



HUMAN RIGHTS ACTION
AKCIJA ZA LJUDSKA PRAVA



Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori

Efekti I faze od 2013. do 2016. godine



Projekat "Monitoring reforme pravosuđa" podržale su Evropska unija posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i Ambasada Kraljevine Holandije



Kingdom of the Netherlands



Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori Efekti I faze od 2013. do 2016. godine



„Monitoring reforme pravosuđa“
Projekat je podržala Evropska unija posredstvom
Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i Ambasada
Kraljevine Holandije



Kingdom of the Netherlands

RACIONALIZACIJA PRAVOSUDNE MREŽE U CRNOJ GORI - EFEKTI I FAZE OD 2013. DO 2016. GODINE

Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje CeMI



Tel/fax: +382 (0) 20 511 424

E-mail: info@cemi.org.me

www.cemi.org.me

Urednik:

Zlatko Vujović

“Ovaj dokument je pripremljen uz podršku Evropske unije i Ambasade Kraljevine Holandije. Njegov sadržaj je isključiva odgovornost Centra za monitoring i istraživanje i ni u kom pogledu ne odražava stavove i mišljenja donatora. Dokument je pripremljen i štampan u okviru projekta ‘Monitoring reforme pravosuđa’, koji su sproveli Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanje (CeMI), uz finansijsku podršku Evropske unije posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i Ambasade kraljevine Holandije.”



Kingdom of the Netherlands

Sadržaj

1. UVOD	5
2. Ocjene CEPEJ-a o efikasnosti i kvalitetu pravosudnih sistema zemalja članica Savjeta Evrope – sa posebnim fokusom na Crnu Goru	6
3. Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori – dosadašnji efekti	8
3.1. Metod racionalizacija pravosudne mreže “korak po korak”	9
3.2. Plan normativnih i institucionalnih reformi u procesu racionalizacije pravosudne mreže u periodu 2013 - 2015.....	10
3.2.1. Normativne izmjene u periodu 2013 - 2015.....	11
3.2.2. Institucionalne promjene	12
3.3. Organizaciona struktura crnogorskog sudstva nakon završene prve faze u procesu racionalizacije	13
3.4. Analiza uticaja novih zakona na rad sudova	14
3.4.1. Rad Notara	15
3.4.2. Rad javnih izvršitelja	16
3.5. Projekat mjerenja radnog opterećenja sudija	18
3.6. Sudska administracija	20
3.7. Primjena informacionih tehnologija u pravosuđu Crne Gore	21
4. Uporedna iskustva zemalja u procesu racionalizacije sudske mreže	24
4.1. Hrvatska	24
4.1.1. Racionalizacija sudske mreže 2005 – 2019.: Iskustva iz procesa reorganizacije mreže sudova i državnih tužilaštava	24
4.2. Slovenija.....	30
4.2.1. Organizacija sudova	30
4.2.2. Reforma pravosuđa u Sloveniji	31
4.2.3. Efikasnost slovenačkih sudova i pitanje reorganizacije sudova.....	31
4.3. Slovačka	32
4.4. Francuska	32
5. Plan racionalizacije mreže sudova u Crnoj Gori 2017-2019	33
Zaključci:	36
Preporuke:	37
Literatura:	39

1. UVOD

Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) od avgusta 2014. godine realizuju projekat „Monitoring reforme pravosuđa“, uz podršku Delegacije EU u Crnoj Gori kroz „IPA 2013 Civil Society Facility Montenegro“ program i Ambasade Kraljevine Holandije. Cilj projekta je da omogući nevladinim organizacijama da organizovano i sistematski prate primjenu mjera iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije za reformu pravosuđa, i Akcionih planova za poglavlja 23 i 24. Takođe, u okviru Projekta, predviđeno je tematsko istraživanje o uporednim iskustvima racionalizacije pravosudne mreže, čije rezultate ćemo predstaviti u ovoj analizi.

Crna Gora je započela proces reforme pravosuđa još 2000. godine, kada je bio usvojen Projekat reforme pravosudnog sistema u Crnoj Gori, kojim su utvrđena osnovna 4 pravca reforme: donošenje novih zakona, implementacija novih zakona, stručno usavršavanje nosilaca pravosudne funkcije, formiranje posebnih institucija i razvoj pravosudnog informativnog sistema PRIS.

Racionalizacija pravosudne mreže predstavlja nastavak reformskih aktivnosti. Prva faza ovoga procesa je završena, uz ocjenu da su ostvareni određeni rezultati, ali da i dalje postoji značajan prostor napredak i dalje korake u stvaranju racionalnog i efikasnog pravosudnog sistema u Crnoj Gori. Svi sudionici procesa racionalizacije pred sobom moraju uvijek imati cilj, a to je stvaranje racionalizovane pravosudne mreže i prekršajnog sistema koji obezbjeđuju efikasnu i kvalitetnu zaštitu ljudskih prava i poštovanje vladavine prava.

Racionalizacija sudske mreže ne smije biti sama po sebi cilj. Treba se voditi ciljem da se poveća efikasnost ukupnog funkcionisanja pravosudnog sistema i da se ni u kom slučaju ne smije ugroziti princip punog ostvarivanja prava na pristup pravdi. Isto tako, ovaj proces ne podrazumijeva samo pitanja koja se odnose na strukturu pravosudne mreže, već i na druge aspekte, kao što su normativne promjene, dužina trajanja sudskih postupaka, upravljanje u sudovima, primjena informacionih tehnologija i pitanja specijalizacije sudija.

Ova studija će predstaviti pregled onoga što je do sada postignuto kada je riječ o racionalizaciji sudske mreže u Crnoj Gori, kako na normativnom, tako i na institucionalnom planu, uz navođenje iskustava drugih zemalja koje su prošle kroz proces reorganizacije pravosuđa u sklopu pravosudnih reformi. Takođe, zadatak studije jeste i da se daju preporuke, koje će relevantnim donosiocima odluka, sugerisati koje to mjere i aktivnosti treba da sprovedu radi unaprijeđenja stanja u određenoj oblasti.

Ova Analiza se sastoji iz pet dijelova, i to: prvog dijela – uvoda, u kome su date opšte napomene; drugog dijela u kojem je dat sažetak zaključaka CEPEJ-a u odnosu na Crnu Goru; trećeg dijela u kom se opisuju mjere koje je Crna Gora realizovala u prvoj fazi racionalizacije; četvrtog dijela u kome su prikazana uporedna iskustva drugih zemalja u ovom kontekstu, i petog dijela u kome je dat kratak osvrt na nedavno usvojeni Plan racionalizacije pravosudne mreže 2017-2019. Na kraju su dati određeni zaključci i preporuke.

Kao izvor podataka za ovu studiju koristili smo podatke iz zvaničnih dokumenata, strategije reforme pravosuđa i akcionih planova koji prate strategiju, analize za potrebom racionalizacije pravosudne mreže, kao i informacije Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (u daljem tekstu –CEPEJ)¹ i Izvještaja EK i drugih međunarodnih organizacija i eksperata. Takođe, u cilju sveobuhvatnog dobijanja informacija, obavljani su razgovori sa relevantnim predstavnicima pravosuđa, kao i sa predstavnicima radne grupe za mjerenje radnog opterećenja sudija.

Napomena

Upoređivanje pravosudnih sistema različitih zemalja koje se razlikuju u demografskom i ekonomskom pogledu, a imajući u vidu da svaki sistem posjeduje određene specifičnosti, postavlja metodološko ograničenje ovom istraživanju. Veoma je važno napomenuti da se uporedni podaci koriste sa oprezom, jer broj sudija u svakoj zemlji zavisi od organizacije pravosudnog sistema, kao i stepena »potražnje« za sudskim uslugama (*“demand side of the justice sector”*), tj. broja primljenih predmeta iz različitih sudskih oblasti. Tako je, na primjer, u zemljama kontinentalne Evrope relativno visok broj profesionalnih sudija, dok je u zemljama anglo-saksonske pravne tradicije velika zastupljenost neprofesionalnih sudija (npr. “judges of the peace” u Velikoj Britaniji). Ipak, moguće je ukazati na neke trendove, dati primjere najbolje prakse i navesti koji su to glavni problemi sa kojima se suočavaju određene zemlje. Kada je u pitanju broj i struktura sudova, broj sudija i drugog osoblja u sudu, kao i indikatori koji se odnose na efikasnosti pravosuđa, jedini pravi i poznati izvor za analizu i za upoređivanje pravosudnih sistema različitih zemalja jesu izvještaji CEPEJ-a.

2. Ocjene CEPEJ-a o efikasnosti i kvalitetu pravosudnih sistema zemalja članica Savjeta Evrope – sa posebnim fokusom na Crnu Goru

Posljednji izvještaj CEPEJ-a iz 2014. godine o efikasnosti i kvalitetu pravosudnih sistema zemalja članica Savjeta Evrope sadrži značajan broj informacija i zaključaka o stanju pravosudnog sistema Crne Gore.² Crna Gora se našla među 45 država članica Savjeta Evrope koje su učestvovala u istraživanju po brojnim indikatorima CEPEJ-a i u tom dijelu uporedni podaci govore o nedostacima ali i o nekim pozitivnim aspektima funkcionisanja pravosudnog sistema Crne Gore.

Za funkcionisanje sudskog sistema Crna Gora izdvaja nešto preko 26 miliona eura na godišnjem nivou. Shodno podacima iz Izvještaja, Crna Gora izdvaja 42€ po

1 CEPEJ, Evropska komisija za efikasnost pravosuđa predstavlja stalno tijelo Savjeta Evrope i osnovano je 2002. godine.

2 European judicial systems: Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 23, 2014.

glavi stanovnika za funkcionisanje pravosudnog sistema, što je ispod evropskog prosjeka koji iznosi 60€ per capita. CEPEJ u Izvještaju zaključuje da se Crna Gora nalazi u grupi od 17 zemalja u kojima se za funkcionisanje pravosudnog sistema izdvaja od 25€ do 60€ po glavi stanovnika. Međutim, u poređenju sa zemljama regiona Crna Gora je iznad prosjeka i može se reći da su izdvajanja za funkcionisanje pravosudnog sistema veća nego u ostalim zemljama regiona. Na primjer, u Bosni i Hercegovini se izdvaja 30€, u Makedoniji 18€ i Albaniji 9€ po glavi stanovnika. Treba napomenuti i da neke zemlje članice EU izdvajaju manje sredstava za funkcionisanje pravosudnih sistema od Crne Gore – poput na primjer Bugarske (33€), Rumunije (33€), Slovačke (41€) i Mađarske (41€). U grupu zemalja u kojima se izdvaja najviše sredstava za finansiranje pravosudnih sistema spadaju zemlje u kojima se izdvaja preko 100€ per capita – a to su Švedska (103 €), Holandija (122 €), Luksemburg (139 €), Velika Britanija (144 €) i Švajcarska(219 €).

U odnosu na ukupan budžet pravosuđa, u Crnoj Gori se, po podacima iz Izvještaja CEPEJ-a, za rad sudova izdvaja 76% ukupnih sredstava. Crna Gora se u odnosu na ovaj indikator nalazi u grupi zajedno sa zemljama u kojima se izdvaja više od 70% ukupnog budžeta za pravosuđe za rad sudova - u kojoj su: Estonija, Finska, Mađarska, Malta, Letonija, Poljska, Portugal, Španija i Slovenija. U zemlje u kojima se izdvaja procentualno najmanji udio ukupnog dijela pravosudnog budžeta za rad sudova spadaju zemlje anglo-saksonske pravne tradicije Velika Britanija - Sjeverna Irska i Škotska UK-Northern Ireland i zemlje razvijene sjeverne Evrope kao što je Norveška. U ovim zemljama izdvajanja za rad sudova obuhvataju polovinu ili manje od polovine od ukupnog pravosudnog budžeta.

Kada je u pitanju izdvajanje za kompjuterizaciju odnosno unaprjeđenje korišćenja IT tehnologija u sudstvu, prema informacijama iz Izvještaja CEPEJ-a Crna Gora spada u grupu od 8 zemalja koja investira veoma malo državnih sredstava u ove svrhe. Naime, Crna Gora ulaže manje od 1% ukupnog pravosudnog budžeta u svrhe unaprjeđenja IT tehnologija i kompjuterizacije pravosudnog sistema čime je svrstana u grupu zajedno sa Andorom, Bugarskom, Češkom, Estonijom, Gruzijom, Maltom i Rumunijom. Takođe, Crna Gora izdvaja veoma malo sredstava za održavanje zgrada sudova i investiranje u izgradi – u grupi smo zemalja koja izdvaja manje od 2% budžeta za ove svrhe.

Imajući u vidu demografske trendove, jednostavnije načine transporta, unapređene metode komunikacija sa strankama, veći stepen specijalizacije sudija, mnoge zemlje (njih 28) su se u posljednjem periodu odlučile da preispitaju postojeća pravosudna ustrojstva i razmotre reorganizaciju pravosudnih institucija sa ciljem unaprjeđenja efikasnosti istih. Jedan od ključnih zaključaka izvještaja je da postoji trend u zemljama članicama Savjeta Evrope ka smanjenju broja sudova odnosno povećanje veličine sudova – što uključuje i veći broj sudija i njihovu snažniju specijalizaciju. Trenutno, prosječan broj sudija na 100.000 stanovnika u zemljama članicama Savjeta Evrope je 21. U Crnoj Gori, shodno pomenutom kriterijumu, broj sudija umnogome premašuje evropski prosjek – imajući u vidu da je u Izvještaju konstatovano da u Crnoj Gori postoji 41 sudija na 100.000 stanovnika. Po ovom kriterijumu smo u vrhu zemalja članica Savjeta Evrope, obzirom da samo 5 zemalja članica Savjeta Evrope imaju veći broj sudija na 100.000 stanovnika od Crne Gore – a to su: Andora, Hrvatska, Češka, Slovačka i Slovenija. Takođe, mapa sudova u Crnoj Gori je ocijenjena kao „gusta“ obzirom da se nalazimo u grupi zemalja u

kojima na 100.000 stanovnika postoji od 2-5 prvostepenih sudova.³ Navedeni podaci ukazuju da jedan od prvih koraka ka daljoj racionalizaciji pravosudnog sistema Crne Gore treba da bude preispitivanje održivosti postojeće mreže sudova i definisanje broja sudova i sudija koji će se približiti evropskom prosjeku.

3. Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori - dosadašnji efekti

Strategijom reforme pravosuđa 2007 - 2012. godine, kao jedan od ključnih ciljeva reforme određeno je jačanje efikasnosti pravosuđa, a Akcionim planom za implementaciju Strategije, jedna od mjera za ostvarenje tog cilja je racionalizacija mreže pravosudnih organa. U prilog potrebe za sprovođenjem ove mjere navodi se podatak iz Izvještaja CEPEJ-a⁴ da Crna Gora, u odnosu na evropski prosjek, visoko iznad uporedno prihvaćenih standarda (osnovnih indikatora) za određivanje mreže sudova, a to su: broj sudova i geografska rasprostranjenost sudova na 100.000 stanovnika, kao i broj državnih tužilaca i broj drugih zaposlenih u sudovima i državnim tužilaštvima.

Sa tim u vezi, Vlada je još u decembru 2009. usvojila Analizu za potrebe racionalizacije pravosudne mreže koja je predstavljala "**početnu aktivnost za sagledavanje potrebe za racionalizacijom pravosudne mreže**". Nakon toga, u toku 2013. Vlada je usvojila novu Analizu za potrebe racionalizacije pravosudne mreže, kao i Plan racionalizacije za 2013.-2015.godina. Predmet Analize bila je mreža svih sudova i državnih tužilaštava sa posebnim osvrtom na stvarnu nadležnost osnovnih sudova u krivičnim predmetima i mjesnu nadležnost privrednih sudova. Analiza je bazirana na indikatorima Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ). Osnovni indikatori su broj stanovnika koji se nalaze na teritoriji suda, geografska udaljenost suda od mjesta stanovanja i opterećenost suda (priliv, trajanje postupka, brojsudija). Pored pomenuta dva osnovna indikatora, Analiza je uzela u obzir još jedan indikator - učinak sudova. CEPEJ koristi dva osnovna pokazatelja za mjerenje učinka sudova: stopa rješavanja predmeta i vrijeme postupanja u predmetu. Međutim, posebno značajan indikator koji je specifičan za trenutno stanje reforme pravosudnog sistema u Crnoj Gori, a koji se odnose na opterećenost sudova jeste godišnji priliv predmeta i orijentaciona mjerila za određivanje broja sudija na osnovu kojih je i određen postojeći broj sudija u Crnoj Gori.

Takođe, urađena je i Analiza mreže organa za prekršaje na osnovu indikatora Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), a koji se odnose na stopu

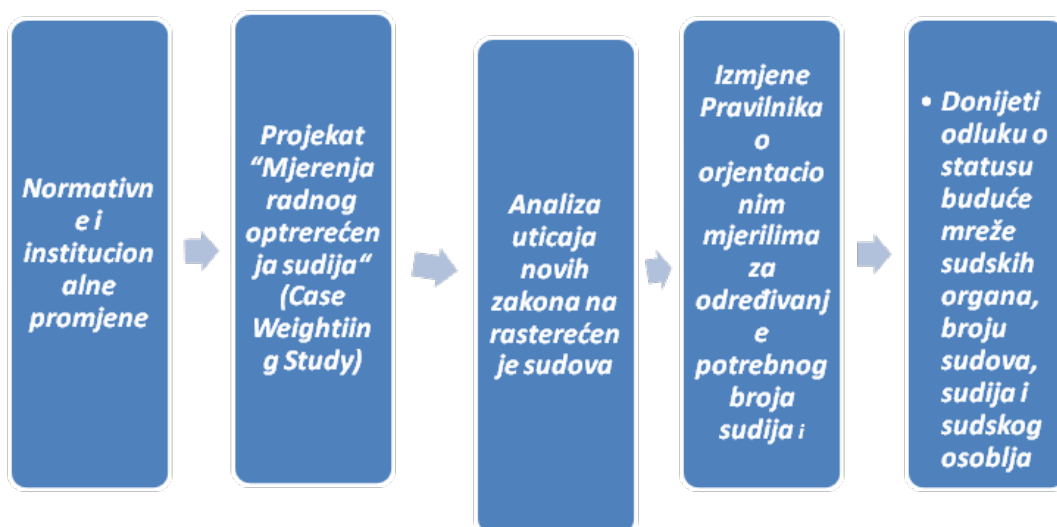
3 Na primjer u Izvještaju CEPEJ-a se konstatuje da u 12 zemalja članica Savjeta Evrope postoji manje od 1 sud na 100.000 stanovnika, a u više od polovine zemalja članica postoji manje od 1,4 prvostepenih sudova na 100.000 stanovnika. Najgušća mreža sudova postoji u Portugalu sa 5 sudova na 100.000 stanovnika i u Rusiji sa 6,5 sudova na 100.000 stanovnika.

4 Crna Gora ima 42.2 sudija na 100.000 stanovnika, a evropski prosjek je 20.2.

rješavanja predmeta, broj predmeta u radu, promjene u broju zaostalih predmeta, prosječno vrijeme postupanja u predmetu i produktivnost. Pored navedenih indikatora, Analiza je cijnila još jedan osnovni indikator koji je specifičan za trenutno stanje reforme prekršajnog sistema a koji se odnosi na opterećenost organa za prekršaje. U tom smislu posmatran je godišnji priliv predmeta u odnosu na orijentaciona mjerila, na osnovu kojih je određen postojeći broj sudija za prekršaje. Analiza je pokazala da postojeća mreža prekršaja ima nedostataka, koji se ogledaju u prevelikom i neodgovarajućem broju područnih organa za prekršaje u odnosu na veličinu zemlje i broj stanovnika, a da se uz takvu strukturu prekršajnih organa postoje zaostaci u radu, dugo trajanje postupaka i velika finansijska sredstva koja su potrebna za rad i funkcionisanje.

3.1 Metod racionalizacija pravosudne mreže „korak po korak“

Metod koji je Crna Gora koristila prilikom sprovođenja procesa racionalizacije možemo okarakterisati postupnim i umjerenim. Veoma je dobro što se nijesu desile munjevit promjene, već se koristio metod „korak po korak“. Tako su nakon urađenih temeljnih analiza za potrebama za racionalizacijom i nakon sačinjavanja određenih planova, uslijedile promjene u normativnom dijelu, a takođe i izmjene u dijelu ustanovljavanja pravosudnih institucija, odnosno odjeljenja. Može se opravdanim ocijeniti strateški princip koji je zauzela Crna Gora, a to je da se tek nakon analize uticaja novih zakona na rasterećenje rada sudova i nakon dobijanja rezultata studije mjerenja radne opterećenosti sudija, zauzme stav o daljim koracima vezanim za racionalizaciju sudske mreže i za donošenje budućih kadrovskih odluka.



3.2. Plan normativnih i institucionalnih reformi u procesu racionalizacije pravosudne mreže u periodu 2013 - 2015

U skladu sa Analizom za potrebe racionalizacije pravosudne mreže iz 2013. godine u junu 2013. godine usvojen je dvogodišnji Plan za potrebe realizacije pravosudne mreže kojim su predviđene mjere za implementaciju zaključaka iz pomenute Analize u periodu 2013 – 2015. godine. Zaključcima su predviđene sljedeće normativne i institucionalne reforme:

a. Normativne izmjene

- Usvojiti Zakon o sudovima kojim će biti promijenjena nadležnost osnovnih i viših sudova i mjesne nadležnosti privrednih sudova;
- Usvojiti Zakon o državnom tužilaštvu kojim će biti promijenjena nadležnost Odjeljenja za suzbijanje korupcije, organizovanog kriminala, korupcije i ratnih zločina;
- Usvojiti Zakon o izvršenju i obezbjeđenju kojim će biti promijenjena funkcionalna nadležnost za odlučivanja po pravnim sredstvima na odluke javnog izvršitelja u pravcu da odlučuje sudija pojedinac, a ne vijeće od troje sudija;
- Usvojiti Zakonik o krivičnom postupku kojim će biti uvedene promjene u pogledu funkcionalne nadležnosti i nadležnosti za potvrđivanje optužnice;
- Usvojiti Tarifu o nagradama za rad notara u ostavinskim predmetima kojim će se stvoriti uslovi za povjeravanje predmeta notarima.
- Usvojiti Pravilnik o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudovima – preispitivanje postojećih kriterijuma za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih i stvaranje uslova za prevazilaženje sistema uspostavljanja godišnjih normi za određene vrste predmeta.

b. Institucionalne izmjene

- Spajanje dva privredna suda u jedan sa sjedištem u Podgorici;
- Centralizacija nadležnosti specijalizovanog odjeljenja u Višem sudu u Podgorici za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina;
- Promjene u organizaciji Specijalizovanog odjeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina pri Vrhovnom državnom tužilaštvu.

Takođe, planom je predviđeno da će se nakon početka primjene izmijenjenih propisa, a u periodu od dvije godine pratiti rad sudova i uraditi analiza na osnovu koje će se utvrditi najmanji potreban broj sudija koji opravdava postojanje suda, kao i sagledati rasterećenje sudova u pogledu preuzimanja ostavinskih predmeta od strane notara, odnosno izvršnih predmeta od strane javnih izvršitelja.

3.2.1. Normativne izmjene u periodu 2013 - 2015

Nakon usvajanja plana krenulo se u postepenu realizaciju aktivnosti na normativnim i institucionalnim reformama u procesu racionalizacije pravosudne mreže u Crnoj Gori. U tom procesu realizovane su sljedeće aktivnosti:

- Uz kašnjenje u roku predviđenom za usvajanje Zakona, u prvom kvartalu 2015. godine donijet je Zakon o sudovima⁵ kojim je izmijenjena nadležnost osnovnih i viših sudova u pogledu koruptivnih krivičnih djela, kao i mjesna nadležnost privrednih sudova. Zakonom su osnovana tri suda za prekršaje, Viši sud za prekršaje, 15 osnovnih sudova, dva Viša suda, Privredni sud, Apelacioni sud, Upravni sud i Vrhovni sud Crne Gore.
- Uz kašnjenje u roku predviđenom za usvajanje Zakona, u aprilu 2015. godine, donijet je Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izvršenju i obezbjeđenju. Izmjene se odnose na funkcionalnu nadležnost za odlučivanje po pravnim sredstvima na odluke javnog izvršitelja u pravcu da odlučuje sudija pojedinac, a ne više od troje sudija. Razlog ovih izmjena vidi se u tome što se radi o jednostavnijim predmetima, u kojima su dokazi sprovedeni i činjenice utvrđene u postupcima iz kojih potiču izvršne isprave, na koji način se postiže brže donošenje drugostepene odluke;
- Uz kašnjenje u roku predviđenom za usvajanje Zakona, tokom juna 2015. godine donijete su izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku koje se odnose na funkcionalnu nadležnost i nadležnost za potvrđivanje optužnice.
- U maju 2015. godine usvojene su izmjene Zakona o vanparničnom postupku kojim je vođenje postupka za raspravljanje zaostavštine povjereno notarima, čime su se stekli uslovi za primjenu Tarife o nagradama za rad notara u ostavinskim predmetima stvoreni su uslovi za povjeravanje predmeta notarima. Ovim zakonom uvedena je obavezna nadležnost notara kao povjerenika suda u postupcima raspravljanja zaostavštine, s tim što bi se u slučaju pojavljivanja spora u odnosu na pravo ili u odnosu na činjenice, predmet vraćao na nadležnost suda. Isključiva nadležnost suda je samo u slučajevima kada je potrebno postaviti privremenog staraoca zaostavštine, kada je istaknut zahtjev za izdvajanje zaostavštine od imovine nasljednika ili kada je potrebno odrediti mjere obezbjeđenja zaostavštine. Zakon je propisao mogućnost izjave prigovora protiv rješenja notara donijetog u postupku raspravljanja zaostavštine i po tom prigovoru odlučuje sud koji je povjerio postupak.
- Pravilnikom o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namještenika u sudu⁶, koji je stupio na snagu 17.04.2015. godine utvrđeno je da se broj sudija određuje prema odnosu prosječnog broja primljenih pojedinih vrsta predmeta u rad u posljednje tri godine i okvirnih mjerila rada. Pomenutim pravilnikom utvrđena su mjerila za određivanje broja sudija posebno u sudovima za prekršaje, Višem sudu za prekršaje, osnovnim sudovima, višim sudovima, Privrednom sudu, Apelacionom sudu, Upravnom sudu i Vrhovnom sudu. Tako je donijeta i Odluka o broju sudija u sudovima⁷ kojom je utvrđen ukupan broj od 323 sudije, od čega: u sudovima za prekršaje

5 Zakon o sudovima, „SlužbenilistCrne Gore“, br. 11/2015.

6 Pravilnik o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namještenika u sudu, „SlužbenilistCrne Gore“, br. 17/15.

7 „Službeni list CG“, br. 25/15 i 62/15.

(47), u Višem sudu za prekršaje (6), u osnovnim sudovima (148), u dva viša suda (55), Privrednom sudu (16), Apelacionom sudu (13), Upravnom sudu (12) i Vrhovnom sudu Crne Gore (19).

- Usvojen je Pravilnik o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja državnih tužilaca i državnih službenika i namještenika u državnom tužilaštvu, shodno komisije se broj državnih tužilaca određuje prema odnosu prosječnog broja primljenih pojedinih vrsta predmeta u rad u posljednje tri godine i okvirnih mjerila rada. Pravilnikom su utvrđena mjerila za određivanje broja državnih tužilaca posebno u osnovnom državnom tužilaštvu, višem državnom tužilaštvu, Specijalnom državnom tužilaštvu i Vrhovnom državnom tužilaštvu. Tako je donijeta Odluka o broju državnih tužilaca⁸ kojom je utvrđen ukupan broj od 131 državni tužilac, od čega 85 u osnovnim državnim tužilaštvima, u dva viša državna tužilaštva (24), Specijalnom državnom tužilaštvu (11) i Vrhovnom državnom tužilaštvu (11).

3.2.2. Institucionalne promjene

Zakonom o sudovima uspostavljen je jedan Privredni sud u Podgorici, dok je formalno prestao sa radom Privredni sud u Bijelom Polju. Zahtjev za specijalizacijom nadležnosti u privrednim stvarima opravdava osnivanje jednog privrednog suda. Od druge polovine marta 2015. godine, Privredni sud je nastavio da radi kao Privredni sud Crne Gore, dok je Privredni sud Bijelo Polje prestao sa radom. Prethodno je donijet plan preuzimanja predmeta, prostora i inventara Privrednog suda u Bijelom Polju. Kada su u pitanju kadrovska pitanja, 12.5.2015.godine Sudski savjet je donio novu Odluku o broju sudija, a 15.06.2015. godine, donijeta je Odluka o premještanju sudija. U odnosu na druge zaposlene u sudu, samo je njih dvoje nastavilo rad u drugom organu.

Zakonom o sudovima izvršena je centralizacija nadležnosti za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina u jedno specijalizovano odjeljenje pri Višem sudu u Podgorici. Razlozi koji se navode u prilog centralizacije nadležnosti za ova djela su: ekonomičnost postupka i troškova, kao i činjenica da je riječ o teško dokazivim djelima koja zahtijevaju poseban nivo specijalističkih znanja. Specijalizacija sudija će u velikoj mjeri doprinijeti unaprijeđenju sveukupnog funkcionisanja pravosudnog sistema, a posebna korist biće na kraju izražena kroz brže i efikasnije sprovođenje pravde. Tako, Konsultativno Vijeće Evropskih sudija u Mišljenju o specijalizaciji sudija⁹ ističe brojne prednosti principa specijalizacije sudija i navodi da se ovaj trend u velikoj mjeri raširio Evropom.

Kada je u pitanju mreža državnih tužilaštava, usvajanjem Zakona o državnom tužilaštvu¹⁰, i Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu¹¹, stvoreni su uslovi za osnivanje Specijalnog državnog tužilaštva kao posebnog državnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije - umjesto sadašnjeg Odjeljenja za suzbijanje korupcije, organizovanog kriminala, terorizma i ratnih zločina pri

8 Ibidem., br. 21/15.

9 Opinion No 15.(2012) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the specialisation of judges.

10 Zakon o državnomtužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015, od 12.3.2015. godine.

11 Zakon o Specijalnomdržavnomtužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 10/2015 od 10.3.2015. godine.

Vrhovnom državnom tužilaštvu. U skladu sa Zakonom o specijalnom državnom tužilaštvu, Specijalno državno tužilaštvo obrazuje se za teritoriju Crne Gore u državnom tužilaštvu kao jedinstvenom i samostalnom organu. Sjedište Specijalnog državnog tužilaštva je u Podgorici i ono preuzima sve radnje iz svoje nadležnosti pred Specijalnim odjeljenjem Višeg suda u Podgorici.

Reformom prekršajnog sistema, i prelaskom nekadašnjih organa za prekršaje u sudove za prekršaje, ispunili su se uslovi za sistem koji će biti efikasniji i kvalitetniji, a usklađen sa zahtjevima iz Evropske konvencije o ljudskim pravima, koja nalaže da o prekršajima treba da odlučuju sudovi. Nekadašnju mrežu prekršajnih organa činilo je 17 područnih organa za prekršaje i to u: Baru, Bijelom Polju, Beranama, Budvi, Danilovgradu, Žabljaku, Kolašinu, Kotoru, Mojkovcu, Nikšiću, Plavu, Pljevljima, Podgorici, Rožajama, Ulcinju, Herceg Novom i Cetinju i Vijeće za prekršaje Crne Gore. To je bio poseban sistem u odnosu na sudove, dok su novim Zakonom o sudovima od 2015. godine, osnovana tri suda za prekršaje, sa odjeljenjima, kao i Viši sud za prekršaje.

3.3. Organizaciona struktura crnogorskog sudstva nakon završene prve faze u procesu racionalizacije

Nakon okončanja prve faze u procesu racionalizacije pravosudne mreže, mrežu sudova u Crnoj Gori čine:

- a) Vrhovni sud Crne Gore;
- b) Apelacioni sud Crne Gore;
- c) Upravni sud Crne Gore;
- d) Privredni sud Crne Gore;
- e) Dva viša suda;
- f) Petnaest (15) osnovnih sudova;
- g) Viši sud za prekršaje Crne Gore;
- h) Tri suda za prekršaje i to:
 - Sud za prekršaje u Bijelom Polju, za teritoriju opština: Bijelo Polje, Andrijevica, Berane, Gusinje, Žabljak, Kolašin, Mojkovac, Petnjica, Plav, Pljevlja i Rožaje, sa odjeljenjima u: - Beranama - za teritoriju opština Berane, Andrijevica i Petnjica; - Žabljaku - za teritoriju opštine Žabljak; - Plavu - za teritoriju opština Plav i Gusinje; - Pljevljima - za teritoriju opštine Pljevlja; - Rožajama - za teritoriju opštine Rožaje; - Kolašinu - za teritoriju opštine Kolašin; - Mojkovcu - za teritoriju opštine Mojkovac.
 - Sud za prekršaje u Budvi, za teritoriju opština: Budva, Bar, Kotor, Tivat, Herceg Novi i Ulcinj, sa odjeljenjima u: - Baru - za teritoriju opštine Bar; - Kotoru - za teritoriju opština Kotor i Tivat; - Herceg Novom - za teritoriju opštine Herceg Novi; - Ulcinju - za teritoriju opštine Ulcinj.
 - Sud za prekršaje u Podgorici, za teritoriju Glavnog grada Podgorica, Prijestonice Cetinje i opština: Danilovgrad, Nikšić, Plužine i Šavnik, sa odjeljenjima u: - Prijestonici Cetinje - za teritoriju Prijestonice Cetinje; -

Danilovgradu – za teritoriju opštine Danilovgrad; - Nikšiću – za teritoriju opštine Nikšić, Plužine i Šavnik.

U ovom dijelu posebno treba istaći da je mreža sudova ostala nepromijenjena nakon sprovedene I faze, i pored sprovedenih analiza i preporuka datih od strane međunarodnih eksperata u procesu pripreme za prvu fazu racionalizacije mreže sudova u Crnoj Gori. Jedna od najrelevantnijih analiza sprovedena je od strane eksperata Petera Hadlera¹² i Georga Stave¹³ – koji su bili angažovani od strane Misije OSCE-a u Crnoj Gori i Kancelarije IMG-a tokom 2012. godine da sprovedu sveobuhvatnu analizu sudske mreže u Crnoj Gori i da definišu korak koji treba sprovesti u daljim nastojanjima Crne Gore da reorganizuje pravosudni sistem.¹⁴ Neke od najznačajnijih preporuka sprovedene analize odnose se upravo na strukturu odnosno stanje mreže sudova u Crnoj Gori. Eksperti su na bazi sveobuhvatne analize zaključili da je postojeća sudska mreža u principu skladna što se tiče geografske rasprostranjenosti sudova, uzimajući u obzir geografsku strukturu terena. Eksperti su preporučili da bi se sud u Danilovgradu mogao zatvoriti i spojiti sa sudom u Podgorici – obrazlažući to činjenicom da sud u Danilovgradu ima slab učinak i efikasnost, te da je udaljenost između Danilovgrada i Podgorice oko 20 km i da eventualno zatvaranje suda ne bi proizvelo nerazumne izdatke stranaka za putne troškove a ni nerazumno dugo trajanje putovanja na suđenje. Eksperti su zaključili da nije neophodno zatvarati sudove u ruralnim područjima, niti preduzimati korake ka njihovom objedinjavanju, iz razloga što nivo javnog prevoza i motorizacije između susjednih gradova nije zadovoljavajući i mogao bi uzrokovati dodatne troškove za stranke. Preporuka da se zatvori sud u Danilovgradu nije razmatrana sa aspekta njene operacionalizacije u okviru I faze procesa racionalizacije mreže sudova u Crnoj Gori. Konačno, opet se moramo pozvati na nalaz iz posljednjeg izvještaja CEPEJ-a u kome se može pronaći podatak da je mapa sudova u Crnoj Gori ocijenjena kao „gusta“ obzirom da se nalazimo u grupi zemalja u kojima na 100.000 stanovnika postoji od 2-5 prvostepenih sudova.

Institucionalne reforme u organizaciji tužilaštva, učinile su da nakon okončanja prve faze racionalizacije pravosudne mreže, mrežu tužilaštva čine:

- a) Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore;
- b) Specijalno državno tužilaštvo;
- c) Dva viša državna tužilaštva;
- d) Trinaest osnovnih državnih tužilaštava.

3.4. Analiza uticaja novih zakona na rad sudova

Ministarstvo pravde je izvršilo analizu uticaja zakonodavnih izmjena¹⁵, koje se odnose na povjeravanje ostavinskih predmeta notarima, kao i rad javnih izvršitelja, i

12 Predsjednik Privrednog suda u Beču, Austrija.

13 Pravniekspert, Potpredsjednik CEPEJ-a.

14 „Projektni izvještaj – Crna Gora – Analiza sudske mreže sa poređenjem kretanja predmeta, produktivnosti i efektivnosti“, Podgorica i Beč, septembar 2012.

15 Analiza za potrebe racionalizacije pravosudne mreže, Ministarstvo pravde, decembar 2015. godine.

u skladu sa tim može se izvesti zaključak o rasterećenju sudova u dijelu ostavinskih i izvršnih predmeta. Statistički podaci koji se navode u u ovom poglavlju preuzeti su iz pomenute Analize.

3.4.1. Rad notara

Zakon o notarima propisuje da se za teritoriju opštine na svakih započelih 15.000 stanovnika odredi po jedno notarsko mjesto. Ukupan broj predviđen Pravilnikom o broju mjesta i službenim sjedištima notara za teritoriju Crne Gore je 65 notara. Trenutno, u Crnoj Gori je imenovano 47 notara. U narednoj tabeli je dat prikaz broja notara po opštinama i područjima osnovnih sudova.

Tabela: Broja notara po opštinama i teritorijama osnovnih sudova

Opština	Broj predviđenih notara	Područje Osnovnog suda	Broj imenovanih notara
Andrijevića	1	Berane	-
Bar	5	Bar	5
Berane	3	Berane	1
Bijelo Polje	4	Bijelo Polje	3
Budva	4	Kotor	4
Cetinje	2	Cetinje	1
Danilovgrad	2	Danilovgrad	1
Herceg Novi	3	Herceg Novi	2
Kolašin	1	Kolašin	1
Kotor	4	Kotor	4
Mojkovac	1	Bijelo Polje	-
Nikšić	6	Nikšić	4
Plav	1	Plav	-
Plužine	1	Nikšić	-
Piževlja	3	Piževlja	1
Podgorica	15	Podgorica	13
Rožaje	2	Rožaje	1
Šavnik	1	Žabljak	-
Tivat	3	Kotor	4
Ulcinj	2	Ulcinj	2
Žabljak	1	Žabljak	-
Ukupno	65	Ukupno	47

Kada je u pitanju rad notara, veoma je značajno pomenuti zakonodavne izmjene iz maja 2015. godine, kojima je, uvedena obavezna nadležnost notara kao povjerenika suda u postupcima raspravljanja zaostavštine, s tim što bi se u slučaju

pojavljivanja spora u odnosu na pravo ili u odnosu na činjenice, predmet vraćao na nadležnost suda. Isključiva nadležnost suda je samo u slučajevima kada je potrebno postaviti privremenog staraoca zaostavštine, kada je istaknut zahtjev za izdvajanje zaostavštine od imovine nasljednika ili kada je potrebno odrediti mjere obezbjeđenja zaostavštine. Zakon je propisao mogućnost izjave prigovora protiv rješenja notara donijetog u postupku raspravljanja zaostavštine i po tom prigovoru odlučuje sud koji je povjerio postupak.

Tabela 2: Priliv „O“ predmeta u sudovima prije primjene novog Zakona

Godina	Priliv „O“ predmeta
2012	5,473
2013	5,983
2014	6,402

Tabela 3: Prikaz povjerenih predmeta notarima

Početak primjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku	Broj povjerenih predmeta notarima
01.05.2015 - 01.12.2015.	3,131

Kao što se može vidjeti iz prikazanih tabela, godišnji priliv u osnovnim sudovima "O" predmeta u 2012. godini iznosio je 5.473 predmeta, u 2013. godini iznosio je 5.983 predmeta, a u 2014. godini 6.402 predmeta. Od početka primjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku, to jest od 1. maja 2015. godine, broj povjerenih ostavinskih predmeta notarima od strane sudova je 3.131. Vrijeme trajanja postupka raspravljanja zaostavštine je u prosjeku od 30 dana. Na osnovu komparacije navedenih podataka o broju ostavinskih predmeta pred sudovima prije i nakon stupanja na snagu zakonodavnih izmjena, može se zaključiti da su osnovni sudovi rasterećeni od rada ostavinskih predmeta i da je postupak raspravljanja zaostavštine brz i efikasan, čime je ostvaren cilj koji se želio postići ovim novinama, a to je povećanje efikasnosti rada sudova.

3.4.2. Rad javnih izvršitelja

Izvršenje sudskih odluka u građanskim stvarima je sastavni dio prava na pravično suđenje, odnosno njegove komponente koja se odnosi na suđenje u razumnom roku, shodno čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Na ovaj stav nailazimo u relevantnim presudama Evropskog suda za ljudska prava, kao i u Preporuci Savjeta Evrope R(2003)171, koja predviđa da neefikasan sistem izvršenja sudskih odluka u građanskim stvarima može imati negativan uticaj na kredibilitet pravosudnog sistema i povjerenje građana u institucije pravosudnog sistema. Pozivajući se na Rezoluciju br. 3 o opštim principima i mehanizmima za postizanje efikasnosti u sistemu izvršenja sudskih odluka 2001.godine, Preporuka Savjeta Evrope R(2003)17 stoji na stanovištu da efikasno i djelotvorno izvršenje sudskih odluka je od kapitalnog značaja za sve zemlje članice Savjeta Evrope

u pogledu stvaranja, razvijanja i jačanja njihovih pravosudnih sistema. Prema odrednici iz PreporukeR(2003)17, izvršenje predstavlja stavljanje na snagu sudskih i vansudskih izvršnih odluka shodno zakonom propisanoj proceduri u kojoj se dužnik primorava da nešto uradi ili da se uzdrži od nekog činjenja, ili pak da plati nešto za što postoji pravosnažna sudska odluka. U ovoj Preporuci mogu se naći određena pojmovna, kao i prava i obaveze učesnika u postupku izvršenja – izvršitelja, povjerioca i dužnika.

Kada su u pitanju izvršni postupci, dugi niz godina značajan problem predstavljalo je veliki broj neizvršenih presuda, kao i dugo trajanje postupaka izvršenja, kako na osnovu izvršne, tako i na osnovu vjerodostojne isprave. Očekuje se da će rad javnih izvršitelja dovesti do rasterećenja rada sudova u pogledu izvršnih predmeta i da će postupak izvršenja sudske odluke biti mnogo efikasniji i brži.

Nadležnost javnih izvršitelja određena je Zakonom o izvršenju i obezbeđenju¹⁶, koji propisuje da je za odlučivanje u postupku izvršenja, kao i za sprovođenje obezbjeđenja nadležan javni izvršitelj, osim u slučajevima za koje je zakonom propisana nadležnost suda. Javni izvršitelj određuje i sprovodi izvršenje na osnovu izvršne isprave suda ili organa čije je sjedište na području za koje je javni izvršitelj imenovan. Za određivanje i sprovođenje izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave nadležan je javni izvršitelj na čijem se području nalazi prebivalište, odnosno sjedište izvršnog dužnika. Za sprovođenje obezbjeđenja nadležan je javni izvršitelj imenovan za područje suda koji je donio rješenje o obezbjeđenju.

Zakonom o javnim izvršiteljima¹⁷ uređuje se organizacija javnih izvršitelja koji vrše poslove u postupku sprovođenja izvršenja i obezbjeđenja, njihovo imenovanje i druga pitanja od značaja za obavljanje izvršiteljske djelatnosti. Određeno je da javni izvršitelj obavlja izvršiteljsku djelatnost kao javnu službu, samostalno, profesionalno i kao isključivo zanimanje u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršenje. Broj mjesta javnih izvršitelja za određeno službeno područje i službeno sjedište na istom službenom području određuje organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa (u daljem tekstu: Ministarstvo), tako da se za teritoriju opštine na svakih započetih 25.000 stanovnika određuje po jedno mjesto javnog izvršitelja.

U skladu sa Zakonom o javnim izvršiteljima, Ministar pravde je do sada imenovao 29 javnih izvršitelja od ukupno 32 koliko je predviđeno za teritoriju Crne Gore. Prvi javni izvršitelji (njih 13) počeli su sa radom 7. aprila 2014 godine. Prije početka rada javnih izvršitelja, osnovni sudovi su imali u radu veliki broj izvršnih predmeta, i to: po osnovu izvršne isprave 8.584, a po osnovu vjerodostojne isprave 175.523 predmeta, što ukupno iznosi 184.107 predmeta¹⁸.

Osnovni sudovi su od početka rada javnih izvršitelja primili ukupno 2.375 izvršnih predmeta po osnovu izvršne isprave ("I"), što je značajno manje u odnosu na period prije početka rada javnih izvršitelja. Smanjeni priliv predmeta izvršenja u osnovnim sudovima bio je očekivan, s obzirom na uvođenje javnih izvršitelja i izmijenjenu nadležnost sudova za postupanje u izvršnim predmetima. Od primljenih predmeta završili su 82%, što predstavlja visok procenat. Pored postupanja u

¹⁶ Zakonom o izvršenju i obezbeđenju („Službeni list CG“, br. 36/11, 28/14 i 20/15);

¹⁷ Zakon o javnim izvršiteljima, („Službeni list CG“, broj 41/11).

¹⁸ Analiza za potrebe racionalizacije pravosudne mreže, Ministarstvo pravde, decembar 2015. godine.

navedenim predmetima, osnovni sudovi su donijeli 6.117 "IP" odluka po prigovoru na odluke izvršnih sudija i javnih izvršitelja¹⁹.

Kada se uporede navedeni statistički podaci, može se izvesti zaključak da je rad sudova u određenoj mjeri rasterećen u odnosu na priliv izvršnih predmeta. Takođe, broj izvršnih predmeta ("I" i "Iv") koje su osnovni sudovi na predlog izvršnog povjerioca ustupili javnom izvršitelju u 2014. i 2015. godini bio je 966, što nije veliki broj, alipredstavlja određeno rasterećenje rada sudova. Na predlog izvršnog povjerioca, Privredni sud je ustupio javnim izvršiteljima ukupno 422 predmeta²⁰.

U Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2015. godinu se navodi „*Od početka sprovođenja sistema javnih izvršitelja u aprilu 2014. godine, broj novih izvršnih predmeta koje obrađuju sudovi značajno je smanjen (2013. : 72.851; 2014. : 23.452; prva polovina 2015. : 3.271). Međutim, broj slučajeva riješenih od strane sudova takođe je značajno umanjen (2013: 65173; 2014: 35815; prva polovina 2015.: 15667). Broj predmeta u radu i dalje je znatan (140.784 predmeta krajem juna 2015.). Do danas, 29 od planirana 32 javna izvršitelja počelo je s radom. Crna Gora mora da uspostavi centralizovani sistem u cilju praćenja podataka o stopi naplate, troškovima i trajanju izvršnih postupaka koje sprovode javni izvršitelji. Izvršenje građanskih i administrativnih odluka i dalje je slabo*“.

U Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu se navodi da je broj izvršnih predmeta u sudovima smanjen od kada je uveden sistem javnih izvršitelja, ali je i dalje veliki. Ono što se posebno apostrofira u izvještaju je nizak nivo odgovornosti u funkcionisanju sistema javnih izvršitelja koji je rezultirao pokretanjem 19 disciplinskih postupaka tokom 2015. godine protiv javnih izvršitelja. U 8 slučajeva izrečene su disciplinske mjere, uključujući i jednu mjeru privremene zabrane obavljanja djelatnosti.

Kao što je definisano Analizom potreba za racionalizacijom pravosudne mreže, nakon dvije godine od zakonodavnih izmjena potrebno je uraditi novu analizu. 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 na rasterećenje rada sudova.

3.5. Projekat mjerenja radnog opterećenja sudija

Akcionim planom za poglavlje 23 Pravosuđe i temeljna prava, predviđena je obaveza razvijanja indikatora za mjerenje produktivnosti rada sudija i prosječnog trajanja vremena za rješavanje određene vrste predmeta, starih predmeta, zaostataka i troškova postupanja, kao i uspostavljanja odgovarajućih standarda za opterećenost sudija i standardnih rokova za postupanje u određenim vrstama predmeta i/ ili određenim sudovima. Sa tim u vezi, Odlukom Sudskog savjeta od maja 2014. godine imenovana je Radna grupa za određivanje mjerenja vremena koje je sudijama potrebno za postupanje u određenim vrstama predmeta i ista

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

je sastavljena od 13 predstavnika sudova, Ministarstva pravde, kao i predstavnika tužilaštva.²¹ Prilikom procjene radne opterećenosti korišćena je delfi tehnika.²² Radna grupa odredila je grupe predmeta u kojima će se vršiti mjerenje, i to mjerenje obavljeno je u 9 pilot sudova (osnovnim sudovima u Baru, Beranama, Kotoru, Podgorici, Pljevljima i Ulcinju, Višem sudu u Podgorici, Privrednom sudu Crne Gore i Upravnom sudu). Mjerenje je obuhvatilo sve moguće radnje koje sprovode ne samo sudije na određenim vrstama predmeta, već i ostalo osoblje u sudovima. Cilj cjelokupnog procesa i rada radne grupe bio je da se ustanove modeli prelaska sa kvantitativnog brojanja predmeta na mjerenje složenosti predmeta, odnosno na određivanje količine posla koja je potrebna da bi se određeni predmet riješio. Radna grupa je nakon obavljenog zadatka Sudskom savjetu predala studiju koja je poslužila kao osnov za definisanje metodologije okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija. Sudski savjet je 30.11.2016. godine, usvojio Metodologiju okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija, koju je izradila Radna grupa za mjerenje vremena postupanja sudije u predmetu. Metodologija služi kao osnov za utvrđivanje okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija potrebnih za ažuran i kvalitetan rad sudova u Crnoj Gori

21 Članovi radne grupe su: Natalija Filipović sudija Vrhovnog suda; Miroslav Bašović, sudija Višeg suda; Milenka Žižić, sudija Apelacionog suda; Željka Jovović, sudija Osnovnog suda Podgorica; Dragana Đuranović, sudija Višeg suda Podgorica; Miodrag Pešić, sudija Osnovnog suda Podgorica; Vesna Pavišić, sudija Osnovnog suda Cetinje; Dijana Raičković, sudija Privrednog suda Podgorica; Dragan Vučević, sudija Privrednog suda Podgorica; Olivera Ražnatović, zamjenik Višeg državnog tužioca; Željko Tomković, zamjenik Višeg državnog tužioca; Nataša Radonjić, načelnica Direkcija za organizaciju pravosuđa; Branka Lakočević, generalna direktorica u Direktoratu za pravosuđe Ministarstvo pravde.

22 Postoje više tehnika izračunavanja radne opterećenosti sudija poput: Mjerenje broja predmeta u radu – ova metoda analizira vrijeme koje je potrebno sudu da završi sve predmete koje ima u radu, i to od početka do kraja. Ona pretvara broj predmeta u radu u radnu opterećenost. Sve vrste predmeta nijesu "jednake u složenosti" i stoga, procjena količine posla da se uradi svaka vrsta predmeta je od suštinskog značaja za procjenu potreba za različitim ljudskim resursima; „Delfi tehnika“ – procjenjuje količinu vremena koje je potrebno sudiji i sudijskim službenicima da provedu na različitim predmetima i aktivnostima. Ova metoda ne mjeri stvarno vrijeme koje se utroši za obradu predmeta, već vrijeme koje se zahtijeva za pojedine radnje i aktivnosti; „Simulacija model“ – cilj je da se procijeni tok predmeta kroz sud i da se procijeni koji resursi su potrebni za cijeli sudski sistem, a sve zasnovano na simulaciji procesa u sudu. Prednost ove metode je u tome što omogućava sudovima da testiraju izmjene prije njihovog stvarnog uvođenja. Nedostatak je u ograničenosti kompetentnih stručnjaka u oblasti kompleksne matematike, statistike, kompjuterskog planiranja i praćenja dinamike rada, što ovaj sistem čini veoma skupim za uvođenje i održavanje. „Regresija model“ – to je statistička metoda koja procjenjuje potrebu za sudijama i sudijskim osobljem na osnovu različitosti sistema imajući u vidu različite varijable u ukupnom broju predmeta u radu. Ovaj model se često koristi da se provjeri tačnost iz drugih tehnika: „Odnos model“ – pretpostavlja da potreba za pomoćnim osobljem može da se odredi kao fiksni odnos pomoćnog osoblja potrebnog za određeni predmet, i broja sudija, stanovništva i broja predmeta. Ova tehnika je jednostavna, laka za razumijevanje i ne zahtijeva velika novčana ulaganja. Ipak, mana je što odnos sudija i sudijskog osoblja često nije tačan, i ne može objasniti razlike u različitim vrstama predmeta, niti razlike u obimu predmeta u urbanim i ruralnim sredinama. Primjera radi, veoma automatizovan sud može imati manje osoblja za rad na velikim predmetima, ali troškovi osoblja mogu biti veći zbog potrebe za dodatnom obukom: „Model analize skladištenih podataka (slučaj složenosti)“ – tehnika linearnog programiranja koja određuje težinu predmeta u svakom sudu, a zatim ga stavlja u najpovoljnije svijetlo u odnosu na druge sudove. Ovom tehnikom se određuje najproduktivniji sud. Riječ je o najdugotrajnijoj i najzahtjevnijoj metodi u procjeni potrebnih resursa i za njihovu adekvatnu raspodjelu.

kao i način za ravnomjernu raspodjelu predmeta u radu sa sudijama. Metodologija određuje kategorije predmeta u sudovima koje će se koristiti u smislu ove metodologije, elemente složenosti za pojedine kategorije predmeta, način određivanja potrebnog broja sudija, način određivanja složenosti pojedinog predmeta u informacionom sistemu, te način ažuriranja vrijednosti za definisanje prosječnog vremena potrebnog za rješavanje predmeta.

3.6. Sudska administracija

Pravilnikom o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namještenika u sudu određuju se okvirna mjerila rada za određivanje broja državnih službenika i namještenika u sudu potrebnih za ažurno i kvalitetno obavljanje sudijske funkcije. Broj savjetnika u sudu određuje se na osnovu broja sudija u tom sudu. Broj namještenika za obavljanje administrativno-tehničkih poslova (poslovi upisničara, izvršenja krivičnih sankcija, poslovi arhive i daktilografski poslovi), određuje se prema broju sudija, a može se odrediti i prema stvarnim potrebama suda. Broj namještenika izvršitelja i broj namještenika na ovjerama određuje se prema broju predmeta tako što se: - na svakih 1.000 izvršnih predmeta određuje jedan namještenik - izvršitelj; - na svakih 15.000 ovjera određuje jedan namještenik.

Broj savjetnika u Osnovnom sudu određuje se prema broju sudija, i to na dvije sudije jedan savjetnik. Broj daktilografa u Osnovnom sudu određuje se prema broju sudija, i to: na svakog sudiju jedan daktilograf. Za poslove sudske uprave određuje se jedan daktilograf. Na dva savjetnika određuje se jedan daktilograf.

Broj savjetnika u Višem sudu određuje se prema broju sudija, i to na jednog sudiju jedan savjetnik. Broj daktilografa u Višem sudu određuje se na sljedeći način:

- za svakog prvostepenog sudiju i istražnog sudiju - jedan daktilograf;
- za dvije drugostepene sudije - jedan daktilograf;
- za tri savjetnika - jedan daktilograf;
- za poslove sudske uprave - jedan daktilograf.

Broj savjetnika u Privrednom sudu određuje se prema broju sudija, i to na dvije sudije jedan savjetnik. Broj daktilografa u Privrednom sudu određuje se na sljedeći način:

- za svakog sudiju - daktilograf;
- za tri savjetnika - daktilograf;
- za poslove sudske uprave - daktilograf.

Broj savjetnika u Apelacionom sudu određuje se prema broju sudija, i to na jednog sudiju jedan savjetnik. Broj daktilografa u Apelacionom sudu određuje se na sljedeći način:

- za jednog sudiju - jedan daktilograf;
- za sudsku upravu - jedan daktilograf;
- za poslove sudske prakse - jedan daktilograf.

Broj savjetnika u Upravnom sudu određuje se prema broju sudija, i to na jednog sudiju jedan savjetnik. Broj daktilografa u Upravnom sudu određuje se na sljedeći način:

- za svakog sudiju - daktilograf;
- za sudsku upravu - daktilograf;
- za sudsku praksu - daktilograf

Vrhovni sud Crne Gore ima najmanje 13 sudija radi formiranja sudskih odjeljenja. Broj daktilografa u Vrhovnom sudu određuje se na sljedeći način:

- za dvije sudije - jedan daktilograf;
- za sudsku upravu - jedan daktilograf;
- za sudsku praksu - jedan daktilograf.

Broj savjetnika u Upravnom sudu određuje se prema broju sudija, i to na jednog sudiju jedan savjetnik.

U svim sudovima broj ostalih namještenika za obavljanje administrativno-tehničkih poslova određuje se prema broju sudija, i to, po pravilu, na tri sudije jedan namještenik.

3.7. Primjena informacionih tehnologija u pravosuđu Crne Gore

Veoma važan aspekt u kontekstu procesa reforme pravosuđa, jeste pitanje primjene informacionih tehnologija u pravosuđu. Ovo pitanje zajedno sa drugim elementima doprinosi povećanju efikasnosti pravosuđa, i njemu je potrebno posvetiti kontinuiranu pažnju. Međutim, u ovom dijelu moramo ponovo podsjetiti na nalaze koje sadrži izvještaj CEPEJ-a iz 2014. godine, u kome se navodi da, kada je izdvajanje za kompjuterizaciju odnosno unapređenje korišćenja IT tehnologija u sudstvu, Crna Gora spada u grupu od 8 zemalja koja investira veoma malo sredstava u ove svrhe. Naime, Crna Gora ulaže manje od 1% ukupnog pravosudnog budžeta u svrhe unapređenja IT tehnologija i kompjuterizacije pravosudnog sistema čime je svrstana u grupu zajedno sa Andorom, Bugarskom, Češkom, Estonijom, Gruzijom, Maltom i Rumunijom. U ovom dijelu treba napomenuti da postoji grupa zemalja koje su u periodu između 2012-2014.

Tokom 2016. godine donijeta je nova IKT Strategija u oblasti pravosuđa, za period 2016-2020. godine, sa ciljem razvoja i unapređenja pravosudnog informacionog sistema. Novom IKT strategijom pravosuđa za period 2016 - 2020. godine kao dalji strateški ciljevi u ovoj oblasti navode se²³:

- Konstantno unapređenje normativnog okvira potrebnog za rad informacionog sistema pravosuđa;
- Ostvarenje koncepta „Pravosuđe bez papira“;
- Nadogradnja poslovnih procesa zasnovanih na modernoj i integrisanoj informaciono-komunikacionoj tehnologiji u skladu sa zakonskim, organizacionim i procesnim izmjenama;

23 IKT Strategija pravosuđa 2016 – 2020.

- Unapređenje upravljanja procesima u Ministarstvu pravde, sudstvu, Državnom tužilaštvu i Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija;
- Unapređenje administrativnih kapaciteta svih organa;
- Povećanje efikasnosti i kvaliteta rada u svim institucijama u ovoj oblasti, a samim tim i smanjenje troškova administracije.

Pravosudni informacioni sistem (PRIS) je jedinstveni informacioni sistem koji pokriva potrebe Ministarstva pravde, sudova, Državnog tužilaštva i Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija. Jedinstveni pravosudni informacioni sistem podrazumijeva integraciju informacionih sistema svake pojedinačne organizacione jedinice i treba da obezbijedi centralizaciju i nepodudarnost podataka, da definiše standarde unosa podataka, generisanje izvještaja i evidencija, elektronsku interoperabilnost među cjelinama sistema u domenima definisanim organizacionim zakonima u oblasti pravosuđa te transparentnu strukturu procesa i tokova podataka u okviru i između institucija koja bi omogućila dalje nadogradnje i unapređenja pravosudnog sistema. Cilj je da se optimizuju vremenski resursi, automatizuju procedure i neutrališe koliko je moguće uticaj ljudskih faktora na efikasnost, izbjegne papirna dokumentacija (koncept „Pravosuđe bez papira“), omogući brža i lakša „komunikacija“ između organizacionih jedinica kroz podsisteme informacionog sistema, te obezbijedi bolja kontrola izvršavanja svih procesa²⁴.

Mnoge preporuke koje izdaje Komitet ministara Savjeta Evrope podstiču na korišćenje informacionih tehnologija u sudovima (npr. Preporuka R(2001)2 koja se odnosi na oblikovanje i reoblikovanje sudskog sistema i pravnih informatičkih sistema uz najmanje troškove, Preporuka R(2001)3 o pružanju sudskih i drugih pravnih usluga građanima korišćenjem novih tehnologija, Preporuka R(2002)2 o pristupu službenim dokumentima, Preporuka R(2003)14 o interoperabilnosti informacionih sistema (u sektoru pravosuđa) i propisuju načela i daju smjernice s tim u vezi državama članicama.

Ipak, i pored brojnih koristi za efikasnije i brže sprovođenje pravde, postoje i određeni nedostaci u funkcionisanju PRIS-a, a koji su evidentirani i u Izvještajima o napretku Crne Gore za 2015. i 2016. godinu gdje se naročito ističe „*da Pravosudni informacioni sistem koriste svi sudovi za praćenje predmeta, za neke aspekte upravljanja predmetima i komunikaciju sa strankama. PRIS takođe sakuplja sveobuhvatne statističke podatke, koji se unose u godišnje izvještaje o radu sudova. Međutim, sistem ima bezbjednosne propuste i ne funkcioniše pouzdano van Podgorice, djelimično zbog slabe mrežne povezanosti. Osim toga, sistemu nedostaje podrška jasnog institucionalnog okvira i još uvijek nije dovoljno razvijen što se tiče tužilačke službe.*“ Takođe, dalje se navodi da „*...Pravosudni informacioni sistem (PRIS), nema dovoljnu podršku u smislu ljudskih kapaciteta i finansijskih resursa. Crna Gora se u potpunosti oslanja na donacije za održavanje i ažuriranje PRIS-a i sistem više nije održiv s tehničke tačke gledišta...*“. Evropska komisija je u izvještaju za 2016. godinu naglasila da sumnja u pouzdanost statističkih podataka i ukazala na činjenicu da PRIS nije obezbijeđen od zloupotreba.

PRIS je bio predmet analize ekspertkinje Evropske Unije u okviru projekta EU ROL (Rule of Law). Ekspertkinja je u izvještaju od avgusta 2016. navela da je PRIS postao veliki teret za Crnu Goru i ispunjavanje Akcionog plana za Poglavlje 23 pregovora sa EU. Naime, po ovoj ekspertkinji resursi koje su uložili lokalni i strani

²⁴ Ibidem.

eksperti pokušavajući da pronađu način da proizvedu sveobuhvatne statističke izvještaje o funkcionisanju sistema su bili značajni, ali su rezultati uvijek dovodili do jednog zaključka, da Crna Gora treba da uloži u novi, savremen, jednoobrazan pravosudni informacioni sistem (PRIS II) . Posebno zabrinjava ukazivanje na dosadašnje propuste u informatičkoj obradi podataka: "Crna Gora je u rukama imala jedan od najboljih alata PI (Poslovne inteligencije), koji su raspoloživi na tržištu i uprkos tome nije bila u mogućnosti da ga poveže sa PRIS bazom podataka usljed velikih nedokumentovanih promjena koje su izvršene tokom određenog vremenskog perioda. Tehnologije koje se koriste su prestare da bi se prilagodile savremenim alatima".

Novina u ovom dijelu predstavlja usvajanje Uputstva o izradi statističkih izvještaja u skladu sa smjernicama CEPEJ-a, kojima su učinjeni pomaci u pravcu efikasnijeg i transparentnijeg pravosuđa. Naime, ovim uputstvom uređuje se način prikupljanja i obrade podataka, kao i izrada i objavljivanje statistike o radu sudova, odnosno obimu posla u sudovima, potrebnom vremenu za rješavanje predmeta, po određenim kategorijama i podkategorijama u pojedinim fazama sudskog postupka, kao i ljudskim i finansijskim resursima angažovanim u cilju rješavanja predmeta. Uputstvo predviđa izradu standardizovanih izvještaja na mjesečnom, kvartalnom, polugodišnjem i godišnjem nivou. Izvještaj između ostalog sadrži i podatke o trajanju postupka od podnošenja inicijalnog akta kojim se postupak pokreće do pravosnažnosti odluke. Uputstvo omogućava i sačinjavanje izvještaja o trajanju postupka po fazama. PRIS omogućava izvještavanje u skladu sa ovim uputstvom. U ovom dijelu, veoma je važno ukazati na zapažanja Izvještaja o Crnoj Gori za 2016. godinu u kome je navedeno da se pomenuta Uputstva za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) još ne primjenjuju u punoj mjeri. Takođe, u Izvještaju je zaključeno da podaci o ukupnoj dužini postupaka još nisu dostupni, kao i da se statističke informacije o rezultatima sudskog sistema ne analiziraju sistematski, niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike. Konačno, u Izvještaju EK se zaključuje da pouzdanost statističkih podataka u pravosuđu i dalje izaziva ozbiljne bojazni.

S obzirom na veliki značaj primjene informacionih tehnologija u pravosuđu, i na postojeće probleme kada je riječ o upravljanju statističkim podacima pogotovo onim o dužini trajanja postupaka, veoma je bitno da dio daljeg razvoja opšteg procesa reforme u pravosuđu, bude i reforma u ovoj oblasti. Sve ovo ide u prilog zaključku da je Crnoj Gori potreban novi informacioni sistem u pravosuđu PRIS II koji bi inkorporirao preporuke, te otklonio nedostatke sistema u upotrebi.

4. Uporedna iskustva zemalja u procesu racionalizacije sudske mreže

Racionalizacija pravosudne mreže je proces koji je posljednjih godina postao mjera za povećavanje efikasnosti u mnogim evropskim zemljama. Svaka zemlja se opredjeljivala za različiti metod reorganizacije sudske mreže. Ono što je zajedničko za sve zemlje, jeste cilj kojim su se rukovodile prilikom reorganizacije sudske mreže, a to je povećanje efikasnosti i unaprijeđenje pristupa pravdi i njenog kvaliteta. Takođe, sve zemlje su prilikom analiziranja potreba za racionalizacijom i za donošenjem planova o budućoj strukturi sudova i broju sudija i drugih službenika u sudu, imale u vidu indikatore CEPEJ-a. Indikatori koji su uzimani u razmatranje odnose se na: broj stanovnika koji se nalaze na teritoriji suda, geografska udaljenost suda od mjesta stanovanja i opterećenost suda (priliv, trajanje postupka, broj sudija). Takođe, veoma je bitan još jedan indikator - učinak sudova. CEPEJ koristi dva osnovna pokazatelja za mjerenje učinka sudova: stopa rješavanja predmeta i vrijeme postupanja u predmetu.

S obzirom na specifičnosti koje posjeduje pravosudni sistem svake zemlje, treba veoma pažljivo upoređivati podatke iz različitih zemalja. Ne obavljaju iste poslove sudije u svim zemljama. Takođe, u zemljama anglosaksonskog porijekla, veliku ulogu imaju i sudije porotnici. Tako čak u 15 zemalja (Jermeniji, Austriji, Češkoj, Danskoj, Estoniji, Njemačkoj, Mađarskoj, Irskoj, Lihtenštanu, Malti, Norveškoj, Poljskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Španiji) postoji posebna vrsta nesudskog osoblja, odn. posebni pravosudni organ »rehtsfleger«, kome su povjereni poslovi koje kod nas obavljaju sudije i protiv čijih odluka se može izjaviti žalba. Ovo tijelo rastećuće profesionalne sudije od niza manje složenih predmeta u porodičnom, starateljskom, naslednom pravu, sudskoj zaštiti potraživanja u sporovima male vrednosti, izvršnom postupku, pravnoj pomoći i slično, pa je stoga i potreba za angažovanjem profesionalnih sudija mnogo manja.

4.1. Hrvatska

4.1.1. Racionalizacija sudske mreže 2005 – 2019.: Iskustva iz procesa reorganizacije mreže sudova i državnih tužilaštava²⁵

Na putu ka EU, Hrvatska je sprovela nekoliko značajnih koraka kada je riječ o reformi pravosudnog sistema. Najznačajniji korak bio je usvajanje Strategije pravosudnog sistema 2005. godine, kojom je proklamovano da je jedan od glavnih ciljeva reformi jačanje nezavisnosti i efikasnosti pravosudnog sistema. Ovo je

²⁵ Za pripremu ovog dijela izvještaja je korišćen materijal objavljen na sajtu Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske www.pravosudje.gov.hr u posebnim odjeljcima koji se odnose na proces reorganizacije pravosudne mreže <https://pravosudje.gov.hr/istaknute-teme/reorganizacija/6177>.

svakako uključivalo i neophodne reforme u dijelu sudske administracije i sistema upravljanja sudovima u Republici Hrvatskoj. U Strategiji reforme pravosuđa je kao prioritetna bila istaknuta mjera reorganizacije i racionalizacije mreže sudova i državnih tužilaštava. Kao najznačajniji argument u prilog neophodnosti racionalizacije mreže sudova navodio se tadašnji veliki broj redovnih sudova u Hrvatskoj – 266, pogotovo imajući u vidu kriterijume veličine države i broja stanovnika, koji su uslovili da mreža sudova u Hrvatskoj bude ocijenjena kao finansijski neodrživa i neisplativa.

Početak 2005. godine kroz projekat Podrške reforme hrvatskog pravosuđa, sprovedena je analiza veličine i broja svih sudova u Hrvatskoj. Analiza je ukazala da se uzroci neefikasnosti pravosudnog sistema mogu pronaći u postojećoj strukturi sudova. Posebno je apostrofirano da su opštinski sudovi u većim gradovima opterećeni velikim prilivom predmeta dok sa druge strane manji sudovi imaju preveliki broj sudija obzirom na priliv predmeta te da je upravo neravnomjernost u radnoj opterećenosti sudova u odnosu na broj sudija razlog velikog broja neriješenih predmeta, uprkos ukupno velikom broju sudova i sudija. Proces reorganizacije ili racionalizacije mreže sudova u Hrvatskoj je realizovan kroz paralelno sprovođenje četiri procesa, i to: dovršetak procesa informatizacije pravosudnih institucija; teritorijalna reorganizacija sudova; organizaciona reorganizacija sudova i elektronska dodjela drugostepenih predmeta na teritoriji Republike Hrvatske.

Prve aktivnosti racionalizacije mreže sudova uslijedile su upravo nakon izvršene analize. Aktivnosti su sprovedene postupno – prvenstveno kroz sprovođenje pilot projekata spajanja određenih radom manje opterećenih osnovnih i prekršajnih sudova, smještenih na istom prostoru. Prvi pilot projekat je započeo u maju 2006. godine, kroz koji je praćen efekat smanjenja broja sudova i detektovani svi potencijalni problem koji se mogu pojaviti u toku procesa. U ovom projektu je učestvovalo osam opštinskih i osam prekršajnih sudova (Benkovac, Buzet, Čakovec, Ilok, Makarska, Otočac, Pakrac i Pregrada) koji su međusobno spojeni u opštinske sudove sire nadležnosti. Analiza ovog procesa, utvrdila je da ipak, kroz ovaj pilot projekat nijesu ostvarene planirane prednosti spajanja - ravnomjerna raspodjela predmeta na sve sudije; brže rješavanje zaostataka sudskih predmeta; veća mogućnost specijalizacije sudija kao i bolja organizacija rada sudova u vrijeme dežurstava, godišnjih odmora i bolovanja. Kao jedan od ključnih argumenata neuspješno sprovedenog pilot projekta navodi se nedostatak zakonskih propisa koji bi omogućavali da sudije osnovnih sudova rješavaju predmete iz nadležnosti prekršajnih sudova i obratno. Takođe, uočena je i potreba za reformom sistema prekršajnih sudova, koje je u značajnoj mjeri bilo opterećeno bagatelnim predmetima, čiji je priliv bio toliki da je kontinuirano nametao potrebu za povećanjem broja sudija prekršajnih sudova, odnosno iz čega se mogao izvesti zaključak da u spojenim sudovima trebaju da prevladavaju sudije koje bi rešavale predmete iz prekršajne nadležnosti.

Jedna od rijetkih uočenih prednosti koja je evidentirana kroz ovaj pilot projekat bila je da su se postojeći sudski službenici i namještenici mogli koristiti za potrebe rada obije vrste sudova, što je doprinijelo mogućnosti za njihovom daljom edukacijom i obukom, te smanjenju materijalnih troškova održavanja sudova koji su smješteni u istim zgradama.

Nakon ovoga, Ministarstvo pravosuđa Hrvatske je osnovalo posebnu radnu grupu

za izradu Prijedloga racionalizacije mreže sudova sastavljenu od predstavnika Ministarstva i pravosudnih institucija. Ova radna grupa je počela sa radom u decembru 2005. godine. U toku 2006. godine započela je primjena projekta nastavka podršci reformi hrvatskog pravosuđa u okviru kojeg je bilo planirano da se osiguraju dalji koraci i podrška u procesu racionalizacije mreže sudova. U okviru ovog projekta osnovana je radna grupa koja je sprovedla sveobuhvatnu analizu postojećeg stanja kadrova, predmeta i infrastrukture, te broja stanovnika i udaljenosti od drugog najbližeg suda s pregledom svih sudova u Republici Hrvatskoj. Nakon sprovedene analize, izvedeni su sljedeći zaključci:

- Za samostalno opstajanje opštinskog i prekršajnog suda potreban je priliv predmeta koji zadovoljava normu sudije prema okvirnim mjerilima za rad 5 sudija, dok na nivou županijskog suda i trgovačkih sudova priliv predmeta će se računati u odnosu na okvirna mjerila norme za 10 sudija;
- Neophodno je spajati opštinske sudove koji su jedan od drugoga udaljeni manje od 30 odnosno 50 km uvažavajući geografske specifičnosti na ostrvima;
- U odnosu na županijske sudove treba voditi računa o površini područja kao i broju stanovnika;
- Kod spajanja sudova nije neophodno slijediti administrativnu podjelu teritorije Republike Hrvatske.

Tokom 2007. godine Vlada Hrvatske je donijela Zaključak o započinjanju procesa racionalizacije mreže sudova u Hrvatskoj koji se trebao sprovesti kroz spajanje istovrsnih sudova. U ovoj odluci, istaknuti su bili ciljevi koji su se željeli postići racionalizacijom mreže sudova i to: stvaranje efikasnog, modernog i racionalnog pravosudnog sistema; ravnomjerna radna opterećenost sudova; brže rješavanje zaostalih predmeta; donošenje sudskih odluka u razumnom roku; bolja organizacija rada; ujednačenija sudska praksa; veća mogućnost specijalizacije sudija i veće finansijske uštede.

U okviru ove faze racionalizacije mreže sudova, tokom 2008. godine donesen je Zakon o područjima i sjedištima sudova. Ovim zakonom, koji je bio u primjeni od 1. januara 2009. godine, redukovan je broj osnovnih sudova sa dotadašnjih 108 na 67 na način što su se spajali sudovi koji nijesu ispunjavali postavljene uslove. Uz to, Ministarstvo pravosuđa je donijelo i Pravilnik o utvrđivanju rokova spajanja opštinskih sudova prema kojem će se zbog nedostatka finansijskih sredstava postupak racionalizacije dovršiti fizičkim spajanjima najkasnije do kraja 2019. godine, nakon osiguranja radnog prostora i opreme u sjedištima sudova koji su nastali spajanjem. Uz sve navedeno, postupak racionalizacije mreže sudova praćen je i odgovarajućom reformom informatičkih sistema, tako da su u svim sudovima od 1. januara 2009. godine uvedeni elektronski upisnici čime je omogućeno postojanje jedinstvenih upisnika za novoustanovljene sudove.

Kao posljedica usvajanja ovog Zakona, od tadašnjih 114, ustanovljena su 63 prekršajna suda, po istim kriterijumima kao i kod racionalizacije mreže opštinskih sudova, uz uvažavanje specifičnosti prekršajnog sistema. Spojeni sudovi postali su stalne službe izvan sjedišta suda, a odgovarajućim je pravilnikom utvrđena dinamika fizičkog spajanja sudova.

Racionalizaciju mreže sudova, pratila je i racionalizacija mreže državnih tužilaštava.

U sjedištima opštinskih sudova uspostavljena su opštinska tužilaštva. Uvažavajući iste kriterijume kao i za racionalizaciju mreže sudova, izrađena je analiza mreže državnih tužilaštava, na osnovu koje je takođe, 2008. godine donesen Zakon o područjima i sjedištima državnih tužilaštava. Zakon je stupio na snagu u januaru 2009. godine, a njime je od tadašnjih 71 ustavnovljeno 55 opštinskih državnih tužilaštava. Sprovođenje cijelog postupka racionalizacije mreže državnih tužilaštava je predviđeno do kraja 2019. godine.

Gledajući do sada ostvarene rezultate, treba navesti da je u procesu racionalizacije mreže sudova i državnih tužilaštava do danas ukupno spojeno: 29 opštinskih sudova; 14 prekršajnih sudova; 24 opštinska državna tužilaštva; 1 trgovački sud; 1 županijski sud i 5 županijskih državnih tužilaštava. Može se istaći da su sprovedenim aktivnostima ostvareni sljedeći ciljevi: poboljšanje u upravljanju sudskim predmetima; ravnomjernije radno opterećenje sudova i sudija; veća mogućnost specijalizacije sudija; ujedinjenija sudska praksa; efikasnije upravljanje sudovima, te raspoređivanje sudskih službenika i namještenika u rad; smanjenje ukupnog potrebnog broja sudija i sudskih službenika i namještenika te značajne finansijske uštede, naročito u fizički spojenim sudovima.

Nakon spajanja sudova donešeni su novi pravilnici o njihovom unutrašnjem uređenju kojima je određen potrebni broj sudija, broj potrebnih službenika i namještenika. Na osnovu ovih pravilnika, u nekim sudovima su utvrđeni viškovi zaposlenih, nakon čega su sprovedeni postupci penzionisanja službenika ili prelaska službenika na druga radna mjesta. Nakon ovoga, navedena radna mjesta se više nijesu popunjavala. Tako je na nivou osnovnih sudova, samo u toku prve dvije godine racionalizacije mreže sudova, bez posla ostalo 19 sudija i 75 službenika i namještenika. U 2011. godini zbog primjene novog Zakona o krivičnom postupku, sprovedena je dalja racionalizacija opštinskih sudova i opštinskih državnih tužilaštava, u dijelu koji se odnosi na krivična odjeljenja sudova, smanjenjem sa 67, odnosno 55 na 33 opštinska suda odnosno tužilaštva. Na ovaj način su stvoreni osnovi za stvaranje sudova sa najmanje 5 sudija, veću koncentraciju predmeta, ravnomjerniju radnu opterećenost sudija kao i veću specijalizaciju sudija.

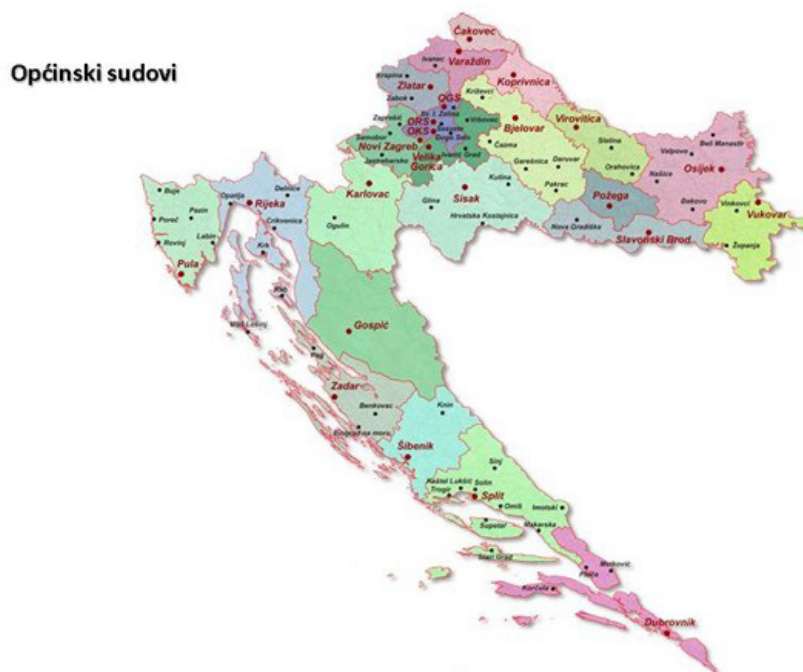
Trenutno, u Hrvatskoj postoji 116 pravosudnih tijela. Možete pogledati njihovu strukturu na sljedećoj slici:

Slika 1: Struktura sudske mreže u Hrvatskoj



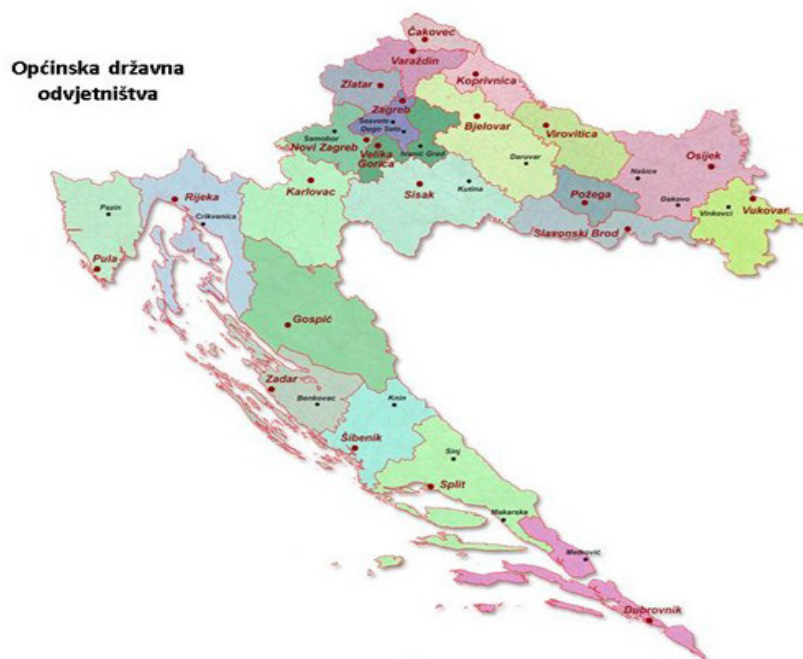
Analiza dosadašnjih učinaka racionalizacije mreže sudova u Hrvatskoj govori da se broj opštinskih sudova smanjio sa 67 na 24 od kojih 22 imaju nadležnost za postupanje u krivičnim stvarima. Dakle, mreža opštinskih sudova je pretrpjela značajnu reorganizaciju kroz smanjenje gotovo 2/3 broja sudova. Na sljedećoj slici je prikazana mreža opštinskih sudova u Hrvatskoj.

Slika 2: Mapa opštinskih sudova u Hrvatskoj



Pored toga, u toku racionalizacije mreže državnih tužilaštava, broj opštinskih državnih tužilaštava smanjen sa 33 na 22, tako da sada u sastavu državno-tužilačke mreže u Hrvatskoj ulaze: Državno tužilaštvo Republike Hrvatske (DORH); Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK); 15 županijskih državnih tužilaštava i 22 opštinska državna tužilaštva. Na narednoj slici je prikazana mreža opštinskih državnih tužilaštava u Hrvatskoj.

Slika 3: Mapa opštinskih državnih tužilaštava u Hrvatskoj



Dosadašnje iskustvo Ministarstva pravde Hrvatske govori da je osnovni preduslov za sprovođenje aktivnosti na racionalizaciji pravosudne mreže dobra komunikacija sa svim učesnicima u ovom procesu. Ministri i saradnici su bili u kontinuiranoj komunikaciji sa čelnicima pravosudnih tijela i institucija, te predstavnicima organa lokalnih vlasti (županija, gradova itd.). Takođe, veoma je značajno voditi računa da se ne odstupa od postavljenih kriterijuma za spajanje sudova i tužilaštava, i da se vodi računa o finansijskom uticaju sprovedenih aktivnosti – i da se predvide realni rokovi za sprovođenje ovih aktivnosti.

Za izgradnju novih zgrada i adaptaciju postojećih zgrada, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske je sklopilo ugovor o kreditu sa Svjetskom bankom koji je vrijedan 18 miliona eura. Samo je za adaptaciju zgrada sudova koji su spajani tokom 2009. i 2010. godine utrošeno oko 75 miliona kuna (10 miliona eura).

Hrvatska je već zakoračila u posljednju fazu racionalizacije mreže sudova i tužilaštava. U skladu sa strategijom reforme pravosuđa 2013-2018. godine predviđene su aktivnosti na procjeni dosadašnjih učinaka u procesu racionalizacije mreže sudova. U posljednjoj fazi procesa racionalizacije mreže sudova u posljednje dvije godine u Hrvatskoj, došlo je do sljedećih novina:

- Od 1. aprila 2015. godine dosadašnji opštinski sudovi koji su prestali s radom, kao i dosadašnje stalne službe opštinskih sudova, postali su stalne službe novih opštinskih sudova, a svaki županijski sud u Republici Hrvatskoj postao je nadležan za odlučivanje u drugom stepenu o žalbama protiv presuda svih opštinskih sudova u krivičnim postupcima;
- Od 1. jula 2015. godine dosadašnji prekršajni sudovi koji su prestali sa radom, kao i dosadašnje stalne službe prekršajnih sudova, postali su stalne službe novih prekršajnih sudova;
- Od 1. jula 2015. godine određeni županijski sudovi nadležni su za odlučivanje u drugom stepenu o žalbama protiv odluka svih opštinskih sudova u radnim, porodičnim i stvarnopravnim postupcima, što će omogućiti specijalizaciju sudija, ujednačenu sudsku praksu i brže rješavanje predmeta;
- Od 1. februara 2016. godine svaki županijski sud je nadležan za odlučivanje u drugom stepenu o žalbama protiv odluka za sve ostale vrste građanskih predmeta.

Trenutni nedostaci u pravosudnom sistemu koji su evidentirani u procesu racionalizacije pravosudne mreže vezuju se za:

- Dalje postojanje neujednačene radne opterećenosti sudija. Na primjer, prekršajni sud u Zagrebu je više od šest puta opterećeniji predmetima od prekršajnog suda u Lastovu. I dalje se pribjegava metodi delegacije predmeta kao korektivnom mehanizmu na planu povećanja radne opterećenosti sudija;
- Opterećenost pojedinih sudova rezultira i povećanjem vremena tj. dužine trajanja postupaka. Samo u periodu 2011-2013. godine, Hrvatska je građanima isplatila više od 10 miliona eura po osnovu zaštite prava na suđenje u razumnom roku;
- Preveliki broj sudova otežava ili potpuno onemogućava obavljanje godišnjeg neposrednog nadzora nad radom sudova, predsjednika sudova od strane neposredno viših sudova, odnosno Ministarstva pravosuđa;
- Pravosudni sistem je opterećen velikim brojem malih sudova – npr. u

sadašnjoj mreži postoji 29 prekršajnih sudova sa manje od 3 sudije, a 55 sudova ima najviše 10 sudija. Ovo je najbolje vidljivo na primjeru prekršajnih sudova u Zagrebu, Lastovu ili na Visu. U prekršajnom sudu u Zagrebu radi 82 sudija dok u Lastovu ili na Visu radi samo po jedan sudija. Takođe, postoje primjeri i na nivou opštinskih sudova. Tako, na primjer, u Opštinskom sudu u Rabu radi dvoje sudija, dok Opštinski građanski sud u Zagrebu ima 132 sudije. Sve ovo dovodi do situacije da u sudovima sa manjim brojem sudija (kakvih je trenutno više), sudije ne mogu da se specijalizuju za rad u predmetima istovrsnih ili srodnih pravnih područja, jer moraju postupati u gotovo svim predmetima iz nadležnosti suda. Sa druge strane, nedovoljna mogućnost specijalizacije sudija negativno utiče na dužinu postupka i kvalitet odluka sudija;

- Smještajni kapaciteti sudova su neujednačeni i uglavnom neprimjereni. Jednim dijelom, zbog prevelikog broja pravosudnih institucija u sistemu, ili pak zbog nedostatka brige o organizovanju smještajnih kapaciteta u sudovima. Tako je veliki broj sudova i državnih tužilaštava i dalje smješten u zakupljenim ili često potpuno neuslovnim prostornim kapacitetima.

4.2. Slovenija

4.2.1. Organizacija sudova

Organizacija i nadležnost sudova u Republici Sloveniji uređena je Zakonom o sudovima. Sudovi opšte nadležnosti uključuju:

- 44 lokalna suda – prvostepeni sudovi sa nadležnošću u svim građanskim predmetima koji se odnose na naknade štete ili imovinu, ometanja posjeda, stanarskih odnosa;
- 11 Okružnih sudova – prvostepeni sudovi koji su nadležni za odlučivanje u svim građanskim predmetima koji prevazilaze nadležnost lokalnih sudova, privredni sporovi, autorska prava i prava intelektualne svojine, priznanja odluka stranih sudova;
- 4 Viša suda, koji su žalbeni sudovi i odlučuju po žalbama podnijetim na odluke prvostepenih sudova i
- Vrhovni sud Republike Slovenije, koji je najviši sud i odlučuje kao žalbeni sud trećeg stepena.

Specijalni sudovi su:

- Radni sudovi, koji odlučuju o sporovima između poslodavca i zaposlenih, te o povredi prava i obaveza koje proizlaze iz radnih odnosa;
- Socijalni sudovi, odlučuju o pravima koja proizlaze iz osiguranja u slučaju invaliditeta i mirovinskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti te o pravima na porodične i socijalne naknade;
- Upravni sud, koji obezbjeđuje pravnu zaštitu u upravnim stvarima i ima status Višeg suda.

4.2.2. Reforma pravosuđa u Sloveniji

Na samom početku, treba pomenuti reformu pravosuđa od 1995. godine, kad je izvršena reorganizacija sudova, i kada su novim Zakonom o sudovima ukinuti nekadašnji monolitni osnovni sudovi, i stvorena nova mreža sudova prve instance sa podijeljenom nadležnošću između novih lokalnih i okružnih sudova. Međutim, ova reorganizacija sudova je dovela do brojnih negativnih posljedica. Naime, u lokalnim sudovima ostale su sudije sa manje godina iskustva, jer su one iskusnije sudije prešle u okružne sudove, dok je broj neriješenih predmeta stalno rastao. Takođe, došlo je do nesrazmjere u veličini sudova po broju sudija, sa jedne strane postojali su prvostepeni sudovi sa 30 i čak sa 70 sudija, dok sa druge strane u nekim sudovima je bilo do 5 sudija. Organizaciona struktura prvostepenih sudova bila je suviše glomazna i nefleksibilna i nije bila u mogućnosti da reaguje na promjene iz okoline.

Brojne probleme do kojih je dovela reorganizacija sudstva iz 1995. godine, Slovenija je uspjela da riješi bez ukidanja pojedinih sudova i izmjenama u dijelu upravljanja sudovima. I veliki i mali sudovi su imali svoje nedostatke po pitanju upravljanja, a rješenje je nađeno u srednjim po veličini sudovima i u drugačijim modelima upravljanja²⁶.

Zakonom o sudovima iz 2009. godine, došlo je do reforme u dijelu principa upravljanja sudovima u osnovnim sudovima, kao i u sudstvu uopšte. Prije ove reforme, svaki prvostepeni sud, lokalni ili okružni, imao je svoj posebni upravljački centar, oličen u ulozu predsjednika suda, i u mnogim stvarima potpuno nezavistan od sudskog menadžmenta viših sudova. Izmjene se sastoje u prenošenju upravljačkih ovlaštenja i odgovornosti sa lokalnih na relevantne okružne sudove. Lokalni sud u Ljubljani, kao najveći sud sa preko 100 sudija i 500 sudijskog osoblja zadržao je svoj nezavisni status u smislu sudskog upravljanja. Tako, novi drugi stav člana 114 Zakona o sudovima eksplicitno kaže da su svi lokalni sudovi organizacione jedinice relevantnih okružnih sudova izuzev Lokalnog suda u Ljubljani, koji je nezavistan u odnosu na Okružni sud u Ljubljani i u odnosu na njegovog predsjednika.

4.2.3. Efikasnost slovenačkih sudova i pitanje reorganizacije

Slovenija se uvijek, kao i mnoge druge zemlje u tranziciji suočavala sa velikim brojem zaostalih predmeta. Negativno iskustvo sa reorganizacijom sudova iz 1995. godine dovelo je i do gomilanja broja neriješenih predmeta, pogotovo u prvostepenim sudovima. Trend stalnog povećanja broja neriješenih predmeta doživio je kulminaciju u čuvenom predmetu *Lukenda protiv Slovenije*, a koji je imao ishod u odluci Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu¹ Tokom 2005. godine, Vlada Republike Slovenije odgovorila je na ovaj slučaj definisanjem odgovarajućih mjera sa ciljem eliminisanja zaostalih predmeta i to do 2010. godine. Najznačajnije mjere za povećanje efikasnosti pravosuđa i eliminisanje zaostalih predmeta bile su:

- Obezbjedivanje uslova rada u skladu sa strategijom o prostornom razvoju u sudovima;
- Pojednostavljenje zakona i standardizacija sudskih postupaka;

²⁶ Zoran Škulić, Kratak pregled najnovijih dostignuća u oblasti upravljanja sudovima u Sloveniji.

- Reorganizacija i poboljšanje upravljanja sudovima (analiza treba da ukaže koje su to po veličini optimalne jedinice, kao i koji su to najmanji sudovi koji zadovoljavaju efikasno funkcionisanje jednog suda);
- Uspostavljanje sistema za pojednostavljenje procesa donošenja odluka u manje značajnim predmetima;
- Uspostavljanje baze podataka zasnovane na jedinstvenim kriterijumima o praćenju rada sudija, a koji podaci bi bili dostupni svim sudovima, Ministarstvu pravde i Sudskom savjetu;
- Obezbjedenje mobilnosti sudija i sudskih predmeta;
- Obezbjedivanje većeg nivoa bezbjednosti u sudovima;
- Kompletna kompjuterizacija sudova;
- Uvođenje sistema naknada za sudije i druge službenike koji su pokazali visok nivo produktivnosti u rješavanju predmeta;
- Dodatni treninzi za sudije i tužioce i uvođenje specijalizacije sudija.

4.3. Slovačka

Racionalizacija sudskog sistema u Slovačkoj, sprovedena je kao dio sveopšteg procesa reforme pravosuđa, sa ciljem stvaranja sudskog sistema na tri nivoa i stvaranjem dobre organizacije pravosuđa koje će biti transparentno i jednostavno organizovano. Sprovedenom racionalizacijom, broj prvostepenih sudova smanjen je sa 55 na 22, broj viših sudova smanjen je sa osam na šest, dok je Vrhovni sud, kao najviši sud, sud poslednje instance. Neke od karakteristika ovog procesa su slijedeće:

- Specijalizacija sudija sa ciljem povećavanja efikasnosti sudijskog posla i mogućnosti za napredovanjem;
- Sudije obavljaju samo sudijske dužnosti, dok se administrativni, tehnički i drugi slični poslovi delegiraju višim sudijskim službenicima ili administraciji. Kao rezultat toga došlo je do smanjenja broja sudija, a povećanja broja ostalih službenika u sudu.
- Zakon o visokim sudskim službenicima iz 2003.godine, uveden je sa ciljem da se pojednostave sudske procedure i olakša sudijski posao, da se sudije usredsrede jedino na poslove koji se tiču „sudežnja“, a da se poslovi koji se odnose na druge aspekte jednog predmeta, kao što su, administrativni, tehnički i dr. povjere drugim službenicima. Visoki službenici suda se na ovaj način približavaju poziciji sudijskih pomoćnika.

4.4. Francuska

U Republici Francuskoj, racionalizacija sudske mreže je sprovedena u periodu od 2007 – 2011. godine, i bila je velikog obima. Naime, broj sudija i ostalih službenika u sudovima je smanjen sa 1206 na 819. Po mišljenjima brojnih eksperata, ova

referoma bila je neophodna i dovela je do efikasnijeg trošenja sredstava, ali po mnogo čemu bila je diskutabilna. Može se ocijeniti brzom, loše isplaniranom i slabo objašnjenom. Parlament nije bio uključen u reformu, koja se sprovela na osnovu nekih Uredbi. Takođe, nije uzet u obzir ni bitan aspekt ostvarivanja pravičnog suđenja, a to je pristup pravdi. Mnogi građani su zbog ukidanja pojedinih sudova, postali ugroženi. Takođe, troškovi ove reforme nijesu bili dobro isplanirani jer je ona dovela do novih investicija potrebnih za novonastale sudske zgrade, što se nije imalo u vidu na samom početku. Došlo je do stvaranja “pravni pustinja” gdje su mnoge provincije bile bez postojanja sudova, što je imalo negativan uticaj na građane. Zaključak je da je reforma bila neophodna, ali da je potrebno da ona bude temeljnija, bolje planirana i da se uloži više truda i vremena u objašnjavanje šta racionalizacija podrazumijeva i koje su njene posledice.

5. Plan racionalizacije mreže sudova u Crnoj Gori 2017-2019

Uzimajući u obzir efekte I faze racionalizacije, Vlada Crne Gore je u decembru 2016. godine usvojila novi srednjeročni plan racionalizacije mreže sudova za period 2017 – 2019. Plan racionalizacije polazi od Analize za potrebe racionalizacije pravosudne mreže koja je izvršena tokom 2015. godine kojom je sagledan efekat ostvarenih mjera prethodne Analize i pratećeg Plana racionalizacije iz 2013. godine. Kao polazne osnove na kojima se zasniva Plan racionalizacije pravosudne mreže 2017-2019. u dokumentu su navedeni sljedeći zaključci:

- Na osnovu rezultata Studije mjerenja radnog opterećenja sudija utvrditi metodologiju koja će biti osnova određivanjem novih okvirnih mjerila rada sudija i ostalih zaposlenih u sudovima; - Pratiti efekte rasterećenja sudova povjeravanjem ostavinskih predmeta notara nakon prve godine, kako u pogledu kvantiteta tako i u pogledu kvaliteta;
- Pratiti efekte rasterećenja sudova povjeravanjem ostavinskih predmeta notara nakon prve godine, kako u pogledu kvantiteta tako i u pogledu kvaliteta ostvarivanja prava građana u ostavinskim postupcima koji se sprovode pred notarima;
- Pratiti efekte rada javnih izvršitelja a posebno u pogledu postupanja sudova u odnosu na pravna sredstva na odluke javnih izvršitelja;
- Kontinuirano praćenje Izvještaja Evropske komisije za praćenje efikasnosti pravosudnih sistema i na osnovu tih izvještaja donositi odluke o upravljanju ljudskim i materijalnim resursima u pravosuđu.

Plan se bazira na pet ciljeva, i to:

Cilj 1: Racionalizacija mreže sudova i državnih tužilaštava kao organa;

Cilj 2: Racionalizacija broja sudija i državnih tužilaca;

Cilj 3: Pratiti efekte rasterećenja sudova povjeravanjem ostavinskih predmeta notara kako u pogledu kvantiteta tako i u pogledu kvaliteta ostvarivanja prava građana u ostavinskim postupcima koji se sprovode pred notarima;

Cilj 4: Pratiti efekte rada javnih izvršitelja, a posebno u pogledu postupanja sudova u odnosu na pravna sredstva, na odluke javnih izvršitelja;

Cilj 5: Kontinuirano praćenje Izvještaja Evropske komisije za praćenje efikasnosti pravosudnih sistema (CEPEJ) i na osnovu tih izvještaja donositi odluke o upravljanju ljudskim i materijalnim resursima u pravosuđu.

U metodološkom smislu niti jedan od predstavljenih pet ciljeva nije predstavljen kao cilj u strateškom dokumentu. Praćenje efekata neke javne politike je stvar monitoringa odnosno praćenja realizacije pojedinih preuzetih obaveza – dok se “monitoring” sam po sebi ne može tretirati kao cilj. U tom smislu, praćenje efekata rasterećenja sudova nije cilj, već bi cilj mogao biti samo rasterećenje sudova za izvjestan procenat predmeta (%) kroz preduzimanje određenih mjera poput ustupanja notarima, javnim izvršiteljima i slično. Obzirom da u Planu ne postoje analitički podaci o dosadašnjim učincima i efektima preduzetih mjera u prvoj fazi racionalizacije, cijenimo da su ovi ciljevi dati provizorno, metodološki neprecizno i bez jasne vizije onog što se želi postići njihovom realizacijom.

U planu su predstavljeni pojedini učinci dosadašnje faze racionalizacije pravosudne mreže. Takođe, predstavljeni su ljudski resursi sa kojima raspolažu sudski i tužilački organi – bez navođenja problema sa kojima se u ovom dijelu suočavaju pojedini sudovi ili tužilaštva. Na primjer, u Planu se navodi da OS Kotor ima predsjednika i 15 sudija i prema važećem Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji – ali se ne navodi da već duži vremenski period ovaj sud kuburi sa ozbiljnim kadrovskim problemima obzirom da sva sudijska mjesta nijesu “operativna” jer se pojedine sudije nalaze na dužem odsustvu – usljed kojeg su predmeti iz Kotora bili delegirani Osnovnom sudu na Cetinju. Ovo je kao posljedicu izazvalo nezadovoljstvo stranaka i njihovih punomoćnika jer su se zbog delegiranja predmeta povećali troškovi postupka uz duže sudske postupke i odugovlačenja koja negativno utiču na efikasnost suda.²⁷ Ovo je samo jedan izolovan primjer, jednog od pitanja na koje je Ministarstvo pravde trebalo da pruži adekvatan odgovor kroz usvajanje Plana racionalizacije, odnosno da apostrofira problematične tačke u pravosudnom sistemu na čijem otklanjanju će se raditi u narednom periodu.

Planom se nije dao odgovor na osnovna zapažanja iz CEPEJ-ovih izvještaja, kojima se konstatuju problematične tačke crnogorskog pravosuđa – poput velikog odstupanja u broju sudija u odnosu na evropski prosjek na 100.000 stanovnika; izuzetno “gustu” mrežu sudova koja se prepoznaje kroz nalaz da Crna Gora potpada u kategoriju zemalja u kojima postoji od 2-5 sudova na 100.000 stanovnika – a evropski prosjek je 1,4 suda na 100.000 stanovnika itd. Stručna javnost je očekivala da će u Planu moći da se pronađu adekvatni odgovori ili planovi koje će Crna Gora preduzeti da bi se umanjila pomenuta odstupanja u odnosu na druge zemlje članice Savjeta Evrope.

Plan je morao da sadrži mnogo više kvantitativnih informacija o stvarnim efektima koje je rad notara i javnih izvršitelja imao na radno opterećenje sudija. Ne postoje kvantitativni podaci o tome kako su sudovi rasterećeni kroz ustupanje

²⁷ Vidjeti više: <http://skalaradio.com/2015/07/23/osnovni-sud-u-kotoru-bez-dovoljno-sudija/>.

ostavinskih postupaka notarima, odnosno na koji način je ta okolnost uticala na povećanje radnog kapaciteta sudija osnovnih sudova i kako je to rasterećenje sudija od ostavinskih predmeta uticalo na povećanje njihove produktivnosti u drugim vrstama predmeta u kojima su postupali. Isti je slučaj za postupke izvršenja koji su ustupljeni javnim izvršiteljima – odnosno na koji način je ta okolnost uticala na rasterećenje sudova i o kom obimu rasterećenja sudova može da se govori (desetine hiljada, stotine hiljada predmeta).

Na žalost, u Planu racionalizacije se ne pominje oblast primjena informacionih tehnologija u pravosuđu Crne Gore – i na koji način unapređenje primjene informacionih tehnologija može uticati na povećanje efikasnosti pravosudnog sistema Crne Gore. Čini se da je stanje u kom se nalazi statistika pravosudnih institucija izuzetno zabrinjavajuće. Ponovićemo da iste konstatacije sadrži i posljednji izvještaj EK o Crnoj Gori u kome je navedeno da pouzdanost statističkih podataka u pravosuđu i dalje izaziva ozbiljne bojazni.

Plan racionalizacije sadrži 5 osnovnih ciljeva koji suštinski ne odlikavaju stvarne potrebe i ciljeve koji stoje pred Crnom Gorom u narednoj fazi procesa racionalizacije pravosudne mreže. Pored toga, ciljevi se ne razrađuju na iole ozbiljan način – niti se iz bilo koje razrade cilja može vidjeti stvarna vizija procesa racionalizacije pravosudne mreže u Crnoj Gori u narednom trogodišnjem periodu. Imajući u vidu navedeno, cijenimo da je neophodno 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 čitajući ovaj plan – može se izvesti jasan zaključak da novoformirana 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. U tom smislu, cijenimo da bi Ministarstvo pravde po hitnom postupku trebalo da oformi radnu grupu koja će pripremiti novi dokument koji će biti odraz političke spremnosti za daljim pravosudnim reformama u procesu evropskih integracija.

Zaključci

1. Prva faza procesa racionalizacije je završena uz izvjesne ostvarene rezultate kada je riječ o normativnom i institucionalnom okviru. Ostaje veliki prostor za napredak i dalje korake u stvaranju racionalnog i efikasnog pravosudnog sistema u Crnoj Gori.
2. Imajući u vidu sadržaj posljednjeg objavljenog Plana racionalizacije pravosudne mreže 2017-2019., ne može se naslutiti postojanje jasne vizije procesa racionalizacije pravosudne mreže u narednom trogodišnjem periodu;
3. Neophodno je da nastavak procesa racionalizacije pravosudne mreže prate dobro obrađene, kako kvantitativne analize, tako i kvalitativni podaci. Ovaj segment je u potpunosti izostao u toku prve faze racionalizacije pravosudne mreže.
4. Prva faza racionalizacije mreže sudova nije ispunila očekivanja kada je riječ o detaljnijem i sveobuhvatnijem pristupu racionalizacije mreže sudova i državnih tužilaštava. Mreža osnovnih sudova je ostala nepromijenjena nakon sprovedene I faze, i pored sprovedenih analiza i preporuka datih od strane međunarodnih eksperata u procesu pripreme za prvu fazu racionalizacije mreže sudova u Crnoj Gori. Postojeća mreža sudova u Crnoj Gori je i dalje „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).
5. Broj sudija u Crnoj Gori premašuje za gotovo 100% evropski prosjek. Trenutno, prosječan broj sudija na 100.000 stanovnika u zemljama članicama Savjeta Evrope je 21. U Crnoj Gori postoji 41 sudija na 100.000 stanovnika;
6. Prva faza racionalizacije mreže sudova proizvela je pozitivne efekte kada je riječ o rasterećenju osnovnih sudova od ostavinskih predmeta i njihovom delegiranju u nadležnost notarima. Na osnovu podataka o broju ostavinskih predmeta pred sudovima prije i nakon stupanja na snagu zakonodavnih izmjena, može se zaključiti da su osnovni sudovi rasterećeni od rada ostavinskih predmeta i da je postupak raspravljanja zaostavštine pred notarima brz i efikasan, čime je ostvaren cilj koji se želio postići ovim novinama.
7. Uspostavljanje sistema javnih izvršitelja i izmijenjena nadležnost sudova za postupanje u izvršnim predmetima u određenom obimu je uticalo na smanjenje priliva predmeta izvršenja u osnovnim sudovima što je bilo i očekivano. Poseban problem predstavlja nedovoljan nivo odgovornosti u sistemu javnih izvršitelja, koji je prepoznat kroz nedovoljno poštovanje profesionalnih i etičkih standarda u njihovom radu.
8. Izdvajanje za kompjuterizaciju odnosno unaprjeđenje korišćenja IT tehnologija u sudstvu je veoma nisko obzirom da Crna Gora izdvaja neznatna budžetska sredstva u ove svrhe (manje od 1% ukupnog pravosudnog budžeta u svrhe unaprjeđenja IT tehnologija i kompjuterizacije pravosudnog sistema).

9. Kao što je navedeno u posljednjem Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori, podaci o ukupnoj dužini postupaka još nisu dostupni, kao i da se statističke informacije o rezultatima sudskog sistema ne analiziraju sistematski, niti se koriste za svrhe upravljanja i kreiranja politike, kao i da pouzdanost statističkih podataka u pravosuđu i dalje izaziva ozbiljne bojazni.
10. Specijalizacija sudija je princip na kojem se insistira u mnogim Evropskim zemljama. Do sada, ne postoje značajniji učinci kada je riječ o specijalizaciji sudija u Crnoj Gori.

Preporuke

1. Ministarstvo pravde treba da oformi radnu grupu koja će u najhitnijem roku pripremiti novi dokument o racionalizaciji pravosudne mreže koji će biti odraz političke spremnosti za daljim pravosudnim reformama i konkretnim koracima u narednoj fazi racionalizacije pravosudne mreže u Crnoj Gori. Pri kreiranju inovirane verzije plana racionalizacije pravosudne mreže neophodno je uzeti u obzir zaključke i zapažanja i preporuke CEPEJ-a i ekspertske analize koje su pripremane neposredno pred sprovođenje prve faze racionalizacije pravosudne mreže i dati odgovor na ključna pitanja i zamjerke u odnosu na broj sudija i "gustinu" sudske mreže;
2. Druga faza racionalizacije pravosudne mreže treba da bude fokusirana na smanjenje broja prvostepenih sudova, praćeno smanjenjem broja sudija i sudske administracije. Treba razmisliti o uvođenju izuzetka u odnosu na odrednicu iz orijentacionih mjerila da na dvoje sudija ide jedan savjetnik, u zavisnosti od stepena opterećenja konkretnih sudija/sudova. Na bazi sprovedenih analiza funkcionisanja pravosudne mreže - neophodno je pripremiti plan racionalizacije mreže prvostepenih 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 Danilogradu, 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.
3. Veoma je bitno da se sve buduće odluke i planovi u procesu racionalizacije pravosudne mreže dobro objasne kako predstavnicima pravosuđa i administracije, tako i građanima i čuje njihovo mišljenje. Građani će biti ti koji će osjetiti i pozitivne ali i negativne strane procesa racionalizacije pravosudne mreže.
4. 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.;
5. Neophodno je da se povećaju izdvajanja iz državnog budžeta za komp-

juterizaciju i unaprjeđenje korišćenja IT tehnologija u pravosudnom sistemu. Obzirom da je budžet pravosudnih institucija (sudstvo i tužilaštvo) na ukupnom godišnjem nivou od 35 miliona EUR, planom racionalizacije treba predvidjeti da se izdvajanja u ovom dijelu uvećaju na minimum 3% ukupnog budžeta pravosudnih institucija uz obavezno dodatno finansiranje koje će država obezbijediti kroz projekte i podršku međunarodnih organizacija. Svakodnevna primjena informacionih tehnologija u pravosudnim institucijama utiče na povećanje efikasnosti pravosudnog sistema.

6. Racionalizaciju sudske mreže mora pratiti unapređenje mogućnosti koje pruža PRIS i potrebno je kontinuirano raditi na unapređenju ovog sistema. Zabrinjavaju zapažanja Evropske komisije koja u posljednjem Izveštaju o Crnoj Gori zaključuje da pouzdanost statističkih podataka u pravosuđu i dalje izaziva ozbiljne bojazni, te je stoga neophodno predvidjeti konkretne mjere i aktivnosti koje će biti usmjerene ka jačanju performansi PRIS-a. Neophodno je kontinuirano pratiti i izvještavati svu zainteresovanu javnost o stepenu realizacije ciljeva IKT Strategije 2016-2020 koji se prvenstveno odnose na: ostvarenje koncepta „Pravosuđe bez papira“; nadogradnju poslovnih procesa zasnovanih na modernoj i integrisanoj informaciono-komunikacionoj tehnologiji u skladu sa zakonskim, organizacionim i procesnim izmjenama. Neohodno je takođe pripremiti posebnu metodologiju kojom će se analizirati stvarni efekti primjene PRIS-a uz poseban fokus procjenu na koji način kvalitetna primjena i funkcionisanje PRIS-a može uticati na smanjenje troškova administracije u pravosudnim institucijama.

Literatura:

European judicial systems: Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 23, 2014.

Skubic, Z., (2011). Evolving Justice: The Constitutional Relationship between the Minister of Justice and the Judiciary and a Short Overview of Recent Developments in the Area of Court Management in the Republic of Slovenia

Research paper on the opportunity to optimize the court displacement map in Moldova

Nadejda HRIPTIEVSCHI and Vladislav GRIBINCEA, national consultants, 21 January 2013

Analiza za potrebe racionalizacije pravosudne mreže, Vlada Crne Gore, 2009. godine

Analiza za potrebe racionalizacije pravosudne mreže 2013. godina, kao i Plan racionalizacije za 2013.-2015. godina, Vlada Crne Gore

Analiza sprovedena od strane eksperata Petera Hadlera i Georga Stave – koji su bili angažovani od strane Misije OSCE-a u Crnoj Gori i Kancelarije IMG-a, 2012. godina

„Projektni izvještaj – Crna Gora – Analiza sudske mreže sa poređenjem kretanja predmeta, produktivnosti i efektivnosti“, Podgorica i Beč, septembar 2012.

Analiza za potrebe racionalizacije pravosudne mreže, Ministarstvo pravde, decembar 2015. godine

Pravni akti:

Zakon o sudovima, „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015.

Pravilnik o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namještenika u sudu, „Službeni list Crne Gore«, br. 17/15.

Odluka o broju sudija u sudovima, „Službeni list CG“, br. 25/15 i 62/15.

Odluka o broju državnih tužilaca, „Službeni list“ br. 21/15.

Zakon o državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015, od 12.3.2015. godine.

Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 10/2015 od 10.3.2015. godine

Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju („Službeni list CG“, br. 36/11, 28/14 i 20/15)

Zakon o javnim izvršiteljima, („Službeni list CG“, broj 41/11)

Internet stranice:

www.pravosudje.gov.hr

<https://pravosudje.gov.hr/istaknute-teme/reorganizacija/6177>

<http://skalaradio.com/2015/07/23/osnovni-sud-u-kotoru-bez-dovoljno-sudija/>

