

DEMOKRATIJA I LJUDSKA PRAVA

# DUG PUT DO PRAVDE

Reforma pravosuđa u Crnoj Gori

**Vladimir Vučković, Mira Popović,  
Siniša Gazivoda**  
decembar 2020.



Duboko politizovano pravosuđe nije bilo spremno za reforme koje bi dale mjerljive rezultate mimo zakonodavnih akata i poremetile neke od postojećih monopola moći.



Spoljni podsticaji EU rezultirali su mješovitim uticajem na reformu pravosuđa u Crnoj Gori.



Crna Gora, i pored određenih pomaka, nije postigla vjerodostojne i održive rezultate u reformi pravosuđa u dosadašnjem toku pregovora sa EU.

DEMOKRATIJA I LJUDSKA PRAVA

# DUG PUT DO PRAVDE

Reforma pravosuđa u Crnoj Gori



Centar za građansko obrazovanje  
Centre for Civic Education

*Stavovi i mišljenja iznijeta u analizi "Dug put do pravde – reforma pravosuđa u Crnoj Gori" dijelom su obrađeni od strane glavnog autora u njegovoj doktorskoj disertaciji "EU's Failure in Europeanizing Montenegro" odbranjenoj na Masarikovom Univerzitetu 2018. godine.*

# Sadržaj

|  |    |
|--|----|
| <b>SAŽETAK</b> .....   | 4  |
| <b>METODOLOŠKI OKVIR</b> .....   | 5  |
| <b>RETROSPEKTIVA KROZ EU VIZURU</b> .....  | 6  |
| <b>ZAROBLJEN PRAVOSUDNI SISTEM NESPREMAN<br/>ZA REFORMU OJAČAN NEDOSLJEDNOŠĆU EU</b> ..... | 9  |
| <b>GRAĐANI NE VJERUJU SELEKTIVNOJ PRAVDI</b> .....   | 10 |
| <b>ZANEMARENA UPUTSTVA KOJA<br/>MOGU DOVESTI U RED TUŽILAŠTVO</b> .....                    | 12 |
| <b>PRIVREMENA RJEŠENJA U SUDSTVU KOJA TRAJU</b> .....                                      | 14 |
| <b>I DRI KONSTATUJE PROBLEME U SUDSTVU</b> .....   | 15 |
| <b>PROMJENE POČINJU OD KUĆE</b> .....  | 17 |
| <b>BIBLIOGRAFIJA</b> .....   | 18 |

## Sažetak

Nakon osam godina pregovora sa EU, pravosuđe se pozicionira kao jedna od ključnih prepreka a nema naznaka kako će se i kojom brзом stanje u ovoj oblasti popravljati.

Ustav propisuje da Skupština bira Vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta (iz reda uglednih pravnika) dvotrećinskom većinom (55 poslanika) u prvom krugu glasanja, odnosno tročetvrtinskom (49 poslanika) u drugom krugu. Ova većina ostaje nedostižna već duži vremenski period što refleksiju ima na trajućе v.d. stanje u Tužilaštvu, i na upitan legitimitet i legalitet rada trenutnog sastava Sudskog savjeta čijem dijelu članova je davno istekao mandat.

Od oktobra 2019. godine na čelu Vrhovnog državnog tužilaštva je v.d. Vrhovni državni tužilac, a od 15 osnovnih i viših tužilaštava 11 ih je u v.d. stanju, uključujući i ona koja pokrivaju najveći broj građana (Više državno tužilaštvo u Podgorici i Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici).

Na probleme u sudstvu sve eksplicitnije ukazuje i Evropska komisija, ali to ne prati osjećaj odgovornosti u samom sudstvu o čemu svjedoče, između ostalog, mnogo puta isticani višestruki, neustavni i nezakoniti mandati predsjednice Vrhovnog suda i niza drugih sudova.

Pravosuđe kao treća grana vlasti, pored zakonodavne i izvršne, nosi ogroman teret očekivanja u tekućem procesu pregovora sa Evropskom unijom. Ovo se naročito odnosi na preuzete obaveze kroz Poglavlje 23, koje sa Poglavljem 24, predstavlja početnu i završnu tačku crnogorskih pregovora sa EU, ali i ukupnih reformskih procesa u državi.

Međutim, nespremnost donosilaca odluka na političkom nivou u Crnoj Gori, ali i nedovoljna nezavisnost čelnika pravosuđa od političkih i vezanih uticaja, uz nedosljednost EU u insistiranju na ispunjavanju mjerila koja reformišu oblast pravosuđa dovela je do stagnacije, a u nekim aspektima i regresije, kad je riječ o reformi pravosuđa u Crnoj Gori.

Ostaje da se vidi da li će novi skupštinski saziv imaju dijaloški kapacitet da nađe široko prihvatljivo rješenje za novog Vrhovnog državnog tužioca i za nove članove Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika. Takođe, ostaje i da se vidi da li su u pravosuđu dobro razumjeli dosadašnje poruke iz EU i koji teret neki od njihovih čelnika predstavljaju za dalju evropeizaciju Crne Gore, odnosno da li će se dio njih povući a ostali promijeniti dosadašnji pristup kako bi

pravda postala dostižna u crnogorskom okviru za sve one koji je traže kroz pravosudni sistem. Od brzine i kvaliteta tih procesa zavisice u značajnom i put Crne Gore ka EU, ali i ka ukupnom procesu uspostavljanja funkcionalne vladavine prava u državi.

## METODOLOŠKI OKVIR

Nakon obnove nezavisnosti, ključni politički cilj koji je Crna Gora proklamovala odnosi se na proces evropeizacije i demokratizacije čija potvrda uspješnosti treba da bude i punopravno članstvo države u Evropskoj uniji.

U tom kontekstu, posebno je značajan novi pregovarački pristup EU prema Crnoj Gori, u čijem je središtu vladavina prava kroz poglavlja 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost), a u okviru tih poglavlja reforma pravosuđa kako bi ono postalo jedan od stubova društva. Upravo to, i nakon osam godina od otvaranja pregovora, ostaje jedna od najizozovnijih oblasti u kojoj se bilježi ograničen napredak.

Kao i raniji papiri iz ove edicije, uzimaju se tri forme usvajanja evropskih standarda i normi, a što je u korelaciji i sa tri različita nivoa institucionalizacije političkih kriterijuma EU:

- 1) *Verbalni* - odnosno retorički nivo usvajanja evropskih stanarda i normi od strane unutrašnjih donosilaca odluka;
- 2) *Zakonodavni* - proces u kojem vlast nastoji da usvoji određene zakonske tekstove ili da kreira određeni institucionalni okvir u skladu sa zahtjevima EU;
- 3) *Sveobuhvatni* – a koji se odnosi na primjenu kroz koju su evropski standardi i norme prenešeni, usklađeni i na kraju sprovedeni u nacionalnom sistemu.<sup>1</sup>

Njihovom kombinacijom, uz dualni metodološki pristup dvosmjernosti procesa (uticaji “odozgo na dolje” i “odozdo na gore”<sup>2</sup>), a prateći istovremeno i efekte promjena kroz praktične aspekte, dobija se procjena efikasnosti transformativne moći EU na unutrašnje političke promjene u Crnoj Gori kad je riječ o reformi pravosuđa.

Proces pristupanja nikada nije jednostavan niti pravolinijski jer zahtijeva ozbiljne unutrašnje promjene i zavisi od više međupovezanih faktora i dimenzija. Zato se postavljaju mjerila koja služe da se omogući postupnost i učinkovitost, ali i da se prati putanja napretka ili stagniranja.

<sup>1</sup> Arolda Elbasani, *Europeanization Travels to the Western Balkans: Enlargement Strategy, Domestic Obstacles and Diverging Reforms*, Routledge, Abingdon, 2013.

<sup>2</sup> T. Börzel, ‘Member states responses to Europeanization,’ *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 2002, str. 193-214.

## RETROSPEKTIVA KROZ EU VIZURU

Gledajući period od početka obnove nezavisnosti, kada počinju da se intenziviraju i naponi države da što prije efektivno uđe u integrativni proces ka EU, može se reći da je ta početna zakonodavna aktivnost donijela određene pozitivne ocjene od strane Evropske komisije. Međutim, opstali su do danas brojni i hronični problemi u pravosuđu kao refleksija neprimjerenih političkih i vezanih uticaja na ovu granu vlasti. Stoga, ni spoljni pritisci u pravcu unaprijeđenja stanja u oblasti pravosuđa nijesu ostvarili značajniji uspjeh sem u zakonodavnom dijelu.

Dakle, od 2006. godine se otvara pitanje reforme pravosuđa i usaglašavanja zakonodavnog okvira koji se spominje i u tadašnjim izvještajima Evropske komisije (EK) o napretku, ali i drugim strateškim dokumentima EK. To je već 2007. godine dovelo do određenih pomaka. Naime, Strategija reforme pravosuđa 2007-2012 postavila je niz prioriteta koji su se odnosili na uspostavljanje sistema transparentnog zapošljavanja i napredovanja na bazi objektivno mjerljivih kriterijuma. To je osnaženo i donošenjem Akcionog plana za sprovođenje ove Strategije.

U pravcu ograničavanja političkog uticaja na pravosuđe, u oktobru 2007. godine, usvojen je novi Ustav Crne Gore. Nove ustavne odredbe imale su za cilj smanjenje političkog uticaja na pravosuđe na način da se imenovanje i razrješenje sudija i vezana pitanja prenosi u nadležnost Sudskog savjeta. Uz to, dodatno su razrađene osnovne organizacione jedinice u pravosuđu. Te godine se usvaja i zakon koji reguliše plate i druge prihode nosilaca pravosudnih funkcija i pravila postupanja državnog tužilaštva.

Takođe, iste godine se usvaja i Zakon o Sudskom savjetu, koji je dodatno regulisao sistem izbora članova Sudskog savjeta iz reda sudija. Prvi članovi novog Sudskog savjeta izabrani su aprila 2008. godine, a novog Tužilačkog savjeta avgusta 2008. godine. Sudski i Tužilački savjet su preduzeli određene korake u pravcu uspostavljanja jasnijih kriterijuma za imenovanja, razrješenja, ocjenjivanja, unaprijeđenja i disciplinske postupke za sudije i tužioce kroz svoje poslovnike.

Tokom 2008. godine se mijenjaju Zakon o sudovima i Zakon o državnom tužilaštvu, ali to nije dovelo do okvira koji obezbjeđuje nezavisnost od politike, što se i konstatuje u dokumentima EU nakon što je Crna Gora podnijela zahtjev za članstvo, odnosno u godišnjem Izvještaju EK

o napretku za Crnu Goru u 2008. godini, koji je praćen i Strategijom proširenja EU i glavnim izazovima 2008-2009. godine. Ti dokumenti su konstatovali započete aktivnosti, ali i ukazali na predstojeće izazove u postizanju efikasne realizacije reforme pravosuđa, a naročito u dijelu nezavisnosti, odgovornosti i efikasnosti, kao i da nije bilo stvarnog napretka u depolitizaciji pravosuđa.

Evropska komisije i 2009.godine upozorava: „*I dalje postoji ozbiljna zabrinutost u vezi s nezavisnošću sudija i tužilaca. Prostor za politički uticaj na Tužilaštvo postoji kroz imenovanje Tužilačkog savjeta od strane Skupštine i ovlašćenja Skupštine da imenuje i razrješava državne tužioce. Nejasna podjela odgovornosti za nadzor nad sudovima između Ministarstva pravde i Sudskog savjeta, učesće ministra pravde u radu Sudskog savjeta kao člana, te izbor i razrješenje predsjednika Sudskog savjeta u Skupštini, dodatni su razlozi za zabrinutost u vezi s nezavisnošću pravosuđa.*“<sup>3</sup>

I tokom 2010. i 2011. godine, EK nastavlja izražavati zabrinutost oko niza pitanja, uglavnom iz domena odgovornosti pravosudnih organa i efikasnosti pravosudnog sistema. Akcioni plan praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja EK, koji je Crna Gora usvojila u februaru 2011. godine, takođe adresira ova pitanja.

Tokom 2011. godine, izmijenjen je Zakon o državnom tužilaštvu, kao i poslovnici o radu Sudskog i Tužilačkog savjeta kako bi se dalje unaprijedio sistem imenovanja članova Sudskog savjeta iz redova sudija, procedure predlaganja kandidata za predsjednika Vrhovnog suda, kriterijumi za izbor sudije po prvi put, procedure za napredovanje sudija, itd. U sličnom pravcu su išle i intervencije na Poslovnik o radu Tužilačkog savjeta. To sve dovodi do određenih promjena, ali ostaje zabrinutost EK za nezavisnost pravosuđa u dijelu političkog uticaja, a posebno u odnosu na izbor predsjednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca od strane natpolovične većine u Skupštini, i imenovanja sudija Ustavnog suda u skupštinskoj proceduri. Jedan od pomaka se ogleda u ograničavanju mandata Vrhovnog državnog tužioca i rukovodilaca državnih tužilaštava na pet godina.

<sup>3</sup> Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore za 2009. godinu, str. 11

Ipak, već u ovoj početnoj fazi se vidi da su napori EU da podstakne okvir koji bi obezbijedio nezavisnost pravosuđa neuspješni, kako u dijelu depolitizacije, budžetske nezavisnosti ali i podizanja stepena odgovornosti i efikasnosti rada pravosudnih organa. Posljedično, sve to je imalo negativan uticaj na ukupni razvoj funkcionalne vladavine prava u Crnoj Gori.

Stoga, nije iznenađenje što je otvaranjem pregovora sa EU, u junu 2012. godine, uz ono što su bile i već naučene lekcije EU iz iskustva pristupanja posljednjih članica, promijenjen pristup i poglavlja 23 i 24 postavljena kao ona sa kojima počinju i završavaju pregovori. Period tzv. skrininga koji je prethodio otvaranju pregovora donio je i obuhvatan pregled pravosudnog sistema u Crnoj Gori, u kojem se konstatuje iskazana volja Crne Gore da reformski djeluje u ovom polju, ali i brojni ozbiljni problemi koji moraju da se riješe.

U tom pravcu, Izvještaj EK o napretku Crne Gore za 2012. godinu donosi konkretnije preporuke i procjenu pravosudnog sistema, uz napomenu da bi dalji napori morali biti „usmjereni ka uspostavljanju jedinstvenog sistema zapošljavanja za sudije i tužioce širom zemlje, zasnovanog na transparentnim i objektivnim kriterijumima”<sup>4</sup>. Pored toga, EK navodi da kriterijumi za napredovanje sudija i tužilaca nisu bili u skladu sa evropskim standardima zbog nedovoljne jasnoće i objektivnosti, ističući potrebu uvođenja periodične profesionalne procjene učinka sudija i tužilaca. Konačno, EK skreće pažnju na potrebu jačanja Sudskog i Tužilačkog savjeta kroz poboljšanje administrativnih kapaciteta i budžetskih izdvajanja.

I u narednim godinama EK ukazuje na nedostatnosti pravosudnog sistema, a što uključuje posebno odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija i antikoruptivne mehanizme koji bi, na primjer, uključili i provjeru imovinskih kartona sudija i tužilaca. Uz to, ističe se i potreba unaprijeđenja etičkih kodeksa sudija i tužilaca, kao i objavljivanja odluka disciplinskih komisija. Brisel je, takođe, pozivao i na ukidanje profesionalnog imuniteta sudija i tužilaca kako bi oni mogli biti odgovorni za kršenja Krivičnog zakonika. Zatim se apostrofirala potreba racionalizacije mreže sudova koja je enormno velika za veličinu Crne Gore, transparentnosti rada Sudskog savjeta, ali i administrativnog i finansijskog jačanja pravosudnih organa, kao i kapaciteta nosioca pravosudnih funkcija kroz obuke.

EK ide sve detaljnije, pa 2013. godine ukazuje i na „problem u pogledu efikasnosti disciplinskih postupaka protiv sudija” ističući da „disciplinski sistem mora biti usklađen sa principima zakonitosti, proporcionalnosti i ukidanja tajnosti u primjeni disciplinskih pravila”<sup>5</sup>, ali i uz podsjećanje na ogroman broj zaostalih predmeta, dužinu trajanja postupaka, kao i izvršenja

odluka. Slični se nalazi ponavljaju i u izvještajima EK iz 2014, 2015. i 2016. godine, koji ograničeni napredak uglavnom konstatuju samo u dijelu zakonodavnog okvira, a fokus stavljaju na već hronične probleme u praksi. Istovremeno, vidljivo je bilo da donosioci odluka u Crnoj Gori te probleme adresiraju nerado i do granice za koju cijene da je bezbolna u smislu ugrožavanja određenih monopola moći.

Posljedično, u izvještajima EK za Crnu Goru iz 2018, 2019. i 2020. godine navodi se da je crnogorski pravosudni sistem „umjereno pripremljen i da je potreban značajan rad na daljem unaprijeđenju postojećeg stanja”.

U Izvještaju za 2018. godinu, EK izražava očekivanja da će tada inoviran način zapošljavanja sudija i tužilaca voditi boljim rezultatima. Međutim, brzo se pokazalo da je to bilo nerealno u crnogorskom kontekstu, a već u Izvještaju EK za 2019. godinu stižu opomene da rad Sudskog i Tužilačkog savjeta nije na zadovoljavajućem nivou, osobito u dijelu transparentnosti, ali i drugih aspekata. Važno je ukazati da u tom izvještaju stoji i da „Ustavne i zakonske garancije obezbjeđuju da postoji nezavisnost pravosuđa, ali se pravosuđe i dalje doživljava kao osjetljivo na političko miješanje. Potrebna je jača politička opredijeljenost da bi se obezbjedila puna nezavisnost sistema pravosuđa u Crnoj Gori”<sup>6</sup>. To potvrđuje da je ključni problem u praksi, odnosno primjeni zakonodavstva i strateških dokumenata koji su bili dio reforme pravosuđa. Ovo podvlači i Nezvanični radni dokument o stanju u poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru iz juna 2020. godine: „Pravni okvir kojim se garantuje nezavisnost pravosuđa postoji, ali se sudstvo i Tužilaštvo i dalje smatraju osjetljivim na politički uticaj”<sup>7</sup>.

Konačno, u Izvještaju za Crnu Goru za 2020. godinu se ponovo ukazuje na problem sa spornim imenovanjima nosilaca određenih funkcija u pravosuđu, a direktno izdvaja i treći mandat predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore, Vesne Medenice, na čiju neustavnost i nezakonitost su blagovremeno upozoravale organizacije civilnog društva, dajući svoj sud i nakon tog izbora<sup>8</sup>, ali i EK kroz svoje druge dokumente nakon što je izbor sproveden. „Odluka Sudskog savjeta o ponovnom imenovanju sedam predsjednika sudova, uključujući predsjednicu Vrhovnog suda, na najmanje treći mandat, izaziva ozbiljnu zabrinutost zbog tumačenja slova i duha ustavnog i zakonskog okvira od strane Sudskog savjeta, a koje tumačenje ova imenovanja ograničava na najviše dva mandata kako bi se spriječila prevelika koncentracija moći u pravosuđu. To

4 Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore za 2012. godinu, str. 45

5 Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013. godinu, str. 36;

6 Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru za 2019 godinu, str. 16  
7 Nezvanični radni dokument o stanju u u poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru, jun 2020, str. 2

8 [http://cgo-cce.org/2019/05/31/pismo-11-nvo-u-vezi-sa-odlucivanjem-o-prijavama-kandidatkinje-za-izbor-na-funkciju-predsjednika-vrhovnog-suda-i-kandidata-za-izbor-na-funkcije-predsjednika-osnovnih-sudova-u-podgorici-baru-plavu-ro/#.X-Aq2OIKg\\_U](http://cgo-cce.org/2019/05/31/pismo-11-nvo-u-vezi-sa-odlucivanjem-o-prijavama-kandidatkinje-za-izbor-na-funkciju-predsjednika-vrhovnog-suda-i-kandidata-za-izbor-na-funkcije-predsjednika-osnovnih-sudova-u-podgorici-baru-plavu-ro/#.X-Aq2OIKg_U), [http://cgo-cce.org/2019/07/17/treci-izbor-medenice-grubo-kršenje-ustava/#.X-ArJelKg\\_U](http://cgo-cce.org/2019/07/17/treci-izbor-medenice-grubo-kršenje-ustava/#.X-ArJelKg_U)

nije u skladu sa preporukama GRECO-a o nezavisnosti sudstva, čije se poštovanje očekuje od Crne Gore kako ne bi nazadovala u odnosu na ranija dostignuća ostvarena na planu pravosudnih reformi,<sup>9</sup> navodi EK. Dalje, EK dovodi u pitanje i domet zvanične statistike: „Statističke informacije o rezultatima sudskog sistema ne analiziraju se sistematično niti se koriste radi upravljanja i kreiranja javnih politika”.<sup>10</sup>

Treba napomenuti da su se ton i dubina izvještaja EK mijenjali na način da su oni išli dublje u određena pitanja kako je odmicao proces pregovora. Gradualno se došlo i do vrlo oštrih ocjena u 2020. godini jer je bilo jasno da konkretne preporuke koje je EK ponavljala (poput racionalizacije sudske mreže, brisanja odredbe po kojoj je ministar pravde po automatizmu član Sudskog savjeta, jačanja pravosudne inspekcije, itd) nijesu uzimane za ozbiljno. To je sve trebalo da djeluje upozoravajuće na crnogorske vlasti, kako u pravosuđu tako i u drugim (ne)formalnim centrima iz kojih se donose odluke.

Prije godišnjih izvještaja EK, Crna Gora je, posljednjih godina, dobila nekoliko tzv. nezvaničnih radnih dokumenata o stanju u poglavljima 23 i 24, koji su detaljno analizirali stanje u ovim oblastima i, takođe, su mogli upaliti crvenu lampicu vlastima da se ne ide u dobrom smjeru. Ti dokumenti su suštinski ignorisani od strane vlasti, a bilo je primjera i da se dovodi u pitanje stručnost i objektivnost EK od strane crnogorskih zvaničnika koji su mislili da na taj način mogu minimizirati kritiku iz EK. Da čitav proces ide u regresiju ilustruje poruka iz jednog od tih posljednjih dokumenata: „I dalje je važno da Crna Gora ne napravi korak unazad u odnosu na ranija postignuća u domenu reforme pravosuđa, kao i da nastavi da produkuje rezultate, naročito u domenu borbe protiv korupcije i sprječavanja korupcije, uz istovremeno obezbjeđivanje istinske nezavisnosti svih nadležnih institucija.”<sup>11</sup> Uz to se dodatno insistira na neophodnosti ostvarivanja finansijske nezavisnosti pravosuđa što bi značilo budžetsko i finansijsko upravljanje kako na centralnom tako i na nižim nivoima, što je u sadašnjim uslovima dijelom u rukama izvršne vlasti, čime se pravosudna nezavisnost stavlja direktno onemogućava.

9 Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru za 2020 godinu, str. 5

10 Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru za 2019 godinu, str. 18

11 Nezvanični radni dokument o stanju u u poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru, jun 2020, str. 1



# ZAROBLJEN PRAVOSUDNI SISTEM NESPREMAN ZA REFORMU OJAČAN NEDOSLJEDNOŠĆU EU

U osvrtu na reformu pravosuđa kroz predpristupnu i fazu nakon otvaranja pregovora vidljiva je razlika u pristupu EU. Naime, EU je u prvoj fazi posvetila maksimalnu pažnju ovom pitanju pa je posljedično Crna Gora i bilježila određene rezultate, prvenstveno u dijelu unaprijeđenja strateškog i zakonodavnog okvira.

Takođe, značajna povećanja budžeta za pravosuđe, a prije svega za sudstvo, vodila su poboljšanju materijalnog statusa zapošljenih u ovoj grani vlasti. To su pratila ulaganja EU i drugih donatora u adaptacije zgrada, nabavku opreme, softvera, itd. Takođe, uvođenja PRIS-a uticalo je podsticajno na rješavanja zaostalih predmeta, a rastao je i broj programa izgradnje kapaciteta nosilaca pravosudnih funkcija. Sve to bilo je u cilju pokretanja konkretnih promjena u najkomplikovanim oblastima reforme pravosuđa, poput nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti.

Godinu dana po početku pregovora usvojen je i Akcioni plan za Poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava), koji je inkorporirao zahtjeve EU u ovoj oblasti shodno dokumentima koji su prethodili tom procesu. Među ključnima treba istaći potrebu jačanja nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa, način izbora budućih nosilaca pravosudnih funkcija kako bi bio transparentan i zasnovan na zaslugama, kao i sistem napredovanja i periodične procjene rada sudija i tužilaca kroz jačanje sistema ocjenjivanja. Neke od aktivnosti ovog Akcionog plana su dovele do usvajanja etičkih kodeksa u sudstvu i Tužilaštvu.

Međutim, brojni su problemi ostali, a posebno oni koji se vežu za neprimjeren uticaj politike na pravosuđe, a to nije adekvatno adresirano ni kroz zakonodavne izmjene.

Jedan od potencijalnih razloga podbačaja kad je riječ o depolitizaciji i uspostavljanju odgovornosti i nezavisnosti pravosuđa leži i u činjenici da sama EU nisu bila potpuno dosljedna u nametanju spoljašnjeg pritiska kako bi se ispunili svi indikatori reforme pravosuđa. Istovremeno, pozitivni efekti EU se mogu konstatovati u odnosu na učinkovitost i efikasnost pravosuđa. Stoga bi bilo razumno tvrditi da su spoljni podsticaji EU rezultirali mješovitim uticajem na reformu pravosuđa u Crnoj Gori.

Ključni kamen spoticanja reforme pravosuđa leži u pokušaju EU da izvrši pritisak prije nego što je realno skenirana situacija. Naime, duboko politizovano pravosuđe nije bilo spremno

za onu vrstu reforme koja bi dala mjerljive rezultate mimo zakonodavnih akata i poremetila neke od postojećih monopola moći. Promjene koje je EU zagovarala su tako dovele do jačanja pozicije vladajuće strukture na državnom nivou, a Crna Gora nije prihvatila sva rješenja koja joj je EU nametala jer bi korist od nagrade iz EU bila daleko manja nego domaći troškovi usvajanja odnosno šteta po interese veto igrača.

EU je zanemarila postojanje dva bitna seta pripreka. Jedan čine jaki veto igrači, izražen klijentelizam, duboko ukorijenjena korupcija u pravosudnom sistemu, ali i lična poznanstva koja utiču na proces donošenja odluka. S druge strane, tu su slabe institucije, manjak administrativnih kapaciteta i jaki poluautoritarni lideri koji su se miješali u interne procese i dinamiku ostavljajući dubok trag na razvoj pravosudnog sistema, naročito u dijelu zapošljavanja, odgovornosti itd.

To je uslovalo da Crna Gora, i pored određenih pomaka, nije postigla vjerodostojne i održive rezultate u reformi pravosuđa tokom predpristupne faze pregovora. Ipak, EU je Crnoj Gori dodijelila status zemlje kandidata zasnovan na djelimičnom ispunjavanju kriterijuma za reformu pravosuđa sa planom da to kroz mjerila definisana u okviru Poglavlja 23 (Pravosuđe i temeljna prava) izbalansira tokom pregovora.

Treba ukazati da je živa zakonodavna aktivnosti (usvojeno je oko 50 zakona i podzakonskih akata), kao i uspostavljanje brojnih novih institucija kreiralo iluziju promjena, a da se stvari nijesu suštinski popravljale unutar sistema. Nedostatak političke volje je okovao te promjene u začetku, ali i pokazao koliki uticaj politika ima na pravosuđe, što je naročito vidljivo bilo u dijelu donošenja pristrasnih odluka u slučajevima čiji su akteri bliski vlasti.

Konačno, ni sama EU nije pokazala dovoljno (pro)aktivnu ulogu. Uslovljenost je imala više karakteristika tokom procesa nadgledanja, a što je dovelo do podrivanja moći tih mehanizama i svelo ga na puko tehnokratsko ponavljanje preporuka bez uvođenja sankcionih politika kada ne dođe do ispunjenja preuzetih obaveza. Za pretpostaviti je da uslovna nedosljednost Unije leži prvenstveno u njenim unutrašnjim i spoljašnjim političkim problemima, uključujući ekonomsko-finansijske probleme sa kojima se EU suočavala u to vrijeme, što je rezultiralo nezainteresovanošću za politiku proširenja i vjerodostojno ispunjavanje zadatih političkih zahtjeva od strane same EU. Konačno, to je svoj negativan efekat imalo i na države koje su u procesu pristupanja, pa i Crnu Goru.

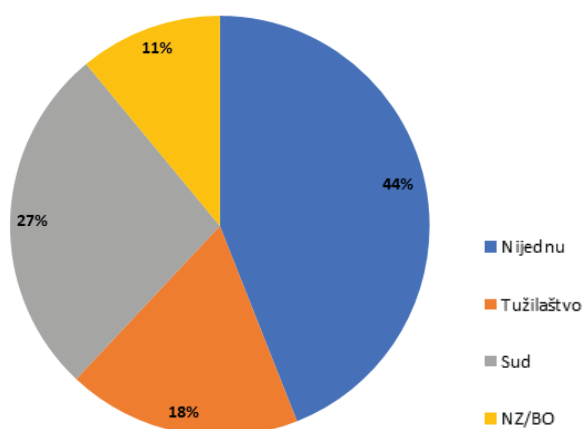
## GRAĐANI NE VJERUJU SELEKTIVNOJ PRAVDI

Nalazi istraživanja javnog mnjenja ukazuju na problematičan nivo (ne)povjerenja u pravosuđe.

Naime, iako su stavovi javnosti po pitanju povjerenja u aktuelni pravosudni sistem Crne Gore podijeljeni, nešto veći broj ispitanika navodi da nema povjerenje u pravosuđe, ukazuju podaci iz istraživanja javnog mnjenja o transparentnosti pravosuđa u Crnoj Gori koje je Centar za građansko obrazovanje (CGO) sproveo 2019.godine<sup>12</sup>.

Razlozi za iskazano nepovjerenje, po navodima ispitanika, su u percipiranom prisustvu korupcije, uticaju politike ili političara na rad pravosuđa i nedostatku pravičnosti. Takođe, navode se i dužina trajanja postupka, loša kadrovska politika, selektivno pokretanje slučajeva od strane Tužilaštva, konflikt interesa, pristrasnost sudija i neujednačnost sudske prakse.

Trendovi istraživanja pokazuju generalno niži nivo povjerenja u sudstvo i Tužilaštvu u odnosu na brojne druge institucije koje se mjere. Sudstvu građani uglavnom više vjeruju nego tužilaštvu, uz napomenu da skoro polovina građana uopšte ne vjeruje nijednoj pravosudnoj instituciji.



Grafik 1: U koju pravosudnu instituciju imate najviše povjerenja?

Nalazi istraživanja su pokazali da su kod ocjene pojedinačnih segmenata rada sudova, upadljivo najlošije ocijenjeni integritet

i nezavisnost i to od strane više od 51% građana, a slijedi dostupnost građanima koju negativno ocjenjuje 49% ispitanika, efikasnost sa 48% negativnih ocjena, a pravičnost i kvalitet rada imaju po 46% negativnih ocjena. Uopšteno uzevši, negativne ocjene u svakoj kategoriji dominiraju u odnosu na pozitivne, što je osobito vidljivo u dijelu ocjene integriteta.

I prilikom ocjenjivanja rada Tužilaštva, građani kao najnegativniji aspekt vide integritet i nezavisnost, sa 51% negativnih ocjena. Slična je skala i kod ostalih kategorija, sa 48% negativnih ocjena za pravičnost i dostupnost i 46 % negativnih ocjena za efikasnost i kvalitet rada. Kao i u slučaju sudova, preovlađuju negativne nad pozitivnim ocjenama svih aspekata rada. To se dalje preslikava i na prosječne ocjene koje su ispod 2.5.

Većina građana smatra da su nesavjesni postupci prisutni u crnogorskom pravosuđu. Tako korupciju, uticaj politike na sud i tužilaštvo i dugo trajanje postupaka ističe dvije trećine ispitanika, a tek nešto manje od toga navodi i lošu kadrovsku i neadekvatnu kaznenu politiku, kao i konflikt interesa.

Interesantan je nalaz istraživanja koji je ukazao da bi građani cijenili više kad bi istupi predstavnika pravosuđa bili frekventniji, odnosno čak 80% je onih koji smatraju da bi sudije i tužioci morali daleko više da se obraćaju javnosti, da obrazlažu svoje odluke i daju stručna mišljenja.

Većina ispitanika je imala pozitivno iskustvo u smislu ophođenja sudija prema njima u postupku koji je vođen, ocjenjujući da je postupajući sudija ljubazan i objektivan.

Međutim, gotovo dvije trećine građana smatra da u praksi sudije i tužioci ne podliježu sankcijama za djelovanje mimo etičkog kodeksa.

Konačno, čak tri petine građana smatra da pravosuđe nije nezavisno od izvršne vlasti.

U okviru *Političkog javnog mnjenja*, koje je CEDEM radio u avgustu 2020. godine, zabilježeno je da je povjerenje građana u sudstvo palo sa 41.9% koliko je ono bilo u decembru 2019. godine na 39.7% u avgustu 2020<sup>13</sup>. Pad je i značajniji kada

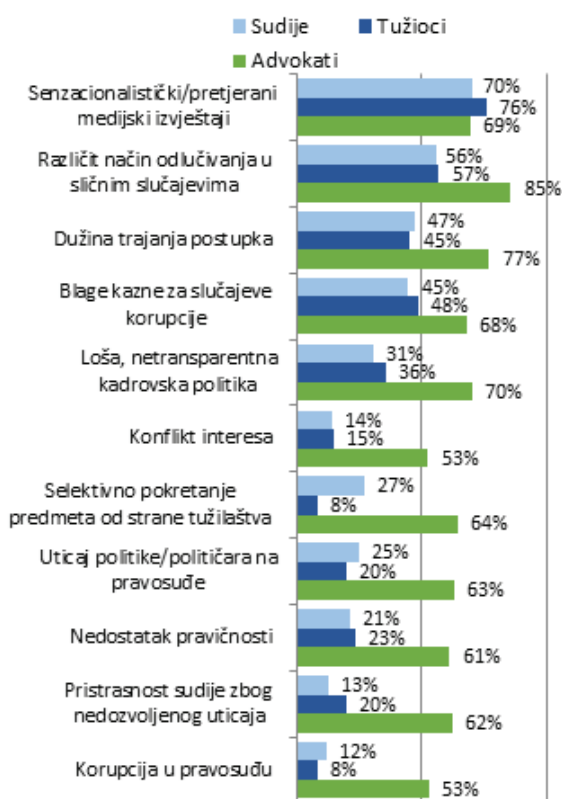
12 CGO, Istraživanje javnog mnjenja o transparentnosti pravosuđa, april 2019.godine, <http://media.cgo-cce.org/2019/04/CGO-Transparentnost-pravosu%C4%91a-PPT-F.pdf>

13 CEDEM, Istraživanje javnog mnjenja, Političko javno mnjenje, avgust 2020, <http://www.cedem.me/publikacije/istrazivanja/politicko-javno-mnjenje/send/29-politicko-javno-mnjenje/1975-politicko-javno-mnjenje-avgust-2020>

se uporedi sa nalazima iz decembra 2018. godine, odnosno tadašnjih 42.5% onih ispitanika koji izražavaju neki stepen povjerenja u sudstvo. Na drugoj strani, Tužilaštvo bilježi rast povjerenja u avgustu 2020. godine sa 36.9% u odnosu na 33.2% iz decembra 2019. godine<sup>14</sup>.

Istraživanje javnog mnjenja koje je sproveo Centar za monitoring i istraživanje (CeMI), takođe, donosi podatke koji ukazuju da je došlo do pada povjerenja građana u pravosudni sistem. Naime, u istraživanju koje je sprovedeno u martu 2020. godine uočeno je da je došlo do pada povjerenja u pravosuđe, u odnosu na istraživanje koje je CeMI realizovao u decembru 2017. godine i to sa 48% na čak 34%.<sup>15</sup>

Istraživanje javnog mnjenja koje je 2017. godine sprovela Svjetska banka obuhvatilo je sudije, tužioce i advokati kao ključne aktere u pravosuđu. Među faktore koji utiču na smanjenje povjerenja građana i biznis sektora, oni su posebno visoko rangirali četiri - senzacionalističke medijske izvještaje, različit način odlučivanja u sličnim slučajevima, dužinu trajanja postupka i blage kazne za slučajeve korupcije.



Grafikon 2. Percepcija smanjenja povjerenja u pravosuđe od strane advokata i predstavnika pravosuđa<sup>16</sup>

<sup>14</sup> CEDEM, Istraživanje javnog mnjenja, Političko javno mnjenje, jul 2019, <http://www.cedem.me/publikacije/istrazivanja/politicko-javno-mnjenje/send/29-politicko-javno-mnjenje/1938-politicko-javno-mnjenje-jul-2019>

<sup>15</sup> CeMI, Pad povjerenja građana u pravosuđe, mart 2020, <https://cemi.org.me/me/post/pad-povjerenja-gradana-u-pravosude-553>

<sup>16</sup> Preuzeto iz istraživanja javnog mnjenja Svjetske banke, Percepcije pravosuđa u Crnoj Gori, decembar 2016 – januar 2017. godine, str. 86

Percepcija predstavnika pravosuđa se potpuno razlikuje od percepcije građana o stanju u pravosuđu. Na primjer, zapošljeni u pravosuđu procjenjuju da je unutar te oblasti procenat korupcije 1% ili 2%, dok 60% građana koji nisu imali iskustva sa pravosuđem i 56% onih koji su imali iskustvo sa pravosuđem vide korupciju u pravosuđu, a slučan je procent i kod predstavnika biznis sektora. Interesantno je i da je to istraživanje ukazalo da čak 29% advokata prepoznaje korupciju u pravosuđu.

No, tek svaki deseti građanin tvrdi da ima lično iskustvo sa korupcijom. Polovina građana koji su potvrdili da ima korupcije u pravosuđu svoje mišljenje su zasnovali na iskustvima ljudi iz okruženja, medija i drugih izvora.

# ZANEMARENA UPUTSTVA KOJA MOGU DOVESTI U RED TUŽILAŠTVO

Politike rada i djelovanja državno-tužilačke organizacije nisu vidljive ili se uopšte ne kreiraju. Naime, statistički podaci do kojih se dolazi kroz izradu periodičnih izvještaja o radu ne koriste se za kreiranje politika. Zbog toga nije uočljivo ni koji su dugoročni i kratkoročni ciljevi koje želi postići tužilačka organizacija, niti kako se ti ciljevi ostvaruju.

Na primjer, kada Tužilaštvo prilikom prikupljanja i obrade podataka dođe do informacija da je u porastu broj izvršenja nekog pojedinačnog krivičnog djela, trebalo bi u odnosu na tu informaciju kreirati dalju politiku. Preciznije, Zakonom o Državnom tužilaštvu predviđena je mogućnost davanja obaveznih uputstava za rad koja mogu biti opšteg i pojedinačnog karaktera. Uputstvo opšteg karaktera, po zakonskom ovlaštenju, u pisanom obliku daje Vrhovni državni tužilac. To znači da u slučaju kad dođe do porasta broja izvršenja nekih krivičnih djela, Vrhovni državni tužilac može izdati uputstva koja bi morala voditi do generalne i specijalne prevencije, odnosno da pojedinac koji je izvršio krivično djelo u budućnosti djelo ne ponovi, kao i djelovati na ostale pripadnike društva da ne čine krivična djela. U tom smislu, opšte uputstvo moglo bi se odnositi na instrukciju da se intenzivira otkrivanje učinilaca pojedinih krivičnih djela ukoliko su oni nepoznati. Ukoliko su, pak, učinioци poznati uputstvo bi moglo sadržati instrukciju da u završim riječima, po završetku dokaznog postupka, državni tužioci u predmetima za određeno krivično djelo predlože sudu strožije sankcionisanje, sve zbog činjenice da se analizi statistike primijetilo da je došlo do povećanja broja izvršenja nekog konkretnog krivičnog djela. Vremenom bi se tako kreirala strožija kaznena politika što bi u konačnom trebalo da ima za posljedicu opadanje broja izvršenja nekog konkretnog krivičnog djela.

Međutim, u crnogorskoj praksi, nije poznato da je Vrhovni državni tužilac koristio mogućnost davanja obaveznih uputstava za rad na ovaj način. Ukoliko ih je bilo, ona su nužno morala biti transparentna i praćena medijskom kampanjom kako bi se postigli rezultati.

Kako se u određenim nadležnostima intenzivno koristi institut sporazumnog priznanja krivice, po javno dostupnim informacijama, izostalo je izdavanje obaveznog uputstva za rad i u ovoj oblasti. Primjera radi, kada su u pitanju krivična djela visoke korupcije, prema nekim mišljenjima, sporazume o priznanju krivice uopšte ne treba zaključivati ili ih treba zaključivati samo izuzetno. Na ovaj način bi se

postiglo da javnost ima mogućnost da prati suđenje za visoku korupciju, da ima mogućnost da sazna na koji način su javna ovlaštenja eventualno zloupotrijebljena, kao i da to u konačnom odvrati potencijalne učinioce od vršenja tih krivičnih djela.

Kada su u pitanju sporazumi o priznanju krivice ima prostora i da se izda obavezno uputstvo u pogledu granice do koje se pregovara o sankciji u proceduri zaključenja sporazuma. Naime, Vrhovni državni tužilac mogao bi da izda uputstvo da se za pojedina krivična djela ne zaključuje sporazum o priznanju krivice sa sankcijom koja je ispod zakonskom predviđenog minimuma. Takvu mogućnost, takođe, treba koristiti za kreiranje kaznene politike i za eventualno odvratanje učinilaca od vršenja krivičnih djela za koja se primjećuje da je broj njihovih izvršenja u porastu.

Obavezno uputstvo za rad u pogledu sporazuma o priznanju krivice moglo bi da dovede i do ujednačavanja prakse. Ovo je posebno važno jer javnost često kritikuje činjenicu da različiti tužioci ili različita tužilaštva zaključuju sporazume o priznanju krivice koji se zasnivaju na različitoj kaznenoj politici.

Period pandemije COVID19, primjera radi, doveo je do velikog broja postupaka za krivično djelo nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti iz člana 287 Krivičnog zakonika Crne Gore. Od početka pandemije nema informacija da je Vrhovni državni tužilac izdao zvanično bilo kakvo obavezno uputstvo za rad u ovom smislu. To je rezultiralo brojnim različitim postupanjima državnih tužilaca za ovo krivično djelo u manje od godinu dana. Na primjer, u jednom periodu, Tužilaštvo je predlagalo sudu određivanje pritvora za svako lice za koje postoji osnovana sumnja da je učinilac ovog krivičnog djela. Određivanje pritvora nije predlagano ukoliko bi osumnjičeni pristao na zaključenje sporazuma o priznanju krivice koji bi podrazumijevao izricanje novčane kazne u visini od oko 1.000 €. U određenim slučajevima ta novčana kazna bila je i u višestruko većem iznosu. Zatim su u jednom periodu za isto krivično djelo zaključivani sporazumi o priznanju krivice sa novčanom kaznom u visini od oko 800 €.

Takođe, jedan slučaj imao je značajan odjek u javnosti, jer je u njemu odlučeno da se primijeni institut odloženog gonjenja, te da osumnjičeni plati iznos od 500 € u

humanitarne svrhe. Treba napomenuti da kod primjene instituta odloženog gonjenja dolazi do odbacivanja krivične prijave i samim tim lice se ne smatra osuđenim, niti izvršenje djela ulazi u njegovu kaznenu evidenciju. Pritisak javnosti doveo je do toga da nadležno Tužilaštvo povuče svoju odluku i odustalo se od primjene instituta odloženog krivičnog u ovom slučaju. Međutim, kasnije je u predmetima vođenim za ovo krivično djelo, ipak, primjenjivan institut odloženog krivičnog gonjenja uz uplatu još nižih iznosa u humanitarne svrhe.

Na ovom primjeru se vidi primjena sasvim različitih kaznenih politika koja je mogla biti spriječena da je izdato obavezno uputstvo za postupanje opšteg karaktera.

Jedan od značajnih problema u Tužilaštvu nastao je zbog neadekvatno sprovedenog postupka ocjenjivanja od strane Tužilačkog savjeta. U Izveštaju Evropske komisije za Crnu Goru iz 2020.godine<sup>17</sup> notirano je da su svi tužioci čiji je rad analiziran ocijenjeni sa odličnom ocjenom. Takvim postupanjem Tužilačkog savjeta ugrožena je kompetitivnost u Tužilaštvu. Naime, predani i marljivi tužioci nemaju motiv za kvalitetan rad budući da su ocijenjeni istom ocjenom kao tužioci koji ne ulažu zavidan trud u obavljanje funkcije. S druge strane, državni tužioci čiji bi rad i rezultati rada mogli biti mnogo bolji, nijesu motivisani za ulaganje dodatnog truda jer je njihov postojeći rad ocijenjen odličnom ocjenom. Ovakvo postupanje Tužilačkog savjeta onemogućilo je i da se prilikom napredovanja državnih tužilaca napravi potrebna razlika u odnosu na to kako je njihov rad ranije ocijenjen.

---

<sup>17</sup> Evropska komisija, Izveštaj za Crnu Goru za 2020. godinu

## PRIVREMENA RJEŠENJA U SUDSTVU KOJA TRAJU

Uočljivo je da su pojedini sudovi u kontinuitetu značajno više opterećeni brojem predmeta u odnosu na druge sudove istog ranga. Postala je uobičajena praksa da se u određenim vremenskim razmacima vrši delegiranje predmeta iz jednog suda u drugi. Na primjer, najčešće se na zahtjev Osnovnog suda u Podgorici vrši delegiranje predmeta, pa Vrhovni sud Crne Gore zbog preopterećenosti tog suda za suđenje u određenom broju slučajeva određuje osnovne sudove u Nikšiću, Kolašinu, Danilovgradu ili Cetinju.

Ovakva praksa otežava strankama učestvovanje u postupku. Naime, ukoliko je spor pokrenut pred Osnovnim sudom u Podgorici, pa su i učesnici postupka, kao i svjedoci iz Podgorice, za njih predstavlja veliku poteškoću ukoliko je predmet delegiran Osnovnom sudu u Kolašinu, koji je udaljen oko 70 kilometara od Podgorice. Time stranke i njihovi punomoćnici, kao i eventualni svjedoci, troše neplanirano vrijeme radi dolaska na sud i povratka u mjesto prebivališta ili rada, a sa sigurnošću se može tvrditi i da se višestruko uvećavaju troškovi postupka.

Treba imati u vidu i da je u pojedinim postupcima potrebno izvršiti radnju izlaska suda na lice mjesta, pa je jasno da u takvom slučaju ovu radnju treba obaviti u drugom gradu, što opet utiče na procesnu ekonomiju, kao i na zauzetost kadrovskih kapaciteta suda.

Činjenica da je ova praksa prisutna već duži niz godina upućuje na zaključak da je neophodno naći rješenje trajnog karaktera. Naime, ukoliko je jedan sud, primjera radi Osnovni sud u Podgorici, u kontinuitetu opterećen velikim brojem predmeta na način da se ugrožava efikasno postupanje, neophodno je naći način da se povećaju kadrovski kapaciteti tog suda kako bi se takav problem trajno riješio.

Posljednjih godina prisutan je trend uvođenja alternativnih načina rješavanja sporova, odnosno pokušaja mirnog rješavanja pojedinih vrsta sporova. Uvođenjem novih i izmjenama postojećih propisa uvedena je obaveza stranaka da prije pokretanja sudskog postupka pokušaju spor da riješen na miran način. Građansko odjeljenje Vrhovnog suda Crne Gore zauzelo je stav (Su.VI br. 67/20) prema kome je potrebno odbaciti tužbu ukoliko je ona pokrenuta povodom određenih pitanja iz Zakona o radu ili Zakona o državnim službenicima i namještenicima, ukoliko prethodno nije pokušano mirno rješenje spora.

U tom pravcu, dragocjeno bi bilo napraviti analizu koji procenat sporova se uspješno riješi u postupcima mirnog rješavanja i da li je ta novina dala ciljane rezultate. Veći broj pravnih praktičara, sa kojima su obavljani razgovori, izrazili su sumnju da broj uspješno riješenih postupaka mirnog rješavanja nije značajan. Oni ukazuju da je zbog toga neophodno utvrditi i ispitati efekte reforme sprovedene u tom pravcu, jer, kako tvrde, efekat nije postignut ukoliko se i dalje dominantan procenat ovih predmeta konačno razrješava na sudu. Ukoliko su ove sumnje opravdane to bi značilo da je posljedica reforme zapravo duže trajanje razrješavanja sporne pravne situacije jer je prije sudskog postupka neophodno obaviti proceduru pokušaja mirnog rješavanja spora, a što je suštinski suprotno duhu reforme.

Procjena efekata ovakve reforme neophodna je i da bi se procijenilo da li su postignuti željeni rezultati, pa ukoliko nijesu što treba preduzeti dalje radi njihovog postizanja.

## I DRI KONSTATUJE PROBLEME U SUDSTVU

Tokom 2020. godine, Državna revizorska institucija (DRI) je objavila Izvještaj o finansijskoj reviziji i reviziji pravilnosti poslovanja potrošačke jedinice Sudstvo za 2019. godinu<sup>18</sup> koji sadrži negativno mišljenje na reviziju pravilnosti i uslovno mišljenje na reviziju Godišnjeg finansijskog izvještaja potrošačke jedinice Sudstvo za 2019. godinu.

Detaljan uvid u izvještaj DRI-a otkriva brojne nedostatnosti u upravljanju finansijskim koji zahtijevaju odgovornost svih članova Sudskog savjeta, zatim Vrhovnog, Apelacionog, Upravnog i Privrednog suda, kao i viših sudova u Podgorici i Bijelom Polju, ali i gotovo svih osnovnih sudova jer nepravilnosti nijesu konstatovane u samo dva osnovna suda (Bijelo Polje i Berane). Takođe, nepravilnosti ima i u svim prekršajnim sudovima. S obzirom da su izostale adekvatne reakcije iz sudstva i Tužilaštva, Centar za građansko obrazovanje (CGO) je podnio krivičnu prijavu Tužilaštvu kako bi taj organ ispitaio da li u takvom poslovanju sudstva ima elemenata krivičnog djela koje se gone po službenoj dužnosti<sup>19</sup>.

U izvještaju DRI stoji da sudstvo nije sprovelo sve aktivnosti na uspostavljanju sistema finansijskog upravljanja i kontrola, tj. nije donešen čitav set dokumenata u ovoj oblasti niti ispraćena primjena u različitim segmentima, uključujući i kontrolu trošenja sredstava koja su prenešena sudovima.

Konstatovane su nepravilnosti u popisu i evidenciji stalne imovine, uključujući i činjenicu da nema zbirne liste o izvršenom popisu stalne imovine niti sudstvo obezbjeđuje analitičku evidenciju imovine. Nadalje, utvrđena je neusaglašenost podataka o vrijednosti imovine iz popisnih listi i Izvještaja o popisu.

U Izvještaju se navodi i da je sudstvo 2018. godinu završilo sa neplaćenim doprinosima za zapošljavanje lica sa invaliditetom iz ranijih godina od skoro milion eura, uz druge prateće neizmirene obaveze za poreze i doprinose na naknade i da to sve nije ni iskazano u Izvještaju o

neizmirenim obavezama zaključno sa stanjem na dan 31.12.2018. godine.

Nepravilnosti su utvrđene i u kontroli blagajničke dokumentacije, ugovora o djelu i privremenim i povremenim poslovima, isplatama naknada članovima komisija Sudskog savjeta, dodacima na zaradu po osnovu pripravnosti, dežurstva i prekovremenog rada.

Ni osjetljiva oblast javnih nabavki u sudstvu nije adresirana s dužnom pažnjom, pa su u Izvještaju o izvršenim javnim nabavkama i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama iskazane nabavke u manjem iznosu za skoro 160,000 €, odnosno skoro 210,000€, ako se uzmu u obzir i nabavke koje su izmirene putem prinudne naplate. Nije obezbijeđena ni elektronska evidencija sprovedenih postupaka javnih nabavki shodno odredbama tada važećeg Zakona.

Takođe, jedan dio izdataka nijesu pratili dokazi da su ugovoreni radovi izvršeni ili usluge pružene, odnosno plaćanje je izvršeno na osnovu nepotpune dokumentacije što je suprotno Uputstvu o radu Državnog trezora.

Sudski savjet nije obezbijedio ni analitičku evidenciju prihoda po osnovu sudskih taksi, izrečenih novčanih kazni i troškova postupka, navodi DRI. Utvrđena je i neusaglašenost podataka o tim приходima koje obezbjeđuje Ministarstvo finansija i podataka sudstva.

Dalje se u Izvještaji DRI konstatuje da su gotovo četiri miliona plaćena na osnovu rješenja o izvršenju javnih izvršitelja preko Ministarstva finansija, a dodatnih četvrt miliona preko Sudskog savjeta po osnovu pravosnažnih sudskih odluka, rješenja Agencije za mirno rješavanje radnih sporova i rješenja o sprovedenom inspekcijom nadzoru Poreske uprave, a tiču se radnih sporova i sporova u vezi sa radom koje je sudstvo izgubilo. Za plaćanje ovih obaveza postoji svega 42.56% dokumentacije odnosno za svega 1.811.521,06€ postoji adekvatna dokumentacije, a postoje indicije da je tu možda bilo i duplih naplata po istom rješenju što zahtijeva dodatne provjere i utvrđivanje odgovornosti.

Sudski savjet nema podatke ni o trošenju prenešenih sredstava za stečajne postupke na račun Privrednog suda u iznosu od 450.000,00€, već se ta dokumentacija nalazi u Privrednom suda. Ni ugovori o zakupu poslovnog

<sup>18</sup> Državna revizorska institucija, [http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=730:objavljen-izvještaj-o-finansijskoj-reviziji-i-reviziji-pravilnosti-poslovanja-potrošačke-jedinice-sudstvo-za-2019-godinu&lang=sr](http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_k2&view=item&id=730:objavljen-izvještaj-o-finansijskoj-reviziji-i-reviziji-pravilnosti-poslovanja-potrošačke-jedinice-sudstvo-za-2019-godinu&lang=sr)

<sup>19</sup> CGO, Tužilaštvo prioritarno da ispita navode iz izvještaja DRI o sudstvu, <http://cgo-cce.org/2020/11/03/tuzilastvo-prioritetno-da-ispita-navode-iz-izvjestaja-dri-o-sudstvu/#.X-nKDulKh0s>

prostora za potrebe Sudskog savjeta i prostora za potrebe Osnovnog suda Kotor nijesu ovjereni od strane nadležnog organa, kako je to propisano odredbama Zakona o obligacionim odnosima.

Činjenica da se na ovaj način vode finansije u sudstvu, koji je iz budžeta dobio skoro 33 miliona eura za 2019. godinu, pojačava zabrinutost zbog stanja u toj grani vlasti. Zato je i ovaj izvještaj DRI dodatni alarm da se u sudstvu stvari moraju korjenito mijenjati, a prvi korak bi bile ostavke članove Sudskog savjeta, kompletnog rukovodstva ove potrošačke jedinice, ali i predsjednika svih sudova u kojima su konstatovane nezakonitosti u poslovanju.



## PROMJENE POČINJU OD KUĆE

Umjesto da bude jedan od stubova procesa demokratizacije i evropeizacije, pravosuđe je u crnogorskom kontekstu postalo prepreka na putu ka EU.

Dio odgovornosti je na političkim donosiocima odluka, a prvenstveno poslanicima Skupštine Crne Gore. Oni treba da konačno izaberu nove članove Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika i tako izvedu ovo tijelo iz stanja upitnog legitimiteta. Takođe, Skupština treba da izabere Vrhovnog držanog tužioca i da time Tužilaštvo izvede iz vd stanja.

Međutim, postoji niz drugih pitanja koja se mogu rješavati unutar sudstva i Tužilaštva i ova analiza na njih stavlja akcenat jer se često zanemaruju uslijed ovih većih i od političara zavisnijih koraka.

Naime, kako bi se ušlo u rješavanje dijela nagomilanih problema u pravosuđu, trebalo bi da statističke podatke pribavljene u postupku sačinjavanja periodičnih izvještaja pravosuđe koristi za kreiranje politike rada.

Državno tužilaštvo treba da sprovodi politiku, između ostalog, i kroz izdavanje obaveznih uputstava za rad opšteg karaktera. Obavezna uputstva za rad opšteg karaktera treba koristiti za postizanje specijalne i generalne prevencije na način što bi se potenciralo otkrivanje nepoznatih učinilaca za krivična djela za koja se bilježi rast broja izvršenja, ali i kako bi se u krivičnom postupku tražilo izricanje strožije sankcije za krivična djela za koja se bilježi rast broja izvršenja. Takođe, obaveznim upustvima za rad opšteg karaktera treba utvrditi kriterijume za zaključivanje sporazuma o priznanju krivice radi sprovođenja politike, kao i radi postizanja ujednačene prakse.

Ocjenjivanje tužilaca treba vršiti na zakonit način, u skladu sa međunarodnim standardima, kako bi se postigao efekat na rad i zalaganje državnih tužilaca, ali i kako bi se to kvalitativno odrazilo na postupak napredovanja državnih tužilaca.

Preopterećenost brojem predmeta pojedinih sudova treba uzeti u obzir prilikom kreiranja politike i sudijske mreže, kao i prilikom procjenjivanja da li je potrebno povećati ili smanjiti broj sudija u pojedinim sudovima.

Treba analizirati učinke uvođenja obaveznog pokušaja mirnog rješavanja pojedine kategorije sudskih sporova i

utvrditi da li su postignuti planirani ciljevi, i da li je potrebno izvršiti određene izmjene i korekcije reforme koja je u toku.

U konačnici, GRECO preporuke iz decembra 2019. godine<sup>20</sup> bi trebalo primijeniti, a posebno u dijelu ačanje nezavisnosti Sudskog savjeta, a što uključuje: ukidanje učešća ministra pravde po službenoj dužnosti u Sudskom savjetu; omogućavanje da najmanje polovina članova Sudskog savjeta budu sudije i da predsjednik bude sudija; utvrđivanje objektivnih i mjerljivih kriterijuma za izbor članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika (zaštita nepristrasnosti). Takođe, treba raditi na daljem razvoju disciplinskog okvira za sudije i objavljivanju informacija o primljenim žalbama, preduzetim disciplinskim radnjama i sankcijama protiv sudija.

Ukupno gledajući, stepen suštinske reforme pravosuđa i mjerljivi rezultati u toj oblasti ključno će definisati i dalji put Crne Gore u EU, a odgovornost za to nosi i EU koja mora biti dosljednija u politici uslovljavanja, ali i crnogorski donosioci odluka – kako na političkom nivou, tako i u strukturama pravosuđa.

<sup>20</sup> GRECO, Četvrta runda evaluacije, Sprječavanje korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce, Drugi izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru, decembar 2019. godine, <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=395748&rType=2>

## BIBLIOGRAFIJA

- Arolda Elbasani, *Europeanization Travels to the Western Balkans: Enlargement Strategy, Domestic Obstacles and Diverging Reforms*, Routledge, Abingdon
- T. Börzel, 'Member states responses to Europeanization,' *Journal of Common Market Studies*
- Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru za 2020 godinu, <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku?download=2091:izvjestaj-evropske-komisije-o-crnoj-gori-za-2020-godinu>
- Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru za 2019 godinu, <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku?download=1932:izvjestaj-evropske-komisije-o-crnoj-gori-za-2019-godinu>
- Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013. godinu, <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku?download=17:prevod-izvjestaja-o-napretku-crne-gore-za-2013>
- Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore za 2012. godinu, <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku?download=216:prilog-izvjestaju-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore-za-2012-za-period-25-aprila-2012-1-septembra-2012>
- Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore za 2009. godinu, <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku?download=218:izvjestaj-o-napretku-crne-gore-za-2009-godinu-koji-prati-saopštenje-komisije-evropskom-parlamentu-i-savjetu-strategija-prosirenja-i-glavni-izazovi-2009-2010>
- Nezvanični radni dokument o stanju u u poglavljima 23 i 34 za Crnu Goru, Jun 2020, <https://mpa.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rld=407384&rType=2>
- CGO, Pismo 11 NVO u vezi sa odlučivanjem o prijavama kandidatkinje za izbor na funkciju predsjednika Vrhovnog suda i kandidata za izbor na funkcije predsjednika osnovnih sudova u Podgorici, Baru, Plavu, Rožajama i Kotoru, <http://cgo-cce.org/2019/05/31/pismo-11-nvo-u-vezi-sa-odlucivanjem-o-prijavama-kandidatkinje-za-izbor-na-funkciju-predsjednika-vrhovnog-suda-i-kandidata-za-izbor-na-funkcije-predsjednika-osnovnih-sudova-u-podgorici-baru-plavu-ro/#.X-n0SdhKjSF>
- CEDEM, Istraživanje javnog mnjenja, Političko javno mnjenje, avgust 2020, <http://www.cedem.me/publikacije/istrazivanja/politicko-javno-mnjenje/send/29-politicko-javno-mnjenje/1975-politicko-javno-mnjenje-avgust-2020>
- CEDEM, Istraživanje javnog mnjenja, Političko javno mnjenje, jul 2019, <http://www.cedem.me/publikacije/istrazivanja/politicko-javno-mnjenje/send/29-politicko-javno-mnjenje/1938-politicko-javno-mnjenje-jul-2019>
- CGO, Istraživanje javnog mnjenja o transparentnosti pravosuđa, april 2019.godine, <http://media.cgo-cce.org/2019/04/CGO-Transparentnost-pravosu%C4%91a-PPT-F.pdf>
- CeMI, Pad povjerenja građana u pravosuđe, mart 2020, <https://cemi.org.me/me/post/pad-povjerenja-gradana-u-pravosude-553>
- Istraživanja javnog mnjenja Svjetske banke, Percepcija pravosuđa u Crnoj Gori, decembar 2016 – januar 2017. godine
- Državna revizorska institucija, Objavljen Izvještaj o finansijskoj reviziji i reviziji pravilnosti poslovanja potrošačke jedinice Sudstvo za 2019. godinu, [http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=730:objavljen-izvjestaj-o-finansijskoj-reviziji-i-reviziji-pravilnosti-poslovanja-potrošačke-jedinice-sudstvo-za-2019-godinu&lang=sr](http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_k2&view=item&id=730:objavljen-izvjestaj-o-finansijskoj-reviziji-i-reviziji-pravilnosti-poslovanja-potrošačke-jedinice-sudstvo-za-2019-godinu&lang=sr)
- CGO, Tužilaštvo prioritarno da ispita navode iz izvještaja DRI o sudstvu, <http://cgo-cce.org/2020/11/03/tuzilastvo-prioritetno-da-ispita-navode-iz-izvjestaja-dri-o-sudstvu/#.X-nKDulKh0s>
- GRECO, Četvrta runda evaluacije, Sprječavanje korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce, Drugi izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru, decembar 2019. godine, <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rld=395748&rType=2>

## O AUTORIMA

**Dr Vladimir Vučković** je saradnik na programima u Centru za građansko obrazovanje (CGO). Angažovan je i kao predavač na Masarikovom univerzitetu na Katedri za međunarodne odnose i evropske studije na predmetima koje se bave EU, politikom proširenja i zapadnim Balkanom.

**Mira Popović** je koordinatorka programa *Demokratizacija i evropeizacija* u Centru za građansko obrazovanje (CGO).

**Siniša Gazivoda** je advokat.

Ova publikacija je izdata u saradnji sa:

**Centar za građansko obrazovanje (CGO)** je jedna od vodećih nevladinih organizacija u Crnoj Gori posvećena razvoju građanskog društva i učešću građana i građanki u oblikovanju politika i donošenju odluka kroz obrazovanje različitih aktera u oblasti demokratije, ljudskih prava i evropskih integracija.



**Centar za građansko obrazovanje**  
**Centre for Civic Education**

ISBN 978-9940-44-030-5  
COBISS.CG-ID 16193284

## IMPRESUM

Fondacija Friedrich Ebert / Regionalna kancelarija za Srbiju i Crnu Goru  
Dositejeva 51/1 / 11 000 Beograd/Srbija

Odgovorna osoba:  
Dr. Max Brändle / Direktor, Regionalna kancelarija za Srbiju i Crnu Goru

Tel: + 381 11 3283 285  
[www.fes-serbia.org](http://www.fes-serbia.org)

Narudžbina publikacija:  
[info@fes-serbia.org](mailto:info@fes-serbia.org)

Svaka dalja komercijalna upotreba sadržaja zabranjena je bez prethodne pismene saglasnosti fondacije Friedrich Ebert.

## DUG PUT DO PRAVDE

### Reforma pravosuđa u Crnoj Gori



Ton izvještaja EK se mijenjao kako je odmicao proces pregovora i bivalo sve jasnije da konkretne preporuke koje je EK ponavljala nijesu uzimane za ozbiljno što je trebalo da djeluje upozoravajuće na crnogorske vlasti, kako u pravosuđu tako i u drugim (ne)formalnim centrima iz kojih se donose odluke.



Nalazi istraživanja javnog mnjenja ukazuju na problematičan nivo (ne) povjerenja u pravosuđe.



Umjesto da bude jedan od stubova procesa demokratizacije i evropeizacije, pravosuđe je u crnogorskom kontekstu postalo prepreka na putu ka EU.

Više informacija o ovoj temi:  
[www.fes-serbia.org](http://www.fes-serbia.org)