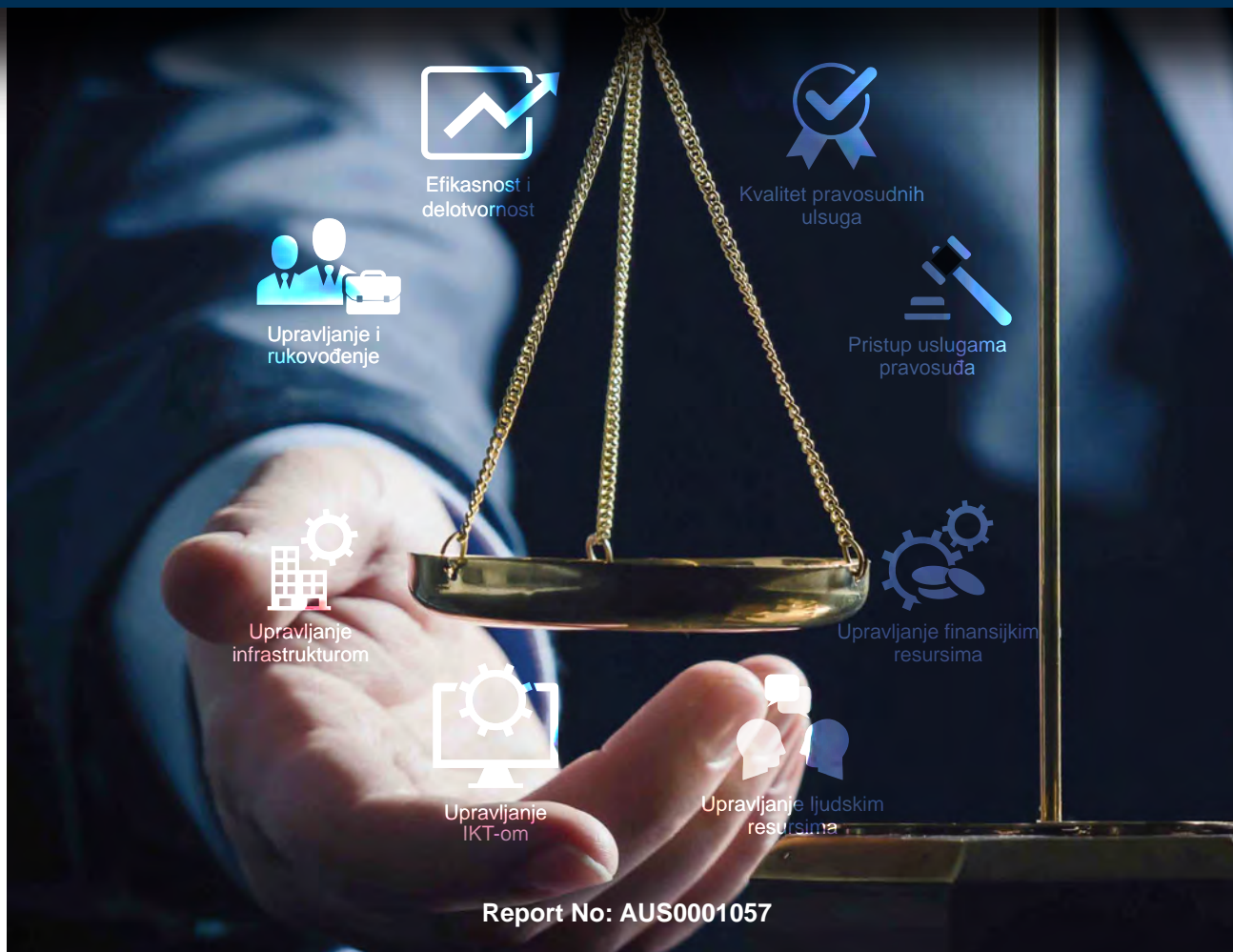


# ANALIZA DOSTUPNOSTI PRAVDE U CRNOJ GORI ORIJENTISANA NA REZULTATE



KINGDOM OF BELGIUM  
[www.diplomatie.belgium.be](http://www.diplomatie.belgium.be)



CRNA GORA  
MINISTARSTVO PRAVDE



THE WORLD BANK



# **Analiza dostupnosti pravde**

**u Crnoj Gori orijentisana na rezultate**

---



---

# Izjave zahvalnosti

Svjetska banka sprovodi brojne aktivnosti usmjerene na jačanje pravosudnog sistema u Crnoj Gori. Analiza dostupnosti pravde u Crnoj Gori orijentisana na rezultate analizira funkcionisanje pravosudnog sistema u cilju pružanja detaljnu, objektivnu osnovu za crnogorske nadležne organe u oblasti efikasnosti, kvaliteta i pristupa pravdi, upravljanja i rukovođenja sistemom, kao i dostupnih resursa i njihovog uticaja na učinak sistema.

Analizu je pripremio tim Svjetske banke koji čine g-din Srđan Svirčev (viši stručnjak za javni sektor i vođa tima), g-đa Ellen Kelly (konsultantkinja) i Dr Marina Matić Bošković (ekspertkinja za reformu pravosuđa). Grupa izuzetnih regionalnih konsultanata je tokom ovog procesa pružila podršku timu Svjetske banke, uključujući g-đu Anu Krnić Kulušić (ekspertkinju za reformu pravosuđa), g-đu Svetlanu Đuković (ekspertkinju za upravljanje ljudskim resursima) i Dr Miloša Markovića (eksperta za upravljanje finansijskim resursima).

Analiza je sprovedena na zahtjev Ministarstva pravde, a tim izražava zahvalnost svim akterima na njihovom angažovanju tokom sprovođenja analize. Posebnu zahvalnost upućujemo zvaničnicima Ministarstva pravde, Vrhovnog suda, Sudskog savjeta, Vrhovnog državnog tužilaštva i Administrativne kancelarije, kao i tužiocima, sudijama i advokatima na izdvojenom vremenu, gostoprimstvu i volji da otvoreno razgovaraju o različitim pitanjima. Neki od aktera dali su detaljnije komentare na nacрте, što je unaprijedilo kvalitet analize. Tim se takođe zahvaljuje međunarodnim partnerima na njihovoj podršci i sugestijama.

Pripremanje ovog izvještaja ne bi bilo moguće bez podrške Instituta alternativa i Centra za građansko obrazovanje koji su pružili podršku tokom opsežnog procesa prikupljanja podataka. Posebnu zahvalnost dugujemo g-đi Bobi Vukoslavović i g-đi Miri Kovačević koje su organizovale misije i obrađivale rukopise.

Tim takođe želi da izrazi zahvalnost Dr Linn Hammargren na važnim smjernicama pružanim u procesu pripremanja metodologije i okvira analize. Posebnu zahvalnost za lektorisanje izvještaja dugujemo g-đi Margaux Veronica Roussel.



# Akronimi i skraćenice

<b>AK</b>	Administrativna kancelarija
<b>ZBS</b>	Zakon o budžetskom sistemu
<b>CCJE</b>	Konsultativno vijeće evropskih sudija
<b>CCPE</b>	Konsultativno vijeće evropskih tužilaca
<b>CEPEJ</b>	Evropska komisija za efikasno pravosuđe
<b>CMS</b>	Sistem za upravljanje predmetima
<b>ZKP</b>	Zakon o krivičnom postupku
<b>EKLJP</b>	Evropska konvencija o ljudskim pravima
<b>ENCJ</b>	Evropska mreža sudskih savjeta
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>EUD</b>	Delegacija Evropske unije
<b>EUR</b>	Euro
<b>FMIS</b>	Softver za izvršenje budžeta
<b>FA</b>	Funkcionalna analiza
<b>GRECO</b>	Grupa država protiv korupcije
<b>LJR</b>	Ljudski resursi
<b>IKT</b>	Informacione i komunikacione tehnologije
<b>SS</b>	Sudski savjet
<b>KTR</b>	Razni krivični predmeti koji nisu došli do zvanične faze istrage
<b>MF</b>	Ministarstvo finansija
<b>MUP</b>	Ministarstvo unutrašnjih poslova
<b>MP</b>	Ministarstvo pravde
<b>TS</b>	Tužilački savjet
<b>SRP</b>	Strategija reforme pravosuđa
<b>DT</b>	Državno tužilaštvo
<b>VDT</b>	Vrhovno državno tužilaštvo
<b>PPO</b>	Procena potreba za obukama
<b>SB</b>	Svjetska banka

# Sadržaj

---

<b>1. CILJ, OPSEG I STRUKTURA</b>	<b>1</b>
<b>2. OPŠTI ZAKLJUČCI I PRIORITETI</b>	<b>9</b>
<b>3. UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE</b>	<b>21</b>
Opšti nalazi	21
Preporuke za unaprjeđenje Upravljanja i rukovođenja	26
<b>4. EFIKASNOST I DJELOTVORNOST PRAVOSUDNIH USLUGA</b>	<b>33</b>
Opšti nalazi	33
Preporuke za povećanje efikasnosti	37
<b>5. KVALITET PRAVOSUDNIH USLUGA</b>	<b>47</b>
Opšti nalazi	47
Preporuke za unaprjeđenje kvaliteta	50
<b>6. PRISTUP USLUGAMA PRAVOSUĐA</b>	<b>57</b>
Opšti nalazi	57
Preporuke za unaprjeđenje pristupa	61
<b>7. UPRAVLJANJE FINANSIJSKIM RESURSIMA</b>	<b>71</b>
Opšti nalazi	71
Preporuke za jačanje upravljanja finansijskim resursima	74
<b>8. UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA</b>	<b>83</b>
Opšti nalazi	83
Preporuke za jačanje upravljanja ljudskim resursima	84
<b>9. UPRAVLJANJE IKT-om</b>	<b>95</b>
Opšti nalazi	95
Preporuke za jačanje upravljanja IKT-om	96
<b>10. UPRAVLJANJE INFRASTRUKTUROM</b>	<b>103</b>
Opšti nalazi	103
Preporuke za jačanje upravljanja infrastrukturom	104





1

---

**CILJ,  
OPSEG I  
STRUKTURA**



# 1 CILJ, OPSEG I STRUKTURA

**1. Ova Funkcionalna analiza predstavlja sveobuhvatnu procjenu orijentisanu na rezultate koja ocjenjuje funkcionisanje pravosudnog sistema Crne Gore u periodu od 2014. do 2017. godine, kao i usklađenost zemlje sa zahtjevima Poglavlja 23 (Pravosuđe i ljudska prava) pravne tekovine Evropske unije.** Funkcionalna analiza je pripremljena na zahtjev Ministarstva pravde (MP) Crne Gore i predstavlja objektivnu osnovu za učinak sektora koja će omogućiti Crnoj Gori da izvrši procjenu uticaja budućih reformskih inicijativa u sektoru pravosuđa. Tačnije, Funkcionalna analiza (FA) treba da pomogne crnogorskim vlastima u pripremanju Strategije reforme pravosuđa za period od 2019-2023. godine i pratećeg Akcionog plana.

**2. Crna Gora je usvojila nekoliko strategija u cilju ostvarivanja standarda pristupanja izraženih u Poglavlju 23.** Najnovije od usvojenih strategija su Strategija reforme pravosuđa (2014-2018), Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa (2016-2020), Strategija upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama (2016-2020) i Strategija za izvršenje krivičnih sankcija (2017-2021). Strategija reforme pravosuđa (SRP) praćena je Akcionim planom za njeno sprovođenje. Međutim, Crna Gora nikada nije razvila jasno definisan okvir za praćenje i evaluaciju, niti jasan set pokazatelja rezultata za praćenje dostignuća ostvarenih tokom sprovođenja strategije.<sup>1</sup>

*Aneks 1 ove analize sadrži detaljan opis organizacije pravosuđa Crne Gore, kao i istoriju nedavno sprovedenih reformi u sistemu.*

<sup>1</sup> U opisu pristupa za ostvarivanje ovog cilja SRP navodi sljedeće: "Reforma pravosuđa se dominantno oslanja na mjere iz Akcionim planova za Poglavlja 23 i 24 [Pravosuđe, sloboda i bezbednost] pregovora Crne Gore i EU. Pored oblasti reforme opisanih u Akcionim planovima za Poglavlja 23 i 24, Strategija takođe obuhvata druge reformske oblasti u sektoru pravosuđa. U tom smislu, Strategija sadrži smjernice o: unaprjeđenju krivičnog i građanskog zakonika, unaprjeđenju upravljanja i administracije u pravosuđu; daljoj harmonizaciji i objavljivanju sudske prakse; unaprjeđenju transparentnosti rada pravosudnih institucija; poboljšanju infrastrukture i bezbjednosnih sistema pravosudnih objekata; razvijanju pravila i praksi koje su primjenjive na lica iz osetljivih kategorija; daljem razvoju međunarodne i regionalne saradnje u pravosuđu; izgradnji kapaciteta sudija i državnih tužilaca i zaposlenih u pravosudnim institucijama u oblasti implementacije zakona. Evropske unije, itd. Štaviše, jedan deo Strategije je fokusiran na strateške smjernice, čiji je cilj reforma i dalji razvoj pravosudnih institucija i drugih institucija koje saraduju sa pravosuđem."

Shodno tome, ova Analiza se direktnije fokusira na usklađenost Crne Gore sa reformskim zahtjevima sudstva i tužilaštva iz Poglavlja 23 i najbolje prakse Evropske unije (EU) i Savjeta Evrope (SE).

**3. Funkcionalna analiza je sprovedena u skladu sa strukturom drugih funkcionalnih analiza koje je Svjetska banka sproveda u regionu i sadrži elemente kako spoljašnjih tako i internih procjena učinka.** Analiza na početku ispituje upravljanje sistemom, nakon čega slijedi procjena njegovog spoljašnjeg učinka u smislu efikasnosti, kvaliteta i pristupa pravdi koji sistem pruža. Djelovi Analize koji se bave internim učinkom fokusiraju se na upravljanje ljudskim resursima, finansijskim pitanjima, informacionim tehnologijama i infrastrukturom kao i načinom na koji to utiče na spoljašnji učinak sistema.

**4. Analize su zasnovane na kombinaciji kvantitativnih i kvalitativnih podataka prikupljenih ili dobijenih od Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta, Ministarstva pravde, Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužilaštva i Ministarstva finansija; statističkih analiza upravljanja predmetima; finansijskih podataka i podataka o ljudskim resursima i razgovorima sa ključnim ispitanicima.** U fokusu ove analize bilo je predstavljanje najobjektivnije i najrealnije moguće slike, kako bi se pomoglo Crnoj Gori da nastavi sa napretkom na usklađivanju učinka svog pravosudnog sistema sa učinkom država članica EU i unaprijedi učinak svog sistema u korist njegovih korisnika.

**5. U skladu sa ostalim funkcionalnim analizama koje je sproveda Svjetska Banka, preporuke Analize dostupnosti pravde u Crnoj Gori orijentisane na rezultate, koje se nalaze na kraju svakog poglavlja, osmišljene su tako da budu specifične i sprovodljive.<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> Nisu sve zemlje suočene sa istim izazovima u sprovođenju reformi. Crna Gora, sa svojom populacijom od manje od 700.000 ljudi, ima relativno malo profesionalaca koji osiguravaju da se reforme na papiru pretoče u sistemsku poboljšanja na terenu. Crna Gora takođe ima znatno niži BDP od ostalih malih zemalja unutar EU i Savjeta Evrope. Na primjer, procijenjeni BDP Crne Gore po glavi stanovnika u 2017. godini iznosio je 7.782,84 dolara, dok je Luksemburg, sa procijenjenom populacijom od 583.455 stanovnika u 2017. godini zabilježio BDP od 104.103,04 dolara; Letonija je 2017. godine imala 1,94 miliona stanovnika i BDP po glavi stanovnika od 15.594,29 dolara, dok je Litvanija 2017. godine imala populaciju od 2,89 miliona stanovnika i BDP po glavi stanovnika od 16.680,68 dolara. Ove razlike komplikuju poređenje rezultata reforme Crne Gore sa rezultatima drugih članica SE.



**6. Kadrovski i finansijski kapaciteti Crne Gore bi trebalo da budu dovoljni za postizanje predloženih preporuka, ali Vlada Crne Gore i pravosudni organi moraju da odluče koje preporuke treba usvojiti i na koji način će one biti finansirane i sekvencirane.** Svaka preporuka je praćena nizom koraka za implementaciju u cilju postizanja određenog rezultata. Svaki korak ukazuje i na to koja institucija (institucije) treba da bude odgovorna za sprovođenje preporuke i koje su to druge institucije čija saradnja je neophodna za delotvornu implementaciju. Naznačeni su predloženi vremenski okviri za svaki korak, u rasponu od kratkoročnih (12 mjeseci), srednjoročnih (2-3 godine) i dugoročnih (5 godina) vremenskih rokova. FA pretpostavlja da se sprovođenje preporuka, počevši od 2019. godine, poklapa sa očekivanim početkom nove Strategije reforme pravosuđa u Crnoj Gori.

**7. U periodu obuhvaćenim ovom analizom je došlo do nekoliko značajnih pomaka u pogledu reforme sudstva i tužilaštva.** Crna Gora i EU su otvorile pregovore o Poglavlju 23 u decembru 2013. godine, Skupština Crne Gore je osvojila SRP za period od 2014-2018. godine u aprilu 2014. godine, u oktobru 2016. godine je uveden novi sistem imenovanja sudija, dok se racionalizacija delova pravosudne mreže odvijala od 2013. do 2015. godine. Ostali događaji u tom periodu uključuju osnivanje

Tužilačkog savjeta 2013. godine, uvođenje javnih izvršitelja 2014. godine, spajanje dva privredna suda 2015. godine, osnivanje Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu kao autonomnog tijela 2015. godine i Vladino usvajanje Strategije informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2016-2020. Ova posljednja strategija je osmišljena u cilju stvaranja jedinstvenog informacionog sistema/sistema za upravljanje predmetima.

**8. Crna Gora se suočila sa brojnim drugim pitanjima u periodu od 2014. do 2017. godine, uključujući članstvo zemlje u NATO,<sup>3</sup> što je uticalo na reformske inicijative.** U Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru iz 2019.godine politička situacija u zemlji od oktobra 2016. do februara 2019. godine, opisana je kao „fragmentirana, polarizovana i obilježena nedostatkom istinskog političko dijaloga. Ostvaren je ograničen napredak u ponovnom uspostavljanju političkog dijaloga u Skupštini tokom 2018. godine, uz privremeni i djelimični povratak većine opozicionih stranaka u Skupštinu i uspostavljanje privremenog skupštinskog odbora. Međutim, nakon što je jedan opozicioni poslanik pritvoren krajem 2018. godine i nakon navoda o korupciji i nelegalnom finansiranju političkih stranaka ('afera koverat') početkom 2019. godine, opozicija se u velikoj mjeri ponovo okrenula bojkotovanju Skupštine. Ove optužbe su takođe pokrenule angažovanje građana kroz redovne ulične proteste ...”<sup>4</sup>

**9. Struktura ovog izvještaja je sljedeća: Odjeljak 1 predstavlja opšte zaključke i prioritetne preporuke Funkcionalne analize; Odjeljak 2 predstavlja Upravljanje i rukovođenje sistemom; Odjeljak 3 predstavlja Efikasnost i djelotvornost usluga u pravosuđu; Odjeljak 4 predstavlja Kvalitet usluga u pravosuđu; Odjeljak 5 Pristup uslugama pravosuđa; Odjeljak 6 predstavlja Upravljanje finansijskim resursima; Odjeljak 7 predstavlja Upravljanje ljudskim resursima; Odjeljak 8 predstavlja Upravljanje IKT i Odjeljak 9 predstavlja Upravljanje infrastrukturom.**

---

<sup>3</sup> Crna Gora se prvo obratila NATO-u na temu dobijanja članstva 2009. godine, a zatim je pozvana da započne razgovore o pridruživanju u decembru 2015. godine. Ministri spoljnih poslova država članica NATO potpisali su protokol o pristupanju sa Crnom Gorom u maju 2016. godine, a članstvo je uslijedilo u junu 2017. godine.

<sup>4</sup> *Izvještaj za Crnu Goru za 2019. godinu, paragraph 1.2, dostupan na:*  
<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>.







2

---

OPŠTI  
ZAKLJUČCI I  
PRIORITETI



## 2 OPŠTI ZAKLJUČCI I PRIORITETI

**10. Proces evropskih integracija oblikovao je aktivnosti reforme pravosuđa u Crnoj Gori.** U okvirima Poglavlja 23 na osnovu Akcionog plana koji je usvojila Vlada Crne Gore,<sup>5</sup> EU je uspostavila sveobuhvatan skup od 45 privremenih mjerila. Tek kada se međufazna referenta mjerila dostignu u dovoljnoj mjeri, utvrđuju se završna mjerila za zatvaranje poglavlja. Da bi se zatvorili pregovori sa EU, Crna Gora treba da pokaže solidan bilans rezultata reforme pravosuđa i postojanje nezavisnog sudstva sa kapacitetima za efikasno obavljanje zadataka održavanja i očuvanja vladavine prava što predstavlja kamen temeljac ovih politika.

### *Upravljanje i rukovođenje*

**11. Sastav Sudskog savjeta od 2014. do 2017. godine nije ispunjavao kriterijume EU za osiguravanje nezavisnosti Savjeta.** Sudski savjet (SS) činili su ministar pravde i predsjednik Vrhovnog suda, kao članovi po službenoj dužnosti, kao i osam izabranih članova. Četiri od osam članova su bile sudije koje su izabrale njihove kolege, dok su preostala četiri člana birana iz reda istaknutih pravnika kvalifikovanom većinom (2/3 glasova) u Skupštini. Konsultativno mišljenje CCJE<sup>6</sup> 10 (2007), preporuka GRECO<sup>7</sup> i sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava<sup>8</sup> priznaju da Sudski savjet može imati mješoviti sastav sudija i članova koji nijesu nosioci sudijske funkcije, ali samo ako većinu članova savjeta čine sudije koje biraju njihove kolege sudije, što nije bio slučaj u Crnoj Gori. CCJE i GRECO takođe preporučuju da predsjedavajući Sudskog savjeta bude sudija, ali u Crnoj Gori predsjedavajući mora da bude jedan od članova savjeta koji nije sudija.<sup>9</sup>

5 Akcioni plan za Poglavlje 23, *Pravosuđe i temeljna prava*, Vlada Crne Gore, 27. jun 2013.

6 Konsultativno vijeće evropskih sudija je savjetodavno tijelo Savjeta Evrope koje se bavi pitanjima vezanim za nezavisnost, nepristrasnost i kompetentnost sudija.

7 Grupa država protiv korupcije je tijelo Savjeta Evrope nadležno za praćenje usaglašenosti država sa standardima organizacije za borbu protiv korupcije.

8 Predmeti *Ramos Nunes de Carvalho E Sá protiv Portugalaga* - 55391/13, 57728/13 i 74041/13 - i *Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos i Figueiredo protiv Portugala* - 9023/13 i 78077/13.

9 Zakon o Sudskom savjetu i sudijama.

**12. Neka od kašnjenja u implementaciji reformi mogu biti neizbježna na osnovu broja, obima i vremenskog okvira strategija i akcionih planova koji su u toku.** Drugi faktori koji utiču na koordinaciju različitih strategija predstavljala su administrativna i upravljačka opterećenja koja donosi usklađivanje u procesu pristupanja EU (posebno u vezi sa Poglavljem 23 pravne tekovine EU), kao i nedostatak jasnih, koordiniranih pokazatelja rezultata za praćenje nedostataka i rezultata reforme. Ministarstvo pravde je takođe imalo nedovoljan broj zaposlenih s obzirom na ambiciozne planove utvrđene Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, Akcionim planom za Poglavlja 23 i 24, SRP za period od 2014. do 2018. godine, Strategijom za izvršenje krivičnih sankcija (2017-2021) i Strategijom informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa (2016 -2020) (IKT Strategija).

**13. Podjela odgovornosti između upravljačkih tijela i sudova/tužilaštava takođe je ometala efikasnu koordinaciju i obavljanje pravosudnih funkcija.** Skoro svi aspekti upravljanja sistmeom zavisili su od politika i odluka institucija izvan Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta, sudova i Državnog tužilaštva, a naročito MP, Ministarstva finansija (MF), Centra za obuku u sudstvu i tržavnom tužilaštvu, Uprave za kadrove, Uprave za imovinu i Vlade.

### ***Efikasnost i delotvornost***

**14. Crna Gora je pokazala poboljšanja u pogledu efikasnosti i produktivnosti između 2014. i 2016. godine, ali je ostala znatno ispod prosjeka EU u nekoliko pokazatelja učinka, a poboljšanja koja su uočena dovela su do značajnih troškova za sistem.** Stopa savladavanja priliva od nešto više od 100 procenata u Crnoj Gori omogućila je određena smanjenja u broju zaostalih neriješenih predmeta, a vrijeme potrebno za rješavanje predmeta je skraćeno, iako ta poboljšanja nisu bila ravnomjerno raspoređena u svim sudovima ili tužilaštvima na istom nivou nadležnosti. Analizirajući podatke iz 2014. godine u 2016. godini, Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) zaključila je da je crnogorski pravosudni sistem drugi najskuplji sistem u Evropi na osnovu podataka o BDP-u. Čak i nakon 2014. godine, ukupni rashodi za sudove (isključujući sudove za prekršaje koji su postali dio pravosuđa tek 2015. godine) porasli su na više od 30 miliona eura u 2016. godini, za zemlju koja ima manje od 700.000 stanovnika.

**15. Dostupni podaci nijesu pružili objektivne razloge za povećanje broja sudija i povećanje nivoa sudskog**

**osoblja i sudskih troškova.** Bruto troškovi pravosudnog sistema su ubrzano rasli u periodu od 2014. do 2017. godine, prvenstveno unutar sudskog sistema. Najznačajniji rast troškova zabilježen je 2016. godine kada je ukupan budžet povećan za 5,78 miliona eura zbog kupovine zgrade za potrebe Upravnog suda u vrijednosti od 1,89 miliona eura. Najveći dio preostalog povećanja rezultat je naglog porasta iznosa zarada u sudovima za oko 18 procenata u 2016. godini.

**16. Nedosljednosti u učinku i troškovima ne mogu se objasniti dostupnim podacima ili analizama koje je uradila bilo koja institucija u sistemu.** Primjer br. 1: varijacije između sudova kada je reč o udjelu godišnjih budžeta koji se troše na plate iznosile su oko 20 procenata. Primjer br. 2: prisutan je bio opšti, ali ne univerzalni trend povećanja troškova po aktivnom predmetu tokom perioda, ali čak i u okviru istih kategorija sudova su primjetne upečatljive razlike. Iako je većina varijacija nastala usled razlika u troškovima plata i usluga, raspoloživi podaci nisu objasnili zašto su se tako velike razlike pojavile među sudovima na istom nivou nadležnosti.

**17. Priliv predmeta je smanjen, ali broj sudija u sistemu nije smanjen ni nakon što je vođenje istrage prešlo u nadležnost tužilaca, predmeti ostavinskog postupka prenijeti na notare, a novi predmeti izvršenja dodjeljivani izvršiteljima.** Ispitujući podatke iz 2016. godine u 2018. godini, CEPEJ je zabilježio prosjek u EU od 22 sudije na 100 stanovnika, dok je Crna Gora imala dvostruko više sudija u odnosu na broj stanovnika ili 41 sudiju na 100.000 stanovnika. Pored toga, broj stalno zaposlenog nesudijskog osoblja svake godine se povećavao za 6 procenata počevši od 2014. godine. Takođe je postojao jasan trend porasta apsolutnog broja zaposlenih u tužilaštvima.<sup>10</sup>

## ***Ljudski resursi***

**18. Podaci o mnogim aspektima ljudskih resursa crnogorskog pravosudnog sistema nijesu bili dostupni za sve četiri godine analiziranog perioda, a veliki broj dostupnih podataka nije bio dovoljno razložen da bi se ispitali svi kriterijumi analize.** Kada podaci nisu bili dostupni za sve četiri godine, u ovom poglavlju su korišćeni najnoviji dostupni podaci kao osnov za analizu; u većini slučajeva su to bili podaci za 2017. ili 2016. godinu.

<sup>10</sup> *Evropski pravosudni sistemi – Efikasnost i kvalitet pravde, Savjet Evrope, 2018 (<https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>)*

Ovo poglavlje takođe koristi najnovije dostupne podatke kada se obrasci podataka nijesu mijenjali iz godine u godinu. I ovdje su uglavnom korišćeni podaci za 2017. ili 2016. godinu.

**19. Nedovoljan broj zaposlenih je bio raspoređen na poslovima praćenja učinka sistema, a mali broj radnih mjesta je Zahtijevao od zaposlenih da posjeduju iskustvo u upravljanju koje im je bilo potrebno za efikasno funkcionisanje.** Na primjer, ovlašćeni službenici Odjeljenja za unutrašnju reviziju Sudskog savjeta su bili rukovodilac i dva zaposlena, a Tužilački savjet (TS) je imao samo jedno radno mjesto za statističko izvještavanje i analizu podataka. Takođe je bilo jasno da bilo koja obuka organizovana od 2014. do 2017. godine na temu upravljačkih vještina nije uspjela da nadoknadi nedostatak menadžerskog iskustva među liderima u sistemu i ključnim članovima osoblja. Slično tome, problemi koji se pojavljuju u pogledu broja i nedosljednosti među brojnim strategijama za reformu djelova pravosudnog sistema pogoršani su nedostatkom iskustva i obuke na temu strateškog planiranja za sudije, tužioce, SS i TS i njihove ključne zaposlene.



## ***IKT***

**20. Sistem za upravljanje predmetima (CMS) koji se koristi u sudovima (PRIS) treba zamijeniti, dok se takav sistem uopšte nije koristio u tužilaštvima.** PRIS je prvobitno osmišljen kako bi ga koristili i sudovi i tužilaštva, ali zbog neriješenih pitanja vlasništva nikada nije uveden u tužilaštva. U 2016. godini je odlučeno da će PRIS biti zamijenjen potpuno novim sistemom koji je detaljno opisan u IKT strategiji, jer je PRIS zasnovan na zastareloj tehnologiji, a podrška proizvođača je prekinuta za sve glavne softverske komponente. Međutim, do početka 2019. godine nije uveden novi sistem za upravljanje predmetima (CMS).

**21. Budžet za IKT za posmatrani period je bio daleko od sredstava koja se očekuju prema IKT strategiji.** Na primjer, budžetski zahtjev za IKT u 2016. godini je iznosio 2 miliona eura, dok je odobreni budžet iznosio samo 210.000 eura. Procjena ukupnog budžeta potrebnog za uspješno sprovođenje IKT strategije je 6,7 miliona eura u skladu sa IKT strategijom.

## ***Finansijsko upravljanje***

**22. Obaveze koje su namirene putem prinudne naplate dostigle su alarmantnih 20% budžeta sudskog sistema do 2017. godine, povećavajući se sa nešto manje od 3 miliona eura u 2014. godini na 6,1 miliona eura u 2017.** Ovi računi nisu pravilno praćeni u računovodstvenim sistemima sudova, a fragmentirana priroda plaćanja sudskih troškova nije značila da su preduzeti koraci da se eliminišu dodatni troškovi izazvani postupkom prinudne naplate.

Kvalitet

**23. Nije bilo jasno koliko povjerenja Crnogorci imaju u integritet pravosudnog sistema.** Istraživanje koje je sprovedeno 2016. godine za Svjetsku banku pokazalo je da više od 60% korisnika i 29% advokata smatra da je korupcija prisutna u pravosuđu, iako 59% građana uglavnom ili u potpunosti vjeruju pravosuđu, a veoma mali broj anketiranih sudija i tužilaca smatraju da je korupcija prisutna u pravosuđu.<sup>11</sup> Niko od anketiranih koji su

<sup>11</sup> Iako Pregled stanja pravosuđa u EU ne postavlja direktno pitanje o percepciji korupcije u pravosuđu, skepticizam u pogledu nezavisnosti pravosuđa nije neuobičajen u mnogim zemljama EU. Vidi Grafikon 55 Izvještaja o stanju pravosuđa, na [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018\\_eu\\_justice\\_scoreboard\\_quantitative\\_data\\_web\\_ok.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_eu_justice_scoreboard_quantitative_data_web_ok.pdf).

zaposleni u administrativnim službama sudova ne priznaju da je korupcija prisutna u njihovim službama, ali je tokom sprovođenja iste ankete 20 do 30 procenata korisnika ovih usluga smatralo da je korupcija prisutna. Od 20 do 30 procenata građana koji su prijavili pribjegavanje neformalnim sredstvima u pokušaju da utiču na sudske službenike, 83 procenata navelo je „potezanje veze“, 29 procenata je dalo poklon, a oko 20 procenata je koristilo „uslugu za uslugu“.

**24. Rezultati ankete su bili u skladu sa snagom glasina koje su često prisutne u manjim društvima.** Prevazilaženje te moći zahtijevalo je mnogo opsežnije napore komunikacije nego što je bilo koji dio pravosudnog sistema uložio tokom perioda sprovođenja analize. Nevoljnost da se ospori bilo koji postojeći aranžman je posebno snažna u malim zemljama kao što je Crna Gora, jer reforme mogu uticati na toliko ličnih odnosa.

**25. Percepcija sudija i tužilaca o informacijama o pravosudnom sistemu bile su u suprotnosti sa mišljenjima korisnika suda, koji su generalno razočarani količinom i vrstom dostupnih informacija.** Na primjer, više od 70 procenata ispitanih sudija navode da su oglasne table glavni izvor informacija za korisnike sudova, svaki četvrti sudija navodi brošure i letke kao izvore informacija. Međutim, veoma je izražen nedostatak slobodnih resursa koji su bili dostupni potencijalnim i stvarnim korisnicima suda o proceduralnim i materijalnim zakonskim odredbama.

**26. Tim Funkcionalne analize predlaže da se lideri i međunarodni razvojni partneri fokusiraju na sljedećih pet prioriteta kako bi se dugoročno postiglo poboljšanje učinka.** Većina ovih prioriteta utiču na nekoliko različitih aspekata funkcionisanja sistema, npr. upravljanje, efikasnost, ljudski resursi ili finansijsko upravljanje. Pošto su potrebe koje su u osnovi ovih prioriteta od ključnog značaja za sistem, ako se prioriteti ne ispune sistem će stagnirati umjesto da napreduje.

*U svom Indeksu globalne konkurentnosti za 2017-2018. godinu, Svjetski ekonomski forum izvještava da je korupcija treći najproblematičniji faktor za poslovanje u Crnoj Gori, pored pristupa finansiranju i neefikasne državne birokratije. Crna Gora se takođe našla na 68. mestu od 140 zemalja u nezavisnosti pravosuđa.*



- i. **Potrebne su izmjene i dopune Ustava Crne Gore i svih važećih zakona kako bi se organizacija Sudskog savjeta uskladila sa kriterijumima EU za članstvo i rukovodstvo vijeća.** Time se osigurava nezavisnost pravosuđa, što je jedna od osnovnih vrijednosti na kojima je izgrađena EU. Malo je vjerovatno da bi se Crna Gora mogla pridružiti EU bez ovih promjena.
- ii. **Obuka o svim aspektima formulisanja, administracije i upravljanja budžetom zasnovanog na učinku kao i izvještavanja treba da se obezbijedi, što je prije moguće, svim članovima Sudskog i Tužilačkog savjeta, rukovodiocima njihovih odjeljenja, predsjednicima sudova, rukovodiocima tužilaštava, kao i svim zaposlenima u Savjetima i Ministarstvu pravde čije dužnosti uključuju pripremanje, praćenje ili pružanje pomoći u sprovođenju brojnih reformskih strategija koje utiču na pravosuđe.** Trenutna praksa formulisanja i odobravanja budžeta za pravosuđe je neefikasna i zasniva se na istorijskim podacima. Obuka može biti ponovljena za neke učesnike, međutim, dosadašnji rezultati ukazuju da je više analitičkih alata za dostizanje uspjeha potrebno onima koji su odgovorni za izradu i sprovođenje strategija. Pošto elementi budžetiranja i izvještavanja zasnovanog na učinku nijesu jedinstveni za Crnu Goru, stručnjaci ili pružaoci usluga koji su držali sličnu obuku u drugim zemljama mogli bi je pružiti brže nego što bi sličnu obuku mogao da pruži zvanični Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, a imajući u vidu nedostatak vještina planiranja i upravljanja u čitavom sistemu, brzina je svakako neophodna. Obuka rukovodstva u sistemu takođe treba da doprinese povećanom korišćenju upravljanja zasnovanog na dokazima u čitavom sistemu, uključujući racionalizaciju mreže sudova.
- iii. **Crna Gora treba da sprovede optimizaciju broja sudova, sudija, tužilaca i ostalih zaposlenih kako bi sistem bio produktivniji i manje ekonomski opterećujući.** Sa brojnim varijacijama u efikasnosti i potrošnji resursa među sudovima i tužilaštvima, detaljno poređenje između jedinica sa najvišim i najnižim učinkom pokazalo bi poboljšanja u efikasnosti i efektivnosti koja bi se mogla ostvariti u vrlo kratkom roku. Štaviše, čak i ako društvene ili političke okolnosti znače da Vlada Crne Gore odluči da ne smanjuje veliki broj zaposlenih u svom pravosudnom sistemu, građani zemlje, kao i donatori bi imali koristi od tačnih informacija o troškovima tih izbora. Ti troškovi se ne mogu procijeniti bez objektivne i standardizovane mjere obima posla u pravosuđu, drugačije poznate kao ponderisanje predmeta. Mnogi rukovodioci u pravosuđu su već upoznati sa principom ponderisanja predmeta, ali ga nisu koristili za utvrđivanje potrebe za sudskom i tužilačkom pažnjom među različitim vrstama predmeta i odgovarajućeg broja sudija, tužilaca i zaposlenih u sistemu.
- iv. **Crna Gora treba da ubrza planiranje, finansiranje i uvođenje novih sistema za upravljanje predmetima**

**za sudove i tužilaštva kako bi pratila sve aspekte postupanja u pojedinačnim predmetima, kao i efikasnost i troškove predmeta u cijelom sistemu.** Ove sisteme treba odrediti kao jedini zvor podataka za sudove i tužilaštva, u skladu sa praksom usvojenom u drugim zemljama širom Evrope. Ovi sistemi su planirani i uključeni u crnogorske strategije reforme već godinama, ali još uvek nijesu uspostavljeni. Njihove karakteristike treba da uključuju vezu sa softverom za finansijsko upravljanje koji postoji u sistemu: ovo bi omogućilo preciznije predviđanje ukupnih troškova i prihoda sistema u obliku sudskih taksi.

- v. Pravosudni sistem treba da preduzme sve neophodne korake ka smanjenju značajnih iznosa koji se izdvajaju za prinudnu naplatu faktura, jer ti troškovi predstavljaju nepotrebno finansijsko opterećenje za sistem.** Ove korake bi trebalo koordinisati u nekoliko institucija, uključujući Ministarstva pravde i finansija, Sudski i Tužilački savjet, kao i sve sudove i tužilaštva. Jedan od najdjelotvornijih alata za podsicanje ovih reformi bilo bi uključivanje učestalosti prinudnih naplata u vrednovanje učinka sudija i tužilaca – posebno vrednovanje učinka predsjednika sudova i rukovodilaca državnih tužilaštava (DT) – i kriterijuma za razmatranje mogućeg unapređenja.





3

# UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE

---



# 3 UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE

## Opšti nalazi

**27. Glavni sudski organi upravljanja u Crnoj Gori su Sudski savjet, Tužilački savjet i Ministarstvo pravde.** Tradicionalno, MP je bilo glavno upravno tijelo; međutim, da bi se ojačala nezavisnost sudske od izvršne vlasti, u posljednjoj deceniji su osnovana dva savjeta. Sudski savjet je osnovan 2008. godine, a Tužilački savjet 2013. godine kako bi preuzeli nekoliko nadležnosti koje su ranije pripadale MP i Vrhovnom sudu.

**28. Podjela nadležnosti između ključnih organa upravljanja za posmatrani period nije potpuno jasna.** Na primjer, Savjeti su od MP 2015. godine preuzeli odgovornost za utvrđivanje broja sudija/tužilaca, ali MP još uvek utvrđuje kriterijume za utvrđivanje tih brojeva. SS i TS su takođe preuzeli odgovornost za IKT sisteme u pravosuđu. Međutim, prema IKT strategiji, ova nadležnost će biti vraćena MP. I dok su savjeti preuzeli ulogu finansijskog upravljanja od MP, bilo je planova da se mnoge od ovih nadležnosti prenesu na sudove i DT, kada sudovi i tužilaštva postanu priznati kao nezavisne potrošačke jedinice sa pristupom informacionom sistemu Trezora (SAP), kao što je detaljnije objašnjeno u poglavlju Finansijsko upravljanje.

**29. Sastav Sudskog savjeta nije osigurao nezavisnost Savjeta.** Sudski savjet čine ministar pravde i predsjednik Vrhovnog suda kao članovi po službenoj dužnosti, kao i osam izabраниh članova. Četiri člana su sudije koje bira Konferencija sudija, dok se preostala četiri člana biraju kvalifikovanom većinom u Skupštini Crne Gore iz reda uglednih pravnika. Konsultativno mišljenje CCJE<sup>12</sup> 10 (2007), preporuke GRECO<sup>13</sup> i sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava<sup>14</sup> potvrđuju da Sudski savjet može imati mješoviti sastav sudija i ne-sudija, ali samo ako većinu njihovih članova biraju njihove kolege, što nije slučaj u Crnoj Gori. Štaviše, činjenica da je ministar pravde jedan od

<sup>12</sup> Konsultativno vijeće evropskih sudija je savjetodavno tijelo Savjeta Evrope u oblasti nezavisnosti, nepristrasnosti i kompetentnosti sudija.

<sup>13</sup> Grupa država protiv korupcije je tijelo Savjeta Evrope nadležno za praćenje usklađenosti pojedinačnih država sa standardima organizacije za borbu protiv korupcije.

<sup>14</sup> Slučajevi Ramos Nunes de Carvalho E Sá protiv Portugala - 55391/13, 57728/13 i 74041/13 - i Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos i Figueiredo protiv Portugala - 9023/13 i 78077/13.

članova Savjeta po službenoj dužnosti može dovesti do nepotrebnog političkog pritiska na druge članove Savjeta. Suprotno preporukama CCJE i GRECO da predsjedavajući Sudskog savjeta treba da bude sudija, važeći ustavni aranžmani u Crnoj Gori predviđaju da će predsjedavajući Sudskog savjeta biti izabran iz reda ne-sudija, što takođe nosi rizik od politizacije ovog važnog organa upravljanja sudstvom.

**30. Savjeti su imali širok spektar ovlašćenja za obavljanje „tradicionalnih“ i „novih“ funkcija savjeta.**

Tradicionalne funkcije uključuju ovlašćenja koja se odnose na izbor sudija, imenovanja, napredovanja, profesionalno vrednovanje, mobilnost i razrješenje, obuku sudija i disciplinske i etičke mjere. Nove funkcije uključuju nadležnosti koje se odnose na sudsku upravu, upravljanje sudovima i budžetska pitanja. TS je takođe imao i tradicionalne i nove funkcije iako su njegova ovlašćenja nešto manja u odnosu na imenovanje i razrješenje vrhovnog državnog tužioca u odnosu na ovlašćenja SS nad njegovim predsjednikom, kao i predsjednikom Vrhovnog suda. SS imenuje i razrješava svog predsjednika, kao i predsjednika Vrhovnog suda, dok TS samo predlaže vrhovnog državnog tužioca Skupštini.

**31. Oba Savjeta imaju sekretarijate ograničenih kapaciteta za strateško pripremanje i sprovođenje.**

Glavna nadležnost sekretarijata podrazumeva vođenje evidencija o sudijama i tužiocima i pružanje administrativne podrške. Međutim, Savjeti nijesu imali dovoljne kapacitete za mnoge funkcije koje su politike predviđale, kao što su planiranje upravljanja ljudskim resursima i stručno usavršavanje sudija i tužilaca. Svaki Savjet je imao samo četiri zaposlena koji su se bavili pitanjima ljudskih resursa za sve sudove/DT, što znači 318 sudija i 120 državnih tužilaca. Savjeti su takođe imali ograničeni broj zaposlenih zaduženih za finansijsko planiranje i izvršenje budžeta.

**32. MP nema dovoljan broj zaposlenih s obzirom na ambiciozne programe definisane različitim strateškim dokumentima i očekivani prenos nadležnosti sa savjeta.**

Samo 21 procenata odobrenih pozicija je popunjeno u Direkciji za IKT, dok su neka odjeljenja spojena.<sup>15</sup> Ovi programi su sadržani u Programu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, Akcionim planovima za Poglavlja 23 i 24, SRP za period od 2014. do 2018. godine, Strategiji za izvršenje krivičnih sankcija (2017-2021) i Strategiji informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa (2016-2020).

---

15

*Više detalja je dostupno u pasusima 63 i 64.*



**33. Organizacija sudova i DT širom zemlje je relativno statična.** Iako je racionalizacija pravosudne mreže jedan od prioriteta reforme pravosuđa, do sada je malo postignuto.

**34. Predsjednici sudova i rukovodioci DT bili su preopterećeni administrativnim poslovima i nemaju podršku profesionalnih menadžera.** Pojedinci u ovim ulogama nadležni su za organizovanje rada u svojim kancelarijama, raspoređuju različite zadatke i prate njihovo izvršenje. Pored toga, od njih se očekuje da potroše oko 30% svog vremena kao sudija/tužilac. Predsjednici sudova su takođe zaduženi za rešavanje žalbi stranaka; zahtjeva za ubrzanje postupka (tzv. „kontrolni zahtevi“); određena pitanja upravljanja ljudskim resursima i finansijskog upravljanja i za zahtjeve za pravnu pomoć (vidi diskusiju o pravnoj pomoći u poglavlju Pristup uslugama pravosuđa, ispod).

**35. Napori usmjereni na procjenu unutrašnje organizacije sudova i tužilaštava u cilju povećanja produktivnosti i učinka bili su ograničeni.** Sekretarijati Savjeta nisu imali dovoljne kadrovske i tehničke kapacitete da se bave unaprjeđenjem unutrašnje organizacije pojedinačnih sudova/DT ili kako bi utvrdili način za unaprjeđenje pružanja usluga u pravosuđu.



**36. Metodologija ponderisanja predmeta još uvek nije uvedena, a obim posla među sudijama i tužiocima nije ravnomerno raspoređen.**

**37. Strateški okvir za reformu pravosuđa bio je fragmentiran, a ciljevi i mjere predviđeni različitim strateškim dokumentima nisu bili dobro usklađeni.** Strateški okvir za posmatrani period uključuje: SRP za period od 2014. do 2018. godine i prateće Akcione planove za 2014-2016 i 2017-2018; Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2016-2020; Strategija upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama 2016-2018; i Srednjoročni plan racionalizacije mreže sudova za period od 2017-2019.

**38. SRP i dva Akciona plana su bili sveobuhvatni, ali nijesu bili praćeni dodatnim resursima za njihovu implementaciju.** Generalno, akcioni planovi nijesu bili upareni sa jasnim pokazateljima za praćenje značajnih rezultata.



**39. Iako pravosudni informacijski sistem PRIS dodjeljuje predmete sudijama uglavnom putem slučajne raspodjele, njegova upotreba nije bila univerzalna u čitavom sistemu.** Izgleda da slučajna raspodjela predmeta nije uvedena u manjim sudovima, a takođe ni sudovi za prekršaje ne koriste taj sistem. Pored toga, pravni okvir ne garantuje slučajnu raspodjelu predmeta kada se predmet ponovo dodjeljuje od prvobitnog sudije.

**40. Tokom posmatranog perioda, Crna Gora je uložila značajne napore da ojača sistem integriteta pravosuđa kroz različite mehanizme izgradnje integriteta.** Ovi mehanizmi su uključivali osiguranje primjene načela slučajne raspodjele predmeta; uvođenje i implementaciju planova za izgradnju integriteta, definisanje nekih pravila o davanju poklona i jačanju pravila o izuzeću. Većina pravosudnih institucija razvilo je planove integriteta tokom 2016. godine, ali njihovi rezultati nijesu bili vidljivi do kraja 2017. U skladu sa zakonskim zahtjevima, 45 pravosudnih institucija je izradilo planove integriteta u 2016. godini, a njihovi početni izvještaji o sprovođenju planova su podnijeti tokom 2017. godine.

**41. Zakonske zabrane davanja poklona nijesu adekvatno izražene u Etičkim kodeksima i važećim poslovnima o radu.** Prema Zakonu o Sudskom savjetu i sudijama i Zakonu o Državnom tužilaštvu, prihvatanje poklona je ozbiljan disciplinski prekršaj. Međutim, Sudski poslovnik i Poslovnik o radu Savjeta ne sadrže nikakva pravila koja regulišu davanje poklona. Etički kodeks sudijai Etički kodeks tužilaca sadrže pravila koja regulišu postupak za odbijanje poklona za sudije i tužioce. Kodeksi takođe sadrže detalje o obavezama sudija i tužilaca da prijave poklone i vode evidenciju o njima, ali ne definišu vrijednost dozvoljenih poklona. Ovi nedostaci ne ispunjavaju važeće evropske standarde o transparentnosti u pravosuđu.<sup>16</sup>

**42. Crnogorci imaju različite stavove o integritetu pravosudnog sistema.** U anketi iz 2016. godine<sup>17</sup>, 59%

<sup>16</sup> Rezolucija Savjeta Evrope o "Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije", br. 97/24. Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o "Kodeksu ponašanja javnih zvaničnika", br. 200/1, Konvencija UN protiv korupcije, Rezolucija Generalne skupštine, br. 55/61. Konvencija OECD o borbi protiv podmičivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama, 21.11.1997.

<sup>17</sup> Crna Gora – Iskustva i percepcije o učinku pravosuđa: anketa o percepciji opšte populacije građana, poslovnog sektora, advokata, sudija, državnih tužilaca i sudskog administrativnog osoblja, Svjetska banka 2017, dostupno na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/673881525871078007/pdf/Experiences-and-Perceptions-of-Judicial-Performance-in-Montenegro.pdf>

građana ispitanika je barem donekle vjerovalo pravosuđu, ali više od 60% korisnika suda i 29% advokata vjeruje da je korupcija prisutna u pravosuđu.

**43. Nije bilo dovoljno podataka u vezi sa izuzećem u pravosudnom sistemu u periodu od 2014-2017.** Sudovi treba da vode evidenciju o detaljima o izuzeću, ali te informacije ne moraju da dostavljaju Savjetima, te samim tim nisu bile dostupne jedinstvene informacije o izuzećima koje bi tim Funkcionalne analize mogao da analizira.

**44. Disciplinski sistemi za sudije i tužioce su složeni i često se ne pozivaju na njih.** U definicijama krivičnih djela koja pokreću disciplinske sankcije obuhvaćeno je relativno malo tipova ponašanja,<sup>18</sup> dok je u toku razmatranog perioda nosiocima pravosudnih funkcija izrečen mali broj disciplinskih kazni. Pored toga, podaci o disciplinskim postupcima protiv zaposlenih u sudovima i tužilaštvima nijesu bili dostupni za analizu, jer se čuvaju u pravosudnim institucijama i ne objavljuju se.

### ***Preporuke za unaprjeđenje Upravljanja i rukovođenja***

**45. Crna Gora treba da izmijeni svoj Ustav i sve povezane zakone kako bi se organizacija Sudskog savjeta uskladila sa kriterijumima EU za članstvo i rukovodstvo Savjeta.** Pošto je nezavisnosti sudstva jedna od glavnih vrijednosti na kojoj počiva EU, kao praktično pitanje neophodno je da Crna Gora osigura potpunu nezavisnost pravosudnog sistema.<sup>19</sup> Tačnije, Crna Gora bi trebalo da:

- Osigura da članstvo Sudskog savjeta u većini čine sudije, da predsjedavajući bude izabran iz redova sudija, a da se ukine učešće ministra pravde u Savjetu po službenoj dužnosti. (MP, Sudski savjet - kratkoročno).
- Izmljeni primjenjivo zakonodavstvo kako bi se obezbijedili njihovi profesionalni kvaliteti i nepristrasni kriterijumi za izbor nesudijskih članova Sudskog i Tužilačkog savjeta. (MP, Sudski i Tužilački savjeti - kratkoročno).

**46. Raspodjela odgovornosti između MP, Savjeta, sudova i DT takođe predstavlja rizik za efikasnu koordinaciju i sprovođenje sudijskih funkcija, reformskih strategija i procesa pristupanja EU.<sup>20</sup>** Da bi

<sup>18</sup> Vidi članove 109 i 110 Zakona o Državnom tužilaštvu i Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

<sup>19</sup> EU 2019 Izvještaj o napretku .

<sup>20</sup> Potreba za obukama članova Savjeta, njihovih zaposlenih i zaposlenih MP na temu strateškog upravljanja i vještina praćenja učinka je navedena u preporukama za poglavlje Finansijsko upravljanje; ove mjere bi takođe značajno doprinijele unaprjeđenju upravljanja i rukovođenja cjelokupnim pravosudnim sistemom.

popravila ovu situaciju, Crna Gora treba da:

- Pojednostaviti slijed ovlaštenja za razvoj, izmjenu, sprovođenje i koordinaciju različitih reformskih strategija. Dodjeljivanje odgovornosti za ove uloge je politički proces, ali rezultat treba da bude jasan i objavljen.
- Delegira odgovornosti za upravljanje budžetskim operacijama sudova i DT od Savjeta ka pojedinačnim sudovima i DT (kao što se preporučuje u poglavlju o Finansijskom upravljanju). (MP i Sudski i Tužilački savjet - kratkoročno).
- Odredi koliko dodatnog osoblja i sa kakvim kvalifikacijama je potrebno u Direktoratu MP za informaciono komunikacione tehnologije pravosuđa i bezbjednost podataka, jer će Direktorat biti odgovoran za centralizovano upravljanje IKT kada nadležnost Savjeta za pravosudni informacioni sistem bude prenesena na MP.<sup>21</sup> (MP – kratkoročno).
- Da bi sačuvali više institucionalnog pamćenja među članovima Tužilačkog savjeta, izmijeniti Zakon o Tužilačkom savjetu tako da njegovi članovi budu izabrani na mandate koji se vremenski ne poklapaju. (MP, Tužilački savjet – kratkoročno do srednjoročnog).
- Izmijeni opis radnog mjesta sekretara savjeta tako da uključuje odgovornost za upravljanje radom sekretarijata i njihovim zaposlenima. Administrativni poslovi koji su trenutno dodijeljeni sekretarima treba da se prenesu na odgovarajuće direktore u okviru Savjeta. (Sudski i Tužilački savjet – kratkoročno).
- Uspostavi odvojene analitičke jedinice u Ministarstvu pravde i Sudskom i Tužilačkom savjetu, u mjeri u kojoj trenutno ne postoje. Dalje širenje opisa radnih mjesta kako bi se uključio opis za analitičara u MP i Sekretarijatima Savjeta, kako bi se uključile odgovornosti za aspekte budžetiranja na osnovu učinka, strateški razvoj i reviziju učinka. Procjena učinka za ova radna mjesta treba da uključuje uspješan završetak ovih poslova. (Sudski i Tužilački savjet i MP - kratkoročno)

**47. Poboljšanje percepcije građana i sudova o radu sudova trebalo bi da bude lakše u Crnoj Gori nego u mnogim drugim zemljama, zbog relativno malog broja stanovnika.** Povećanje dostupnosti informacija za one koji rade u sistemu takođe bi poboljšalo njegovo upravljanje i rukovođenje i doprinijelo izgradnji integriteta rada pravosuđa. Da bi postigla veću transparentnost, Crna Gora bi trebalo da:

<sup>21</sup> U junu 2016. godine je usvojena IKT strategija za zamjenu PRIS softvera, kao i prateći akcioni plan. Vidi Aktivnost 7.2.1. Akcionog plana za sprovođenje Strategije informaciono komunikacionih tehnologija u pravosuđu 2016 -2020, Ministarstvo pravde, [www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=252389&rType=2](http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=252389&rType=2), 05.05.2018.

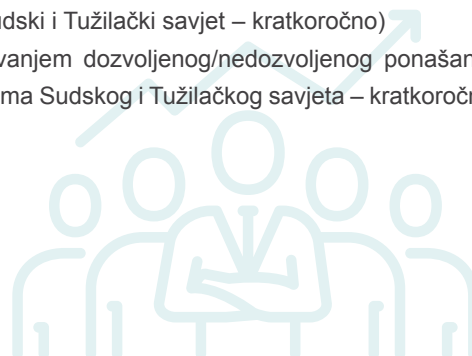
- Zahtijeva od MP i Savjeta da na svojim veb stranicama objave dobro indeksirane setove svih zakona i pravila koja se odnose na njihovo poslovanje (čak i one koje su objavile druge institucije). Ova pravila treba da sadrže pravila koja određuju vrstu informacija koje ne mogu ili neće biti dostupne javnosti. Pravila takođe treba da sadrže pravni osnov za ta ograničenja. (MP i Sudski i Tužilački savjet - kratkoročno).
- Zahtijeva od Savjeta da objave dnevni red njihovih sastanaka na svojim veb stranicama prije održavanja sastanka. (Sudski i Tužilački savjet – kratkoročno).
- Zahtijeva od Savjeta da objave zapisnike sa sastanaka na svojim veb stranicama u definisanim periodima nakon održavanja sastanaka. (Sudski i Tužilački savjet - kratkoročno).
- Zahtijeva od Savjeta da objave odluke svojih institucija o napredovanju i imenovanju sudija i tužilaca u najvećem dozvoljenom obimu, kao i da odluke budu dostupne javnosti na njihovim veb stranicama u određenom roku nakon donošenja odluka. (Sudski i Tužilački savjet – kratkoročno).
- Zahtijeva od Savjeta da objave disciplinske odluke u najvećem mogućem obimu u određenom roku nakon donošenja odluka. Čak i ako javno objavljivanje podataka o uključenim pojedincima nije dopušteno zakonima ili drugim propisima, Savjeti bi trebalo da objave prečišćeni tekst o svakoj žalbi, razmatranim dokazima, donešenoj odluci i obrazloženju. (Sudski i Tužilački savjet – kratkoročno).

**48. Očuvanje sistema slučajne raspodjele predmeta predstavlja izazov za sudije u manjim sudovima u svim jurisdikcijama, a Sudski savjet bi trebalo da ispita kako su drugi sistemi pokušali da odgovore na ovaj izazov, kako bi vidjeli da li treba uključiti neku od tih mjera u racionalizaciju sudske mreže, kako je predloženo u ovoj Analizi.** Druge mjere koje bi Crna Gora trebalo da primijeni u cilju izgradnje integriteta svog pravosuđa uključuju sljedeće:

- Usvajanje pravila koja određuju u kom trenutku predmet treba da bude ponovo dodijeljen novom sudiji zbog prestanka sudijske funkcije prvobitnog sudije; cilj ovih pravila bio bi da se izbjegne zloupotreba sistema za slučajnu dodjelu predmeta. (MP, Sudski savjet - srednjoročno).
- Uspostavljanje sistema koji bi osigurali da se utvrdi situacija u kojoj se prijava podnosi više puta kako bi predmet bio dodijeljen željenom sudiji. U početku bi odgovornost za utvrđivanje ovakvih slučajeva trebala biti uključena u opise radnih mjesta jednog ili više članova osoblja svakog suda, ali bi na kraju novi program za upravljanje predmetima trebao da bude programiran za odabir ovih predmeta.

Istovremeno je potrebno izmijeniti važeće zakone ili pravila kako bi se zahtijevala konsolidacija ovih predmeta koji se ponavljaju u najstariji predmet, o kome bi zatim odlučivao prvobitno dodijeljeni sudija. (MP, Sudski savjet – srednjoročno).

- Usvajanje dodatnih zakonskih, regulatornih i tehničkih odredaba neophodnih da se osigura slučajna raspodjela svih predmeta koje koriste svi sudovi, od sudova za prekršaje do Vrhovnog suda. Odredbe treba da omoguće izuzetke koje su priznale institucije EU, npr. omogućiti da slučajna raspodjela predmeta bude sprovedena u okviru građanskog ili krivičnog odjeljenja većih sudova ili dodeljivanje predmeta sa posebnim pitanjima sudijama koji su stručni za ta pitanja. (MP, Sudski savjet i Vrhovni sud – kratkoročno).
- Izmjenama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama treba razjasniti da je samo jedan propust sudije da traži izuzeće zbog okolnosti koje čine izuzeće obaveznim (umjesto tri propusta po važećem zakonu) dovoljan za disciplinsku kaznu. (MP, Sudski savjet - srednjoročno).
- Zahtijevanje od predsjednika suda da prijavi izuzeće Sudskom savjetu najmanje na kvartalnom nivou, kao i javna opomena sudova koji to ne čine od strane Savjeta. (Sudovi, Sudski savjet – srednjoročno).
- Prilagođavanje definicija lakših, težih i najtežih disciplinskih prekršaja od strane sudija i tužilaca kako bi se smanjila skala za prekršaje u svakoj kategoriji. (MP – srednjoročno).
- Sprovođenje periodičnih istraživanja iskustava i percepcije korisnika suda o korupciji u sudskom sistemu. Ova istraživanja treba da čine osnovu za dodatne intervencije za smanjenje korupcije ili percepcije korupcije, unutar sudskog sistema. (Agencija za sprječavanje korupcije, Sudski savjet, Vrhovni sud – srednjoročno i kontinuirano).
- Objavljivanje pravila o dužnostima i ponašanju administrativnog osoblja na veb stranicama sudova i DT. (Sudski i Tužilački savjet, sudovi i DT – kratkoročno).
- Izmjena Etičkog kodeksa i važećih poslovnika u cilju uključivanja zakonskih pravila o davanju poklona i objavljivanje pravila na veb stranicama sudova i DT. (Sudski i Tužilački savjet – kratkoročno)
- Promovisanje etičkog ponašanja u pravosuđu objavljivanjem dozvoljenog/nedozvoljenog ponašanja sudija, tužilaca i zaposlenih u pravosuđu na veb stranicama Sudskog i Tužilačkog savjeta – kratkoročno i tekuće).







**EFIKASNOST I  
DJELOTVORNOST  
PRAVOSUDNIH  
USLUGA**

**4**

---



# 4 EFIKASNOST I DELOTVORNOST PRAVOSUDNIH USLUGA

## *Opšti nalazi*

**49. Efikasnost pravosudnih usluga ima nekoliko dimenzija (tj. opterećenje i broj predmeta, produktivnost, pravovremenost u procesuiranju predmeta, efikasnost postupka) i dok je crnogorski pravosudni sistem uspio neke od ovih dimenzija da unaprijedi, u drugim segmentima zaostaje.** Situacije u crnogorskim sudovima i tužilaštvima su ovdje posebno tretirane. Ovdje se efikasnost koristi u skladu sa praksom CEPEJ-a, što znači garancija pravičnog suđenja u razumnom roku; to je definicija koju drugi možda koriste za djelotvornost.

**50. Jedna osnovna dimenzija efikasnosti je rezultat usluga (proizvodnja), i apsolutno i u poređenju sa potražnjom.** Tokom perioda od 2014 – 2017. godine, proizvodnja u sudovima se neznatno poboljšala u mnogim oblastima, ali su neke oblasti zadržale nedovoljan učinak. Savladavanje priliva (riješeni predmeti/novi predmeti) uglavnom se zadržalo iznad 100 procenata zbog smanjenja broja novih predmeta, povećanog broja sudija i sprovođenja reformi koje su izvršne i ostavinske predmete prebacile iz nadležnosti sudova u nadležnost javnih izvršitelja i notara. S obzirom na količinu finansijskih i ljudskih resursa uloženi u sektor, savladavanje priliva je moglo biti veće. Bilo je značajnih varijacija između sudova, ali nekoliko sudova je do 2016. godine ostvarivalo stopu ispod 100. Iako je savladavanje priliva smanjeno u svim vrstama sudova u 2017. godini, ono je i dalje bilo iznad 100 procenata.

**51. Druga dimenzija efikasnosti – produktivnost - mjerena prosječnim brojem riješenih predmeta po sudiji – je bila na nižem kraju ukupnog prihvatljivog raspona i značajno se razlikovala među sudovima i vrstama sudova.** Prosječan broj riješenih predmeta po sudiji smanjio se sa 455 u 2014. godini na 424 u 2017. godini u osnovnim sudovima, zbog smanjenog broja novih predmeta i povećanog broja sudija. Izgleda da su sudije uglavnom rješavale otprilike isti broj predmeta koliko su i dobijale, bez većeg uticaja na zaostatke.

**52. U pogledu pravovremenosti obrade predmeta uz korišćenje pokazatelja CEPEJ-a za vrijeme rješavanja**

**predmeta,<sup>22</sup> rezultati su bili donekle pomiješani, uz tendenciju poboljšanja.** Ova studija nije mogla da koristi prosjeke zasnovane na stvarnom trajanju predmeta, jer statistički podaci nijesu mogli da budu izračunati iz pravosudnog PRIS sistema za upravljanje predmetima. Međutim, stope zaduženosti<sup>23</sup> predmetima su se zadržale ispod 0,50, što ukazuje na razuman učinak.

**53. Iako su sačinjene starosne liste neriješenih i riješenih predmeta kako bi se pomoglo sudovima da izrade i prate planove za smanjenje broja starih predmeta, predsjednici sudova ih nijesu redovno koristili u te svrhe.** Rezultati pokazatelja vremena potrebnog za rješavanje predmeta koji koristi CEPEJ su se značajno razlikovali u zavisnosti od vrste predmeta i suda. Na primjer, prosječno vrijeme za rješavanja predmeta je iznosilo samo 20 dana u Vrhovnom sudu tokom 2016. godine i 242 dana u sudovima za prekršaje. Kao što je i očekivano, vrijeme potrebno za rješavanje građanskih i privrednih parnica je bilo najduže, sa 48 dana iznad prosjeka EU.<sup>24</sup>

**54. Percepcija korisnika o pravovremenosti i dalje je negativna, što obeshrabruje korisnike suda da posežu za sudskim uslugama.** Pored toga, raspoloživi podaci o blagovremenosti prvostepениh postupaka nijesu obuhvatili životni vijek svih predmeta, jer su stope žalbi u Crnoj Gori bile relativno visoke (o čemu se govori u poglavlju Kvalitet pravosudnih usluga), a predmeti su često prolazili kroz ponovljena suđenja nakon uložene žalbe, što je dodatno produžavalo konačno rješavanje predmeta.

**55. Crna Gora je pokazala značajna unarjeđenja u efikasnosti i produktivnosti u periodu od 2014. do 2016. godine, ali je ostala daleko ispod prosjeka EU u nekoliko pokazatelja učinka, a uočena poboljšanja su sprovedena uz značajne troškove za sistem.** Stopa savladavanja priliva u Crnoj Gori od nešto više od 100 procenata omogućila je barem neko smanjenje broja starih predmeta, a stopa zagušenosti i vrijeme potrebno do rješavanja predmeta su se djelimično popravili, iako ta poboljšanja nisu bila dosljedna čak ni među sudovima ili tužilaštvima iste nadležnosti. Analizirajući podatke iz 2014. godine u 2016. godini, CEPEJ je zaključio da Crna

<sup>22</sup> *Ovaj pokazatelj ne koristi stvarno vrijeme potrebno za rješavanje predmeta, već pravi procjene na osnovu nagomilanih zaostalih predmeta. Većina eksperata u pravosudnoj statistici ne koristi ove podatke upravo iz tog razloga, ali s obzirom na nedostatak dostupnih podataka, ovaj pokazatelj je jedini dostupan alat koji je tim mogao da koristi, za uvid u pravovremenost u rješavanju predmeta.*

<sup>23</sup> *Stope zagušenosti su ovdje izračunate kao broj neriješenih predmeta na kraju godine/broj riješenih predmeta tokom iste godine. Stope zagušenosti su naročito koristan pokazatelj za utvrđivanje da li se veliki broj predmeta prenosi iz jedne godine u drugu, ili u više godina.*

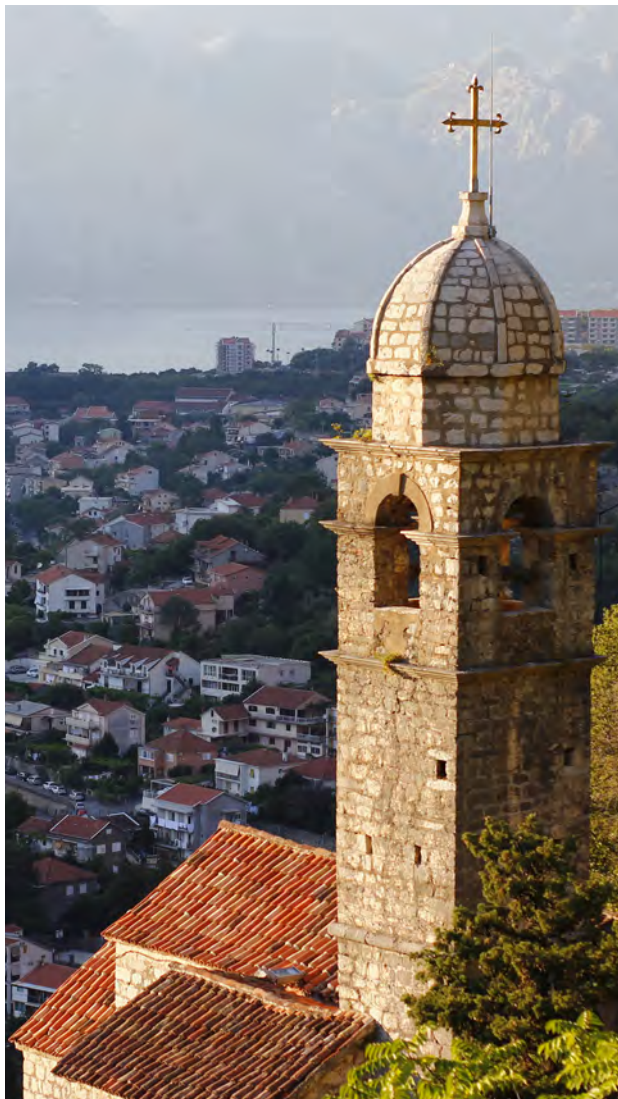
<sup>24</sup> *CEPEJ prosjeci EU u ovoj studiji su prosjeci izračunati na osnovu podataka CEPEJ-a za 28 država članica EU.*

Gora ima drugi najskuplji pravosudni sistem u Evropi, na osnovu BDP-a. Sa troškovima od 0,74 procenata BDP-a, Crna Gora se nalazi na drugom mjestu od 46 evropskih zemalja koje su analizirane u izvještaju.

**56. Uvođenjem izvršitelja 2014. – te godine došlo je do preusmjeravanja značajnog broja novih predmeta izvršenja iz sudova ka izvršiteljima.** Međutim, prenošenje izvršnih predmeta izvršiteljima, kao i prenošenje ostavinskih predmeta notarima nije unaprijedilo vrijeme potrebno za rješavanje predmeta u preostalim predmetima u sudovima. Štaviše, preusmjereni ostavinski predmeti se i dalje računaju u sudovima kao novi podnesci i riješeni predmeti. Potrebno je redovno praćenje rada notara kako bi se obezbijedila njihova djelotvornost u rješavanju ovih predmeta. U međuvremenu, u sudovima su ostali zaostali stari predmeti izvršenja koji su već bili u sudovima.

**57. Niz proceduralnih neefikasnosti izazvao je frustraciju među korisnicima suda i praktičarima i doprinio kašnjenju.** Upravljanje ročištima u sudovima je često ocjenjivano kao loše uz mnogo neefikasnih i odloženih ročišta. Preveliki broj ročišta nije doprinio rješavanju predmeta, što ukazuje da sudije ne koriste svoja ovlaštenja za





aktivno upravljanje predmetima na adekvatan ili djelotvoran način.

**58. Efikasnost tužilaca takođe je bila zabrinjavajuća, ali nedostatak razloženih podataka ograničio je mogućnost dublje, detaljnije analize u Funkcionalnoj analizi.** Tužilaštvo je 2011. godine započelo prelazak na adverzijalni sistem predvođen tužilaštvom u okviru novog Zakona o krivičnom postupku (ZKP), a te izmjene su proširile njihove nadležnosti.

**59. Za razliku od sudova, DT izvještavaju o svom broju predmeta po počiniocu – odrasli, maloljetnici, nepoznati ili pravna lica – što predstavlja izazov u praćenju statistike za čitav krivični lanac (policija, tužioci i sudovi).**

**60. Neravnomjerna raspodjela predmeta među tužiocima ukazuje da resurse treba preraspodijeliti.** Razlike između DT u primljenim krivičnim prijavama po tužiocu su bile značajne i prouzrokovale su da neka DT dobijaju duplo više predmeta od drugih. U 2017. godini, najveći broj primljenih krivičnih prijava po tužiocu je zabilježeno u Osnovnom DT u Kotoru (120), a najmanji u Pljevljima (55). U Crnoj Gori je primljeno 1,62 predmeta po tužiocu na 100 stanovnika, dok su prosjeci EU gotovo dvostruko veći sa 3,55.<sup>25</sup> Broj 25 *Za detaljne podatke vidi CEPEJ izvještaj iz*

predmeta po tužiocu je takođe bio na nižem kraju prosjeka EU. Prema TS, smanjenje broja dobijenih predmeta izazvano je stalnim padom u broju podnetih krivičnih prijava, ali nisu bili dostupni podaci koji bi objasnili razloge tog pada.

**61. Kao i sudovi, tužilaštva su takođe povećala broj tužilaca i zaposlenih i troškova, bez rasta proizvodnje ili produktivnosti.** Savladavanje priliva DT je bilo nešto iznad 80 procenata u 2014. godini prema CEPEJ-u, što ukazuje na rast broja zaostalih predmeta. Međutim, prema CEPEJ-u, to je bilo u skladu sa većinom drugih zemalja. Crnogorski statistički podaci za tužioce ne podržavaju izračunavanje stope savladavanja priliva nakon analize stopa koju je CEPEJ sproveo 2014. godine. DT Crne Gore takođe imaju veliki broj predmeta koji proizilaze iz takozvanih „različitih krivičnih predmeta“, koji su u sistemu poznati kao KTR predmeti. Ovi predmeti se često odbacuju zbog nedovoljno informacija ili zbog utvrđivanja da nije počinjeno krivično delo, ali je njihov obim i uticaj na učinak DT bio značajan, a tužioci navode da ovakvi predmeti zahtijevaju priličnu količinu pažnje i napora.

**62. Iako je priliv bio stabilan, a tužioci podigli manje optužnica, broj neriješenih krivičnih prijava nastavio je da raste svake godine od 2014. do 2016. godine.** Neriješene krivične prijave su predmeti u kojima tužilac prima krivičnu prijavu, ali ne donosi odluku da li da je odbaci ili da preduzme dodatne radnje (kao što su istraga, direktna optužnica, odloženo krivično gonjenje ili optužnica). Tužioci su naveli da u većini ovih predmeta moraju da utvrde da li postoje razlozi za dalje postupanje, a u nekim slučajevima moraju da utvrde da li postoji osnov za dalje postupanje, dok je u nekim slučajevima potrebna početna istraga prije nego što odluče da li da podižu optužnicu. Broj neriješenih optužnica (dostavljenih sudu bez rješenja) je opao sa 3655 na 2693 u periodu od 2014. do 2017. godine; istovremeno je broj riješenih optužnica takođe zabilježio pad sa 5104 na 3751. Optužnica se smatra riješenom kada je konačno potvrđena ili odbačena na sudu.

### ***Preporuke za povećanje efikasnosti***

**63. Imajući u vidu raspoložive resurse, možda nije ekonomično da svaka pravosudna institucija ima odjeljenje za unutrašnju kontrolu, ali bi se revizija trebala sprovoditi redovno kako bi se poboljšao rad sistema, osiguralo poštovanje važećih standarda EU i pokazalo da sistem ispunjava svoje ustavne**

---

2016. godine, str. 220.

**nadležnosti.** Da bi se uspostavila funkcija nezavisnog generalnog inspektora za učinak pravosuđa i tužilaštva, Crna Gora treba da:

- Uspostavi dugoročnu radnu grupu za izradu detaljnih planova za sprovođenje pregleda učinka svih aspekata sistema, uključujući sudove, DT i rad izvršitelja i notara. Ova grupa treba da pregleda najbolje prakse za ocjenjivanje učinka i način na koji se one sprovode u drugim zemljama CEPEJ-a; predlaže načine, rasporede i maksimalno vrijeme do završetka aktivnosti pregleda i da predlaže zvaničnu šemu za korišćenje analize učinka i sprovođenje istraživanja za unaprjeđenje spoljašnjih i unutrašnjih aspekata pravosudnog sistema. (Vrhovni sud, Vrhovno državno tužilaštvo, Sudski savjet, Tužilački savjet – kratkoročno i tekuće). Ostali zadaci grupe bi bili sljedeći:
  - Proučavanje opcija i preporučivanje strukture upravljanja i kadrovske strukture za Kancelariju generalnog inspektora koja uključuje upravljačke i profesionalne kvalifikacije generalnog inspektora i zaposlenih. Upravljačka struktura treba da uključuje predstavnike svih institucija u nadležnosti generalnog inspektora. Iako bi radio isključivo na pitanjima pravosudnog sistema, Kancelarija generalnog inspektora treba da bude nezavisna institucija. (Radna grupa - kratkoročno)
  - Izrada potrebnog zakonodavstva i odgovarajućih pravila za uspostavljanje Kancelarije generalnog inspektora i njegovih profesionalnih funkcija. Zakoni i pravila trebalo bi da obavezuju svaku pravosudnu instituciju da pregleda rezultate analize učinka na zvaničnom sastanku u predviđenom roku nakon završetka svake kontrole. (Radna grupa - kratkoročno)
  - Utvrđivanje budžeta potrebnog za osnivanje, smeštaj i opremanje Kancelarije generalnog inspektora i finansiranje operativnih troškova. (Radna grupa – kratkoročno)
- Usvoji potrebno zakonodavstvo i pravila za generalnog inspektora (MP, Sudski savjet, Tužilački savjet – kratkoročno)
- Pribavi i opredijeli potrebne resurse za početak rada kancelarije. (MF – kratkoročno)
- Objavi rezultate svih sprovedenih kontrola učinka. Potpuni izvještaji kontrole trebali bi biti objavljeni na veb stranici generalnog inspektora<sup>26</sup> sa linkovima ka izvještajima na veb stranicama kontrolisanih institucija. (Generalni inspektor i pravosudne institucije – kratkoročno i kontinuirano)
- Isprati postupak uklanjanja nedostataka utvrđenih kontrolom učinka. (Sve kontrolisane institucije – kratkoročno i kontinuirano.)



- Koristi lokalne ugovarače i konsultante sa sjedištem u EU sa specijalizovanim vještinama kako bi pomogli u planiranju kancelarije generalnog inspektora, kao i za izradu zakona o pravila koja se odnose na poslovanje kancelarije i njenih metoda i vremena za procjenu učinka, kao i za sprovođenje specijalizovanih obuka za tužioce i zaposlene u DT. (MP, Sudski savjet, Tužilački savjet – kratkoročno i kontinuirano)

**64. Pet postojećih izvora statističkih podataka (izvještaji Vrhovnog suda, SS, TS i pojedinačnih sudova i DT) nisu ujednačeni i kompatibilni.** Podaci često nedostaju ili nijesu pravilno razloženi, što ograničava praćenje osnovnih pokazatelja učinka i kvaliteta, npr. prosječno trajanje predmeta ili žalbene stope. Da bi se prevazišle ove prepreke, Crna Gora bi trebalo da uradi sljedeće:

- MP treba da osnuje dugoročnu radnu grupu za ujednačavanje i kompatibilnost statističkih podataka sačinjenu od predstavnika sudova svih nadležnosti i DT, SS, TS i MP. Potrebno je obezbijediti učešće predsjednika sudova i rukovodilaca DT, njihovog administrativnog osoblja zaduženog za izvještavanje;



predstavnikе SS i TS zadužene za izvještavanje i razvoj sistema za upravljanje predmetima, kao i predstavnikе MP odgovorne za organizaciju sudova, inspekciju, statistiku i izveštavanje. (MP, Sudski savjet, Vrhovni sud, Vrhovno DT, Tužilački savjet – kratkoročno). Ostali zadaci ove grupe treba da uključuju sljedeće:

- Angažovanje lokalnih dobavljača i savjetnika sa sjedištem u EU sa specijalizovanim veštinama da pomognu u zadacima radne grupe. (Radna grupa – kratkoročno i kontinuirano)
- Definisane izvještaja koji su potrebni sudovima, SS i TS, MP, Vrhovnom sudu i Vrhovnom DT za unutrašnje i spoljašnje praćenje učinka. Rezultati treba da sadrže dizajn najmanje 10 standardnih izvještaja sa mišljenjima za različit nivo detalja, a izvještaji treba da uključuju relevantne pokazatelje EU (naročito Izvještaja o stanju pravosuđa u EU) i CEPEJ-a. (Radna grupa – kratkoročno)
- Definisane potrebnih podataka za lakše generisanje definisanih izvještaja. (Radna grupa – kratkoročno)
- Sprovođenje provjere kvaliteta podataka dok Kancelarija generalnog



- inspektora ne preuzme taj zadatak. (Radna grupa, SS, TS – kratkoročno)
- Osigurati da su svi djelovi potrebnog izvještaja o učinku pravosudnih institucija čitljivi, tačni i pripremljeni u formatu koji korisnici mogu da pretražuju elektronskim putem, i da se podaci stave u formate koji se koriste za elektronsko sastavljanje izvještaja. Ove korake treba preduzeti bez obzira na to koliko vremena će biti potrebno za uvođenje sistema za upravljanje predmetima (CMS) u čitavom sistemu za sudove, tužioce. [Radna grupa, SS, TS – kratkoročno]
  - Utvrditi koliko rada i koju vrstu posla tužiocima moraju da potroše na KTR predmete. [Radna grupa, Vrhovno državno tužilaštvo, TS, Generalni inspektor – srednjoročno]
  - Razmotriti uvođenje sistema DT koji bi filtrirao nekrivične materije bez direktnog rada tužilaca. Sistem bi mogao da bude zasnovan na modelima iz drugih zemalja koji olakšavaju procedure identifikacije i odbacivanja za nekrivične predmete (Radna grupa, TS, Generalni inspektor – srednjoročno)
- Usvojiti detaljnu metodologiju izvještavanja kako bi se osigurala dosljednost i uporedivost izvještaja i kako se ne bi dozvolilo prizvoljno evidentiranje u sudovima. (SS, TS, Generalni inspektor - kratkoročno)
  - Pripremiti i podijeliti materijale svim zaposlenima zaduženim za prikupljanje podataka i izveštavanje u sudovima, DT, SS, TS i MP. (SS, TS, Generalni inspektor – kratkoročno)
  - Dizajnirati obuke koje će se redovno sprovoditi kako bi se olakšalo usvajanje protokola o osiguravanju kvaliteta podataka. (SS, TS, Generalni inspektor, Centar za obuku – srednjoročno)
  - Razviti spisak polja sa podacima koji će biti uključeni u CMS suda (i relevantne alate za izvještavanje/poslovno obavještavanje, ako je primjenjivo) kako bi se olakšala izrada izvještaja. (SS, TS, Generalni inspektor – srednjoročno)
  - Razviti i sprovesti obuku za administrativno osoblje u sudovima na temu unosa podataka u sistem za upravljanje predmetima (CMS). Pratiti rezultate o kvalitetu i dosljednosti unosa podataka. (SS, TS, Generalni inspektor, Centar za obuku – srednjoročno)
  - Uspostaviti i na odgovarajući način popuniti odjeljenje u okviru Savjeta, Vrhovnog suda i Vrhovnog DT za prikupljanje i analizu statističkih podataka o opterećenju i broju predmeta. (Sve navedene institucije – kratkoročno)

**65. Izraditi plan za smanjenje broja starih predmeta kako bi se smanjio broj prenijetih predmeta i, naročito, predmeta koji su neriješeni duže od dvije godine.** Koraci za ostvarivanje tog zadatka uključuju:

- Formiranje stalne radne grupe sa predstavnicima sudova i DT za izradu i praćenje sprovođenja planova za smanjenje broja starih predmeta. Članstvo u grupi se vremenom može mijenjati, ali ne i funkcije radne grupe, jer zaostali predmeti predstavljaju stalnu prijetnju za efikasnost i kvalitet pravosudnog sistema. (Vrhovni sud, Vrhovno DT – kratkoročno i kontinuirano)
- Plan smanjenja broja starih predmeta trebalo bi da sadrži metodu razvijanja i ažuriranja starosne liste predmeta koju vodi svaki sud i DT. Liste bi doprinijele detaljnom osmišljavanju pravosudnog informacionog sistema i planovima za smanjenje broja predmeta u sudovima i DT. Liste je potrebno ažurirati najmanje svakih šest meseci, a odgovornost za prikupljanje i ažuriranje plana treba da bude jedna od stavki koje pokriva radna grupa. (Radna grupa – kratkoročno)

**66. Uspostaviti radnu grupu koja će sprovesti detaljnu studiju o istragama, postupanju u predmetima, upravljačkim i administrativnim praksama najefikasnijih sudova i DT u svakoj od kategorija veličine.** Studija bi utvrdila procese ili politike koji mogu da pomognu drugim sudovima i DT da poboljšaju vrijeme potrebno za rješavanje predmeta i broj riješenih predmeta i smanje starost i broj predmeta koji se prenose iz jedne godine u drugu. (Vrhovni sud, SS, Vrhovno DT, TS – kratkoročno). Opseg rada ove grupe treba da uključuje:

- Pripremanje izvještaja koji detaljno opisuje najefikasnije prakse i preduslove za njihovo sprovođenje u drugim sudovima i DT. (Radna grupa – kratkoročno)
- Pripremanje relevantnih pravila i priručnika za bilježenje neophodnih koraka pomoću kojih će se primijeniti preporučene prakse. (Radna grupa – kratkoročno)

**67. Da bi primijenila efikasnije prakse u sudovima i DT sa nižim učinkom,** Crna Gora treba da:

Kroz kolegijalnu razmjenu organizuje programe, radionice, obuke, itd. (Centar za obuku – kratkoročno)

Razvije podsticaje za sudove i DT sa najboljim učinkom i najvećim poboljšanjima. (Vrhovni sud, Vrhovno DT – srednjoročno)

**68. Razvoj i uvođenje sofisticiranog sistema za upravljanje predmetima u sudovima i DT je od ključnog značaja za poboljšanje efikasnosti i djelotvornosti ovih institucija.** Sudovi i DT u Crnoj Gori bilježe podatke

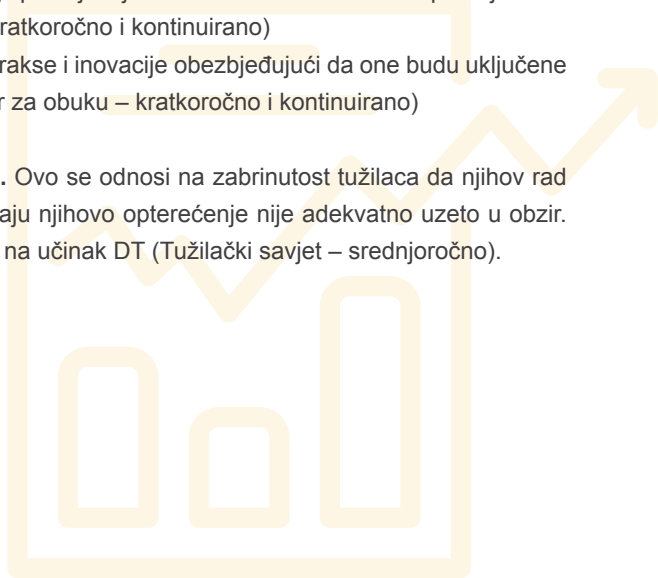
elektronski (u PRIS sistemu za sudove i IBM CMS za DT) i u papirnoj formi. Ukidanje sistema dvostrukog unosa podataka bi omogućilo zaposlenima da posvete više vremena procesuiranju predmeta. Da bi se ostvarila efikasnost, Crna Gora treba da:

- Označi JIS (pravosudni informacijski sistem) (ili bilo koji drugi sistem za upravljanje predmetima koji će zamijeniti JIS) kao jedini izvor podataka za sudove, a IBM CMS za DT, kao što je praksa koja se usvaja širom Evrope. (Ministarstvo pravde – kratkoročno)
- Pripremi plan migracije u fazama i podrži sudove u prenošenju podataka u papirnom obliku u digitalni sistem. (Ministarstvo pravde, SS, TS – srednjoročno)

**69. Mnogi pravosudni sistemi su razvili okvire učinka sa ciljevima i alatima za praćenje kako bi pružili pozitivne podsticaje.** Da bi motivisala sudove slabijeg učinka, obezbijedila dosljednost pravosudnih usluga i podigla prosječan učinak pravosudnog sistema, Crna Gora bi trebalo da identifikuje i nagradi sudove sa visokim učinkom i sprovede planove za unaprjeđenje učinka za one sudove koji bilježe slabiji učinak tako što će:

- Imenovati odgovorne organizacione jedinice i/ili profesionalne iz SS i TS da utvrde ciljne pokazatelje za učinak sudova i pratiti ih kroz ujednačene i redovne kvartalne, polugodišnje i godišnje izvještaje širom zemlje u svim sudovima. (SS, TS – srednjoročno)
- Razgovarati o trendovima učinka i odavati priznanje poboljšanjima na redovnim sastancima predsjednika svih sudova i rukovodilaca odeljenja. (SS, TS – kratkoročno i kontinuirano)
- Promovisati pojedinačne i institucionalne dobre prakse i inovacije obezbjeđujući da one budu uključene u sve planove i programe obuke. (SS, TS, Centar za obuku – kratkoročno i kontinuirano)

**70. Praćenje zadataka tužilaca koji se ne mjere kvotama.** Ovo se odnosi na zabrinutost tužilaca da njihov rad na KTR ili nekim drugim predmetima koji značajno povećavaju njihovo opterećenje nije adekvatno uzeto u obzir. Praćenjem treba utvrditi te predmete i analizirati njihov uticaj na učinak DT (Tužilački savjet – srednjoročno).





5

**KVALITET  
PRAVOSUDNIH  
USLUGA**

---





# 5 KVALITET PRAVOSUDNIH USLUGA

## *Opšti nalazi*

**71. Ova Funkcionalna analiza ispituje nekoliko dimenzija kvaliteta pravosudnih usluga, u rasponu od efekata zakona i pravnog tumačenja zakona do djelotvornosti žalbenog sistema i rada povezanih profesija.**

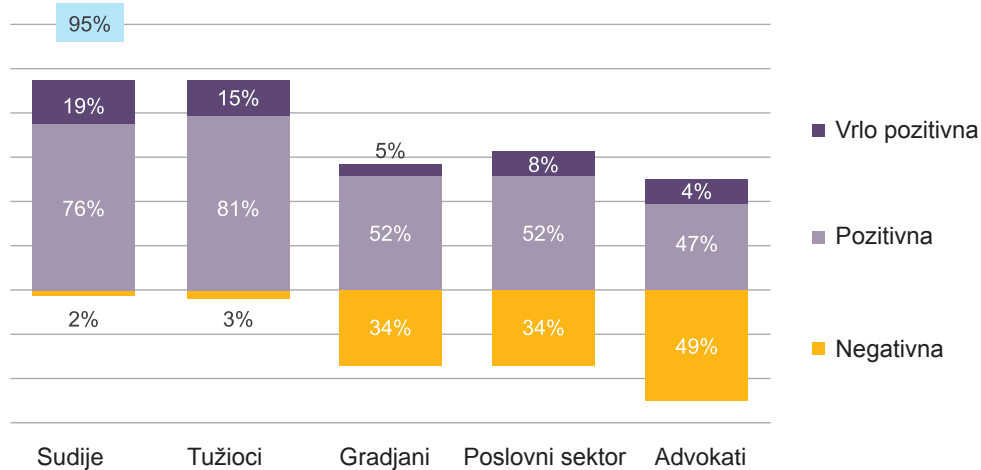
**72. Većina tehnika mjerenja kvaliteta oslanja se na anketu<sup>27</sup> koju je Svjetska banka sproveda 2016. godine.** To je bilo neophodno jer ispitivanja percepcije od strane korisnika sistema pružaju uvid u kvalitet pravosudnih usluga i mogu biti potvrđene u odnosu na statističke dokaze samo u ograničenoj mjeri.

**73. Pružaoci sudskih usluga ocijenili su kvalitet znatno pozitivnije od korisnika usluga suda i advokata, mada je percepcija ukupnog kvaliteta rada crnogorskih sudova bila pozitivna.** Iako je većina sudija i tužilaca ocijenila rad sudova pozitivno, bilo je manje ispitanika sa veoma pozitivnim mišljenjem.

---

<sup>27</sup> U okviru ankete je ispitano 1.125 građana, 266 predstavnika poslovnog sektora, 120 advokata, 243 sudija, 95 tužilaca i 112 zaposlenih u sudskoj administraciji. Anketa „Crna Gora – Iskustva i percepcije o učinku pravosuđa: anketa o percepciji opšte populacije građana, poslovnog sektora, advokata, sudija, državnih tužilaca i sudskog administrativnog osoblja“ je dostupna na <http://documents.worldbank.org/curated/en/673881525871078007/pdf/Experiences-and-Perceptions-of-Judicial-Performance-in-Montenegro.pdf>.

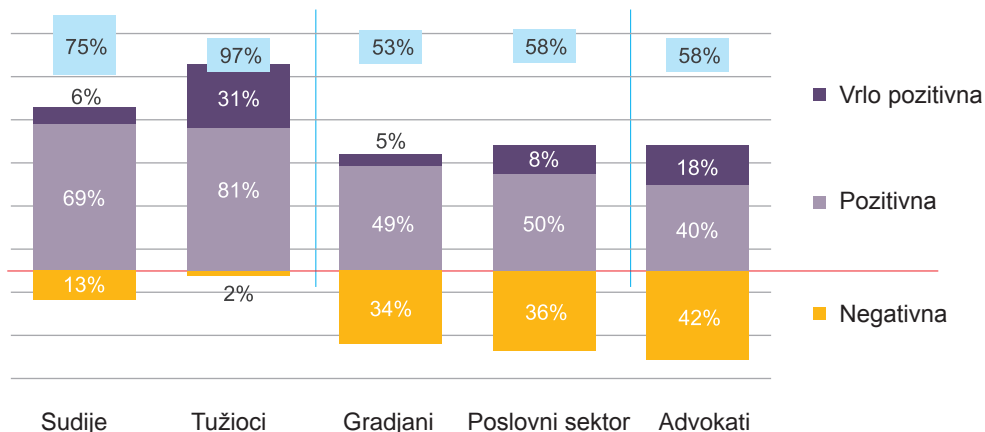
Grafikon 1 – Opšta percepcija kvaliteta rada sudova<sup>28</sup>



**74. Građani i predstavnici poslovnog sektora smatraju da je kvalitet rada tužilaca i sudija sličan.** To ukazuje na činjenicu da građani posmatraju pravosudni sistem kao jedan subjekat, da prepoznaju da međusobna povezanost različitih aktera utiče na ishode ili da jednostavno ne prave razliku između doprinosa različitih aktera u sistemu. Po svoj prilici iskusniji korisnici razumiju razliku, ali za spoljašnje posmatrače ili korisnike koji su samo jednom imali posla sa sistemom, krivica ili zasluge za dobar ili loš utisak/iskustvo lako može biti pripisana pogrešnom akteru.

<sup>28</sup> Kakav je Vaš opšti utisak o kvalitetu rada sudova u Crnoj Gori u prethodnih pet godina?) Baza: ukupna populacija pet ciljnih grupa

Grafikon 2 – Opšta percepcija kvaliteta rada državnog tužilaštva<sup>29</sup>



**75. Loš kvalitet zakonodavstva u Crnoj Gori izaziva niz problema u sudovima.** Nepostojanje preciznosti u izradi zakona stvara dvosmislenost koju stranke potom koriste. Zakoni koji se preklapaju i koji su u suprotnosti dovode do nedosljedne prakse, dok rupe u zakonu ostavljaju sudijama malo smjernica. U Anketi iz 2016. godine 32 procenata sudija, 57 procenata advokata i 26 procenata tužilaca navodi nejasne zakone kao glavni razlog zašto kvalitet rada pravosuđa nije bio bolji.

**76. Kada nastanu sporovi, primjena zakona je nedosljedna širom zemlje.** Više od 60 procenata sudija, tužilaca i advokata izrazilo je zabrinutost zbog nedosljednog ili selektivnog tumačenja zakona i nedosljedne sudske prakse.

**77. Malo je primjera specijalizovanog procesuiranja predmeta za vrste predmeta koje često garantuje prilagođeni pristup, kao što su sporovi male vrijednosti.** Međutim, ovakvi predmeti se često 'zaglave' u sistmu

<sup>29</sup> Kakav je Vaš opšti utisak o kvalitetu rada tužilaštva u prethodnih nekoliko godina?) Baza: ukupna populacija pet ciljnih grupa

jer ne postoje specijalizovane prakse postupanja u predmetima.

**78. Statistika ESLJP ukazuje da se crnogorski sistem bori da ostvari punu usaglašenost sa standardima EKLJP.** Od ukupno 46 presuda kojima je utvrđeno da je Crna Gora prekršila standarde, u osam je utvrđeno kršenje prava na pravično suđenje, a u 20 prekomjerno trajanje postupaka.

**79. Čini se da je ukupna stopa žalbi u Crnoj Gori relativno visoka, što stvara probleme u kvalitetu donošenja odluka.** Ove stope često značajno variraju između sudova različite nadležnosti i lokacija sudova bez vjerodostojnog objašnjenja.

### ***Preporuke za unapređenje kvaliteta***

**80. Mnogo je faktora koji mogu doprinijeti mišljenju da Crna Gora pati od dvosmislenog zakonodavstva i nedosljedne sudske prakse.** Neki od njih uključuju pitanja u izradi zakona, dok drugi uključuju transparentnost i komunikaciju. Da bi se pozabavila ovim pitanjima izrade zakona, nedosljednih sudskih mišljenja i relativno visoke žalbene stope, Crna Gora bi trebalo da:

- Anketira advokate, sudije i tužioce svake tri godine kako bi utvrdila koje zakone i podzakonske akte treba dopuniti jer su dvosmisleni ili su u suprotnosti sa drugim odredbama. Rezultati treba da budu povezani, a najproblematičnije formulacije izmijene kako bi se uklonile nejasnoće. (Vrhovni sud treba da sprovede ankete, a MP da nadgleda rad na izmjenama koje će uslijediti – kratkoročno i kontinuirano)
- Imenuje stručnjaka za izradu zakona u svakoj radnoj grupi zaduženoj za pripremanje zakona i podzakonskih akata. Da bi im se omogućilo vrijeme za druge zadatke, veći dio pomoći specijaliste može se pružiti putem elektronske pošte ili telefonskih konferencija. U najmanju ruku, stručnjake treba zamoliti da komentarišu jasnoću i dosljednost svih nacrti relevantnih odredbi. (MP – kratkoročno i kontinuirano)
- Zahtijeva da se unapred javno objavljuju planovi za izradu izmjena svih zakona i podzakonskih akata, barem na veb stranici MP. (MP – kratkoročno i kontinuirano)
- Pored bilo kakvog zvaničnog obavještenja o predloženim izmjenama zakona i podzakonskih akata, predložene izmjene treba da budu objavljene na veb stranici MP i bilo koje druge institucije na koju

se ovo pitanje odnosi. Obavještenja treba da sadrže instrukcije i rokove za podnošenje komentara, a svi komentari treba da budu prikupljeni i kategorizovani, a zatim i da ih razmotre priređivači izmijenjenih odredbi. (MP i druge relevantne institucije – kratkoročno i kontinuirano)

- Za svaku predloženu izmjenju zakona ili podzakonskog akta, od autora teksta treba zatražiti zvaničan odgovor na svaku kategoriju komentara, a odgovor treba da bude objavljen na veb stranici MP i svih drugih institucija na koje se ovo pitanje odnosi. Odgovor treba da bude stalno dostupan na tim veb stranicama tako da sudovi, advokati i stranke kojih se tiču odredbe pojedinačnih predmeta mogu da razmotre namjeru priređivača i zašto su izabrali navedenu formulaciju. (MP i različite institucije – kratkoročno i kontinuirano)

**81. Da bi poboljšali učestalost dosljedne sudske prakse i izbjegli nenamjerne troškove ili druge posljedice zakonskih i regulatornih odredbi, zvaničnici bi trebalo da:**

- Imenuju predstavnika Centra za obuku u svaku radnu grupu koja razmatra



nove ili izmijenjene zakone i podzakonske akte. Kako bi imalo dovoljno vremena za druge zadatke, veći dio podrške ovih predstavnika može biti pružena putem elektronske pošte ili telefonske konferencije. U najmanju ruku oni treba da komentarišu opseg i troškove potreba za obukom nastale navedenim odredbama. (MP, Centar za obuku – kratkoročno i kontinuirano)

- Zahtijevaju od svih članova radnih grupa koji rade na izradi zakona i podzakonskih akata da prođu osnovnu obuku o usklađivanju politika sa budžetom i utvrđivanju operativnih troškova i troškova implementacije koje pokreću predložene odredbe. Članovi grupe treba da ponove obuku najmanje jednom u dvije godine. Obuka treba da bude virtuelna i ograničena na manje od polovine dana. (MP, Centar za obuku – kratkoročno i kontinuirano)
- U mjeri u kojoj to već nije obavezno, da zahtijevaju da svi novi i izmijenjeni zakoni i podzakonski akti budu praćeni procjenama njihovih troškova, uključujući torškove povezane buke, prije nego što ih razmotri Skupština ili institucije koje treba da ih usvoje. (MP, Skupština – kratkoročno i kontinuirano)



- MP treba da omogući da stručnjaci koji procjenjuju ove troškove savjetuju priređivače zakona i podzakonskih akata kroz čitav proces izrade. (MP – kratkoročno i kontinuirano)

**82. Veća transparentnost pravosudnih operacija može doprinijeti povećanju povjerenja javnosti u kvalitet rada sistema i integritet njegovog osoblja.** Da bi informacije o njihovom sistemu bile pristupačne i dostupne, Savjeti, sudovi i DT treba da prošire sadržinu, učestalost i vrstu informacija koje pružaju advokatima i javnosti. Da bi to postigli, rukovodioci sistema bi trebalo da:

- Odrede koje informacije su najčešće dostupne iz sudova i tužilaštava u zemljama EU, koje platforme su najefikasnije za prenošenje informacija od strane sudova i/ili tužilaca i broj i stručnost osoblja koje je potrebno za njihovo prenošenje. Zbog trenutnog nedostatka analitičkog osoblja u pravosudnom sistemu, najefikasniji način za dobijanje tih informacija bio bi angažovanje kratkoročnih konsultanata. (Sudski savjet i Tužilački savjet – kratkoročno)
- Imenuju stalnu radnu grupu za poboljšanje transparentnosti koja će se sastojati uglavnom od sudija i tužilaca, sa najmanje jednim predstavnikom iz svakog savjeta i MP. Grupa bi inicijalno odabrala dodatni sadržaj koji bi trebalo da bude dostupan i razvila budžet za pružanje informacija. Vremenom bi grupa trebalo da obezbijedi distribuciju dodatnih informacija o operacijama sistema, održavanje informacija aktuelnim i diverzifikaciju načina distribucije. (Sudski savjet i Tužilački savjet, MP – kratkoročno i kontinuirano)
- Uključuju važnost, efekte i sredstva komunikacije u program početne obuke Centra za obuku, i pružaju periodične kontinuirane obuke sudijama, tužiocima i njihovih višim rukovodiocima. Ove obuke takođe treba da obuhvataju odgovarajuće načine komunikacije sa medijima i reagovanje na negativni publicitet usmjeren ka pojedincu i instituciji u sistemu pravosuđa. (Centar za obuku – kratkoročno i kontinuirano)
- Finansiraju rad radne grupe, konsultante, obuke i implementaciju napora za komunikaciju kroz budžetske predloge sudskog i tužilačkog sistema. (Sudski savjet, Tužilački savjet i MP – kratkoročno i kontinuirano)





6

**PRISTUP  
USLUGAMA  
PRAVOSUĐA**

---



# 6 PRISTUP USLUGAMA PRAVOSUĐA

## Opšti nalazi

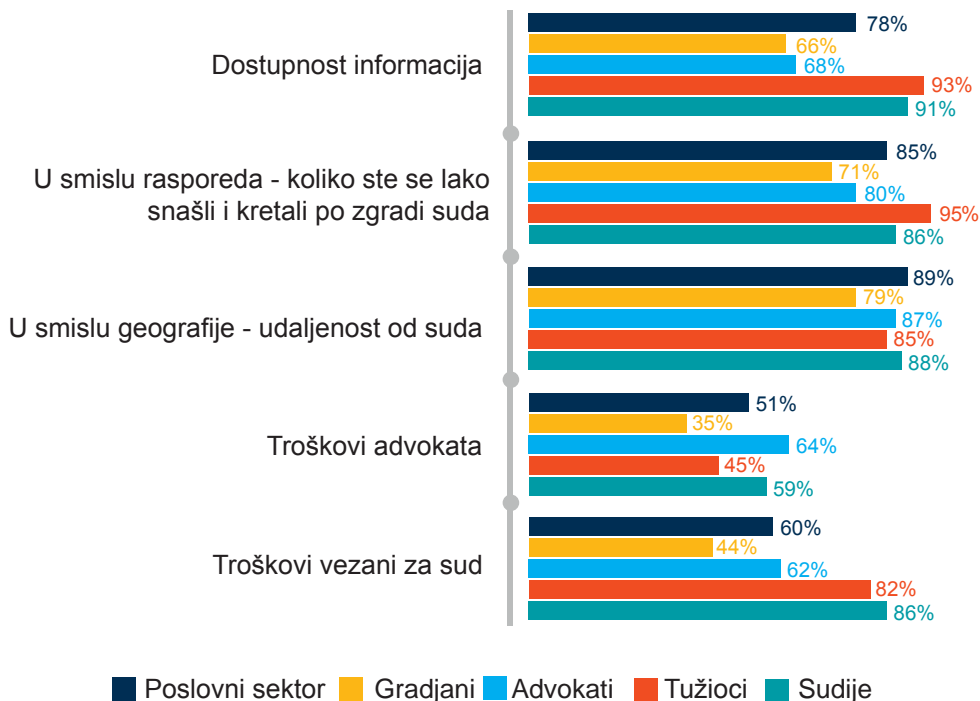
**83. Pristup pravdi je osnovno načelo vladavine prava i uključuje nekoliko dimenzija: pristup pojedinca sudovima, pravnom zastupanju za one koji to ne mogu da priušte i jednakost ishoda.** Ne postoji pristup pravdi ukoliko građani, a posebno marginalizovane grupe, ne koriste sistem jer ga se plaše; ako je pravosudni sistem finansijski nepristupačan; ako pojedinci ne mogu da dobiju pravno zastupanje; ako pojedinci nemaju informacije o njihovim pravima ili ako sistemski nedostaci onemogućavaju fer, pravičan tretman.

**84. Rezultati ankete koju je sprovela Svjetska banka ukazuju da poboljšanje pristupa pravdi nije ograničeno na relativno jednostavne zadatke demistifikacije sudskih operacija ili povećanje svijesti o pristupu njihovim uslugama.**<sup>30</sup> Umjesto toga, potrebni su napori da se riješe složenije prepreke sa kojima su suočeni korisnici suda, posebno one koje se odnose na troškove.



<sup>30</sup> Rezultati ankete u ovom poglavlju su iz ankete sprovedene u decembru 2016. godine: Crna Gora – Iskustva i percepcije pravosudnog učinka: anketa o percepciji opšte populacije građana, poslovnog sektora, advokata, sudija, državnih tužilaca i sudskog administrativnog osoblja, Svjetska banka, 2018, <http://documents.worldbank.org/curated/en/673881525871078007/Montenegro-Experiences-and-perceptions-of-judicial-performance-survey-on-perception-of-general-population-of-citizens-business-sector-lawyers-judges-public-prosecutors-and-court-administrative-staff>

Grafikon 3 – Percepcija građana, predstavnika poslovnog sektora, sudija, tužilaca i advokata koji smatraju da je pravosudni sistem dostupan ili veoma dostupan u smislu definisanih aspekata<sup>31</sup>



**85. Finansijski pristup sudskom sistemu je bio najveća prepreka pristupu pravdi za većinu stanovnika Crne Gore. Sudski troškovi i troškovi advokata predstavljaju značajan udio u prosječnim prihodima Crne Gore.**

Čak i jednostavan predmet pred sudom za mnoge je nepriuštiv. Za pojedince sa nižim primanjima koji su odvraceni od suda zbog troškova, oslobađanje od plaćanja taksi može biti od presudne važnosti za omogućavanje pristupa

<sup>31</sup> Pitanje iz ankete: Korisnici: U kojoj meri je sudski sistem pristupačan Vama lično/Vašem preduzeću u smislu...; Sudije, tužioc i advokati: U kojoj meri je sudski sistem pristupačan građanima u smislu ...? Baza: Ukupna ciljna populacija građana, poslovnog sektora, advokata, sudija i državnih tužilaca.

sudu. Međutim, korišćenje programa oslobađanja od plaćanja taksi uglavnom nije dokumentovano u periodu od 2014. do 2017. godine.

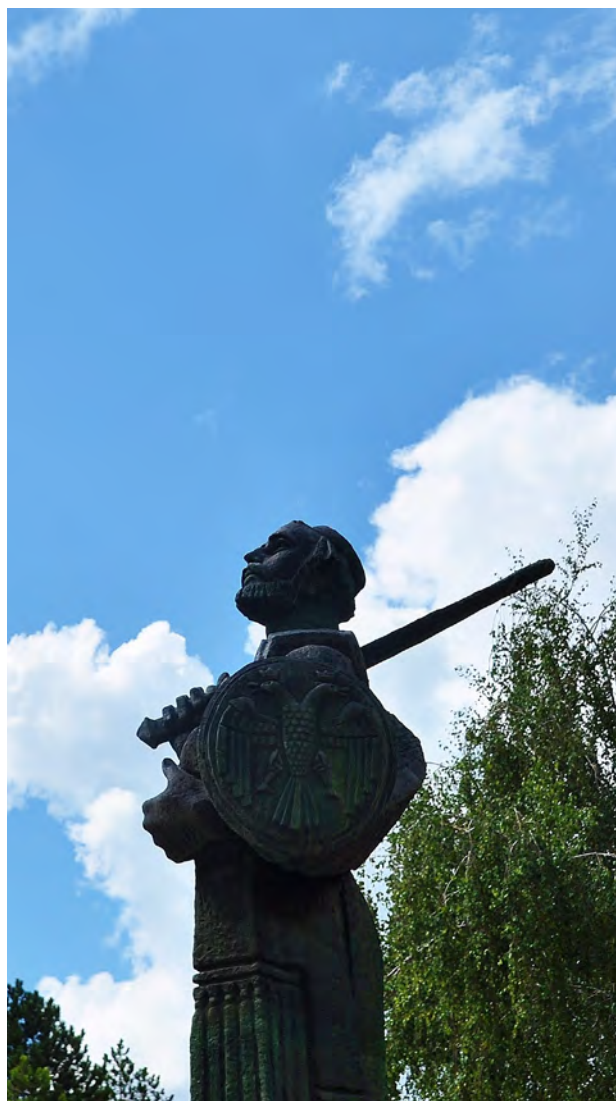
**86. Nedostatak pristupačnih pravnih usluga takođe uzrokuje zastoje u poslovnom okruženju.** Većina anketiranih predstavnika poslovnog sektora doživljava troškove koji se izdvajaju za advokate kao prepreku pristupu pravdi.

**87. Advokatske naknade i troškovi advokata su veoma regulisani, što ograničava mogućnost strana da pregovaraju o naknadama sa svojim advokatima.**<sup>32</sup> Advokatska tarifa navodi naknade za svaku vrstu postupka i svaku pravnu radnju ili predlog, što ohrabruje otezanje postupka. Naknade se dodjeljuju na osnovu propisane Tarife advokata, koja zabranjuje naplaćivanje ispod 50 odsto propisanih iznosa.

**88. Lica koja se samostalno zastupaju bore se da nastave sami, bez ikakvih obrazaca za laike, kontrolnih lista ili praktičnih vodiča, te zato ne iznenađuje što su često neuspješni.**

**89. Besplatnu pravnu pomoć pružaju Kancelarije za pravnu pomoć širom zemlje.** Ministarstvo pravde, kao tijelo odgovorno za koordinaciju i

<sup>32</sup> *Advokatska tarifa Advokatske komore Crne Gore, Službeni list br. 12/2005, 45/2008, 11/2015.*



kontrolu sistema pravne pomoći, nije imalo centralizovan sistem za praćenje ove vrste predmeta koji su generisali zahteve, te nije bilo dostupnog izvora dodatnih informacija o obimu pravne pomoći u Crnoj Gori. Podaci pokazuju da su sudovi odobrili 80 posto zahtjeva za pravnom pomoći tokom analiziranog perioda.

**90. Svijest o zakonu i praksi je ograničena, čak i među profesionalcima.** Jedine pravne baze podataka u kojima su dostupni zakoni u svom potpunom obliku su baze koje su uspostavile i koje održavaju privatne kompanije. Veb stranica Skupštine i Službeni list ne sadrže konsolidovane vezije zakonodavstva.

**91. Iako većina korisnika suda koji su upoznati sa postupkom posredovanja smatraju da je to koristan mehanizam i da može da doprinese rješavanju spora, stopa upotrebe posredovanja ostaje niska.** Jedan od razloga ograničenog uticaja Zakona o posredovanju može biti relativno niska naknada odobrena za posrednike. Biće potrebna značajna inicijativa za upućivanje potencijalnih korisnika suda, uključujući promovisanje stope uspješnosti posredovanja. Prosječna stopa uspješnosti posredovanja od 2014. do 2016. godine iznosila je 74



procenata u građanskim predmetima i 95 procenata u krivičnim predmetima. Konkretno, posredovanje treba da bude promovisano među državnim institucijama jer je 2016. godine postojao samo jedan predmet sa državom kao jednom od strana koja je upućena na posredovanje.

**92. Ravnopravnost pristupa ugroženim grupama predstavlja posebne izazove.** Samo 37 procenata anketiranih građana smatra da je pravosuđe jednako dostupno svim građanima, bez obzira na starost, socijalno-ekonomski status, nacionalnost, invaliditet, jezik i političku pripadnost. Prema nedavno sprovedenoj anketi Svjetske banke o LGBTI populaciji na Zapadnom Balkanu, uključujući Crnu Goru, 32 procenata LGBTI ispitanika su bili žrtve nasilja u prethodnih pet godina, ali samo 17 procenata njih je prijavilo nasilje policiji.

### ***Preporuke za unaprjeđenje pristupa***

**93. Značajan pristup pravdi uključuje pružanje mogućnosti strankama da donose informisane odluke o svom učešću u sudskim predmetima.** Kao što pokazuje istraživanje Svjetske banke, troškovi učešća mogu odvratiti pojedince od vođenja postupka pred sudom, a predmeti koji zaostaju u sistemu jer stranke ne mogu da priušte naknade ili troškove iscrpljuju resurse sistema. Da bi koristila i pravosudnom sistemu i svojim korisnicima, Crna Gora bi jednostavno trebala da pojednostavi svoju strukturu taksi tako što će:

- Uspostaviti radnu grupu koja uključuje predstavnike relevantnih NVO, kao i MP i SS, kojom će predsjedavati predstavnik Vrhovnog suda, radi izrade odredbi koje standardizuju postupak oslobađanja od plaćanja sudske takse; osmišljavanja sistema za prikupljanje centralizovanih informacija o vrstama i broju predmeta u kojima se zahtijeva oslobađanje od plaćanja taksi, pod kojim okolnostima se zahtjevi odobravaju, iznos oslobođenja i iznos takse koji preostaje za plaćanje. (MP, Vrhovni sud – srednjoročno).
- Utvrditi odgovarajuće sudsko osoblje koje će biti odgovorno za unošenje podataka o zahtjevima za oslobađanje od plaćanja naknade i odgovarajuća polja u pravosudnom informacionom sistemu i uključiti unošenje informacija među kriterijumima ocene učinka osobe koja popunjava tu poziciju. (SS, sudovi – kratkoročno).
- Dodijeliti odgovornost za sprovođenje godišnjih revizija učinka procesa oslobađanja od plaćanja sudskih taksi i redovno unošenje podataka određenoj kancelariji, a takođe uključiti učinak revizije i pripremiti izvještaje o njima kao kriterijume za razmatranje u ocjeni učinka osobe koja popunjava dodijeljenu

poziciju. Revizija učinka treba da uključuje redovno zakazane i statistički validne slučajne uzorke funkcije unošenja podataka. (SS – srednjoročno i dugoročno).

- Objaviti izvještaje godišnjih revizija učinka na veb stranici SS u roku od tri meseca od završetka revizije. (SS – srednjoročno i dugoročno).
- Kada dodatni podaci budu dostupni o broju, vrsti, trajanju i troškovima sistema krivičnim predmeta koje podnose privatne strane, razmotriti ukidanje ili makar ograničavanje nametanja sudskih taksi u tim predmetima. (MP – srednjoročno do dugoročno).
- Pružiti informacije online i papirne brošure dostupne u sudovima i bibliotekama o sudskim taksama i troškovima i trajanju postupka, tako da potencijalni i stvarni korisnici mogu da bolje procijene troškove njihovog predmeta. (MP – srednjoročno).
- Dizajnirati i primijeniti interaktivni kalkulator sudskih taksi. Kalkulator treba da bude prikazan na veb stranici svakog suda. (MP, sudovi – srednjoročno).

**94. Posmatrano realno, saradnja Advokatske komore Crne Gore bi bila potrebna za poboljšanje pristupa pravdi podsticanjem više advokata da naplaćuju niže naknade strankama kojima je pomoć potrebna.** Naredni koraci su osmišljeni da promovišu dostupnost pravne pomoći koja je besplatna ili se vrši po smanjenim troškovima prema strankama koje traže pristup pravdi.

- Standardizovati obrasce koje koriste Kancelarije za pravnu pomoć, druge organizacije koje pomažu u advokatskim naknadama i advokati koji pružaju besplatnu pravnu pomoć, ali ne kroz navedeni sistem pravne pomoći, kako bi izvještavali o vrsti i sadržini postupka na koji se primjenjuje i za koji je odobrena pravna pomoć; procijenjena količina vremena advokata koje se očekuje da će biti potrebno u postupku; očekivano trajanje pomoći advokata; struktura takse koju će koristiti advokat ili Kancelarija za pravnu pomoć i na kraju krajeva, stvarno naplaćen iznos. (MP, SS - kratkoročno).
- Dodijeliti odgovornosti određenom osoblju za prikupljanje obrazaca, unošenje prikupljenih podataka u bazu podataka koju održava SS/MP i izdavanje godišnjeg izvještaja o korišćenju besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori. Unošenje informacija i pripremanje izvještaja treba da budu uključeni u kriterijume koji se koriste u oceni učinka osobe koja popunjava navedeno radno mjesto. (SS, sudovi – kratkoročno i kontinuirano).
- Objaviti rezultirajuće izvještaje na veb stranici SS u roku od tri mjeseca od završetka izvještaja. (SS –



- kratkoročno i kontinuirano).
- Ako Advokatska komora na svojoj veb stranici već objavljuje redovno ažuriran spisak advokata koji su spremni da postupaju u predmetima pravne pomoći zajedno sa informacijama o tome kako doći do usluga tih advokata, pobrinuti se da svi sudovi na svojim veb stranicama imaju potrebne linkove ka tom spisku. Ako Advokatska komora ne sadrži redovno ažuriran spisak na svojoj veb stranici, svaki sud treba da pripremi relevantan spisak za svoje predmete i objavi ih na svojoj veb stranici. Sve veb stranice sudova treba da sadrže procedure putem kojih stranke mogu da dobiju besplatnu pravnu pomoć. Poštovanje ovih uslova za objavljivanje trebalo bi da bude jedna od stavki revizije učinka suda opisane u preporukama za poglavlje Efikasnost. (Vrhovni sud – kratkoročno i kontinuirano).
  - Veb stranice za svaki sud takođe treba da sadrže informacije o tome kako stranke, svjedoci i, u krivičnim predmetima, žrtve mogu da registruju žalbe o advokatima koji su uključeni u njihov predmet. Poštovanje ovih uslova za objavljivanje treba da bude jedna od



stavki revizije učinka suda opisane u preporukama za poglavlje Efikasnost. (Svi sudovi – kratkoročno i kontinuirano).

- Podsticati razvoj alternativnih struktura takse i iznosa za stranke ograničenih sredstava kroz organizaciju konferencija na tu temu, uz učešće predstavnika Advokatske komore, zainteresovanih NVO iz Crne Gore i CEPEJ-a, CCBE ili drugih međunarodnih i regionalnih organizacija sa uporednim iskustvom i razumijevanjem besplatne pravne pomoći. (SS – kratkoročno)

**95. Čak i ako se povećava dostupnost besplatne pravne pomoći, određeni procenat parničara u Crnoj Gori će više voljeti ili morati da se samostalno zastupaju makar u jednom dijelu postupka.** Sljedeći koraci bi trebalo da pomognu tim parničarima da djelotvornije zastupaju i sudovima da efikasnije procesuiraju predmete koji uključuju stranke koje se samostalno zastupaju.

- Napraviti polja u JIS za prikupljanje podataka o broju samozastupajućih parničara, vrsti njihovih predmeta, ishodima i vremenu potrebnom za rješavanje. (MP – kratkoročno)
- Zahtijevati da zaposleni unesu podatke tako da vremenom podaci mogu da se koriste za dizajniranje više ciljanih intervencija za podršku strankama koje se samostalno zastupaju. (MP – kratkoročno)
- Dodijeliti odgovornost za unošenje podataka nekom od zaposlenih u sudu. Unošenje informacija treba da bude uključeno u kriterijume koji se koriste za ocjenu učinka osobe koja obavlja taj posao. Poštovanje ovih Zahtjeva za unos podataka trebalo bi da bude jedna od stavki u reviziji rada sudova opisanoj u preporukama poglavlja Efikasnost. (Vrhovni sud, sudovi – kratkoročno)
- Izraditi pakete informacija za vrste predmeta u kojima se najčešće javljaju stranke bez advokata, uključujući proceduralne vodiče i primjenjive obrasce, proceduralne grafikone, kontakt informacije relevantnog sudskog osoblja i važeće zakone i pravila. (MP, SS – srednjoročno). Informacije uvijek treba da budu lako dostupne u svakom sudu i na veb stranici svakog suda. Poštovanje ovih Zahtjeva treba da bude jedna od stavki revizije učinka sudova opisanih u preporukama poglavlja Efikasnost. (MP, SS – srednjoročno)
- Razviti pakete informacija za svjedoke i žrtve krivičnih djela koje nemaju advokate, uključujući proceduralne vodiče i primjenjive formulare, proceduralne grafikone, kontakt informacije relevantnog sudskog osoblja i uputstvo za pronalaženje zakona i pravila primjenjivih u njihovom predmetu. (MP, SS, TS – srednjoročno). Informacije uvijek treba da budu lako dostupne u svakom sudu i na veb stranicama

svih sudova. Poštovanje ovih Zahtjeva treba da bude jedna od stavki revizije učinka sudova opisane u preporukama poglavlja Efikasnost. (MP, SS – srednjoročno)

- Poboljšati registre srodnih profesionalaca, kao što su izvršitelji, posrednici i notari, kako bi uključivali stručno znanje i geografsko područje, kao i detaljan opis nadoknade za pojedinca i da li je pokrenut bilo kakav disciplinski postupak ili izrečena novčana kazna protiv tog pojedinca. Ove informacije treba ažurirati najmanje jednom godišnje. (MP treba da vrši koordinaciju u prikupljanju informacija od Komore javnih izvršitelja i Komore notara – kratkoročno i kontinuirano)
- Besplatno objaviti prečišćene tekstove zakona online. (Skupština, Službeni list – srednjoročno)
- Kao što je dalje razmatrano u poglavlju o Upravljanju IKT, razviti i primijeniti zajedničke standarde za prenošenje odluka o žalbi u javni veb servis koji se može pretraživati. (MP, Vrhovni sud – srednjoročno)

**96. Dobro sprovedeno posredovanje doprinosi relativno ranom rješavanju sudskih predmeta i na zadovoljstvo stranaka u sudskom postupku, jer je predstavljanje njihove verzije događaja u medijaciji jednako zadovoljavajuće kao i predstavljanje predmeta pred sudijom.** Sljedeći koraci su zamišljeni da podstaknu više strana da koriste posredovanje i da je bolje koriste prije nego kasnije.

- Ako odredbe već ne postoje, pripremiti i usvojiti pravila koja zahtijevaju da stranke obavještavaju sudove ukoliko se njihov predmet podnosi u postupak medijacije. (MP – kratkoročno)
- Kreirati polja u JIS za identifikaciju pojedinačnih predmeta u kojima je uspješno sprovedeno posredovanje kao i vrstu predmeta. (MP – kratkoročno)
- Poboljšati sprovođenje Zakona o posredovanju pružanjem više informacija strankama, stvaranjem podsticaja za korisnike suda i praktičare da izaberu posredovanje, ohrabrivanjem sudija da upućuju stranke na posredovanje i praćenjem rezultata kroz:
- Razvijanje samovrednovanja posredovanja kako bi se dopunjavale informacije dobijene od advokata o postupku posredovanja i kako bi im se pomoglo da odluče da li bi im medijacija bila od koristi. (MP – kratkoročno)
- Zahtijevanje od sudova da direktno obavještavaju stranke putem elektronske pošte i/ili redovne pošte, o dostupnom posredovanju u njihovim predmetima i pružaju informacije korisniku o vjerovatnim troškovima posredovanja. Obaveštenja bi trebalo poslati u roku od 15 radnih dana od dana kada je svaka stranka podnijela prvi dokument u predmetu. Kopije prepiske svake stranke takođe treba da se

- pošalju advokatu tih strana, ako je primjenjivo. (Vrhovni sud – kratkoročno)
- Usvajanje svih potrebnih mjera da se od sudija zatraži da se pozabave podobnošću posredovanja kao dijela sudijske analize upravljanja predmetima u svakom predmetu i da tu analizu dokumentuju u sudskom spisu. (Vrhovni sud – kratkoročno).
  - Razvijanje obuke i štampanih materijala za sudije i tužioce o prednostima posredovanja za stranke i sudove, kao i o mehanizmima medijacije i učiniti ih dostupnim online kako bi se mogli lako pregledati. (Centar za obuku, SS – kratkoročno)
  - Razvijanje i usvajanje standarda kvaliteta za posrednike kao i registra licenciranih posrednika. (MP – kratkoročno)

**97. Razviti i sprovesti politike za poboljšanje postupanja sa osetljivim grupama (tj. žene, djeca, manjine, lica sa etničkim porijeklom, Romi, LGBTI, imigranti) i žrtvama kroz:**

- Sprovođenje nasumičnih, ali statistički validnih anketa i/ili strukturiranih intervjuja pojedinaca u svakoj odabranoj grupi da bi se utvrdilo gdje i kako su bili ili osjećaju da su bili tretirani neravnopravno i/ili bez poštovanja od strane pravosudnog sistema. Najdjelotvorniji i najefikasniji način za sprovođenje ovog istraživanja može biti kroz sklapanje ugovora sa NVO sa potrebnom ekspertizom ili konzorcijumom NVO. (MP – kratkoročno)
- Na osnovu rezultata istraživanja, odabrati pet pitanja i imenovati radnu grupu koja uključuje najmanje jednog psihologa koji će razviti planove za njihovo rešavanje. Ti planovi bi trebalo da uključuju, ali ne i da budu ograničeni na, relevantnu obuku sudija, tužilaca i njihovog osoblja; razvoj posebnih sudskih usluga; objavljivanje relevantnih informacija na mreži i u štampanim primjercima dostupnim u sudovima, bibliotekama, bolicama, NVO, itd. na raznim jezicima. (MP, Vrhovni sud, Vrhovno DT – kratkoročno)
- Navesti informacije o zakonitim, dostupnim oblicima pravne zaštite (npr. građanski predmeti u nekim slučajevima) za one ljude koji se obrate sudovima smatrajući da su oštećeni, ali koje sistem ne smatra žrtvama zločina. To bi pomoglo pojedincima i trebalo bi da pomogne sudovima i DT da smanje dio svog radnog opterećenja. Sudovi i DT treba zajednički da razviju ovu informaciju, da je pripreme u papirnom obliku u kancelarijama, kao i na veb stranici. Neke informacije mogu biti prilagođene tako da se razgovara o opcijama koje su dostupne u različitim djelovima zemlje. (Vrhovni sud, Vrhovno DT, sudovi i DT – kratkoročno i kontinuirano)





7

**FINANCIAL  
RESOURCE  
MANAGEMENT**

---





# 7 UPRAVLJANJE FINANSIJSKIM RESURSIMA

## *Opšti nalazi*

**98. Pravosudni sistem Crne Gore je u dovoljnoj mjeri finansiran u poređenju sa sličnim zemljama EU i regiona.** Navedeni podaci o rashodima za 2014. godinu stavljaju Crnu Goru u sam vrh zemalja, prema izvještaju CEPEJ-a o efikasnosti i kvalitetu pravde (2016. godina). Sa rashodima od 0,74 procenata BDP-a, Crna Gora je na drugom mjestu od 46 evropskih zemalja analiziranih u izvještaju. Pored toga, kada se uračunaju odlivi nastali zbog prinudne naplate, troškovi se penju na 0,82 procenata BDP-a, što je najveća potrošnja u uzorku. Međutim, analiza ukupnih troškova u kontekstu BDP-a po glavi stanovnika kao mjera pristupačnosti pokreće pitanje da li je tako visoka potrošnja opravdana i odgovarajuća u srednjem i dužem roku.

**99. Kombinovanje ovih nalaza sa funkcionalnom analizom efikasnosti i produktivnosti ukazuje na neoptimalno korišćenje resursa u okviru crnogorskog pravosudnog sistema.** Iako je Crna Gora pokazala poboljšanja efikasnosti i produktivnosti u periodu od 2014. do 2016. godine, ona je ostala znatno ispod prosjeka EU u nekoliko pokazatelja uspješnosti. Stopa savladavanja priliva u Crnoj Gori nešto više od 100 procenata dovele su do nesrazmjernog smanjenja broja starih predmeta, a pokazatelj zagušenosti predmetima i vrijeme potrebno za rješavanje sporova pokazuju neka poboljšanja od 2014. do 2017. godine. Međutim, iako pokazatelji učinka ne odstupaju mnogo od prosjeka EU, taj nivo učinka je ostvaren korišćenjem mnogo većeg udjela finansijskih i ljudskih resursa. Ne samo da je Crna Gora na najvišem nivou pravosudnih rashoda kao procenta BDP-a, već ima i odnos sudija i stanovništva koji je dvostruko veći od prosjeka EU. Konačno, crnogorske sudije su suočene sa manjom potražnjom za njihovim uslugama u odnosu na njihove kolege iz EU, mjereno brojem pristiglih predmeta.

**100. Sudski i Tužilački savjeti djeluju kao superiorni budžetski korisnici u odnosu na sudove i DT, kako za pripremu budžeta tako i za izvršenje budžeta.** Savjeti prikupljaju i objedinjuju nacрте finansijskih zahtjeva pojedinačnih sudova i DT i pregovaraju o konačnim iznosima sa MF kao dio pripreme budžeta. Oni su takođe odgovorni za upravljanje budžetskim izdvajanjima tokom godine, u ime cjelokupnog sudskog i tužilačkog sistema.

**101. Obuhvat informacionog sistema finansijskog upravljanja (FMIS) ograničen je na komunikaciju između MF/Trezora i budžetskih korisnika „prvog reda“ (tj. MF i Savjete).** To znači da su sudovi i DT kao podređeni budžetski korisnici primorani da obrađuju svoje fakture u paralelnim sistemima, dok su SS i TS odgovorni za generisanje naloga za plaćanje u njihovo ime. Računovodstvo i finansijsko izvještavanje su takođe centralizovani u SS i TS.

**102. Postoji značajan operativni rizik kako u pripremanju budžeta tako i u izvršenju u sudskom i tužilačkom sistemu.** Cjelokupna razmjena podataka u okviru pripreme budžeta odvija se putem tabela koje se razmjenjuju elektronskom poštom bez ikakve automatizacije. Situacija sa izvršenjem budžeta je pomiješana. Sudovi prenose svoje fakture preko softverske platforme koja je dostupna SS, koji koristi te informacije za obradu njihovih zahtjeva za plaćanje. DT nemaju takvu platformu i prinuđena su da koriste fizičku poštu za slanje svojih faktura TS.

**103. Činjenica da sudovi i DT nijesu integrisani u FMIS (SAP<sup>33</sup>) i da održavaju svoj status podređenog SS i TS narušava njihovu finansijsku odgovornost i može ugroziti njihov učinak.** Nedostatak čvrstih ograničenja potrošnje na nivou pojedinačnih sudova i DT utiče na njihovu finansijsku disciplinu. Shodno tome, postoje značajne razlike u troškovima po aktivnom predmetu između sudova i DT istog nivoa. Ove razlike se odražavaju i na tekuće rashode na plate i na tekuće rashode koji se ne odnose na plate (uglavnom usluge).

**104. Proces budžetiranja nije usklađen ni sa jednim kriterijumom učinka koji se odnosi na efikasnost ili kvalitet usluge.** Umjesto toga, zasniva se na prošlim rashodima, koji se rutinski prebacuju na sljedeću fiskalnu godinu uz manja usklađivanja na gore. Budžetski proces ne odnosi se na distribuciju i upravljanje brojem predmeta. Struktura sistema finansijskog upravljanja, generalno ne podstiče ekonomičnost. Ovo je naglašeno nepostojanjem pojedinačnih budžeta/ograničenja potrošnje na nivou sudova i DT.

**105. Struktura rashoda snažno je okrenuta ka zaradama i odlivima vezanim za zarade.** Ukupan budžet je porastao za oko 28 procenata od 2014. do 2016. godine, najviše zbog jednokratnih kapitalnih rashoda od 2 miliona eura u 2016. godini i povećanja plata od 18 procenata koje je ravnomjerno raspoređeno u sudskom i tužilačkom sistemu. Od 2016. do 2017. godine, rashodi su relativno stabilni, a odnos između zarada i budžeta sudskog sistema kreće se između 72,5 i 75 procenata. Međutim, ako se isključe veliki kapitalni rashodi, odnos bi se povećao na 33

*SAP je sistem koji funkcioniše kao FMIS. FMIS se navodi kao SAP u ostatku ove analize.*

81,3 procenata u 2016. godini, što stavlja Crnu Goru među prvih 10 procenata zemalja EU. Između 2014. i 2016. godine, kapitalni rashodi u prosjeku su iznosili samo 2,5 procenata ukupnog budžeta, daleko ispod preporučenog nivoa.

**106. Obim obaveza izmirenih prinudnom naplatom neprestano raste, sa nešto manje od tri miliona eura u 2014. godini na 6,1 miliona eura u 2017. godini,** a u 2017. godini je dostigao alarmantni udio od 20 procenata u ukupnom budžetu sudskog sistema. Postoje dva pitanja sa tako visokim nivoom prinudne naplate. Sa jedne strane, mehanizam dodaje veliki dio nepotrebnih troškova: naknade izvršitelja, naknade advokata, centralna banka i kamate. Gruba procjena zasnovana na uzorku revidiranih faktura pokazuje da taj udio u prosjeku iznosi oko 25 procenata prvobitnog duga. Drugo i još važnije pitanje je da li su ove fakture pravilno evidentirane, te stoga možda nijesu uključene u navedene iznose rashoda. Više od 90 procenata faktura plaćenih prinudnom naplatom potiče od advokata i vještaka. Konačno, rastući nivo izmirenih obaveza na ovaj način ima srazmjeran uticaj na iznos zaostalih obaveza u pravosudnom sistemu, koje se iz godine u godinu naglo povećavaju.



## ***Preporuke za jačanje upravljanja finansijskim resursima***

**107. Povećanje efikasnosti troškova pravosudnog sistema** Zahtijeva promene i viših i nižih procesa upravljanja. Postavljanje veće odgovornosti za upravljanje sudovima i DT uvelo bi veću odgovornost za korišćenje pravosudnih resursa i postavilo temelje za budžetiranje na osnovu učinka u sudovima, DT i Savjetima. Posebne akcije bi uključivale:

- Pripremanje sudova i DT za preuzimanje odgovornosti za upravljanje sopstvenim budžetima na sljedeći način:
  - Svim sudovima i DT treba da budu dodijeljeni pro forma budžeti na osnovu prethodnih rashoda i finansijskih planova, praćenje stvarnih rashoda svih sudova i DT u odnosu na pro forma aproprijacije i periodično izvještavanje sudova i DT o rezultatima. (Sudski savjet i Tužilački savjet – kratkoročno).



- Oslanjanjem na iskustvo finansijskih/računovodstvenih službenika sudova i DT kroz obuke koje će se fokusirati na odredbe Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Uredbi Trezora koja se odnosi na pripremanje budžeta i izvršenje budžeta. (MF, Sudski savjet i Tužilački savjet – kratkoročno)
- Obezbjediavanje obavezne obuke o administraciji i upravljanju budžetskog planiranja i izvršenja zasnovanog na učinku za članove i zaposlene u Savjetima; elementi obuke bi uključivali redovno praćenje potrošnje, analizu prethodnih troškova (pogotovo troškova vezanih za predmete i kapitalne rashode) i relevantna komunikacija sa sudovima i DT. (MF, Sudski savjet i Tužilački savjet – srednjoročno)
- Prolaženje obuke treba da bude jedan od uslova radnog mjesta za članove i zaposlene u Savjetima. (Sudski savjet i Tužilački savjet – srednjoročno)
- Sprovođenje potrebnih izmjena SAP-a za sudove i DT kako bi dobili sopstvene aroprijacije i upravljali svojom potrošnjom nezavisno. Ova stavka treba da uključuje nabavku potrebnih licenci. (MF, Sudski savjet i Tužilački savjet – srednjoročno)
- Imenovanje sudova i DT kao nezavisnih potrošačkih jedinica u SAP-u. To se može uraditi bez promjene statusa sudova i DT u smislu odredbi Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti – Savjeti bi ostali „budžetski korisnici prvog reda“ tako da bi mogli da zadrže kontrolu na procesom pripreme budžeta i praćenjem izvršenja budžeta sistema. (Sudski savjet i Tužilački savjet – srednjoročno).

**108. Postavljanje temelja za budžetiranje na osnovu učinka bi omogućilo SS i TS da povežu finansijski učinak sa produktivnošću i kvalitetom pružanja usluga na nivou pojedinačnih institucija.** To bi takođe doprinijelo inicijativama MF za uvođenje programskog budžetiranja u svim nivoima države u Crnoj Gori. To bi zahtijevalo:

- Sprovođenje analize najdjelotvornijih i najmanje djelotvornih sudova i DT preporučene u poglavlju Efikasnost radi utvrđivanja koje procedure upravljanja predmetima, kadrovske i druge procedure treba izmijeniti kako bi se unaprijedio učinak pravosudnog sistema. (Sudski savjet i Tužilački savjet – kratkoročno).
- Formiranje stalne radne grupe sastavljene od predstavnika MP, MF, oba Savjeta i sudova i DT na

svim nivoima radi razvoja i nadzora nad korišćenjem budžeta i ciljevima i pokazateljima učinka, kao i implementacija pokazatelja unutar budžetskog okvira sistema. Da bi se ovoj grupi omogućio djelotvoran i transparentan rad, Crna Gora mora da:

- Obezbijedi obaveznu obuku članovima radne grupe o razvoju, praćenju i izvještavanju o realnim ciljevima zasnovanim na učinku i odgovarajućim pokazateljima koji bi sistem pomjerali ka većoj efikasnosti i dostupnosti. Obuku bi trebalo ponavljati u redovnim intervalima za nove članove radne grupe i osvježavanje veština postojećih članova. (MF, Sudski savjet i Tužilački savjet i spoljni konsultanti – srednjoročno).
- Obezbijedi obaveznu obuku za predsjednike sudova, rukovodioce DT, njihovo više rukovodstvo i finansijske/računovodstvene službenika na temu praćenja i izveštavanja o ciljevima i pokazateljima zasnovanim na učinku. (MF, Sudski savjet i Tužilački savjet i spoljni konsultanti – srednjoročno i kontinuirano).
- Završetak obuke treba da bude jedan od uslova njihovog radnog mjesta za članove radne grupe, kao i za predsjednike sudova, rukovodioce DT, njihovo više rukovodstvo i zaposlene zadužene za svakodnevne računovodstvene poslove. (MP, Sudski savjet i Tužilački savjet – srednjoročno i kontinuirano).
- Uključi vještine orijentacije ka učinku i procesuiranja predmeta u kriterijume za izbor sudija i tužilaca na različitim nivoima i za glavno administrativno osoblje u Savjetima, sudovima i DT, kao i da uključi razvijanje više ovakvih vještina u pojedinačne planove učinka za profesionalno i administrativno osoblje. (Sudski savjet i Tužilački savjet – srednjoročno i kontinuirano).
- Osigura da sistem posjeduje sve potrebne resurse za podršku radnoj grupi i uvođenje i izvršenje budžeta zasnovanog na učinku i procesuirane predmeta. (MP, MF, Sudski savjet i Tužilački savjet – srednjoročno i kontinuirano).
- Objavi na veb stranicama MP, Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta predložene ciljeve i pokazatelje zasnovane na učinku koje je rada grupa razvila i da odredi vrijeme za dostavljanje komentara. (MP, SS, TS - srednjoročno).
- Revidira relevantna pravila i sve druge zvanične formulacije tako da razvijeni ciljevi i pokazatelji grupe postanu zvanični ciljevi i pokazatelji sistema. (MP, Sudski savjet i Tužilački savjet - srednjoročno).

- Objavi konačne ciljeve i pokazatelje na veb stranicama MP, Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta. (MP, Sudski savjet i Tužilački savjet - srednjoročno).

**109. Ukoliko Crna Gora nema adekvatnu IKT infrastrukturu da podrži rad finansijskog upravljanja u sudovima, DT i Savjetima, neće moći da održi obrazac unaprjeđenja finansijskih elemenata, elemenata učinka i kadrovskih elemenata pravosudnog sistema.** Razvoj adekvatne infrastrukture morao bi da bude zasnovan na sljedećim koracima i zahtijevao bi saradnju MP i MF u opredeljivanju neophodne finansijske podrške.

- Omogućiti DT da imaju daljinski pristup centralnom računovodstvenom softveru. Ovo bi eliminisalo rizike slanja papirnih kopija svakog računa iz DT u Tužilački savjet, a možda bi, što je još važnije, zahtijevalo da svako DT bude odgovorno za svoj finansijski učinak i dokumentovanje tog učinka. (Tužilački savjet – kratkoročno)
- Razviti ili izmijeniti funkcije postojećeg računovodstvenog softvera tako da Savjeti, sudovi i DT mogu da pripremaju



i prate svoje budžete i prate svoj učinak, uključujući pripremanje finansijskih izvještaja u toku godine (tj. analitičkih) i na kraju godine. (Sudski savjet i Tužilački savjet – srednjoročno).

- Osigurati interoperabilnost postojećeg softvera za finansijskog upravljanje u sudovima, DT i SAP, kako bi:
  - Dozvolili da elementi zahtjeva za plaćanje budu unapred formulisani u postojećem računovodstvenom softveru.
  - Omogućili da SAP izvještava o obrađenim uplatama za računovodstvene potrebe.
  - U kasnijim fazama razvoja, dozvoliti da SAP pruža detaljne informacije o potrošnji kao osnovi za delotvornije budžetiranje i praćenje budžeta i učinka. (Sudski savjet i Tužilački savjet – srednjoročno)
- Razviti interoperabilnost postojećeg sistema za upravljanje predmetima (CMS) u sudovima i DT sa softverom za finansijsko upravljanje. Glavni cilj spajanja ovih sistema bio bi obezbjeđivanje boljeg planiranja troškova vezanih za predmete (prije svega troškova advokata i vještaka), prihoda u vidu sudskih taksi i izbjegavanja prinudne naplate i nepotrebnih troškova. (Sudski savjet i Tužilački savjet – srednjoročno).
- Obuka rukovodstva i zaposlenih u sudovima i DT o uticaju ovih softverskih promjena na planiranje i izvršenje budžeta; vrsta obuke treba da se razlikuje na osnovu uloga polaznika u budžetskom sistemu. (Sudski savjet i Tužilački savjet i spoljni konsultanti – srednjoročno).

**110. Prinudna naplata predstavlja rastuće pitanje za sudove i DT koje je moguće izbjeći, a pravilno računovodstvo za ove troškove bi omogućilo Savjetima da imaju jasniju sliku o troškovima pravosudnog sistema.** Takođe bi značajno doprinijelo smanjenju troškova ako bi naknade za javne izvršitelje, advokate, centralnu banku itd. bile eliminisane. Traćenje resursa koje prinudna naplata predstavlja može biti riješeno:

- Kreiranjem aproprijacije u budžetu MP iz koje će se naplaćivati slučajevi nezakonitog hapšenja. Oko 25 procenata ukupnog iznosa prinudne naplate namijenjeno je za kazne koje Vlada plaća za ove troškove, a pošto ne postoji budžetska aproprijacija za ove troškove, građani moraju da dobiju nalog za prinudnu naplatu, da ove kazne plati Centralna banka, a ne budžet pravosuđa. (MF, MP – kratkoročno).
- Omogućiti i zatražiti od Sudskog i Tužilačkog savjeta da obračunavaju torškove izvršenje prinudnom naplatom, tako što će MF zadužiti izvršitelje da dostavljaju broj povezanih sudskih predmeta u zahtjevima



za naplatu koji se podnose Centralnoj banci. Kada brojevi predmeta budu uključeni u zahtjeve, sudovi i DT mogu djelotvornije da planiraju svoje budžete, a finansijski službenici će imati pravovremene informacije o finansijskim obavezama sudova i DT. (MF, Sudski savjet, Tužilački savjet – kratkoročno)

- Razvijanje postupaka koji zahtijevaju da sudije i tužioci proslijede sudsku odluku, fakture i bilo kakve druge informacije koje utiču na budžet institucije njihovim finansijskim i računovodstvenim službenicima. Na kraju, isti rezultat bi se mogao postići bliskom saradnjom između CMS i računovodstvenog softvera u sudovima i DT. (Sudski savjet i Tužilački savjet –srednjoročno).
- Nakon uspostavljanja ovih procedura, potrebno je uključiti učestalost prinudne naplate u ocjenu učinka sudija i tužilaca, kao i u kriterijume za razmatranje njihovih mogućih unaprjeđenja. Učestalost prinudne naplate u njihovim institucijama u cjelini treba da bude uključena u ocjenu učinka predsjednika sudova i rukovodilaca DT, kao i u kriterijume za razmatranje njihovog mogućeg unaprjeđenja. (Sudski savjet i Tužilački savjet – srednjoročno).
- Uključiti informacije o finansijskim posljedicama prinudne naplate u sistemu, i kako ih izbjeći, kroz početnu obuku za sudije i tužioce. (Sudski savjet, Tužilački savjet i Centar za obuku – srednjoročno)





8

# UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

---



## 8 UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

### *Opšti nalazi*

**111. Svi pravosudni sistemi su kadrovski intenzivni, a najveći dio budžeta obično je namijenjen zaradama.** Broj, kvalitet i raspodjela ljudskih resursa (ključni profesionalci, njihovo pomoćno osoblje i administrativni službenici) imaju veliki uticaj na sve dimenzije učinka. Angažovanje pravih ljudi u pravom broju i na pravim pozicijama obično zavisi od dostupnih sredstava, što je detaljno razmatrano u poglavlju o Finanijskom upravljanju. Međutim, veći broj zaposlenih sam po sebi ne garantuje dobre rezultate, dok manji broj zaposlenih ne podrazumijeva automatski loše rezultate.

**112. Pravosudni sistem Crne Gore je naročito intenzivan kada je riječ o ljudskim resursima: u poređenju sa podacima EU, Crna Gora ima ekstremno visok odnos između broja sudija, tužilaca i zaposlenih prema broju stanovnika.** Nakon petogodišnjeg perioda stabilnog broja sudija od 2010. do 2014. godine, Crna Gora je povećala broj zaposlenih u sudovima uprkos smanjenju njihovih nadležnosti. Broj sudija se nije smanjio ni nakon što je novi ZKP prenio nadležnost vođenja istrage na tužioce 2011. godine, kada su uvedeni izvršitelji 2014. godine, kada su nadležnosti notara proširene 2015. godine i kada su dva privredna suda spojena u jedan 2015. godine. Uspostavljanje sudova za prekršaje 2015. godine takođe je povećalo broj sudija u sistemu, iako je većina ovih sudija premještena (zajedno sa njihovim predmetima i nadležnostima) iz administrativnih institucija koje su prethodno obrađivale prekršaje.

**113. Broj zaposlenih u sistemu je bio daleko iznad prosjeka EU, računato na 100.000 stanovnika.** Sa prosječno 4,4 zaposlena (koja nijesu sudije) po sudiji u 2017. godini, Crna Gora je bila iznad prosjeka EU za 2014. godinu (CEPEJ, 2016.), ali su mnogi sudovi imali visok nivo odsustva sa posla.

**114. Izvještaj CEPEJ-a iz 2016. godine, sa podacima iz 2014. godine, ustanovio je da je efikasnost pravosuđa Crne Gore, mjerena rezultatima zaposlenih po glavi stanovnika, imala četiri nesudijska zaposlena po sudiji.** Međutim, u izvještaju je izračunat rad samo stalno zaposlenog osoblja i nije uključivao 217 pripravnika i 29

dugoročno zaposlenih radnika na ugovor. Trend povećanog broja zaposlenih je nastavljen nakon 2014. godine, sa godišnjim rastom od šest procenata stalno zaposlenih radnika uprkos smanjenim nadležnostima mnogih sudova, što je navedeno iznad.

**115. Bilo je kolebanja u broju tužilaca.** Njihov broj se značajno smanjio 2012. godine,<sup>34</sup> a zatim se vratio na raniji nivo između 2012. i 2017. godine, jer su tužioci postepeno preuzeli nove nadležnosti (npr. nadzor nad krivičnim istragama i primjena adverzijalnih tehnika).

**116. Istovremeno je postojao jasan trend rasta broja tužilačkog osoblja tokom posmatranog perioda, iako je odnos broja tužilaca i zaposlenih bio razuman u poređenju sa nivoima EU.** Odnos između broja zaposlenih i broja tužilaca se mijenjao vremenom, dok je udio predmeta vezan za ostalo osoblje povećan.

**117. Zarade sudija i tužilaca su bile prikladno visoke u poređenju sa prosječnim primanjima po glavi stanovnika, što ih je svrstalo u raspon država članica EU koje prati CEPEJ.**

**118. Nove procedure za imenovanje sudija i tužilaca koje su stupile na snagu 2016. godine bile su u skladu sa standardima EU.** Nakon što završe probni rad, ni sudije ni tužioci ne mogu biti premješteni bez njihovog pristanka, čak ni na viši položaj. Međutim, bilo je malo podsticaja za povećanje nivoa njihove produktivnosti.

**119. U periodu od 2014. do 2017. godine su niske stope zarada pomoćnog osoblja koje ne radi na predmetima u poređenju sa privatnim sektorom otežavale zapošljavanje i zadržavanje osoblja sa potrebnom ekspertizom u oblasti IT i finansija.** Dostupne informacije takođe su ukazivale da neki od potrebnih stručnjaka nijesu uključeni u kadrovskim planovima.

### ***Preporuke za jačanje upravljanja ljudskim resursima***

**120. Da bi osigurala jednak tretman svih zaposlenih u pravosudnom sistemu i donošenje odluka o pitanjima ljudskih resursa zasnovano na dokazima<sup>35</sup> Crna Gora treba da:**

<sup>34</sup> Izvještaj CEPEJ-a iz 2016. godine je pripisao to smanjenje odlascima u penziju i davanju ostavke.

<sup>35</sup> Kao što je utvrđivanje broja pravosudnih zvaničnika i njihovog osoblja, praćenje učinka pojedinaca i sistem LJR,

- Uspostavi sistem praćenja ljudskih resursa sa novim Informacionim sistemom ljudskih resursa (HRIS). Prvi korak bi bio formiranje dugoročne radne grupe koja uključuje predstavnike iz struke i političke predstavnike MP, kao i sudije i tužioce iz sudova i tužilaštava svih nivoa radi konsultacija o informacijama i predlozima za dizajn i funkcionisanje HRIS. (MP, SS, TS – kratkoročno i kontinuirano)
- Omogući obuku na temu razvoja strategije, upravljanja projektima i budžetiranja za sve članove radne grupe koji nijesu prošli tu obuku u prethodne dvije godine. (Centar za obuku - kratkoročno)
- Zadrži dugoročne konsultante za radnu grupu za savjetovanje o različitim aspektima organizacije i funkcionisanja radne grupe. Radna grupa treba da bude odgovorna za izbor konsultanata, ali ako konsultanti naplaćuju svoje naknade ili troškove, ove aranžmane treba da odobri MP. (Radna grupa i MP – kratkoročno i kontinuirano)
- Obezbijedi sve potrebne resurse da radna grupa angažuje jednog ili više dugoročnih konsultanata sa

*procjena potreba za obukama pojedinaca, itd.*



ekspertizom u dizajniranju i sprovođenju kompjuterizovanih informacionih sistema za ljudske resurse, kako bi se pomoglo grupi da razvije (a) program dizajniranja i implementacije za sistem, uključujući unos postojećih podataka u HRIS; (b) budžet koji obuhvata sve aspekte sistema i datume kada finansiranje treba da bude dostupno i (c) definicije kvantitativnih i kvalitativnih podataka sistema će biti potrebne za sve aspekte donošenja odluka na osnovu dokaza, uključujući procedure za prikupljanje i verifikaciju podataka. (SS i TS – kratkoročno i kontinuirano).

- Kako se HRIS bude bližio implementaciji, Zahtijevati od radne grupe da da svoje preporuke za praćenje učinka sistema i za HRIS u budućnosti. Preporuke treba da budu objavljene na veb stranicama MP, SS i TS. (Radna grupa – srednjoročno)
- Zahtijeva od radne grupe (po mogućnosti zajedno sa Centrom za obuku) da pripremi okvir obuke potrebne za krajnje korisnike HRIS na svim nivoima i u svim institucijama. Vrsta i količina obuke će varirati u zavisnosti od opisa radnog mjesta korisnika; sve obuke treba da budu periodično dostupne





tokom godine tako da novi zaposleni i oni koji su premješteni na druga radna mjesta mogu da pohađaju obuku koja im je potrebna za ispunjavanje njihovih radnih zadataka. (Radna grupa – kratkoročno i kontinuirano).

- Kada radna grupa završi razvijanje svojih planova za HRIS, potrebno je definisati aranžmane za finansiranje tehničkog razvoja HRIS-a, njegovu instalaciju, implementaciju i buduće održavanje i unaprjeđenje sistema. Pored toga, da bi novi HRIS bio koristan, Crna Gora treba da:
- Obezbijedi da svi podaci o nesudijskom/netužilačkom osoblju budu unijeti u postojeći HRMIS (kojim upravlja Uprava za kadrove) i redovno ažurirani (SS, TS, sudovi i DT – kratkoročno).
- Osigura da se podaci redovno ažuriraju u sistemima LJR (SS, TS – srednjoročno i tekuće).
- Dodijeli odgovornost za obezbjeđivanje završetka prenosa podataka i redovno ažuriranje podataka jednom ili više pojedinaca. Ove odgovornosti treba da budu dio godišnje procjene učinka tog pojedinca. (SS, TS, sudovi i DT – kratkoročno i kontinuirano).

**121. Crna Gora treba da zasniva svoj broj sudija, tužilaca i njihovog osoblja na transparentnim, objektivnim kriterijumima koji odgovaraju broju predmeta i obimu posla, kako bi se povećalo povjerenje javnosti u sistem i obezbijedilo da se raspoređeni resursi u sistemu koriste efikasno. Da bi postigla ovaj cilj, Crna Gora treba da:**

- Sprovede procjenu učinka najmanje i najviše efikasnih i djelotvornih sudova i TD preporučenu u poglavljima Kvalitet pravosudnih usluga i Finansijsko upravljanje i objavi rezultate na veb stranicama Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužilaštva. (SS i TS - kratkoročno)
- Zahtijeva obuku za SS, TS, sve predsjednike sudova i rukovodioce DT i njihove relevantne zaposlene, na temu korišćenja analitike LJUR kako bi se uspostavili i ostvarili ciljevi učinka. Obuku treba ažurirati i organizovani najmanje svake dvije godine. (Centar za obuku – kratkoročno i kontinuirano).
- Izabere ciljeve efikasnosti, kvaliteta i pristupa pravdi za sve nivoe sudova i DT, u petogodišnjim koracima za narednih 15 godina. (SS, TS – kratkoročno i kontinuirano)
- Uključi rezultate procjene najefikasnijih i najmanje efikasnih sudova u revidiranu verziju metodologije ponderisanja predmeta koju je Sudski savjet usvojio 2016. godine, kako bi se utvrdio potreban broj sudija i njihovog osoblja za svaku vrstu predmeta za svaki nivo nadležnosti i projektovao broj i nivo sudija i osoblja u sistemu koji treba da dostignu izabrane ciljeve efikasnosti, kvaliteta i pristupa pravdi u

- petogodišnjim koracima u narednih 15 godina. (SS – kratkoročno i kontinuirano)
- Razvije odgovarajuću metodologiju ponderisanja predmeta za tužilački sistem, što je takođe preporuka poglavlja Kvalitet i Finansijsko upravljanje, i objavi rezultate na veb stranici TS. (TS – kratkoročno i kontinuirano)
- Pripremi novu sistematizaciju sudova i tužilaštava u skladu sa promjenama unutrašnje organizacije pravosudnih institucija. (SS, TS – srednjoročno)
- Usvoji sve ustavne, zakonodavne i regulatorne promjene potrebne da se obezbijedi da se broj i vrsta pravosudnog osoblja zasniva na transparentnim, objektivnim kriterijumima.
- Pripremi priručnike za sve odgovarajuće institucije tako da proces utvrđivanja odgovarajućeg broja i vrste sudija, tužilaca i osoblja može da bude utvrđen i revidiran redovno, u unaprijed definisanim intervalima u budućnosti. (SS, TS – srednjoročno i kontinuirano)

**122. Da bi se spriječilo povećanje ukupnog broja sudija, tužilaca i osoblja sve dok se ne razvije transparentna, objektivna metodologija za utvrđivanje potrebnog broja sudija, tužilaca i osoblja, Crna Gora treba da:**

- Stvori dodatne podsticaje za ohrabrivanje pojedinaca da prihvate privremeni ili trajni premještaj, uključujući bonuse na plate i poene ka napredovanju. (SS, TS, MP i MF – kratkoročno)
- Strogo ograniči zapošljavanje na određeno vrijeme i po ugovoru, tako što će uslov za dodatno zapošljavanje biti odobren od MP i odgovarajućeg Savjeta (SS, TS, MP – kratkoročno i kontinuirano)
- Izradi plan smanjenja broja zaposlenih u sudovima i tužilaštvima u cilju racionalizacije broja i kategorije osoblja koje se ne bavi predmetima (čistači, vozači, izvršitelji, daktilografi, zaposleni u pisarnici, zaposleni na održavanju, itd.). Ovaj plan treba da razmotri angažovanje spoljnih pružalaca usluga ili centralizaciju nekih od ovih pratećih usluga. (SS, TS – kratkoročno)
- Razvije opise poslova i kriterijume za ocjenjivanje učinka i obezbijedi finansiranje za pozicije koje će dovesti do veće efikasnosti u sistemu, kao što je specijalističko osoblje srednjeg nivoa, dodatne obuke za upravljanje i druga pitanja i ulaganje u IKT i infrastrukturu. (SS, TS - srednjoročno)
- Razvije šemu klasifikacije pozicija za pomoćno osoblje na osnovu jedinstvenih opisa poslova i odgovornosti. (SS i TS – srednjoročno)

**123. Da bi poboljšala kvalitet, povećala efikasnost i povjerenje javnosti u pravosuđe u skladu sa standardima EU, Crna Gora treba da ojača postojeće sisteme procedura za izbor, imenovanje, vrednovanje i napredovanje sudija, tužilaca i pripravnika tako što će da:**

- Zahtijeva od diplomaca Centra za obuku u pravosuđu da prihvate imenovanje u bilo koji sud i DT u kome su potrebni i da izmijeni relevantne zakone u skladu sa tim. (SS, TS i Skupština - kratkoročno)
- Osigura da se vrednovanje učinka pojedinaca uskladi i podrži okvir za praćenje institucionalnog učinka preporučen u poglavlju Kvalitet na sljedeći način:
  - Uključivanjem odgovarajućih liderskih i upravljačkih vještina u kriterijume za izbor sudija i tužilaca na različitim nivoima i uključivanje razvoja sofisticiranijih liderskih i upravljačkih vještina u individualni plan učinka. (SS i TS – srednjoročno)
  - Zahtijevanjem od članova SS, TS, predsjednika sudova i rukovodilaca DT da završe obuke na temu liderstva, upravljačkih vještina i upravljanja zasnovanog



- na učinku. Završetak ove obuke kao jedan od uslova radnog mjesta i kriterijuma ocjene za te pozicije. (Centar za obuku, SS, TS – srednjoročno i kontinuirano)
- Direktnijim povezivanjem vrednovanja učinka sa napredovanjem. Ovaj proces bi mogao da uključuje davanje prednosti pravosudnim zvaničnicima koji su radili u više sudova/tužilaštava ili su volontirali u okviru planova za smanjenje broja starih predmeta u svojim ili drugim sudovima/DT ili su učestvovali u reformskim aktivnostima, itd. i uspostavljanjem rigoroznijih standarda za ostvarivanje zadovoljavajuće ocene, itd. (SS, TS, kratkoročno i kontinuirano).
  - Kreiranjem procesa za vrednovanje učinka i kriterijuma i karijerne putanje za pravosudne pomoćnike. (SS, TS – kratkoročno)
  - Obezbeđivanjem da Centar za obuku ima sve potrebne resurse za sprovođenje ili ugovaranje svih potrebnih obuka u skladu sa preporukama svih poglavlja ove Funkcionalne analize. (Centar za obuku – kratkoročno i kontinuirano)
  - Mjerenje učinka Centra za obuku se sprovodi određenim, unaprijed definisanim pokazateljima, iako ti pokazatelji mogu biti revidirani vremenom kako se budu mijenjale potrebe za obukama u sistemu. (Centar za obuku, SS i TS – srednjoročno i kontinuirano)
- Angažovanjem jednog ili više konsultanata koji su stručnjaci za EU kako bi se unaprijedile vještine izbornih komisija u Savjetima, uključujući tehnike intervjuisanja i vrednovanje nekih vještina potrebnih sudijama i DT, i pripremanje obrazloženja za kadrovske odluke. Konsultanti takođe treba da unaprijede sljedeće aspekte upravljanja sistemom LJR:
    - Razvijanje standarda i procedura za izradu planova za sve pozicije pripravnika i regrutovanje i izbor pripravnika. (SS i VS, TS i VDT, MP – kratkoročno)
    - Razvijanje unaprijeđenog sistema ispitivanja za program početne obuke kako bi se osiguralo da samo kvalifikovani polaznici dobiju diplome. (Centar za obuku, SS, TS – srednjoročno)
    - Razvijanje kriterijuma i tehnika za mentore u sudovima i tužilaštvima koji će ocjenjivati polaznike i obučavanje mentora u skladu sa tim. (Centar za obuku, SS, TS – srednjoročno)
    - Redovno organizovanje obavezne obuke o liderstvu, upravljačkim vještinama i upravljanju zasnovanom na rezultatima za SS, TS, predsjednike sudova i rukovodioce DT. (Centar za obuku, SS, TS – srednjoročno i kontinuirano)





9

# UPRAVLJANJE IKT-om

---





# 9 UPRAVLJANJE IKT-om

## *Opšti nalazi*

**124. Ovo poglavlje prikazuje pregled upravljanja IKT<sup>36</sup> fokusirajući se na pitanja upravljanja, opreme, komunikacije i funkcionalnosti sistema upravljanja predmetima.** IKT direktno utiče na efikasnost i kvalitet javne službe pravosuđa kroz pomoć koju pruža sudijama, tužiocima i službenicima. Takođe, IKT olakšava pristup pravosuđu kroz pružanje alata elektronske komunikacije za profesionalce iz oblasti pravosuđa i korisnike suda (tj. građane i poslovni sektor). Ovo poglavlje će se dotaknuti aspekata upravljanja IKT-om iz perspektive Strategije informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa i razgovora sa ključnim akterima u sistemu na temu ciljeva Strategije.

**125. Razvoj IKT-a u sektoru pravosuđa u Crnoj Gori nalazi se na prosječnom nivou u poređenju sa drugim evropskim zemljama.** Studija koju je CEPEJ nedavno sproveo o korišćenju IKT u evropskim sudovima stavlja Crnu Goru na srednji razvojni nivo u IT opremi i upravljanju, ali ocjenjuje pravni okvir za upravljanje IKT-om nešto nižom ocjenom. U poređenju sa zemljama regiona (i u EU i izvan EU), Crna Gora je na drugom mjestu sa ocjenom pet, odmah iza Hrvatske sa ocjenom šest.

**126. Razvoj IKT-a je definisan Strategijom informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa za period od 2016. do 2020. godine.** Ova strategija se fokusira na razvoj pravosudnog informacionog sistema (JIS) koji će integrisati sve postojeće softvere u jednu platformu. Strategija istražuje pitanja razvoja i primene JIS-a, infrastrukturne aranžmane, razmjenu podataka između JIS i spoljnih sistema, aspekte orijentacije usluga i neophodne finansijske i ljudske resurse. Iako strategija sadrži detaljne procjene budžetskih potreba, izvori finansiranja nijesu jasno definisani.

---

<sup>36</sup> Svjetska banka definiše IKT kao „hardver, softver, mreže i medije za prikupljanje, skladištenje, obradu, prenošenje i predstavljanje informacija (glasovne, podatke, tekstove i slike), kao i povezane usluge“. IKT je sastavljen od IKI (informaciono-komunikacione infrastrukture) i IT (informacionih tehnologija).

**127. Trenutni budžet za IKT ne odgovara agendi utvrđenoj u Strategiji.** Procjena ukupnog budžeta za uspješno sprovođenje iznosi 6,7 miliona eura od čega je većina planirana za kupovinu odgovarajuće infrastrukture i licenci. Posljednjih godina je bilo većih odstupanja nego obično između traženih i odobrenih budžeta za IKT. Na primjer, 2016. godine su tražena sredstva u iznosu od 2 miliona eura, ali je odobreni budžet iznosio samo 210.000 eura.

**128. Iako je Crna Gora pokušala da poveća dostupnost pravosudnih usluga razvojem veb kanala, interoperabilnost postojećih IKT sistema koji podržavaju različite poslovne procese je minimalna.** Na primjer, jedna od posljedica nedovoljne komunikacije između softvera za upravljanje predmetima i softvera za finansijsko upravljanje je rastući nivo finansijskih obaveza vezanih za predmete koje se izmiruju prinudnom naplatom. To je skupo i netransparentno.

**129. Sistem upravljanja predmetima (PRIS) koji se koristi u sudovima je star više od decenije; sveukupno je pokazao zadovoljavajući učinak uprkos problemima u ranim fazama razvoja.** U početku je dizajniran kako bi ga koristili i sudovi i DT, ali zbog neriješenih pitanja vlasništva nikada nije sproveden tako da obuhvata i DT. PRIS podržava pokretanje, obradu i izvještavanje o predmetima i olakšava slučajnu raspodjelu predmeta sudijama. DT su 2018. godine počela da koriste sopstveni sistem upravljanja predmetima (IBM Case Manager), ali on još nije u potpunosti operativan. Iako ova dva sistema trenutno nijesu interoperabilna, njihova puna integracija se očekuje se uvođenjem JIS-a, kao što je navedeno u IKT strategiji.

#### ***Preporuke za jačanje upravljanja IKT-om***

130. Sve navedene preporuke su neophodne za promovisanje implementacije Strategije IKT pravosuđa i pratećeg Akcionog plana. Strategija je dobro strukturirana i sveobuhvatno dokumentovana, a pravosuđe zavisi od IKT koje je Strategija osmislila.

- Obaviti formalnu procjenu sprovođenja Strategije i objaviti rezultate na veb stranici MP. (MP – kratkoročno)
- Prilagoditi Akcioni plan za Strategiju na osnovu nalaza procjene. (MP – kratkoročno)
- Proširiti Komisiju za nadzor i koordinaciju sprovođenja Strategija kako bi bili uključeni odgovarajući predstavnici iz budžetskog odeljenja Ministarstva finansija. Njihovo uključivanje bi pomoglo da se izbjegn

kašnjenja u sprovođenju Strategije zasnovano na nedostatku informacija o napretku implementacije od strane Ministarstva. (MP – kratkoročno)

- Angažovati dodatno kvalifikovano osoblje za koordinaciju rada na Strategiji i Akcionom planu, kao i sprovođenja IKT odgovornosti za sudove i/ili DT. Implementacija će postati sve složenija sa napredovanjem implementacije Strategije, tako da zaposleni sa odgovarajućim obrazovnim i radnim iskustvom treba da budu na raspolaganju za sve buduće korake. Eksperti iz CEPEJ-a i/ili NATO možda mogu da ukažu na eksperte koji mogu da pomognu Crnoj Gori da se utvrde kvalifikacije dodatnog potrebnog osoblja. (MP – kratkoročno)
- Dobiti stabilnija i dovoljna sredstva za sprovođenje Strategije. Procjenjuje se da ukupna sredstva potrebna za implementaciju iznose oko 6,4 miliona eura ili u proseku 1,6 miliona eura godišnje za svaku od četiri godine sprovođenja Strategije. Dobijena sredstva za sprovođenje do današnjeg dana su približno bila sedam puta manja od procijenjenih. (MP – kratkoročno)



**131. Osigurati da se aktivnosti dizajniranja i razvoja adekvatno koordiniraju.** Ovo je od presudne važnosti jer će funkcionalnosti JIS-a pokretati mogućnosti upravljanja predmetima i potrebe za resursima za čitav pravosudni sistem Crne Gore, uključujući menadžerske, kadrovske i infrastrukturne resurse. Aktivnosti koordinacije treba da uključuju:

- Uspostavljanje radne grupe predstavnika sudova i DT za praćenje komponenti upravljanja predmetima u JIS i prikupljanje dodatnih predloga za CMS i njihovo prenošenje dizajnerima JIS-a. Ovo treba da bude sprovedeno prije implementacije JIS-a, kako bi se izbjegle teže i skuplje izmjene kasnije. Ovo je lekcija koju je Crna Gora naučila tokom uvođenja PRIS-a. (MP – kratkoročno i srednjoročno)
- Radna grupa za JIS takođe treba da uključuje sudsko i tužilačko administrativno osoblje, tako da poslovni proces mogu da budu usklađeni sa JIS kako se sistem bude dizajnirao i uvodio. Što su više uključeni u radnu grupu zaposleni koji će svakodnevno raditi u JIS-u, to će korisnija vježba testiranja JIS-a i „pokušaja i grešaka“ biti. (MP – kratkoročno i srednjoročno)







# 10 UPRAVLJANJE INFASTRUKTUROM

---





# 10 UPRAVLJANJE INFRASTRUKTUROM

## Opšti nalazi

**132. Pravosudna mreža je restrukturirana 2015. godine i obuhvatila je osnivanje sudova za prekršaje i Specijalnog DT, kao i spajanje dva privredna suda.** Da bi se riješili prioriteti reforme pravosuđa navedeni u nacionalnim strateškim dokumentima i Akcionom planu za Poglavlje 23, Vlada i pravosudni organi su pripremili Plan racionalizacije pravosudne mreže za period od 2013. do 2015. godine.

**133. Crna Gora planira da smanji broj radnih jedinica u naredne dvije do tri godine da bi se uspostavila racionalnija i efikasnija sudska mreža.** Na osnovu interno pripremljenih analiza i uz podršku međunarodnih partnera, usvojen je novi plan racionalizacije pravosudne mreže koji obuhvata period od 2017. do 2019. godine. Ovaj srednjoročni plan predviđa promjene zakonodavstva koje uređuje orgnaizaciju sudova i tužilaštava u 2019. godini. Definisan je minimalni broj od četiri sudije po sudu. Ako ovaj plan bude sproveden, broj sudova će se smanjiti za tri do četiri osnovna suda.

*Kao što navodi CEPEJ, evropski trend je okrenut ka manjem broju sudova, posledičnom povećanju njihove veličine i većoj specijalizaciji u pravosudnom sistemu.*

**134. Struktura sudova Crne Gore sada sadrži 20 prvostepenih sudova, četiri drugostepena suda i Vrhovni sud.** Postoji 15 prvostepenih sudova opšte nadležnosti,<sup>37</sup> pet prvostepenih specijalizovanih sudova,<sup>38</sup> četiri drugostepena suda<sup>39</sup> i Vrhovni sud.

**135. Pristupačnost pravosudnog sistema korisnici i pružaoci pravosudnih usluga i advokati ocjenjuju pozitivno.** U anketi Svjetske banke o percepciji iz 2016. godine, građani i predstavnici poslovnog sektora sa iskustvom pred sudovima izrazili su zadovoljstvo objektima, tehničkom opremom i ostalih infrastrukturnim

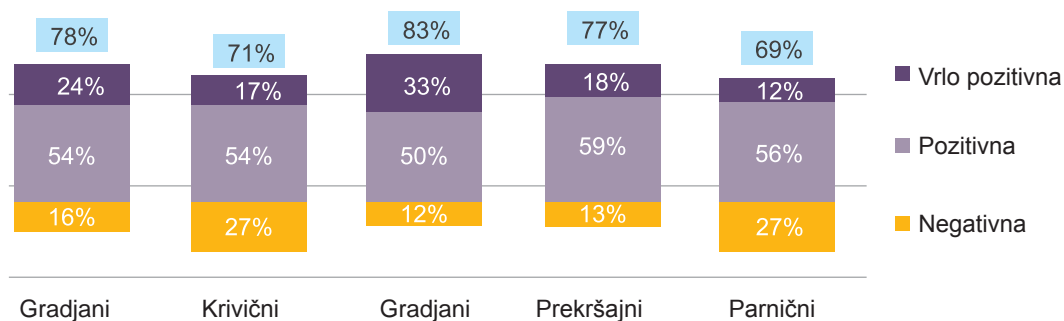
37 Osnovni sudovi

38 Tri suda za prekršaje i Upravni i Privredni sud

39 Dva viša suda koja odlučuju u prvoj i drugoj instanci, Viši sudovi za prekršaje i Apelacioni sud

elementima pravosuđa, ali su pružaoci sudskih usluga vidjeli dostupnost pravosuđa i ove usluge nešto pozitivnije u odnosu na korisnike usluga.

Grafikon 4 - Građani i predstavnici poslovnog sektora: zadovoljstvo infrastrukturom u pravosuđu<sup>40</sup>



**136. Međutim, informacije iz ankete o fizičkom stanju pravosudnih objekata ukazuju da sudije i tužioci imaju velika očekivanja od mogućeg poboljšanja njihovih fizičkih uslova rada.** U anketi o percepciji, sudije i tužioci koji su ocijenili svoju instituciju kao manje efikasnu<sup>41</sup> smatrali su da je loša infrastruktura jedan od ključnih faktora koji objašnjavaju loš učinak sudova. Štaviše, tužioci su ovo identifikovali kao veoma značajan uzrok smanjene institucionalne efikasnosti, a sudije i tužioci su bili najmanje zadovoljni objektima i opremom, kao i bezbednošću na radu i van rada.<sup>42</sup>

Preporuke za jačanje upravljanja infrastrukturom

**137. U manjim jurisdikcijama poput Crne Gore, zvaničnici mogu relativno lako povjerovati da mogu da**

<sup>40</sup> Pitanje iz ankete: *Koliko ste bili zadovoljni objektima, tehničkom opremom (računari, kamere....) i ostalim elementima infrastrukture u pravosuđu?* Baza: *Građani i predstavnici poslovnog sektora sa iskustvom u sudskim predmetima.*

<sup>41</sup> 47 procenata sudija i 37 procenata tužilaca

<sup>42</sup> Za više detalja pogledajte poglavlje o efikasnosti i dostupnosti

**podnesu infrastrukturne potrebe sistema.**

Međutim, čak i ako postoji pravi javno dostupni popis objekata, a planovi za njihovu popravku i renoviranje treba da uvjere sve u sistemu da se njihove potrebe razmatraju pravično. Da bi se ostvarili rezultati, Crna Gora treba da:

- Imenuje i obezbijedi finansiranje torškova za rad kratkoročne radne grupe koja će sprovesti popis svih zgrada u pravosuđu, uključujući potrebne popravke i njihovu hitnost, na osnovu Izvještaja EUROL2. Taj popis takođe treba da razjasni vlasništvo i aranžmane održavanja svakog objekta i sigurnosne mjere koje su uspostavljene, energetska efikasnost, navede usklađivanja potrebna za ispunjavanje potreba osoba sa invaliditetom i napomene upotrebu prostora i fizička ograničenja postojećih objekata. Popis takođe treba da uključuje informacije o uslovima postojećih najмова i ko ili koja agencija je odgovorna za održavanje zgrade, popravke i renoviranje. (MP - kratkoročno?)
- Postavi popis na veb stranicama SS i TS i ažurira ga godišnje. (SS, TS – kratkoročno i kontinuirano)
- Pripremi infrastrukturne aranžmane za



sudove i DT sa najboljim učinkom na svim nivoima nadležnosti u okviru radne grupe, da utvrdi da li i koliko njihova upotreba prostora doprinosi učinku. (Radna grupa – kratkoročno)

- Radna grupa treba da intervjuiše zaposlene u sudovima i DT, kako bi utvrdili šta oni smatraju kako bi reorganizacija njihovog prostora mogla pomoći ili ugroziti buduća unaprjeđenja učinka. Razgovori treba da se fokusiraju na praktičan, svakodnevan rad sudova i DT. (Radna grupa – kratkoročno)
- Objavi izvještaj radne grupe za menadžere sistema, na osnovu njihovog pogleda na infrastrukturne aranžmane sudova i DT sa najvećim učinkom i sprovedenih intervju sa zaposlenima u pravosudnom sistemu. Izvještaj treba da bude objavljen na veb stranicama SS i TS kako bi ga svi u sistemu mogli videti. (Radna grupa - kratkoročno)
- Razvije smjernice sa minimalnim pravilima za standarde projektovanja objekata koje koriste sudovi i DT. Standardi treba da se odnose na broj, veličinu i konfiguraciju potrebnih sudnica i prostorija za razgovore, uzimajući u obzir upotrebu prostora i fizička ograničenja postojećih objekata. (Sudski savjet, Tužilački savjet – kratkoročno)
- Razvije smjernice sa minimalnim pravilima za standarde održavanja za sudove i DT. Smjernice treba da sadrže protokole održavanja i kadrovske norme za održavanje i čišćenje zgrada prema broju sudija ili kvadratnim metrima. (Sudski savjet, Tužilački savjet - kratkoročno)
- Razvije standardizovane odredbe za ugovore o zakupu, održavanju i popravci objekata sudova i DT. (SS, TS, MP – srednjoročno). Na kraju bi obavezna upotreba ovih odredbi olakšala menadžerima da projektuju preciznije infrastrukturne budžete.
- Pripremi dugoročni plan investicija za renoviranje objekata koji omogućava višegodišnju primenu. (SS, TS – kratkoročno)
- Osigura državnu i međunarodnu finansijsku podršku i detaljno prati sprovođenje plana kako bi osigurala da prioriteti budu ispunjeni, a budžeti izvršavani. (SS, TS – srednjoročno i tekuće)

**138. Da bi poboljšala pristup i percepciju javnosti o pravosudnom sistemu, Crna Gora treba da objavljuje informacije na veb stranicama sudova i DT o njihovoj infrastrukturi, a poštovanje ove preporuke treba da bude dio redovnih kontrola aktivnosti sudova i DT. Informacije treba da sadrže:**

- Uputstva za dolazak do DT privatnim vozilom i javnim prevozom. (Sudovi, DT – kratkoročno)
- Mapu koja prikazuje DT u datom okruženju. (Sudovi, DT - kratkoročno)

- Dijagram dijelova objekta koji su dostupni javnosti. Ključ za dijagram svakog suda i DT u zgradi. (Sudovi, DT – kratkoročno)
- Informacije o smještaju i ograničenjima pristupačnosti, uključujući rampe, liftove i toalete. (Sudovi, DT – kratkoročno)

**139. Sudovi i DT na svakom ulazu treba da postave imenik zaposlenih u sudu i DT na svakom ulazu u objekat.** Taj spisak je potrebno ažurirati najmanje četiri puta godišnje. (Sudovi, DT – kratkoročno)



