

# IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA 2014-2016

Podgorica, april 2017.



Projekat "Monitoring reforme pravosuđa" su podržale Evropska Unija  
posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i Kraljevina Holandija.



Kingdom of the Netherlands

## SADRŽAJ

<b>Uvod</b> .....	4
<b>1 JAČANJE NEZAVISNOSTI, NEPRISTRASNOSTI I ODGOVORNOSTI PRAVOSUĐA</b> .....	7
<b>1.1 JAČANJE NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA</b> .....	7
1.1.1 Izbor i mobilnost sudija i tužilaca .....	7
1.1.1.1 Izbor sudija .....	7
1.1.1.2 Mobilnost sudija .....	10
1.1.1.3 Izbor državnih tužilaca .....	10
1.1.1.4 Mobilnost državnih tužilaca .....	11
1.1.1.5 Uvođenje prijemnog ispita za pripravnike i reforma polaganja pravosudnog ispita .....	11
1.1.2 i 1.1.3 Napredovanje i ocjenjivanje sudija i tužilaca .....	13
1.1.4 Unaprjeđenje administrativnih kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta .....	15
1.1.5 Unaprijediti sistem inicijalne i kontinuirane edukacije u pravosuđu .....	16
1.1.6 Jačati finansijsku nezavisnost pravosuđa .....	17
1.1.7 Jačati pravničko obrazovanje .....	18
<b>1.2 JAČANJE NEPRISTRASNOSTI PRAVOSUĐA</b> .....	18
1.2.1 Dosljedno poštovati princip slučajne dodjele predmeta .....	19
1.2.2a Izuzeće sudija i tužilaca .....	20
1.2.2 Jačati integritet nosilaca pravosudne funkcije .....	21
1.2.3 i 1.2.4 Poštovanje etičkih standarda u pravosuđu .....	22
1.2.5 Unaprijediti zakonske odredbe u odnosu na Ustavom određeni funkcionalni imunitet sudija i državnih tužilaca .....	25
<b>1.3 JAČANJE ODGOVORNOSTI PRAVOSUĐA</b> .....	25
<b>2 JAČANJE EFIKASNOSTI PRAVOSUĐA</b> .....	30
2.1. Racionalizacija pravosudne mreže i prekršajnog sistema .....	30
2.2 Unapređenje krivičnog i građanskog zakonodavstva .....	32
2.3 Smanjiti broj zaostalih predmeta .....	33

2.4 Unaprijediti sistem pravosudnog menadžmenta i administracije .....	34
2.5 Unapređenje alternativnih načina rješavanja sporova .....	36
2.6 Dalji razvoj pravosudnog informacionog sistema (PRIS) .....	37
<b>3 CRNOGORSKO PRAVOSUĐE KAO DIO EVROPSKOG PRAVOSUĐA .....</b>	<b>40</b>
<b>4 JAČANJE DOSTUPNOSTI, TRANSPARENTNOSTI I JAVNOG POVJERENJA U PRAVOSUĐE .....</b>	<b>42</b>
4.1 Dalji razvoj ujednačavanja i objavljivanja sudske prakse .....	42
4.2 Unapređenje sistema besplatne pravne pomoći .....	43
4.3 Unapređenje transparentnosti rada pravosudnih institucija .....	44
4.4 Unapređenje sistema infrastrukture i sigurnosti pravosudnih objekata i fizičkog pristupa pravosudnim institucijama za posebne kategorije lica .....	46
<b>5 RAZVOJ PRAVOSUDNIH INSTITUCIJA I DRUGIH INSTITUCIJA U FUNKCIJI PRAVOSUĐA .....</b>	<b>48</b>
5.1 Ministarstvo pravde .....	48
5.2 Sudski savjet .....	48
5.3 Tužilački savjet .....	48
5.4 Centar za obuku u sudstvu i državnom zužilaštvu .....	48
5.5 Pravosudne i druge profesije u funkciji pravosuđa (advokati, notari, javni izvršitelji, posrednici, sudski vještaci, sudski tumači) .....	49
5.5.1 Advokati .....	49
5.5.2 Notari .....	50
5.5.3 Javni izvršitelji .....	52
5.5.4 Centar za posredovanje i posrednici .....	56
5.5.5 Sudski vještaci .....	58
5.5.6 Sudski tumači .....	59

## Uvod

Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) sproveli su projekat „Monitoring reforme pravosuđa“ od avgusta 2014. godine do aprila 2017. godine, koji je finansirala Evropska unija, posredstvom Delegacije Evropske unije u Podgorici i Ambasada Kraljevine Holandije. U okviru ovog projekta pripremljen je niz analiza i izvještaja, koji su bili usmjereni na unapređenje kvaliteta reforme pravosuđa u Crnoj Gori. Tokom projekta je ostvarena kvalitetna saradnja sa Ministarstvom pravde, kao i nizom drugim pravosudnih institucija. Ova publikacija predstavlja finalni proizvod projekta.

Crna Gora je započela pregovore sa Evropskom unijom o pridruživanju u junu 2012. godine. U okviru pregovora, u decembru 2013. godine, otvoreno je poglavlje 23 o pravosuđu i temeljnim pravima. Na osnovu privremenih mjerila za to poglavlje, Crna Gore se obavezala da usvoji i primijeni novu nacionalnu strategiju reforme pravosuđa i prateći akcioni plan.

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 je usvojena početkom aprila 2014. godine, a krajem jula i Akcioni plan (AP) za njenu primjenu za period 2014-2016. U oktobru iste godine je osnovan i Savjet za praćenje primjene Strategije.

Strategija sadrži iste strateške ciljeve kao i prethodna, jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti, efikasnosti, odgovornosti, dostupnosti pravosuđa i jačanje javnog povjerenja u pravosuđe, i dva nova cilja, Crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa i Razvoj pravosudnih institucija i drugih institucija u funkciji pravosuđa. Strategija ukupno sadrži 5 strateških ciljeva, 21 stratešku smjernicu, 174 mjera i 377 aktivnosti za njihovu primjenu.

U međuvremenu je Vlada Crne Gore usvojila pet polugodišnjih izvještaja o realizaciji mjera iz Akcionog plana za period 2014-2016 u periodu do 31. januara 2017. godine. Novi Akcioni plan za primjenu Strategije bi, prema programu rada Vlade, trebalo da bude usvojen tek u trećem kvartalu 2017. godine.

Crna Gora je na put reforme pravosuđa krenula još prije sedamnaest godina, Projektom reforme pravosuđa 2000. godine. Ovaj izvještaj nevladinih organizacija Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanja (CeMI) o dosadašnjim učincima reforme, teži da pomogne da se prije navršavanja punoljetstva ovog procesa on temeljno sagleda i preduzmu dalje mjere da se s uspjehom i ubrzano privodi kraju. Ipak, sudeći po planovima za uspostavljanje novog informacionog sistema u pravosuđu i usporenom procesu racionalizacije pravosuđa, izvjesno je da se ovaj proces ne može završiti do 2020. godine.

U prethodnom izvještaju objavljenom 15. jula 2015. o dotadašnjim dostignućima reforme, HRA i CeMI su upozorile da donošenje nove Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 i Akcionog plana za njenu primjenu nije bilo zasnovano na analitičnoj procjeni dostignuća prethodne reforme. Zapažanja o nedostacima ili uspjesima su data paušalno, bez analitične procjene zasnovane na činjenicama. S obzirom na to da će se izvjesno raditi i na novoj Strategiji pri kraju 2018. godine, bilo bi sasvim neodgovorno napraviti istu grešku.

Glavna preporuka iz našeg prethodnog izvještaja bila je da se više pažnje i sredstava uloži u kvalitativne, temeljne analize napredovanja u reformi, koje će se objaviti i o kojima će se raspravljati. Osim nekoliko izuzetaka, takve analize na zvaničnom nivou nisu postale pravilo, a u prethodnom periodu nije bilo ni dovoljno spremnosti da se raspravlja sa svim zainteresovanim

stranama o planiranim mjerama, njihovoj realizaciji i, što je najvažnije, procjeni njihovog uspjeha.

Danas, posle gotovo tri godine primjene aktuelne Strategije reforme pravosuđa, neophodno je dati ocjenu stepena realizacije strateških ciljeva i ostvariti uvid u efekte njihove primjene. Često se u dnevno-političkim događajima izgubi nit praćenja reformskih procesa u kojima se Crna Gora nalazi. Ovaj izvještaj ima za cilj da obezbijedi prikaz ostvarenog u procesu reforme pravosuđa, da naglasi problematične tačke u pojedinim oblastima i pruži konkretne predloge za nastavak reforme. Crnoj Gori su u ovoj fazi međunarodnih integracija potrebni vidljivi rezultati u sprovođenju javnih politika, a pravosuđe je svakako, jedna od ključnih oblasti u kojima rezultati treba da budu najvidljiviji.

Nažalost, svjedoci smo da se svakog dana pravosudni sistem suočava sa brojnim izazovima, koji mogu da se prevaziđu samo čvrstom osnovom koju bi trebalo da obezbijedi reforma.

Kao što je u posljednjem Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori zaključeno – u ovoj oblasti je napravljen određen napredak, obzirom da se novi zakonodavni okvir za jačanje nezavisnosti, odgovornosti i profesionalizma u pravosuđu i dalje ne primjenjuje potpuno u praksi. Kapaciteti Sudskog i Tužilačkog savjeta za sprovođenje nadležnosti koje su im povjerene zakonima su vrlo ograničeni. Trenutno, ove institucije ne raspolažu sa dovoljnim ljudskim, administrativnim i tehničkim kapacitetima da bi mogli da budu nosioci reformskih aktivnosti u oblasti pravosuđa. Rezultati u sistemu odgovornosti u pravosuđu su takođe vrlo mali. Učinci se ogledaju u nekoliko postupaka u kojima je ustanovljena povreda etičkog kodeksa ili disciplinska odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija. Obrazloženja odluka tijela koja o tome odlučuju ne djeluju reformski.

EK je u svom izvještaju navela da mehanizmi za utvrđivanje povreda pravila o integritetu i izvršenje disciplinskih kazni još nisu djelotvorni. Novi sistem izbora, napredovanja i ocjenjivanja sudija i tužilaca nije odgovarajuće zaživio u praksi, dok je u proteklom vremenu vršen netransparentno, tako da ugrožava povjerenje u pravosuđe. Sa aspekta kvaliteta pravde, može se konstatovati da značajniji napreci nijesu napravljeni, imajući u vidu da ne postoje zvanični podaci o ukupnoj dužini postupaka, da statistički podaci o radu pravosudnih institucija još nijesu pouzdani i da nalazi stranih eksperata daju osnove za ozbiljnu zabrinutost. Prva faza racionalizacije mreže sudova nije ispunila očekivanja kada je riječ o detaljnijem i sveobuhvatnijem pristupu racionalizaciji mreže sudova i državnih tužilaštava.

S obzirom da je od usvajanja prve Strategije reforme pravosuđa prošlo gotovo 10 godina, reformske aktivnosti u pravosuđu nijesu proizvele željene učinke kada je riječ o stvaranju nezavisnog, efikasnog i odgovornog pravosudnog sistema. Brojne reformske aktivnosti svodile su se na izmjene zakonodavnog okvira i institucionalna lutanja kroz koje se trošilo vrijeme potrebno za ostvarivanje rezultata. Očekujemo da naredni period primjene svih strateških dokumenata u oblasti pravosuđa konačno bude period stvaranja rezultata pravosudnih institucija, koji će se mjeriti kroz održive optužnice i presude, kroz transparentan izbor i napredovanje sudija i tužilaca na bazi uspjeha i ostvarenih rezultata, kroz veći kvalitet pravde koji će onda dovesti i do većeg povjerenja građana u rad pravosudnih institucija.

HRA i CeMI ovim izvještajem daju doprinos kvalitativnoj analizi procesa reforme pravosuđa. Smatramo da ovakav pristup nedostaje, i da je nedostajao u svim dosadašnjim fazama reforme pravosudnog sistema, zbog čega nije bilo ni moguće cijeliti učinke sprovedenih reformskih aktivnosti niti rezultate realizovanih mjera. Smatramo da analiza sprovedenih mjera ne smije da se svede na puko prebrojavanje realizovanih mjera, već na ocjenu njihovog učinka za

stvarivanje strateških ciljeva u oblasti pravosuđa. Nažalost, u prilici smo da uočimo da je u dosadašnjem toku praćenja primjene Strategije, izvještavanje svedeno na brojanje umjesto na temeljnu analizu sprovedenih aktivnosti, mjera i ciljeva, koja je trebalo da dovede i do ogovarajućih izmjena Akcionog plana.

U Izvještaju je sagledano ostvarivanje strateških ciljeva iz Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 kroz analizu pet polugodišnjih izvještaja Savjeta za praćenje sprovođenja Strategije i AP, Akcionih planova za pregovaračka poglavlja 23 i 24, kojima su operacionalizovane preporuke iz izvještaja o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva (tzv. izvještaja o skriningu), kao i privremenih mjerila za pregovaračko poglavlje 23 koja je Evropska komisija postavila u decembru 2013, na osnovu kojih će se mjeriti napredak u oblasti vladavine prava koji će uticati na ukupan tok pristupnih pregovora. Korišćeni su i izvještaji ili mišljenja Savjeta Evrope, Evropske komisije i nevladinih organizacija iz Crne Gore. Sažeta verzija izvještaja uključuje ovaj uvod, zaključke i preporuke, a duža i sve izvještaje na kojima se zasnivaju zaključci i preporuke.

Na kraju, nadamo se da ovaj izvještaj govori u prilog uključivanju NVO u zvanična tijela nadležna za praćenje primjene strateških dokumenata. Vlada Crne Gore nije uključila nevladine organizacije, osim udruženja sudija i tužilaca u sastav Savjeta koji prati primjenu aktuelne Strategije, kao što to nije učinila ni 2008. godine, kada je osnivala Komisiju za praćenje primjene tadašnje Strategije i Akcionog plana. Apelujemo da se u narednom procesu reforme raspiše konkurs i omogući svim nevladinim organizacijama, umjesto isključivo strukovnim udruženjima sudija i tužilaca, da se kandiduju za mjesto u zvaničnim tijelima za praćenje reforme u opštem interesu.

U Podgorici, april 2017.

Autori

Napomena:

HRA je napisala poglavlja: 1.1 (osim 1.1.1.5, 1.1.6, 1.1.7), 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3, 1.2.4, 1.3, 2.3, 2.5, 4.1, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5.1, 5.5.2, 5.5.3, 5.5.4, 5.5.6

CeMI je napisao poglavlja: 1.1.1.5, 1.1.6, 1.1.7, 1.1.6, 1.2.5, 2.1, 2.2, 2.4. 3.1, 3.2, 3.3, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 5.5.3, 5.5.5

HRA i CeMI su zajedno napisali poglavlja: 1.1.4, 2.6.

# 1. JAČANJE NEZAVISNOSTI, NEPRISTRASNOSTI I ODGOVORNOSTI PRAVOSUĐA

Strateški cilj *Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa*, podijeljen je na tri strateška podcilja:

- Jačanje nezavisnosti (1.1),
- Jačanje nepristrasnosti (1.2) i
- Jačanje odgovornosti pravosuđa (1.3).

Istu podjelu ciljeva sadrži i Akcioni plan za pregovore Crne Gore sa Evropskom unijom u okviru poglavlja 23.

## 1.1 JAČANJE NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA

Podcilj *Jačanje nezavisnosti pravosuđa* znači da treba uspostaviti "jedinствен, transparentan i na zaslugama zasnovan sistem izbora nosilaca pravosudne funkcije na nacionalnom nivou, sa unapređenim kriterijuma za napredovanje i sistemom za periodično profesionalno ocjenjivanje" (indikator uticaja).

### 1.1.1 IZBOR I MOBILNOST SUDIJA I TUŽILACA

Prva strateška smjernica je *Uspostaviti jedinstven sistem izbora nosilaca pravosudne funkcije na državnom nivou i sistem trajnog dobrovoljnog horizontalnog premještanja zasnovan na podsticajima* (1.1.1). U okviru ove smjernice, predviđeno je pet mjera:

- 1) *Uvođenje jedinstvenog sistema izbora sudija na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama* (1.1.1.1),
- 2) *Uvođenje jedinstvenih kriterijuma za trajno upućivanje sudija iz jednog suda u drugi na dobrovoljnoj osnovi – mobilnost* (1.1.1.2),
- 3) *Uvođenje jedinstvenog sistema izbora državnih tužilaca na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanim na zaslugama* (1.1.1.3),
- 4) *Unaprijediti jedinstvene kriterijume za veću dobrovoljnu mobilnost državnih tužilaca* (1.1.1.4) i
- 5) *Uvesti obavezu polaganja prijemnog ispita za obavljanje pripravnčkog rada u sudu i državnom tužilaštvu, izmijeniti uslove za polaganje pravosudnog ispita i uvesti ocjene na pravosudnom ispitu* (1.1.1.5).

Vlada Crne Gore smara da su sve mjere realizovane.

#### Izbor sudija (mjera 1.1.1.1)

Reforma izbora sudija u vidu primjene jedinstvenog sistema izbora kandidata za sudije na nivou države, na osnovu Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, počela je da se primjenjuje u oktobru 2016. godine, raspisivanjem prvog konkursa za izbor tri kandidata. Već ovom, prvom prilikom, Sudski savjet je neobrazloženo odstupio od Plana slobodnih mjesta sudija na nivou Crne Gore,

koji je usvojio u maju 2015. godine. Ovaj Plan je od usvajanja do aprila 2017. godine izmijenjen samo jednom, nije ažuriran u skladu sa oslobađanjem sudijskih mjesta u praksi, pa nije predstavljao dokument na osnovu koga su se popunjavala slobodna mjesta. Ovakav pristup dovodi u pitanje primjenu jedinstvenog sistema izbora na nivou države. Takođe, ako se konkursi raspisuju mimo plana, onda ne mogu da se prate razlozi za njihovo raspisivanje, tj. da li se i iz kojih razloga povećava broj sudija u Crnoj Gori, koji je već mnogo veći od evropskog prosjeka.

Prva odluka o izboru troje kandidata za sudije Osnovnih sudova u Podgorici i Herceg-Novom, bila je u skladu s rang-listom formiranom na osnovu uspjeha. Međutim, Sudski savjet je ispoljio neujednačen pristup prilikom intervjuisanja kandidata, jer nijesu bila postavljena ista pitanja svim kandidatima, kako je propisano Poslovnikom Sudskog savjeta.

Izabrani kandidati su upućeni na inicijalnu obuku u Osnovni sud u Podgorici u trajanju od 18 mjeseci. Zakon ne pravi razliku u trajanju obuke kandidata koji su već bili sudski savjetnici ili imaju iskustva u pravosuđu, od onih kojima je obuka prvo radno iskustvo u sudu. Dužinu inicijalne obuke posebno kritikuju predsjednici sudova kojima nedostaju sudije.

U aprilu 2017 Sudski savjet je poništio oglas za izbor kandidata za sudije Upravnog suda, jer nije jasno kako ocijeniti kandidate koji se prvi put biraju za sudiju, u odnosu na one koji su već sudije koje žele da napreduju, tj. da iz Osnovnog suda pređu u Upravni sud ili Privredni sud. Akcija za ljudska prava je još 2009. godine upozorila Sudski savjet i Ministarstvo pravde na potrebu da se uvedu pravila za takvu situaciju.

Iako su Zakonom i Poslovnikom Sudskog savjeta 2015. godine uvedeni razumni kriterijumi za trajno raspoređivanje sudija iz jednog suda u drugi, Sudski savjet ih nije transparentno primjenio u dva slučaja, jer se iz odluka ne vidi šta je bila odlučujuća prednost kandidata koji su izabrani da budu raspoređeni u odnosu na druge.

Do početka primjene novog zakona, tokom 2015. godine, Sudski savjet je izabrao 68 sudija u osnovnim sudovima i sudovima za prekršaje, birajući pri tom, bez obrazloženja, čak trećinu onih koji nijesu bili najbolje rangirani na listi formiranoj na osnovu uspjeha. Tek svaki četvrti sudija osnovnih sudova je te godine izabran u skladu s rang listom (5 od ukupno 21 ili 25%). Prilikom izbora 47 sudija u sudovima za prekršaje, Sudski savjet je u sedam slučajeva odstupio od rang liste.

Najdrastičnija odstupanja su zabilježena prilikom izbora za sudije Osnovnog suda u Podgorici (najveći osnovni sud u glavnom gradu Crne Gore). Naime, od 13 sudija koliko je izabrano, ni jednom nije izabran prvorangirani kandidat. Ovakvim postupanjem su posebno bili oštećeni kandidati koji su konkurisali više puta, a koje je Sudski savjet uporno, bez obrazloženja, odbijao da izabere, odlučujući se za kandidate s lošijim uspjehom.

Opisana netransparentna praksa Sudskog savjeta podstiče sumnje u postojanje klijentelističkih odnosa u sudstvu, koji dovode do toga da se od sudija očekuje da vrate "uslugu" onima koji su im "učinili" da budu izabrani mimo reda.

Sudski savjet je više godina odbijao da objektivizuje rad i ujednači primjenu kriterijuma tako što bi usvojio indikatore za ocjenjivanje kandidata za sudije, iako je to svojevremeno čak i isplanirao u svom akcionom planu, koji je na kraju ukinut. Insistiranje na pravu da se kandidati biraju tajnim glasanjem, uprkos uspjehu koji je odražavala bodovna lista, doprinelo je utisku o Sudskom savjetu kao političkom tijelu, koje nije u stanju da obezbijedi nepristrasnost i samostalnost sudija. Ovakav utisak je samo pojačao i krajnje netransparentan izbor



dugogodišnje pomoćnice ministara pravde za sudiju i predsjednicu suda, kao i slučaj u kome je Sudski savjet proizvoljno uveo pravilo da ne može da odlučuje o disciplinskoj odgovornosti i etičnosti sudija u pravosnažno okončanim predmetima.

Ovakvo nesavjesno postupanje je omogućio zakon koji nije propisao uslove za uspješnu depolitizaciju Sudskog savjeta, čime nije obezbijeđen ni kapacitet za neophodnu reformu.

### Preporuke

1. Mjeru iz Akcionog plana za poglavlje 23 "Uraditi analizu zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa, sa preporukama za unapređenje sistema nezavisnosti pravosuđa" (1.1.5.5) proširiti da obuhvati i ustavni okvir, da analizu učini nezavisni ekspert i da se o njoj organizuje stručna rasprava.
2. U AP 2017-2018 ponovo uvesti mjeru 1.1.1.1 „Uvođenje jedinstvenog sistema izbora sudija na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama“, da bi se analiziralo i pratilo njeno sprovođenje. U okviru te mjere predvijeti aktivnosti:
  - usaglašavanje Plana slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore i kasnije usvojenih izmjena i dopuna Plana. Predvidjeti periodične izmjene i dopune Plana i njegovo ažuriranje u skladu s promjenama u praksi;
  - analizu primjene Smjernica za obavljanje intervjua;
  - analizu primjene inicijalne obuke u trajanju od 18 mjeseci u Osnovnom sudu u Podgorici zasnovanu i na mišljenjima i iskustvima predsjednika osnovnih sudova;
  - analizu efekata primjene zakonskih rješenja u odnosu na izbor sudija za Upravni i Privredni sud.
3. Izmijeniti Zakon o Sudskom savjetu i sudijama tako da se:
  - a) depolitizuje sastav Sudskog savjeta uvođenjem ograničenja u odnosu na politički angažman njegovih članova iz reda uglednih pravnika, a bar jedno mjesto obezbijedi za predstavnika NVO koji nisu strukovna udruženja sudija i državnih tužilaca;
  - b) prilikom izbora kandidata za sudiju ocjenjuje i poznavanje stranog jezika, a kriterijumi "sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba" i "razumijevanje uloge sudije u društvu" ocjenjuju na osnovu pisanog testa;
  - c) učesnicima konkursa za kandidata za sudiju obezbijedi ostvarivanje prava na uvid i kopiranje dokumentacije drugih učesnika,
  - d) izmijene odredbe o trajanju obavezne inicijalne obuke kandidata za sudije u zavisnosti od prethodnog iskustva rada u pravosuđu.
4. Izmijeniti Poslovnik Sudskog savjeta i povećati broj zadataka za potrebe testa za kandidate koji se prvi put biraju za sudiju osnovnog suda/državnog tužioca u osnovnom državnom tužilaštvu.

### **Mobilnost sudija (mjera 1.1.1.2)**

Tokom 2016. godine raspisana su četiri oglasa za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudija. Nije bilo interesovanja sudija za mobilnost u pravcu Herceg-Novog i Bijelog Polja, za razliku od transfera u Podgoricu. Uprkos propisanim razumnim kriterijumima, odluke o izboru sudija za trajno dobrovoljno upućivanje nisu dovoljno transparentne i na osnovu njih se ne može zaključiti da su sudije koje su izabrane za raspoređivanje zaista na najbolji način ispunile zadate kriterijume.

#### Preporuke

1. Mjeru 1.1.1.2 „Trajno upućivanje sudija iz jednog suda u drugi na dobrovoljnoj osnovi (mobilnost) na osnovu jedinstvenih kriterijuma i u transparentnom postupku“ vratiti u AP 2017-2018, da bi se se sprovedila kontinuirano kroz aktivnost praćenja i izvještavanja o transparentnosti trajnog upućivanja (raspoređivanja) sudija.
2. U okviru mjere 1.1.1.2 predvijeti kao aktivnost dodatno unapređenje Podsticajnih mjera za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudija, da bi se sudije podstakle na mobilnost.

### **Izbor državnih tužilaca (mjera 1.1.1.3)**

Prvi oglas za izbor državnih tužilaca u skladu sa novim zakonom raspisan je u oktobru 2016, u skladu sa Planom slobodnih tužilačkih mjesta, za četiri državna tužioca. Izabrani su kandidati u skladu sa rang listom, intervju sa kandidatima je u potpunosti vođen u skladu sa Smjernicama za obavljanje intervjuja, a iz odluka se vidi koliko su bodova kandidati ukupno osvojili, pri čemu je predstavljen i broj bodova sa pisanog testiranja i sa intervjuja, što odluke čini dovoljno obrazloženim. Što se tiče kriterijuma za izbor, pitanje koje važi i za izbor tužilaca i sudija je da li je pismeno testiranje samo u vidu izrade akata dovoljno, ili bi bilo korisnije uvesti i druga test pitanja, poput država u okruženju.

Obavezni izbor kandidata u skladu sa rang listom je, kao i kod sudija, počeo da se primjenjuje u 2016. godini, u skladu s novim zakonom. Međutim, u međuvremenu je ukupno 84 kandidata i kandidatkinja koji su obavljali funkcije zamjenika vrhovnog, višeg ili osnovnog državnog tužioca praktično (re)izabrano većinom glasova članova Tužilačkog savjeta. Reizbor starih kadrova, od kojih su neki odgovorni za neprofesionalno vođene istrage ozbiljnih kršenja ljudskih prava, nije odgovorilo na očekivanja od reforme u državnom tužilaštvu.

U toku 2015. godine, Tužilački savjet je izabrao i 13 novih državnih tužilaca, tako da je ukupni broj izabranih 97. Iako se te godine Tužilački savjet prilikom izbora, po pravilu, držao redosleda na listi kandidata koju je na osnovu osvojenih bodova sačinila Komisija za provjeru znanja i odlučivanje, zabilježeno je odstupanje u 7 slučajeva, odnosno nešto manje od 7% od ukupnog broja donijetih odluka. U svim slučajevima iz odluka je izostalo obrazloženje za odstupanje od liste.

Kao i kod izbora sudija, smatramo da je Tužilački savjet, i prije nego što je zakonom izričito zabranjeno odstupanje od rang liste, trebalo da transparentno i objektivno bira tužioce prema bodovnoj listi utvrđenoj na osnovu stručnosti i kvaliteta kandidata, a da, ako izuzetno od nje odstupa, to i obrazloži. Upečatljiv je primjer kandidatkinje koja se tri puta prijavlivala na oglase za

rad u tri državna tužilaštva i nije izabrana u skladu sa rang listom nego su, umjesto nje, u sva tri slučaja izabrani lošije rangirani kandidati, sva tri puta bez obrazloženja.

### Preporuke

1. Mjeru 1.1.1.3 „Uvođenje jedinstvenog sistema izbora državnih tužilaca na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama“ vratiti u AP za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa, da bi se analiziralo i pratilo njeno sprovođenje posebno u pogledu analize primjene inicijalne obuke u trajanju od 18 mjeseci u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici.
2. Izmjeniti Zakon o Državnom tužilaštvu u odnosu na: uslov ograničenja u odnosu na politički angažman članova Savjeta iz reda uglednih pravnika, kao i kod Sudskog savjeta; ocjenjivanje poznavanja stranog jezika prilikom izbora kandidata; ocjenjivanje kriterijuma "sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba i razumijevanje uloge državnog tužioca u društvu" na osnovu pisanog testa; propisati pravo učesnika na konkursu na uvid i kopiranje dokumentacije drugih kandidata; trajanje obavezne inicijalne obuke kandidata za tužioce u zavisnosti od prethodnog iskustva rada u pravosuđu.
3. Izmijeniti Poslovnik Tužilačkog savjeta i povećati broj zadataka za potrebe testa za izbor kandidata za državnog tužioca.

### **Mobilnost državnih tužilaca (1.1.1.4)**

Tokom 2016. godine su objavljena dva interna oglasa kojima su pozvani osnovni državni tužioci da se prijave za dobrovoljno premještanje u osnovna državna tužilaštva u Bijelom Polju (1 mjesto), Kotoru (2), Podgorici (1) i Beranama (1). Prijavio se samo jedan osnovni državni tužilac koji je i raspoređen na mjesto za koje se i prijavio, u Bijelom Polju. Nije bilo zainteresovanih za dobrovoljno premještanje u osnovno državno tužilaštvo u Kotoru, Podgorici i Beranama.

### Preporuka

1. Mjeru 1.1.1.4 „Unaprijediti jedinstvene kriterijume za veću dobrovoljnu mobilnost državnih tužilaca“ vratiti u AP za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa i predvidjeti aktivnost usvajanja Podsticajnih mjera za trajno dobrovoljno raspoređivanje državnih tužilaca, da bi se podstakli na mobilnost.

### **Uvođenje prijemnog ispita za pripravnike i reforma polaganja pravosudnog ispita (1.1.1.5)**

Zakon o pripravnicima u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu, usvojen 2016. godine, donosi značajne novine u pogledu angažovanja pripravnika u pravosudnim organima, kao i u pogledu uslova i načina polaganja pravosudnog ispita. Zakon uvodi obavezu usvajanja posebnih planova zapošljavanja pripravnika u sudovima i državnim tužilaštvima i polaganje prijemnog ispita za pripravnike. Zakon još uvijek nije primijenjen, jer nijesu usvojeni programi za polaganje pravosudnog ispita, nije oformljena komisija za polaganje prijemnog i pravosudnog ispita, niti su usvojeni planovi zapošljavanja pripravnika, koji treba da sadrže broj pripravničkih mjesta u pravosudnim organima.

Preporuka:

Vrhovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo treba da usvoje planove zapošljavanja pripravnika i angažovanja pripravnika putem programa stručnog osposobljavanja u sudovima odnosno državnim tužilaštvima, u skladu sa Zakonom. Ministarstvo pravde u najkraćem roku treba da razvije program za polaganje pravosudnog ispita i obrazuje Komisiju za polaganje pravosudnog ispita. Neophodno je da se AP obezbijedi kontinuirano praćenje primjene ovog Zakona, pogotovu u dijelu planiranja zapošljavanja i angažovanja pripravnika u sudovima i državnim tužilaštvima, kao i u pogledu efekata koji će polaganje pravosudnog ispita i ispita za pripravnike proizvesti na pravosudni sistem u cjelini.

### 1.1.2 i 1.1.3 NAPREDOVANJE I OCJENJIVANJE SUDIJA I TUŽILACA

Novim zakonima u martu 2015. godine propisana su dva osnovna kriterijuma za napredovanje sudija i državnih tužilaca: ocjena rada i ocjena intervju sa kandidatom. Ocjena rada je zasnovana na sistemu periodičnog ocjenjivanja sudija i državnih tužilaca, koji je propisan zakonima i razrađen pratećim podzakonskim aktima koje su usvojili Sudski savjet i Tužilački savjet 2015. i 2016. godine.

Primjena novih pravila o napredovanju i ocjenjivanju sudija i državnih tužilaca odložena je do 1.1.2016. godine, pa je biranje sudija u sudove viših instanci i napredovanje državnih tužilaca u međuvremenu vršeno na osnovu ranije važećih zakona.

U 2015. i 2016. godini je napredovalo 16 sudija, tri izborom za sudije Vrhovnog suda Crne Gore, dvije izborom za sudije Upravnog suda, jedan za sudiju Privrednog suda i deset za sudije Višeg suda u Podgorici. Za četiri mjesta oglasi nisu bili raspisani u skladu sa Planom sudijskih mjesta. Izabrano je i deset predsjednika sudova. Nedostatak indikatora za ocjenjivanje kandidata, na šta je Akcija za ljudska prava upozoravala od 2009. godine, ugrozilo je objektivnost postupka napredovanja, jer je omogućilo da se proizvoljno ocjenjuju kandidati i prave bodovne (rang) liste. Ovakva situacija je dovela i do podnošenja tužbi u dva slučaja protiv odluka Sudskog savjeta. Presudama Upravnog i Vrhovnog suda je dato za pravo Sudskom savjetu da ocjenjuje kandidate po sopstvenom nahođenju, što je dodatno ugrozilo povjerenje u rad tog tijela. Ove izbore je obilježio i kontroverzan izbor dugogodišnje pomoćnice ministara pravde za sudiju i odmah predsjednicu Upravnog suda, kao i spor oko vrednovanja kandidata koji se prijavljuju za sudije Upravnog suda, a koji prethodno nisu bili sudije u odnosu na one koji su to bili. Ovaj problem do danas nije riješen iako je Sudski savjet od 2008. godine imao vremena da preduzme mjere za njegovo rješavanje. Isti je problem je postojao i kod Tužilačkog savjeta u odnosu na napredovanje tužilaca (detaljnije u posebnim izvještajima o napredovanju sudija i tužilaca do početka reforme).

Prvi postupci oglašavanja sudijskih i tužilačkih mjesta za napredovanje na osnovu novih zakona, preambiciozno planirano za kraj 2014. godine (aktivnost 1.1.2.1b AP), sprovedena je do 2017. godine samo u slučaju izbora specijalnih državnih tužilaca i jednog izbora državnih tužilaca u Više državno tužilaštvo. Za potrebe izbora u Više državno tužilaštvo, kandidati državni tužiocima su i ocjenjeni za potrebe napredovanja.

Prvi oglas za napredovanje sudija po novom zakonu, raspisan je za izbor sudije Vrhovnog suda u decembru 2016. godine, a u januaru 2017. su raspisana i dva oglasa za izbor sudije Višeg suda u Bijelom Polju i dvoje sudija Upravnog suda. Ni jedan postupak još nije okončan.

Postupak ocjenjivanja rada sudija i predsjednika sudova, odnosno državnih tužilaca i rukovodilaca državnog tužilaštva (aktivnost 1.1.3.2 b AP) sproveden je do aprila 2017. samo u jednom osnovnom sudu (u Nikšiću) i jednom osnovnom državnom tužilaštvu (na Cetinju) u okviru pilot projekata, predviđenih mjerama u AP 23. Rezultati tih projekata nisu objavljeni.

Novi sistemi ocjenjivanja i napredovanja sudija i državnih tužilaca sadrže i očigledne greške, posebno u odnosu na pravila za utvrđivanje ocjene od koje zavisi napredovanje, pa bi hitno trebalo pristupiti izmjeni zakona i podzakonskih akata. Prije toga obezbijediti konsultacije sa svim sudijama, državnim tužiocima i advokatima.

#### Preporuke:

1. Izmijeniti zakonima propisano pravilo za utvrđivanje ocjene rada sudija i državnih

tužilaca (čl. 97 ZSSS i čl. 96 ZDT), koje je nelogično, nepotpuno i nepravedno, jer omogućava, pored ostalog, da napreduju sudije i tužioci koji imaju nezadovoljavajući kvalitet i kvantitet rada, kao i oni kojima je utvrđen nezadovoljavajući odnos prema strankama, kolegama i zaposlenim zbog više kršenja Etičkog kodeksa.

2. Izmjenom zakona obezbijediti da se ocjenjuju i sudije Vrhovnog suda i državni tužioci u Vrhovnom državnom tužilaštvu, od kojih neki mogu i dalje da napreduju, dok u svemu ostalom cilj ocjenjivanja propisan zakonom za sve ostale i dalje važi i za njih (procjena stručnosti, etičnosti i potrebe za obukom).
3. Obezbijediti da se kvalitet rada sudije i državnog tužioca cijeni i u odnosu na odluke Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava, i da se u tom smislu, po potrebi, napravi i izuzetak u odnosu na trogodišnji opseg ocjenjivanja, da bi se sudije i tužioci motivisali da praksu Evropskog suda za ljudska prava prate i primjenjuju jednako kao i praksu najviših sudskih instanci Crne Gore.
4. Preispitati opravdanost intervjuisanja kandidata u postupku napredovanja s obzirom i na propisani sadržaj tog intervjua, na kome se razgovara o motivaciji, cijeni komunikativnost i drugo što se ocjenjivalo prilikom prvog izbora.
5. U odnosu na broj usvojenih kontrolnih zahtjeva, obezbijediti da se ovaj broj ne računa po automatizmu, već da se vodi računa o tome koji sudija je svojim postupanjem doveo do naknadnog usvajanja kontrolnog zahtjeva u predmetu.
6. Kvalitet rada državnih tužilaca cijeliti i na osnovu broja usvojenih ili odbijenih predloga o određivanju i produženju pritvora i na osnovu usvojenih pritužbi o odbacivanju krivične prijave.
7. Obezbijediti da se ispituju razlozi zastarijevanja krivičnog gonjenja u svakom predmetu u kome do njega dođe, da se komisijski utvrđuje da li za to postoji odgovornost nadležnog sudije, odnosno tužioca, a u slučaju da se odgovornost utvrdi da to ima uticaj na ocjenjivanje, napredovanje i razrješenje.
8. Pravila za ocjenjivanje u odnosu na podkriterijum "Stručno usavršavanje" i "Učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima" sadrže očigledne greške u tekstu koje treba ispraviti. Pravilo o ocjenjivanju ovih podkriterijuma u odnosu na sudije usaglasiti sa zakonom ili izmijeniti zakon; spriječiti neopravdano razlikovanje u ocjenjivanju sudija i tužilaca u odnosu na sticanje akademskih zvanja, i izbeći ocjenjivanje okolnosti na koje kandidat sam ne može da utiče, kao što su da li će biti pozvan da učestvuje u radu radne grupe, da predaje na seminaru ili bude pozvan da učestvuje u dodatnim, neobaveznim obukama.
9. Izmjenom zakona i Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova obezbijediti da se sve utvrđene povrede Etičkih kodeksa uzimaju u obzir prilikom napredovanja i da se cijene u skladu s njihovom težinom, a ne po automatizmu, kako je sada propisano članom 20. Pomenutih Pravila. Izmjenom tog člana spriječiti i nejasno i nepravedno izjednačavanje jedne odluke o utvrđivanju povrede Etičkog kodeksa kod sudija sa usvajanjem tri pritužbe na rad sudije od strane Sudskog savjeta.
10. Propisati umanjenje norme ("prosječnih mjerila kvantiteta rada"), za rad predsjednika sudova kao sudija, odnosno rukovodilaca državnih tužilaštava kao državnih tužilaca.

11. Propisati metod ocjenjivanja kandidata za sudije Upravnog suda i Privrednog suda koji pripadaju različitim kategorijama, koji prethodno nisu bili sudije u odnosu na kandidate koji su bili sudije; u odnosu na izbor jednog sudije Vrhovnog suda ovaj se problem može spriječiti ako se raspiše oglas samo za kandidate koji prethodno nisu bili sudije ili državni tužioc.

#### **1.1.4 UNAPRJEĐENJE ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA SUDSKOG I TUŽILAČKOG SAVJETA**

Unaprjeđenje administrativnih kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta je strateška smjernica koja bi također trebalo da dovede do veće nezavisnosti pravosuđa. U AP 2014-2016 ova smjernica je podijeljena na dvije mjere: „Jačanje administrativnih kapaciteta Sekretarijata Sudskog savjeta kroz nova zaposlenja u skladu sa aktom o sistematizaciji” (1.1.4.1) i “Unaprjeđenje administrativne podrške radu Tužilačkog savjeta kroz uspostavljanje Sekretarijata Tužilačkog savjeta” (1.1.4.2), koje se realizuju u kontinuitetu, prema Vladinim izvještajima o realizaciji AP.

Akcionim planom za poglavlje 23 i prelaznim mjerilom u okviru tog poglavlja predviđena je obaveza Crne Gore da “ojača kapacitete Sudskog i Tužilačkog savjeta za profesionalno, odgovorno, transparentno i nepristrasno djelovanje”, kao i niz mjera za jačanje administracije oba savjeta.

Iako jačanje administrativnih kapaciteta ne može da obezbijedi nepristrasno i transparentno odlučivanje članova Sudskog i Tužilačkog savjeta, ono predstavlja važnu komponentu za ukupno jačanje profesionalnog rada tih tijela. U perspektivi je potrebno sagledati i kapacitet članova Savjeta da se posvete radu u tom tijelu, posebno u slučaju Sudskog savjeta, kod koga devet od deset članova obavlja druge vrlo zahtjevne profesionalne zadatke, od kojih se po obimu i složenosti poslova izdvajaju predsjednica Vrhovnog suda i ministar pravde.

Sudski savjet je održao 25 sjednica u 2016. godini, što je dvostruko više od planiranog broja. Sjednice traju u prosjeku 60-90 minuta, u okviru radnog vremena do 15h. Iako su svi članovi po pravilu prisustvovali sjednicama, ne stiče se utisak da svi podjednako doprinose radu savjeta, za razliku od članova Tužilačkog savjeta.

Tužilački savjet se nije u potpunosti pridržavao planiranog broja sjednica (održano je 9 od 12), ali njegove sjednice u prosjeku traju duže od sjednica Sudskog savjeta, o tačkama dnevnog reda se duže razgovara i intervju sa kandidatima za posao tužioca traje dvostruko duže nego intervju sa potencijalnim sudijama kod Sudskog savjeta. Neposredni utisak je da su svi članovi Tužilačkog savjeta vrlo posvećeni izvršavanju obaveza.

Iako oba sekretarijata i sa trenutnim kapacitetima pružaju neophodnu administrativnu podršku radu savjeta, u njima je zaposleno manje službenika nego što je propisano sistematizacijom. U sekretarijatu Sudskog savjeta zaposlen je 31 službenik, od 54 koliko je predviđeno, dakle, nedostaju još 23. U sekretarijatu Tužilačkog savjeta radi 16 službenika, od 30 predviđenih, dakle nedostaje 14. Obuke zaposlenih u sekretarijatima se sprovode.

### Preporuke:

1. U AP u okviru strateške smjernice „Jačanje odgovornosti pravosuđa“ propisati mjeru analize učinka rada članova savjeta.
2. U skladu sa Poslovnikom Sudskog savjeta i praksom koju je Sudski savjet uspostavio, obezbijediti da se zapisnici o radu komisija sačinjavaju po uzoru na zapisnike sa sjednica Sudskog savjeta.
3. Omogućiti zapošljavanje službenika u sekretarijatima Sudskog i Tužilačkog savjeta u skladu s aktima o sistematizaciji, da bi sekretarijati mogli da obavljaju radne zadatke u punom kapacitetu i nastaviti s njihovim dodatnim obučavanjem.
4. Preispitati mogućnosti da se deficitarni kadrovi dodatno stimulišu za rad u Sekretarijatu, kao i mogućnost dodatnog stimulisanja zaposlenih koji postižu dobre radne rezultate.
5. Uskladiti Zakon o Sudskom savjetu i sudijama sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

### **1.1.5 UNAPRIJEDITI SISTEM INICIJALNE I KONTINUIRANE EDUKACIJE U PRAVOSUĐU**

Predviđeni zakoni su usvojeni 2015. godine, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je transformisan od organizacione jedinice Vrhovnog suda u posebno pravno lice i u 2016. godini je počeo sa sprovođenjem programa inicijalne i kontinuirane obuke u skladu sa novim zakonima i podzakonskim aktima. U toku je inicijalna obuka prvih sedam kandidata za sudije i tužioce u trajanju od 18 mjeseci.

Zakonom o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je propisano da svaki sudija i tužilac najmanje dva radna dana godišnje ima pravo i obavezu da učestvuje u programu kontinuirane obuke. U godišnjem izvještaju o radu Centra za 2016. godinu nema podatka o tome koliko je sudija i državnih tužilaca odgovorilo na pravo i obavezu da dva radna dana provedu na obuci, ali je objavljeno da u obukama koje je Centar organizovao te godine nije učestvovalo samo 7 državnih tužilaca od ukupno 122 (ili 8%), odnosno 65 sudija od 314 sudija (ili 21%).

Mentori sprovode praktični dio inicijalne obuke. Na spisku mentora, koji određuje Sudski savjet, nalazi se i sudija s vrlo problematičnim stavovima u odnosu na sudijsku etiku. Nejasno je po kojim kriterijumima se biraju mentori.

Zakonima je propisano da se sudija i tužilac, ocijenjeni ocjenama zadovoljava i ne zadovoljava, upućuju na program obavezne kontinuirane obuke u skladu sa zakonom kojim se uređuje obuka sudija ili državnih tužilaca (ZSSS, čl. 99, stav 1 i ZDT, čl. 98, st. 1). Ovakva formulacija ima pežorativan prizvuk, djeluje kao da se na kontinuiranu obuku odlazi "po kazni". Ono što nedostaje tekstu ovih odredbi je pojašnjenje da se radi o posebnom programu kontinuirane obuke za one koje su ocijenjeni takvim ocjenama, u skladu sa članom 49 Zakona o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu.

### Preporuke:

1. Prilikom izbora mentora voditi računa da obuke kandidata za sudije i tužioce sprovode osobe koje mogu biti uzor i u pogledu etike.



2. U tekst članova 99, st. 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i čl. 98, st. 1 Zakona o Državnom tužilaštvu, kojima je propisano da se sudija i tužilac ocijenjeni ocjenom zadovoljava i ocjenom ne zadovoljava upućuju na program obavezne kontinuirane obuke, dodati riječ "posebni" ispred riječi "program", u skladu sa stvarnim stanjem stvari. Ovim će se izbeći i utisak da se na kontinuiranu obuku obavezno ide samo po kazni.

### **1.1.6 JAČATI FINANSIJSKU NEZAVISNOST PRAVOSUĐA**

I pored toga što Sudski savjet i Tužilački savjet imaju zakonsku mogućnost da planiraju, predlažu i raspoložu budžetskim sredstvima za rad sudova i Državnog tužilaštva, čini se da veći stepen finansijske nezavisnosti pravosuđa – kao strateški cilj - nije ostvaren. Iako su posebne budžetske jedinice, sudstvo i tužilaštvo nemaju odlučujuću ulogu u kreiranju sopstvenih budžeta, koju ima izvršna vlast.

Crnogorsko pravosuđe mora da doživi odgovarajuću racionalizaciju. Međutim, dok se planiranje i sprovođenje racionalizacije ne okonča u skladu s evropskim pokazateljima, neophodno je omogućiti da pravosuđe adekvatno funkcioniše. Iznosi koji se opredjeljuju za rad pravosudnih institucija su, po pravilu, bili manji od iznosa koje su pravosudne institucije predlagale.

Ne poštuje se zakonska obaveza da se omoguće sredstva za rad Centra za obuku u sudstvu i tužilaštvu u iznosu od 2% opredijeljenog budžeta za sudstvo i državno tužilaštvo.

Iako Zakon o sudovima propisuje da se sredstva za rad sudova obezbjeđuju u bužetu Crne Gore i da sudovi samostalno raspoložu ovim sredstvima, ova obaveza se i dalje ne poštuje dosljedno, s obzirom na to da Zakon o budžetu i dalje ne prepoznaje sudove kao samostalne budžetske jedinice. Posledica je da sudovi, odnosno državna tužilaštva, ne znaju precizno koji iznos sredstava je opredijeljen za njihov rad na nivou budžetske godine. Postojeći sistem otpusta odobrenih budžetskih sredstava uz saglasnost Ministarstva finansija ograničava eksternu nezavisnost pravosudnih institucija, koje faktički ne mogu raspolagati odobrenim budžetskim sredstvima bez prethodne saglasnosti institucija izvršne vlasti.

#### Preporuke:

1. Zakonom o budžetu za 2018. godinu opredijeliti dovoljna budžetska sredstva za rad sudova i državnih tužilaštava, u skladu sa predlozima Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta.
2. Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu omogućiti korišćenje sredstava opredijeljenih budžetom.
3. Zakonom o budžetu za 2018. godinu sudove i državna tužilaštva prepoznati kao samostalne budžetske jedinice u skladu sa Zakonom o sudovima.
4. Omogućiti raspodjelu budžetskih sredstava po sudovima, odnosno državnim tužilaštvima da bi predsjednici sudova, odnosno rukovodioci državnih tužilaštava mogli da prate opredijeljena sredstva za potrebe suda, odnosno državnog tužilaštva.

### 1.1.7 JAČATI PRAVNIČKO OBRAZOVANJE

U okviru strateške smjernice koja se odnosi na jačanje pravničkog obrazovanja AP je predvidio realizaciju dvije mjere – Obuka studenata sa specijalističkih studija (1.1.7.1) i učestvovanje sudija i državnih tužilaca na pravnim klinikama (1.1.7.2). Akcioni plan za poglavlje 23 ne sadrži mjere koje se odnose na jačanje pravničkog obrazovanja.

U okviru prve mjere je bilo predviđeno potpisivanje memoranduma o saradnji između pravosudnih institucija i pravnih fakulteta. Sa druge strane, realizacija obaveze učešća sudija i državnih tužilaca na pravnim klinikama predviđena je nakon izrade plana i programa za njihovim učestvovanjem na programima kliničkog obrazovanja. Izvještaji o realizaciji AP 2014-2016 sadrže jedino informaciju o potpisivanju memoranduma o saradnji Vrhovnog suda Crne Gore sa jednim privatnim fakultetom, Pravnim fakultetom Univerziteta Donja Gorica (UDG), iz 2014. godine. Iz navedenog se može zaključiti da ova strateška smjernica nije realizovana.

#### Preporuka:

1. Izmijeniti mjeru 1.1.7.2. u Unaprjeđenje programa kliničkog obrazovanja, i to prvenstveno na državnom Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore na kome su pravne klinike već duži niz godina sastavni dio nastavnih programa na posljednjoj (specijalističkoj) godini studija. Ovo podrazumijeva da se programi kliničkog obrazovanja usklade sa potrebama studenata da na završnim godinama stiču praktične vještine koje će ih pripremiti za budući profesionalni angažman u pravosudnim institucijama ili pravosudnim profesijama (advokati, notari, itd).

Na reviziji programa kliničkog obrazovanja treba da radi tim stručnjaka koji će biti sastavljen od predstavnika Pravnog fakulteta, Ministarstva pravde, Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužilaštva i Advokatske komore Crne Gore. Predvidjeti da se realizacija ove aktivnosti okonča najkasnije u prvom kvartalu 2018. godine, da bi se testiranje programa moglo sprovesti već u toku školske 2018/2019. godine.

## 1.2 JAČANJE NEPRISTRASNOSTI PRAVOSUĐA

Strateški cilj "Jačanje nepristrasnosti pravosuđa" treba da dovede do unaprijeđenja mehanizama za obezbjeđenje garancije nepristrasnosti pravosuđa kroz realizaciju principa slučajne dodjele predmeta, usaglašavanje etičkih kodeksa sa evropskim standardima i obezbjeđenje odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija za izvršena krivična djela (indikator uticaja 1.2).

Za primjenu ovog cilja AP za primjenu Strategije predviđa strateške smjernice:

- dosljedno poštovati princip slučajne dodjele predmeta (1.2.1);
- jačati integritet nosilaca pravosudne funkcije, uključujući prijavljivanje imovine od strane sudija i tužilaca (1.2.2);
- izmijeniti etičke kodekse sudija i državnih tužilaca (1.2.3); etičke kodekse da prate smjernice i sistematična edukacija (1.2.4);
- unaprijediti zakonske odredbe o funkcionalnom imunitetu sudija i državnih tužilaca (1.2.5).

U istom cilju, AP za Poglavlje 23 predviđa mjere i aktivnosti za primjenu ovih preporuka: poboljšati sistem nasumične dodjele predmeta i kroz modernizovanje sudske mreže (1.2.1); preispitati postupak za podnošenje zahtjeva za izuzeće i po potrebi izvršiti izmjene (1.2.2);

izmijeniti pravila o "sukobu interesa" da bi se osigurao efikasan nadzor nad prijavljivanjem imovine i mogućnost unakrsne provjere s drugim relevantnim podacima (1.2.3); efikasno praćenje i sprovođenje odredbi etičkih kodeksa (preporuka 1.2.4).

### **1.2.1 Dosljedno poštovati princip slučajne dodjele predmeta**

"Crna Gora jača sistem slučajne dodjele predmeta u svim sudovima s tri ili više sudija koristeći PRIS aplikaciju i obezbjeđuje da planirana analiza racionalizacije sudskog sistema potvrđuje obavezu uspostavljanja minimalnog broja sudija po sudu koji omogućava efektivnu slučajnu dodjelu predmeta" (prelazno mjerilo, poglavlje 23).

U 2016. godini je podešavanjem PRIS uvedena predložena inovacija da stranka može neposredno da se uvjeri u slučajnu dodjelu predmeta prilikom predaje inicijalnog akta. To još nije moguće u sudovima više instance. Metod slučajne dodjele predmeta se neuvjerljivo primjenjuje u sudovima s malim brojem sudija, gdje je jedan sudija isključivo ili gotovo isključivo zadužen za jednu vrstu predmeta. Uočeno je da se prilikom preraspodjele predmeta unutar suda novom sudiji odstupa od načela slučajne dodjele putem PRIS. Akcionim planovima u narednim fazama reforme obezbijediti praćenje primjene metoda slučajne dodjele predmeta, kao i primjenu preporuka koje se navode u nastavku.

#### Preporuke:

1. Preispitati godišnje rasporede poslova u svim sudovima, da bi se obezbijedilo da u svakom odjeljenju suda postoji najmanje dvoje sudija, odnosno da su svi sudije obuhvaćeni slučajnom raspodjelom, da bi taj metod uopšte mogao da se primjenjuje. Akcionim planom propisati mjeru kojom bi se obezbijedila provjera da li su rasporedi adekvatno izmjenjeni.
2. U sudove za prekršaje još nije uvedena automatizovana dodjela predmeta putem PRIS, pa bi praksu primjene načela slučajne dodjele predmeta u tim sudovima trebalo posebno inspekcijски nadzirati i o tome sačinjavati posebne izvještaje.
3. Iako je zakonom nedvosmisleno propisano načelo slučajne dodjele svih predmeta sudijama putem PRIS, Sudskim poslovníkom bi ipak trebalo propisati njegovu primjenu i posebno u situacijama kao što je dodjela predmeta novom sudiji, preraspodjela predmeta između sudova, dodjela predmeta u slučaju kada se prihvati zahtjev za izuzeće sudije itd, u cilju pravne sigurnosti.
4. Definisati kojim časom i danom se predmeti sudije koji je napustio sud, dodjeljuju novom sudiji, tj. kada se uključuju u sistem slučajne raspodjele, da bi se spriječile moguće zloupotrebe prilikom unosa podataka u PRIS.
5. Propisati postupak rada na hitnim predmetima, sa rokovima, kontrolom postupanja i utvrđivanjem odgovornosti za nepostupanje u roku, kao i način vođenja evidencije o hitnim predmetima u okviru sistema slučajne dodjele.
6. Sudski savjet treba da preduzme mjere da se na prijemnom pečatu na dokumentu kojim se pokreće postupak i pred višom instancom unosi i vrijeme prijema akta (čas i minut).

7. Omogućiti strankama da u slučaju sumnje izvrše kontrolu, omogućiti kontrolu i NVO koje prate reformu pravosuđa.
8. Dopunom PRIS omogućiti primjenu odredbe Poslovnika (čl. 59) koja zahtijeva da se predmet u kome je tužba povučena prilikom ponovne predaje dostavlja u rad sudiji kome je prvo dodjeljena. U međuvremenu uvesti pravilo da sudija obavještava pisarnicu o slučaju povlačenja tužbe, da bi se provjerile sve tužbe između istih stranaka podnijete u istom vremenskom periodu i onemogućile zloupotrebe.
9. Procesnim zakonima kao bitnu povredu postupka izričito propisati slučaj kada je sudio sudija koji nije izabran metodom slučajne dodjele predmeta u skladu sa Zakonom o sudovima i Sudskim poslovníkom.
10. Povećati djelotvornost pravosudne inspekcije ministarstva pravde, obavezivanjem da sprovodi češće i vanredne nadzore i bez posebnog odobrenja ministra. Povećati nadležnosti pravosudnog inspektora da pokreće nadzor nad pravosudnim organom po službenoj dužnosti, odnosno kada ima saznanja o učinjenoj nepravilnosti, tako da može da reaguje odmah i bez obavještavanja suda unaprijed.
11. Poseban inspekcijски nadzor sprovesti u sudovima za prekršaje, u kojima još nema slučajne dodjele predmeta u okviru PRIS, i o tome sačiniti poseban izvještaj.
12. Ministarstvo pravde treba više da promoviše pravosudnu inspekciju, s obzirom na to da na sajtu tog ministarstva sada nema informacija o tome kako joj se građanin može obratiti i koje su njene nadležnosti.

### **1.2.2a Izuzeće sudija i tužilaca**

AP za poglavlje 23 sadrži preporuku da se preispita postupak za podnošenje zahtjeva za izuzeće i po potrebi izvrše izmjene (1.2.2). Za primjenu ove preporuke trebalo je izvršiti analizu podnijetih zahtjeva za izuzeće i donijetih odluka po podnijetim zahtjevima na godišnjem nivou i prema rezultatima analize, ako se pokaže potreba, izvršiti izmjene pravila o izuzeću u cilju unapređenja ovog instituta kao značajnog mehanizma za jačanje nepristrasnosti sudija i državnih tužilaca (1.2.2.1).

Vrhovni sud je uradio planiranu analizu koja sadrži brođane podatke o broju zahtjeva za izuzeće koji su podnijeti u periodu 2012-2014. godine, s podacima predstavljenim u tabeli o broju usvojenih, odbijenih, odbačenih, povučenih ili riješenih na drugi način, bez statističke obrade tih podataka. Nije predstavljeno koliko su zahtjeva za izuzeće podnijele stranke, a koliko same sudije ili državni tužiocí.

Navode se najčešći razlozi za traženje izuzeća i dva predloga za izmjene Zakonika o krivičnom postupku (dopuna čl. 41 novim stavom) i člana 72 Zakona o parničnom postupku. Ovi predlozi su usvojeni u vidu izmjena zakona 2015. godine. Time Vlada ovu mjeru smatra realizovanom i o njoj dalje nije izvještavano.

MANS u izvještaju o primjeni mjera iz poglavlja 23 konstatuje da je broj odobrenih zahtjeva za izuzeće sudija u porastu, a da podaci o zahtjevima za izuzeće državnih tužilaca nisu dostupni javnosti.<sup>1</sup>

#### Preporuka:

1. Novim Akcionim planom propisati sprovođenje nove analize o podnijetim zahtjevima za izuzeće i načinom rješavanja o tim zahtjevima u periodu 2015-2017, sa propisanim sadržajem takve analize, koji uključuje podatke o podnosiocima zahtjeva i statističku obradu podataka sa zaključcima. Analizirati i efekat izmjena zakona.

#### **1.2.2. Jačati integritet nosilaca pravosudne funkcije**

U okviru ove strateške smjernice trebalo je usvojiti planove integriteta u skladu sa smjernicama MP u sudovima i državnim tužilaštvima (1.2.2.1); dosljedno primjenjivati etičke kodekse (1.2.2.2) i prijavljivati imovinu od strane sudija i državnih tužilaca (1.2.2.3).

Svi sudovi, državna tužilaštva, Sudski savjet i Tužilački savjet su usvojili planove integriteta 2016. godine, ali njihova primjena još nije zaživjela u punoj mjeri. Bez obzira na to što planovi postoje, i dalje se ne vidi efekat njihove primjene, imajući u vidu da oni treba da posluže kao efikasna sredstva za sprečavanje korupcije u pravosuđu, kao i da služe unaprijeđenju integriteta institucija pravosudnog sistema u cjelini. Informacije sadržane u planovima integriteta do sada su bile samo mrtvo slovo na papiru, jer ni jedna pravosudna institucija nije analitički prisupila primjeni planova integriteta i pripremila izvještaje ili analize.

O primjeni etičkih kodeksa vidjeti dole.

Sudije i tužioci su javni funkcioneri, u kontekstu odredbi Zakona o sprječavanju korupcije, na koje se odnose opšte odredbe o konfliktu interesa, prijavljivanja imovine i poklona, ograničenja po prestanku javnih funkcija. Uz to i članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta su obavezni da prijavljuju imovinu. Shodno informacijama iz izvještaja o realizaciji AP 2014-2016 sudije i državni tužioci, kao i članovi oba savjeta redovno prijavljuju imovinu. U toku 2016. godine nije bilo pokrenutih prekršajnih postupaka za sudije i tužioce zbog nedostavljanja Izvještaja o prihodima i imovini, dok je u dva slučaja koja su pokrenuta 2015. godine protiv jednog sudije i jednog tužioca zbog nedostavljanja Izvještaja u zakonom propisanom roku, utvrđena njihova odgovornost i izečena je jedna novčana kazna (100,00 eura sa plaćanjem sudskih troškova) i jedna sankcija opomena sa plaćanjem sudskih troškova. U toku 2016. (u periodu 1. januar – 30. septembar) za četvoro sudija su pokrenuti upravni i prekršajni postupci za utvrđivanje da li su prekršili odredbe zakona zbog dostavljanja nepotpunih /netačnih podataka u Izvještajima o prihodima i imovini. U 2016. godini okončano je 12 prekršajnih postupaka pokrenutih u 2015. godini za sudije i tužioce zbog dostavljanja nepotpunih/netačnih podataka - izečene su sankcije u 8 predmeta.

#### Preporuke:

1. Obzirom da je priprema plana integriteta kontinuirani proces, pravosudne institucije treba da t izvrše analizu primjene planova integriteta u 2017. godini i usvoje nove planove za period 2018-2019.

---

<sup>1</sup> Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, MANS, februar 2017, str. 15 <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/03/IzvjestajAP23.pdf>

2. Sudije i tužioci, kao i članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta treba da nastave sa praksom poštovanja obaveze redovnog prijavljivanja imovine. U slučajevima kada se utvrdi postojanje odgovornosti sudije/tužioca usljed nedostavljanja izvještaja u zakonom propisanom roku ili usljed dostavljanja nepotpunih /netačnih podataka u izvještajima, Sudski i Tužilački savjet treba da pokrenu postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti u skladu sa čl. 102 stav 2 tačka 11 Zakona o sudskom savjetu i sudijama. U tom kontekstu, očekuje se bolja i proaktivnija komunikacija između dva savjeta i Agencije za sprječavanje korupcije.

### **1.2.3 i 1.2.4 Poštovanje etičkih standarda u pravosuđu**

EU je naglasila značaj punog poštovanja visokih etičkih standarda u pravosuđu. Kao prelazno mjerilo u pregovorima o pridruživanju, Crna Gora treba da obezbijedi početni bilans rezultata u vidu redovnih provjera rada sudija i tužilaca i osigura da se u slučaju identifikovanih kršenja pravila efektivno primjenjuju disciplinske kazne. Crna Gora razvija praksu tumačenja disciplinskih pravila i podiže svijest među sudijama i tužiocima i o izmijenjenom Etičkom kodeksu.

Akcioni plan za primjenu Strategije sadrži strateške smjernice "Izmijeniti etičke kodekse sudija i državnih tužilaca" (1.2.3) i "Etičke kodekse prate smjernice i sistematična edukacija" (1.2.4), dok AP za 23, obezbjeđuje primjenu preporuke EU da se "obezbjedi efikasno praćenje sprovođenja odredbi etičkih kodeksa" (1.2.4). Oba plana za ostvarivanje ovih ciljeva predviđaju i informisanje građana o pravu da podnose pritužbe protiv sudija i tužilaca, sistematične obuke sudija i tužilaca, kao i da komisije za praćenje poštovanja etičkih kodeksa redovno izvještavaju o poštovanju kodeksa, analiziraju poštovanje kodeksa, i posebno poštovanje pravila o sukobu interesa sudija i tužilaca.

Etički kodeksi sudija i državnih tužilaca su usklađeni s međunarodnim preporukama. Obavještanje građana o postojanju etičkih pravila za sudije i tužioce i o komisijama za praćenje njihove primjene nije dovoljno. Prema istraživanju Udruženja sudija i NVO Građanska alijansa većina građana nije čula za kodekse ili nije sigurna da postoje, a samo 16% je znalo da postoje komisije koje prate njihovu primjenu.

Internet stranica Sudovi Crne Gore ne sadrži informaciju kome građani mogu da prijave sudiju koji krši Kodeks, za razliku od stranice Vrhovnog državnog tužilaštva koja sadrži takvo uputstvo u odnosu na državne tužioce. Etički kodeks sudija nije vidljivo istaknut na portalu Sudovi Crne Gore.

Izrađene su brošure o Etičkom kodeksu sudija i Tužilačkom kodeksu etike i distribuirane uz dnevni list *Pobjeda*, iako taj list nema najveći tiraž. Pomenuto istraživanje javnog mnjenja je pokazalo da su brošure imale najmanji uticaj na informisanje građana.

Obuke sudija i tužilaca o poštovanju kodeksa se sprovode. U poglavlju o jačanju odgovornosti pravosuđa (1.3) je zaključeno da radnje disciplinskih prekršaja i za sudije i državne tužioce nisu precizne i da se ne razlikuju od povreda etičkih kodeksa, što stvara pravnu nesigurnost i ne doprinosi jačanju odgovornosti u pravosuđu. Ovo pogoduje tendencijama da se pribjegava kažnjavanju za kršenje etike, koje ne podrazumijeva sankciju, umjesto da se pokreće disciplinski postupak.

U dijelu ovog izvještaja u kome se govori o odgovornosti i napredovanju, objašnjeno je i kritikovano rješenje po kome kršenje Etičkog kodeksa kod sudija ne utiče na napredovanje čak iako sudija više puta prekrši Kodeks, i to bez obzira na težinu povrede pravila etike. Kod državnih tužilaca je pravilo o ocjenjivanju bolje formulirano, ali takođe ne obezbjeđuje da kršenje etike utiče na napredovanje. Uz to, u slučaju i sudija i tužilaca, kršenje samo jednog dijela Kodeksa može da utiče na ocjenjivanje i napredovanje, što svakako ne doprinosi jačanju odgovornosti u pravosuđu.

Godišnje izvještavanje komisija o primjeni kodeksa svodi se na puki formalizam i prepričavanje donijetih odluka. Komisija za Etički kodeks sudija nije ni svjesna obaveze da treba da sačinjava godišnje analize o primjeni Kodeksa s osvrtom na poštovanje pravila o sukobu interesa i prijavljivanje imovine, dok se Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca zadovoljava konstatacijom da nije bilo podnijetih prijava zbog neprijavlivanja imovine od strane državnih tužilaca, bez provjere da li je u praksi bilo takvih slučajeva zbog kojih je protiv tužilaca pokrenut i disciplinski postupak.

Od osnivanja 1. oktobra 2011. godine do 31. decembra 2016. godine, dakle, u periodu od pet godina i tri mjeseca, Komisija za etički kodeks sudija je odlučivala o ukupno 47 inicijativa za utvrđivanje kršenja Kodeksa. Od toga je u pet slučajeva utvrdila povredu Kodeksa (10,6%), u 32 slučaja nije utvrdila kršenje Kodeksa (68%), u 8 slučajeva se proglasila nenadležnom (17%), u jednom slučaju je podnosilac odustao pa je obustavljen postupak, i u jednom je inicijativa odbačena. O jednom slučaju u kome je pritužba bila podnijeta Sudskom savjetu protiv članica Komisije, Komisija se ni na koji način nije izjasnila, a Savjet se proglasio nenadležnim. Akcija za ljudska prava je sačinila poseban izvještaj o petogodišnjem radu ove komisije, koji sadrži analizu svih odluka.

Rad Komisije za Etički kodeks sudija je neuvjerljiv jer njene odluke po pravilu ne ostavljaju utisak objektivnosti. Komisija nije temeljno utvrđivala činjenično stanje, već je u većini odluka koje je donijela u meritumu (19 od 37) nekritički prihvatila izjašnjenja sudije, bez uzimanja u obzir drugih izvora informacija i uz nejasna i nepotpuna obrazloženja. Iz obrazloženja odluka se ne može uvijek zaključiti na što su se pritužbe konkretno odnosile, na osnovu čega je Komisija donijela odluku, kao ni zašto nije odlučeno o svim navodima pritužbe ili zbog čega je Komisija zaključila da nije trebalo da bude nadležna u konkretnom slučaju.

Najvažnije je to što su propuštene prilike da se protumači da li se određena postupanja sudije, obuhvaćena inicijativama za utvrđivanje kršenja Kodeksa, mogu smatrati kršenjima Kodeksa, a što bi bilo važno za njegovu buduću primjenu. Primjera radi, nije odgovoreno na pitanje da li je etično da sudija u presudi konstatuje "nemoguće je da najviši državni funkcioner Crne Gore vodi nemoralan život", kao i na razna druga važna pitanja za razvoj etične prakse.

Komisija za praćenje primjene Kodeksa tužilačke etike je od osnivanja u maju 2014. do kraja 2016. godine odlučila u četiri slučaja, od kojih je u dva utvrdila kršenje etičkog kodeksa. Iako su dati razumljivi razlozi za zaključke, Komisija nije objasnila na koji način je utvrdila činjenice na kojima ih je utemeljila.

U radu obje komisije je uočeno da se postupanje koje odgovara radnji disciplinskog prekršaja tretira kao kršenje Kodeksa, bez obrazloženja zašto nije pokrenut disciplinski postupak u skladu sa zakonskom obavezom.

### Preporuke:

1. Etički kodeks sudija vidljivo istaći na portalu [www.sudovi.me](http://www.sudovi.me) zajedno s uputstvom za građane o tome kome i kako mogu da prijave njegovo kršenje.
2. U saradnji s medijima obavještavati javnost o etičkim kodeksima za sudije i državne tužioce i o praksi komisija koje prate njihovu primjenu.
3. Godišnji izvještaji o radu komisija treba da sadrže analize poštovanja etičkih kodeksa sa posebnim djelovima o poštovanju pravila o sukobu interesa, na osnovu AP za 23 (1.2.4.5). Izvještaji bi trebalo da sadrže zapažanja i predloge članova komisija, a ne samo preporučavanje donijetih odluka.
4. Komisije bi morale uverljivije da utvrđuju činjenično stanje i obrazlažu svoje odluke.
5. U svakom slučaju u kojem postupanje sudije ili tužioca odgovara opisu disciplinskog prekršaja, komisija treba da prekine postupak i podnese predlog za pokretanje disciplinskog postupka ili da obrazloži zašto smatra da to ne treba da učini.

Slijede preporuke iz posebnog izvještaja o radu Komisije za Etički kodeks sudija (koje ne sadrži ostatak ovog izvještaja u dijelu o odgovornosti u pravosuđu):

1. Sadržaj evidencije iz čl. 130 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama dopuniti da uključi i utvrđena kršenja Kodeksa.
2. Pravila za ocjenjivanje sudija izmijeniti tako što će se prilikom ocjenjivanja voditi računa o težini kršenja Kodeksa, i ukinuti razlikovanje u vrednovanju kršenja Kodeksa koje utvrdi Komisija i usvajanja pritužbe na rad sudije od strane Sudskog savjeta.
3. Propisati razloge za razrješenje i postupak razrješenja svih članova Komisije, razloge za njihovo izuzeće, postupak izuzeća i zamjenu u takvoj situaciji.
4. Poslovníkom propisati da Komisija može da razmatra i anonimnu prijavu.
5. Član 12 Kodeksa i čl. 9 Poslovníka o radu Komisije za etički kodeks sudija dopuniti da propišu obavezu Komisije da pored ocjene navoda iz inicijative i pribavljanja izjašnjenja sudije protiv kojeg je inicijativa podnijeta, izvodi i druge dokaze radi provjere navoda inicijative i utvrđivanja potpunog činjeničnog stanja.
6. Komisija bi trebalo da sa dužnom pažnjom postupa po svakoj podnijetoj inicijativi i u svojim odlukama odgovori na sve navode podnosilaca, da obrazloži da li neke od njih odbacuje zato što za njih nije nadležna ili zato što ih smatra neosnovanim.
7. Komisija treba da cijeni poštovanje pravila propisanih Kodeksom tako što će svoje ocjene uvijek jasno vezivati za konkretna etička pravila i obrazložiti koji aspekti ponašanja i rada sudija mogu biti predmet njenog postupanja, posebno u odnosu na zakonit i ažuran rad sudija (uključujući zakonitost odluka sudija i poštovanje procesnih zakona u pogledu rokova i načina postupanja u konkretnim predmetima).



8. Komisija bi morala posebno temeljno da ispituje slučajeve u kojima se ukazuje na pristrasno postupanje sudija prema dugogodišnjim kolegama sudijama koji onda postanu advokati i da odluke u takvim slučajevima detaljno obrazloži.
9. Postojeći sastav Komisije koji je jednoglasno donio odluke koje se komentarišu u izvještaju bi trebalo promijeniti.
10. Precizirati nadležnost Sudskog savjeta da postupa po pritužbama.
11. Propisati pravo svih podnosilaca inicijative da upute prigovor Sudskom savjetu protiv odluke Komisije, kako bi se obezbijedila revizija njenog rada za slučaj površnog postupanja kakvo se u izvještaju kritikuje.
12. Sudski savjet bi morao da zauzme aktivnu ulogu u pogledu praćenja primjene Etičkog kodeksa sudija, umjesto da se proglašava nenadležnim za pritužbe kojima se ukazuje na neetično ponašanje koje narušava ugled sudstvu.

### **1.2.5. Unaprijediti zakonske odredbe u odnosu na Ustavom određeni funkcionalni imunitet sudija i državnih tužilaca**

U okviru ove strateške smjernice predviđena je realizacija jedine mjere - omogućiti da sudije i državni tužioci odgovaraju za izvršena krivična djela, a da građansku odgovornost za štetu koju pričinu u radu snosi država sa pravom regresa (1.2.5.1), i navodi se da je realizovana usvajanjem Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o Državnom tužilaštvu. Ovi zakoni sadrže odgovarajuće članove (čl. 104 ZSSS i čl. 102 ZDT).

Prema dostupnim informacijama nije bilo slučajeva u kojima je funkcionalni imunitet sudije, odnosno državnog tužioca spriječio vođenje krivičnog postupka.

## **1.3. JAČANJE ODGOVORNOSTI PRAVOSUĐA**

EU je naglasila značaj pravičnih i nepristrasnih disciplinskih postupaka i pozvala Crnu Goru da obezbijedi redovne i djelotvorne kontrole rada sudija i aktivno promoviše etičko ponašanje u pravosudnom sistemu. EU je ohrabrila Crnu Goru da uspostavi djelotvoran žalbeni mehanizam za „korisnike pravde“, podigne svijest o njegovom postojanju, i osigura da integritet bude eksplicitan kriterijum u procjeni, napredovanju i imenovanju na više funkcije. Očekivani su rezultati u pogledu dosljednih i destimulativnih disciplinskih mjera.

U okviru strateškog podcilja Jačanje odgovornosti pravosuđa, Strategija predviđa pet strateških smjernica, od kojih je iz AP 2014-2016 izostavljena posljednja:

- razlozi za disciplinsku odgovornost sudija i državnih tužilaca treba da budu dovoljno objektivni, radnje razloga za disciplinsku odgovornost treba da budu jasno propisane u zakonu da bi se onemogućilo diskreciono odlučivanje u disciplinskom postupku (1.3.1);
- napraviti razliku između lakših, težih i najtežih osnova za disciplinsku odgovornost i unaprijediti sistem sankcija koje se mogu izreći u disciplinskom postupku da odgovaraju principu proporcionalnosti (1.3.2);
- revidirati dvostruku ulogu Disciplinske komisije, koja ne treba da inicira i vodi postupak (1.3.3);

- jasno precizirati osnov za razrješenje državnih tužilaca (1.3.4), i
- kontinuirano pratiti objektivnost i transparentnost postupaka odgovornosti sudija i državnih tužilaca (ove smjernice nema u AP).

AP 23 u odnosu na iste izmjene zakona precizira da treba propisati "poštovanje principa proporcionalnosti između disciplinskog prekršaja i disciplinske sankcije" (1.3.1.2).

Strateška dokumenta razdvajaju reformu i praćenje disciplinske i etičke odgovornosti sudija i državnih tužilaca u dva različita podcilja, pa disciplinska odgovornost spada u "Jačanje odgovornosti pravosuđa", a poštovanje etike u "Jačanje nepristrasnosti". Međutim, smatramo da je neophodno da se u cilju jačanja odgovornosti u pravosuđu zajedno sagledaju pravila o disciplinskoj i etičkoj odgovornosti i njihova primjena.

Sve planirane mjere i aktivnosti u vidu promjena zakona i uspostavljanja baze podataka o postupcima utvrđivanja odgovornosti (AP23 1.3.1.4) Vlada smatra realizovanim. Preostaje samo sprovođenje postupaka utvrđivanja odgovornosti sudija i državnih tužilaca u skladu sa zakonom i izvještavanje o tome u godišnjim izvještajima o radu Sudskog i Tužilačkog savjeta (AP 1.3.4.1b).

Međutim, novi zakoni iz marta 2015. godine nisu potpuno ispunili zadatke, bilo zato što su neke od njih propustili da ispune tako što nije propisana primjena principa proporcionalnosti prilikom izricanja disciplinskih prekršaja iz AP 23, 1.3.1.2, ili što to nisu učinili na način koji odgovara potrebama, npr. nisu dovoljno precizirane radnje prekršaja koje bi diskreciono odlučivanje o odgovornosti sudija i državnih tužilaca svelo na minimum, u skladu sa AP 1.3.1.

Iako je Ustav izmjenjen, a novi zakoni precizirali uslove za vođenje disciplinskih postupaka protiv sudija i državnih tužilaca i osnažili postupak skidanja funkcionalnog imuniteta sudijama i tužiocima, u praksi ni jedan državni tužilac nije bio razriješen ni disciplinski kažnjen 2015. i 2016. godine. Troje sudija je disciplinski kažnjeno opomenom 2015. godine, na osnovu prethodnog zakona, dok u 2016. godini nije bilo disciplinskog kažnjavanja sudija.

U 2015. godini su podnijeta četiri predloga za pokretanje disciplinskih postupaka protiv državnih tužilaca, ali ni jedan nije prihvaćen, dok u 2016. godini nije bio podniet ni jedan takav predlog. Tužilački savjet nije dostavio odluke o ova četiri predloga u zakonom propisanom roku.

U 2016. godini, podniet je jedan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, koji je Disciplinsko vijeće Sudskog savjeta odbacilo zato što je "podniet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj", bez drugog obrazloženja, iako je radnja odgovarala opisu prekršaja. Predlog je onda dostavljen Komisiji za Etički kodeks, koja je utvrdila kršenje Kodeksa. Time je umanjen stepen odgovornosti, jer za razliku od disciplinskih prekršaja, kršenje etike nije praćeno sankcijom, već samo posredno i neznatno utiče na napredovanje i razrješenje sudije i državnog tužioca.

Radnje disciplinskih prekršaja nisu dovoljno precizne i ne razlikuju se od povreda etičkih kodeksa, pa takvo stanje stvara pravnu nesigurnost i ne doprinosi jačanju odgovornosti u pravosuđu. U praksi se pribjegavalo kažnjavanju za kršenje etike, bez obrazloženja zašto se u konkretnom slučaju ne radi o disciplinskom prekršaju. Definicije devet disciplinskih prekršaja za sudije se podudaraju sa 21 odredbom Etičkog kodeksa za sudije, a definicije sedam disciplinskih prekršaja za tužioce sa devet odredbi Kodeksa tužilačke etike. Riječi "bez opravdanog razloga" u opisu radnji disciplinskih prekršaja, kao i definicije radnji pojedinih prekršaja dozvoljavaju izbjegavanje odgovornosti za ozbiljne propuste u radu i kršenje zakona.

Zakonima nije propisana primjena principa proporcionalnosti prilikom odlučivanja o disciplinskom prekršaju i sankciji, kako je planirano mjerom 1.3.1.2 AP 23, pa se ne uzima u obzir, na primjer, težina nastupjele posljedice prilikom određivanja disciplinske sankcije, i ne zna se koje će se okolnosti uzimati u obzir, a koje ne, što ne doprinosi pravnoj sigurnosti.

Nejasan odnos disciplinske i etičke odgovornosti pogoršavaju odredbe ZSSS (čl. 110, st. 3) i ZDT (čl. 110, st. 2), kojima se sugeriše ovlaštenim predlagачima za pokretanje disciplinskog postupka da se, kada postoji osnovana sumnja da je sudija ili tužilac izvršio disciplinski prekršaj, obrate Komisiji za Etički kodeks zahtjevom za davanje mišljenja da li je to ponašanje u skladu sa Kodeksom. U situaciji kada disciplinske i etičke obaveze sudija nisu jasno razgraničene, ova odredba dodatno stvara prostor za izbjegavanje pokretanja disciplinskog postupka i utvrđivanja odgovornosti za disciplinske prekršaje.

Krug ovlašćenih predlagачa za pokretanje disciplinskog postupka je ostao previše ograničen, pa članovi Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta pojedinačno, kao ni većina u savjetu ne može da pokrene postupak. Komisija za Etički kodeks sudija nije pokrenula disciplinski postupak u najmanje tri slučaja u kojima je bilo osnova za to, a Komisija za Tužilački kodeks etike nije pokrenula disciplinski postupak u jednom od dva slučaja koja je razmatrala 2016. godine.

Iako se svake godine u godišnjim izvještajima o radu Državnog tužilaštva nalaze zabrinjavajući podaci o broju odbačenih krivičnih prijava zbog zastarjelosti krivičnog gonjenja (dok se podatak o zastarjelosti krivičnog gonjenja u predmetima u radu sudova ne objavljuje, što posebno zabrinjava), izostaje ispitivanje razloga za nastupanje zastarjelosti i utvrđivanje odgovornosti državnih tužilaca i sudija za takvu posljedicu. Sudija i državni tužilac koji neopravdano neažurnim postupanjem prouzrokuje zastarjelost prekršajnog i krivičnog gonjenja odgovara samo za teži disciplinski prekršaj, koji ne dovodi do razrješenja, već podrazumijeva novčanu kaznu i/ili zabranu napredovanja u trajanju od samo dvije godine.

Iako jedan broj sudija i državnih tužilaca poslednjih godina nije prijavljivao imovinu u skladu sa zakonom, nijednom zbog toga nije pokrenut disciplinski postupak u skladu sa zakonom koji takvo postupanje prepoznaje kao disciplinski prekršaj za sudije i tužioce.

#### Preporuke:

1. U novi AP uvrstiti zaboravljenu smjernicu "kontinuirano pratiti objektivnost i transparentnost postupaka odgovornosti sudija i državnih tužilaca".
2. Obezbijediti da sve odluke koje se tiču disciplinske odgovornosti, uključujući i one o odbacivanju predloga za pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti, imaju odgovarajuće sadržajna obrazloženja, koja rad tijela koje donosi odluku čine transparentnim.
3. Uporediti odredbe etičkih kodeksa sudija i tužilaca sa disciplinskim prekršajima iz članova 108 ZSSS i ZDT i obezbijediti njihovo jasno razlikovanje.
4. Obrisati odrednice "bez opravdanog razloga" iz opisa radnji prekršaja u čl. 108, st. 2, tač. 1, st. 3, tač. 2, 3 i 5 i st. 6, tač. 1 ZSSS, odnosno čl. 108, st. 2, tač. 1, st. 3 tač. 1 i st. 6, tač. 1 ZDT, koje mogu dovesti do proizvoljnog propuštanja utvrđivanja odgovornosti.
5. Preispitati opravdanost formulacija prekršaja iz čl. 108, st. 3, tač. 3 i 4 ZSSS, prema kojima se toleriše neopravdano trostruko prekoračenje zakonskog roka za izradu

presude u dva predmeta i propuštanje da se traži obavezno izuzeće u čak dva predmeta u toku samo jedne godine.

6. Propisati princip proporcionalnosti po uzoru na čl. 59 Zakona o Vrhovnom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine "Principi za određivanje mjera".
7. Obrisati odredbu čl. 110, st. 3 ZSSS i čl. 110, st. 2 ZDT.
8. Izmjenom čl. 110, st. 1 ZDT i čl. 110, st. 1 ZSSS obezbijediti da disciplinski postupak može da pokrene i svaki član Tužilačkog/Sudskog savjeta ili Tužilački/Sudski savjet i disciplinski tužilac.
9. Dodati stav zakona u kome jasno navesti da svako ima pravo da inicira podnošenje predloga za pokretanje disciplinskog postupka protiv državnog tužioca i sudije.
10. Imajući u vidu da sudija i državni tužilac čine teži disciplinski prekršaj ako "bez opravdanog razloga ne postupaju u predmetima u zakonom utvrđenim rokovima, pa uslijed toga nastupi zastarjelost..." (čl. 108, st. 2, tač. 1 ZDT; čl. 108, st. 3, tač. 2 ZSSS), obezbijediti da se povodom svakog predmeta u kome zastarjelost nastupi, formira komisija za sprovođenje ispitnog postupka utvrđivanja odgovornosti za nastupanje zastarjelosti u konkretnom slučaju.
11. Razmotriti da se obezbijedi i utvrđivanje odgovornosti rukovodioca državnog tužilaštva, odnosno predsjednika suda za nastupanje zastarjelosti zbog propuštanja adekvatnog nadzora i ubrzanja postupanja u predmetu u kome se zastarjelost bliži.
12. Citirani prekršaj iz čl. 108, st. 3, tač. 1 ZSSS i ZDTs najtežom posljedicom u vidu nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja treba propisati kao najteži prekršaj, koji dovodi do razrješenja.
13. Propisati i u praksi obezbijediti da se kažnjavanje sudije/tužioca u prekršajnom postupku koji pokrene Agencija za borbu protiv korupcije računa kao utvrđivanje disciplinske odgovornosti za prekršaj iz čl. 108, st. 3, tač. 8 ZDT i čl. 108, st. 3, tač. 11 ZSS, unosi u evidenciju (personalni list) i da podrazumijeva sankciju zabrane napredovanja (u roku od četiri godine), koja je inače predviđena za teži disciplinski prekršaj kao što je i taj. Izbeći vođenje dva postupaka zbog istog prekršaja i dvostruko novčano kažnjavanje.
14. Precizirati zakonski osnov za razrješenje sudija i državnih tužilaca da bi se izbjeglo razlikovanje Ustavnih i zakonskih odredbi u odnosu na razrješenje zbog izvršenog krivičnog djela.
15. Iz evidencije posle četiri godine brisati samo podatke o lakšim prekršajima, ne i težim.
16. Zabranu napredovanja, kao sankciju za teže prekršaje, produžiti na četiri godine.
17. Sastav Disciplinskog vijeća izmjeniti tako da većina članova ne budu iz reda sudija i tužilaca, u skladu s preporukom Venecijanske komisije.
18. Propisati kratak rok za odlučivanje o privremenom udaljenju.
19. Zaštititi osobe na porodijskom odsustvu od vođenja disciplinskih postupaka.

20. Protiv odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti obezbijediti žalbu vijeću Ustavnog suda, a ne Vrhovnog suda, kao što je sada slučaj, da bi se izbjegao kolegijalni sukob interesa.
21. Precizirati nadležnost Sudskog i Tužilačkog savjeta da primaju pritužbe.
22. U skladu s izričitom kritikom Venecijanske komisije preispitati opravdanost odredbe člana 62 Zakona o sudovima kojom je ozakonjena pojedinačna kontrola postupanja sudija nižeg suda od strane sudija Vrhovnog suda, mimo postupka po pravnim ljevovima, postupka ocjenjivanja ili disciplinskog postupka.

## 2. JAČANJE EFIKASNOSTI PRAVOSUĐA

U Strategiji reforme pravosuđa (2014-2018) je navedeno da su glavni problemi koji opterećuju efikasnost pravosudnog sistema zaostali predmeti, dugo trajanje sudskih postupaka i neadekvatna pravosudna mreža.<sup>2</sup>

U okviru poglavlja 23, Crna Gora se obavezala da ispuni tri zahtjevna privremena mjerila, koja se odnose na razvoj "valjanog statističkog kapaciteta na osnovu smjernica pravosudne statistike Evropske komisije za efikasnost pravde (CEPEJ)", "nastavak racionalizacije pravosudne mreže ... koja treba da dovede do zatvaranja svih neodrživih malih sudova", i "ostvarene rezultate u daljem smanjenju zaostalih slučajeva u sudovima ... uz povećanu upotrebu alternativnih mjera kao što je medijacija, sudsko poravnanje i arbitraža".

Strateški cilj jačanja efikasnosti pravosuđa predviđen je kroz realizaciju sljedećih mjera:

- 2.1. Racionalizacija pravosudne mreže i prekršajnog sistema
- 2.2. Unaprjeđenje krivičnog i građanskog zakonodavstva
- 2.3. Smanjiti broj zaostalih predmeta
- 2.4. Unaprijediti sistem pravosudnog menadžmenta i administracije
- 2.5. Unaprjeđenje alternativnih načina rješavanja sporova
- 2.6. Dalji razvoj pravosudnog informacionog sistema (PRIS)

Akcionni plan za poglavlje 23 takođe sadrži mjere koje se odnose na jačanje efikasnosti:

- obezbijeđenje pouzdane i dosljedne pravosudne statistike i uvođenje sistema praćenja dužine trajanja postupaka (1.4.1.1 – 1.4.1.4);
- racionalizaciju sudske mreže i efikasno funkcionisanje cjelokupnog sudskog sistema uz dodatno smanjenje broja zaostalih predmeta (1.4.2.1- 1.4.2.7);
- unaprijeđenje izvršenja presuda u parničnim predmetima (1.4.3.1. – 1.4.3.4);
- obezbijeđenje efikasnog funkcionisanja Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije (1.4.4.1 – 1.4.4.9), i
- preduzimanje podsticajnih mjera koje će doprinijeti dobrovoljnoj mobilnosti sudija i tužilaca (1.4.5.1 i 1.4.5.2).

Čini se, da se i nakon dvije godine primjene nove Strategije reforme pravosuđa, ne može pouzdano govoriti o unaprjeđenju stanja u ovoj oblasti, jer zaključci Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu ukazuju na osnovni problem nepouzdanosti statističkih podataka u pravosuđu.

### 2.1. Racionalizacija pravosudne mreže i prekršajnog sistema

Strategijom reforme pravosuđa 2014 – 2018 i pratećim akcionim planom predviđeno je sedam strateških smjernica ka racionalizaciji pravosudnog sistema Crne Gore (2.1.1 – 2.1.7). U okviru pregovora u poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava, Crna Gora se obavezala da će nastaviti sa sprovođenjem racionalizacije pravosudne mreže. Takođe, u okviru ovog privremenog mjerila, Crna Gora se obavezala da sačini novu analizu potreba koja predstavlja osnov za usvajanje

<sup>2</sup> Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, 2013, str. 15.

narednih koraka u racionalizaciji što treba da dovede do zatvaranja svih neodrživih malih sudova.

Učinci prve faze racionalizacije mreže sudova su skromni i nijesu značajnije uticali na ostvarivanje većeg stepena efikasnosti pravosuđa. Prva faza racionalizacije mreže sudova nije ispunila očekivanja kada je riječ o detaljnijem i sveobuhvatnijem pristupu racionalizacije mreže sudova i državnih tužilaštava. Broj sudija je i dalje gotovo dvostruko veći od evropskog prosjeka. Mreža sudova u Crnoj Gori je „izuzetno gusta“ uz pojedine sudove koji shodno evropskim standardima i kriterijumima ne mogu da opravdaju svoje postojanje (na primjer: Osnovni sud u Danilovgradu, Osnovni sud na Žabljaku i Osnovni sud u Plavu). Ostaje veliki prostor za napredak i dalje korake u stvaranju racionalnog i efikasnog pravosudnog sistema u Crnoj Gori.

Plan racionalizacije za period 2017-2019 definiše ciljeve koji suštinski ne odlikavaju stvarne potrebe i ciljeve koji stoje pred Crnom Gorom u narednoj fazi procesa racionalizacije pravosudne mreže. Plan predviđa da će racionalizacija broja sudija u Crnoj Gori po kriterijumima koje definiše Metodologija okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija biti moguća tek 2020. godine nakon uspostavljanja novog informacionog sistema za pravosuđe. Planom nije dat odgovor na osnovna zapažanja iz CEPEJ-ovih izvještaja, kojima se konstatuju problematične tačke Crnogorskog pravosuđa. U Planu se ne pominju veoma značajne oblasti koje mogu imati efekta na dalji tok procesa racionalizacije pravosudne mreže poput primjene informacionih tehnologija u pravosuđu Crne Gore – i na koji način unapređenje primjene informacionih tehnologija može uticati na povećanje efikasnosti pravosudnog sistema Crne Gore.

#### Preporuke:

1. Jedan od prvih koraka ka daljoj racionalizaciji pravosudnog sistema Crne Gore treba da bude preispitivanje održivosti postojeće mreže sudova, kontrola povećanja broja sudija i državnih tužilaca i definisanje broja sudova i sudija približno evropskom prosjeku. Međutim, imajući u vidu sadržinu Plan racionalizacije za period 2017-2020 i mjeru kojom je predviđeno da će se dalje aktivnosti racionalizacije broja sudija i tužilaca u Crnoj Gori sprovesti tek nakon 2020. godine, ostaje neizvjesno u kom pravcu će se kretati dalje aktivnosti Vlade u odnosu na ovu veoma značajnu oblast reforme pravosuđa.
2. Na nivou Ministarstva pravde hitno oformiti Radnu grupu koja će na detaljan i sveobuhvatan način, tretirajući sva značajna pitanja i preporuke međunarodnih organizacija i eksperata, sačiniti novi Plan racionalizacije za period 2017-2020. Ovo je posebno značajno i u političkom kontekstu, jer analizirajući postojeći Plan – može se izvesti jasan zaključak da Vlada Crne Gore ne posjeduje kapacitet da nastavi sa reformskim aktivnostima u oblasti pravosuđa kao i da ne postoji politička volja da se naprave suštinski pomaci kada je riječ o racionalizaciji pravosudne mreže u Crnoj Gori.
3. Druga faza racionalizacije pravosudne mreže treba da bude fokusirana na smanjenje broja prvostepeni sudova, praćeno smanjenjem broja sudija. Razmotriti uvođenje izuzetka u odnosu na odrednicu iz orijentacionih mjerila da na dvoje sudija ide jedan savjetnik, u zavisnosti od stepena opterećenja konkretnih sudija/sudova.
4. Na bazi sprovedene analize funkcionisanja pravosudne mreže - neophodno je pripremiti plan racionalizacije mreže prvostepeni sudova, koji će u prvom redu obuhvatiti “gašenje” sudova koji sa aspekta održivosti ne mogu opravdavdati svoje postojanje. Tu u prvom redu mislimo na osnovne sudove u Danilovgradu, Žabljaku i Plavu. Takođe

Ministarstvo pravde treba da stvori uslove kroz projektne aktivnosti da se pravni stručnjaci, profesori, NVO sa razvijenim kapacitetima aktivno uključe u ovaj proces i doprinesu svojim analizama sagledavanju efekata pojedinih preduzetih mjera i aktivnosti u procesu racionalizacije pravosudne mreže.

5. Kako se u aprilu 2017. godine navršava tri godine od početka rada javnih izvršitelja potrebno je uraditi novu analizu o dosadašnjim efektima njihovog rada, kao i o uticaju njihovog rada na rasterećenje rada sudova u postupcima izvršenja. Posebnu pažnju treba posvetiti pitanju odgovornosti javnih izvršitelja u obavljanju profesionalnih funkcija koje je do sada predstavljalo ozbiljan problem.

## **2.2. Unaprjeđenje krivičnog i građanskog zakonodavstva**

Akcionim planom 2014-2016 definisano je pet strateških smjernica u ovoj oblasti (2.2.1 – 2.2.5). Akcioni plan za poglavlje 23 u dijelu koji je posvećen jačanju efikasnosti pravosuđa ne prepoznaje mjere koje se odnose na unaprjeđenje krivičnog i građanskog zakonodavstva.

U izvještajnom periodu u oblasti krivičnog zakonodavstva najznačajnije novine usvojene su kroz Zakon o specijalnom državnom tužilaštvu, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti svjedoka, Zakon o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku. Pored navedenih, u oblasti krivičnog zakonodavstva usvijeni su Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, Zakon o carinskoj službi i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična djela.

U oblasti materijalnog krivičnog zakonodavstva u prethodnom periodu su u tri navrata vršene izmjene i dopune Krivičnog zakonika Crne Gore (2010, 2011 i 2013. godine), kojim je izvršeno usklađivanje sa relevantnim međunarodnim standardima. Ministarstvo pravde je tokom 2016. godine odlučilo da formira radnu grupu za preispitivanje određenih odredaba Krivičnog zakonika Crne Gore (KZCG) i izradu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama KZCG je dat na javnu raspravu 11. januara 2017. godine. U trenutku pripreme ovog Izvještaja još uvijek nije bio usvojen Predlog zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore. Tokom javne rasprave, javnost je imala mogućnost da da komentare i predloži sugestije za izmjene i dopune Krivičnog zakonika Crne Gore. Brojni predlozi NVO su odbijeni od strane radne grupe iako su se odnosili na preporuke međunarodnih tijela kao što je Komitet protiv mučenja UN i obaveze koje je Crna Gora preuzela ratifikacijom međunarodnih konvencija (CEDAW, Istabulska konvencija, itd.).

U odnosu na praćenje usklađenosti građanskog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i pravnom tekovinom EU, izvršene su izmjene Zakona o parničnom postupku, Zakona o izvršenju i obezbjeđenju i usvojen je novi Zakon o međunarodnom privatnom pravu. Krajem jula 2016. godine usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Porodičnog zakona Crne Gore. Vlada je tokom novembra 2016. godine utvrdila prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima koji je i dalje u Skupštinskoj proceduri.

### Preporuka:

1. Neophodno je pratiti primjenu novih zakona i novousvojenih standarda i efekte njihove primjene u nacionalnom pravnom sistemu. Takođe, potrebno je u kontinuitetu razmatrati i primjenjivati preporuke za unaprjeđenje krivičnog i građanskog zakonodavstva koje predlažu relevantna monitoring tijela međunarodnih organizacija.



### 2.3. Smanjiti broj zaostalih predmeta

Akcionim planom za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016 (AP) u okviru cilja 2.3 "Smanjenje broja zaostalih predmeta" planirano je 9 strateških smjernica (2.3.1-2.3.8) i 16 mjera za koje je u polugodišnjim izvještajima Vlade navedeno da se realizuju u kontinuitetu, dok je manji broj potpuno realizovan. Pokazatelj (indikator) uticaja adekvatne primjene ovih mjera je "efikasan i djelotvoran pravosudni sistem u kome se predmeti rješavaju i izvršavaju u razumnom roku, uz podsticanje alternativnih načina rješavanja sporova".

Prema godišnjim izvještajima o radu sudova broj zaostalih predmeta iz godine u godinu po opada. Međutim, zabrinjava i opadanje stope ažurnosti sudova uprkos uvođenju notara 2011. godine i javnih izvršitelja 2014. godine. Naime, da bi se država riješila zaostalih predmeta, stopa ažurnosti mora da bude preko 100%, što znači da sudovi rješavaju godišnji priliv predmeta i povrh toga i dio zaostalih predmeta. To je postignuto 2008, 2009, 2010. i 2012. godine, ali je u 2013, 2015. i 2016. godini stopa ažurnosti opala ispod 100%, što znači da se zaostatak predmeta i dalje stvarao. Pored toga, Evropska komisija je kritikovala i nekonzistentnost podataka u pogledu stope ažurnosti za 2015. godinu.

Nejasna je i nepouzdana statistika u odnosu na broj starih predmeta. Na primjer, u godišnjem izvještaju o radu sudova 2014. godine je prikazano da je predmeta iz 1996. godine bilo mnogo manje nego što ih je prikazano u izvještaju 2015. godine, pa se postavlja pitanje gdje su predmeti bili u međuvremenu i koliko ih zapravo ima?

Izvještaji Ministarstva pravde o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku još uvijek nisu sačinjeni tako da sagledavaju ostvarenje svrhe ovog zakona – djelotvorno ubrzavanje sudskih postupaka i obezbjeđenje pravične naknade za kršenje prava. Izvještaj ne sadrži sintetizovanu statističku analizu rokova u kojima sudovi postupaju po usvajanju zahtjeva za ubrzanje postupka (kontrolnog zahtjeva). Taj nedostatak onemogućava mjerenje učinka u primjeni ovih sredstava u vidu ubrzanja suđenja i kasnije poređenje podataka. Analiza Akcije za ljudska prava o primjeni Zakona za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u periodu 2011-2015 pokazala je, pored ostalog, da je u periodu 2011-2015, usvojen svaki 4. zahtjev za ubrzanje postupka, od kojih čak 2/3 nije dovelo do ubrzanja postupka u predviđenom roku.<sup>3</sup>

Evropskom sudu za ljudska prava su 2013. godine dostavljeni polovični podaci o odlučivanju o zahtjevima za ubrzanje sudskih postupaka (kontrolni zahtjevi), na osnovu kojih je taj sud u presudi *Vukelić protiv Crne Gore* zaključio da se radi o djelotvornom pravnom sredstvu. Dostavljeni podaci znatno odstupaju od podataka iz godišnjih izvještaja o radu sudova i zaključaka iz analize HRA o djelotvornosti kontrolnog zahtjeva u praksi - kontrolnih zahtjeva je u konkretnom periodu bilo dvostruko više od broja o kome je Evropski sud obavješten, broj odbijenih kontrolnih zahtjeva je bio četiri puta veći od broja koji je taj sud imao u vidu, a kontrolni zahtjevi su u praksi najvjerovatnije bili 32% manje djelotvorni nego što je ESLJP zaključio na osnovu podataka koji su mu dostavljeni.

Primjenjuju se različite mjere za rješavanje zaostalih predmeta i pomoć sudovima koji imaju veći zaostatak ili manjak broja sudija, od mobilnosti sudija, delegiranja predmeta, unapređenja dostave, do izveštavanja o radu na starim predmetima i radu savjetnika. U Godišnjem izvještaju o radu sudova za 2016. nije posebno predstavljen učinak 9 sudija Vrhovnog suda koje rade u

<sup>3</sup> Analiza je dostupna: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/IZVJESTAJ-SUDJENJE\\_U\\_RAZUMNOM\\_ROKU\\_2011-2015.pdf](http://www.hraction.org/wp-content/uploads/IZVJESTAJ-SUDJENJE_U_RAZUMNOM_ROKU_2011-2015.pdf).

Višem sudu u Podgorici, kao što to nije bilo urađeno ni za 2015. godinu. Ovaj podatak je važan jer bi kroz rad ovih sudija trebalo sagledati realne potrebe Višeg suda u Podgorici i u kontekstu racionalizacije mreže sudova.

Praksa preraspodjele predmeta između sudova, koja se intenzivno primjenjuje, ugrožava pravo na slučajnog sudiju, stav je i Evropske komisije. Ovu mjeru često kritikuju stranke i drugi učesnici u sudskim postupcima, zato što po pravilu moraju dalje da putuju na suđenja, što stvara i dodatne troškove, kao i zbog specifične prirode nekih predmeta koje smatraju da stručnije rješavaju sudovi kojima su u primarnoj nadležnosti.

#### Preporuke:

1. Voditi tačnu statistiku prema godini inicijalnog akta ili pružiti zadovoljavajuće pisano objašnjenje za statističku nekonzistentnost u godišnjim izvještajima.
2. Akcionim planom 2017-2018 obezbijediti nastavak praćenja primjene sredstava propisanih Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku tako da se ispituje i cijeni njihova djelotvornost. Izvještaje dopuniti statističkim indikatorima o vremenu postupanja sudova nakon usvajanja kontrolnog zahtjeva i dostavljanja obavještenja, posebno u vidu poštovanja rokova, što bi dalo pouzdanu osnovu za ocjenu djelotvornosti ovog pravnog sredstva za ubrzavanje postupka.
3. Ispitati kako je došlo do toga da se Evropskom sudu za ljudska prava dostave polovični podaci u cilju unapređenja povjerenja u crnogorsko sudstvo.
4. U svim programima rješavanja starih predmeta bi trebalo analizirati strukturu predmeta po godini inicijalnog akta i prirodi, prikazati ih po sudijama i iznijeti konkretne planove kako pomoći sudijama da efikasnije rade – npr. dodjeljivanjem savjetnika, pripravnika, tehničkog osoblja, drugačijom organizacijom rada i sl.
5. Audio i video snimanje suđenja bi mnogo doprinijelo brzini vođenja postupka jer diktiranje zapisnika oduzima bar dvostruko više vremena, pored toga što i zamara sudije. U nastavku reforme predvidjeti uvođenje bar audio snimanje suđenja i transkripciju zapisnika, kao što je to uveliko praksa i u državama regiona.

#### **2.4. Unaprijediti sistem pravosudnog menadžmenta i administracije**

Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2014-2016 predviđa tri strateške smjernice u oblasti unapređenja sistema pravosudnog menadžmenta i administracije: donošenje pravilnika o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudovima (2.4.1); sprovođenje posebne programe obuke predsjednika sudova u okviru kontinuirane edukacije za unaprijeđenje imidža suda (2.4.2), i izraditi srednjoročnu i dugoročnu strategiju upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama (2.4.3). Iako postoji među strateškim smjernicama u Strategiji, smjernica koja se odnosi na razvoj programa specijalizacije i stručnog osposobljavanja nosilaca pravosudne funkcije se iz nepoznatih razloga nije našla među strateškim smjernicama u Akcionom planu.

Ministarstvo pravde je donijelo pravilnike o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i tužilaca i zaposlenih u sudovima i državnim tužilaštvima. Međutim, ovi pravilnici su i dalje zasnovani na paušalnom određivanju tzv. norme koju sudije i državni tužioci treba da ispune u toku godine, dok je tek za 2020. godinu odloženo usvajanje pravilnika koji za određivanje okvirnih mjerila rada uzima u obzir realnu složenost predmeta na kojima sudije rade, na osnovu Metodologije okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija, koju je usvojio Sudski savjet na bazi izvještaja Radne grupe za mjerenje vremena postupanja sudije u predmetu (*Case Weighting Study*). Kako je predviđeno Srednjeročnim planom racionalizacije pravosudne mreže za period 2017-2019, primjena ove Metodologije će biti moguća tek nakon uspostavljanja novog informacionog sistema u pravosuđu, a rok za realizaciju te aktivnosti je decembar 2019. godine.

Strategija upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama usvojena je u junu 2016. godine. Strategija definiše strateške pravce daljeg upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama i to: Sudskom savjetu, sudovima, Tužilačkom savjetu, državnim tužilaštvima, Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, notarima i javnim izvršiteljima za period 2016-2018. godine. Strategija se bazira isključivo na nalazima iz Analize svjetske banke, ne obezbjeđujući detaljnu analizu raspoloživih kapaciteta pravosudnih institucija sa posebnim fokusom na broj sudija, tužilaca i sudske administracije – odnosno ne daje bliže obrazloženje stvarnih potreba u pogledu razvoja ljudskih resursa pravosudnog sistema, koje podrazumijeva ne samo ulaganje u postojeće kapacitete već i potrebe za otvaranjem novih radnih mjesta ili ukidanja radnih mjesta koja predstavljaju višak u pravosudnom sistemu. Imajući u vidu da je stvaranje održivog sistema pravosudnog menadžmenta i administracije, jedan od ključnih izazova za Crnu Goru, zapažanja koja su predstavljena u ovom dijelu ne mogu se izolovano razmatrati u odnosu na ostale djelove izvještaja koji se tiču oblasti racionalizacije mreže sudova, razvoja pravosudnog informacionog sistema itd. U tom kontekstu, veoma je važno napomenuti da je od ključnog značaja preispitati sadržinu Srednjeročnog plana racionalizacije pravosudne mreže u kome je navedeno da će prve aktivnosti na racionalizaciji broja sudija biti moguće sprovesti tek nakon 2020. godine, obzirom da se za primjenu objektivnih kriterijuma koje definiše Metodologija okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija, biti primjenjiva tek nakon uspostavljanja novog pravosudnog informacionog sistema. Od ovog pitanja zavisiće i niz drugih pitanja, poput planiranja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama, zapošljavanja sudskih i tužilačkih pripravnika, angažovanje savjetnika i sudske administracije itd. Čini se da je ovo jedan od najzahtjevnijih zadataka u narednoj fazi reforme pravosuđa u Crnoj Gori.

#### Preporuke:

1. Preispitati sadržinu Srednjeročnog plana racionalizacije pravosudne mreže u kome je navedeno da će prve aktivnosti na racionalizaciji broja sudija biti moguće sprovesti tek nakon 2020. godine, obzirom da se za primjenu objektivnih kriterijuma koje definiše Metodologija okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija, biti primjenjiva tek nakon uspostavljanja novog pravosudnog informacionog sistema.
2. U AP za sprovođenje strategije za period 2017-2018 uvrstiti stratešku smjernicu iz Strategije - razvoj programa specijalizacije i stručnog osposobljavanja nosilaca pravosudne funkcije .

## 2.5. Unaprjeđenje alternativnih načina rješavanja sporova

U cilju smanjivanja opterećenja sudova i državnih tužilaštava većom upotrebom alternativnih načina rješavanja sporova, AP 2014 – 2016 previđa pet strateških smjernica: kontinuiranu edukaciju posrednika, sudija, državnih tužilaca i advokata u cilju podsticanja upotrebe alternativnog rješavanja sporova (2.5.1); praćenje i analiziranje razvoja alternativnog načina rješavanja sporova radi daljeg jačanja ovih instituta (2.5.2); usvajanje posebnog zakona o arbitraži u skladu sa pravilima UNICITRAL-a (2.5.3); podsticanje upravljačkih struktura u privrednim društvima da njihove sporove rješavaju arbitražom (2.5.4) i obezbijeđenje priznanja uspješnog rada sudija u alternativnim metodama rješavanja sporova (npr. u pogledu rasporeda radnih zadataka, ocjenjivanju) i da u praksi nema mjera koje bi ih odvrćale od toga (2.5.5). AP 23 predviđa kontinuirano sprovođenje obuka (1.4.2.7.1), promotivne aktivnosti u javnosti (1.4.2.7.2), posebno u pogledu arbitraže (1.4.2.7.3). Vlada smatra da nema nerealizovanih mjera, ili su realizovane ili se realizuju u kontinuitetu.

Iako se u Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018 konstatovalo da bi trebalo afirmisati institut posredovanja posebno u sudskim predmetima u kojima je tužena država Crna Gora, za to nije bila propisana konkretna mjera. U sporovima u kojima se država javljala kao stranka 2015. godine, uspješno je sprovedeno samo jedno posredovanje, a 2016. godine ni jedno čak nije ni pokušano. Procjenjuje se da je iz državnog budžeta u periodu od 2012-2015. godine isplaćeno oko 33 miliona eura samo za sudske troškove sporova koje je država izgubila.

Evropska komisija je u izvještaju o Crnoj Gori za 2016. godinu istakla da se alternativno rješavanje sporova ne koristi sistematski. Razlog za to je i to što sudije ne poštuju obavezu iz Zakona o posredovanju da stranke upućuju na sastanak sa posrednikom. U Crnoj Gori je 2015. godine na medijaciju bilo upućeno svega 1,5% parničnih predmeta. Ne vodi se ni evidencija o tome da li i koliko sudije pojedinačno primjenjuju tu obavezu. U izvještajima o primjeni AP 2014-2016 nema nikakvih informacija o primjeni mjere 2.5.5 kojom je trebalo obezbijediti da se priznaje uspješan rad sudija u alternativnim metodama rješavanja sporova i da u praksi nema mjera koje bi ih odvrćale od toga.

Zakon o arbitraži je usvojen krajem jula 2015. godine i usvojena su Arbitražna pravila pred Arbitražnim sudom pri Privrednoj komori Crne Gore i Arbitražna pravila Komisije Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) sredinom novembra 2015. godine. Organizovane su i promotivne aktivnosti 2016. godine, ali se u privredi i dalje po inerciji ugovara nadležnost suda, a arbitražnih postupaka ima malo.

Ostale strateške mjere usmjerene na promociju alternativnih načina rješavanja sporova, praćenje primjene takvog rješavanja sporova, obuke i podizanja svijesti su primjenjivane. Međutim, istraživanja javnog mnjenja i dalje pokazuju da javnost o tome nije dovoljno informisana, kao što ni sudije i nadležni u privrednim društvima još uvijek nisu dovoljno upoznati sa prednostima rješavanja sporova mimo suđenja.

### Preporuke:

1. Propisati konkretnu mjeru u novom Akcionom planu za primjenu Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 kojom će se Vlada obavezati da u svakom slučaju u kome je strana u sporu pristane i nastoji da se spor riješi posredovanjem ili arbitražom umjesto suđenjem, i da Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa, koji ih zastupa, postupa u skladu s tim. Obezbijedi i praćenje i analizu primjenu te mjere.

2. Novim Akcionim planom obezbijediti da država uloži mnogo više u konkretno podsticanje svih alternativnih načina rješavanja sporova. Na primjer, Vlada subvencijama treba da podstakne primjenu posredovanja, odnosno da dijelom preuzme finansiranje, tako što će finansirati sve prve sastanke sa medijatorom, finansirati sve medijacije u određenom periodu ili u određenoj vrsti postupaka.
3. Informisanje o prednostima alternativnih načina rješavanja sporova treba unaprijediti kroz intenzivniju medijsku kampanju, obezbjediti sredstva za više promotivnih aktivnosti i edukaciju sudija, tužilaca i privrednih društava.
4. Obezbijediti da posrednici postoje u svim opštinama Crne Gore, a ne samo u onima u kojima postoji sud.
5. Da bi se pratila primjena zakonske obaveze sudija da stranke upute na posredovanje, u Pravosudni informativni sistem PRIS uvesti rubrike za sudije s pitanjima da li je predmet upućen na medijaciju u skladu sa čl. 27a Zakona o posredovanju, i, ako nije, iz kojih razloga nije.
6. Sud bi strankama uz tužbu, odnosno odgovor na tužbu i poziv na ročište trebalo da dostavi brošuru o posredovanju prije započinjanja suđenja.
7. Nastaviti sa praksom organizovanja "nedjelja poravnanja" i proširiti je na sve sudove.
8. Uvesti posebno vrednovanje broja predmeta koje je sudija uputio na posredovanje dopunom Pravilnika o ocjenjivanju sudija i predsjednika sudova.
9. Posredovanje promovisati i u okviru instituta oportuniteta krivičnog gonjenja i prilikom odlučivanja o imovinskopравnim zahtjevima, u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku.
10. U novi AP uvrstiti aktivnosti za primjenu mjere 2.5.5.

Napomena: Preporuke za unapređenje kvaliteta posredovanja u Crnoj Gori vidjeti u izvještaju "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", Akcije za ljudska prava, januar 2017.

## **2.6. Dalji razvoj pravosudnog informacionog sistema (PRIS)**

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 u okviru strateškog cilja Jačanje efikasnosti pravosuđa, predviđa "dalji razvoj pravosudnog informacionog sistema (PRIS)". Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa predviđeno je da se u kontekstu realizacije ovog strateškog cilja, realizuje deset strateških smjernica (2.6.1 – 2.6.10).

U prethodne dvije godine nije došlo do pozitivnih pomaka u funkcionisanju pravosudnog informacionog sistema. Naprotiv, nedovoljna pouzdanost statističkih podataka koje proizvodi ovaj sistem, kako je ocijenjeno u izvještaju Evropske komisije, a koji se dominantno koriste za pripreme godišnjih izvještaja o radu sudova, otvaraju sumnju u pouzdanost informacija koji se nalaze u izvještajima o radu i o ukupnoj statistici koja se od strane nadležnih pravosudnih institucija predstavlja kako domaćoj tako i međunarodnoj javnosti. Tome u prilog ide i konstatacija nezavisnog eksperta EU, koji u izvještaju iz avgusta 2016. godine zaključuje da je PRIS postao „veliki teret za Crnu Goru“ na polju ispunjavanja mjera iz AP za poglavlje 23, koje su počele da se odlažu zbog problema sa PRIS-om i nemogućnosti da se on nadogradi.

Ekspert EU je u izvještaju konstatovao i znatan broj "nedokumentovanih promjena baze i strukture podataka" koje su dodatno ugrozile povjerenje u sistem i Sudski savjet koji nije preduzeo mjere da istraži ovaj navod eksperta.

Sredinom 2016. godine usvojena je nova IKT Strategija (Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa) za period 2016-2020. U Strategiji je iznijeto zapažanje da u prethodnom periodu nije postojala koordinacija između Ministarstva pravde, sudova, Državnog tužilaštva i Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija vezano za implementaciju informacionog sistema pravosuđa, što je uzrokovalo neravnomjeran razvoj i neravnomjernu funkcionalnost sistema i to da danas u Crnoj Gori ne postoji jedinstven informatički sistem na nivou pravosuđa.

Jedna od ključnih strateških smjernica u AP 2014-2016 - Ostvariti koncept "sud bez papira" (2.6.2.1) nije zaživjela u praksi. Međutim, u drugom, trećem i četvrtom polugodišnjem izvještaju ova strateška smjernica je ocijenjena da se realizuje u kontinuitetu, ali se za istu mjeru u sva tri izvještaja ne obezbjeđuju informacije o realizovanim aktivnostima, na bazi kojih bi se to moglo potvrditi. U sva tri navedena izvještaja, u koloni u kojoj se predstavlja opis realizacije aktivnosti – stoji prazno polje, uz konstataciju da se mjera "realizuje u kontinuitetu".

Normativni okvir za vođenje sudske statistike je usaglašen. Zakonom o sudskom savjetu i sudijama, Zakonom o sudovima i Uputstvom o izradi statističkih izvještaja o radu sudova u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), koje je Sudski savjet donio u decembru 2014, predviđeno je da sudsku statistiku izrađuje i objavljuje Sekretarijat Sudskog savjeta.

U Uputstvu su prihvaćene CEPEJ smjernice i pokazatelj „stopa rješavanja“ (Pokazatelj SR ili na engleskom CR – *clearance rate*) kao odnosa između novih predmeta i okončanih predmeta u datom razdoblju u procentima, čime su riješene ranije nedoumice oko problema definisanja „ažurnosti“ rada sudova u izvještajima.

Međutim, nije prihvaćena preporuka HRA da Godišnji izvještaj o radu sudova bude dopunjen objavljivanjem podataka o cjelokupnom trajanju postupka, iako u Uputstvu postoji „Tabela 4 - Trajanje postupka od podnošenja inicijalnog akta kojim se postupak pokreće do pravosnažnosti odluke“. Evropska komisija u izvještaju o Crnoj Gori za 2016. godinu konstatuje da podaci o ukupnoj dužini postupaka još nisu dostupni.

Nije prihvaćena preporuka da godišnji izvještaj treba dopuniti objavljivanjem podataka o zastarjelosti krivičnih predmeta i zastarjelosti izvršenja krivičnih sankcija pa se vođenje statistike o ovom podatku ne predviđa ni Uputstvom niti se nalazi u Godišnjem izvještaju. Podatak o zastarelosti izvršenja kazne u Godišnjem izvještaju vodi se samo u odnosu na sudove za prekršaje.

U Uputstvu nije previđeno vođenje posebne statistike u odnosu na brakorazvodne parnice, otkaz ugovora o radu, razbojništvo i ubistvo s umišljajem (prema GOJUST), što bi koristilo upoređivanju podataka sa drugim državama.

Nova IKT Strategija nije usklađena sa prioritetima Strategije reforme pravosuđa 2014-2018, jer Strategija reforme pravosuđa 2014-2018. ne predviđa izradu novog "Jedinstvenog informacionog sistema (ISP)" kako je predviđeno IKT Strategijom, pa bi je trebalo izmijeniti. Ispostavilo se da plan iz Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 da se postojeći PRIS unaprijedi nije moguć bez uspostavljanja novog informacionog sistema.

Preporuke:

U odnosu na preporuke koje su HRA i CeMI predstavili u Izvještaju u julu 2015. treba istaći sljedeće:

1. Obezbijediti istragu povodom nalaza eksperta EU o znatnom broju nedokumentovanih promjena u strukturi i bazi podataka PRIS.
2. Dopuniti Uputstvo o izradi statističkih izvještaja o radu sudova tako da uključi podatke o ukupnoj dužini sudskih postupaka, o broju zastarjelih predmeta u sudovima i izvršenja krivičnih sankcija, posebne statistike u odnosu na brakorazvodne parnice, otkaz ugovora o radu, razbojništvo i ubistvo s umišljajem (prema GOJUST).
3. Uskladiti Strategiju reforme pravosuđa i novi AP sa IKT Strategijom.
4. Obezbijediti da se novi informativni sistem napravi tako da bude otvoren i za građane, da oni putem posebne stranice, kao npr. u Hrvatskoj (<http://epredmet.pravosudje.hr/>), mogu prema dnevno ažuriranim podacima vidjeti kakav je status njihovog predmeta (čime se postiže ne samo informisanost građana, nego se i sudovi rasterećuju obaveze davanja te vrste informacija).

### 3. CRNOGORSKO PRAVOSUĐE KAO DIO EVROPSKOG PRAVOSUĐA

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 je prepoznala novi strateški cilj – Crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa. U okviru ovog cilja su planirane mjere i aktivnosti koje će Crna Gora preduzimati na polju regionalne i međunarodne pravosudne saradnje, u okviru nove faze reforme. Cilj je podijeljen na tri strateške smjernice: dalji razvoj međunarodne i regionalne pravosudne saradnje (3.1); dalji razvoj institucionalne saradnje na međunarodnom i regionalnom planu (3.2); unaprjeđenje kapaciteta nosilaca pravosudnih funkcija u oblasti primjene pravne tekovine Evropske unije (3.3).

Na planu normativnih izmjena, u oblasti međunarodne pravne pomoći u građanskim stvarima, početkom 2014. godine stupio je na snagu Zakon o međunarodnom privatnom pravu, kojim se uređuju pravila za određivanje mjerodavnog prava u privatnopravnim odnosima sa međunarodnim elementom, pravila o nadležnosti sudova i drugih organa za raspravljanje tih odnosa i pravila postupka, i pravila za priznavanje i izvršenje stranih sudskih i arbitražnih odluka i odluka drugih organa. Shodno obavezama iz procesa pridruživanja u poglavlju 24, tokom 2017. godine, na osnovu preporuka Evropske komisije i eksperata EU u cilju postizanja usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima neće se pristupiti izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, već izradi jedinstvenog zakona o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa državama članicama EU.

Na polju institucionalne saradnje, Crna Gora je 3. maja 2016. godine potpisala sporazum sa EUROJUST-om (tijelo EU koje se bavi pravosudnom saradnjom u krivičnim stvarima).

Intenziviranje međunarodne pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima zabilježeno je u toku 2015. i 2016. godine. Posebno je vidljivo povećanje predmeta u okviru pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. U dva predmeta pravne pomoći u krivičnim stvarima koji su izazvali veliko interesovanje javnosti, uočeno je da je Crna Gora zahtijevala izručenje suprotno čl. 8 stav 1 tačka 3 Ugovora o izručenju između Srbije i Crne Gore. U oba slučaja Apelacioni sud u Beogradu odbio je kao neosnovanu molbu Ministarstva pravde za izručenje državljana Crnoj Gori i pozvao se na Ugovor, koji propisuje da se neće odobriti izručenje ako je djelo zbog kojeg se traži izručenje izvršeno na teritoriji zamoljene države.

Novi elektronski sistem za praćenje predmeta pravosudne saradnje (LURIS) u potpunosti je funkcionalan od januara 2016. godine, što zapaža i Evropska komisija u svom posljednjem izvještaju o Crnoj Gori za 2016. godinu. Ovaj sistem omogućava Ministarstvu pravde da obrađuje podatke i vodi evidenciju predmeta međunarodne pravne pomoći u građanskim i krivičnim stvarima.

Imajući u vidu da je u sva četiri polugodišnja Izvještaja o realizaciji AP 2014-2016 konstatovano da u izvještajnom periodu nije bilo novih zapošljavanja u Direkciji za međunarodnu pravnu pomoć u Ministarstvu pravde, može se zaključiti da Ministarstvo pravde trenutno ne raspolaže dovoljnim kapacitetima da efikasno odgovori na brojne zahtjeve u funkciji centralnog organa komunikacije u procedurama pružanja uzajamne pravne pomoći.

Na polju unaprjeđenja kapaciteta nosilaca pravosudne funkcije i zaposlenih u pravosudnim institucijama u oblasti primjene pravne tekovine EU, obuke se sprovode u kontinuitetu.

Preporuke:



1. U novi AP uvrstiti mjeru kojom će se razmotriti izmjene i dopune bilateralnih ugovora sa zemljama regiona, imajući u vidu zaključke Analize Ministarstva pravde da su ovi ugovori u dijelu kojim je regulisana neposredna saradnja nedorečeni ili saradnju ograničavaju samo na tzv. opštu pravnu pomoć. U ovom procesu razmotriti zahtjeve koje su nevladine organizacije iznijele vladama Hrvatske i Crne Gore u dijelu uključivanja mogućnosti izručenja vlastitih građana zbog optužbi za ratne zločine.
2. Neophodno je hitno ojačati kapacitete Ministarstva pravde u pogledu zapošljavanja novih službenika u Direkciji za međunarodnu pravnu pomoć.
3. Nastaviti sa realizacijom edukativnih programa za sudije, tužioce i zaposlene u pravosudnim institucijama u oblasti primjene pravne tekovine EU.

## **4. JAČANJE DOSTUPNOSTI, TRANSPARENTNOSTI I JAVNOG POVJERENJA U PRAVOSUĐE**

### **4.1 Dalji razvoj ujednačavanja i objavljivanja sudske prakse**

U cilju ostvarivanja ujednačene i dostupne sudske prakse usklađene sa standardima Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), AP 2014-2016 predvidio je kao strateške smjernice: Raditi na ujednačavanju nacionalne sudske prakse i prakse ESLJP (4.1.1); Dalje jačati informisanost nosilaca pravosudnih funkcija o praksi Evropskog suda za ljudska prava (4.1.2); Jačati kapacitete Odjeljenja Vrhovnog suda za praćenje prakse Evropskog suda za ljudska prava pogotovo u dijelu analiziranja, prevođenja i dostupnosti cjelokupne prakse suda sudijama i državnim tužiocima (4.1.3); Unaprijediti stepen znanja i informisanosti nosilaca pravosudnih funkcija o pravnom sistemu EU, ulozi i praksi Evropskog suda pravde (4.1.4). Za primjenu ovih smjernica predviđene su mjere i aktivnosti prevoda odluka ESLJP u odnosu na Crnu Goru, izbor i prevod i drugih relevantnih odluka i njihovo objavljivanje na internet stranici Vrhovnog suda, praćenje prakse ESLJP putem PRIS i organizacija obuka. Vlada u izvještajima navodi da se ove smjernice, odnosno mjere i aktivnosti realizuju u kontinuitetu uz navođenje podataka o konkretnim sprovedenim aktivnostima.

Iako je Strategijom predviđeno da se radi na "ujednačavanju nacionalne sudske prakse i prakse Evropskog suda za ljudska prava", za to u AP nije predviđena konkretna aktivnost osim objavljivanja prevoda odluka tog suda. Takođe, iako je Strategijom propisano da treba konkretno jačati kapacitete Odjeljenja Vrhovnog suda za praćenje prakse ESLJP pogotovo u dijelu analiziranja te prakse, AP je od aktivnosti za primjenu te mjere opet predvidio samo objavljivanje prevoda odluka tog suda u slučajevima protiv Crne Gore.

Putem internet stranice Vrhovnog suda Crne Gore, sudijama, tužiocima i široj javnosti je omogućen pristup prevodima skoro svih presuda i nekoliko odluka Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru, kao i prevodima preko 80 presuda koje su donijete u važnim slučajevima protiv drugih država. Sudije i tužioci su obaviješteni da mogu koristiti i Bazu evropske sudske prakse o ljudskim pravima koja je namijenjena zemljama Jugoistočne Evrope <http://www.ehrdatabase.org/Index>, koja takođe sadrži prevode presuda koje su i klasifikovane prema članu Evropske konvencije o ljudskim pravima na koje se odnose. Sprovedene su i brojne obuke na temu Evropske konvencije za ljudska prava i o Evropskom sudu pravde. Drugim riječima, obezbijeđeni su preduslovi za dosljednu primjenu međunarodnih standarda ljudskih prava u praksi redovnih sudova i državnog tužilaštva, bez potrebe da se ljudska prava štite tek pred Ustavnim sudom ili Evropskim sudom za ljudska prava.

Presudnu ulogu u ujednačavanju sudske prakse bi morao da ima Vrhovni sud Crne Gore u skladu sa njegovom ustavnom nadležnošću. Zauzimanjem i objavljivanjem pravnih stavova i pravnih mišljenja načelnog značaja ovaj sud bi morao da obezbijedi i primjenu standarda iz prakse Evropskog suda za ljudska prava.

U kontinuiranoj obuci o međunarodnim standardima ljudskih prava moraju učestvovati i sudije i tužioci i najviših instanci. U ovom kontekstu posebno skrećemo pažnju na činjenicu da je Evropska komisija u godišnjim izvještajima o Crnoj Gori zaključila da su presude i Vrhovnog suda Crne Gore u oblasti ratnih zločina bile suprotne i domaćem i međunarodnom pravu, dok je Evropski sud za ljudska prava u devet presuda utvrdio da je Vrhovni sud Crne Gore prekršio Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, kao i da su državni tužioci u dva slučaja bili odgovorni za propust da sprovedu krivično gonjenje u slučaju torture.

### Preporuke:

1. Novim AP propisati konkretne aktivnosti u cilju ujednačavanja nacionalne sudske prakse i prakse ESLJP, poput izrade analiza presuda u odnosu na Crnu Goru kojima je utvrđeno kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima i preduzimanje konkretnih mjera da se spriječe takve i slične situacije.
2. Ojačati kapacitete Odjeljenja Vrhovnog suda za analiziranje prakse ESLJP i propisati obavezu izrade i objavljivanja godišnjih izvještaja o radu tog odjeljenja.
3. Propisati obavezu za Vrhovno državno tužilaštvo da izradi uporednu analizu prakse ESLJP koja je relevantna za rad državnih tužilaca, na primjer, u odnosu na obavezu sprovođenja djelotvorne istrage i krivičnog gonjenja povrede prava na život i apsolutne zabrane mučenja i drugog zlostavljanja, u odnosu na praksu državnog tužilaštva u Crnoj Gori, sa zaključcima i preporukama za dalje postupanje u praksi.

## **4.2. Unaprjeđenje sistema besplatne pravne pomoći**

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 u okviru strateškog cilja jačanje dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe, prepoznaje unaprjeđenje sistema besplatne pravne pomoći među ključnim ciljevima. Prepoznate su sljedeće strateške smjernice za unaprjeđenje sistema besplatne pravne pomoći: obezbijediti veći stepen informisanosti opšte javnosti o sistemu besplatne pravne pomoći (4.2.1); unaprijediti pravni okvir kroz izmjene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (4.2.2); razviti mehanizme i indikatore za praćenje kvaliteta pružanja pravne pomoći (4.2.3); unaprijediti saradnju između službi BPP pri osnovnim sudovima i NVO koje se bave zaštitom ugroženih kategorija u cilju promovisanja instituta besplatne pravne pomoći među potencijalnim korisnicima iz ove grupe (4.2.4); afirmisati sistem besplatne pravne pomoći među studentima pravnih nauka kroz realizaciju nastavnih programa kliničkog pravničkog obrazovanja na pravnim fakultetima univerziteta u Crnoj Gori (4.2.5).

Zakon je 2015. godine unaprijeđen tako što se pravo na besplatnu pravnu pomoć priznalo i žrtvama nasilja u porodici. Međutim, i dalje nije predviđena besplatna pravna pomoć u upravnim postupcima, kao ni za žrtve zlostavljanja od strane državnih službenika. Nije predviđeno ni da o trošku države, pored advokata, besplatnu pravnu pomoć mogu da pružaju i nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima, sindikati, političke partije, univerzitetske pravne klinike i drugi subjekti koji imaju potrebnu stručnost i koji već pružaju pravnu pomoć.

Kancelarije za besplatnu pravnu pomoć su otvorene u svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori. U periodu 2012-2016. godina (1.10.2016), ukupno je podnijeto 3009 zahtjeva za pružanje besplatne pravne pomoći od kojih je usvojeno 2414 (80,22%). Primjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći pokazuje da su najčešći korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć korisnici materijalnog obezbjeđenja, lica slabog imovnog stanja, u nešto manjem broju su zastupljena lica sa invaliditetom, te žrtve krivičnog djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i trgovina ljudima.

Nevladine organizacije CeMI i HRA su tokom 2016. godine realizovale istraživanje javnog mnjenja koje je pokazalo da građani i dalje nemaju dovoljno informacija i znanja o mogućnostima i pravima koje im pruža Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. Čak 78,7 % građana nije upoznato sa pravima koje im pruža ovaj Zakon.

Od prethodnog Izvještaja HRA i CeMI iz jula 2015. stanje se nije značajnije promijenilo, pa ponavljamo iste preporuke.

Preporuke:

1. U AP propisati mjeru izrade analiza sa ciljem unaprjeđenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Prioritet bi trebale da budu stručne analize o: razmatranju mogućnosti obezbjeđenja pružanja besplatne pravne pomoći u upravnim postupcima; definisanju statusa NVO kao ovlašćenih subjekata za pružanje besplatne pravne pomoći; razmatranju mogućnosti proširivanja kruga neposrednih korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć na pojedine kategorije lica poput žrtava mučenja ili zlostavljanja, djece koja ne dobijaju izdržavanje itd.
2. Neophodno je što hitnije definisati organ/tijelo za praćenje pružanja besplatne pravne pomoći i konkretna metodološka osnova praćenja rada advokata i ocjene kvaliteta pružene besplatne pravne pomoći.
3. U novi AP uvrstiti mjeru i aktivnosti za unapređenje saradnje između pravosudnih institucija i nevladinih organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć kroz definisanje (organizovanje zajedničkih događaja (okrugli stolovi, debate itd); definisanje procedura upućivanja slučajeva iz sudova na NVO; promotivne aktivnosti; istraživanja javnog mnjenja itd).
4. Nastaviti s afirmacijom sistema besplatne pravne pomoći među studentima pravnih nauka kroz realizaciju nastavnih programa kliničkog obrazovanja za mlade pravnike u Crnoj Gori.

#### **4.3. Unaprjeđenje transparentnosti rada pravosudnih institucija**

Akcioni plan za period 2014 – 2016 je u okviru ove strateške smjerice znatno sadržajni u odnosu na ranije akcione planove i sadrži set mjera: kontinuirano unaprijeđivati informisanost građana o mogućnostima dobijanja informacija od strane pravosudnih institucija (4.3.1.); dalje jačati transparentnost rada Sudskog i Tužilačkog savjeta (4.3.2); razvijati kapacitete pravosudnih institucija za odnose sa javnošću kroz organizovanje programa obuka za službenike za odnose sa javnošću (4.3.3); redovno ažurirati web stranice suda, državnog tužilaštva, Sudskog i Tužilačkog savjeta (4.3.4); unaprijediti stepen informisanosti građana o funkcionisanju vještaka, notara, javnih izvršitelja i drugih profesija (4.3.5); objavljivati sve presude na internetu bez odlaganja, kao i godišnje izvještaje o u radu sudova (4.3.6).

Iako je kreiranjem web stranica sudova donekle unaprijeđena dostupnost informacija o praktičnom radu pravosudnih organa i odlukama koje donose, rad ovih institucija u tom pogledu nije bio na zadovoljavajućem nivou, pogotvu imajući u vidu nalaze istraživanja CDT-a shodno kojima 11 sudova i dalje veoma rijetko ažurira svoje web stranice.

Portal [www.sudovi.me](http://www.sudovi.me) i dalje predstavlja najznačajniji izvor informacija za stručnu i laičku javnost koji obezbjeđuje određeni nivo informacija o funkcionisanju sudova, Sudskog savjeta i Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Na portalu se mogu pronaći pravosnažne odluke, dok sudovi i dalje ne objavljuju prvostepene (nepravosnažne) presude, pa čak ni u slučajevima koji izazivaju poseban interes javnosti, čime se ugrožava načelo javnosti rada sudova. Praksa objavljivanja pravosnažnih sudskih odluka, je i dalje spora i neažurna usljed

dugog trajanja postupka anonimizacije, što onemogućava opštu i stručnu javnost da ostvari pravovremen pristup sudskim odlukama.

U posljednje vrijeme je uspostavljena praksa da se na internet stranicama svih sudova objavljuju audio snimci završnih riječi stranaka i branioca u krivičnom postupku, kao i objava odluka vijeća, odnosno sudije pojedinca, i to u svim predmetima za koje postoji veliko interesovanje javnosti. U toku 2016. godine po prvi put je odobreno audio-vizuelno snimanje glavnog pretresa u jednom krivičnom predmetu.

Sudski i Tužilački savjet su u prethodnom periodu unaprijedili transparentnost rada u vidu objavljivanja odluka, zapisnika sa sjednica i dr, kao i u pogledu omogućavanja predstavnicima NVO da prate njihove sjednice. Postoje dokumenti u odnosu na ocjenjivanje i disciplinsku odgovornost koje Tužilački savjet nije želio da dostavi ni anonimizirane, što smatramo da nije opravdano, pa smo pokrenuli postupak protiv takvih odluka pred Agencijom za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

U prethodnom periodu uspostavljena je praksa održavanja redovnih konferencija za novinare na nivou svih sudova u Crnoj Gori, sa ciljem predstavljanja rezultata rada lokalnoj zajednici i široj zainteresovanoj javnosti putem medija na nacionalnom nivou. Ovo je svakako jedan od pozitivnih pomaka koji je napravljen u prethodnom periodu.

Transparentnost rada državno tužilačke organizacije je unaprijeđena u prethodnom periodu, uz dalji prostor za unaprjeđenje u pogledu objavljivanja integralnih tekstova potvrđenih optužnica i sporazuma o priznanju krivice na nivou svih tužilaštava.

Transparentnost rada Ustavnog suda je ograničena, s obzirom na to da ovaj sud nije razvio praksu objavljivanja odluka na svojoj internet stranici.

#### Preporuke:

1. Svi sudovi treba da uspostave praksu redovnog ažuriranja svojih web stranica, pogotovu u dijelu objavljivanja sudskih odluka koja je i dalje veoma spora zbog anonimizacije. Sudovi treba da uspostave praksu objavljivanja svih odluka – pa i prvostepenih (nepravosnažnih) pogotovu u slučajevima koji izazivaju poseban interes javnosti.
2. Iako je u posljednjem periodu unaprijeđena transparentnost državnih tužilaštava, trebalo bi objavljivati i potvrđene optužnice i sporazume o priznanju krivice.
3. Obzirom da transparentnost Ustavnog suda izaziva ozbiljnu zabrinutost, neophodno je u Akcionom planu 2017-2018 definisati dodatne mjere sa ciljem unaprjeđenja transparentnosti Ustavnog suda Crne Gore kroz objavljivanje presuda i informacija relevantnih za rad ove institucije na njihovoj web stranici.
4. AP za sprovođenje Strategije za period 2017-2018 dopuniti aktivnostima kojima će se posebno uticati na predstavnike akademske zajednice i sindikalnih organizacija da doprinesu boljem informisanju građana o radu pravosudnih organa.

#### **4.4. Unaprjeđenje sistema infrastrukture i sigurnosti pravosudnih objekata i fizičkog pristupa pravosudnim institucijama za posebne kategorije lica**

Strateški cilj koji se tiče unaprjeđenja infrastrukture i sigurnosti pravosudnih objekata i fizičkog pristupa pravosudnim institucijama za posebne kategorije lica, predviđa realizaciju četiri strateške smjernice: Unaprijediti prostorne kapacitete pravosudnih institucija (4.4.1); Kontinuirano unaprjeđivati sigurnost pravosudnih objekata i unaprjeđivati uslove za adekvatan smještaj i opremu u pravosudnim organima (4.4.2); Uložiti dodatne napore kako bi se prilazi zgradama pravosudnih institucija prilagodili licima sa invaliditetom, uz opremanje zgrada posebnim dodacima koji će licima sa invaliditetom omogućiti nesmetano kretanje i realizaciju prava na pristup pravdi u punoj mjeri u svim pravosudnim institucijama u Crnoj Gori (4.4.3); Unaprijediti pravila i prakse postupanja prema osjetljivim kategorijama (maloljetnici, žrtve, lica sa invaliditetom) (4.4.4).

Nije došlo do značajnijih promjena kada je riječ o ovoj temi. I dalje se veoma malo ulaže u izgradnju novih i adaptaciju odnosno modernizaciju postojećih zgrada pravosudnih institucija.

Bezbjednost zgrada sudova je na izuzetno niskom nivou. Analiza stanja bezbjednosti pravosudnih objekata iz maja 2016. godine ne pokazuje napredak u odnosu na stanje prikazano u analizi iz 2008. Ostalo je otvoreno i pitanje ujednačenosti edukacije kadra koji radi na poslovima obezbjeđenja, broja zaposlenih, tehničke opremljenosti i fizičkih preduslova objekata u kojima se nalaze pravosudne institucije.

Analiza pristupa sudovima licima sa invaliditetom Vrhovnog suda iz 2015. utvrdila je da stanje u pravosudnom sistemu po ovom pitanju nije na zadovoljavajućem nivou, obzirom da je od ukupno 21 suda, potpuni i nesmetan pristup prostorijama suda omogućen u samo u tri. U Osnovnom sudu u Podgorici su preduzeti radovi i napravljen je lift, ali do njega vode teška vrata, koja onemogućavaju samostalan prilaz. U zgradu u kojoj se nalaze Viši sud, Apelacioni i Vrhovni sud je ugrađen lift. Istraživanje UMHCG je pokazalo da od ukupno 10 osnovnih državnih tužilaštava, koji su UMHCG-u uopšte dostavili informacije, niti jedno nije ispunilo standarde pristupačnosti.

Direkcija javnih radova ni predstavnici pravosudnih institucija u pripremi infrastrukturnih projekata koji se tiču unaprjeđenja pristupačnosti zgrada pravosudnih institucija osobama sa invaliditetom nijesu konsultovali predstavnike nevladinih organizacija, što je dovelo do toga da se zgrade ne prilagođavaju po standardima.

S obzirom na to da preporuke koje su CeMI i HRA u julu 2015. uputili pravosudnim institucijama do sada nisu realizovane, ponovo ukazujemo da je neophodno preduzeti konkretne i hitne mjere za obezbjeđenje nesmetanog prisrupa licima sa invaliditetom svim pravosudnim institucijama.

Zakon o naknadi štete žrtvama krivičnih djela je usvojen 26. juna 2015. godine. Jedna od osnovnih karakteristika ovog zakona je da će se isti primjenjivati tek danom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Iako je time realizovana mjera iz AP, suštinski nije unaprijeđen položaj ove osjetljive kategorije ljudi. Naprotiv, imajući u vidu sadržinu zakona, i njegovu primjenu tek nakon pristupanja Crne Gore u EU, što je neizvjesno, država nije iskazala spremnost da obezbijedi efikasnu zaštitu pravnih interesa žrtava krivičnih djela nasilja. U tom kontekstu je veoma značajna inicijativa NVO Centar za ženska prava, koji je predložio da se kroz izmjene i dopune Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja detaljnije i sveobuhvatnije urede uslovi i postupak za ostvarivanje prava na naknadu štete žrtvama, kao i osnivanje, nadležnost, organizacija i finansiranje Fonda za naknadu štete žrtvama krivičnih djela nasilja.

### Preporuke:

1. U novi AP uvrstiti konkretne mjere i aktivnosti i rokove da se hitno obezbijedi pristup licima sa invaliditetom svim pravosudnim institucijama.
2. Stratešku smjernicu 4.4.3. definisati mjerom kojom će se definisati krajnji rok za obezbjeđenje fizičkog pristupa zgradama svih sudova i tužilaštava, uz prethodno utvrđivanje projektne i planske dokumentacije za izvođenje radova na pomenutim objektima u što kraćem roku.
3. Terminologiju „lica sa posebnim potrebama“ (aktivnost i indikator u okviru mjere mjere 4.4.3.1. u AP 2014-2016), uskladiti sa Konvencijom UN o pravima osoba sa invaliditetom.
4. Uključiti NVO (npr. Udruženje mladih sa hendikepom) u pripremu i realizaciju infrastrukturnih projekata koji se tiču unaprjeđenja pristupačnosti zgrada pravosudnih institucija osobama sa invaliditetom.
5. Ministarstvo pravde treba hitno da razmotri inicijativu NVO Centar za ženska prava za izmjenama Zakona o naknadi štete krivičnih djela nasilja i oformi radnu grupu koja će raditi na predlozima ove organizacije za unaprjeđenje pravnog okvira u ovoj oblasti – pogotovo u dijelu zauzimanja konačnog stava o uspostavljanju Fonda za naknadu štete žrtvama krivičnih djela nasilja koji bi se finansirao iz budžeta Crne Gore (0,1%) i iz drugih izvora (od učinilaca krivičnog djela; iz sredstava dobijenih prodajom trajno oduzete imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću; iz sredstava pribavljenih zaključenjem sporazuma o priznanju krivice; uplatama nastalim primjenom instituta odloženog krivičnog gonjenja; naplaćenih novčanih kazni; donacija domaćih i stranih fizičkih i pravnih lica; iz uplata preduzeća po osnovu ugovora o osiguranju i iz prihoda od igara na sreću itd).

## **5. RAZVOJ PRAVOSUDNIH INSTITUCIJA I DRUGIH INSTITUCIJA U FUNKCIJI PRAVOSUĐA**

U okviru petog cilja „Razvoj pravosudnih institucija i drugih institucija u funkciji pravosuđa“ planiran je razvoj Ministarstva pravde, Sudskog i Tužilačkog savjeta, Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, kao i pravosudnih i drugih profesija u funkciji pravosuđa (advokata, notara, javnih izvršitelja, posrednika, sudskih vještaka i sudskih tumača).

### **5.1. Ministarstvo pravde**

Tri strateške smjernice predviđene za razvoj Ministarstva pravde su: unapređenje stručnih kapaciteta za praćenje procesa evropskih integracija (5.1.1), kroz jačanje stručnih kapaciteta, obuke i zapošljavanje novog kadra; povećanje broja zaposlenih u Direktoratu za pravosuđe, Direktoratu za izvršenje krivičnih sankcija i Direktoratu za međunarodnu saradnju i evropske integracije (5.1.2) i kontinuirana obuka zaposlenih (5.1.3). U polugodišnjim izvještajima Vlade je navedeno da su mjere sprovedene ili se sprovode kontinuirano, osim mjere 5.1.2.1 koja se smatra nerealizovanom u dijelu povećanja broja zaposlenih (5.1.1.1).

Kasni se sa primjenom mjere kojom je predviđena reorganizacija sistematizacije i zapošljavanje novih službenika (5.1.2.1).

*Preporuka:*

1. Imajući u vidu da u Ministarstvu pravde trenutno radi tek nešto više od 60% od planiranog broja službenika (58 od 96), a da se sa zapošljavanjem novih kasni zbog kašnjenja u izradi novog Pravilnika o sistematizaciji, potrebno je hitno izraditi novi Pravilnik i na osnovu njega zaposliti kadar koji nedostaje. U odnosu na jačanje kapaciteta Ministarstva pravde za vršenje nadzora nad radom notara vidi 5.5.2, a u odnosu na Direkciju za međunarodnu pravnu pomoć, vidi poglavlje 3.

### **5.2 Sudski savjet i 5.3. Tužilački savjet**

Za odnosno Sudski savjet i Tužilački savjet vidjeti poglavlje 1.1.4 “Unaprijediti administrativne kapacitete u Sudskom i Tužilačkom savjetu”, kao i poglavlje 1.1.6 “Jačati finansijsku nezavisnost pravosuđa.”

### **5.4 Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu**

AP je predvidio stratešku smjernicu: „Unaprijediti organizacionu strukturu i institucionalne kapacitete Centra čime će se doprinijeti unapređenju ljudskih resursa Centra što će pozitivno uticati na strateško planiranje, poboljšanje evaluacije, analize potreba za edukacijom, smanjenje preklapanja između određenih aktivnosti i izradu realnih planova godišnjih programa edukacije“ (5.4.1). Primjena je planirana kroz tri mjere: „izradu procjene potreba“ (5.4.1.1) kroz izradu analize budžetskih sredstava potrebnih za finansiranje inicijalne i kontinuirane edukacije, sa preporukama o budućem modelu organizacije i funkcionisanja Centra, zatim „unapređenje i prilagođavanje zakonodavnog okvira“ (5.4.1.2) i „osiguravanje dovoljnih administrativnih kapaciteta“ (5.4.1.3). Vlada sve mjere smatra realizovanim osim posljednje, koju smatra djelimično realizovanom.

U AP za 23, u okviru preporuke 1.4.4. „Obezbijediti efikasno funkcionisanje Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije”, navodi su gotovo identične aktivnosti kao AP. Poslednji četvrti



polugodišnji izvještaj o realizaciji AP za poglavlje 23 pokazuje da je ova preporuka realizovana djelimično, jer su sredstva za rad Centra samo djelimično obezbijeđena.

Centar nije imao na raspolaganju sredstva u skladu sa Zakonom o edukaciji u sudstvu i državnom tužilaštvu. Kasnilo se sa realizacijom mjere koja je dospjela još u decembru 2015, jer Centru nijesu obezbijeđena dovoljna budžetska sredstva i nije zaposleno dovoljno ljudi u skladu s aktom o unutrašnjoj sistematizaciji.

#### Preporuka:

1. Obezbijediti potrebne uslove za rad Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, u vidu sredstava predviđenih zakonom i omogućiti zapošljavanje u Centru kako je planirano.

### **5.5. Pravosudne i druge profesije u funkciji pravosuđa (advokati, notari, javni izvršitelji, posrednici, sudski vještaci, sudski tumači)**

#### **5.5.1 Advokati**

Strateške smjernice predviđene za advokate bile su: Izmijeniti i dopuniti Zakon o advokaturi u cilju usaglašavanja sa standardima EU - u dijelu stvaranja uslova za nesmetano zastupanje advokata iz država članica EU pred pravosudnim organima u Crnoj Gori (5.5.1.1); Jačati sistem odgovornosti advokata u pogledu odgovornosti za nesavjesno pružanje pravne pomoći (5.5.1.2); Revidirati Odluku o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti (5.5.1.3), Donijeti novu Advokatsku tarifu u skladu sa izmjenama Zakona o advokaturi (5.5.1.4).

Od četiri planirane strateške smjernice u odnosu na advokate Vlada smatra da su realizovane dvije, odnosno da se neke od aktivnosti u kontinuitetu realizuju, dok nije realizovana revizija Odluke o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti, za što je bila nadležna Advokatska komora, i još nije donijeta nova Advokatska tarifa, za što ističe rok do kraja aprila 2017.

U martu 2017. je izmjenjen Zakon o advokaturi kojim su propisana pravila o radnom angažmanu advokata iz država članica EU u Crnoj Gori, koja će stupiti na snagu kad Crna Gora postane članica EU. Ovim izmjenama je predviđeno i da Vlada Crne Gore daje saglasnost na Advokatsku tarifu.

Iako suštinski nije učinjeno ništa u odnosu na jačanje sistema odgovornosti advokata u pogledu kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći, jer nisu sprovedene predviđene mjere uspostavljanja mehanizma kontrole, posebno u pogledu propisivanja jasnih i odgovornih kriterijuma za procjenu učinka i kvaliteta, kako je bilo planirano, zaključeno je da su aktivnosti realizovane jer je takav mehanizam već postojao. Drugim riječima, zaključeno je da su propisane suvišne aktivnosti jer "organ pred kojim se vodi postupak u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć pazi na kvalitet pravne pomoći po službenoj dužnosti", a Advokatska komora ima disciplinskog tužioca i sud. U ovom kontekstu je ukazano na slučaj iz 2015. godine,

kada se disciplinski tužilac oglosio nenadležnim povodom pritužbe koju su 3 NVO podnijele protiv advokata koji je po službenoj dužnosti zastupao stranu državljanku tako što praktično ništa nije uradio u korist njene odbrane, dok nadležne sudije na to nikako nisu reagovala. Ovaj slučaj, druga saznanja NVO i pretežni osjećaj bespomoćnosti klijenata kojima se inače obezbjeđuje besplatna pravna pomoć, govore u prilog uspostavljanju sistema kontrole pružanja besplatne pravne pomoći koji neopravdano nije ustanovljen. O ovom problemu se takođe govori u poglavlju 4.2.2.

#### Preporuka:

1. U novi AP ponovo uvrstiti mjeru praćenja predmeta besplatne pravne pomoći i kvaliteta pružanja te pomoći kao advokatske usluge (5.5.1.2.1) i primijeniti sve prvobitno planirane aktivnosti na ozbiljan način.
2. Izvršiti Reviziju Odluke o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti što je trebalo učiniti u 2015. godini, ili objaviti zašto to više nije potrebno.

### **5.5.2 Notari**

AP u odnosu na notare predviđa strateške smjernice: izmjene Zakona o notarima, posebno u odnosu na razloge za odgovornost i postupke za utvrđivanje odgovornosti notara (5.5.2.1), dalji razvoj notarijata u pravcu imenovanja notara na svim mjestima i službenim sjedištima (5.5.2.2), jačanje kapaciteta Ministarstva pravde i sudova u pogledu vršenja nadzora nad njihovim radom (5.5.2.3), uspostavljanje elektronskog umrežavanja svih notarskih kancelarija međusobno (5.5.2.4), omogućavanje elektronskog umrežavanja svih notarskih kancelarija sa evidencijom Uprave za nekretnine Crne Gore (5.5.2.4) i sprovođenje kontinuirane edukacije notara (5.5.2.5). Mjere predviđene navedenim strateškim smjernicama Vlada smatra realizovanim ili navodi da se sprovode u kontinuitetu.

Usvojen je Zakon izmjenama i dopunama Zakona o notarima. Dalji razvoj notarijata u pravcu imenovanja notara u svim mjestima i na svim službenim sjedištima obezbijeđen je u dijelu izvršenih godišnjih analiza rada notara i raspisivanja oglasa za imenovanje, te promocije notarijata od strane Notarske komore flajerima koji su distribuirani sudovima i javnim nastupima u medijima. U pravcu jačanja kapaciteta Ministarstva pravde i sudova u pravcu vršenja nadzora nad radom notara, sprovedene su aktivnosti na planu Analize postojećih administrativnih kapaciteta i objavljen je plan nadzora, i Analiza rada notara sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima u junu 2016. godine. Obuke notara se sprovode u kontinuitetu u skladu sa Planom Notarske komore.

Do danas u opštinama Plav, Plužine, Žabljak, Šavnik, Kolašin, Mojkovac i Andrijevica, u kojima je Pravilnikom o broju mjesta i službenih sjedišta notara za teritoriju Crne Gore predviđeno ustanovljanje službenih sjedišta notara, nije došlo do njihovog imenovanja.

Akcionim planom, kao ni posljednjim Izvještajem o njegovoj implementaciji, nisu predviđene konkretne mjere na planu motivacije odgovarajućeg kadra za vršenje notarske funkcije u ovim opštinama.

U kontekstu jačanja nadzora Ministarstva pravde, primjećuje se da iako je akcionim planom za IV kvartal 2015. godine predviđeno dodatno zapošljavanje u Direkciji za nadzor Ministarstva pravde, za vršenje nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja, ova aktivnost nije realizovana, jer se kasni za izradom Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde koja je u toku.

Iz tehničkih razloga na strani Uprave za nekretnine još uvijek nije stavljena u funkciju programska platforma za umrežavanje notarskih kancelarija sa Upravom za nekretnine. Čak se zastalo sa sprovođenjem prvobitnog plana za prethodno umrežavanje svih notarskih kancelarija međusobno zastalo jer je Notarska komora obaviještena od strane Uprave za nekretnine da će se kroz elektronski sistem Uprave istovremeno izvršiti i umrežavanje notara međusobno, simultano sa njihovim povezivanjem sa Upravom za nekretnine.

#### Preporuke:

1. Potrebno je da Notarska komora i Ministarstvo pravde zajedno utvrde plan aktivnosti i konkretnih mjera kojima se podstiče motivacija odgovarajućeg kadra za vršenje notarske službe u opštinama na sjeveru u kojim nije došlo do imenovanja nijednog notara, jer se mjere predviđene Akcionim planom nisu pokazale kao efikasne, sa posebnim akcentom na opštine Kolašin i Žabljak, a u cilju rasterećenja suda u radu u dijelu obaveznih ovjera i vođenja ostavinskih postupaka.
2. Razmotriti mogućnost subvencioniranja notara koji bi bili izabrani na području spornih opština od strane države - Ministarstva pravde u dijelu koji se odnosi na uspostavljanje, opremanje notarske kancelarije kao i zapošljavanja stručnog kadra za rad u notarskim kancelarijama, te eventualno određenih poreskih olakšica –oslobođenja, jer su u pitanju opštine sa smanjenim obimom privredne aktivnosti i malim brojem stanovnika.
3. Precizirati rok u kom Vlada treba da usvoji izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu pravde, nakon čijeg usvajanja bi se bez odlaganja moglo nastaviti sa raspisivanjem konkursa za zapošljavanje u Ministarstvu pravde radi vršenja učestalijeg i efikasnijeg nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja, radi unaprjeđenja njihove efikasnosti i kvaliteta u radu, u cilju praćenja efikasnosti u implementaciji strategijom određenih ciljeva
4. Usaglasiti Plan neposredne kontrole notara i od strane sudova, te utvrditi potreban broj i strukturu vršilaca ovakvog nadzora u dijelu kvaliteta rada u postupanju u povjerenim ostavinskim predmetima, budući da je do sada vršena samo posredna kontrola, preko šestomjesečnih izvještaja, koje notari u skladu sa Zakonom o vanparničnom postupku podnose osnovnim sudovima koji su im povjerali predmete na postupanje.
5. Nastaviti sa umrežavanjem notarskih kancelarija međusobno, do uspostavljanja informacionog sistema koji umrežuje notarske kancelarije sa Upravom za nekretnine, budući da je programsko rješenje za realizaciju ove aktivnosti već urađeno, kao i plan održavanja ovog programskog sistema.

*Napomena:* Akcija za ljudska prava će uskoro objaviti poseban izvještaj o notarima u Crnoj Gori, koji će uključiti detaljan opis stanja i dodatne preporuke u vezi sa razvojem i unaprjeđenjem kvaliteta u radu notara prilikom obavljanja poslova iz njihove nadležnosti, uspostavljanjem pravne sigurnosti u poslovima prometa nepokretnostima koji su u nadležnosti notara, kao i u vezi sa sprovođenjem Zakona o državnom premjeru i katastru.

### 5.5.3 Javni izvršitelji

Nakon nekoliko godina pripremnih aktivnosti, rad javnih izvršitelja pravno regulisan Zakonom o javnim izvršiteljima, koji je usvojen 2011. godine, a počeo da se primjenjuje od januara 2014.godine, („Službeni list CG”, broj 61/11). Rad javnih izvršitelja je takođe regulisan i Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju, koji je takođe usvojen 2011. godine („Službeni list Crne Gore“, broj 36/2011).

Novim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, usvojenim u martu 2017. godine, izvršena je snažna i efikasna intervencija u značajnom dijelu problematičnih oblasti prethodnih zakonskih rješenja.

Akcioni plan za implemetaciju strategije reforme pravosudja za period 2014 – 2018 takođe je predviđao sprovođenje niza mjera za regulisanje pitanja javnih izvršitelja.

Naime, prva oblast koja se u ovom dokumentu odnosi na položaj javnih izvršitelja je smjernica 2.1.3 kojom se utvrđuju osnove i način racionalizacije pravosudne mreže i prekršajnog sistema. U okviru ove smjernice predviđena je mjera o praćenju rezultata rada javnih izvršitelja u pogledu preuzimanja izvršnih predmeta od suda. Aktivnost kojom se ispunjava ova mjera je izrada i objava izvještaja o radu javnih izvršitelja sa zaključcima o uticaju rada na rasterećenje sistema. Ovaj izvještaj je urađen u vidu “Analize efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja” za period do kraja 2015. godine, a novi izvještaj za 2016. godinu još nije realizovan. Međutim, iako se u ovoj analizi može naći prilično obiman pregled podataka o sistemu izvršenja, zbog upitnosti tačnosti statističkih podataka i nedostatka relevantne baze podataka o radu javnih izvršitelja i radu sudova u sistemu izvršenja, svi dobijeni podaci su upitni i mogu se smatrati samo za okvirnu polaznu osnovu za generalnu orijentaciju u vezi sa postignutim rezultatima u sistemu izvršenja u priodu 2014 -2015 godina.

Druga oblast Akcionog plana koja se tiče izvršitelja je smještena u smjernicu 2.2.3 kojom se prati usklađenost građanskog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i pravnom tekovinom EU. U okviru ove smjernice, predviđena je mjera osiguranja usklađenosti zakonodavnog okvira i to kroz aktivnosti koje se odnose na javne izvršitelje. Konkretnije, predviđena je izmjena Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, što je i urađeno, sa velikim stepenom uspješnosti u donošenju novih rješenja, u martu 2017. godine.

Treći dio, posvećen praćenju efikasnost i novog sistema izvršenja se nalazi u smjernici 2.2.5. i predviđa mjeru konitnuiranog praćenja rada javnih izvršitelja kroz aktivnosti izrade analize rada javnih izvršitelja, objavljivanja izvještaja o radu na internet stranicama, održavanje redovnih sastanaka Radne grupe za pružanje stručne pomoći javnim izvršiteljima, izradu Plana nadzora nad radom javnih izvršitelja i vršenja nadzora nad radom. Ova mjera je ispunjena samo djelimično, jer je urađen izvještaj samo za 2014. i 2015. godinu, a nadzor je vršen nesistematski i još nije uredjen i standardizovan na način koji bi podrazumijevao jasnu i koherentnu metodologiju vršenja nadzora, uključujući i strukturu i sadržaj zapisnika, koji nijesu unofrmni i standardizovani, a samim tim ni dovoljno jasni i precizni u vezi sa subjektom nadzora i radnjama koje su bile predmet nadzora.

U dijelu koji obuhvata smjernica 2.3.7, regulisanje imenovanja javnih izvršitelja radi ubrzanja postupka, jačanja pravne discipline i smanjenja broja izvršnih predmeta, predviđena je mjera

kontinuiranog popunjavanja svih mjesta javnih izvršitelja predviđenih pravilnikom, a aktivnosti su - raspisati konkurs za imenovanje javnih izvršitelja u cilju popunjavanja slobodnih mjesta, donijeti odluke o imenovanju javnih izvršitelja, utvrditi ispunjenost uslova za rad novoimenovanih javnih izvršitelja, donijeti rjesenje o odredjivanju pocetka obavljanja izvršiteljske djelatnosti, sprovesti nadzor nad radom javnih izvršitelja, izraditi analizu efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja, uključujući rad javnih izvršitelja i uticaj reforme na produktivnost sudova nakon početka rada javnih izvršitelja. Ova mjera je ispunjena u najvećoj mjeri (29 od 32 javna izvršitelja je imenovano, ali su 3 već udaljena, bilo da su razriješeni ili da su sami podnijeli ostavku). Medjutim, najveći problem je i dalje u svim aktivnostima koja uključuju mjerenje učinka javnih izvršitelja, jer nedostaje pouzdana baza podataka odakle bi se na pouzdan način pravile analize o radu izvršitelja, uključujući i njihov uticaj na produktivnost sudova.

Jedan od najproblematičnijih oblasti i dalje ostaje vezana za smjernicu 2.6.8. – uspostavljanje pouzdanog statističkog sistema u skladu sa smjernicama CEPEJ-a, koji u oblasti izvršenja treba da bude u mogućnosti da mjeri stope naplate troškova i trajanje izvršnog postupka. Ova mjera još nije realizovana, ali je njena realizacija u toku, iako se već u ovoj fazi postavlja pitanje unesenih podataka i operativnih i realnih mogućnosti sistema koji je kreiran. Takodje je upitno realizovanje aktivnosti definisanja i uvođenja standardizovanih obrazaca statističkih izvještaja u skladu sa CEPEJ smjernicama.

Strateške smjernice za rad javnih izvršitelja se nalaze u oblasti 5.5.3., koja je u cjelosti njima i posvećena.

Prva od tih smjernica, 5.5.3.1, posvećena je imenovanju javnih izvršitelja, koju smo već komentarisali i koja je u najvećoj mjeri ispunjena, no, ne i bez poteškoća, naročito u toku 2014. godine, kada se, naprimjer, na prvi konkurs javilo samo 16 lica, a potrebno je bilo popuniti 32 mjesta za javne izvršitelje

Smjernica 5.5.3.2 koja obuhvata kontinuirano praćenje efekate rada javnih izvršitelja, podrazumijeva cijeli niz aktivnosti od kojih sje većina samo djelimično ispunjena. Tako je već pomenuti izvještaj o radu javnih izvršitelja koji će sadržati podatke o broju predmeta u radu kod javnih izvršitelja, opterećenosti svakog javnog izvršitelja pojedinačno, kvalitetetu rada javnih izvršitelja i broj predmeta izvršenja u sudovima uradjen samo za 2014 i 2015 godinu. Sa druge strane, aktivnosti na podizanju svijesti javnosti o radu javnih izvršitelja kroz promotivne materijale su imale veoma malo efekta i u javnosti i dalje postoji veliki stepen nepoznavanja prava i obaveza od strana gradjana. Naročito je problematično odsustvo kontinuirane edukacije javnih izvršitelja u cilju kvalitetnijeg obavljanja djelatnosti, jer je ova aktivnost sprovedena samo djelimično (deset seminara sa OSCE-om) i ne postoji Plan i program kontinuiranee edukacije, kao ni plan eventualne provjere znanja na povremenoj bazi.

Smjernica 5.5.3.3, za uspostavljanje jedinstvenog softverskog sistema za vođenje predmeta kod javnih izvršitelja je već komentarisana i do danas nije sprovedena u djelo, iako se radi na njenom ispunjavanju.

U posljednem dijelu ovog dokumenta koji se odnosi na javne izvršitelje, smjernica 5.5.3.4 je posvećena omogućavanju pristupa bazama podataka državnih organa i organa državne uprave neophodnim za sprovođenje izvršenja. Ova smjernica je ispunjena u najvećoj mjeri, tako da danas izvršitelji imaju pristup svim podacima koji su relevantni za njihov posao.

Uzimajući u obzir sve konstatovane i navedene systemske, zakonodavne i praktične nedoumice i probleme koji se javljaju u sistemu izvršenja, nameće se zaključak da su dodatne intervencije potrebne u oblasti preciziranja prava i obaveza u sferi:

- disciplinske odgovornosti javnih izvršitelja,
- izbora i razriješenja,
- dodatne edukacije izvršitelja i sa njima povezanih institucija,
- kontrole i nadzora
- statusa javnih izvršitelja kao javnih funkcionera
- tarifiranja i sistema naplate potraživanja
- informisanosti građana o pravima i obavezama u sistemu izvršenja
- statistike i baze podataka o radu javnih izvršitelja

Na kraju, kada uzmemo u obzir sve nedostatke i probleme na koje se naišlo u sistemu izvršenja, ali i sve uspjehe i pozitivne efekte koji je novi sistem izvršenja donio sa sobom, može se reći da se, za sada, projekat uvođenja sistema javnih izvršitelja može ocijeniti kao uspješan primjer implementacije pravosudnih reformi u Crnoj Gori, uz rezervu da se moraju uložiti i dodatni naponi da se u narednim godinama dodje do sistemskih rješenja kojima bi se uklonili postojeći problemi i nedostaci.

#### Preporuke:

1. Novim Akcionim planom za implementaciju strategije reforme pravosuđa je potrebno predvidjeti izradu plana i programa kontinuirane edukacije i stručnog usavršavanja javnih izvršitelja u vezi sa pravnim okvirom i praksom sistema izvršenja, ali i drugih elemenata pravnog sistema, a koji su neophodni za otklanjanje problema u radu izvršitelja i dalje unaprijedjivanje efikasnosti u njihovom radu. Plan i program edukacije mora biti usaglašen i kreiran od strane Komore i Ministarstva pravde i mora obuhvatiti: vremenski okvir i frekventnost edukacije, metodologiju i detaljan opis edukativnih aktivnosti, institucije koje su uključene u edukativne aktivnosti, obaveznost edukativnih programa i druge informacije koje su potrebne za uspješnu realizaciju edukativnih programa.
2. Novim Akcionim planom predvidjeti donošenje novih izmjena i dopuna Zakona o javnim izvršiteljima i Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, kao i pratećih pravilnika i dokumenata u vezi sa pitanjima i problemima koji su navedeni u preporukama 3,4,5,6,7,8,9,10,11,12 i 14 koje se definisane i obrazložene u ovoj analizi.
3. Potrebno je izvršiti reviziju i dopuna člana člana 73 kojim se definiše nadzor nad zakonitošću rada javnih izvršitelja i Komore izvršitelja radi daljeg preciziranja i dopune odredbi o metodologiji nadzora koji vrši Ministarstvo. Unutar tih izmjena, posebnu pažnju bi trebalo obratiti na preciziranje roka i forme obaveze obavještavanja nadležnih organa u slučaju detektovanja elemenata krivičnog djela.
4. Takođe, u vezi sa članom 73 i članom 39, pošto se njima ne rješava pitanje nadzora nad zakonitošću i urednošću finansijske dokumentacije, bilo bi potrebno da se unutar novog člana ili dopunom postojećih članova, defnisati instituciju, formu, metodologiju i vremenske okvire za kontrolu finansijske dokumentacije javnih izvršitelja.
5. U vezi sa kontrolom rada javnih izvršitelja koja je u rukama Komore izvršitelja, imajući u vidu ukupan korpus dešavanja u vezi sa radom javnih izvršitelja i niz problema i nedoumica koje iz takve "samokontrole" mogu nastati, a uzimajući u obzir potrebu

jačanja javnog kredibiliteta, efikasnosti i pouzdanosti same izvršiteljske profesije, nameće se potreba izmjene člana 52 i kreiranja određenog nezavisnog tijela eksternog ili mješovitog tipa (od predstavnika pravosudnih institucija ili od njih i predstavnika Komore), koje bi samostalno vršilo kontrolu, po unaprijed definisanim zakonskim odrednicama, po izmijenjenom članu 52 ili nekom novom dodatnom članu Zakona o javnim izvršiteljima. Potrebno je da se ovakav sistem kontrole dodatno uredi pravilnikom kojim bi se regulisali: vremenski okvir kontrole, sadržaj kontrole, postupak kontrole, komunikacija članova kontrolnog tijela sa drugim nadležnim institucijama i objavljivanje i distribucija nalaza kontrole.

6. U vezi sa preporukom 3 i preporukom 4, treba razmotriti spajanje kontrole rada i finansijske kontrole koje bi vršilo zajedničko eksterno ili mješovito tijelo, kojem bi, pored predstavnika pravosudnih institucija i predstavnika Komore bili pridruženi i predstavnici institucija kojima je u nadležnosti finansijska kontrola.
7. U vezi sa preporukom 1, 3 i 4, pitanje obaveznosti dodatne edukacije i frekventnosti kontrole kod pojedinih javnih izvršitelja je, između ostalog, neophodno vezati za kriterijume efikasnosti rada, disciplinske odgovornosti i izrečenih disciplinskih mjera. Naime, frekvencija edukacije, kontrole rada i finansijske kontrole mora biti veća kod onih javnih izvršitelja koji pokazuju manje efikasnosti u radu, čije je rad opterećen različitim vidovima problema koji za posljedicu imaju pokretanja disciplinskih postupaka, kao i određivanje disciplinskih mjera.
8. U vezi sa ravnomjernom distribucijom predmeta u kojima su izvršni povjerioci javna preduzeća ili institucije na sve izvršitelje sa jednog područja, a sa ciljem očuvanja principa slobodne konkurencije, preporučuje se uvođenje dodatnih kriterijuma za raspodjelu predmeta i to putem: utvrđivanja broja završenih predmeta u procentima, postojanje izrečenih disciplinskih mjera, procentualno izraženi broj ukinutih rješenja o izvršenju i procentualno izraženi broj naplaćenih rješenja po ukupnom broju predmeta (sadašnje rješenje uključuje samo ukupnu količinu naplaćenog novca).
9. Novim Akcionim planom je potrebno predvidjeti neophodne izmjene u Zakonu o spriječavanju korupcije u vezi sa konačnim definisanjem statusa javnih izvršitelja kao javnih funkcionera. U vezi a tim, neophodno je napraviti izmjene i u svim ostalim pratećim zakonskim i regulativnim dokumentima, a u cilju obezbjeđivanja efikasnog sprovođenja svih pravila i obaveza koje proističu iz statusa javnih funkcionera.
10. Potrebno je preciziranje zakonskih odredbi u vezi sa značenjem i sadržajem pojma "vjerodostojne isprave" u dijelu koji se odnosi na fakture sa otpremnicom, gdje se izmjena mora odnositi na preciziranje da otpremnica mora biti potpisana od strane klijenta kojem je izvršena usluga ili isporučena odgovarajuća roba.
11. Neophodno je produžiti rok za podnošenje prigovora na izvršno rješenje, jer se značajna većina stranaka (čak 80.3%) koje su bile u položaju dužnika u procesu izvršenja izjasnila o roku od pet dana kao izuzetno kratkom i nedovoljnom za blagovremeno podnošenje prijava. Ovakva sugestija dobija na težini ako se uzme u obzir raširena praksa javnih izvršitelja da izvršna rješenja šalju krajem radne nedjelje, tako da se rok skraćuje za dane vikenda i dan dostave, što je ukupno 3 od zakonski propisanih 5 dana. Zbog toga se sugerše da se rok za dostavu produži na najmanje 7, a najduže 10 radnih dana, kako bi se obezbijedio razuman i pravedan rok za podnošenje žalbe od strane izvršnog dužnika.

12. Potrebno je pojačati kontrolu nad izdavanjem računa od strane javnih izvršitelja za izvršene radnje u procesu izvršenja, jer je evidentan trend neizdavanja računa od strane izvršitelja. U vezi sa tim, potrebno je izvršiti dopunu zakonskog okvira za disciplinsku odgovornost i revidirati postojeći član sa dopunom za težu disciplinsku odgovornost za javnog izvršitelja u slučaju neizdavanja računa. Potvrda za ovakve trendove prilikom naplate se može naći u izvještajima Ministarstva pravde, ali i u istraživanju javnog mnijenja koje je sproveo CEMI, gdje je čak 35.5% onih koji su plaćali troškove izvršenja izjavilo da nije dobili adekvatan račun ili potvrdu za izvršeno plaćanje od strane javnog izvršitelja..
13. Potrebno je preispitati sistem dostave izvršnih rješenja, kao i kontrolu izvršenja dostave, a u vezi sa učestalim pritužbama izvršnih dužnika o neurednoj ili neizvršenoj dostavi rješenja, a samim tim u vezi i sa uskraćivanjem mogućnosti za prigovor na dato rješenje. U istraživanju koji je CEMI sproveo na reprezentativnom uzorku građana, 16.4% anketiranih koji su bili u izvršnom procesu je izjavilo da im nije dostavljeno izvršno rješenje.
14. Potrebno je preduzeti hitne mjere na sprovođenju informativne kampanje o obavještavanju građana o njihovim pravima i obavezama u vezi sa izvršnim postupkom, jer je konstatovan značajan broj građana sa niskim ili neadekvatnim stepenom informisanosti o zaštiti sopstvenih prava u izvršnom postupku (istraživanje CEMI-ja pokazuje da jedna petina od ukupnog broja građana ne zna da ima pravo na žalbu ili vjeruje da ništa ne može promijeniti u postupku). Svi vidovi informativnih i promotivnih kampanja vezanih za ovo pitanje trebaju da budu koordinisani od strane Komore javnih izvršitelja i Ministarstva pravde, a preporučuje se i koordinacija i učešće predstavnika civilnog društva koji se bave ovim područjem pravosudnih reformi.
15. Novim Akcionim planom je potrebno predvidjeti vršenje zakonodavnih izmjena u oblasti naplate potraživanja sa žiro računa dužnika, zbog raširene prakse neselektivnog skidanja sredstava sa računa dužnika, bez vođenja računa o zakonskim ograničenjima vezanim za plate, penzije i druga lična primanja. U vezi sa tim, potrebno je precizirati zakonske obaveze banaka i javnih izvršitelja kojima bi se omogućilo poštovanje postojećih zakonskih obaveza u ovoj oblasti. Prilikom definisanja novih zakonskih rješenja treba voditi računa o postojećoj dobroj praksi pojedini izvršitelja koji naplatu potraživanja vrše u komunikaciji sa poslodavcem dužnika ili sa Fondom PIO, gdje se od ličnih primanja oduzima samo zakonski propisan dio.
16. Potrebno je preduzeti sve mjere na što skorijem dovršenju aktivnosti na uspostavljanju baze podataka sa informacijama o radu javnih izvršitelja, kao i koordinaciju ovih podataka sa podacima iz pravosudja (PRIS) u vezi sa efikasnošću rada svih segmenata u sistemu izvršenja. Unos podataka, njihova kontrola i obrada mora biti predmet stalnog nadzora i unaprijedjivanja i u vezi sa tim potrebno je uraditi neophodne propise i pravila o radu, za svakog od subjekata iz sistema izvršenja. Takođe, neophodna je stalna komunikacija i konsultacija između organa i institucija iz sistema izvršenja i isporučioaca baze podataka i pratećeg informacionog sistema u cilju njegovog unaprijedjivanja, prilagodjavanja i povećanja njegove efikasnosti u narednim godinama.



#### 5.5.4. Centar za posredovanje i posrednici

Jačanje Centra za posredovanje i rad posrednika je planirano kroz tri strateške smjernice: Unapređivanje sistema vođenja statistike koja omogućava praćenje upotrebe i efekata uspješnosti primjene posredovanja (5.5.4.1), Jačanje kapaciteta Centra za posredovanje u pogledu podrške rada posrednika (5.5.4.2) i Sprovođenje kontinuirane edukacije posrednika i specijalizacije (5.5.4.3).

Ove smjernice se smatraju realizovanim tako što su u praksi vodi uredna evidencija o sprovedenim postupcima medijacije, urađena je analiza postojećeg broja posrednika i njihov rad, a Analizom su razmotrena i sva pitanja od značaja za unapređenje rada posrednika u Crnoj Gori. Takođe, donijet je Plan obuka za posrednike za 2016. godinu, koji se sproveden u praksi. Iako i u Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018 stoji predlog da se afirmiše institut posredovanja u sudskim predmetima u kojima je tužena država Crna Gora, za to nije predviđena konkretna mjera.

Analiza o primjeni medijacije u Crnoj Gori koju je izradila HRA, pokazala je da sudovi nedovoljno upućuju na medijaciju, da je propisana naknada za posrednike izuzetno niska i ne stimuliše profesionalno bavljenje tom profesijom, kao i da u pogledu kontrole rada posrednika, pored evidencije o okončanju postupka sporazumom, nema evaluacije njihovog rada i analize kvaliteta. Razlog još uvijek nedovoljne primjene posredovanja u Crnoj Gori, predstavlja još uvijek nizak nivo informisanosti građana o posredovanju i njegovim prednostima. Prije kontakta sa posrednikom stranke po pravilu nemaju relevantne informacije o tome šta znači posredovanje. Iako i u Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018 stoji predlog da se afirmiše institut posredovanja u sudskim predmetima u kojima je tužena država Crna Gora, za to nije predviđena konkretna mjera. Stručno usavršavanje posrednika, kao i supervizijski sastanci, na kojima posrednici razmjenjuju iskustva pod vođstvom najiskusnijih posrednika, ne održavaju se redovno, već *ad hoc*, u zavisnosti od stranih donatorskih projekata.

Napomena: izvještaj *Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori* Akcije za ljudska prava sadrži detaljne informacije o rezultatima posredovanja u Crnoj Gori sa preporukama za unapređenje stanja. Neke od preporuka iz tog izvještaja su navedene u dijelu 2.5 Alternativni načini rješavanja sporova u okviru cilja Jačanja efikasnosti pravosuđa.

#### Preporuke:

1. Novi AP treba da propiše konkretnu mjeru koja bi obavezala Vladu Crne Gore da:
  - u svakom postupku u kome strana u sporu prihvati posredovanje;
  - poveća naknade za posrednike izmjenom Uredbe Vlade Crne Gore o visini naknade za rad i naknade troškova posrednika;
  - subvencijama podstakne primjenu posredovanja, odnosno da dijelom preuzme finansiranje, tako što će finansirati sve prve sastanke sa medijatorom, finansirati sve medijacije u određenom periodu ili u određenoj vrsti postupaka;
  - Centru za posredovanje obezbjedi sredstva za više promotivnih aktivnosti;
  - Centru za posredovanje obezbjedi sredstva da se supervizijski sastanci obavezno redovno organizuju bar jednom godišnje, kao i drugi programi stručnog usavršavanja posrednika.

2. Godišnji izvještaj Centra za posredovanje objavljivati uz obavještanje medija. To je dobra prilika da se dodatno promoviše posredovanje i razgovara o njegovom razvoju u Crnoj Gori.
3. Godišnje izvještaje Centra za posredovanje dopuniti informacijama o prosječnom trajanju posredovanja i o tome ko je inicirao posredovanje, koliko su sudije, odnosno tužioc i policija godišnje uputili predmeta na posredovanje, po sudovima i sudijama, a koliko su stranke same inicirale posredovanje prije pokretanja sudskog postupka, uz podatak o tome kako su došle na tu ideju. Važan statistički podatak za poređenje sa drugim državama je praćenje procenta ukupnog broja građanskih predmeta koji se iz sudova u toku godine uputi na posredovanje.
4. Analizirati kvalitet rada posrednika, uvesti adekvatne mjere za isticanje i nagrađivanje uspješnih posrednika.

### 5.5.5. Sudski vještaci

U odnosu na sudske vještace AP je predvidio tri strateške smjernice: Izmijeniti Zakon o sudskim vještacima u cilju jačanja odgovornosti sudskih vještaka (5.5.5.1), Unaprijediti sistem odgovornosti sudskih vještaka (5.5.5.2) i Sprovoditi edukaciju sudskih vještaka (5.5.5.3).

Prve dvije smjernice se smatraju realizovanim donošenjem Zakona o sudskim vještacima u avgustu 2016. godine ("Sl. list Crne Gore", br. 054/2016)<sup>4</sup>. Zakonom je unaprijeđen postupak postavljanja i razrešenja sudskih vještaka (5.5.5.1.1.), kao i sistem odgovornosti sudskih vještaka (5.5.5.1.2.). Usvajanjem Zakona o sudskim vještacima se stvorilo povoljno pravno tle za podizanje značaja vještačenja i vještaka u Crnoj Gori, ali svako ne i dovoljno samo po sebi.

Edukacija sudskih vještaka, za koju je bilo zaduženo Udruženje sudskih vještaka još uvijek nije u adekvatno primijenjena u praksi. Naime, iako u 2015. i 2016. godini postoji praksa dostavljanja izvještaja o edukaciji sudskih vještaka koji se podnosi okviru godišnjih izvještaja rukovodstva strukovnih sekcija i izvještaja Izvršnog odbora Udruženja sudskih vještaka Crne Gore, i iako se svake godine održava Godišnja skupština kada se podnoe pomenuti izvještaji, ovo udruženje okuplja manje od 15% sudskih vještaka u Crnoj Gori što dovodi do neadekvatne primjene u odnosu na sve koji nisu dio ove nevladine organizacije.

Stručna i laička javnost još uvijek nije u dovoljnoj mjeri prepoznala značaj vještaka u pravnom sistemu Crne Gore. Tako se u postupku usvajanja tri važna podzakonska akta (Pravilnik o načinu i program provjere praktičnog iskustva za određenu oblast vještačenja, Pravilnik o sadržaju i obrascu legitimacije sudskih vještaka i Pravilnik o sadržaju, obrascu i načinu vođenja registra sudskih vještaka) niko od zainteresovane javnosti se nije odazvao pozivu, uključujući ni predstavnike sudskih vještaka.

Naknade i nagrade za rad vještaka su još uvijek niske i djeluju demotivišuće na vještace.

Neohodno je poraditi i na širenju povjerenja u vještace. Prema istraživanju javnog mnjenja koje su u martu 2017. sproveli CeMI i HRA, iznenađuje je da je svega 3,8% ispitanika imalo kontakt

---

<sup>4</sup> Zakon je objavljen u „Službenom listu CG“, br. 54/2016 od 15.08.2016. godine, a stupio je na snagu 23.8.2016. godine.

u posljednje dvije godine sa vještacima u samom postupku (7,5% je ukupno nekad imalo kontakt sa vještacima). Pohvalno je da je gotovo 2/3 (64,7%) smatralo da je vještak bio nepristrasan, ali isto tako vjerujemo da je ova ocjena još uvijek nedovoljno visoka jer je riječ o pozivu koji mora karakterisati stručnost, objektivnost i nepristrasnost, tako da i ova procenat bi trebao biti veći.

#### Preporuke:

1. Početi sa realizacijom mjere 5.5.5.3 ("Sprovoditi kontinuiranu edukaciju sudskih vještaka"). Potrebno je uraditi plan i program kontinuirane edukacije i stručnog usavršavanja svih vještaka u Crnoj Gori. Ova edukacija se ne može prepustiti Udruženju sudskih vještaka jer postoji veliki broj vještaka koji nisu dio ovog strukovnog udruženja. Ovu obavezu je neophodno predvidjeti budućim Akcionim planom i Strategijom.
2. Obezbjediti da državni organi uredno (bez kašnjenja) izmiruju svoje obaveze.
3. Nagrada za rad mora biti povećana. Rešenje predviđeno Zakonom o sudskim vještacima je bolje od prethodnog ali je još nedovoljno za količinu obaveza i odgovornost koju vještaci imaju.
4. Napraviti plan aktivnosti i uvođenje konkretnih mjera kojima se podstiče motivacija odgovarajućeg kadra za vršenje poslova vještačenja u onim oblastima (saobraćajna struka, informacione tehnologije, medicina...) u kojima je to neophodno, kako bi se izbjeglo ili svelo na minimum angažovanje vještaka iz inostranstva.
5. Preporučujemo ravnomjernu zastupljenost vještaka u postupcima pred sudom. Potrebno je voditi i redovno ažurirati spisak sudskih vještaka kao i njihovu angažovanost u sudskim procesima.
6. Nastaviti umrežavanje vještaka kroz jedno ili više udruženja. Predvidjeti veću i čvršću povezanost između sudskih vještaka, ali i njihovih predstavnika, kao i značajniju angažovanost prilikom usvajanja određenih zakonskih i podzakonskih rešenja. Naime, Ministarstvo pravde je uputilo javni poziv građanima, stručnim i naučnim institucijama, državnim organima, strukovnim udruženjima, političkim strankama, nevladinim organizacijama, medijima i drugim zainteresovanim organima, organizacijama, udruženjima i pojedincima, da se uključe u postupak pripreme podzakonskih akata, među kojima je bio i tekst Pravilnika o načinu i programu provjere stručnog znanja i praktičnog iskustva za određenu oblast vještačenja. Riječ je o veoma važnom podzakonskom aktu koji je kao takav prepoznat i Strategijom reforme pravosuđa i Akcionim planom za njeno sprovođenje. Međutim, nakon isteka roka za konsultacije konstatovano je da nije bilo zainteresovanih subjekata u postupku, odnosno da u predviđenom roku Ministarstvu pravde nisu dostavljene inicijative, predlozi, sugestije ili komentari na tekstove podzakonskih akata.
7. Preporučujemo niže cijene polaganja ispita pred Komisijom za vještake jer je trenutna cijena (oko 90% prosječne zarade u Crnoj Gori) previsoka za domaće standarde.

### 5.5.6. Sudski tumači

AP je predvidio tri strateške smjernice: Izvršiti zakonsko uređenje ove oblasti sa posebnim akcentom na uslove za postavljanje sudskih tumača i razloge za odgovornosti (razrješenje), kao i ograničenja vremena na koje se postavljaju (5.5.6.1), Unaprijediti sistem odgovornosti sudskih tumača (5.5.6.2) i Sprovoditi kontinuiranu edukaciju sudskih tumača (5.5.6.3). Prve dvije smjernice Vlada smatra realizovanim donošenjem Zakona o tumačima u julu 2016. godine, a treća nije realizovana.

Edukacija sudskih tumača se ne sprovodi. Veliki broj sudskih tumača (121) podnijeli su inicijativu Ustavnom sudu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredi Zakona o tumačima kojima je propisano da će i sudski tumači koji su ranije postavljeni na osnovu Pravilnika o stalnim sudskim tumačima iz 2008. godine morati da polažu ispit kojim se cijeni ispunjenost uslova za obavljanje te profesije u skladu sa novim Zakonom.

Jedan broj sudskih tumača je izrazio bojazan u pogledu mogućeg tumačenja zakonske odredbe kojom se predviđa razriješenje tumača koji "neopravdano" odbija da postupi po zahtjevu suda, državnog tužilaštva ili drugog organa koji vodi postupak, u slučaju kada odbiju zahtjev jer im prethodno obavljen posao nije plaćen ili se značajno kasnilo s isplatom.

#### Preporuke:

1. Hitno početi sa realizacijom mjere 5.5.6.3 ("Sprovoditi kontinuiranu edukaciju sudskih tumača").
2. Izraditi analizu primjene Zakona o tumačima, razjasniti da li se odbijanje tumača da postupe po zahtjevu suda, državnog tužilaštva ili drugog organa kada im nije plaćen prethodno obavljen posao (ili se značajno kasnilo sa isplatom) može smatrati opravdanim.
3. Obezbijediti da državni organi uredno izmiruju obaveze prema tumačima.