

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 detaljne, objektivne osnove 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 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. Nekoliko aktera dalo je 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 smernicama pružanim u procesu pripremanja metodologije i okvira analize.

Posebnu zahvalnost za lektorisanje izveštaja dugujemo g-đi Margaux Veronica Roussel.

Akronimi i skraćenice

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

Sadržaj

Izjave zahvalnosti	3
Akronimi i skraćenice.....	5
Sadržaj	7
Spisak grafikona	12
Spisak tabela	17
Spisak okvira	19
CILJ, OPSEG I STRUKTURA	1
1. OPŠTI ZAKLJUČCI I PRIORITETI.....	4
2. UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE	9
Opšti nalazi.....	9
2.1. Glavni organi upravljanja pravosuđa Crne Gore.....	12
2.1.1. Sastav Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta i imenovanje njihovih članova	15
2.1.2. Ovlašćenja Savjeta	15
2.1.3. Upravljački kapaciteti u Savjetima	20
2.1.4. Struktura i kapaciteti Ministarstva pravde	24
2.2. Djelotvornost organizacionog upravljanja.....	27
2.2.1. Unutrašnja organizacija sudova i državnih tužilaštava	27
2.2.2. Upravljanje predmetima u radu i opterećenjem	31
2.3. Djelotvornost u upravljanju resursima.....	33
2.4. Djelotvornost u strateškom upravljanju.....	35
2.4.1. Razvoj strategija i njihovo sprovođenje.....	35
2.4.2. Percepcija ključnih nosilaca interesa o procesu reforme pravosuđa	36
2.5. Djelotvornost mehanizama integriteta	38
2.5.1. Nezavisnost.....	38
2.5.1.1. Percepcija nezavisnosti	39
2.5.1.2. Zakonske garancije nezavisnosti.....	41
2.5.2. Percepcija integriteta pravosuđa	42
2.5.2.1. Percepcija nepristrasnosti i pravičnosti	42
2.5.2.2. Percepcija integriteta.....	46
2.5.2.3. Percepcija povjerenja.....	46
2.5.2.4. Percepcija korupcije.....	49
2.5.2.5. Razmere prijavljene korupcije	50

2.5.3.	Mehanizmi izgradnje integriteta	53
2.5.3.1.	Slučajna raspodjela predmeta	53
2.5.3.2.	Planovi integriteta	56
2.5.3.3.	Pravila davanja poklona	57
2.5.3.4.	Izuzeci.....	58
2.5.3.5.	Disciplinski prekršaji.....	59
2.6.	Preporuke	61
3.	EFIKASNOST I DJELOTVORNOST PRAVOSUDNIH USLUGA	64
	Opšti nalazi.....	64
3.1.	Potražnja, efikasnost/djelotvornost, pravovremenost i produktivnost sudova u Crnoj Gori 66	
3.1.1.	Opterećenost i broj predmeta	66
3.1.1.1.	Ukupno opterećenje	67
3.1.1.2.	Opterećenje prema vrsti suda	69
3.1.1.3.	Demografske razlike i broj predmeta po sudiji.....	75
3.1.2.	Produktivnost sudova	78
3.1.2.1.	Rješavanje predmeta	78
3.1.2.2.	Broj riješenih predmeta po sudiji	81
3.1.2.3.	Savladavanje priliva	84
3.1.3.	Pravovremenost u procesuiranju predmeta	86
3.1.3.1.	Broj neriješenih predmeta	87
3.1.3.2.	Stopa zagušenosti predmetima	89
3.1.3.3.	Starosna struktura	90
3.1.3.4.	Vrijeme potrebno za rješavanje predmeta	92
3.1.3.5.	Pravovremenost prema riječima korisnika suda i praktičara	93
3.1.4.	Djelotvorno izvršenje.....	96
3.1.5.	Uklanjanje administrativnih poslova iz sudova – notari.....	98
3.1.6.	Efikasnost postupka	98
3.2.	Efikasnost, pravovremenost i produktivnost državnih tužilaštava u Crnoj Gori	101
3.2.1.	Opterećenje i broj predmeta	102
3.2.2.	Produktivnost državnih tužilaštava	109
3.2.3.	Procesuiranje predmeta	111
3.2.4.	Proceduralna efikasnost	112
3.3.	Preporuke za povećanje efikasnosti	114
4.	KVALITET PRAVOSUDNIH USLUGA	118

Opšti nalazi.....	118
4.1. Kvalitet zakona i izrade zakona	119
4.2. Dosljednost u primjeni zakona	121
4.3. Dosljednost donošenja odluka sa ESLJP	121
4.4. Specijalizacija i specijalizovana obrada predmeta	122
4.5. Korišćenje podataka o žalbama za ocenu kvaliteta presuda i žalbenog sistema	123
4.5.1. Statistički podaci o kvalitetu u sudovima	123
4.5.2. Percepcija korisnika o žalbama	127
4.5.3. Statistički podaci o kvalitetu rada tužilaštava	128
4.5.4. Kvalitet rada povezanih profesija	131
4.6. Preporuke	132
5. PRISTUP USLUGAMA PRAVOSUĐA	134
Opšti nalazi.....	134
5.1. Priuštivost pravosudnih usluga.....	136
5.1.1. Priuštivost sudskih taksi	137
5.1.2. Dostupnosti oslobađanja od plaćanja sudskih taksi.....	138
5.1.3. Pristupačnost advokata	138
5.1.4. Program pravne pomoći.....	140
5.2. Pristup informacijama.....	141
5.3. Pristup alternativnom rješavanju sporova	143
5.5. Geografski i fizički pristup pravosudnim uslugama	144
5.6. Jednakost pristupa za osjetljive grupe	145
5.6. Pristup žrtvama.....	147
5.7. Preporuke.....	148
6. UPRAVLJANJE FINANSIJSKIM RESURSIMA.....	152
Opšti nalazi.....	152
6.1. Pregled upravljanja rashodima.....	153
6.2. Delotvornost formulacije budžeta	157
6.2.1. Nivo i izvori budžeta	159
6.3. Struktura budžeta	164
6.2.1. Djelotvornost izvršenja budžeta	170
6.2.1.1. Analiza troškova po predmetu	170
6.2.2. Prepreke za efikasno korišćenje resursa	172
6.3.3. Analiza docnji i prinudne naplate.....	173

6.4. Preporuke.....	176
7. UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA.....	180
Opšti nalazi.....	180
7.1. Metodologija ljudskih resursa i broj zaposlenih.....	181
7.1.1. Metode koje se koriste za definisanje broja zaposlenih.....	181
7.1.2. Broj sudija, tužilaca i njihovog osoblja.....	183
7.1.3. Zaposleni na određeno vreme.....	187
7.1.4. Odnosi u broju zaposlenih.....	189
7.1.5. Raspodjela osoblja u podkategorijama i uticaj raspodele na učinak.....	192
7.1.6. Uticaj upražnjenih radnih mjesta.....	194
7.2. Rekrutovanje, ocjenjivanje i napredovanje sudija i tužilaca.....	196
7.3. Disciplinski postupak.....	200
7.4. Obuka.....	202
7.5. Rodna ravnopravnost.....	204
7.6. Starosna struktura.....	205
7.7. Plate sudija, tužilaca i administrativnog osoblja.....	206
7.8. Preporuke.....	209
8. UPRAVLJANJE IKT.....	213
Opšti nalazi.....	213
8.1. Analiza referentnih vrijednosti.....	214
8.2. Upravljanje IKT-om.....	214
8.3. Oprema.....	216
8.4. Elektronska komunikacija.....	217
8.5. Funkcionalnosti sistema za upravljanje predmetima.....	218
8.6. Preporuke.....	220
9. Upravljanje infrastrukturom.....	222
Opšti nalazi.....	222
9.1. Postojeći infrastrukturni objekti.....	223
9.2. Fizičko stanje pravosudnih objekata.....	226
9.3. Upravljanje pravosudnom infrastukturom.....	228
9.4. Preporuke.....	230
Aneks 1.....	232
Organizacija pravosuđa u Crnoj Gori.....	232
1.1. Novija istorija pravosudnih reformi.....	232

1.2. Sudski sistem u Crnoj Gori	241
1.2.1 Sudovi opšte nadležnosti	241
1.2.2 Sudovi posebne nadležnosti	241
1.2.3 Sudije	242
1.2.4 Sudski pomoćnici	242
1.3. Sistem državnog tužilaštva	242
1.3.1 Tužilaštva	242
1.3.2 Državni tužioci	243
1.4. Upravljačka struktura	243
1.4.1 Upravljanje sudovima u Crnoj Gori	243
1.4.2 Upravljanje tužilaštvima u Crnoj Gori	244
1.5. Povezane institucije	244
1.5.1. Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije	244
1.5.2. Besplatna pravna pomoć	245
1.6. Pravosudne profesije	245
1.6.1. Izvršitelji	245
1.6.2. Notari	245
1.6.3. Posrednici	246
1.6. Strukovna udruženja	246
1.6.1. Udruženje sudija	246
1.6.2. Udruženje tužilaca	246
1.6.3. Advokatska komora	247

Spisak grafikona

Grafikon 1- Uloge i odgovornosti Ministarstva pravde u odnosu na sudove	14
Grafikon 2 – Uloge i odgovornosti Ministarstva pravde u odnosu na državna tužilaštva	14
Grafikon 3 – Uloge i odgovornosti Sudskog savjeta u odnosu na sudove	17
Grafikon 4 – Uloge i odgovornosti Tužilačkog savjeta u odnosu na DT.....	17
Grafikon 5 – Pregled komisija Sudskog savjeta i njihovih zadataka	19
Grafikon 6 – Pregled komisija Tužilačkog savjeta i njihovih zadataka.....	19
Grafikon 7 – Organizaciona struktura Sudskog savjeta	21
Grafikon 8 – Organizaciona struktura Tužilačkog savjeta.....	22
Grafikon 9 – Organizaciona struktura Ministarstva pravde.....	24
Grafikon 10– Organizacija sudova u Crnoj Gori	28
Grafikon 11 – Organizacija tužilačke službe u Crnoj Gori	29
Grafikon 12 – Percepcija sudija o najvažnijim pitanjima reforme pravosuđa	36
Grafikon 13 - Percepcija tužilaca o najvažnijim pitanjima reforme pravosuđa	36
Grafikon 14 – Percepcija advokata o najznačajnijem pitanju reforme pravosuđa	37
Grafikon 15 – Percepcija efekata reforme pravosuđa.....	38
Grafikon 16 – SEF Izveštaj o globalnoj konkurentnosti, nezavisnost pravosuđa u EU i Crnoj Gori, 2016-2017.....	39
Grafikon 17 – Percepcija nezavisnosti pravosuđa.....	40
Grafikon 18	40
Grafikon 19 – Opšta percepcija o pravičnosti pravosuđa.....	42
Grafikon 20 – Građani i poslovni sektor: opšta percepcija o pravičnosti sudova od strane korisnika usluga suda bez iskustva sa sudskim procesima i sa iskustvom sa sudskim procesima.....	43
Grafikon 21 – Percepcija korisnika usluga suda sa iskustvom u sudskim predmetima u odnosu na pravičnost u njihovom predmetu u poređenju sa pravičnošću u pravosuđu uopšteno	43
Grafikon 22 – Percepcija pravičnosti u konkretnim predmetima u zavisnosti od presude	44
Grafikon 23 – Percepcija pravičnosti pravosuđa u konkretnom sudskom postupku	44
Grafikon 24 – Procenat podnijetih žalbi među učesnicima u sudskim sporovima čija presuda je bila negativna po njih, u zavisnosti od procene pravičnosti suđenja	45
Grafikon 25 – Percepcija razloga za neadekvatnu pravičnost pravosuđa	45
Grafikon 26 – Percepcija faktora koji potkopavaju integritet pravosudnog sistema među sudijama, tužiocima i advokatima.....	46
Grafikon 27 – Poverenje građana u institucije.....	46
Grafikon 28 – Percepcija građana o faktorima koji podrivaju poverenje u pravosudni sistem	47
Grafikon 29 – Percepcija uticaja medija na integritet sudova i tužilaštava	48
Grafikon 30 – Percepcija uticaja NVO na integritet sudova i tužilaštava	48
Grafikon 31 – Percepcija sudija o doprinosu kontrolnih organa na integritet pravosuđa	48
Grafikon 32 – Percepcija tužilaca o doprinosu kontrolnih organa na integritet tužilaca	49
Grafikon 33 – Percepcija korupcije u pravosuđu među sudijama, tužiocima i advokatima, građanima i predstavnicima poslovnog sektora	50
Grafikon 34 – Opšta percepcija o prisustvu korupcije u državnim institucijama.....	50
Grafikon 35 – Pružaoci i korisnici usluga i advokati koji navode da im je neko sugerisao neformalna sredstva za uticanje na ishod postupka.....	51

Grafikon 36 – Udio sudija, tužilaca i advokata koji navode sljedeće izvore koji su pokušali da posegnu za neprimjerenim sredstvima da bi uticali na njihov rad.....	51
Grafikon 37 – Percepcija prisustva korupcije u administrativnim službama sudova	52
Grafikon 38 – Korisnici i pružaoci administrativnih usluga – iskustvo za sugerisanim korišćenjem neformalnih sredstava usmerenih na efikasniji završetak zadatka sudske administracije	52
Grafikon 39 – Korisnici i pružaoci administrativnih usluga – prihvatanje neformalnih sredstava usmerenih na efikasniji završetak poslova administrativne službe suda	53
Grafikon 40 – Iskustvo sa disciplinskom odgovornošću	60
Grafikon 41 – Priliv predmeta prema vrsti suda u 2017. godini	68
Grafikon 42 – Priliv predmeta u prvom stepenu na 100 stanovnika (CEPEJ podaci iz 2014.)	68
Grafikon 43 – Ukupan broj primljenih predmeta od 2014. do 2017. godine (bez prekršajnih predmeta)	69
Grafikon 44 – Priliv predmeta prema vrsti suda od 2014. do 2017. godine (isključujući prekršajne) .	69
Grafikon 45 – Priliv predmeta prema vrsti predmeta u osnovnim sudovima od 2014. do 2017. godine	70
Grafikon 46 – Primljeni predmeti prema vrsti predmeta u Privrednom sudu (sudovima) od 2014. do 2017. godine	72
Grafikon 47 – Priliv predmeta prema vrsti predmeta u višim sudovima od 2014. do 2017. godine ...	72
Grafikon 48 – Priliv predmeta prema vrsti predmeta u Apelacionom sudu od 2014. do 2017. godine	73
Grafikon 49 – Priliv predmeta u Upravnom sudu od 2014. do 2017. godine	74
Grafikon 50 – Pristigli predmeti u Vrhovnom sudu od 2014. do 2017. godine prema vrsti predmeta	75
Grafikon 51 – Pristigli predmeti po sudovima od 2014. do 2017. godine	75
Grafikon 52 – Pristigli predmeti po sudovima na 100 stanovnika u 2017. godini.....	76
Grafikon 53 – Pristigli predmeti po sudiji prema vrsti suda od 2014. do 2017. godine	76
Grafikon 54 – Predmeti riješeni u osnovnim sudovima i delegirani predmeti od 2014. do 2017. godine	80
Grafikon 55 – Prosječan broj riješenih predmeta po sudiji od 2014. do 2017. godine	81
Grafikon 56 – Stopa savladavanja priliva prema vrsti suda od 2014. do 2017. godine.....	84
Grafikon 57 – Stopa savladavanja priliva u osnovnim sudovima od 2014. do 2017. godine.....	85
Grafikon 58 – Stope savladavanja priliva u prvostepenim predmetima prema izvještaju CEPEJ-a iz 2016. godine	86
Grafikon 59 – Neriješeni predmeti od 2013. do 2017. godine (isključujući prekršajne)	87
Grafikon 60 – Neriješeni predmeti na kraju godine prema vrsti suda od 2014. do 2017. godine (bez prekršajnih)	88
Grafikon 61 – Stopa zadušenosti predmetima od 2014. do 2017. godine (bez prekršajnih)	90
Grafikon 62 – Neriješeni stari predmeti (kao što ih definiše Sudski savjet Crne Gore) od 2014. do 2017. godine	91
Grafikon 63 – Starost neriješenih predmeta na kraju 2017. godine	92
Grafikon 64 – Vrijeme potrebno za rješavanje predmeta u prvostepenim predmetima prema izvještaju CEPEJ-a iz 2016. godine	93
Grafikon 65 – Prosječan procenat predmeta za koje praktičari i korisnici suda procjenjuju da su trajali duže nego što je bilo potrebno	93
Grafikon 66 – Procenat građana i predstavnika poslovnog sektora koji smatraju da su njihovi predmeti pred sudom trajali duže nego što je potrebno, po vrsti predmeta.....	94

Grafikon 67 – Broj mjeseci od podnošenja predmeta do prvog ročišta prema riječima građana i poslovnog sektora	95
Grafikon 68 – Pogled sudija na faktore koji smanjuju efikasnost njihovih sudova	99
Grafikon 69 – Procenat sudija, tužilaca i advokata koji smatraju da su date okolnosti bile povremeni ili čest razlog za produženo trajanje postupka u kome su oni učestvovali u prethodnih 12 meseci .	100
Grafikon 70 – Sudije, tužioci i advokati koji smatraju sljedeće stavke povremenim ili učestalim razlozima otkazivanja ročišta	100
Grafikon 71 – Sudije, tužioci i advokati koji smatraju da su sledeći faktori povremeni ili učestali razlog za to što ročišta ne doprinose rješavanju predmeta	101
Grafikon 72 – Broj predmeta koje su primili državni tužioci na 100 stanovnika prema podacima CEPEJ-a iz 2014. godine	103
Grafikon 73 – Predmeti koje tužioci dobijaju na 100 stanovnika u Crnoj Gori 2010-2014 prema podacima CEPEJ-a	103
Grafikon 74 – Primljene krivične prijave od 2014. do 2017. godine	104
Grafikon 75 – Primljene krivične prijave po DT od 2014. do 2017. godine	105
Grafikon 76 – Primljene krivične prijave po tužiocu u DT od 2014. do 2017. godine	105
Grafikon 77 - Primljeni KTR predmeti u DT od 2014-2017. godine	107
Grafikon 78 – Obrazac optužnice DT, 2014. do 2017. godine.....	109
Grafikon 79 – Optužnice po DT od 2014. do 2017. godine.....	110
Grafikon 80 – Riješene krivične prijave (punoljetna lica, pravni subjekti i odgovorna lica pravnih subjekata) u 2017. godini.....	110
Grafikon 81 – Primljene, riješene krivične prijave, krivične prijave na osnovu kojih je podignuta optužnica, neriješene krivične prijave od 2014. do 2017. godine.....	111
Grafikon 82 – Obradivanje optužnica od 2014. do 2017. godine	112
Grafikon 83 – Opšta percepcija kvaliteta rada sudova	118
Grafikon 84 – Opšta percepcija kvaliteta rada državnog tužilaštva	119
Grafikon 85 – Percepcija preciznosti i jasnoće zakona – sudije, tužioci i advokati	120
Grafikon 86 – Razlozi zašto kvalitet usluga suda nije bio bolji, a koji su procijenjeni kao veoma važni	120
Grafikon 87 – Glavni razlog zašto kvalitet pravosudnih usluga nije bio viši	121
Grafikon 88 – Procenat sudija, tužilaca i advokata koji smatraju da se navedeni problemi dešavaju povremeno ili često u primjeni zakona	121
Grafikon 89 – Broj podnijetih žalbi i riješenih predmeta od 2014. do 2017. godine (bez prekršajnih sudova)	124
Grafikon 90 – Procenat podnijetih žalbi u pojedinačnim sudskim predmetima.....	128
Grafikon 91 – Poverenje u žalbeni sistem	128
Grafikon 92 – Donesene presude – Okrivljeni je proglašen krivim po DT 2014-2017.....	129
Grafikon 93 – Procenat presuda – osuđujućih presuda i žalbi koje su podnela osnovna i viša DT 2014 – 2017	130
Grafikon 94 – Percepcija kvaliteta rada izvršitelja	131
Grafikon 95 – Percepcija kvaliteta rada sudskih vještaka.....	132
Grafikon 96 – Procenat građana, predstavnika poslovnog sektora, sudija, tužilaca i advokata koji smatraju da je pravosudni sistem dostupan ili veoma dostupan u smislu definisanih aspekata	134
Grafikon 97 – Prosječni troškovi stvarnih konkretnih sudskih postupaka u eurima na osnovu podataka dobijenih od građana i poslovnog sektora	136

Grafikon 98 – Građani – ocjenjivanje troškova sudskog postupka u odnosu na kvalitet sudskih usluga	136
Grafikon 99 – Procenat građana sa i bez iskustva sa sudskim predmetima koji smatraju da je pravosudni sistem nedostupan iz specifičnih razloga	139
Grafikon 100 – Procenat predstavnika poslovnog sektora sa i bez iskustva u sudskim predmetima koji smatraju da sudski sistem nije pristupačan	139
Grafikon 101 – Sprovođenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći 2014-2016	140
Grafikon 102 – Kako sudije i tužioci ocjenjuju dostupnost besplatne pravne pomoći.....	141
Grafikon 103 – Ocjena jednostavnosti dobijanja informacija od strane advokata, opšte populacije i poslovnog sektora tokom trajanja njihovih sudskih postupaka.....	142
Grafikon 104 – Najčešće spominjani izvori informacija u sudu koji koriste građani i poslovni sektor	142
Grafikon 105 – Ocjena korisnosti postupka posredovanja u rješavanju sporova, po mišljenju opšte populacije i predstavnika poslovnog sektora sa iskustvom u sudskim predmetima	143
Grafikon 106 – Broj građanskih predmeta u kojima je primijenjeno posredovanje u periodu od 2010-2016. godine	144
Grafikon 107 – Ocjena jednostavnosti orijentacije u zgradama sudova po mišljenju opšte populacije, poslovnog sektora i advokata, na osnovnu njihovg iskustva u sudskom predmetu	145
Grafikon 108 – Procenat opšte populacije koja smatra da pravosudni sistem ne tretira sve građane jednako, u zavisnosti od spiska karakteristika	146
Grafikon 109 – Procenat sudija, tužilaca i advokata koji smatraju da sudski sistem ne tretira sve građane jednako, u zavisnosti od spiska karakteristika.....	146
Grafikon 110 – Budžetski institucionalni okvir pravosudnog sistema Crne Gore	154
Grafikon 111 – Ukupni rashodi institucija sudskog sistema (2014-2017), u EUR	156
Grafikon 112 – Ukupni rashodi tužilačkog sistema po institucijama (2014-2017), u EUR.....	156
Grafikon 113 – Sudski budžet kao udio u BDP-u u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Crna Gora i EU, 2014. god.	160
Grafikon 114 – Tužilački budžet kao udeo u BDP-u u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Crna Gora i EU, 2014.....	160
Grafikon 115 – Sudski budžet po glavi stanovnika u odnosu na BDP po glavi stanovnika, oba izražena u eurima, Crna Gora i EU, 2014.....	161
Grafikon 116 – Sudski budžet po glavi stanovnika u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Crna Gora i regionalne zemlje, 2014.	161
Grafikon 117 – Tužilački budžeti po glavi stanovnika u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Crna Gora i EU, 2014.	162
Grafikon 118 – Tužilački budžet po glavi stanovnika u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Crna Gora i zemlje regoina, 2014.	162
Grafikon 119 – Cjelokupna struktura crnogorskog sudskog budžeta.....	164
Grafikon 120 – Cjelokupna struktura crnogorskog tužilačkog budžeta.....	165
Grafikon 121 – Sudski sistem – struktura tekućih rashoda koji se ne odnose na zarade u 2017. godini	165
Grafikon 122 – Tužilaštva – struktura tekućih rashoda koji se ne odnose na zarade u 2017. godini	166
Grafikon 123 – Masa zarada sudskog sistema u Crnoj Gori, 2014-2017.	166
Grafikon 124- Masa zarada DT u Crnoj Gori, 2014-2017.....	167
Grafikon 125 – Udeo sudskog budžeta opredeljen za zarade, Crna Gora i EU, 2014.....	168

Grafikon 126 – Struktura kapitalnih rashoda sudskog sistema u 2017. godini (bez jednokratne kupovine zgrade).....	169
Grafikon 127 – Zbirni troškovi po aktivnom predmetu po kategorijama sudova, 2014-2017. god. ...	171
Grafikon 128 – Troškovi za zarade po aktivnom predmetu u osnovnim sudovima, 2014-2017.....	171
Grafikon 129 – Troškovi usluga po predmetu u osnovnim sudovima, 2014-2017.....	172
Grafikon 130 – Redovna i „prinudna naplata“ faktura u pravosudnom sistemu Crne Gore	174
Grafikon 131 – Broj sudija na 100.000 stanovnika, Crna Gora i države članice EU, podaci CEPEJ-a iz 2014. godine	183
Grafikon 132 – Broj tužilaca na 100.000 stanovnika, Crna Gora i države članice EU, podaci CEPEJ-a iz 2014. godine	184
Grafikon 133 – Odnos sudskog osoblja i sudija, Crna Gora i EU, podaci CEPEJ-a za 2014. godinu	184
Grafikon 134 – Odnos tužilačkog osoblja po tužiocu, Crna Gora i EU, podaci CEPEJ-a za 2014. godinu	185
Grafikon 135 – Radna snaga u senci, sastav i u poređenju sa ukupnom radnom snagom.....	188
Grafikon 136 – Zaposleni po ugovoru i stopa odsustvovanja – 2017. godina	189
Grafikon 137 – Budžetirani zaposleni po sudiji po kategorijama zaposlenih, 2017. godina	190
Grafikon 138 – Budžetirano osoblje po tužiocu, prema kategoriji zaposlenih, 2017. godina	191
Grafikon 139 – Odnos zaposlenih i sudija po kategorijama zaposlenih, 2016. godina	191
Grafikon 140 – Odnos osoblja i tužilaca po kategorijama zaposlenih, 2017. godina	192
Grafikon 141 – Upraznjena stalna radna mjesta u sudovima po kategoriji zaposlenih, 2017. godina	195
Grafikon 142 – Upraznjena radna mjesta u tužilaštvima po kategorijama osoblja, 2017. godina	196
Grafikon 143 – Broj polaznika obuke po kategoriji osoblja, 2014-2016.....	204
Grafikon 144 – Građani i predstavnici poslovnog sektora: zadovoljstvo infrastrukturom u pravosuđu	222
Grafikon 145 – Troškovi tekućeg održavanja zgrada u sudovima (u 1.000 eura), 2014-2017.....	229
Grafikon 146 – Troškovi tekućeg održavanja objekata u DT (u 1.000 evra), 2014-2017.....	230

Spisak tabela

Tabela 1 – Priliv predmeta prema vrsti predmeta u osnovnim sudovima od 2014. do 2017. godine ..	70
Tabela 2 – Prosječan broj pristiglih predmeta po sudiji u osnovnim sudovima 2017. godine	77
Tabela 3 – Ukupno riješenih predmeta (rešenih i delegiranih) po sudovima i vrsti sudova od 2014. do 2017. godine	79
Tabela 4 – Prosječan broj riješenih predmeta po sudiji osnovnog suda u 2017. godini	82
Tabela 5 – Prosječan broj riješenih predmeta po sudiji u prekršajnim sudovima u 2017. godini	83
Tabela 6 – Neriješeni predmeti na kraju godine po sudovima i vrsti predmeta od 2014. do 2017. godine	89
Tabela 7 – Procenat predmeta po trajanju u mjesecima, prema riječima građana i predstavnika poslovnog sektora u njihovim predmetima	95
Tabela 8 – Predmeti izvršenja koje su obradili izvršitelji od 2014. do 2017. godine	97
Tabela 9 – Pregled počinitelja krivičnih djela u Osnovnom DT u Podgorici od 2014. do 2017. godine	102
Tabela 10 – Primljene krivične prijave po tužiocu u DT od 2014. do 2017. godine	106
Tabela 11 – Procjene žalbenih stopa prema vrsti suda od 2014. do 2017. godine	124
Tabela 12 – Stope potvrđivanja prema vrsti sudova od 2014. do 2017. godine	125
Tabela 13 – Stope potvrđivanja po sudovima od 2014. do 2017. godine	125
Tabela 14 – Stope izmjene i preinačenja po sudovima 2017. godine	127
Tabela 15 – Troškovi razvoda kao udio u prosječnim prihodima	137
Tabela 16 – Ukupni troškovi crnogorskog pravosudnog sistema (2014-2017), u EUR	155
Tabela 17 – Odobreni u odnosu na zahtijevani budžet sudskog sistema (2014-2016), u EUR	158
Tabela 18 – Naplaćene sudske takse po sudu i po aktivnom predmetu (u evrima), 2014-2017	163
Tabela 19 – Iznos obaveza izmirenih putem prinudne naplate, 2014-2017	173
Tabela 20 – Nivo docnji u sudovima, 2014-2017.	176
Tabela 21 – Broj sudija, tužilaca i zaposlenih u sudovima i DT, 2016. i 2017. godina	186
Tabela 22 – Budžetirane i popunjene pozicije u sudovima	186
Tabela 23 – Budžetirana i popunjena radna mesta u tužilaštvima	187
Tabela 24 – Radna snaga u senci u sudovima	187
Tabela 25 – Radna snaga u senci u DT	189
Tabela 26 – Stope rješavanja predmeta u osnovnim sudovima u poređenju sa obrascem zaposlenih, 2017. godina	193
Tabela 27 – Disciplinske inicijative i izrečene kazne po vrsti prekršaja, 2014-2017.	201
Tabela 28 – Procedure za utvrđivanje kršenja Etičkog kodeksa za sudije, 2014-2017	202
Tabela 29 – Procenat žena na rukovodećim pozicijama u 2017. godini	205
Tabela 30 – Starosna struktura sudija i državnih tužilaca u 2017. godini	205
Tabela 31 – Starosna struktura predsjednika sudova i rukovodilaca DT u 2016. godini	206
Tabela 32 – Koeficijent plata u pravosudnom sistemu	206
Tabela 33 – Neto rashodi za plate tužilaca, 2014 – 2017. godine (u EUR)	208
Tabela 34 – Plate sudija i druge naknade u 2017. godini (u EUR)	208
Tabela 35 – Ostale naknade za administrativno osoblje u sudovima u 2017. godini (u EUR)	209
Tabela 36 – Zahtijevani u odnosu na odobreni budžet za IKT za 2016. godinu	216

Tabela 37 – Geografska lokacija osnovnih i sudova za prekršaje i broj stanovnika na njihovoj teritoriji	223
Tabela 38 – Geografska lokacija osnovnih tužilaštava i broj stanovnika na teritoriji tužilaštva	224
Tabela 39 –Pravosudni objekti (samo dostupni podaci), sredinom 2017. godine	226
Tabela 40 – Tekući troškovi za održavanje zgrada DT (u 1.000 evra), 2014-2017.	227
Tabela 41 – Infrastrukturni budžet i rashodi Sudskog i Tužilačkog savjeta, 2014-2017.	228
Tabela 42 – Procjena pravosudnih vlasti o trenutno neophodnim popravkama objekata	230

Spisak okvira

Okvir 1 – Menadžerske i sudske funkcije predsjednika sudova u Holandiji	11
Okvir 2 – Organi Sekretarijata Sudskog savjeta i Sekretarijata Tužilačkog savjeta	23
Okvir 3 – Uvođenje pripremnih odjeljenja	31
Okvir 4 – Metodologija ponderisanja predmeta kao alat za obezbjeđivanje ravnomjernog raspoređivanja predmeta	33
Okvir 5 – Pravila pripremanja planova integriteta	56
Okvir 6 – Statistički podaci sudova u Crnoj Gori	67
Okvir 7 – Nadležnost sudova za prekršaje i njihovi statistički podaci	71
Okvir 8 – Zakonodavne izmjene koje se tiču Upravnog suda.....	74
Okvir 9 – Efekti sprovođenja reformi	78
Okvir 10 – Dodjeljivanje predmeta izvršiteljima	96
Okvir 11 – 2016. godina je bila peta godina pune primjene novog Zakona o krivičnom postupku i adverzijalnog sistema u kome tužioci vode istragu.....	104
Okvir 12 – Specijalno državno tužilaštvo	108
Okvir 13 – Optužnice kao dio krivičnog postupka	111
Okvir 14 – Sistem ocjenjivanja koji CEPEJ koristi za razvoj IKT	214

CILJ, OPSEG I STRUKTURA

1. Ova Funkcionalna analiza predstavlja sveobuhvatnu procjenu orijentisanu ka rezultatima 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. Ona 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 msdležnim organima 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 dobro definisan okvir za praćenje i evaluaciju niti jasan set pokazatelja rezultata za praćenje dostignuća ostvarenih tokom sprovođenja strategije.¹ 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).

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

3. Funkcionalna analiza je sprovedena u skladu sa strukturom drugih funkcionalnih analiza koje je Svjetska banka sproveda u regionu i sadrži elemente kako spoljašnjih i internih procjena učinka. Analiza prvo 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 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. Fokus ove analize je bio predstavljanje najobjektivnije i najrealnije moguće slike, kako bi se pomoglo

¹ U opisu pristupa za ostvarivanje ovog cilja SRP navodi sledeće: "Reforma pravosuđa se dominantno oslanja na mjere iz Akcionih planova za Poglavlja 23 i 24 [Pravosuđe, sloboda i bezbjednost] 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 sarađuju sa pravosuđem."

Crnoj Gori da nastavi sa napretkom da usklađivanju učinka svog pravosudnog sistema sa učinkom država članica EU i unapijredi učinak svog sistema u korist njegovih korisnika.

5. U skladu sa ostalim funkcionalnim analizama koje je sprovedla 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 sprovodive.²

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 implementacije kako bi se postigao određeni rezultat. Svaki korak takođe ukazuje na to koja institucija (institucije) treba da bude odgovorna za sprovođenje preporuke i koje su to druge institucije čija saradnja je neophodna za djelotvornu implementaciju. Naznačeni su predloženi vremenski okviri za svaki korak, u rasponu od kratkoročnih (12 mesec), 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 djelova 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,³ što je uticalo na reformske inicijative. U Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru iz 2019.godine je politička situacija u zemlji od oktobra 2016. do februara 2019. godine opisana kao „fragmentirana, polarizovana i obilježena nedostatkom istinskog političkog 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

² 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 sistemska poboljšanja na terenu. Crna Gora takođe ima znatno niži BDP od ostalih malih zemalja unutar EU i Saveta 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.² Ove razlike komplikuju poređenje rezultata reforme Crne Gore sa rezultatima drugih članica SE.

³ Crna Gora se prvo obratila NATO 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 protocol o pristupanju sa Crnom Gorom u maju 2016. godine, a članstvo je uslijedilo u junu 2017. godine.

ponovo okrenula bojkotovanju Skupštine. Ove optužbe su takođe izazvale pokretanje građana kroz redovne ulične proteste ...”⁴

9. Struktura ovog izvještaja je sljedeća: Odjeljak 1 predstavlja opšte zaključke i prioritete 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.

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

1. OPŠTI ZAKLJUČCI I PRIORITETI

1. 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,⁵ EU je uspostavila sveobuhvatan skup od 45 privremenih mjerila. Tek kada se privremena mjerila dostignu u dovoljnoj mjeri, utvrđuju se referentna mjerila (završna) za zatvaranje poglavlja. Da bi se otvorili pregovori sa EU, Crna Gora treba da pokaže solidan bilans rezultata u pravosudnim reformama i postojanje nezavisnog sudstva sa kapacitetima za efikasno obavljanje zadataka održavanja i očuvanja vladavine prava što je kamen temeljac ovih politika.

Upravljanje i rukovođenje

2. 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 pravnikâ kvalifikovanom većinom (2/3 glasova) u Skupštini. Konsultativno mišljenje CCJE⁶ 10 (2007), preporuka GRECO⁷ i sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava⁸ priznaju da sudski savet može imati mješoviti sastav sudija i ne-sudijskih članova, 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.⁹

3. 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, kooriniranih 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).

4. Podjela odgovornosti između upravljačkih tijela i sudova/tužilaštava takođe je ometala efikasnu koordinaciju i obavljanje pravosudnih funkcija. Skoro svi aspekti upravljanja sistemom 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 tržišnom tužilaštvu, Uprave za kadrove, Uprave za imovinu i Vlade.

⁵ Akcioni plan za Poglavlje 23, Pravosuđe i osnovna 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 Portugalu* - 55391/13, 57728/13 i 74041/13 - i *Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos i Figueiredo protiv Portugalu* - 9023/13 i 78077/13.

⁹ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama.

Efikasnost i djelotvornost

5. 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 vreme 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 evra u 2016. godini, za zemlju koja ima manje od 700.000 stanovnika.

6. Dostupni podaci nisu 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 evra zbog kupovine zgrade za potrebe Upravnog suda u vrijednosti od 1,89 miliona evra. Najveći dio preostalog povećanja rezultat je naglog porasta iznosa zarada u sudovima za oko 18 procenata u 2016. godini.

7. 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 usljed razlika u troškovima plata i usluga, raspoloživi podaci nisu objasnili zašto su se tako velike razlike pojavile među sudovima na istom nivou nadležnosti.

8. Priliv predmeta je smanjen, ali broj sudija u sistemu nije smanjen ni nakon što je vođenje istrage prebačeno u nadležnost tužilaca, predmeti ostavinske rasprave prenijeti na notare, a novi predmeti izvršenja dodeljivani 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.¹⁰

Ljudski resursi

9. Podaci o mnogim aspektima ljudskih resursa crnogorskog pravosudnog sistema nisu 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. Ovo poglavlje takođe koristi najnovije dostupne podatke kada se obrasci podataka nisu mijenjali iz godine u godinu. I ovdje su uglavnom korišćeni podaci za 2017. ili 2016. godinu.

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

10. Nedovoljan broj zaposlenih je bio raspoređen na poslovima praćenja učinka sistema, a mali broj radnih mjesta je zahtijevao od zaposlenih da posjeduju upravljačko iskustvo 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 izveštavanje i analizu podataka. Takođe je bilo jasno da bilo koja obuka organizovana od 2014. do 2017. godine na temu upravljačkih veština 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

11. 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).

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

Finansijsko upravljanje

13. 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 evra u 2014. godini na 6,1 miliona evra u 2017. Ovi računi nijesu 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

14. Nije bilo jasno koliko povjerenja Crnogorci imaju u integritet pravosudnog sistema. Istraživanje 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.¹¹ Niko od anketiranih koji su 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

¹¹ 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 Izveštaja o stanju pravosuđa, na https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_eu_justice_scoreboard_quantitative_data_web_ok.pdf.

procenata navelo je „potezanje veze“, 29 procenata je dalo poklon, a oko 20 procenata je koristilo „uslugu za uslugu“.

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.

15. 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.

16. 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, nedostatak slobodnih resursa koji su bili dostupni potencijalnim i stvarnim korisnicima suda o proceduralnim i materijalnim zakonskim odredbama je veoma izražen.

17. Tim Funkcionalne analize predlaže da se lideri i međunarodni razvojni partneri fokusiraju na sljedećih pet prioriteta kako bi se dugoročno postigla najveća poboljšanja 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 umesto da napreduje.

- 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 veća.** 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 budžeta zasnovanog na učinku i izvještavanja treba da se obezbijedi što je prije moguće svim članovima Sudskog savjeta 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 celom 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 koordinirati u nekoliko institucija, uključujući Ministarstva pravde i finansija, Sudski i Tužilački savjet, kao i sve sudove i tužilaštva. Jedan od najdjelotvornijih alata za podsticanje 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.

2. UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE

Opšti nalazi

18. Glavni sudski organi upravljanja u Crnoj Gori su Sudski savjet, Tužilački savjet i Ministarstvo pravde. Tradicionalno, MP je bilo glavno upravno telo; 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.

19. 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.

20. Sastav Sudskog savjeta nije osigurao nezavisnost Savjeta. Sudski savjet čine ministar pravde i predsjednik Vrhovnog suda kao članovi po službenoj dužnosti, kao i osam izabranih članova. Četiri člana su sudije koje se biraju na Konferenciji sudija, dok se preostala četiri člana biraju kvalifikovanom većinom u Parlamentu iz reda uglednih pravnika. Konsultativno mišljenje CCJE¹² 10 (2007), preporuke GRECO¹³ i sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava¹⁴ 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 članova Savjeta po službenoj dužnosti može dovesti do nepotrebnog političkom 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 pravosuđem.

21. 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.

¹² Konsultativno vijeće evropskih sudija je savjetodavno telo Savjeta Evrope u oblasti nezavisnosti, nepristrasnosti i kompetentnosti sudija.

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

¹⁴ 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.

22. Oba Savjeta imaju sekretarijate ograničenih kapaciteta za strateško pripremanje i sprovođenje. Glavna nadležnost sekretarijata podrazumijeva 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.

23. 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.¹⁵ 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).

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

25. 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 rješavanje žalbi stranaka; zahtjevi za ubrzanje postupka (tzv. „kontrolni zahtjevi“); 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).

¹⁵ Više detalja je dostupno u pasusima 63 i 64.

Okvir 1 – Menadžerske i sudske funkcije predsjednika sudova u Holandiji

Predsjednici sudova u Holandiji upravljaju sudovima zajedno sa Upravnim odborom suda i menadžerom suda koga imenuje Sudski savjet. Odbor bira i zapošljava sudsko i administrativno osoblje. Međutim, što se sudija tiče, oni daju predlog Sudskom savjetu koji ima poslednju reč, iako uglavnom potvrđuje odluku suda. Odbor takođe može da otpusti administrativno osoblje u skladu sa zakonom o državnim službenicima. Takođe, obezbeđuje administrativnom osoblju neke manje dodatne beneficije. IKT je u nadležnosti Sudskog savjeta. Predsjednik je nadležan za njegovo sprovođenje u sudu. U okviru svojih menadžerskih funkcija i uz saglasnost rukovodilaca odjeljenja suda, oni mogu da utvrde vremenske rokove za tempo parnica, a na osnovu prihvatljivih standarda. Predsjednici imaju ograničenu disciplinsku nadležnost nad sudijama, jer im mogu uputiti samo formalnu opomenu.

Predsjednici (ili Upravni odbor suda na predlog predsjednika) u Holandiji dodjeljuje predmete u sektoru. Oni određuju koji predmeti će se rješavati u kom sektoru na osnovu specijalizacije za određene predmete po sektorima. Oko 80% njihovog vrmeena je posvećeno menadžerskim aktivnostima, a 20% sudskim. Oni mogu da utvrde prioritete kao opšte pravilo, a ne za spisak određenog sudije. Oni mogu promovisati uspostavljanje lokalnih pravila prakse i garancije doslednog tumačenja zakona.

Izvor: M. Fabri, Istraživačka studija o položaju: predsjednika sudova, menadžera sudova, sudijskih pomoćnika i predstavnika za medije u izabranim državama članicama Savjeta Evrope, Savjet Evrope (*Exploratory study on the position of: Court President, Court Manager, Judicial Assistant, and Media Spokespersons in Selected Council of Europe Member States, Council of Europe*), 2013

26. Naponi usmjereni na procjenu unutrašnje organizacije sudova i tužilaštava u cilju povećanja produktivnosti i učinka bili su ograničeni. Sekretarijati Saveta nijesu 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.

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

28. Strateški okvir za reformu pravosuđa bio je fragmentiran, a ciljevi i mere predviđeni različitim strateškim dokumentima nijesu 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.

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

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

31. 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 izveštaji o sprovođenju planova su podnijeti tokom 2017. godine.

32. Zakonske zabrane davanja poklona nijesu adekvatno odražene u Etičkim kodeksima i važećim poslovnicima 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 sudija i Etički kodeks tužilaca sadrže pravila koja regulišu postupak za odbijanje poklona za sudije i tužioce. Kodeksi takođe sadrže detalje o obavezi 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.¹⁶

33. Crnogorci imaju različite stavove o integritetu pravosudnog sistema. U anketi iz 2016. godine¹⁷, 59% građana ispitanika je barem donekle vjerovalo pravosuđu, ali više od 60% korisnika suda i 29% advokata veruje da je korupcija prisutna u pravosuđu.

34. 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 nijesu bile dostupne jedinstvene informacije o izuzećima koje bi tim Funkcionalne analize mogao da analizira.

35. 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,¹⁸ 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 nisu bili dostupni za analizu, jer se čuvaju u pravosudnim institucijama i ne objavljuju se.

2.1. Glavni organi upravljanja pravosuđa Crne Gore

36. Glavni organi upravljanja pravosuđa Crne Gore su Sudski savjet, Tužilački savjet i Ministarstvo pravde. Odnosi između organa upravljanja i izazovi sa preklapanjem odgovornosti su opisani u Opštim nalazima. Podjela nadležnosti između MP i pojedinačnih sudova od 2015. do 2017. godine prikazana je na Grafikonu 1 ispod. Grafikon 2 prikazuje podjelu nadležnosti između MP i DT.

¹⁶ 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 podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama, 21.11.1997.

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

¹⁸ Vidi članove 109 i 110 Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

37. Podjela odgovornosti između organa upravljanja i sudova/DT predstavlja rizik za efikasnu koordinaciju i obavljanje sudijskih funkcija. Ovaj rizik je vidljiv u brojnim oblastima, uključujući upravljanje ljudskim resursima i finansijsko upravljanje. Savjeti su odgovorni za utvrđivanje broja sudija/tužilaca, dok broj zaposlenih u administraciji određuju predsjednici sudova i rukovodioci DT kroz pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Pravilnike odobrava MP, MF, Uprava za kadrove (UZK) i Vlada.¹⁹ Savjeti su također odgovorni za regrutovanje i selekciju sudija/tužilaca i njihovo napredovanje, disciplinske sankcije i prestanak radnog odnosa. Sa druge strane, regrutovanje i selekciju administrativnog osoblja vrši UZK u saradnji sa sudovima/DT. Predsjednici sudova/rukovodioci tužilaštava su odgovorni za vrednovanje učinka, disciplinske sankcije i prestanak radnog odnosa administrativnog osoblja.

38. Počevši od 2015. godine, Savjeti su odgovorni za neke aspekte pripremanja i izvršenja budžeta za čitav sudski i tužilački sistem, ali je činjenica da sudovi i DT nijesu nezavisne potrošačke jedinice za budžetske svrhe narušila je njihovu finansijsku odgovornost.²⁰ Očekivalo se da će ovaj problem biti riješen kada sudovi i tužilaštva postanu prepoznati kao nezavisne potrošačke jedinice sa pristupom SAP-u, što se očekuje tokom 2019. godine.

39. Ostale institucije, kao što su MF, UZK, Uprava za imovinu i Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu također su uticale ne učinak pravosudnog sistema tokom analiziranog perioda. MF je bilo odgovorno za pregovore o budžetu pravosuđa sa Savjetima i praćenje njegovog izvršenja. UZK je bila uključena u regrutovanje i izbor administrativnog sudskog osoblja, kao što je prethodno napomenuto.²¹ Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije bio je odgovoran za organizovanje i sprovođenje početne obuke sudija i tužilaca, kao i za kontinuirane obuke za advokate, notare i izvršitelje. Konačno, Uprava za imovinu je bila odgovorna za upravljanje infrastrukturom u pravosuđu.²²

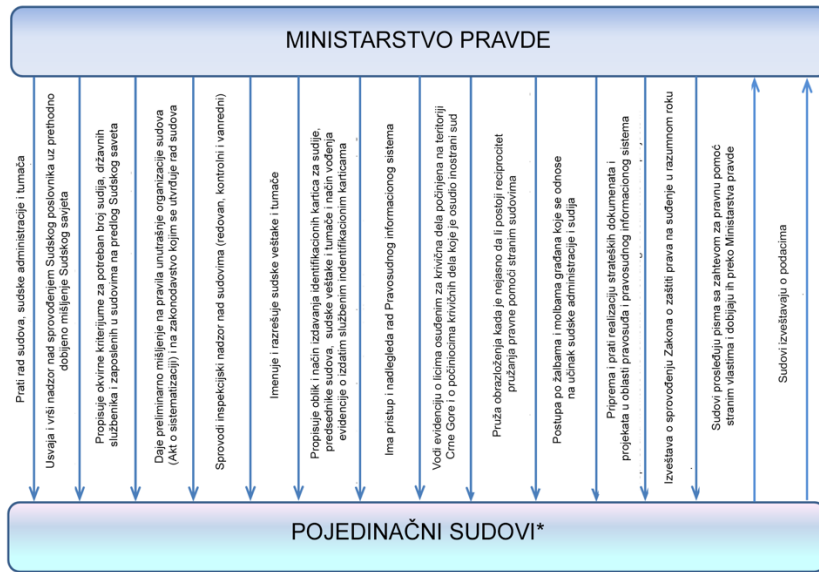
¹⁹ Za više detalja, pogledajte poglavlje o Upravljanju ljudskim resursima.

²⁰ Za više detalja. Pogledajte poglavlje o Finansijskom upravljanju.

²¹ Odgovorna je za objavljivanje upražnjenih radnih mesta administrativnog osoblja i za formiranje komisije za regrutovanje i selekciju, koju čini jedno lice iz redova zaposlenih, jedan zaposlenih iz suda/DT i jedan nezavisni ekspert čija je oblast ekspertize sudstvo/tužilaštvo.

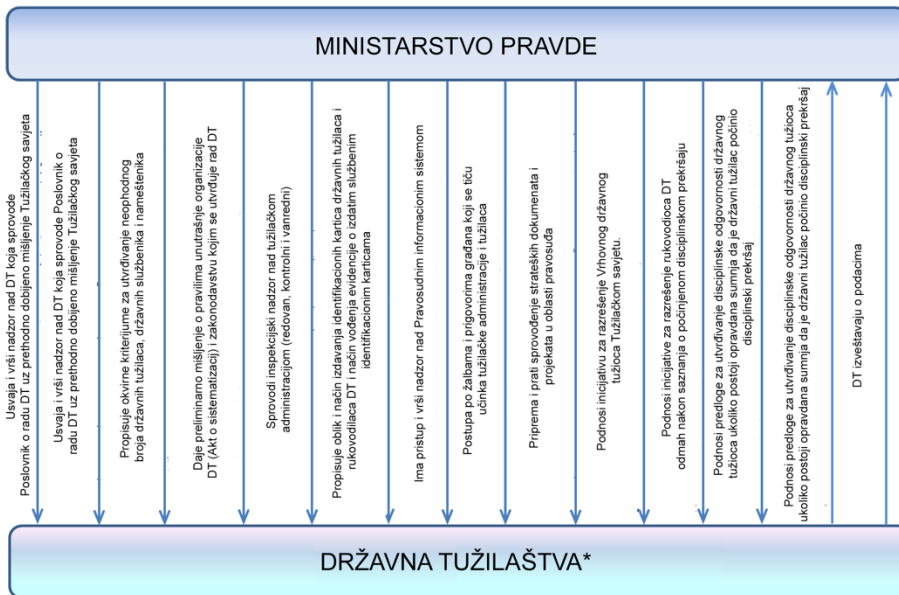
²² Za više detalja, pogledajte poglavlje Upravljanje infrastrukturom ispod.

Grafikon 1- Uloge i odgovornosti Ministarstva pravde u odnosu na sudove



Izvori: Zakon o krivičnom postupku, Službeni list br. 57/2009, 49/2010, 47/2014, 2/2015, 35/2015, 58/2015 i 28/2018; Sudski poslovnik, Službeni list br. 65/2016; Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, Službeni list br. 5/2012, 25/2012, 44/2012, 61/2012, 20/2013, 17/2014, 6/2015, 80/2015, 35/2016, 41/2016, 61/2016, 73/2016, 3/2017, 19/2017, 68/2017, 87/2017 i 28/2018; Zakon o parničnom postupku, Službeni list br. 22/2004, 28/2005, 76/2006, 47/2015, 48/2015, 51/2017 i 75/2017; Zakon o sudovima, Službeni list br. 11/2015; Zakon o sudskim veštacima, Službeni list br. 54/2016; Zakon o tumačima, Službeni list br. 52/2016; Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Službeni list br. 11/2015, 28/2015 i 42/2018; Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Službeni list br. 4/2008 i 36/2013; Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde sa tijelima unutar Ministarstva, mart 2016. godine; Poslovnik Vlade, Službeni list br. 3/2012, 31/2015 i 48/2017.

Grafikon 2 – Uloge i odgovornosti Ministarstva pravde u odnosu na državna tužilaštva



Izvori: Zakon o krivičnom postupku, Službeni list br. 57/2009, 49/2010, 47/2014, 2/2015, 35/2015, 58/2015 i 28/2018; Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, Službeni list br. 5/2012, 25/2012, 44/2012, 61/2012, 20/2013, 17/2014, 6/2015, 80/2015, 35/2016, 41/2016, 61/2016, 73/2016, 3/2017, 19/2017, 68/2017, 87/2017 i 28/2018; Zakon o parničnom postupku, Službeni glasnik br. 22/2004, 28/2005, 76/2006, 47/2015, 48/2015, 51/2017 i 75/2017; Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Službeni list br. 4/2008 i 36/2013; Zakon o Državnom tužilaštvu, Službeni list br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018; Pravilnik o unutrašnjem poslovanju državnog tužilaštva, Službeni list br. 6/2016 i 29/2017; Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde sa tijelima unutar Ministarstva, mart 2016.

2.1.1. Sastav Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta i imenovanje njihovih članova

40. Sudski savjet ima predsjednika i devet članova. Ti članovi su ministar pravde i predsjednik Vrhovnog suda kao članovi po službenoj dužnosti, kao i osam izabranih članova. Četiri izabrana člana su sudije koje bira Konferencija sudija, od kojih su sve sudije i predsjednici sudova članovi, dok se preostala četiri člana biraju kvalifikovanom većinom Skupštine iz redova uglednih pravnikâ. Predsjednika Sudskog savjeta bira SS iz redova članova koji nisu sudije, ali ministar pravde ne može biti predsjednik Savjeta.²³

41. Tužilački savjet čine predsjednik i 10 članova. Zakon o Državnom tužilaštvu, usvojen početkom 2015. godine, propisuje da je TS sastavljen od Vrhovnog državnog tužioca, koji je i predsjednik Savjeta, i sljedećih 10 članova: pet državnih tužilaca koje bira Konferencija državnih tužilaca, četiri istaknuta pravnikâ koje bira Skupština Crne Gore i jedno lice koje imenuje ministar pravde iz reda zaposlenih u MP.²⁴

42. Članovi Savjeta nijesu imali dovoljno menadžerske stručnosti da bi bili uspješni u svojim ulogama. Upoznatost članova sa principima upravljanja bi predstavljala značajnu prednost u integraciji sa administrativnim kancelarijama Savjeta i tumačenju informacija i preporuka. Sudije i tužioci stekli su većinu svog menadžerskog iskustva na radnom mestu. Zbog prirode njihovog posla, predsjednici sudova i rukovodioci DT su imali najveće menadžersko iskustvo, ali pravni okvir onemogućava predsjednicima sudova i rukovodiocima DT da budu članovi Savjeta.

43. Predsjednici oba savjeta su nadgledali obavljanje niza zadataka čiji je cilj osigurati djelotvornost rada savjeta. Pored sazivanja i predsjedavanja sjednicama savjeta, predsjednici su bili odgovorni za cjelokupan rad Savjeta i njegovog Sekretarijata. Predsjednici su imali značajan broj administrativnih funkcija koje bi se mogle delegirati generalnom sekretaru svakog od savjeta.²⁵ Predsjednici su takođe imali važnu ulogu u predstavljanju Savjeta pred Skupštinom i drugim institucijama: imali su pravo da učestvuju u radnim sjednicama Skupštine na kojima su razmatrani predlozi budžeta za njihov Savjet i da prezentuju svoje godišnje izveštaje Skupštini.

2.1.2. Ovlašćenja Savjeta

44. Savjeti imaju širok spektar ovlašćenja da obavljaju „tradicionalne“ i „nove“ funkcije u skladu sa Preporukom CCJE i drugim međunarodnim standardima. Prema CCJE, tradicionalne

²³ Ustav Crne Gore propisuje da je trajanje mandata Sudskog savjeta četiri godine, ali ne definiše trajanje mandata pojedinačnih članova Savjeta. Mandati članova SS istekli su početkom jula 2018. godine. Pošto su opozicione stranke u Skupštini Crne Gore bojkotovale rad Skupštine 2018. godine, bilo je malo vjerovatno da će glasati za bilo koji predlog vladajuće koalicije. To je prijetilo blokadom u procesu imenovanja i opstrukcijom rada čitavog pravosuđa. Da bi se spriječio potencijalni zastoj, Skupština je usvojila izmjene i dopune Zakona o Sudskom savjetu i sudijama kojim je produžila trajanje mandata pojedinih članova Savjeta do imenovanja novih članova. Usvajanje izmjena je podržala Venecijanska komisija.

²⁴ Imenovanje novih članova TS naišlo je na određene prepreke, ali je uspješno završeno u aprilu 2018. godine. Mandat trenutnih članova TS istekao je u januaru 2018. godine. Šest državnih tužilaca i jedan zaposleni Ministarstva pravde su imenovani u januaru 2018. godine. Međutim, Skupština u dva navrata nije uspjela da izglasa spisak četiri istaknuta advokata za preostale članove. Zbog toga je izmijenjen Zakon o Državnom tužilaštvu u februaru 2018. godine kako bi se omogućilo Skupštini da glasa o pojedinačnim kandidatima. Četiri istaknuta advokata su imenovani kao članovi Tužilačkog savjeta u aprilu 2018. godine, čime je završen postupak imenovanja.

²⁵ Predsjednici Savjeta upravljaju radom svog savjeta, potpisuju sve dokumente savjeta i djeluju kao finansijski direktori, odobravajući sva plaćanja sa Savjet i Sekretarijat. Predsjednici savjeta takođe blisko sarađuju sa Generalnim sekretarima Savjeta u svakodnevnom upravljanju institucijama. Predsjednici imaju pravo da predlože kandidata za generalnog sekretara članovima Savjeta. Na kraju godine, Sekretarijat pripremaju godišnji izveštaj o radu Savjeta i izveštaje o unutrašnjoj reviziji, koje odobrava predsjednik. Vidi Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *Službeni list* br. 11/2015, 28/2015 i 42/2018; Član 7 Poslovnika Sudskog savjeta, 2015; Zakon o Državnom tužilaštvu, *Službeni list*, br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018.

funkcije uključuju nadležnosti za imenovanje sudija i druge funkcije upravljanja ljudskim resursima. Nove funkcije odnose se na organe vezane za pitanja upravljanja i budžeta. CCJE ohrabruje pripisivanje i tradicionalnih i novih funkcija upravnim savjetima.²⁶ Pravni okvir Crne Gore je obuhvatio sve aspekte tradicionalnih funkcija kao što su ovlašćenja u izboru sudija i tužilaca, imenovanja, napredovanje, profesionalno vrednovanje, mobilnost i razrješenje, obuka sudija i tužilaca i disciplinske i etičke mere. Tako su obuhvaćene nove funkcije kao što su nadležnosti u pogledu sudske i tužilačke administracije, upravljanje i budžetska pitanja. TS je obuhvatio i tradicionalne i nove funkcije, iako su njegova ovlašćenja u pogledu imenovanja i razrješenja bile nešto slabije nego u slučaju Sudskog savjeta. Iako je Sudski savjet bio ovlašćen da imenuje i razrješava svog sopstvenog predsjednika i predsjednika Vrhovnog suda, Tužilački savjet samo je mogao da predlaže Vrhovnog državnog tužioca, čije ime se podnosi Skupštini.

²⁶ Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE), Mišljenje br. 10(2007) Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) na uvid Komiteta ministara Savjeta Evrope o Savjetu za pravosuđe u službi društva, Strazbur, 23. novembar 2007. godine, para. 46.

Grafikon 3 – Uloge i odgovornosti Sudskog savjeta u odnosu na sudove



* Izvori: Ustav Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 1/2007 i 38/2013-1, Sudski poslovnik, Službeni list Crne Gore br. 65/2016, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Službeni list Crne Gore br. 11/2015, 28/2015 i 42/2018; Zakon o sudovima, Službeni list Crne Gore br. 11/2015; Poslovnik Sudskog savjeta, Službeni list Crne Gore br. 61/2015 i 53/2018.

Grafikon 4 – Uloge i odgovornosti Tužilačkog savjeta u odnosu na DT



* Izvori: Ustav Crne Gore, Službeni list Crne Gore br. 1/2007 i 38/2013-1, Zakon o državnom tužilaštvu, Službeni glasnik Crne Gore br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018, Poslovnik Tužilačkog savjeta, Službeni list Crne Gore br. 67/2015 i 57/2018.

45. Nezavisnost Savjeta od izvršne vlasti mogla je biti ugrožena zbog ograničenih finansijskih ovlaštenja. Savjeti su bili direktni budžetski korisnici koji imaju pravo da planiraju i predlažu budžetska sredstva ne samo za svoj rad, već i za rad sudova i državnih tužilaštava.²⁷ Savjeti su imali relativno slabu pregovaračku poziciju u odnosu na MF, jer nisu bili dio Vlade. Iako je MP možda u boljoj poziciji od Savjeta da pregovara o budžetu sudova sa MF, CCJE favorizuje okvire u kojima Savjeti imaju proširene finansijske nadležnosti.²⁸

46. Finansijska pozicija Savjeta takođe je bila narušena njihovom nedovoljnom pripremom budžeta i pregovaračkim kapacitetima. U procesu pripremanja budžeta, Savjeti obično prikupljaju i jednostavno zbirno prikazuju finansijske predloge sudova i DT bez postavljanja razumnih budžetskih gornjih granica ili utvrđivanja finansijskih prioriteta pravosuđa (vidi poglavlje o Finansijskom upravljanju za više detalja i diskusiju o implikacijama ovakve prakse).

47. U skladu sa preporukama CCJE i GRECO, Savjeti su u periodu od 2015-2017. godine uspostavili nekoliko komisija koje bi podržale njihov efikasan učinak i radi izbjegavanja sukoba između njihovih različitih funkcija. Ove komisije su formirane kao stalna tijela u različitim ograncima Savjeta. SS je uspostavio komisije (vidi Grafikon 5 ispod) čiji rad je podržao zajednički projekat EU i Evropskog savjeta, a koji je započeo 2016. godine.²⁹ Slično tome, formirano je nekoliko komisija u okviru TS (vidi Grafikon 6 ispod). Njihovo formiranje je u skladu sa preporukama GRECO za operativne aranžmane koji sprječavaju prekomjernu koncentraciju moći u istim rukama različitih funkcija koje obavljaju članovi TS.³⁰ Međutim, djelotvornost rada komisija oba Savjeta nije bila vidljiva do kraja 2017. godine.

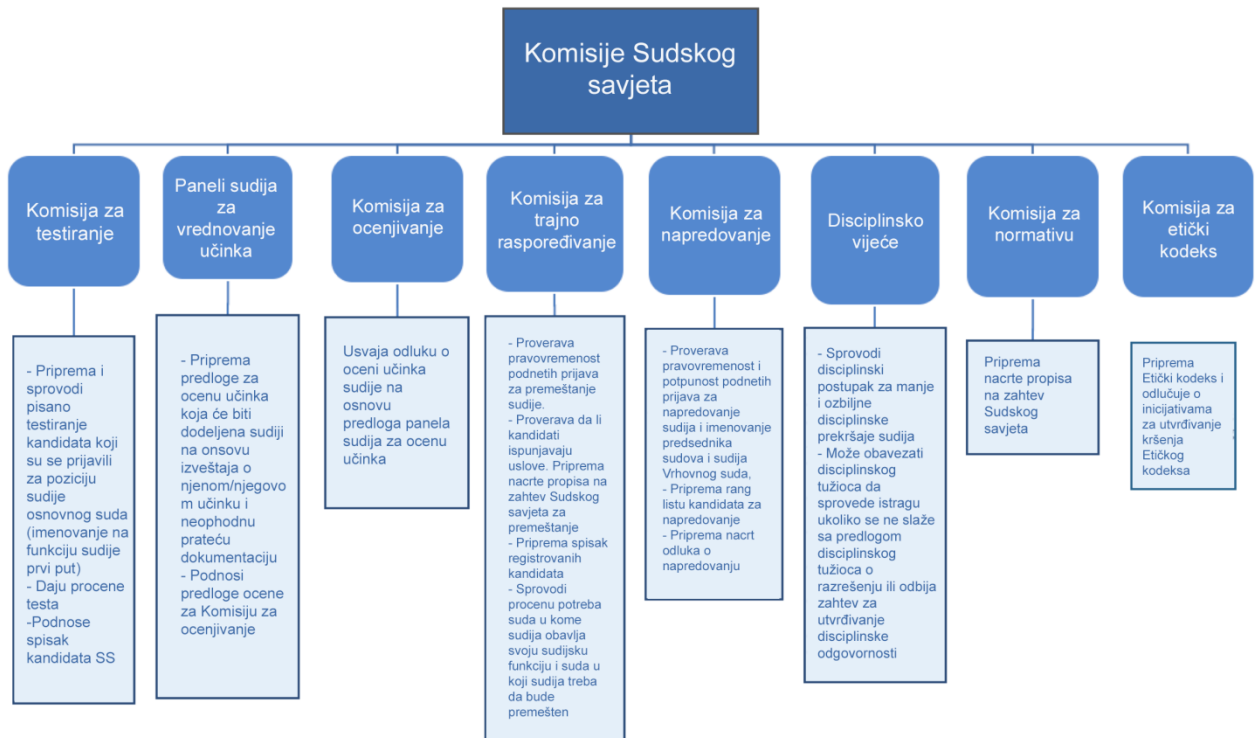
²⁷ Dok SS ima pravo da predloži budžetska sredstva za svoj rad i rad sudova, TS predlaže sredstva za svoj rad i rad državnih tužilaštava. Vidi član 31 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, član 74 Zakona o sudovima i član 179 Zakona o državnom tužilaštvu.

²⁸ Mišljenje br. 10 (2007) Konsultativnog vijeća evropskih sudija upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope o Savjetu za pravosuđe u službi društva. Ovo mišljenje je CCJE usvojilo, Strazbur, 23. novembar 2007. godine, paragraf 75 str. 8.

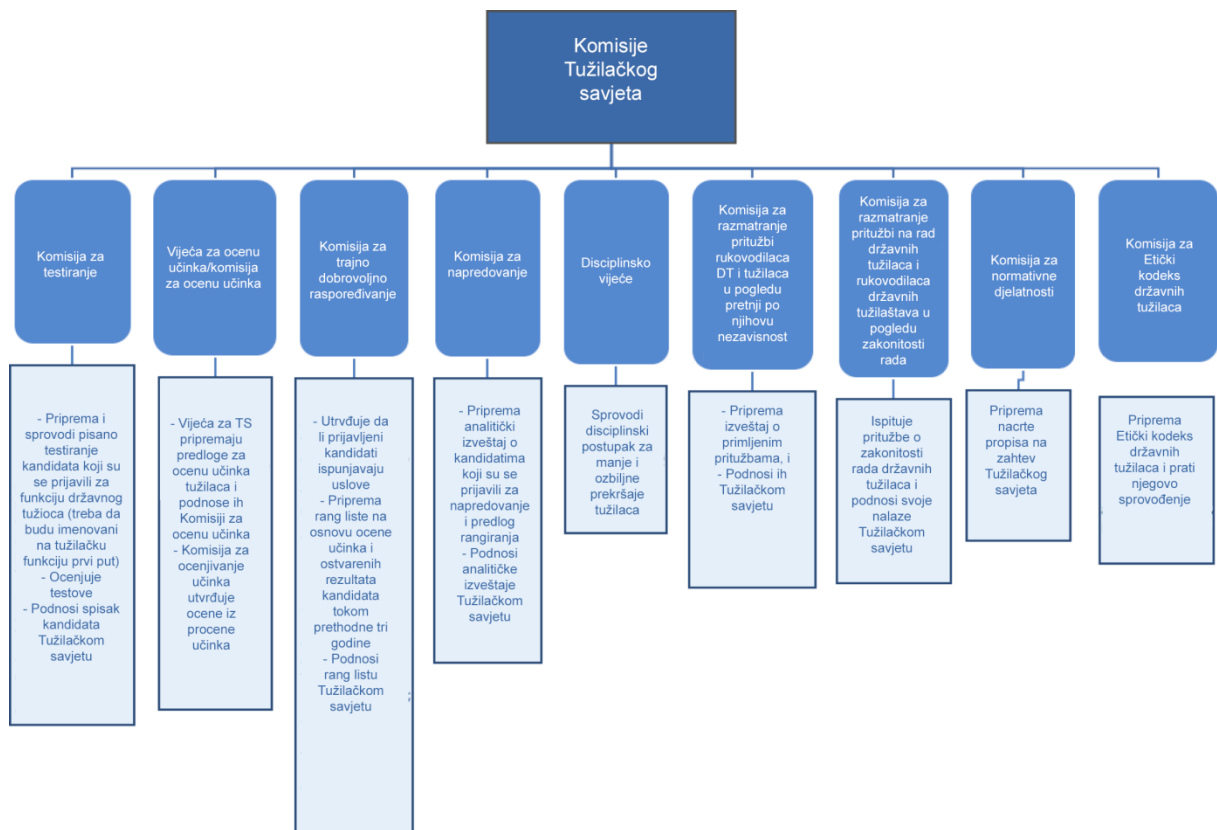
²⁹ EU i Savjet Evrope sprovode trogodišnji zajednički program saradnje „Horizontalni instrument za Zapadni Balkan i Tursku“, koji je pokrenut u Podgorici 24. novembra 2016. godine. Kroz zajednički program EU i Savet Evrope pružaju pomoć vlastima zemalja Zapadnog Balkana, uključujući Crnu Goru, u ostvarivanju veće usklađenosti sa evropskim standardima u tri ključne oblasti: obezbjeđivanje pravde, borba protiv korupcije, ekonomski i organizovani kriminal i borba protiv diskriminacije i zaštita prava osetljivih grupa. Jedan od glavnih ciljeva projekta je jačanje kapaciteta Sudskog savjeta Crne Gore, posebno komisija osnovanih od strane Savjeta u pogledu primjene etičkih kodeksa za sudije, sistema integriteta sudija, kao i njihove disciplinske odgovornosti.

³⁰ Vidi Preporuku VIII Četvrtog kruga evaluacije koju je sproveo GRECO, Sprečavanje korupcije u odnosu na članove parlamenta, sudije i tužioce, Izveštaj o usklađenosti Crne Gore, 2017, str. 9.

Grafikon 5 – Pregled komisija Sudskog savjeta i njihovih zadataka



Grafikon 6 – Pregled komisija Tužilačkog savjeta i njihovih zadataka



48. Savjeti su preduzeli ograničene korake u cilju povećanja transparentnosti svog rada tokom 2015-2017. Ovi koraci su generalno bili ograničeni na objavljivanje nekih informacija na veb stranici Savjeta i nisu uključivali nikakve aktivnosti na terenu. Zaključci i odluke donesene tokom sjednica Savjeta su dostupne na njihovim veb stranicama. Veb stranice takođe sadrže konkurse za upražnjene pozicije za sudije i tužioce, godišnje izveštaje o radu Savjeta i cjelokupno stanje pravosuđa, kao i šestomjesečne planove za popunavanje upražnjenih mjesta i saopštenja za medije, ali ne sadrže odluke o napredovanju, imenovanju ili disciplinskim postupcima.³¹ Komisije Savjeta nijesu postavljale zapisnike sa svojih sjednica na internet.

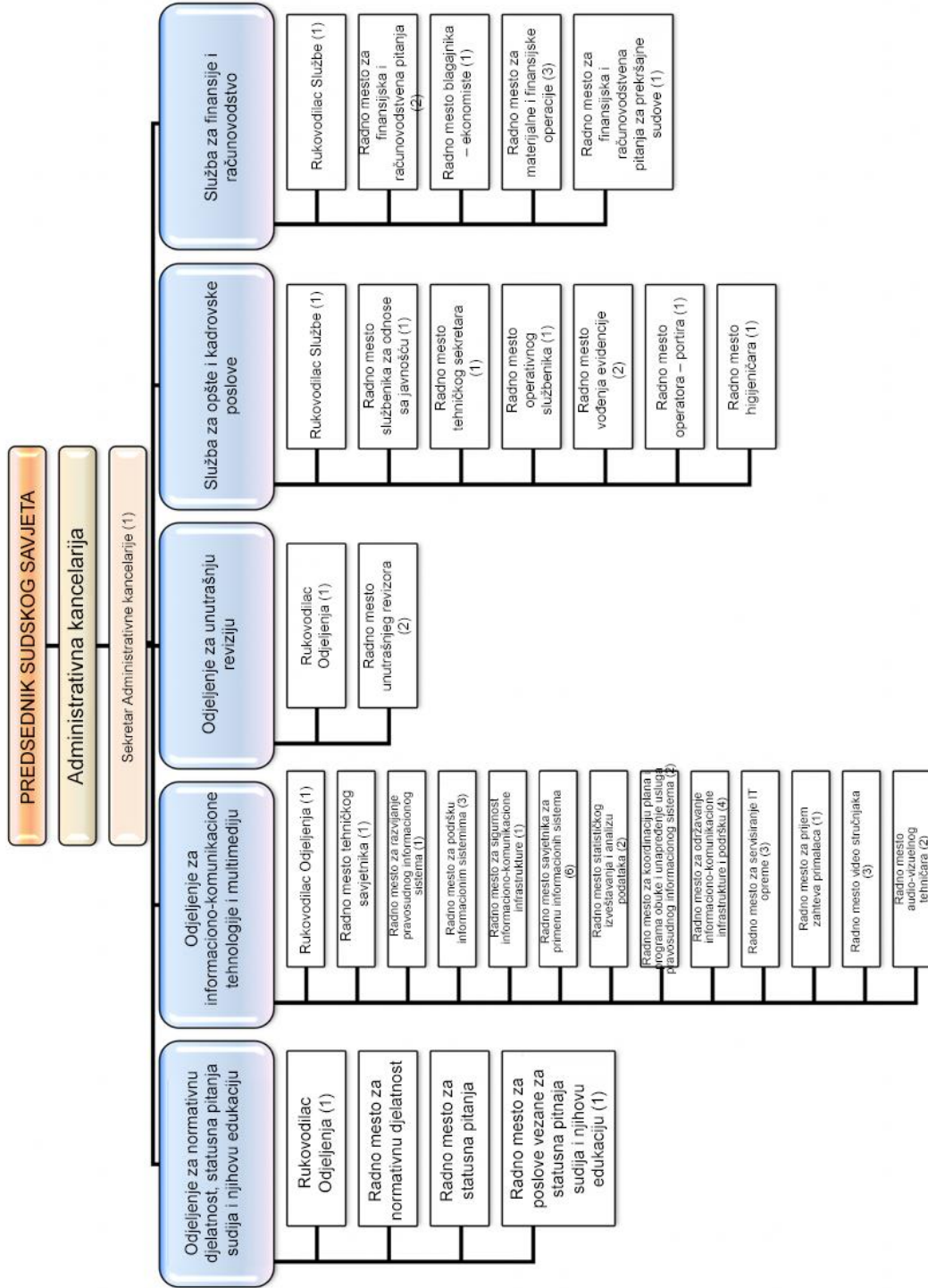
2.1.3. Upravljački kapaciteti u Savjetima

49. Oba Savjeta su osnovala svoje Sekretarijate kao administrativne kancelarije, ali oni nisu u potpunosti popunjeni čak do 2018. godine. CCJE i druga tijela EU i Savjeta Evrope naglasili su potrebu da Savjeti, kao organi upravljanja, imaju administrativne kancelarije koje će omogućiti uspješno izvršavanje zadataka administracije i upravljanja. Oba Savjeta su usvojila pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji njihovih sekretarijata.³² Sekretarijat SS ima popunjena 41 od 54 planirana radna mesta, dok je u Sekretarijatu TS popunjeno 16 od planiranih 26 radnih mesta, u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Organigrami Sekretarijata Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta su prikazani na Grafikonu 7 i Grafikonu 8 ispod.

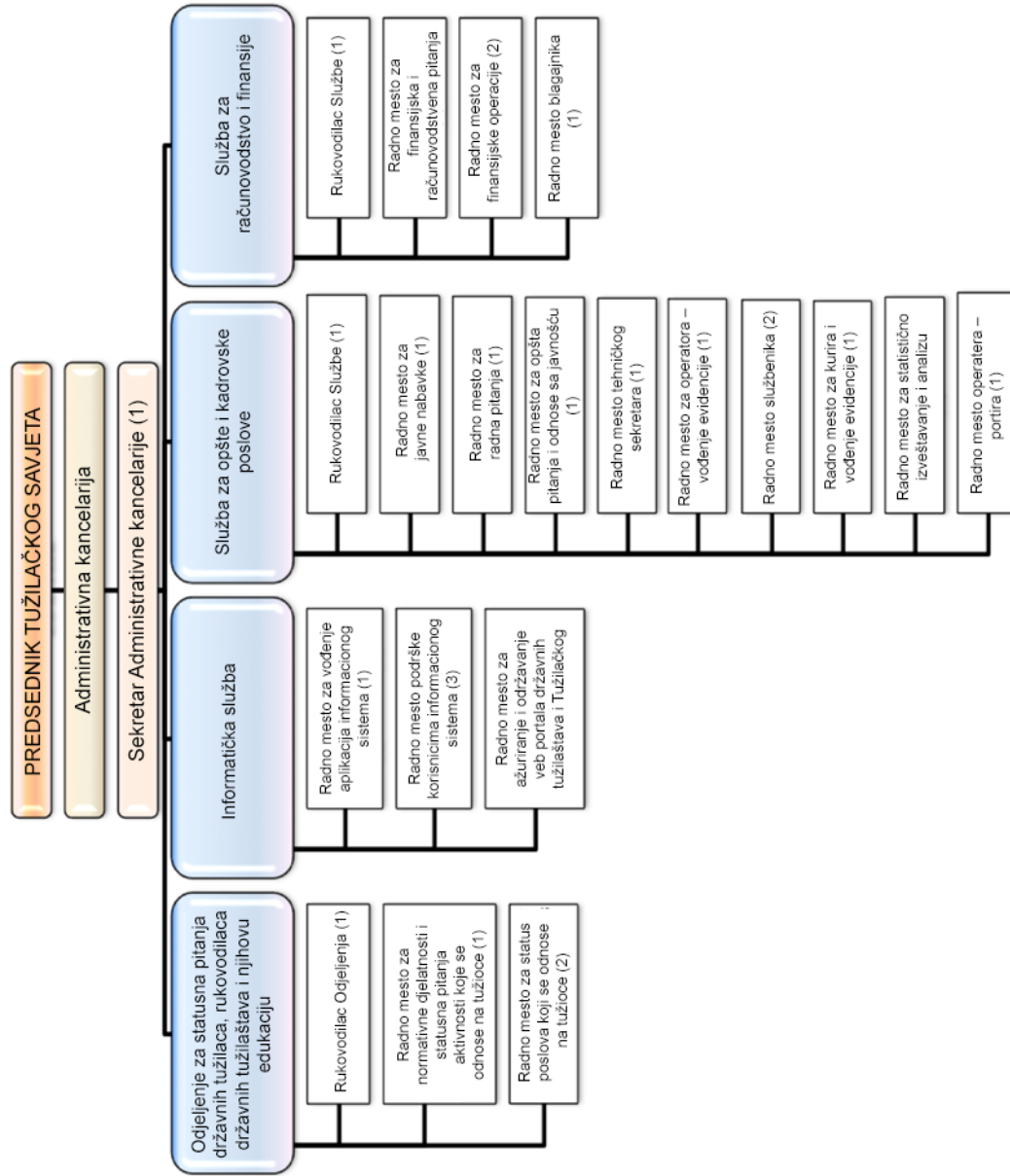
³¹ Evropska komisija, *Crna Gora 2018 Prateći izveštaj Komunikacije Komisije Evropskom parlamentu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Komitetu regija 2018 Komunikacija o politici proširenja EU* {COM(2018) 450 konačno}, str. 15.

³² Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Sekretarijata Sudskog savjeta, Sudski savjet, novembar 2016; Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Sekretarijata Tužilačkog savjeta, Tužilački savjet, jul 2015. godine i izmijenjen u septembru 2017.

Grafikon 7 – Organizaciona struktura Sudskog savjeta



Grafikon 8 – Organizaciona struktura Tužilačkog savjeta



50. Sekretarijati Savjeta izvršili su niz administrativnih zadataka u periodu od 2014-2017. godine, iako su imali ograničene kapacitete vezane za izradu i sprovođenje politika. Njihove glavne administrativne odgovornosti uključivale su vođenje registara o sudijama i tužiocima i pružanje administrativne podrške radu Savjeta i njihovih komisija (vidi Okvir 2). Savjeti, međutim, nisu imali dovoljno kapaciteta da se posvete funkcijama analize politika, kao što su planiranje upravljanja ljudskim resursima i stručno usavršavanje sudija i tužilaca. U periodu od 2015-2017. godine, svaki Savjet je planirao da ima samo četiri zaposlena koji bi se bavili pitanjima ULJR za sve sudove/DT. Savjeti su također imali veoma ograničen broj zaposlenih koji su se bavili finansijskim planiranjem i praćenjem izvršenja budžeta.

Okvir 2 – Organi Sekretarijata Sudskog savjeta i Sekretarijata Tužilačkog savjeta

Sekretarijat Sudskog savjeta:

Vrši stručne, finansijske, administrativne, IT, analitičke i druge poslove Sudskog savjeta i aktivnosti od zajedničkog interesa za sudove, uključujući sledeće:

- vodi evidenciju podataka o sudijama i sudijama porotnicima i druge evidencije, uključujući i one o administrativnim i finansijskim podacima koji se odnose na članove Sudskog savjeta;

- obavlja administrativne poslove za Konferenciju Komisije za praćenje sprovođenja Etičkog kodeksa za sudije, Komisiju za lutrije za regulatorne poslove i druge komisije osnovane u skladu sa članom 26 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama;

- pruža administrativnu podršku u vezi sa sjednicama Sudskog savjeta;

- predlaže Sudskom savjetu Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji nakon preliminarno dobijenog mišljenja Ministarstva i nadležnih organa i predlaže izmjene Poslovnika Sudskog savjeta;

- priprema nacrt plana upražnjenih radnih mjesta za sudije i nacrt godišnjih i periodičnih izveštaja i dostavlja ih predsjedniku SS i sudovima; priprema statističke izveštaje o radu Sekretarijata i SS;

- obavlja poslove koji se odnose na informacione i komunikacione tehnologije i multimedije, kao što je održavanje sve komunikacijske i računarske opreme u sudovima, priprema strateških dokumenata vezanih za primjenu informacione i komunikacione tehnologije u sudovima i audio-vizuelne opreme;

Sekretarijat Tužilačkog savjeta:

Vrši stručne, finansijske, administrativne, IT, analitičke i druge poslove Tužilačkog savjeta i aktivnosti od zajedničkog interesa za sve DT, uključujući sledeće:

- vodi evidenciju o državnim tužiocima i rukovodiocima državnih tužilaštava i druge evidencije, i takođe vodi računa o njenim pravilnostima i drugim registrima;

- obavlja administrativne poslove za Konferenciju državnih tužilaca, Komisiju za Etički kodeks za državne tužioce i druge komisije osnovane u skladu sa članom 36 Zakona o državnom tužilaštvu;

- pruža administrativnu podršku u vezi sa sjednicama Tužilačkog savjeta;

- predlaže Tužilačkom savjetu Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji nakon preliminarno dobijenog mišljenja od Ministarstva i nadležnih organa;

- priprema nacrt plana upražnjenih radnih mjesta za državne tužioce i nacrt godišnjih i periodičnih izveštaja o radu DT i VDT i podnosi ih predsedniku TS; priprema statističke izveštaje o radu Sekretarijata i TS;

- obavlja poslove koji se odnose na informacione i komunikacione tehnologije, kao što je održavanje sve računarske opreme u DT i pružanje podrške korisnicima u svakodnevnom radu sa softverskim aplikacijama, pripremanje i prezentovanje audio-

- obavlja finansijske i računovodstvene poslove, kao što su priprema predloga budžeta za SS, kontrolisanje finansijskog poslovanja sudova, priprema finansijskog plana, izrada nacrtu potrebnih sredstava za sudove i Sudski savjet, raspodela sredstava sudovima, praćenje plaćanja sudskih taksi;

- daje mišljenja o nacrtima zakona u oblasti pravosuđa;

- postupa po zahtjevima za slobodan pristup informacijama;

- obavlja poslove unutrašnje revizije i dostavlja ih predsedniku Sudskog savjeta.

vizuelnih materijala;

- obavlja finansijske i računovodstvene poslove, kao što su priprema predloga budžeta za TS, Sekretarijat TS i za svako DT, kontrolisanje finansijskog poslovanja DT, priprema finansijskog plana, distribucija sredstava DT, obavljanje analitičkih i finansijskih zadataka koji se odnose na nadgledanje finansiranja DT;

-postupa po zahtevima za slobodan pristup informacijama.

51. Savjeti nijesu imali generalnog direktora ili upravnog direktora u periodu od 2014-2017. godine. Umjesto toga, svaki Savjet imao je sekretara čija je uloga bila fokusirana uglavnom na administrativne zadatke i koji je imao samo ograničen stepen ovlašćenja. Oba sekretara su pravnici po obrazovanju i iskustvu. Sektorima i odjeljenjima uspostavljenim u okviru Sekretarijata rukovodili su rukovodioci zaduženi za koordinaciju i nadgledanje rada njihovih zaposlenih, a koji su izvještavali njihovog sekretara. Kriterijumi za izbor ovih pozicija, osim sekretara Sekretarijata Tužilačkog savjeta i rukovodioca Odjeljenja za informaciono-komunikacione tehnologije i multimediju Sekretarijata Tužilačkog savjeta, nijesu uključivali prethodno iskustvo u upravljanju.

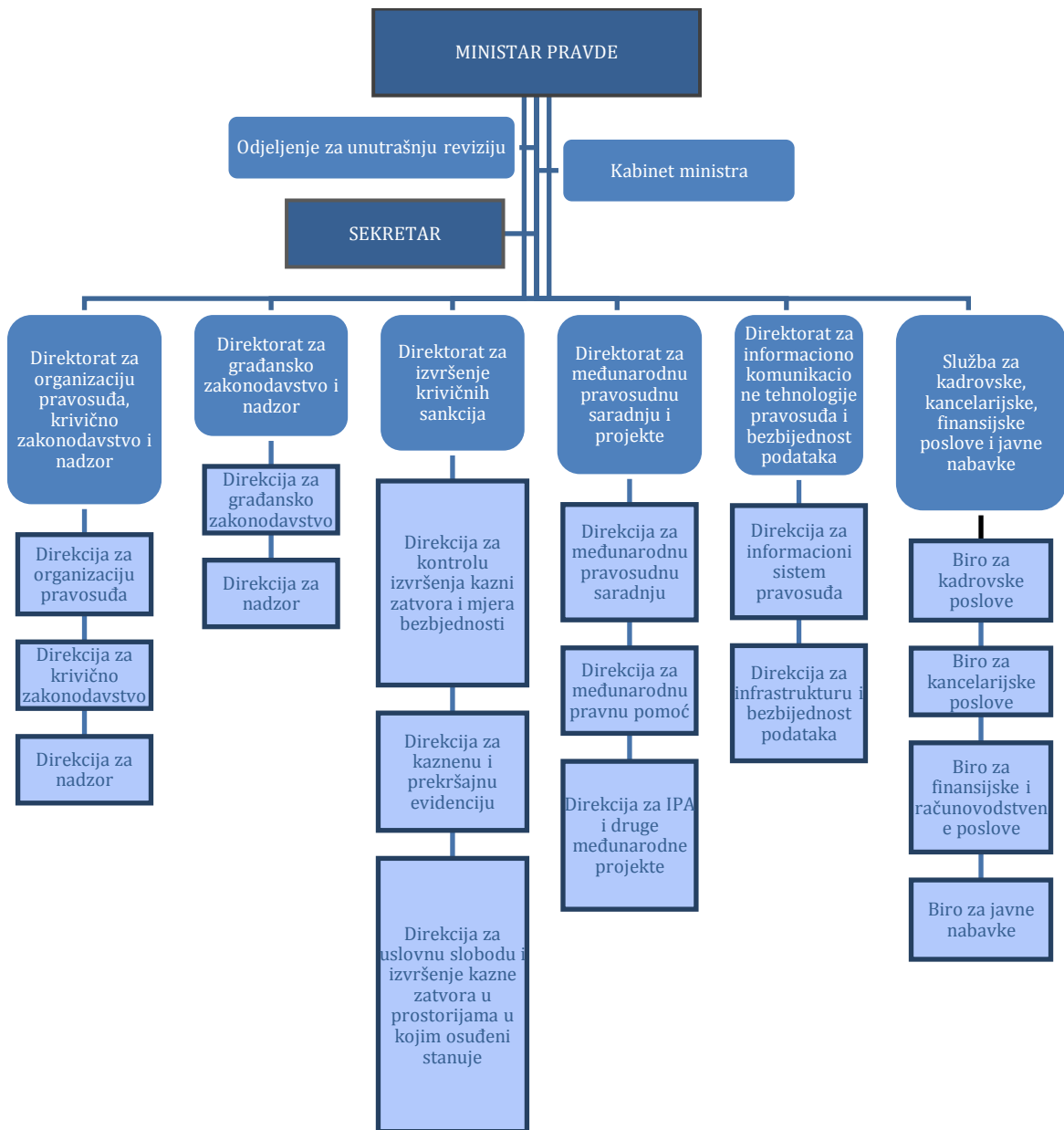
2.1.4. Struktura i kapaciteti Ministarstva pravde

52. Počevši od 2016. godine, MP je imalo osam organizacionih jedinica i jedan upravni organ, Zavod za izvršenje krivičnih sankcija. Pet organizacionih jedinica su bili direktorati na čelu sa generalnim direktorima. Svaki direktorat se sastojao od dvije ili tri jedinice, koje su vodili odgovarajući rukovodioci. Osim direktorata, MP je imalo i Odjeljenje za unutrašnju reviziju, Kabinet ministra i Službu za kadrovske, kancelarijske, finansijske poslove i javne nabavke (vidi Grafikon 9 ispod).

53. Zavod za izvršenje krivičnih sankcija je organ uprave u okviru MP, koji je samo indirektno uticao na rad pravosuđa. Zavod je organ uprave u MP od 2012. godine.³³ Nadležnost Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija je ograničena na izvršenje različitih vrsta krivičnih sankcija. Prema važećem Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MP, postoji osam jedinica, uključujući četiri jedinice za različite vrste zatvora i jedna jedinica za obuku njihovih zaposlenih.

Grafikon 9 – Organizaciona struktura Ministarstva pravde

³³ Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, Službeni list br. 5/2012, 25/2012, 44/2012, 61/2012, 20/2013, 17/2014, 6/2015, 80/2015, 35/2016, 41/2016, 61/2016- ispravka, 73/2016, 3/2017, 19/2017, 68/2017 i 87/2017.



54. Čini se da je MP imalo nedovoljan broj zaposlenih tokom razmatranog perioda, s obzirom na njegove odgovornosti u pogledu reforme. Na primer, u 2017. godini, MP je imalo 62 zaposlenih sa punim radnim vremenom, a bilo je još 490 zaposlenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija. Ovi brojevi su znatno niži od onih predviđenih pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, koji je predviđao 126 zaposlenih za MP i 576 zaposlenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija.³⁴ Nije bilo dostupnih podataka o broju konsultanata ili zaposlenih na određeno vreme u MP, ali iz podataka koji su bili dostupni, izgleda da kadrovski obrazac u 2017. godini nije bio dovoljan za izvršenje svih zadataka MP utvrđenih Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, Akcionim planovima za poglavlja 23 i 24, Strategijom reforme pravosuđa (2014-2018), Strategijom za izvršenje krivičnih sankcija (2017-2021) i Strategijom informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa (2016 - 2020).³⁵

55. Neke organizacione jedinice MP su restrukturirane u 2017. godini kako bi se ostvarili ciljevi i izvršile aktivnosti navedene u strateškim dokumentima.³⁶ Bivši Direktorat za pravosuđe bio je podijeljen na dva posebna direktorata: Direktorat za organizaciju pravosuđa, krivično zakonodavstvo i nadzor i Direktorat za građansko zakonodavstvo i nadzor. Ovo je urađeno kako bi se poboljšao nadzor rada sudova, DT i notara i ubrzalo kodifikovanje građanskog prava.³⁷ Pored toga, IKT služba je postala Direktorat za IKT pravosuđa i bezbjednost podataka, za centralizovano uparvaljanje IKT.³⁸ Od 2018. godine, samo 21% odobrenih radnih mjesta je popunjeno u Direktoratu za IKT, što nije zadovoljilo potrebe Strategije za informaciono-komunikacione tehnologije pravosuđa (2016-2020).³⁹ Konačno, bivše odjeljenje zaduženo za planiranje, programiranje i sprovođenje međunarodno finansiranih projekata spojeno je sa Direktoratom za međunarodnu saradnju u pravosuđu i projekte. Izvještajem iz 2017. godine je zaključeno da ovo spajanje nije praćeno opredjeljivanjem odgovarajućih resursa za sprovođenje tako ambicioznog zadatka.⁴⁰

56. Većina zaposlenih u MP ima iskustva u pravosuđu i dobro je pozicionirana za sprovođenje zakonskih/normativnih zadataka, ali analitički kapaciteti MP gotovo da i nisu postojali. Lica koja su intervjuisana za potrebe Funkcionalne analize navode da su državni službenici uključeni u izradu nacrtu zakona imali odgovarajuće kvalifikacije, polizili su pravosudni ispit i imaju relevantno iskustvo u državnoj službi.

³⁴ Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva pravde sa administrativnim organima u okviru Ministarstva pravde za 2017. godinu, str. 4.

³⁵ *Ibid.*, str. 4.

³⁶ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde sa administrativnim organima u okviru Ministarstva pravde, avgust 2017.

³⁷ *Ibid.*, str. 117.

³⁸ *Ibid.*, str.119.

³⁹ Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima u nadležnosti Ministarstva pravde sa administrativnim organima u okviru Ministarstva pravde za 2017. godinu, str. 19.

⁴⁰ *Ibid.*, str. 118.

2.2. Djelotvornost organizacionog upravljanja

2.2.1. Unutrašnja organizacija sudova i državnih tužilaštava

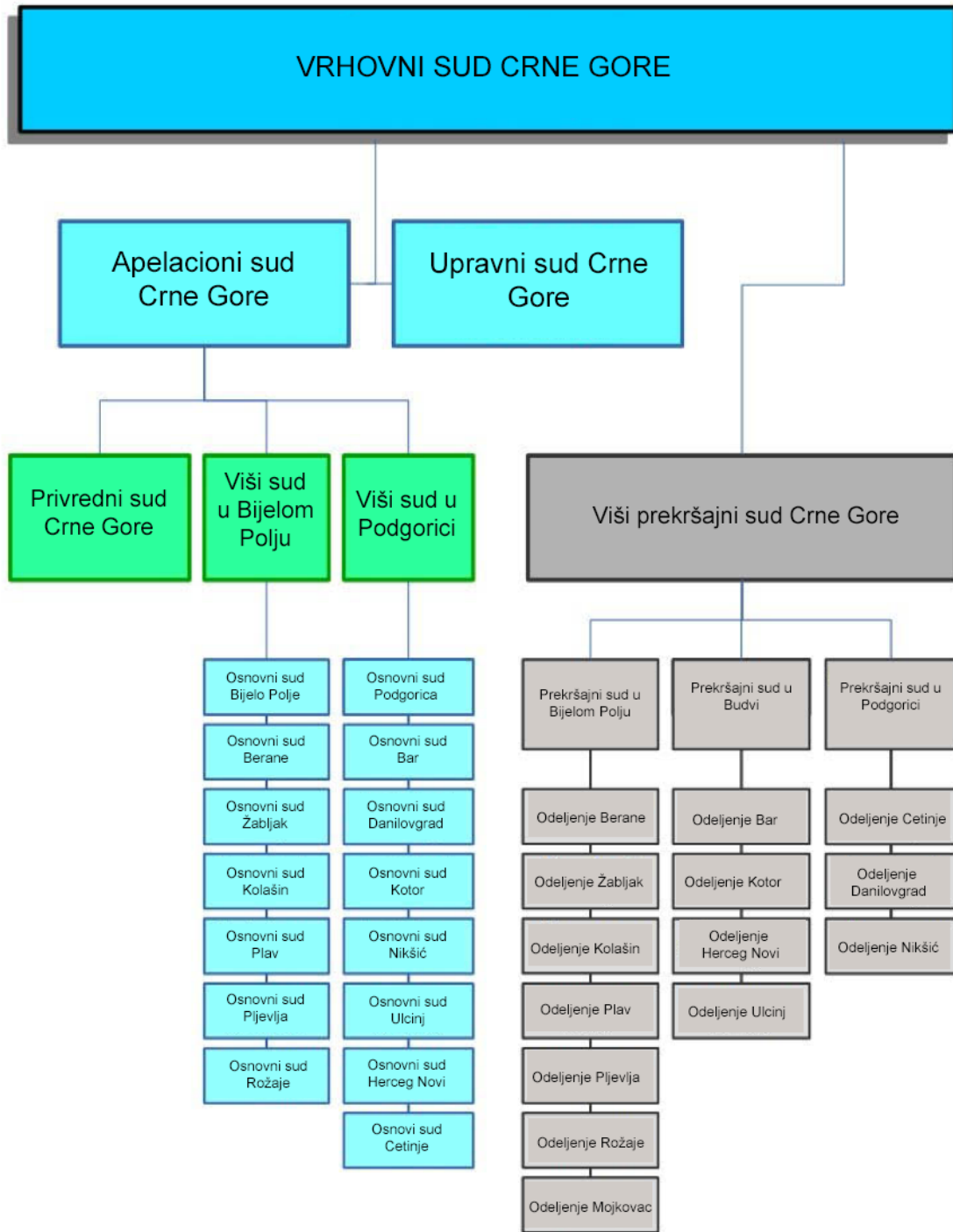
57. Organizacija sudova uspostavljena je Zakonom o sudovima koji je usvojen 2015. godine. Glavne promjene uvedene ovim zakonom bile su uspostavljanje sudova za prekršaje i uspostavljanje jednog privrednog suda za čitavu teritoriju Crne Gore. Trenutno, Crna Gora ima 15 osnovnih sudova opšte nadležnosti, dva viša suda, tri suda za prekršaje, jedan Viši sud za prekršaje, Privredni sud, jedan Apelacioni sud, Upravni sud i Vrhovni sud (vidi Grafikon 10 ispod). Postoji 13 osnovnih tužilaštava, dva viša državna tužilaštva, jedno Specijalno državno tužilaštvo i Vrhovno državno tužilaštvo (vidi Grafikon 11Grafikon 10 ispod).

58. Iako je smanjenje broja sudova kroz racionalizaciju pravosudne mreže bilo prioritet reforme pravosuđa, malo je postignuto tokom perioda od 2014-2017. Strategije reforme pravosuđa za period od 2007-2012. godine i od 2014-2018. godine predviđale su racionalizaciju pravosudne mreže kao jedan od njihovih prioriteta. U decembru 2016. godine, Vlada je usvojila novi Srednjoročni plan za racionalizaciju pravosudne mreže za period od 2017-2019. godine, ali tokom 2018. godine nije bilo moguće utvrditi konačne rezultate tog plana. Odgovorna tijela za sprovođenje plana racionalizacije bila su TS, SS, MP i Vlada i Skupština Crne Gore, jer bi nova mreža zahtijevala zakonodavne promjene.⁴¹

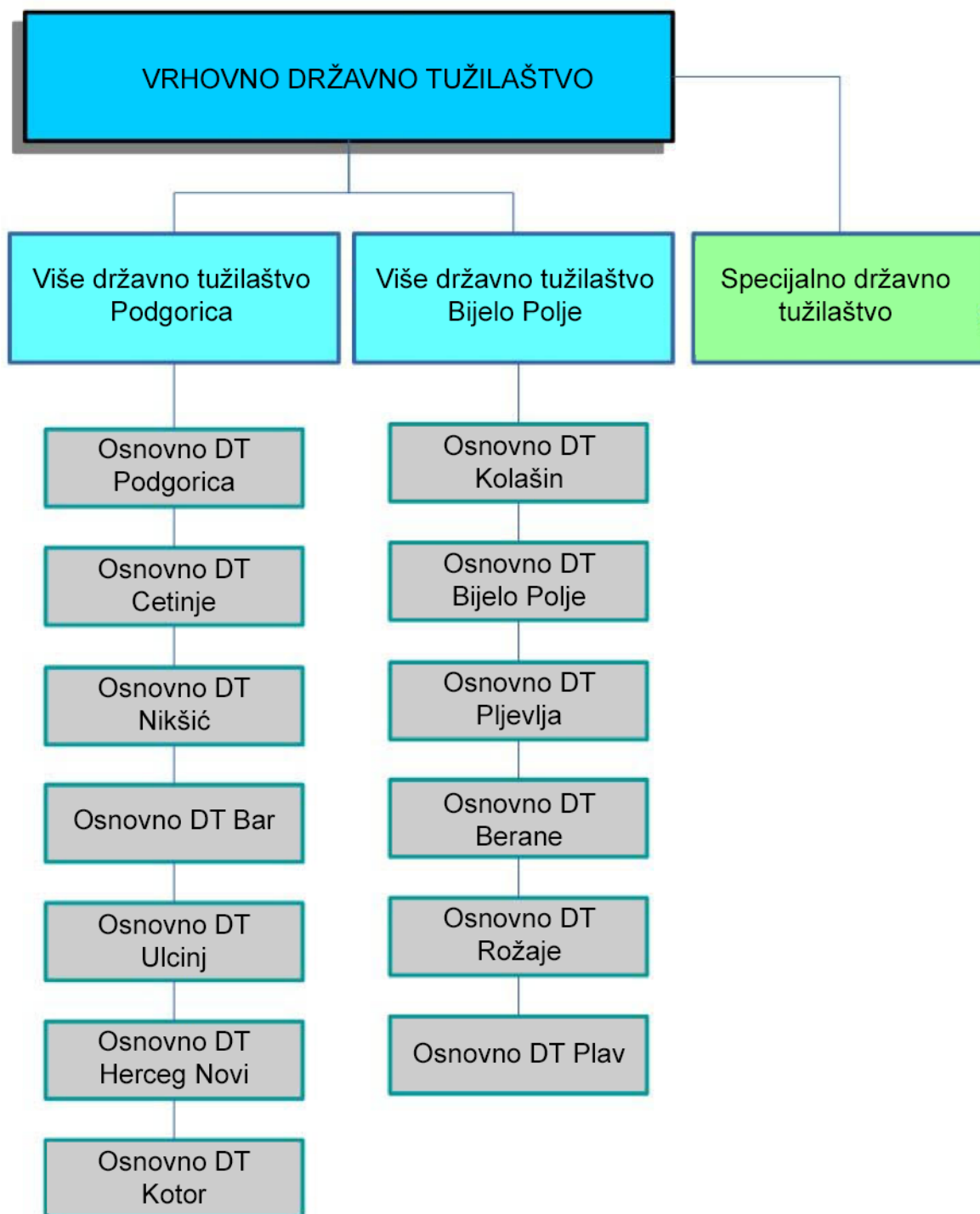
Aneks 1 ove Analize sadrži detaljan opis organizacije pravosuđa Crne Gore, i istorijat nedavno sprovedenih reformi u sistemu.

⁴¹ Na primjer, Zakon o sudijama bi trebao biti izmijenjen u odnosu na minimalni broj sudija po sudu. Zakon o Državnom tužilaštvu bi trebao biti izmijenjen kako bi odražavao izmjene uvedene Zakonom o sudovima, s obzirom da se DT osnivaju za područje jednog ili više osnovnih sudova.

Grafikon 10– Organizacija sudova u Crnoj Gori



Grafikon 11 – Organizacija tužilačke službe u Crnoj Gori



59. Ključno rukovodstvo sudova/DT sastoji se od predsjednika sudova, rukovodilaca DT i, u većim sudovima, generalnih sekretara. Od predsjednika sudova i rukovodilaca DT se takođe očekuje da oko 30 procenata svog vremena provode kao sudije/tužioc. Generalni sekretari treba da obezbijede administrativnu i logističku podršku koja treba da bude dostupna njihovom sudu ili DT. Unutrašnja organizacija sudova i DT je regulisana pravilnikom.

Predsednik suda/rukovodilac DT je odgovoran za upravljanje unutrašnjom organizacijom sudova/DT. Pored toga, predsednici sudova i rukovodioci DT nastavljaju da rade kao sudije i tužioc.

60. Administrativni zadaci oduzeli su predsjednicima sudova i rukovodiocima DT previše vremena, tako da nisu mogli da upravljaju radom osoblja sudova ili tužilaštava. Predsjednici sudova i rukovodioci DT su odgovorni za organizovanje rada svojih sudova i DT, dodjeljivanje zadataka i praćenje njihovog izvršenja. Oni su takođe odgovorni za određena pitanja upravljanja ljudskim resursima i finansijskog upravljanja (npr. zahtevi za godišnji odmor zaposlenih, izdavanje naloga za plaćanje, itd.). Predsjednici sudova takođe su morali da se bave zahtjevima za pravnu pomoć i žalbama stranaka u vezi sa sudskim postupcima i zahtjevima za ubrzanje procesuiranja predmeta. Predsjednici sudova i rukovodioci DT će imati još veće dužnosti kada se nadležnost finansijskog upravljanja u potpunosti prenese na sudove i DT.

61. Prethodno iskustvo u upravljanju nije bilo potrebno za glavne rukovodioce u pravosudnog sistemu. Nedostatak zahtjeva za upravljanje i nedostatak formalnih obuka za rukovodstvo sudova i DT identifikovani su kao problem u Strategiji upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama za period od 2016-2018. godine.⁴² Tokom perioda od 2014-2017. godine, sekretari sudova i DT morali su da imaju prethodno iskustvo kao savjetnici, ali savjetnici takođe nisu morali da imaju menadžersko iskustvo. Menadžersko iskustvo takođe nije bilo potrebno za predsjednike sudova, pod uslovom da uspješni kandidati predlože adekvatan program rada i da je njegov/njen rad u ulozi sudije ocijenjen kao adekvatan.

62. Velike sistemske promjene smanjile su potrebu za tolikim brojem sudija. Ove promjene su uključivale uvođenje tužilačke istrage počevši od 2011. godine. Ova promjena značajno je smanjila radno opterećenje sudija krivičara, što je dovelo do smanjenja broja sudija za krivična djela i povećanje broja sudija raspoređenih na građanskim i radnim predmetima. Na primjer, broj sudija krivičara u Osnovnom sudu u Podgorici je smanjen sa 16 u 2009. godini na samo 6 u 2018. godini. Uvođenje javnih izvršitelja i proširenje opsega posla notara takođe je smanjilo potrebu da se sudije bave izvršnim i vanparničnim predmetima.⁴³ Sa druge strane, DT su morala da povećaju broj i kapacitete svojih zaposlenih kako bi zadovoljili potrebe tužilačke istrage.

63. Sistemski napori da se procijeni odnos između unutrašnje organizacije sudova i njihove produktivnosti i učinka su bili ograničeni. Sekretarijat Sudskog savjeta nije imao kadrovskih i tehničkih kapaciteta za vršenje nadzora nad poboljšanjem pružanja sudskih usluga. Umjesto toga se fokusirao na procjenu ekonomske i organizacione održivosti malih sudova i pokušao je da utvrdi minimalan broj sudija potrebni za ekonomsku održivost. Ovo je važno pitanje, jer male institucije ne mogu da smanje svoje operativne troškove zanemarivanjem zakonski propisanih sistema upravljanja, npr. za budžetiranje, računovodstvo, nabavku, kadrovska pitanja ili revizije.

⁴² Strategija upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama, 2016-2018, Crna Gora, 2016.

⁴³ U aprilu 2015. godine usvojene su Izmjene i dopune Zakona o vanparničnom postupku koje stvaraju uslove za prenošenje ostavinskih predmeta sa osnovnih sudova na notare. U martu 2014. godine, ministar pravde je usvojio odluku kojom je određen početak aktivnosti javnih izvršitelja, dok su prvi javni izvršitelji počeli sa radom u aprilu ove godine.

64. Potreba za specijalizacijom sudija i tužilaca u određenim vrstama predmeta ponekad se sukobljava sa procedurama kojima se osigurava nepristrasnost, posebno u manjim sudovima i DT. Sudovi i tužilaštva su imali sudije i tužioce koji su se specijalizovali za određene vrste predmeta. Međutim, zahtjev za slučajnu raspodjelu predmeta znači da sudije i tužioci ne mogu uvijek ograničiti svoj broj predmeta na oblast svoje ekspertize. Usklađivanje potrebe za specijalizacijom i obezbjeđivanje nasumičnog dodjeljivanja predmeta bilo je naročito izazovno u manjim sudovima, kao što su sudovi u Žabljaku, Kolašinu i Plavu koji su imali po tri sudije.

65. Nedovoljna pažnja posvećena je organizacionim inovacijama koje bi mogle da pomognu u postizanju efikasnosti u radu sudova/DT. Primjeri organizacionih inovacija u drugim zemljama prikazani su u Okvir 3 ispod.

Okvir 3 –Uvođenje pripremnih odjeljenja

Organizacione inovacije koje su proizvele pozitivne rezultate u nekim zemljama uključuju uvođenje pripremnih odjeljenja. Glavna svrha ovih odjeljenja je da osiguraju da su stranke dobro pripremljene za ročišta, u smislu donošenja potrebne dokumentacije i osiguravanja da stranke razumiju procedure. Pripremna odjeljenja su bila efikasan način da se osigura da su predmeti spremni za ročište, uz istovremeno smanjenje opterećenja sudija administrativnim poslovima. U takvim odjeljenjima obično rade sudijski pomoćnici koji su posvećeni provjeri ispunjavanja proceduralnih zahtjeva, istraživanju predmeta i pronalaženju primjera sudske prakse za sudije, izradi sudskih odluka i izračunavanju sudskih taksi. Francuska je odredila posebnog sudiju (juge de mise en état) za pripremu građanskih parnica, a zemlje običajnog prava često dodjeljuju pripremni rad kvalifikovanom ne-sudijskom članu osoblja.

Svo sudsko osoblje treba da ima pristup detaljnim podacima o radu suda i trajanju postupka. Na primjer, u Danskoj (Okružni sud Esbjerg) – sudska statistika se interno koristi od strane menadžera suda za vrednovanje i praćenje vremena za obradu svakog predmeta i produktivnost suda. U Finskoj (Regionalni upravni sud Turku) – statistika se izrađuje mjesečno i šalje elektronskom poštom svim sudskim službenicima. Svaki sud objavljuje godišnje izveštaje koji sadrže informacije o vremenskim okvirima i primenjenim strategijama.

Izvor: CEPEJ, Zbornik „Najbolje prakse“ u upravljanju vremenom u sudskim postupcima, Strazbur, decembar 2006.

2.2.2. Upravljanje predmetima u radu i opterećenjem

66. Opterećenje među sudijama i tužiocima nije bilo ravnomerno raspoređeno. Najveći broj predmeta po sudiji u 2016. godini zabilježen je u Osnovnom sudu u Nikšiću, koji je imao gotovo dvostruko veći broj predmeta od Osnovnog suda u Pljevljima, koji je imao najmanji broj predmeta. Varijacije između DT u broju predmeta po tužiocu su takođe bile značajne, tako da su neka DT imala dva puta više predmeta. Najveći broj predmeta po tužiocu u osnovnim DT u 2016. godini zabilježen je u Kotoru (149),⁴⁴ a najniži u Bijelom Polju (73).

67. Uprkos početnim naporima, metodologija ponderisanja predmeta još uvek nije uvedena, što je rezultiralo nejednakom raspodjelom radnog opterećenja u sudovima/DT. Početni napori za ponderisanje predmeta su sprovedeni 2015. godine, kada je u devet sudova pilotirano mjerenje

⁴⁴ Predmeti u radu su definisani kao broj krivičnih prijava koje pokazuju broj dosijea koje policija, građanin ili državni organi primaju kao početak postupka. Tužilaštvo može da odbaci krivičnu prijavu, odluči da odustane od krivičnog gonjenja, odluči se za odloženo krivično gonjenje, odluči se za krivično gonjenje.

opterećenosti sudija i prosječno vrijeme za odlučivanje u konkretnim predmetima.⁴⁵ Na osnovu nalaza, MP je usvojilo okvirne kriterijume⁴⁶ za utvrđivanje broja sudija i tužilaca u svakom sudu/DT. Kriterijumi su obuhvatali priliv predmeta tokom tri godine i broj i vrstu predmeta, uzimajući u obzir neke elemente kao što su složenost predmeta, prosječno vrijeme potrebno za procesuiranje konkretnih predmeta, itd. Slični naponi su preduzeti u DT. Uprkos svim ovim naporima, metodologija ponderisanja predmeta nije sprovedena. Crna Gora je planirala da ovu metodologiju primijeni tokom 2020. godine⁴⁷, čekajući izmjene informacionog sistema za upravljanje predmetima (PRIS) na koji se oslanja. Očekuje se da će Državno tužilaštvo razmatrati novu metodologiju tokom 2019. godine.

68. Nepopunjena radna mesta proizvela su nejednaku raspodjelu opterećenja. Broj sudija i tužilaca i njihovog osoblja zasnovan je na okvirnim kriterijumima uvedenim 2015. godine.⁴⁸ Na osnovu ovih kriterijuma, Sudski i Tužilački savjet usvojili su plan za broj sudija i tužilaca u svakom sudu/DT u naredne dve godine. Iako su planovi dobro osmišljeni, proces popunjavanja radnih mjesta je spor. Dok se ne popune sva radna mesta, priliv predmeta mora biti raspoređen među postojećim zaposlenima. Na primer, DT u Podgorici, koje ima najveći broj predmeta po tužiocu, imalo je četiri slobodna mesta. U 2019. godini interno su objavili dva slobodna radna mjesta u skladu sa postojećim procedurama zapošljavanja. Prijavila su se dva kandidata za ova radna mjesta, ali njihovi nadređeni nijesu odobrili njihovo premještanje. Stoga su upražnjena radna mesta ostala nepopunjena. Postojeći zaposleni u DT moraju da se bave cjelokupnim prilivom. Da bi se poboljšao kvalitet, važno je osigurati da sva postojeća upražnjena radna mjesta budu popunjena u razumnom periodu.

69. Kako bi smanjili broj zaostalih predmeta, sudovi mogu zatražiti od Vrhovnog suda da ponovo dodijeli određeni broj predmeta drugim sudovima. Ova praksa je pokazala dobre rezultate, naročito u većim sudovima kao što je Osnovni sud u Podgorici, koji je uspio značajno da smanji broj zaostalih predmeta u 2017. godini.

70. Crnogorsko pravosuđe treba da se pozabavi očigledno neravnomjernim brojem sudija i tužilaca. Prvi korak bi bio dalji razvoj metodologije ponderisanja predmeta na osnovu rezultata EUROL I projekta (Podrška Evropske unije vladavini prava – EUROL). (Za prednosti razvijanja metodologije ponderisanja predmeta vidi Okvir 4 ispod). Razvoj treba da se oslanja na učešće svih ključnih aktera u pravosuđu.

⁴⁵ Studija o ponderisanju predmeta u Crnoj Gori, Završni izvještaj sa preporukama, oktobar 2015. godine, EUROL projekat u partnerstvu sa TAIEX (Instrument za tehničku pomoć i razmenu informacija) i IMG.

⁴⁶ Pravilnik o okvirnim kriterijumima za određivanje potrebnog broja sudija i sudskog osoblja, Službeni list br. 17/15.

⁴⁷ Srednjoročni plan za racionalizaciju pravosudne mreže (2017-2019).

⁴⁸ Pravilnik o okvirnim kriterijumima za određivanje potrebnog broja sudija i sudskog osoblja, Službeni list, br. 17/15.

Okvir 4 – Metodologija ponderisanja predmeta kao alat za obezbjeđivanje ravnomjernog raspoređivanja predmeta

Metodologija ponderisanja predmeta bi poboljšala sposobnost sistema da rasporedi obim posla među sudijama i zaposlenima. U svom najjednostavnijem obliku, ponderisanje predmeta posmatra samo vrijeme koje su uložili glavni profesionalci (sudija, tužilac ili branilac) koji su uključeni u rješavanje vrsta predmeta koji su obuhvaćeni. Takođe, ovaj sistem može da prati doprinos pratećeg osoblja i/ili sprovodi analizu kroz praćenje vremena posvećenog svakom koraku u procesuiranju predmeta. Klasična analiza ponderisanja predmeta koristi vremenske dnevnike za registrovanje vremena uloženog u svaku vrstu predmeta i/ili radnje, a zatim u skladu sa tim dodjeljuje pondere predmetima.

Ponderisanje predmeta bi pomoglo predsjednicima sudova da uporede stvarna radna opterećenja između sudija u istom sudu. Kada pojedinačni sud obrađuje niz vrsta predmeta koji zahtijevaju različite količine uloženog napora, predsjednik suda može da primijeni pondere, uporedi opterećenje i, u skladu sa tim, dodijeli ili prerasporedi predmete.

Ponderisanje predmeta takođe bi pomoglo Sudskom savjetu da uporedi opterećenje između sudova iste nadležnosti (tj. između svih osnovnih sudova). Kada sudovi iste nadležnosti obrađuju niz vrsta predmeta koji zahtijevaju vrlo različite količine napora, sistem može uporediti opterećenje između različitih sudova iste nadležnosti.

Uprkos svim svojim prednostima, metodologiju ponderisanja predmeta ne treba tretirati kao lijek za sve probleme efikasnosti u pravosuđu, već kao koristan alat koji treba da obezbijedi da se raspoređivanje kadrovskih i materijalnih resursa poklapa sa potražnjom za uslugama. Postoje različiti načini za dizajniranje metodologije ponderisanja predmeta, u skladu sa potrebama i kontekstom zemlje.⁴⁹

2.3. Djelotvornost u upravljanju resursima

71. Koordinacija i upravljanje resursima u pravosuđu ograničena je podjelom nadležnosti između Savjeta i MP na planiranje resursa i njihovo izvršenje. MP je od 2015. godine odredilo kriterijume za broj sudija i tužilaca, dok su Savjeti bili zaduženi za utvrđivanje broja sudija i tužilaca. Iako su i Savjeti zaduženi za planiranje i izvršenje budžeta, uključujući kapitalne investicije i IT, MP donosi predloge politika o broju sudova i DT i njihovim mrežama, što ima ogromne implikacije na operativne i kapitalne troškove. Procedura kapitalnog budžetiranja razlikuje se od procedure za tekuće troškove i uključuje određivanje prioriteta na visokom nivou od strane komisije kojom presjedava crnogorski premijer (vidi poglavlje o Upravljanju finansijskim resursima za više detalja). Ovakva podjela nadležnosti dovela je do nedovoljne koordinacije u planiranju i upravljanju resursima.

⁴⁹ Svjetska banka je nedavno pripremila smjernice o varijacijama u dizajniranju pristupa ponderisanja predmeta. Svjetska banka, *Analiza ponderisanja predmeta kao alat za promovisanje efikasnosti pravosuđa: Lekcije, zamjene i smjernice*, decembar 2017.

72. Očigledno je da su ulaganja u infrastrukturu i bezbjedne radne uslove za sudije i tužioce nedovoljna. Kao što je naglašeno u poglavlju o upravljanju finansijskim resursima, najveće učešće u resursima imaju plate, dok su infrastruktura i IKT konstantno nedovoljno finansirani. Problemi nastali takvom raspodjelom bili su vidljivi u percepciji samih sudija i tužilaca. Prema istraživanju Svjetske banke iz 2016. godine, sudije su najmanje zadovoljne prostorom i opremom (51% zadovoljnih i čak 45% nezadovoljnih), bezbjednošću na radnom mjestu (55% zadovoljnih, 38% nezadovoljnih) i bezbjednošću van radnog mjesta (57% zadovoljnih, 42% nezadovoljnih). Samo polovina tužilaca bila je zadovoljna prostorijama i opremom, a još manje je bilo zadovoljno bezbjednošću na radnom mjestu i van radnog mjesta (manje od polovine su bili zadovoljni, sa 42%, odnosno 44%).

73. Planirane su nove investicije u IKT sistem, ali sa nizom neizvjesnosti. Nakon procjene trenutne situacije, u junu 2016. godine je usvojena IKT strategija i prateći akcioni plan za zamjenu PRIS sistema. Ove aktivnosti trebalo je da prati priprema tendera za nabavku novog softvera. Puna implementacija strategije je predviđena za 2020. godinu. Međutim, nije bilo detaljnog plana o alternativnim rješenjima koja bi se trebala uspostaviti dok strategija⁵⁰ ne bude u potpunosti implementirana i uveden novi pravosudni IKT sistem sa svim svojim funkcionalnostima.

74. Efikasnost u korišćenju resursa dodatno je narušena nedostatkom korelacije između odnosa sudija i pomoćnog osoblja i veličine sudova/DT, kao što je objašnjeno u poglavlju o Upravljanju ljudskim resursima. Obrasci osoblja su se veoma razlikovali, a angažovanje radnika na ugovor i volontera doprinijelo je dodatnim varijacijama. Predsjednici sudova/rukovodioci DT predlažu broj nesudijskog/tužilačkog osoblja i moraju da dobiju mišljenje MP, MF i UZK prije nego što pošalju predlog Vladi na konačno usvajanje. Međutim, nijedna od gore pomenutih institucija nije imala kapacitet i ovlašćenje da odredi odgovarajući odnos između sudija i pomoćnog osoblja i nametne neophodna ograničenja.

75. Nedostatak administrativne podrške uticao je negativno na djelotvornost rada DT. Tužiocima smatraju da raspoloživa administrativna podrška, u kojoj jedan daktilograf radi sa dva tužioce, nije dovoljna da osigura optimalnu efikasnost rada. Ovo pitanje je pokrenuto tokom razgovora sa zaposlenima u DT i potvrđeno rezultatima istraživanja percepcije o pravosuđu.⁵¹ Anketa Svjetske banke, sprovedena od decembra 2016. do februara 2017. godine, pokazala je da 74 procenata tužilaca smatra da njihova efikasnost nije optimalna zbog nedostatka administrativnog osoblja.

76. Udruženi nedostatak kapaciteta MP i Savjeta za razmatranje i programiranje resursa za podršku ključnim promjenama politika predstavlja još jedan značajan problem. Na primjer, uvođenje tužilačke istrage u DT 2011. godine je bilo dobro planirano u smislu obuke tužilaca, ali ona nije uključivala odgovarajuće procjene potreba za adekvatnim radnim prostorom i administrativnom podrškom. Ovo je naročito relevantno za najveće tužilaštvo, DT u Podgorici. U budućnosti, investicije u IKT (npr. za bolji pristup pravnim istraživanjima, upotrebu obrazaca, softver za diktiranje i automatizacija analitičkih izveštaja) treba da smanji potrebu za velikim brojem nekvalifikovanog pomoćnog osoblja, ali one mogu zahtijevati dodavanje srednjeg nivoa IKT stručnjaka, obuku za sve zaposlene, itd. Međutim, nije postojao zajednički proces za planiranje takvih sveobuhvatnih promjena.

⁵⁰ IKT strategija u pravosuđu 2016-2020, dostupna na: <https://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/5551.pdf>

⁵¹ Svjetska banka, „Crna Gora – Iskustva i percepcija o učinku pravosuđa, Anketa o percepciji opšte populacije građana, poslovnog sektora, advokata, sudija, državnih tužilaca i administrativnog osoblja sudova“, Crna Gora, januar 2018. <http://documents.worldbank.org/curated/en/673881525871078007/pdf/Experiences-and-Perceptions-of-Judicial-Performance-in-Montenegro.pdf>.

77. Nedostatak direktnog učešća sudova/DT u pripremi i izvršenju budžeta bio je glavno pitanje za efikasno planiranje i korišćenje resursa. Kao što je pomenuto u poglavlju o Upravljanju finansijskim resursima, planiranje i izvršenje budžeta sudova i DT sprovode njihovi nadređeni, direktni budžetski korisnici – Sudski i Tužilački savjet. Kao rezultat toga, sudovi i DT nijesu bili dovoljno svjesni svog ograničenja potrošnje, što je stvorilo probleme u svakodnevnom finansijskom upravljanju. Savjeti takođe nisu imali striktna ograničenja budžetskih aproprijacija za pojedinačne sudove/DT.

78. Delegiranje ovlašćenja za planiranje i izvršenje budžeta od Savjeta prema pojedinačnim institucijama će takođe zahtijevati dodatnu obuku za planiranje resursa. Kada pojedinačni sudovi/DT dobiju ovlašćenje da upravljaju svojim budžetima, svaka institucija će morati da dobije licencu za pristup SAP sistemu. Pošto je cijena jedne licence 500 evra, ukupan iznos za uvođenje ove promjene politike bio bi oko 130.000 evra.

2.4. Djelotvornost u strateškom upravljanju

2.4.1. Razvoj strategija i njihovo sprovođenje

79. Strateški okvir koji pokriva pravosudni sistem uključuje nekoliko dokumenata koji nisu u potpunosti usklađeni. To su SRP za period od 2014. do 2018. godine sa svojim Akcionim planovima za period od 2014-2016. godine i od 2017-2018. godine; Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija u pravosuđu za period od 2016-2020. godine; Strategija upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama za period od 2016-2018. godine i Srednjoročni plan racionalizacije sudske mreže za period od 2017-2019. godine.

80. SRP i prateći Akcioni planovi su sveobuhvatni, ali nisu praćeni dodatnim resursima potrebnim za pravovremeno i uspješno sprovođenje. Ključni strateški ciljevi bili su jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti; jačanje efikasnosti; razvijanje crnogorskog pravosuđa kao dio evropskog pravosuđa, jačanje dostupnosti, transparentnosti i povjerenja u pravosuđe. Da bi se ostvarili ovi ciljevi, Strategija je definisala 21 stratešku smjernicu, 174 mjere i više od 300 aktivnosti za sprovođenje. SRP i povezani Akcioni planovi dali su spisak ciljeva, ali nisu definisali prioritete među njima.

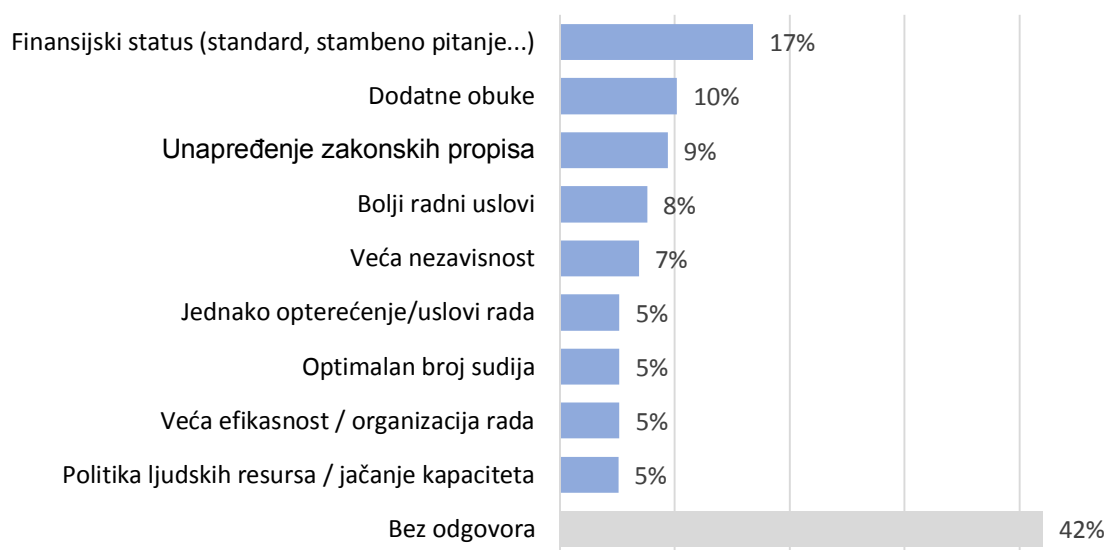
81. Nadležni organ je bila Komisija za praćenje implementacije SRP. Komisija je sačinjena od predsjednika Vlade, predsjednika Sudskog savjeta, vrhovnog državnog tužioca, predsjednika Tužilačkog savjeta, predstavnika MP, Udruženja sudija, Advokatske komore, Udruženja notara i Udruženja javnih izvršitelja. Rad Komisije je podržavao generalni sekretar koji je rukovodio operativnim timom koji je prikupljao podatke o implementaciji Strategije i pomagao u pripremi izveštaja.

82. Akcioni planovi nijesu imali dobro definisane okvire za praćenje i vrednovanje sa jasnim setom pokazatelja rezultata. Akcioni planovi su sadržali spisak mjera koje je potrebno preduzeti, ali ne i rezultate u odnosu na koje se može mjeriti napredak. Prema Izvještaju o implementaciji SRP i Akcionim planovima za period od 1. avgusta 2016. godine do 31. januara 2017. godine, 124 od 133 mjere iz Akcionih planova su bile u postupku implementacije, ali su samo dvije mjere sprovedene, dvije su djelimično sprovedene, a pet mjera nije sprovedeno. Ovaj okvir nije bio dovoljan da bi se utvrdilo kako se odvijaju stvarne reforme.

2.4.2. Percepcija ključnih nosilaca interesa o procesu reforme pravosuđa

83. Postojao je nedostatak opšteg konsenzusa o prioritetima pravosudne reforme i pitanjima u pravosuđu. Prema rezultatima istraživanja Svjetske banke, značajan procenat sudija i tužilaca (42%, odnosno 47%) nijesu mogli ili nijesu željeli da navedu bilo koje pitanje kao glavni prioritet za reformu pravosuđa (vidi Grafikone Grafikon 12 i Grafikon 13). Za 17 procenata sudija i 19 procenata tužilaca, finansijski status je posmatran kao jedno od najvažnijih pitanja u reformi pravosuđa. Dvadeset procenata advokata navodi nezavisnost pravosuđa kao jedan od ključnih prioriteta. Mnogo manji udio sudija i tužilaca posmatrao je nezavisnost kao jedno od ključnih pitanja (7% sudija i 11% tužilaca). Vidi Grafikone Grafikon 14 i Grafikon 15.

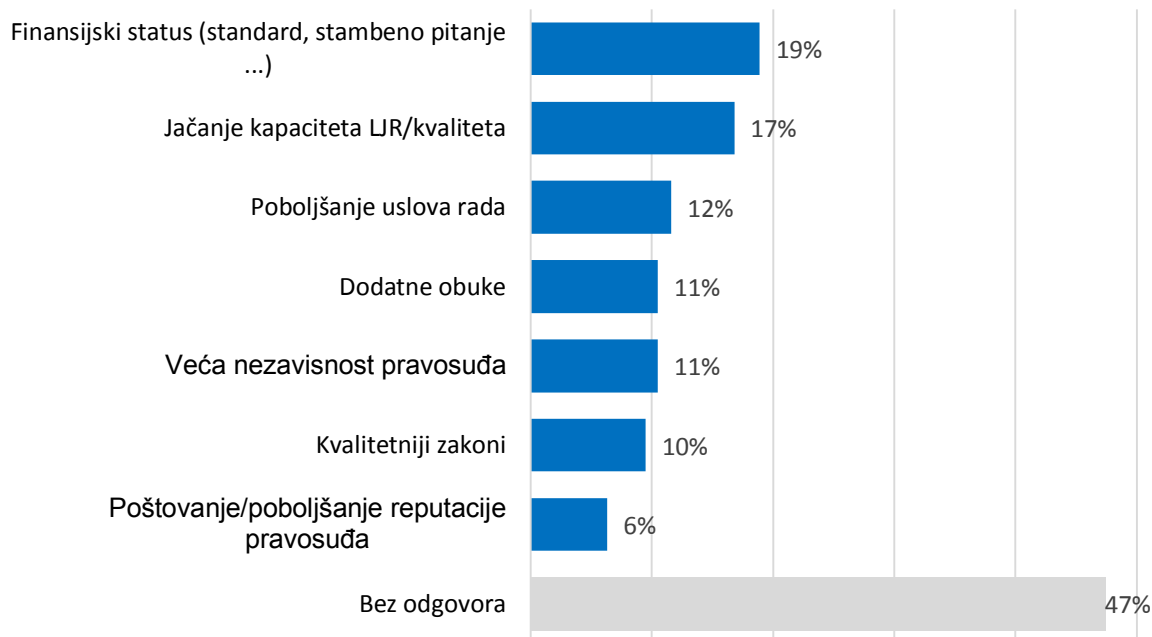
Grafikon 12 – Percepcija sudija o najvažnijim pitanjima reforme pravosuđa⁵²



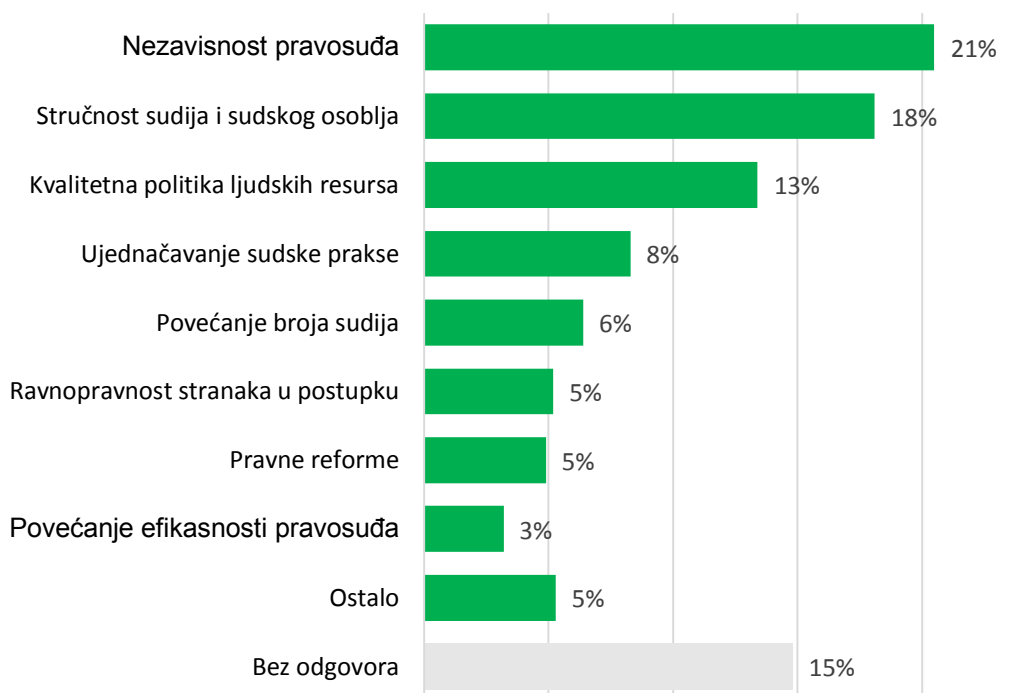
Grafikon 13 - Percepcija tužilaca o najvažnijim pitanjima reforme pravosuđa⁵³

⁵² Pitanje: Šta je po Vašem mišljenju najznačajnije pitanje reforme pravosuđa u narednom periodu? Ponudeni odgovori, otvoreno Baza: ukupna populacija sudija.

⁵³ Šta je po Vašem mišljenju najznačajnije pitanje reforme pravosuđa u narednom periodu? Ponudeni odgovori, otvoreno; Baza: ukupna populacija tužilaca.



Grafikon 14 – Percepcija advokata o najznačajnijem pitanju reforme pravosuđa⁵⁴

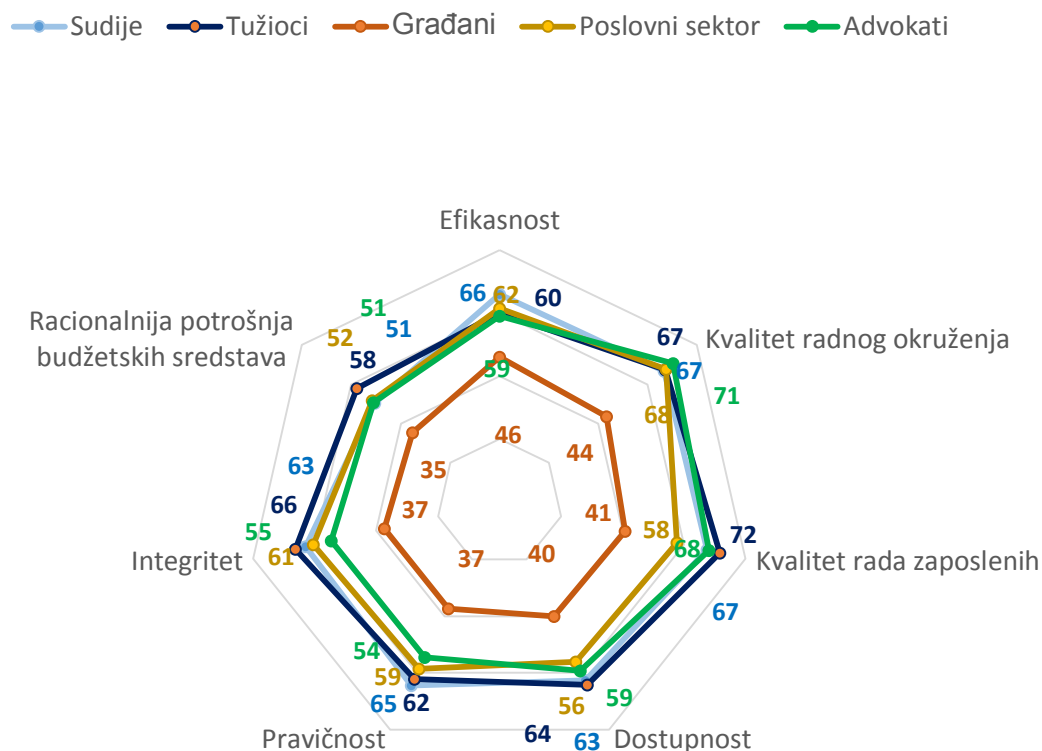


84. Većina pružalaca sudskih usluga i advokata imali su velika očekivanja od reformi. Sudije, tužioc i advokati, kao i predstavnici poslovnog sektora, očekivali su pozitivan uticaj reformi na sedam ključnih aspekata (efikasnost, kvalitet uslova rada, kvalitet rada zaposlenih, pristupačnosti, pravičnost, integritet i racionalnija potrošnja budžetskih sredstava). Ova očekivanja su bila prilično visoka, pogotovo što su obuhvatila sve oblasti reforme. Za razliku od pružalaca usluga i advokata, očekivanja opšte populacije građana po pitanju unaprjeđenja ovih aspekata pravosuđa su bila

⁵⁴ Šta je po Vašem mišljenju najznačajnije pitanje u reformi pravosuđa u narednom periodu? Ponuđeni odgovori, otvoreno; Baza: ukupna populacija advokata.

značajno niža; manje od 50 procenata građana očekuje poboljšanje analiziranih aspekata, kao što je prikazano na Grafikon 15. Najveća očekivanja bila su povezana sa uslovima rada uopšteno: oko dvije trećine pružalaca sudskih usluga, predstavnika poslovnog sektora i advokata očekivalo je da reforme donesu pozitivne rezultate i donesu pozitivne promjene u uslovima rada, dok je ta očekivanja dijelilo 44 procenata građana (Grafikon 15). Očekivanja koja se odnose na racionalnije trošenje budžetskih sredstava bila su najniža: pozitivne promjene u ovoj oblasti očekivala je oko polovina pravnih eksperata i predstavnika poslovnog sektora i samo 35 procenata građana (Grafikon 15).

Grafikon 15 – Percepcija efekata reforme pravosuđa



2.5. Djelotvornost mehanizama integriteta

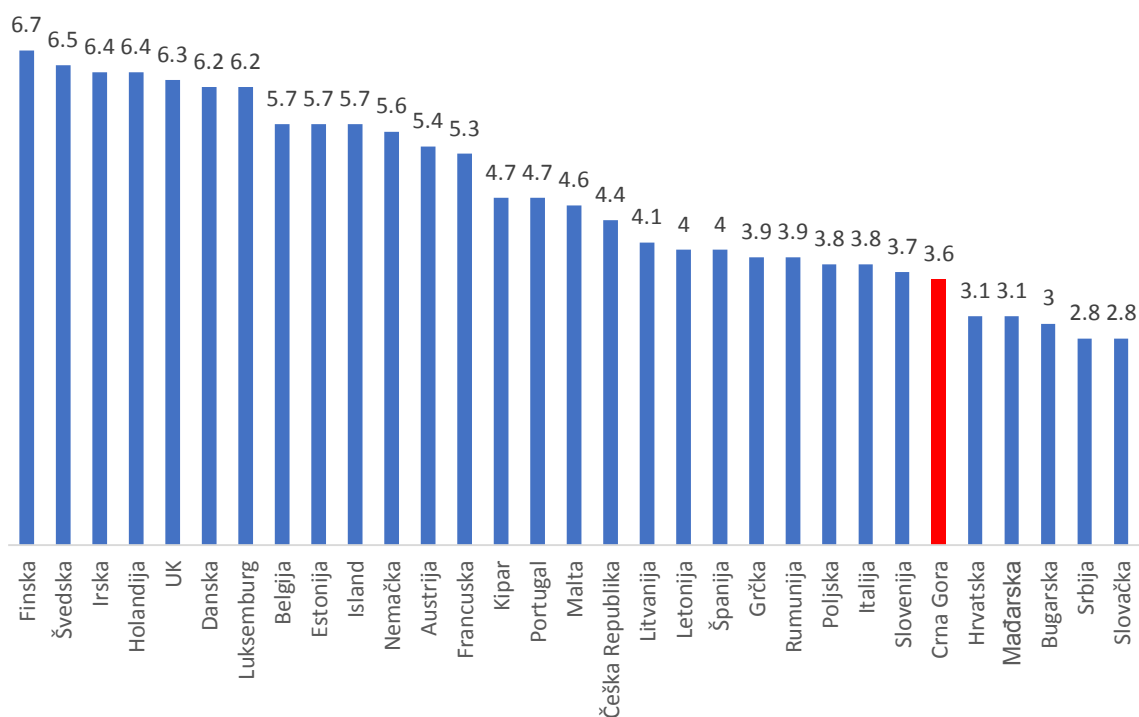
2.5.1. Nezavisnost

85. Nezavisnost sudstva je osnovni element efikasnog pravosudnog sistema. Nezavisnost je od vitalnog značaja za očuvanje vladavine prava, pravičnosti sudskih postupaka i poverenja građana i preduzeća u pravni sistem.

2.5.1.1. Percepcija nezavisnosti

86. Izveštaj Svjetskog ekonomskog foruma o Indeksu globalne konkurentnosti za 2016-2017. godinu⁵⁵ rangirao je crnogorsko pravosuđe na 90. od 138 zemalja za nezavisnost pravosuđa; zatim je zabilježen napredak na 68. od 137 zemalja u izvještaju za 2017-2018. godinu. Crna Gora je u izvještaju za 2016 – 2017. godinu zaostajala za svim državama članicama EU osim Hrvatske, Mađarske, Bugarske i Slovačke Republike.

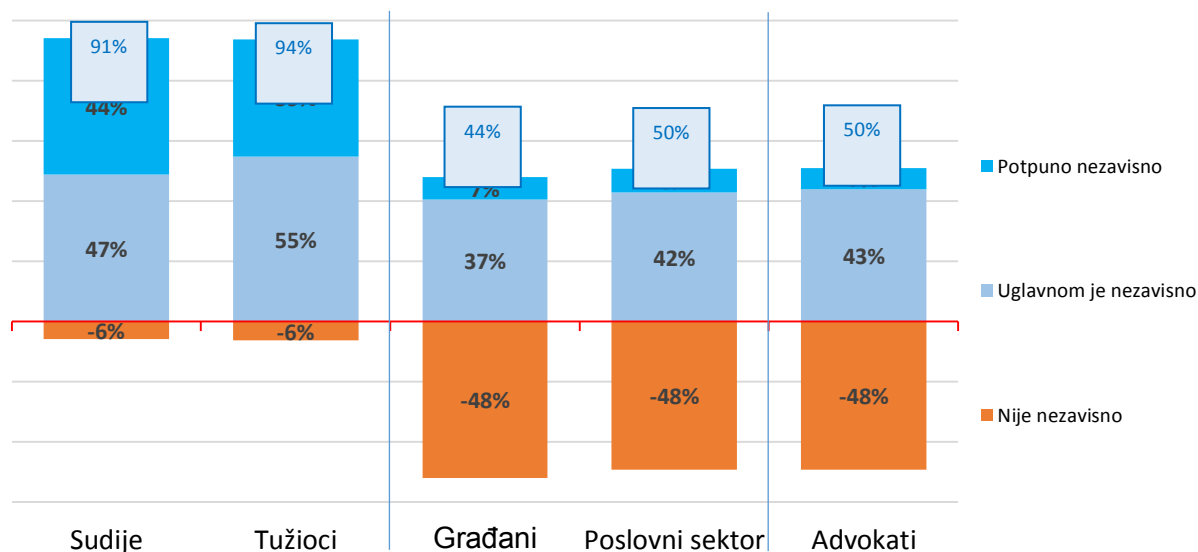
Grafikon 16 – SEF Izveštaj o globalnoj konkurentnosti, nezavisnost pravosuđa u EU i Crnoj Gori, 2016-2017



87. Značajan procenat sudija i tužilaca anketiranih u 2016. godini smatralo je da je pravosuđe nezavisno, ali je polovina njih verovala da nije u potpunosti nezavisno. Advokati i korisnici suda su izrazili veću skepsu o nezavisnosti pravosuđa. Oko 50 procenata članova opšte javnosti, poslovnog sektora i advokata smatrali su da pravosudni sistem nije nezavisan.

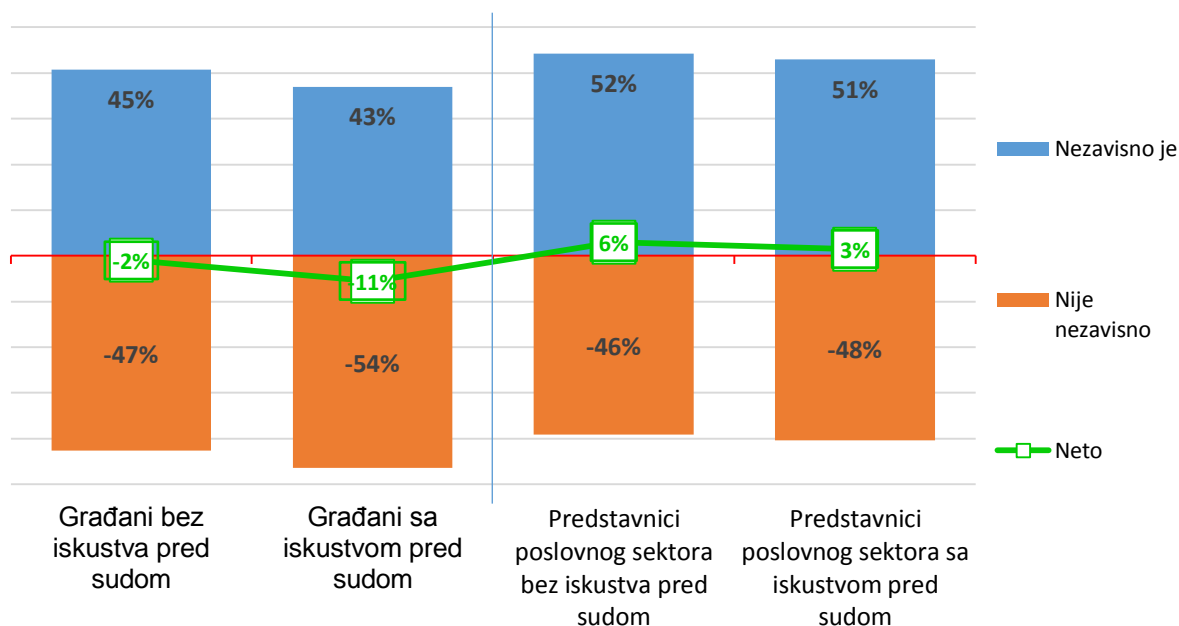
⁵⁵ Izveštaj o globalnoj konkurentnosti ocjenjuje konkurentnost 138 ekonomija putem više od 15.000 ispitanika. Njegova definicija nezavisnosti uključuje uticaje na donošenje sudskih odluka od strane članove vlade, pojedinaca i kompanija.

Grafikon 17 – Percepcija nezavisnosti pravosuđa⁵⁶



88. Procenat građana i predstavnika poslovnog sektora koji smatraju da je pravosuđe nezavisno je bio jednak, bez obzira da li su imali iskustva sa pojavljivanjem pred sudom.

Grafikon 18



⁵⁶ Pitanje iz ankete: U kojoj mjeri je pravosudni sistem Crne Gore zaista nezavisan od izvršne vlasti (politike)? Molimo Vas ocijenite njegovu nezavisnost na skali od 1 do 4, gde je 1 „nije nezavisno, a 4 „u potpunosti je nezavisno“. Baza: ukupna populacija pet ciljnih grupa.

2.5.1.2. Zakonske garancije nezavisnosti

89. Garancije za strukturnu nezavisnost zahtevaju pravila, uključujući ona o imenovanju i karijeri sudija i tužilaca, odgovornosti i raspodjeli predmeta. Kao što to navodi Venecijanska komisija, izbor odgovarajućeg sistema za imenovanje sudija je jedan od primarnih izazova s kojima se suočavaju nove demokratije, u kojima su problemi vezani za nezavisnost i nepristrasnost sudstva često i dalje prisutni. Stoga su potrebne eksplicitne ustavne odredbe kako bi se obeshrabrila politička zloupotreba drugih državnih vlasti u postupku imenovanja sudija.⁵⁷

90. Skupština je u julu 2013. godine usvojila izmjene Ustava osmišljene kako bi se poboljšala nezavisnost pravosuđa. Izmjene su imale za cilj smanjenje političkog uticaja na imenovanje tužilaca i visokih pravosudnih zvaničnika putem transparentnijih procedura zasnovanih na zaslugama i povećanih pragova za većinu glasova u Skupštini. Izmjenama su promijenjeni sistemi za imenovanje i razrješenje predsjednika Vrhovnog suda, sastav i nadležnosti Sudskog savjeta, te imenovanje i razrješenje vrhovnog državnog tužioca i tužilaca.

91. Glavne reforme bile su u skladu sa preporukama Venecijanske komisije;⁵⁸ međutim, još uvijek ima prostora za poboljšanje zakonodavstva kako bi se ispunili evropski standardi o nezavisnosti pravosuđa.

92. Sastav Sudskog savjeta nije bio u potpunosti u skladu sa preporukama CCJE, preporukama Grupe država protiv korupcije i sudske prakse Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁵⁹ Konsultativno mišljenje 10 CCJE (2007), preporuke GRECO i sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava⁶⁰ potvrđuju da Sudski savjet može imati mješoviti sastav sudija i nesudija, ali samo dok većinu njegovih članova čine sudije koje biraju njihove kolege, što nije slučaj u Crnoj Gori. Evropsko udruženje sudija - MEDEL⁶¹ - takođe je nedavno ukazalo na ovaj nedostatak u sastavu Savjeta.⁶² Mišljenje CCJE i Izveštaj o procjeni GRECO dalje navode da ministar ne bi trebao biti član SS, ali crnogorski SS uključuje ministra pravde kao člana Savjeta po službenoj dužnosti.⁶³ Nadalje, suprotno

⁵⁷ Evropski standardi (*Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara Saveta Evrope*) predviđaju da organ koji donosi odluke o izboru i karijeri sudija treba da bude nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti. U cilju garantovanja nezavisnosti, najmanje polovina članova organa vlasti treba da budu sudije koje biraju njihove kolege. Njegove odluke u vezi sa izborom i karijerom sudija treba da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima utvrđenim zakonom ili od strane nadležnih organa. Odluke treba da budu zasnovane na zaslugama/sposobnostima, integritetu i iskustvu. Da bi se to osiguralo, treba da budu uvedeni obavezni pismeni ispiti na početnom nivou i da se uspostavi nacionalna grupa slobodnih radnih mesta. Pored toga, neuspješni kandidati treba da imaju pravo da znaju zašto nisu uspjeli da osiguraju imenovanje i da ospore odluku pred sudom.

⁵⁸ CDL-AD(2013)028 Mišljenje o nacrtu izmjena tri ustavne odredbe koje se odnose na Ustavni sud, Vrhovnog državnog tužioca i Sudski savjet Crne Gore, usvojen od strane Venecijanske komisije na 96. plenarnoj sednici (Venecija, 11-12. oktobar 2013. godine); CDL-AD(2012)024 Mišljenje o dva seta nacrtu izmjena i dopuna ustavnih odredbi koje se odnose na pravosuđe Crne Gore, koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 93. plenarnoj sednici (Venecija, 14. i 15. decembra 2012. godine).

⁵⁹ Mišljenje br. 10(2007) Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope o Savjetu za pravosuđe u službi društva, str. 3-4; GRECO, Četvrti krug ocjenjivanja, Sprječavanje korupcije u odnosu na članove parlamenta, sudije i tužioce, Izveštaj o usaglašenosti Crne Gore, 2017, str. 6-7.

⁶⁰ *Cases Ramos Nunes de Carvalho E Sá protiv Portugala* - 55391/13, 57728/13 i 74041/13 - i *Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos and Figueiredo protiv Portugala* - 9023/13 i 78077/13.

⁶¹ Evropski magistrati za demokratiju i slobodu (*Magistrats Europeens pur la Democratie et les Libertes-MEDEL*)

⁶² Izjava MEDEL-a o pravosuđu u Crnoj Gori, 8. jun 2010.

⁶³ Mišljenje br.10(2007) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope o savjetu pravosuđa u službi društva. Ovo Mišljenje je CCJE usvojilo, Strazbur, 23. novembar 2007. godine, str. 3.

preporukama CCJE i GRECO da predsjedavajući SS treba da bude sudija, važeći ustavni aranžmani predviđaju da predsjedavajući Savjeta treba da bude izabran iz reda članova koji nijesu sudije.⁶⁴

93. Sastav Tužilačkog savjeta je u skladu sa međunarodnim standardima. Prema najboljim evropskim praksama, TS treba da bude sastavljen od većine državnih tužilaca koje biraju njihove kolege. Sadašnji sastav Tužilačkog savjeta Crne Gore je u skladu sa ovom preporukom, budući da su šest članova od 11 tužiocu. Jedan od članova TS je zapošljen u Ministarstvu pravde, dok su preostala četiri člana renomirani pravnici.

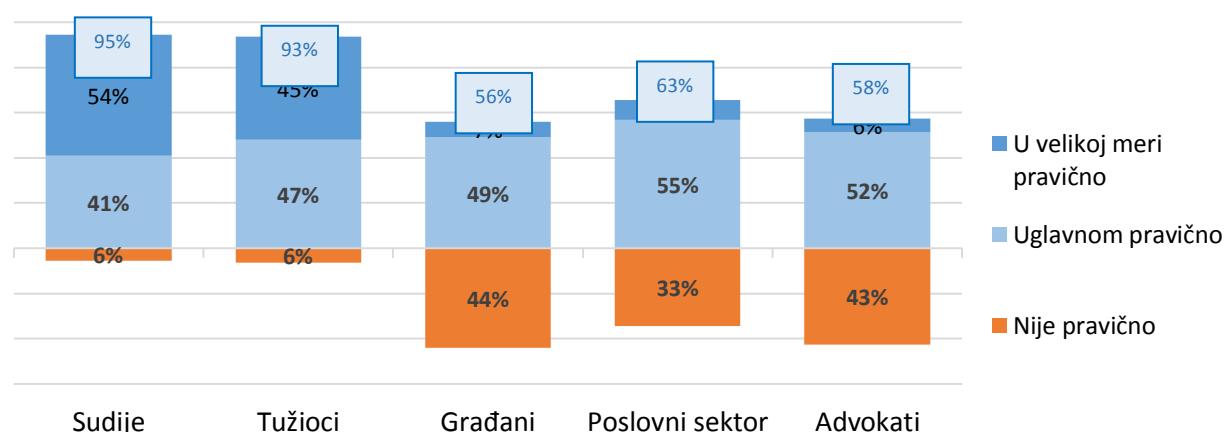
94. Način imenovanja članova Tužilačkog savjeta, međutim, ne pruža dovoljne garancije protiv neprimjerenog uticaja. Način imenovanja renomiranih advokata za članove TS je problematičan iz dva osnovna razloga. Prvo, proces njihovog imenovanja ne pruža dovoljne garancije protiv neprimjerenog uticaja, jer ne postoje ograničenja u pogledu političkog angažovanja renomiranih advokata, tako da oni čak mogu biti i zamjenici ili članovi ili zvaničnici političkih stranaka.⁶⁵ Drugo, renomirani advokati mogu biti izabrani prostom većinom u Skupštini. Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, koji prvobitno određuje predlog za izbor četvoro istaknutih pravnika, takođe odlučuje pravilom proste većine.

2.5.2. Percepcija integriteta pravosuđa

2.5.2.1. Percepcija nepristrasnosti i pravičnosti

95. Percepcije pravičnosti su se razlikovale u zavisnosti od vrste ispitanika. U poređenju sa korisnicima pravosudnih usluga i advokatima u anketi iz 2016. godine⁶⁶ su mnogo pozitivnije ocijenili pravičnost pravosuđa. Dok je 56% opšte populacije, 58% advokata i 63% predstavnika poslovnog sektora ocijenilo da je pravosuđe pravedno, pozitivne potvrde je ponudilo 95 procenata sudija i 93 procenata tužilaca.

Grafikon 19 – Opšta percepcija o pravičnosti pravosuđa⁶⁷



⁶⁴ Vidi revidirani član 127 Ustava.

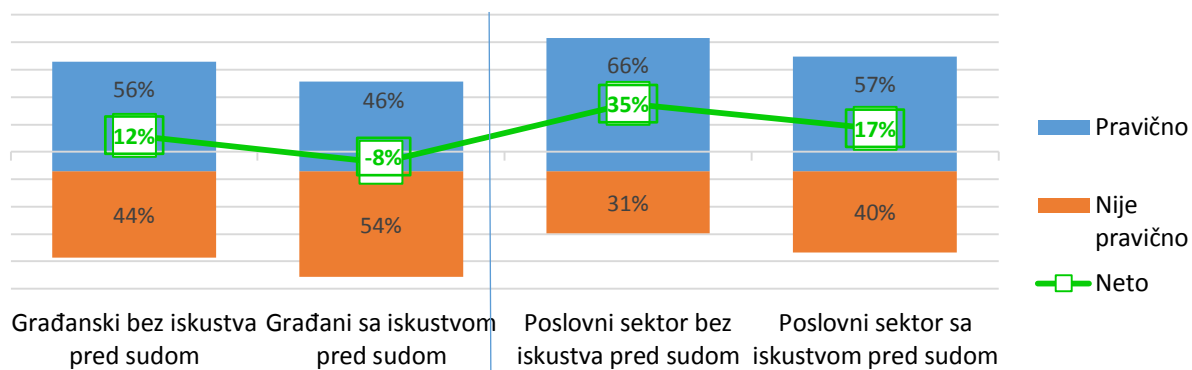
⁶⁵ Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za poglavlje 23, Podgorica, februar 2017, str. 13.

⁶⁶ Crna Gora – Iskustva i percepcije učinka pravosuđa: anketa o percepciji opšte populacije građana, poslovnog sektora, advokata, sudija, državnih tužilaca i administrativnog osoblja suda, Svetska banka, 2017.

⁶⁷ Pitanje iz ankete: *Koliko pravičan je pravosudni sistem u Crnoj Gori, tj. da li jednako tretira sve učesnike u postupku* Baza: ukupna populacija pet ciljnih grupa.

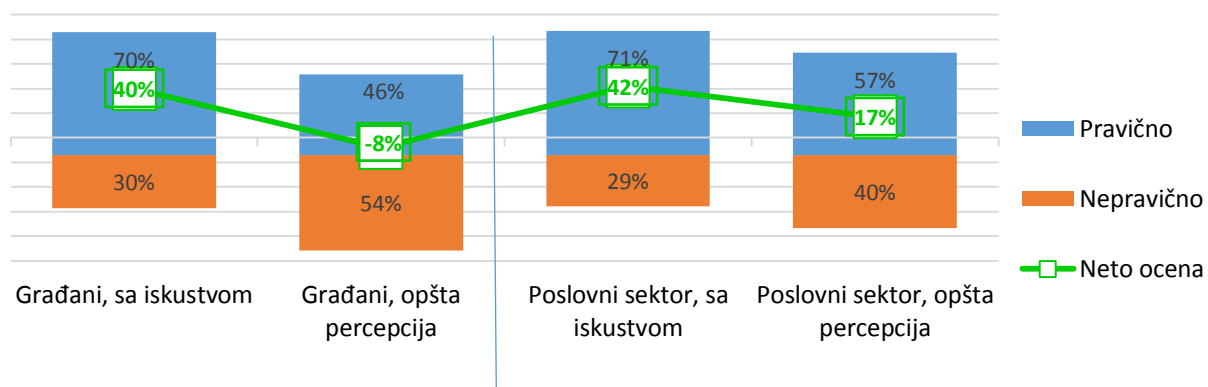
96. Učestvovanje u sudskom postupku je imalo negativan uticaj na percepciju o pravičnosti sudova.

Grafikon 20 – Građani i poslovni sektor: opšta percepcija o pravičnosti sudova od strane korisnika usluga suda bez iskustva sa sudskim procesima i sa iskustvom sa sudskim procesima⁶⁸



97. Međutim, korisnici suda sa iskustvom u sudskim predmetima ocijenili su pravičnost njihovog suđenja pozitivnije u odnosu na pravičnost pravosudnog sistema uopšte.

Grafikon 21 – Percepcija korisnika usluga suda sa iskustvom u sudskim predmetima u odnosu na pravičnost u njihovom predmetu u poređenju sa pravičnošću u pravosuđu uopšteno⁶⁹

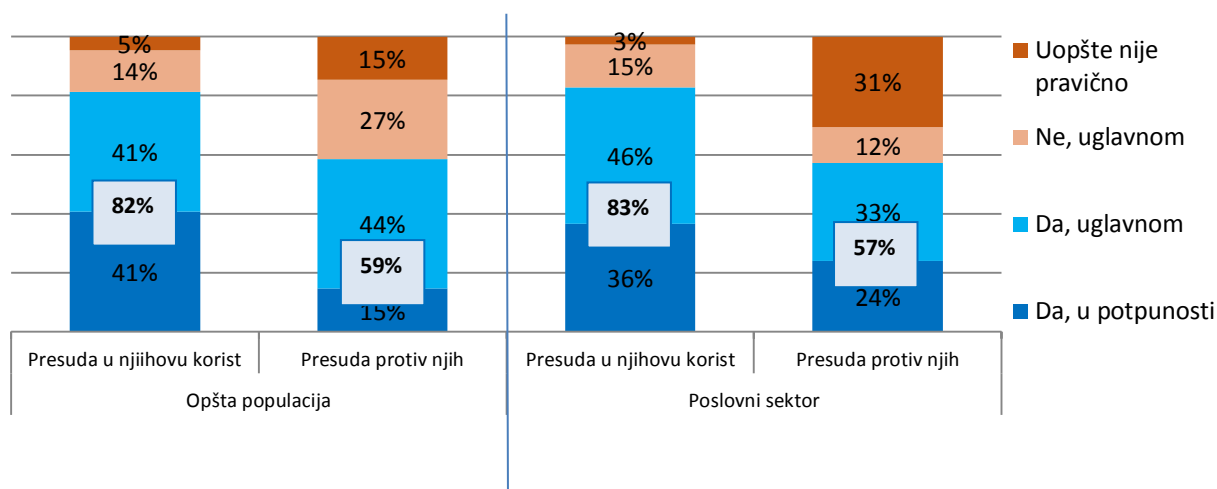


98. Ocjene korisnika suda bile su sklone pristrasnosti u odnosu na ishod presude u njihovom predmetu. Međutim, većina onih za koje presuda nije bila povoljna i dalje ocjenjuje suđenje kao pravično, a oko 15 procenata građana i 24 procenata predstavnika poslovnog sektora je izjavilo da je pravosuđe u potpunosti pravično.

⁶⁸ Pitanje iz ankete: *Koliko pravičan je pravosudni sistem u Crnoj Gori, tj. da li jednako tretira sve učesnike u postupku?* Baza: građani i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima.

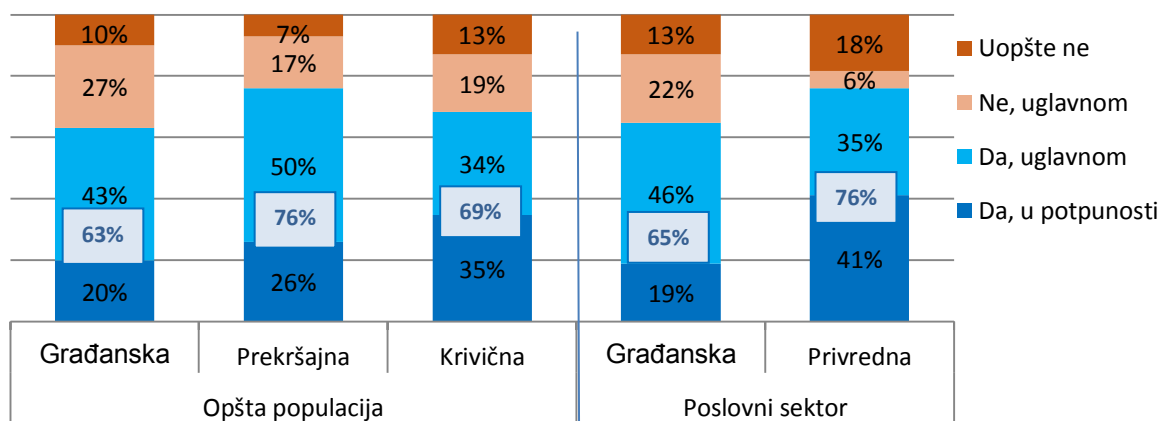
⁶⁹ Pitanje iz ankete: *Bez obzira na ishod sudskog postupka, šta mislite o prvostepenom postupku? Da li ste imali pravično suđenje?* Skala od 1 do 4: 1. Da, potpuno, 2. Da, uglavnom, 3. Ne, uglavnom, 4. Uopšte ne. Baza: Opšta populacija i poslovni sektor sa iskustvom u sudskom postupku.

Grafikon 22 – Percepcija pravičnosti u konkretnim predmetima u zavisnosti od presude⁷⁰



99. Postojale su varijacije u percepciji pravičnosti prema predmetima i vrsti sudova. Percepcija pravičnosti se razlikovala između građanskih i krivičnih predmeta, pri čemu je više ispitanika procenjivalo građansko pravosuđe kao „potpuno pošteno“ u poređenju sa krivičnim sistemom. Četrdeset jedan procenat predstavnika poslovnog sektora koji su učestvovali u privrednim predmetima smatralo ih je potpuno pravičnim u poređenju sa 19 procenata u građanskim predmetima.

Grafikon 23 – Percepcija pravičnosti pravosuđa u konkretnom sudskom postupku⁷¹



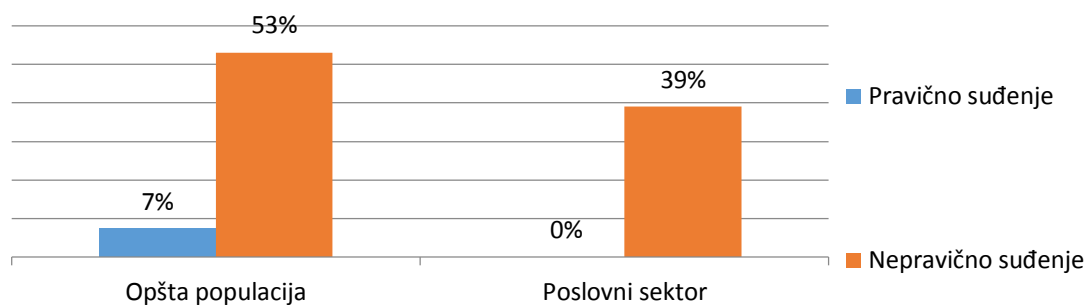
100. Stavovi o pravičnosti imali su značajan uticaj na odluke korisnika suda da podnesu žalbu protiv odluke u njihovom predmetu. Među korisnicima sudova koji su dobili odluku koja nije bila u njihovu korist, ali koji su naveli da je suđenje bilo pravično, samo 7% je podnelo žalbu. Međutim, kada su korisnici suda izjavili da je ishod bio nepravedan, 53 procenata javnosti i 39 procenata predstavnika poslovnog sektora su podneli žalbu. Odgovor korisnika suda na uočenu nepravičnost

⁷⁰ Pitanje iz ankete: *Bez obzira na ishod sudskog postupka, šta mislite o prvostepenom postupku? Da li ste imali pravično suđenje?* Skala od 1 do 4: 1. Da, u potpunosti, 2. Da, uglavnom, 3. Ne, uglavnom, 4. Uopšte ne. Baza: Opšta populacija i poslovni sektor sa iskustvom u sudskom postupku.

⁷¹ Pitanje iz ankete: *Bez obzira na ishod sudskog postupka, šta mislite o prvostepenom postupku? Da li ste imali pravično suđenje?* Skala od 1 do 4: 1. Da, u potpunosti, 2. Da, uglavnom, 3. Ne, uglavnom, 4. Uopšte ne. Baza: Opšta populacija i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima.

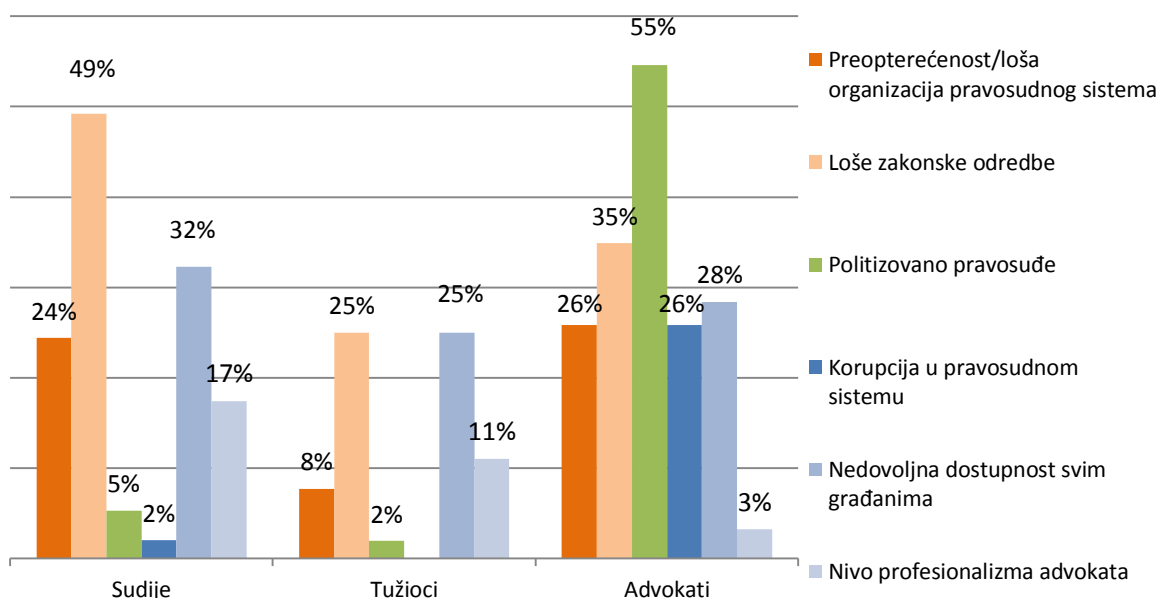
bio je racionalan, ali je i naglasio kako bi poboljšanja u percepciji pravičnosti mogla da smanje broj žalbi i unaprede kvalitet i efikasnost.

Grafikon 24 – Procenat podnijetih žalbi među učesnicima u sudskim sporovima čija presuda je bila negativna po njih, u zavisnosti od procene pravičnosti suđenja⁷²



101. Većina sudija i tužilaca složila se da su nejasni zakoni glavni uzrok nepravičnosti, kao i njihovo nedosljedno tumačenje i nedovoljna dostupnost svim građanima. Advokati navode politizaciju kao jedan od glavnih razloga. Više advokata i korisnika suda nego sudija i tužilaca navode politizaciju i korupciju kao faktore koji utiču na nepravičnost.

Grafikon 25 – Percepcija razloga za neadekvatnu pravičnost pravosuđa⁷³



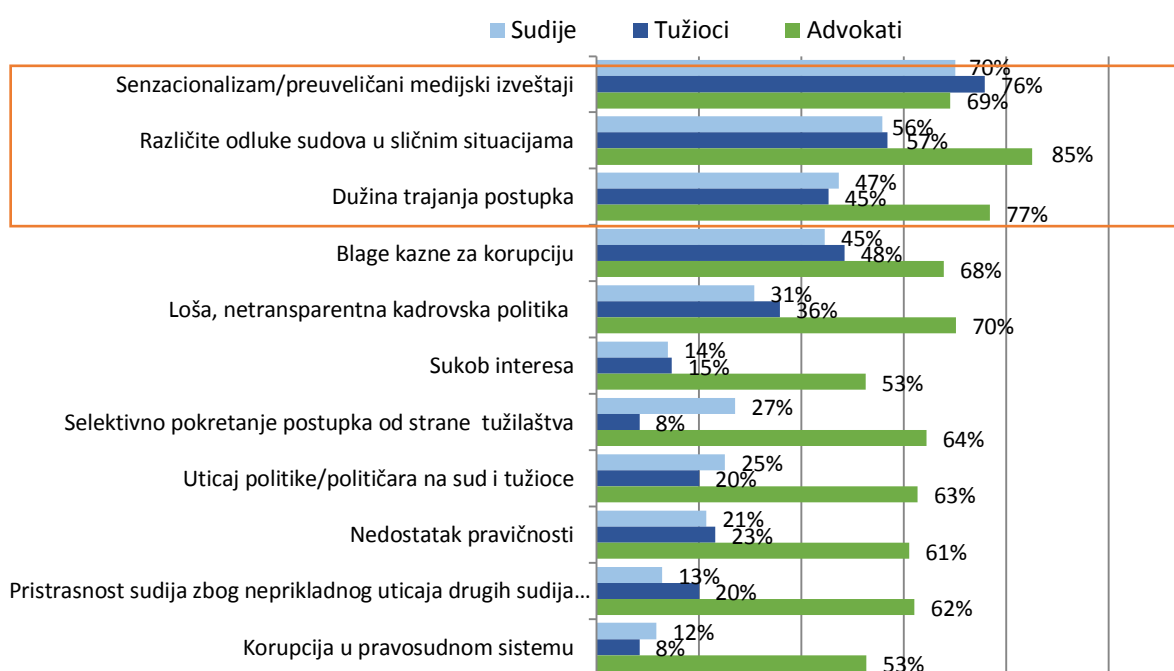
⁷² Baza: Opšta populacija i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima čija presuda je bila nepovoljna po njih (Građani: 50% populacije sa iskustvom u sudskim sporovima; Poslovni sektor: 44% populacije sa iskustvom u sudskim sporovima)

⁷³ Više ponuđenih odgovora; Najčešće navedeni razlozi (Koji je glavni razlog zašto niste bolje ocijenili pravičnost pravosudnog sistema? I drugi najvažniji razlog?) Baza: Sudije, tužioc i advokati koji nisu ocenili pravičnost najvećom ocjenom (46% sudija, 55% tužilaca; 94% advokata).

2.5.2.2. Percepcija integriteta

102. Učesnici istraživanja su naveli da pravosudnom sistemu nedostaje integritet u pružanju pravde, iako ovaj pojam može imati različito značenje za različite vrste nosilaca interesa. Za sudije, tužioce i advokate, nekoliko faktora potkopava integritet. Zapanjujućih 85 procenata advokata, 55 procenata sudija i 57 procenata tužilaca izjavilo je da je integritet prije svega potkopan različitim odlukama sudova u sličnim situacijama. Međutim, više od 70 procenata sudija i tužilaca takođe navode da senzacionalistički medijski izveštaji takođe potkopavaju integritet pravosuđa. Dužina trajanja postupka i blage kazne za korupciju su takođe navedene kao mogući uticaji.

Grafikon 26 – Percepcija faktora koji potkopavaju integritet pravosudnog sistema među sudijama, tužiocima i advokatima⁷⁴



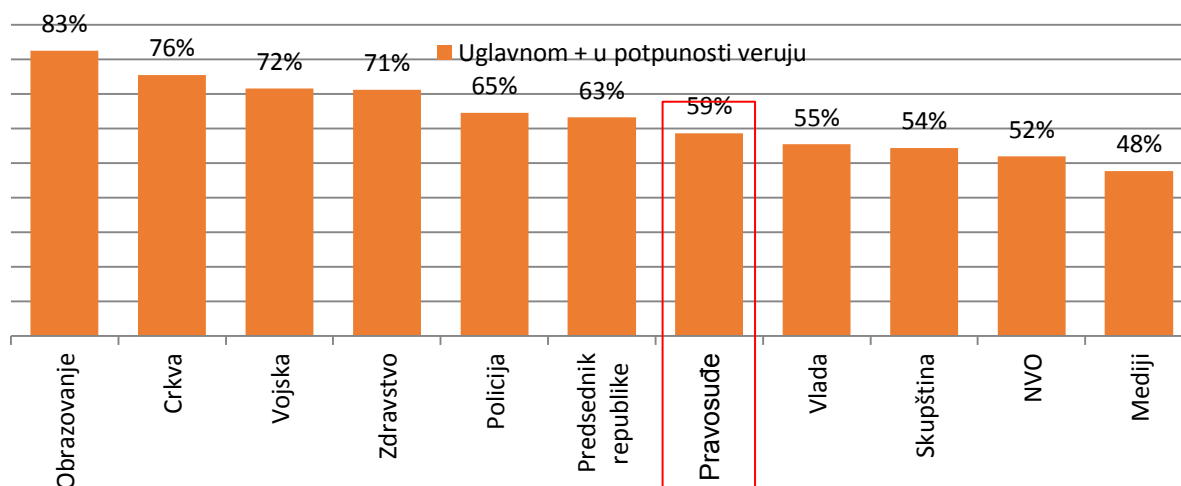
2.5.2.3. Percepcija povjerenja

103. Pravosuđe je bilo jedna od institucija kojoj se manje vjeruje u Crnoj Gori. Prema Anketi o pravosuđu, samo 59 procenata građana vjeruje pravosudnom sistemu. Nije bilo razlike između građana sa i bez iskustva sudskog postupka.

Grafikon 27 – Poverenje građana u institucije⁷⁵

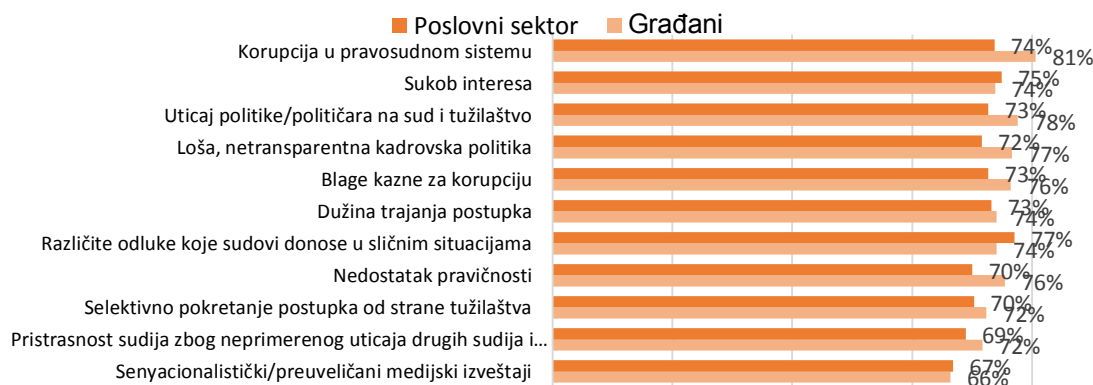
⁷⁴ Pitanje iz ankete: *U kojoj mjeri sljedeći faktori potkopavaju integritet pravosudnog sistema u Crnoj Gori?* Baza: ukupna populacija sudija, tužilaca i advokata.

⁷⁵ Pitanje iz ankete: *Koliko imate povjerenja u sljedeće sektore i institucije?* Baza: Ukupna populacija građana.



104. Razni faktori podrivaju povjerenje građana u pravosudni sistem. Preko 70 procenata ispitanika je odabralo korupciju, sukob interesa, politički uticaj, netransparentnu kadrovsku politiku, neadekvatno kažnjavanje korupcije, sadržaj sudskih odluka, selektivno pokretanje predmeta i dužinu postupka kao uzroke njihovog nepovjerenja u pravosudni sistem. Preko 60 procenata je takođe navelo pristrasnost sudija i senzacionalističke medijske izveštaje. Nekoliko navedenih faktora su pod kontrolom pravosuđa i usklađeni su sa ciljevima SRP što ukazuje da bi kontinuirani napori za unaprjeđenje učinka mogli da unaprijede povjerenje u srednjem i dužem roku.

Grafikon 28 – Percepcija građana o faktorima koji podrivaju povjerenje u pravosudni sistem⁷⁶

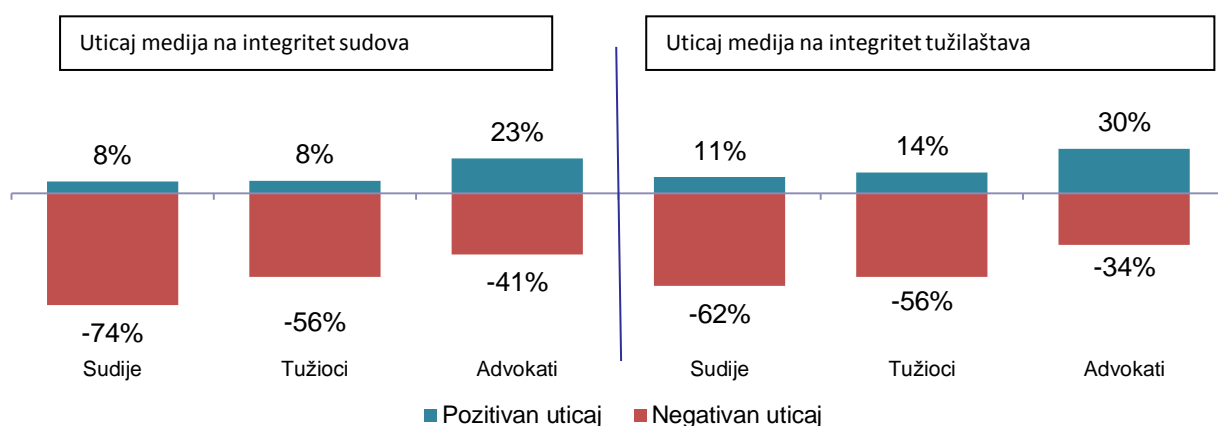


105. Većina sudija i tužilaca smatra da su mediji, kao mehanizam spoljne kontrole, negativno uticali na integritet sudova i tužilaštava. Uticaj NVO je percipiran nešto pozitivnije, ali gotovo polovina sudija i tužilaca smatra da je njihov uticaj negativan.

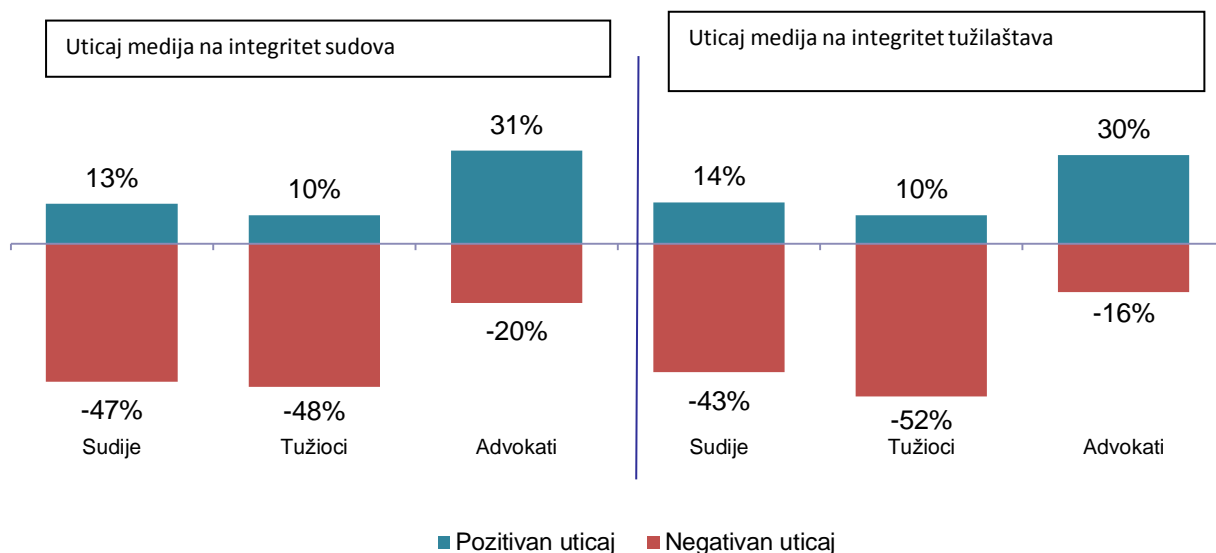
106. Mišljenja advokata bila su raznovrsnija, a uticaj NVO kao kontrolnog mehanizma je percipirna pozitivno u nešto većem procentu.

⁷⁶ Pitanje iz ankete: U kojoj mjeri sledeći faktori podrivaju povjerenje građana/predstavnika poslovnog sektora u pravosuđu Crne Gore. Baza: Ukupna populacija građana i predstavnika poslovnog sektora.

Grafikon 29 – Percepcija uticaja medija na integritet sudova i tužilaštava⁷⁷



Grafikon 30 – Percepcija uticaja NVO na integritet sudova i tužilaštava⁷⁸



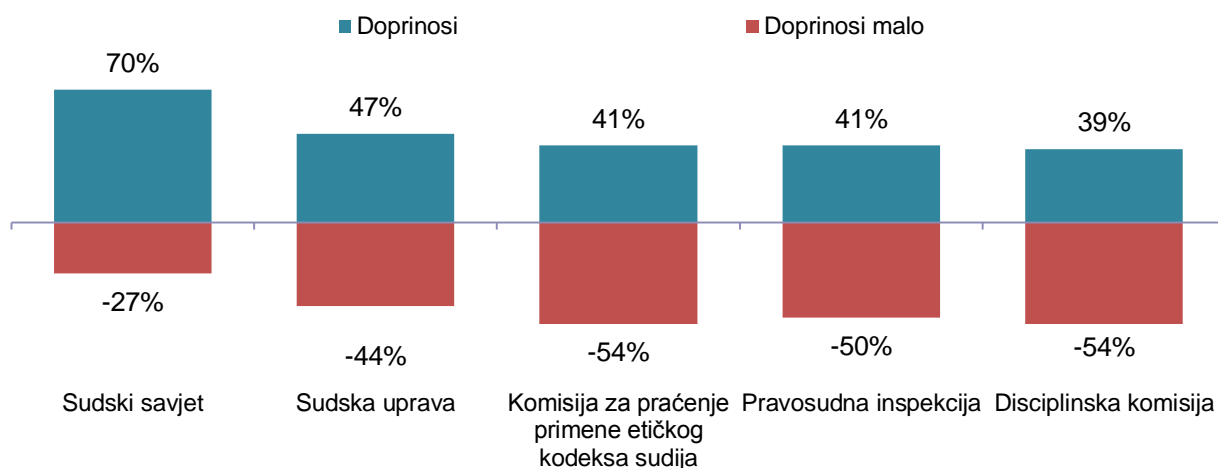
107. Većina sudija i tužilaca vjeruje da su SS i TS doprinijeli integritetu sudija i tužilaca, dok njihovo mišljenje o doprinosu drugih organa nije bilo toliko pozitivno.

Grafikon 31 – Percepcija sudija o doprinosu kontrolnih organa na integritet pravosuđa⁷⁹

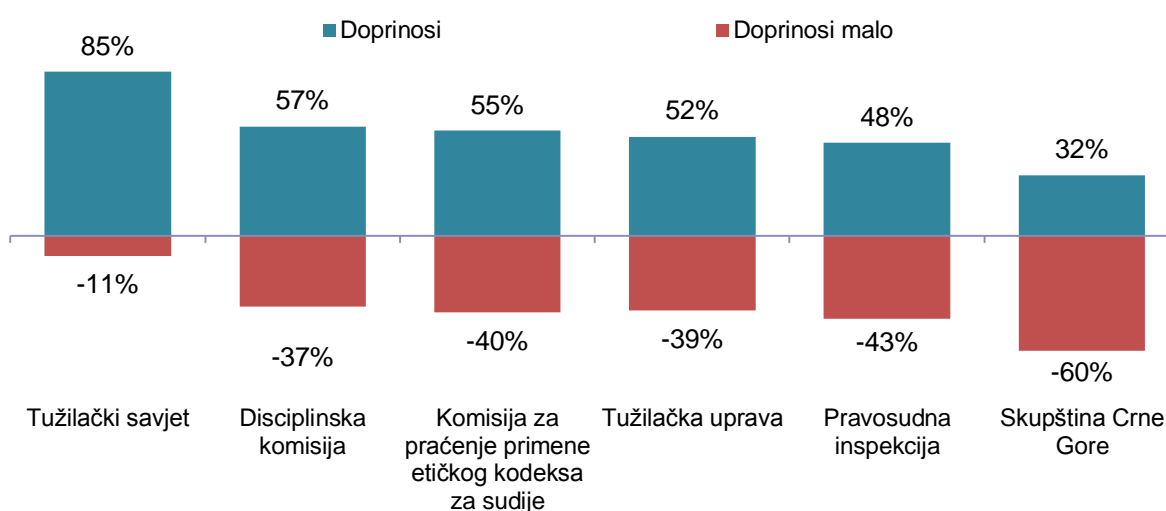
⁷⁷ Pitanje iz ankete: Kakav uticaj mediji imaju na integritet sudova kao mehanizam spoljašnje kontrole? Kakav uticaj mediji imaju na integritet tužilaštava kao mehanizam spoljašnje kontrole? Baza: Ukupna populacija sudija, tužilaca i advokata.

⁷⁸ Pitanje iz ankete: Kakav uticaj su NVO imale na integritet sudova kao mehanizam spoljašnje kontrole? Kakav uticaj su NVO imale na integritet tužilaštava kao mehanizam spoljašnje kontrole? Baza: ukupna populacija sudija, tužilaca i advokata.

⁷⁹ Pitanje iz ankete: U kojoj meri sledeća sredstva kontrole mogu da pomognu integritetu sudija? Baza: Ukupna populacija sudija.



Grafikon 32 – Percepcija tužilaca o doprinosu kontrolnih organa na integritet tužilaca⁸⁰

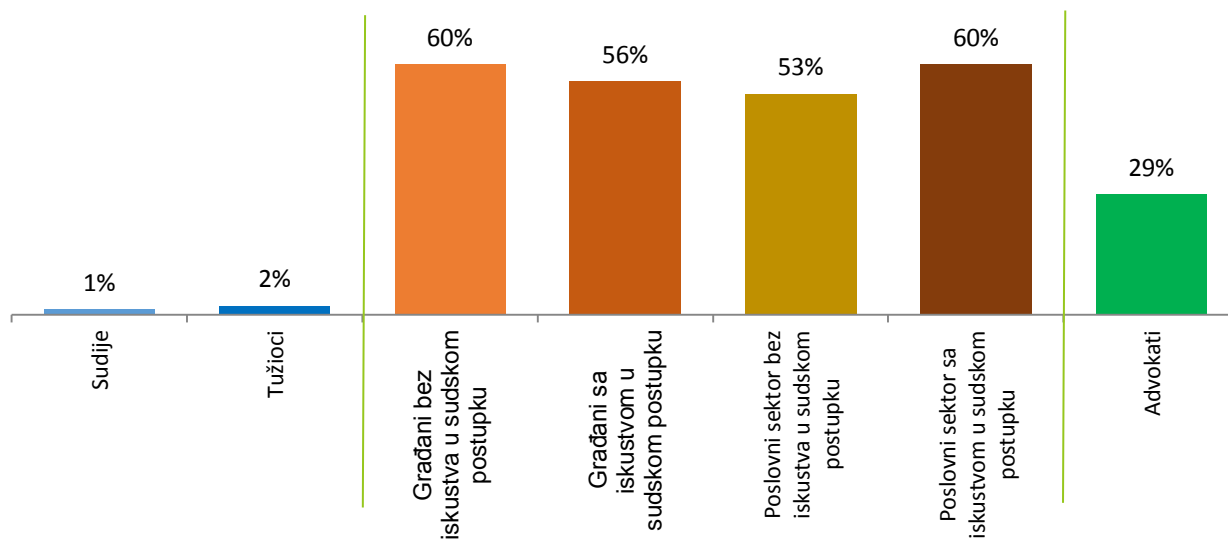


2.5.2.4. Percepcija korupcije

108. Dok gotovo svi pružaoci sudskih usluga smatraju da ne postoji korupcija u pravosuđu, više od 60 procenata korisnika i 29 procenata advokata se ne slaže. Između korisnika sa iskustvom sudskog postupka i onih bez njega, nije bilo razlika u pogledu percepcije pristupnosti korupcije u pravosuđu. Pored toga, značajan procenat formirao je svoj stav zasnovan na informacijama iz medija i drugih izvora (39 procenata građana i 47 procenata predstavnika poslovnog sektora).

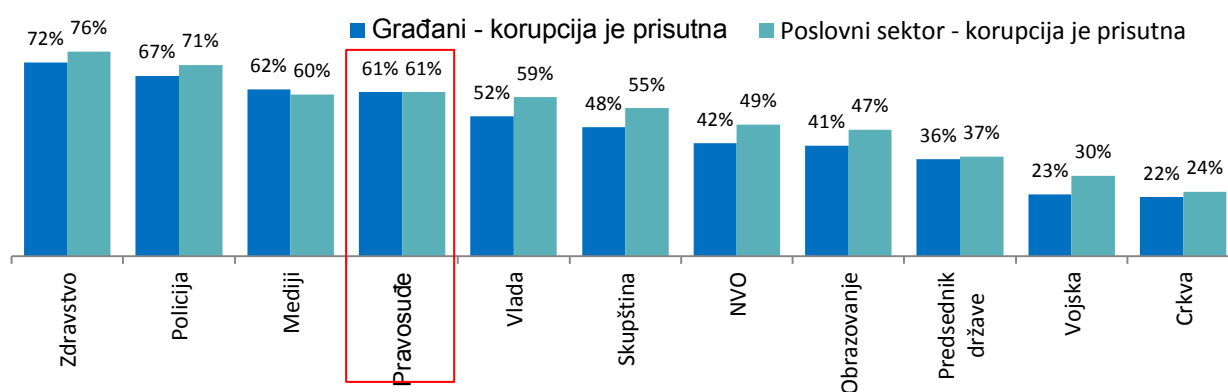
⁸⁰ Pitanje iz ankete: U kojoj mjeri sljedeća sredstva kontrole pomažu integritetu tužilaca? Baza: ukupna populacija tužilaca.

Grafikon 33 – Percepcija korupcije u pravosuđu među sudijama, tužiocima i advokatima, građanima i predstavnicima poslovnog sektora⁸¹



Građani i predstavnici poslovnog sektora smatrali su da je korupcija više prisutna u zdravstvu, policiji i medijima nego u pravosuđu.

Grafikon 34 – Opšta percepcija o prisustvu korupcije u državnim institucijama⁸²



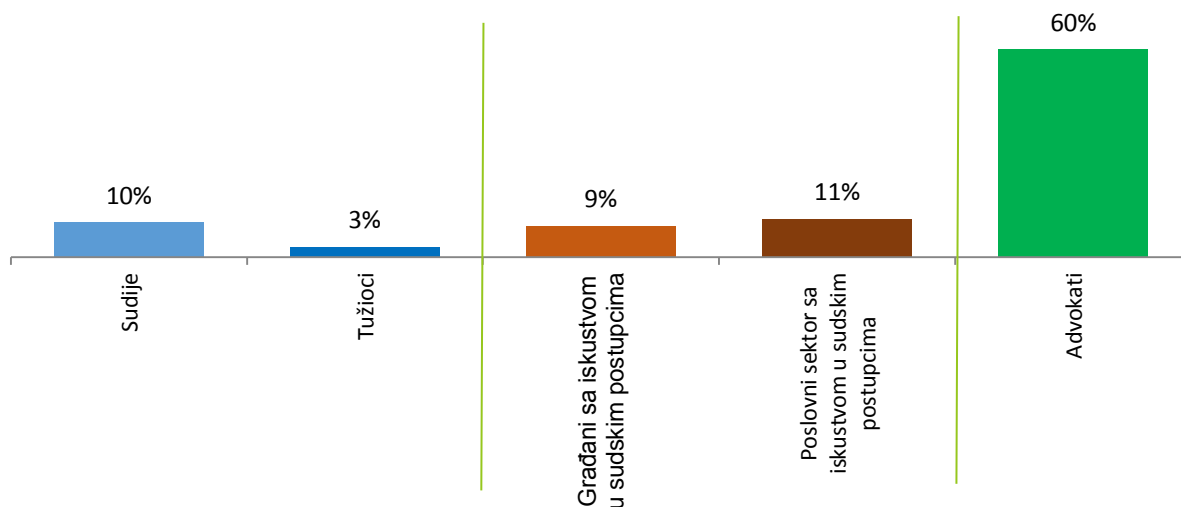
2.5.2.5. Razmere prijavljene korupcije

109. Među onima sa iskustvom u sudskom postupku, otprilike jedan od deset građana i predstavnika poslovnog sektora navodi da je dobio sugestije da bi neke neformalne procedure povećale njihove šanse za pobjedu. Sličan broj sudija, ali samo tri procenta tužilaca, navodi da je neko pokušao da utiče na njihov rad na neki neformalan način. Konačno, većina advokata je tvrdila da ih je neko u prethodnih 12 meseci pitao da utiču na tok postupka na neki neregularan način.

⁸¹ Pitanje iz ankete: *Koliko je prisutna korupcija u pravosuđu u Crnoj Gori?* Baza: ukupna populacija sudija, tužilaca, građana, predstavnika poslovnog sektora i advokata.

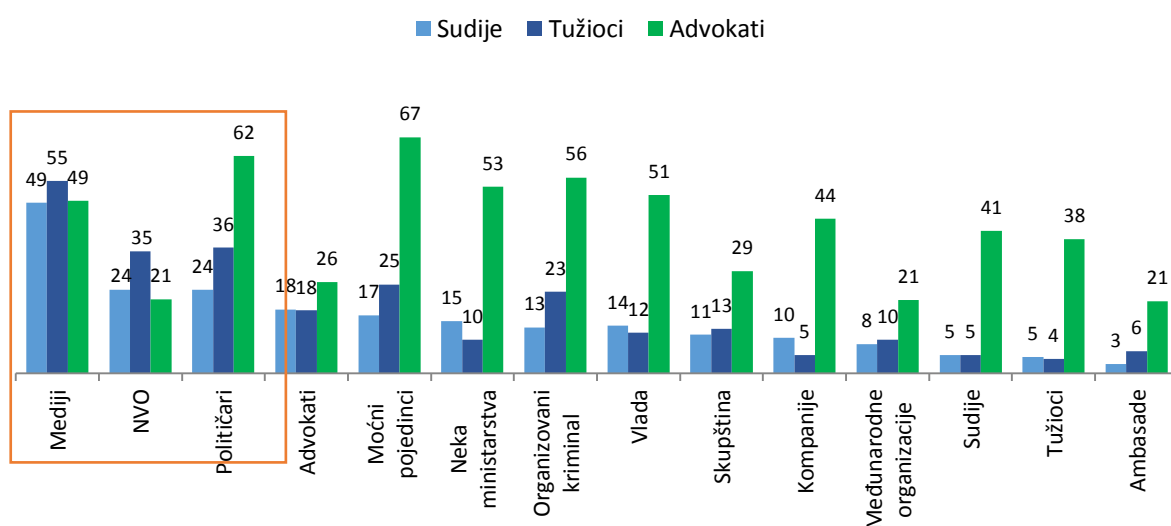
⁸² Pitanje iz ankete: *Koliko je prisutna korupcija u sledećim sektorima i institucijama u Crnoj Gori?* Baza: ukupna populacija građana i predstavnika poslovnog sektora.

Grafikon 35 – Pružaoci i korisnici usluga i advokati koji navode da im je neko sugerisao neformalna sredstva za uticanje na ishod postupka⁸³



110. Pokušaji neprimjerenog uticaja na pravosuđe navodno su došli iz niza izvora i putem različitih sredstava. U Anketi o pravosuđu su sudije i tužioci upitani o situacijama u kojima su pojedinci pokušali da neformalno utiču na njihov rad, iako isto pitanje nije postavljeno sudskom osoblju i advokatima. Treba napomenuti da je malo ispitanika u svojim odgovorima pravilo razliku između ponuđenog i traženog mita i negativnog izveštavanja u medijima. To može biti rezultat načina na koji je postavljeno pitanje, ali je još uvek zabrinjavajuće da se kritike mogu smatrati ekvivalentom podmićivanja.

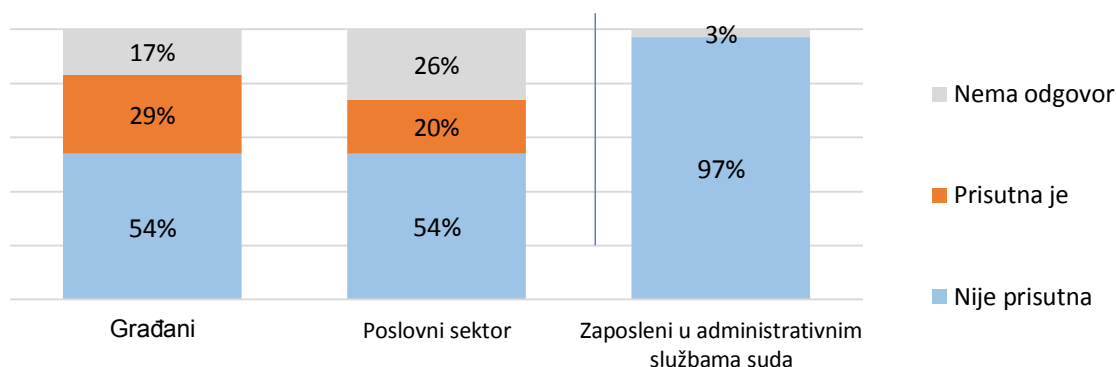
Grafikon 36 – Udio sudija, tužilaca i advokata koji navode sljedeće izvore koji su pokušali da posegnu za neprimjerenim sredstvima da bi uticali na njihov rad⁸⁴



⁸⁴ Pitanje iz ankete: U kojoj mjeri sljedeći faktori podrivaju integritet pravosudnog sistema u Crnoj Gori? Baza: ukupna populacija sudija, tužilaca i advokata.

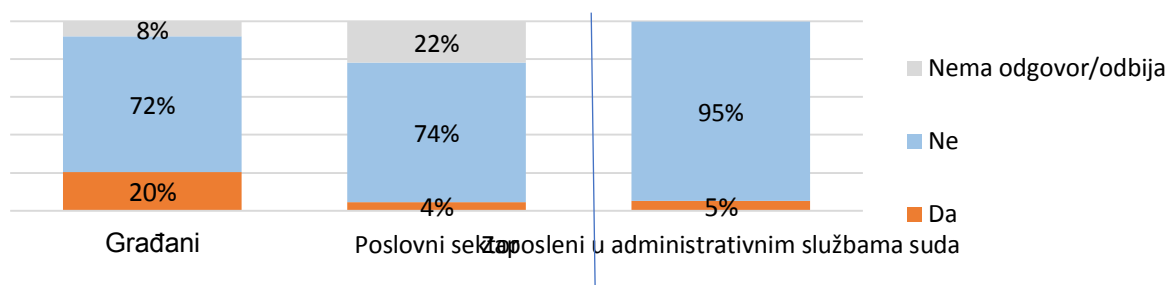
111. Niko od zaposlenih u administrativnim službama suda ne priznaje da je korupcija prisutna u njihovoj službi. Međutim, 20 do 30 procenata korisnika ovih usluga veruje da je korupcija prisutna.

Grafikon 37 – Percepcija prisustva korupcije u administrativnim službama sudova⁸⁵



112. Od 20 do 30 procenata građana koji navode pribjegavanje neformalnim načinima, 83 procenata navodi „potezanje veza“, 29 procenata je dalo poklon, a oko 20 procenata je koristilo opciju „usluga za uslugu“.

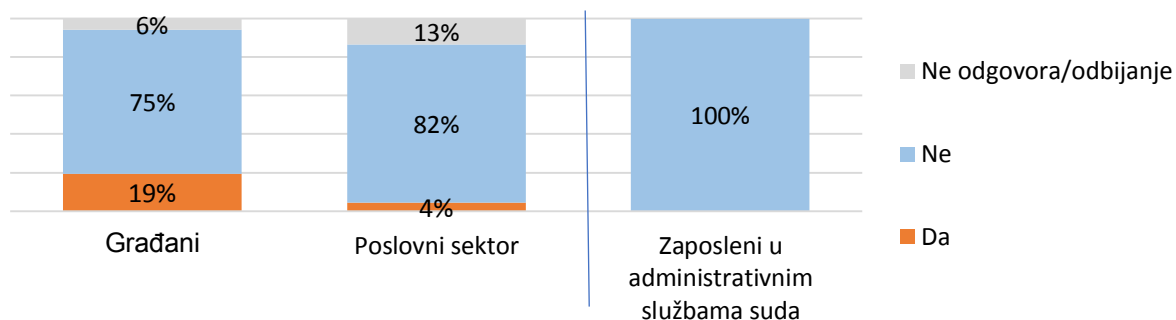
Grafikon 38 – Korisnici i pružaoci administrativnih usluga – iskustvo za sugerisanim korišćenjem neformalnih sredstava usmerenih na efikasniji završetak zadatka sudske administracije⁸⁶



⁸⁵ Pitanje iz ankete: U kojoj mjeri je korupcija prisutna u administrativnim službama suda? Baza: građani i predstavnici poslovnog sektora sa iskustvom sa administrativnim službama suda i zaposleni u administrativnim službama.

⁸⁶ Pitanje iz ankete: Korisnici: Da li je neko (advokat, zaposleni u sudu) sugerisao da će Vaš administrativni posao biti brže završen ako posegnete za neformalnim sredstvima (dodatno plaćanje, ponuda poklona, povlačenje veza...)? Zaposleni: Da li ste se u prethodnih 12 meseci našli u situaciji da klijent pokušava da pribjegne neformalnim sredstvima kako bi uticao na Vaš rad? Baza: građani i predstavnici poslovnog sektora sa iskustvom sa administrativnim službama suda i zaposleni u administrativnim službama suda.

Grafikon 39 – Korisnici i pružaoci administrativnih usluga – prihvatanje neformalnih sredstava usmerenih na efikasniji završetak poslova administrativne službe suda⁸⁷



2.5.3. Mehanizmi izgradnje integriteta

113. Tokom protekle decenije uloženi su značajni napori u jačanje sistema integriteta pravosuđa kroz različite mehanizme izgradnje integriteta. Ovi mehanizmi su uključivali osiguranje primjene načena slučajnog dodeljivanja predmeta; uvođenje i realizaciju planova za izgradnju integriteta; usvajanje pravila o davanju poklona i usvajanje pravila o izuzeću i disciplinske prekršaje. Razvoj i upotreba svakog od ovih mehanizama je analizirana u daljem tekstu.

2.5.3.1. Slučajna raspodjela predmeta

114. Princip slučajnog dodjeljivanja predmeta je automatski primijenjen u sudovima kroz pravosudni informacioni sistem (PRIS). Pravila koja se odnose na slučajno dodjeljivanje predmeta uvedena su Zakonom o sudovima iz 2002. godine i Sudskim poslovnikom iz 2004. godine. Međutim, njihovo sprovođenje je odloženo do 2013. godine kada je PRIS obezbijedio nove funkcije vezane za elektronsku slučajnu raspodjelu predmeta, na osnovu određenog algoritma.⁸⁸ Prije 2016. godine, ime dodijeljenog sudije nije bilo obezbijeđeno do sljedećeg dana, jer je PRIS softver korišćen za slučajnu raspodjelu predmeta tokom noći.⁸⁹ Unaprijeđena procedura je uvedena 2016. godine tako da se predmeti sada dodjeljuju sudijama čim se pokrene sudski postupak. U slučaju viših sudova, podnosioci žalbe nijesu odmah mogli da provjere raspoređivanje predmeta. Međutim, sudovi više instance su dužni da obavijeste stranke o sudskom vijeću kome su žalbe dodijeljene na zahtjev stranke. To je omogućilo podnošenje zahtjeva za izuzeće u odgovarajućem roku.⁹⁰

115. Predsjednici sudova bili su odgovorni da osiguraju primjenu pravila slučajnog raspoređivanja predmeta. Raspodjelu predmeta je vršila sudska administracija na čelu sa predsjednikom suda.⁹¹ Kršenje principa slučajnog raspoređivanja predmeta predstavlja osnov za

⁸⁷ Pitanje iz ankete: Korisnici: *Da li ste se ikada našli u situaciji da pribjegnute neformalnim sredstvima (dodatno platite, ponudite poklon, potegnute veze ...) tako da Vaš administrativni posao bude efikasnije završen?* Zaposleni: *Da li ste se u prethodnih 12 meseci našli u situaciji da ste prihvatili neku vrstu nadoknade za Vaš rad od klijenta?* Baza: građani i predstavnici poslovnog sektora sa iskustvom sa administrativnim službama suda i zaposleni u sudskim administrativnim službama.

⁸⁸ Pravo na samostalan i nepristrasan sud, Nasumično raspoređivanje predmeta u sudovima u Crnoj Gori, 2014-2015, str. 2, http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Slucajna_raspodjela_5_maj_2015_F.pdf

⁸⁹ Evropska komisija, *Crna Gora 2016 Prateći dokument komunikacije Komisije sa Evropskim parlamentom, Savjetom, Evropskim ekonomskim i socijalnim odborom i Odborom regiona, 2016. godina* Komunikacija politici proširivanja EU, {COM(2016) 715 konačno}, str. 13; Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, MANS, 2017, str. 18.

⁹⁰ Izveštaj o sprovođenju Strategije za reformu pravosuđa, Akcija za ljudska prava i CeMI, 2017, str. 75 i 78.

⁹¹ *Ibid.*, 79.

razrješenje predsjednika suda.⁹² Pored toga, zaposleni u IKT službi Sekretarijata Sudskog savjeta je bio zadužen za kreiranje i održavanje algoritma za slučajnu raspodjelu predmeta, kao i za održavanje njegove povjerljivosti.⁹³ Funkciju nadzora je vršila pravosudna inspekcija MP.⁹⁴

116. Čini se da se slučajna raspodjela predmeta ne sprovodi jednako u manjim sudovima.⁹⁵

Ispitanici koji su razgovarali sa timom Funkcionalne analize navode da su neke sudije dodijeljene određenim grupama predmeta na godišnjem nivou, pogotovo u manjim sudovima.⁹⁶ Iako takva praksa olakšava specijalizaciju sudije u određenoj oblasti, to je protivno načelu nasumičnog raspoređivanja predmeta.

117. Pitanje nepostojanja slučajnog raspoređivanja predmeta u manjim sudovima je utvrđeno u SRP, Akcionom planu za njenu implementaciju i Akcionom planu za poglavlje 23.

Akcionni plan za sprovođenje SRP predviđa da manji sudovi sa tri/četiri sudije usvoje godišnji program raspoređivanja predmeta tokom prvog kvartala 2018. godine,⁹⁷ u skladu sa principom nasumičnog dodjeljivanja predmeta. Novim Sudskim poslovnikom o radu predviđeno je da sudovi sa malim brojem sudija pripremaju godišnji raspored dodjeljivanja predmeta kako bi se omogućila raspodjela predmeta u skladu sa principom slučajnog raspoređivanja predmeta.⁹⁸ Osim toga, Akcionni plan za Poglavlje 23 i strategija racionalizacije sudske mreže za 2017-2019. godinu pozivaju se na usvajanje izmjena Zakona o sudovima kako bi se omogućila primjena načela slučajnog raspoređivanja predmeta u manjim sudovima. Usvajanje izmjena je planirano u martu 2019. godine.⁹⁹ Međutim, efekti ovih mjera i pravila tek treba da budu vidljivi.

118. Pravni okvir ne garantuje slučajno raspoređivanje predmeta u slučaju prestanka sudijske funkcije i preraspodjelu predmeta novom sudiji.

Zakon o sudovima predviđa da se predmeti koji su dodijeljeni sudiji čija je funkcija prekinuta iz bilo kog razloga, nasumično raspoređuju novom sudiji.¹⁰⁰ Međutim, zakon ne precizira uslove i procedure pod kojima bi ovakvi predmeti bili registrovani. Ne postoje odredbe koje bi regulisale u kom trenutku će predmet sudije kome je prestala sudijska funkcija biti preraspoređen novom sudiji. Ovo ostavlja prostor za zloupotrebe u sistemu slučajnog dodeljivanja predmeta. Organizacije civilnog društva koje prate sprovođenje SRP tvrde da se u takvim slučajevima često krši pravilo slučajnog dodjeljivanja predmeta, jer se ove vrste predmeta

⁹² Član 126 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

⁹³ Članovi 57 i 64 Sudskog poslovnika o radu.

⁹⁴ Član 50 Zakona o sudovima.

⁹⁵ Evropska komisija, *Izveštaj za Crnu Goru 2018. godina Prateći dokument Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regoina 2018. god Komunikacija o politici proširenja EU* {COM(2018) 450 konačno}, str. 15.

⁹⁶ Ovo se odnosi na sudove sa tri sudije: Osnovni sud Plav, Osnovni sud Žabljak i Osnovni sud Kolašin između ostalog Godišnji raspored poslova u Osnovnom sudu Plav za 2016. godinu: <http://sudovi.me/podaci/ospl/dokumenta/2854.pdf> i Godišnji raspored poslova u Osnovnom sudu Kolašin za 2017. godinu, str. 1-2, <http://sudovi.me/podaci/oskl/dokumenta/4632.pdf>. Navodi se da predsjednik suda u Plavu odlučuje u 70% od ukupnog broja krivičnih predmeta, sudija iz Žabljaka odlučuje u gotovo svim predmetima vezanim za vlasništvo nad nekretninama. Vidi Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, MANS, 2017, str. 18. Međutim, navodi se da se čak i u nekim sudovima koji imaju umjereni broj sudija dešava da samo jedan sudija bude dodijeljen za odlučivanje u određenoj grupi predmeta na godišnjem nivou. Osnovni sud Kotor ima 15 sudija ukupno, dok je na početku 2016. godine imao samo 9 sudija. Vidi Godišnji raspored poslova u Osnovnom sudu Kotor, br. I-2-Su.1/2016, 11.01.2016.; Izveštaj o sprovođenju Strategije za reformu pravosuđa, Akcija za ljudska prava i CeMI, 2017, str. 76.

⁹⁷ Akcionni plan za sprovođenje Strategije za reformu pravosuđa (2014-2018) za period od 2017-2018. god, 1.2.1.

⁹⁸ Sudski poslovnik o radu, 2016, član 12 pasus 5.

⁹⁹ Polugodišnji izveštaj o Akcionom planu za Poglavlje 23, januar 2017. god, 1.2.1.3.

¹⁰⁰ Članovi 34 i 36 Zakona o sudovima.

redovno dodjeljuju novim sudijama bez korišćenja PRIS i algoritma za elektronsko slučajno dodjeljivanje predmeta. Grupe tvrde da se umjesto toga ovi predmeti „ručno“ dodeljuju u PRIS.¹⁰¹

119. Vrijeme prijema zahtjeva koji pokreće sudski postupak nije evidentirano, što bi moglo predstavljati prijetnju djelotvornoj primjeni principa slučajnog dodjeljivanja predmeta.¹⁰² Prema nalazima Komisije za kontrolu slučajnog dodeljivanja predmeta, postojala je široko rasprostranjena praksa da se ne evidentira vrijeme prijema prijave na osnovu koje se pokreće sudski postupak. Evidentiranje vremena prijema je obavezno samo u predmetima definisanim zakonom ili po naredbi predsednika suda ili pojedinačnog sudije.¹⁰³

120. Slučajno dodjeljivanje predmeta može se dalje kompromitovati kada je ista osoba podnijela istu tužbu više puta. PRIS nije u stanju da automatski identifikuje ponavljajuće zahteve, što omogućava podnosiocima zahtjeva da podnesu istu tužbu više puta, izaberu sudiju kog žele u svom predmetu i povuku ostale tužbe.¹⁰⁴ Da bi se riješio ovaj rizik, svaki suda mora da obavijesti zaposlene koji rade u PRIS softveru kada je predmet koji mu je dodijeljen povučen. To omogućava zaposlenima koji rade u PRIS softveru da provjere da podnosilac nije već podnio identičnu tužbu. Nova IKT strategija nije riješila ovaj problem.¹⁰⁵

121. Praksa Vrhovnog suda o preraspodjeli velikog broja predmeta između sudova, sa ciljem smanjenja broja zaostalih predmeta u preopterećenim sudovima, predstavlja rizik od uplitanja u pravo na pravično suđenje.¹⁰⁶ Sistem PRIS se ne koristi u slučaju preraspoređivanja predmeta u drugi sud. Iz tog razloga, ne postoji efikasan mehanizam koji bi osigurao da se metod elektronske slučajne raspodjele predmeta primjenjuje u ovim ponovno dodijeljenim predmetima.¹⁰⁷

122. Raspoređivanje predmeta u prekršajnim sudovima nije sprovedeno u skladu sa elektronskom šemom slučajnog raspoređivanja. Sudovi za prekršaje su osnovani u skladu sa Zakonom o sudovima u 2015. godini. U periodu od 2014. do 2017. godine, sudovi za prekršaje još uvek nijesu imali adekvatnu LAN/WAN infrastrukturu i tehničke uslove za primjenu elektronskog slučajnog dodjeljivanja predmeta.¹⁰⁸ Umjesto toga, raspodjela predmeta slijedila je azbučni red prezimena sudija.¹⁰⁹ Akcioni plan za sprovođenje SRP predviđao je da će godišnji rasporedi poslova u skladu sa principom slučajnog dodjeljivanja predmeta biti usvojeni u prekršajnim sudovima do kraja 2018. godine, ali to tek treba da se sprovede.¹¹⁰ Akcioni plan za Poglavlje 23 i Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija u pravosuđu pozivali su na primjenu elektronskog

¹⁰¹ Izveštaj o sprovođenju Strategije za reformu pravosuđa, Akcija za ljudska prava i CeMI, 2017, str.77.

¹⁰² Prema Poslovniku o radu Sudskog savjeta, Sudski savjet uspostavlja Komisiju za kontrolu nasumičnog dodeljivanja predmeta u 2006. godini. Vidi Godišnji izveštaj o radu Sudskog savjeta za 2016. godinu, str. 66, <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/5119.pdf>.

¹⁰³ Član 134 Sudskog poslovnika o radu.

¹⁰⁴ Akcija za ljudska prava, CE MI, *Izveštaj o sprovođenju Strategije za reformu pravosuđa 2014- 2016*, Podgorica, 2017, <https://goo.gl/VqEC5H>. Pristupljeno na dan: 19. juna 2017. godine.

¹⁰⁵ *Ibid*, str. 29.

¹⁰⁶ Izveštaj za Crnu Goru za 2016. godinu Prateći dokument Komunikacije Komisije sa Evropskim parlamentom, Savjetom, Evropskim ekonomskim i socijalnim odborom i Odborom regiona, 2016 Komunikacija o politici proširenja EU, {COM(2016) 715 konačno}, str. 13; Evropska komisija, *Izveštaj za Crnu Goru za 2018. godinu Prateći dokument Komunikacije Komisije sa Evropskim parlamentom, Savjetom, Evropskim ekonomskim i socijalnim odborom i Odborom regiona*, 2016 Komunikacija o politici proširenja EU, {COM(2016) 715 konačno}, str. 15.

¹⁰⁷ Izveštaj o sprovođenju Strategije za reformu pravosuđa, Akcija za ljudska prava i CeMI, 2017, str. 78.

¹⁰⁸ Izveštaj o sprovođenju Strategije za reformu pravosuđa, Akcija za ljudska prava i CeMI, 2017, str.76.

¹⁰⁹ Član 58 Sudskog poslovnika o radu.

¹¹⁰ Akcioni plan za sprovođenje Strategije za reformu pravosuđa (2014-2018) za period 2017-2018, 1.2.1.

dodjeljivanja predmeta u prekršajnim sudovima kada novi sistem koji je zamijenio PRIS postane operativan u tim sudovima, što je okvirno planirano za 2019. godinu.¹¹¹

123. Tužilaštva nijesu dodjeljivala predmete u skladu sa principom slučajnog dodjeljivanja predmeta. Dodjeljivanje predmeta u DT je zasnovano na dva druga principa. Prema prvom, raspoređivanje predmeta treba da slijedi azbučni red prezimena tužilaca, dok je drugo pravilo predviđalo da su predmeti dodijeljeni tužiocima koji su trenutno na dužnosti. Drugo pravilo je imalo prednost nad prvim i bilo je potrebno zato što tužilački nadzor nad sprovođenjem istrage može zahtijevati hitno donošenje odluka. Iako ovi principi ne ugrožavaju nepristrasnost tužilaca, možda su imali negativan uticaj na ujednačenost opterećenja tužilaca, naročito u DT sa velikim prilivom predmeta, kao što je DT Podgorica, što je razmatrano u prethodnom odeljku.

2.5.3.2. Planovi integriteta

124. Prema Zakonu o sprječavanju korupcije, svi sudovi i DT bili su dužni da pripreme planove integriteta do 1. aprila 2016. godine. Ova obaveza se odnosila i na Sudski i Tužilački savjet. Planovi integriteta zahtevaju od svake institucije da identifikuje potencijalno ugrožene tačke korupcije, procijeni rizike, utvrdi preventivne mjere za smanjenje rizika od korupcije i primijeni samokontrolu u sprovođenju svojih nadležnosti. Nakon podnošenja planova integriteta Agenciji za sprječavanje korupcije, pravosudni organi su takođe bili obavezni da Agenciji dostave izveštaj o sprovođenju navedenog plana integriteta, da omoguće Agenciji da dostavi preporuke za unaprjeđenje svakog plana integriteta.¹¹²

125. Većina pravosudnih institucija pripremila je planove integriteta, ali pošto su planovi pripremljeni tek nedavno, nije bilo moguće procijeniti njihovu djelotvornost. Četrdeset pet od 56 pravosudnih institucija pripremi je planove integriteta u 2016. godini; izveštaji o sprovođenju planova su podnijeti u 2017. godini.¹¹³ Akcioni plan za sprovođenje SRP propisuje usvajanje novih planova integriteta za pravosudne institucije tokom drugog kvartala 2018. godine, ali je zbog institucionalne blokade SS ovo odloženo za 2019. godinu.

Okvir 5 – Pravila pripremanja planova integriteta

Postupak izrade plana integriteta regulisan je smjernicama za izradu i sprovođenje plana integriteta Agencije za sprječavanje korupcije.¹¹⁴ Priprema plana integriteta zahtijeva da rukovodilac datog državnog organa ili odgovorno lice u tom državnom organu odredi predsjednika i članove radne grupe za izradu plana integriteta. Rukovodilac datom državnog organa informiše sve zaposlene o njihovoj obavezi da aktivno učestvuju u pripremi plana integriteta i pruže neophodnu podršku radnoj grupi. Na osnovu procjene i rangiranja identifikovanih rizika, radna grupa priprema izveštaj i sačinjava plan integriteta koji će predsjedavajući radne grupe predložiti rukovodiocu državnog organa zajedno sa pratećim dokumentima. Na osnovu sprovedenog pregleda, odgovarajući rukovodilac potpisuje odluku o

¹¹¹ Polugodišnji izveštaj o Akcionom planu za Poglavlje 23, januar 2018. godine. 1.2.1.3.3; IKT strategija pravosuđa, str. 9.

¹¹² Članovi 75-77 Zakona o sprječavanju korupcije.

¹¹³ 52 ljudi je učestvovalo na ovim obukama. Godišnji izveštaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije, 2017, str. 44; Vidi član 113 Zakona o sprječavanju korupcije.

http://www.antikorupcija.me/media/documents/Izveštaj_o_radu_Agencije_za_2017_godinu.pdf

¹¹⁴ Smjernice za izradu i sprovođenje plana integriteta, Službeni list, br. 78/2015.

usvajanju plana integriteta ili, alternativno, zahtijeva dodatne aktivnosti ili mjere koje će radna grupa preduzeti. Rukovodilac državnog organa obavještava sve zaposlene da je plan integriteta usvojen, a da se odluka dostavlja Agenciji za sprječavanje korupcije u roku od 15 dana od dana usvajanja. Ista osoba koja je odgovorna za izradu plana integriteta odgovorna je za njegovo sprovođenje, a rukovodilac državnog organa imenuje tu osobu za menadžera integriteta.

126. Počevši od 2016. godine je organizovano nekoliko obuka o izgradnji integriteta. Dvije obuke su organizovane u 2016. godini za sudije, predsjednike sudova, rukovodiocce DT i državne tužioce.¹¹⁵ Nekoliko obuka je sprovedeno 2017. godine za jačanje integriteta članova Sudskog i Tužilačkog savjeta i zaposlenih u Sekretarijatima Sudskog i Tužilačkog savjeta,¹¹⁶ fokusiranjem na korišćenje planova integriteta kao mehanizama za sprečavanje korupcije i kršenja integriteta u pravosuđu. Ove obuke su zajednički organizovali Savjet Evrope i Evropska unija za članove oba Savjeta i administrativno osoblje njihovih sekretarijata. Sljedeće obuke za izgradnju integriteta za sudije i tužioce su organizovane tokom 2017. godine: obuke o krivičnim djelima vezanim za korupciju koje organizuje Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu; radionice o etici i sprječavanju sukoba interesa organizovali su zajedno Centar za obuku i Savjet Evrope, u okviru Projekta borbe protiv ekonomskog kriminaliteta u Crnoj Gori (AEC – MNE) koji je dio Horizontalnog instrumenta za Zapadni Balkan i Tursku; obuke o zaštiti uzbunjivača u građanskim i krivičnim pravnim pitanjima, organizovane u okviru istog projekta, i obuke o evropskim i međunarodnim standardima o etičkom ponašanju i disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca kao dio istog projekta. Akcioni plan za sprovođenje SRP predviđao je organizovanje obuke za sudije, tužioce i sudsko osoblje na temu i sa sadržinom planova integriteta tokom 2018. godine.¹¹⁷ Iako su obuke o izgradnji integriteta bile pozitivni pomak, njihova djelotvornost mogla bi biti ugrožena ako se ne ojačaju analitičke i nadzorne veštine nadležnih organa.

2.5.3.3. Pravila davanja poklona

127. Zakonski okvir koji reguliše davanje poklona u pravosuđu je dobro definisan. Prema Zakonu o Sudskom savjetu i sudijama i Zakonu o državnom tužilaštvu, prihvatanje poklona je ozbiljan disciplinski prekršaj. Zakon o sprječavanju korupcije zabranjuje prihvatanje poklona i detaljnije ih reguliše kao osnovu za odgovornost u skladu sa Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama i Zakonu o Državnom tužilaštvu. Njime je propisano da svaki javni funkcioner, uključujući sudije i tužioce, ne može prihvatiti poklone, osim protokola i odgovarajućih poklona. Odgovarajući poklon predstavlja poklon čija vrijednost ne prelazi 50 evra. Da bi se izbjegla zloupotreba, zakon uspostavlja ograničenja koja se primjenjuju na situacije kada se u toku godine dobije više od jednog odgovarajućeg poklona.¹¹⁸ Zakon o sprječavanju korupcije takođe sadrži pravila koja uređuju proceduru za sudije i tužioce da odbijaju poklone i obavezu prijavljivanja i vođenja evidencije o poklonima.¹¹⁹ Zakon o državnim službenicima i namještenicima propisuje pravila za davanje poklona za sudsko osoblje. Ovaj

¹¹⁵ Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Izveštaj o radu Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu tokom 2016. godine.

¹¹⁶ Godišnji izveštaj o radu Tužilačkog savjeta i državnog tužilaštva, 2017, str. 6; Godišnji izveštaj o radu Sudskog savjeta, 2017.

¹¹⁷ Akcioni plan za sprovođenje Strategije za reformu pravosuđa (2014-2018) za period 2017-2018, 1.2.2.1.

¹¹⁸ Član 16 Zakona o sprječavanju korupcije.

¹¹⁹ Članovi 16 do 20 Zakona o sprječavanju korupcije.

zakon određuje isti iznos od 50 evra na vrijednost poklona. Zakon takođe sadrži gotovo identična pravila koja regulišu proceduru za odbijanje poklona od strane sudskog osoblja, kao i dužnosti izvještavanja i vođenja evidencije o poklonima.¹²⁰ Pored toga, zakon sadrži veoma slične odredbe koje uređuju disciplinsku odgovornost.

128. Zakonska pravila o davanju poklona nijesu adekvatno odražena u Etičkom kodeksu i važećim poslovnicima. Sudski poslovnik o radu i Poslovnik o radu Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta nijesu sadržali nikakva pravila koja regulišu davanje poklona. Etički kodeks za sudije i etički kodeks tužilaca, s druge strane, sadrže pravila koja regulišu proceduru za sudije i tužioce da odbijaju poklone i dužnost da izvještavaju i vode svoje evidencije o poklonima. Sa druge strane, oni ne navode dozvoljenu vrijednost poklona.¹²¹ Ovo nije u skladu sa zakonskim standardima transparentnosti. Nadalje, nije bilo jasno iz Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o državnom tužilaštvu i odgovarajućim etičkim kodeksima da li je prihvatanje poklona osnov za disciplinsku odgovornost ili postoje neke situacije u kojima se samom pravila etičkog prekršaja primjenjuju na prihvatanje poklona.

2.5.3.4. Izuzeće

129. Postoje dva mehanizma za izuzeće sudija: isključenje i izuzeće. Pravila isključenja zahtijevaju da sudija bude diskvalifikovan iz saslušanja ako je sudija jedna od strana u postupku, akcionar kompanije koja je stranka u sporu, član porodice stranke ili ako je sudija ranije učestvovao u predmetu.¹²² Izuzeća su uopštenija i primjenjuju se kada okolnosti dovedu u pitanje nepristrasnost predsjedavajućeg sudije; sudija može biti diskvalifikovan kada postoje takve sumnje. Kada stranka podnese pismeni zahtjev za izuzeće sudije, sudija je dužan da obustavi postupak, da izjavu o predlogu i obavijesti predsjednika suda koji je ovlašćen da odlučuje o meritumu predloga, na osnovu sadržanih informacija. Međutim, kada se podnese predlog za izuzeće sudije, primenjuju se drugačija pravila, a sudija može obavljati ograničen opseg aktivnosti kada postoji rizik od odlaganja ako on ili ona ne postupaju u predmetu. Odluke sudija o izuzeću ili isključivanju nisu predmet žalbe.¹²³

130. Nije bilo dovoljno podataka u vezi sa izuzećem u pravosudnom sistemu tokom analiziranog perioda. Ovaj problem se donekle mogao pripisati činjenici da detalje o izuzeću čuvaju sudovi, ali ne izvještavaju Savjete o tim podacima.¹²⁴ Vrhovni sud je razmotrio primjenu procedue diskvalifikacije za period od 2012-2014. godine, kao što je predviđeno Akcionim planom za Poglavlje 23.¹²⁵ Prema dostupnim podacima, do 2016. godine broj odobrenih predloga za izuzeće ili isključenje sudija bio je u porastu. Tokom prve polovine 2016. godine je podnešeno 888 zahtjeva za izuzeće sudija i 70 procenata od ukupnog broja podnijetih zahtjeva je odobreno, u poređenju sa 631 odobrenim zahtevom u 2015. godini.

¹²⁰ Članovi 72 i 73 Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

¹²¹ Etički kodeks sudija, Službeni list Crne Gore br. 16/2014 i 24/2015.

¹²² Član 38 Zakona o krivičnom postupku i član 69 Zakona o parničnom postupku. Zakon o parničnom postupku takođe navodi mogućnost izuzeća sudskog vještaka ili zapisničara. Član 43 Zakona o krivičnom postupku propisuje da će se odredba o izuzeću sudije primjenjivati i na izuzeće državnih tužilaca, zapisničara, tumača i sudskih veštaka. Međutim, rukovodilac državnog tužilaštva ima pravo da odluči o izuzeću tužilaca.

¹²³ Član 73 Zakona o parničnom postupku i član 41 Zakona o krivičnom postupku.

¹²⁴ Oni se obično prijavljuju višem sudu, a ne Savjetima ili bilo kom drugom sistemu koji bi omogućio nadzor ili praćenje.

¹²⁵ Akcioni plan za Poglavlje 23, Pravosuđe i osnovna prava sa Operativnim dokumentima za sprječavanje korupcije u oblastima posebnog rizika, Polugodišnji izveštaj, jul – decembar 2016, januar 2017, 1.2.2. str. 14.

131. Pravni okvir koji reguliše izuzeće sudija zahtijevao je dodatna poboljšanja. Izmjene pravnog okvira za izuzeće sudija i tužilaca izvršene su u skladu sa Akcionim planom za Poglavlje 23 u 2015. godini. Međutim, pravila koja regulišu neuspjeh sudija da ispune svoje obaveze vezane za izuzeće još uvek nijesu adekvatne. Konkretno, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama propisuje da je sudija počinio disciplinski prekršaj ako on/ona nije tražio izuzeće u okolnostima u kojima je to bio obavezan najmanje tri puta u jednoj kalendarskoj godini. Obrazloženje ovog pravila je bilo nejasno, jer pruža slobodan put za kršenje pravila o izuzeću.¹²⁶ Zakon o Državnom tužilaštvu je u tom pogledu napredniji, jer propisuje da će tužilac odgovarati za počinjenje disciplinskog prekršaja ako nije tražio/tražila izuzeće u okolnostima u kojima je to bilo obavezno samo jednom.

2.5.3.5. Disciplinski prekršaji

132. Disciplinski prekršaji sudija, tužilaca i njihovog administrativnog osoblja regulišu se različitim zakonima, koji definišu posebne pravne režime za svaku kategoriju. Disciplinski prekršaji i postupci za sudije i tužioce utvrđeni su Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama i Zakonom o Tužilačkom savjetu, dok je disciplinski okvir koji se primjenjuje na sudsko i tužilačko osoblje uređen Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Nosioци sudijske funkcije podliježu disciplinskim mjerama na tri nivoa: manji, teži i najteži disciplinski prekršaji, dok su sud i tužilaštvo odgovorni za lakše i teže disciplinske prekršaje. Sudski i Tužilački savjet imaju disciplinsko vijeće zaduženo za donošenje prvostepenih odluka kojima se utvrđuju lakši ili teži disciplinski prekršaji sudija/tužilaca. Savjeti su ovlašćeni da odlučuju o najtežim disciplinskim prekršajima nosilaca pravosudnih funkcija. Protiv rješenja kojim se utvrđuje disciplinski prekršaj nosioca sudijske funkcije može se izjaviti žalba vijeću sudija Vrhovnog suda. Kada je riječ o sudskom i tužilačkom osoblju, predsjednici sudova/rukovodioci DT su zaduženi za donošenje prvostepenih rješenja koja uključuju manje disciplinske prekršaje, dok Vladina disciplinska komisija odlučuje o teškim disciplinskim prekršajima. Konačna odluka Disciplinske komisije može biti osporena pred Ustavnim sudom.

133. Disciplinski prekršaji sudija i tužilaca su usko definisani. Kriterijumi za disciplinsku odgovornost za počinjenje lakših, težih i najtežih disciplinskih prekršaja postavljeni su tako visoko da otežavaju pokretanje disciplinskog postupka. Pored toga, formulacija mnogih pravila o disciplinskim prekršajima ostavlja prostor za izbjegavanje disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca, jer oni propisuju da disciplinska odgovornost postoji samo ako su navedena krivična djela počinjena „bez opravdanog razloga“.¹²⁷

134. Disciplinski sistem je složen i neefikasan. Disciplinski tužilac ima samo ograničenu ulogu u disciplinskom postupku. On/ona je odgovorna za istragu podnijetih zahtjeva, ali nema pravo da podnese zahtjev za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. Samo predsjednik suda, neposredno nadređeni predsjednik suda, predsjednik Vrhovnog suda i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa su ovlašćeni da podnesu disciplinski zahtjev.¹²⁸ Pored toga, postupak za podnošenje

¹²⁶ Vidi takođe Radni dokument zaposlenih u Komisiji, Crna Gora 2018 Izveštaj koji prati dokument Komunikacije između Komisije i Evropskog parlamenta, Saveta, Evropskog ekonomskog i socijalnog odbora i Odbora regiona 2018 Komunikacija o politici proširenja EU {COM(2018) 450 konačno}, str. 15.

¹²⁷ Biro Konsultativnog savjeta evropskih sudija (CCJE), Izveštaj o nezavisnosti i nepristrasnosti sudija u državama članicama Savjeta Evrope u 2017. godini, Strazbur, CCJE-BU(2017)11, 7. februar 2018. godine, paragraf 237, str. 51. Akcija za ljudska prava, Izveštaj o primjeni Strategije za reformu pravosuđa (2014-2018), 2017, str. 109.

¹²⁸ Vidi članove 110 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o Državnom tužilaštvu. Rijetko kad se utvrđuje da su sudije ili tužioци prekršili Etički kodeks, a čak i tada se ne pokreće disciplinski postupak. Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, Podgorica, februar 2017, str. 20.

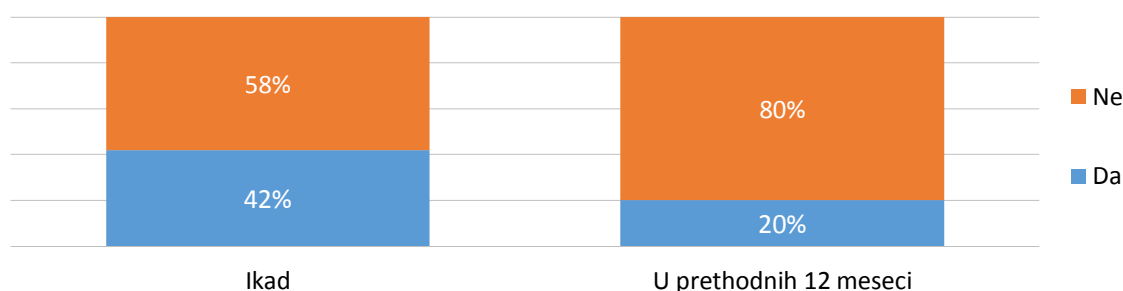
disciplinskog zahtjeva je pretjerano složen, jer nadležni organ mora da podnese disciplinski predlog Savjetu, koji ga potom prosljeđuje disciplinskom tužiocu. Svaka odluka kojom se utvrđuje disciplinska povreda može biti ožalbena pred većem sudija Vrhovnog suda.¹²⁹ Konačno, postojeći pravni okvir omogućava dupliranje postupaka, jer ne zabranjuje paralelne disciplinske postupke i postupke etičke nesavjesnosti.

135. U praksi je uveden veoma mali broj disciplinskih kazni za nosioce pravosudnih funkcija. U 2017. godini je podniet zahtjev za utvrđivanje disciplinske odgovornosti samo jednog sudije i jednog tužioca, koji su kažnjeni za počinjenje disciplinskog prekršaja.¹³⁰ Tokom 2016. godine nije izrečena nijedna kazna sudijama i tužiocima, dok je podniet samo jedan zahtjev za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije.¹³¹ Rezultati sprovođenja disciplinske odgovornosti za sudije i tužioce su takođe bili veoma ograničeni.¹³² Ovaj nedostatak je prepoznat u Akcionom planu za sprovođenje SRP, koji je pozivao na mjere za vođenje evidencije i izvještavanje o disciplinskoj odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija.¹³³

136. Združeni podaci o disciplinskim postupcima za sudsko i tužilačko osoblje nijesu bili dostupni. Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa da primjena odredbi koje se odnose na disciplinsku odgovornost državnih službenika i namještenika treba da bude praćena kako bi se povećalo povjerenje građana u javnu upravu i spriječila korupcija.¹³⁴ Međutim, podaci o disciplinskim postupcima za zaposlene u sudovima i DT još uvek nijesu dostupni.

137. Anketa o percepciji koju je Svjetska banka sprovela 2016. godine pokazala je da značajan dio pomoćnog osoblja u sudovima i tužilaštvima poznaju zaposlenog koji je bio pozivan na disciplinsku odgovornost. Prema rezultatima ankete, četiri od 10 zaposlenih poznaju kolegu koji je bio izložen disciplinskim merama. Međutim, samo jedan od pet zaposlenih je čuo za takav slučaj u prethodnih 12 meseci. (Grafikon 40)

Grafikon 40 – Iskustvo sa disciplinskom odgovornošću¹³⁵



¹²⁹ GRECO, Četvrti krug ocjenjivanja, Sprječavanje korupcije u odnosu na članove parlamenta, sudije i tužioce, Izvještaj o usaglašenosti Crne Gore, 2017, str. 12.

¹³⁰ Disciplinski postupak pokrenut protiv jednog sudije doveo je do zakonskih minimalnih sankcija, dok je postupak pokrenut protiv jednog tužioca rezultirao smanjenjem plate od 20% u periodu od 3 meseca, *ibidem*.

¹³¹ *Ibid.*, str. 100.

¹³² Evropska komisija, *Crna Gora 2018 Izvještaj koji prati dokument Komunikacija Komisije sa Evropskim parlamentom, Savetom, Evropskim ekonomskim i socijalnim odborom i Odborom regiona 2018 Komunikacija o politici proširenja EU* {COM(2018) 450 konačno}, str. 15.

¹³³ Akcioni plan za sprovođenje Strategije za reformu pravosuđa (2014-2018) za period od 2017-2018, 1.3.1.

¹³⁴ Polugodišnji izvještaj o Akcionom planu za poglavlje 23, januar 2018. godine, 2.1.3.7.

¹³⁵ Svjetska banka, Percepcija pravosuđa u Crnoj Gori, Anketa o percepciji opšte populacije građana, poslovnog sektora, advokata, sudija, državnih tužilaca i sudskog administrativnog osoblja, Grupa Svjetska banka, Crna Gora, decembar 2016 – februar 2017, 127. Pitanje iz ankete: *Da li poznajete nekoga na poslu ko je disciplinski odgovarao zato što nije obavljao svoj posao adekvatno u prethodnih 12 meseci/ikada?*) Baza: zaposleni u administrativnim službama suda

2.6. Preporuke

138. 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.¹³⁶ 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 Savetu po službenoj dužnosti. (MP, Sudski savjet - kratkoročno).
- ✓ Izmijeni 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).

139. Raspodjela odgovornosti između MP, Savjeta, sudova i DT takođe predstavlja rizik za efikasnu koordinaciju i sprovođenje sudijskih funkcija, reformskih strategija i procesa pristupanja EU.¹³⁷ Da bi popravila ovu situaciju, Crna Gora treba da:

- ✓ Unaprijedi lanac vlasti 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 sa kakvim kvalifikacijama je potrebno u Direktoratu MP za informaciono komunikacione tehnologije pravosuđa i bezbjednost podataka, jer će Direktorati biti odgovoran za centralizovano upravljanje IKT kada nadležnost Savjeta za pravosudni informacioni sistem bude prenešena na MP.¹³⁸ (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 uključuju 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 mesta kako bi se uključio opis za analitičara u MP i Sekretarijatima Savjeta, kako bi se uključile odgovornosti za aspekte

¹³⁶ EU 2019 Izveštaj o napretku .

¹³⁷ 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.

¹³⁸ U junu 2016. godine je usvojena IKT strategija za zamenu 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, 05.05.2018.

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)

140. 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 transparentnosti, Crna Gora bi trebalo da:

- ✓ 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).

141. Očuvanje sistema slučajnog dodjeljivanja 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 sledeće:

- ✓ 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 nasumično dodjeljivanje 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 mesta 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 repetitivnih predmeta 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 slučajno dodjeljivanje svih predmeta koje koriste svi sudovi, od prekršajnih sudova do Vrhovnog suda. Odredbe treba da omoguće izuzetke koje su priznale institucije EU, npr. omogućiti da nasumično dodjeljivanje predmeta bude sprovedeno u okviru građanskog ili krivičnog odjeljenja većih sudova ili dodjeljivanje 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 prijave 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).
- ✓ Izmena 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).

3. EFIKASNOST I DJELOTVORNOST PRAVOSUDNIH USLUGA

Opšti nalazi

142. 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 delotvornost.

Aneks 1 ove Analize sadrži detaljan opis organizacije crnogorskog pravosuđa, kao i istorijat nedavno sprovedenih reformi u sistemu.

143. Jedna osnovna dimenzija efikasnosti je rezultat usluga (proizvodnja), 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 saektor, 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.

144. 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.

145. U pogledu pravovremenosti obrade predmeta uz korišćenje pokazatelja CEPEJ-a za vrijeme rješavanja predmeta,¹³⁹ 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 zagušenosti¹⁴⁰ predmetima su se zadržale ispod 0,50, što ukazuje na razuman učinak.

146. 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

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ 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.

koji koristi CEPEJ su se značajno razlikovali u zavisnosti od vrste predmeta i suda. Na primjer, prosječno vrijeme do rješavanja predmeta je iznosilo samo 20 dana u Vrhovnom sudu tokom 2016. godine i 242 dana u prekršajnim sudovima. Kao što je i očekivano, vrijeme potrebno za rješavanje građanskih i privrednih parnica je bilo najduže, sa 48 dana iznad proseka EU.¹⁴¹

147. Percepcija korisnika o pravovremenosti i dalje je negativna, što obeshrabruje korisnike suda da posežu za sudskim uslugama. Pored toga, raspoloživi podaci o blagovremenosti prvostepenih 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.

148. 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 nijesu bila dosljedna čak ni među sudovima ili tužilaštvima iste nadležnosti. Analizirajući podatke iz 2014. godine u 2016. godini, CEPEJ je zaključio da Crna 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 mjesto od 46 evropskih zemalja koje su analizirane u izvještaju.

149. Uvođenjem izvršitelja u 2014. godini došlo je do preusmjerenja 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.

150. 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 ovlašćenja za aktivno upravljanje predmetima na adekvatan ili djelotvoran način.

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

152. Za razliku od sudova, DT izveštavaju 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).

153. 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

¹⁴¹ CEPEJ prosjeci EU u ovoj studiji su prosjeci izračunati na osnovu podataka CEPEJ-a za 28 država članica EU.

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 3,55.¹⁴² Broj predmeta po tužiocu je takođe bio na nižem kraju prosjeka EU. Prema TS, smanjenje broja dobijenih predmeta izazvano je stalnim padom u broju podnijetih krivičnih prijava, ali nijesu bili dostupni podaci koji bi objasnili razloge tog pada.

154. 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 djelo, ali je njihov obim i uticaj na učinak DT bio značajan, a tužiocu navode da ovakvi predmeti zahtijevaju priličnu količinu pažnje i napora.

155. Iako je priliv bio stabilan, a tužiocu su 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). Tužiocu 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.

3.1. Potražnja, efikasnost/djelotvornost, pravovremenost i produktivnost sudova u Crnoj Gori

3.1.1. Opterećenost i broj predmeta

156. Učinak sudova se može mjeriti i procijeniti na osnovu saznanja o potražnji sudskih usluga, uključujući vrstu i količinu predmeta, opterećenje sudova i njihovu varijaciju u toku vremena. Procjena učinka suda stoga počinje od broja predmeta u sudu i sredstava za razmatranje ovih vrsta predmeta i procesa koje sud koristi u njihovom rješavanju. Ocjenjivanje učinka sudova treba da se bavi ne samo apsolutnim brojevima, već i njihovim kontekstualnim značajem. Kao rezultat toga, potražnja je u ovoj Funkcionalnoj analizi poređena sa populacijom, priliv predmeta se poredi sa brojem sudija, riješeni predmeti sa brojem novoprimljenih predmeta, itd. Ova analiza razlaže predmete prema vrsti, gdje je to moguće, kako bi se dostiglo adekvatno razumijevanje učinka sudova u Crnoj Gori, pojedinačno i kao dio pravosudnog sistema.

¹⁴² Za detaljne podatke vidi CEPEJ izvještaj iz 2016. godine, str. 220.

3.1.1.1. Ukupno opterećenje

157. Crnogorski sudovi su u 2017. godini primili ukupno 164.031 predmeta. Ovdje su obuhvaćeni i manji i složeniji predmeti.

158. 2016. godina je bila prva godina u kojoj su prekršajni sudovi u potpunosti funkcionisali. Prekršajni sudovi su primili 55.567 predmeta ili 36 procenata ukupnog broja novih predmeta u sistemu u 2016. godini; ovaj broj je rastao u 2017. godini na 62.387 predmeta ili 38 procenata ukupnog priliva.

Okvir 6 – Statistički podaci sudova u Crnoj Gori

U Crnoj Gori postoje tri izvora sudskih statističkih podataka; Godišnji izvještaji Vrhovnog suda, Godišnji izvještaji Sudskog savjeta i godišnji izvještaji pojedinačnih sudova. Izvještaji Vrhovnog suda i Sudskog savjeta sadrže podatke na nacionalnom nivou, koji su djelimično razloženi prema vrsti suda, sudovima i vrsti predmeta. Pored toga, pojedinačni sudovi podnose godišnje izveštaje o svom radu. Međutim, ovi izvještaji ne koriste jedinstvenu metodologiju i često navode različite podatke za iste kategorije informacija. Štaviše, izvještaji pojedinačnih sudova koji se objavljuju svake godine nijesu jedinstveni ni u formi ni u sadržini, što otežava analizu ili poređenje podataka.

Šta uzrokuje odstupanja u izvještajima i šta se može učiniti da se ta odstupanja ublaže? Različite i česte izmjene metodologije izvještavanja, različiti izbor predmeta uključenih u izveštaje, promjene u tabelama tokom vremena, korišćenje narativnih umjesto numeričkih tabela, promjene u setu podataka, itd. Sve ovo se može vidjeti u izvještajima koji su predstavljeni timu i/ili su dostupni javnosti. Ne postoji siguran način da se spriječe nedosljednosti u izvještavanju, ali sistem ne pruža standarde i protokole koji se mogu koristiti za njihovo umanjivanje. Sistem takođe treba da ispita njihovu primjenu.

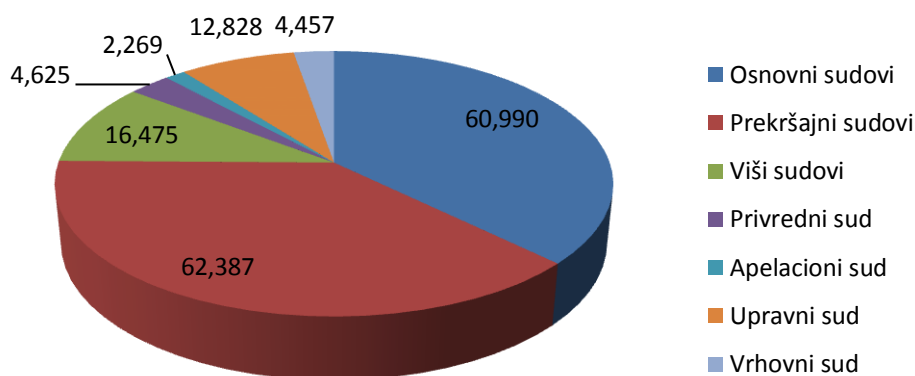
Za potrebe ovog izvještaja tim se fokusirao na Godišnje izveštaje Sudskog savjeta za period od 2014. god 2017. godine. Ipak, svi dostupni resursi su analizirani i poređeni. U slučajevima kada je tim utvrdio razlike između izvještaja na nacionalnom nivou, oni su izazvani različitim metodologijama ili su bili proizvod greške. Najveća neslaganja su utvrđena u pojedinačnim izveštajima sudova.

Konačno, svi izvještaji su pokazali znake inflacije broja predmeta, izazvane evidentiranjem perifernih podnesaka (npr. delegiranje drugom sudu ili agenciji) kao predmeta i uključivanjem predmeta ostavine u normalan broj predmeta iako su ovi predmeti preneti u nadležnosti notara od 2014. do 2016. godine (ta praksa je napuštena 2017. godine). Ova praksa brojanja perifernih podnesaka kao predmeta takođe je prisutna u drugim zemljama regiona, što komplikuje poređenje pojedinačnih brojeva novih predmeta sa podacima iz ostatka EU.

159. Potražnja za pravosudnim uslugama neznatno je porasla tokom četvorogodišnjeg perioda. Ako se isključe prekršajni predmeti, u 2017. godini je ukupno primljeno 101.644 predmeta, što predstavlja povećanje od 5 procenata u poređenju sa 2014. godinom i oko 11 procenata više nego u 2015. godini.

160. Osnovni sudovi i sudovi za prekršaje primili su najveći broj predmeta, što zajedno čini oko 75 procenata svih primljenih predmeta u 2017. godini. Ovi sudovi - prvostepeni sudovi su za većinu stranaka prva i možda jedina tačka kontakta korisnika sudova sa pravosudnim sistemom. Osim viših sudova, koji su primili više od 16.000 predmeta i Upravnog suda koji je primio skoro 13.000 novih predmeta, ostali sudovi su primili daleko manje od 10.000 predmeta. Grafikon 1 prikazuje razložene podatke o prilivu predmeta u različitim vrstama suda u 2017. godini.

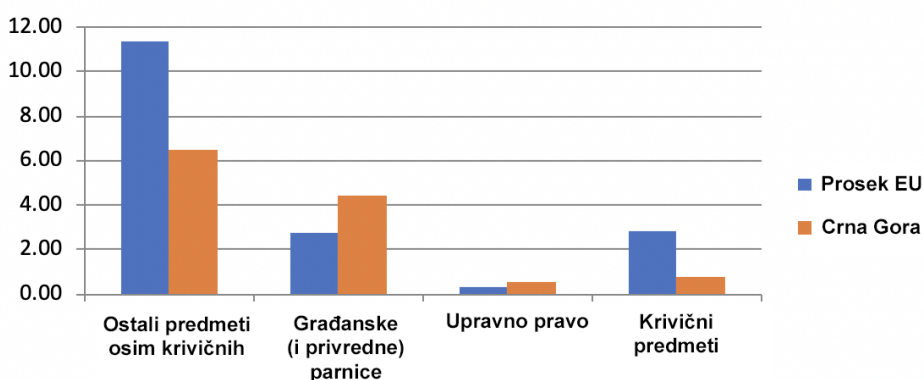
Grafikon 41 – Priliv predmeta prema vrsti suda u 2017. godini



Izvor: Godišnji izvještaj SS za 2017. godinu

161. CEPEJ (2016) navodi da je ukupna potražnja za pravosudnim uslugama u nekrivičnim predmetima u Crnoj Gori bila niža od prosjeka EU. Prema podacima CEPEJ-a, Crna Gora je bilježila 6,5 nekrivičnih predmeta na 100 stanovnika u 2014. godini dok je prosjek EU iznosio 11,37. Međutim, za građanske, privredne i upravne predmete, Crna Gora je iznad prosjeka EU sa brojem predmeta na 100 stanovnika, a za građanske, privredne parnice i upravne predmete, potražnja za pravdom je bila 1,6 puta veća od prosjeka EU, kao što je prikazano na Grafikonu 2. Ipak, vjerovatno je da su navedene razlike dijelom nastale usljed različitog postupanja u predmetima između različitih pravnih sistema u državama članicama Savjeta Evrope i metodologija koje CEPEJ koristi za izvještavanje.¹⁴³

Grafikon 42 – Priliv predmeta u prvom stepenu na 100 stanovnika (CEPEJ podaci iz 2014.)¹⁴⁴



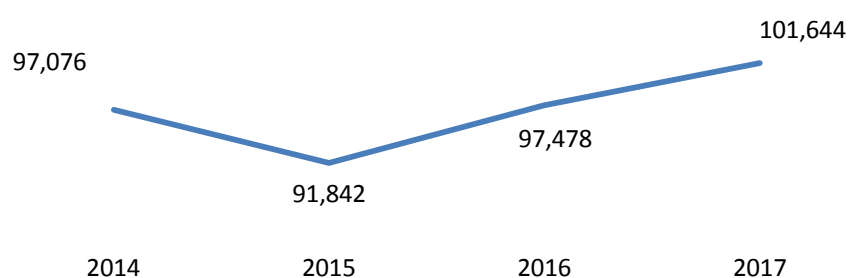
¹⁴³ Na primjer, kao odgovor na Upitnik CEPEJ-a iz 2016. god (podaci iz 2014.), Crna Gora navodi 9.324 vanparnična predmeta, dok Hrvatska istovremeno navodi 759.028, a Slovenija 587.442 takvih predmeta. Iako su ove zemlje veće po površini i broju stanovnika, to ipak ne opravdava razliku od 60 do 70 puta više predmeta na 100 stanovnika. U Hrvatskoj i Sloveniji većinu ovih predmeta čine predmeti vezani za zemljišne knjige i privredne registre, što su poslovi koji su u Crnoj Gori povjereni administrativnim organima, a ne sudovima.

¹⁴⁴ Vidi Izvještaj CEPEJ-a o "Evropskim pravosudnim sistemima – Izdanje 2016. god (podaci iz 2014.): efikasnost i kvaliteta pravde", <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice-cepej-stud/1680789851>.

Izvor: Izvještaj CEPEJ iz 2016. god

162. Broj svih primljenih vrsta predmeta na 100 stanovnika u Crnoj Gori ostao je stabilan od 2014. do 2017. godine, sa oko 15 do 16 predmeta.¹⁴⁵ Iako je Crna Gora zabilježila blagi pad u 2015. godini na 14,81, u 2016. i 2017. godini je taj broj narastao na 15,72 odnosno 16,39. U 2016. godini je bilo oko 8,96 novih prekršajnih predmeta na 100 stanovnika, nakon čega je uslijedio rast na 10,06 predmeta u 2017. godini. Ovi odnosi su odgovarali novoprimljenim predmetima prikazanim Grafikonom 3. Ne postoji ni jedan jedini razlog za promjenu broja novoprimljenih predmeta po sudovima ili vrsti sudova. Na primjer, u osnovnim sudovima je primljeno manje krivičnih predmeta, ali je istovremeno primljeno više parničnih predmeta. Broj novoprimljenih prekršajnih predmeta nije prikazan u Grafikon 43, ispod.

Grafikon 43 – Ukupan broj primljenih predmeta od 2014. do 2017. godine (bez prekršajnih predmeta)

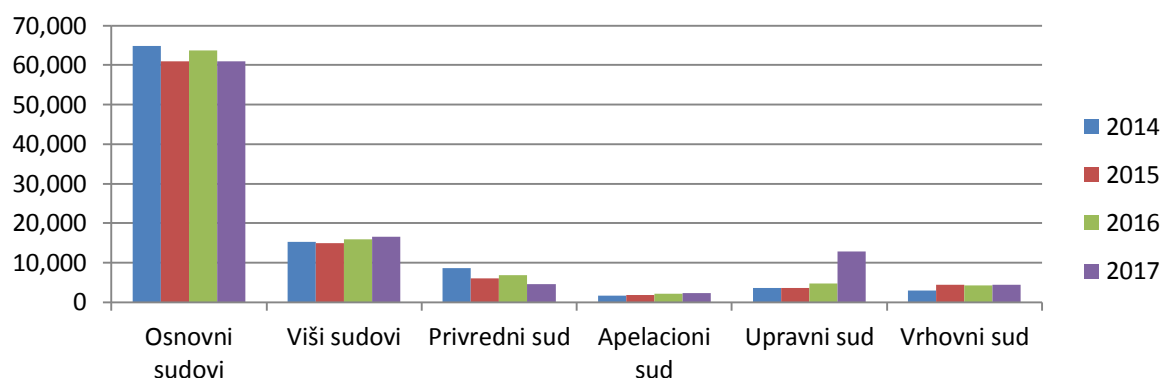


Izvor: Godišnji izvještaji SS za period od 2014. do 2017. godine

3.1.1.2. Opterećenje prema vrsti suda

163. Prilikom razlaganja podataka prema vrsti suda uočeni su različiti trendovi. Iako je potražnja u osnovnim i Privrednom sudu smanjena, u viši, Apelacionom, Upravom i Vrhovnom sudu (koji su generalno dobijali manje predmeta) je primljeno više predmeta svake godine (vidi Grafikon 44).

Grafikon 44 – Priliv predmeta prema vrsti suda od 2014. do 2017. godine (isključujući prekršajne)

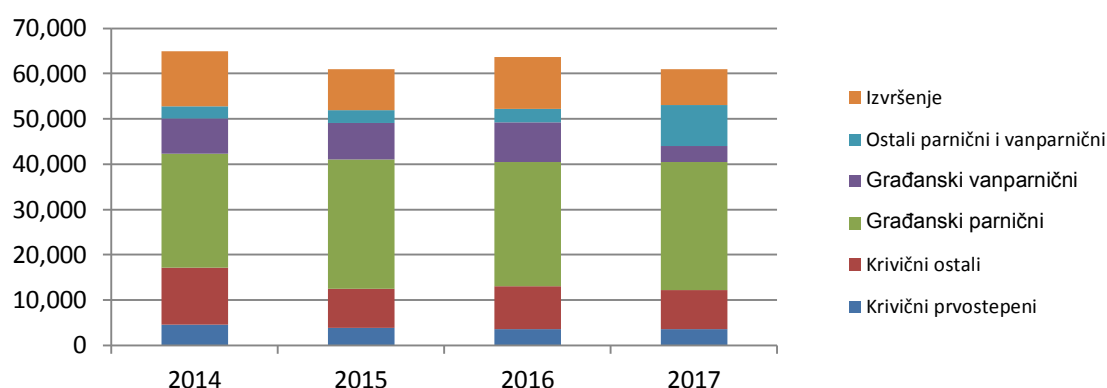


¹⁴⁵ Priliv predmeta na 100 stanovnika je izračunao tim Svjetske banke na osnovu statističkih izveštaja i Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine, prema kome je Crna Gora 2011. godina imala 620.029 stanovnika. Ovaj izveštaj je dostupan na [https://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenie/saopstenie\(1\).pdf](https://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenie/saopstenie(1).pdf).

Izvor: Godišnji izvještaji SS za period od 2014. do 2017. godine

164. Osnovni sudovi su najviše pogođeni novim parničnim predmetima, koji su činili oko 46 procenata ukupnog broja pristiglih predmeta. Iako je broj prvostepenih krivičnih predmeta opao, broj građanskih predmeta je porastao najviše zbog parničnih predmeta. Pored toga, iako su izvršitelji uvedeni 2014. godine, novi predmeti izvršenja su i dalje prijavljivani u sistem, te su do 2017. godine ovi predmeti činili 13 procenata svih dolazećih predmeta, samo pet procenata manje nego u 2016. godini. Takođe je postojao značajan dio predmeta izvršenja koji su ostali u sudovi i identifikovani su kao takvi u PRIS sistemu za upravljanje predmetima, što posljedično nije vidljivo u sljedećem grafikonu i tabeli. Razloženi novoprimitljeni predmeti prema vrsti su predstavljeni na Grafikon 45 i Tabela 1 –Priliv predmeta prema vrsti predmeta u osnovnim sudovima od 2014. do 2017. godine

Grafikon 45 – Priliv predmeta prema vrsti predmeta u osnovnim sudovima od 2014. do 2017. godine



Izvor: Godišnji izvještaji SS za period od 2014. do 2017. godine

Tabela 1 –Priliv predmeta prema vrsti predmeta u osnovnim sudovima od 2014. do 2017. godine

	2014	2015	2016	2017
Krivični prvostepeni	4,559	3,878	3,587	3,484
Krivični ostali	12,636	8,521	9,390	8,691
Građanski parnični	25,045	28,586	27,555	28,258
Građanski vanparnični	7,872	8,131	8,666	3,505
Ostali parnični i vanparnični	2,687	2,771	3,086	9,116
Izvršenje	12,095	9,146	11,371	7,936

Izvor: Godišnji izvještaj SS za period od 2014. do 2017. godine

165. Sudovi za prekršaje, kao drugi po obimu posla, primili su 62.387 predmeta u 2017. godini ili 38 procenata primljenih predmeta u svim sudovima. Više od poloviine ovih predmeta je primio Sud za prekršaje u Podgorici, dok je najmanji broj predmeta primljen u Višem sudu za prekršaje Crne

Gore (2.140 predmeta). Većina predmeta u ovom sudu odnosi se na saobraćajna pitanja i manje prekršaje vezane za javni red i mir, nasilje u porodici, korupciju¹⁴⁶ i poreze.

Okvir 7 – Nadležnost sudova za prekršaje i njihovi statistički podaci

Sudovi za prekršaje u Crnoj Gori nadležni su zabrojna prekršajna dela. Prekršaj u Crnoj Gori je djelo koje predstavlja kršenje javnog reda i mira utvrđenog zakonom, za koje je propisana kazna. Jednostavnije rečeno, to su manje teška dela od krivičnih dela. Prekršajnu prijavu uvijek podnose ovlašćeni državni organi kao što su policija, državni inspektori ili državne institucije, dok okrivljeni može biti fizičko ili pravno lice. Zakon o prekršajima sadrži proceduralna pravila za ove predmete, dok su prekršaji propisani brojnim materijalnim zakonima koji pokrivaju domene u rasponu od javnog reda i mira, saobraćaja, poreza i drugih inspekcija do elektronskih komunikacija i konkurencije. Kazne predviđene zakonom su zatvorska kazna (maksimalno 60 dana) ili novčane kazne u zavisnosti od toga koliko je prekršaj ozbiljan ili kako utiče na društvo. Nije iznenađujuće da su kazne niže za manje saobraćajne prekršaje i fizička lica, a veće za ozbiljne prekršaje koje su počinila pravna lica (npr. karteli koji narušavaju konkurenciju mogu biti kažnjeni novčanom kaznom od 1 do 10 procenata godišnjeg prihoda kompanije).

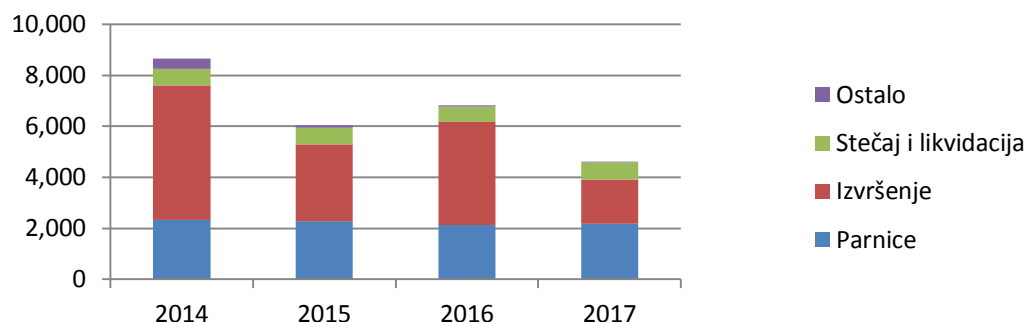
Sudovi za prekršaje su i dalje radili bez ikakvog sistema za upravljanje predmetima i/ili izvještavanje. Izvještaji ručno priprema sudsko osoblje, što zahtijeva puno vremena i podrazumijeva sklonost ka greškama. Postoje tri moguća rješenja ovog problema: PRIS može biti izmijenjen za upotrebu u sudovima za prekršaje; sudovi za prekršaje mogu da sačekaju uvođenje planiranog novog sistema za upravljanje predmetima u pravosuđu koji će biti dizajniran ili, kao treće rješenje, može biti razvijen i nabavljen poseban informacioni sistem za upravljanje predmetima. Treće rješenje je u ovom trenutku najmanje vjerovatno, te je potrebno sprovesti dubinsku analizu kako bi se izabralo prvo ili drugo rješenje. Uvođenje PRIS sistema bi bilo brže, ali bi na duže staze bilo skuplje, a iščekivanje novog sistema bi zahtijevalo još nekoliko godina ručnog izvještavanja.

Broj novih predmeta u Privrednom sudu (sudovima)¹⁴⁷ je opao za 47 procenata u periodu od 2014. do 2017. godine, uglavnom zbog smanjenog broja novih predmeta izvršenja. Ovo smanjenje je prvenstveno izazvano zakonodavnim promjenama koje uklanjaju nove predmete izvršenja iz sudskog sistema, kao što je već napomenuto. Međutim, Privredni sud(ovi) je dobio daleko manji broj predmeta drugih vrsta takođe, kao što je prikazano u Grafikon 46.

¹⁴⁶ Prekršajne prijave koje je podnijela Agencija za sprječavanje korupcije zbog kršenja odredbi Zakona za sprječavanje korupcije, Zakona o finansiranju političkih subjekata i Zakona o lobiranju.

¹⁴⁷ Privredni sudovi u Podgorici i Bijelom Polju su spojeni u jedan Privredni sud Crne Gore 2015. godine.

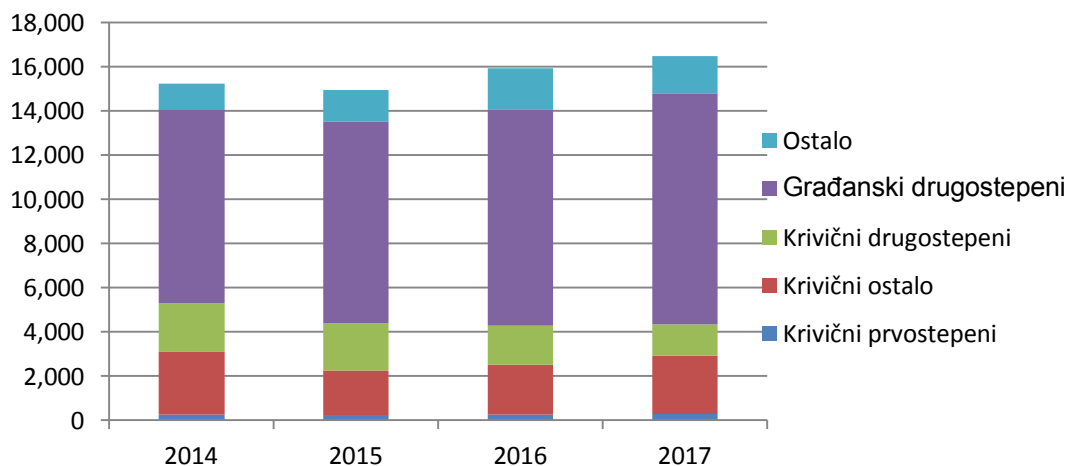
Grafikon 46 – Priljeni predmeti prema vrsti predmeta u Privrednom sudu (sudovima) od 2014. do 2017. godine



Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014. do 2017. godine

166. Broj primljenih predmeta u Višim sudovima je zabilježio rast od osam procenata tokom posmatranog perioda, dostižući oko 16.500. Krivični prvostepeni predmeti, specijalni¹⁴⁸ prvostepeni krivični predmeti i maloljetnički predmeti zadržali su se ispod 300 godišnje. Ostali krivični predmeti kao što su predmeti vezani za krivična vijeća, kontrolu optužbe i istražne sudije¹⁴⁹ zabilježili su pad od 20 procenata u 2016. godini, ali i novi rast 2017. godine. Međutim, najveći dio i dio koji bilježi najkonstantnije povećanje u zaostalim predmetima, i čini više od 60 procenata, su građanski drugostepeni predmeti. Ovo je prvenstveno zbog velikog broja predmeta koje rješavaju osnovni sudovi¹⁵⁰ (vidi Grafikon 47).

Grafikon 47 – Priliv predmeta prema vrsti predmeta u višim sudovima od 2014. do 2017. godine



Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014. do 2017. godine

167. Apelacioni sud je generalno imao manji priliv predmeta, ali se njihov broj polako povećao tokom posmatranog perioda. Ovo povećanje je naročito bilo vidljivo u 2016. godini kada su drugostepeni građanski i krivični predmeti zabilježili značajan rast. Priliv apelacionih građanskih

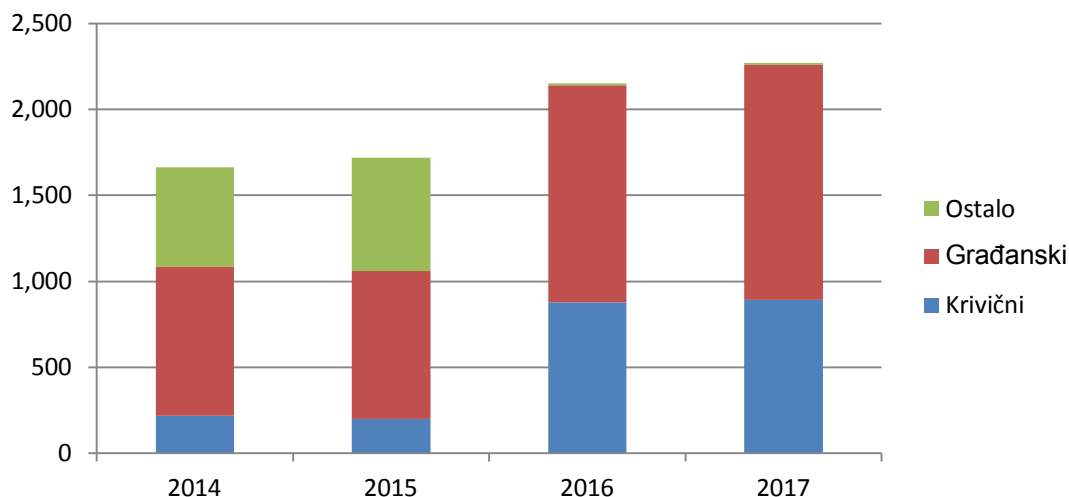
¹⁴⁸ To su predmeti organizovanog kriminala, ratnih zločina i terorizma.

¹⁴⁹ Ovo su periferna pitanja u kojima sudije ili veća sudija odlučuju o različitim proceduralnim pitanjima van samog suđenja, npr. o žalbi optuženog tokom istrage.

¹⁵⁰ Od 2014. do 2017. godine su riješeni parnični predmeti i sporovi male vrijednosti u osnovnim sudovima zabilježili rast za 30 procenata, što je vjerovatno prouzrokovalo veći priliv ožalbenih predmeta u višim sudovima.

predmeta je bio veći za 399 predmeta od 2015. do 2016. godine, što je posljedično izazvalo rast broja zaostalih predmeta iz ove vrste predmeta. Međutim, izgleda da je povećani priliv drugostepenih krivičnih predmeta (navodi se četiri puta veći priliv u 2016. u odnosu na 2014. godinu) izazvan promjenama u metodologiji izvještavanja, jer se to poklopilo sa virtualnim nestankom vrste predmeta sa oznakom „Ostalo“. Štaviše, kombinovani broj zaostalih predmeta ovih vrsta ostao je gotovo nepostojeći u periodu od tri godine (manje od 10 predmeta). Za priliv apelacionih predmeta prema vrsti predmeta vidi Grafikon 48.

Grafikon 48 – Priliv predmeta prema vrsti predmeta u Apelacionom sudu od 2014. do 2017. godine



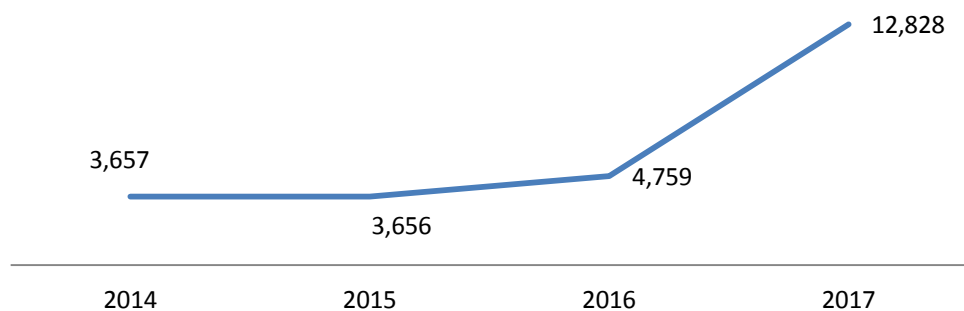
Izvor: Godišnji izvještaj SS za period od 2014. do 2017. godine

168. Iako stabilan u 2014. i 2015. godini, priliv predmeta u Upravnom sudu porastao je za 30 procenata u 2016. godini, a zatim se gotovo utrostručio u 2017. godini. Iako se značajan porast u 2016. godini pojavio u godišnjim izvještajima Sudskog savjeta i Upravnog suda,¹⁵¹ izvještaji nijesu pružili objašnjenje za ovu pojavu. Oba izvještaja jednostavno navode da je broj pristiglih predmeta povećan, što je dovelo do većeg broja zaostalih predmeta iako su sudije u administrativnoj materiji rješavale više predmeta. Djelimično objašnjenje možda leži u stalnom širenju nadležnosti Upravnog suda u više različitih domena, npr. socijalna, penzijska i radna prava. Zakonodavne promjene iz 2017. godine opisane u Okvir 8 ispod takođe su prouzrokovale porast broja predmeta, ali su primarni uzrok trostrukog povećanja broja novih predmeta 6.561 predmeta nastalih prestankom isplate određenih naknada za majke.¹⁵² Ipak, čak i bez ovih jednokratnih predmeta, rast potražnje u 2017. godini je iznosio 32 procenta u odnosu na 2016. godinu, a u poređenju sa 2014. godinom priliv predmeta je veći za 71 procenat u 2017. godini.

¹⁵¹ Godišnji izvještaj Upravnog suda 2016, <http://sudovi.me/podaci/uscg/dokumenta/5473.docx> i Godišnji izvještaj Sudskog savjeta 2016, <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/5136.pdf>.

¹⁵² Više od 6.500 majki sa troje ili više djece podnijelo je tužbu pred Upravnim sudom nakon što je Vlada odlučila da ukine njihovo pravo na mjesečnu nadoknadu.

Grafikon 49 – Priliv predmeta u Upravnom sudu od 2014. do 2017. godine



Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014. do 2017. godine

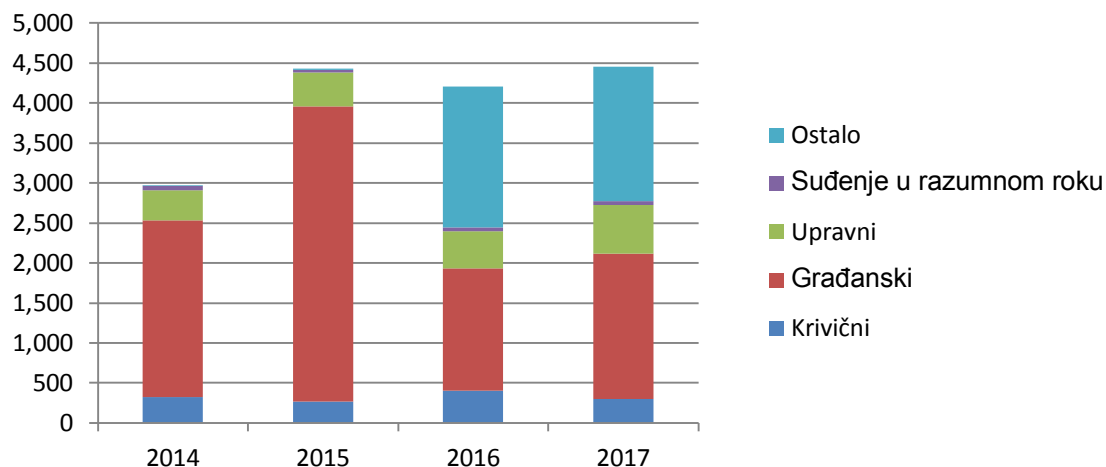
Okvir 8 – Zakonodavne izmjene koje se tiču Upravnog suda

Izmjene Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu su 1. jula 2017. godine stupile na snagu, čime je proširena nadležnost Upravnog suda. Sud sada odlučuje o zakonitosti upravnih akata i drugih upravnih radnji koje određuju ili na drugi način utiču na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica. Postupci kojima se sud bavi uključuju administrativne ugovore, zaštitu korisnika usluga od opšteg interesa, td. Proširenje nadležnosti iz 2017. godine je gotovo utrostručilo broj primljenih predmeta (sa 4.759 u 2016. na 12.828 predmeta u 2017. godini).

Nemogućnost Upravnog suda da riješi svoj obim predmeta uticala je na rezultate čitavog sudskog sistema, kao što je detaljno opisano u nastavku. Iako je broj riješenih predmeta po sudiji vremenom poboljšano, djelimično zbog prekovremenog rada, sud nije ispunio povećanu potražnju izazvanu inflacijom predmeta i sve većim brojem javnih rasprava koje su stranke zahtjeva. Takođe, jedan sudija je napustio sud u 2017. godini, a to mjesto nije bilo popunjeno do trenutka kada je tim FA sprovodio svoju analizu. Ipak, rješenje problema sa kojim se sud suočava ne treba tražiti samo u povećanju broja sudija i uaposlenih. Razlog ovih „uskih grla“ treba detaljno analizirati i utvrditi rješenja.

169. Broj pristiglih predmeta u Vrhovnom sudu porastao je za 50 procenata od 2014. do 2017. godine. Ovaj skok su izazvali građanski predmeti iz 2015. godine. Dok je u 2016. godini broj pristiglih predmeta bio malo niži, u 2017. godini se vratio na vrijednosti iz 2015. godine. Pošto su viši sudovi i Apelacioni sud rješavali više građanskih predmeta u periodu od 2014. do 2017. godine, više predmeta je ispunjavalo uslove za reviziju pred Vrhovnim sudom, što može biti glavni razlog za povećanja iz 2015. i 2017. godine. Grafikon 11 ispod prikazuje broj pristiglih predmeta od 2014. do 2017. godine prema vrsti predmeta. Iako se čini da je broj pristiglih predmeta smanjen za više od pola, a da je broj „ostalih“ predmeta eksplodirao, promjena u metodologiji izvještavanja vjerovatno znači da je taj utisak pogrešan. Iako se Vrhovni sud i Sudski savjet nijesu pozivali na promjenu metodologije u svojim izvještajima, kada se uporede podaci iz izvještaja za 2015. godinu vidi se da su predmeti u registru za različite građanske predmete „R“ bili isključeni iz građanskih predmeta i uključeni u predmete označene sa „ostalo“ u izvještajima iz 2016. i 2017. godine.

Grafikon 50 – Pristigli predmeti u Vrhovnom sudu od 2014. do 2017. godine prema vrsti predmeta

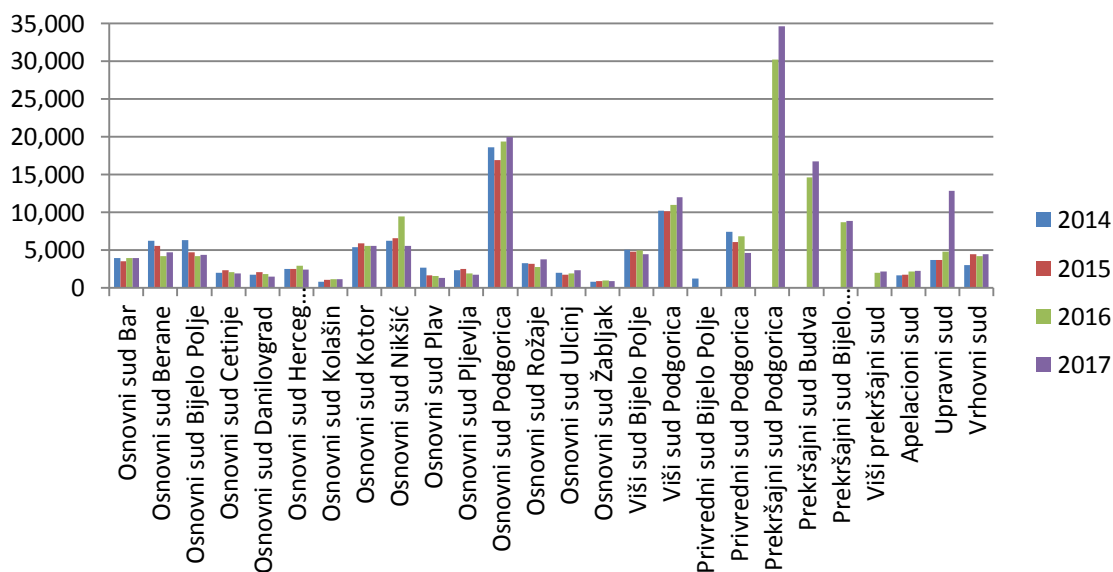


Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014. do 2017. godine

3.1.1.3. Demografske razlike i broj predmeta po sudiji

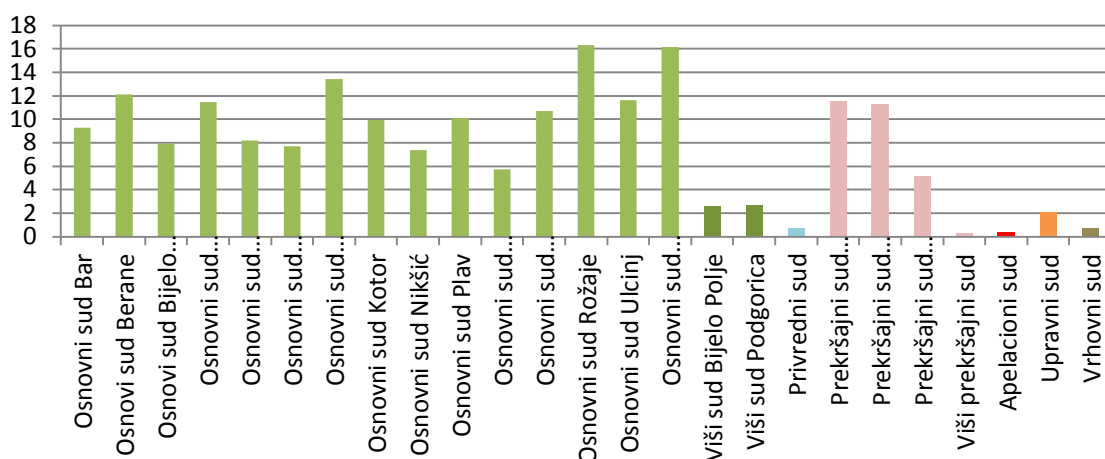
170. Pokazatelji učinka pokazuju da su manji sudovi bilježili veću potražnju za njihovim uslugama od sudova u većim gradovima. Dakle, najmanji, Osnovni sud Žabljak, primio je skoro 70 procenata više predmeta na 100 stanovnika od Osnovnog suda Podgorica, koji je glavni grad Crne Gore i daleko najveći grad. Štaviše, kada se posmatra broj predmeta na 100 stanovnika, Podgorica je tek na devetom mestu, iza mnogih većih i manjih gradova kao što su Kolašin, Cetinje i Berane. Za više detalja vidi Grafikon 12. Iako su čak i „mali sudovi“ obično imali dovoljno sudija da ne budu preplavljeni obimom posla, neki mali sudovi (npr. Plav sa tri sudije i Rožaje sa pet sudija) su bili među sudovima sa najvećim brojem predmeta po sudiji.

Grafikon 51 – Pristigli predmeti po sudovima od 2014. do 2017. godine



Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014. do 2017. godine

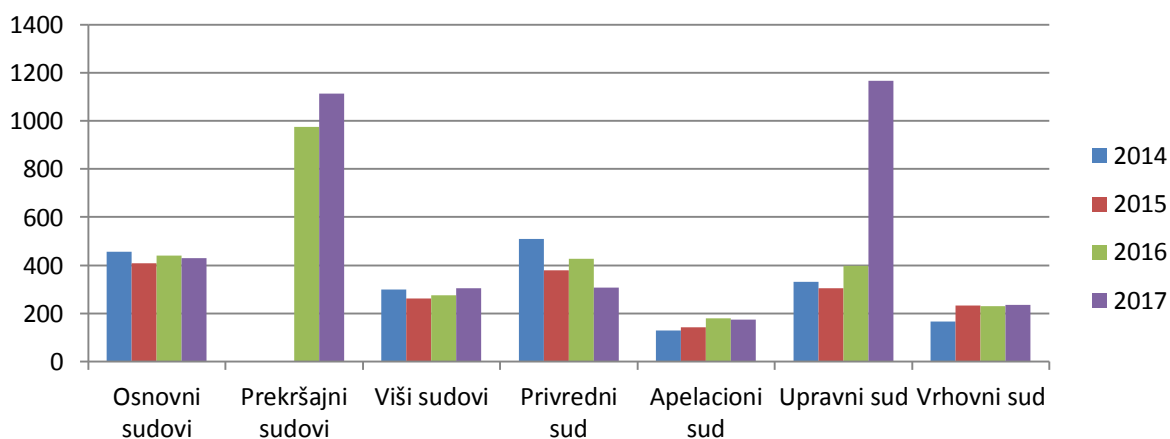
Grafikon 52 – Pristigli predmeti po sudovima na 100 stanovnika u 2017. godini



Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014. do 2017. godine

171. Broj pristiglih predmeta po sudiji varirao je u različitim sudovima iz godine u godinu. Pad prosječnog broja pristiglih predmeta po sudiji u 2015. godini za 10 procenata prouzrokovan je padom priliva, u kombinaciji sa većim brojem sudija iste godine. Kada bi svi pristigli predmeti bili podijeljeni sa ukupnim brojem sudija, Crna Gora bi imala 385 predmeta po sudiji u 2014. godini, 347 predmeta po sudiji u 2015. godini, 373 predmeta po sudiji u 2016. i 400 predmeta po sudiji u 2017. godini. U 2015. godini je ukupan broj pristiglih predmeta smanjen za 5.234 predmeta dok je istovremeno broj sudija povećan za 13. U 2016. godini se broj pristiglih predmeta vratio na vrijednosti iz 2014. godine, ali pošto je broj sudija ostao na nivou iz 2015. godine, broj predmeta po sudiji je ponovo zabilježio rast. U 2017. godini je broj sudija smanjen za sedam, međutim, broj pristiglih predmeta u istom periodu je zabilježio rast za oko 4.000 što je dovelo do povećanja obima posla za preostale sudije. Ipak, isključivanjem očiglednog izuzetka – Upravnog suda – broj predmeta po sudiji bi zapravo bio niži nego u 2016. godini.¹⁵³ Sudije Suda za prekršaje su u prosjeku primili 1.114 predmeta u 2017. godini, što je za 14 procenata više u odnosu na 2016. godinu.

Grafikon 53 – Pristigli predmeti po sudiji prema vrsti suda od 2014. do 2017. godine



Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014. do 2017. godine i proračunin SB

¹⁵³ Isključivanjem Upravnog suda za potrebe ovog obračuna, broj predmeta po sudiji bi dostigao 365.

172. Prosječan broj pristiglih predmeta po sudiji osnovnog suda u 2017. godini bi bio 430 predmeta; međutim, postoje značajne varijacije među pojedinačnim sudovima. Najveći broj predmeta u radu je zabilježen u Rožajama i bio je više nego dvostruko veći od suda u Pljevljima. Kao što je prikazano u Tabeli 2, razlika u broju predmeta u radu nije blisko povezana sa veličinom suda. Iako je Osnovni sud Podgorica najveći, on je tek na trećem mestu po broju predmeta u radu po sudiji. Interesantno je napomenuti da je Osnovni sud Žabljak sa samo dvoje sudija na četvrtom mestu.

Tabela 2 – Prosječan broj pristiglih predmeta po sudiji u osnovnim sudovima 2017. godine

Osnovni sud	Priliv predmeta	Broj sudija	Priliv predmeta po sudiji
Bar	3,909	10	391
Berane	4,733	9	526
Bijelo Polje	4,328	11	393
Cetinje	1,906	5	381
Danilovgrad	1,514	4	379
Herceg Novi	2,381	6	397
Kolašin	1,126	3	375
Kotor	5,542	16	346
Nikšić	5,574	15	372
Plav	1,325	3	442
Pljevlja	1,761	6	294
Podgorica	19,914	41	486
Rožaje	3,752	5	750
Ulcinj	2,313	6	386
Žabljak	912	2	456

Izvor: Podaci SS i proračuni SB

173. Posmatrajući priliv i aktivne predmete, kao i pitanje da li Crna Gora ima previše sudija, ovaj broj predmeta bi mogao biti pravednije raspoređen. U kratkom roku bi bilo idelano da se svi sudovi približe ravnopravnom proseku, dok bi dugoročno trebalo postaviti pitanje koliko sudija je potrebno na nacionalnom nivou da bi se trenutna i buduća tražnja efikasno i djelotvorno rješavala. Utvrđivanje dugoročnog broja sudija za adekvatno funkcionisanje sudova zahtijeva analizu šta sudije tačno rade u predmetima koje sada dobijaju (produktivnost), stopa savladavanja priliva i gomilanja zaostalih predmeta, kao što je razmatrano u daljem tekstu.

Reforme koje su sprovedene između 2014. i 2017. godine, ili nešto ranije, snažno su uticale na crnogorske sudove i njihovu produktivnost.

Uvođenje **izvršitelja** u aprilu 2014. godine i prenošenje ostavinskih predmeta na **notare** u maju 2015. godine doveli su do značajnog broja novih predmeta koji su preusmjereni iz sudova. Iako su sudske statistike računale podneske u ostavinskim predmetima kao nove unose (a njihovo preusmjerenje na notare kao rješavanje predmeta) do 2017 godine, ovi predmeti su očigledno zahtijevali malo rada od strane sudova. Iako je uspostavljanje **sudova za prekršaje** dovelo do prenošenja 50.000 predmeta u sudski sistem, njihove sudije i zaposleni su takođe prebačeni, te je uticaj te tranzicije na produktivnost nejasna. Konačno, zakonodavne promjene koje se tiču nadležnosti i postupaka **Upravnog suda** koje su stupile na snagu 2017. godine, imale su značajan uticaj na sud i sudski sistem u celini, što je navedeno u Okviru 3 iznad.

3.1.2. Produktivnost sudova

174. U ovom odjeljku su razmotrena tri osnovna pokazatelja koji se obično koriste za mjerenje produktivnosti i efikasnosti pravosuđa: ukupan broj riješenih predmeta, broj riješenih predmeta po sudiji i savladavanje priliva. Ovi pokazatelji su djelotvorni, što znači da mogu da informišu politike i reforme za poboljšanje rezultata. Takođe, oni omogućavaju objektivno poređenje različitih sudova, vrsta sudova i pojedinačnih sudija. Svaki pokazatelj je objašnjen u nastavku. Kad god je to bilo moguće, ispitane su varijacije između vrsta sudova, sudova iste vrste i vrsta predmeta.

3.1.2.1. Rješavanje predmeta

175. Rješavanje predmeta je apsolutni broj riješenih predmeta godišnje, koji se koristi kao mjerilo produktivnosti sistema. Iako se ovaj pokazatelj ne može koristiti u svrhu poređenja, jer stvara apsolutne brojeve koje treba razmotriti samo u kontekstu, njegovo praćenje je neophodno za procjenu učinka i za odluke rukovodstva u svim jedinstvenim sudskim sistemima. Razlike u ukupnom broju riješenih predmeta ili po sudu i/ili vrsti predmeta mogu ukazivati na probleme, potrebu za preraspoređivanjem resursa i mogu biti korišćene za procjenu uticaja reformi. Na primjer, uvođenje javnih izvršitelja i notara treba da bude odraženo u povećanom broju riješenih predmeta iz vrste predmeta „ostalo“ zbog oslobađanja resursa suda.

176. Kao što je prikazano u Tabeli 3 ispod, ukupan godišnji broj riješenih predmeta značajno se razlikovao po vrstama suda. U Crnoj Gori se ukupan godišnji broj riješenih predmeta izračunava kao zbir predmeta riješenih u sudovima i predmeta delegiranih drugim sudovima ili notarima. Uključivanje delegiranih predmeta kao dio uobičajenog obima posla je upitna praksa, jer delegiranje zahtijeva malo sudskog rada. Kada se isključe delegirani predmeti, proizvodnja osnovnih sudova, u kojima većina predmeta ulazi u sistem, je značajno smanjena.

Tabela 3 – Ukupno riješenih predmeta (rešenih i delegiranih¹⁵⁴) po sudovima i vrsti sudova od 2014. do 2017. godine

	2014	2015	2016	2017
Osnovni sudovi	65,443	63,433	63,871	61,679
Krivični prvostepeni	4,874	4,322	4,001	3,604
Krivični ostalo	15,023	8,656	9,480	8,821
Građanski parnični	21,314	26,087	26,458	28,578
Građanski vanparnični	7,826	9,118	8,778	3,640
Ostali parnični i vanparnični	2,614	2,915	3,066	7,992
Izvršenje	13,792	12,335	12,088	9,044
Viši sudovi	15,289	15,241	16,760	15,411
Krivični prvostepeni	271	218	245	267
Krivični ostalo	2,761	2,087	2,275	2,658
Krivični drugostepeni	2,281	1,996	1,863	1,414
Građanski drugostepeni	8,851	9,491	10,496	9,420
Ostalo	1,125	1,449	1,881	1,652
Privredni sud(ovi)	9,824	6,104	7,461	5,223
Sudovi za prekršaje	n/a	n/a	61,556	72,201
Viši sud za prekršaje	n/a	n/a	2,053	2,140
Apelacioni sud	1,759	1,722	1,986	1,808
Krivični	259	205	881	892
Građanski	917	858	1,091	906
Ostalo	583	659	14	10
Upravni sud	3,318	3,311	4,199	4,806
Vrhovni sud	2,911	4,378	4,229	4,242
Krivični	313	270	400	303
Građanski	2,162	3,637	1,584	1,614
Upravni	364	426	438	595
Suđenje u razumnom roku	55	31	48	51
Ostalo	17	14	1,759	1,679
UKUPNO isključujući prekršajne	98,544	94,189	98,506	93,169
UKUPNO uključujući prekršajne	n/a	n/a	162,115	167,510

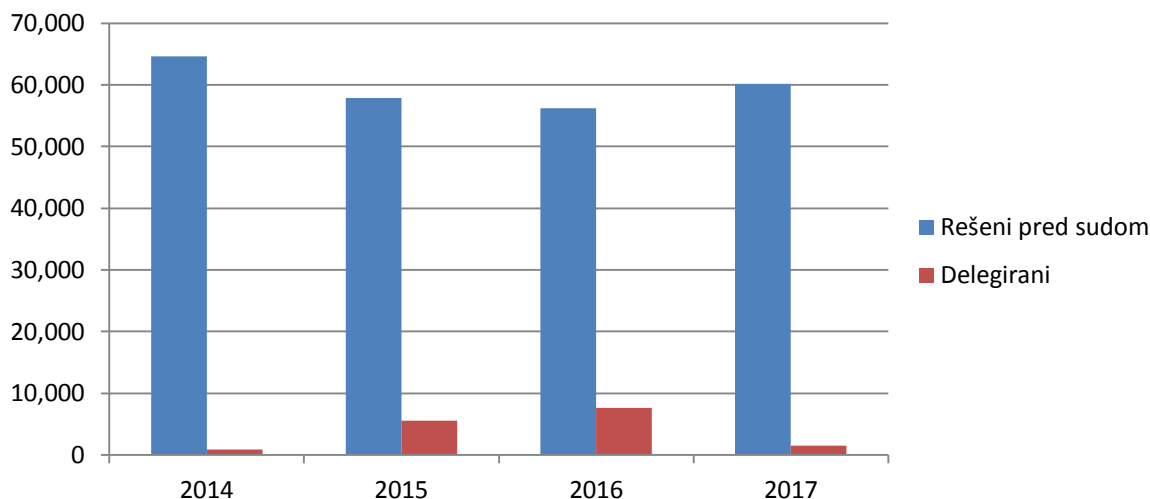
Izvore: Godišnji izvještaji SS za 2014. do 2017. godine

177. Nakon što su notari preuzeli predmete ostavine od osnovnih sudova 2015. godine, broj delegiranih predmeta je značajno skočio. Pet puta više predmeta je riješeno delegiranjem u 2015. godini. Od 2016. godine, od ukupno 7.391 neriješenih predmeta ostavine, 5.943 ili 80 procenata predmeta je riješeno delegiranjem predmeta notarima. Međutim, kako je broj delegiranih predmeta rastao i resursi sudova bili oslobođeni predmeta ostavine, broj riješenih predmeta u sudovima je i dalje bilježio pad svake godine (vidi Grafikon 54); umjesto rješavanja složenijih predmeta i smanjenja broja zaostalih predmeta, sudovi su rješavali manje predmeta. U 2017. godini predmeti ostavine koji

¹⁵⁴ Predmeti delegirani notarima i predmeti delegirani drugim sudovima. U praksi je većina slučajeva označenih kao delegirana, delegirana notarima od 2014. do 2016. godine. U 2017. godini napuštena je praksa da se predmeti delegirani notarima smatraju riješenim.

su delegirani notarima više nijesu računati kao riješeni predmeti, što je dovelo do pada broja delegiranih predmeta na realnije vrednosti.

Grafikon 54 – Predmeti riješeni u osnovnim sudovima i delegirani predmeti od 2014. do 2017. godine



Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014. do 2017. godinu

178. Broj delegiranih parničnih predmeta u osnovnim sudovima u 2015. godini je više nego učtvostručen u poređenju sa 2014. godinom. U 2014. godini je ukupno 411 parničnih predmeta delegirano drugom sudu, a 2015. godine taj broj je povećan na 1.820. Predmeti koji su delegirani drugim sudovima su najprije evidentirani u prvobitnom sudu, riješeni delegiranjem, a zatim ponovo evidentirani i riješeni u sudu u koji je predmet delegiran. Dostupni podaci nijesu omogućili dalje razlaganje po sudovima, ali su delegiranja najvjerovatnije sprovedena u cilju rasterećenja zauzetijih sudova i pružanja brže usluge strankama. Štaviše, delegiranje predmeta manje opterećenim sudovima je predviđeno u SRP za 2014-2018¹⁵⁵ kao mjera povećanja efikasnosti i smanjenja broja zaostalih predmeta.

179. Apelacioni, Upravni i Vrhovni sud su prikazali stabilan ili rastući broj riješenih predmeta tokom posmatranog perioda, dok je broj riješenih predmeta Privrednog suda opao. Broj riješenih predmeta u privrednim sudovima je zabilježio pad sa 9.824 predmeta u 2014. godini na 6.104 predmeta u 2015. godini (godina kada su sudovi spojeni). Ove brojke su porasle na 7.461 u 2016. godini, a zatim su zabilježile novi pad na 5.223 predmeta u 2017. godini. Međutim, iako je pad priliva omogućio Privrednom sudu (sudovima) da drži korak sa potražnjom, Apelacioni, Upravni i Vrhovni sud su i dalje gomilali zaostale predmete uprkos povećanom broju riješenih predmeta.

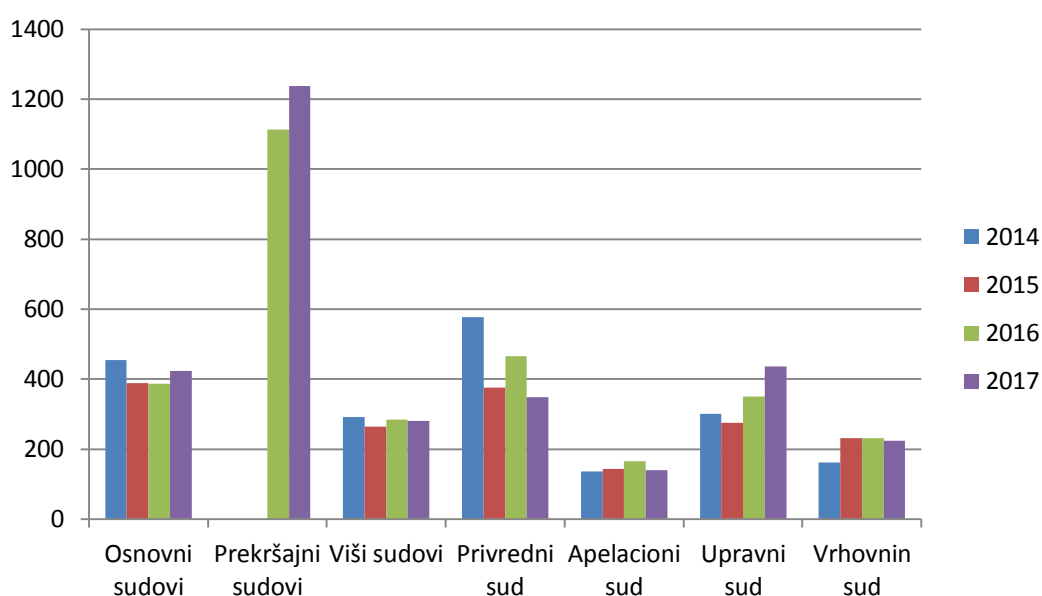
¹⁵⁵ Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, Ministarstvo pravde, mart 2014, str. 8, 9, 27, 29, <http://www.pravda.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=170120&rType=2&file=STRATEGIJA%20REFORME%20PRAVOSU%C4%90A%202014-2018.pdf>.

3.1.2.2. Broj riješenih predmeta po sudiji

180. Broj riješenih predmeta po sudiji se mjeri dijeljenjem broja riješenih predmeta sa brojem sudija. Ovaj pokazatelj omogućava poređenje među sudovima iste vrste i između sudija.

181. Broj riješenih predmeta po sudiji prema vrstama sudova pokazuje značajne razlike tokom vremena. Osnovni i privredni sudovi su imali najveći i najznačajniji pad; najveći porast prijavili su sudovi za prekršaje i Upravni sud. Ostali sudovi su bili relativno stabilni. Uzroci ovih varijacija su složeni i nejasni, a vjerovatno su povezani sa kombinacijom zakonodavnih promjena, reorganizacijama i nekim spoljašnjim faktorima. Za izračunavanje ovih prosjeka su uzeti u obzir samo predmeti koje su riješile sudije, a delegirani predmeti su isključeni. Rezultati su prikazani na Grafikon 55.

Grafikon 55 – Prosječan broj riješenih predmeta po sudiji od 2014. do 2017. godine



Izvor: Podaci SS i proračuni SB

182. Nakon pada 2015. i 2016. godine, prosječan broj riješenih predmeta po sudiji u osnovnim sudovima je počeo da raste 2017. godine. Varijacije između pojedinačnih sudova su bile značajne, što je i detaljno navedeno u Tabeli 4 ispod. Ne postoji jasan obrazac tih varijacija, a njihov uzrok je drugačiji i razlikuje se od suda do suda. Generalno gledano, sudovi sa većim prilivom po sudiji takođe su i riješili više predmeta po sudiji. Takva situacija je bila prisutna u Osnovnim sudovima u Žabljaku, Rožajama, Nikšiću i Beranama. Možda su ove sudije pokušale da riješe okvirno onoliki broj predmeta koliko im pristizhe novih predmeta. Takođe, iskustvo iz drugih zemalja je pokazalo da veći broj predmeta po sudiji često ohrabruje sudije da se fokusiraju na manje složene predmete koji mogu biti brzo riješeni i da odlažu rad na složenijim predmetima. Ovo efekat biranja možda objašnjava neke od rezultata u Žabljaku, Rožajama, Nikšiću i Beranama.

Tabela 4 – Prosječan broj riješenih predmeta po sudiji osnovnog suda u 2017. godini

Osnovni sud	Priliv predmeta	Riješeni predmeti	Riješeni delegiranjem	Broj sudija	Priliv po sudiji	Riješeni po sudiji
Bar	3,909	3,948	0	10	391	395
Berane	4,733	5,047	0	9	526	561
Bijelo Polje	4,328	4,284	0	11	393	389
Cetinje	1,906	1,969	0	5	381	394
Danilovgrad	1,514	1,456	363	4	379	364
Herceg Novi	2,381	2,560	0	6	397	427
Kolašin	1,126	1,086	0	3	375	362
Kotor	5,542	5,502	411	16	346	344
Nikšić	5,574	6,197	0	15	372	413
Plav	1,325	1,384	0	3	442	461
Pljevlja	1,761	1,789	3	6	294	298
Podgorica	19,914	18,145	69	41	486	443
Rožaje	3,752	3,767	0	5	750	753
Ulcinj	2,313	2,145	0	6	386	358
Žabljak	912	891	0	2	456	446

Izvor: Podaci SS i proračuni SB

183. Sudovi za prekršaje su 2017. godine u prosjeku bilježili oko 1.237 riješenih predmeta po sudiji. Sud za prekršaje u Budvi dostigao je 1.737 riješenih predmeta po sudiji, a Sud za prekršaje u Podgorici je dostigao 1.423 riješenih predmeta, dok je Sud za prekršaje u Bijelom Polju imao samo 871 riješenih predmeta. Sudije u ova tri suda su zajedno riješile više predmeta nego što su primile, a razlika u broju riješenih predmeta može biti objašnjena prvenstveno veličinom obima posla. Sudije Suda za prekršaje Bijelo Polje primili su znatno manje predmeta i nijesu imali dovoljan obim posla da bi dostigli broj riješenih predmeta koji su ostvarile njihove kolege u Podgorici i Budvi. Takođe je moguće da je biranje predmeta omogućilo sudijama sa većim brojem predmeta da izaberu lakše predmete i ostvare bolje rezultate.

184. Sud za prekršaje u Bijelom Polju, gdje su sudije u prosjeku dobijale 808 predmeta, je imao previše resursa u poređenju sa Budvom i Podgoricom, gde su sudije u prosjeku dobijale po 1300 do 1500 predmeta. Tačnije, Sud za prekršaje u Budvi, sa 11 sudija, imao je isti nivo resursa kao sud u Bijelom Polju, sa 11 sudija, ali je riješio oko 50 procenata više predmeta i ostvario bolju stopu savladavanja priliva. Svi sudovi za prekršaje ostvarili su stopu savladavanja priliva veću od 100 procenata; ističu se sudovi u Podgorici sa 119 procenata i Budvi sa 125 procenata, dok su sudije u Bijelom Polju zabilježile stopu savladavanja priliva od 116 procenata. Vidi Tabelu 5. Zbog nedostatka detaljnih izvještaja i činjenice da su sudovi za prekršaje novi u sistemu, tim FA nije mogao da sprovede dodatne analize ovih podataka.

Tabela 5 – Prosječan broj riješenih predmeta po sudiji u prekršajnim sudovima u 2017. godini

SUD	Priliv predmeta	Riješeni predmeti	Broj sudija	Priliv po sudiji	Riješeni po sudiji
Sud za prekršaje u Podgorici	34,593	38,429	27	1281	1,423
Sud za prekršaje u Budvi	16,766	19,112	11	1524	1,737
Sud za prekršaje u Bijelom Polju	8,888	9,578	11	808	871

Izvor: Podaci SS i proračuni SB

185. Viši sudovi su ostali relativno stabilni u broju riješenih predmeta po sudiji, čak i kada se povećao broj sudija u ovim sudovima. Nakon naglog pada u 2015. godini, u 2016. godini se prosječan broj riješenih predmeta vratio na vrijednosti iz 2014. godine. Međutim, primjetno je da je u 2015. godini Viši sud u Podgorici dobio šest novih sudija, a još jedan sudija je došao u sud u 2016. godini. Međutim, sa sedam više sudija u 2016. u poređenju sa 2014. godinom, Viši sud u Podgorici je tek uspio da zadrži isti broj riješenih predmeta po sudiji koji je bilježio 2014. godine. U 2017. godini je Viši sud u Podgorici ostao bez tri sudije i doživio je povećanje broja predmeta po sudiji, ali je takođe zabilježio blago povećanje broja riješenih predmeta po sudiji. Ovo potvrđuje zaključak da se i sudovi i sudije fokusiraju prvenstveno na rješavanje otprilike onoliko predmeta koliko ih je primljeno.¹⁵⁶

186. Apelacioni sud je prikazao daleko manji broj riješenih predmeta po sudiji nego ostali sudovi, ali su se te stope povećale sa 135 u 2014. godini na 139 u 2017. godini. Nije neobično da sudovi više instance rješavaju manji broj predmeta. Iako se svi posmatrači ne slažu, jedno od ponuđenih objašnjenja je da apelacione sudije odlučuju u vijeću od tri ili pet sudija, a vijeću je često potrebno više vremena da donese odluku nego što je jednom pojedincu potrebno da izradi odluku. Takođe treba očekivati da će, generalno gledano, složeniji predmeti završiti pred Apelacionim sudom. Uprkos ovim razmatranjima, i dalje je zabrinjavajuće što je 2017. godine Apelacioni sud imao savladavanje priliva od samo 80 procenata, što je za oko 10 procenata niže u odnosu na prethodne godine.

187. Privredni sud je prosječno imao 348 riješenih predmeta po sudiji u 2017. godini. Nakon 2016. godine kada se prosječna stopa riješenih predmeta povećala za 19 u odnosu na 2014. godinu, ponovo je opala. Ispitanici intervjuisani za potrebe ove analize navode da je pad uzrokovan prije svega manjim brojem predmeta po sudiji, koju su zatim imali manje složenijih predmeta. Pošto su privredni sudovi prošli kroz značajnu reorganizaciju, buduće trendove u Privrednom sudu Crne Gore treba pomno pratiti kako bi se osigurali održivi pozitivni rezultati u budućnosti.

188. U 2016. godini su osnovni sudovi opšte nadležnosti bilježili manji broj riješenih predmeta po sudiji u odnosu na specijalizovani Privredni sud (sudove), a broj riješenih predmeta u Apelacionom sudu je bio niži od onih u Vrhovnom sudu. Kao što je već napomenuto, smanjena je potražnja i povećan je broj sudija u osnovnim sudovima u poređenju sa Privredinom sudom (sudovima). Iako je bilo više dostupnih pravosudnih resursa nakon uvođenja javnih izvršitelja i notara, osnovni sudovi nijesu poboljšali postupanje u preostalom broju predmeta. Sa druge strane, priliv predmeta, a stoga i rješavanje predmeta u Vrhovnom sudu su bili značajno veći u poređenju sa Apelacionim sudom, te je i ovde broj riješenih predmeta bio gotovo identičan povećanom broju predmeta.

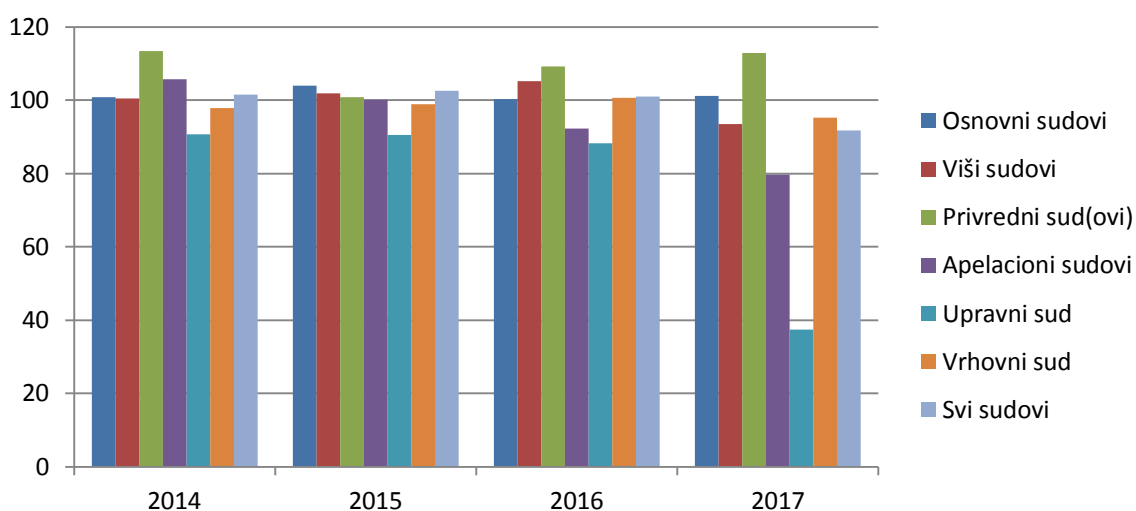
¹⁵⁶ Kriterijumi za ocjenjivanje sudija daju podsticaj sudijama da imaju veće stope savladavanja priliva.

3.1.2.3. Savladavanje priliva

189. Stope savladavanja priliva mjere broj riješenih predmeta kao procenat broja pristiglih predmeta. Stope savladavanja priliva su jedan od najčešće korišćenih pokazatelja za praćenje rada suda. Stopa savladavanja priliva ispod 100 procenat ukazuje na stvaranje zaostataka, dok stopa iznad 100 procenata ukazuje na smanjenje zaostataka.

190. Stopa savladavanja priliva izračunata za sve sudove od 2014. do 2016. godine (isključujući sudove za prekršaje) ostaje nešto iznad 100 procenata u 2017. godini, nakon čega slijedi pad na 92 procenta. Od 2014. do 2016. godine je ukupan broj zaostalih predmeta smanjen za devet procenata, dok je u 2017. godini zabilježen rast zaostalih predmeta od 26 procenata. Ove brojke računaju delegirane predmete kao riješene predmete, kao što je već objašnjeno. Kada se uključe prekršajni predmeti, stopa savladavanja priliva za 2017. godinu iznosi 102 procenta. Očigledno je da nisu sve vrste sudova uspjele da ostvare stopu savladavanja priliva od 100 procenata (vidi Grafikon 56).

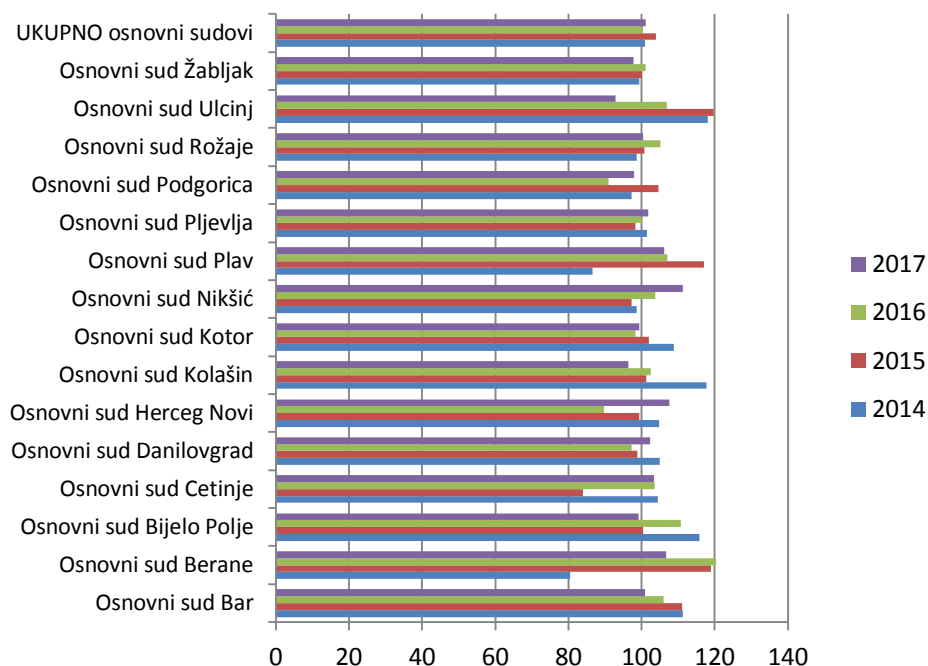
Grafikon 56 – Stopa savladavanja priliva prema vrsti suda od 2014. do 2017. godine



Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014. do 2017. godine i proračuni SB

191. Stopa savladavanja priliva za sve osnovne sudove od 2014. do 2017. godine iznosila je 100 procenata ili malo više. Stope savladavanja priliva veće od 100 procenata su u velikoj mjeri nastale zbog pada u prilivu predmeta i povećanog broja delegiranih predmeta, umjesto stvarnog unaprjeđenja učinka pravosuđa. Štaviše, broj predmeta koje su riješili sudovi, bez delegiranih predmeta, smanjen je za 13 procenata u 2016. godini u poređenju sa 2014. godinom. Najveća stopa savladavanja priliva je zabilježena u Osnovnom sudu Berane 2016. godine sa 120 procenata; iako je opao priliv i broj riješenih predmeta, broj riješenih predmeta je bio dovoljno visok za postizanje ovih rezultata. Šest osnovnih sudova - Bijelo Polje, Kolašin, Kotor, Podgorica, Ulcinj i Žabljak – nijesu ostvarili 100 procenata u 2017. godini iako su bili blizu. Dostupni podaci nijesu utvrdili nikakav poseban uzorak za relativno lošije rezultate ovih sudova, jer nisu pretrpjeli nikakve značajnije promjene u broju sudija ili čak i u obimu posla.

Grafikon 57 – Stopa savladavanja priliva u osnovnim sudovima od 2014. do 2017. godine



Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014. do 2017. godine i proračuni SB

192. Stope savladavanja priliva u višim sudovima bile su najmanje 100, osim u Bijelom Polju u 2015. godini, ali su ovi rezultati zabilježili pad u 2017. godini. Viši sud u Podgorici, sa skoro tri četvrtine riješenih predmeta, podigao je svoju stopu savladavanja priliva na 107 procenata u 2016. godini, smanjujući tako broj zaostalih predmeta na ispod 2.000 predmeta. Međutim, stopa savladavanja priliva ovog suda je zabilježila pad 2017. godine na 92 procenta, što je proizvelo prateći zaostatak od skoro 50 procenata, zbog sve većeg priliva i smanjenog broja riješenih predmeta.

193. Apelacioni sud je smanjio stopu savladavanja priliva u 2017. godini na 80 procenata, rješavajući oko 460 predmeta manje nego što je primio. To je uzrokovalo zaostatak koji je više nego utrostručen, sa 182 predmeta na kraju 2016. godine na 643 predmeta na kraju 2017. Ovaj pad je uzrokovan značajnim povećanjem priliva drugostepenih građanskih predmeta, od čak 46 procenata, u 2016. godini (vidi Grafikon 15), povećanje koje se nastavilo u 2017. godini.

194. Privredni sud je poboljšao stopu savladavanja priliva na 113 procenata u 2017. godini. Ovi rezultati su se poklapali sa rezultatima „prije spajanja“ iz 2014. godine. Ukupno gledano, Privredni sud je ostvario vrlo dobre rezultate iako je izgubio jednog sudiju u 2015. godini zbog spajanja Privrednog suda u Podgorici i Privrednog suda u Bijelom Polju. Privredni sud je riješio više predmeta nego što je primio čak i u 2016. godini kada je broj pristiglih predmeta rastao u poređenju sa 2015. godinom. I pored toga, visoka stopa savladavanja priliva u 2017. godini uzrokovana je prije svega padom od 32 procenata u broju pristiglih predmeta (uglavnom predmeta izvršenja), a broj riješenih predmeta je smanjen za 30 procenata. Međutim, Privredni sud je takođe imao veće brojke ili odnose sudskih savjetnika i zaposlenih u poređenju sa drugim sudovima.¹⁵⁷ Dodatni broj zaposlenih je takođe

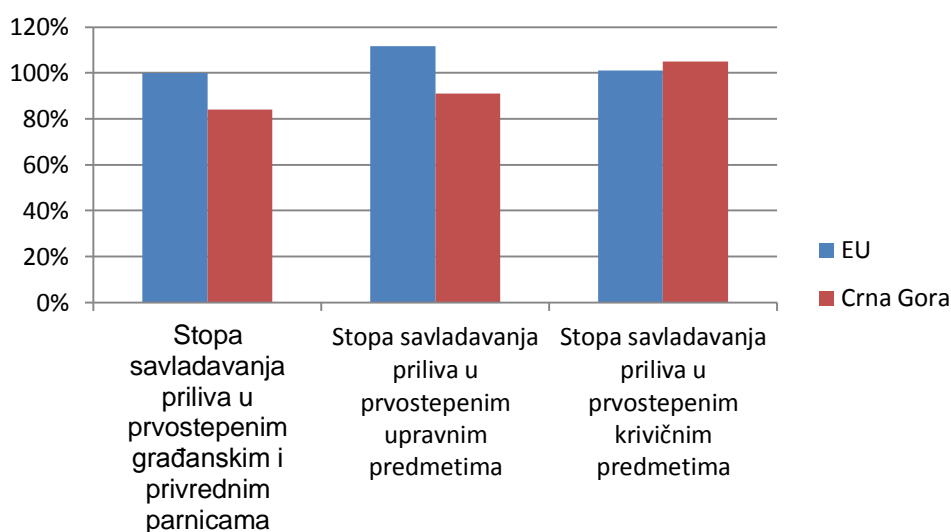
¹⁵⁷ U Privrednom sudu je bilo 0,75 savjetnika na jednog sudiju, dok je u Osnovnom sudu bilo 0,52 savjetnika po sudiji. Imajući u vidu da savjetnici aktivno rade na predmetima, ovaj odnos je svakako doprinio rezultatima Privrednog suda.

uticao na troškove po predmetu, koji su se gotovo udvostručili na 210 evra između 2014. i 2016. godine.

195. U 2017. godini je najveća stopa savladavanja priliva od 119 procenata zabilježena u sudovima za prekršaje, a najniža, 37 procenata, u Upravnom sudu. Upravni sud je zabilježio niže stope savladavanja priliva i veće zaostatke, iako je broj sudija povećan za jednog sudiju u 2015. godini, a broj riješenih predmeta po sudiji je značajno povećan u 2016. i 2017. godini. Izmjene Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu su stupile na snagu 1. jula 2017. godine, dodatno proširujući nadležnost Upravnog suda (vidi Okvir 3, iznad). Kao što se i očekivalo, ovo je prouzrokovalo dodatna povećanja priliva i pokrenulo ozbiljne probleme sa efikasnošću suda. Stopa savladavanja priliva Upravnog suda je u 2017. godini takođe bila pod jakim uticajem više od 6.500 predmeta podnijetih u vezi sa naknadom za majke, kao što je prethodno napomenuto.

196. Crnogorske stope savladavanja priliva u prvostepenim građanskim i privrednim parnicama su bile niže od prosjeka EU, ali više od stope prvostepenih krivičnih predmeta, prema podacima CEPEJ-a za 2014. godinu. Iako Crna Gora ima duplo više sudija na 100.000 stanovnika u odnosu na prosjek EU, stope savladavanja priliva u građanskim i privrednim parnicama i upravnim predmetima su i dalje značajno niže od evropskog proseka.

Grafikon 58 – Stope savladavanja priliva u prvostepenim predmetima prema izvještaju CEPEJ-a iz 2016. godine



Izvor: Izvještaj CEPEJ-a iz 2016. godine

3.1.3. Pravovremenost u procesuiranju predmeta

197. Pravovremenost je važan aspekt učinka pravosuđa, kamen temeljac za pravo na pravično suđenje¹⁵⁸ i briga EU u vezi Poglavlja 23 pretpristupnih pregovora. U ovoj se studiji pravovremenost obrađuje kroz tri pokazatelja: neriješeni (prenijeti) predmeti, stopa zagušenosti i starosna struktura i vrijeme potrebno za rješavanje predmeta.

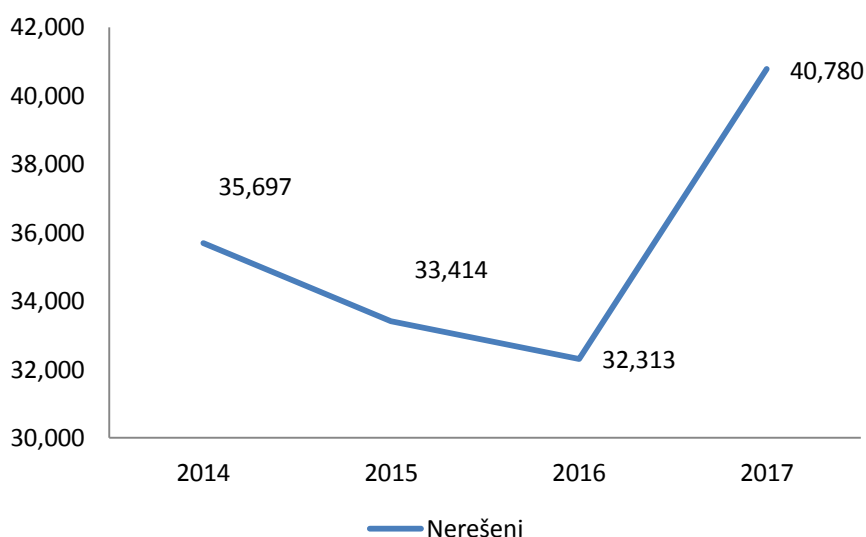
¹⁵⁸ Kao što je definisano članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima, svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku koje sprovodi nezavisan i nepristrasan sud, na način kako je to definisano zakonom. Vidi http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

3.1.3.1. Broj neriješenih predmeta

198. Pokazatelj neriješenih predmeta računa broj neriješenih predmeta prenijetih iz jedne godine u drugu. Ovi podaci se također mogu navesti neriješeni predmeti ili zaostali predmeti. Međutim, Crna Gora je jedan od zemalja koja koristi termin „zaostali“ samo za neriješene predmete određene starosti.¹⁵⁹ Postojanje neriješenih predmeta je neizbježno, jer nijedan sud ne može da riješi sve predmete koji ulaze u sistem svake godine – neki predmeti uđu u sistem suviše kasno ili su previše složeni da bi se mogli procesuirati pre kraja godine. Međutim, problem nastaje kada broj neriješenih predmeta stalno raste i sadrži mnoge stare predmete.

199. Na kraju 2017. godine je bilo 71.661 neriješenih predmeta u svim sudovima u Crnoj Gori. Ukupno je bilo 40.780 neriješenih predmeta, bez prekršajnih predmeta, što je povećanje od 14 procenata u poređenju sa 2014. godinom, kao što je prikazano na Grafikon 59 ispod.

Grafikon 59 – Neriješeni predmeti od 2013. do 2017. godine (isključujući prekršajne)

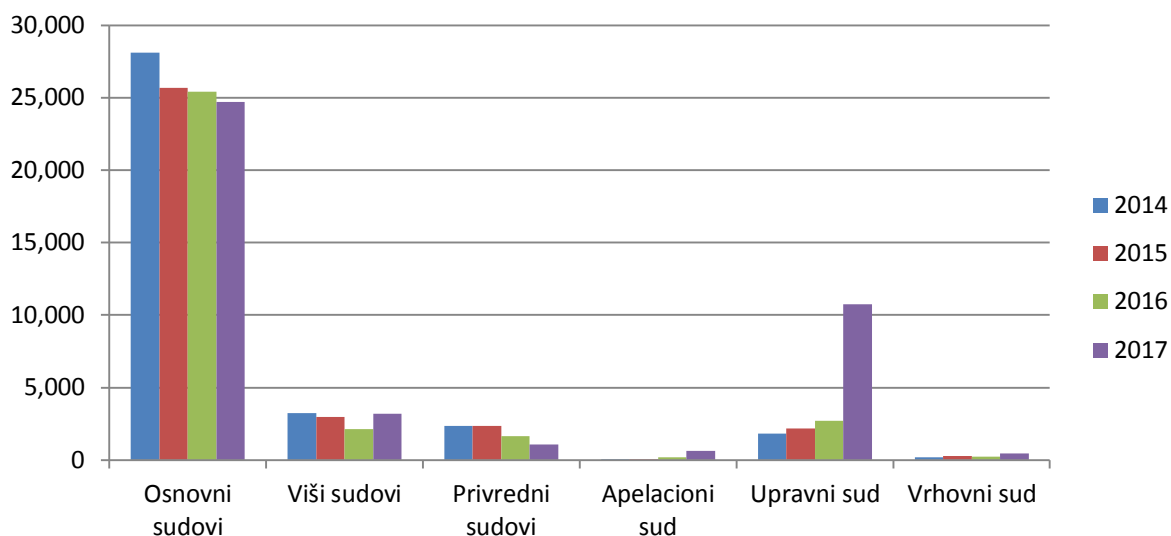


Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014. do 2017. godine

200. U osnovnim sudovima je bilo ukupno 60 procenata svih neriješenih predmeta na kraju 2017. godine. Ovaj procenat bi naravno mogao biti niži da je obuhvaćen 30.881 neriješen predmet prekršajnih sudova. Takođe, u 2017. godini, Apelacioni sud je imao oko 650, a Vrhovni sud 450 neriješenih predmeta.

¹⁵⁹ Zaostali predmeti su definisani kao svi predmeti stariji od 3 godine. Tim Svjetske banke je koristio istu definiciju kao i crnogorski zakonodavac.

Grafikon 60 – Neriješeni predmeti na kraju godine prema vrsti suda od 2014. do 2017. godine (bez prekršajnih)



Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014. do 2017. godine

201. Gotovo 50 procenata neriješenog broja predmeta u crnogorskim sudovima na kraju 2017. godine (bez sudova za prekršaje) su bili građanski parnični predmeti u osnovnim sudovima, koji su činili 80 procenata od ukupnog broja. Od 2014. do 2017. godine, ovaj broj je porastao za 3.226 predmeta ili 19 procenata. Istovremeno je opao broj drugih vrsta neriješenih predmeta, pogotovo predmeta izvršenja koji su zabilježili pad od skoro 80 procenata. Slično tome, viši sudovi su smanjili broj neriješenih predmeta do 2016. godine, ali je taj broj povećan 2017. godine prvenstveno zbog sve većeg broja drugostepenih građanskih predmeta. Iako su Apelacioni i Vrhovni sud također zabilježili povećan broj neriješenih predmeta, to nije bilo toliko značajno zbog relativno malog broja predmeta koje oni imaju. Upravni sud je jedini sud čiji broj neriješenih predmeta je rastao svake godine, dostižući skoro 500 procenata između 2014. i 2017. godine. Ovaj nagli skok broja predmeta i opterećenja Upravnog suda uzrokovan je pogoršanjem ukupnih rezultata crnogorskog sudskog sistema u 2017. godini.

Tabela 6 – Neriješeni predmeti na kraju godine po sudovima i vrsti predmeta od 2014. do 2017. godine

	2014	2015	2016	2017
Osnovni sudovi	28,095	25,666	25,428	24,730
Krivični prvostepeni	2,390	1,946	1,527	1,406
Krivični Ostalo	1,406	1,271	1,162	1,032
Građanski parnični	16,678	19,177	20,225	19,904
Građanski vanparnični	2,379	1,392	1,256	1,125
Ostali parnični i vanparnični	241	68	208	270
Izvršenje	5,001	1,812	1,050	993
Viši sudovi	3,238	2,947	2,111	3,175
Krivični prvostepeni	156	153	170	184
Krivični Ostalo	137	89	70	53
Krivični drugostepeni	48	182	75	74
Građanski drugostepeni	2,811	2,444	1,727	2,736
Ostalo	86	79	69	128
Privredni sud(ovi)	2,328	2,279	1,646	1,048
Sudovi za prekršaje	n/a	n/a	42,193	30,881
Viši sud za prekršaje	n/a	n/a	0	0
Apelacioni sud	18	16	182	643
Krivični	11	7	5	6
Građanski	7	9	177	637
Ostalo	0	0	0	0
Upravni sud	1,814	2,159	2,720	10,743
Vrhovni sud	204	254	232	441
Krivični	11	7	11	4
Građanski	150	205	148	353
Upravni	41	38	59	75
Suđenje u razumnom roku	0	4	6	3
Ostalo	2	0	8	6
UKUPNO isključujući prekršajne	35,697	33,321	32,319	40,780
UKUPNO uključujući prekršajne	n/a	n/a	74,512	71,661

Izvor: Godišnji izvještaji SS od 2014. do 2017. godine

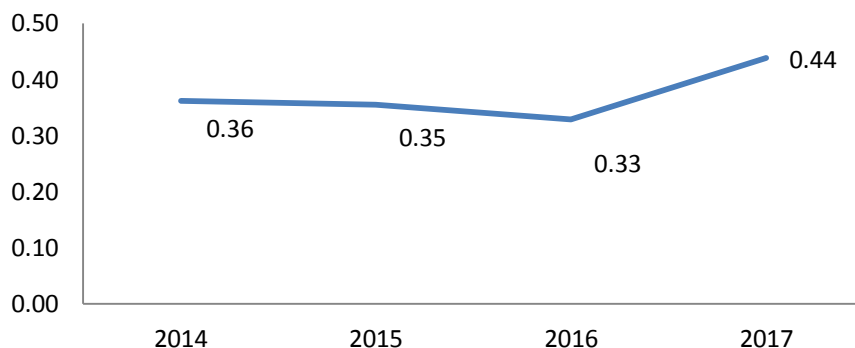
3.1.3.2. Stopa zagušenosti predmetima

202. Stopa zaduženosti predmetima je broj neriješenih predmeta na kraju jedne godine podijeljen sa brojem riješenih predmeta tokom iste godine. Ona pomaže u procjeni značaja neriješenih predmeta. U idelanom slučaju, trebalo bi da ta stopa bude ispod 1,00, najbolje bi bilo 0,50 ili niže, što ukazuje da na kraju godine postoji mnogo manje neriješenih predmeta od godišnjeg broja riješenih predmeta.

203. Stopa zaduženosti predmetima u sudovima Crne Gore je neznatno poboljšana i iznosila je **0,33 u 2016. godini (bez sudova za prekršaje)**, ali se ponovo pogoršala **2017. godine, povećavajući se na 0,44**. Čak i da su uključeni sudovi za prekršaje, ukupna stopa zagušenosti predmetima za 2017.

godinu bi bila 0,43. To bi još uvek ukazivalo na to da je generalano sudski sistem bio u stanju da savladava svoj priliv¹⁶⁰.

Grafikon 61 – Stopa zagušenosti predmetima od 2014. do 2017. godine (bez prekršajnih)



Izvor: Proračuni SB

204. Svi sudovi u Crnoj Gori, sa izuzetkom Upravnog suda, prikazali su stope zagušenosti predmetima ispod 1,00 u 2017. godini. Sud sa najvećom stopom zagušenosti predmetima je Upravni sud sa 2,24, nakon koga slijedi Osnovni sud u Podgorici sa stopom zagušenosti od 0,67. Najniža stopa od 0,00 je zabilježena u Višem sudu za prekršaje Crne Gore. Ovaj sud je završio 2017. godinu bez neriješenih predmeta, verovatno zato što su sudovi za prekršaje počeli sa radom tek 2015. godine, a treba vremena da predmeti dođu do druge instance. Osnovni sud Rožaje je takođe imao veoma malu stopu od 0,04.

205. Prema vrsti predmeta, najveću stopu zagušenosti u 2017. godini imali su parnični predmeti u osnovnim sudovima, stečaj i likvidacija u Privrednom sudu, prvostepeni krivični predmeti u višim sudovima i predmeti Upravnog suda. Najveće stope zagušenosti predmetima u osnovnim sudovima su zabilježene u parničnim predmetima sa preko 0,8. Stopa zagušenosti predmetima stečaja i likvidacije u Privrednom sudu iznosile su 0,46. Viši sudovi su najveće stope zagušenosti zabilježili u prvostepenim krivičnim predmetima, naročito u specijalnim krivičnim predmetima. Sve prethodno pomenute stope zagušenosti predmetima, osim prvostepenih krivičnih specijalnih predmeta¹⁶¹, su bile ispod 1,00, što ukazuje da je broj neriješenih predmeta daleko manji od godišnjeg broja riješenih predmeta.

3.1.3.3. Starosna struktura

206. Starosna struktura neriješenih predmeta jasno prikazuje kako sudovi biraju predmete za rješavanje i da li rješavaju značajan broj novih predmeta relativno brzo ili prenose složenije nove predmete u grupu neriješenih predmeta koji, u najgorem slučaju, možda nikada ne budu riješeni. Na osnovu iskustava iz drugih zemalja, ovo biranje predmeta nije neobično naročito kada se sudije ocjenjuju na osnovu norme produktivnosti, ali učestalost te prakse pokazuje zašto bi programi za rješavanje starih predmeta trebalo da se fokusiraju najprije na starije predmete. Starosne liste

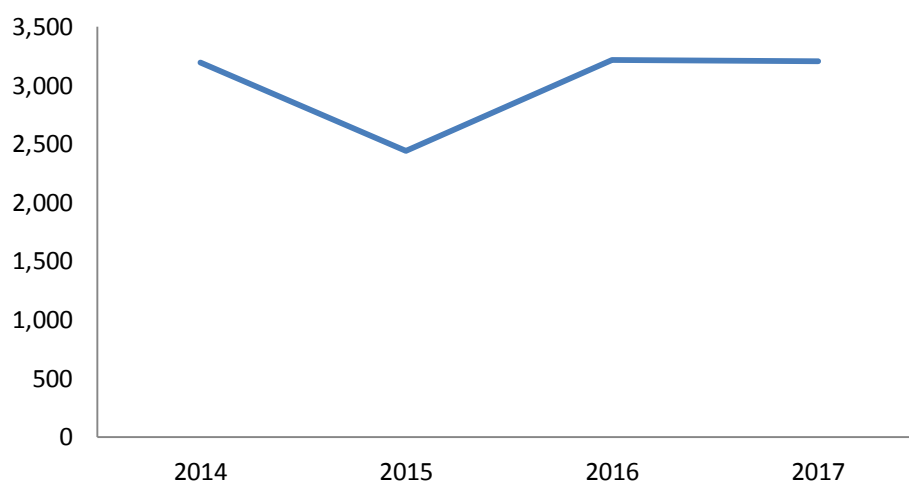
¹⁶⁰ U ovom slučaju je broj zaostalih predmeta u čitavom sudskom sistemu Crne Gore smanjen 2017. godine, ali samo ako proračuni obuhvataju sudove za prekršaje. U suprotnom su zaostali predmeti rasli prvenstveno zbog zaostatka Upravnog suda.

¹⁶¹ Izračunata stopa zagušenosti predmetima za ovu vrstu predmeta je bila 1,08 u 2017. godini.

prikazuju sastav i starosnu strukturu svih riješenih i neriješenih predmeta od datuma inicijalnog akta (kada je stranka prvi put zatražila sudsku zaštitu) i predstavljaju odličan alat za pripremanje planova za smanjenje broja starih predmeta i praćenje njihovog izvršenja. Ciljane mjere za smanjenje starih predmeta takođe mogu uključivati privremeno raspoređivanje sudija u preopterećene sudove i delegiranje predmeta u manje opterećene sudove.

207. Nakon smanjenja 2015. godine, broj neriješenih starijih predmeta se ponovo povećao u 2016. godini. Prema izvještajima Sudskog savjeta, definicija „starih predmeta“ se mijenjala između 2015. i 2016. godine. U 2014. i 2015. godini se ta definicija odnosila na predmete starije od četiri godine. U 2016. godini je bila sačinjena od predmeta starijih od tri godine. Ako se ponovo izračunaju podaci iz 2016. godine, uz korišćenje stare definicije, broj neriješenih starih predmeta bi bio manji za oko 300 predmeta, ali bi broj riješenih starih predmeta takođe bio manji za 600¹⁶² u poređenju sa 2015. godinom. Grafikon 22 prikazuje broj starijih neriješenih predmeta po godinama uz korišćenje definicija Sudskog savjeta (stariji od četiri godine za 2014. i 2015. godinu, ali stariji od tri godine za 2016. i 2017. godinu).

Grafikon 62 – Neriješeni stari predmeti (kao što ih definiše Sudski savjet Crne Gore) od 2014. do 2017. godine

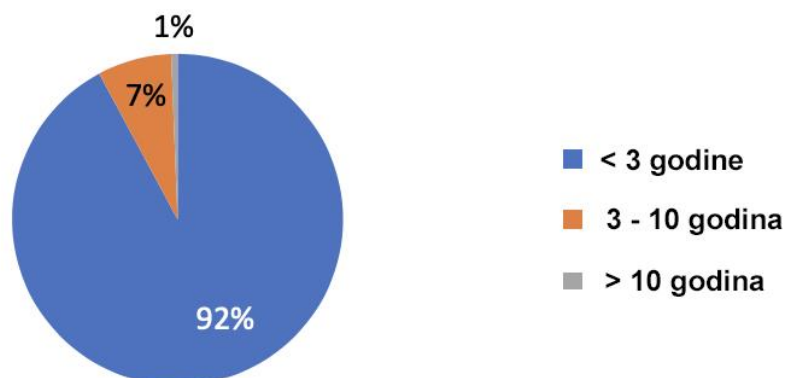


Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014. i 2017. godinu

208. Prema podacima Vrhovnog suda, 92 procenata svih neriješenih predmeta na kraju 2016. godine nisu bili stariji od tri godine. Dodatnih sedam procenata su bili predmeti stari od četiri do deset godina, a jedan procenat stariji od deset godina. Najveći broj starih predmeta je bio prisutan u osnovnim sudovima, naročito u Podgorici i Kotoru.

¹⁶² Promjena definicije uticala je na broj starih predmeta, što je izazvalo rast broja neriješenih starih predmeta za 1.080, dok je broj riješenih starih predmeta povećan za 2.133.

Grafikon 63 – Starost neriješenih predmeta na kraju 2017. godine



Izvor: Izvještaj Vrhovnog suda iz 2017. godine

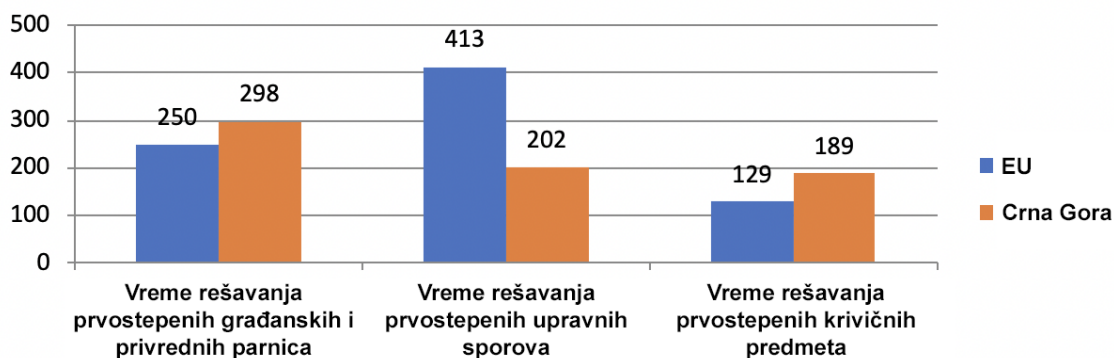
209. Broj riješenih starijih predmeta porastao je sa 3.190 u 2014. godini na 6.734 predmeta u 2017. godini. Skoro 600 predmeta starijih od deset godina je riješeno u 2017. godini, od kojih je jedan predmet pokrenut 1974. godine. Svake godine sudovi rješavaju više starih predmeta generalno, a naročito više predmeta starijih od deset godina, što dokazuje da su planovi za smanjenje broja starih predmeta u sudovima dali rezultate. Međutim, moguće je da se neki od riješenih starih predmeta vraćaju na ponovljeno suđenje nakon žalbe.

3.1.3.4. Vrijeme potrebno za rješavanje predmeta

210. Pošto sudska statistika Crne Gore nije pružila podatke o vremenu potrebnom za rješavanje predmeta, CEPEJ je razvio pokazatelj koji je korišćen za procjenu prosječnog vremena potrebnog za rješavanje predmeta, poređenjem riješenih predmeta i prenijetih predmeta u toku jedne godine. Formula je (neriješeni predmeti/riješeni predmeti) X 365. Iako počiva na nekoliko eventualno upitnih pretpostavki (npr. da sudije ne biraju predmete na kojima će raditi i da neće biti naglih promjena u prilivu ili broju neriješenih predmeta zbog uspješne primjene programa rješavanja starih predmeta), ova formula se često koristi kada, kao u slučaju Crne Gore, nema drugih opcija.

211. Koristeći formulu CEPEJ-a, vrijeme potrebno za rješavanje predmeta u Crnoj Gori u prvostepenim građanskim i privrednim parnicama u 2014. godini je iznosilo 48 dana više od prosjeka EU. Sa 298 dana, Crna Gora je imala bolje vrijeme rješavanja predmeta od prosjeka zemalja Zapadnog Balkana koji iznosi 313 dana. Štaviše, Crna Gora je bolje rangirana od prosjeka EU u upravnim predmetima, a 60 dana lošija u prvostepenim krivičnim predmetima.

Grafikon 64 – Vrijeme potrebno za rješavanje predmeta u prvostepenim predmetima prema izvještaju CEPEJ-a iz 2016. godine



Izvor: Izvještaj CEPEJ-a iz 2016. godine

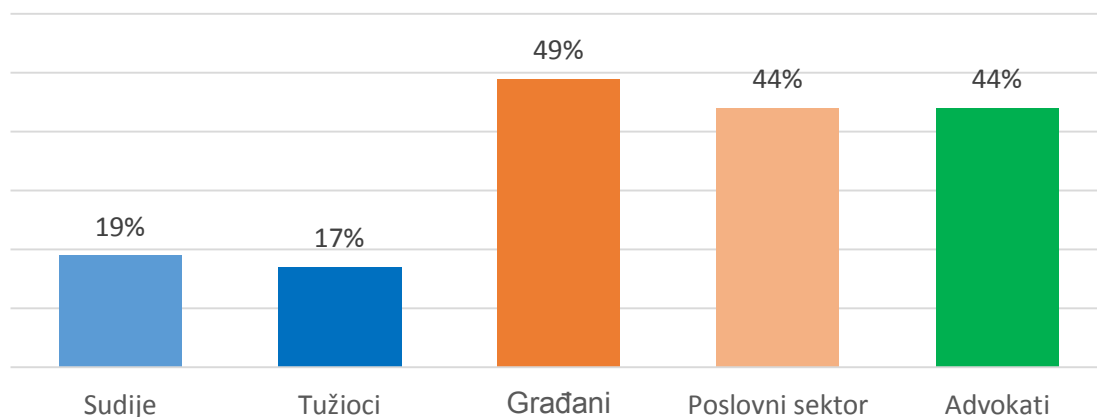
212. Vrijeme potrebno za rješavanje predmeta u Crnoj Gori, koje je izračunao CEPEJ, smanjeno je sa 132 dana u 2014. godini na 120 dana u 2016. godini, ali je zatim ponovo povećano na 160 dana u 2017. godini. Prosječno vrijeme rješavanja predmeta u svim sudovima 2017. godine je iznosilo 156 dana ako su uključeni prekršajni sudovi. Najduže vrijeme za rješavanje predmeta je zabilježeno u Upravnom sudu i iznosi 816 dana. Najkraće vrijeme za rješavanje predmeta je zabilježeno u Vrhovnom sudu (38 dana) i Privrednom sudu (73 dana). Među osnovnim sudovima, sud u Podgorici je naveo najduže vrijeme potrebno za rješavanje predmeta od 263 dana u 2017. godini, što je manje dana u poređenju sa prethodnom godinom.

213. Najduže vrijeme rješavanja predmeta u bilo kom sudu je u 2017. godini iznosilo 816 dana u Upravnom sudu. To je trostruko povećanje u odnosu na prethodnu godinu, iako su sudije riješile 16 procenata više predmeta nego ranije. Pitanje Upravnog suda je razmatrano u prethodnim odjeljcima. Duže vrijeme rješavanja predmeta od onih izračunatih prema vrsti sudova takođe je zabilježeno u parničnim predmetima osnovnih sudova, predmetima stečaja i likvidacije u Privrednom sudu i u parničnim i krivičnim prvostepenim predmetima u višim sudovima. To može biti objašnjeno veoma složenim krivičnim predmetima u kojima ovi sudovi postupaju.

3.1.3.5. Pravovremenost prema riječima korisnika suda i praktičara

214. U Anketi o percepciji crnogorskih korisnika sudova o pravosuđu sprovedenoj 2016. godine, i građani koji su bili stranke i njihovi advokati naveli su trajanje postupka kao nepotrebno dugo. Kao što se očekivalo, mišljenja obje grupe su bila negativnija od mišljenja sudija i tužilaca. Skoro polovina korisnika sudova i advokata smatraju da njihovi predmeti traju duže nego što je potrebno, dok sudije i tužiocu smatraju da je samo jedna petina predmeta trajala duže nego što je bilo neophodno. Ne iznenađuje da je mišljenje advokata odgovaralo mišljenju korisnika suda. Vidi Grafikon 65.

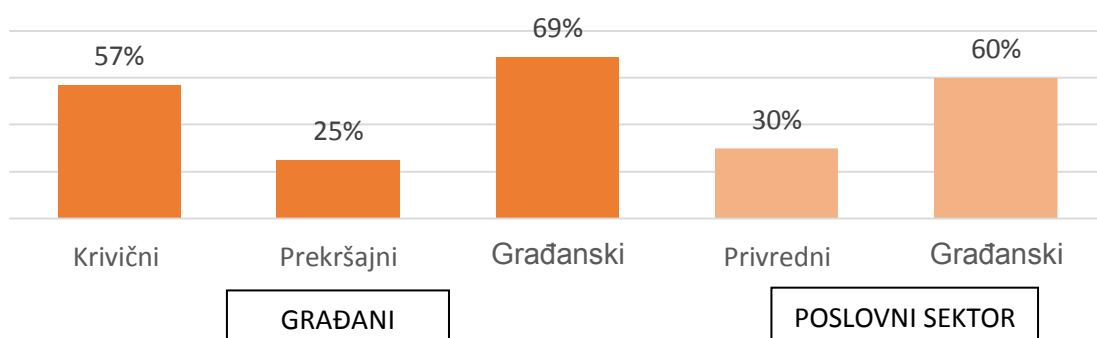
Grafikon 65 – Prosječan procenat predmeta za koje praktičari i korisnici suda procjenjuju da su trajali duže nego što je bilo potrebno¹⁶³



Izvor: Anketa Svjetske banke o percepciji pravosuđa u Crnoj Gori iz 2016. godine

215. Građani i poslovni sektor su bili najmanje zadovoljni trajanjem njihovih građanskih postupaka, dok su najzadovoljniji bili oni koji su učestvovali u prekršajnim i privrednim predmetima. Interesantno je napomenuti da ovi rezultati odgovaraju proračunu CEPEJ-a za pokazatelj vremena potrebnog za rješavanje predmeta. Zapravo, građanski i krivični predmeti su i trajali najduže, dok je vreme potrebno za rješavanje predmeta u Privrednom sudu značajno poboljšano u 2016. godini (sa 307 dana u 2015. na 153 dana u 2016. godini za privredne parnične predmete). Nasuprot tome, prekršajni sudovi navode drugo najduže vreme potrebno za rješavanje predmeta u 2016. godini (242 dana), ali uzimajući u obzir prirodu ovih predmeta, bilo bi prirodno da stranke budu zadovoljne dužim, umesto kraćim postupkom, jer duži postupak odlaže izricanje mogućih kazni.

Grafikon 66 – Procenat građana i predstavnika poslovnog sektora koji smatraju da su njihovi predmeti pred sudom trajali duže nego što je potrebno, po vrsti predmeta¹⁶⁴



Izvor: Anketa Svjetske banke o percepciji pravosuđa u Crnoj Gori iz 2016. godine

¹⁶³ Pitanje iz ankete: Sudije, tužioci i advokati: *Molimo Vas procijenite procenat Vašim predmeta na kojima ste radili tokom prethodnih 12 meseci koji su trajali duže nego što je bilo potrebno iz bilo kog razloga.* Građani i poslovni sektor: *Kako ocjenjujete trajanje Vašeg predmeta? Imajući u vidu sve okolnosti, da li smatrate da je predmet trajao mnogo duže nego što je trebalo, nešto duže, tačno onoliko koliko je bilo potrebno, nešto kraće, mnogo kraće?*

¹⁶⁴ Pitanje iz ankete: *Kako ocjenjujete trajanje Vašeg predmeta? Imajući u vidu sve okolnosti, da li smatrate da je predmet trajao mnogo duže nego što je trebalo, nešto duže, tačno koliko je trebalo, nešto kraće, mnogo kraće?*

216. Korisnici suda navode čitav spektar trajanja za sve vrste predmeta. Prema riječima građana, krivični predmeti su trajali od jednog do 61 mjeseca, a prekršajni i građanski predmeti od jednog do 48 mjeseci. Poslovni sektor navodi da su privredni predmeti trajali od jednog do 29 mjeseci, a građanski predmeti od jednog do 70 meseci. Na osnovu informacija dobijenih od građana, više od polovine krivičnih i građanskih predmeta i više od 80% prekršajnih predmeta su trajali više od godinu dana do prvostepene odluke, ali je jedan od pet građanskih predmeta i 16% krivičnih predmeta trajalo duže od dve ili čak tri godine. Prema riječima predstavnika poslovnog sektora, više od 60% predmeta je trajalo duže od godinu dana, ali je 28% predmeta trajalo duže od dve godine. Vidi Tabela 7.

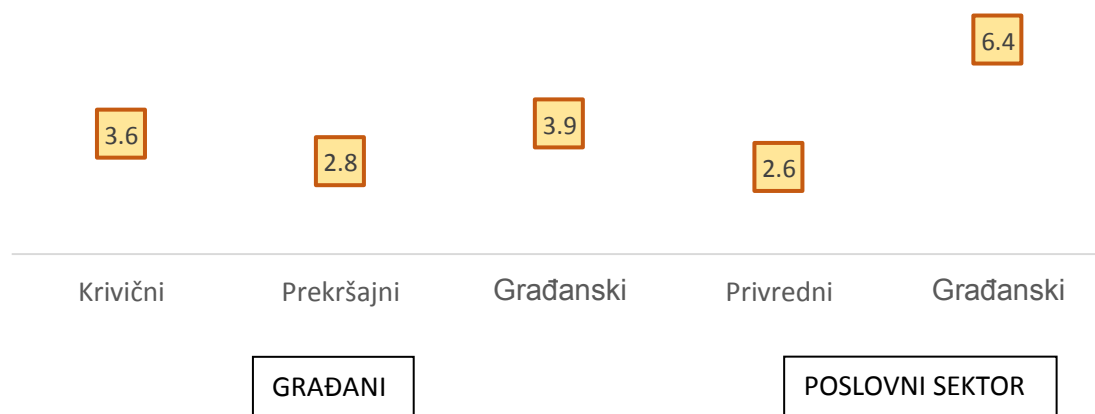
Tabela 7 – Procenat predmeta po trajanju u mjesecima, prema riječima građana i predstavnika poslovnog sektora u njihovim predmetima

	Građani			Poslovni sektor	
	Krivični predmeti	Prekršajni predmeti	Građanski predmeti	Građanski predmeti	Privredni predmeti
Do 11 mjeseci	57%	85%	54%	62%	69%
12 do 23 mjeseca	28%	12%	26%	10%	25%
24 do 35 mjeseci	11%	1%	16%	18%	6%
36 i više mjeseci	5%	3%	4%	10%	/

Izvor: Anketa Svjetske banke o percepciji pravosuđa u Crnoj Gori iz 2016. godine

217. Anketa je otkrila da su građani čekali tri do četiri mjeseca na prvo ročište, dok su predstavnici poslovnog sektora čekali više od šest mjeseci u građanskim predmetima i tri do četiri mjeseca u privrednim predmetima. Anketa nije ispitivala da li su građani i predstavnici poslovnog sektora smatrali to vreme prihvatljivim. Takođe, nema objašnjenja zašto bi preduzeća čekala duže na prvo ročište u građanskim predmetima, naročito imajući u vidu da su privredni predmeti složeniji. Vidi Grafikon 67.

Grafikon 67 – Broj mjeseci od podnošenja predmeta do prvog ročišta prema riječima građana i poslovnog sektora¹⁶⁵



Izvor: Anketa Svjetske banke o percepciji pravosuđa u Crnoj Gori iz 2016. godine

¹⁶⁵ Pitanje iz ankete: *Kada je predmet podnet sudu – mjesec i godina; Kada je zakazano prvo ročište kada se makar jedna strana pojavila pred sudijom? – mjesec i godina?*

218. Rezultati ankete približno se podudaraju sa podacima navedenim u statističkim izvještajima sudova o trajanju predmeta, ali izvještaji ne pružaju dovoljno informacija o pravovremenosti kako bi se sprovedo odgovarajuće poređenje. Zato je korišćen pokazatelj CEPEJ-a za ocenu vremena potrebnog za rješavanje predmeta i za poređenje sa rezultatima ankete.

3.1.4. Djelotvorno izvršenje

219. Izvršenje je presudno u bilo kom pravnom sistemu da bi taj sistem mogao da funkcioniše pravilno.¹⁶⁶ Djelotvorno izvršenje jača cjelokupan pravosudni sistem i važan je zahtjev u okviru Poglavlja 23. To je veoma važno pitanje za ekonomski razvoj, poštovanje pravila zakona i zaštite prava građana. Konačno, bez djelotvornog izvršenja se uskraćuje delotvoran pristup pravdi, a unaprjeđenja drugih aspekata efikasnosti ili kvaliteta su beznačajna za građane.

220. U cilju poboljšanja izvršenja i usklađivanja rada svojih pravosudnih institucija sa vrijednostima, standardima i praksom EU, Crna Gora je 2014. godine uvela javne izvršitelje. Rad izvršitelja je regulisan Zakonom o izvršiteljima koji je usvojen 2011. godine, a stupio je na snagu u januaru 2014. godine.¹⁶⁷ Prvi izvršitelji su počeli sa radom 7. aprila 2014. godine.

221. Bilo je puno problema u stvaranju i funkcionisanju profesije izvršitelja. Te probleme je identifikovala Akcija za ljudska prava u svojoj studiji „Izvršitelji u Crnoj Gori“¹⁶⁸ koja utvrđuje probleme vezane za naknade i metod naplaćivanja; dodjeljivanje predmeta; objavljivanje podataka o ličnosti; disciplinsku odgovornost; kontrolu i nadzor; imenovanje, razrješenje i edukaciju; status izvršitelja; nedostatak informacija građana o sistemu i loše statističke podatke. Kao odgovor na izveštaj, pravni okvir je izmijenjen, a izvršiteljima su uvedene dodatne obaveze. Novi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršiteljima i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđnju potraživanja, usvojen u martu 2017. godine, riješio je značajan broj problema utvrđenih u studiji. Ipak, sistem je ugrožen nizom kontroverzi, uključujući neke kriminalne aktivnosti.¹⁶⁹ Kao posljedica toga, uvođenje izvršitelja je bilo i ostalo pitanje od šireg javnog interesa i prouzrokovalo je manje povjerenja u pravosudni sistem.

Okvir 10 – Dodjeljivanje predmeta izvršiteljima

U aprilu 2017. godine je usvojen Pravilnik o ravnomjernom raspoređivanju kako bi se osiguralo da svaki izvršitelj na određenoj teritoriji primi isti broj predmeta. Pravilnik je usvojen nakon duže rasprave o preferencijalnom tretmanu pojedinih izvršitelja. Prema Pravilniku, Komora izvršitelja će odrediti izvršitelja za određeni predmet putem standardizovane procedure koju pokreće povjerilac. Čitav postupak dodjeljivanja se sprovodi elektronski. Pravilnik se ne primjenjuje na one izvršitelje koji su, odlukom ministra pravde, jedini izvršitelji u Danilovgradu, Ulcinju, Rožajama i Cetinju. Komora objavljuje izveštaj o dodjeljivanju predmeta tri puta godišnje; izvještaji su dostupni na (<https://www.javni-izvršitelji.me/raspodjela-predmeta>).

¹⁶⁶ Preporuka Savjeta Evrope Vijeću ministara R(2003)17.

¹⁶⁷ Zakon o javnim izvršiteljima, Službeni list Crne Gore 61/11. Izmenjen 2017. godine, Službeni glasnik Crne Gore 22/17.

¹⁶⁸ Ovu studiju je finansirala Ambasada Kraljevine Holandije u okviru projekta „Ka djelotvornom pravosudnom sistemu – unaprijeđenje razvoja profesije u funkciji crnogorskog pravosuđa“. Vidi http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2017/09/CeMI_javniizvrs%CC%8Citelji_analiza_eng.pdf.

¹⁶⁹ Pokrenut je krivični postupak protiv prvog predsjednika Komore javnih izvršitelja za izvršenje 263.000 evra na osnovu falsifikovane dokumentacije.

222. Nakon uvođenja izvršitelja, veliki broj predmeta izvršenja ostao je u sudovima, ali ti predmeti nijesu bili u potpunosti registrovani u sistemu upravljanja predmetima PRIS. Kao rezultat toga, ovi predmeti su stvorili veliki zaostatak koji nije bio vidljiv u redovnim izvještajima, ali koji su svakako trebali da budu riješeni. Tu je bilo ukupno 161.461 ovih neriješenih predmeta izvršenja na dan 1. januara 2014. godine, a većina tih predmeta (128.555) je bila u Osnovnom sudu u Podgorici. Sudovi su navodno sprovodili različite mjere za rješavanje ovih predmeta, kao što je aktivno praćenje od strane predsjednika suda/odjeljenja, angažovanje sudskih savjetnika i pripravnika, itd. Do sada su sudovi smanjili broj ovih neriješenih predmeta izvršenja na 10.189 od kojih je 9.839 predmeta u Podgorici. Ovom brzinom bi se ovi predmeti izvršenja mogli riješiti za godinu ili dvije, mada bi preostali predmeti mogli potrajati duže, jer su vjerovatno u pitanju najsloženiji predmeti.

223. Uvođenjem izvršitelja u aprilu 2014. godine, značajan priliv predmeta izvršenja je preusmjeren iz sudova. Statistički podaci o radu izvršitelja bili su neadekvatni i nisu omogućavali zadovoljavajuće praćenje efikasnosti sistema (npr. broj dolaznih predmeta nije uključen u godišnje izvještaje). Ipak, dostupni podaci govore da je broj neriješenih predmeta bio prilično visok od 2014. do 2016. godine (Tabela 8). Prema Komori javnih izvršitelja, broj neriješenih predmeta izvršenja je ponovo porastao na 71.299 predmeta 2017. godine, sa 22.948 riješenih predmeta te godine. Komora navodi da je odnos troškova izvršitelja i vrijednosti potraživanja u 2017. godini bio 22 procenta, što je sedam procenata više nego 2014. godine. Čini se da su prosječni troškovi po riješenom predmetu rasli na godišnjem nivou; troškovi su iznosili 135 evra 2014. godine, 186 evra 2015. godine, 194 evra 2016. godine i 207 evra 2017. godine. Brojka za 2017. godinu iznosila je oko 40 procenata prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori. Ipak, troškovi pripreme predmeta i nagrada za uspješno izvršenje ne djeluju pretjerano. Umjesto toga, postoje ozbiljne zabrinutosti da bi drugi prateći troškovi koji su uključeni u naknadu¹⁷⁰ mogli značajno da povećaju ukupan iznos koji treba da se plati. Za više detalja vidi Tabela 8.

Tabela 8 – Predmeti izvršenja koje su obradili izvršitelji od 2014. do 2017. godine

	Neodlučeni	Riješeni	Neriješeni	Troškovi izvršitelja	Odnos troškova – potraživanja u %
2014	60,561	20,381	40,180	2,761,733.23	15.20
2015	76,419	26,351	50,068	4,919,855.99	28.68
2016	60,765	21,174	39,591	4,109,765.66	23.96
2017	71,299	22,948	48,351	4,746,794.60	22.16

Izvor – Godišnji izvještaji Komore izvršitelja 2014-2017

224. Preostale slabosti i problemi nastali u sistemu izvršitelja ukazuju na potrebu za daljim unaprjeđenjima. Od uspostavljanja profesije izvršitelja, sudovi su oslobođeni tereta izvršnih predmeta i sada mogu da se posvete rješavanju „starih“ predmeta izvršenja i drugih složenijih sporova. MP aktivno rješava probleme vezane za izvršenje sa novim zakonima. Ipak, potrebni su dodatni naponi kako bi se prevazišli preostali problemi i nedostaci izvršnog postupka. Efikasnost i kvalitet rada izvršitelja mora da bude praćen kako bi se postavile osnove za buduće intervencije,

¹⁷⁰ Ovi troškovi se odnose na izdavanje potvrda i dokumenata, putne troškove i slično. Tarifa izvršitelja, <https://www.javni-izvrstitelji.me/images/dok/uredba-o-tarifi-javnih-izvrstitelja-2016.pdf>.

zakonodavne i operativne. Tek tada je moguće donijeti informisane odluke za dalje unaprjeđenje sistema i obezbjeđivanje adekvatnog funkcionisanja.

3.1.5. Uklanjanje administrativnih poslova iz sudova – notari

225. Notari su uvedeni u Crnu Goru 2011. godine, a počevši od maja 2015. godine su dobili nadležnost nad dokaznim predmetima kroz izmjene i dopune Zakona o vanparničnom postupku¹⁷¹. Crna Gora je odlučila da uvede profesiju notara na osnovu iskustva drugih evropskih nacija. Uvođenje notarske službe usmjereno je na oslobađanja sudova i administrativnih organa jednog dijela njihovog obima posla, unaprjeđenje pravne sigurnosti, ubrzanje zakonskog prenosa imovine i omogućavanje građanima da ostvare svoja prava i zaštite svoje interese. Reforma iz 2015. godine takođe je imala za cilj da postigne efikasnije rješavanje nespornih predmeta ostavine.

226. Za razliku od predmeta izvršenja, predmeti ostavinske rasprave se prvo otvaraju u sudovima, a zatim se dodjeljuju/delegiraju notarima. Predmeti koje notari rješavaju su dio sudske statistike (navedeni kao „delegirani“) i smatraju se predmetima koje je „riješio“ sud. Kao i kod izvršitelja, uvođenje notara nije rezultiralo poboljšanjem efikasnosti osnovnih sudova.

227. Analiza¹⁷² koju je sproveo MP 2016. godine utvrdila je da su notari efikasniji u rješavanju predmeta; statistički izvještaj Komore notara Crne Gore za 2017. godinu¹⁷³ je to potvrdio. Prema izvještaju, notari su u 2017. godini dobili 6.184 predmeta, a riješili su 4.867 predmeta, dok su prigovori podnijeti u samo 0,8%. Analiza MP navodi da su notari bili efikasni i da su većinu vremena rješavali predmete ostavine u zakonom definisanom roku od 60 dana. Međutim, s obzirom da su predmeti ostavinske rasprave prenijeti u nadležnost notara tek nedavno, njihov rad treba pomno pratiti u budućnosti.

3.1.6. Efikasnost postupka

228. Kao i kod ostalih pravosuđa širom Evrope, proceduralna uska grla umanjuju efikasnost sudova u Crnoj Gori. Na rad suda utiče upravljanje i organizacija suda, praksa i procedura, kao i disciplina stranaka. Uprkos opštem mišljenju da se učinak može poboljšati jednostavnim angažovanjem većeg broja sudija i zaposlenih (vidi Grafikon 28), značajnija poboljšanja u Crnoj Gori mogu biti ostvarena procesnim promjenama.

¹⁷¹ Službeni list Crne Gore, br. 20/15.

¹⁷² Ministarstvo pravde Crne Gore Analiza rada notara sa posebnim osvrtom na rad na predmetima ostavinske rasprave, jun 2016, <http://www.pravda.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=245286&rType=2&file=Analiza%20rada%20notara%20sa%20posebnim%20osvrtom%20na%20rad%20u%20ostavinskim%20predmetima.pdf> .

¹⁷³ Vidi <http://notarskakomora.me/images/docs/Zbirni-izvjestaj-o-radu-notara-za-2017-godinu.pdf> .

Grafikon 68 – Pogled sudija na faktore koji smanjuju efikasnost njihovih sudova



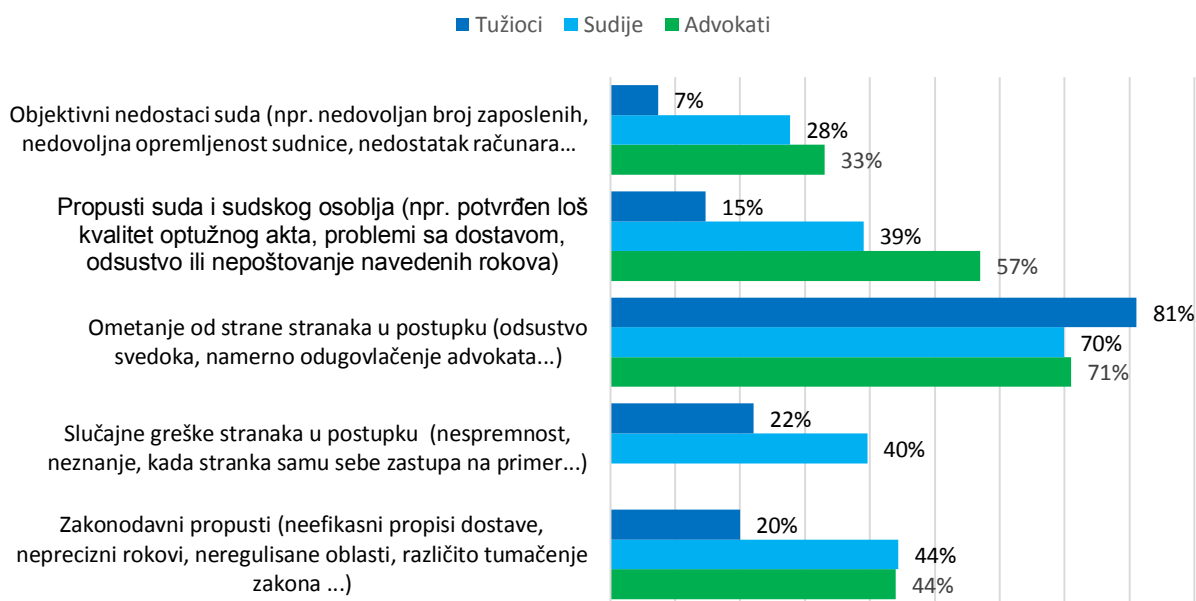
Izvor: Anketa Svjetske banke o percepciji pravosuđa u Crnoj Gori iz 2016. godine

229. PRIS se ne upotrebljava na odgovarajući način kao alat za praćenje i otkrivanje nepravilnosti kako bi nadležni organi mogli blagovremeno i na odgovarajući način da reaguju. Rukovodstvo suda treba aktivno da prati protok predmeta kako bi spriječili da predmeti ne postanu neaktivni. Međutim, mnogim postupcima nedostaju jasno definisane procedure, tako da postoje nedosljedne prakse unutar i među sudovima.

230. Sudije, tužioci i korisnici suda navode da je oko 70 procenata zakazanih ročišta bilo nepotrebno, za razliku od procjene advokata koja iznosi 50 procenata. Sudije, tužioci i advokati se slažu da je taktika odlaganja koju stranke primjenjuju bila glavni uzročnik dužine predmeta. Stranke, svjedoci i sudski vještaci se obično smatraju glavnim uzrokom otkazano i neefikasno ročišta, ali većina članova sve tri grupe takođe spominje propuste drugih državnih institucija¹⁷⁴ da djeluju na zahtjev suda, što izaziva kašnjenje. Propusti sudija i sudskog osoblja i zakonodavni propusti takođe su identifikovani kao značajni razlozi za duže trajanje predmeta.

¹⁷⁴ Institucije kao što su Ministarstvo unutrašnjih poslova, Poreska uprava, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja ne pružaju uvijek pomoć adekvatno i brzo.

Grafikon 69 – Procenat sudija, tužilaca i advokata koji smatraju da su date okolnosti bile povremeni ili čest razlog za produženo trajanje postupka u kome su oni učestvovali u prethodnih 12 meseci

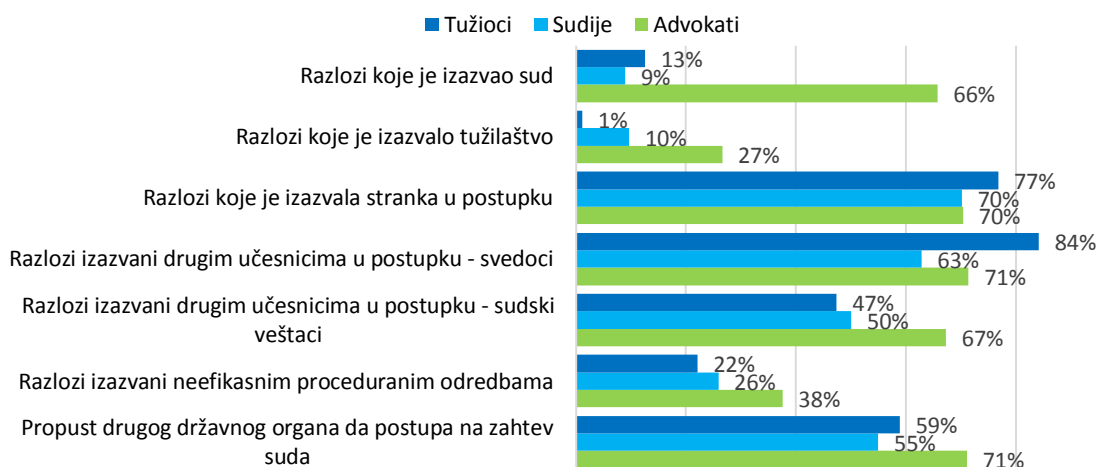


Izvor: Anketa o percepciji pravosuđa u Crnoj Gori iz 2016. godine

231. Anketirane sudije, tužioci i advokati percipirali su stranke kao jedan od glavnih razloga odloženih i neefikasnih ročišta. Nosioi interesa takođe spominju svjedoke i sudske vještace i propuste drugih institucija da postupaju na zahtjev suda. Vidi Grafikone 30 i 31.

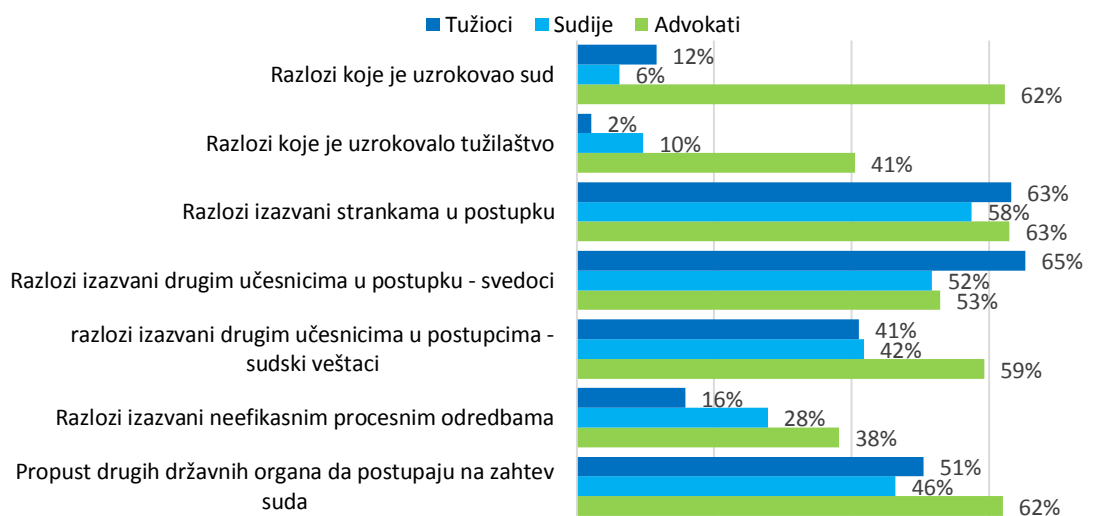
232. Nosioi interesa koji su intervjuisani za potrebe FA navode da sudski vještaci takođe predstavljaju izvor kašnjenja. Iako se sudski vještaci često koriste u postupcima, postoje slučajevi gdje njihova mišljenja dodaju malo ili nimalo vrijednosti predmetu. Sudski vještaci su skupi, te pretjerana upotreba njihovih usluga povećava troškove postupka za stranke.

Grafikon 70 – Sudije, tužioci i advokati koji smatraju sljedeće stavke povremenim ili učestalim razlozima otkazivanja ročišta



Izvor: Anketa o percepciji pravosuđa u Crnoj Gori iz 2016. godine

Grafikon 71 – Sudije, tužioc i advokati koji smatraju da su sledeći faktori povremeni ili učestali razlog za to što ročišta ne doprinose rješavanju predmeta



Izvor: Anketa Svjetske banke o percepciji pravosuđa u Crnoj Gori iz 2016. godine

233. Postoje značajne razlike između sudija i tužilaca s jedne strane i advokata s druge strane u vezi značaja razloga za odlaganje koji su vezani za sudove. Predvidljivo je da će advokati (više od 60 procenata) okriviti sudove za otkazana i neefikasna ročišta, dok je manje verovatno da će to uraditi sudije i tužioc.

3.2. Efikasnost, pravovremenost i produktivnost državnih tužilaštava u Crnoj Gori

234. Za potpuno razumijevanje bilo kog pravosudnog sistema, posmatranje rada tužilaca je od suštinske važnosti, jer oni spadaju u neke od najvažnijih učesnika i nosilaca interesa u svakom pravosudnom sistemu. Njihov rad utiče na rad suda, ali utiče i na društvo uopšte. Javnost često sudove posmatra kao jedinu instituciju odgovornu za izvršenje pravde; to je netačno, jer svi djelovi sistema moraju dobro da funkcionišu da bi se postigla pravda. Očigledno je da je uticaj tužilaca mnogo jači u krivičnim predmetima, ali oni takođe imaju svoju ulogu i u određenim nekrivičnim postupcima.¹⁷⁵

235. Dostupnost podataka za tužilaštva u Crnoj Gori je znatno više ograničena nego za sudove. U državnim tužilaštvima još uvijek postoje neujednačeni elektronski sistemi koji bi mogli biti korišćeni za izvještavanje, iako je sistem za upravljanje predmetima¹⁷⁶ uveden u avgustu 2016. godine. Kao rezultat toga, bilo je teško obezbijediti detaljnu analizu o funkcionisanju DT u ovoj Funkcionalnoj analizi.

¹⁷⁵ Pored krivičnih predmeta, tužioc u Crnoj Gori su takođe nadležni za specifična građanska i upravna pitanja. Na primjer, oni podnose zahtjev za sudski pregled i reviziju, učestvuju u postupcima koji se tiču prava na povraćaj oduzete imovine i odštetu.

¹⁷⁶ Ovaj sistem je razvio i sproveo IMG. Za više detalja vidi odjeljak Upravljanje IKT.

236. Primarni dostupni izvori podataka za DT bili su njihovi pojedinačni izvještaji koji se pripremaju i objavljuju na godišnjem nivou. Godišnji izvještaji DT takođe su sadržali neke korisne informacije. Pojedinačni izvještaji DT nijesu bili ujednačeni u formi ni u sadržini, što je otežalo bilo kakve analize i poređenja. Izvještaji su zavisili od ručnog prikupljanja podataka i pojedinačnog tumačenja. U nekim izvještajima su podaci prikazani u tabelama, ali su u drugim izvještajima podaci prikazani samo u narativnoj diskusiji. U ovim drugim su predstavljene samo informacije koje su važne za autora, što je često značilo da su izostavljeni ključni podaci, te su oni stoga nedostupni za potrebe ove analize.¹⁷⁷ Na primjer, sva DT izvještavaju o primljenim različitim krivičnim predmetima (KTR predmeti), ali ne i kako su ti predmeti riješeni niti da li su ostali neriješeni na kraju perioda.

237. Za razliku od sudova, DT izvještavaju o broju predmeta po počiniocima – punoljetna lica, maloljetnici, nepoznati počinioci ili pravna lica – što predstavlja problem za pripremanje statistike za čitav krivični lanac policije, tužilaca i sudova. Jedan predmet u sudu može da sadrži mnoge stranke, dok je u DT cjelokupno izvještavanje koncentrisano na pojedinačnog optuženog; kako ovo utiče na broj predmeta DT ostaje nejasno iako bi bilo logično da ih povećava. Ova metodologija izvještavanja se godinama primjenjuje u DT i prisutna je u mnogim zemljama regiona. Primjer rezultata iz Osnovnog DT u Podgorici je prikazan u Tabela 9 ispod.

Tabela 9 – Pregled počinitelja krivičnih djela u Osnovnom DT u Podgorici od 2014. do 2017. godine¹⁷⁸

Godina	Poznati počinioci		Nepoznati počinioci	Ukupno krivičnih prijava
	Punoljetna lica	Maloljetna lica		
2014.	1,797	137	697	2,628
2015.	1,768	102	741	2,611
2016.	1,935	90	594	2,619
2017.	1,824	131	569	2,524

Izvor: Godišnji izvještaj Osnovnog DT u Podgorici za 2017. godinu

3.2.1. Opterećenje i broj predmeta

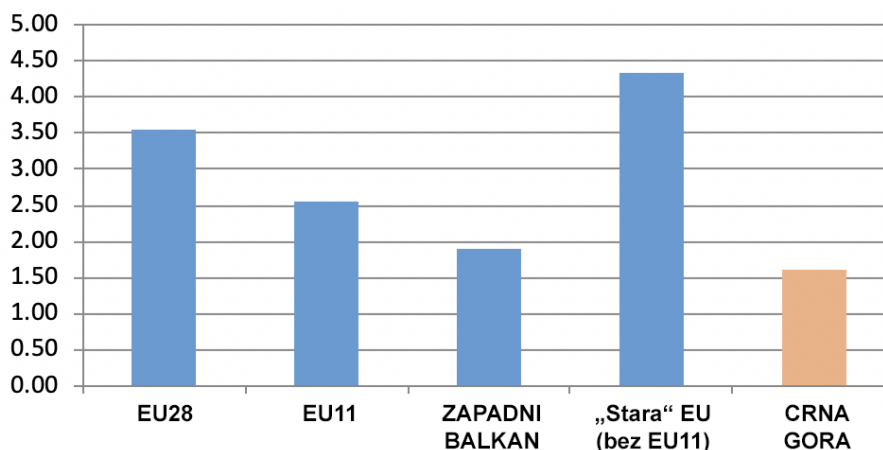
238. Prema izvještaju CEPEJ-a iz 2016. godine zasnovanom na podacima iz 2014. godine, tužioci u Crnoj Gori svake godine dobijaju manje predmeta na 100 stanovnika od prosjeka EU. Tužioci u Crnoj Gori dobijaju 1,62 predmeta na 100 stanovnika, dok je prosjek EU gotovo dvostruko veći sa 3,55 predmeta (a čak i veći u „staroj“ EU). Vidi Grafikon 32 i 33 ispod. Pošto je broj predmeta direktan rezultat podnijetih prijava, neodgovoreno pitanje je da li nivo kriminaliteta opada ili građani ne prijavljuju krivična djela koja se dogode. Očigledno je da su crnogorski tužioci imali manje opterećenje od tužilaca u ostatku Evrope, a kao rezultat toga je trebalo da imaju uporedivo više

¹⁷⁷ Godišnji izvještaji pojedinačnih DT su analizirani i poređeni međusobno. U slučajevima kada je tim pronašao razlike u granicama greške, ti podaci su uključeni u izvještaj.

¹⁷⁸ Godišnji izvještaj DT u Podgorici za 2016. godinu, str. 2, [http://tuzilastvo.cg.me/media/files/IZVJESTAJ%20O%20RADU%20za%202016\(16\).pdf](http://tuzilastvo.cg.me/media/files/IZVJESTAJ%20O%20RADU%20za%202016(16).pdf).

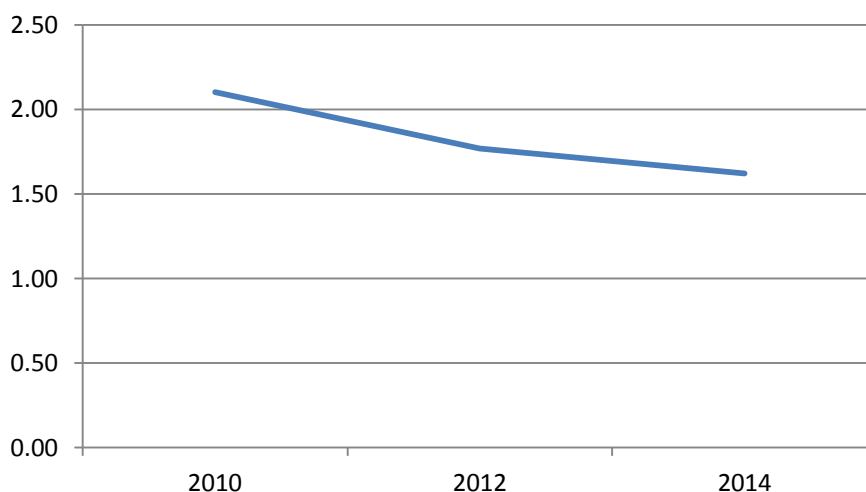
resursa za procesuiranje primljenih prijava. Izgleda da tužiocu ne koriste te resurse djelotvorno, kao što je detaljno razmotreno u daljem tekstu.

Grafikon 72 – Broj predmeta koje su primili državni tužiocu na 100 stanovnika prema podacima CEPEJ-a iz 2014. godine



Izvor: Izvještaj CEPEJ-a iz 2016. godine (podaci iz 2014. god)

Grafikon 73 – Predmeti koje tužiocu dobijaju na 100 stanovnika u Crnoj Gori 2010-2014 prema podacima CEPEJ-a



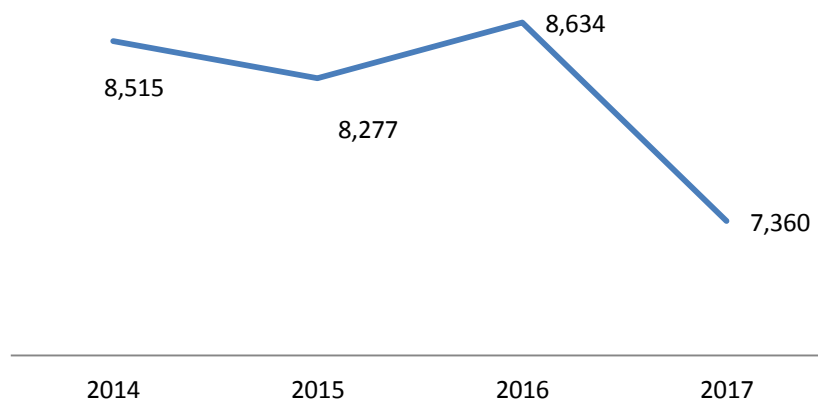
Izvor: Izvještaj CEPEJ-a za 2016. godinu (podaci iz 2014. god)

239. DT u Crnoj Gori su primila manje krivičnih prijava u periodu od 2014. do 2017. godine. Sva DT – osnovna, viša i Specijalno DT – su u 2017. godini primila ukupno 7.360 krivičnih prijava¹⁷⁹ - što predstavlja smanjenje od 14 procenata. Iako su primjetne neke varijacije, priliv krivičnih prijava na

¹⁷⁹ Ovo su krivične prijave protiv punoljetnih lica, maloljetnika, pravnih subjekata i odgovornih lica u pravnim subjektima, kako to navode DT u njihovim godišnjim izvještajima. Specijalno DT nije dosljedno izvještavalo o predmetima sa nepoznatim počiniocima zbog čega su sve njihove krivične prijave, bez obzira na vrstu, zbirno prikazane u ovom grafikonu. Krivične prijave protiv nepoznatih počinitelja su posebno prikazane ispod.

nacionalnom nivou se smanjuje konstantno. Udio podnijetih prijava protiv maloljetnika je stabilan na oko pet procenata od ukupnog broja.

Grafikon 74 – Prilijene krivične prijave od 2014. do 2017. godine



Izvor: Godišnji izveštaji DT za period od 2014-2017. godine

Okvir 11 – 2016. godina je bila peta godina pune primjene novog Zakona o krivičnom postupku i adverzijalnog sistema u kome tužioc vodi istragu

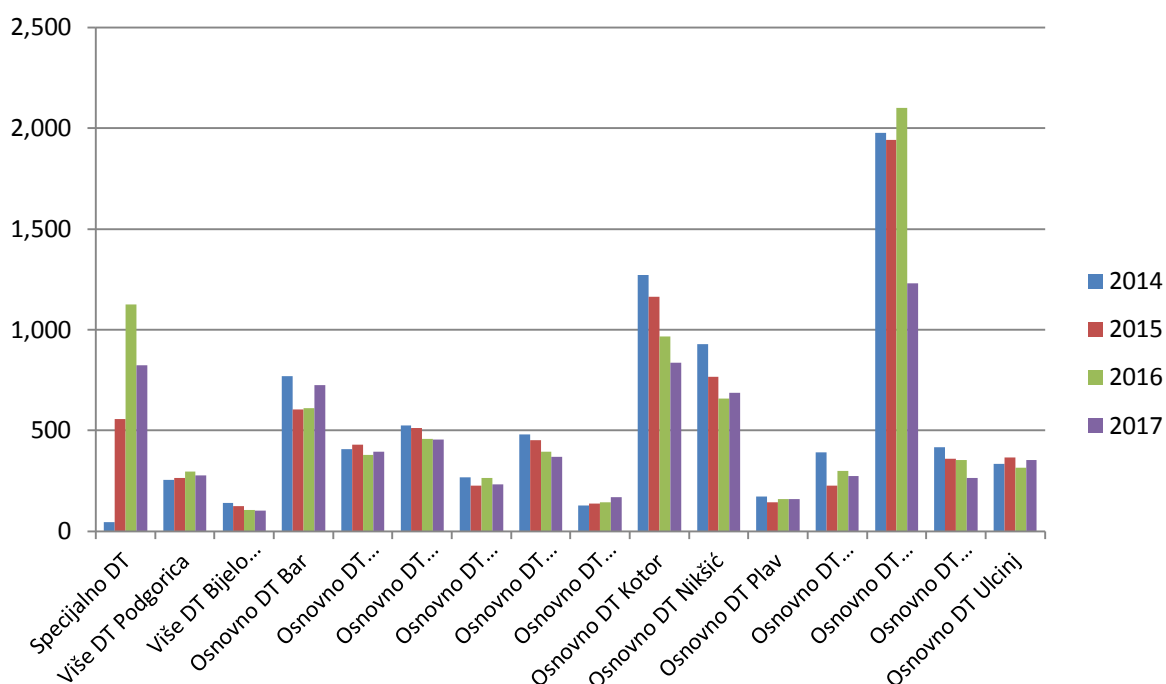
2016. godina je bila peta godina pune primjene novog Zakona o krivičnom postupku i primjene adverzijalnog sistema u kome tužioc vodi istragu. Uvođenje tužilačke istrage u okviru novog Zakona je dramatično proširilo uloge i obaveze tužilaca, jer tužioc, umjesto sudova, sada aktivno vodi istragu u predmetima.

Osnovno DT u Kotoru 2016. godine navodi da su promjene zahtijevale potpuno drugačiju organizaciju rada i veći broj zaposlenih. Manjak tužilaca i administrativnog osoblja doprinio je gomilanju velikog broja predmeta. Prema riječima ovog DT, situacija je poboljšana 2015. godine nakon imenovanja tri nova tužioca.

240. Distribucija priliva krivičnih prijavi je bila nejednaka među DT i očekivano je najveći broj prijavi primljen u Osnovnom DT u Podgorici.¹⁸⁰ Više detalja je prikazano u Grafikonu 35.

¹⁸⁰ Specijalno DT je do 2015. godine bilo organizovano kao specijalno odjeljenje Vrhovnog DT Crne Gore. Kada god je bilo moguće, uključeni su podaci za 2014. godinu za Specijalno DT kao odjeljenje Vrhovnog DT.

Grafikon 75 – Primljene krivične prijave po DT od 2014. do 2017. godine



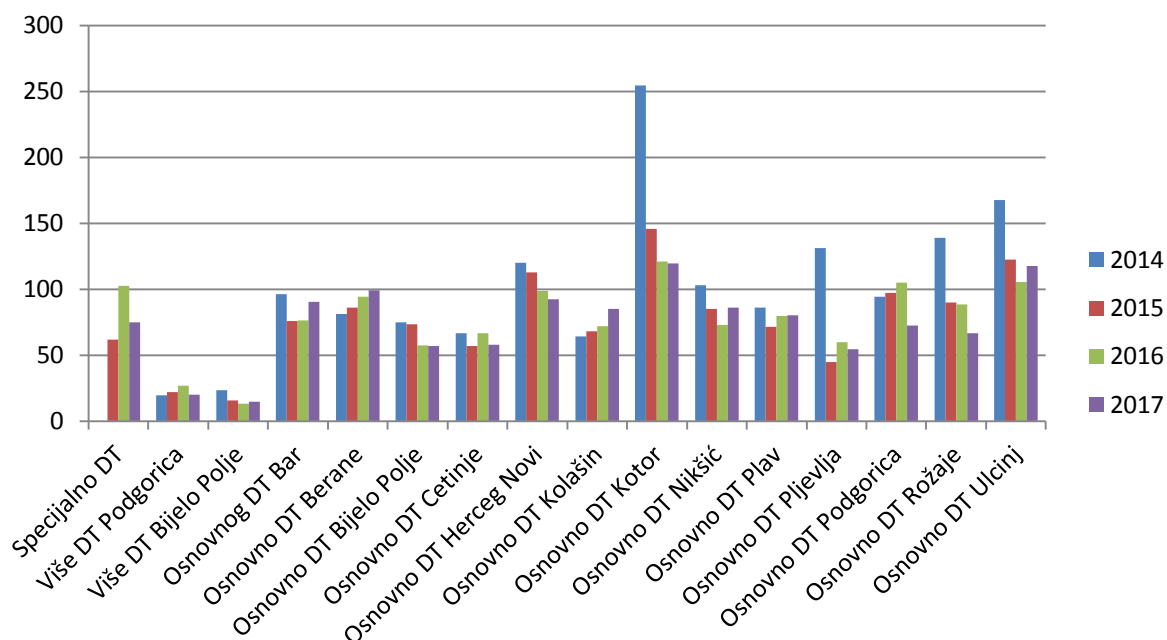
Izvor: Godišnji izvještaji DT za period od 2014-2017. godine

241. Osnovna DT su primila 6.155 krivičnih prijava u 2017. godini, odnosno 84 procenata svih predmeta. Petinu svih krivičnih prijava je primilo Osnovno DT u Podgorici, dok je Više DT u Bijelom Polju primilo najmanje – samo 104. Međutim, drugi podaci pokazuju da su tužioci u nekim manjim DT bili opterećeniji od kolega u većim tužilaštvima kada je riječ o broju predmetu po tužiocu.

242. Prosječan broj primljenih prijava po tužiocu je smanjen u periodu od 2014. do 2017. godine kao rezultat manjeg priliva predmeta i većeg broja tužilaca. Ako bi se sve primljene krivične prijave podijelile sa ukupnim brojem tužilaca (ne računajući Vrhovno DT), crnogorski tužioci su u prosjeku imali samo 78 novih predmeta u 2016. godini i 68 u 2017. godini. Ako bi se podaci razložili na pojedinačna DT, situacija varira od tužilaštva do tužilaštva. Na primjer, Osnovno DT u Kotoru je imalo najveći prosjek (254) 2014. godine, ali je njegov broj predmeta po tužiocu smanjen nakon imenovanja tri nova tužioca 2015. godine. Isto se dogodilo i u Osnovnim DT u Ulcinju, Pljevlji i Rožajama.¹⁸¹ Vidi Grafikon 76.

¹⁸¹ U Ulcinju i Rožajama je 2015. godine imenovan po jedan dodatni tužilac; dva su imenovana u Pljevljima.

Grafikon 76 – Prilježene krivične prijave po tužiocu u DT od 2014. do 2017. godine



Izvor: Godišnji izvještaji DT 2014-2017

243. Razlike između tužilaštava u broju predmeta po tužiocu su značajne, a neka DT iste vrste dobijala su dvostruko više predmeta od drugih. Kao što je prikazano u Tabeli 10, to ukazuje na iako su dostupni resursi u sistemu na nacionalnom nivou, oni nisu efikasno raspoređeni među DT.

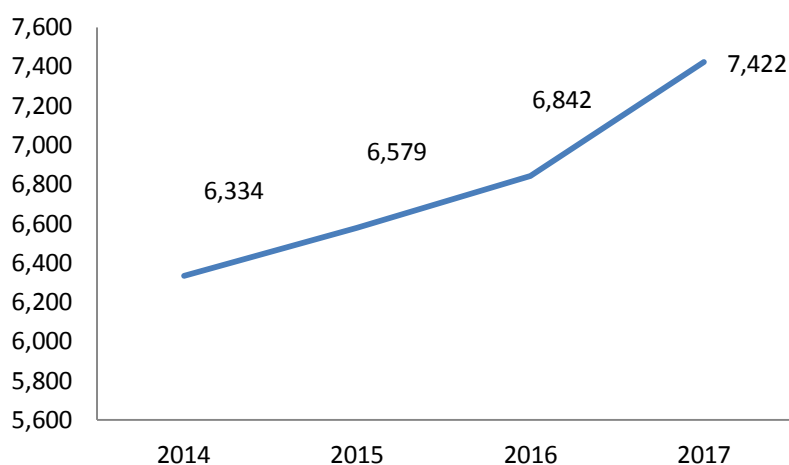
Tabela 10 – Prilježene krivične prijave po tužiocu u DT od 2014. do 2017. godine

	2014	2015	2016	2017
Specijalno DT	n/a	62	102	75
Više DT Podgorica	20	22	27	20
Više DT Bijelo Polje	23	16	13	15
Osnovno DT Bar	96	76	77	91
Osnovno DT Berane	81	86	95	99
Osnovno DT Bijelo Polje	75	73	57	57
Osnovno DT Cetinje	67	57	67	58
Osnovno DT Herceg Novi	120	113	99	92
Osnovno DT Kolašin	64	68	72	85
Osnovno DT Kotor	254	146	121	120
Osnovno DT Nikšić	103	85	73	86
Osnovno DT Plav	86	72	80	80
Osnovno DT Pljevlja	131	45	60	55
Osnovno DT Podgorica	94	97	105	72
Osnovno DT Rožaje	139	90	88	67
Osnovno DT Ulcinj	168	122	105	118

Izvor: Godišnji izvještaji DT 2014-2017

244. DT su takođe imala veliki broj predmeta koji potiču iz takozvanih „različitih krivičnih predmeta“ – koji se odvojeno evidentiraju u registrima kao KTR predmeti. To su predmeti u kojima nema dovoljno informacija da bi se utvrdilo da li je počinjeno krivično delo. Međutim, ovi predmeti su dodatak na rad tužilaca jer moraju da budu istraženi prije donošenja odluke o tome da li će se postupati po njima. Dostupni podaci nijesu dovoljni za utvrđivanje kako i da li se ovi predmeti rješavaju – prebacivanjem u KT (potvrđeno krivično delo) predmete, odbacivanje na osnovu zaključka da nije počinjeno krivično djelo ili smještanjem u privremenu arhivu. Ista pojava je utvrđena i u drugim zemljama. U svim ovim sistemima građani ili svjesno podnose nekrivične prijave (obično naplata duga) tužiocu ili jednostavno ne razumiju šta je krivično delo. Kao što je prikazano na Grafikonu 37, KTR predmeti čine veliki dio novih predmeta. Njihove brojke ukazuju da sistem treba da osmisli posebne lijekove za njihovo rješavanje. Rješenje bi moglo da bude kreiranje postupaka za unos koji će brže filtrirati nekrivična dela, tako da ove prijave nikada ne dostignu istražnu fazu postupka. Takođe bi bilo korisno istražiti koliko vremena tužiocu ulažu u „istraživanje“ KTR predmeta i šta to podrazumijeva (npr. šta tačno tužiocu treba da urade kako bi usmerili ili pomogli policiji da istraži ova pitanja).

Grafikon 77 - Primljeni¹⁸² KTR predmeti u DT od 2014-2017. godine



Izvor: Godišnji izvještaji DT 2014-2017

245. Predmeti u kojima počinilac nije poznat registruju se u KTN evidenciji do otkrivanja počinioaca ili do zastarijevanja. Ti KTN predmeti u kojima se otkrije počinilac ponovo se upisuju u redovne krivične predmete. Zbog njihove specifične prirode, ovi predmeti su u ovoj analizi predstavljeni odvojeno (i u statistici crnogorskih DT). DT su registrovala oko 2.000 novih KTN predmeta svake godine od 2014. do 2017. godine.¹⁸³ Većinu KTN predmeta primaju osnovna DT, a samo dva ili tri procenta ovih predmeta primaju viša DT i manje od dva procenta Specijalno DT. Počinioци se otkrivaju u oko 20 posto predmeta; od 1.951 novih KTN predmeta u 2017. godini, počinioци su otkriveni u 407 predmeta. Iste godine je odbačeno 1.598¹⁸⁴ KTN predmeta zbog zastarijevanja, dok je 9.345 predmeta ostalo neriješeno.

¹⁸² Nekoliko DT nije napravilo jasnu razliku između novoprimljenih i svih neijrešenih KTR predmeta u svojim godišnjim izvještajima (npr. Osnovno i Više DT u Bijelom Polju). Zbog toga stvarni brojevi primljenih predmeta mogu biti malo manji.

¹⁸³ 2.190 u 2014. godini, 2.276 u 2015. godini, 2.111 u 2016. i 1.951 u 2017. godini u osnovnim DT, višim DT i Specijalnom DT. Podaci Specijalnog DT za 2014. godinu nisu dostupni.

¹⁸⁴ Bilo je odbacivanja predmeta u osnovnim i višim DT; Specijalno DT navodi odbacivanje 16 KTN predmeta u 2017. godini, ali taj broj nije dodatno razložen na razloge odbacivanja.

Specijalno državno tužilaštvo je na nacionalnom nivou nadležno za krivično gonjenje počilaca sljedećih krivičnih dela: organizovani kriminal, visoka korupcija, pranje novca, terorizam i ratni zločini, krivična dela protiv izbornih prava.

Prvo je uspostavljeno Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala u okviru Vrhovnog državnog tužilaštva 2004. godine. Da bi se povećala efikasnost odjeljenja, njegova nadležnost je proširena 2008. godine na korupciju, terorizam i ratne zločine. Specijalno državno tužilaštvo je osnovano Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu 2015. godine („Službeni list Crne Gore, br. 10/2015“) kao nezavisni organ. Specijalno državno tužilaštvo preuzima sve aktivnosti iz svoje nadležnosti pred Specijalnim odeljenjem Višeg suda u Podgorici.

Specijalno državno tužilaštvo vodi Glavni specijalni tužilac koga imenuje TS na osnovu procedure javnog konkursa. Kandidati moraju da budu pravници sa položenim pravosudnim ispitom i da imaju najmanje deset godina iskustva na funkciji tužioca, sudije ili advokata.

246. Specijalno DT je 2016. godine primilo dvostruko više prijava u odnosu na 2015. godinu, ali je takođe imalo i dvostruko više neriješenih predmeta. U 2016. godini je podignuto šest puta više optužnica nego u 2015. godini. Povećana tražnja je bila očekivana s obzirom na osnivanje tužilaštva kao nezavisnog tijela za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, terorizma i ratnih zločina kao najozbiljnijih oblika krivičnih djela.¹⁸⁵ Jedan od faktora koji je izazvao povećanu potražnju je proširena nadležnost tužilaštva na krivična dela protiv izbornih prava.¹⁸⁶ Sa porastom broja predmeta, Specijalno DT navodi da se prosječno trajanje istraga udvostručilo sa dva mjeseca i 22 dana u 2015. godini na četiri mjeseca i 21 dan u 2016. Tokom 2017. godine, broj primljenih krivičnih prijava se smanjio za 27 procenata (sa 1.126 na 823), ali je broj neriješenih predmeta nastavio da raste, za 24 procenata. Iako Godišnji izvještaj Specijalnog DT sadrži statističke podatke, oni su nepotpuni, nestrukturirani i stoga neadekvatni za detaljniju analizu.

247. Vrhovno DT Crne Gore nadležno je za drugostepene postupke, vanredne pravne lekove i druge predmete. Ovi drugi predmeti uključuju različite krivične predmete (KTR), međunarodnu pravnu pomoć, upravne predmete, zahtjeve za zaštitu zakonitosti i predmete vezane za primjenu Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju. Broj neriješenih drugostepenih krivičnih predmeta u Vrhovnom DT se smanjivao svake godine, smanjujući se za oko 44 procenata u periodu od 2014. do 2017. godine (sa 324 na 182 predmeta). Istovremeno, broj primljenih vanrednih pravnih lekova takođe je opao sa 147 na 102 u periodu od 2014. do 2016. godine, ali je Vrhovno DT podnosilo okvirno isti broj vanrednih pravnih ljekova Vrhovnom sudu, oko 10 svake godine. Između

¹⁸⁵ U svom izvještaju o Crnoj Gori iz 2016. godine Evropska komisija navodi da je Crna Gora postigla određeni nivo pripreme u borbi protiv organizovanog kriminala. Napredak je postignut posebno u jačanju pravnog, regulatornog i institucionalnog okvira. Izvještaj navodi da bi napori i dalje trebali poboljšati napredak u predmetima organizovanog kriminala, pogotovo u pogledu trgovine ljudima i pranja novca tamo gde su rezultati ograničeni. Broj uočenih sumnjivih bankarskih transakcija je i dalje nizak. Vidi str. 5; https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.

¹⁸⁶ Tokom 2016. godine je primljeno 155 krivičnih prijava u vezi sa krivičnim djelima protiv izbornih prava, dok je u 2017. godini taj broj pao na 35. Nadležnost Specijalnog DT je proširena na ove vrste krivičnih djela 2016. godine. Vidi Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, Službeni list, br. 53/2016.

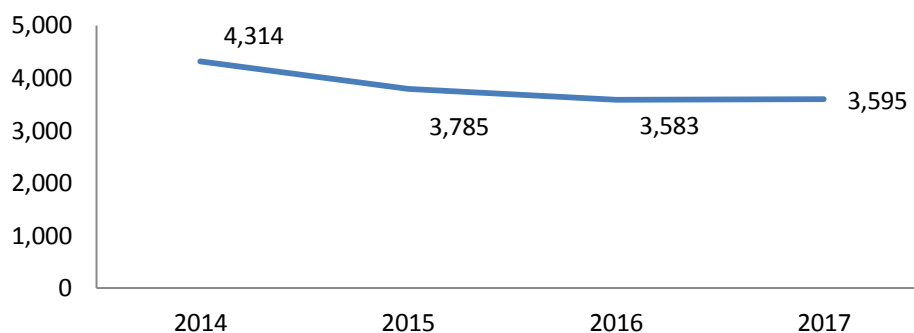
2014. i 2017. godine, Vrhovno DT je primilo oko 70 procenata manje KTR predmeta, više predmeta vezanih za međunarodnu pravnu pomoć i otprilike isti broj građanskih, upravnih i predmeta vezanih za oduzeta imovinska prava. Statistički podaci pokazuju da je Vrhovno DT obradilo svoje predmete bez problema produktivnosti ili efikasnosti.

3.2.2. Produktivnost državnih tužilaštava

248. Stopa savladavanja priliva za sva DT u Crnoj Gori (izračunata bez KTR predmeta) je u 2014. godini bila nešto viša od 80 procenata, kako je saopštio CEPEJ, što ukazuje da broj zaostalih predmeta raste. Međutim, CEPEJ ističe da više od 70% država u kojima su dostupni podaci pokazuju negativnu stopu savladavanja priliva, iako je 22 od 35 navedenih država imalo stopu 80% ili veću. CEPEJ takođe napominje da navedene podatke treba tumačiti pažljivo s obzirom na različite pristupe koje koriste nacionalna pravosuđa.¹⁸⁷

249. Ono što iznenađuje je da iako je broj primljenih krivičnih prijava ostao stabilan od 2014. do 2017. godine i čak blago porastao u 2015. godini, broj optužnica se od 2014. do 2017. godine smanjio za 17 procenata. Primarni razlog za to bio je povećan broj odbačaja.¹⁸⁸ U 2014. godini je odbačeno ukupno 3.229 krivičnih prijava, dok je u 2017. godini bilo 3.634 odbačenih prijava, ili 13 procenata više.¹⁸⁹ Međutim, nije janso šta pokreće ove odbačaje.

Grafikon 78 – Obrazac optužnice DT, 2014. do 2017. godine



Izvor: Godišnji izvještaji DT 2014-2017

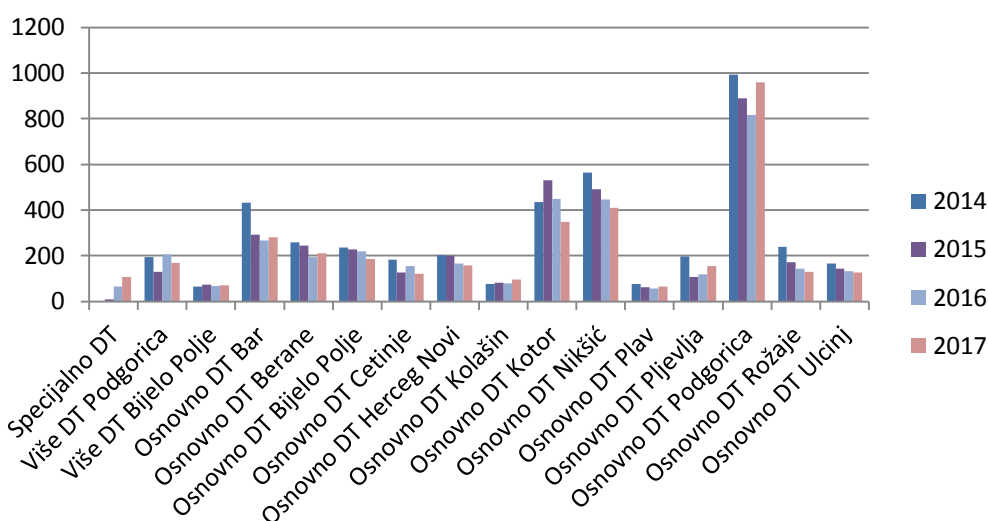
250. Tokom 2016. i 2017. godine je prosječno na svake dve podnijete krivične prijave u višim i osnovnim DT podizana jedna optužnica. Osnovno DT u Ulcinju je 2017. godine zabilježilo lošije rezultate sa samo jednom optužnicom na svake tri prijave. Ukupno gledano, broj optužnica je opao od 2014. do 2017. godine u svim osnovnim DT, osim u Kolašinu. U poređenju sa 2014. godinom u 2016. godini je broj optužnica smanjen za 18 procenata u Podgorici i za 39 rocenata u Baru. Međutim, oba DT su 2017. godine povećala broj podignutih optužnica. Viša DT su neznatno povećala broj optužnica od 2014. do 2016. godine, ali je 2017. godine Više DT u Podgorici podiglo 18 procenata manje optužnica. Za više detalja pogledajte Grafikon 79.

¹⁸⁷ Glavna razlika je u tome što mnoge zemlje uključuju i predmete u kojima nije identifikovan osumnjičeni. Naše kalkulacije za Crnu Goru uključuju samo predmete sa identifikovanim osumnjičenim; ovo važi i za Holandiju sa stopom od 105% u 2014. godini.

¹⁸⁸ U ovom izvještaju razlozi za odbacivanje nisu mogli da budu dalje analizirani zbog nedostatka strukturiranih podataka. Razlozi ovih odbacivanja mogu biti nedostatak verovatnog uzroka, zastarelost, proceduralni razlozi, kašnjenje krivičnog gonjenja, itd.

¹⁸⁹ Ne računajući odbacivanje predmeta sa nepoznatim počiniocem.

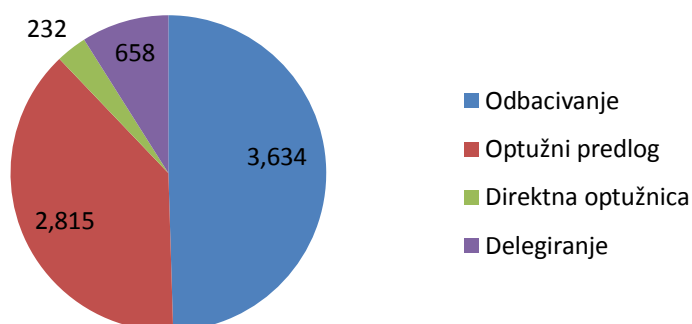
Grafikon 79 – Optužnice po DT od 2014. do 2017. godine¹⁹⁰



Izvor: Godišnji izvještaji DT 2014-2017

251. DT su tokom 2017. godine riješila 7.339 krivičnih prijava kroz odbacivanje, optužni predlog, direktnim podizanjem optužnice i delegiranje, što predstavlja povećanje od dva posto u odnosu na 2014. godinu. Kao što je već napomenuto, DT su većinu prijava riješili odbacivanjem. Vidi Grafikon 40, ispod. Ovi trendovi su se nastavili i 2017. godine bez značajnih odstupanja. Osnovni razlozi za odbacivanje (zastarelost, neosnovane optužbe, itd.) nije jasno predstavljeni u svim dostupnim godišnjim izvještajima. Ali, Osnovno DT u Kotoru navodi da je 2016. godine oko polovina svih odbačenih prijava (225) bila odbačena zbog zastarelosti.

Grafikon 80 – Riješene krivične prijave (punoljetna lica, pravni subjekti i odgovorna lica pravnih subjekata)¹⁹¹ u 2017. godini



Izvor: Godišnji izvještaj Vrhovnog DT 2017. god.

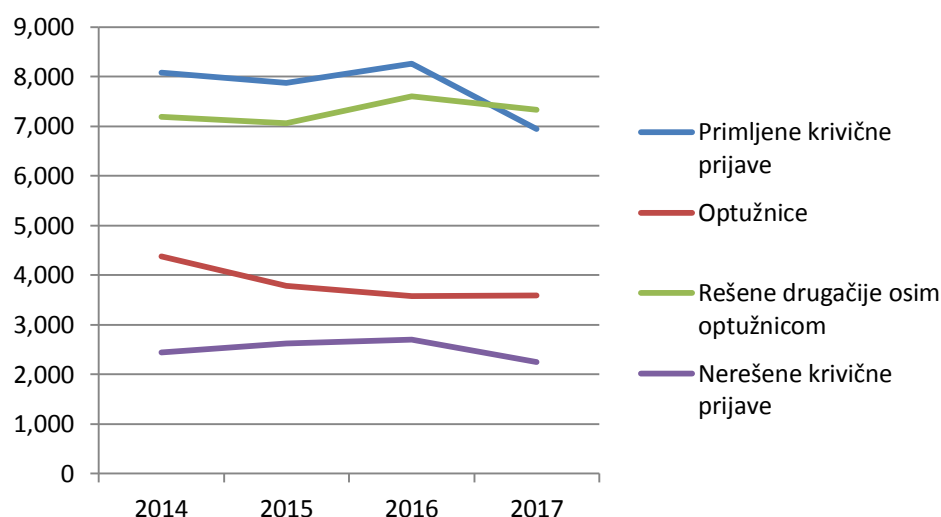
¹⁹⁰ Podaci Specijalnog DT za 2014. godinu nijesu bili dostupni.

¹⁹¹ Riješeni odbacivanjem, optužnim predlogom, direktnom optužnicom i delegiranjem. Ova klasifikacija potiče iz godišnjih izvještaja DT. Pored toga, izvještaji računaju predmete sa nepoznatim počiniocima kao riješene, ali su ti predmeti isključeni ovde jer se oni vraćaju u sistem kao nove krivične prijave. Maloletnički predmeti nijesu prikazani u ovom grafikonu zbog specifične klasifikacije njihovog rješavanja.

3.2.3. Procesuiranje predmeta

252. Iako je priliv predmeta bio stabilan i bilo je manje optužnica i više rješenja bez optužnice, broj neriješenih krivičnih predmeta je bilježio rast svake godine od 2014. do 2016. Međutim, ovaj zaostatak je smanjen 2017. godine za 17 procenata. Bilo je 2.446 neriješenih krivičnih prijavi u 2014. godini i 2.706 u 2016. godini, što predstavlja povećanje od 11 procenata, iako je imenovano dodatnih 17 tužilaca u istom periodu, a troškovi DT su povećani za 52 procenata. Broj neriješenih maloljetničkih predmeta, kojih ima malo u apsolutnim brojkama, se više nego udvostručio sa 44 u 2014. godini na 104 u 2017. godini. Sve veći zaostatak neriješenih prijavi ukazuje da su DT bila manje efikasna čak i sa više raspoloživih resursa i/ili je trebalo više vremena za rješavanje krivičnog predmeta. DT nisu mogla da daju prosječno trajanje predmeta ili starosne liste predmeta koji bi dali više uvida u ova pitanja. Ovi trendovi su prikazani u Grafikon 81 ispod.

Grafikon 81 – Primljene, riješene krivične prijave, krivične prijave na osnovu kojih je podignuta optužnica, neriješene krivične prijave od 2014. do 2017. godine¹⁹²



Izvor: Godišnji izvještaji DT 2014-2017

Okvir 13 – Optužnice kao dio krivičnog postupka

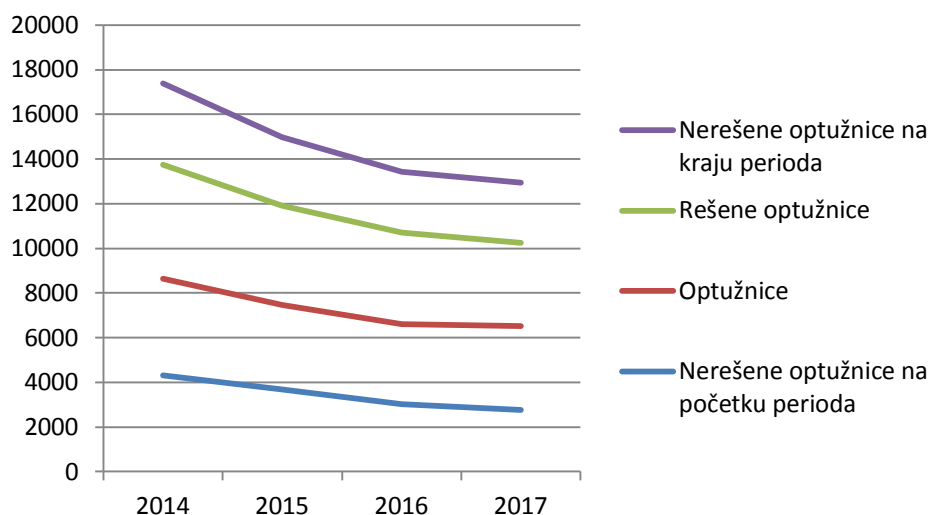
Ako je tužilac riješio krivičnu prijavu odbacivanjem, optužnim predlogom, direktnom optužnicom (bez sprovođenja istrage) ili na neki drugi prethodno opisan način, nakon završetka istrage se može sprovesti sudski postupak samo na osnovu optužnice. Optužnicu podiže tužilac, a potvrđuje je sud. Sud može da odluči da vrati optužnicu na izmjenjivanje ili da odbije potvrđivanje, ali to se rijetko dešava.

253. Broj neriješenih optužnica smanjen je sa 3.655 na 2.693 u periodu od 2014. do 2017. godine; istovremeno je broj optužnih zahtjeva koje su podnijela DT i koji su riješeni optužnicom takođe smanjen. Ovi trendovi odgovaraju smanjenom broju pristiglih krivičnih predmeta u

¹⁹² Maloljetnički predmeti nijesu prikazani u ovom grafikonu zbog specifične klasifikacije rješavanja ovih predmeta.

posmatranom periodu. Neriješene optužnice su one za koje sud još nije odlučio da li da ih prihvati ili odbaci. Kašnjenja uglavnom izazivaju sudovi, iako sudovi takođe mogu da vrata optužnicu DT na izmjenu ako utvrde da je optužnica nepotpuna ili manjkava.

Grafikon 82 – Obrađivanje optužnica od 2014. do 2017. godine



Izvor: Godišnji izvještaji DT od 2014-2017. godine

254. DT su od 2014. do 2016. godine sprovela okvirno isti broj izviđaja¹⁹³ (oko 6.000) i izdala isti broj naredbi za sprovođenje istrage (prosječno 640 godišnje na nacionalnom nivou). Tokom 2017. godine je prijavljen neznatan porast ovih brojki.¹⁹⁴ U okviru crnogorskog ZKP, izviđaj i rješenje za sprovođenje istrage usvaja i sprovodi tužilac, ako je potrebno uz asistenciju policije. Rješenje o sprovođenju istrage, što znači otvaranje istrage, se uručuje okrivljenom. Riješenje sadrži podatke relevantne za predmet, opis krivičnog djela, a može da sadrži i mjere predložene istražnom sudiji, kao što su pritvor ili druge vrste ograničenja slobode. Broj rješenja za sprovođenje istrage se kretao od samo tri u Osnovnim DT u Ulcinju i Kolašinu do 188 u Višem DT u Podgorici. Kada je riječ o osnovnim DT, DT u Podgorici je izdao 30 puta više rješenja za sprovođenje istrage u 2016. godini od tri rješenja DT u Ulcinju. Ove razlike verovatno su posledica činjenice da se složenija krivična dela obično dešavaju oko većih gradova.

3.2.4. Proceduralna efikasnost

255. Uvođenje tužilačke istrage u okviru novog Zakona o krivičnom postupku 2011. godine¹⁹⁵ značajno je povećalo broj predmeta u DT i proširilo njihove uloge i obaveze. Štaviše, ta promjena je izmijenila količinu i prirodu posla tužilaca. Tužioci se sada suočavaju sa izazovima vezanim za organizaciju rada, ljudske i materijalne resurse, prostorije i IKT. Ulaganje u IKT i dalji razvoj IBM

¹⁹³ Izviđaj uključuje prikupljanje, pripremanje, čuvanje i analiziranje dokaza da bi se procijenilo da li je izvršeno krivično djelo.

¹⁹⁴ DT su 2017. godine sprovela 6.627 (6.354 u 2016. ili 4 procenata manje) izviđaja i izdala 679 rješenja za sprovođenje istrage (642 u 2016. godini ili 6 procenata manje).

¹⁹⁵ Nakon što je 2009. godine usvojen Zakon o krivičnom postupku (Službeni list 57/2009, 49/2010, 47/2014, 2/2015, 35/2015, 58/2015), najpije se od avgusta 2010. godine primjenjivao na predmete koji se tiču organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina. Njegova puna primjena na sve predmete počela je u septembru 2011. godine. Zakon je od tada izmijenjen nekoliko puta.

sistema za upravljanje predmetima predstavlja prioritet koji će omogućiti generisanje pouzdanijih informacija o broju predmeta, učinku i efikasnosti tužilačke službe. Analiza tih podataka je ključna za razumevanje djelotvornosti DT i utvrđivanje neophodnih korektivnih mera.

256. Crnogorski tužioci navode da su izvještaji, istrage na licu mjesta i saslušanja izvedena u skladu sa pravilima ZKP i bez odlaganja, uprkos nedostatku osoblja i materijalnih resursa. Tužioci navode da su često podržavali policiju pomažući im da adekvatno sprovedu istragu, iako se takav rad ne ocjenjuje niti prati. Pored toga, značajan broj njihovih procesnih radnji je evidentiran i registrovan grupno u različitim krivičnim predmetima bez daljeg razdvajanja.

257. Iako je potpisano nekoliko memoranduma o razumijevanju sa drugim institucijama uključenim u procesuiranje predmeta, tužioci navode da su ove institucije i dalje izazivale zastoje u postupku. Memorandum su potpisani za jačanje saradnje i obezbjeđivanje razmjene informacija između Vrhovnog DT i policije Poreske uprave; Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma; Carine i Agencije za sprječavanje korupcije. Saradnja se takođe često opisuje kao dugotrajna i ometana nedovoljnim poznavanjem postupka od strane institucija sa kojima tužilaštva saraduju.

258. Novim Zakonom o krivičnom postupku uvedena je mogućnost odloženog krivičnog gonjenja. Kroz ovaj postupak, tužilac može da odloži krivično gonjenje za krivična djela za koja je predviđena novčana kazna ili zatvorska kazna manja od pet godina, kada nađu razloge da ne postupaju odmah. Priroda krivičnih dela i okolnosti pod kojima je počinjeno, raniji život počinioca i njegove lične karakteristike su faktori koji utiču na odluku tužioca da odloži krivično gonjenje. Međutim, osumnjičeni mora da prihvati jednu ili više obaveza, tj. uplaćivanje određenog novčanog iznosa humanitarnoj organizaciji, za finansiranje javne institucije ili obavljanje društveno korisnih ili humanitarnih poslova. Ako osumnjičeni ispuni ove uslove, neće biti podnijeta krivična prijava i neće imati krivični dosije.

259. CEPEJ je 2016. godine izvijestio da je broj obustavljenih/odbačenim predmeta i predmeta okončanim novčanom kaznom ili mjerom koju je izrekao ili pregovarao tužilac niži u Crnoj Gori od prosjeka EU. Iako je novi Zakon o krivičnom postupku uveo ove alternative 2011. godine, bilo je potrebno određeno vreme da se stvore potrebni uslovi, praksa i iskustvo za njihovu efikasnu primjenu, tako da se uticaj ovih alternativnih rješenja pojavio tek 2014. godine.

260. Prema Tužilačkom savjetu i Godišnjem izvještaju Vrhovnog DT za 2016. godinu, broj odloženih krivičnih gonjenja i sporazuma o priznanju krivice je povećan u periodu od 2015. do 2017. godine, što ukazuje da su tužioci češće koristili svoje proceduralne mogućnosti. Odloženo krivično gonjenje je iskorišćeno u 487 predmeta u 2015. godini, 591 predmeta u 2016. i 659 predmeta u 2017. godini. Tokom ovog postupka, tužioci su naplatili od okrivljenih 171.200 eura u 2015. godini, 198.070 eura u 2016. i 273.581 eura u 2017. godini. Tužioci u osnovnim i višim DT su 2016. godine takođe zaključili 139 sporazuma o priznanju krivice, skoro trostruko više nego u 2015. godini (53). Tokom 2017. godine je zaključeno 211 sporazuma o priznanju krivice. Bilo je veoma malo, ako je uopšte bilo dodatnih podataka o zaključivanju sporazuma o priznanju krivice tokom analiziranog perioda.

3.3. Preporuke za povećanje efikasnosti

261. Imajući u vidu raspoložive resurse, možda nije ekonomično da svaka pravosudna institucija ima odjeljenje za unutrašnju kontrolu, ali se revizija može sprovesti redovno kako bi se poboljšao rad sistema, osiguralo poštovanje važećih standarda EU i pokazalo da sistem ispunjava svoje ustavne 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 sprovedu u drugim zemljama CEPEJ-a; predlaže načine, rasporede i maksimalno vreme do završetka aktivnosti pregleda i da predlaže zvaničnu šemu za korišćenje analize učinka i sprovođenje istraživanja za unapređenje spoljašnjih i unutrašnjih aspekata pravosudnog sistema. (Vrhovni sud, Vrhovno državno tužilaštvo, Sudski savjet, Tužilački savjet – kratkoročno i tekuće). Ostali zadaci grupe bi bili sledeći:
 - 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 pitanja 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, smještaj 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. Najmanje bi potpuni izvještaji kontrole trebalo da budu objavljeni na veb stranici generalnog inspektora¹⁹⁶ 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)

¹⁹⁶ Izvještaji ne treba da sadrže podatke o ličnosti koji su zaštićeni od objavljivanja prema crnogorskim zakonima.

262. Pet postojećih izvora statističkih podataka (izvještaji Vrhovnog suda, SS, TS i pojedinačnih sudova i DT) nisu ujednačeni i kompatibilni. Podaci često nedostaju ili nisu 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 sledeće:

- 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; predstavnike SS i TS zadužene za izvještavanje i razvoj sistema za upravljanje predmetima, kao i predstavnike MP odgovorne za organizaciju sudova, inspekciju, statistiku i izvještavanje. (MP, Sudski savjet, Vrhovni sud, Vrhovno DT, Tužilački savjet – kratkoročno). Ostali zadaci ove grupe treba da uključuju sljedeće:
 - o Angažovanje lokalnih dobavljača i savjetnika sa sjedištem u EU sa specijalizovanim vještinama da pomognu u zadacima radne grupe. (Radna grupa – kratkoročno i kontinuirano)
 - o 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)
 - o Definisane potrebnih podataka za lakše generisanje definisanih izvještaja. (Radna grupa – kratkoročno)
 - o Sprovođenje provjere kvaliteta podataka dok Kancelarija generalnog inspektora ne preuzme taj zadatak. (Radna grupa, SS, TS – kratkoročno)
 - o Osigurati da su svi dijelovi 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]
 - o Utvrditi koliko rada i koju vrstu posla tužiocima moraju da potroše na KTR predmete. [Radna grupa, Vrhovno državno tužilaštvo, TS, Generalni inspektor – srednjoročno]
 - o 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 izvještavanje u sudovima, DT, SS, TS i MP. (SS, TS, Generalni inspektor – kratkoročno)
- Dizajnirati obuke koje će se redovno sprovesti 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)

263. 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 menjati, 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 doprinele 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)

264. 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 vreme 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)

265. Da bi primijenile 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)

266. Razvoj i uvođenje sofisticiranog sistema za upravljanje predmetima u sudove i DT je od ključnog značaja za poboljšanje efikasnosti i delotvornosti 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 ostvarile ove efikasnosti, Crna Gora treba da:

- ✓ Označi JIS (pravosudni informacijski sistem) (ili bilo koji drugi sistem za upravljanje predmetima koji će zameniti 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)

267. Mnoga pravosuđa su razvila okvire činka sa ciljevima i alatima za praćenje kako bi pružila 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 obezbeđujući da one budu uključene u sve planove i programe obuke. (SS, TS, Centar za obučavanje – kratkoročno i kontinuirano)

268. Praćenje zadataka tužilaca koji se ne mere 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).

4. KVALITET PRAVOSUDNIH USLUGA

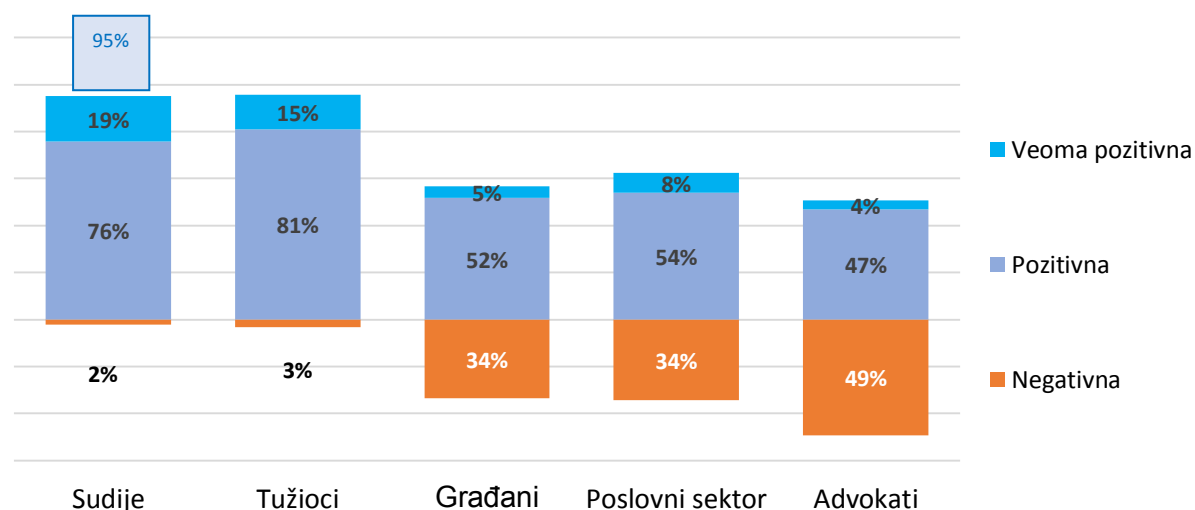
Opšti nalazi

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

270. Većina tehnika mjerenja kvaliteta oslanja se na anketu¹⁹⁷ koju je Svjetska banka sprovela 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.

271. Pružaoci sudskih usluga ocijenili su kvalitet znanto 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.

Grafikon 83 – Opšta percepcija kvaliteta rada sudova¹⁹⁸

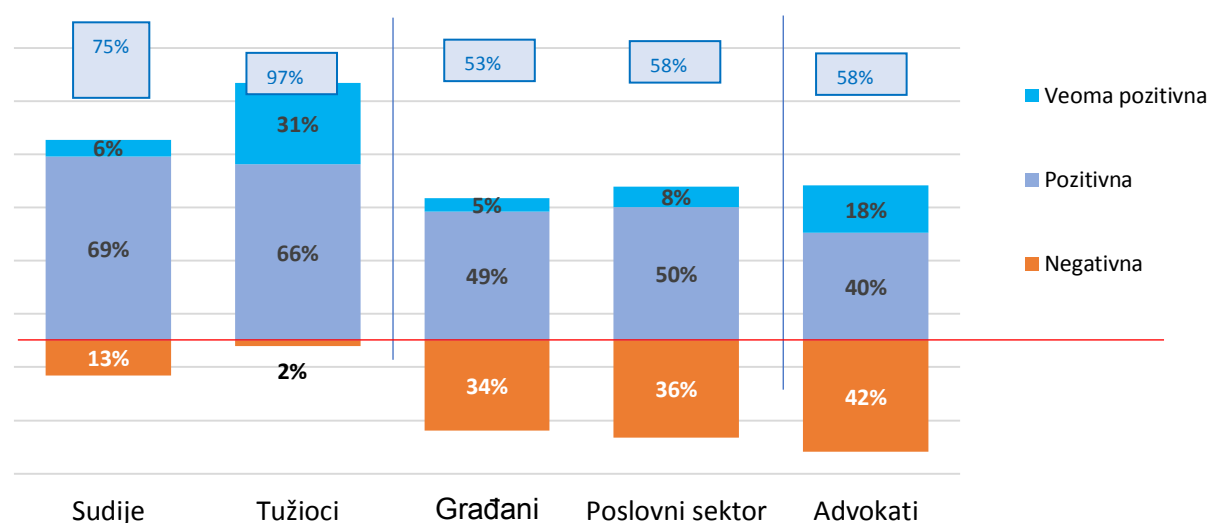


272. Građani i predstavnici poslovnog sektora smatraju da je kvalitet rada tužilaca i sudija sličan. To ukazuje na činjenicu da građani posmatraju pravosudni sistem kao jedan subjekat, da prepoznaju da međusobna povezanost različitih aktera utiče na ishode ili da jednostavno ne prave razliku između doprinosa različitih aktera u sistemu. Po svojoj prilici iskusniji korisnici razumeju razliku, ali za spoljašnje posmatračke 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.

¹⁹⁷ U okviru ankete je ispitano 1.125 građana, 266 predstavnika poslovnog sektora, 120 advokata, 243 sudija, 95 tužilaca i 112 zaposlenih u sudskoj administraciji. Anкета „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>.

¹⁹⁸ Kakav je Vaš opšti utisak o kvalitetu rada sudova u Crnoj Gori u prethodnih pet godina? Baza: ukupna populacija pet ciljnih grupa

Grafikon 84 – Opšta percepcija kvaliteta rada državnog tužilaštva¹⁹⁹



273. 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.

274. 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.

275. 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 sistemu jer ne postoje specijalizovane prakse postupanja u predmetima.

276. 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 prekomerno trajanje postupaka.

277. 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 verodostojnog objašnjenja.

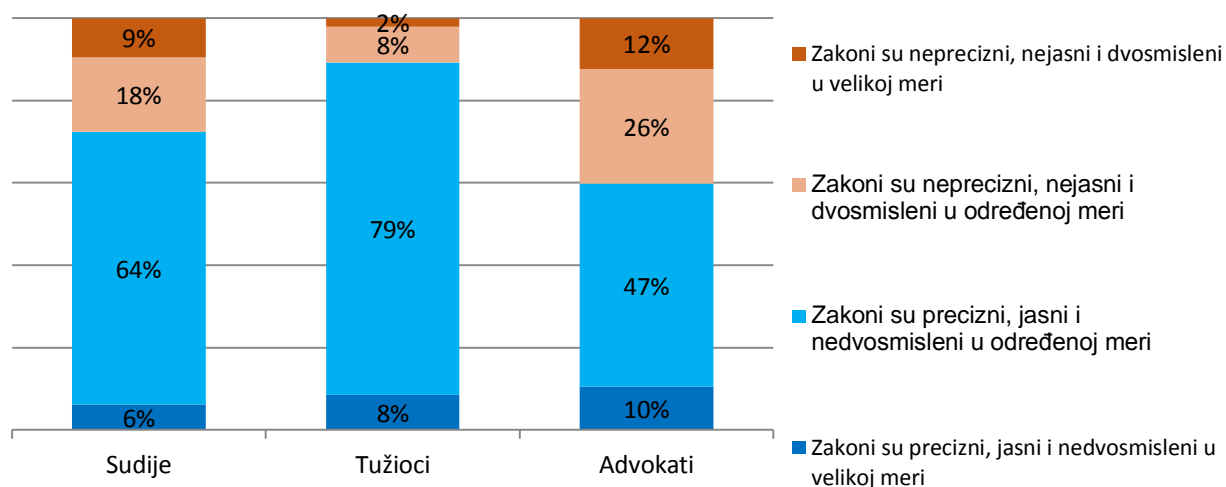
4.1. Kvalitet zakona i izrade zakona

278. Mnoge crnogorske sudije, a posebno advokati smatraju da nacionalni zakoni nisu dovoljno jasni. U Anketi iz 2016. godine, 38 procenata advokata i 27 procenata sudija smatralo je da su zakoni neprecizni, nejasni i dvosmisleni. Tužioci su bili najmanje rezervisani u studiji: samo 10 procenata tužilaca smatra da su zakoni neprecizni, nejasni i dvosmisleni makar u određenoj meri. Samo šest

¹⁹⁹ Kakav je Vaš opšti utisak o kvalitetu rada tužilaštva u prethodnih nekoliko godina? Baza: ukupna populacija pet ciljnih grupa

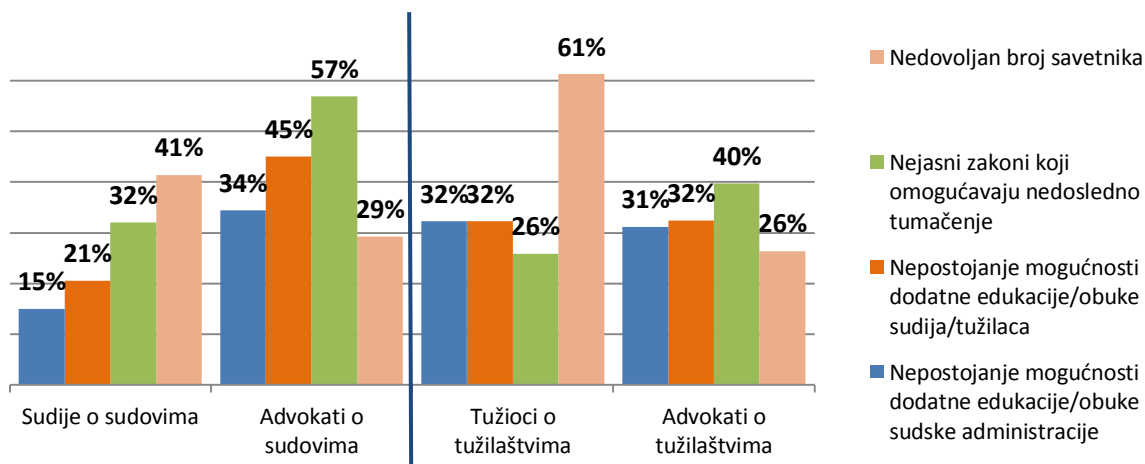
procenata sudija, osam procenata tužilaca i deset procenata advokata navode da su crnogorski zakoni precizni ili jasni u velikoj meri.

Grafikon 85 – Percepcija preciznosti i jasnoće zakona – sudije, tužioci i advokati²⁰⁰



279. Anketa takođe naglašava kako nejasni zakoni mogu da utiču na kvalitet pravosudnih usluga. Trideset dva procenta sudija, 57 procenata advokata i 26 procenata tužilaca navode nejasne zakone kao glavni razlog zašto kvalitet rada pravosuđa nije bio viši.

Grafikon 86 – Razlozi zašto kvalitet usluga suda nije bio bolji, a koji su procijenjeni kao veoma važni²⁰¹

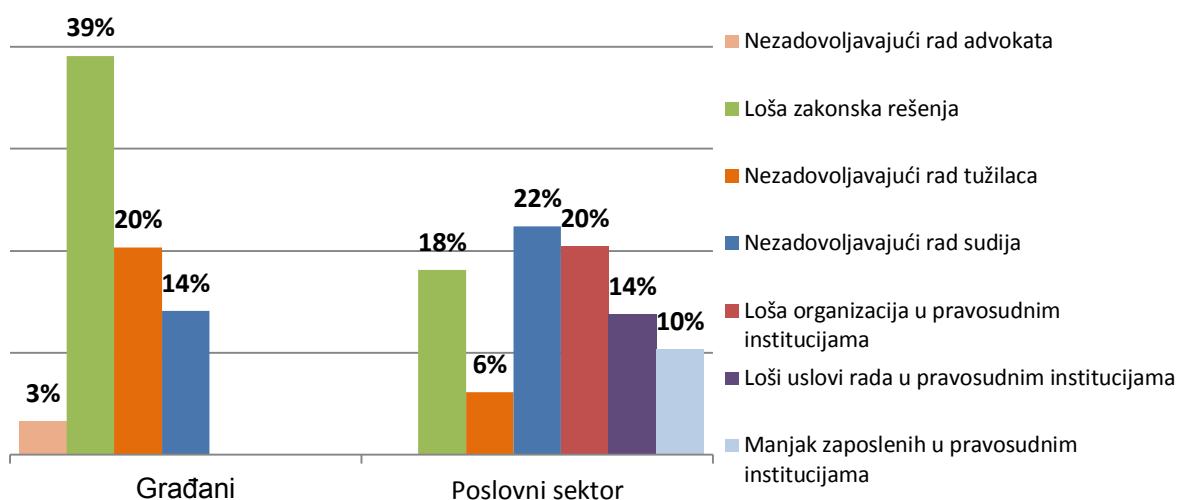


280. Za građane se „loša zakonska rešenja“ (što znači loši zakoni) takođe vide kao razlog zašto kvalitet rada nije veći. Trideset devet procenata javnosti i 18 procenata predstavnika preduzeća navelo je loše zakone kao glavni razlog kvaliteta rada.

²⁰⁰ Pitanje iz ankete: Po Vašem mišljenju, u kojoj meri su crnogorski zakoni u prethodnih 12 meseci bili precizni, jasni i nedvosmisleni u smislu forme? Baza: sudije, tužioci i advokati, ukupna ciljna populacija.

²⁰¹ Pitanje iz ankete: Molimo Vas ocenite u kojoj meri su sledeće okolnosti bile važan razlog zbog koga efikasnost institucije u kojoj radite nije bila veća u prethodnih 12 meseci? Molimo Vas navedite ocenu od 1 do 3 za svaki razlog, gde 1 znači da date okolnosti nisu bile važne, 2 znači da su bile delimično važne, a 3 znači da su bile veoma važne. Baza: sudije, tužioci i advokati koji ne ocenjuju rad sudova/tužilaštava najvišom ocenom

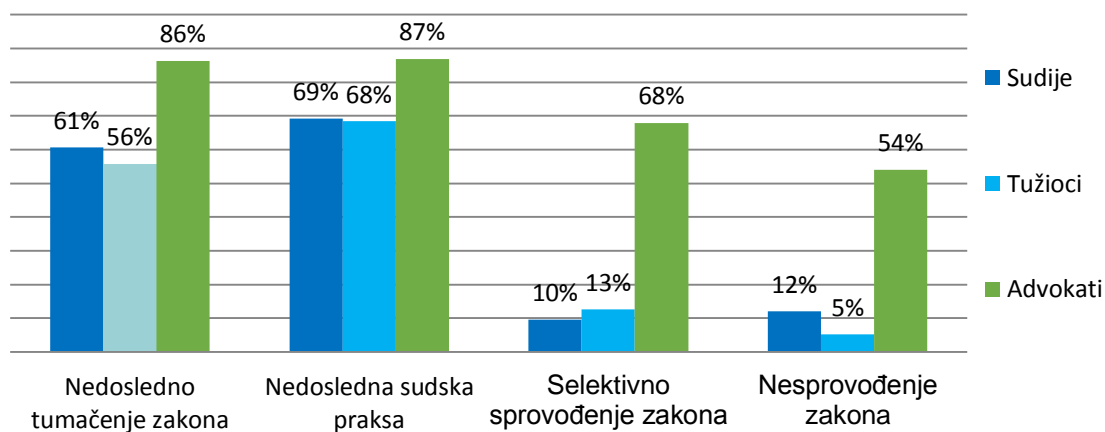
Grafikon 87 – Glavni razlog zašto kvalitet pravosudnih usluga nije bio viši²⁰²



4.2. Dosljednost u primjeni zakona

281. U pravosuđu je postojala opšta zabrinutost zbog nedosljednog tumačenja zakona i nedosljedne sudske prakse. U istoj anketi iz 2016. godine, 60 procenata sudija i tužilaca i 80 procenata advokata navelo je oba pitanja. Više od dvije trećine advokata navode da se nedosljedna ili selektivna primjena zakona često dešavaju. Međutim, samo oko 10 procenata sudija i tužilaca dijele ovo mišljenje.

Grafikon 88 – Procenat sudija, tužilaca i advokata koji smatraju da se navedeni problemi dešavaju povremeno ili često u primjeni zakona²⁰³



4.3. Dosljednost donošenja odluka sa ESLJP

282. Odluke Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) predstavljaju pokazatelj kvaliteta pravosudnih usluga Crne Gore i njihove usklađenosti sa standardima ljudskih prava. ESLJP je od

²⁰² Pitanje iz ankete: *Šta od navedenog bi naveli kao glavni razlog koji objašnjava zašto kvalitet pravosuđa nije ocijenjen višom ocenom?* Baza: Građani i predstavnici poslovnog sektora koji ne ocjenjuju rad pravosuđa U NJIHOVOM KONKRETNOM PREDMETU najvišom ocjenom (građani 77%, poslovni sektor 72%). Iako su svi korisnici imali šest mogućnosti, građani su izabrali samo četiri.

²⁰³ Pitanje iz ankete: *Koliko često se sljedeći problemi dešavaju u sprovođenju zakona?* Skala: 1=Nikada, 2=Retko, 3=Povremeno, 4=Često Baza: Sudije, tužioc i advokati, ukupna ciljna populacija.

2014. do 2016. godine primio 452 predstavke protiv Crne Gore: 158 predstavki u 2014. godini i 129 predstavki u 2015. godini i 165 u 2016. godini. Do januara 2019. godine je bilo 131 neriješenih predstavki pred ESLJP.²⁰⁴

283. Statistika ESLJP pokazuje da se crnogorski pravosudni sistem bori da dostigne punu usaglašenost sa stadardima EKLP. Od ukupno 46 presuda kojima je utvrđeno da je Crna Gora prekršila standarde, osam je utvrdilo kršenje prava na pravično suđenje, a u 20 je utvrđeno prekomerno trajanje postupka. U dodatnih šest presuda je utvrđen propust u izvršenju pravosnažne presude i administrativne odluke. Ostale povrede uključivale su pravo na efikasan pravni lek. Crna Gora je takođe sankcionisana zbog nedostatka efikasne istrage i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja prema zatvorenima i osumnjičenima.

284. Crna Gora ima odredbe kojima se obezbeđuju efikasni pravni lekovi za zaštitu ljudskih prava, uključujući pravo na pravično suđenje. Da bi riješila pitanje dugotrajnih suđenja, Crna Gora je 2007. godine usvojila Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.²⁰⁵ Zakon je uveo dva pravna leka – zahtjev za reviziju radi ubrzanja postupka koji se podnosi predsjedniku suda i zahtjev pravedno zadovoljenje²⁰⁶ zbog kršenja prava na suđenje u razumnom roku. Prvi bi trebalo da ubrza postupak koji je u toku, dok zahtjev za zadovoljenje pruža novčanu nadoknadu štete kada je povreda već nastupila. Evropski sud za ljudska prava zaključio je da su oba lijeka propisana Zakonom u principu djelotvorna, što znači da oni lijekovi moraju da budu iscrpljeni prije podnošenja predstavke pred ESLJP.

285. U poređenju sa brojem neriješenih predmeta, bilo je relativno malo zahtjeva za reviziju i zahtjeva za pravednim zadovoljenjem. U periodu od 2011. do 2015. godine je u prosjeku bilo 191 zahtjeva za reviziju i 45 zahtjeva za pravedno zadovoljenje, dok je u istom periodu bilo oko 35.000 neriješenih predmeta godišnje.²⁰⁷ Prema Godišnjem izveštaju Sudskog savjeta iz 2016. godine, sudovi su primili 249 zahtjeva za reviziju, od kojih je 22 odobreno.

4.4. Specijalizacija i specijalizovana obrada predmeta

286. Pravosudni sistem Crne Gore uključuje specijalizovane strukture čiji je cilj da ovaj sistem postane efikasniji i djelotvorniji, uključujući Specijalno državno tužilaštvo osnovano 2015. godine koje se bavi organizovanim kriminalom.²⁰⁸ Godišnji izvještaji Evropske komisije o napretku Crne Gore ka članstvu u EU navode da Specijalno DT pokazuje proaktivan stav ka istraživanju predmeta korupcije visokog nivoa.

287. Specijalizovani sudovi u Crnoj Gori su Privredni sud, Upravni sud i sudovi za prekršaje. Odluke Privrednog suda i prvostepenih sudova opšte nadležnosti imaju gotovo istu stopu potvrđivanja nakon žalbe, dok Upravni sud ima bolje rezultate u žalbenom postupku, kao što je navedeno u odeljku o kvalitetu pravosudnih usluga. U Anketi Svjetske banke iz 2016. godine, građani

²⁰⁴ Informacije na dan 1. januara 2019. godine. Broj uključuje predstavke za koje još uvek nisu primljeni potpuni formulari.

²⁰⁵ Službeni list, br. 11/2007 od 13. decembra 2007. godine.

²⁰⁶ Evropski sud za ljudska prava to naziva 'tužbom za pravično obeštećenje' u svojoj odluci u predmetima *Vukelić protiv Crne Gore* (Predstavka br. 58258/09, Presuda [2013]) i *Vučeljić protiv Crne Gore* (Predstavka br. 59129/15, Presuda [2016]).

²⁰⁷ Analiza implementacije Zakona o pravu na suđenje u razumnom roku, Akcija za ljudska prava i CEMI, Podgorica, januar 2017.

²⁰⁸ Specijalno DT je 2017. godine imalo stopu osuđujućih presuda od 84 procenata (uključeni su sporazumi o priznanju krivice). U 49 predmeta je optuženi proglašen krivim na suđenju, a bilo je i 32 potvrđena sporazuma o priznanju krivice. Tužiocima su podneli žalbu u 11 predmeta. Iste godine je sud odlučivao u 18 žalbi, prihvatajući 5 i odbacujući 13. Od 1.275 nerešenih krivičnih prijavi, 392 krivične prijave su odbačene.

su bili znatno zadovoljniji pravovremenošću procesuiranja predmeta od strane prekršajnih sudova u odnosu na ostale sudove, dok je poslovni sektor uglavnom bio najviše zadovoljan radom Privrednog suda.

288. U Crnoj Gori su postojali pojednostavljeni postupci za sporove male vrijednosti u skladu sa praksom u drugim zemljama.²⁰⁹ Za ove predmete su zadužene određene sudije u osnovnim sudovima, a većina osnovnih sudova ima sudije/sudijske pomoćnike koji su određeni da se bave ovom vrstom predmeta i jednog sudiju koji nadgleda njihov rad. Prag za sporove male vrednosti u Crnoj Gori je 500 eura. Žalbe u sporovima male vrednosti su ograničene, a rokovi su kraći u odnosu na predmete u opštem postupku.

4.5. Korišćenje podataka o žalbama za ocenu kvaliteta presuda i žalbenog sistema

289. Sledeća diskusija koristi informacije o žalbama radi procjene kvaliteta odluka i žalbenog sistema. Ovdje se takođe istražuje da li visoke stope potvrđivanja odluka u žalbenom postupku ukazuju da su odluke sudova niže instance kvalitetne, da li ukazuju na potencijalne probleme u žalbenom sistemu ili moguću zloupotrebu sistema od strane stranaka u sporu koje tako stvaraju nepotrebno odlaganje. Podaci u ovom odjeljku su izvučeni iz rezultata ankete Svjetske banke i statistike sudstva i tužilaštva.

4.5.1. Statistički podaci o kvalitetu u sudovima

290. U idealnom slučaju, kvalitet donošenja odluka treba da se ocjenjuje prema vrsti predmeta kako bi se utvrdile određene problematične oblasti, ali postojeća standardna statistika koju su dali SS i Vrhovni sud nije omogućila takvu analizu u ovoj FA. Kako navodi SS, podaci o kvalitetu prema vrsti predmeta takođe ne mogu biti *ad hoc* izvučeni iz PRIS sistema. Štaviše, godišnji izvještaji SS ne prikazuju razložene podatke po sudovima; podaci se navode samo prema vrsti suda. Kao rezultat toga, podaci o kvalitetu po pojedinačnim sudovima korišćeni u ovom poglavlju su izvučeni iz izvještaja Vrhovnog suda. To znači da nije postojao drugi način podržan podacima da se izoluje određeni domen u kome je kvalitet problematičan i/ili da se utvrde moguća unaprjeđenja u tom određenom domenu.

291. Čini se da je ukupna žalbena stopa u Crnoj Gori relativno visoka. Poređenje broja riješenih predmeta i broja podnijetih žalbi pokazuje da je prosječna žalbena stopa u osnovnim sudovima u 2017. godini iznosila oko 18 procenata. (Nije bilo dostupnih podataka da bi se utvrdio broj žalbi u građanskim naspram krivičnih predmeta). Procijenjene žalbene stope Privrednog suda (sudova) su bile nešto niže, ali su takođe zabilježile rast sa osam procenata²¹⁰ u 2014. godini na 24 procenata 2017. godine. Kombinovane sa stopom potvrđivanja presuda većom od 50 procenata, ove procjene mogu ukazivati na probleme sa kvalitetom i ujednačavanjem sudske prakse. Viši sudovi, Apelacioni sud i Upravni sud su imali niže i stabilnije žalbene stope od devet do 13 procenata. Međutim, ove stope se ne mogu smatrati niskim, imajući u vidu ograničenije mogućnosti žalbe za predmete o kojima odlučuju ovi sudovi.

²⁰⁹ Vidi Izvještaj Svjetske banke „Ubrzano rešavanje manjih sporova: Iskustvo država članica EU“, dostupan na: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26100>

²¹⁰ Privredni sud u Podgorici 2014. godine.

Tabela 11 – Procjene žalbenih stopa prema vrsti suda od 2014. do 2017. godine

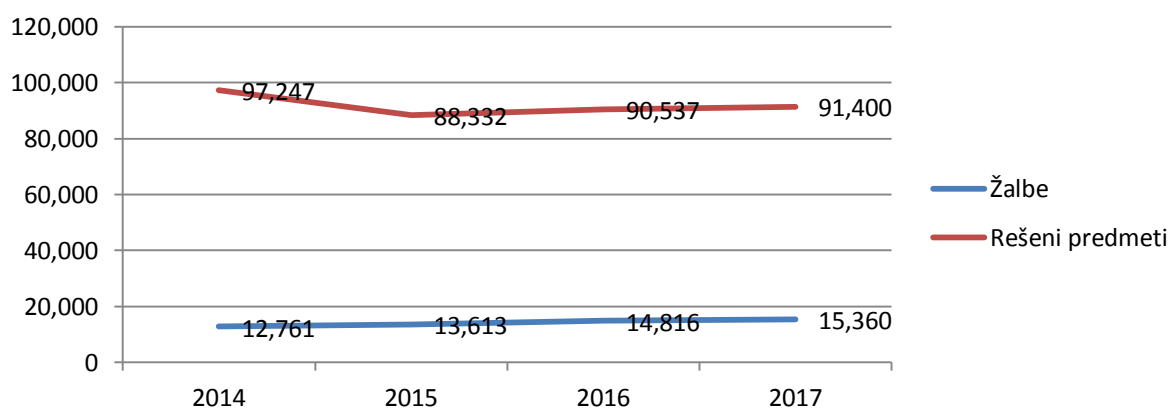
	2014.	2015.	2016.	2017.
Osnovni sudovi	15%	18%	20%	18%
Privredni sud(ovi)	10%	14%	17%	24%
Viši sudovi	10%	10%	9%	11%
Apelacioni sud	10%	12%	9%	13%
Upravni sud	11%	12%	11%	12%

Izvor: Proračuni SB

292. Dostupni statistički izvještaji nisu nudili dovoljno informacija za izračunavanje žalbene stope kao provjere valjanosti navoda korisnika suda. Iako sistem za upravljanje predmetima (PRIS) funkcioniše u svim sudovima, osim prekršajnih, Sudski savjet navodi da PRIS prati samo broj podnijetih žalbi; ne prikazuje broj svih odluka koje su mogle biti ožalbene niti povezuje te žalbe sa pojedinačnim predmetima.

293. Ipak, raspoloživi podaci pokazuju da se broj žalbi povećavao svake godine. Broj žalbi je rastao svake godine i dostigao je 15.360 u 2017. godini. Kao što je gore objašnjeno, bez mogućnosti izračunavanja žalbene stope bilo je nemoguće utvrditi tačno u kojoj su meri stranke koristile mogućnost žalbe. Međutim, povećanje broja žalbi i smanjenje broja riješenih predmeta snažno ukazuju na to da su stranke podnosile žalbe.

Grafikon 89 – Broj podnijetih žalbi i riješenih predmeta od 2014. do 2017. godine (bez prekršajnih sudova)



Izvor: Godišnji izvještaji Vrhovnog suda od 2014 – 2017

294. Bez konačne žalbene stope, teško je procijeniti stopu potvrđivanja odluka, ali je ona u sudovima svih nadležnosti iznosila preko 50 procenata. Osnovni sudovi su se približili na 50 procenata sa prosječnom stopom potvrđivanja odluka od oko 64 procenata, dok je Upravni sud imao najvišu stopu potvrđenih odluka od 83 do 87 procenata.

295. Upravni sud se takođe susretao sa najvećim problemima efikasnosti. To bi moglo ukazivati da iako Upravni sud nije mogao da podnese rastući priliv predmeta, njegove odluke su bile veoma kvalitetne. Stope potvrđivanja takođe ukazuju da je lakše ujednačiti sudsku praksu u jednom specijalizovanom Upravnom sudu sa relativno malim brojem predmeta, nego u 15 osnovnih sudova sa mnogo većim brojem predmeta. Vidi Tabele 1 i 2 za više detalja.

Tabela 12 – Stope potvrđivanja prema vrsti sudova od 2014. do 2017. godine

	2014.	2015.	2016.	2017.
Osnovni sudovi	63%	64%	66%	69%
Viši sudovi	75%	75%	76%	76%
Privredni sud(ovi)	75%	80%	73%	73%
Apelacioni sud	78%	79%	76%	75%
Upravni sud	87%	83%	84%	86%
UKUPNO	76%	76%	75%	76%

Izvor: Godišnji izvještaji SS za 2014-2017. godinu

Tabela 13 – Stope potvrđivanja po sudovima od 2014. do 2017. godine

	% potvrđenih u 2014.	% potvrđenih u 2015.	% potvrđenih u 2016.	% potvrđenih u 2017.
Osnovni sud Bar	50	54	54	62
Osnovni sud Berane	55	74	71	78
Osnovni sud Bijelo Polje	70	73	74	79
Osnovni sud Cetinje	66	65	58	67
Osnovni sud Danilovgrad	53	67	69	64
Osnovni sud Herceg Novi	49	53	51	59
Osnovni sud Kolašin	64	70	71	82
Osnovni sud Kotor	55	57	57	62
Osnovni sud Nikšić	65	61	64	64
Osnovni sud Plav	73	79	70	73
Osnovni sud Pljevlja	78	62	78	82
Osnovni sud Podgorica	66	61	69	75
Osnovni sud Rožaje	77	76	74	77
Osnovni sud Ulcinj	54	48	52	63
Osnovni sud Žabljak	71	61	78	52
Viši sud Bijelo Polje	74	73	73	74
Viši sud Podgorica	76	77	79	77
Privredni sud Bijelo Polje	77	87	n/a	n/a
Privredni sud Podgorica	74	74	73	73
Apelacioni sud	78	79	76	75
Upravni sud	87	83	84	86

Izvor: Izvještaji Vrhovnog suda od 2014 – 2017. godine

296. Stope potvrđivanja i preinačenja ne znače mnogo kada se posmatraju pojedinačno, ali su značajne u tandemu. Kombinacija generalno visokih stopa žalbe i potvrđivanja odluke ukazuje na korišćenje taktike odugovlačenja koje stranke primjenjuju. Najbolja situacija bi bila niska žalbena stopa i stopa potvrđivanja odluka od oko 50 procenata, jer bi to ukazivalo da se žalbe podnose samo u predmetima koji zaista sadrže sporne činjenice ili zaključke. Svaki sistem ima ovakve predmete, kao što će i svaki sudija to priznati, ali oni ne bi trebali biti česti. Ako jesu česti, vjerovatno postoje sistemski problemi koje treba rješavati.

297. Visoke žalbene stope takođe ukazuju na sistemsko prisustvo drugih problema. Moguća pitanja uključuju nedostatak ujednačene primjene zakona, što ohrabruje stranke da se nadaju povoljnijim rezultatima nakon žalbe. Advokati takođe mogu igrati ulogu u povećanju broja žalbi, budući da naplaćuju svaku preduzetu radnju u predmetu, barem teoretski imaju finansijske podsticaje za produženje predmeta svojih klijenata.²¹¹ Oni takođe savetuju svoje klijente o verovatnoći uspjeha u žalbenom postupku i taktičkoj prednosti koju žalba nosi, kao što je odloženo izvršenje nepovoljne presude.

298. U 2017. godini je većina nepotrđenih odluka preinačena; samo mali broj je izmijenjen. Najveća stopa preinačenih presuda u osnovnim sudovima 2017. godine je zabeležena u Žabljaku sa 32 procenta, dok je najniža stopa preinačenih presuda u Pljevljima sa sedam procenata. Stopa izmjene presuda kretale su se od devet procenata u Pljevljima do nula u Upravnom sudu. Tabela 3 detaljno prikazuje stopu potvrđenih, izmijenjenih i preinačenih presuda po sudovima. Poseban razlog za zabrinutost širom Crne Gore predstavljala je očigledna nespremnost sudova više instance da ukidaju presude sudova niže instance i zamijene ih svojim odlukama. U veoma malom procentu predmetu viši sudovi su modifikovali odluku suda niže instance. Izmijenjene odluke vremenom takođe povećavaju ujednačenost primjene zakona. Dostupni podaci nijesu razjasnili da li je mali broj izmijenjenih odluka posljedica zakonske odredbe koja ograničava okolnosti u kojima iz žalbeni sud može izdati ili je neki drugi faktor u pitanju.

²¹¹ Advokati posebno naplaćuju svaki radnju preduzetu u predmetu (npr. po ročištu, podnesku ili žalbi). Tarifa zavisi od vrste predmeta, a ponekad i od vrijednosti potraživanja. Advokatska tarifa, Službeni list br. 12/2005, 45/2008, 11/2015 i 79/2017.

Tabela 14 – Stope izmjene i preinačenja po sudovima 2017. godine

SUD	Izmenjeno %	Preinačeno %	Delimično potvrđeno/ izmenjeno/preinačeno %
Osnovni sud Bar	7	24	7
Osnovni sud Berane	5	13	4
Osnovni sud Bijel Polje	3	15	3
Osnovni sud Cetinje	9	18	5
Osnovni sud Danilovgrad	8	20	8
Osnovni sud Herceg Novi	6	30	5
Osnovni sud Kolašin	4	12	3
Osnovni sud Kotor	7	25	6
Osnovni sud Nikšić	9	20	7
Osnovni sud Plav	5	21	2
Osnovni sud Pljevlja	2	7	9
Osnovni sud Podgorica	6	13	7
Osnovni sud Rožaje	4	15	4
Osnovni sud Ulcinj	7	24	6
Osnovni sud Žabljak	13	32	4
Viši sud Bijelo Polje	7	15	4
Viši sud Podgorica	4	14	5
Privredni sud	1	22	3
Apelacioni sud	4	16	4
Upravni sud	0	14	0

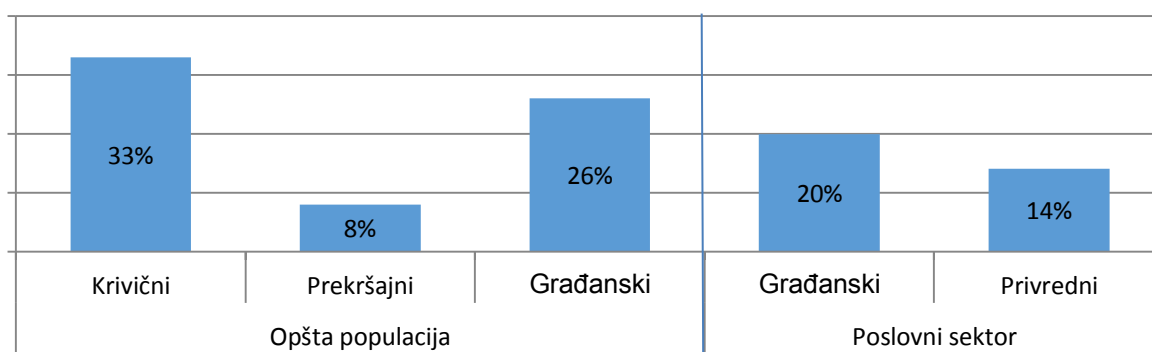
Izvor: Izvještaji Vrhovnog suda 2014 – 2017

299. Na raspolaganju je čitav niz mjera za poboljšanje kvaliteta donošenja odluka. To uključuje edukaciju sudija, sprovođenje novih i/ili bolje korišćenje postojećih alata za harmonizaciju zakona (npr. sastanci sudija istog odjeljenja kako bi se razgovaralo o pravnim pitanjima sa kojima se često susreću). Sudije viših instanci bi trebalo, kad god je to moguće, da zamijene odluku nižeg suda sopstvenom odlukom kako bi se izbeglo pomeranje predmeta iz suda u sud. Kod preinačenja odluka, odluke više instance treba da sadrže precizno objašnjenje i instrukcije koje treba pratiti u narednim postupcima. Konačno, trebalo bi preduzeti mjere za odvracanje od nepotrebnih žalbi, pogotovo žalbi koje su očigledno samo taktika odlaganja. Ove mjere mogu uključivati direktno odbacivanje žalbe zbog nedovoljno obrazloženja, pa čak i novčane kazne za prestupnike povratnike.

4.5.2. Percepcija korisnika o žalbama

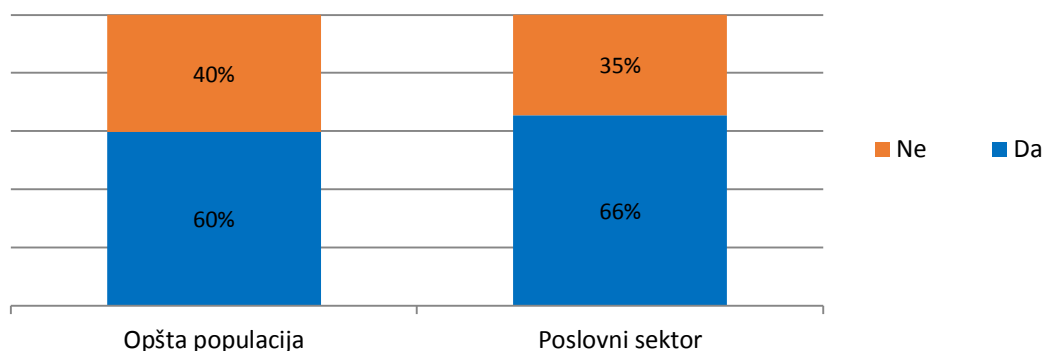
300. Čini se da su poslovni korisnici sudskog sistema manje skloni podnošenju žalbi na presude od ostalih korisnika u sistemu. Nema podataka koji bi ukazivali na to da li su niže stope žalbi kod privrednika posledica njihovog nivoa povjerenja (ili nepovjerenja) u žalbeni sistem.

Grafikon 90 – Procenat podnijetih žalbi u pojedinačnim sudskim predmetima²¹²



301. Povjerenje korisnika suda u žalbeni sistem je bilo relativno malo. Samo 60 procenata opšte populacije sa nedavnim iskustvom u sudskim predmetima navodi da imaju povjerenja u žalbeni sistem. Povjerenje poslovnog sektora je nešto veće, oko 66 procenata. Iz ovih percepcija ostaje nejasno da li ovaj nedostatak povjerenja ohrabruje ili obeshrabruje korisnike suda da podnose žalbe.

Grafikon 91 – Poverenje u žalbeni sistem²¹³



4.5.3. Statistički podaci o kvalitetu rada tužilaštava

302. Često se govori da kvalitet rada DT zavisi od kvaliteta rada drugih organa koji doprinose kao što je policija, spremnost tih organa da rade svoj posao i pravovremenost njihovih radnji. Ipak, s obzirom na status tužilaca kao predstavnika društva u krivičnim predmetima, javnost ima pravo da zna šta da očekuje u pogledu kvaliteta rada tužilaca. To se može procijeniti kroz različite standarde kao što su pravovremenost (npr. dužina postupka u nadležnosti DT), stepen potvrđenih optužnica na osnovu rezultata istrage i rezultat suđenja. Međutim, dostupni izvještaji ne pružaju detaljne podatke o ovim faktorim.

303. Samo tri DT redovno izvještavaju o prosječnom trajanju istraga; to su Specijalno DT, Više DT u Bijelom Polju i Osnovno DT u Beranama. Prva dva tužilaštva prikazuju tačne prosjeke (jedan mjesec i 20 dana u 2016. godini u Višem DT u Bijelom Polju), dok posljednje navodi da je istraga

²¹² Pitanje iz ankete: *Da li ste podnijeli žalbu protiv presude?* Baza: opšta populacija i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima.

²¹³ Pitanje iz ankete: *Da li imate povjerenja u žalbeni sistem?* Baza: opšta populacija i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima.

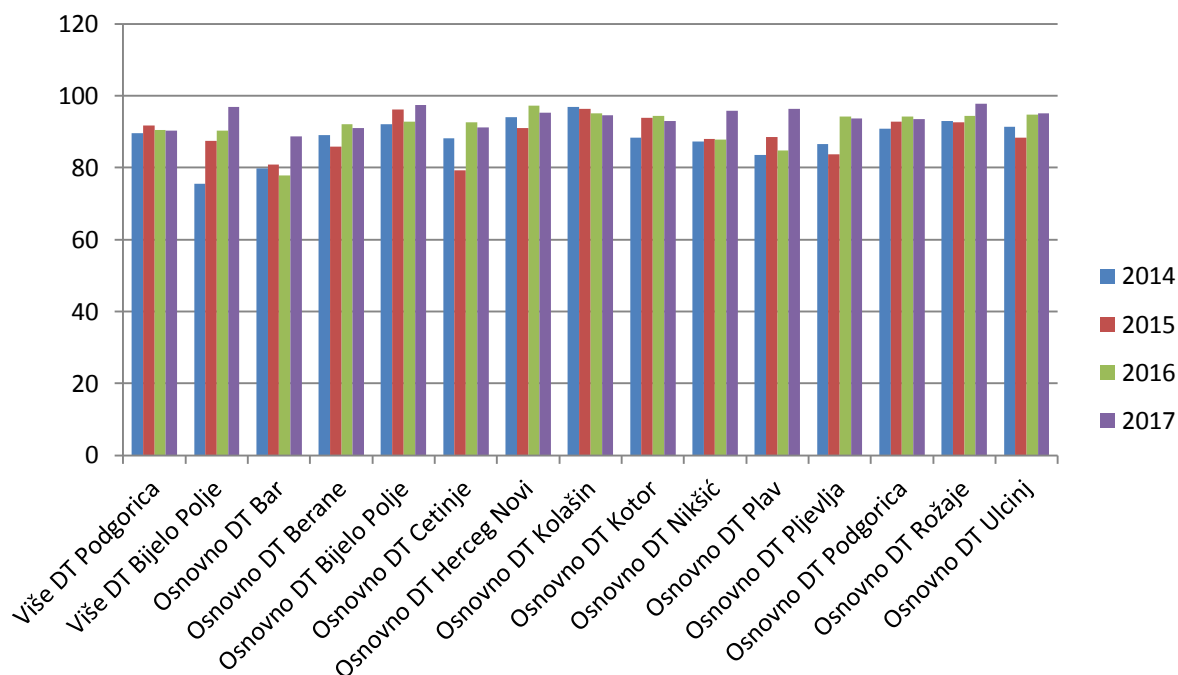
trajala manje od šest mjeseci. Izveštaji DT iz kojih su uzete ove informacije ne navode u kom trenutku u procesu je započet ili završen postupak.

304. Trajanje postupka, uključujući prekide faza postupka, je vrlo važan pokazatelj za utvrđivanje da li je okrivljeni dobio fer suđenje zagarantovano članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Trajanje postupka treba detaljnije evidentirati i pažljivo nadgledati kako bi se olakšala analiza zasnovana na podacima i informisano donošenje odluka u Crnoj Gori.

305. Što se tiče ishoda predmeta u kojima je donijeta odluka, uspjeh viših i osnovnih DT, kao što se navodi u godišnjim izvještajima Vrhovnog DT, je povećan i dostigao je 90²¹⁴ procenata osuđujućih presuda 2017. godine. To je značilo povećanje od dva procenta u odnosu na 2014. godinu. Brojke su izračunate na nacionalnom nivou za sva viša i osnovna DT; rezultati u različitim DT su varirali kao što je prikazano na Grafikonu 12 ispod. Razlika u ishodima od 19 procenata između tužilaštva sa najboljim i najgorim učinkom zabilježena 2016. godine možda je izazvana mnoštvom unutrašnjih i spoljašnjih faktora, koji zaslužuju dalju analizu.²¹⁵ Neka DT su postigla značajna unaprjeđenja, kao što je Više DT u Bijelomo Polju koje je povećalo procenat stope osuđujućih presuda sa 76 u 2014. godini na 97 procenata 2017. godine. Vidi Grafikon 12 ispod.

306. Generalno, DT nisu izvještavala o rezultatima podnijetih žalbi iako bi te brojke pomogle u procjeni njihove produktivnosti i kvaliteta njihovog rada. Dodatni pokazatelji kvaliteta se nisu mogli koristiti u ovoj analizi jer su podaci potrebni za njihovo izračunavanje nedostupni ili nepotpuni.

Grafikon 92 – Donesene presude – Okrivljeni je proglašen krivim po DT 2014-2017



Izvor: Godišnji izvještaji Vrhovnog DT 2014-2017

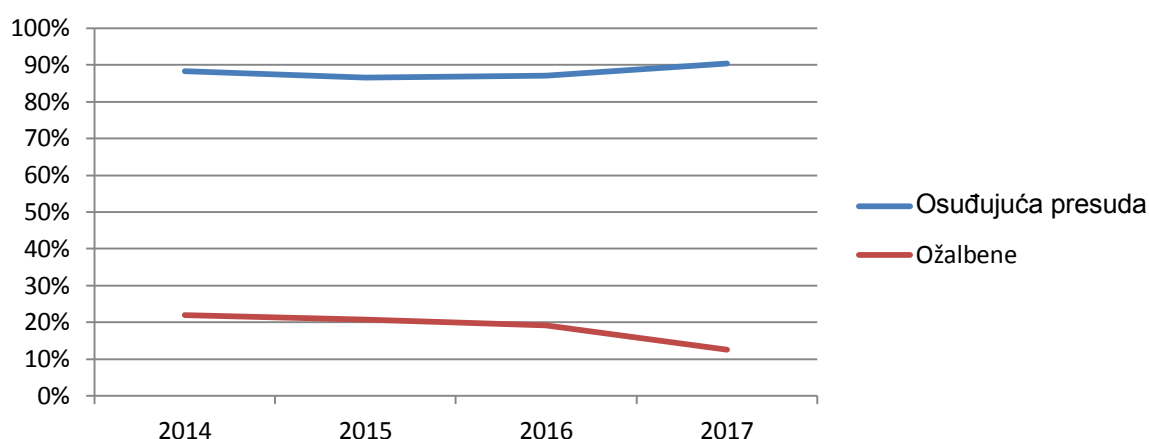
²¹⁴ I stopa osuđujućih presuda i žalbena stopa izračunate su koristeći podatke o predmetima punoljetnih počinitelja. Za ostale vrste predmeta (npr. pravne subjekte) podaci nisu bili dosljedno dostupni.

²¹⁵ Najbolji učinak je zabeležen u Osnovnom DT u Herceg Novom sa 97 procenata, a najniži u Osnovnom DT u Baru sa 78 procenata. Zanimljivo je da su se u 2017. godini rezultati u Herceg Novom neznatno pogoršali na 95 procenata, dok je DT u Baru zabeležio poboljšanje za 11 procenata.

307. Relativno visoke stope osuda, u kombinaciji sa opadajućim brojevima procentima optužnica; relativno ograničeno korišćenje alternativnih mogućnosti poput odloženog krivičnog gonjenja i visoke stope odbacivanja mogu ukazivati da tužioci biraju i šalju samo „sigurne predmete“ na suđenje. Tužioci u Crnoj Gori su 2011. godine preuzeli nadležnost vođenja istražnih predmeta od sudova. Međutim, nijesu postojale politike ili procedure za redovne revizije učinka tužilačkih odluka o tome koje predmete treba upućivati na suđenje, te nije bilo moguće utvrditi da li su donete odluke adekvatne.

308. Osnovna i viša DT podnijela su žalbe u 19 procenata donijetih odluka tokom 2016. godine. Tokom 2017. godine žalbe su podnijete u 12 procenata donijetih odluka; dostupni podaci nisu objasnili ovaj pad. Ne čudi što se povećao procenat odluka u kojima su okrivljeni proglašeni krivima, a procenat žalbi DT je smanjen. Pošto su stope osuđujućih presuda bile prilično visoke, vjerovatno se većina žalbi DT od 2014. do 2017. godine odnosila na kaznu koja je izrečena optuženima. Ovaj odnos je prikazan na Slici 13 ispod. DT nisu redovno izvještavala o rezultatima žalbi, što je ograničilo dalju analizu. Dole navedeni brojevi ne uključuju žalbe koje su podnijeli optuženi.

Grafikon 93 – Procenat presuda – osuđujućih presuda i žalbi koje su podnela osnovna i viša DT 2014 – 2017



Izvor: Godišnji izvještaji Vrhovnog DT 2014-2017

309. Da bi se osigurao bolji kvalitet i kontrola rada tužilaštva, novi Zakon o krivičnom postupku²¹⁶ omogućava podnošenje žalbi kada tužilac odbaci krivičnu prijavu. Navodna žrtva ili osoba koja je podnijela krivičnu prijavu ima pravo da zahtijeva da DT više instance ponovo razmotri odbacivanje krivične prijave. Zahtev mora da se podnese u roku od osam dana od dana odbacivanja. Višestepeno DT mora da odgovori u roku od 30 dana.

310. Prema Godišnjem izvještaju Tužilačkog savjeta za 2016. godinu, u toj godini je primljeno 447 takvih zahtjeva, od kojih je 33 bilo opravdano.²¹⁷ To znači da je devet posto svih odbačaja osporeno, a samo u 0,63 procenata predmeta sa žalbama su odbačaji preinačeni. DT sa najvećim brojem primljenih predmeta takođe je primilo i najveći broj žalbi na odbacivanje krivične prijave. Od ukupnog broja žalbi, 40 od 44 je podneto Vrhovnom DT na odluke Specijalnog DT, tri na odluke Višeg DT u Podgorici i jedna na odluku Višeg DT u Bijelom Polju. Više DT u Podgorici primilo je 295 žalbi na

²¹⁶ Službeni list Crne Gore 57/09, 49/10, 47/14, 2/15 i 35/15.

²¹⁷ Nije bilo odgovarajućih podataka za 2014. ili 2015. godinu.

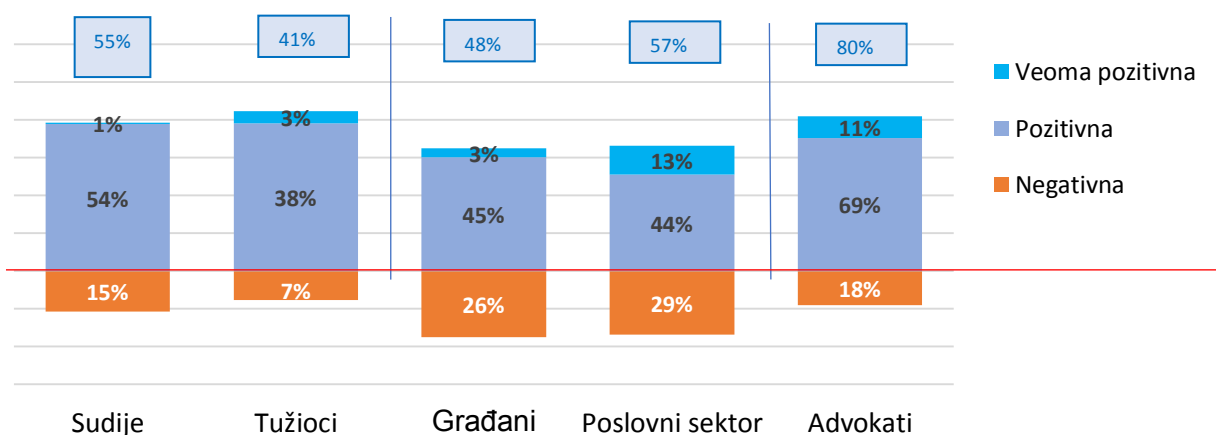
odluke osnovnih DT u svojoj nadležnosti, dok je DT u Bijelom Polju primilo 108 žalbi na osnovna DT. Prateći trendove iz prethodne godine, u 2017. godini je devet procenata (ili 460) svih odbacivanja osporeno. Viša DT su smatrala da je 0,73 procenata opravdanih, ali nema podataka u vezi sa rešenjima Vrhovnog DT.

4.5.4. Kvalitet rada povezanih profesija

311. Prema anketi o percepciji iz 2016. godine, korisnici suda procenjuju ukupan kvalitet usluga izvršitelja kao prosečan. Manje od 50 procenata opštih korisnika sudova i više od 50 procenata korisnika suda iz poslovnog sektora pozitivno ocenjuju rad izvršitelja, dok 26 procenata opšte populacije i 29 procenata predstavnika poslovnog sektora daju negativnu ocenu.

312. Među anketiranim sudijama samo 55 procenata je pozitivno ocenilo kvalitet rada izvršitelja. Advokati su najzadovoljniji radom izvršitelja, kao što pokazuje Grafikon 94 ispod.

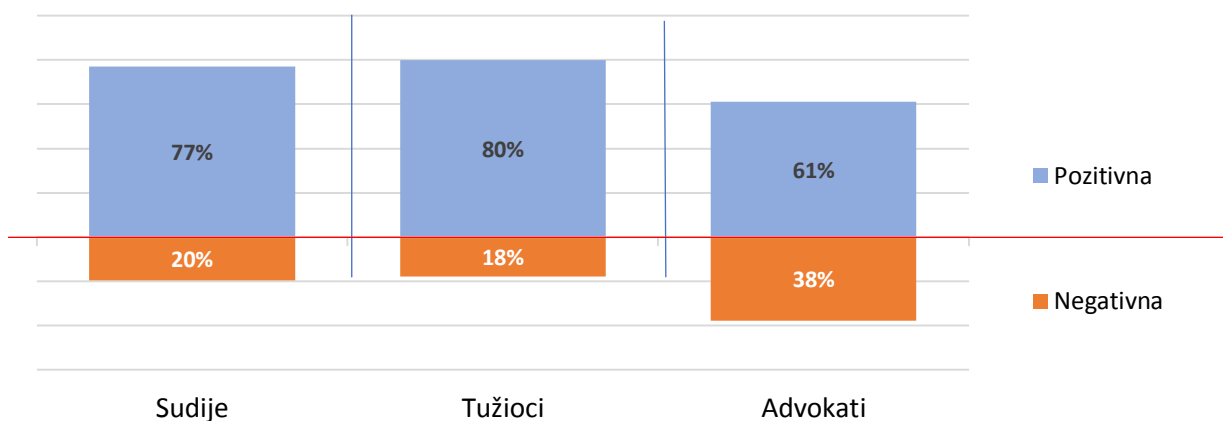
Grafikon 94 – Percepcija kvaliteta rada izvršitelja²¹⁸



313. Kvalitet rada sudskih vještaka sudije ocjenjuju pozitivnije nego rad izvršitelja. Oko 80 procenata sudija i tužilaca je bilo zadovoljno kvalitetom rada sudskih vještaka. Mišljenje advokata je bilo manje pozitivno; samo 61 procenat daje pozitivnu ocenu. Zbog ograničene dostupnosti doprinosa vještaka kašnjenjima u sudskim postupcima i neformalnim izvještajima koji ukazuju na zahtjev sudija za dodatnim mišljenjima koji takođe doprinose kašnjenju, upotreba vještaka i njihov uticaj na procesuiranje predmeta zahtijeva dalju studiju.

²¹⁸ Pitanje iz ankete: *Kakav je Vaš opšti utisak o kvalitetu rada izvršitelja u Crnoj Gori u prethodnih nekoliko godina?* Baza: Ukupna populacija pet ciljnih grupa.

Grafikon 95 – Percepcija kvaliteta rada sudskih vještaka²¹⁹



4.6 Preporuke

314. 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 izmijenjene 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 radnog grupi zaduženoj za pripremanje zakona i podzakonskih akata. Da bi im se omogućilo vreme 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 unaprijed 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 izmjenu 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 nameru priređivača i zašto su izabrali navedenu formulaciju. (MP i različite institucije – kratkoročno i kontinuirano)

²¹⁹ Pitanje iz ankete: *Kakav je Vaš opšti utisak o kvalitetu rada sudskih veštaka u Crnoj Gori u proteklih nekoliko godina?*
Baza: ukupna populacija sudija, tužilaca i advokata.

315. Da bi poboljšali učestalost dosljedne sudske prakse i izbegli nenamerne 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 dve 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 zahtevaju da svi novi i izmijenjeni zakoni i podzakonski akti budu praćeni procjenama njihovih troškova, uključujući torškove povezane obuke, 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)

316. 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 saveta 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 usmeren 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)

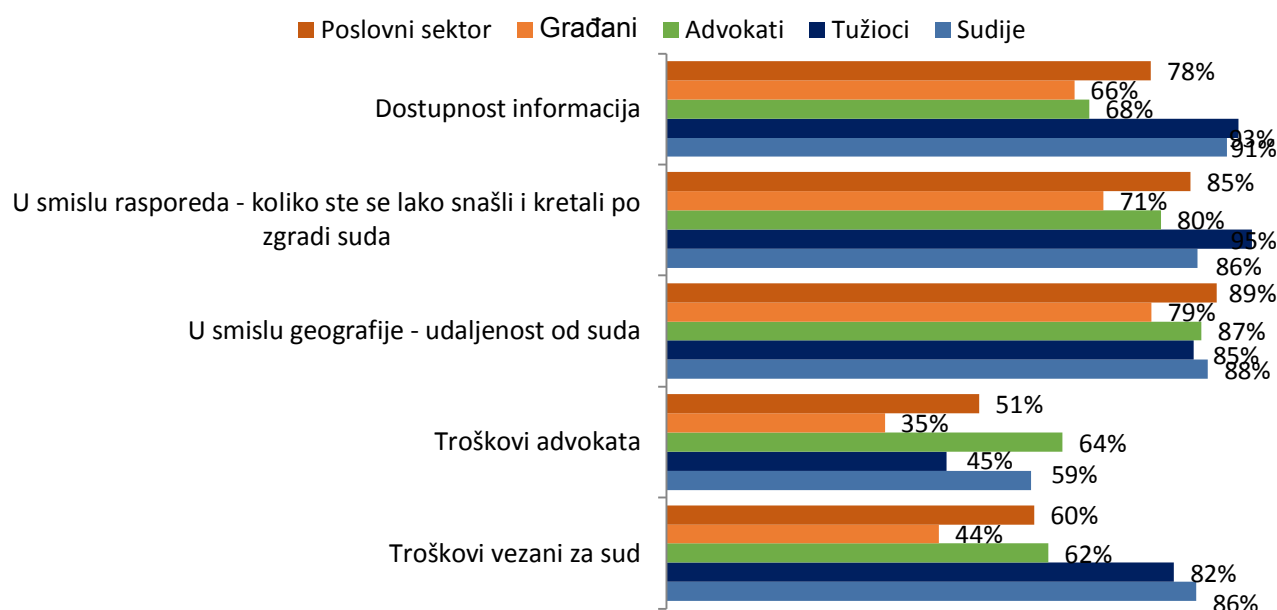
5. PRISTUP USLUGAMA PRAVOSUĐA

Opšti nalazi

317. 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.

318. Rezultati ankete koju je sprovela Svjetska banka ukazuju da poboljšanje pristupa pravdi nije ograničeno na relativno jednostavne zadatke demistifikacije sudskih operacija ili povećanje svesti o pristupu njihovim uslugama.²²⁰ Umesto toga, potrebni su napori da se riješe složenije prepreke sa kojima su suočeni korisnici suda, posebno one koje se odnose na troškove.

Grafikon 96 – Procenat građana, predstavnika poslovnog sektora, sudija, tužilaca i advokata koji smatraju da je pravosudni sistem dostupan ili veoma dostupan u smislu definisanih aspekata²²¹



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

²²⁰ 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>

²²¹ Pitanje iz ankete: Korisnici: U kojoj meri je sudski sistem pristupačan Vama lično/Vašem preduzeću u smislu...; Sudije, tužioci i advokati: U kojoj meri je sudski sistem pristupačan građanima u smislu ...? Baza: Ukupna ciljna populacija građana, poslovnog sektora, advokata, sudija i državnih tužilaca.

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

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

321. Advokatske naknade i troškovi advokata su veoma regulisani, što ograničava mogućnost strana da pregovaraju o naknadama sa svojim advokatima.²²² 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.

322. 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.

323. Besplatnu pravnu pomoć pružaju Kancelarije za pravnu pomoć širom zemlje. Ministarstvo pravde, kao tijelo odgovorno za koordinaciju i kontrolu sistema pravne pomoći, nije imalo centralizovan sistem za praćenje ove vrste predmeta koji su generisali zahtjeve, 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.

324. 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 verzije zakonodavstva.

325. Iako većina korisnika suda koji su upoznati sa postupkom posredovanja smatraju da je to koristan mehanizam i da može da doprinese rješavanju spora, upotreba 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.

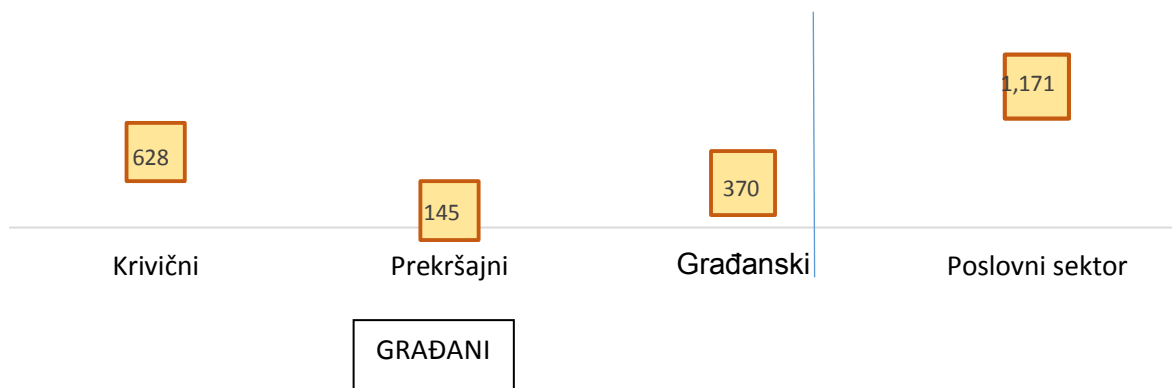
326. Ravnopravnost pristupa ugroženim grupama predstavlja posebne izazove. Samo 37 procenata anketiranih građana smatra da je pravosuđe jednako dostupno svim građanima, bez obzira na starost, socijalno-ekonomski status, nacionalnost, invaliditet, jezik i političku pripadnost. Prema nedavno sprovedenoj 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.

²²² Advokatska tarifa Advokatske komore Crne Gore, Službeni list br. 12/2005,.45/2008, 11/2015.

5.1. Priuštivost pravosudnih usluga

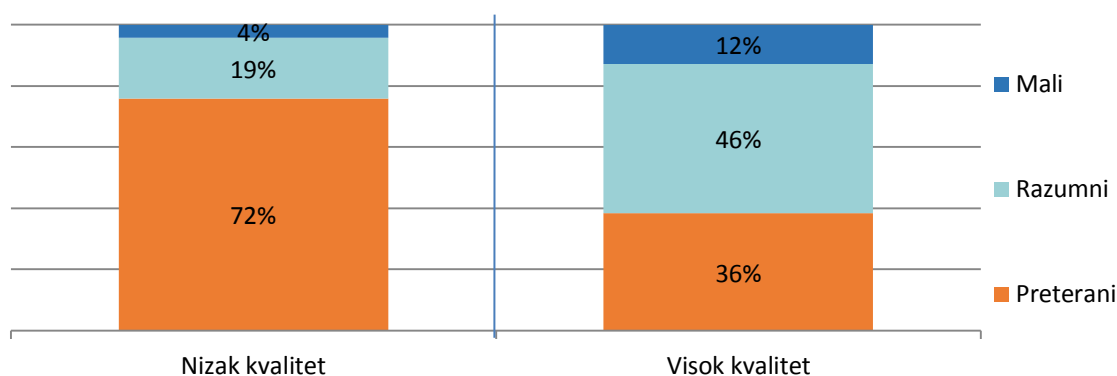
327. Finansijski pristup sudskom sistemu je bio najveća prepreka pristupu pravdi za većinu Crnogoraca. Grafikon ispod prikazuje prosječne ukupne troškove korisnika suda u 2016. godini.

Grafikon 97 – Prosječni troškovi stvarnih konkretnih sudskih postupaka u eurima na osnovu podataka dobijenih od građana i poslovnog sektora²²³



328. Ono što pokreće zabirnutost korisnika nisu apsolutni troškovi, već percipirana vrijednost sudskih usluga ili njihov nedostatak. Iako su se anketirani sudski korisnici žalili na troškove odlaska na sud, oni su bili daleko spremniji da plate ako su zadovoljni kvalitetom pruženih pravosudnih usluga. Sedamdeset dva procenta korisnika suda koji navode da je kvalitet dobijene usluge bio nizak takođe navode da su troškovi pretjerani. Nasuprot tome, samo 36 procenata korisnika suda koji navode da je kvalitet visok smatraju da su troškovi pretjerani. Može biti da je na ove rezultate uticalo i ono što su korisnici mogli da priušte da plate; sljedeći odjeljak istražuje pristupačnost troškove.

Grafikon 98 – Građani – ocjenjivanje troškova sudskog postupka u odnosu na kvalitet sudskih usluga²²⁴



²²³ Pitanje iz ankete: *Koliko je postupak ukupno koštao? Ukupni troškovi podrazumijevaju sve sudske troškove i takse, naknadu za advokata i putne troškove (ali ne uključuje novčane kazne)* Baza: građani i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima.

²²⁴ Pitanje iz ankete: *Da li smatrate da su UKUPNI troškovi ovog postupka bili mali, „razumni“ ili pretjerani imajući u vidu kvalitet sudske usluge koju ste dobili? Po Vašem mišljenju, kakav je bio kvalitet sudijskog rada u tom konkretnom slučaju?* Baza: Opšta populacija i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima Baza: Građani sa iskustvom u sudskim predmetima.

5.1.1. Priuštivost sudskih taksi

329. Sudske takse sadržane su u Zakonu o sudskim taksama. Takse su zasnovane na navedenoj vrijednosti zahtjeva, do najviše 750 eura u građanskim predmetima i 1.500 eura u privrednim predmetima.²²⁵ Takse se plaćaju sudu za svaki podnijeti predlog, svaku donesenu odluku i svaku postignutu sudsku nagodbu u svim građanskim parničnim²²⁶ postupcima i privrednim sporovima. U sporovima koji se odnose na nesporna potraživanja, nominalna taksa za podnošenje od 10 eura primjenjuje se u mnogim instancama, mada se veće takse primjenjuju na predmete koji uključuju nekretnine i finansijsku imovinu, kao što su postupci nasljedstva ili podjele imovine. Takse se takođe naplaćuju u krivičnim predmetima koje pokreće privatna stranka; Crna Gora je jedna od osam zemalja koje prati CEPEJ a koje naplaćuju takvu taksu.²²⁷

330. Većina ispitanika iz ankete izjavila je da troškovi njihovog sudskog postupka predstavljaju finansijsko opterećenje. Ove percepcije su zasnovane na stvarnom iskustvu, naročito za one iz manje imućnih djelova zemlje. Kao što je prikazano u Tabela 15 ispod, sudske takse za slučaj razvoda braka, što je jedan od najmanje skupih vrsta postupaka, su u 2017. godini predstavljale opterećenje od oko 1,2 prosečne mjesečne zarade u opštini Andrejevica; za građane Podgorice ovi troškovi su iznosili samo 91,5 procenata prosječnih mjesečnih prihoda.

Tabela 15 – Troškovi razvoda kao udio u prosječnim prihodima

Opština	Neto mjesečna zarada	Sudske takse	Advokatska tarifa	Ukupno naknada	Sudske takse kao udio u prihodima	Ukupne naknade kao udio u prihodima	Ukupne naknade (uključujući samo 50% avokatske tarife) kao udio u prihodima
Andrijevića	409	60	437.5	497.5	14.7%	121.6%	114.3%
Podgorica	544	60	437.5	497.5	11.0%	91.5%	85.9%

Izvor: proračuni SB

331. Zakon o parničnom postupku predviđa da će svaka strana platiti sudske takse prije nego što podnese inicijalni akt ili odgovor. Sud neće obustaviti parnični postupak zbog neplaćanja taksi²²⁸ ali značajan iznos sudskih taksi koje se unaprijed plaćaju mogu odvratiti ljude od pristupa sudu, a možda i nema dovoljno dostupnih informacija o tim taksama kako bi korisnici suda bili unaprijed upozoreni na njihove iznose.

²²⁵ Zakon o sudskim taksama, Tarifa broj 1.

²²⁶ U ovoj FA, parnični predmeti su sporni predmeti ili parnice (tj. predmeti koji uključuju razvod, odštetu, radne sporove ili imovinu).

²²⁷ Vidi CEPEJ Izvještaj o procjeni za 2014. godinu. Sudske takse se naplaćuju za pokretanje privatnog gonjenja u Hrvatskoj, Kipru, Grčkoj, Monaku, Portugalu, Srbiji i Švajcarskoj.

²²⁸ Zakon o sudskim taksama prethodno je propisao da ako stranka nije platila sudsku taksu nakon naloga i upozorenja koje je izdao sud, podnesak stranke neće biti uzet u razmatranje (član 4, paragraf 4). Zakon takođe propisuje da ako stranka još uvijek nije platila propisanu taksu za sudsku odluku nakon naloga i upozorenja koje je izneo sud, odluka tog stranci neće biti dostavljena prije podnošenja dokaza da su sudske takse plaćene u potpunosti (član 5, paragraf 2). Međutim, ove odredbe su osporavane pred Ustavnim sudom Crne Gore, koji je utvrdio da su ta pravila ograničila načelo člana 17 Ustava koji kaže da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih sloboda i prava na postupak i zagarantovano im je pravo na žalbu.

5.1.2. Dostupnosti oslobađanja od plaćanja sudskih taksi

332. Za pojedince sa nižim primanjima koji ne mogu da pristupe sudovima zbog troškova, oslobađanje od plaćanja taksi može biti ključno za omogućavanje pristupa sudovima. Zakon o sudskim taksama²²⁹ i Zakon o parničnom postupku²³⁰ omogućavaju oslobađanje od sudskih taksi i troškova za stranke koje finansijski nisu u mogućnosti da pokriju troškove vezane za sud. Prema Zakonu o parničnom postupku, osnovni sudovi će osloboditi stranku od takse ako taksa ugrožava finansijsku situaciju korisnika suda. Postupak oslobađanja od plaćanja takse pokreće korisnik suda, koji podnosi dokaze kao podršku svom zahtevu.

333. Međutim, pravila Zakona o parničnom postupku nijesu tačna u vezi s tim postupcima, što otežava informisanost građana o načinu za podnošenje zahtjeva za izuzeće ili oslobađanje. Oslobađanje se takođe ne primenjuje na advokatske naknade.

334. Korišćenje programa oslobađanja od plaćanja sudskih taksi je u velikoj mjeri nedokumentovano od 2014. do 2017. godine. Nedostaje zvanična statistika i informacije o broju i količini oslobađanja od plaćanja taksi koje su odobrili sudovi, a nije bilo moguće združiti podatke. Informacije o oslobađanju od plaćanja taksi se ne evidentiraju u PRIS sistemu, a takođe se ne vode ručni registri oslobađanja od plaćanja taksi. Jedina evidencija oslobađanja od plaćanja taksi nalazi se u naredbama pojedinačnih sudija.

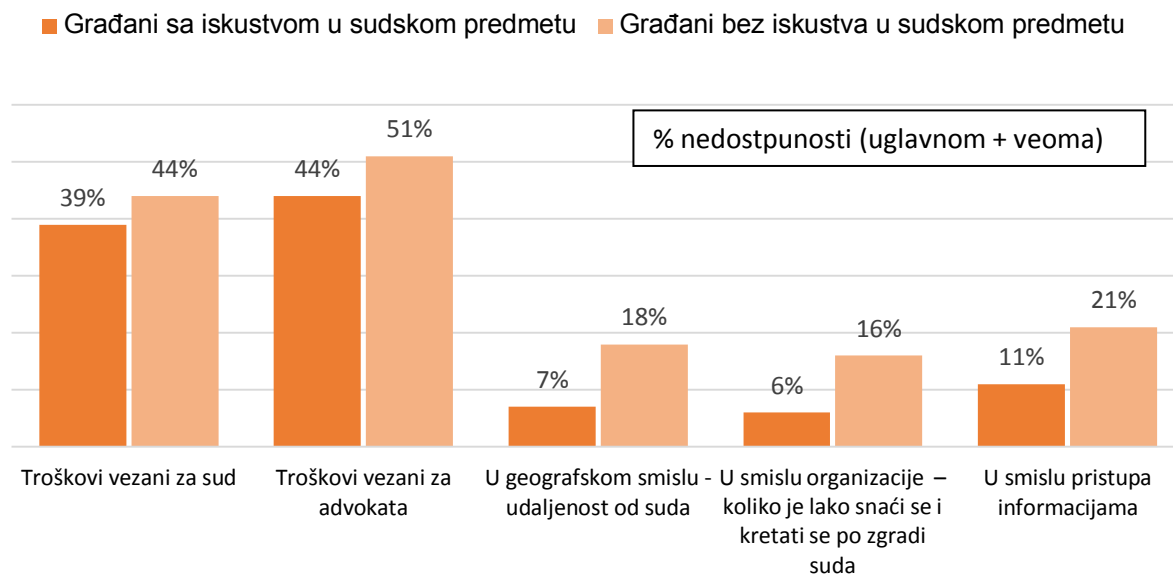
5.1.3. Pristupačnost advokata

335. Većina anketiranih građana i predstavnika poslovnog sektora percipiraju troškove advokata kao prepreku pristupu pravdi.

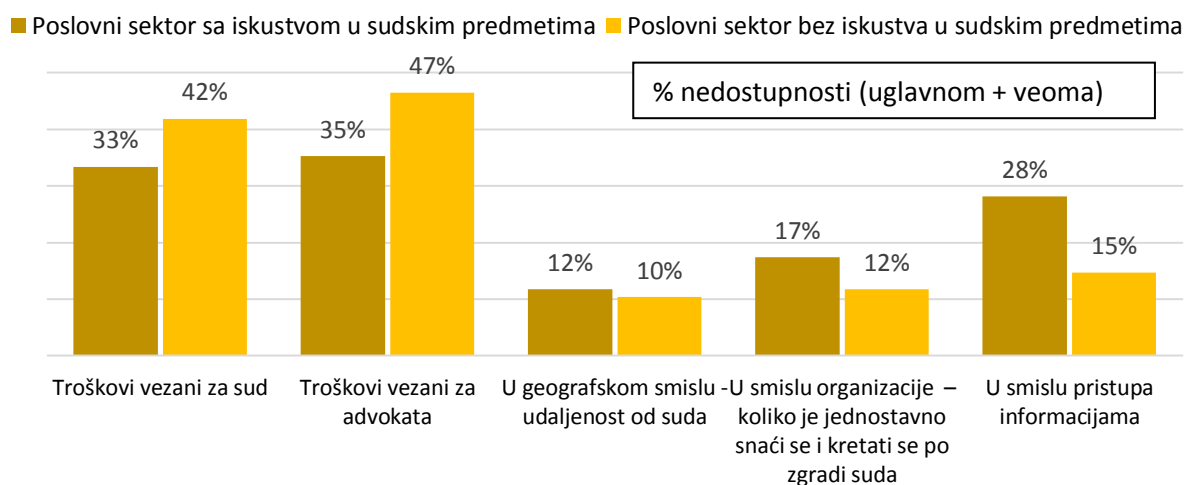
²²⁹ Član 8-19 Zakona o sudskim taksama. U skladu sa članom 8, određeni subjekti su oslobođeni plaćanja sudskih taksi *ex lege*: Republika, državni organi i javne institucije; organi lokalne samouprave; humanitarne organizacije; lica uključena u proces ostvarivanja prava iz radnih odnosa ili odnosa sa državnim službenicima; izdržavani članovi u postupku pravne podrške; tužitelji u sudskim postupcima za priznavanje majčinstva i očinstva; tužitelji u sporovima oko podizanja i obrazovanja dece; supružni, dete ili roditelj nestalog lica u postupku proglašenja nestale osobe umrlom i dokaz o smrti. Pored obaveznog oslobađanja od plaćanja takse, prema članu 9 sud može osloboditi stranku plaćanja sudskih taksi, ako bi plaćanje sudskih taksi značajno umanjilo resurse za izdržavanje te osobe i njegove/njene porodice. Odredbe Zakona o parničnom postupku o izuzeću od plaćanja troškova postupka primjenjuju se u odnosu na izuzeće od plaćanja sudskih taksi. Stoga se zakon odnosi na pravila građanskog postupka umesto na uključivanje preciznih pravila.

²³⁰ Član 166 Zakon o parničnom postupku.

Grafikon 99 – Procenat građana sa i bez iskustva sa sudskim predmetima koji smatraju da je pravosudni sistem nedostupan iz specifičnih razloga²³¹



Grafikon 100 – Procenat predstavnika poslovnog sektora sa i bez iskustva u sudskim predmetima koji smatraju da sudski sistem nije pristupačan²³²



336. Advokatske naknade i troškovi advokata su veoma regulisani, što je ograničavalo mogućnost strana da pregovaraju o naknadama sa svojim advokatima.²³³ Advokatska tarifa određuje naknade za svaku vrstu postupka i svaku pravnu radnju ili predlog. Strane mogu da pregovaraju sa svojim advokatima u ograničenom obimu, ali naknade ne smiju biti manje od 50 procenata od propisane stope. U praksi, procjene plaćanja pokazuju da je Advokatska tarifa nerealna.

²³¹ Pitanje iz ankete: *U kojoj mjeri je pravosudni sistem dostupan Vama lično?* Skala: 1. Veoma nedostupan 2. Uglavnom nedostupan 3. Uglavnom dostupan, 4. Veoma dostupan) Baza: Građani sa iskustvom i građani bez iskustva u sudskim postupcima.

²³² Pitanje iz ankete: *U kojoj mjeri je pravosudni sistem dostupan Vašoj kompaniji?* Skala: 1. Veoma nedostupan 2. Uglavnom nedostupan 3. Uglavnom dostupan, 4. Veoma dostupan) Baza: Poslovni sektor sa iskustvom i bez iskustva u sudskim postupcima

²³³ Advokatska tarifa Advokatske komore Crne Gore, Službeni list br. 12/2005,.45/2008, 11/2015.

Nosioci interesa navode da je uobičajeno da stranke plaćaju samo 50 posto propisane stope. Stranke u parničnim predmetima i njihovi advokati mogu da pregovaraju o paušalnom iznosu ili iznosu na osnovu procenta vrijednosti potraživanja. Pored toga, strane mogu pregovarati o plaćanju satnice, a svaki sat košta najviše 75 evra.

5.1.4. Program pravne pomoći

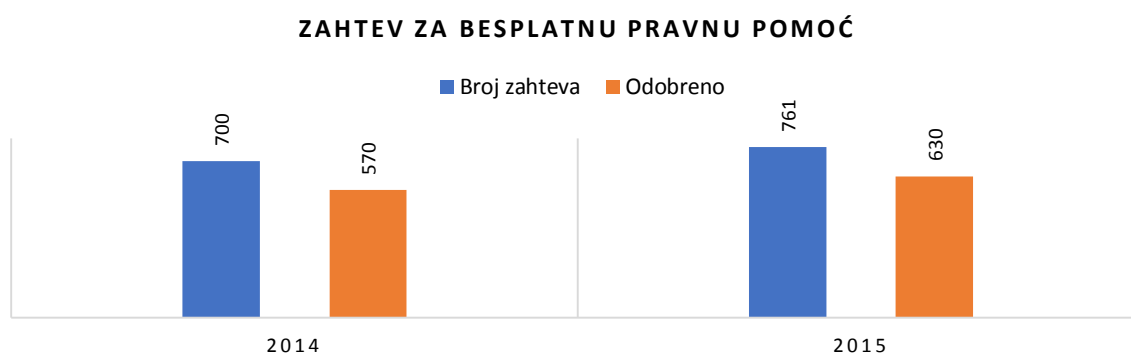
337. Pravo na advokata angažovano na teret države za stranke u nekrivičnim sporovima koje ne mogu da priušte advokata navodi Povelja Evropske unije o osnovnim pravima,²³⁴ ESJP²³⁵ i, u ograničenim okolnostima, Načela Ujedinjenih nacija o pristupu besplatnoj pravnoj pomoći u sistemima krivičnog pravosuđa. Kao priznanje ovih principa, Crna Gora je usvojila Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći 2011. godine.

338. Pravnu pomoć je 2017. godine pružilo 685 advokata sa spiska koji je sastavila Advokatska komora Crne Gore. Pravni savjeti su takođe bili dostupni od advokata na spisku kroz Kancelariju za pravnu pomoć koja je povezana sa sudovima, ali ta mogućnost nije dovoljno objavljena.

339. Finansiranje pravne pomoći dolazi iz državnog budžeta.²³⁶ Advokati koji pružaju pravnu pomoć naplaćuju 50% od redovne tarife advokata. Kancelarija za pravnu pomoć utvrđuje da li klijent ispunjava kvalifikacije za ovu pomoć. Na osnovu troškovnika, predsjednik suda donosi odluku kojom se određuje koja će se advokatska naknada i troškovi plaćati. Ta odluka se šalje Sudskom savjetu, koji je odgovoran za izvršenje plaćanja.

340. Kancelarije za pravnu pomoć vode registar novih zahtjeva i aplikacija koje odobravaju za pravnu pomoć, ali ova evidencija pruža malo informacija o vrsti i sadržini postupka za koji je odobrena pravna pomoć. Pored toga, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći ne ograničava druge institucije i organizacije od pružanja pravne pomoći. Ministarstvo pravde, kao organ nadležan za koordinaciju i kontrolu sistema pravne pomoći, nema centralizovani sistem praćenja vrste predmeta koji generišu takve zahtjeve, te nije bilo dostupnih izvora dodatnih informacija o opsegu pravne pomoći u Crnoj Gori.

Grafikon 101 – Sprovođenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći 2014-2016



Izvor: Godišnji izvještaji Sudskog savjeta

²³⁴ Naslov VI čl. 47 paragraf 3 'Pravna pomoć će biti dostupna onima koji nemaju dovoljno sredstava ukoliko je ta pomoć potrebna kako bi se osigurao djelotvoran pristup pravdi.'

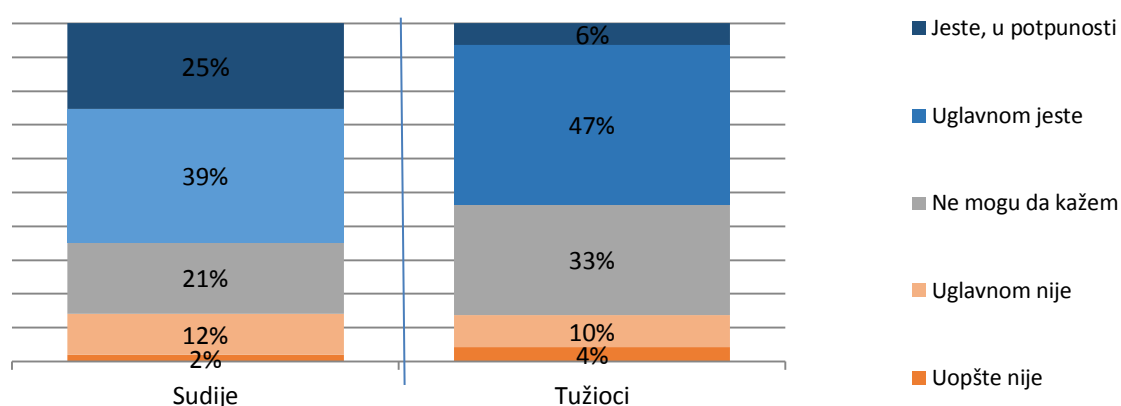
²³⁵ EKLP čl. 6 paragraf 3 '... da se brane lično ili putem pravne pomoći po svom izboru ili, ako nema dovoljno sredstava da plati pravnu pomoć, da dobije pravnu pomoć besplatno kada to interes pravde zahteva.'

²³⁶ Član 9 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

341. Podaci pokazuju da su sudovi odobrili 80 procenata zahtjeva za pravnom pomoći u posmatranom periodu. Pravosudni sistem je 2015. godine platio advokate koji su pružali pravnu pomoć ukupno 117.745,34 evra. Sudski savjet nije objavio broj odobrenih zahtjeva u 2016. godini, ali je iznos plaćen za advokat povećan na EUR 156.206,76.²³⁷ Broj primljenih zahtjeva u 2017. godini smanjen je za 22 u poređenju sa 2016. godinom (podnijeto je 454 zahtjeva, a odobreno je 351),²³⁸ a Sudski savjet je platio EUR 151.375,85 za usluge advokata koji su pružili pravnu pomoć.

342. Većina sudija i državnih tužilaca smatra da je besplatna pravna pomoć dostupna. Međutim, mnogi drugi tvrde da nisu mogli da procijene dostupnosti pravne pomoći zbog nedovoljno informacija.

Grafikon 102 – Kako sudije i tužiocci ocjenjuju dostupnost besplatne pravne pomoći²³⁹



5.2. Pristup informacijama

343. Pristup zakonima i svijest o zakonima je ograničena u Crnoj Gori. Jedine pravne baze podataka u kojima su navedeni zakoni u potpunom obliku su oni koje su formirale i koje održavaju privatne kompanije. Veb stranica Skupštine i Službenog lista ne sadrže konsolidovane verzije zakonodavstva.

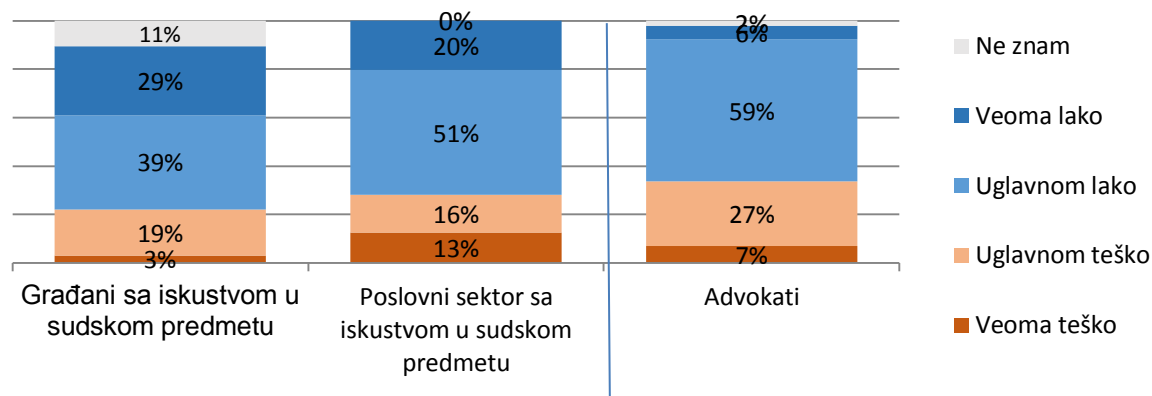
344. Većina ispitanih korisnika suda navode da su bili zadovoljni dostupnošću informacija. Šezdeset šest građana i 78 procenata predstavnika poslovnog sektora dali su pozitivnu ocjenu za pristup informacijama o njihovom predmetu pred sudom.

²³⁷ Godišnji izvještaj iz 2016. godine, Sudski savjet, Podgorica, mart 2016.

²³⁸ Ministarstvo pravde, Izveštaj o besplatnoj pravnoj pomoći. 1. januar 2017. – 1. oktobar 2017. godine, str. 5.

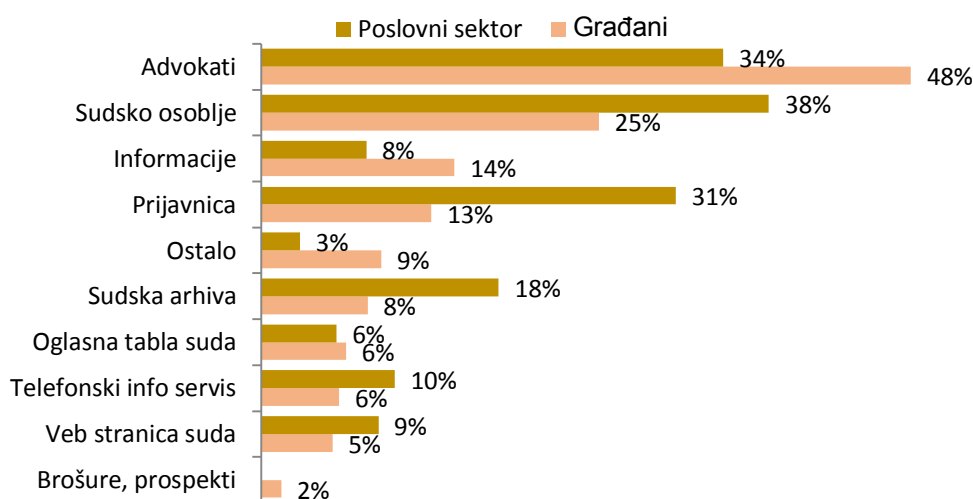
²³⁹ Pitanje iz ankete: *Da li smatrate da je besplatna pravna pomoć dostupna u neophodnoj meri?* Baza: Ukupna ciljna populacija sudija i tužilaca.

Grafikon 103 – Ocjena jednostavnosti dobijanja informacija od strane advokata, opšte populacije i poslovnog sektora tokom trajanja njihovih sudskih postupaka²⁴⁰



345. Građani i poslovni sektor koristili su nekoliko izvora informacija dok su tražili informacije o svojim predmetima i o važećim zakonima. Skoro polovina građana spomenula je advokate kao glavni izvor informacija, dok je svaki četvrti građanin naveo sudsko osoblje. Upadljivo je, međutim, da je najmanji procenat korisnika spomenuo internet kao izvor informacija o njihovom predmetu.

Grafikon 104 – Najčešće spominjani izvori informacija u sudu koji koriste građani i poslovni sektor²⁴¹



346. Za razliku od korisnika suda, 77 procenata sudija i 71 procenat tužilaca navode da su najbolji izvori informacija sudovi i veb stranice DT. Više od 70 procenata sudija, ali samo jedna trećina tužilaca smatraju oglasne table glavnim izvorom informacija. Svaki četvrti sudija navodi brošure i prospekte kako izvor informacija. To ukazuje da nosioci interesa u sistemu nijesu znali za potrebe i prakse stvarnih i potencijalnih korisnika suda.

²⁴⁰ Pitanje iz ankete: *Građani sa iskustvom u sudskom predmetu, poslovni sektor sa iskustvom u sudskom predmetu: Koliko je lako ili teško za Vas ili Vašeg advokata da pristupite informacijama o Vašem predmetu? Advokati: koliko lako ili teško su SVI građanin, bez obzira na njihovu starost, obrazovanje, finansijski status, nacionalnost ili invaliditet mogli da pristupe informacijama koje su im potrebne o funkcionisanju pravosuđa (npr. kako podneti predmeti, itd.?* Baza: Ukupna ciljna populacija građana i poslovnog sektora sa iskustvom u sudskim postupcima.

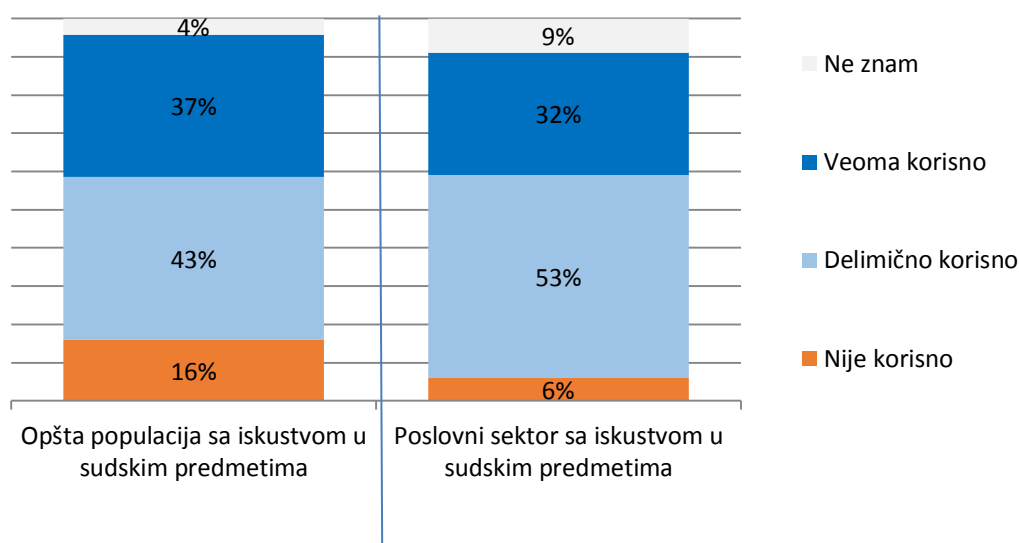
²⁴¹ Pitanje iz ankete: *Koje izvore informacije ste koristili za pronalaženje onoga što Vam je bilo potrebno u konkretnom slučaju?* Baza: građani i predstavnici poslovnog sektora sa iskustvom u sudskim postupcima.

347. Dostupnost sudskih informacija unaprijeđen je uvođenjem veb portala sudovi.me 2017. godine. Ovaj sajt je takođe razmotren u okviru poglavlja Upravljanje IKT. Portal pruža standardizovane informacije za svaki sud, uključujući informacije o statusu tekućih postupaka, kao i datume ročišta i odluke svakog suda.

5.3. Pristup alternativnom rješavanju sporova

348. Većina korisnika suda koji su upoznati sa postupkom posredovanja smatraju da je to koristan alat za stranke i da može da doprinese rješavanju spora.

Grafikon 105 – Ocjena korisnosti postupka posredovanja u rješavanju sporova, po mišljenju opšte populacije i predstavnika poslovnog sektora sa iskustvom u sudskim predmetima²⁴²



349. Osim pružanja nekog olakšanja od plaćanja sudskih taksi²⁴³ i proširenja opsega predmeta za koje je posredovanje pogodno, Zakon o posredovanju nije dao očekivani uticaj u pogledu broja predmeta upućenih na posredovanje. U 2015. godini, sudije su uputile samo 1,5 posto građanskih predmeta na posredovanje (odgovarajući broj nije bio lako dostupan za 2016. ili 2017. godinu). Kao procenat broja sudskih predmeta, upotreba posredovanja ostaje niska. Međutim, to je u skladu sa prosjekom EU, iako nije u skladu sa trenutnim evropskim trendovima za povećanje korišćenja posredovanja.²⁴⁴

350. Jedan od razloga za ograničeni uticaj Zakona o posredovanju može biti relativno niska naknada odobrena za posrednike. Vlada Crne Gore je usvojila uredbu o naknadi za posrednike; za

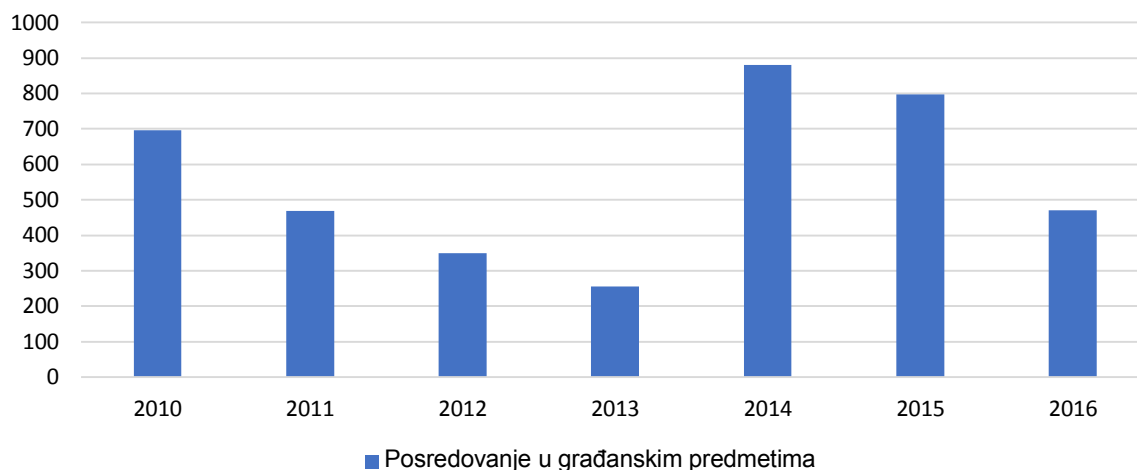
²⁴² Pitanje iz ankete: *Koliko je, po Vašem mišljenju, koristan postupak posredovanja strankama u sudskom postupku, tj. da li može da pomogne rješavanje spora u slučaju pravnih subjekata?* Baza: Opšta populacija i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima koji znaju šta je postupak posredovanja (14% građana i 32% predstavnika poslovnog sektora sa iskustvom u sudskim predmetima).

²⁴³ Za sudsku nagodbu se u Crnoj Gori obezbjeđuje polovina propisane takse, prema vrijednosti na osnovu oko koje su se strane dogovorile (polovina naknade iz Tarife 1).

²⁴⁴ „Oživljavanje direktive o posredovanju: procjena ograničenog uticaja njegove primjene i predlaganje mjera za povećanje broja posredovanja u EU“, Evropski parlament – Generalni direktora za interne politike, 2014, str. 1, *Sažetak*, dostupno: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493042/IPOL-JURI_ET\(2014\)493042_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493042/IPOL-JURI_ET(2014)493042_EN.pdf).

porodična i krivična pitanja to je 5 procenata od prosječnih crnogorskih primanja ili oko 25 evra.²⁴⁵ Drugi faktor koji ograničava upotrebu posredovanja može biti otpor sudija i advokata toj praksi, ali nema dostupnih podataka o tom pitanju.

Grafikon 106 – Broj građanskih predmeta u kojima je primijenjeno posredovanje u periodu od 2010-2016. godine



351. Prosječna stopa uspjeha posredovanja u periodu od 2014-2016. godine bila je 74 procenata u građanskim predmetima, a u krivičnim predmetima 95 procenata. Vrijednost uspješno riješenih građanskih sporova putem posredovanja iznosila je EUR 55 miliona. Posredovanje u krivičnim predmetima se koristi samo za krivična djela za koja je zapriječena novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina. To je jedna od mogućnosti koja proizilazi iz „principa oportuniteta“ u krivičnim predmetima.

352. Državne institucije nijesu koristile posredovanje. Prema Državnoj revizorskoj instituciji, od 2012. do 2015. godine, državi je naloženo da isplati ukupne troškove suda u iznosu od EUR 33 miliona u predmetima koje je država izgubila, mada nema podataka o broju predmeta koji su stvorili ove troškove. U 2016. godini nije bilo nijednog predmeta sa državom kao jednom od strana koja je upućena na posredovanje.

5.5. Geografski i fizički pristup pravosudnim uslugama

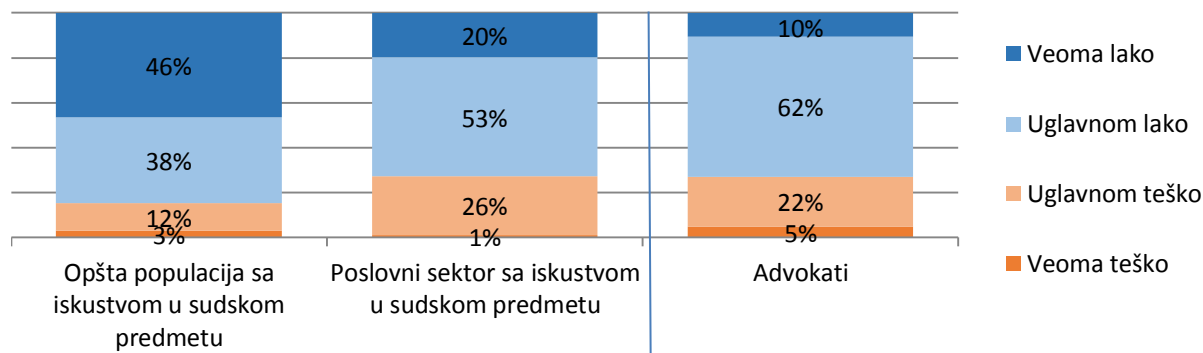
353. Geografske prepreke za pristup pravosuđu ne predstavljaju značajan problem u Crnoj Gori. Oko 79 procenata ispitanih građana i 89 procenata predstavnika poslovnog sektora ne smatraju udaljenost suda problematičnom.

354. Budući napori za unaprjeđenje fizičkog pristupa pravosudnim uslugama možda najbolje mogu biti riješeni korišćenjem online strategija, kao što su elektronsko podnošenje, ročišta koja se sprovode online, pa čak i online rješavanje sporova. Sa povećanjem proboja interneta, geografska udaljenost treba da postane manje relevantna, a advokati i korisnici suda, uključujući i one van Crne Gore, će očekivati da provode manje vremena u sudu za rješavanje rutinskih pitanja. Odgovarajući razvoj pojednostavljenih online procesa treba da donese niz sudskih usluga direktno kod korisnika.

²⁴⁵ Prosječna primanja 2016. godine su iznosila EUR 490, a 5% od prosječne zarade iznosi EUR 24,5. Uprava za statistiku Crne Gore, (MONSTAT): <http://www.monstat.org/cg/novosti.php?id=2049>.

355. Više od 80 procenata ispitanik korisnika suda navode da su se lako snašli u zgradi suda. Velika većina advokata – 72 procenata – smatra da je orijentacija po zgradi suda jednostavna za sve građane, bez obzira na njihovu starost, nivo obrazovanja, finansijski status, nacionalnost ili invaliditet.

Grafikon 107 – Ocjena jednostavnosti orijentacije u zgradama sudova po mišljenju opšte populacije, poslovnog sektora i advokata, na osnovu njihovog iskustva u sudskom predmetu²⁴⁶



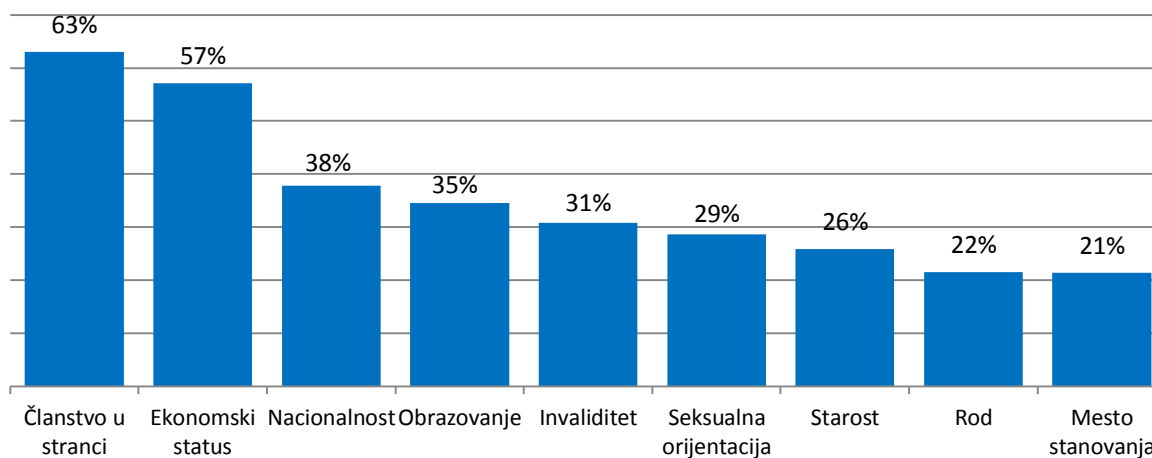
5.6. Jednakost pristupa za osjetljive grupe

356. Samo 37 procenata anketiranih građana smatraju da je pravosuđe jednako dostupno svim građanima, bez obzira na njihovu starost, socijalno-ekonomski status, nacionalnost, invaliditet, jezik i političku pripadnost.

357. Po mišljenju anketiranih građana, nejednak tretman pojedinaca je prvenstveno posljedica političke pripadnosti. Većina anketiranih građana smatraju da postoje razlike u tretiranju zbog ekonomskog statusa. Oko jedna trećina građana smatra da su nacionalnost, stepen obrazovanja, invaliditet i seksualna orijentacija uticali na to kako su pojedinci tretirani u sudu. Starost je spomenuta kao razlog za drugačiji tretman ko 26 procenata ispitanika, a 22 procenata pojedinačnih ispitanika navodi razlike koje se odnose na rodna pitanja.

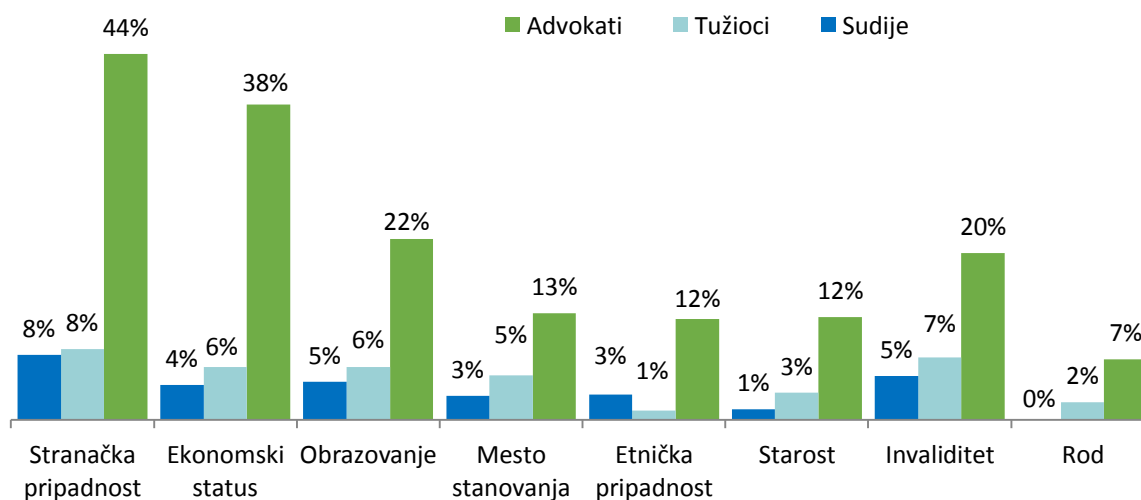
²⁴⁶ Pitanje iz ankete: *Opšta populacija, poslovni sektor: Iz iskustva sa ovim predmetom, koliko lako Vam je bilo da se snađete i krećete po zgradi suda? Advokati: koliko lako ili teško je bilo SVIM građanima, bez obzira na njihovu starost, nivo obrazovanja finansijski status, nacionalnost ili invaliditet da se snađu po zgradi suda?* Baza: Građani i poslovni sektor sa iskustvom u sudskim predmetima i advokati.

Grafikon 108 – Procenat opšte populacije koja smatra da pravosudni sistem ne tretira sve građane jednako, u zavisnosti od spiska karakteristika²⁴⁷



358. Značajno manji procenat sudija i tužilaca smatra da su određene kategorije građana tretirane drugačije. Međutim, oni ipak navode stranačku pripadnost kao glavni faktor nejednakog tretmana. Ukupno gledano, mišljenja advokata na temu nejednakosti tretmana su znatno bliža mišljenju opšte populacije nego stavovima pružalaca sudskih usluga.

Grafikon 109 – Procenat sudija, tužilaca i advokata koji smatraju da sudski sistem ne tretira sve građane jednako, u zavisnosti od spiska karakteristika²⁴⁸



359. Članovi poslovnog sektora takođe smatraju da svi građani i pravni subjekti nemaju isti tretman. Prema riječima 58 posto predstavnika poslovnog sektora, način na koji će sistem tretirati ekonomska preduzeća zavisi od vlasničke strukture preduzeća. Četrdeset šest procenata smatra da je tretman zavisio od veličine preduzeća. Dodatnih 36 procenata smatra da je njihov tretman zavisio

²⁴⁷ Pitanje iz ankete: *Da li, po Vašem mišljenju, pravosudni sistem Crne Gore tretira sve građane jednako bez obzira na njihov ...*) Baza: Opšta populacija, ukupna ciljna populacija građana.

²⁴⁸ Pitanje iz ankete: *Da li, po Vašem mišljenju, pravosudni sistem Crne Gore tretira sve građane jednako bez obzira na njihov ...* Baza: Sudije, tužioci i advokati, ukupna ciljna populacija.

od vrste ekonomske aktivnosti, dok je 30 procenata navelo geografsku lokaciju kao faktor (tj. opština u kojoj se nalazi preduzeće).

360. Prema nedavno sprovedenom istraživanju Svjetske banke o LGBTI osobama na Zapadnom Balkanu, uključujući Crnu Goru, 32 procenata LGBTI ispitanika navode da su bili žrtve nasilja u poslednjih pet godina, ali svega 17 procenata je prijavilo svoj slučaj policiji. Ispitanici kao razloge neprijavlivanja nasilja najčešće navode uvjerenje da policija neće učiniti ili ne može učiniti ništa u vezi s incidentom, strahuju da će se počinitelj svetiti i plaše se homofobičnih ili transfobičnih reakcija policije.

5.6. Pristup žrtvama

361. Postoji jasan i snažan fokus na pristup informacijama u Direktivi EU o podršci žrtvama.²⁴⁹ Direktivom su uspostavljeni zahtjevi u vezi sa informacijama koje se moraju pružiti i osnovni okvir za njihovu dostupnost.²⁵⁰

362. Postojeće usluge u Crnoj Gori bile su nedovoljne za ostvarivanje nacionalnog sistema generičke podrške žrtvama koju propisuje Direktiva EU. Državne institucije pružaju usluge podrške, kao i NVO. Međutim, usluge koje država pruža su ograničene, a nedostatak formalnog državnog sistema upućivanja za organizacije koje pružaju podršku žrtvama takođe je smanjio pristup žrtava pomoći.

363. ZKP reguliše zaštitu žrtava odredbama koje se odnose na zaštićene svjedoke.²⁵¹ Pravo žrtve da izbjegne kontakt sa počiniocem do neke mjere je regulisano pravilima ZKP-a koja se odnose na zaštićene svjedoke.

364. Državne službe su fokusirane na pomoć tokom krivičnog postupka i prevashodno pružaju informacije tako da ne dopiru do žrtava koje nijesu prijavile zločin ili čija je prijava odbačena. ZKP²⁵² je uspostavio neki pristup informacijama za žrtve, ali samo u njihovoj ulozi svjedoka. Iako ovo pokriva većinu žrtava u krivičnom postupku, ono isključuje žrtve koje nisu pozvane kao svjedoci ili koje se ne smatraju mogućim svjedocima. Državne službe ne pružaju žrtvama u ovim kategorijama bilo kakvu formalnu pomoć. Ispitanici koji su intervjuisani za FA navode da u praksi sljedeće informacije nijesu prenesene žrtvama: pismena potvrda krivične prijave koju je podnijela žrtva; informacije o tome kako da dobiju informacije o rezultatima bilo kakve istrage i suđenja; informacije o puštanju ili bjekstvu osumnjičenog i kontakt informacije za relevantne institucije.

365. Rezultati EU anketa²⁵³ **pokazuju da postoji potreba da se poboljša svijest o pravima i izvještavanje o nasilju i diskriminaciji za LGBT stanovništvo.** Rezultati ankete pokazuju veoma visoke stope neprijavlivanja kod ispitanika koji su se osjećali lično diskriminisanima ili koji su rekli da su žrtve nasilja ili uznemiravanja. Najčešći razlozi za neprijavlivanje slučajeva diskriminacije bili su uvjerenje da se „ništa neće promieniti“, kao i nedostatak znanja o tome kako i gde prijaviti incident ili

²⁴⁹ 2012/29/EU.

²⁵⁰ Države članice moraju najmanje da obezbijede proaktivno pružanje informacija kada organi prvi put postanu svjesni žrtve (član 4 Direktive). Ove informacije se generalno odnose na prava žrtava i dostupne usluge. Pored toga, žrtve moraju da dobiju pisanu potvrdu o podnošenju prijave, na njihovom jeziku gde je to potrebno (član 5 Direktive).

²⁵¹ Članovi 121-124 ZKP.

²⁵² Poglavlje V Zakona o krivičnom postupku, Službeni list br. 57/2009, 49/2010, 47/2014, 2/2015, 35/2015 i 58/2015.

²⁵³ Anketa EU o LGBT – Evropska anketa o lezbejkama, gej muškarcima, biseksualnim i transrodnim osobama – Ukratko o rezultatima, Agencija Evropske unije za osnovna prava, 2013.

strah od homofobne ili transfobične reakcije policije. Imajući u vidu problem neprijavlivanja i usredsređivanja državne podrške žrtvama samo na one žrtve koje su prijavile zločin, postoji potreba za podsticanjem prijavljivanja zločina iz mržnje.

5.7. Preporuke

366. 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 ocjene 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 izveštaje o njima kao kriterijume za razmatranje u ocjeni učinka osobe koja popunjava dodijelenu poziciju. Revizija učinka treba da uključuje redovno zakazane i statistički validne slučajne uzorke funkcije unošenja podataka. (SS – srednjoročno i dugoročno)
- ✓ Objaviti izveštaje godišnjih revizija učinka na veb stranici SS u roku od tri mjeseca 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 dugoročnog)
- ✓ 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).

367. 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 ocjeni 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 ih Crne Gore i CEPEJ-a, CCBE ili drugih međunarodnih i regionalnih organizacija sa uporednim iskustvom i razumevanjem besplatne pravne pomoći. (SS – kratkoročno)

368. 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 se djelotvornije zastupaju i sudovima da procesuiraju predmete koji uključuju stranke koje se samostalno zastupaju efikasnije.

- ✓ 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 uvek treba da budu lako dostupne u svakom sudu i na veb stranici svakog suda. Poštovanje ovih zahteva treba da bude jedna od stavki revizije učinka sudova opisane u preporukama poglavlja Efikasnost. (MP, SS – srednjoročno)
- ✓ Razviti pakete informacija za svedoke 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 na 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 konsolidovane zakone *online*. (Skupština, Službeni list – srednjoročno)
- ✓ Kao što je dalje razmatrano u poglavlju o Upravljanju IKT, razviti i primeniti zajedničke standarde za prenošenje odluka o žalbi u javni veb servis koji se može pretraživati. (MP, Vrhovni sud – srednjoročno)

369. 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 koliko bi predstavljanje predmeta pred sudijom bilo. 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 i vrstu predmeta. (MP – kratkoročno)
- ✓ Poboljšati sprovođenje Zakona o posredovanju pružanjem više informacija strankama, stvaranjem podsticaja za korisnike suda i praktičare da izaberu posredovanje, ohrabriranjem sudija da upućuju stranke na posredovanje i praćenjem rezultata kroz:
 - Razvijanje samovrednovanja posredovanja kako bi se dopunjavale informacije dobijene od advokata od 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 dostupno posredovanju u njihovim predmetima i pružaju informacije o korisnika i vjerovatnim troškovima posredovanja. Obavještenja 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 i registra licenciranih posrednika. (MP – kratkoročno)

370. Razviti i sprovesti politike za poboljšanje postupanja sa osjetljivim grupama (tj. žene, deca, manjine, lica sa etničkim poreklom, Romi, LGBTI, imigranti) i žrtvama kroz:

- ✓ Sprovođenje nasumičnih, ali statistički validnih anketa i/ili strukturiranih intervjua 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 rješavanje. 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 primercima 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 deo 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 delovima zemlje. (Vrhovni sud, Vrhovno DT, sudovi i DT – kratkoročno i kontinuirano)

6. UPRAVLJANJE FINANSIJSKIM RESURSIMA

Opšti nalazi

371. 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 na sam vrh zemalja, prema izveštaju 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 pokreće pitanje da li je tako visoka potrošnja opravdana i odgovarajuća u srednjem i dužem roku kao mjera pristupačnosti.

372. 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.

373. 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 cijelog sudskog i tužilačkog sistema.

374. Obuhvat informacionog sistema finansijskog upravljanja (FMIS) je ograničen 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.

375. Postoji značajan operativni rizik kako u pripremanju budžeta tako i u izvršenju u sudskom i tužilačkom sistemu. Cjelokupna razmena 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.

376. Činjenica da sudovi i DT nijesu integrisani u FMIS (SAP²⁵⁴) 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).

377. 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.

378. 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 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.

379. 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 deo nepotrebnih troškova: naknade izvršitelja, naknade advokata, centralna banka i kamate. Grupa 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 srazmeran uticaj na iznos zaostalih obaveza u pravosudnom sistemu, koje se iz godine u godinu naglo povećavaju.

6.1. Pregled upravljanja rashodima

380. Ovo poglavlje daje analitički uvid u izvršenje budžeta crnogorskog pravosudnog sistema sa posebnim fokusom na sudove i DT. Analizirani funkcionalni aspekti uključuju pripremanje budžeta, budžetski nivoi i izvori, budžetsku strukturu kao i djelotvornost izvršenja budžeta. Ako nije drugačije navedeno, svi podaci korišćeni u ovom poglavlju dobijeni su od Ministarstva pravde, Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta.

381. Finansijsko upravljanje u pravosudnim institucijama Crne Gore regulisano je prvenstveno Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (ZBFO) i godišnjim zakonima o budžetu. Ostali važni

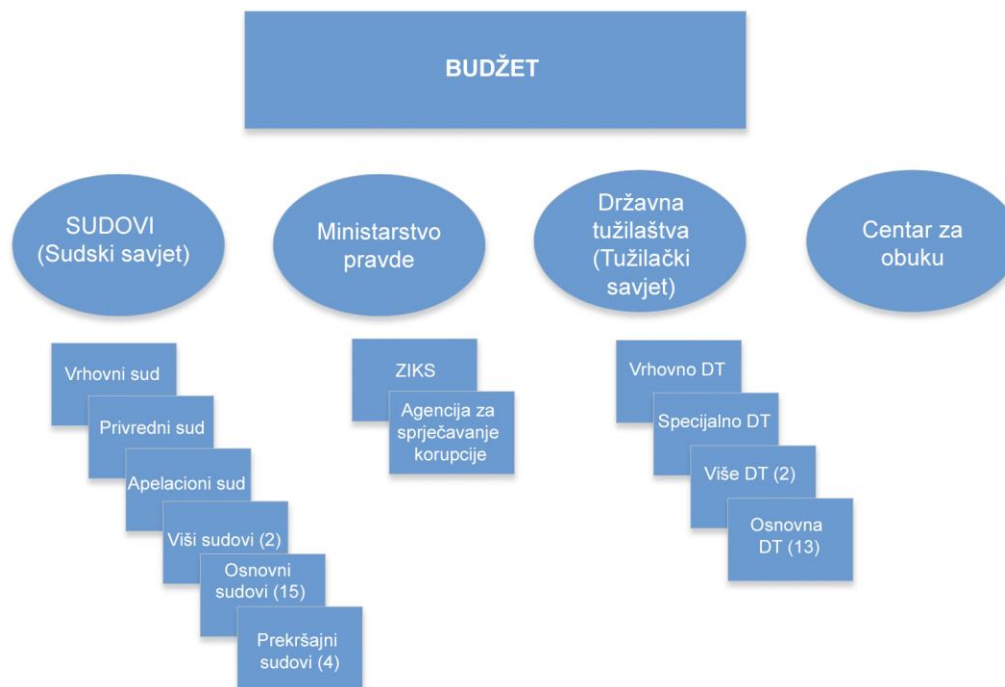
²⁵⁴ SAP je sistem koji funkcioniše kao FMIS. FMIS se navodi kao SAP u ostatku ove analize.

propisi uključuju Instrukcije o funkcionisanju državnog Trezora i Pravilnik o kontnom okviru. ZBFO pravi razliku između statusa nezavisnih potrošačkih jedinica i podređenih potrošačkih jedinica.

382. Budžet pravosudnog sistema je trenutno podijeljen na četiri dijela kojima upravljaju MP, Sudski savjet, Tužilački savjet i Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Zakon o budžetu iz 2016. godine uvodi dvije važne promjene: i) Centar za obuku postao je nezavisna potrošačka jedinica (prethodno je bio podređena jedinica u okviru Sudskog savjeta) i ii) prekršajni sudovi su postali podređene jedinice Sudskog savjeta. Na osnovu Zakona o budžetu iz 2016. godine, sudovi i DT su podređene potrošačke jedinice bez budžetske autonomije. Grafikon 110 ispod prikazuje trenutnu organizacionu strukturu sistema finansijskog upravljanja u pravosuđu.

383. Budžetski korisnici prvog reda izvršavaju budžet direktno preko kompjuterizovanog sistema (SAP), dok njihovi podređeni korisnici moraju da podnesu zahtjeve za plaćanje odgovarajućim korisnicima prvog reda. Spisak institucija koje imaju direktan pristup SAP-u ograničena je na MP, SS, TS i Centar za obuku. Sistem obezbjeđuje dovoljan stepen decentralizacije za izvršenje budžeta, mada se sva plaćanja vrše sa jednog računa kojim upravlja Ministarstvo finansija u ime svih budžetskih subjekata. Ovaj račun je deo Konsolidovanog računa trezora, koji objedinjuje gotovinske rezerve svih državnih institucija, osim za određeni nivo operativnog stanja gotovine. Ostali budžetski korisnici (koji nisu korisnici prvog reda), uključujući sudove i DT, izvršavaju svoje budžete iz zajedničkih budžetskih sredstava kojima upravljaju nadređeni budžetski korisnici prvog reda. Sudovi i DT nemaju svoje račune, a njihove fakture se plaćaju sa Konsolidovanog računa trezora u Centralnoj banci Crne Gore.

Grafikon 110 – Budžetski institucionalni okvir pravosudnog sistema Crne Gore



384. Komunikacija između korisnika prvog reda i njihovih podređenih korisnika vrši se kroz različite nivoe automatizacije. Sudovi svoje finansijske zahtjeve šalju putem veb-računovodstvenog

softvera. Ovaj softver omogućava sudovima da generišu svoje zahtjeve za plaćanje, a zatim ih SS objedinjuje, ručno ih prenosi u SAP i šalje na obradu/plaćanje MF/Trezoru. Ovaj softver je prvenstveno računovodstvena platforma koja omogućuje sudovima da evidentiraju svoje obaveze na osnovu faktura u trenutku prijeman. DT nemaju nikakav oblik elektronske komunikacije sa TS. Kada fakture dođu do DT i prođu neformalne provjere, one se fizički šalju Sekretarijatu TS, koji koristi SAP za dodatnu računovodstvenu obradu i plaćanje. Situacija DT, a naročito njihovo oslanjanje na fizičku poštu, predstavlja ogroman operativni rizik koji može ozbiljno ugroziti pružanje usluga. U najgorem slučaju, ova situacija može da dovede do grešaka koje dovode do parnice zbog neizmirenih računa ili netačnog finansijskog izveštavanja.

385. Iako je SAP umjereno efikasan kao platforma za izvršenje budžeta, on ne pruža operativnu kontrolu nad finansijskim obavezama. To je posljedica nedostatka interoperabilnosti između softvera za izvršenje budžeta i računovodstvo. Ažurirani podaci računovodstvenog softvera o finansijskim obavezama se ne dijele sa SAP-om te stoga nijesu vidljivi budžetskoj administraciji. Ovo je problematično ne samo za izvršenje budžeta, već i iz perspektive pripremanja budžeta. Uprkos povećanoj pažnji pitanju docnji, još veća zabrinutost predstavlja nivo dospjelih potraživanja koja se naplaćuju kroz prinudnu naplatu kao posljedica neadekvatnih proceduralnih i komunikacijskih aranžmana. Ovo pitanje je dodatno razmotreno u odjeljku o Djelotvornosti izvršenja budžeta.

386. Bruto rashodi pravosudnog sistema ubrzano su rasli u periodu od 2014. do 2017. godine. Tabela 16 ispod prikazuje nivo rashoda u ovom periodu, dok Grafikon 111 i Grafikon 112 prikazuju raspodjelu između budžeta sudstva i tužilaštva po institucijama. Kao što je prikazano u Tabela 16, ukupni rashodi su se povećali za oko 28 procenata od 2014. do 2017. godine. Veći dio povećanja nastao je u sudstvu. Najznačajniji porast zabilježen je 2016. godine kada je ukupan budžet porastao za 5,78 miliona eura, kao posljedica jednokratne intervencije kapitalnih troškova u iznosu od 1,89 miliona za kupovinu zgrade Upravnog suda. Većina preostalog povećanja nastala je zbog povećanja mase zarada u sudovima 2016. godine. S obzirom na infrastrukturne potrebe čitavog pravosudnog sistema i relativnu nepovratnost sadašnjeg nivoa plata, razumno je očekivati da će se ovi nivoi izdataka nastaviti ili čak povećati u budućnosti.

Tabela 16 –Ukupni troškovi crnogorskog pravosudnog sistema (2014-2017), u EUR²⁵⁵

	2014.	2015.	2016.	2017.
Sudovi	22,766,531	25,097,185	30,889,912	28,742,952
Državna tužilaštva	5,612,226	6,472,021	8,504,470	8,471,899
Centar za obuku	42,464	152,966	225,602	334,675 ¹
Ministarstvo pravde	10,603,113	10,535,444	10,583,284	10,472,565
Ukupno	39,024,335	42,257,616	50,203,268	50,439,091

¹Procena na osnovu prethodnih godina

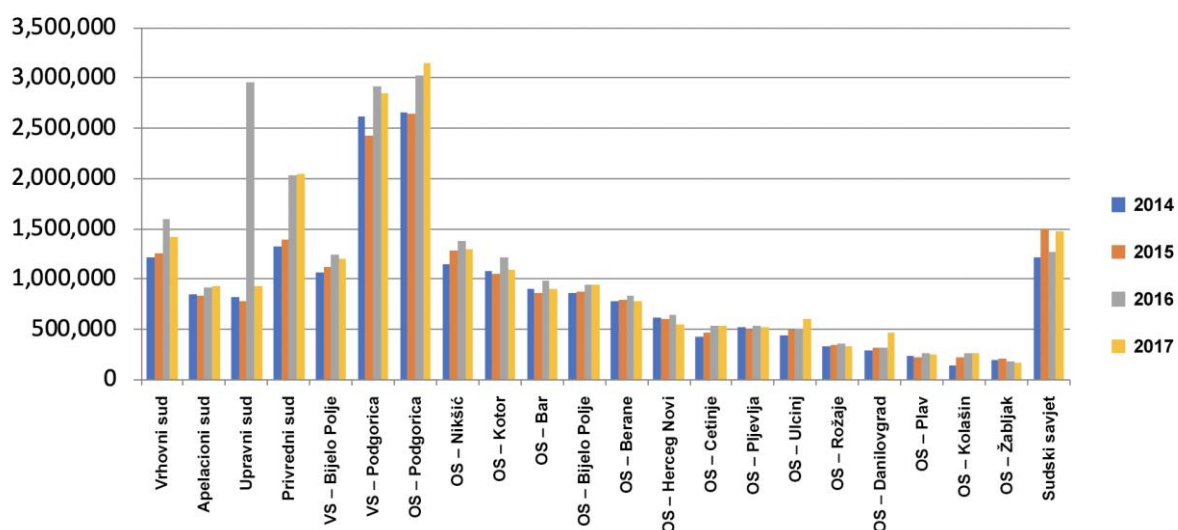
Izvor: Podaci MF i proračuni zaposlenih Svjetske banke

387. Povećanje rashoda bilo je ravnomjerno raspoređeno po sudovima i DT. Osim velikog jednokratnog skoka za Upravni sud u 2016. godini, trendovi ukupnih rashoda bili su slični za sve sudove. Nekoliko izuzetaka bili su Privredni sud i Viši sud u Podgorici. Dok je Privredni sud imao operativne troškove veće od uobičajenih od skoro 0,5 miliona evra, Viši sud je zabilježio

²⁵⁵ Podaci ne uključuju prekršajne sudove koji su 2016. godine počeli sa radom kao nezavisne institucije.

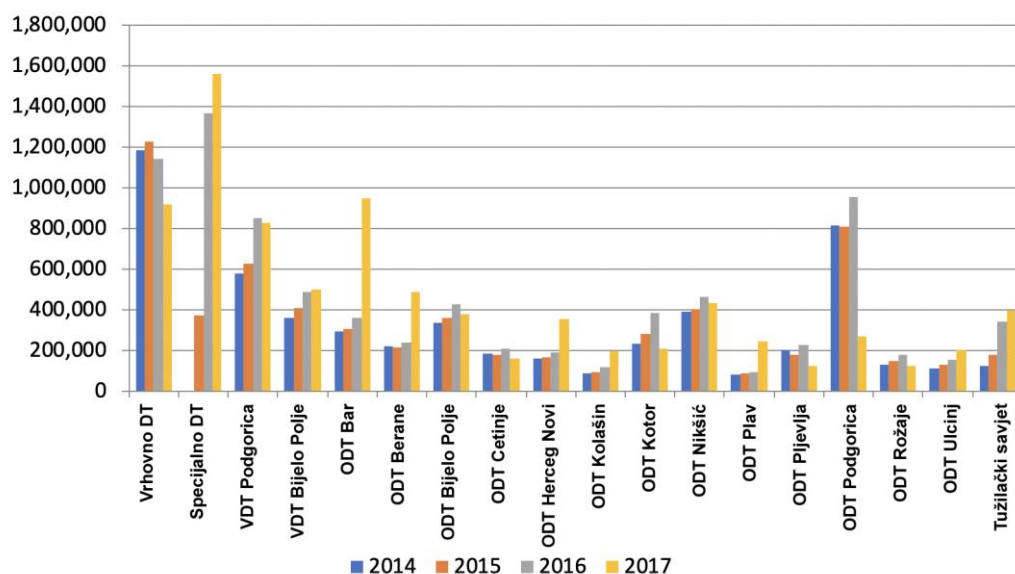
nesrazmjerni rast plata zbog povećanja broja zaposlenih. U slučaju DT, jedini izuzetak je bilo Specijalno DT koje je otvoreno 2015. godine, ali nije počelo sa radom u punom kapacitetu do 2016. godine. Ukupni rashodi Specijalnog DT su nastavili sa rastom u 2017. godini i ovo tužilaštvo je do sada najveći potrošač među jedinicama tužilačkog sistema. Ovakva situacija je vjerovatno predividiva zbog prirode predmeta kojima se bavi Specijalno DT. Konačno, promene u broju zaposlenih su jedan od razloga drastične varijacije potrošnje Višeg suda u Podgorici.

Grafikon 111 – Ukupni rashodi institucija sudskog sistema (2014-2017), u EUR



Izvor: Podaci Sudskog savjeta i proračuni zaposlenih Svjetske banke

Grafikon 112 – Ukupni rashodi tužilačkog sistema po institucijama (2014-2017), u EUR



Izvor: Podaci Tužilačkog savjeta i proračuni zaposlenih Svjetske banke

6.2. Delotvornost formulacije budžeta

388. Formulacija budžeta pravosudnog sistema vrši se u skladu sa budžetskim kalendarom propisanim ZBFO. Osnova procesa pripreme je Fiskalna strategija koju je izradilo Ministarstvo finansija i koja raspravlja o ukupnom makrofiskalnom okviru, a takođe sadrži i smjernice o politikama u skladu sa kojima MF definiše obavezne ukupne limite potrošnje. Limiti su takođe određeni na nivou primarnih potrošačkih jedinica i jedine dve kategorije su troškovi plata i troškovi koji se ne odnose na plate (tj. ograničenje za tekuće izdatke koji nisu plate je jedini limit). To znači da za sudove, na primer, Sudski savjet kao administrativni rukovodilac potrošačke jedinice „Sudovi“ dobija gornju granicu za čitav sudski sistem. Sudski savjet je takođe zadužen da uskladi nacrt budžeta sudova sa tim ograničenjima. Tužilački savjet igra sličnu ulogu za tužilački sistem.

389. Budžeti se formulišu na nivou pojedinačnih institucija (sudovi i DT), a zatim se šalju odgovarajućem Savjetu u unaprijed definisanom formatu. Format je dizajniran u tabeli sa odvojenim tabelama za plate i rashode povezane sa platama i drugoj za „ostale tekuće rashode“ sa potrebnim narativnim obrazloženjem za tražene iznose.

390. Budžeti se pripremaju na godišnjem nivou i u velikoj meri se oslanjaju na izvršenje budžeta iz prethodne godine. Savjeti združuju budžetske zahtjeve njihovih korisnika i prilagođavaju ih ukupnim ograničenjima koja utvrđuje MF. Ovakvu praksu primjenjuje i TS. Međutim, počevši od 2016. godine, SS je prepustio MF da odlučuje o pojedinačnim aproprijacijama koja moraju da budu smanjene kako bi se budžet uklopio u definisanu gornju granicu. Ostaje nejasno koji kriterijumi se koriste za postizanje konačnih budžetskih izdvajanja za institucije sudskog i tužilačkog sistema.

391. Proces pripreme budžeta ne odgovara nijednoj analizi efikasnosti pravosuđa, a slična je situacija i u ostalim djelovima javnog sektora. Ne postoji čak ni opšti napor da se efikasnost pružanja usluga poveže sa finansijskim rezultatima sudova. Kako postoje obe vrste izvještaja i objavljuju se redovno, povezivanje jedno i drugog bilo bi korisna polazna tačka u definisanju okvira za budžetiranje na osnovu rezultata. To bi dopunilo napore programskog budžetiranja MF. Uvođenje standardizovanog pristupa zasnovanog na strukturisanju analizi broja predmeta i djelotvornosti usluga bi donijelo više odgovornosti i finansijske discipline, istovremeno uklanjajući anomalije poput velike varijacije troškova po aktivnom predmetu u sudovima i DT istog nivoa. O tim razlikama je detaljno diskutovano u odeljku 7.6. ispod.

392. Priprema kapitalnog budžeta vrši se u posebnoj propisanoj proceduri Odlukom o izradi kapitalnog budžeta. Ova procedura zahtijeva od budžetskih korisnika da saopšte svoje potrebe za kapitalnim rashodima MF, koje prikuplja zahtjeve i izrađuje zajednički predlog. Predlog se podnosi odboru kojim predsjedava predsjednik Vlade, koji utvrđuje konačan spisak prioriteta za određenu budžetsku godinu.

Tabela 17 – Odobreni u odnosu na zahtijevani budžet sudskog sistema (2014-2016), u EUR

	2014.*			2015.			2016.		
	Odobreni budžet	Zahtijeva na sredstva	Razlika (%)	Odobreni budžet	Zahtijevana sredstva	Razlika (%)	Odobreni budžet	Zahtijevana sredstva	Razlika (%)
Sudski savjet	675,600.72	1,800,920.76	-62.5%	715,382.63	1,904,521.75	-62.4%	750,331.30	1,998,322.21	-57.2%
Bruto zarade	278,265.72	445,701.48	-37.6%	289,265.63	451,227.15	-35.9%	362,554.80	531,861.53	-31.8%
Ostali lični rashodi	140,000.00	449,047.08	-68.8%	143,000.00	358,672.60	-60.1%	51,000.00	437,762.88	-88.3%
Materijalni troškovi	17,800.00	39,522.00	-55.0%	18,800.00	23,522.00	-20.1%	23,895.00	42,700.00	-44.0%
Usluge	77,035.00	407,250.12	-81.1%	72,817.00	217,100.00	-66.5%	84,192.50	182,500.00	-53.9%
Tekuće održavanje	110,000.00	367,400.04	-70.1%	30,000.00	250,000.00	-88.0%	30,000.00	114,260.00	-73.7%
Kapitalni rashodi	0.00	0.00	n/a	0.00	0.00	n/a	10,000.00	114,000.00	-91.2%
Sudovi	10,146,655.82	11,356,562.88	-11.3%	9,845,309.32	11,353,904.58	-13.3%	10,994,794.31	14,003,702.86	-21.5%
Bruto zarade	6,795,554.82	7,094,965.68	-4.2%	6,795,554.82	7,500,090.38	-9.4%	8,164,259.88	8,654,416.84	-5.7%
Ostali lični rashodi	126,100.00	413,424.60	-69.5%	136,100.00	189,964.20	-28.4%	164,548.77	472,670.54	-65.2%
Materijalni troškovi	16,000.00	44,400.00	-64.0%	16,000.00	44,400.00	-64.0%	16,000.00	36,733.86	-56.4%
Usluge	1,090,000.00	2,017,600.08	-46.0%	1,842,653.50	2,504,450.00	-26.4%	1,402,804.43	3,047,201.31	-54.0%
Ostali rashodi	2,041,924.00	1,786,172.52	14.3%	1,055,000.00	1,115,000.00	-5.4%	1,247,180.23	1,292,680.31	-3.5%
Kapitalni rashodi	0.00	0.00	0.0%	0.00	0.00	n/a	0.00	500,000.00	-100.0%
Administracija	9,761,660.14	12,413,224.08	-21.4%	10,061,856.11	13,183,214.21	-23.7%	11,004,675.63	15,155,710.21	-27.4%
Bruto zarade	7,644,555.74	7,896,621.84	-3.2%	7,644,555.74	7,837,531.98	-2.5%	8,337,950.28	10,121,255.37	-17.6%
Ostali lični rashodi	30,000.00	210,151.32	-85.7%	44,000.00	293,439.28	-85.0%	118,809.35	675,534.39	-82.4%
Materijalni troškovi	689,000.00	850,599.96	-19.0%	636,049.25	904,060.00	-29.6%	620,280.00	1,155,497.28	-46.3%
Usluge	837,800.00	961,320.00	-12.8%	741,037.89	958,639.95	-22.7%	745,256.72	907,905.74	-17.9%
Tekuće održavanje	80,000.00	246,720.00	-67.6%	60,000.00	262,690.00	-77.2%	80,000.00	182,956.86	-56.3%
Zakup	202,304.40	251,520.00	-19.6%	194,212.23	313,713.00	-38.1%	239,704.70	268,632.28	-10.8%
Ostali rashodi	220,000.00	385,200.00	-42.9%	235,000.00	402,140.00	-41.6%	312,674.58	454,342.59	-31.2%
Kapitalni rashodi	58,000.00	1,611,090.96	-96.4%	507,000.00	2,211,000.00	-30.8%	550,000.00	1,389,585.70	-60.4%

Izvor: Podaci Sudskog savjeta i proračni zaposlenih Svjetske banke

*Podaci za 2014. godinu za Sudski savjet uključuju budžet Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu

393. Zbirni budžetski zahtjevi su uglavnom bili mnogo veći od odobrenog budžeta

394. ²⁵⁶ iznad prikazuje razliku između odobrenih i zahtijevanih budžetskih stavki sudova. Kao što je prikazano, najveće odstupanje bilo je u kategoriji „ostali lični rashodi“ koja je obuhvatala stavke kao što su prevoz, smještaj i otpremnine. Prosječna razlika za ovu kategoriju bila je 78,6 procenata. Najveća razlika u smislu obima odobrenih sredstava u poređenju sa zahtijevanim uočena je u kapitalnim rashodima, gdje je kumulativna razlika za tri posmatrane godine iznosila više od 4 miliona evra. Očekivano, najmanja odstupanja bila su između odobrene i zahtijevane mase zarada.

6.2.1. Nivo i izvori budžeta

395. Kada se pravosudni rashodi porede sa brojem stanovnika (tj. po glavi stanovnika), poređenje Crne Gore sa drugim državama EU stavlja Crnu Goru blizu srednje vrednosti. ²⁵⁷ Crna Gora je 2014. godine na sudski sistem potrošila oko 42 evra po stanovniku, dok je srednja vrednost 45 evra. Zemlje sa najnižim rashodima po glavi stanovnika među državama članicama EU bile su Bugarska, sa 35 evra, i Rumunija sa 32 evra. One sa najvišim izdacima uključuju Austriju sa 96 evra i Holandiju sa 122 evra.

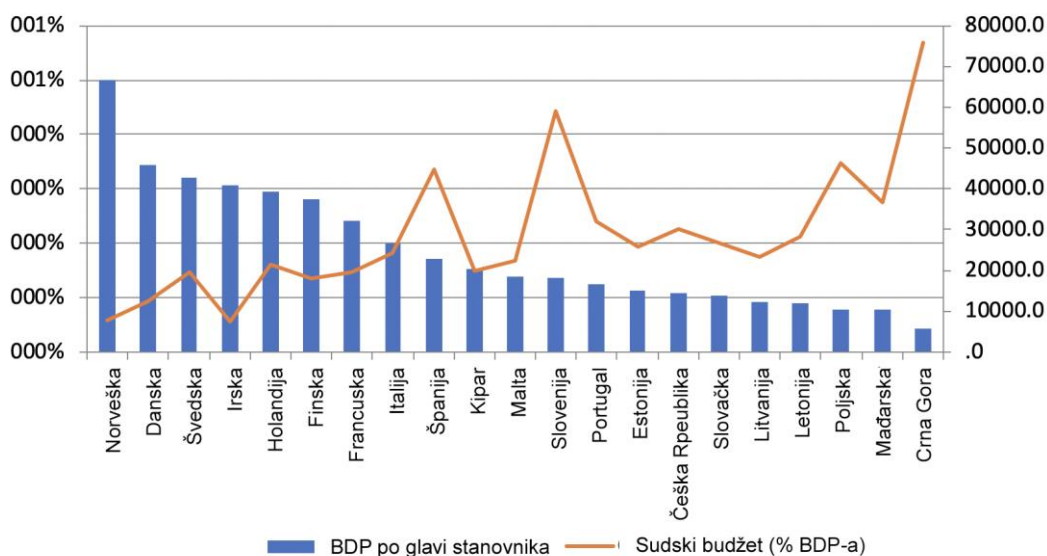
396. Mjereno udjelom u BDP-u, Crna Gora je imala mnogo veće pravosudne rashode od bilo koje zemlje EU. Njen sudski budžet u 2014. godini bio je ekvivalentan 0,57 procenata BDP-a. U kombinaciji sa 0,17 procenata potrošenih na tužilačku službu, ovo je donijelo ukupno 0,74 procenata BDP-a. Jednostavan prosjek u zemljama EU bio je 0,26 procenata, dok je ponderisani prosjek iznosio 0,24 procenata. Međutim, poređenje među regionalnim sličnim zemljama prikazuje nešto drugačiju sliku. Bosna i Hercegovina je bila na vrhu sa 0,77 procenata BDP-a za sudske rashode, dok je Srbija imala treće najveće rashode sa 0,58 procenata BDP-a potrošenih na sudove i tužilaštva.

397. Crna Gora takođe zauzima visoko mjesto među uporednim zemljama EU, kada se poredi udio sudstva i tužilaštva kao udeo u BDP-u sa bogatstvom zemalja, mjereno BDP-om po glavi stanovnika. Kao što je prikazano na Tabela 17. Grafikon113 ispod, jedina zemlja koja se u poređenju približava Crnoj Gori je Poljska; ali čak i njenin rashodi na sudove iznose oko polovine crnogorskih 0,57 procenata. Koristeći isto poređenje za DT, Grafikon 114 pokazuje slične rezultate. Među regionalnim zemljama, Crna Gora ima druge najveće sudske rashode kao udio u BDP-u, ali zauzima četvrto mjesto u BDP-u po glavi stanovnika. Među zemljama iz regiona koje su članice EU, sve tri zemlje (tj. Hrvatska, Bugarska i Rumunija) imaju slične sudske budžete kao udio u BDP-u (oko 0,35 procenata) u poređenju sa 0,57 u Crnoj Gori, ali daleko veće iznose kao udio u BDP-u po glavi stanovnika.

²⁵⁶ Tabela je organizovana u skladu sa odgovarajućim budžetskim cjelinama iz Zakona o budžetu. Rashodi budžeta su podijeljeni između cjeline „Sudovi“ i „Administracija“.

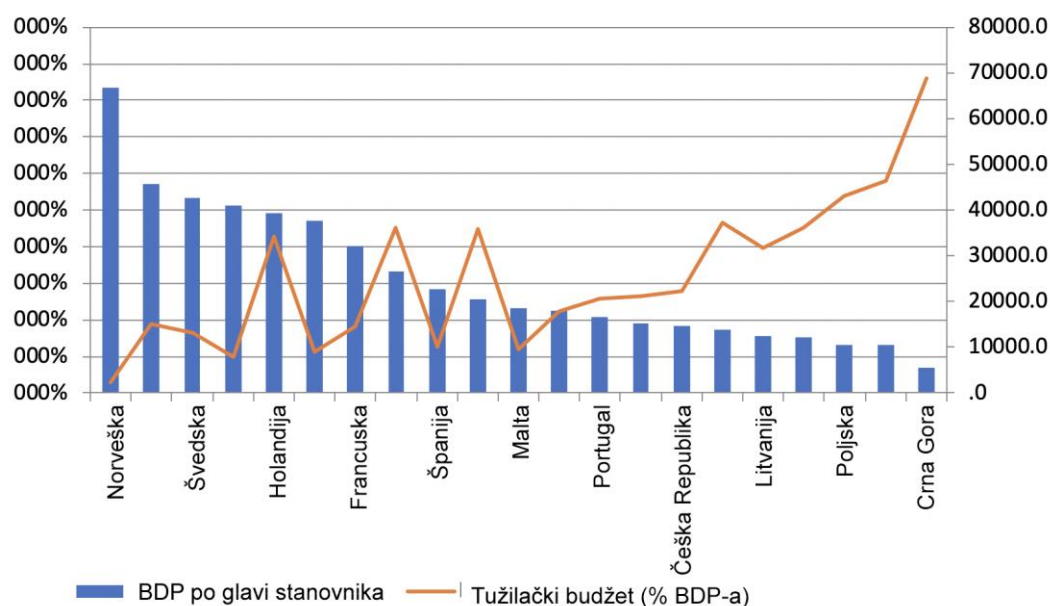
²⁵⁷ Analiza referentne vrijednosti vrši se korišćenjem podataka iz posljednjeg dostupnog Izvještaja CEPEJ-a o evropskim pravosudnim sistemima, efikasnosti i kvalitetu pravde koji je objavljen 2016. godine i sadrži podatke iz 2014. godine.

Grafikon 113 – Sudski budžet kao udio u BDP-u u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Crna Gora i EU, 2014. god.



Izvor: Evropski pravosudni sistemi, efikasnost i kvalitet pravde (CEPEJ, 2016.) i proračuni zaposlenih Svjetske banke

Grafikon 114 – Tužilački budžet kao udeo u BDP-u u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Crna Gora i EU, 2014.

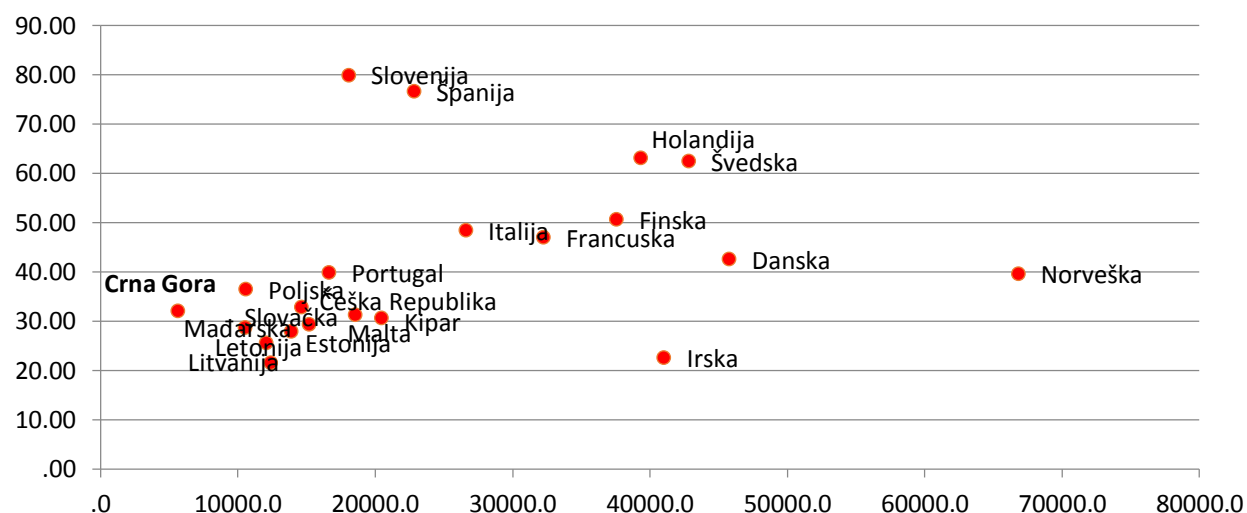


Izvor: Evropski pravosudni sistemi, efikasnost i kvalitet pravde (CEPEJ, 2016.) i proračuni zaposlenih Svjetske banke

398. Pravosudni rashodi Crne Gore su visoki, na osnovu poređenja rashoda po glavi stanovnika sa pristupačnošću prema BDP-u po glavi stanovnika. Kao što je prikazano u Grafikonima Grafikon 115 i Grafikon 116 ispod, većina zemalja EU koja bi mogla da priušti veću potrošnju na ove sisteme održava svoje rashode na umjerenom nivou u poređenju sa Crnom Gorom. Na primjer, zemlje sa znatno većim BDP-om po glavi stanovnika (npr. Češka Republika, Poljska, Slovačka) troše nešto

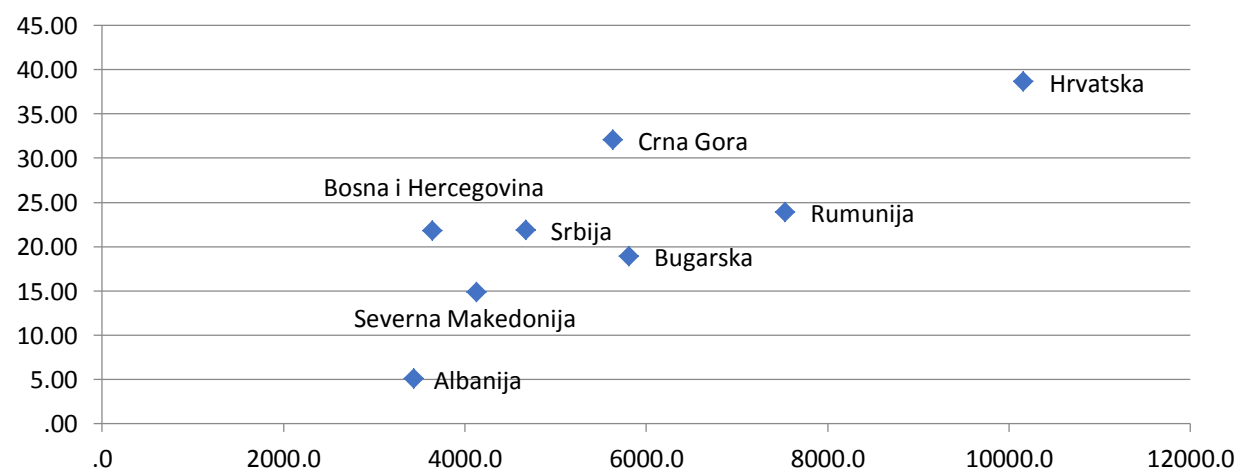
manje po glavi stanovnika na svoje sudove. U regionu samo Bosna i Hercegovina je uskladila svoje troškove i bogatstvo u istoj srazmjeri kao Crna Gora. Grafikon 115 i Grafikon 116 prikazuju rashode na tužilačku službu po glavi stanovnika u odnosu na BDP po glavi stanovnika; sa izuzetkom Bugarske gde su rashodi za tužilaštva po glavi stanovnika relativni niži u poređenju sa BDP-om po glavi stanovnika.

Grafikon 115 – Sudski budžet po glavi stanovnika u odnosu na BDP po glavi stanovnika, oba izražena u eurima, Crna Gora i EU, 2014.



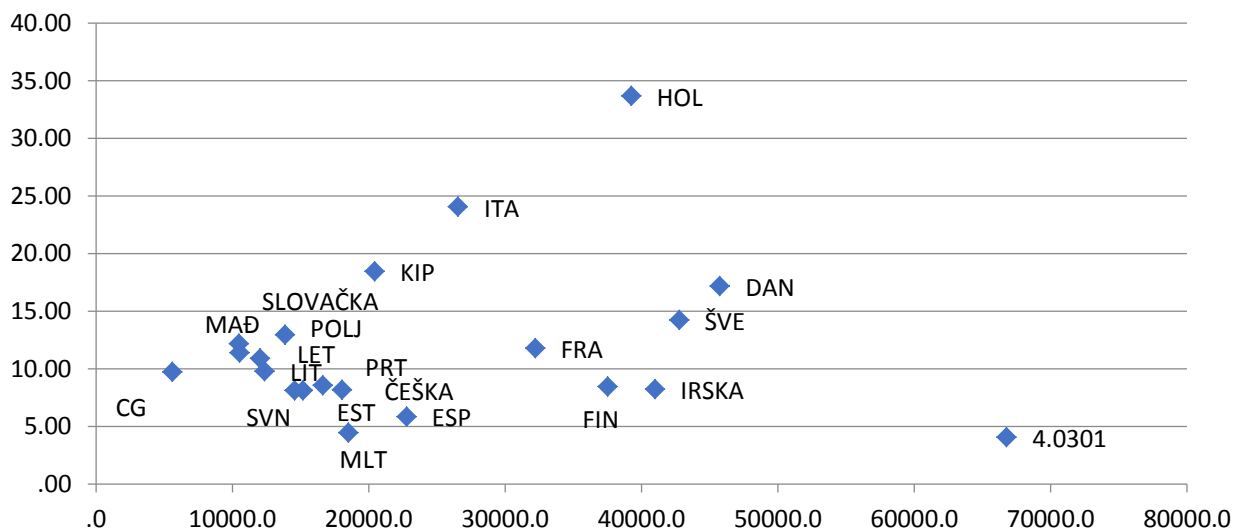
Izvor: Evropski pravosudni sistemi, efikasnost i kvalitet pravde (CEPEJ, 2016.) i proračuni zaposlenih Svjetske banke

Grafikon 116 – Sudski budžet po glavi stanovnika u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Crna Gora i regionalne zemlje, 2014.



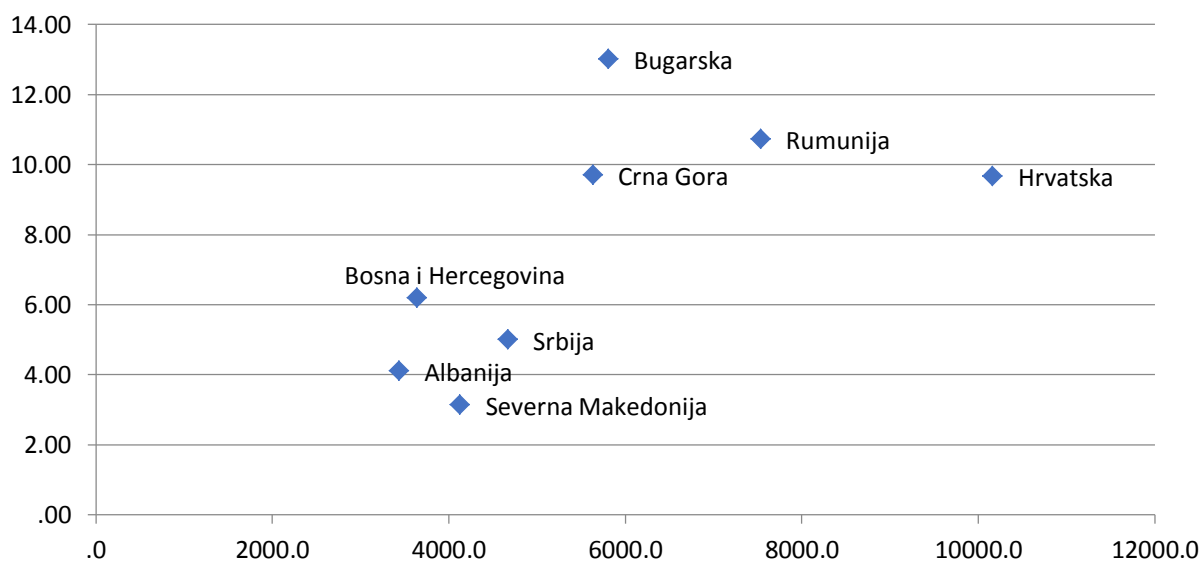
Izvor: Evropski pravosudni sistemi, efikasnost i kvalitet pravde (CEPEJ, 2016.) i proračuni zaposlenih Svjetske banke

Grafikon 117 – Tužilački budžeti po glavi stanovnika u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Crna Gora i EU, 2014.



Izvor: Evropski pravosudni sistemi, efikasnost i kvalitet pravde (CEPEJ, 2016.) i proračuni zaposlenih Svjetske banke

Grafikon 118 – Tužilački budžet po glavi stanovnika u odnosu na BDP po glavi stanovnika, Crna Gora i zemlje regoina, 2014.



Izvor: Evropski pravosudni sistemi, efikasnost i kvalitet pravde (CEPEJ, 2016.) i proračuni zaposlenih Svjetske banke

399. Sudske takse se tretiraju kao opšti prihodi budžeta u skladu sa Zakonom o sudskim taksama, i postepeno su se smanjivale svake godine. Drugim riječima, struktura sudskih taksi i njihova naplata nemaju uticaja na finansijski učinak crnogorskih sudova, jer su takse ušle u budžet kao opšti prihod koji nije bio namjenski opredijeljen za sudove ili DT. Nivo naplaćenih sudskih taksi smanjio se sa 3,78 miliona eura u 2015. godini na 1,86 miliona eura u 2015. godini, 1,44 miliona eura u 2016. i konačno 1,29 miliona eura 2017. godine. Razlog je bio u prenošenju nekih vrsta predmeta na notare i javne izvršitelje.

400. Razlike u naplaćenim sudskim taksama uglavnom odražavaju razlike u broju aktivnih predmeta, njihovoj složenosti i vrednosti u različitim sudovima. Tabela 17 ispod pokazuje da je Privredni sud kontinuirano naplaćivao najveće sudske takse po aktivnom predmetu, zbog relativno visoke vrijednosti sporova u tom sudu. Sudovi smješteni na obali iz istog razloga su naplatili više taksi od ostalih sudova. Na primer, Osnovni sud u Kotoru (koji ima nadležnost nad gradom Budva u kome se nalazi većina investicionih aktivnosti) naplatio je u prosjeku 3,5 puta više sudskih taksi od Osnovnog suda u Beranama ili Plavu. Vrhovni sud i Upravni sud naplatili su najmanji broj taksi.

Tabela 18 – Naplaćene sudske takse po sudu i po aktivnom predmetu (u evrima), 2014-2017

Sud	2014		2015		2016		2017	
	Ukupno taksi	Po aktivnom predmetu	Ukupno taksi	Po aktivnom predmetu	Ukupno taksi	Po aktivnom predmetu	Ukupno taksi	Po aktivnom predmetu
OS - Bar	232,435	36.8	166,122	30.5	122,315	22.5	109,405	21.0
OS - Berane	109,337	13.4	39,446	4.5	30,121	4.8	22,540	3.8
OS – Bijelo Polje	203,125	24.0	127,321	21.7	80,599	15.1	51,467	10.3
OS - Cetinje	75,351	26.8	36,216	11.7	37,412	11.6	36,104	12.2
OS - Danilovgrad	63,791	28.6	25,379	10.4	17,270	7.8	16,482	8.4
OS – Herceg Novi	189,994	51.0	84,309	23.4	65,854	16.6	56,304	15.0
OS - Kolašin	34,548	27.1	12,261	9.4	13,034	9.4	10,593	7.7
OS - Kotor	430,543	51.1	234,330	27.7	177,517	22.3	158,987	19.7
OS - Nikšić	200,563	22.6	102,479	11.1	80,077	6.5	57,681	7.1
OS - Plav	36,310	11.8	21,202	8.8	23,075	11.5	22,429	13.4
OS - Pljevlja	68,587	26.8	44,285	16.2	40,362	18.4	31,679	15.6
OS - Podgorica	1,186,345	39.8	286,116	10.0	216,278	7.1	219,701	6.7
OS - Rožaje	78,997	22.5	61,503	17.7	57,070	18.8	46,703	11.9
OS - Ulcinj	81,214	24.4	59,849	21.7	41,802	16.1	40,910	14.3
OS - Žabljak	38,131	43.7	27,426	28.7	18,813	18.5	16,972	17.8
Privredni sud	725,501	59.7	506,803	60.4	383,896	42.2	327,505	52.2
Upravni sud	29,435	5.7	27,570	5.0	32,510	4.7	65,681	4.2
Vrhovni sud	1,216	0.4	945	0.2	2,490	0.6	1,715	0.4
Ukupno	3,785,422	33.2	1,863,563	17.3	1,440,494	13.1	1,292,856	11.5

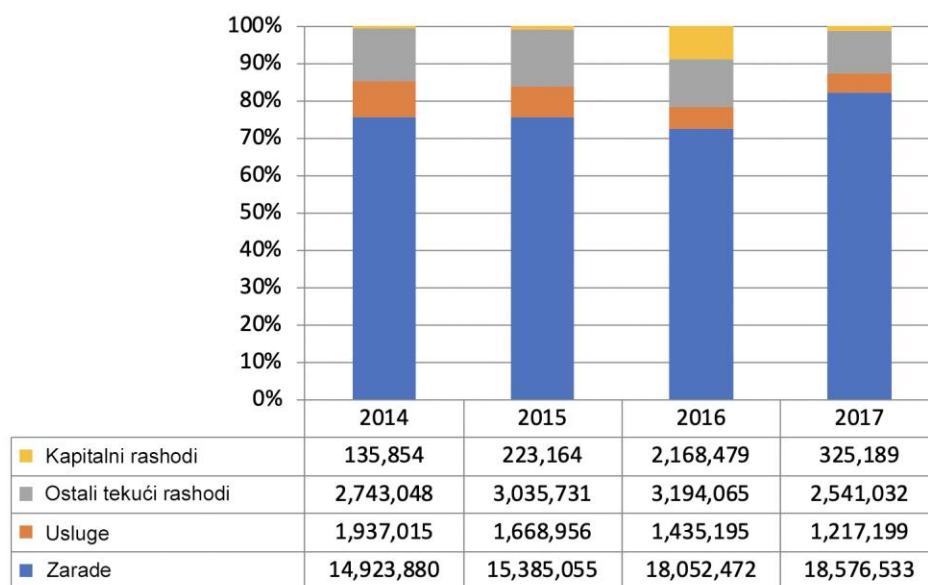
Izvor: Podaci Sudskog savjeta i proračuni zaposlenih Svjetske banke

6.3. Struktura budžeta

401. Masa zarada bila je dominantna stavka u budžetskoj strukturi čitavog pravosudnog sistema Crne Gore.²⁵⁸ Između 2014. i 2016. godine, zarade su činile u prosjeku 60,7 procenata budžeta pravosuđa. Ova brojka je iz godine u godinu bila relativno stabilna. Kapitalni rashodi iznosili su skromnih prosječnih 2,5 procenata i iznosili su samo 0,67 procenata ukupnog budžeta za 2014. godinu. Prosjek od 2,5 procenata za kapitalne rashode rezultat je kupovine zgrade za Upravni sud u 2016. godini u iznosu od gotovo 2 miliona eura, kada su kapitalni rashodi dostigli 5,16 procenata ukupnog budžeta pravosudnog sistema.

402. Struktura budžeta sudova i tužilaštava je relativno slična strukturi cjelokupnog budžeta. Međutim, udio zarada i troškova vezanih za zarade je nešto veći u njihovim budžetima zbog većih materijalnih troškova u budžetu MP. Zarade u sudstvu su povećane u apsolutnim iznosima tokom navedenog perioda, ali je njihov udio smanjen 2016. godine zbog jednokratnih kapitalnih rashoda. Prosječna zarada u sudskom sistemu bila je 74,5 procenata, dok je prosjek za tužilaštva iznosio 73,3 procenata. Grafikon 119 i 120 ispod pokazuju godišnju strukturu budžeta sudstva, odnosno tužilaštva.

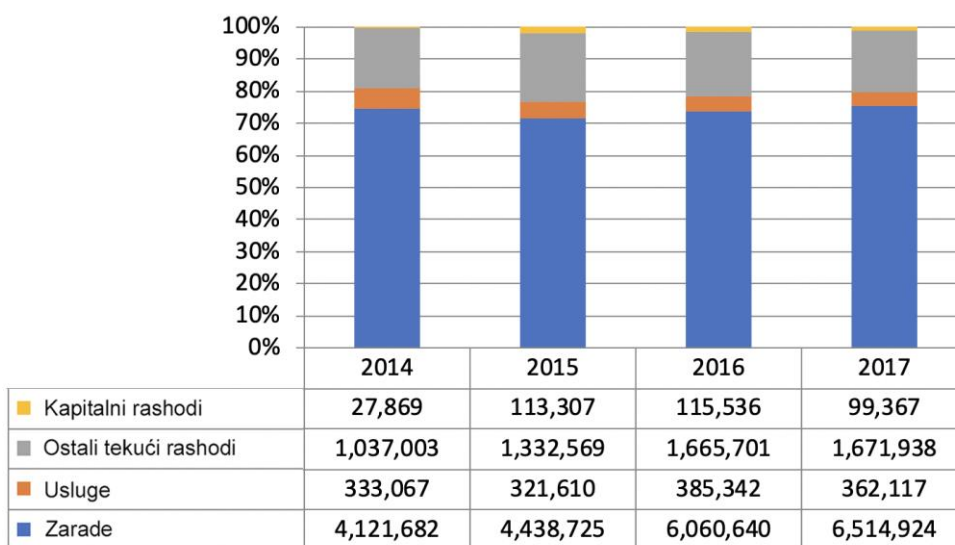
Grafikon 119 – Cjelokupna struktura crnogorskog sudskog budžeta



Izvor: Podaci Sudskog savjeta i proračuni zaposlenih Svjetske banke

²⁵⁸ Budžet pravosudnog sistema uključuje budžet sudskog sistema, budžet tužilaštava, budžet Ministarstva pravde i budžet Centra za obuku.

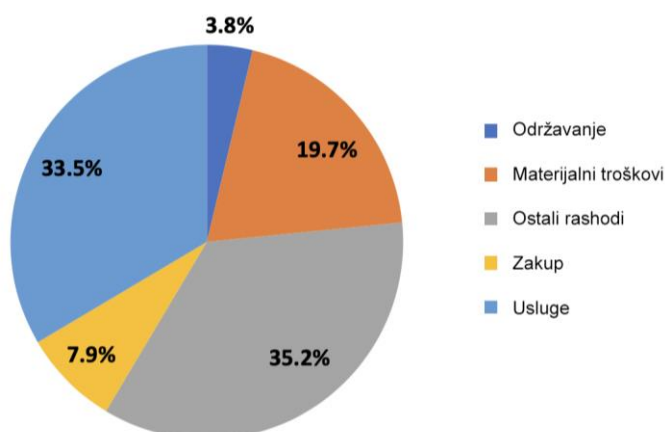
Grafikon 120 – Cjelokupna struktura crnogorskog tužilačkog budžeta



Izvor: Podaci Sudskog savjeta i proračuni zaposlenih Svjetske banke

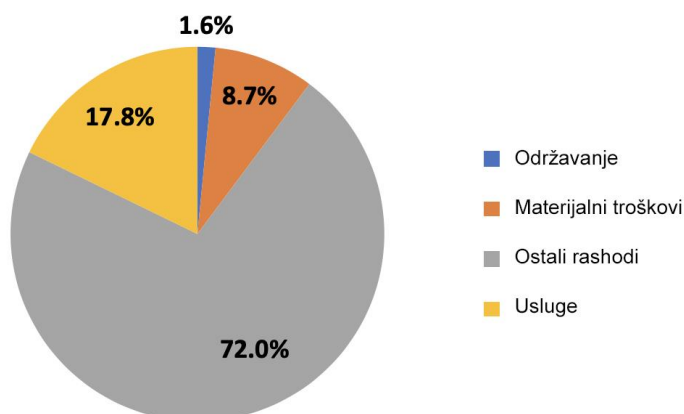
403. Pored zarada i troškova vezanih za zarade, tekući rashodi budžeta sudova i tužilaštava sadržali su stalni udio materijalnih troškova i „drugih troškove“. „Drugi troškovi“ uključuju troškove sudskih postupaka i ugovorenih usluga. Udio ovih troškova dostigao je čak 72 procenata budžetu tužilaštava za tekuće rashode koji nijesu vezani za zarade u 2017. godini, dok oni čine 33,5 procenata tekućih rashoda sudskog budžeta isključujući zarade. Za tužilaštva su ti rashodi bilježili nevjerojatno povećanje od oko 250 procenata, krećući se od EUR 575.265 2014. godine do 1,21 miliona evra 2016. godine. U 2017. godini su zabilježili pad na 1,03 miliona eura, ali to je nadoknađeno većim iznosima prikupljenim prinudnom naplatom – vidi Grafikone *Grafikon 121* i *Grafikon 122* ispod. To je bila direktna posljedica prenosa odgovornosti za vođenje krivične istrage u korist DT.

Grafikon 121 – Sudski sistem – struktura tekućih rashoda koji se ne odnose na zarade u 2017. godini



Izvor: Podaci Sudskog savjeta i proračuni zaposlenih Svjetske banke

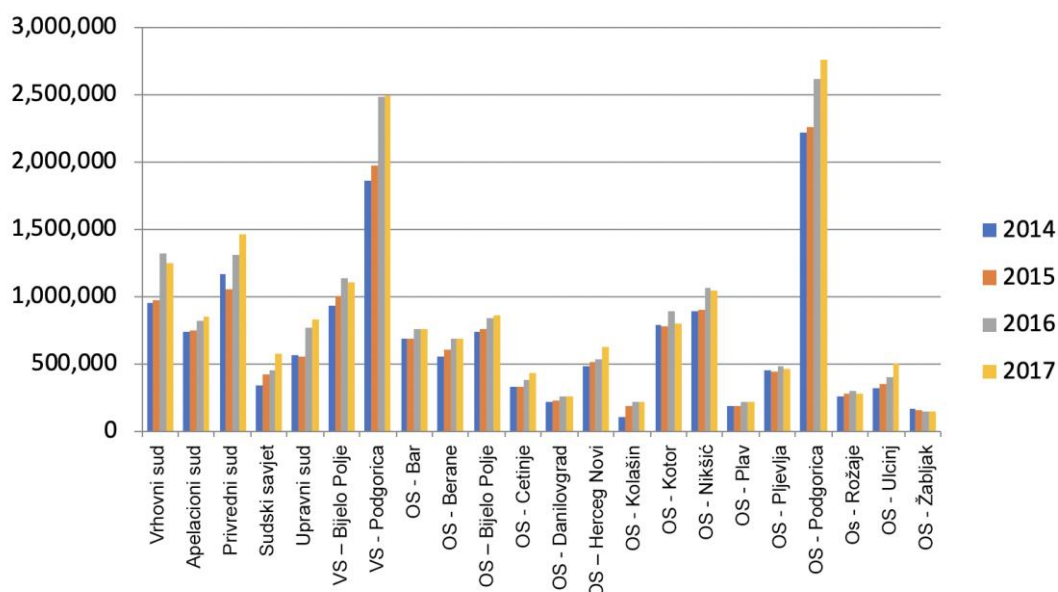
Grafikon 122 – Tužilaštva – struktura tekućih rashoda koji se ne odnose na zarade u 2017. godini



Izvor: Podaci Sudskog savjeta i proračuni zaposlenih Svjetske banke

404. Masa zarada u sudovima povećana je za 17,6 u 2016. godini, u poređenju sa povećanjem od 2014. do 2015. godine od 2,8 procenata. Rast se nastavio i 2017. godine, mada na mnogo nižem nivou. Najveće povećanje primijećeno je u Upravnom sudu kod koga su zarade porasle za 38,6 procenata; porast u Vrhovnom sudu iznosio je 35,6 procenata. Viši sud u Podgorici zabilježio je najveće povećanje (26 procenata) među redovnim sudovima. Od 2016. do 2017. godine, masa zarada je porasla za 3%. Međutim, ta promjena nije ravnomjerno raspoređena među institucijama, jer su neke od njih bilježile velika smanjenja mase zarada (npr. Osnovni sud u Kotoru je imao smanjenje mase zarada od više od 10 procenata), dok su neki imali velika povećanja (npr. Sudski savjet je zabeležio povećanje od skoro 27 procenata, dok je masa zarada Osnovnog suda u Ulcinju povećana za 26 procenata).

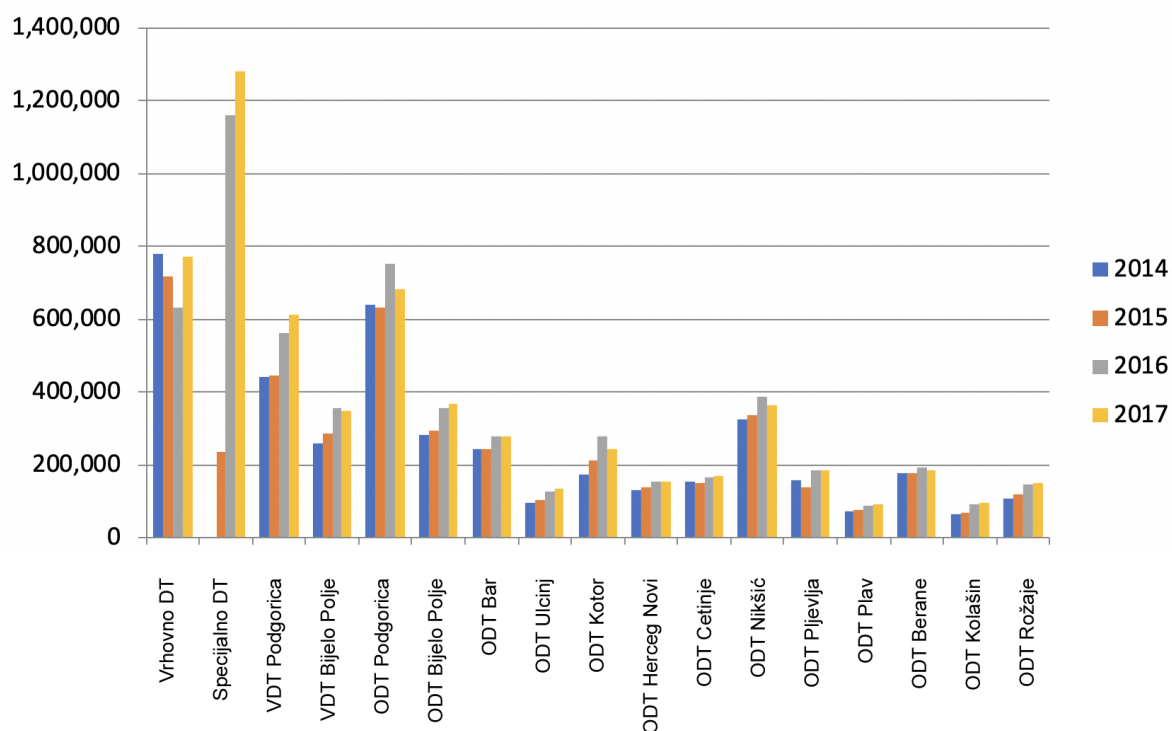
Grafikon 123 – Masa zarada sudskog sistema u Crnoj Gori, 2014-2017.



Izvor: Podaci Sudskog savjeta i proračuni zaposlenih Svjetske banke

405. Crnogorska DT su takođe doživjela nagli porast od skoro 35 procenata u bruto masi zarada u 2016. godini, dok se stopa povećanja stabilizovala na 3,5 procenata u 2017. godini. Povećanje iz 2016. godine je u velikoj mjeri bilo posljedica osnivanja Specijalnog DT krajem 2015. godine. DT je počelo sa radom u punom kapacitetu tek 2016. godine, kada je njegova masa zarada dostigla 1,16 miliona eura, u poređenju sa 236.000 eura 2015. godine. Ako se izuzme efekat ovog povećanja, masa zarada za ostala tužilaštva povećala se za 14,75 procenata u 2016. godini. Između 2014. i 2015. godine povećanje je iznosilo skromnih 6,5 procenata. Jedino je Vrhovno DT smanjilo masu zarada tokom posmatranog perioda. Grafikon 124 ispod prikazuje trend mase zarada u svakom DT. U 2017. godini je najveće povećanje zabilježeno u Vrhovnom DT čija je bruto masa zarada povećana za čak 26 procenata. Kadrovske promene u dva najveća osnovna DT (tj. Podgorica i Kotor) bile su razlog za njihovo smanjenje mase zarada prošle godine. Masa zarada za Osnovnom DT u Podgorici je smanjena za devet procenata, dok je masa zarada za Osnovno DT u Kotoru zabeležila smanjenje u troškovima za zaposlene od 13 procenata.

Grafikon 124- Masa zarada DT u Crnoj Gori, 2014-2017.



Izvor: Podaci Sudskog savjeta i proračuni zaposlenih Svjetske banke

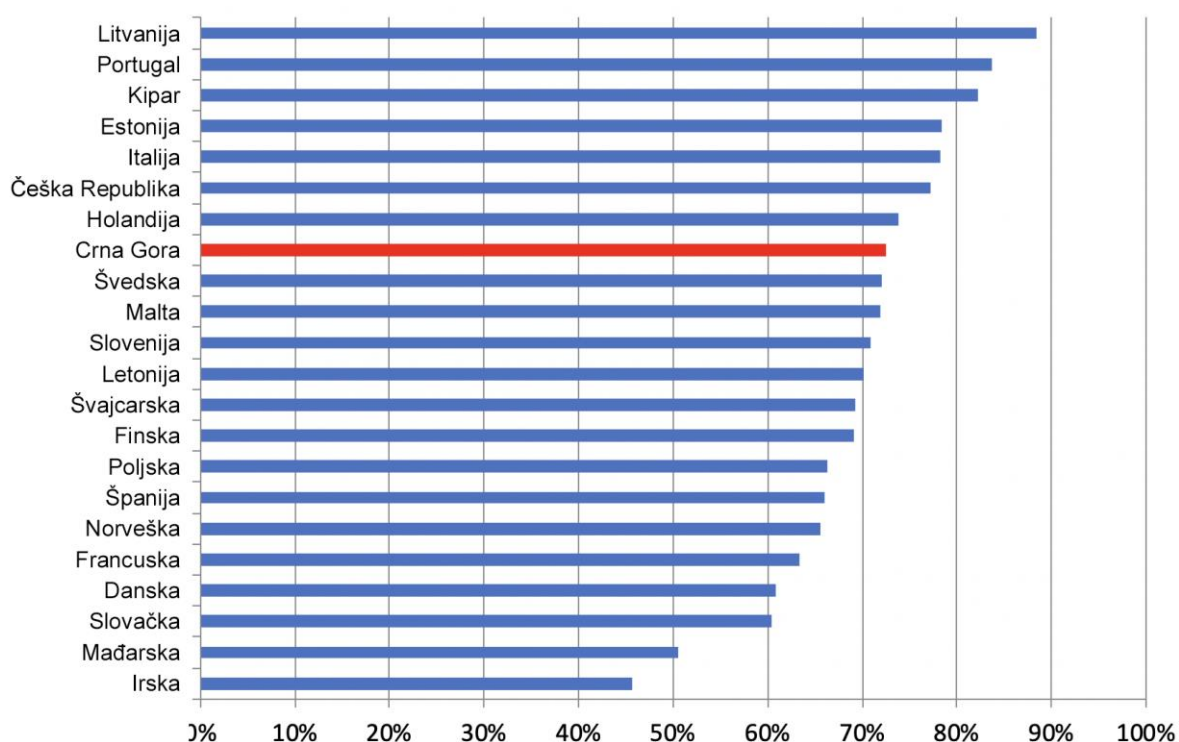
406. U poređenju sa sudskim budžetima zemalja EU, učešće zarada u ukupnom budžetu sudskog sistema Crne Gore je iznad prosjeka.²⁵⁹ Odnos između zarada i budžeta od 72,5 procenata u Crnoj Gori u periodu od 2014-2016. godine je bio samo nešto malo iznad ponderisanog prosjeka od 70 procenata uzorka zemalja EU prikazanom na Grafikon 125 ispod. Međutim, u 2017. godini su se kapitalni rashodi vratili na uobičajeni nivo dok su zarade ostale stabilne; to je izazvalo da učešće

²⁵⁹ Nije bilo moguće izvršiti poređenje budžeta plata za tužilaštva zbog ograničenja podataka u relevantnom izvještaju CEPEJ-a (Izveštaj iz 2016. godine sa podacima iz 2014. godine, dostupan na: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/REV1/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20General%20report%20-%20EN.pdf)

zarada u ukupnom budžetu bude povećano na 82 procenata u odnosu na prethodnu godinu. Ovo je bilo znatno iznad prosjeka i uklapalo se sa nivoima koji su uočeni u gornjih 10 do 15 procenata uzorka.

407. U grupi regionalnih zemlja, uključujući tri države članice EU (Bugarska, Hrvatska i Rumunija), Crna Gora je zabilježila jednu od najvećih proporcija između zarada i budžeta. Tačnije, Rumunija je imala niži odnos, u najvećoj mjeri zbog njenih infrastrukturnih investicija u prethodnoj deceniji. Regionalne zemlje koje nijesu članice EU predvodila je Bosna i Hercegovina, gdje su zarade činile oko 843, procenata ukupnog sudskog budžeta.

Grafikon 125 – Udeo sudskog budžeta opredeljen za zarade, Crna Gora i EU, 2014.



Izvor: Evropski pravosudni sistemi, efikasnost i kvalitet pravde (CEPEJ, 2016.) i proračuni zaposlenih Svjetske banke

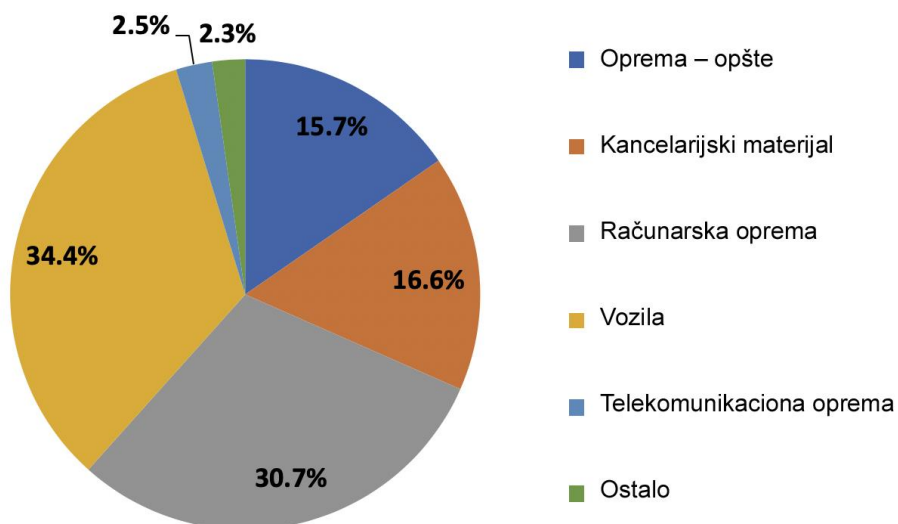
408. Razlike u udjelu godišnjeg budžeta koji se troši na zarade u sudovima u prosjeku su iznosile 20 procenata. Među 15 osnovnih sudova su primijećene značajne i dosljedne razlike u odnosu zarada i budžeta. Na primjer, Osnovni sud u Kotoru je konstantno ispod nivoa drugih sudova sa vrijednošću oko 70 procenata između 2014. i 2016. godine, dok je Osnovni sud Pljevlja bilježio prosjek od oko 90 procenata. Ova razlika se može pripisati varijacijama u udjelu troškova za „usluge“ među sudovima istog nivoa. Tokom 2017. godine su kombinovani troškovi u OS Kotor na advokate (tj. obavezno zastupanje) i poštanske usluge, dvije najveće podkategorije usluga, iznosile 170.000 eura, ali su te iste kategorije iznosile samo 10.000 evra u Osnovnom sudu Pljevlja. Iako je razlika u troškovima poštanskih usluga odražavala razliku u složenosti predmeta i veličini sudova, ona ne objašnjava razliku u troškovima za obavezno zastupanje. Osnovni razlog za relativno niske izdatke za ovu vrstu usluga je taj što većina advokata imenovanih za obavezno zastupanje naplaćuje svoje tarife korišćenjem mehanizama prinudne naplate. O tome se detaljno govori u odjeljku pod naslovom Delotvornost u izvršavanju budžeta.

409. Državna tužilaštva širom Crne Gore takođe imaju nedosljedne odnose između zarada i budžeta. Niži odnosi Višeg DT u poređenju sa ODT odražavaju složenost predmeta koji se vode na višim instancama i njihovim odgovarajućim većim troškovima istrage. Međutim, DT takođe pokazuju značajne varijacije u okviru istog nivoa nadležnosti. Najniži procenat (72,1) je zabilježen u ODT u Kotoru, dok je Osnovno DT Plav dostiglo 92,3 procenata 2014. godine. Kao što je slučaj sa sudovima, razlike su nastale prije svega zbog troškova za usluge koji su bili nesrazmjerno niski u Osnovnom DT u Plavu.

410. Kapitalni rashodi predstavljali su zanemarljiv udio u ukupnom budžetu sudova i DT. Glavni izuzetak bila je 2016. godina zbog kupovine zgrade za Upravni sud. Kapitalni rashodi te godine su dostigli 7 procenata budžeta sudskog sistema. Izuzimajući ovu kupovinu, kapitalni budžet je iznosio oko 1 procenat ukupnog budžeta, daleko ispod neophodnog iznosa za održavanje djelotvornog pružanja usluga, što je dokumentovao u poglavlju o Infrastrukturi.

411. Budžetskom strukturom kapitalnih rashoda sudova je dominirala kupovina vozila, računarske opreme i kancelarijske opreme, kao što je prikazano na Grafikon 126. Zbirni podaci pokazuju da kupovina vozila, dosljedno na nivou od oko 100.000 eura, čini 34,4 procenata budžeta kapitalnih rashoda. Računarska oprema je dostigla vrhunac u 2017. godini sa potrošenih 143.941 eura. Zbog ograničenih podataka nije bilo moguće analizirati strukturu budžeta tužilaštava. Evidentirano je da SS i TS troše većinu budžeta za kapitalne rashode zbog centralizacije većine nabavki.

Grafikon 126 – Struktura kapitalnih rashoda sudskog sistema u 2017. godini (bez jednokratne kupovine zgrade)



Izvor: Podaci SS i proračuni zaposlenih Svjetske banke

412. Uprkos značajnim varijacijama, prosječni kapitalni rashodi Crne Gore kao udio u ukupnom budžetu sudova dostigli su prosjek EU između 2014. i 2017. godine. Zbirni kapitalni rashodi u budžetu sudskog sistema iznosili su 2,53 miliona eura ili 3,2 procenata ukupnog budžeta, dok je prosjek EU, zasnovan na podacima iz 2014. godine, iznosio 3 procenta.

413. Postupak kapitalnog budžetiranja razlikuje se od procedure tekućih rashoda. Ovaj postupak uključuje prioritizaciju koju definiše Odbor kojim predsjedava predsjednik Vlade Crne

Gore. MF djeluje kao posrednik između budžetskih korisnika i Odbora; Odbor donosi konačnu odluku o sadržaju predloga budžeta o kome se raspravlja u Skupštini. Odluka Odbora omogućava trogodišnje predloge kapitalnog budžetiranja iako Zakon o budžetu sadrži samo aproprijacije za tekuću godinu. Svrha ove vježbe je da Odbor tačno proceni bruto finansijske obaveze koje proizilaze iz sprovođenja potencijalnih projekata.

6.2.1. Djelotvornost izvršenja budžeta

6.2.1.1. Analiza troškova po predmetu

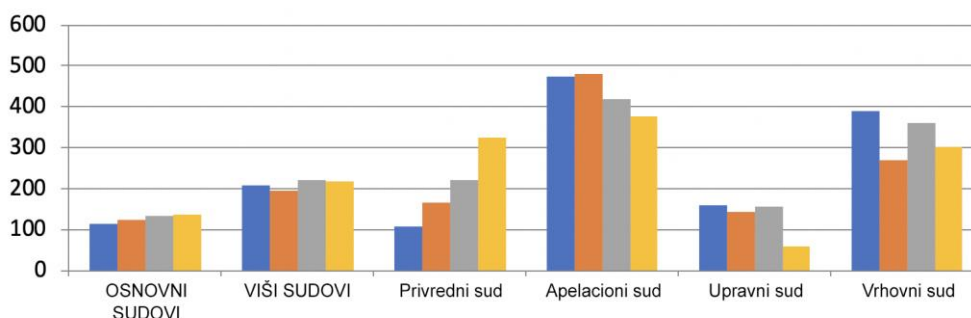
414. Ukupni troškovi po aktivnom predmetu²⁶⁰ u crnogorskim sudovima porasli su za 20 procenata od 2014. do 2017. godine. Prosječni troškovi po aktivnom predmetu u čitavom sudskom sistemu Crne Gore iznosili su 139 eura 2014. godine, 147 eura 2015. godine, 166 eura 2016. godine i, konačno, 158 eura 2017. godine. Prosječni troškovi usluga smanjeni su sa 28 eura po predmetu 2014. godine do 24 eura 2017. godine, a zarade su bile glavni pokretač povećanja ukupnih troškova. Zbirno povećanje zarada po predmetu iznosilo je 22 procenta, sa 110 eura na 134 eura.

415. Nijesu svi sudovi dijelili opšti trend povećanja troškova po predmetu. Među različitim kategorijama sudova prikazanim na Grafikon 127 ispod (tj. osnovni, viši, Privredni, Upravni, Apelacioni i Vrhovni), Vrhovni, Apelacioni i Upravni sudovi su u presjeku smanjili svoje troškove po predmetu. Međutim, svi osim nekoliko osnovnih i viših sudova su zabilježili porast troškova po predmetu u istom periodu. U prosjeku su troškovi po predmetu porasli u osnovnim sudovima na 134 eura 2017. godine sa 113 eura u 2014. godini. Istovremeno su dva viša suda, u Podgorici i Bijelom Polju, zabilježili povećanje ovih troškova na 217 eura u 2017. godini sa 206 eura iz 2014. godine. Privredni sud je zabilježio najveće povećanje, gdje su troškovi po predmetu 2014. godine bili blizu troškova po predmetu osnovnih sudova iste godine, oko 110 eura, ali su zatim zabilježili trostruki rast na 326 eura 2017. godine, zbog toga što je stopa opadanja broja predmeta u ovom sudu bila veća od stope povećanja ukupnih troškova – 2016. godine je broj aktivnih predmeta bio 9.107, dok su zbirni rashodi povećani za samo 1 procenat tokom istog perioda.

416. Razlike u rashodima po aktivnom predmetu u različitim kategorijama sudova odražavale su razliku u složenosti i vrijednosti postupaka. Na primjer, ako se rashodi osnovnih sudova uzmu kao osnovna vrijednost, Viši sud je 2017. godine potrošio 58 procenata više od osnovnih sudova, Privredni sudovi su trošili 138 procenata više, Apelacioni sud 174 procenata više, a Vrhovni sud 121 procenata više. Nasuprot tome, Upravni sud je potrošio upola manje po predmetu u poređenju sa osnovnim sudovima, zbog naglog povećanja broja predmeta pred Upravnim sudom. Broj predmeta u tom sudu se gotovo utrostručio u toku jedne godine, sa 6.919 predmeta 2016. godine na 15.549 predmeta 2017. godine.

²⁶⁰ Za potrebe ove analize smo definisali „broj aktivnih predmeta“ kao zbir neriješenih predmeta na početku godine i pristiglih predmeta u toku tekuće godine.

Grafikon 127 – Zbirni troškovi po aktivnom predmetu po kategorijama sudova, 2014-2017. god.

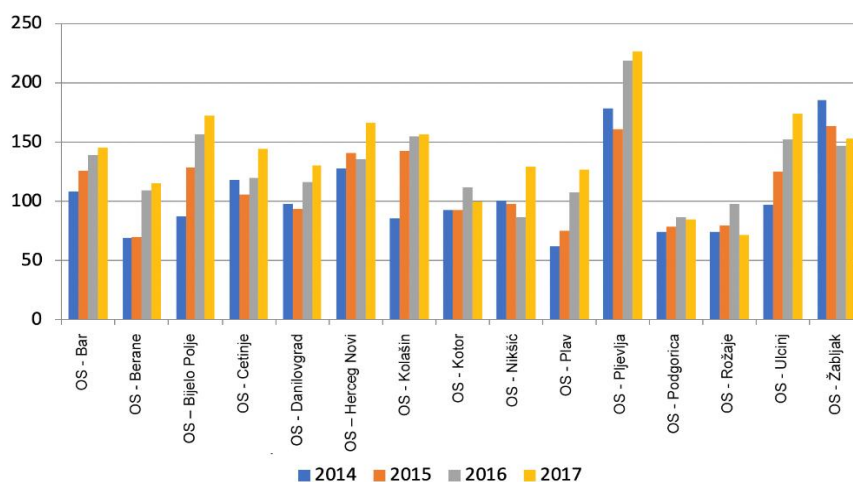


Izvor: Podaci SS i proračuni zaposlenih Svjetske banke

417. Čak i unutar istih kategorija je bilo upečatljivih razlika u troškovima po aktivnom predmetu. Među osnovnim sudovima, postojali su sudovi koji su smanjili troškove po aktivnom predmetu u periodu od 2014. do 2017. godine u prethodne četiri godine, tačnije Osnovni sud Rožaje, koji je zabilježio smanjenje od 9 eura u periodu od četiri godine, i Žabljak, koji je zabilježio smanjenje od 46 eura. Međutim, osnovni sudovi kao što su OS Bijelo Polje, Ulcinj i Kolašin bilježili su četvorogodišnja povećanja od 88,8 i 75 eura.

418. Ove razlike su uglavnom rezultat razlika u zaradama i troškovima usluga po predmetu. Grafikon 128 i Grafikon 129 prikazuju iznose utrošene na zarade i usluge u osnovnim sudovima za period od 2014. do 2017. godine. Zarade po aktivnom predmetu su bile daleko najveće u Pljevljima sa ukupnim budžetom za zarade od 460.274 evra i 2.032 aktivnih predmeta 2017. godine. Prosječan budžet po predmetu u ovom sudu je 221 eura, što je više nego dvostruko veći iznos za četvorogodišnji period u poređenju sa 103 eura u svim osnovnim sudovima Crne Gore. Ovaj iznos je znatno veći od prosjeka viših sudova (176 eura) i Privrednog suda (139 eura). Na drugom kraju spektra, Osnovni sud u Podgorici je potrošio samo 88 eura na zarade po aktivnom predmetu, na osnovu kombinacije od 30.293 aktivna predmeta i budžeta za zarade od 2.650.726 eura.

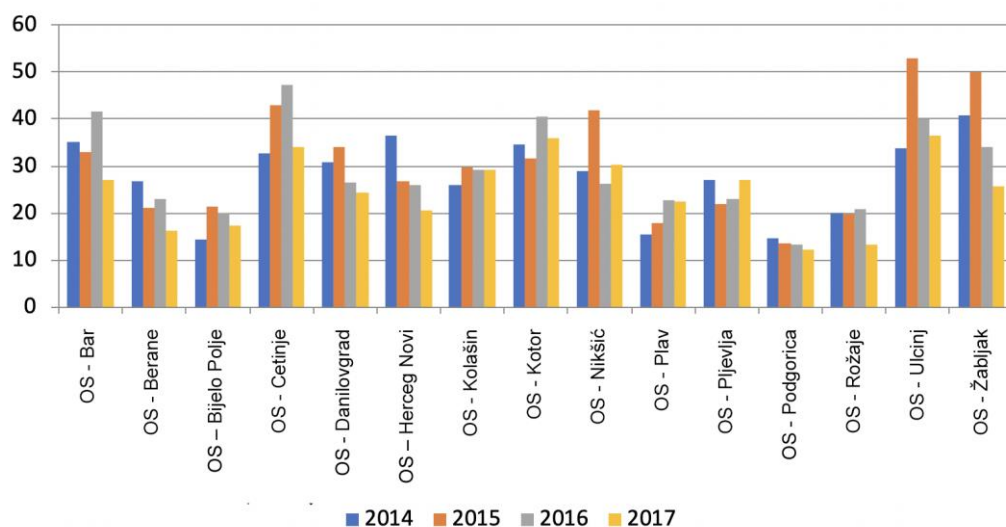
Grafikon 128 – Troškovi za zarade po aktivnom predmetu u osnovnim sudovima, 2014-2017.



Izvor: Podaci SS i proračuni zaposlenih Svjetske banke

419. Zvanična finansijska evidencija pokazuje da su troškovi usluga po predmetima smanjeni od 2014. do 2017. godine u većini sudova u Crnoj Gori, ali taj zaključak je vjerovatno pogrešan. Ako se posmatra izolovano, to bi moglo ukazivati na efikasniju upotrebu resursa suda, ali ovaj zaključak potkopava sve veći nivo faktura izmirenih prinudnom naplatom. Ovi rashodi nisu pravilno evidentirani. Pošto većinu korisnika prinudne naplate čine advokati i sudski vještaci, vjerovatno je većina tih rashoda trebalo da bude evidentirana pod stavkom „usluge“. Međutim, nije moguće utvrditi tačan udio potrošen ovdje. Da su se ti rashodi pravilno evidentirali, troškovi usluga po predmetu bi se možda povećavali u periodu analize.

Grafikon 129 – Troškovi usluga po predmetu u osnovnim sudovima, 2014-2017.



Izvor: Podaci SS i proračuni zaposlenih Svjetske banke

6.2.2. Prepreke za efikasno korišćenje resursa

420. Priprema i izvršenje budžeta za sudove i DT imalo je ozbiljne slabosti koje sprječavaju efikasno korišćenje finansijskih resursa. U izvršenju, kao što je već napomenuto, je komunikacija između DT i Sekretarijata TS, koji obrađuje zahtjeve za plaćanja jer su DT budžetski korisnici prvog reda sa direktnim pristupom SAP-u, bila neadekvatna. Komunikacija se odvijala fizičkom poštom, koja je relativno spora i dovodi do ozbiljnih operativnih rizika. Pored toga, neadekvatna analiza učinka budžeta od strane sudova, DT i njihovih Savjeta spriječila je da njihovi nacrti budžeta tačno odražavaju njihove finansijske potrebe. Nakon što je Zakon o budžetu usvojen, maksimalni transfer između aproprijacija je iznosio 10 procenata od aproprijacije čija se vrijednost smanjuje ovom transakcijom. Transfere između aproprijacija mora da odobri MF. MF bi takođe moglo da odobri promjenu do 10 procenata ukupnog budžeta korisnika prvog reda ukoliko postoji jednako smanjenje ukupnih aproprijacija drugog budžetskog korisnika prvog reda. Ove procedure omogućavaju Savjetima da isprave neke neravnoteže u toku godine.

421. Institucionalni aranžmani za izvršenje budžeta nijesu pružili podsticaje za sudove i tužilaštva da troše odgovorno. Pošto sudovi i DT nijesu direktno uključeni u pripremu budžeta niti imaju odgovornost za izvršenje budžeta, nijesu se osjećali ograničenim budžetskim ograničenjima i kako se odnose prema svom poslu. A pošto pojedini sudovi i DT nisu bili svjesni ili nijesu brinuli o tome kako njihova potrošnja utiče na iznose u Zakonu o budžetu dostupnom za sve sudove i DT, SS

je bio prinuđen da donosi proizvoljne odluke o budžetskim zahtjevima koje često nijesu bile zasnovane na dokazima. Nedostatak odgovorne potrošnje u mnogim sudovima i DT odražen je u trajnoj promjenljivosti troškova usluga i širenju problema prinudne naplate faktura u sudovima i DT.

422. Kadrovi zaduženi za finansijsko upravljanje u sudovima i DT Crne Gore su kvalifikovani da preuzmu veću odgovornost za sastavljanje budžeta, praćenje i potrošnju, naročito ako je na raspolaganju odgovarajuća obuka o novim procedurama. Sudovi i DT vodili su ispravne računovodstvene evidencije i bili su odgovorni za sve aspekte njihovog finansijskog upravljanja prije nego što su te nadležnosti prenijete na Savjete. Mnogi kadrovi zaduženi za finansijsko upravljanje u sudovima i DT imaju iskustva sa postupcima koji prethode transferima, ali ako njihove kancelarije preuzimaju veće budžetske i računovodstvene dužnosti, pravosudni sistem treba da im obezbijedi dobro definisani program obuka za zaposlene na finansijskom upravljanju u čitavom pravosuđu, kako bi se osigurala njihova upoznatost sa trenutnim propisima i IKT aranžmanima.

423. Sudovi imaju najmanje jednog zaposlenog koji je posvećen finansijskom upravljanju, dok DT imaju „opšte službenike“ koji se bave finansijama povremeno. U razgovorima koje je obavio tim Funkcionalne analize se navodi da nije svakom DT potreban finansijski menadžer sa punim radnim vremenom, ali bi bilo praktično da jedan finansijski stručnjak radi za više DT. Potrebno je više analiza da bi se utvrdilo koliko DT svaki stručnjak može da pokrije.

424. Odjeljenja za nabavke SS i TS sprovode godišnje otvorene postupke nabavke za kancelarijski materijal i održavanje. Sudovi i DT podnose periodične zahtjeve Savjetima, koji im zatim šalju potrebnu robu.

6.3.3. Analiza docnji i prinudne naplate

425. Fakture sudova i DT izmirene putem prinudne naplate iznosile su 6,01 milion eura 2017. godine. Zabilježeno je naglo povećanje za ukupno 2,99 miliona eura u 2014. godini i 4,99 miliona eura u 2015. godini, nakon čega je uslijedio nagli pad sa nivoa od 6,34 miliona eura 2016. godine. Devedeset pet procenata ovih faktura su fakture za robu i usluge pružene sudovima.

Tabela 19 – Iznos obaveza izmirenih putem prinudne naplate, 2014-2017.

	2014.	2015.	2016.	2017.
Sudovi	2,898,728	4,727,086	6,066,941	6,013,213
Državna tužilaštva	92,605	265,810	277,251	258,316
Ukupno	2,991,333	4,992,896	6,344,192	6,271,529

Izvor: Podaci Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta

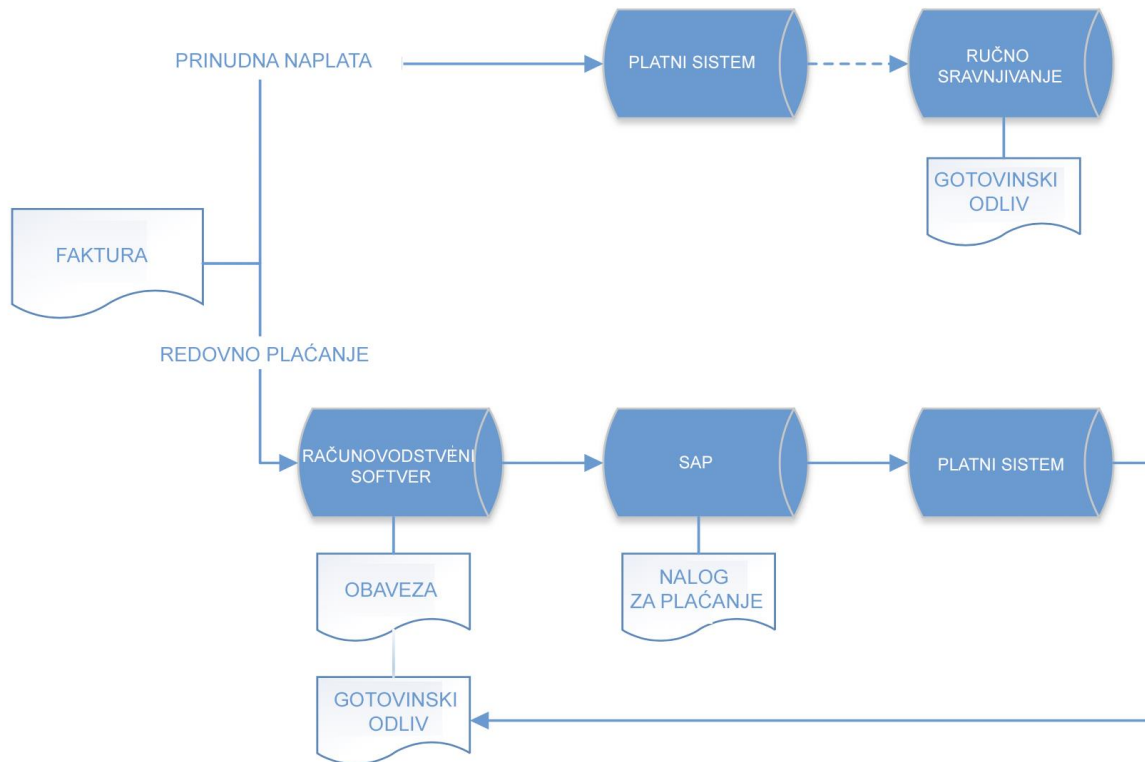
426. Ovi iznosi dostigli su alarmantan udio u ukupnim budžetima sudova. Prinudna naplata predstavljala je 12,8 procenata ukupnog budžeta suda 2014. godine, 18,9 procenata 2015. godine, 19,6 procenata 2016. godine i više od 20 procenata 2017. godine. U slučaju DT, taj udio je bio daleko manji, uz postepeni rast – sa 1,7 procenata 2014. godine, 4,1 procenata 2015. godine, 3,3 procenata 2016. godine i 3,1 procenata 2017. godine.

427. Uz nekoliko izuzetaka, sve fakture izmirene prinudnom naplatom poticale su od advokata i sudskih vještaka za usluge pruženje sudu ili u toku istražnog postupka. Utvrđeno je ukupno 2.088 različitih povjerilaca. Ovaj broj uključuje advokate i sudske vještake. Prosječan iznos isplaćen 2014,

2015, 2016. i 2017. godine iznosio je 2.044 eura, dok je maksimalan iznos bio 139.239 eura 2016. godine.

428. Prinudna naplata je izvršena zbog nedostatka i) komunikacije između sudija i njihovih finansijskih odjeljenja i ii) odgovarajućih poslovnim procedura koje bi pojednostavile postupanje sa fakturama advokata i sudskih vještaka u finansijskim odjeljenjima sudova i DT. U odlukama suda u parničnim predmetima su navedeni troškovi koje treba da plate uključene strane, ali one ne sadrže odgovarajuće brojeve računa. Pošto sudovi i DT imaju samo 15 dana za izmirenje obaveza, kao što je propisano Zakonom o obligacionim odnosima, advokati i sudski vještaci koriste mehanizam prinudne naplate za izmirenje svojih računa, na osnovu sudske odluke o priznavanju troškova. U krivičnim postupcima, odluka samo navodi da detaljne fakture treba dostaviti pravovremeno. Nakon prijema faktura, sud izdaje nalog za plaćanje. Međutim, povezana faktura nikada ne uslijedi nakon naloga, što ukazuje da nedostatak komunikacije unutar samih sudova. Konačno, nakon što prođe 15 dana, advokati i sudskih vještaci koriste sudske naloge za pokretanje prinudne naplate.

429. Obaveze izmirene prinudnom naplatom nijesu adekvatno evidentirane. Ovi rashodi se ne sravnjuju u računovodstvenim evidencijama kao ostale obaveze. Obično se nakon prijema fakture ona unosi u računovodstveni sistem i stvara se odgovarajuća obaveza. Na osnovu elemenata ove obaveze (povjerilac, iznos, datum dospijeca, itd.) se generiše odgovarajući nalog za plaćanje, koji se šalje na obradu u platni sistem. Nakon izvršenja transakcije, potvrda iz platnog sistema u obliku izvještaja ili automatizovanog generisanog obavještenja se vraća u računovodstveni sistem, koji evidentira smanjenje obaveza i povezano smanjenje gotovine. Ova postupak je prikazan u Grafikon 130 ispod. Međutim, značajan broj faktura nikada ne stiže do finansijskih odjeljenja sudova i DT. Umesto toga, povjerioci preskaču ovaj korak i idu direktno u Centralnu banku Crne Gore (CBCG) radi obrade prinudne naplate. Tek kada odjeljenje računovodstva primi dnevni izvještaj o stanju bilansa CBCG, oni su u stanju da pravilno usklade svoje evidencije, ali samo ako je i) faktura prethodno poslata finansijskom odjeljenju suda/DT i stvorena je odgovarajuća obaveza, i ii) izvještaj od CBCG sadrži broj obaveze tako da finansijsko odjeljenje može da poveže tu obavezu sa plaćanjem iste. U suprotnom se evidentira samo novčani odliv i nije povezan sa bilo kojom posebnom obavezom. Ova druga situacija je u ukupnim rashodima iznosila oko 65 procenata. Ovaj proces je takođe opisan na Grafikon 130 ispod. Grafikon 130 – Redovna i „prinudna naplata“ faktura u pravosudnom sistemu Crne Gore



430. Prinudna naplata dovela je do nepotrebnih troškova koji su morali da budu plaćeni pored prvobitnog duga. Povjerioci su direktno išli u CBCG sa svojim zahtjevima za plaćanje. Da bi CBCG izvršila obradu plaćanja, potrebno je bilo podneti zahtjev za parnicu koji je podnio advokat, kao i zahtjev za izvršenje javnog izvršitelja. Pored naknada za advokata i javnog izvršitelja, ovaj proces takođe proizvodi naknade i kamate centralne banke. Tačne dimenzije pratećih troškova bilo je teško izračunati, jer nisu adekvatno sraunjene. Međutim, gruba procjena na osnovu uzorka koji je pregledao tim FA navodi da troškovi čine oko 25 procenata pojedinačnih dugovanja.

431. Pod pretpostavkom da je 25 procenata iznosa podnesenih prinudnoj naplati vezan za troškove pored iznosa prvobitnog duga znači da je prinudna naplata dovela do nepotrebnih troškova od 5,15 miliona eura u periodu od 2014 – 2017. godine. Ovaj iznos bi pokrio kupovinu dvije zgrade slične zgradi kupljenoj za potrebe Upravnog suda ili čitavu masu zarada dva viša suda u Crnoj Gori.

432. Rastući nivo prinudne naplate obrnuto je uticao na nivo docnji. Tabela 8 ispod pokazuje da je nivo docnji bio 3 puta veći 2014. nego 2016. godine. Docnje su se udvostručile 2017. godine, dok je prinudna naplata ostala približno na istim apsolutnim nivoima kao u 2016. godini. To je zato što sve veći broj povjerilaca poseže za mehanizmom prinudne naplate za izmirenje svojih računa svake godine.

Tabela 20 – Nivo docnji u sudovima, 2014-2017.

	2014.	2015.	2016.	2017.
Kancelarijski materijal	231,287	171,014	15,869	210,170
Usluge advokata	403,373	166,214	113,436	354,816
Zakup	0	55,000	96,104	1,576
Ostalo	570,456	295,889	216,258	271,870
Ukupno docnji	1,205,116	688,117	425,797	838,431

433. Ukupni rashodi za sudski i tužilački sistem trebalo bi ponovo protumačiti, uzimajući u obzir iznose prinudne naplate koji efektivno predstavljaju finansirane sudova i DT. Normalizovani rashodi po glavi stanovnika i BDP-u su čak i veći od onoga što ukazuju zvanične brojke. Prethodni odjelci pokazali su da Crna Gora ima veće troškove za pravosudne usluge od bilo koje zemlje EU i druga je po redu u regionu nakon Bosne i Hercegovine. Međutim, CEPEJ koristi iznos od 19,9 miliona eura kao ukupne rashode sudova u 2014. godini, izostavljajući troškove prinudne naplate u iznosu od 2,9 miliona eura.²⁶¹ Kada bi se 2,9 miliona eura dodalo originalnom iznosu, troškovi crnogorskog pravosuđa bi bili daleko najveći u Evropi sa 0,82 procenata BDP-a sudskog budžeta.

6.4. Preporuke

434. Povećanje efikasnosti troškova pravosudnog sistema zahtjeva promjene 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)
 - Obezbjedivanje 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 mesta za članove i zaposlene u Savjetima. (Sudski savjet i Tužilački savjet – srednjoročno)

²⁶¹ Ukupni rashodi sudova 2014. godine, prema izvještaju MF, iznosili su 22,8 miliona eura, dok podaci Sudskog savjeta ne sadrže iznos prinudne naplate, pa izveštaj o ukupnim rashodima navodi 19,9 miliona eura.

- Sprovođenje potrebnih izmjena SAP-a za sudove i DT kako bi dobili sopstvene aproprijacije 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).

435. 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 vještina 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 izvještavanja 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).
 - Uključiti 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).

436. 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 opredjeljivanju 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 izveštaja 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 unaprijed 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 djelotvornije 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 sudskih 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 implikacijama 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).

437. 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 troškove izvršenja prinudnom naplatom, tako što će MF zadužiti javne 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 prosljede 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 obuke – srednjoročno)

7. UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Opšti nalazi

438. 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.

439. 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 javni 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 pre transfera.

440. Broj zaposlenih u sistemu je bio daleko iznad prosjeka EU, računato na 100.000 stanovnika. Sa prosječno 4,4 nesudijska zaposlena 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 s posla.

441. 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.

442. Bilo je kolebanja u broju tužilaca. Njihov broj se značajno smanjio 2012. godine,²⁶² 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 primena adverzijalnih tehnika).

443. 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.

444. 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.

445. 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

²⁶² Izveštaj CEPEJ-a iz 2016. godine je pripisao to smanjenje odlascima u penziju i davanju ostavke.

premješteni bez njihovog pristanka, čak ni na viši položaj. Međutim, bilo je malo podsticaja za povećanje nivoa njihove produktivnosti.

446. 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 nisu uključeni u kadrovskim planovima.

7.1. Metodologija ljudskih resursa i broj zaposlenih

7.1.1. Metode koje se koriste za definisanje broja zaposlenih

447. Broj zaposlenih predlažu Sudski i Tužilački savjeti, a zatim ih razmatra MP. Prema pravilnicima koje je MP usvojilo 2015. godine, broj sudija i tužilaca je zasnovan na prosječnom prilivu predmeta prema vrsti predmeta za prethodne tri godine i unaprijed utvrđenom prihvatljivom broju predmeta po vrsti predmeta i vrsti suda/tužilaštva²⁶³. Prihvatljiv broj predmeta smanjen je za predsjednike sudova, predsjednike drugostepenih odjeljenja sudova i sudske komisije, a povećani su za sudije koje imaju pomoć savjetnika. Metode za određivanje broja zaposlenih organizovane su prema vrsti suda/tužilaštva i kategoriji zaposlenih, a propisi predviđaju razmjere za sudove ali su manje detaljni za tužilaštva.

448. Pravosudni organi se u praksi nijesu u potpunosti pridržavali odnosa zaposlenih koji su utvrđeni Pravilnicima. Osnovni sudovi imali su pravo na 0,5 savetnika/sudiji, 1 daktilografa/sudiji, 0,5 daktilografa/savjetniku, 0,33 ostalih zaposlenih/sudiji i jednog dodatnog daktilografa za sudsku upravu. Sve u svemu, svaki osnovni sud imao je pravo na 2,33 zaposlena po sudiji plus jedan dodatni zaposleni/daktilograf. Osnovnim DT je bilo dozvoljeno da imaju 0,5 savetnika i 0,5 daktilografa po tužioc, ali su mogla da imaju nedefinisan broj „ostalih zaposlenih uzimajući u obzir objektivne potrebe tužilaštva“. Međutim, navedeni odnosi se odnose samo na stalno zaposlene koji imaju veze sa obradom predmeta. Ovde nisu obuhvaćeni pripravnici, zaposleni po ugovoru ili kategorije kao što su zaposleni na izvršenju.

449. Odluke o broju sudija i tužilaca i njihovog osoblja donele su odvojene institucije od 2014. do 2017. godine; Sudski i Tužilački savjeti utvrdili su broj sudija i tužilaca, dok je Ministarstvo pravde donijelo odluku o broju zaposlenih. Savjeti su definisali broj sudija i tužilaca na osnovu predloga svih predsjednika sudova i Vrhovnog državnog tužioca. Prije usvajanja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, svaki predsjednik suda/rukovodilac svakog DT morao je da dobije mišljenje Savjeta, Ministarstva pravde i drugih organa odgovornih za sistem državnih službenika i odobrenje Vlade.

450. Postojeći sistem za utvrđivanje broja sudija i tužilaca nije uzeo u obzir promjene u sudskim i tužilačkim nadležnostima, a njegova empirijska osnova nije jasna. Koristeći Studiju podnerisanja predmeta iz 2015. godine²⁶⁴ sprovedenu u devet sudova, Sudski savjet je 2016. godine usvojio novu metodologiju za utvrđivanje broja sudija i njihovog obima posla. Metodologija je razmatrala vrste predmeta, složenost predmeta, prosječno vreme potrebno za rješavanje predmeta, itd. Primjena

²⁶³ Pravilnik o orijentacionim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namjestenika u sudu; Pravilnik o orijentacionim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja državnih tužilaca i državnih službenika i namjestenika u državnom tužilaštvu

²⁶⁴ Studija ponderisanja predmeta u Crnoj Gori, Finalni izveštaj sa preporukama, oktobar 2015. godine, EUROL Projekat u partnerstvu sa TAIEX i IMG

metodologije zavisila je od izmjena u sistemu upravljanja predmetima u sudovima, a metodologija još uvijek nije primijenjena do početka 2019. godine.²⁶⁵ Slično tome, u periodu od 2014. do 2017. godine nije postojao sistem ponderisanja predmeta za tužioce.

451. Radna snaga je predstavljala najveći trošak za pravosudni sistem, a nepostojanje informacionog sistema za ljudske resurse (HRIS) ometalo je sposobnost uprave da donosi odluke zasnovane na dokazima. Praćenje broja zaposlenih je predstavljalo izazov. Praćenje njihovih kompetencija i drugih pitanja vezanih za karijeru (npr. stečene obuke, potrebne obuke i individualne karijerne putanje) je bilo još teže, zbog podele nadležnosti upravljanja ljudskim resursima između različitih organa, kao i zbog nedostatka automatizovanog sistema za praćenje ljudskih resursa.

Posmatrano po glavi stanovnika, Crna Gora je imala približno dva puta veći broj popunjenih sudijskih funkcija od Litvanije, zemlje EU sa najslabijom gustinom stanovništva kao Crna Gora (44 u Litvaniji i 45 stanovnika/km2 u Crnoj Gori).

452. Klasifikacije radnih mesta za zaposlene nijesu bile sistematske, što je rezultiralo mnogim očiglednim nejednakostima i otežavalo utvrđivanje onoga što se od pojedinaca koji zauzimaju bilo koji položaj očekuje. Zaposleni su često bili organizovani po kategorijama ili rangovima²⁶⁶ umesto po zvanjima, čime su prikrivane uloge i odgovornosti zaposlenih. Pored toga, pozicije sa vrlo sličnim odgovornostima često su različito kategorizovane ili rangirane.²⁶⁷ Ovu praksu je trebalo napustiti i usvojiti jedinstveni sistem klasifikacije pozicija i opisa radnih mesta.²⁶⁸ Ovo bi i dalje omogućilo prepoznavanje različitih rangova ili nivoa unutar svake kategorije pozicija (npr. daktilograf nivoa 1, 2, itd.), ali bi u načelu pojednostavilo i racionalizovalo klasifikacije.

Informacioni sistem ljudskih resursa (HRIS) bi omogućio prikupljanje potrebnih podataka i ostalih kadrovskih informacija u kratkom vremenskom periodu, i omogućio bi konciznu i delotvornu analizu. Štaviše, povezivanje takvog sistema sa sistemom/sistemima budžetskih informacija bi omogućio strateški pristup u upravljanju ljudskim resursima koji je fokusiran na efikasno pružanje pravosudnih usluga.

453. Zbog nedostataka metodologije su stvarane pozicije i popunjavana upražnjena radna mjesta čak i bez objektivne potrebe za tim. Primijenjena metodologija precizira ukupan broj predmeta po opštem tipu predmeta, ali pravi malu razliku unutar tih vrsta. Na primjer, metodologija je sve krivične predmete tretirala kao jednako složene, ali nije uzela u obzir složenost različitih predmeta. Pored toga, metodologija nije revidirana kako bi se adresirao prenos dodatnih sudskih nadležnosti na druge organe (npr. prenos nadležnosti istrage sa sudija na tužioce ili postupanja sa novim izvršnim predmetima sa sudija na javne izvršitelje). Štaviše, nalazi Studije ponderisanja predmeta iz 2015. godine sprovedene u okviru EUROL projekta²⁶⁹ utvrdili su da je pravosuđe imalo 60 sudija više nego što je potrebno za održavanje trenutnog obima posla, ali to nije razmotreno prilikom planiranja imenovanja novih sudija.

²⁶⁵ Srednjoročni plan racionalizacije pravosudne mreže (2017-2019)

²⁶⁶ Npr. viši službenik, viši savetnik, državni službenik, itd.

²⁶⁷ Npr. rukovodilac pisarnice u državnim tužilaštvima je klasifikovan kao Savetnik I (što zahteva fakultetsku diplomu i najmanje tri godine radnog iskustva), Savetnik II (uslov je najmanje pet godina radnog iskustva) i takođe viši državni službenik I (zahteva fakultetsku diplomu i najmanje tri godine radnog iskustva).

²⁶⁸ U januaru 2019. godine su postojali planovi za primenu nove metodologije tokom 2020. godine.

²⁶⁹ Studija ponderisanja predmeta u Crnoj Gori, Finalni izveštaj sa preporukama, oktobar 2015. godine, EUROL Projekat u partnerstvu sa TAIEX i IMG.

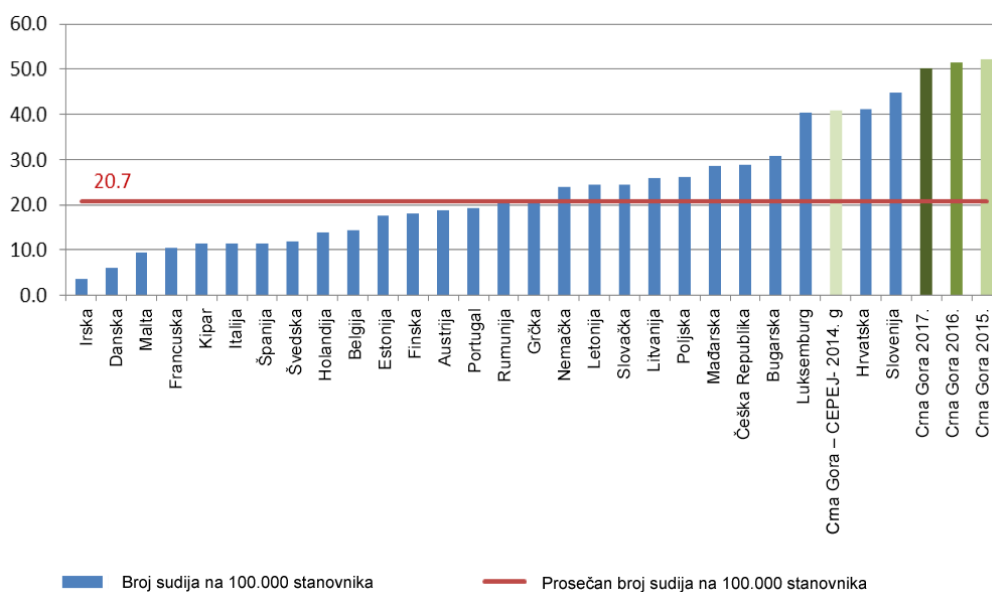
454. Praksa prebacivanja predmeta sa sudova koji su zauzeti u manje zauzete sudove i privremenog premještanja sudija i tužilaca iz jednog organa u drugi ne bi trebalo da potkopaju napore usmjerene na procjenu dugoročnih kadrovskih potreba. Tokom 2014. godine je osam procenata svih sudija na funkciji privremeno premješteno u druge sudove. Ovaj procenat se smanjio na oko tri procenta u 2015. i 2016. godini, dok je samo jedan sudija premješten 2017. godine. Iako premještanje predmeta, sudija i tužilaca može biti djelotvoran alat za smanjenje broja starih predmeta, sistem treba da usmjeri reforme ka reformama koje pružaju podsticaje za stalni premeštaj profesionalnog osoblja u sudove ili tužilaštva u kojima se očekuje povećan obim posla u srednjem ili dužem roku.

7.1.2. Broj sudija, tužilaca i njihovog osoblja

455. U 2014. godini, sa 41,0 sudija na 100.000 stanovnika, odnos Crne Gore bio je dva puta veći od prosjeka svih 27 država članica EU koje CEPEJ posmatra. Štaviše, do 2017. godine je odnos između broja sudija i broja stanovnika porastao za 23 procenta na 503, procenta, kao što je već navedeno, a EUROL Studija ponderisanja predmeta iz 2015. godine²⁷⁰ utvrdila je da pravosuđe ima 60 sudija više nego što je potrebno za održavanje trenutnog obima posla.

456. Crna Gora je u periodu između 2014. i 2017. godine povećala broj sudija, kako budžetiranih tako i zbog uključivanja sudova za prekršaje u pravosudni sistem. Dok se procenat budžetiranih pozicija povećao za 23 procenta sa 264 u 2014. godini na 324 u 2017. godini, nova imenovanja dovela su do povećanja približno istog procenta u sistemu, sa 254 na 312.²⁷¹ Pedeset šest novih sudija je bilo u sudovima za prekršaje, a dvoje je imenovano u drugim sudovima.²⁷²

Grafikon 131 – Broj sudija na 100.000 stanovnika, Crna Gora i države članice EU, podaci CEPEJ-a iz 2014. godine



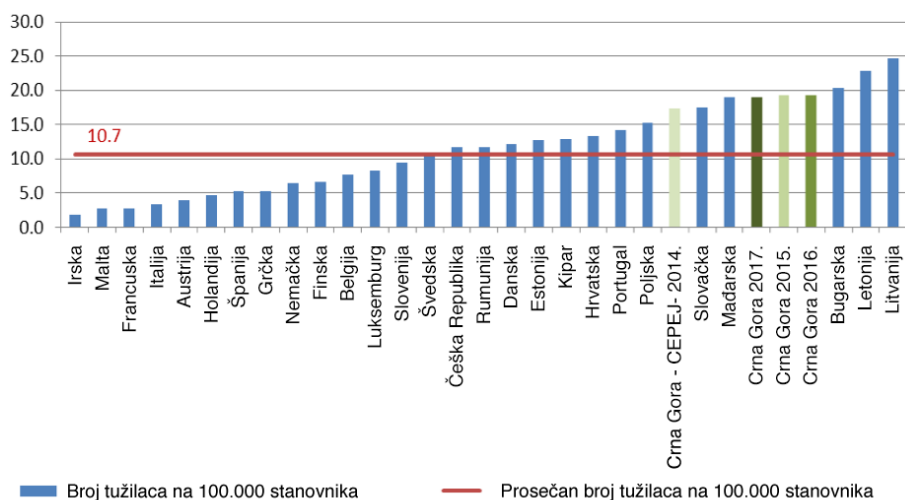
²⁷⁰ Studija ponderisanja predmeta u Crnoj Gori, Finalni izvještaj sa preporukama, oktobar 2015. godine, EUROL projekat u partnerstvu sa TAIEX i IMG.

²⁷¹ To uključuje sudije imenovane u druge organe – dvoje 2014. godine, jedan 2016. godine i dvoje 2017. godine.

²⁷² Četiri sudije su imenovane u Viši i jedan u Vrhovni sud, dok je broj sudija smanjen za jedan u Osnovnom i dva u Privrednom sudu. Treba napomenuti da se jedan sudija koji je imenovan u drugi organ vratio u Osnovni sud, dok je jedan nastavio da radi u Ministarstvu pravde, a jedan sudija Višeg suda je radio u drugom organu tokom 2017. godine.

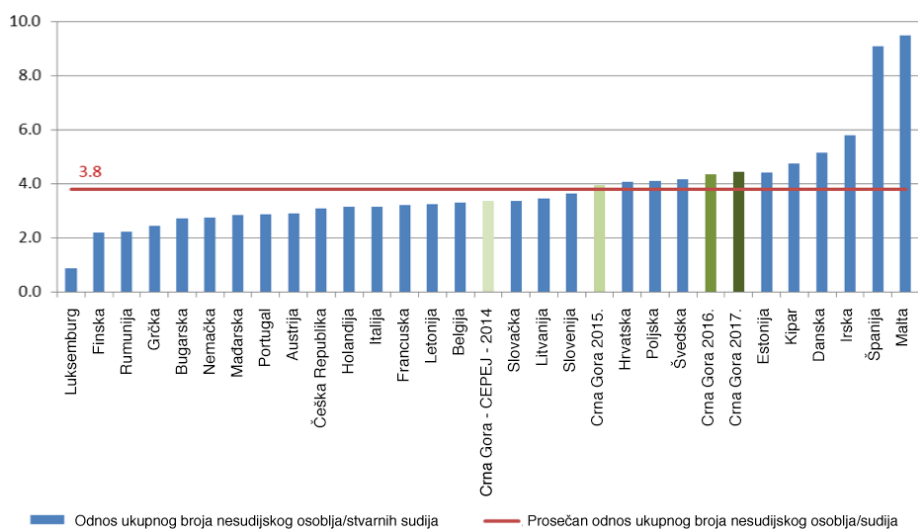
457. Crna Gora je 2014. godine imala 17,4 tužilaca na 100.000 stanovnika u poređenju sa prosjekom EU od 10,7 tužilaca (CEPEJ 2016.). Ovaj odnos se povećao za devet procenata, u periodu od 2014. do 2017. godine, daleko iznad prosjeka Zapadne Evrope; samo Bugarska, Letonija i Litvanija imale su veću srazmeru tužilaca.

Grafikon 132 – Broj tužilaca na 100.000 stanovnika, Crna Gora i države članice EU, podaci CEPEJ-a iz 2014. godine



458. Sa prosjekom od 4,4 nesudijska zaposlena po sudiji u 2017. godini, Crna Gora je iznad prosjeka EU za 2014. godinu (CEPEJ, 2016.).²⁷³ Taj procenat je neznatno opao u Crnoj Gori sa 4,5 u 2014. godini na 4,4 u 2017. godini, ali je taj pad nastao uglavnom zbog povećanog broja sudija za 23% u navedenom periodu,²⁷⁴ a ne zbog značajnog smanjenja broja zaposlenih. Dvije trećine sudova je imalo odnos između broja zaposlenih i sudija iznad prosjeka, ali nisu bile dostupne informacije koje bi obrazložile tu pojavu.

Grafikon 133 – Odnos sudskog osoblja i sudija, Crna Gora i EU, podaci CEPEJ-a za 2014. godinu

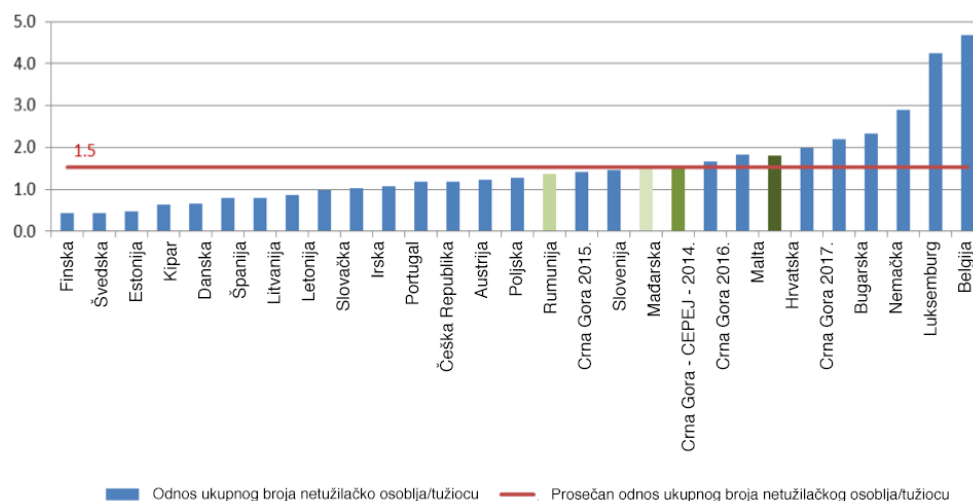


²⁷³ Studija CEPEJ-a iz 2016. godine navodi da je Crna Gora za 2014. godinu navela samo broj stalno zaposlenih.

²⁷⁴ Broj sudija je rastao sa 254 u 2014. godini na 312 u 2017. godini. To je uključivalo 56 novih sudija u sudovima za prekršaje koji su uspostavljeni 2015. godine, kao i dvoje sudija koje su dodate u drugim sudovima.

459. Sa prosječnim brojem 1,6 osoblja po tužiocu u 2014. godini, Crna Gora se dobro poredila sa evropskim referentnim vrednostima, ali se to promijenilo 2017. godine. Zbog uspostavljanja Specijalnog državnog tužilaštva, taj odnos je smanjen 2015. godine, a zatim povećan sa novim zapošljavanjem u ovom tužilaštvu. Kako je Crna Gora nastavila da popunjava budžetirana radna mesta 2017. godine, ovaj odnos broja osoblja i tužilaca premašio je prosek EU.

Grafikon 134 – Odnos tužilačkog osoblja po tužiocu, Crna Gora i EU, podaci CEPEJ-a za 2014. godinu



460. U 2016. godini je 318 sudija, 120 državnih tužilaca i 1223²⁷⁵ stalno zaposlenog osoblja bilo na platnom spisku pravosuđa. Pored toga bilo je 245 pripravnika i 103 zaposlenih po ugovoru (50 dugoročnih i 53 kratkoročnih ugovora²⁷⁶) koji su radili u sudovima i šest pripravnika i jedan kratkoročno zaposleni na ugovor u DT. Savjeti su 2017. godine naveli 310 sudija i 118 državnih tužilaca na platnom spisku i dvoje sudija premještenih u druge organe (tj. jedna sudija Privrednog suda je premješten u Osnovni sud u Podgorici, a jedan sudija Osnovnog suda u Podgorici je premješten u Ministarstvo pravde). U poređenju sa 2016. godinom, broj nesudijskog osoblja je povećan za 64 stalnog zaposlenih i 18 zaposlenih sa dugoročnim ugovorima 2017. godine,²⁷⁷ iako je broj pripravnika i kratkoročno zaposlenih na ugovor smanjen za 4, odnosno 37. Tužiocima je 2017. godine podršku pružalo 19 više stalno zaposlenih i sedam pripravnika, ali nisu angažovani novi zaposleni na ugovor.²⁷⁸

²⁷⁵ Uključujući 1041 u sudovima i 182 u tužilaštvima.

²⁷⁶ Dugoročni ugovori koriste se na određeno vrijeme od jedne do dvije godine, kako bi se zamijenili stalno zaposleni koji su na privremenom odsustvu. Kratkoročni ugovori mogu trajati najduže šest mjeseci kako bi pomogli zbog povećanog obima posla.

²⁷⁷ Ovi brojevi uključuju 29 stalno zaposlenih i troje zaposlenih sa dugoročnim ugovorima u Sudu za prekršaje u Podgorici. Ovi podaci o zaposlenima su zasnovani na Spisku zaposlenih iz septembra 2018. godine.

²⁷⁸ Neki podaci o zaposlenima su bili dostupni za analizu za sve četiri godine analiziranog perioda, ali ukupni podaci o zaposlenima za 2014. i 2015. godinu nisu uporedivi sa podacima za 2016. i 2017. godinu, jer prekršajni sudovi nisu bili dio sistema do pred kraj 2015. godine. Pošto je sistem bio stabilniji do 2016. godine, podaci o ukupnom broju zaposlenih su poređeni za 2016. i 2017. godinu.

Tabela 21 – Broj sudija, tužilaca i zaposlenih u sudovima i DT, 2016. i 2017. godina²⁷⁹

Vrsta suda	#Stvarnih sudija (Godišnji izveštaj Sudskog savjeta)		Ukupno stalno zaposlenih		Vrsta tužilaštva	#Stvaran broj (Godišnji izveštaj Tužilačkog savjeta)		#Ukupno stalno zaposlenih	
	2016	2017	2016	2017		2016	2017	2016	2017
Osnovni sudovi	145	142	579	581	Osnovna DT	81	76	109	113
Viši sudovi	58	54	142	147	Viša DT	19	21	27	26
Vrhovni sud*	18	19	30	31	Vrhovno DT	9	10	18	27
Apelacioni sud	12	13	28	30	Specijalno DT	11	11	28	35
Upravni sud	12	11	32	35	Ukupno	120	118	182	201
Privredni sud CG	16	15	78	78					
Prekršajni sudovi	50	49	137	188					
Viši prekršajni sud	7	7	15	15					
Ukupno	318	310	1041	1105					

* podaci o nesudijском osoblju iz septembra 2018. godine

Vrsta suda	#Stvaran broj sudija (Godišnji izveštaj Sudskog savjeta)				Ukupno stalno zaposlenih			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Osnovni sudovi	142	149	145	142	578	586	579	581
Viši sudovi	51	57	58	54	128	137	142	147
Vrhovni sud*	18	19	18	19	36	34	30	31
Apelacioni sud	13	12	12	13	28	25	28	30
Upravni sud	11	12	12	11	28	31	32	35
Privredni sud CG	17	16	16	15	61	54	78	78
Prekršajni sudovi	0	50	50	49	0	68	137	188
Viši prekršajni sud	0	7	7	7	0	15	15	15
Ukupno	252	322	318	310	859	950	1041	1105

*2017. godina podaci o nesudijском osoblju iz septembra 2018. godine

Vrsta tužilaštva	#Stvaran broj tužilaca (Godišnji izveštaj Tužilačkog savjeta)				#Ukupno stalno zaposlenih			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Osnovna DT	75	81	81	76	102	108	109	113
Viša DT	19	20	19	21	26	26	27	26
Vrhovno DT	13	10	9	10	25	18	18	27
Specijalno DT	0	9	11	11	0	9	28	35
Ukupno	107	120	120	118	153	161	182	201

461. Povećanje broja sudija od 2014. do 2017. godine praćeno je dodavanjem novog nesudijского osoblja tokom istog perioda, a odnos između broja zaposlenih i sudija je daleko premašio ono što je propisano okvirnim kriterijumima. Povećanje broja sudija uključuje sudije u novim sudovima z a prekršaje u 2015. godini (228 odobrenih pozicija je popunjeno do 2017. godine), kao i 103 odobrene pozicije od kojih je 43 popunjeno za druge sudove. Najveće povećanje odobrenog broja je bilo među kategorijama zaposlenih koje ne spadaju u osnovne kategorije zaposlenih i u izvršenju; većina novih imenovanja dogodila se u izvršenju²⁸⁰ iako su predmeti izvršenja 2014. godine preneti u nadležnost javnih izvršitelja.

Tabela 22 – Budžetirane i popunjene pozicije u sudovima

	Budžetirano					Popunjeno				
	#Sudije	#Ukupno osoblja	#Zaposleni koji rade na predmetima	#Ostali zaposleni	#Zaposlenih na izvršenju	#Sudije	#Ukupno osoblja	#Zaposleni koji rade na predmetima	#Ostali zaposleni	#Zaposlenih na izvršenju
2014.	264	967	746	167	54	254	859	664	146	49
2017.	324	1298	963	253	82	312	1105	716	154	64
% povećanja br. zaposlenih	23%	34%	29%	51%	52%	23%	29%	8%	5%	31%

²⁷⁹ Broj sudija ne uključuje jednog sudiju premještenog u Ministarstvo pravde, dok je ovde naveden broj zaposlenih zasnovan na podacima dobijenim od sudova i tužilaštava.

²⁸⁰ Uglavnom u sudovima za prekršaje.

462. Broj budžetiranih radnih mesta za tužioce porastao je za 15 procenata u odnosu na 2014. godinu, a onih koji su imenovani na poziciju je povećan za 10 procenata. Nove odobrene pozicije uključivale su 13 pozicija u Specijalnom DT, tri u osnovnim DT²⁸¹ i jednu u Vrhovnom DT. Od 2014. do 2017. godine, pet osnovnih DT je radilo sa istim brojem tužilaca, pet sa jednim do tri dodatna tužioca²⁸² i tri sa jednim do četiri tužilaca manje nego 2014. godine. U višim DT je broj tužilaca povećan za jedan u obje kancelarije, dok je broj tužilaca u Vrhovnom DT smanjen za tri. Specijalno DT je radilo sa devet tužilaca 2015. godine i 11 u narednim godinama.

Sudovi sa najboljom stopom rešavanja predmeta i savladavanja priliva nisu uvek oni koji imaju najveći procenat pripravnika i radnika na ugovor.

463. Kao i u sudovima, povećanje broja tužilaca je praćeno stvaranjem novih radnih mesta i imenovanjima osoblja. Iako je više novih pozicija odobreno u kategoriji „ostalih zaposlenih“, stvarna imenovanja su bila veća u kategoriji zaposlenih koji rade na predmetima.

Tabela 23 –Budžetirana i popunjena radna mesta u tužilaštvima

	Budžetirana				Popunjena			
	#Tužilaca	#Ukupno osoblja	#Zaposlenih koji rade na predmetima	#Ostalih zaposlenih	#Tužilaca	#Ukupno osoblja	#Zaposlenih koji rade na predmetima	#Ostalih zaposlenih
2014	116	193	128	65	107	153	106	47
2017	133	323	199	124	118	201	154	47
% povećanja broja zaposlenih	15%	67%	55%	91%	10%	31%	45%	0%

7.1.3. Zaposleni na određeno vreme

464. Pored postojećih stalno zaposlenih, veliki broj pripravnika i zapošljenih na određeno vreme (dugoročni i kratkoročni ugovori) stvorili su „radnu snagu u sjenci“. Njihov broj je dostigao 348 u 2016. godini i smanjio se na 264 u 2017. godini. Iako su apsolutne brojke pokazale rastući broj pripravnika u sudovima u poređenju sa ukupnom radnom snagom, procenat pripravnika je opao sa 19% 2014. godine na 18% 2016. godine. Radna snaga u sjenci je 2017. godine činila 19% zaposlenih u crnogorskim sudovima. Pored 1105 stalno zaposlenih radnika, bilo je i 181 pripravnika i 84 zaposlenih na ugovor (68 sa dugoročnim ugovorima i 16 sa kratkoročnim ugovorima). Broj radnika u sjenci i njihov udio u ukupnoj radnoj snazi je 2017. godine smanjen u skoro svim sudovima; to je verovatno posledica uvođenja centralizovanog sistema regrutovanja i selekcije pripravnika i zakašnjelog imenovanja. Procenti su se značajno razlikovali među sudovima, ali je najekstremniji slučaj bio u Apelacionom sudu gdje je broj pripravnika dostigao više od 25 procenata radne snage. Detalji o raspodjeli i sastavu radne snage u sjenci nalaze se na Grafikon 135 ispod.

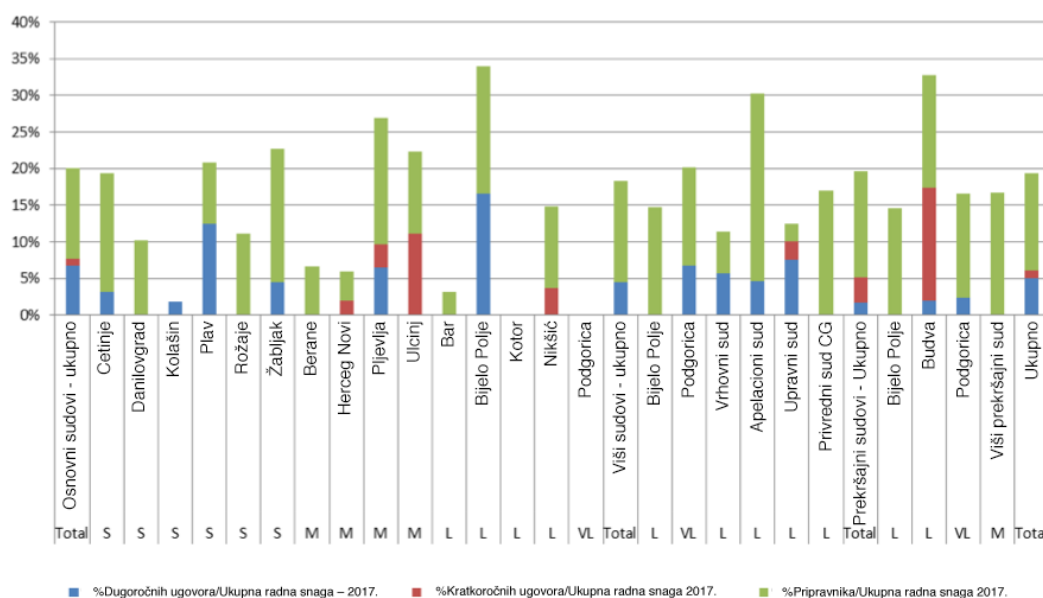
Tabela 24 –Radna snaga u senci u sudovima

	#Stalno zaposlenih	#Pripravnika	#Dugoročnih ugovora	#Kratkoročnih ugovora	#Zaposlenih sa dugoročnim odsustvom	#Ukupna radna snaga*	Ukupna radna snaga u senci	%Radne snage u senci/Stalno zaposlenih	%Radne snage u senci/Ukupne radne snage
2014	859	217	29	29	49	1134	275	32%	24%
2015	950	259	28	40	57	1277	327	34%	26%
2016	1041	245	50	53	73	1389	348	33%	25%
2017	1105	181	68	16	60	1370	265	24%	19%
*Stalno zaposleni i radna snaga u senci									

²⁸¹ Dvoje u Kotoru i jedan u Bijelom Polju.

²⁸² Bijelo Polje, Kotor, Pljevlja, Rožaje i Ulcinj.

Grafikon 135 – Radna snaga u senci, sastav i u poređenju sa ukupnom radnom snagom



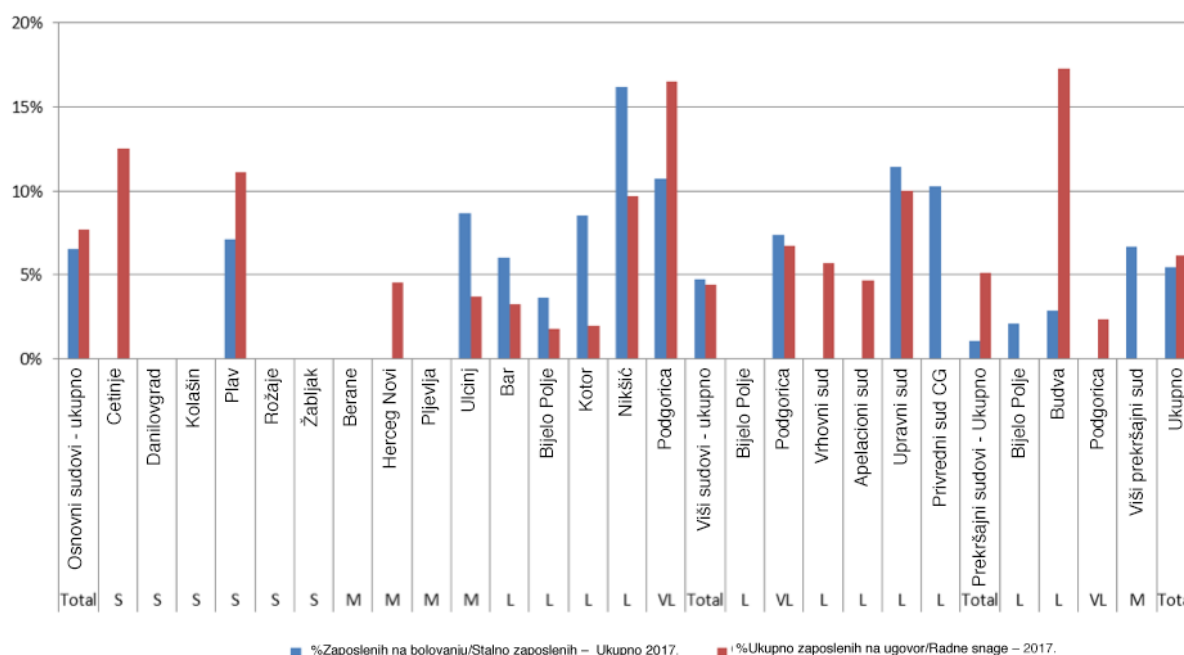
465. Osnovni sudovi su angažovali značajan broj osoblja na dugoročnim ugovorima u periodu od 2014. do 2017. godine. To je povećalo njihov udio u poređenju sa ukupnom radnom snagom sa tri na pet procenata. U Vrhovnom i Upravnom sudu, udio se promijenio sa 0 na 6, odnosno 8 procenata. Oko 95 procenata zaposlenih sa dugoročnim ugovorima u sudovima bili su zaposleni koji obavljaju funkcije vezane za procesuiranje predmeta, a pet procenata u kategoriji „ostalih“ i izvršenju.

466. Zaposleni sa kratkoročnim ugovorima činili su samo jedan procenat radne snage 2017. godine. Ovo smanjenje uglavnom se dogodilo u svim sudovima. Osamdeset jedan procenat njihovih zaposlenih sa kratkoročnim ugovorima u 2017. godini bili su na funkcijama vezanim za procesuiranje predmeta, dok je 13 procenata bilo u kategoriji „ostalih“ i 6 procenata u izvršenju.

467. Nisu svi sudovi mogli da opravdaju obimno angažovanje zaposlenih po ugovoru kao zamjene za zaposlene na odsustvu i/ili zbog preoterećenosti. Dok su Osnovni sudovi u Ulcinju, Baru, Kotoru i Nikšiću, Viši sud u Podgorici i Upravni sud pokušali da odgovore na visoke stope odsustva angažovanjem osoblja na određeno vrijeme, Viši sud za prekršaje je poslovao uprkos stopi odsustva zaposlenih od sedam procenata. Štaviše, tri suda sa stopom odsustva nula angažovalo je značajan broj zaposlenih po ugovoru na funkcije vezane za procesuiranje predmeta u 2017. godini što je činilo 13 procenata ukupne radne snage Osnovnog suda u Cetinju, pet procenata u Osnovom sudu u Herceg Novom i šest procenata u Vrhovnom sudu. Tri suda – Osnovni sud u Plavu, Osnovni sud u Podgorici i Prekršajni sud u Budvi, imali su više zaposlenih po ugovoru od broja odsutnih zaposlenih na bolovanju.

Nije moguće utvrditi povezanost između broja zaposlenih i radnog učinka, jer se ovi odnosi značajno razlikuju, čak i među sudovima koji beleže najbolje rezultate.

Grafikon 136 – Zaposleni po ugovoru i stopa odsustvovanja – 2017. godina



468. U 2017. godini, 93 procenta stalno zaposlenih koji je bio na dugotrajnom bolovanju pružali su direktnu podršku sudijama. Tako je 11 procenata stalno zaposlenih daktilografa i devet procenata sudijskih savetnika bilo odsutno duže od tri meseca.

469. Ukupan broj zaposlenih na određeno vreme u DT bio je skromniji. Istraživanje u tužilaštvima utvrdilo je 13 pripravnika ili oko šest procenata od ukupne radne snage u 2017. godini. Gotovo svi su bili u osnovnim DT.

Tabela 25 – Radna snaga u senci u DT

	# Stalno zaposlenih	# Pripravnika	# Dugoročnih ugovora	# Kratkoročnih ugovora	# Zaposleni na dugoročnom odsustvu	#Ukupno radne snage	#Ukupno radne snage u senci	%Radne snage u senci u odnosu na stalnu radnu snagu	%Radne snage u senci u odnosu na ukupnu radnu snagu
2014	153	10	0	0	0	163	10	7%	6%
2015	161	2	0	2	0	165	4	2%	2%
2016	182	6	0	1	1	189	7	4%	4%
2017	201	13	0	0	0	214	13	6%	6%

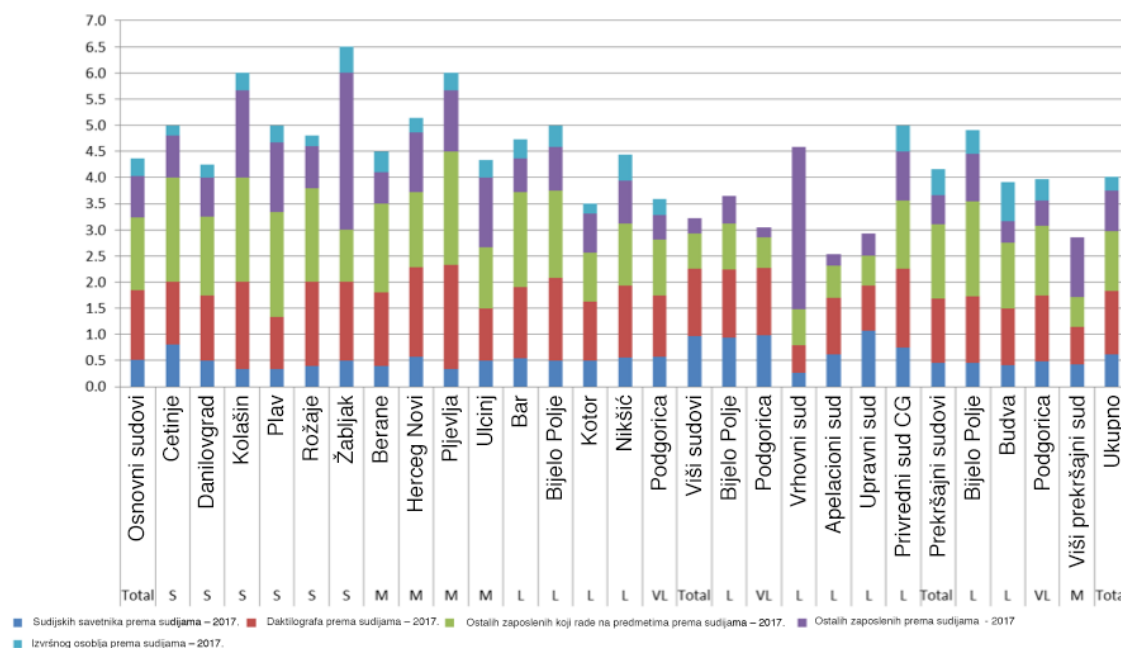
7.1.4. Odnosi u broju zaposlenih

470. Crna Gora je 2017. godine u prosjeku imala 4,0 budžetirana nesudijska zaposlena po sudiji, zajedno sa 3,0 zaposlena koji rade na predmetima, 0,8 ostalih zaposlenih i 0,2 zaposlena na izvršenju po sudiji. Kao što je gore navedeno, odnos osoblja i sudija bio je znatno iznad prosjeka EU (podaci za 2014. godinu). Međutim, postojale su značajne razlike među sudovima u Crnoj Gori, koje su se kretale u rasponu od 1,5 do 4,5 zaposlenih koji rade na predmetima po sudiji (tj. 0,3 do 1,1 sudijski savjetnik, 0,5 do 2,0 daktilografa i 0,6 do 2,2 zaposlena koji procesuiraju predmete). Sastav zaposlenih se kretao od 1,8²⁸³ do 6,3²⁸⁴ ukupno osoblja po sudiji i 2,0-5,2²⁸⁵ zaposlenih na predmetima, 0,2-1,5²⁸⁶ „ostalih“ zaposlenih i 0,1-0,8²⁸⁷ izvršnog osoblja po sudiji.

²⁸³ Vrhovni sud

471. Iako su postojale pojednostavljene kadrovske norme za raspoređivanje sudijskih savjetnika i daktilografa, sistematizovane, stvarne budžetirane pozicije su odstupale od propisanih normi. Prosječan odnos savjetnika/sudija 2017. godine je bio 0,6 i kretao se od 0,3²⁸⁸ do 1,1²⁸⁹, daktilografa 1,2, od 0,5²⁹⁰ do 2,0²⁹¹ po sudiji, a ostalih zaposlenih²⁹² je bilo 2,2 po sudiji, od 0,8²⁹³ do 4,5.²⁹⁴ Zvanična evidencija ne navodi zašto je MP odobrilo ova odstupanja.

Grafikon 137 – Budžetirani zaposleni po sudiji po kategorijama zaposlenih, 2017. godina



472. Odnos budžetiranog osoblja prema tužiocima porastao je sa 1,7 u 2014. godini na 2,0 u 2016. godini i dostigao je vrhunac u 2017. godini. Povećanje se desilo u skoro svim DT; samo u Vrhovnom DT je odnos budžetiranog osoblja i tužilaca smanjen. Odnos osoblja i tužilaca se značajno razlikovao među tužilaštvima, a 2017. godine se kretao od 1,5 u Višem DT u Podgorici do 5,9 u Vrhovnom DT. Kao što je i očekivano, odnos između osoblja koje radi na predmetima i tužilaca je bio veći od odnosa ostalog osoblja, osim u tri mala osnovna DT²⁹⁵ i Vrhovnom DT.

473. Osnovna DT u Beranama i Ulcinju i Specijalno DT premašili su kadrovske norme utvrđene za raspoređivanje tužilačkih savjetnika i daktilografa. Dakle, ova dva Osnovna DT su budžetirala 0,6 i 0,7 umesto 0,5 daktilografa po tužiocu, a Specijalno DT je budžetiralo dvostruko više tužilačkih pomoćnika od propisanog.

²⁸⁴ Privredni sud

²⁸⁵ OS Žabljak – OS Bar

²⁸⁶ VS Podgorica i Apelacioni sud – OS Žabljak

²⁸⁷ OS Kotor – PS Budva

²⁸⁸ Osnovni sudovi u Kolašinu, Plavu i Pljevljima

²⁸⁹ Upravni sud

²⁹⁰ Vrhovni sud

²⁹¹ OS Pljevlja

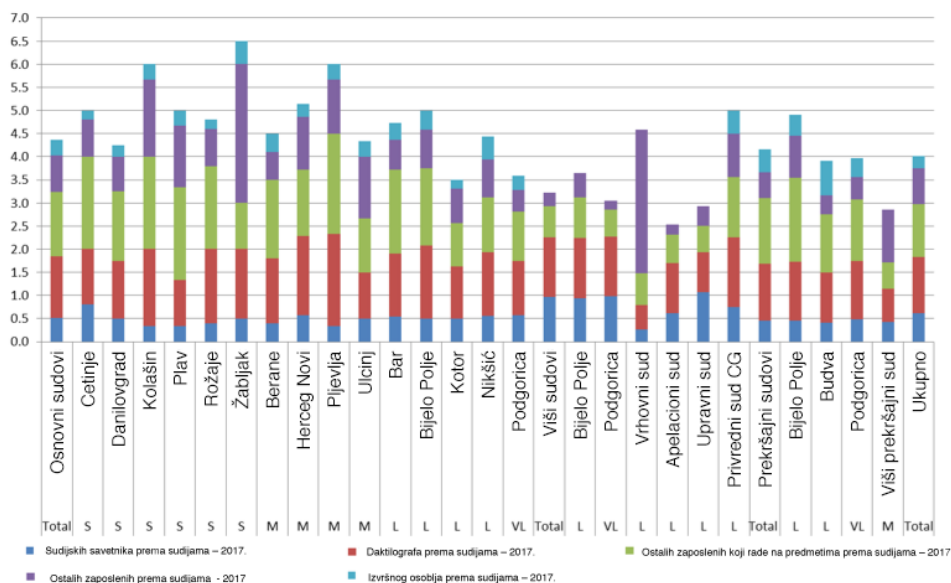
²⁹² Ne računajući sudijske savetnike i daktilografe

²⁹³ VS Podgorica i Apelacioni sud

²⁹⁴ OS Žabljak

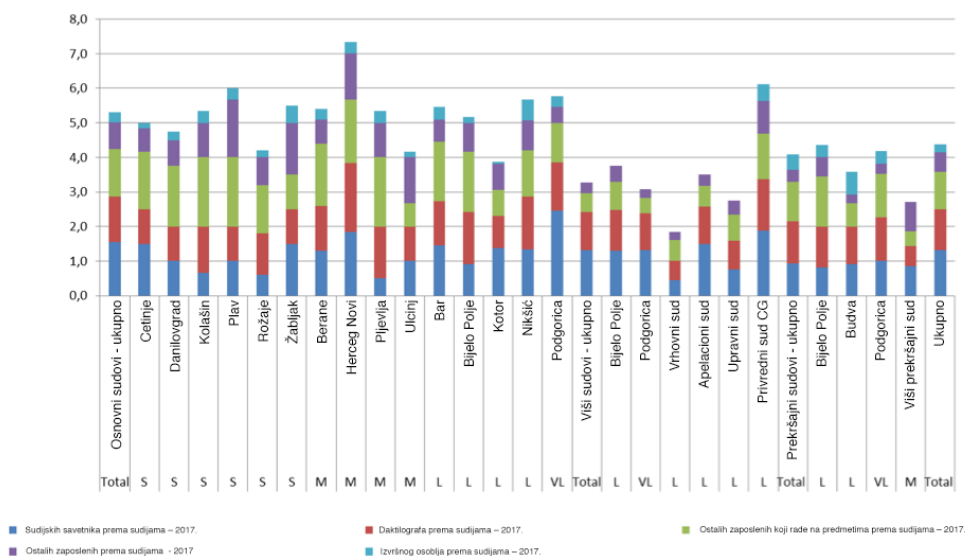
²⁹⁵ Kolašin Plav i Rožaje

Grafikon 138 – Budžetirano osoblje po tužiocu, prema kategoriji zaposlenih, 2017. godina



474. U 2016. godini je prosječan broj osoblja koje radi na predmetima po sudiji u Crnoj Gori bio veći od prosjeka EU za 2014. godinu. Taj broj je iznosio 3,6 u Crnoj Gori i 2,6 za EU (CEPEJ izvještaj iz 2016. godine i statistički podaci Crne Gore za 2016. godinu). Štaviše, primijećene su značajne razlike među crnogorskim sudovima, koje su se kretale od 1,6 do 5,7 zaposlenih koji rade na predmetima (tj. 0,4 do 2,5 sudijskih savjetnika, 0,6 do 2,0 daktilografa i 0,4 do 2,0 ostalih zaposlenih koji procesuiraju predmete). Iako je prosječan broj zaposlenih koji rade na predmetima po sudiji u 2017. godini ostao na nivou 2016. godine, razlike među sudovima su se neznatno smanjile.

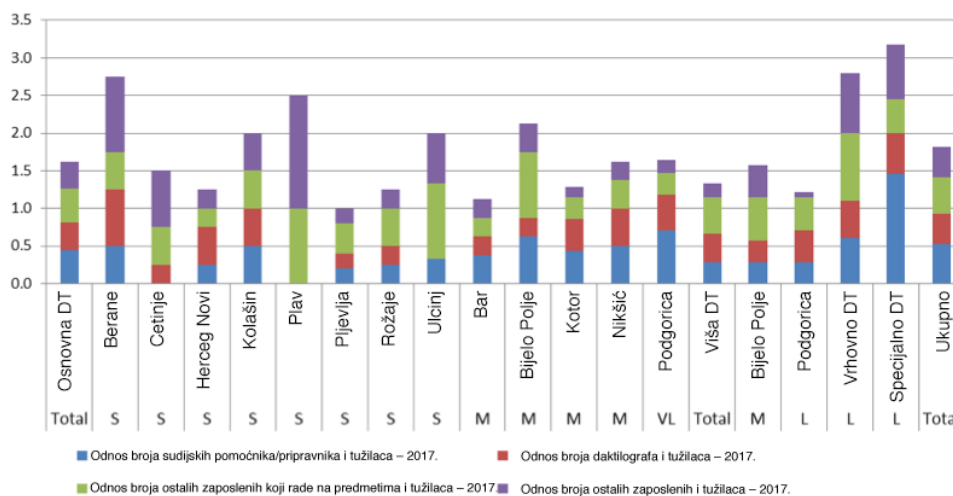
Grafikon 139 – Odnos zaposlenih i sudija po kategorijama zaposlenih, 2016. godina



475. Povezanost između produktivnosti tužilaštava i odnosa broja zaposlenih i tužilaca nije postojala. Tako su dva najproduktivnija Osnovna DT u 2016. godini imala 0,9 i 2,3 zaposlena po tužiocu. Većina tužilaštava je zapošljavala više zaposlenih koji rade na predmetima nego ostalih zaposlenih, iako je sastav zaposlenih varirao. Sastav osoblja se 2017. godine kretao od 0 do 1,5

tužilačkih savjetnika/tužiocu i 0,8 daktilografa/tužiocu i od 0,3 do 1,0 ostalih zaposlenih koji rade na predmetima po tužiocu.

Grafikon 140 – Odnos osoblja i tužilaca po kategorijama zaposlenih, 2017. godina



7.1.5. Raspodjela osoblja u podkategorijama i uticaj raspodele na učinak

476. Ukupno oko 19 procenata svih zaposlenih u sudu ne doprinosi direktno procesuiranju predmeta. Prema podacima koji su dostavljeni timu Funkcionalne analize, prosječan procenat osoblja koje radi na predmetima, izvršenju i ostalih zaposlenih nije značajno porastao tokom posmatranog perioda, ali je procenat zaposlenih koji procesuiraju predmete u odnosu na ukupan broj budžetiranog osoblja smanjen sa 77 procenata 2014. godine na 74 procenata 2017. godine, dok je broj stalnog zaposlenih ostao na istom nivou od 77 procenata. Od svih zaposlenih u sudovima 2017. godine,²⁹⁶ ukupno je samo jedan procenat zaposlenih bio angažovan na poslovima finansija, IKT i ljudskih resursa. Od ostalih zaposlenih, 12 procenata je obavljalo ostale administrativne funkcije, uključujući čišćenje, sudsku stražu, održavanje zgrada i vozače, dok je dodatnih šest procenata zaposlenih (neobjašnjivo) nastavio da radi na izvršenju.

477. Udio ključnog osoblja, koje se ne bavi izvršenjem ni pitanjima vezanim za predmete i ukupnog broja zaposlenih, budžetiranih i imenovanih, značajno se razlikovao u sudovima iste vrste i veličine u periodu od 2014. do 2017. godine, bez jasnog obrazloženja. Na primjer, Viši sud u Podgorici je 2017. godine budžetirao 93 procenata zaposlenih koji rade na predmetima, dok je Vrhovni sud²⁹⁷ budžetirao samo 32 procenta. U osnovnim sudovima, ovaj udio se kretao od 46 procenata ključnog osoblja u Žablaku do 80 procenata u Cetinju, iako su oba suda mala.²⁹⁸ Takođe su postojale značajne razlike u imenovanom osoblju. Ako se opet uzme 2017. godina kao primer, zaposleni koji su radili na predmetima činili su 50 procenata ukupnog broja zaposlenih u Osnovnom sudu u Žablaku i 93 procenata u Apelacionom sudu. U osnovnim sudovima iste veličine, zaposleni koji rade na predmetima činili su 50 do 80 procenata zaposlenih u malim sudovima (Žabljak i Kolašin) i 67 do 80 procenata zaposlenih u sudovima srednje veličine (Ulcinj i Berane). Procenat zaposlenih

²⁹⁶ Izuzev Osnovnog suda u Herceg Novom, Prekršajnog suda u Podgorici i Vrhovnog suda za koje nisu dostupni razloženi podaci o zaposlenima.

²⁹⁷ Planirano je da službom sudske straže za sve sudove centralno upravlja Vrhovni sud, ali to se nije dogodilo do januara 2019. godine.

²⁹⁸ Grupe sudova po veličini: mali (do pet sudija); srednji (od šest do 10 sudija); veliki (od 11 do 20 sudija) i veoma veliki (21 i više sudija).

koji rade na predmetima u odnosu na ukupan broj zaposlenih u osnovnim sudovima je bio nešto dosledniji u grupi velikih i veoma velikih sudova i kretao se od 76 do 85 procenata.

478. Najproduktivniji sudovi nijesu nužno bili ono sa najvećim brojem zaposlenih koji ne rade na izvršenju i rade na predmetima ili sudijskih savjetnika. Ako i dalje koristimo 2017. godinu kao primjer, među pet najproduktivnijih osnovnih sudova u toj godini, ključni zaposleni činili su 50 do 85 proceta svih zaposlenih i 2,0 do 4,4 zaposlenih koji rade na predmetima po sudiji, dok su se sudijski savjetnici kretali od nula do 38 procenata od ukupnog broja i od nula do dva sudijska savjetnika po sudiji. Istovremeno je osnovni sud sa najnižom stopom rješavanja predmeta po sudiji imao 75 i devet zaposlenih koji rade na predmetima, odnosno sudijskih savjetnika. Odnos osoblja i sudija je iznosio 4,0 za osoblje koje radi na predmetima i 0,5 sudijskih savjetnika. Između dva Viša suda, manje produktivni sud je imao niži udio osoblja koje radi na predmetima i sudijskih savjetnika, ali veći broj osoblja koje radi na predmetima i sudijskih savjetnika po sudiji. Samo u sudovima za prekršaje se produktivnost povećavala sa većim brojem sudijskih savjetnika.

479. Očigledno je da veliki broj pomoćnog osoblja u Crnoj Gori ne garantuje jednako visok učinak u periodu od 2014. do 2017. godine, ni po sudiji ni u čitavom sistemu. Ukupan broj osoblja je bio prevelik, posebno za pomoćno osoblje. Potrebe i funkcije osoblja koje nije povezano sa predmetima moraju se detaljno analizirati na osnovu profila posla i administrativnih potreba.

Tabela 26 – Stope rješavanja predmeta u osnovnim sudovima u poređenju sa obrascem zaposlenih, 2017. godina

Veličina osnovnog suda	SUD	Broj rešenih predmeta po sudiji	Sudijski pomoćnici / pripravnici kao % ukupnog osoblja	Ostalo osoblje koje radi na predmetima kao %	Ostalo osoblje kao % ukupnog osoblja	Osoblje na izvršenju u kao % ukupnog broja zaposlen	Sudijski pomoćnici i pripravnici po sudiji	Ostalo osoblje koje radi na predmetima po sudiji	Ostalo osoblje po sudiji	Osoblje na izvršenju po sudiji
S	Rozaje	753	0%	72%	22%	6%	0.0	2.6	0.8	0.2
M	Berane	561	18%	61%	12%	8%	1.0	3.3	0.7	0.4
S	Plav	461	17%	56%	22%	6%	1.0	3.3	1.3	0.3
S	Zabljak	446	13%	38%	38%	13%	0.5	1.5	1.5	0.5
VL	Podgorica	443	38%	47%	9%	6%	2.0	2.4	0.5	0.3
M	Herceg Novi	427	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
L	Niksic	413	31%	45%	14%	10%	1.9	2.8	0.9	0.6
L	Bar	395	26%	58%	10%	6%	1.6	3.6	0.6	0.4
S	Cetinje	394	25%	54%	17%	4%	1.2	2.6	0.8	0.2
L	Bijelo Polje	389	13%	64%	16%	7%	0.6	3.3	0.8	0.4
S	Danilovgrad	364	22%	56%	17%	6%	1.0	2.5	0.8	0.3
S	Kolasin	362	13%	67%	13%	7%	0.7	3.3	0.7	0.3
M	Ulcinj	358	22%	44%	30%	4%	1.0	2.0	1.3	0.2
L	Kotor	344	20%	56%	22%	2%	0.6	1.8	0.7	0.1
M	Pljevlja	298	9%	66%	19%	6%	0.5	3.5	1.0	0.3

480. Iako su 2014. godine uvedeni javni izvršitelji, broj osoblja koje radi u izvršenju u sudovima povećan je za preko 50 procenata kako za odobrena radna mesta, tako i za ona koja su bila popunjena. Budžetirano je novo osoblje na izvršenju za sudove za prekršaje i Privredni sud; nove stalno zaposlene u izvršenju su angažovali ovi sudovi i Osnovni sud u Danilovgradu. Nisu preduzete

nikakve radnje za ukidanje nepotrebnih radnih mesta i/ili premještanje zaposlenih u sudove kojima su potrebni izvršitelji da se bave postojećim brojem predmeta. Ovakav obrazac ilustruje nespremnost sudskog sistema da sprovede potrebne promjene koje mogu da oslobode sredstva za ispunjavanje ostalih potreba, npr. investicija u IKT i unapređenje infrastrukture.

481. Nakon uvođenja profesije javnih izvršitelja nije izvršena analiza potreba sudova za osobljem na izvršenju. Izvršenje kao procenat ukupnog broja zaposlenih varirao je od dva do 17 procenata 2017. godine, sa veoma malo obrazloženja za tako različit broj, čak i među sudovima iste veličine. Osoblje na izvršenju je planirano za sve osnovne i prekršajne sudove i Privredni sud; njihov udio osoblja na izvršenju kretao se od četiri procenta²⁹⁹ u dva mala suda do 11 procenata u jednom velikom osnovnom sudu.³⁰⁰ Sa druge strane dok je veliki Osnovni sud u Kotoru sa niskim učinkom imao samo dva procenta osoblja na izvršenju (tj. jedan zaposleni), to osoblje je činilo 10 procenata radne snage, tj. devet zaposlenih u velikom Osnovnom sudu u Nikšiću. Broj ove vrste zaposlenih razlikovao se čak i u dva velika suda za prekršaje (tj. devet procenata ili pet zaposlenih u jednom sudu i 17 procenata ili devet zaposlenih u drugom).

482. Razlika u odnosu osoblja koje radi na predmetima i ostalog osoblja među DT iste nadležnosti je bila značajna i nije povezana sa veličinom tužilaštva. Ukupno je 22 procenata zaposlenih bilo angažovano na sporednim funkcijama DT u 2017. godini, ali su se procenti za osnovna DT kretali od 11 do 60 procenata. Udio osoblja koje ne radi na predmetima prema ukupnom broju zaposlenih je bilo čak i veće među budžetiranim pozicijama na 38 procenata, ali su se za ovu kategoriju varijacije među tužilaštvima kretale samo od 18 do 57 procenata.

483. Visok udio osoblja koje radi na predmetima ili tužilačkih savjetnika nije podrazumijevao veću produktivnost unutar DT. Iako je najproduktivnije DT 2016. godine, Osnovno DT u Kotoru, imalo najveći udio osoblja koje radi na predmetima i 29 procenata osoblja na mjestu savjetnika – drugo po učinku, Osnovno DT u Beranama, imalo je gotovo jednak udio osoblja koje radi na predmetima i ostalog osoblja. Međutim, produktivnije tužilaštvo je imalo niži udio osoblja koje radi na predmetima u odnosu na sudije; udio je bio 0,8 u Kotoru i 1,0 u Beranama.

484. Istovremeno su dva tužilaštva sa najmanjim brojem riješenih predmeta po tužiocu imala 33 i 80 procenata osoblja koje radi na predmetima 2017. godine i 0,3, odnosno 0,5 osoblja koje radi na predmetima po tužiocu. U nekoliko tužilaštava sa visokim udjelom tužilačkih savjetnika prema ukupnom broju osoblja i visokim udjelom tužilačkih savjetnika prema broju tužilaca je bilo manje riješenih predmeta po tužiocu u odnosu na najproduktivnije tužilaštvo, a dva osnovna DT bez tužilačkih savjetnika nijesu imala najniži broj riješenih predmeta po tužiocu. Produktivnije Više DT imalo je veći udio osoblja koje radi na predmetima i sudskih savjetnika i veći udio osoblja koje radi na predmetima u odnosu na broj tužilaca i tužilačkih savjetnika/tužilaca.

7.1.6. Uticaj upražnjenih radnih mjesta

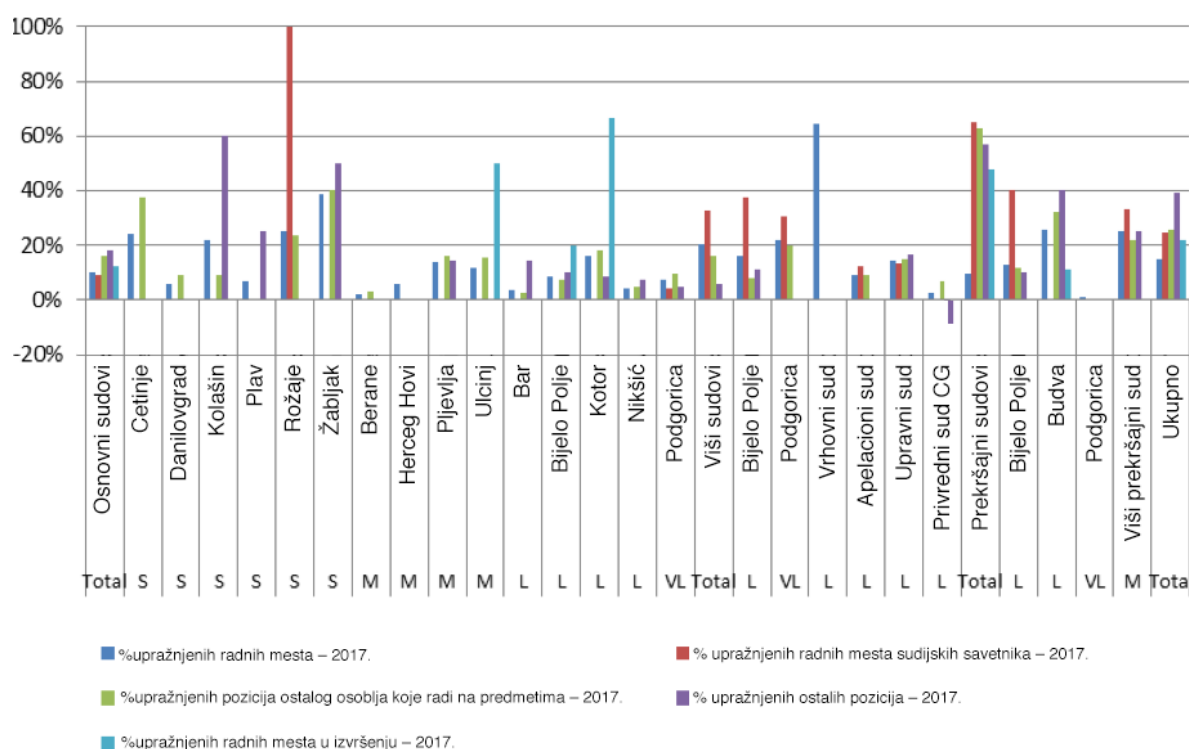
485. Pošto nije uspostavljen dobro razvijen odnos kadrova, nije bilo moguće utvrditi da li je trebalo popuniti sva slobodna radna mesta ili sredstva preusmjeriti na druge pozicije, uložiti u izgradnju kapaciteta postojećeg osoblja ili potrošiti sredstva na projekte IKT i infrastrukture.

²⁹⁹ Cetinje i Rožaje.

³⁰⁰ Nikšić.

486. Iako je samo mali procenat budžetiranih pravosudnih radnih mjesta ostao upražnjen (pet procenata u 2014. godini, nijedan procenat u 2015. godini i jedan procenat u 2016. godini i tri procenta u 2017. godini), mnoge pozicije ostaju nepopunjene godinama. Sudijske pozicije ostale su upražnjene u šest osnovnih i oba Viša suda, kao i u Upravnom sudu i Sudu za prekršaje u Budvi, gdje su dvoje sudija premješteni u druge organe 2017. godine.³⁰¹ Povećanje broja budžetiranog osoblja nije uvijek dovodilo do novog zapošljavanja; odobravanje novih pozicija je praćeno povećanjem broja upražnjenih radnih mjesta sa 11 procenata 2014. godine na 15 procenata 2017. godine. Upraznjena radna mjesta u sudovima kretala su se od 1 procenta do 64 procenata, dok je osam sudova imalo stopu upražnjenih radnih mjesta veću od 20 procenata. Upraznjena radna mjesta nijesu bila koncentrisana u sudovima određene veličine ili određenom geografskom regionu.

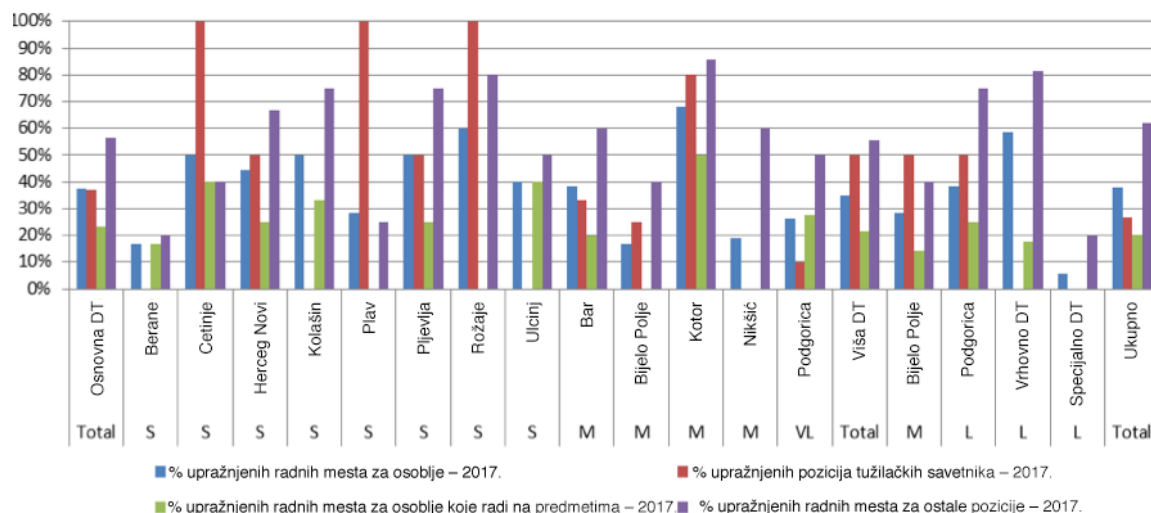
Grafikon 141 – Upraznjena stalna radna mjesta u sudovima po kategoriji zaposlenih, 2017. godina



487. Državna tužilaštva su 2017. godine imala značajan broj upražnjenih radnih mjesta za tužioce i osoblje – 11 procenata tužilačkih pozicija i 38 procenata za osoblje.

³⁰¹ Značajno je napomenuti da je broj riješenih predmeta povećan za 20 procenata nakon što je jedan sudija dodijeljen Osnovnom sudu u Podgorici.

Grafikon 142 – Upražnjena radna mjesta u tužilaštvima po kategorijama osoblja, 2017. godina



488. Postojale su velike stope upražnjenih radnih mjesta za pozicije koje je trebalo popuniti u korist sistema. U sudovima je stopa upražnjenih radnih mjesta 2017. godine bila 15 procenata za poziciju sudijskog savjetnika i 13 procenata za IKT pozicije. Situacija je bila još teža u DT u 2017. godini, jer je 27 procenata savjetničkih pozicija i 48 procenata IKT pozicija bilo upražnjeno.

7.2. Rekrutovanje, ocjenjivanje i napredovanje sudija i tužilaca

489. Jedinstveni sistem selekcije i napredovanja sudija zasnovan na rezultatima usvojen je 2015. godine, a stupio je na snagu krajem 2016. godine. Novi sistem je dizajniran u skladu sa standardima EU i zahtijeva punu transparentnost svih koraka. Do kraja 2017. godine, sistem je još uvijek bio u početnoj fazi implemetacije. Izvještaj koji su dvije NVO pripremile 2017. godine utvrdio je nedostatak transparentnosti u izboru i napredovanju sudija u periodu od 2014. do 2016. godine. Posebno su napomenuli da izbor nije uvijek zasnovan na rang listama kandidata, a odluke SS ne daju validno obrazloženje za izbor sudija.

490. Sudski i Tužilački savjeti u novom sistemu imaju centralnu ulogu u regrutovanju i imenovanju pravosudnih zvaničnika. Sudski savjet je zadužen za regrutovanje, imenovanje i razrješenje sudija i predsjednika sudova, osim za sudije Ustavnog suda za koje je Skupština u potpunosti nadležna.³⁰² Tužilački savjet je odgovoran za regrutovanje, imenovanje i razrješenje državnih tužilaca i rukovodilaca tužilaštava. Skupština je nadležna za imenovanje i razrješenje Vrhovnog državnog tužioca, na predlog Tužilačkog savjeta.

491. Pozicije u pravosuđu se sada popunjene u skladu sa Dvogodišnjim planom upražnjenih sudijskih/tužilačkih pozicija. Savjeti procjenjuju potrebe svakog suda/tužilaštva i usvajaju plan na kraju godine u skladu sa okrivnim kriterijumima, uključujući informacije o pozicijama koje treba popuniti kroz sporazumni premještaj, napredovanje ili javni konkurs za prvo imenovanje na funkciju.

492. Ustav zabranjuje sudijama i tužiocima da obavljaju funkciju poslanika u Skupštini, vrše bilo koju drugu javnu funkciju ili da se profesionalno bave drugim aktivnostima. Pored toga, sudije i

³⁰² Izmjene Ustava koje je Skupština usvojila u julu 2013. godine.

tužiocima imaju imunitet, osim za krivična djela, kada je potrebno odobrenje Sudskog savjeta za zatvaranje sudije.

493. Opšti i posebni zahtjevi za imenovanje sudija i predsjednika sudova sadržani su u zakonodavstvu. Sudije moraju da imaju stečenu diplomu pravnog fakulteta i položen pravosudni ispit; minimalne godine radnog staža i profesionalno iskustvo zavise od vrste suda. Pravni profesionalci³⁰³ sa najmanje dve godine profesionalnog iskustva³⁰⁴ mogu da se prijave za sudijske funkcije u osnovnim, prekršajnim, Privrednom i Upravnom sudu.³⁰⁵ Samo sudije i tužiocima sa najmanje četiri godine radnog iskustva u sistemu mogu biti sudije u osnovnom, višem ili prekršajnom sudu, kao i u Apelacionom i Vrhovnom sudu.³⁰⁶ Zakonom je predviđen izuzetak za jednog sudiju Vrhovnog suda koji može biti iz drugih pravnih profesija i koji ima 20 godina radnog iskustva. Specifični zahtjevi definisani za predsjednika suda razlikuju se u zavisnosti od vrste suda – npr. najmanje šest godina pravnog iskustva i četiri godine na funkciji sudije ili tužioca je potrebno za kandidata za predsjednika osnovnog suda. Pored toga, za predsjednika suda može biti izabran samo kandidat sa dobrim ili odličnim učinkom, a njihov mandat je ograničen na četiri godine, uz mogućnost obnavljanja mandata u istom sudu još jednom.

494. Postupak regrutovanja i izbora uključuje interni i javni konkurs i razlikuje se među različitim vrstama sudova. U osnovnim i prekršajnim sudovima se upražnjena mjesta mogu popuniti sporazumnim premještanjem sudija. Upražnjena mesta u Upravnom, Privrednom i Vrhovnom sudu se popunjavaju putem javnog konkursa.

495. Postupci izbora sudija se razlikuju u zavisnosti od toga da li je konkurs interni ili eksterni. Interni konkurs za sporazumno ili trajno premještanje u sud iste ili niže instance je zasnovan samo na vrednovanju učinka kandidata u prethodne tri godine. U otvorenim konkursima (što znači da mogu da se prijave kandidat koji su izvan sistema), Sudski savjet bira sudije i objavljuje rang liste kandidata na osnovu rezultata pisanog testa (ili rezultata ostvarenih na pravosudnom ispitu) i intervjuu. Ispitni rezultati su primarni filter; intervjui se organizuju samo za kandidate sa odličnim rezultatima na ispitu. Tokom intervjua, Izborna komisija SS ocjenjuje motivaciju kandidata, komunikacione vještine, vještine rješavanja konflikta i donošenja odluka i razumijevanje uloge sudije u društvu.³⁰⁷ Za predsjednike sudova, SS ocjenjuje predloženi program rada kandidata, ocjenu učinka i intervju sa kandidatima.³⁰⁸

496. Inicijalni izbor sudija porotnika prepušten je predsjednicima sudova na diskreciono odlučivanje. Metode koje se koriste su prilično nejasne – iako se objavljuju konkursi i formalni kriterijumi iz Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, predsjednici sudova očigledno biraju sudije porotnike na osnovu intervjua. Sudski savjet donosi konačnu odluku o sudijama porotnicima, uzimajući u obzir spisak kandidata i mišljenje veća sudija za svakog od predloženih kandidata.

497. Zakon o državnom tužilaštvu sadrži zahtjeve za imenovanje državnih tužilaca. Kao i kod sudija, i oni uključuju diplomu pravnog fakulteta i položen pravosudni ispit sa radnim iskustvom i godinama staža u zavisnosti od nivoa DT. Potrebne godine iskustva se kreću od dvije u osnovnim DT do 15 u Vrhovnom DT. Upražnjena mjesta u višim instancama obično se popunjavaju napredovanjem

³⁰³ To uključuje sudijske i tužilačke savjetnike, advokate, notare, profesore prava i članove drugih pravnih profesija.

³⁰⁴ Dodatne godine iskustva su potrebne za druge pravne profesije.

³⁰⁵ Sudijski i tužilački savjetnici, advokati, notari, profesori prava i druge pravne profesije.

³⁰⁶ Za sudije Višeg prekršajnog suda.

³⁰⁷ Članovi 45 i 50 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Službeni list br. 11/2015 i izmenjen 28/2015.

³⁰⁸ Član 41 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Službeni glasnik br. 11/2015 i izmenjen 28/2015.

tužilaca iz DT niže instance, sa izuzetkom 3 od 37 pozicija u Vrhovnom i Višem DT koje takođe mogu biti popunjene drugim pravnim profesionalcima. Sudijski savjetnici, advokati, notari i njihovi zamjenici, profesori prava i druge pravne profesije mogu se prijaviti za poziciju u osnovnim DT i za tri pozicije u navedenim tužilaštvima. Rukovodioci državnih tužilaštava moraju da imaju 10 do 12 godina pravnog iskustva ili pet do osam godina iskustva na funkciji sudije ili tužioca (za osnovna odnosno viša DT). Kao i kod predsjednika sudova, samo kandidati sa dobrim ili odličnim učinkom mogu biti izabrani na petogodišnji mandat kao rukovodioci tužilaštava, koji se može obnoviti na period od dodatnih pet godina.

498. Postupak prijavljivanja za početno imenovanje u osnovnom DT je otvoren, kao i izbor za tri tužioca u Vrhovnom i Višim DT. Poziv se takođe objavljuje za interne konkurse za stalno imenovanje nakon četvorogodišnjeg probnog perioda, izbor rukovodilaca tužilaštava i napredovanje u više instance.

499. Tužilački savjet koristi testove i intervjuje za otvorene konkurse i procjenu učinka i intervjuje za interne konkurse. Pismeni testovi koje priprema Izborna komisija TS su dizajnirani tako da procjenjuju kompetencije u primjeni znanja i vještina, dok se meke vještine ocjenjuju tokom intervjuja.³⁰⁹ Meke veštine koje se procjenjuju na razgovorima za tužioce su iste kao i kod sudija – motivacija, komunikacija, rješavanje konflikta i donošenje odluka i razumijevanje uloge tužioca u društvu. Postupak imenovanja rukovodilaca tužilaštava je identičan postupku za predsjednike sudova – Savjet razmatra predložene petogodišnje programe rada, prije procjene učinka i razgovora sa kandidatima.

500. Vodiči za intervjuisanje koje je usvojio Tužilački savjet predstavljaju koristan alat, ali im nedostaju pojašnjenja kriterijuma za ocenjivanje i dodeljivanje poena za meke veštine.³¹⁰ Štaviše, izgradnja kapaciteta izborne komisije u tehnikama sprovođenja razgovora i ocenjivanja mekih veština bi bila korisna za proces izbora, kao i uključivanje psihologa što je i odobreno zakonodavstvom.

501. Nakon prvog imenovanja, mandat sudija je neograničen. Prije ulaska u pravosudni sistem, kandidati za pozicije koje bira Sudski savjet preko javnog konkursa moraju da prođu program početne obuke u trajanju od 18 mjeseci za sudije osnovnih sudova, devet mjeseci za prekršajne, šest mjeseci za Privredni i tri mjeseca za sudije Upravnog suda. Nakon završetka obuke, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu (tj. relevantni treneri i mentori) ocjenjuju polaznike obuke. U slučaju negativne ocjene nakon obuke, kandidati ne mogu biti imenovani na stalnu poziciju. Nije planirana početna obuka za sudije Vrhovnog suda.

502. Kandidati za pravosudne pozicije moraju da dobiju pozitivnu ocjenu Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu da bi mogli da popune poziciju. Na osnovu rangiranja Sudskog savjeta i upražnjenih radnih mesta, kandidati za osnovne i sudove za prekršaje biraju sud u kome će da rade.

503. Sudija ili tužilac koji radi u okviru određenog suda ili DT ne može biti premešten u drugi sud ili tužilaštvo bez njegovog/njenog pristanka. U okviru trenutne strukture, Savjeti donose odluke o premještanju. Za privremeno premještanje sudije ili tužioca radi pružanja pomoći drugom sudu ili

³⁰⁹ Zakon o državnom tužilaštvu predviđa do 60 poena na ispitu i 20 od 100 poena na razgovoru.

³¹⁰ Član 49 Zakona o Sudskom savjetu propisuje da svaki kandidat može da dobije do 20 poena na razgovoru.

DT je potreban pojedinačni pristanak (iako to evropski standardi ne zahtijevaju³¹¹). Privremeno premještanje između pravosudnih institucija može trajati do godinu dana. Premještanje u neki od Savjeta, Centar za obuku u pravosuđu i državnom tužilaštvu ili Ministarstvo pravde za obavljanje poslova od značaja za unapređenje pravosuđa može trajati tri godine.

504. Procjena učinka propisana zakonom i dalje razrađena podzakonskim aktima je pilotirana, ali zahtijeva dodatne izmjene prije primjene na nivou cijelog sistema. Sistemi za ocjenu učinka dizajnirani za sudije i tužioce, koji su stupili na snagu 2016. godine, imaju za cilj da procijene individualne kompetencije, kvantitet i kvalitet rada, etiku i potrebe za obukama, kao i za donošenje informisanih odluka o napredovanju u više instance. Uključuju predsjednike sudova i rukovodioce tužilaštava, ali ne i sve sudije Vrhovnog suda i tužioce Vrhovnog državnog tužilaštva. Proceduru sprovodi Komisija za vrednovanje učinka koja donosi odluke na osnovu predloga Komisije sudija za vrednovanje učinka i Komisije tužilaca za vrednovanje učinka. Ovi Savjeti su sastavljeni od četiri sudije/tužioca viših instanci i predsjednika suda/rukovodioca DT za sudije/tužioce tog organa.

505. Redovno vrednovanje učinka obuhvata trogodišnji period, a vanredno vrednovanje učinka se sprovodi u slučaju nezadovoljavajućeg učinka ili napredovanja. Planirani su dodatni periodi vrednovanja za tužioce koji su prvi put imenovani, sa prelaznim i konačnim vrednovanjem nakon četvorogodišnjem probnog perioda. Ljestvica vrednovanja ima četiri nivoa: odličan, dobar, zadovoljavajući i nezadovoljavajući. Ovaj sistem je 2016. godine pilotiran u jednom DT.

506. Tužioci i sudije se vrednuju po dva glavna kriterijuma – stručne kompetencije i opšte vještine. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama takođe određuje niz pod-kriterijuma za ocjenu učinka sudija: kvantitet i kvalitet rada; priprema za ročišta; planiranje i sprovođenje postupka i adekvatna kontrola ročišta; stručno usavršavanje; komunikacija; sposobnost prilagođavanja promjenama, učestvovanje u profesionalnim aktivnostima i organizovanje i koordinacija sudskog osoblja. Pod-kriterijumi za vrednovanje učinka se razlikuju za tužioce, za koje je vrednovanje stručnih kompetencija zasnovano na kvantitetu i kvalitetu rada; planiranju i sprovođenju postupka; stanju spisa predmeta (da li se sva potrebna dokumentacija nalazi u spisima tako da zainteresovane strane mogu da dobiju informacije o aktivnostima tužioca); sposobnost da primijene svoje znanje, vještine procesuiranja predmeta i stručno usavršavanje sa istim opštim veštinama koje se primenjuju za sudije. Vrednovanje se sprovodi pregledom određenog broja riješenih predmeta, statističkih podataka o učinku, pregledanju izvještaja i izvještaja Centra za obuku, kao i samovrednovanjem. Ovi kriterijumi su razvijeni u Pravilima za vrednovanje sudija i predsjednika sudova (tj. tužilaca i rukovodilaca DT), ali zahtijevaju dodatne izmjene jer su neki nedostaci uočeni nakon testiranja sistema u Osnovnom sudu u Nikšiću 2016. godine. Ti nedostaci uključuju jednako vrednovanje završenih obuka i riješenih predmeta, i rad u profesionalnim tijelima za koje pojedinci ne mogu da podnesu zahtjev za učešće i ocenjuju „odličnim“ rješavanje 80 procenata vrsta predmeta koje je SS definisao kao normu za sudove tog nivoa.

Metodologija ponderisanja predmeta treba da bude povezana sa vrednovanjem učinka u cilju podsticanja dobrog učinka i obeshrabrivanja prakse biranja jednostavnijih predmeta.

507. Vrednovanje predsjednika sudova i rukovodilaca tužilaštava uključuje aspekte njihovog rada kao sudije/tužioca i upravljačke kapacitete i može se ocijeniti kao zadovoljavajuće ili

³¹¹ Evropska povelja o zakonu za sudije i Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti sudija.

nezadovoljavajuće. Drugi dio vrednovanja predsjednika suda obuhvata implementaciju Programa rada predloženog prilikom imenovanja, upravljanje sudom i redovnost i pravovremenost sudske administracije. Za rukovodioce tužilaštava, upravljački kapacitet se vrednuje uzimajući u obzir aktivnosti nadzora nad tužiocima, zaposlenima i DT niže instance, praćenje rada tužilaca, davanja instrukcija u radu, praćenje rada administracije i izveštavanje višem tužilaštvu o aktivnostima i relevantnim predmetima. Procjena je zasnovana na dokumentovanim dokazima, statistici i inspekcijским izvještajima.

Etički kodeks sudija ne predviđa posebne kazne za kršenje etičkih principa, osim podnošenja zahtjeva za utvrđivanje disciplinske odgovornosti za ugrožavanje reputacije pravosudne funkcije. Štaviše, jedini etički aspekt procjene učinka u pravosuđu ocjenjuje komunikaciju sudija sa strankama, kolegama i sudskim osobljem.

508. Rezultati učinka su uglavnom povezani sa napredovanjem i usponom u karijeri. Zakon propisuje da sudije

koje dobiju zadovoljavajuću ili nezadovoljavajuću ocjenu treba da prođu stalnu obuku u Centru za obuku i takođe otvara putanju napredovanja za one čiji učinak je ocijenjen kao dobar ili odličan. Oni sa najboljim učinkom takođe dobijaju povećanje zarade ako nisu unaprijeđeni u sud više instance u roku od godinu dana. Dalja potrebna poboljšanja uključuju razjašnjenje odnosa između procjene učinka i odluke o probnom radu, napredovanju i disciplini; razvijanje i primjena mera za prepoznavanje dobrog učinka i podršku proaktivnosti, kao i korektivne radnje, uključujući obaveznu ponovnu obuku sudija sa lošim učinkom.

509. Podsticaji treba da budu ugrađeni u sistem ocjenjivanja učinka kako bi se ohrabrile sudije i tužioci da stalno razvijaju znanje i veštine. Kriterijumi koji se odnose na obuku trebalo bi da se preoblikuju kako bi se stvorili podsticaji za unaprijeđenje učinka i ne treba da se oslanjaju samo na jednostavan broj aktivnosti obuke. Takođe bi trebalo razmotriti samo obuke potrebne za efikasan učinak sudije/tužioca, kao i dodatke utvrđene tokom intervjua za procjenu učinka, mentorstvo za manje iskusne sudije, učestvovanje u relevantnim udarnim grupama i radnim grupama, uvođenje obaveznih obuka za napredovanje u višu instancu, promjene pravnih oblasti ili postavljanje na rukovodeće mjesto u pravosudnoj instituciji, itd.

510. Sudski savjet objavljuje obavještenje za napredovanje sudija u sudove više instance, u skladu sa Planom upražnjenih sudijskih mjesta. Pored ispunjavanja opštih i specifičnih kriterijuma, Sudski savjet rangira kandidate na osnovu ocjene učinka i intervjua. Intervjui u otvorenim konkursima se fokusiraju na isti skup mekih vještina – motivacija, komunikacione vještine, vještine rješavanja konflikta i donošenja odluka i razumijevanje uloge sudije u društvu.

7.3. Disciplinski postupak

511. U periodu od 2014. do 2016. godine je disciplinske postupke za sudije vodio disciplinski tužilac koji predlaže odluku Sudskom savjetu. Disciplinskog tužioca i njegovog/njenog zamjenika bira Sudski savjet iz reda sudija sa više od 15 godina iskustva u Opštoj sjednici Vrhovnog suda. Disciplinski postupak može da pokrene predsjednik suda, predsjednik Višeg suda i Vrhovnog suda, Odbor za etički kodeks u pravosuđu i Opšta sjednica Vrhovnog suda u slučaju predsjednika Vrhovnog suda. Prije donošenja odluke o disciplinskoj odgovornosti i nametanja sankcija, Disciplinska komisija ili Sudski savjet održavaju saslušanje. Disciplinska komisija, sastavljena od tri člana Savjeta, odlučuje o manjim i ozbiljnijim prekršajima. Sudski savjet u cjelini razmatra najteže disciplinske povrede. Zakon definiše manje, teže i „najteže“ prekršaje.

512. Disciplinske postupke za tužioce vodi disciplinski tužilac, a odluke donosi Tužilački savjet. Ministar pravde, rukovodilac DT, rukovodilac DT više instance i rukovodilac Vrhovnog DT mogu da pokrenu disciplinski postupak, dok razrješenje Vrhovnog tužioca može da pokrene ministar pravde čiju inicijativu treba da podrži najmanje 25 poslanika u Skupštini.

513. Ostale zainteresovane strane poput advokata i običnih građana, mogle bi pokrenuti disciplinske postupke samo indirektno, podnošenjem žalbe nadležnom odboru za etiku. Međutim, ovo je bilo moguće samo za tvrdnje o narušavanju reputacije pravosudne funkcije. Povrede drugih etičkih odredbi, same po sebi, nijesu smatrane disciplinskim prekršajem.

514. Najteži disciplinski prekršaji su oni koji utiču na dostojanstvo sudijske funkcije i neprofesionalno ili neetičko vršenje sudijskih dužnosti. Neprofesionalno i neetičko vršenje dužnosti definisano je rješavanje manje od 50 procenata od prosječnog broja predmeta koji utvrđuju Savjeti, angažovanje na drugim javnim ili profesionalnim funkcijama, dobijanje dvije uzastopne nezadovoljavajuće ocjene učinka ili izricanje dvije prethodne kazne za teži disciplinski prekršaj.

515. Postoji niz kazni za disciplinske prekršaje. Savjeti mogu da izreknu ukor ili novčanu sankciju smanjenjem 20 procenata od plate u periodu od tri mjeseca za manji prekršaj; novčanu kaznu od 20-40 procenata od plate za period od tri do šest mjeseci; dvogodišnju zabranu napredovanja za teže prekršaje i razrješenje za najteže prekršaje.

516. U periodu od 2014. do 2017. godine je izrečeno sedam disciplinskih mera u sudovima i jedna u tužilaštvima. Sve procedure za pokretanje disciplinskih mjera za sudije pokrenuli su predsjednici sudova, a Disciplinska komisija je primijenila dostupne mjere za nemarno vršenje sudskih dužnosti. U dva slučaja 2014.³¹² i jednom 2017. godine,³¹³ kazne su bile maksimalno smanjenje plate. U tri slučaja iz 2015. godine³¹⁴ su izrečene opomene. Zbog nanijete štete ugledu pravosudne funkcije, u 2014. godini je izrečena jedna opomena.³¹⁵ Pored toga, Sudski savjet je 2017. godine podržao predlog disciplinskog tužioca da se sudija osnovnog suda suspenduje zbog izvršenja djela zbog čega je on/ona postao nedostojan obavljanja sudijske funkcije. Sva tri disciplinska postupka pokrenuta protiv tužilaca 2015. godine odbijena su kao neosnovana; jedan postupak za nanošenje štete ugledu tužilaštva³¹⁶ pokrenut je krajem 2016. godine ali je postupak takođe odbijen kao neosnovan. Za jedan disciplinski postupak pokrenut 2017. godine za neispunjavanje propisanih rokova za donošenje odluke, Tužilački savjet je izrekao kaznu smanjenja plate.

Tabela 27 –Disciplinske inicijative i izrečene kazne po vrsti prekršaja, 2014-2017.

Godina	Nemarno vršenje sudijskih dužnosti					Nanošenje štete reputaciji sudijske funkcije				
	#pokrenutih disciplinskih postupaka	#inicijativa koje su odbijene kao neosnovane	#izrečenih disciplinskih sankcija	# Ukora	# smanjenja zarada	#pokrenutih disciplinskih postupaka	#inicijativa koje su odbijene kao neosnovane	#izrečenih disciplinskih sankcija	# Ukora	# smanjenja zarada
2014	2	0	2	0	2	1	0	1	1	0
2015	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0
2016	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2017	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0

³¹² OS Herceg Novi i PS Podgorica

³¹³ OS Herceg Novi

³¹⁴ Sve u OS u Kotoru

³¹⁵ OS Nikšić

³¹⁶ Nepodnošenje izvještaja o imovini i prijavljivanju prihoda se smatra teškim disciplinskim prekršajem.

517. Konferencija sudija³¹⁷ i Konferencija tužilaca su usvojili etičke kodekse za sudije i tužioce, sa posebnim komisijama za praćenje implementacije. U periodu između 2014. i 2016. godine su podnesene 42 žalbe, 31 istraga je pokrenuta, utvrđene su četiri povrede, ali nijedna nije dovela do disciplinskih mjera. Prva žalba koju je podnio predsjednik suda podnijeta je 2016. godine, a u tri od četiri razmatrane žalbe, Odbor za etički kodeks u pravosuđu utvrdio je da su sudije tri osnovna suda³¹⁸ prekršile etičke principe – princip nepristrasnosti u dva slučaja i odnosi sa kolegama i sudskim osoblje u jednom slučaju. Odbor je takođe podržao inicijativu advokata i potvrdio kršenje četiri etička principa od strane jednog sudije osnovnog suda³¹⁹ – nepristrasnost; kompetencije; profesionalnost i posvećenost na poslu, i jednak tretman stranaka i integritet. Što se tiče tužilaca, Odbor je potvrdio kršenje etičkih principa u dva od tri podnijeta predmeta, ali nije pokrenuo disciplinski postupak za ove presteupe.

Tabela 28 – Procedure za utvrđivanje kršenja Etičkog kodeksa za sudije, 2014-2017.

Etički princip	2014				2015				2016				2017			
	# pokrenutih postupaka	# inicijativa odbijenih jer su neosn.	# odluka o kršenju Kodeksa	# konačnih odluka o kršenju Kodeksa	# pokrenutih postupaka	# inicijativa odbijenih jer su neosn.	# odluka o kršenju Kodeksa	# konačnih odluka o kršenju Kodeksa	# pokrenutih postupaka	# inicijativa odbijenih jer su neosn.	# odluka o kršenju Kodeksa	# konačnih odluka o kršenju Kodeksa	# pokrenutih postupaka	# inicijativa odbijenih jer su neosn.	# odluka o kršenju Kodeksa	# konačnih odluka o kršenju Kodeksa
Zakovitost	3	1	2		2	1	1		3		3		2	2		
Nezavisnost									1		1					
Nepristrasnost	1		1						6	1	2	3	3	1	2	
Kompetencije, profesionalnost i posvećenost poslu	4		4		5		5		6	6			7	5	2	
Jednakost													1	1		
Integritet					7	2	5		1		1		4		3	1
Sloboda udruživanja																
Odnosi sa javnošću i medijima																
Odnosi sa kolegama i sudskim osobljem									2		1	1	1		1	
Ukupno	8	1	7	0	14*	3	11	0	19	7	8	4	18	9	8	1
Pokretač																
Pojedinač/ci	6	1	5		11	3	8		11	6	5		12	8	3	1
Advokat/i	2		2		3		3		3	1	1	1	4	1	3	
Grupa građana									1		1		2		2	
NVO					1		1									
Predsjednik suda									2		1	1				
Predsjednik Vrhovnog suda									2			2				

7.4. Obuka

518. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu osmišljava i pruža početnu obuku sudija i tužilaca i obuku na radu raznih pravosudnih profesionalaca. Njegova svrha je da poboljša znanje i vještine koje obezbjeđuju nezavisno, samostalno, nepristrasno, profesionalno i efikasno obavljanje pravosudnih dužnosti. Centar pruža obuke sudijama i državnim tužiocima, ali takođe može organizovati sesije za sudijske savjetnike i druge zaposlene, kao i za pripravnike, notare i izvršitelje.

519. Nakon što je dugi niz godina funkcionisao kao organizaciona jedinica Vrhovnog suda, Centar je postao nezavisna institucija krajem 2015. godine i započeo je sa radom u svom trenutnom obliku 2016. godine. Rad Centra nadgleda upravni odbor sastavljen od jednog sudije, tužioca,³²⁰ članova Sudskog i Tužilačkog savjeta, predstavnika Ministarstva pravde i profesora prava koga bira Crnogorska Akademija nauka i umetnosti. Programski savjet Centra je sastavljen od sudija i

³¹⁷ Sastavljen od svih sudija i predsjednika suda

³¹⁸ Nikšić, Bijelo Polje i Bar.

³¹⁹ Osnovni sud u Kotoru.

³²⁰ Izabrani od strane Opšte sjednice Vrhovnog suda, tj. Vrhovnog državnog tužioca.

tužilaca koje bira Upravni odbor na četvorogodišnji mandat. Savjet odobrava programe, prati njihovo sprovođenje i predlaže unaprjeđenja, bira predavače sa spiska trenera, itd. Podršku dizajniranju i sprovođenju programa obuke pruža Sekretarijat Centra.

520. Centar pruža početnu obuku kandidatima za sudije i državne tužioce,³²¹ uključujući praktično i teorijsko znanje i vještine. Centar pruža teoretsku obuku, dok se praktične vještine stiču u sudovima i DT u Podgorici pod nadzorom mentora. Treneri i mentori podnose izvještaje o pruženim obukama i rezultatima prakse zajedno sa ocjenom kandidata. Programski savjet Centra za početnu obuku razmatra ove izvještaje i šalje povratne informacije učesnicima, a takođe Savjetima podnosi odluku o tome da li je završetak početne obuke bio „zadovoljavajući“ ili „nezadovoljavajući“.

521. Obuka na radu podržava profesionalni razvoj sudija i državnih tužilaca, od kojih se očekuje da provode najmanje dva dana godišnje na obuci. Program stalne obuke je utvrđen brojem godina radnog iskustva učesnika. Posebna obuka se obezbjeđuje predsjednicima sudova i rukovodiocima DT, sudijama i državnim tužiocima čiji učinak je ocijenjen kao „nezadovoljavajući“ i onima koji napreduju ili mijenjaju oblast ekspertize. Ostali kursevi kao što su integritet i ocjena učinka su dostupni svim sudijama i tužiocima.

522. Zakon o Centru za obuku³²² utvrđuje godišnji budžet Centra kao dva procenta sudskog i tužilačkog budžeta. U 2017. godini je opredijeljeno oko 450.000 eura (samo 1,3 procenata budžeta) za rad Centra; dok je 2016. godine opredijeljeno samo 1,3 procenata budžeta. Centar je uspio da dobije značajnu podršku donatora za svoje osnovne aktivnosti. Procjene ukazuju da je Centar dobio oko 300.000 eura od donatora 2016. godine i oko 437.000 eura 2017. godine.

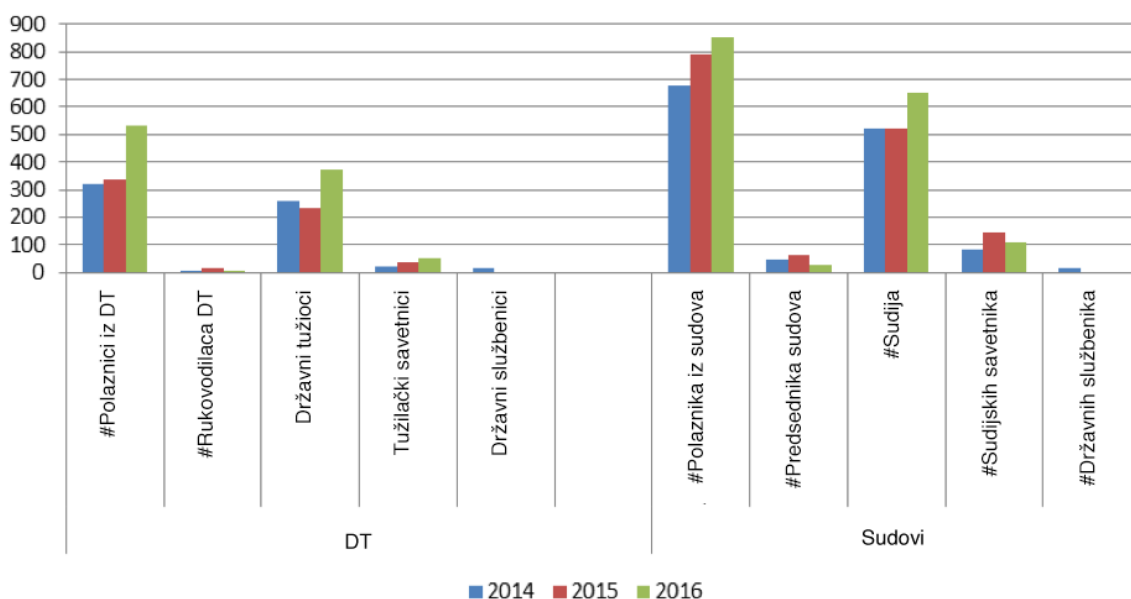
523. Broj kurseva, seminara i radionica koje organizuje sam Centar ili u saradnji sa međunarodnim partnerima povećan je sa 63 događaja 2015. godine na 83 događaja 2016. godine. Tokom 2016. godine je organizovano 83 događaja sa više od 164 dana obuke i 1.413 učesnika. Centar je 2017. godine naveo 100 događaja obuka i oko 1.800 učesnika. Širok spektar pravnih pitanja je obuhvaćen na ovim obukama, ali se većina fokusirala na krivično i građansko pravo i ljudska prava. Broj događaja i učesnika na obukama na temu sudske nezavisnosti i odgovornosti i temi opšteg upravljanja povećan je tokom posmatranog perioda.

524. Više tužilaca i sudija, kao i tužilačkih i sudijskih savjetnika je učestvovalo na obukama, ali ne i predsjednika sudova i rukovodilaca DT. Uzimajući u obzir podatke predstavljene u godišnjem izvještaju Centra za 2016. godinu, 92 procenata sudija i 84 procenata tužilaca učestvovalo je na najmanje jednoj obuci. Štaviše, nekoliko obuka na temu rukovođenja i liderstva je organizovano za rukovodioce pravosudnih institucija u toku 2016. godine.

³²¹ Izabrani od strane Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta.

³²² Usvojen u septembru 2015. godine.

Grafikon 143 – Broj polaznika obuke po kategoriji osoblja, 2014-2016.



7.5. Rodna ravnopravnost

525. Zakonodavstvo zahtijeva da Sudski i Tužilački savjeti podstiču proporcionalnu zastupljenost nacionalnim manjina i rodnu ravnotežu.³²³ Međutim, ne postoje posebne odredbe koje bi olakšale rodnu ravnopravnost u postupcima za regrutovanje ili napredovanje sudija ili tužilaca.

526. Rodna ravnopravnost u zapošljavanju u crnogorskom pravouđu je uglavnom bila odgovarajuća uzimajući u obzir uporedive podatke za zemlje članice EU. Crna Gora ima više žena nego muškaraca sudija i zamjenika tužilaca na svim nivoima. Međutim, postoje značajne razlike u distribuciji. U jednom tužilaštvu i četiri suda ima više muškaraca nego žena, dok samo muškarci tužioci i sudije rade u jednom tužilaštvu³²⁴ i jednom sudu.³²⁵ Žene čine 70 procenata administrativnog osoblja u sudovima i tužilaštvima.³²⁶

527. Ipak, žene se nalaze daleko ispod pariteta na rukovodećim pozicijama, jer one zauzimaju samo 32 procenta pozicija predsjednika sudova i 35 procenata rukovodilaca DT. U tužilaštvima su žene zauzimale rukovodeće položaje u pet osnovnih i jednom višem DT, a u sudovima su upravljale radom četiri osnovna, dva prekršajna i Upravnim i Vrhovnim sudom.

³²³ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Službeni list br. 11/2015 i izmenjen 28/2015 i Zakon o državnom tužilaštvu, Službeni list br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018.

³²⁴ Rožaje.

³²⁵ Osnovni sud Žabljak.

³²⁶ Pošto sve pravosudne institucije nijesu podnijele podatke, ova brojka se može tretirati kao opšti opis rodne strukture zaposlenih.

Tabela 29 – Procenat žena na rukovodećim pozicijama u 2017. godini

Predsednici sudova	32%	62%	Sudije
Osnovni sudovi	27%	62%	Osnovni sudovi
Viši sudovi	0%	60%	Viši sudovi
Vrhovni sud	100%	72%	Vrhovni sud
Apelacioni sud	0%	58%	Apelacioni sud
Upravni sud	100%	60%	Upravni sud
Privredni sud CG	0%	60%	Privredni sud CG
Prekršajni sudovi	67%	63%	Prekršajni sudovi
Viši prekršajni sud	0%	67%	Viši prekršajni sud
Rukovodioci DT	35%	61%	Državni tužioci
Osnovna DT	38%	61%	Osnovna DT
Viša DT	50%	67%	Viša DT
Vrhovno DT	0%	50%	Vrhovno DT
Specijalno DT	0%	64%	Specijalno DT

7.6. Starosna struktura

528. Do 2022. godine će oko 25 sudija i državnih tužilaca biti u godinama za odlazak u penziju. To će naročito pogoditi četiri suda i jedno DT sa značajnim brojem sudija i tužilaca starijih od 60 godina – Vrhovni sud, Apelacioni sud, Upravni sud i Viši sud za prekršaje i Vrhovno DT. To predstavlja izazov za planiranje sukcesije.

Tabela 30 – Starosna struktura sudija i državnih tužilaca u 2017.godini

	DO 40	41-50	51-60	PREKO 60	UKUPNO
Sudovi	58	83	95	77	313
Osnovni sudovi	47	48	33	15	143
Viši sudovi	2	14	22	17	55
Vrhovni sud	0	0	7	12	19
Apelacioni sud	0	2	4	7	13
Upravni sud	0	1	2	8	11
Privredni sud CG	0	5	5	6	16
Prekršajni sudovi	9	12	21	7	49
Viši prekršajni sud	0	1	1	5	7
DT	37	23	28	29	117
Osnovna DT	36	12	14	13	75
Viša DT	1	5	7	8	21
Vrhovno DT	0	0	3	7	10
Specijalno DT	0	6	4	1	11

529. Predsjednici sudova i rukovodioci tužilaštava su uglavnom birani iz reda profesionalaca sa značajnim prethodnim iskustvom. Statistika pokazuje da je 76 procenata predsjednika sudova i 95 procenata rukovodilaca DT u 2016. godini bilo starije od 51 godine, što je jedina godina za koju su dobijeni podaci.

Tabela 31 – Starosna struktura predsjednika sudova i rukovodilaca DT u 2016. godini

	Starosna struktura			
	30-39	40-49	51-59	PREKO 60
Sudovi	8%	16%	52%	24%
Osnovni sudovi	7%	20%	47%	27%
Viši sudovi	0%	0%	50%	50%
Vrhovni sud	0%	0%	100%	0%
Apelacioni sud	0%	0%	100%	0%
Upravni sud	0%	0%	100%	0%
Privredni sud CG	0%	100%	0%	0%
Prekršajni sudovi	33%	0%	33%	33%
Viši prekršajni sud	0%	0%	100%	0%
DT	0%	6%	71%	24%
Osnovna DT	0%	8%	77%	15%
Viša DT	0%	0%	50%	50%
Vrhovno DT	0%	0%	0%	100%
Specijalno DT	0%	0%	100%	0%

7.7. Plate sudija, tužilaca i administrativnog osoblja

530. Od 2016. godine plate sudija, tužilaca i osoblja u crnogorskom pravosuđu regulisane su važećim zakonom za sve zaposlene u javnom sektoru. Prethodne odredbe o platama za zaposlene bile su na snazi od 2012. godine, a za pravosudne zvaničnike od 2007. godine. Revizija obrasca plata u 2017. godini dovela je do smanjenja koeficijenta plata od 7-14 procenata za pravosudne zvaničnike i za 14 procenata za sudijske savjetnike na najvišoj instanci. Platu čine osnovica (fiksni iznos za redovan rad izračunat množenjem koeficijenta predviđenog za određene kategorije poslova, sa njihovom vrijednošću koju Vlada definiše na godišnjem nivou) i naknade za topli obrok,³²⁷ minuli rad³²⁸ i bonusi za izuzetan učinak.³²⁹ Dodatna plaćanja do 45 procenata osnovne plate mogu se izvršiti za prekovremeni rad, dežurstvo i rad na državne praznike³³⁰, kao i bonusi za posebne dužnosti do 30 procenata od osnovne plate³³¹.

Tabela 32 –Koeficijent plata u pravosudnom sistemu³³²

Radno mjesto u sudskom sistemu	Radno mjesto u tužilačkom sistemu	Koeficijent plate
Predsjednik Vrhovnog suda i Ustavnog suda		25.94
	Vrhovni državni tužilac	25.07
Zamjenik predsjednika Vrhovnog i Ustavnog suda	Zamjenik Vrhovnog državnog tužioca	23.34
Sudija Vrhovnog i Ustavnog suda Predsjednik Apelacionog suda	Tužilac Vrhovnog državnog tužilaštva Glavni specijalni tužilac	22.48

³²⁷ 70 procenata vrijednosti koeficijenta bruto plate.

³²⁸ Definisano Kolektivnim ugovorom.

³²⁹ Kriterijume za bonuse definiše Sudski savjet za sudije i nesudijsko osoblje u okvirima odobrenog budžeta.

³³⁰ Definisano Kolektivnim ugovorom.

³³¹ Sudski savjet odlučuje o bonusima za sudije, u okvirima odobrenog budžeta.

³³² Zakon o platama zaposlenih u javnom sektoru, usvojen u martu 2016. i 2017. godine.

Predsjednik Upravnog suda Sudija Apelacionog suda koji se bavi organizovanim kriminalom, borbom protiv korupcije i pranja novca, terorizmom i ratnim zločinima		21.62
Sudija Višeg suda koji se bavi organizovanim kriminalom, borbom protiv korupcije i pranja novca, terorizmom i ratnim zločinima	Tužilac Specijalnog državnog tužilaštva	20.75
Sudija Apelacionog suda i Upravnog suda Predsjednik Višeg suda i Privrednog suda	Rukovodilac Višeg tužilaštva	19.89
Sudija Višeg suda i Privrednog suda Predsjednik osnovnog suda	Tužilac Višeg tužilaštva Rukovodilac osnovnog tužilaštva	19.02
Predsjednik Višeg prekršajnog suda		17.29
Sudija Višeg suda za prekršaje Predsjednik suda za prekršaje		15.99
Sudija osnovnog suda	Tužilac osnovnog tužilaštva	15.56
Sudija suda za prekršaje		12.53

531. Plate zavise od instance suda ili tužilaštva, tj. sudije i tužioci viših instanci imaju veće plate.

Plate sudija i tužilaca su jednake po zakonu – oni dijele istu osnovicu i imenilac na istom nivou, iako se razlike mogu pojaviti zbog gore navedenih dodataka na platu. Tokom probnog perioda, kandidati za pravosudne funkcije primaju 70 procenata od plate za tu funkciju.

532. Noviji evropski trend koji primjećuje CEPEJ o korelaciji između plata sudija i tužilaca odražen je u novom zakonu o platama u Crnoj Gori.

Generalno je takva situacija bila i prema prethodnim odredbama o platama. Na početku karijere, tužioci osnovnih DT imaju veće plate od prekršajnih sudija i iste plate kao sudije osnovnog suda. Na kraju karijere, njihove se plate izjednačavaju, osim nešto veći plata (oko tri procenta) za predsjednika Vrhovnog suda.

533. U poređenju sa nacionalnom prosječnom platom, sudije u Crnoj Gori su adekvatno nagrađene za svoj rad.

Sudije su u 2017. godini zarađivale 3,4 puta više od nacionalne prosječne plate u Crnoj Gori (2,9 u prvoj instanci do 4,7 u Vrhovnom sudu), što je u okvirima država članica EU koje prati CEPEJ³³³ i čak iznad prosjeka. Samo su sudije u Bugarskoj, Kipru i Rumuniji zarađivale više u odnosu na nacionalne prosječne plate na početku karijere i kada rade u sudovima najviše instance.³³⁴ U Letoniji, kao zemlji sa sličnim uporednim nacionalnim prosječnim platama sa Crnom Gorom, ali sa skoro dvostruko većim BDP-om, plate sudija su se kretalo od 2,2 do 4,3 nacionalne prosječne plate.

534. Plate administrativnog osoblja u principu nijesu povezane sa nivoom suda ili DT.

Izuzetak od ovog pravila čine plate pravosudnih savjetnika, za koje postoje dva koeficijenta plate – 10,81 za one koji rade u Vrhovnom sudu i Vrhovnom državnom tužilaštvu, i osam za one koji rade u drugim pravosudnim institucijama. Koeficijenti ostalog osoblja kreću se od 2,6 za državne službenike do 7,4 za Nezavisne savjetnike I. Pozicija generalnog sekretara Vrhovnog suda, Vrhovnog tužilaštva i Sudskog i Tužilačkog savjeta nosi 15,56 dodeljenih poena za platu. Pripravnici spadaju u posebnu kategoriju osoblja i imaju pravo na udio od nacionalne prosječne zarade – 60 procenata za one sa fakultetskom diplomom, 50 procenata za one sa višim obrazovanjem i 40 procenata za nivo srednjoškolskog obrazovanja.

³³³ Evropski pravosudni sistemi – efikasnost i kvalitet pravosuđa, Studije CEPEJ-a br. 23, Izdanje 2016. (podaci iz 2014. godine).

³³⁴ Prosječna bruto godišnja plata u Bugarskoj i Rumuniji je mnogo niža u poređenju sa Crnom Gorom

535. Plate tužilaca u Crnoj Gori su odgovarajuće u poređenju sa referentnim vrijednostima EU. U odnosu na nacionalnu prosječnu neto platu, tužilačke plate su bile 2,6 puta veće 2014. godine i 3,0 2017. godine. Crna Gora se takođe dobro poredi sa evropskim referentnim vrednostima, sa platama tužilaca osnovnih DT (2,5 puta veće od nacionalne prosečne plate), Vrhovnog državnog tužilaštva (4,8 puta veće) i Specijalnog državnog tužilaštva (4,5 puta veće) u 2017. godini. Među državama članicama EU,³³⁵ ovi pokazatelji se kreću od 0,8³³⁶ do 3,8³³⁷ na početku karijere i od 2,0³³⁸ do 6,4³³⁹ na najvišoj instanci.

Tabela 33 – Neto rashodi za plate tužilaca, 2014 – 2017. godine (u EUR)³⁴⁰

	Ukupne neto plate			Prosečna neto plata			Ukupno povećanje neto plate	Prosečno povećanje neto plate
	2014	2016	2017	2014	2016	2017		
Osnovni tužilac	1030464	1302080	1182307	13559	15879	15061	15%	11%
Viši tužilac	275215	382132	390709	15290	21230	19535	42%	28%
Vrhovni tužilac	305252	224840	263491	20350	24982	29277	-14%	44%
Specijalni tužilac	0	416854	413147	0	29775	27543	n/a	n/a
Ukupno tužioci	1610931	2325906	2249654	14779	18910	18365	40%	24%

536. Naknade koje nisu vezane za plate su možda pretjerane u Crnoj Gori. U prosjeku, „ostale naknade“ iznose samo 0,4 procenata sudijske plate.³⁴¹ Međutim, u nekoliko sudova su ostale naknade iznosile pet ili sedam procenata plate u 2014. i 2015. godini. Ova praksa je prekinuta u 2016. godini, ali još uvek treba pratiti tu kategoriju rashoda.

Tabela 34 –Plate sudija i druge naknade u 2017. godini (u EUR)

	Prosečna plata sudije	Prosečna ostalo	Ostalne naknade kao udeo plate	Raspon ostalih naknada
Osnovni sudovi	26563	78	0.3%	0-1.1%
Viši sudovi	34581	124	0.4%	0.3-0.4%
Vrhovni sud	43338	63	0.1%	
Apelacioni sud	36554	194	0.5%	
Upravni sud	40795	254	0.6%	
Privredni sud	40173	485	1.2%	
Ukupno sudovi	31454	124	0.4%	0-1.2%

537. Reforma sistema plata u javnom sektoru u 2016. godini dovela je do povećanja prosječnih plata zaposlenih za 29 posto u sudovima i 50 posto povećanje zarada u tužilaštvima. U 2017. godini je prosječna plata zaposlenih u tužilaštvima dostigla nacionalni prosjek, dok su zaposleni u sudovima zarađivali nešto manje.

538. Uzlazni trend u rashodima za „ostale naknade“ za nesudijsko osoblje zahtijeva pažljivo praćenje. Ovi rashodi su se u 2017. godini udvostručili u poređenju sa 2015. godinom i utrostručili u

³³⁵ Ovi podaci su iz Izvještaja CEPEJ-a iz 2016. godine (podaci iz 2014. godine).

³³⁶ Irska.

³³⁷ Bugarska.

³³⁸ Danska.

³³⁹ Italija.

³⁴⁰ Ovi proračuni su zasnovani na finansijskom izvještaju Tužilačkog savjeta.

³⁴¹ Na osnovu dostupnih podataka, nije bilo moguće utvrditi ukupne iznose koje DT plaćaju tužiocima i njihovim zaposlenima.

poređenju sa 2014. godinom. Došlo je do povećanja broja sudova koji koriste ove resurse svake godine i godišnjeg povećanja procenta ostalih naknada u plati. Ovaj procenat se kretao od nula do tri procenta. Iako su iznosi pojedinačnih ostalih naknada bili mali, raspoređivanje ovih sredstava na pojedinačne zaposlene treba pratiti da bi se sprečilo favorizovanje. „Ostale naknade“ nisu mogle da budu analizirane za tužilaštva, jer nema razloženih podataka u periodu od 2014. do 2017. godine koji su bili dostupni za analizu.

Tabela 35 –Ostale naknade za administrativno osoblje u sudovima u 2017. godini (u EUR)

	Prosečna neto zarada zaposlenih	Prosečna ostalo	Ostalne naknade kao udeo plate	Raspon ostalih naknada
Osnovni sudovi	8691	87	1.0%	0-1.6%
Viši sudovi	9618	62	0.6%	0.6-0.7%
Vrhovni sud	12196	0	0.0%	
Apelacioni sud	8775	19	0.2%	
Upravni sud	9656	79	0.8%	
Privredni sud	9085	52	0.6%	
Ukupno sudovi	9022	74	0.8%	0-1.6%

7.8. Preporuke

Da bi osigurala jednak tretman svih zaposlenih u pravosudnom sistemu i donošenje odluka o pitanjima ljudskih resursa zasnovano na dokazima³⁴² Crna Gora treba da:

- ✓ 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 nisu prošli tu obuku u prethodne dve godine. (Centar za obuku - kratkoročno)
- ✓ Zadrži dugoročne konsultante za radnu grupu za savetovanje 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 ekspertizom u dizajniranju i sprovođenju kompjuterizovanih informacionih sistema za ljudske resurse, kako bi se pomoglo grupi da razvije (a)

³⁴² Kao što je utvrđivanje broja pravosudnih zvaničnika i njihovog osoblja, praćenje učinka pojedinaca i sistem LJR, procjena potreba za obukama pojedinaca, itd.

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 unapređenje sistema. Pored toga, da bi novi HRIS bio koristan, Crna Gora treba da:

- ✓ Obezbjedi da svi podaci o nesudijском/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).

539. 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 obezbjedilo 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 delotvornih 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 organizovati 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)

540. Da bi se spriječilo bilo kakvo povećanje 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 na ugovore, tako što se uslov za dodatno zapošljavanje biti odobrenje 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)

541. Da bi poboljšala kvalitet, povećala efikasnost i povećala 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 preporučeni u poglavlju Kvalitet na sledeći način:
 - Uključivanjem odgovarajućih leaderskih i upravljačkih veština u kriterijume za izbor sudija i tužilaca na različitim nivoima i uključivanje razvoja sofisticiranijih leaderskih 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 mekih 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, predsednike sudova i rukovodioce DT. (Centar za obuku, SS, TS – srednjoročno i kontinuirano)

8. UPRAVLJANJE IKT

Opšti nalazi

542. Ovo poglavlje prikazuje pregled upravljanja IKT³⁴³ 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 pravosudne profesionalce 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 nosiocima interesa u sistemu na temu ciljeva Strategije.

543. Razvoj IKT-a u sektoru pravosuđa u Crnoj Gori nalazi se na prosečnom 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 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.

544. 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 nisu jasno definisani.

545. 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.

546. 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.

547. 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 slučajno dodjeljivanje predmeta sudijama. DT su 2018. godine počela da koriste sopstveni sistem upravljanja predmetima (IBM Case Manager), ali on još nije u potpunosti

³⁴³ 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).

operativan. Iako ova dva sistema trenutno nijesu interoperabilna, njihova puna integracija se očekuje se uvođenjem JIS-a, kao što je navedeno u IKT strategiji.

8.1. Analiza referentnih vrijednosti

548. Na skali od 3 do 9, Crna Gora je dobila 5 na osnovu ukupnog indeksa razvoja IKT-razrađenog u najnovijem (tj. iz 2016. godine) tematskom izvještaju CEPEJ-a o Upotrebi informacionih tehnologija u evropskim sudovima.³⁴⁴ Ukupna ocjena se postiže dodavanjem ocjena za tri pojedinačna indeksa koji mjere opremu, pravni okvir i upravljanje. Pojedinačne ocjene Crne Gore su bile 2 za opremu, 1 za zakonodavni okvir i 2 za upravljanje.

Okvir 14 – Sistem ocjenjivanja koji CEPEJ koristi za razvoj IKT

U svakom od tri indeksa, ocjena 1 ukazuje na rani razvoj, dok ocjena 2 ukazuje na kontinuirani razvoj. Najveća ocjena 3 podrazumijeva da je razvoj unutar kategorije „skoro ili potpuno završen“. Kategorija IT opreme mjeri nivo i upotrebu IT opreme za: i) direktnu pomoć sudijama, tužiocima i sudskom osoblju u smislu materijalne i intelektualne pomoći, ii) administraciju sudova i upravljanje predmetima i iii) komunikaciju između sudova, profesionalaca i korisnika suda. Dimenzija upravljanja posmatra fazu razvoja upravljanja projektima i strateškog upravljanja u IT, dok ocjena zakonodavnog okvira ukazuje na to koliko zakonodavni okvir podržava elektronsku komunikaciju između sudova, profesionalaca i korisnika suda.

549.

550. U poređenju sa drugim državama uključenim u izveštaj,³⁴⁵ procenjuje se da je Crna Gora na prosječnom nivou razvoja IKT. Samo nekoliko zemalja je zaradilo maksimalnu ocenu 9 (Austrija, Njemačka, Češka Republika), dok se većina ostalih država članica EU kretala oko prosjeka od 6-7. Najniže rangirane države članice EU su Luksemburg, Malta, Grčka i Rumunija sa ocenom 5, kao i Crna Gora. Slika u okviru regionalne grupe zemalja bila je pomiješana. Albanija je bila na najnižem stepenu razvoja sa ukupnom ocjenom indeksa 3, a slijede je Srbija i Bugarska sa ocjenom 4. Hrvatska je bila na vrhu sa ocjenom 6, dok je Bosna i Hercegovina takođe dobila ocjenu 5.

8.2. Upravljanje IKT-om

551. Najvažniji dio zakonodavstva koji reguliše pravosudne IKT je Strategija IKT u pravosuđu za period od 2016. do 2020. godine, odobrena 2015. godine. Pored opšteg pregleda koji je sproveo CEPEJ, Crna Gora sprovodi periodične, iako nekoordinirane i neredovne, dijagnostičke analize koje se odnose na IKT. Ove analize se uglavnom fokusiraju na softver za upravljanje predmetima i njegove funkcionalnosti;³⁴⁶ najsveobuhvatnija analiza je sprovedena u okviru pripreme za izradu Strategije. Taj dokument obrađuje sedam oblasti učinka koje su definisane kao najvanije u ostvarivanju ciljeva Startegije: i) razvoj i primjena softvera za integrisani i sveobuhvatni JIS; ii) JIS kao alat za povećanje

³⁴⁴ Dostupno na https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/REV1/2016_2%20-%20CEPEJ%20Study%2024%20-%20IT%20Report%20-%20EN.pdf

³⁴⁵ Zemlje koje su obuhvaćene uključuju članice Savjeta Evrope, osim Lihtenštajna i San Marina.

³⁴⁶ Vidi na primjer „Ekspertski izvještaj o stručnoj recenziji pravosudne statistike i funkcionisanja PRIS-a“ čiji je autor Mario Osswald

analitičkih kapaciteta pravosuđa; iii) razmjena podataka između JIS i spoljnih softvera; iv) implementacija platforme za e-usluge za građane i poslovni sektor; v) IKT infrastruktura; vi) bezbednost JIS-a i vii) upravljanje i ljudski resursi.

552. Strategija je fokusirana na implementaciju pravosudnog informacionog sistema. Svi navedeni aspekti strategije u potpunosti su posvećeni njenoj realizaciji. Planirano je da JIS postepeno omogući pravosudnim institucijama u Crnoj Gori da obavljaju potpuno automatizovane poslovne aktivnosti bez papira. Strategija zahtijeva da se svi postojeći softveri (npr. softver za upravljanje predmetima) prenesu na jedinstvenu platformu, dok će komponente novog softvera biti zasnovane na procjeni specifičnih poslovnih potreba koje će se razvijati istovremeno. Strategija podvlači važnost ulaganja u mrežnu infrastrukturu i data centar kako bi se omogućio efikasniji protok podataka i stabilnost i bezbjednost sistema.

553. Akcioni plan za sprovođenje Strategije daje procjenu budžeta za uspješno sprovođenje njegovih aktivnosti. Ukupna potrebna sredstva definisana su na 6,4 miliona eura, dok je planirani maksimum rashoda u 2017. godini podrazumevao iznos od 2,7 miliona eura. Međutim, izvor finansiranja svake od aktivnosti Akcionog plana nije jasno definisan i uglavnom se identifikuje kao miks budžetskih i donatorskih sredstava u nepoznatim odnosima. Procjena rizika Strategije prepoznaje da bi nedostatak finansijskih sredstava ometao sprovođenje, ali nažalost nije moguće utvrditi precizne nivoe rizika s obzirom na trenutne budžetske trendove, jer ne postoji procjena potrebnih ulaganja u okviru same Strategije. Akcioni plan predviđa niz aktivnosti organizovanih u ciljevima koje definiše Strategija.

554. Crna Gora je uspostavila dva tijela kao institucionalne mehanizme za ostvarivanje ciljeva iz Strategije – Komisiju za nadzor i koordinaciju sprovođenja Strategije i radnu grupu. Iako je naziv Komisije dovoljno jasan sam po sebi, radna grupa je zadužena za uspješnu implementaciju operativnih aktivnosti navedenih u akcionom planu. U većini zemalja se strateško upravljanje IKT sistema delegira grupi pojedinaca sa različitim profesionalnim i obrazovnim profilima kako bi se prikazali višedimenzionalni aspekti modernizacije IKT i reformi. Neke zemlje, kao što je navedeno u Izvještaju CEPEJ-a o IKT, biraju isključivo pojedince koji nisu u sistemu pravosuđa za članstvo u komisijama koje se bave pitanjima strateškog upravljanja. Druge zemlje, kao što su Mađarska i Litvanija, postavljaju samo pravosudno osoblje u komisije. Crna Gora se odlučila da članovi komisije budu predstavnici SS i TS, Vrhovnog suda, MP i Ministarstva za telekomunikacije.

555. Svakodnevnom IKT operacijama upravljanju odgovarajuća IKT odjeljenja. IKT odjeljenje Sudskog savjeta je prvo osnovano 2011. godine. Trenutno ima 15 zaposlenih sa jednim rukovodiocem, jednim sistemskim inženjerom, jednim programerom i 12 angažovanih kao pomoćno osoblje – sedmero pruža opštu IKT podršku sudovima, troje pruža podršku za multimedije (tj. audio i video snimanje krivičnih predmeta) i dvoje za podršku softveru za upravljanje predmetima.

556. Ovo odjeljenje SS nije imalo dovoljan broj zaposlenih imajući u vidu ambiciozni program Strategije i Akcionog plana. Odjeljenje je odgovorno za razvoj IKT; pružanje pristupa i podrške korisnicima sistema za upravljanje predmetima; upravljanje serverima pošte za sudove; filtriranje saobraćaja; sigurnosne politike; održavanje hardvera u sudovima (računara, štampača, mrežne opreme, itd.) i pružanje audio-vizuelne podrške u krivičnim postupcima.

557. Savjeti treba da pripreme politiku zadržavanja IKT osoblja kako bi stabilizovali strukturu svojih IKT odjeljenja. Postoje velike razlike između plata u privatnom i javnom sektoru. U prethodnih nekoliko godina je došlo do značajnog odliva najiskusnijeg osoblja iz odjeljenja SS – troje zaposlenih

koji su napustili ovo odeljenje su programeri. Dostupne opcije su ili povećanje plata ili nefinansijska nadoknada odabranom osoblju. Pronalaženje rješenja je posebno važno s obzirom na ambiciozne ciljeve Strategije i očekivano povećanje odgovornosti pravosudnih IKT.

558. Budžeti za razvoj IKT ne odgovaraju potrebama naznačenim ambicioznim planom za razvoj i održavanje sveobuhvatnog JIS-a. Postoje velike razlike između finansijskih potreba koje su iskazale pravosudne IKT i njihovih odobrenih budžeta. Iako je odnos između traženih i odobrenih sredstava u 2016. godini iznosio 10:1, kao što pokazuje Tabela 36 ispod, čini se da je razlika u skladu sa godinom kada je IKT uspostavljena kao posebna funkcija unutar pravosudnog sistema. Ova tabela pokazuje da razvoj softvera zauzima gotovo polovinu budžeta, u skladu sa strateškim ciljevima, ali čak i bez detaljne specifikacije je očigledno da su ovi iznosi daleko od dovoljnih.

559. Relevantni deo procijenjenog buždeta potrebnog za sprovođenje Akcionog plana pokazuje da će razvoj i implementacija JIS softvera koštati 1,65 miliona eura. Ova procjena se čini razumnom s obzirom na veličinu Crne Gore. Regionalno iskustvo pokazuje da procjene troškova za sveobuhvatne informacione sisteme poput onog koji je koncipiran u Strategiji dostižu oko 5 miliona eura. Međutim, prilikom svake procjene treba obratiti pažnju na fragmentiranost postojećih softvera i njihovu interoperabilnost, kao i na troškove novog softvera za poslovne procese koji trenutno nijesu automatizovani. Pored toga, kupovina licence i troškovi globalne računarske mreže (WAN) predstavljaju značajnu troškovnu stavku na spisku.

Tabela 36 – Zahtijevani u odnosu na odobreni budžet za IKT za 2016. godinu

Stavka	Zahtevano	Odobreno
Održavanje	400.000	50.000
Razvoj softvera	550.000	100.000
Konsultantske usluge	30.000	0
Obuke	30.000	10.000
Ostale usluge	90.000	0
Nabavka opreme	900.000	50.000
Ukupno	2.000.000	210.000

Izvor: IKT odeljenje SS

8.3. Oprema

560. Iako je upotreba računara rasprostranjena u sistemu, većina postojećih poslovnih procesa zahtijeva mnogo ručnih intervencija. Na primjer, evidencija predmeta se vodi i u sistemu za upravljanje predmetima i ručno. Osoblje tvrdi da su ručne evidencije pouzdanije zbog određenih neriješenih nedostataka softvera (npr. nije moguće preneti status predmeta iz jedne u drugu godinu).

561. Moderni data centar je uspostavljen 2019. godine kao podrška aplikacijama koje pokreću sistem. Data centar je povezan sa mrežom sudova u Podgorici u kapacitetu od 1 GB u sekundi. Raspoloživi kapacitet skladištenja je 10TB što se procjenjuje kao dovoljno za trenutni nivo operacija.

Proizvodni serveri koji se koriste za pokretanje softvera za upravljanje predmetima su IBM Blade Center H serije dok je obezbijeđeni kapacitet skladištenja obezbijeđen kroz IBM Storevize v7000. Data centar je opremljen sa dva Juniper EX3200 server prekidača sa zaštitnim zidom SRX serije. CPU kapacitet se kreće od 703 GB do maksimalnog kapaciteta od 4096 GB sa brzinom procesora od 216 GHz do 512GHz. Kapacitet skladištenja u centru efektivno iznosi oko 13 TB. Trenutna mrežna oprema može da primi saobraćaj od 3 Gbps sa 1,5 miliona istovremeno podržanih sesija. Strategija procjenjuje da će potrebno unaprjeđenje data centra koštati oko 500.000 eura.

562. U periodu od 2014. do 2016. godine je djelimično postavljena WAN infrastruktura širom pravosudnog sistema, ali značajni izazovi i dalje postoje u LAN segmentu. Uložena su sredstva u izgradnju optičke WAN mreže u sudovima u Podgorici i tužilaštvima širom zemlje. Sve institucije komuniciraju sa data centrom koristeći Juniper SRX 100 ili 200 uređaje, dok je oprema za LAN segment uglavnom Allied Telesis. Problemi sa LAN opremom su sledeći: i) nestabilnost uzrokovana veličinom emitovanog saobraćaja u kombinaciji sa loše planiranim VLAN-ovima koji nemaju logično razdvajanje radnih stanica i hostova sa previše računara na istom VLAN-u (što je poseban izazov u velikim sudovima); ii) nedostatak redundantne veze što izaziva česte padove; iii) nepostojanje centralizovanog praćenja i evidentiranja i iv) ukupne performanse mreže. Odeljak 5.2 Strategije sadrži spisak stavki koje treba razmotriti u planiranju budućih investicija u nadogradnju postojeće LAN/WAN infrastrukture (npr. pristupačnost i stabilnost, rezervne veze komunikacije, praćenje, itd.). Potrebe budućeg JIS igraju centralnu ulogu u definisanju početnog koraka u budućem dizajniranju infrastrukture.

563. Backup podataka i oporavak od katastrofe se trenutno vrši preko centra koji je Ministarstvo za telekomunikacije osnovalo u Bijelom Polju da bi služio svim javnim institucijama. Međutim, odeljak 6.4 Strategije i odgovarajući dio Akcionog plana navode korake za uspostavljanje posebnog centra za oporavak od katastrofe samo za potrebe JIS-a. Potrebno je razviti novi plan kontinuiteta poslovanja i oporavka od katastrofa. Strategija takođe predviđa da *source code* svih podkomponenti JIS-a moraju biti dostupni na lokaciji za oporavak od katastrofe. Ukupni procijenjeni troškovi uspostavljanja nove lokacije za oporavak od katastrofe za JIS iznose 200.000 eura.

564. Prosječna starost radnih stanica u pravosudnom sistemu je nešto ispod osam godina. U crnogorskom sudskom sistemu postoji oko 1.050 računara od kojih je 750 kupljeno 2009. godine. IKT osoblje tvrdi da oko 100 računara treba da bude zamijenjeno odmah kako bi se omogućilo nesmetano funkcionisanje pravosuđa, a ostatak se može zamjenjivati postepeno. U tužilačkom sistemu ima 290 računara, a njihova prosječna starost je pet godina.

8.4. Elektronska komunikacija

565. Interoperabilnost postojećih IKT sistema u Crnoj Gori je veoma ograničena. Kao što je navedeno u poglavlju Finansijsko upravljanje, to ne samo da ometa redovne poslovne aktivnosti pravosuđa, već i negativno utiče na finansijsku poziciju sistema. Konkretno, nedostatak komunikacije između softvera za upravljanje predmetima i softvera za finansijsko upravljanje stvara situaciju u kojoj finansijska odjeljenja nijesu svjesna velikog broja obaveza koje se izmiruju putem mehanizma prinudne naplate, što nameće dodatne torškove za naknade i kazne.

566. Sistemi za upravljanje predmetima u sudovima i DT još uvek nisu interoperabilni. Većinu informacija tužioci šalju sudovima, i obrnuto, fizički ili poštom. To stvara dodatno opterećenje, povećava troškove za poštanske usluge i utiče na brzinu procesuiranja predmeta.

567. Pravosudne institucije se u velikoj mjeri oslanjaju na informacije koje su ručno dobile jedna od druge ili od drugih državnih institucija (MUP, Centralna banka, itd.). Viši nivo elektronske komunikacije trebalo bi da zamijeni oslanjanje na tradicionalne kanale u papirnom obliku.

568. Strategija prepoznaje važnost poboljšanja pristupa pravosuđu preko interneta za građane i pravne profesionalce. Trenutno je na internetu dostupno nešto, ali daleko od dovoljnog. Sudovi su uspostavili zajednički portal (www.sudovi.me) koji sadrži vijesti i osnovne kontakt informacije o sudovima, kao i informacije o opštem pravnom okviru. Portal takođe omogućava pristup sveobuhvatnoj bazi podataka sudskih odluka koja se može pretraživati prema vrsti predmeta, broju predmeta, sudu i godini, a portal takođe sadrži i kalendar ročišta. Slično tome, DT su uspostavila veb portal za svoje kancelarije širom zemlje (www.tuzilastvo.cg). Pored opštih i kontakt informacija i niza različitih izvještaja, portal omogućava pristup najnovijim optužnicama. Međutim, baza podataka optužnica se ne može pretraživati.

569. Kao što je već napomenuto, Strategija zagovara uvođenje jedinstvenog pravosudnog informacionog sistema za sudove koji bi riješio većinu gore navedenih pitanja. Međutim, njegova implementacija može potrajati i biće potrebni značajni finansijski i ljudski resursi za njegovo dovršavanje i kasnije upravljanje i održavanje.

570. IKT organi imaju na umu prelazno rješenje da integrišu i omoguće djelotvorniju komunikaciju sa spoljašnjim sistemima. Prelazno rješenje je povezivanje sistema za upravljanje predmetima u pravosuđu sa sledećim registrima i) građana; ii) pravnih subjekata; iii) registracije vatrenog oružja; iv) graničnih prelaza; v) krivičnih dosijea; vi) kazni i vii) registrom poreske uprave. Ovo rješenje bi omogućilo komunikaciju softvera za upravljanje predmetima sa mnogim spoljnim servisima, ali ne bi riješilo interne izazove. Zvaničnici razmatraju uvođenje modela koji primjenjuje sistem komunikacije između softverskih rješenja koja su u međusobnoj interakciji, koji bi radio mnogo brže i pouzdanije od direktne komunikacije između svakog pojedinačnog. Alternativa ovom modelu bi bilo ručno programiranje razmjene podataka, što je neefikasno i trošilo bi mnogo resursa.

8.5. Funkcionalnosti sistema za upravljanje predmetima

571. Sistemi za upravljanje predmetima koji se koriste u Crnoj Gori su pravosudni informacioni sistem PRIS³⁴⁷ u sudovima i IBM Sistem za upravljanje predmetima (IBM CMS) u DT; IKT Strategija za 2016-2020. godinu³⁴⁸ najavila je primjenu potpuno novog sistema do 2020. godine. U okviru IKT Strategije, MP planira da razvije konceptualno jedinstven IKT sistem koji će obuhvatiti poslovne procese MP, sudove, DT i Zavod za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS). Ovaj novi JIS sistem će biti strukturiran kroz četiri interoperabilna podsistema (za sudove, DT, MP i ZIKS). Cilj je uspostavljanje modernog, prilagođenog korisniku, jedinstveni sistem za pravosuđe koji će olakšati jačanje administrativnih kapaciteta. IKT takođe treba da obezbijedi podatke za djelotvorniju saradnju sa drugim pravosudnim sistemima, institucijama EU, državama članicama EU i drugim međunarodnim organizacijama. Opšti cilj je stvaranje „pravosuđa bez papira“.

572. Najznačajniji napredak u oblasti IKT postignut je u sudovima, gde se PRIS koristi već deceniju. Razvoj PRIS-a počeo je 2006. godine i trajao je nekoliko godina. Nakon početnog razvoja

³⁴⁷ PRIS je skraćena od „Pravosudni informacioni sistem“.

³⁴⁸ Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa od 2016. do 2020. godine, Ministarstvo pravde, <http://www.pravda.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=245287&rType=2&file=Strategija%20informaciono-komunikacionih%20tehnologija%20pravosu%C4%91a%202016-2020.pdf>.

koji je sproveda privatna kompanija, IKT odeljenje SS je preuzelo održavanje sistema i naredne nadogradnje. Iako je PRIS prvobitno dizajniran kao integralni sistem za sudove, DT i ZIKS, moduli za DT i ZIKS nikada nijesu u potpunosti razvijeni i sprovedeni. U sudovima, funkcionalnosti PRIS-a podržavaju pokretanje predmeta, procesuiranje predmeta (uključujući protok predmeta između osnovnih i viših sudova) i izvještavanje (za interne i eksterne potrebe, npr. CEPEJ). PRIS takođe olakšava slučajno dodjeljivanje predmeta sudijama i upotrebu elektronskih obrazaca za odluke i ostala dokumenta.

573. SS navodi da je PRIS zasnovan na zastareloj tehnologiji i da je za sve njegove glavne softverske komponente podrška dobavljača prekinuta.³⁴⁹ Ovo je identifikovano kao ozbiljan sigurnosti rizik jer neće biti sigurnosti unaprjeđenja od dobavljača, a to su Microsoft i Oracle. Pored toga, zastarjele tehnologije značajno otežavaju redovno održavanje sistema, sprječavaju dalji razvoj, troše resurse i preterano opterećuju stručnjake iz SS.

574. Iako je spisak funkcionalnosti PRIS-a dugačka, njegova upotreba je imala nekih nedostataka. Neki od njih uključuju nedostatak jasne odgovornosti za tačnost podataka u ranim fazama implementacije. Prije nekoliko godina su zakonske izmjene svu odgovornost stavile na predsjednike sudova. To je povećalo kvalitet i pouzdanost podataka, ali ali nije doprinijelo većoj popularnosti sistema u odnosu na ručnu evidenciju.

575. PRIS nije uveden u novoosnovanim sudovima za prekršaje. To znači da će ovi sudovi morati da upravljaju procesuiranjem predmeta i izvještavanjem na papiru bar dok se ne uspostavi JIS. Ovu odluku treba preispitati kako bi se utvrdile prednosti privremene implementacije PRIS-a u prekršajnim sudovima tokom prelaznog perioda.

576. Prema izvještaju stručne recenzije³⁵⁰ PRIS se suočava sa ozbiljnim problemima od svog uvođenja. Izveštaj je utvrdio ove probleme kao što su: neprecizna polazna definicija njegovog obima, zahteva, funkcionalnosti i upravljanja projektom; nepovoljne početne odluke o tehnologiji; nejasno početno vlasništvo i promjene odgovornosti prenosa; ne postojanje transparentnih procedura za unaprjeđenje funkcionalnosti među nosiocima interesa; nema predvidljivog opredjeljivanja dovoljnog godišnjeg budžeta (umjesto toga se koristi projektni novac); nedovoljno ljudskih resursa za dalji razvoj, održavanje, podršku i obuke; i neadekvatna propusnost mreže do udaljenih lokacija izvan Podgorice. Pored toga, Izvještaj opisuje PRIS kao teško nasljeđe i teret sa nesigurnim i ranjivim komponentama koje ne nude bezbolnu migraciju.

577. Iako je PRIS inicijalno bio namijenjen DT, ova ideja je vremenom napuštena i uveden je IBM CMS u avgustu 2016. godine kao nezavisno rješenje za DT. IBM CMS je modifikovano komercijalno softversko rješenje za upravljanje predmetima, dokumentima, i tokovima rada. Uveden je u svim DT 2018. godine i, prema navodima tužilaca s kojima je obavljen razgovor za potrebe FA, još uvijek nije prevazišao sve rane probleme.

578. Završena je samo prva faza razvoja IBM CMS. Izvještavanje i interoperabilnost sa drugim sistemima planiraju se za fazu (faze) koje će biti završene do kraja 2019. godine. Sistem evidentira predmete i podržava njihovu obradu u DT dok istovremeno omogućava korisnicima da pristupe sistemu krivičnih dokaza MP. Buduće nadogradnje IBM CMS će uključivati module izvještavanja, veb

³⁴⁹ Windows Server 2003R2 u 07/2015. god, Oracle Database 11g u 12/2015. god, Oracle Application Server 10g u 12/2011. godine i Oracle JAVA Runtime 1.7 u 04/2015. godine.

³⁵⁰ Ekspertski izvještaj o stručnoj recenziji pravosudne statistike i funkcionisanja PRIS-a, Podgorica, 2015. godina, Mario Osswald, rukovodilac IT Odeljenja kod Povjerenika za zaštitu podataka Slobodne države Saksonije/Nemačka.

usluge i modul za administrativne predmete TS. Tokom posjete tima Funkcionalne analize, intervjuisani nosioci interesa iz DT naveli su da oni još uvek nisu zadovoljni sa novim sistemom; oni navode nedosljednosti u elektronskoj obradi predmeta i nedostatak odgovarajuće obuke.

579. Nedostatak jedinstvenog sistema izvještavanja za DT ometa donošenje informisanih odluka u rukovodećim slojevima DT i TS. Dok IBM CMS ne bude mogao da proizvede pouzdanu i jedinstvenu statistiku na nacionalnom nivou, kao i da omogući dodatno razlaganje, rukovodstvo DT može da se osloni samo na nestandardizovane, nedosljedne i fragmentirane pojedinačne izvještaje u papirnom obliku. Ove slabosti u prikupljanju podataka i analizi sprječavaju procjenu djelotvornosti procesa i organizacionih struktura, kao i optimizaciju resursa.

580. PRIS i IBM CMS nisu interoperabilni. Većina informacija se šalje poštom ili tužioci ručno dostavljaju sudovima. Ovaj proces uzrokuje kašnjenja u obradi predmeta i značajno dupliranje unosa podataka od strane zaposlenih u sudovima i DT.

581. Iz IKT Strategije nije jasno da li će IBM CMS biti korišćen kao podsistem budućeg JIS, mada bi to bio najracionalniji naredni korak, jer je IBM CMS tek nedavno razvijen.

8.6. Preporuke

582. 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 odjeljenja Ministarstva finansija. Njihovo uključivanje bi pomoglo da se izbjegnju 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 utvrdi 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)

583. 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 vežba testiranja JIS-a i „pokušaja i grešaka“ biti. (MP – kratkoročno i srednjoročno)

9. Upravljanje infrastrukturom

Opšti nalazi

584. 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 pravosudne reforme 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.

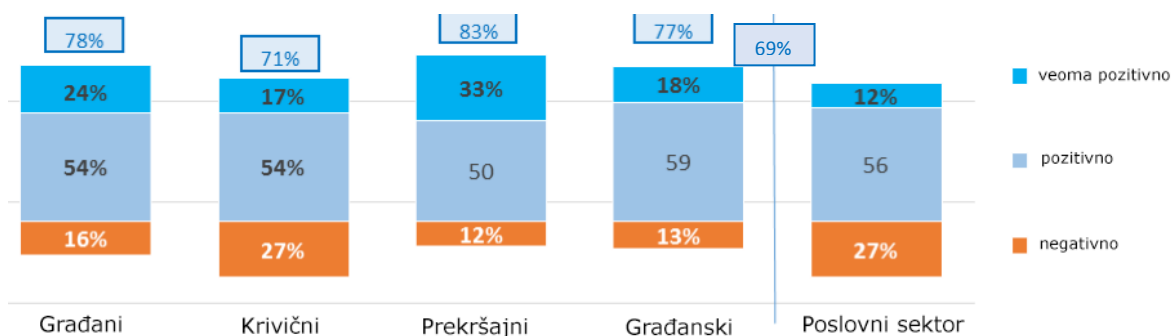
585. Crna Gora planira da smanji broj radnih jedinica u naredne dvije do tri godine da bi se uspostavila racionalnija i efikasnija sudska mreža. Na osnovu interno pripremljenih analiza i uz podršku međunarodnih partnera, usvojen je novi plan racionalizacije pravosudne mreže koji obuhvata period od 2017. do 2019. godine. Ovaj srednjoročni plan predviđa promjene zakonodavstva koje uređuje organizaciju 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, posljedičnom povećanju njihove veličine i većoj specijalizaciji u pravosudnom sistemu.

586. Struktura sudova Crne Gore sada sadrži 20 prvostepeni sudova, četiri drugostepena suda i Vrhovni sud. Postoji 15 prvostepeni sudova opšte nadležnosti,³⁵¹ pet prvostepeni specijalizovani sudova,³⁵² četiri drugostepena suda³⁵³ i Vrhovni sud.

587. Pristupačnost pravosudnog sistema korisnici i pružaoci pravosudnih usluga i advokati ocjenjuju pozitivno. U anketi Svjetska banke o percepciji iz 2016. godine, građani i predstavnici poslovnog sektora sa iskustvom pred sudovima izrazili su zadovoljstvo objektima, tehničkom opremom i ostalih infrastrukturnim elementima pravosuđa, ali su pružaoci sudskih usluga videli dostupnost pravosuđa videli ove usluge nešto pozitivnije u odnosu na korisnike usluga.

Grafikon 144 – Građani i predstavnici poslovnog sektora: zadovoljstvo infrastrukturom u pravosuđu³⁵⁴



³⁵¹ Osnovni sudovi

³⁵² Tri suda za prekršaje i Upravni i Privredni sud

³⁵³ Dva viša suda koja odlučuju u prvoj i drugoj instanci, Viši prekršajni i Apelacioni sud

³⁵⁴ 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.

588. 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 efikasnu³⁵⁵ 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 bezbjednošću na radu i van rada.³⁵⁶

9.1. Postojeći infrastrukturni objekti

589. Sudovi su smješteni u 17 od 22 grada i opština u Crnoj Gori, na 39 geografskih lokacija. Prvostepeni sudovi opšte nadležnosti se nalaze u 15 opština, a specijalizovani sudovi u jednoj više. Tri prvostepena suda za prekršaje imaju 14 odjeljenja i prisustvo u 17 opština. Broj stanovnika na teritorijama koje opslužuju osnovni sudovi kreće se od nešto više od 5.600 do skoro 186.000; za prekršajne sudove i njihova odjeljenja broj stanovnika se kreće od 3.600 do 186.000.

Tabela 37 – Geografska lokacija osnovnih i sudova za prekršaje i broj stanovnika na njihovoj teritoriji

# Sudija u 2016.	Broj stanovnika na teritoriji suda	Osnovni sudovi (# opština)	Opština	Prekršajni sudovi uključujući odeljenja (# opština)	Broj stanovnika na teritoriji suda	# Sudija u 2016.
12	54673	2	Bijelo Polje	1	46051	11
10	39041	3	Berane	3	39041	
3	8380	1	Kolasin	1	8380	
3	13108	2	Plav	2	13108	
6	30786	1	Pljevlja	1	30786	
5	22964	1	Rozaje	1	22964	
2	5639	2	Zabljak	1	3569	
			Mojkovac	1	8622	
			Budva	1	19218	12
11	42048	1	Bar	1	42048	
6	30864	1	Herceg Novi	1	30864	
16	55850	3	Kotor	2	36632	
6	19921	1	Ulcinj	1	19921	
40	185937	1	Podgorica	1	185937	27
6	16657	1	Cetinje	1	16657	
4	18472	1	Danilovgrad	1	18472	
15	75689	2	Nikšić	3	77759	
145	620029				620029	50

590. Promjene u mreži sudova 2015. godine stavile su Crnu Goru znatno iznad prosjeka EU po broju lokacija sudova na 100.000 stanovnika. Za 2014. godinu, CEPEJ navodi da je Crna Gora imala 2,9 prvostepenih sudova i 3,5 lokacija sudova na 100.000 stanovnika; prosjek EU je bio 2,0, odnosno 1,8. Uspostavljanje novih sudova 2015. godine povećalo je broj sudova na 3,2 za prvostepene sudove i 6,3 geografske lokacije suda na 100.000 stanovnika. Kada se uzmu u obzir geografske lokacije, odnos Hrvatske od 4,8 je najveći među zemljama EU zbog decentralizacije pravosudnog sistema i povećanja od 32 procenata u broju sudova između 2010. i 2014. godine. Prateći trendove Zapadne Evrope, Austrija i Italija su pokrenule koncentraciju pravosudnog sistema i smanjenje broja sudova i sudskih lokacija za više od 30 procenata.

³⁵⁵ 47 procenata sudija i 37 procenata tužilaca

³⁵⁶ Za više detalja pogledajte poglavlje o efikasnosti i dostupnosti

591. Tužilački sistem ima 17 tužilaštava u 13 opština i na 17 geografskih lokacija. Pored 13 osnovnih DT, postoje tužilaštva više instance na dvije lokacije koja obuhvataju sjevernu i južnu teritoriju i Specijalno i Vrhovno državno tužilaštvo u Podgorici.

Tabela 38 – Geografska lokacija osnovnih tužilaštava i broj stanovnika na teritoriji tužilaštva

Broj stanovnika na teritoriji tužilaštva	Osnovna tužilaštva	# Tužilaca u 2017. godini
42048	Bar	8
39041	Berane	4
54673	Bijelo Polje	8
8380	Kolasin	2
55850	Kotor	7
75689	Nikšić	8
13108	Plav	2
36425	Pljevlja	5
204409	Podgorica	17
22964	Rožaje	4
19921	Ulcinj	3
30864	Herceg Novi	4
16657	Cetinje	4
620029		76

592. Uobičajeno je da nekoliko organa bude smješteno u istoj zgradi. Tako se i ovdje 25 sudova i 17 državnih tužilaštava nalazi u 31 objektu u 17 gradova. Trenutno pravosudne institucije dijele 14 objekata – četiri zgrade dijele samo sudovi, jednu dijele tužilaštvo i sud, a nekoliko DT je zajednički locirano u jednoj zgradi, dok 18 sudova i DT imaju svoje lokacije.

593. Dva osnovna i tri suda za prekršaje koriste oko 1.300 kvadratna metra kancelarijskog prostora. Osnovni sudovi u Plavu i Rožajama imaju oko 600 m² kancelarijskog prostora, a prekršajni sudovi oko 700m² na devet od deset geografskih lokacija. Prosječna kvadratura po osobi kreće se od 14 u osnovnim sudovima do 2 m² u sudovima za prekršaje.

594. Pet osnovnih sudova imaju više kancelarijskog prostora nego što im je potrebno za efikasno pružanje usluga. Tu su 34 sudnice i isti broj kancelarija dostupnih za 30 sudija pet osnovnih sudova koji su dostavili podatke. Pet sudija u Osnovnom sudu u Rožajama dijele jednu sudnicu, ali svaki od njih ima svoju kancelariju. U ovim sudovima ima oko tri zaposlena u svakoj kancelariji.

595. Sa 0,7 sudija po sudnici, sudovi za prekršaje nijesu suočeni sa izazovima zakazivanja ročišta, ali imaju više prostora nego što im je potrebno. Sudije suda za prekršaje u Podgorici nemaju posebne kancelarije, dok oko dvije sudije dele jednu kancelariju u ostalim sudovima za prekršaje. Nasuprot tome, oko 10 zaposlenih dijele jednu kancelariju u sudovima za prekršaje zbog velikog

broja pripravnika i zaposlenih po ugovoru. Ovo pitanje može biti riješeno u nekim sudovima tako što će se neke kancelarije za ročišta pretvoriti u kancelarije za zaposlene.

596. Infrastruktura kancelarija DT često nema veze sa osobljem i drugim potrebama. Neka DT imaju više prostora nego što im je potrebno, dok druga nemaju dovoljno. Štaviše, često ne postoji nikakva korelacija između infrastrukture i rezultata. Na primjer, dva osnovna DT sa najmanjim brojem riješenih predmeta po tužiocu³⁵⁷ imaju najbolje uslove rada među osnovnim DT, sa prostorijom za saslušanje za svakog tužioca i dva zaposlena po kancelariji.

597. Deset osnovnih i dva viša DT zauzimaju više od 2.300 kvadratnih metara i u prosjeku 13, odnosno 6 kvadratnih metara po osobi. Međutim, postoje značajne razlike među osnovnim DT – od šest u Nikšiću do 36 kvadratnih metara po osobi u Cetinju. Podaci pokazuju da Više DT u Podgorici ima nedovoljno radnog prostora sa samo jednim kvadratnim metrom po osobi.

598. Kao i u slučaju sudova, kvadratura i broj kancelarija utiču na efikasnost većine tužilaštava. Međutim, relativno mali broj odvojenih soba za saslušanje (0,3 po tužiocu) i značajan broj situacija u kojima dva tužioca dijele kancelariju i koriste je kao sobu za saslušanje predstavljaju faktore koji ometaju efikasnost. Osnovno DT u Rožajama ima ozbiljan manjak kancelarija (tri kancelarije dijele četiri tužioca i pet zaposlenih sa 68m² ukupnog kancelarijskog prostora). U Osnovnim DT u Herceg Novom i Nikšiću su nešto bolji uslovi. Jedna od ovih lokacija ima četiri kancelarije (tri za tužioce i jednu za zaposlene) koje dijeli četiri tužioca i pet zaposlenih, dok druga ima osam kancelarija (šest za tužioce i dvije za zaposlene i jedna prostorija za saslušanja) koje deli osam tužilaca i 13 zaposlenih. Pored ova tri, ostala DT funkcionišu sa više od tri administrativna zaposlena po kancelariji. Osnovno DT u Pljevljima iskače iz prosjeka sa pet zaposlenih i 12 kancelarija.

599. U januaru 2019. godine u okviru Projekta EU za podršku vladavini prava II (EUROL2) je završena Procjena infrastrukture pravosudnih organa u Crnoj Gori. Procjenom je obuhvaćeno 50 sudova i DT na 30 geografskih lokacija (zgrada).³⁵⁸ Primarni cilj procjene je bio analiziranje i dokumentovanje trenutnog stanja pravosudne infrastrukture izabranih organa i predlaganje intervencija za unaprjeđenja u skladu sa standardima EU.³⁵⁹

600. Prema analizi EUROL2 pravosudna infrastruktura je često neadekvatna za organe koji se u njoj nalaze. Manjak sudnica, manjak soba za saslušanja u DT i generalno nedostatak prostora, dostupnosti, loši bezbjedonosni uslovi, loše radno okruženje i značajni izazovi u održavanju su prepoznati kao glavna pitanja.

601. Za svaki od 50 pravosudnih organa su navedene preporuke koje podrazumijevaju (i) intervencije bez proširenja zgrade, (ii) intervencije uključujući proširenje zgrade ili (iii) preseljenje pravosudnog organa. Ukupno je preporučeno da se preseli 27 pravosudnih organa, a za tri organa (locirana u dvije zgrade) je preporučeno proširenje zgrade. Za preostalih 20 pravosudnih organa (koji se nalaze u 11 zgrada) predložene su intervencije (održavanje, rekonstrukcija/renoviranje) u okviru postojećih kapaciteta zgrade. U većini slučajeva ovi posljednji navedeni pravosudni organi bi imali

³⁵⁷ Osnovna DT u Plavu i Pljevljima

³⁵⁸ Pravosudni organi uključeni u procjenu su izabrani od strane korisnika, MP i SS. Procjena uključuje Vrhovni sud, Apelacioni sud, Privredni sud, Viši sud za prekršaje, dva Viša suda, 15 osnovnih sudova, 17 sudova za prekršaje i njihova odjeljenja, 11 osnovnih DT i jedno više DT.

³⁵⁹ Predložene intervencije su kategorizovane kao kratkoročne (do dvije godine), srednjoročne (dvije do tri godine) i dugoročne (tri do pet godina). Kratkoročne intervencije su prepoznate kao isključivo održavanje, koje ne doprinosi usklađivanju sa standardima EU.

više prostora jer bi se jedna ili dvije institucije sa kojima trenutno dijele prostor preselile. Na primjer, Vrhovni sud i Apelacioni sud bi ostali u postojećoj zgradi, dok bi se Viši sud u Podgorici preselio. Procjena nije uključila lokacije za preseljenje, kao ni procjenu ukupnih troškova.

602. Crna Gora sada treba da donese odluku o budućim koracima koje treba preduzeti u vezi sa primjenom ovih preporuka.

9.2. Fizičko stanje pravosudnih objekata

603. U sistemu nedostaju osnovne informacije o objektima koje koriste sudovi i državna tužilaštva. Iako su sva tužilaštva dostavila većinu podataka vezanih za objekte za ovu FA, sudovi su dali djelimične podatke za samo 14 od 39 geografskih lokacija.

Tabela 39 –Pravosudni objekti (samo dostupni podaci), sredinom 2017. godine

Vrsta pravosudne institucije	# geografskih lokacija	# pravosudnih zvaničnika	# zaposlenih	Ukupan kancelarijski prostor (m ²)	m ² /osobi	# geografskih lokacija	# pravosudnih zvaničnika	# zaposlenih	# kabineta	# sudnica/kancelarija za saslušanje	# ostalih kancelarija	# kabineta/pravosudnih zvaničnika	# sudnica/kancelarija za saslušanje po zvaničniku	# kancelarija/zaposlenima
Osnovni sudovi	2	8	36	608	14	5	30	162	34	34	46	1.1	1.1	0.3
Prekršajni sudovi*	6	49	234	692	2	9	49	234	13	33	22	0.3	0.7	0.1
Osnovna DT	10	60	98	2055	13	13	76	123	63	20	59	0.8	0.3	0.5
Viša DT	2	21	28	279	6	2	21	28	14	3	10	0.7	0.1	0.4
Specijalno DT						1	11	35	9	2	8	0.8	0.2	0.2
Vrhovno DT						1	10	28	6	0	14	0.6	0.0	0.5

* Nisu bili dostupni podaci o zaposlenima po odeljenjima

Napomena: Navedeni broj zaposlenih uključuje stalno zaposlene, zaposlene po ugovoru i pripravnike

604. Pravosudna infrastruktura uglavnom je u lošem stanju i potrebne su hitne popravke u nekoliko sudova i DT. Na osnovu spiska potrebnih hitnih popravki za objekte, svih 14 sudova i sedam od 17 tužilaštava koja su odgovorila na anketu navode potrebe za kompletnim renoviranjem ili zamjenom osnovnih elemenata, kao što su krov, vrata i prozori, arhive, itd. Pored toga, tri suda navode potrebnu za kompletnim renoviranjem, a jedno DT za proširenjem zgrade. Kao rezultat toga, dole navedeni podaci možda ne sadrže sve podatke, jer trenutno nema odgovarajućih podataka za 25 lokacija.

Tabela 40 – Tekući troškovi za održavanje zgrada DT (u 1.000 evra), 2014-2017.

		2014	2015	2016	2017
		Odobreni budžet	Odobreni budžet	Odobreni budžet	Odobreni budžet
Sudski savjet		10000	10000	32405	45785
Tekuće održavanje	Tekuće održavanje zgrade	10000	10000	10000	24500
	Najam zgrade	0	0	22405	21285
Sudovi		0	0	0	0
Kapitalni rashodi	Zgrade	0	0	0	0
	Administrativne zgrade	0	0	0	0
Administracija		242304	531212	490000	390510
Tekuće održavanje	Tekuće održavanje zgrade	40000	30000	30000	40000
Najam	Najam zgrade	202304	194212	210000	100510
Kapitalni rashodi	Zgrade	0	307000	250000	250000
Ukupno		252304	541212	522405	436295
		2014	2015	2016	2017
		Rashodi	Rashodi	Rashodi	Rashodi
Tužilački savjet		0	0	10184	18985
	Tekuće održavanje	0	0	84	2104
	Najam	0	0	6000	0
	Kapitalni rashodi	0	0	4100	16882
Tužilaštva		58258	141538	142694	111977
	Tekuće održavanje	19051	16786	20890	29491
	Najam	11337	11445	10368	0
	Kapitalni rashodi	27869	113307	111436	82486
Ukupno		58258	141538	152878	130962

605. Od 2014. godine dva objekta koja koriste tužilaštva su rekonstruisana korišćenjem Kapitalnog budžeta. Izvještaj o izvršenju kapitalnog budžeta za 2015. godinu koji je objavila Uprava javnih radova, navodi da je uloženo oko 530.000 eura u zgradu DT u Kotoru i 124.000 eura u rekonstrukciju kancelarija DT u Cetinju. Takođe je moguće da su od 2014. do 2017. godine ostali sudovi i DT imali koristi od projekata izgradnje i rekonstrukcije sprovedenih u okviru Kapitalnog budžeta, jer pravosudni organi često koriste objekte koji su u vlasništvu drugih javnih institucija. Međutim, ova informacija se ne može izvući iz izveštaja o investiranju. Pored toga, kapitalni budžet za 2017. godinu nije predvidio nijedan projekat za pravosuđe.

606. Državna Uprava javnih radova je finansirala ugradnju sistema za dojavu požara i video nadzor u zgradi Vrhovnog suda u 2016. godini, a 2017. godine je sprovedena djelimična rekonstrukcija objekata koje koristi Osnovni sud u Podgorici. Ostali infrastrukturni projekti vezani za pravosudne institucije nijesu navedeni u godišnjim izvještajima ove institucije centralne države.

607. Sudski i Tužilački savjet su budžetirali dodatna sredstva za infrastrukturu. U periodu od 2014. do 2017. godine je Sudski savjet budžetirao više od 1,7 miliona eura za projekte održavanja, najma i rekonstrukcije objekata za Savjet, sudove i Centar za obuku. Od toga je oko 800.000 evra uključeno u budžetsku liniju za kapitalne rashode. Tužilački savjet je potrošio dodatnih 350.000 evra na kapitalne projekte (uključujući objekte i opremu) i 127.000 eura za tekuće održavanje i najam objekata.

Tabela 41 – Infrastrukturni budžet i rashodi Sudskog i Tužilačkog savjeta, 2014-2017.

		2014	2015	2016	2017
		Odobreni budžet	Odobreni budžet	Odobreni budžet	Odobreni budžet
Sudski savjet		10000	10000	32405	45785
Tekuće održavanje	Tekuće održavanje zgrade	10000	10000	10000	24500
	Najam zgrade	0	0	22405	21285
Sudovi		0	0	0	0
Kapitalni rashodi	Zgrade	0	0	0	0
	Administrativne zgrade	0	0	0	0
Administracija		242304	531212	490000	390510
Tekuće održavanje	Tekuće održavanje zgrade	40000	30000	30000	40000
Najam	Najam zgrade	202304	194212	210000	100510
Kapitalni rashodi	Zgrade	0	307000	250000	250000
Ukupno		252304	541212	522405	436295
		2014	2015	2016	2017
		Rashodi	Rashodi	Rashodi	Rashodi
Tužilački savjet		0	0	10184	18985
	Tekuće održavanje	0	0	84	2104
	Najam	0	0	6000	0
	Kapitalni rashodi	0	0	4100	16882
Tužilaštva		58258	141538	142694	111977
	Tekuće održavanje	19051	16786	20890	29491
	Najam	11337	11445	10368	0
	Kapitalni rashodi	27869	113307	111436	82486
		58258	141538	152878	130962

9.3. Upravljanje pravosudnom infrastrukturuom

608. Upravljanje pravosudnom infrastrukturuom je neefikasno. Državna Uprava za imovinu je 2015. godine pokrenula projekat za stvaranje jedinstvenog registra državne imovine, ali taj projekat još nije završen. Štaviše, ne postoje centralizovani podaci o objektima koje koriste sudovi i DT, kao što su vlasnički status, odgovornosti za upravljanje imovinom, detaljno opisane u pojedinačnim odlukama o korišćenju imovine, snimci, broj kancelarija i sudnica i kancelarija za saslušanje, sigurnosna oprema, itd. Odgovornosti i finansijski resursi za tekuće rashode, održavanje i kapitalna ulaganja su podijeljene između vlasnika i korisnika imovine. Stoga troškove održavanja i prepravljavanja objekata koje koriste pravosudni organi budžetiraju Ministarstvo pravde, Uprava javnih radova i Uprava za imovinu, kao i Sudski i Tužilački savjet i lokalne samouprave (za zgrade koje se dele sa opštinskim vlastima).

609. Sudski i tužilački organi se prvenstveno nalaze u objektima koji su u vlasništvu centralnih i lokalnih vlasti i njihovih institucija, ili u poslovnim ili čak stambenim zgradama. Odluke o korišćenju pojedinačnih nekretnina i povezana pitanja upravljanja imovinom donosi vlasnik imovine, tj. centralna vlast ili lokalna samouprava.³⁶⁰

610. Ugovori između vlasnika zgrada i pojedinih institucija ili između zajedničkih institucija sadrže različite aranžmane za plaćanje najma, grijanje, električnu energiju, računa za telefon i ostalih tekućih troškova. Tako neki pravosudni organi pokrivaju sve ove troškove na osnovu sporazuma postignutog sa vlasnikom zgrade, neki pokrivaju neke troškove, a u nekim slučajevima troškove u potpunosti pokriva vlasnik zgrade. Takođe postoje primjeri sudova koji navode da Vrhovni sud ili Sudski savjet snosi ove troškove. Štaviše, investiciono održavanje nije centralizovano, a

³⁶⁰ Zakon o državnoj imovini

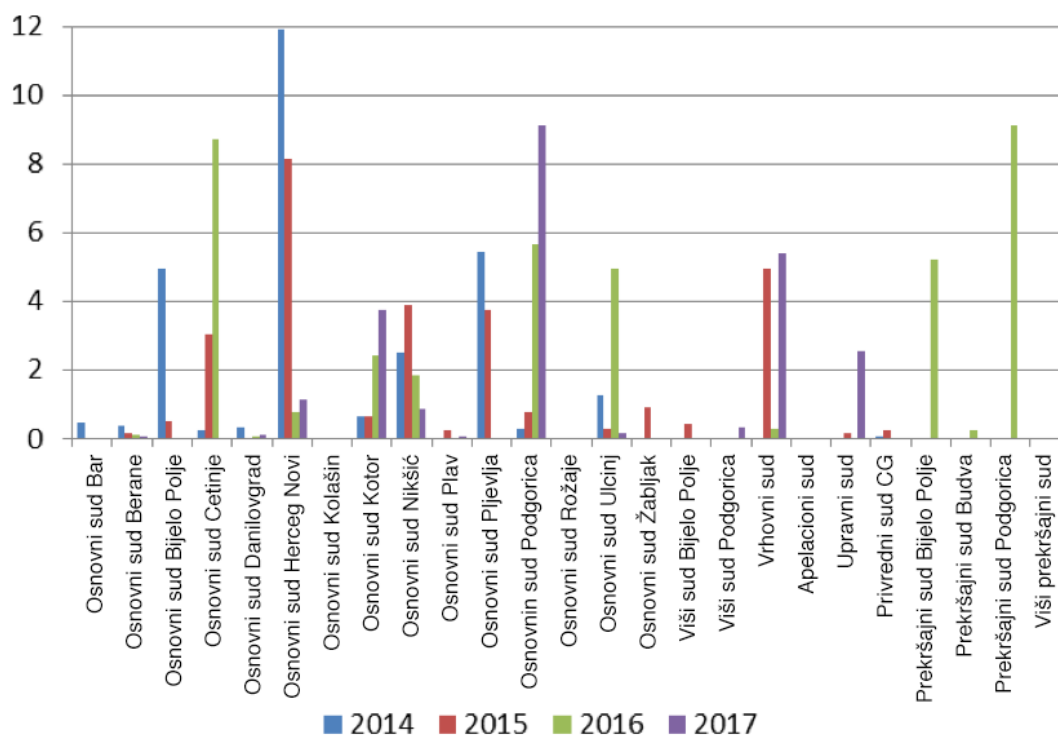
popravke pravosudnih zgrada ponekad organizuju i direktno plaćaju Uprava za imovinu, Uprava javnih radova ili direktno pravosudni organi.

611. Postojeće norme za osoblje ne pružaju određeni odnos stražara ili zaposlenih na održavanju zgrade i čišćenju zgrade u odnosu na broj sudija ili kvadratnih metara objekta. U situacijama u kojima dva ili više pravosudnih organa dijele prostorije, jedna kancelarija ili sud mogu imati centralizovanu pravosudnu stražu, neke mogu imati stražu za svaku kancelariju, a opet neki ne moraju imati ništa od navedenog.

612. Ne postoji plan održavanja ili rekonstrukcije za pravosudne organe.

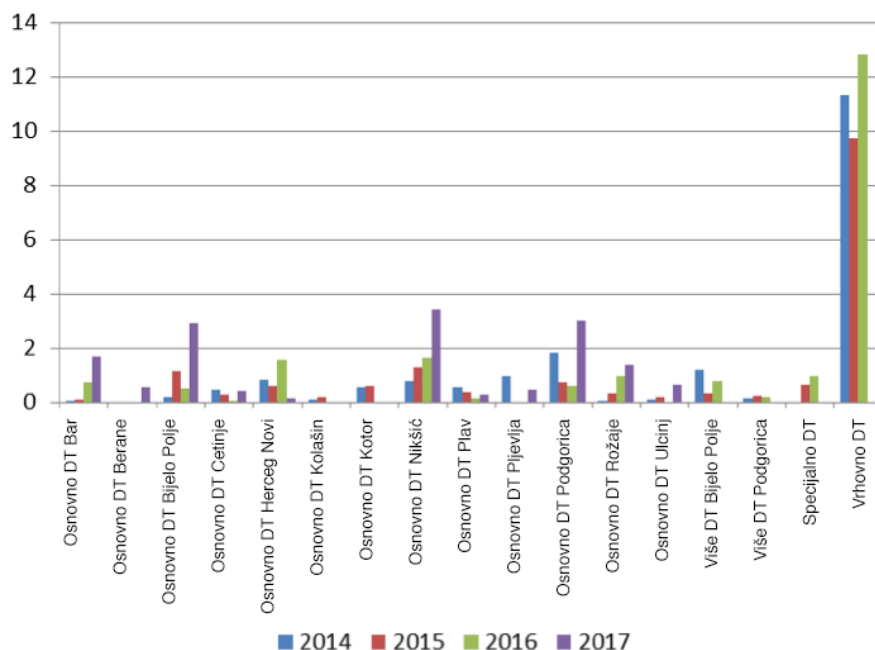
613. Stope povlačenja sredstava za tekuće održavanje su niske ili čak ravne nuli u četvorogodišnjem periodu u nekim sudovima. U prosjeku, godišnji troškovi održavanja objekata svih sudova koje pokriva savjet iznose 30.000 eura. „Veći“ iznosi (iznad 5.000 evra) se rijetko povlače, a osnovni i sudovi za prekršaje koji su timu FA naveli hitnu popravku (vidi ispod) su oni sa ekstremno niskim ili nepostojećim transferima za tu svrhu.

Grafikon 145 – Troškovi tekućeg održavanja zgrada u sudovima (u 1.000 eura), 2014-2017.



614. Godišnji budžet Tužilačkog savjeta za održavanje zgrada iznosi oko 30.000 eura. Kao što je očekivano, stope povlačenja sredstava su niže nego u sudovima, ali je nerealno sprovesti održavanje poslovnih objekata sa nekoliko hiljada eura godišnje. Stoga je razumljivo zašto tužioci spominju radne uslove u anketi o percepciji i navode toliko potrebnih popravki u objektima.

Grafikon 146 – Troškovi tekućeg održavanja objekata u DT (u 1.000 evra), 2014-2017.



615. Nepostojanje standarda dizajniranja ni protokola održavanja zgrada ugrožava stabilnost i uslove rada u pravosudnim institucijama. Ovakva situacija stvara širok spektar pitanja kao što su neadekvatan broj, veličinu i vrstu kancelarija i neadekvatan pristup za osobe sa invaliditetom.

Tabela 42 – Procjena pravosudnih vlasti o trenutno neophodnim popravkama objekata

	Rekonstrukcija zgrade	Proširenje zgrade	Pristup za osobe sa invaliditetom	Izolacija zgrade	Krov (i oluci)	Prozori	Vrata	Toaleti	El. instalacije	Grejanje	Podovi	Arhive	Krećenje	Nameštaj
Objekti sudova	14													
Potrebno potpuno renoviranje	3				1	3	2		1	1	2		7	2
Potrebno delimično renoviranje														
Procenat	21%				7%	21%	14%			7%	14%		50%	
Objekti tužilaštva	17													
Potrebno potpuno renoviranje		1	1	1	4	2	2	1	1		1	2		1
Potrebno delimično renoviranje						1							2	
Procenat			6%	6%	24%	18%	12%	6%	6%		6%	12%	12%	

9.4. Preporuke

616. U manjim jurisdikcijama poput Crne Gore, zvaničnici mogu relativno lako povjerovati da mogu da 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 Izveštaja EUROL2. Taj popis takođe treba da razjasni vlasništvo i aranžmane održavanja svakog objekta i sigurnosne mjere koje su uspostavljene, energetska efikasnost, navodi usklađivanja potrebna za ispunjavanje potreba osoba sa fizičkim 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 intervjuje zaposlene u sudovima i DT, kako bi utvrdili šta oni smatraju kako bi reorganizacija njihovog prostora može pomoći ili ugroziti buduća unapređenja 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 intervjuja sa zaposlenima u pravosudnom sistemu. Izvještaj treba da bude objavljen na veb stranicama SS i TS kako bi ga svi u sistemu mogli vidjeti. (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 primjenu. (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)

617. 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 djelova 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)

618. 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)

Aneks 1

Organizacija pravosuđa u Crnoj Gori

1.1. Novija istorija pravosudnih reformi

1. Inicijative za reformu pravosuđa su 2000. godine definisane kao jedan od prioriteta Vlade Crne Gore. Projekat pravosudne reforme koji je usvojila Vlada Crne Gore 2000. godine postavio je za prioritete: izmjene organizacionih, materijalnih i procesnih zakona; implementaciju novousvojenog zakonodavstva; profesionalno unaprjeđenje nosilaca pravosudnih funkcija, uspostavljanje novih pravosudnih institucija i razvoj pravosudnog informacionog sistema - PRIS.

2. Vlada je 2007. godine usvojila prvu Strategiju reforme pravosuđa za period od 2007. do 2012. godine i prateći Akcioni plan. Okvir Strategije se fokusirao na unaprjeđenje nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa, izvršenje i pristup pravosuđu, unaprjeđenje međunarodne i regionalne saradnje u pravosuđu, borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i reformu zatvorskog sistema. Ustav iz 2007. godine uključio je mnoge principe Startegije i postavio rokove za usvajanje novih zakona.

3. Proces evropskih integracija oblikovao je aktivnosti pravosudne reforme u Crnoj Gori. Mišljenje Evropske komisije o aplikaciji Crne Gore za članstvo u EU od 9. decembra 2010. godine³⁶¹ izražava potrebu za izmjenama Ustava u cilju jačanja vladavine prava kroz depolitizaciju imenovanja članova Sudskog i Tužilačkog savjeta, jačanje nezavisnosti, odgovornosti i efikasnosti sudija i tužilaca. Skupština je, nakon ovog mišljenja EK, usvojila Ustavne izmjene 2013. godine.

4. Važan korak u procesu integracije u EU bilo je otvaranje pregovora o Poglavlju 23 – Pravosuđe i osnovna prava u decembru 2013. godine. Jedno od prelaznih mjerila bilo je usvajanje i implementacija nove Strategije reforme pravosuđa. Skupština je u aprilu 2014. godine usvojila Strategiju reforme pravosuđa za period od 2014. do 2018. godine. Nova Strategija predstavlja nastavak reformskog procesa sadržanog u Strategiji iz 2007. godine. Komisija za praćenje implementacije Strategije reforme pravosuđa je formirana u oktobru 2014. godine. Strategija pruža smjernice za pripremanje pravosudnih institucija i sudija i tužilaca za pristupanje EU i izazove članstva. Pored Strategije reforme pravosuđa, Vlada je usvojila IKT Strategiju za period od 2016. do 2020. godine sa ciljem uspostavljanja jedinstvenog pravosudnog informacionog sistema.

5. Pored izmjena i dopuna zakona, jedna od ključnih aktivnosti bila je i reorganizacija pravosudne mreže. Vlada je 2013. godine usvojila Plan racionalizacije pravosudne mreže u periodu od 2013. do 2015. godine. U skladu sa Planom, Privredni sud u Bijelom Polju je zatvoren, a Privredni sud u Podgorici je nastavio sa radom kao Privredni sud Crne Gore.³⁶² Prekršajni sistem je reformisan, a 17 prekršajnih organa je reorganizovano 2015. godine, pa su od 2016. godine osnovana tri suda za prekršaje i Viši sud za prekršaje kao drugostepeni sud. Specijalizovano odjeljenje za borbu protiv korupcije, organizovanog kriminala, terorizma i ratnih zločina u Višem sudu u Bijelom Polju je zatvoreno, a nadležnosti tog odjeljenja su prenijete na Viši sud u Podgorici.

6. Novi sistem imenovanja sudija je uveden u oktobru 2016. godine u skladu sa Zakonom o Sudskom savjetu i Zakonu o sudijama.³⁶³

³⁶¹ KM (2010) 670

³⁶² Zakon o sudovima, Službeni list, br. 11/2015 od 12.3.2015.

³⁶³ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Službeni list br. 11/2015 od 12.3.2015.

1.2. Sudski sistem u Crnoj Gori

7. **Sudski sistem uključuje sudove opšte nadležnosti i specijalizovane sudove.** Sudovi opšte nadležnosti su Vrhovni sud, Apelacioni sud, viši sudovi i osnovni sudovi. Specijalizovani sudovi su Upravni sud, Privredni sud, sudovi za prekršaje i Viši sud za prekršaje.³⁶⁴

8. Ustavni sud je osnovan 2006. godine, nakon referenduma o nezavisnosti Crne Gore. Sud štiti poštovanje Ustava Crne Gore, ljudska prava i slobode zagarantovane Ustavom i ratifikovanim međunarodnim sporazumima. Ovaj sud ima sedam sudija koje imenuje kvalifikovana većina u Skupštini.

1.2.1 Sudovi opšte nadležnosti

9. **Najviši sud u Crnoj Gori je Vrhovni sud.** Vrhovni sud osigurava ujednačavanje sudske prakse i jedinstveno sprovođenje zakona. Sudski savjet odlučuje o imenovanju i razrješenju predsjednika Vrhovnog suda dvotrećinskom većinom na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda. Vrhovni sud odlučuje u trećem stepenu i nadležan je za vanredne pravne lijekove i za sukob nadležnosti između sudova u Crnoj Gori. Vrhovni sud ima 18 sudija i njegovo sjedište je u Podgorici.

10. Apelacioni sud Crne Gore odlučuje o žalbama na prvostepene odluke viših sudova, žalbama na odluke Privrednog suda i odlučuje o sukobu nadležnosti između osnovnih sudova, osnovnih i viših sudova i viših sudova. Apelacioni sud ima 11 sudija, sa sjedištem u Podgorici.

11. U Crnoj Gori postoje dva viša suda, jedan u Podgorici i jedan u Bijelom Polju sa ukupno 54 sudija. Viši sudovi imaju dvostruku nadležnosti – prvostepenu i drugostepenu. Viši sudovi imaju prvostepenu nadležnost za krivična dela sa najmanjom zaprijećenom kaznom zatvora od 10 godina; svi predmeti vezani za korupciju, organizovani kriminal i zahtjeve za izručenje i priznavanje odluke stranog suda. Kao drugostepeni sudovi, viši sudovi odlučuju o žalbama na odluke osnovnih sudova.

12. Osnovni sudovi su prvostepeni sudovi nadležni za krivična djela sa zaprijećenom kaznom zatvora manjom od 10 godina. Oni takođe imaju primarnu nadležnost na širokim spektrom građanskih predmeta.³⁶⁵ Crna Gora ima 15 osnovnih sudova sa ukupno 148 sudija.

13. Osnovni sudovi zajedno sa sudovima za prekršaje koji su razmotreni u daljem tekstu primaju najveći broj predmeta. Osnovni i sudovi za prekršaje su 2016. godine primili većinu od ukupnog broja predmeta u Crnoj Gori.

1.2.2 Sudovi posebne nadležnosti

14. Privredni sud je specijalizovani sud za teritoriju cijele Crne Gore sa ukupno 15 sudija i sjedištem u Podgorici.³⁶⁶ Privredni sud je nadležan za sporove između kompanija, preduzeća, zadruge i preduzetnika. Privredni sud ima nadležnost nad velikim spektrom privrednih sporova i statusom privrednih subjekata, uključujući stečaj, likvidaciju i čitav niz pitanja intelektualne svojine.

15. Upravni sud odlučuje u upravnim sporovima. Upravni sud odlučuje o upravnom postupku o zakonitosti upravnih akata i zakonitosti pojedinačnih akata koji odlučuju o pravima, obavezama ili zakonskim interesima i nadležan je za vanredne pravne lijekove protiv odluka u prekršajnom postupku. Ovaj sud ima ukupno 11 sudija i takođe se nalazi u Podgorici.

16. Sudovi za prekršaje, koji su prethodni bili *sui generis* administrativni organi, postali su dio pravosuđa 2016.g odine. Sa izmjenama sudske mreže koja je stupila na snagu 1. januara 2016.

³⁶⁴ Zakon o sudovima, Službeni list br. 11/2015 od 12.3.2015.

³⁶⁵ Vodič kroz sudski sistem, Udruženje sudija, Podgorica, 2012.

³⁶⁶ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Službeni list br. 11/15 od 12.03.2015.

godine, sada postoje 3 suda za prekršaje, od kojih se neki nalaze na više lokacija. Prekršajni sudovi imaju širok spektar nadležnosti.

17. Sud za prekršaje je nadležan da odlučuje o zahtjevima za pokretanje prekršajnog postupka i po zahtjevu za sudsku odluku. Predmeti iz oblasti Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima dominantno preovlađuju, dok su predmeti koji su znatno više zastupljeni u strukturi riješenih predmeta predmeti iz oblasti Zakona o javnom redu i miru, predmeti iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, Zakona o PDV i Zakona o sprečavanju korupcije.

Viši sud za prekršaje se nalazi u Podgorici i odlučuje o žalbama na odluke prekršajnih sudova.

1.2.3 Sudije

18. Sudijama je zagantovana nezavisnost u radu i Ustavom i Zakonom o sudijama. Okvirnim pravilima o kriterijumima za određivanje broja sudija i pravosudnog osoblja³⁶⁷, od 17. aprila 2015. godine, utvrđen je broj sudija na osnovu broja pristiglih predmeta u prethodne tri godine. Na osnovu Okvirnih pravila, ukupan broj sudija u Crnoj Gori je 323.³⁶⁸

19. Od januara 2016. godine su stupila na snagu nova pravila na nacionalnom nivou za imenovanje sudija i tužilaca koja bi trebalo da garantuju jednobrazno, objektivno i transparentno ocenjivanje kandidata.³⁶⁹ Međutim, imenovanje novih sudija i tužilaca na nivou države još nije sprovedeno jer nije bilo potrebe za novim zapošljavanjem. Prema Zakonu o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu³⁷⁰, Centar organizuje i sprovodi početne obuke za sudije i tužioce koji prvi put stupaju na funkciju. Upraznjena mesta se popunjavaju u skladu sa Planom upražnjenih mesta u sudovima u Crnoj Gori koji je usvojio Sudski savjet.³⁷¹

1.2.4 Sudski pomoćnici

20. Sudski pomoćnici je uobičajen termin za pripravnike sudije i savjetnike sudija. Savjetnik sudije je lice koje je položilo pravosudni ispit. Savjetnik sudije obavlja profesionalne zadatke relevantne za pravosudno odjeljenje ili za cio sud.³⁷²

21. Broj sudskih savjetnika određuje se na osnovu broja sudija. Odnos između broja savjetnika i sudija u osnovnim sudovima je jedan savjetnik na dvoje sudija. U višim sudovima je taj odnos jedan savjetnik po sudiji, kao i u Privrednom sudu, Upravnom sudu i Apelacionom sudu.

1.3. Sistem državnog tužilaštva

1.3.1 Tužilaštva

22. Autonomija i monokratija državnog tužilaštva je garantovana Ustavom.³⁷³ Glavna nadležnost tužilaca je krivično gonjenje. Pozicija državnog tužilaštva u pravosudnom sistemu je *sui generis*, te tužilaštvo nije formalno deo pravosudne grane, ali nije dio ni izvršne grane vlasti.

³⁶⁷ Pravilnik o okvirnim kriterijumima za utvrđivanje potrebnog broja sudija i osoblja u sudovima, Službeni list br. 17/15.

³⁶⁸ Službeni list br. 25/15 i 62/15. U prekršajnim sudovima 47 pozicija, u Višem sudu za prekršaje 6 pozicija, u osnovnim sudovima 148 pozicija, u višim sudovima 55 pozicija, Privredni sud 16 pozicija, Apelacioni sud 13 pozicija, Upravni sud 12 pozicija i Vrhovni sud Crne Gore 19 pozicija.

³⁶⁹ Članovi 37-75 i 87 do 101 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

³⁷⁰ Službeni list Crne Gore, br. 58/15 od 9/10/2015.

³⁷¹ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Službeni list br. 11/15 i 28/2015.

³⁷² Član 57 Zakona o sudovima, Službeni list br. 11/2015 od 12.3.2015.

³⁷³ Član 134 Ustava.

23. Prema Zakonu o državnom tužilaštvu, zadaci tužilaca su da procesuiraju počinioce krivičnih djela koja se gone po službenoj dužnosti i prekršaje. Glavni principi tužilačkog rada su ustavnost i zakonitost, nezavisnost, nepristrasnost i otvorenost.

24. Funkciju tužilaca u državnom tužilaštvu obavlja 120 državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava. Funkciju državnog tužioca obavlja Vrhovni državni tužilac, Specijalni državni tužilac, viši državni tužioci u Podgorici i Bijelom Polju i 13 osnovnih državnih tužilaca.

25. Vrhovno državno tužilaštvo vrši nadzor nad nižim tužilaštvima. Nadzor nad radom državnih tužilaca vrši se direktnim uvidom u rad svakog državnog tužioca i preduzimanjem drugih odgovarajućih mera za efikasan i zakonit rad državnih tužilaca. Vrhovno državno tužilaštvo nadležno je za primenu vanrednih pravnih lekova.

26. Specijalno državno tužilaštvo obavlja poslove u skladu sa posebnim zakonom koji reguliše uslove za izbor rukovodilaca i državnih tužilaca Specijalnog državnog tužilaštva i osnovano je za teritoriju Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici, i preduzima sve aktivnosti iz svoje nadležnosti pred Specijalnim odjeljenjem Višeg suda u Podgorici. Nadležno je za krivično gonjenje počilaca krivičnih djela organizovanog kriminala, visoke korupcije, pranja novca, terorizma, ratnih zločina i od avgusta 2016. godine je takođe nadležno za krivična dela protiv izbornih prava.

27. Viša državna tužilaštva obavljaju funkciju prvostepenog i drugostepenog državnog tužilaštva. U prvoj instanci viša tužilaštva su nadležna za djela za koja je zapriječena kazna zatvora najmanje 10 godina ili krivična djela sa elementima korupcije ili organizovanog kriminala. Osnovna državna tužilaštva su formirana za područje jednog ili više osnovnih sudova.

1.3.2 Državni tužioci

28. Ustavom je definisano da nadležnosti državnog tužilaštva vrše državni tužioci i rukovodioci državnih tužilaštava. Skupština imenuje i razrešuje Vrhovnog državnog tužioca na predlog Tužilačkog savjeta. Skupština o tome odlučuje kvalifikovanom većinom³⁷⁴. Mandat Vrhovnog državnog tužioca traje pet godina, kao i mandat rukovodilaca državnih tužilaštava. Ustav predviđa da poslove državnog tužilaštva obavljaju rukovodioci državnih tužilaštava, koji se imenuje i razrješava Tužilački savjet, na petogodišnji period većinom glasova svojih članova.

29. Da bi obezbijedili nezavisnost, državni tužioci imaju trajno imenovanje zagarantovano Ustavom. Prvo imenovanje je ograničeno na četiri godine. Nakon ovog probnog perioda, lice može biti izabrano na stalnu funkciju ako je ostvarilo odgoravajuće rezultate rada.

30. Okvirnim pravilima za utvrđivanje potrebnog broja državnih tužilaca i osoblja u tužilaštvima definisan je broj tužilaca na osnovu prosječnog broja pristiglih predmeta u prethodne tri godine. Odluka o broju tužilaca³⁷⁵ se usvaja na osnovu Okvirnih pravila. Ukupan broj tužilaca u Crnoj Gori je 131, od kojih je 85 u osnovnim DT, 24 u Višem državnom tužilaštvu, 11 u Specijalizovanom DT i 11 u Vrhovnom državnom tužilaštvu.

1.4. Upravljačka struktura

1.4.1 Upravljanje sudovima u Crnoj Gori

31. Da bi se osigurala nezavisnost i autonomija sudova i sudija, Sudski savjet je osnovan kao autonomno i nezavisno tijelo. Sudski savjet samostalno odlučuje o najvažnijim pitanjima koja se odnose na rad sudova: bira i razrješava predsjednika Vrhovnog suda, predsjednika Sudskog savjeta,

³⁷⁴ 2/3 poslanika u Skupštini moraju da glasaju za odluku.

³⁷⁵ Ibidem., br. 21/15.

sudije, predsjednike sudova i sudije porotnike; podnosi Skupštini godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i cjelokupnom stanju u pravosuđu, razmatra izvještaje o radu sudova, prijava i žalbi na rad sudova i zauzima stav o njima; utvrđuje prestanak sudijske funkcije; određuje broj sudija i sudija porotnika; predlaže Vladi iznos sredstava za rad sudova i ostale aktivnosti propisane zakonom. Sudski savjet odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti većinom glasova svojih članova, osim u slučajevima definisanim Ustavom kao što su odlučivanje o izboru ili razrješenju predsjednika Vrhovnog suda. U tom slučaju, Sudski savjet odlučuje dvotrećinskom većinom, na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda. Ustavom se određuje sastav i način izbora članova Sudskog savjeta, koje imenuje i razrješava Skupština, kao i način izbora predsjednika Sudskog savjeta.

32. Sudski savjet ima predsjednika i devet članova. Što se tiče članova Sudskog savjeta iz sudske vlasti, Ustav propisuje ograničenje, prema kome predsjednik suda ne može biti član Sudskog savjeta. Ustav predviđa da odluku o izboru četiri člana Sudskog savjeta, koje bira Skupština iz redova uglednih pravnika, usvaja Skupština u prvom glasanju dvotrećinskom većinom i u drugom glasanju trotrećinskom većinom glasova svih poslanika Skupštine, najranije nakon mesec dana. Način izbora članova Sudskog savjeta iz redova sudija, koje bira i razrješava Konferencija sudija propisan je Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama. Predsjednika Sudskog savjeta bira Sudski savjet iz redova svojih članova, dvotrećinskom većinom glasova svojih članova, pri čemu su propisana dva ograničenja.

1.4.2 Upravljanje tužilaštvima u Crnoj Gori

33. Tužilački savjet je priznat Ustavom i osigurava nezavisnost državnog tužilaštva, a Savjetom predsjedava Vrhovni državni tužilac, osim u disciplinskim postupcima. Ovo bi trebalo da bude osnova za izgradnju neophodnog integriteta državnog tužilaštva. Sastav, izbor, mandat, organizacija i način rada Tužilačkog savjeta regulisan je zakonom. Tužilački savjet utvrđuje predlog za izbor Vrhovnog državnog tužioca; imenuje i razrješava rukovodioce državnih tužilaštava i državne tužioce; predlaže Vladi iznos sredstava za rad državnih tužilaštava; podnosi Skupštini godišnji izvještaj o radu državnog tužilaštva; obavlja druge zadatke propisane zakonom. Strategija reforme pravosuđa 2014-2015 predviđa poboljšanje administrativnih kapaciteta Tužilačkog savjeta, obezbjeđivanje budžetskih sredstava za njegov nesmetan rad i sprovođenje kontinuirane obuke zaposlenih u Sekretarijatu Tužilačkog savjeta.

1.5. Povezane institucije

1.5.1. Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije

34. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je 2016. godine prerastao u Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije.³⁷⁶ Centar je nezavisna organizacija sa statusom pravnog subjekta. Prije 2016. godine, Centar je bio organizaciona jedinica Vrhovnog suda.

35. Centar organizuje i sprovodi početne obuke; organizuje i sprovodi stalne obuke za nosioce pravosudnih funkcija, advokate, notare i javne izvršitelje. Pored toga, Centar je nadležan za organizovanje i sprovođenje obuka za savjetnike, službenike i pripravnike u sudovima i državnim tužilaštvima i unaprjeđenje vještina trenera i mentora. Centar vodi evidenciju o završenim obukama.

36. Nova struktura i nadležnosti Centra zahtijevaju dodatna sredstva. Zakon o Centru predviđa da se sredstva za njegov rad obezbjeđuju u posebnoj dijelu Budžeta Crne Gore u iznosu od oko 2% budžeta opredijeljenog za sudstvo i državno tužilaštvo, ali takođe i da se sredstva takođe mogu

³⁷⁶ Zakon je objavljen u Službenom listu Crne Gore, br. 58/15 od 9/10/2015.

obezbijediti iz donacija, poklona, bespovratnih sredstava. Novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Sekretarijata Centra značajno je povećao broj zaposlenih na 19, dok je pre 2016. godine Centar imao 4 zaposlena.

1.5.2. Besplatna pravna pomoć

37. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći je usvojen sredinom 2011. godine, a njegovo sprovođenje je počelo u januaru 2012. godine. Nakon izazova u implementaciji, Ministarstvo pravde je 2014. godine počelo sa radom na izmjenama zakona, koje su usvojene u aprilu 2015. godine³⁷⁷

38. Ne postoji centralno tijelo odgovorno za besplatnu pravnu pomoć, ali su se kancelarije za besplatnu pravnu pomoć otvorene u svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori. U periodu od 2012. do oktobra 2016. godine, ukupno 3009 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć je podnijeto, od kojih je 2414 usvojeno, što predstavlja 80,22 procenta prihvaćenih zahtjeva.

39. Kada je reč o finansijskim implikacijama postojanja sistema besplatne pravne pomoći na crnogorski budžet, u periodu od 2012. do 2016. godine je opredeljen iznos od 327.624 eura.

1.6. Pravosudne profesije

1.6.1. Izvršitelji

40. Izvršitelji su uvedeni 2014. godine radi poboljšanja izvršenja sudskih odluka.³⁷⁸ Rad izvršitelja je uređen Zakonom o izvršiteljima iz 2011. godine koji je izmijenjen 2017. godine³⁷⁹ Zakon o izvršenju i obezbjeđenju³⁸⁰ definiše nadležnosti izvršitelja. Izvršitelji mogu postupati na osnovu „vjerodostojne isprave“ (tj. faktura ili račun) i odluke suda sa teritorije za koju je izvršitelj imenovan.

41. Izvršitelji moraju da imaju diplomu pravnog fakulteta, najmanje pet godina pravnog iskustva i položen pravosudni ispit i ispit za izvršitelja.³⁸¹ Dok MP utvrđuje broj izvršitelja koji će biti imenovani, zakon propisuje imenovanje jednog izvršitelja na 25.000 stanovnika i trenutno ih je 29.³⁸² Geografsko područje za svakog izvršitelja odgovara području određenog suda. Izvršitelji su članovi njihove komore, koja je u velikoj meri samoupravna. MP utvrđuje datum i mesto ispita i pet članova komisije.

1.6.2. Notari

42. Zakon o notarima usvojen je 2005. godine³⁸³ sa ciljem da se ojača pravna sigurnost u prometu nekretninama i unaprijedi efikasnost usluga.³⁸⁴ Izmjene Zakona o vanparničnom postupku iz 2015. godine proširile su nadležnost notara na nesporne nasljedne predmete.

43. Zakon propisuje imenovanje 1 notara na 15.000 stanovnika i trenutno ih je 47, dok je plan da Crna Gora ima ukupno 65 notara.

³⁷⁷ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Službeni list Crne Gore, br. 20/2011 i 20/2015.

³⁷⁸ Prije uvođenja izvršitelja, osnovni sudovi su imali značajan broj predmeta izvršenja (184.107 predmeta izvršenja).

³⁷⁹ Službeni list br. 61/2011.

³⁸⁰ Zakon o izvršenju i obezbjeđenju, Službeni list br. 36/2011, 28/2014, 20/2015 i 22/2017.

³⁸¹ Zakon o izvršiteljima, čl. 10.

³⁸² Procjenjuje se da postoji potreba za 32 izvršitelja za cijelu teritoriju Crne Gore.

³⁸³ Zakon o notarima, Službeni list br. 68/2005 i 49/2008.

³⁸⁴ Analiza rada notara u Crnoj Gori u periodu od 25. jula 2011. do 31. decembra 2012. godine, Notarska komora, 01.04.2013, str. 1: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjz_v-Q18TTAhXsHJoKHXHpAEcQFggjMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frlid%3D129584%26rType%3D2&usq=AFQjCNEHpzee9Y8E0Y7bjh2mXx0nDoUptg

1.6.3. Posrednici

44. Posredovanje je u Crnoj Gori uvedeno 2004. godine Zakonom o parničnom postupku, a kasnije je uređeno Zakonom o posredovanju iz 2005. godine³⁸⁵. Centar za posredovanje je otvoren u Podgorici na osnovu Zakona o posredovanju iz 2012. godine sa osnovnim zadacima pružanja usluga posredovanja i promovisanja posredovanja. Posrednici su obično uključeni u porodične sporove u kojima je sudija obavezan da uputi strane na posredovanje.

45. Zakon o posredovanju koji je usvojen 2005. i izmenjen 2012. godine, reguliše postupak posredovanja u građanskim pravnim sporovima, uključujući sporove iz oblasti porodičnog, privrednog, radnog i drugih prava, kao i prava imovinsko-pravnih odnosa između pojedinaca i pravnih subjekata, i posredovanje u prekograničnim sporovima.³⁸⁶

46. Da bi neko postao posrednik u Crnoj Gori, potrebno je da ispunjava opšte uslove za zapošljavanje u državnim organima i sljedeće posebne uslove: da ima visoke profesionalne kvalifikacije i najmanje pet godina radnog iskustva; da je pohađao odgovarajući program obuke za posredovanje u krivičnim i građanskim stvarima; da nije osuđivan za krivično delo koje ga čini nedostojnim vršenja posredovanja; da nema izrečene bezbjednosne mjere zabrane obavljanja profesije, djelatnosti ili dužnosti. Ministarstvo pravde izdaje licencu za rad na period od pet godina³⁸⁷, dok o zahtjevu za produžavanje licence odlučuje Ministarstvo pravde, na osnovu predloga Centra. Posrednik koji je dobio licencu registrovan je u registru posrednika, koji vodi Ministarstvo, a koji je objavljen na veb stranici Ministarstva i Centra za posredovanje (<http://www.posredovanje.me>) i taj registar se podnosi sudovima i državnim tužilaštvima, kao i spisak posrednika za posredovanje u građanskim pitanjima i spisak posrednika za posredovanje u krivičnim pitanjima.

47. U Crnoj Gori 118 posrednika ima licence za rad, a nalaze se u svakom gradu koji ima sud. Osamdeset jedan posrednik ima licencu za građanska pitanja, trideset sedam za krivična pitanja, a jedanaest za obje materije. U 2016. godini je bilo 471 predmeta u građanskoj materiji, u 2015. godini ih je bilo 798, dok je u 2014. godini bilo 880 takvih predmeta. U prethodnih sedam godina je u prosjeku bilo oko 560 predmeta posredovanja.³⁸⁸

1.6. Strukovna udruženja

1.6.1. Udruženje sudija

48. Udruženje sudija Crne Gore je dobrovoljno, strukovno udruženje sudija osnovano 1998. godine. Udruženje sudija štiti interese sudija, promovise profesiju, unaprjeđuje zakonodavstvo i profesionalni integritet i etiku.³⁸⁹ Udruženje sudija je povezano sa Međunarodnim udruženjem sudija od 2010. godine.

1.6.2. Udruženje tužilaca

49. Udruženje državnih tužilaca Crne Gore je dobrovoljno udruženje državnih tužilaca osnovano 2002. godine sa ciljem da se zalaže za unaprjeđenje organizacije i rada državnog tužilaštva, pravnog okvira, nezavisnosti i autonomije tužilaca, vraćanje povjerenja građana u rad tužilaca, jačanje etike.

³⁸⁵ Službeni list Crne Gore br. 30 od 13. maja 2005. godine i Službeni list Crne Gore br. 30 od 6. juna 2012. godine.

³⁸⁶ Član 1, Zakona o posredovanju, Službeni list br. 30/2005 i 29/2012.

³⁸⁷ Zakon o posredovanju, čl. 14.

³⁸⁸ Posredovanje u Crnoj Gori; Akcija za ljudska prava, Podgorica 2016.

³⁸⁹ Statut Udruženja sudija Crne Gore.

Udruženje državnih tužilaca uspostavilo je saradnju sa Konsultativnim vijećem evropskih tužilaca i Međunarodnim udruženjem tužilaca.³⁹⁰

1.6.3. Advokatska komora

50. Članstvo u Advokatskoj komori Crne Gore je obavezno za advokate koji rade pred redovnim sudovima Crne Gore. Komora je takođe odgovorna za izradu etičkog kodeksa za advokate koji se pojavljuju pred sudovima, određivanje naknada i troškova koje će advokati naplatiti.³⁹¹ Pored plaćanja članarine Komori, advokati takođe moraju da imaju osiguranje od profesionalne odgovornosti, putem grupne polise Komore ili direktno od osiguravajuće kuće.³⁹²

51. Advokatska komora pruža pravnu pomoć, ali je u tom smislu je u Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa uvedena opšta smjernica o jačanju sistema odgovornosti advokata u smislu odgovornosti za opšte pružanje pravne pomoći. Ova mjera je svedena samo na uspostavljanje mehanizama za praćenje rada advokata u slučajevima u kojima oni pružaju 'besplatnu pravnu pomoć' u skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći, ali ne i u slučajevima kada djeluju u skladu sa odredbama obavezne odbrane.

³⁹⁰ Statut Udruženja tužilaca Crne Gore - <http://tuzilastvocg.me/media/files/STATUT.pdf>

³⁹¹ Administrativni odbor Advokatske komore Crne Gore je usvojio poslednje izmjene Advokatske tarife u 2015. godini. Ta tarifa je objavljena u Službenom listu Crne Gore (Službeni glasnik Crne Gore br. 12/2005, Službeni glasnik Crne Gore 45/2008, 11/2015), u skladu sa članom 15 Zakona o advokaturi, i takođe je objavljena na veb stranici AKCG.

Tarifa propisuje orijentacione vrijednosti advokatskih naknada i naknadu troškova, kojih se moraju strogo pridržavati samo sudovi i drugi državni organi kada izračunavaju i plaćaju nadoknadu troškova advokatima (član 3, pasus 2). Sami advokati imaju pravo da ugovore manji ili veći iznos od onoga što je propisano tarifom, sa ograničenjem da ne mogu složiti oko tarife koja je manja od 50% ili pet puta veća od iznosa propisanog iznosima za naknadu za svaku pojedinačnu radnju (čl. 4). Pored toga, ako advokat ugovori cijenu svojih usluga prema satnici, ugovorena cijena ne može biti niža od 75 evra po satu (član 3, stav 1). Cilj regulisanja minimalne cijene je sprječavanje nepoštene konkurencije, dok je maksimalna cijena propisana u cilju zaštite klijenata.

Zakon o izmjenama Zakona o advokaturu iz marta 2017. godine propisuje da Vlada Crne Gore daje prethodnu saglasnost na Advokatsku tarifu koju objavljuje Advokatska komora. Takvo rješenje je na snazi od 2007. godine, a Advokatska komora je u međuvremenu samostalno propisivala tarifu.

³⁹² Član 22, Zakon o advokaturi, Službeni list Crne Gore, br. 79/06, 73/10, 22/17.

