



# MONITORING RADA SUDOVA

- PRISTUP SUDU, JEDNAKOST, JAVNOST,  
TRANSPARENTNOST, EFIKASNOST -

- IZVJEŠTAJ-

Podgorica, novembar 2011. godine



Inicijativa mladih za ljudska prava, Crna Gora  
Novembar 2011. godine

Za izdavača  
Boris Raonić

Autor izvještaja  
Siniša Bjeković

Monitoring tim  
Boris Raonić  
Maja Velimirović  
Milan Radović  
Siniša Bjeković

Lektura i korektura  
Sanja Rašović

Prevod  
Ana Kadović

Dizajn i prelom  
Aleksandar Pajević

Obrada i štampa  
AP print, Podgorica  
Tiraž : 300 primjeraka

---

*Izrada ovog izvještaja je podržana od strane naroda Sjedinjenih Američkih Država preko Agencije za Međunarodni razvoj (USAID), posebno kroz Program efikasnog upravljanja u Crnoj Gori. Stavovi izneseni u ovom izvještaju predstavljaju stavove YIHR-a i ne moraju odražavati mišljenje donatora koji je podržao projekat.*

**CIP - Каталогизација у публикацији**  
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-9015-9-2  
COBISS.CG-ID 19031568

# SADRŽAJ

Uvod .....	5
1. Zakonodavni okvir .....	9
1.1. Ustav i relevantni međunarodni standardi .....	9
1.2. Zakonodavni okvir u Crnoj Gori .....	16
2. Rezultati empirijskog istraživanja .....	22
2.1. Pristup sudu .....	22
2.2. Oprema, prostor i usluge sudske administracije .....	24
2.3. Organizacija poslova sudske uprave .....	28
2.3.1. Pregled stanja u Upravnom sudu .....	30
2.3.2. Pregled stanja u Višem sudu u Podgorici .....	31
2.3.3. Pregled stanja u Višem sudu u Bijelom Polju .....	31
2.3.4. Pregled stanja u Osnovnom sudu u Bijelom Polju .....	32
2.3.5. Pregled stanja u Osnovnom sudu u Kotoru .....	32
2.3.6. Pregled stanja u Osnovnom sudu u Podgorici .....	33
2.3.7. Analiza organizacija poslova sudske uprave .....	33
2.4. Efikasnost sudskog postupka .....	36
2.5. Javnost rada sudova i javnost postupka .....	46
2.5.1. Slobodan pristup informacijama .....	49
2.5.2. Pristup informacijama od strane medija .....	51
3. Zaključci .....	54



## Uvod

Izvještaj koji je pred Vama predstavlja predstavlja rezultat aktivnosti sprovedenih u okviru projekta "Monitoring rada sudova", koji je petočlani tim Inicijative mladih za ljudska prava realizovalo u periodu od februara do oktobra 2011. godine, zahvaljujući donaciji koju je obezbijedio Program efikasnog upravljanja u Crnoj Gori.

Opšti cilj projekta je bio je da doprinese povećanju efikasnosti i transparentnosti sudskog sistema u Crnoj Gori kroz ciljno prikupljanje podataka i njihovu analizu usmjerenu na utvrđivanje ključnih problema i njihovo sagledavanje, kao i davanje preporuka kojima će se uticati na postizanje promjena.

Kako bi se postigao gore navedeni cilj, projekat se je bio usmjeren na sljedeće elemente:

- Generalnu sudsku praksu u pogledu pristupa javnosti i interakciju suda i građana;
- Efikasnosti sudskog postupka i funkcionisanju sudske vlasti;
- Usluge sudske administracije koje se tiču olakšanja pristupa sudu i potrebama građana i pravnih lica;
- Transparentnost procedura i operabilnost sudske uprave u obezbjeđenju informacija neophodnih javnosti, široj i interesnoj, odnosno stranačkoj javnosti.

U tom smislu, u okviru projekta su realizovane sljedeće aktivnosti:

- Analiza pravnog okvira funkcionisanja sudske vlasti, njene efikasnosti i uspjehnosti;
- Empirijsko istraživanje činjenica u neposrednom kontaktu sa sudskim institucijama: intervju i posjete sudovima;
- Anketiranje sudija;

- Anketiranje korisnika usluga sudske uprave i stranaka u sudskim postupcima, uključujući građane, stranke, advokate, sindikate i udruženja;
- Analiza stanja kroz korišćenje indikatora dobijenih od strane civilnog sektora i već publikovanih izvještaja;
- Analiza statističkih podataka o radu sudova koji su izloženi i u okviru pravne analize i u okviru drugih komponenti Projekta;
- Davanje predloga i sugestija na poboljšanje uslova funkcionisanja sudske vlasti i njenom razumijevanju od strane opšte, stručne i stranačke javnosti.

U anketama je uzelo učešće 18 advokata iz Podgorice, Kotora i Bijelog Polja, sa različitom dužinom bavljenja ovim poslom, dok je kod građana u anketi učešće uzelo njih 70 u ova tri suda. Nažalost, i pored više pokušaja nijesmo uspjeli ostvariti kontakt sa predstavnicima Advokatske komore kako bi institucionalno pristupili anketiranju njihovih članova.

Vrijeme realizacije Projekta, kao i resursi stavljeni na raspolaganje učinili su da se izvrši selekcija sudova koji su bili obuhvaćeni projektnim aktivnostima. Odabrani sudovi sa jedne strane odražavaju svu kompleksnost materije i složenost poslovanja sudske uprave, a istovremeno odslikavaju neformalnu teritorijalnu podjelu na sjeverni, centralni i južni dio Crne Gore, koja je ustaljena u eksplikaciji sličnih projekata i istraživanja. Tako su odabrani Upravni sud, dva viša suda i tri osnovna: u Podgorici, Kotoru i Bijelom Polju.

Izveštaj se sastoji od dva analitička dijela, od kojih se prvi odnosi na pregled zakonodavnog okvira, dok su u drugom predstavljeni nalazi empirijskog istraživanja. Na kraju izvještaja su dati zaključci i preporuke, za koje se nadamo da će podstaći diskusiju svih relevantnih aktera i dovesti do poboljšanja u funkcionisanju sudskog sistema u Crnoj Gori.

Projekat "Monitoring rada sudova" je u suštini jedna od refleksija u javnosti preko koje se na izvjestan način vrši kontrola sudske vlasti, ali i osnažuje unutrašnja potreba same sudske vlasti da bude legitimna brana zloupotrebama i nezakonitim radnjama u svim sferama društvenog života.

Za razliku od mnogih drugih profesija sudska funkcija je oduvijek bila izložena najvećem izazovu: da zaštiti pravdu i pravo od svih ataka koji dezavuišu demokratski poredak i načelo vladavine prava u pravnoj državi. Naprosto, sudske greške i propusti su znatno vidljiviji od bilo kojih drugih, a posljedice u jako politizovanom i nadasve rovitom post-tranzicionom društvu bivaju višestruko uvećane, bilo iz opravdanih i utemeljenih razloga, bilo da su one proizvod pravu i pravdi oprečnog, ponekad i neutemeljenog i neopravdanog očekivanja. Ne zaboravimo da u velikom broju sudskih postupaka jedna stranka nikad ne biva zadovoljna, jer je ona ta koja gubi spor o pravu i/ili o činjenicama. Međutim, prije nego li sud dobije priliku i ovlašćenje da javno i zakonito odlučuje o nekoj pravnoj stvari, prethodno postoji potreba da se stranki obezbijedi pristup sudu, jednako kao i pravo javnosti da, osim u zakonom predviđenim slučajevima, sazna o suštini i formi postupka pred sudom.

Osim samih sudskih postupaka, povjerenje javnosti se stiče i kroz adekvatan odnos sudova prema medijima, civilnom sektoru i drugim akterima civilnog društva. Taj pristup se ne može pretvoriti u svoju suprotnost čineći sudove administrativnom mašinom, koja pored svoje osnovne funkcije najveći dio vremena provodi u odgovoru na sva pitanja koja interesuju javnost, odnosno onoga koji zahtijeva informaciju od sudskih organa. To nikako ne znači zloupotrebu sudskih institucija i kršenje prava na slobodan pristup informacijama, jer bi bez toga sud bio privilegovan i isključen od odgovornosti da vrši funkciju u korist onih koji imaju pravo da znaju na koji način se ta funkcija vrši.

Strategija reforme pravosuđa, kao ključni instrument razvoja sudske vlasti, usloвила je značajne promjene u njoj institucionalnoj i operativnoj strukturi. Osnovni pravci djelovanja usmjereni su ka jačanju sudske nezavisnosti, njene pozicije u društvu, efikasnosti i blagovremenom ostvarivanju pravde, podsticanju odgovornosti i stvaranju uslova za napredovanje u struci u skladu sa što je više moguće objektivnim kriterijumima zasnovanim na stručnosti i profesionalizmu, odnosno transparentnosti procesa izbora nosilaca pravosudnih funkcija.

Naprijed navedena načela moguće je posmatrati sa različitih socioloških aspekata: sa nivoa struke, odnosno sa nivoa šire stručne i naučne javnosti, ali i iz perspektive onih koji su neposredno involvirane u sudske postupke ili svoj položaj u društvu i državi zasnivaju na (ne)povjerenju prema određenim vidovima vlasti, u konkretnom slučaju sudskoj. U ravni ovih posljednjih, prosječni građanin ima daleko najveći interes da njegova prava budu kvalitetno i efikasno zaštićena u postupku koji sadrži sve procesne garancije pravičnog, brzog i konzistentnog suđenja, a da pri tome ispuni kriterijume jednakog postupanja u javnoj raspravi, pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, uz puno poštovanje digniteta stranaka i samih sudija.

Konačno, treba naglasiti da je projekat je zamišljen tako što će prije publikovanja njegovih rezultata proći fazu razmjene iskustava sa predstavnicima sudske vlasti i Udruženja sudija, kao preduslov boljeg, preciznijeg i sveobuhvatnijeg sagledavanja čitave problematike i jačanja dijaloga između nosilaca pravosudnih funkcija i civilnog društva, odnosno krajnjih korisnika.



# 1. Zakonodavni okvir<sup>1</sup>

## 1.1. Ustav i relevantni međunarodni standardi

Mjesto i uloga sudske vlasti u ustavno-pravnom poretku Crne Gore uređeni su odredbama važećeg Ustava. Osim toga, pojedini elementi karaktera sudske vlasti proizilaze iz međunarodnih ugovora, kojima se upućuje na opšti okvir, odnosno kvalitet sudskih tijela (tribunala) potreban za odlučivanje o pravima i obavezama svih lica koja se nalaze pod jurisdikcijom države Crne Gore. Formalno-pravno ustrojstvo sudske vlasti nije bliže regulisano odredbama međunarodnih ugovora, obzirom da je implementacija međunarodnih standarda (pa i onih koji se tiču sudske vlasti), ostavljena diskrecionim ovlašćenjima države i njenoj pravnoj tradiciji. Takva jedinstvena načela organizacije pravosuđa nijesu data niti na globalnom, ni na regionalnom nivou, što se u najvećoj mjeri može objasniti postojanjem različitih pravnih sistema i pravne tradicije u uporednom pravu. U sferi međunarodnog prava ljudskih prava ovo načelo se dodatno opravdava pravom države da samostalno uredi sistem zaštite ljudskih prava i sloboda (a time i organizaciju pravosudnih institucija), na način koji će obezbijediti njihovu punu implementaciju. Organizacija pravosuđa uslovljena je i različitim nacionalnim ekonomskim, socijalnim, geografskim i kulturnim faktorima, koji su u funkciji lakšeg pristupa ostvarivanju pravde. Obaveze države u pogledu stvaranja uslova pod kojima pravda i poštovanje ljudskih prava nalaze uporište u međunarodnim ugovorima i drugim izvorima međunarodnog prava apostrofirane su i u

---

<sup>1</sup> Detaljna pravna analiza zakonodavnog okvira se može naći na adresi <http://www.yihr.me/wp-content/uploads/2010/03/Monitoring-sudova-pravna-analiza-.pdf>

Preambuli Povelje Ujedinjenih nacija<sup>2</sup>, kao i u odredbama Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka<sup>3</sup> i drugim međunarodnim dokumentima.

**Načela organizacije sudstva** u Crnoj Gori utvrđena su Ustavom i posebnim zakonskim propisima o ustrojstvu sistema sudske vlasti. Osim toga, jedan dio osnova organizacije sudske vlasti regulisan je i drugim propisima, kao što su Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o radu, a koji se subsidiarno primjenjuju na službeničke odnose i rad službenika i namještenika u sudskim organima. Ustav propisuje načelnu podjelu vlasti prema kojoj sudska pripada sudovima, zakonodavna skupštini, a izvršna Vladi Crne Gore.

Ustav, kao vrhovne principe, garantuje nezavisnost i samostalnost suda (čl.118.), propisuje načelo zbornosti u suđenju (čl.119.), načelo javnosti suđenja (čl.120.), stalnosti sudske funkcije (čl.121.) i funkcionalni imunitet nosilaca sudskih funkcija (čl.122.), kao i načelo inkompatibilnosti sudijske funkcije, odnosno zabrana vršenja poslaničke ili druge javne funkcije, odnosno obavljanja druge djelatnosti. Najvišoj sudskoj instanci (Vrhovni sud), osim obaveze dostizanja i očuvanja ustavnih garancija, propisana je obaveza obezbjeđenja jedinstvene primjene zakona od strane sudova (čl.124. Ustava), kao dio funkcionalnih i procesnih garancija za kvalitetan, efikasan i ažuran rad sudova. Poseban učinak u posljednjoj ustavno-pravnoj reformi napravljen je u okviru nadležnosti i funkcionisanja Sudskog savjeta, kao najvišeg organa sudske vlasti u Crnoj Gori. Naime, ovom tijelu su Ustavom stavljene u nadležnost funkcije vrhovne sudske vlasti koje se tiču izbora, razrješenja, prestanka funkcije i pitanje imuniteta sudija, čime je ona dobila formalno-pravnu poziciju nezavisnosti u odnosu na ostale grane vlasti.<sup>4</sup> Ova ustavna načela su dalje razrađena kroz odgovarajuće odredbe posebnih zakona kojima se bliže uređuje sistem sudske vlasti. Kompozicija najvišeg organa sudske vlasti obuhvata položaj predsjednika koji je ujedno i Predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore i članstvo od četiri člana iz reda sudija, dva člana iz reda

---

<sup>2</sup> Povelja Ujedinjenih nacija potpisana je 26.juna,1945.godine u San Francisku, a stupila na snagu 24.oktobra iste godine. Njen sastavni dio čini i Statut Međunarodnog suda pravde

<sup>3</sup>O. Račić, B. Milinković, M. Paunović, *Ljudska prava*, Međunarodna politika/NIU „Službeni list“, Beograd, 1998, str.125-127.

<sup>4</sup>*Ustav Crne Gore*, "Službeni list Crne Gore" br.01/07, čl.128

poslanika (po jedan iz vlasti i opozicije) koje bira i razrješava Skupština Crne Gore, dva ugledna pravnika koje bira i razrješava Predsjednik Crne Gore i ministra pravde, uz naglasak da ovaj posljednji ne glasa kada su na dnevnom redu pitanja o disciplinskoj odgovornosti sudija (čl.128. Ustava). Dakle, sastav Sudskog savjeta čine predsjednik i devet članova sa kolektivnim mandatom u trajanju od četiri godine.

**U pogledu funkcionalnih garancija u radu sudova** Ustav navodi da je vlast je ograničena Ustavom i zakonom (uključujući i odredbu o supremaciji međunarodnog prava iz čl.9.Ustava kada zakonodavstvo neki odnos reguliše drugačije od potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora), dok odnos sa drugim granama vlasti počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Odredbom čl.16. Ustava propisano je da će se način ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava, odnosno način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje, propisati zakonom.

**Princip jednakosti pred zakonom**, kao jedan od temeljnih postulata pravne države i vladavine prava, propisan je čl.17. Ustava i ima šire značenje od koncepta zasnovanog na značenju zakonskih normi, tj. odnosi se na koncept jednakosti u unutrašnjem pravnom poretku koji ne može biti u suprotnosti sa međunarodnim pravom. U tom smislu, šire značenje ovog načela podrazumijeva i jednakost pred sudom, kao i pred svim drugim državnim organima u postupku zaštite subjektivnih prava, odnosno ljudskih prava i sloboda građana (čl.19. Ustava).

U tom postupku Ustav garantuje i **pravo na pravni lijek** protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu. Međunarodni standard pravnog lijeka koji se garantuje Ustavom ukazuje da to mora biti dostupno, djelotvorno i efikasno pravno sredstvo, a ne teorijsko, niti pak iluzorno poimanje ovog instituta. Prema praksi *Evropskog suda za ljudska prava*, djelotvornost podrazumijeva prvenstveno postojanje takvog pravnog lijeka kojim bi odluka izvršnih vlasti morala biti predmet nezavisnog preispitivanja u kontradiktornom postupku, pred organom koji ima mogućnost preispitivanja činjeničnog osnova kod odlučivanja od strane vlasti, da bi se uspostavila

ravnoteža između javnog interesa na koji se poziva država i prava pojedinca. Djelotvornost pravnog lijeka pretpostavlja da dostupni lijek može zaustaviti izvršenje mjere koja je suprotna Konvenciji, ako bi posljedice takve mjere bile nepovratne.<sup>5</sup> Osim što pravni lijek mora zadržati naznačene karakteristike i u praksi i u zakonu, on istovremeno treba sadržati i zahtjev efikasnosti kao jedan od temeljnih prerogativa ostvarivanju prava na pravni lijek uopšte. Uspostavljajući koncept djelotvornosti Evropski sud za ljudska prava je u više predmeta naglašavao da se njegova primjena u praksi ima smatrati jednim od načina dokazivanja djelotvornosti pravnog lijeka.<sup>6</sup>

Pravo na pravni lijek odgovarajućeg kvaliteta vezuje se za obezbjeđenje i ostvarivanje prava garantovanih *Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* i često je bilo predmet razmatranja u postupcima koji su pokrenuti u vezi sa ostvarivanjem prava na pravično suđenje. Svako narušavanje ravnoteže i ograničenje pristupa pravnim sredstvima u ostvarivanju subjektivnih prava mora biti zasnovano na zakonu i izražavati potrebu demokratskog društva za takvim ograničenjem, bilo da se to čini putem akta organa državne uprave (kada postoji mogućnost sudske zaštite), bilo putem sudske odluke koja se više ne može napadati u unutrašnjem pravu. *Ova ograničenja ne smiju da limitiraju ili umanje mogućnost pristupa pojedinaca pravdi na takav način ili u tolikoj mjeri da to naruši samu suštinu toga prava.* Zbog toga sud mora strankama u postupku da garantuje djelotvorno pravo na pristup sudovima da bi se utvrdila njihova "građanska prava i dužnosti".<sup>7</sup> Rezimirajući pravo na pristup sudu u odnosu na međunarodne standarde, treba reći da to pravo nije apsolutno. Međutim, da bi se ono ograničilo za to mora postojati legitiman cilj i razuman odnos upotrijebljenih sredstava i cilja kojemu se teži.<sup>8</sup> Ograničenja koja se uvode mogu se ticati karaktera stranaka,

---

<sup>5</sup>D. Gomien, *Kratak vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*; Savjet Evrope, 2007, str.166.

<sup>6</sup>*Bijelić protiv Srbije i Crne Gore*, presuda Evropskog suda od 28.aprila, 2009.godine, stav 76; *Parizov protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*, presuda od 7.februara, 2008.godine, stav 46.

<sup>7</sup>Evropski sud za ljudska prava, *Garzičić protiv Crne Gore*, presuda od 21.septembra, 2010. godine, st.31,32

<sup>8</sup>Evropski sud za ljudska prava, *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 21.februara, 1975, st.35.

vrsti postupka, učesnika u postupku, pitanja imuniteta, ograničene nadležnosti nacionalnih sudova, kao i izvršenja presude, što je konačni cilj svakog sudskog postupka u kojem se vrši materijalizacija prava.

Još jedan zaštitni mehanizam u ostvarivanju Ustavom zagwarantovanih procesnih prava i jednakosti pred zakonom čini institut pravne pomoći, koji pored ostalog garantuje pravo na besplatnu pravnu pomoć u slučajevima utvrđenim zakonom (čl.21.). Ravnopravnost stranaka pred sudom koja se obezbeđuje putem besplatne pravne pomoći zasnovana je na objektivnim kriterijumima, nezavisno od prava stranke da se sama brani u sudskim postupcima. Kriterijumi za određivanje da li interesi pravde/pravičnosti zahtijevaju da se nekoj osobi osigura besplatna pravna pomoć uključuju prirodu optužbi protiv podnosioca i potrebu da se pripreme svi argumenti za učešće u postupku u vezi sa komplikovanim pravnim pitanjima.

*Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* u čl.14, st. 3, al. d) propisuje garanciju svakom licu da se brani sam ili uz pomoć pravnog zastupnika po svom izboru, ako nema pravnog zastupnika da bude upoznat o svom pravu da ga ima i, kad god to interes pravde zahtijeva, da mu se postavi branilac po službenoj dužnosti, bez plaćanja troškova ako nema dovoljno sredstava da ga plati.

*Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* eksplicitno ne propisuje ovu garanciju, ali je kroz Generalni komentar broj 7. Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava u vezi sa čl.11. ovog Pakta<sup>9</sup>, uputio na institut pravne pomoći kao pozitivno-pravnu obavezu države u stvaranju uslova za implementaciju prava svakog lica na odgovarajući životni standard i poboljšanje životnih uslova.

Iako je set prava iz čl.6, st.3. *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* primarno fokusiran na krivično pravni aspekt, praksa *Evropskog suda za ljudska prava* usmjerila je zaštitu procesne jednakosti i na građanske predmete. Crna Gora je nedavno dobila sistemski zakon koji uređuje koncept pružanja

---

<sup>9</sup>Tijelo ustanovljeno UN Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

pravne pomoći, a ovo pitanje je do sada bilo parcijalno riješeno formiranjem službi za pravnu pomoć na lokalnom nivou<sup>10</sup> koje nijesu zadovoljavale kriterijume efikasnog i djelotvornog zastupanja stranaka u stanju potrebe za ovim institutom, odnosno onih koji iznose svoju odbranu u sudskim postupcima. U svakom slučaju, novi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>11</sup> ima odloženo dejstvo, obzirom da će se primjenjivati tek od naredne godine, pa se stoga unaprijed ne može dati ocjena njegove eventualne efikasnosti u pogledu rezultata primjene, pa čak ni projekcija efikasnosti u ostvarivanju prava lica koja steknu pravo na besplatnu pravnu pomoć. To se prevashodno odnosi na pojedine kategorije pružalaca usluga besplatne pravne pomoći koje nijesu obuhvaćene Zakonom, a imali bi mogućnost ili interes da to čine (sindikati, NVO). Drugi problem bi mogla biti visoka tarifa usluga besplatne pomoći, bez obzira što ona čini samo polovinu propisane advokatske tarife, iz prostog razloga što ne postoji projekcija mogućeg broja korisnika, niti je moguće definisati budžetsku poziciju za ove namjene, time prije što se nalazimo na pragu još jedne globalne ekonomske krize.

Suštinsko poimanje termina pravne pomoći odnosi se na zastupanje putem advokata ili drugog kvalifikovanog lica, bez naknade ili uz značajno redukovane troškove zastupanja, u korist osobe kojoj je to zastupanje potrebno u postupku pred državnim autoritetom. Dakle, jasno se pravi distinkcija pojma „zastupnik“, u smislu stručne osobe koja je ispunila formalne uslove za pravno zastupanje i prakse koja govori da se pravna pomoć može pružiti i od strane drugih lica uz prethodno ispunjenje nekih proceduralnih i administrativnih uslova, a što se cijeni u posebnom administrativnom postupku u svakoj konkretnoj državi.

Pored ovoga, u procesnim zakonima postoje elementi pružanja pravne pomoći licima koja nijesu u stanju, iz materijalnih ili drugih razloga, da angažuju branioca/punomoćnika u postupcima pred sudom. Osim toga, i sud ima pravo i obavezu da upozori stranku na nedostatak stručnog znanja koji može da

---

<sup>10</sup>Službe su osnovane u okviru organa lokalne samouprave, ali vrše pružanje pravne pomoći za područje više opština, analiza pravne prakse u pružanju besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori, Centar za pravnu pomoć, Podgorica, 2008.godine, str.9-11.

<sup>11</sup>"Službeni List Crne Gore" br. 20/2011

škodi njenim interesima u ostvarivanju pravde i ukaže na posljedice propuštanja angažovanja kvalifikovanog punomoćnika (čl.12. Zakona o parničnom postupku, čl.4. i 5. Zakonika o krivičnom postupku).

U dijelu koji se odnosi na **ostvarivanje ljudskih prava i sloboda** Ustav definiše dva temeljna načela: pravo na pravično i javno suđenje (čl.32.), pretpostavku nevinosti, odnosno princip *in dubio pro reo*, prema kojemu je kod sumnje u pogledu krivice sud dužan da tumači situaciju u korist okrivljenog (čl.35). Ovo posljednje jeste u konačnom dio koncepta pravičnog suđenja kada se to tiče tretmana i prava lica u krivičnim stvarima.

Iako je Ustav Crne Gore u čl.118. kao načela sudstva naznačio **samostalnost i nezavisnost suda**, odnosno postavio materijalno-pravni okvir suđenja koji se odnosi na Ustav, unutrašnje zakonodavstvo i potvrđene i objavljene međunarodne ugovore, jasno je da i ostale odredbe Ustava koje se nalaze u poglavlju 5. (Sud) imaju snagu ustavnih načela koja se tiču organizacije sudske vlasti i funkcionisanja sudskih organa. Osim toga, sud ima pravo i obavezu da se u svojem postupanju pridržava i **načela nepristrasnosti**, kao jednog od principa sadržanog u *Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, koja je sastavni dio crnogorskog pravnog poretka. Uostalom, načelo nepristrasnosti našlo je svoje mjesto u zakonodavnom okviru organizacije sudske vlasti u Crnoj Gori kroz Zakon o sudovima. Pored načela nezavisnosti i samostalnosti u odnosu na druge državne organe, Evropski sud za ljudska prava daje definiciju načela nepristrasnosti u predmetu *Pirsak protiv Belgije*:

„[...] nepristrasnost po pravilu označava odsustvo predrasuda ili naklonosti, njeno postojanje u smislu člana 6, stav 1 Konvencije može biti testirano na različite načine. U tom kontekstu, moguće je napraviti razliku između subjektivnog pristupa, kojim se određuje lično uvjerenje datog sudije u datom slučaju, i objektivnog pristupa, kojim se utvrđuje da li je taj sudija ponudio garancije koje su dovoljne da se isključi svaka legitimna sumnja u tom pogledu.“

Subjektivni test nepristrasnosti suda i sudije ogleda se u činjenici da je ona teško oboriva pretpostavka, koja zahtijeva konkretne dokaze u svakom individualno određenom slučaju.

Objektivni test je sadržan u presudi *Fej protiv Austrije*, gdje je Evropski sud za ljudska prava zaključio da:

„...prema testu objektivnosti, mora biti utvrđeno da li je, potpuno odvojeno od ličnog ponašanja sudije, bilo dokazivih činjenica koje mogu uzrokovati sumnju u njegovu nepristrasnost. U ovom pogledu, čak i utisak koji sudija ostavlja može imati izvjestan značaj. Ono što je ovdje važno jeste povjerenje koje sudovi u demokratskom društvu moraju ulivati javnosti i, iznad svega, kada su u pitanju krivični postupci, povjerenje koje ulivaju samom optuženom. To znači da kod odlučivanja o tome da li u nekom konkretnom slučaju postoji opravdani razlog za strah da određeni sudija nije nepristrasan, stav okrivljenog jeste važan, ali nije odlučujući. Ono što je odlučujuće jeste da li se takav strah može smatrati objektivno opravdanim.“<sup>12</sup>

**Bangalorški principi** o obavljanju sudijske funkcije ukazuju da se nepristrasnost sudije zahtijeva ne samo u odnosu na konačnu odluku, već i na način vođenja postupka u cjelini.<sup>13</sup>

## 1.2. Zakonodavni okvir u Crnoj Gori

Organizacija sudske vlasti u Crnoj Gori počiva na dva ključna zakona - Zakonu o Sudskom savjetu i Zakonu o sudovima, kao i podzakonskim aktima donijetim na osnovu navedenih zakona. Osim toga, bitnu ulogu u organizaciji i funkcionisanju sudova imaju i propisi kojima se uređuje položaj i uloga vještaka i drugih učesnika u sudskom postupku, edukacija u pravosudnim organima, načela organizacije i sprovođenja inspeksijskog nadzora u domenu vršenja poslova sudske uprave, itd. Evidentno je da ovi propisi imaju posredan

---

<sup>12</sup>N. Mol, K. Harbi, *Pravo na pravično suđenje*, Savet Evrope – Beograd, 2007, Izvodi iz Priručnika, str.62,63.

<sup>13</sup>*Strengthening basic principles of judicial conduct*, ECOSOC 2006/23



ili neposredan uticaj na efikasnost sudskih postupaka, personalni kapacitet i kvalitet nosilaca sudijskih funkcija, ali i funkcionisanje sudske uprave kao značajnog faktora organizacije i rada sudske vlasti. U pogledu organizacije poslova u sudskim organima poseban značaj ima Sudski poslovnik, kojim su bliže propisana pravila koja se tiču funkcionisanja sudova, sudske uprave i načina njihovog rada. Struktura i sadržina Sudskog poslovnika ukazuju na činjenicu da pojedine odredbe ovog akta prevazilaze njegov karakter i hijerarhijsko mjesto u sistemu pravnih akata koji uređuju sistem sudske vlasti, o čemu bi bilo poželjno sačiniti posebnu analizu.

*Zakon o Sudskom savjetu*, u pravnom i faktičkom smislu, predstavlja izraz emancipacije sudske vlasti i odvajanja od ostalih grana vlasti kada se to tiče njenih prerogativa u domenu izbora sudija, njihovog napredovanja, disciplinske odgovornosti i razrešenja. Naime, Zakonom o Sudskom savjetu zahtjev za samostalnošću i nezavisnošću sudske vlasti pretvorio se u institucionalni i pravni koncept odlučivanja i odgovornosti unutar nje same, što je ujedno predstavljalo i sistemsko rješenje, odnosno pretpostavku za eliminaciju bilo kojeg uticaja (uključujući i politički) na kreiranje kadrova i njihovu nezavisnost i nepristrasnost u vođenju sudskih postupaka i donošenju odluka, jednako kao i kod utvrđivanja odgovornosti nosilaca sudijskih funkcija<sup>14</sup>.

Sudski savjet je kolegijalno tijelo koje odlučuje na sjednicama većinom glasova svih njegovih članova i u osnovi ima nadležnosti koje su utvrđene Ustavom Crne Gore:

- 1) bira i razrješava sudiju, predsjednika suda i sudiju-porotnika;
- 2) utvrđuje prestanak sudijske funkcije;
- 3) utvrđuje broj sudija i sudija-porotnika u sudu;
- 4) razmatra izvještaj o radu suda, predstavke i pritužbe na rad suda i zauzima stavove o njima;
- 5) odlučuje o imunitetu sudije;
- 6) predlaže Vladi iznos sredstava za rad sudova;
- 7) vrši i druge poslove utvrđene zakonom.

---

<sup>14</sup> Čl.3. Zakona o Sudskom savjetu: *“Sudski savjet obezbjeđuje nezavisnost, samostalnost, odgovornost i profesionalnost sudova i sudija, u skladu sa Ustavom i zakonom”*.

Osim ustavom utvrđenih, Sudskom savjetu su Zakonom data sljedeća ovlaštenja:

- 1) vrši kontrolu rada sudova i sudija;
- 2) odlučuje o disciplinskoj odgovornosti sudija;
- 3) daje mišljenja na nacрте zakona i podzakonskih akata iz oblasti pravosuđa i inicira donošenje relevantnih zakona i drugih propisa iz ove oblasti;
- 4) obezbjeđuje primjenu, održivost i jednoobraznost Pravosudnog informacionog sistema u dijelu koji se odnosi na sudove;
- 5) stara se o edukaciji nosilaca pravosudne funkcije u saradnji sa Tužilačkim savjetom;
- 6) vodi evidenciju podataka o sudijama;
- 7) razmatra pritužbe sudija i zauzima stavove u vezi ugrožavanja njihove nezavisnosti i samostalnosti;
- 8) predlaže orjentaciona mjerila o potrebnom broju sudija i ostalih službenika i namještenika u sudovima;
- 9) utvrđuje metodologiju za izradu izvještaja o radu sudova i godišnjeg rasporeda poslova;
- 10) utvrđuje predlog etičkog kodeksa, koji donosi Konferencija sudija;
- 11) vrši i druge poslove utvrđene zakonom.

Očigledno je da su Sudskom savjetu data sva ovlaštenja (osim finansijskih) koja ga čine dominantnim u realizaciji uloge sudske vlasti, mada se nedostatak finansijskih ovlaštenja (predlaganja razdjela u budžetu i raspolaganja budžetskim sredstvima) često i nedvosmisleno podvodi pod kriterijum zavisnosti od izvršne vlasti (Vlade koja utvrđuje predlog budžeta).

Postupak izbora sudija i predsjednika sudova koji je u nadležnosti Sudskog savjeta bliže je uređen *Poslovníkom o radu ovog tijela*. Iako su nominalno pobrojani kriterijumi za izbor, osnovni prigovori su se odnosili na mjerljivost pokazatelja, odnosno objektivizaciju kriterijuma, kao i njihovu transparentnost i zakonsko utemeljenje. Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu koje su učinjene sredinom ove godine dodatno su ojačane (korigovane)

garancije neutralnosti i objektivnosti kod izbora članova Sudskog savjeta, a time posredno i izbora nosilaca sudskih funkcija.

Takođe, posljednjim novelama Zakona dopunjen je okvir kriterijuma za izbor nosilaca sudskih funkcija pokušajem objektiviziranja standarda i uslova pod kojim se oni biraju kako prvi put, tako i u procesu njihovog napredovanja u karijeri. U tu svrhu bliže je uređen postupak vođenja evidencije o nosiocima sudskih funkcija. Istovremeno, inoviranjem ovog Zakona izvršena je intervencija u pogledu uslova za upućivanje u drugi sudski organ, utvrđivanje disciplinske odgovornosti, odnosno razrješenja sudija i predsjednika sudova.

Čini se da je objektivno učinjen pomak na planu bližeg regulisanja kriterijuma i uspostavljanja mehanizma zasnovanog na zakonu, mada oni nikada ne mogu biti idealni uzorak, niti se može isključiti parcijalni subjektivni utisak o kandidatu, kao mjerilo zasnovano na procjeni članova Savjeta i njihovom diskrecionom ovlašćenju u pogledu kvalitativnih pokazatelja svojstava osoba koje se biraju na funkcije u sudovima. Ako bi to ipak bio slučaj (npr. pristo preuzimanje kvalitativne ocjene radnih karakteristika i sposobnosti) postupak izbora kandidata bi se pretvorio u elektorski sistem zasnovan na procjenama mnogih drugih institucija, a ne samo one koja je isključivo zadužena za izbor sudija. Zbog toga je nužno ustanoviti transparentan i racionalan proces izbora sudija, te naročito učiniti dostupnim i efikasnim pravne lijekove u postupku zaštite prava učesnika na konkursu za izbor, umjesto „idealizacije“ profila i normativnog „perfekcionisanja“ ličnosti kao substituta zahtjevu referentnosti i autoritativnosti, barem kada se to tiče kvalitativnih osobina ličnosti.

Nadalje, realno se postavlja pitanje šta sve može biti predmet spora u postupku po pravnim lijekovima u zaštiti subjektivnih prava kandidata za izbor na sudijsku funkciju? Da li sudski organ (Upravni sud) pred kojim se sprovodi postupak zaštite prava kandidata može meritorno odlučivati i o činjenicama i o pravu? U kojoj mjeri je moguće objektivizirati postupak pred sudom na čije sudijske funkcije izbor vrši organ koji je donio napadnutu odluku? Očigledno da se u ovom procesu otvara niz pitanja koja teško mogu naći jedinstveni legislativni i pravni odgovor, pa se i u tom smislu transparentnost i otvaranje procedure prema široj, laičkoj i stručnoj javnosti, čini kao najbolji kriterijum kontrole rada Sudskog savjeta. Dakle, javnost nije princip koji bi trebao biti

imanentan samo sudovima u vršenju njihove osnovne funkcije, već sudskoj vlasti u cjelini (*vidjeti gore M.Dika, načelo javnosti* ). Konačno, javnost rada Sudskog savjeta kao princip ili pravilo potvrđena je čl.5. Zakona o Sudskom savjetu.

Zakonom je propisana i procedura upućivanja sudija na rad u druge sudove, koja je normativno usaglašena sa međunarodnim standardima nezavisnosti sudija (samo uz njegov pristanak, osim u slučaju reorganizacije ili ukidanja broja sudijskih mjesta). Ovaj institut je prilično korišćen u posljednje dvije godine u Crnoj Gori, a za konačan zaključak da li je baš on doprinio postizanju zavidne ažurnosti u radu sudova u odnosu na ranije periode, potrebna je detaljna analiza koju svakako periodično treba realizovati na nivou ovlašćenja Sudskog savjeta i podataka (egzaktnih i empirijskih) dobijenih od strane sudova. Po istom principu generisan je postupak utvrđivanja potrebnog broja sudija u sudovima u Crnoj Gori, koji je takođe u nadležnosti Sudskog savjeta (čl.24. Zakona).

Posebno suptilan dio ovlašćenja Sudskog savjeta odnosi se na disciplinski postupak, odnosno odgovornost i disciplinske mjere, kao i postupak razrješenja sudije. Kao što smo već ukazali, posljednji izvještaji Sudskog savjeta predstavljaju vidan napredak u pogledu transparentnosti i javnosti rada, pa i po pitanju odgovornosti sudija.

Po logici stvari sudska vlast je lišena zakonodavne inicijative, obzirom da bi na taj način bio doveden u pitanje koncept podjele vlasti. Iz empirijskih podataka ovog Projekta jasno se uočava nedostatak minimuma koordinacije sudskih organa sa zakonodavnim strukturama, čime je jasno saopšteno da se iskustva sudovanja u najvećoj mjeri ne uzimaju u obzir prilikom inoviranja postojećih ili donošenja novih zakona. Nedostatak ozbiljne normativne analize sa sudskog aspekta uzrokovao je i ogroman broj upravnih akata koji bivaju poništeni, odnosno ukinuti u sudskom postupku i vraćeni na ponovno odlučivanje. Ovo se u najvećoj mjeri odnosi na iskustva iz upravnih sporova, ali i drugih postupaka u kojima se angažuju resursi parničnih sudova radi rješavanja prejudicijelnog (prethodnog) pitanja u postupku (primjer restitucije). Na taj način se više puta pokreće čitav pravosudni aparat, a u nekim slučajevima u

izgledu je da to može biti i sistemski problem (pitanje pravnosnažnosti odluke u upravnom sporu ukazuje na mogući sistemski problem u vezi razumnog roka za suđenje).

Krajem maja, 2011. godine je donešen, a u junu ove godine stupio na snagu novi Sudski poslovnik (Sl.list CG br.26/2011). Iako se datum donošenja vezuje za period nakon izrade pravne analize koja čini podlogu ovom dokumentu, te koincidira sa vremenom nakon posjete sudovima koji su obuhvaćeni Projektom, ovaj pravni akt u suštinskom smislu ne mijenja zaključke o nađenom stanju koji se odnose na vrijeme prije njegovog donošenja, zbog čega naknadno nije posebno obrađivan kao predmet pravne analize.

## 2. Rezultati empirijskog istraživanja<sup>15</sup>

### 2.1. Pristup sudu

Pristup sudu je jedno od načela prava na pravično suđenje. U domenu nacionalnog zakonodavstva ono je uže shvatano od sadržine pojma koja je stvorena kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava. U smislu konvencijskih standarda, pristup sudu podrazumijeva procesne, materijalne i finansijske resurse koji omogućavaju nekom licu nesmetan pristup sudu radi zaštite njegovih subjektivnih prava (u skladu sa čl.5. Zakona o sudovima).

Nedostatak finansijskih sredstava svakako da predstavlja jednu od ozbiljnih smetnji u vezi sa ostvarivanjem procesne pravde. **Postojeći sistem podrške strankama kroz službe organizovane za jednu ili više opština pokazao je brojne nedostatke**, kako po pitanju kvaliteta usluga, tako i po pitanju kruga lica koji su imali pravo na korišćenje besplatne pravne pomoći. Novi zakon determiniše nosioce prava i obaveza u pogledu pružanja usluga besplatne (subvencionirane) pravne pomoći, ali kod davaoca bitno sužava krug ostavljajući dilemu **održivosti takvog sistema**, naročito ako se ima u vidu postojeća i najavljena ekonomska situacija u zemlji i regionu. O tome svjedoči činjenica da Crna Gora samo po osnovu imovnog stanja ima oko 15.000 potencijalnih korisnika ovog prava (korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice i prihodi manji od Zakonom propisanih).

Postojeći Zakon ovlašćuje neko lice da zatraži besplatnu pravnu pomoć u sudskim postupcima, odnosno u postupku pred sudom, ali ostaje otvoreno pitanje **šta sa strankama koje prethodno podnose zahtjev za ostvarivanje nekog prava pred upravnim organom**, a to je pretpostavka za vođenje sudskog spora? Da li je nepružanjem pravne pomoći u upravnom postupku na ovaj način povrijeđeno pravo na pristup sudu? Podsjetimo na odluku Evropskog

---

<sup>15</sup> Detaljna analiza empirijskog istraživanja se može naći na adresi <http://www.yihr.me/wp-content/uploads/2010/03/Monitoring-sudova-empirijski-podaci.pdf>

suda u predmetu *Golder v. the United Kingdom*, presuda od 21.februara, 1975.godine, st. 35, prema kojoj: "... Po mišljenju Suda, bilo bi nezamislivo da član 6, stav 1 detaljno opiše procesne garantije koja stoje na raspolaganju stranaka u postupku, a da prvo ne zaštiti ono što stvarno omogućava korist od tih garantija, to jest pristup sudu. Pravičnost, javnost i ekspeditivnos sudskog postupka nemaju nikakvu vrednost ako samog sudskog postupka uopšte nema."

U istu ravan spadaju i troškovi potrebni za vođenje sudskog spora, odnosno iznos taksi i advokatskih usluga, koji ne mogu činiti neopravdan teret koji stranku eliminiše prije nego što sud mertiorno odluči o sporu. Činjenica je da je u Crnoj Gori učinjen dodatni napor putem uvođenja **relativno pristupačnih sudskih taksi** i efikasnih principa građanskog postupka u kojemu više nema beskonačnih odlaganja i taktičkih radnji koji rezultiraju povećanjem sudskih troškova. **Nove zakonske mjere postrožile su institute u funkciji procesne discipline koji važe za sve učesnike postupka, a sam postupak učinile efikasnijim i donekle jeftinijim.**

**Materijalni uslovi u kojima posluje pravosuđe uopšte, a naročito sudovi, uslovljava teškoće u pristupu sudu,** kako sa stanovišta troškova koji su potrebni da bi se došlo do objekta suda, tako i sa stanovišta pristupa i kretanja unutar samog objekta.

Primjer koji je naveden tokom razgovora o ovom Projektu, a tiče se delegiranja nerezidentnih sudova (sa teritorije druge mjesne nadležnosti), ovlašćuje stranku da prigovori, a sudskim vlastima da odmjere procesnu pravičnost kada stranku upućuju u sud druge mjesne nadležnosti radi povećanja efikasnosti sudova u cjelini. **Troškovi koji su nastajali tom prilikom mogu se uzeti kao otežavajuća okolnost u pogledu ostvarivanja prava na pristup sudu.** Sada se taj institut manje ili skoro uopšte ne koristi i supstituisan je institutom upućivanja sudija na rad u drugi sud uz njihovu saglasnost.

**Arhitektonske barijere u pristupu sudu su više nego evidentne** i o tome se mora povesti računa ako se ima u vidu rok za otklanjanje ovog nedostatka (2013.godina) na svim javnim objektima, odnosno objektima u javnoj upotrebi, shodno odredbi čl.165. Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata.

Takođe, vid opstrukcije pristupu sudu od strane **lica smanjene pokretljivosti predstavlja i nedostatak adekvatnih** prostorija u kojima mogu komunicirati sa punomoćnicima, kao i prilagođenih sanitarnih prostorija.

## 2.2. Oprema, prostor i usluge sudske administracije

Materijalni resursi suda se ne mogu podvesti pod bazične pretpostavke funkcionalnog i efikasnog sudskog postupka, ali svakako čine temeljni uslov redovnog i kvalitetnog funkcionisanja sudova.

Kada se to tiče prostornih kapaciteta, izvjesno je da nijedan od Projektom obuhvaćenih sudova, osim donekle Upravnog suda, **ne ispunjava prostorne i tehničke uslove koji bi zadovoljili potrebne standarde sudskog postupka.** Interesantno je da ni u građevinskom smislu nije bilo moguće naći odgovarajući standard građenja i opremanja sudnica, što je elementarna potreba koju zahtijeva projektovanje ovakvih objekata. Specifičnost crnogorskog sudstva u pogledu sastava suda, te stranaka i drugih učesnika u postupku, podrazumijeva da sudnice, prostorije u kojima se sudi i prostorije u kojima se čeka suđenje po rasporedu, moraju biti tako **opremljene da omoguće odgovarajući komfor i komunikaciju između stranke i njenog punomoćnika, odnosno trebaju spriječiti kontakt/komunikaciju između stranaka i drugih učesnika u postupku prije nego što suđenje započne.**

Na primjeru sudova u Bijelom Polju i Podgorici ogleda se čitava kompleksnost ovog problema, što nije zaključak samo projektnog tima, već i najvećeg broja stranaka, sudija, drugih učesnika u postupku i građana koji iz različitih razloga i različitim povodom borave u objektima sudova. Interesantna je i opaska dobijena putem empirijskog istraživanja da sam izgled suda i sudnice umnogome može biti razlog za poimanje suda i njegovog autoriteta od strane laičke i stručne javnosti.

**Kancelarije u kojima se obavlja suđenje, naročito one u podgoričkom Osnovnom sudu, ni izdaleka ne ispunjavaju minimalne kriterijume za pristup stranaka i učesnika u postupku.** Generalno, kod svih sudova i građana



postoji jedinstveni zaključak da se ovi objekti moraju dovesti na željeni nivo iz više razloga, a glavni od njih jeste poštovanje svih elemenata pravičnog suđenja, koje pod ovim uslovima jednostavno nijemoguće ispoštovati. Usljed toga ne čudi što oko **70 % anketiranih sudija smatra da postojeći prostori i kancelarije nijesu uslovni za efikasno i transparentno suđenje**, naročito po pitanju prisustva javnosti, dok nezadovoljstvo infrastrukturom (prilazni putevi, parking prostor, prilaz zgradi i sl.) i stanjem u objektima izražava oko 80 % anketiranih sudija.

**Nezadovoljstvo stanjem objekata, uslovima komunikacije sa strankama unutar suda (najniže ocijenjeni aspekt u ocjeni rada sudova) i opremom sudnice izražavaju i advokati** (ocjenom 1,82, odnosno 1,94 na skali od 1 do 6, dok se značaj ovog aspekta rada sudova u odnosu na djelatnost advokatske profesije cijeni iznad prosječnom ocjenom).

Pretpostavka efikasnosti i kvaliteta sudskih postupaka i presuda koje se donose u tim postupcima je stalno ažuriranje znanja i sposobnosti sudija koji trebaju pratiti savremene trendove u društvu.

Prema podacima dobijenim u istraživanju preko **55% anketiranih sudija bilo je na različitim formalnim i neformalnim vidovima edukacije više od deset puta**, a njih 36,7 % manje od pet puta. **Samo 6,3 % nije posjećivalo ove oblike usavršavanja.**

Iz podataka dobijenih kroz Projekat zaključuje se da se kapacitet sudske biblioteke (osim one u Osnovnom sudu Kotor i djelimično Upravnom sudu), iako odredbom čl.25-28. Sudskog poslovnika (Sl.list RCG br.36/04) predviđene da sadrže stručne knjige i časopise, službene listove, publikacije sudske prakse i druge stručne publikacije, kao i njihova elektronska izdanja, uglavnom **svode na elektronska ili hard copy izdanja službenih listova**. Prema kazivanju samih poslanika sudske vlasti, sudije se samostalno angažuju i najčešće u svojoj režiji nabavljaju potrebnu stručnu literature, odnosno publikacije. ○ odgovarajućem **prostoru za smještaj biblioteke i brigu o bibliografskom fondu nema ni govora**, tim prije što sudovi jedva drže korak sa zahtjevom za deponovanje spisa okončanih predmeta za koje se, poput primjera u kotorskom

sudu, jednostavno traži vanredni smještaj van sudskih objekata dok se ne pronađe stalno rješenje.

U takvoj situaciji postaje jasan i prepoznatljiv problem korišćenja sudske prakse iz perioda od prije nekih dvadesetak godina, jer se **do takvih odluka dolazi teško i uz znatne napore da se takav materijal pronađe u arhivskim spisima**. Istovremeno, članom 30. Zakona o sudovima propisano je da sudovi vode evidenciju sudske prakse na način i po postupku utvrđenom sudskim poslovníkom, što neminovno proizvodi obavezu da se takva praksa ima učiniti dostupnom na zahtjev stranke ili javnosti.

Sudska praksa je posljednjim presudama Evropskog suda posebno dobila na značaju nakon nekoliko predmeta u kojima se nekonzistentnost sudskih odluka u istim ili sličnim pravnim i činjeničnim situacijama cijenila kao povreda prava na pravično suđenje (*Rakić i ostali protiv Srbije, 2010; Vinčić i ostali protiv Srbije, 2009; Tudor Tudor protiv Rumunije, 2009*). Dostupnost ranije sudske prakse advokati su istakli kao poseban problem u komunikaciji sa sudovima (ocjena 1,94 na skali od 1 do 6, a u pogledu značaja za obavljanje njihovog posla ovaj problem ocijenjen je sa ocjenom 4,47).

Svoje mišljenje o prostornim i bibliografskim kapacitetima biblioteke sudije su izrazile tako što **polovina smatra da su nedovoljni, a još 38 % da bi morali biti bolji, dok samo oko 11 % smatra da su kapaciteti dovoljni**. Ako se izuzmu odgovori sudija iz Upravnog suda i kotorskog Osnovnog suda, onda je stanje svakako još problematičnije.

Postojeće urbanističke lokacije sudskih objekata se ne čine posebnim problemom, jer takvo mišljenje imaju i advokati i građani. Međutim, kada je u pitanju snalaženje unutar prostorija suda, postoje oprečni stavovi opšte javnosti i sudskih uprava: **većina od anketiranih građana (skoro 62 % ispitanika na nivou svih sudova obuhvaćenih Projektom) odgovorilo je da nije lako pronašlo tražene prostorije unutar sudova**. Od ovog broja najveća diskrepanca je zabilježena u sudovima u Podgorici (osnovnom) i Bijelom Polju, dok je većina građana u Kotoru lako našla svoj cilj u zgradi suda. Signalizacija i

orijentacija u zgradi suda, prema sprovedenoj anketi, nijesu predstavljali problem advokatima, niti je ovo bilo pitanje od velike važnosti za njihov rad.

Obzirom da su ova ispitivanja sprovedena prije nekoliko mjeseci, a da je projektni tim imao priliku da vidi promjene u podgoričkom Osnovnom sudu, to treba naglasiti da su **kvalitativne promjene evidentne** (table sa informacijama postavljene su na svakom spratu, a flajeri sa informacijama postavljeni su na punktovima koji pokrivaju trajektoriju kretanja stranaka unutar zgrade suda).

Evidentiran je **problem nedostatka identifikacionih oznaka službenika unutar sudova**, što bi moglo umanjiti stepen neinformisanosti građana i skratiti nepotrebnu komunikaciju građana sa službenicima koji nijesu od značaja za rješavanje njihovih zahtjeva. Prema podacima dostavljenim od strane sudova postoji sasvim solidan broj službenika i namještenika koji su svakodnevno u komunikaciji sa građanima (naročito na pisarnicama i prijavnici), kao i službenici ovlašćeni za postupanje po pritužbama i predstavkama, odnosno kontrolnim zahtjevima. To su najčešće sekretari sudova i/ili službenici za odnose sa javnošću, a njihova nadležnost se izvodi iz ovlašćenja i obaveza predsjednika sudova sadržanih u Zakonu o sudovima (čl.83. i 84) i Sudskom poslovniku (čl.7-17) da uredi poslovanje suda u skladu sa navedenim propisima. U Osnovnom sudu u Podgorici krajem jula ove godine formirana je i posebna *Komisija za postupanje po pritužbama, sugestijama i pohvalama*.

Informacioni sistem (PRIS) je profunkcionisao u svim sudovima, sa manjim ili većim kapacitetom. Pregledom sadržine *web-stranica* preko portala [www.sudovi.me](http://www.sudovi.me) uočava se nešto sadržajnije stranice Upravnog suda i Osnovnog suda u Podgorici (ažurirani podaci), s tim što su i ostali sudovi učinili veliki napor da čitav projekat zaživi u punoj mjeri. Ono što je veoma važno to je dostupnost solidnog broja informacija o radu suda i sudska praksa koja je postavljena na stranicama svih sudova.

Ovakvoj informatičkoj opremljenosti za sada **ne odgovara stepen upotrebe računarske tehnologije od strane sudija, jer je on još uvijek prilično mali**. To

je veoma značajno sa aspekta pristupa praksi međunarodnih nadzornih tijela, koja predstavlja obavezni materijalno-pravni izvor presuđenja.

### **2.3. Organizacija poslova sudske uprave**

Prema važećoj odluci<sup>16</sup> u sudovima u Crnoj Gori utvrđen je sljedeći broj sudija i to u:

- Vrhovnom sudu Crne Gore - predsjednik suda i 17 sudija;
- Upravnom sudu Crne Gore - predsjednik suda i 9 sudija;
- Apelacionom sudu Crne Gore - predsjednik suda i 12 sudija;
- Višem sudu u Bijelom Polju - predsjednik suda i 18 sudija;
- Višem sudu u Podgorici - predsjednik suda i 35 sudija;
- Privrednom sudu u Bijelom Polju - predsjednik suda i tri sudije;
- Privrednom sudu u Podgorici - predsjednik suda i 12 sudija;
- Osnovnom sudu u Baru - predsjednik suda i 10 sudija;
- Osnovnom sudu u Bijelom Polju - predsjednik suda i 12 sudija;
- Osnovnom sudu u Danilovgradu - predsjednik suda i tri sudije;
- Osnovnom sudu u Žabljaku - predsjednik suda i dvije sudije;
- Osnovnom sudu u Beranama - predsjednik suda i devet sudija;
- Osnovnom sudu u Kolašinu - predsjednik suda i tri sudije;
- Osnovnom sudu u Kotoru - predsjednik suda i 13 sudija;
- Osnovnom sudu u Nikšiću - predsjednik suda i 16 sudija;
- Osnovnom sudu u Plavu - predsjednik suda i dvije sudije;
- Osnovnom sudu u Pljevljima - predsjednik suda i sedam sudija;
- Osnovnom sudu u Rožajama - predsjednik suda i četiri sudije;
- Osnovnom sudu u Podgorici - predsjednik suda i 37 sudija;
- Osnovnom sudu u Ulcinju - predsjednik suda i pet sudija;

---

<sup>16</sup>Odluka o broju sudija u sudovima u Crnoj Gori ("Sl. list Crne Gore", br. 78/09 od 27.11.2009, 11/11 od 18.02.2011)

- Osnovnom sudu u Herceg Novom - predsjednik suda i šest sudija;
- Osnovnom sudu u Cetinju - predsjednik suda i četiri sudije.

I prema ovom pokazatelju u strukturi i potrebama jasno se izdvajaju sudovi u Podgorici, Bijelom Polju, Nikšiću i Kotoru, koji objektivno i jesu najveći i najopterećeniji sudovi u državi, o čemu svjedoče i godišnji izvještaji o radu sudova.

*Pravilnikom o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu*<sup>17</sup> utvrđeno je da se broj namještenika - izvršitelja i broj namještenika naovjerama određuje se prema broju predmeta tako što se na svakih 1.000 izvršnih predmeta određuje jedan namještenik - izvršitelj, a na svakih 15.000 ovjera određuje jedan namještenik.

Broj namještenika za obavljanje materijalno-finansijskih i računovodstvenih poslova i broj namještenika za obavljanje pomoćnih poslova (vozač, telefonista, kurir, dostavljač, higijeničar i dr.), određuje se prema stvarnim potrebama suda. Sudovi koji imaju sudsku biblioteku imaju bibliotekara, a sudovi sa većim obimom poslova mogu imati savjetnika koji radi na poslovima evidencije sudske prakse.

Broj savjetnika u osnovnom sudu određuje se prema broju sudija, i to na dvije sudije jedan savjetnik, dok se broj daktilografa u osnovnom sudu određuje se prema broju sudija, i to na svakog sudiju jedan daktilograf. Za poslove sudske uprave određuje se jedan daktilograf. Nadalje, na dva savjetnika određuje se jedan daktilograf.

Broj savjetnika u višem sudu određuje se prema broju sudija, i to na jednog sudiju jedan savjetnik. Po jedan daktilograf/zapisničar je predviđen na svakog sudiju u prvom stepenu i istražnog sudiju, dok se kod drugostepenih raspoređuje jedan daktilograf na svako dvoje sudija, odnosno na svaka tri savjetnika po jedan daktilograf i jedan daktilograf za poslove sudske uprave.

---

<sup>17</sup>("Sl. list Crne Gore", br. 76/08 od 12.12.2008)

### 2.3.1. Pregled stanja u Upravnom sudu

Prema podacima iz marta, 2011.godine u Upravnom sudu funkciju je vršio predsjednik i 8 sudija, s tim što je izmjenama Odluke o broju sudija predviđen izbor još jednog sudije koji bi trebao biti biran u najskorije vrijeme. Na poslovima sudske administracije sistematizovano je 19 namješteničkih mjesta, a trenutno nije bilo popunjeno mjesto vozača. U okviru logistike suđenju sistematizovano je 9 savjetničkih mjesta, od kojih nijesu popunjena tri službenička mjesta. Dakle, ako se ima u vidu postojeća orijentaciona norma radi utvrđivanja broja izvršilaca u ovom sudu je potrebno angažovati još tri savjetnika.

U Sudu su na osposobljavanju bila tri pripravnika, a u postupku je bio prijem četvrtog. Ukupan broj zaposlenih u sudu iznosi 38, a svih šest savjetnika i sekretar Suda su angažovani na logistici suđenju.

Komunikaciju sa strankama i javnošću vrše predsjednik i sekretar Suda. Ista lica postupaju i po predstavkama, pritužbama i kontrolnim zahtjevima. U okviru rada pisarnice četiri službenika su u neposrednoj komunikaciji sa strankama, dok je na prijavnici Suda za potrebe prijema stranaka angažovan jedan službenik Suda i jedan pripadnik Uprave policije.

Opšti je utisak je da se radi o **jednoj od najbolje organizovanih sudskih institucija u Crnoj Gori. Prostor i kancelarije su zadovoljavajuće opremljeni**, mada se radi o instituciji koja ove kapacitete koristi po osnovu zakupa poslovnog prostora. **Kontrola posjeta i prijema stranaka je na vrlo visokom nivou**, što ne umanjuje mogućnost uspješne komunikacije javnosti sa ovim sudom. Osim opšte tehničke opremljenosti prostora ovaj Sud je i na **zavidnom informatičkom nivou, a njegova web stranica u vrijeme posjete je bila daleko ispred ostalih sudskih institucija**, opremljena velikim brojem informacija i sudske prakse, pravnih stavova i stručnih radova.

Upravni sud posjeduje **djelimično opremljenu stručnu biblioteku**, koja se po kazivanju predsjednika Suda svakako mora i treba dopunjavati iz različitih izvora, obzirom da za takva izdvajanja sudski budžet ne ostavlja veliki prostor.

### 2.3.2. Pregled stanja u Višem sudu u Podgorici

U Višem sudu u Podgorici ima 154 zaposlena, od čega 35 sudija, uključujući i predsjednika Suda (stanje na 16.03.2011.godine). Povremeno je angažovano (upućeno na rad) devet sudija Vrhovnog suda i jedan sudija Apelacionog suda, zavisno od povećanog priliva broja predmeta.

Stručne poslove iz domena logistike suđenju (za potrebe sudija) obavlja 21 savjetnik, dok je u administraciji Suda zapošljeno 57 službenika i namještenika.

Pored predsjednika Suda jedan službenik je ovlašten za komunikaciju sa javnošću.

Na poslovima po pritužbama, predstavkama i kontrolnim zahtjevima angažovan je sekretar Suda. U pisarnici je 10 službenika u neposrednom kontaktu i komunikaciji sa strankama, dok su na prijavnici angažovana dva zaposlena (namještenika).

### 2.3.3. Pregled stanja u Višem sudu u Bijelom Polju

U Višem sudu u Bijelom Polju zaposlena su 73 izvršioca, od čega na poslovima rukovođenja sudom i suđenja predsjednik i 16 sudija. U vrijeme kada je vršeno istraživanje (mart, 2011.godine), na rad u ovaj sud bilo je upućeno dvoje sudija. Ukupan broj savjetnika je sedam i svi su neposredno angažovani u logistici suđenja, **iako je njihov broj ispod onog predviđenog Pravilnikom.**

U sudskoj administraciji zaposleno je 41 lice (bez savjetnika i pripravnika), dok se na osposobljavanju za samostalan rad nalazilo se 10 pripravnika. U komunikaciji sa javnošću angažovano je jedno lice, dok je takođe jedno lice angažovano za rad po predstavkama, pritužbama i kontrolnim zahtjevima. Za potrebe komunikacije i rada sa strankama angažovano je troje službenika pisarnice, dok je na prijavnici jedno lice zaduženo za prijem stranaka.

#### 2.3.4. Pregled stanja u Osnovnom sudu u Bijelom Polju

Osnovni sud u Bijelom Polju ima 12 sudija i predsjednika Suda. Unutrašnja sistematizacija predviđa ukupno 20 službeničkih i namješteničkih mjesta sa 60 izvršilaca i to sedam službenika i 53 namještenika.

Prema Godišnjem rasporedu u sudu su angažovana tri savjetnika (jedna koristi porodijsko odsustvo) i 51 namještenik, šest sudijskih pripravnika i tri pripravnika-volontera. Za komunikaciju sa strankama i javnošću u Sudu su ovlašćeni predsjednik, jedan sudija i sekretar Suda, dok je za postupanje po predstavkama, pritužbama i kontrolnim zahtjevima zadužen sekretar Suda. Upravitelj sudske pisarnice, šef odsjeka pisarnice za izvršne predmete i službenici u pisarnici neposredno komuniciraju sa strankama, dok poslove sudske straže na prijavnici obavlja jedan namještenik. **Broj savjetnika je daleko ispod onog orijentaciono propisanog Pravilnikom.**

#### 2.3.5. Pregled stanja u Osnovnom sudu u Kotoru

U Osnovnom sudu u Kotoru zaposleno je ukupno 78 lica. Od tog broja 13 je sudija i predsjednik Suda. Nema privremeno raspoređenih sudija. U direktnoj logistici suđenju angažovano su četiri savjetnika (manje od orijentaciono utvrđene norme), dok je jedan savjetnik angažovan na poslovima sudske uprave.

U administraciji Suda zaposleno je ukupno 40 službenika, odnosno namještenika, dok je istovremeno angažovano i 18 sudijskih pripravnika. Za komunikaciju sa javnošću ovlašćeni su predsjednik i sekretar Suda kao portparol.

Prijem pritužbi, predstavki i kontrolnih zahtjeva vrši tehnički sekretar Suda, a rješavanje po istima vrše predsjednik i sekretar Suda.

Neposrednu komunikaciju sa strankama vrše četiri upisničara u Sudu, dok je na portirnici u svrhu prijema stranaka raspoređen jedan namještenik.



### 2.3.6. Pregled stanja u Osnovnom sudu u Podgorici

Ukupan broj zaposlenih u Sudu iznosi 245, od čega 37 sudija i predsjednik Suda. U Sudu je angažovano 19 savjetnika (što je približno normi) i sekretar Suda. Navedeni službenici su angažovani na izradi odluka i radu sa strankama. Poslovima sudske uprave koordinira sekretar Suda, dok su u administraciji angažovana 133 namještenika. Trenutni broj pripravnika je 54.

Jedan savjetnik je angažovan na poslovima komunikacije sa javnošću. Po predstavkama, pritužbama i kontrolnim zahtjevima postupa predsjednik Suda. U opisu poslova 20 upisničara je i komunikacija sa strankama. Sudsku stražu čine četiri izvršioca, koji ujedno komuniciraju sa strankama po pitanju prijema.

### 2.3.7. Analiza organizacija poslova sudske uprave

Na dan 31.12.2009.godine od 260 sistematizovanih sudijskih mjesta u Crnoj Gori bilo je popunjeno 254, što procentualno iznosi 97,69 % popunjenosti u odnosu na puni broj predviđen aktom - Odlukom o broju sudija koju je donio Sudski savjet.<sup>18</sup>

Na osnovu Izvještaja o radu sudova za 2010.godinu konstatuje se da je na dan 31.12.2010.godine **popunjeno svih 260 sistematizovanih mjesta**, na način što je izborom ili reizborom na predsjedničke funkcije izabrano 6, a na sudijske funkcije 34 od ukupno prijavljena 154 kandidata.

Prema statističkim podacima iz 2008.godine Crna Gora je imala 627.478 stanovnika<sup>19</sup>, što znači da je krajem 2009.godine bio angažovan **prosječno jedan sudija (uključujući i predsjednike sudova) na 2.470 stanovnika Crne Gore**. Ovaj podatak se često uzima kao relevantan u studijama koje se tiču pristupa pravdi i zadovoljenja principa suđenja u razumnom roku, odnosno okončanja sudske predmeta u razumnom roku uključujući i izvršenje sudske

---

<sup>18</sup>Godišnji izvještaj Sudskog Savjeta za 2009, Izdavač Sudski savjet Crne Gore - Podgorica, str.32.

<sup>19</sup>Crna Gora u brojkama, MONSTAT - Podgorica, 2009, str.5.

odluke. **Pri tome se zaključuje da država Crna Gora spada među zemlje koje imaju vrlo visok broj nosilaca sudskih funkcija** u odnosu na broj stanovnika ili preciznije da su među zemljama članicama Savjeta Evrope jedino Slovenija, Hrvatska, San Marino i Monako države sa većim brojem sudija u odnosu na broj stanovnika.<sup>20</sup>

Logističku podršku radu sudova pružala su 854 službenika i namještenika, od čega 102 u direktnoj funkciji podrške stručnom radu sudija i obavljanju funkcije, a 15 u obavljanju administrativnih i poslova sudske uprave. U istom periodu (2008.godina) u sudovima je na obuci za samostalan rad bilo angažovano 175 pripravnika, koji nijesu obuhvaćeni prethodno navedenom statistikom (isti izvor, str.129). U pogledu organizacije sudova u odnosu na demografske karakteristike, Crna Gora posjeduje institucionalnu infrastrukturu prema kojoj su sudovi organizovani tako da jedan prvostepeni sud opšte nadležnosti pokriva prosječan broj od 36.910 stanovnika.

Po našoj procjeni **zaključak o „višku“ broja sudija u odnosu na broj stanovnika bi bio preuranjen**, posebno ako pri tom imamo u vidu sadašnju organizaciju logistike suđenju i naročito efikasnost, opremljenost i obučenost sudske administracije. Naime, u jednom broju zemalja sudska funkcija je bukvalno svedena na „kardinalni rez“, odnosno čisto sudeću funkciju sudije koji ne mora da vrši administrativnu i stručnu pripremu suđenja, odnosno izrađuje nacrt odluke.

Osim toga, u postojećoj situaciji postoji čitav niz drugih faktora koji utiču na blagovremeno izvršavanje zadataka, a nijesu u vezi sa neposrednom ulogom i vršenjem funkcije suđenja. Razumnost rokova za suđenje zahtijeva efikasnost i kvalitet rada sudija i sudskih institucija i nema razumijevanja za organizacione i logističke probleme, uključujući i barijere administrativnog i drugog karaktera. **Prema tome, dostizanje odgovarajućeg modela proporcionalnosti broja sudija u odnosu na broj stanovnika mora biti praćeno razvojem odgovarajuće logistike suđenja, osnaživanjem koncepta pravne kulture<sup>21</sup>,**

---

<sup>20</sup>CEPEJ, *European judicial systems, Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice*, str.117.

<sup>21</sup>Više o tome:

**kulture suđenja i poštovanja sudske funkcije i sudskih naloga, kao i znatno boljim promovisanjem sudskih institucija u javnosti.**<sup>22</sup> U ovaj posljednji domen spada i približavanje, odnosno informisanje šire javnosti o funkcijama sudskih institucija i preprekama optimalnom funkcionisanju sudova, a ne samo širenje informacija o kritikama na račun rada sudova.

Osim u samoj suštini suđenja, problem se javlja i u **motivisanosti sudske uprave, koja je po svim anketama izuzetno slabo plaćena i na neki način zanemarena u odnosu na slične, rekli bi vitalne upravne sisteme.** To se ne odnosi samo na izuzetno male zarade, već čitav socio-ekonomski status ove kategorije državnih službenika koji vrše veoma složen i odgovoran posao.

Uzimajući u obzira sadašnju situaciju **jasno se nameće pitanje angažovanja potrebnog broja službenika za obavljanje poslova logistike suđenju i poslova sudske uprave.** Kao što je poznato, već početkom naredne godine stvorice se novi okvir koji bi trebao obuhvatiti i poslove sudske uprave u domenu besplatne pravne pomoći, a izvjesno je da će se kreirati odjeljenja sudske prakse (kako je i propisano Sudskim poslovníkom, doduše samo kao opcija u odnosu na ostale sudove<sup>23</sup>, dok je kod Vrhovnog suda odjeljenje sudske prakse Zakonom ustanovljeni institut)<sup>24</sup>. Ovo posebno treba imati u vidu ako se zna da ni sadašnja struktura logistike suđenja, odnosno angažovanje savjetnika, nije dovedeno na nivo koji predviđa Pravilnik o orjentacionim mjerilima.

---

- Ali Acar, *The Concept of Legal Culture - With Particular Attention to the Turkish Case*, Ankara Law Review (Winter 2006), Vol.3 No.2, str.147,148;

- J.L. Gibson, G.A. Caldeira, *The Legal Cultures of Europe*, Law & Society Review, 1996, Vol.30, No 1, str.55-86;

<sup>22</sup> Zaključak je izveden na osnovu rezultata empirijskog istraživanja koje možete naći na sajtu YIHR-a, kao i press iz kojih se često prepoznaje nerazumijevanje uloge suda, odnosno njegove uloge u pojedinim fazama postupaka.

<sup>23</sup> Čl.10, st.2. Sudskog poslovníka: „U sudovima se može organizovati odjeljenje sudske prakse kojim rukovodi predsjednik odjeljenja određen godišnjim rasporedom poslova.“

<sup>24</sup> Čl.99, st.1 Zakona o sudovima: „U sudovima se osnivaju sudska odjeljenja u zavisnosti od broja sudija, obima i vrste predmeta, i to u: ...6) Vrhovnom sudu – građansko, krivično, upravno i odjeljenje sudske prakse.“

U odnosu na **edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija i službenika sudske uprave, evidentno je da se ona odvija u kontinuitetu**. Kako je i naznačeno kod dobijanja empirijskih podataka, ovaj proces biva ponekad stihijski (kada se to tiče neformalnih oblika edukacije i saradnje sa civilnim sektorom), te se **bez prethodne strategije i agende koriste ljudski resursi**, što ponekad otežava položaj onih zbog kojih se takva edukacija i organizuje. To se posebno odnosi na „manje“ sudove, gdje praktično svake nedjelje jedan broj sudija odsustvuje zbog nekog od oblika usavršavanja. Cijeni se da bi mnogo efikasnije bilo da se neki od takvih oblika edukacije obavljaju **u samim sudovima, čime se dobija ušteda na vremenu i ljudskim resursima**.

Takođe, prema dobijenom informacijama, **segment obuke sudske administracije (namještenika) nije na nivou ostalih zaposlenih u sudovima**, dok se obuka savjetnika sprovodi, osim kroz **Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija** (inicijalna obuka), putem povremenog učešća na seminarima **i kroz saradnju sa civilnim sektorom** (primjer CEDEM-ova obuka u oblasti konvencijskog prava za savjetnike i pripravnike u pravosuđu).

#### **2.4. Efikasnost sudskog postupka**

Ustav Crne Gore u čl.32. propisuje da svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom. Zakonom o sudovima potvrđen je ovaj princip kroz odredbu čl.7. koja propisuje da svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku. Čl.50. Zakona o sudskom savjetu propisano je da će sudija biti disciplinski odgovoran ako neuredno obavlja svoju funkciju ili ako vrijeđa ugled sudijske funkcije u slučajevima propisanim zakonom.

Članom 8. *Pravilnika o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu* utvrđena je orijentaciona norma prema vrsti i broju predmeta u osnovnim sudovima u toku godine koja iznosi:

<u>Vrsta predmeta</u> <sup>25</sup>	<u>Broj predmeta</u>
Krivični (K)	230
Krivični maloljetnički (Km)	230
Istražni (Ki) i pripremni postupak prema maloljetnicima (Kim)	300
Istražne radnje (Kri)	400
Krivični van glavnog pretresa (Kv, Kr, Kp)	800
Parnični (P)	300
Parnični male vrijednosti (P .mal)	500
Ostavinski (O)	800
Složeniji vanparnični (Rs)	300
Ostali vanparnični (R)	800
Izvršni (I)	400
Izvršni na osnovu vjerodostojne isprave (Iv)	5.000
Pomilovanja (Pom)	1.000

Članom 9. istog Pravilnika propisano je umanjeње orijentacione norme na ime rukovođenja predsjednicima osnovnih sudova od 30 do 70 %, zavisno od broja sudija u sudovima u kojima su ovi starješine.

Orijentaciona norma za rad u višim sudovima iznosi :

<u>Vrsta predmeta</u>	<u>Godišnje</u>
Krivični prvostepeni (K)	60
Krivični prvostepeni maloljetnički (Km)	60
Istražni (Ki) ili pripremni postupak protiv maloljetnika(Kim)	140
Istražne radnje (Kri)	350
Krivični drugostepeni (Kž i Kžm)	300
Krivični van glavnog pretresa (Kv, Kr, Kp i Pom I)	700
Parnični drugostepeni (Gž)	250

<sup>25</sup>U zgradama su date oznake vrsta predmeta po upisnicima koji se vode prema Sudskom poslovníku

Mjerila za određivanje broja sudija u specijalizovanom odjeljenju za suđenje za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina u višem sudu su data zasebno u odnosu na ostale predmete i iznose:

<u>Vrsta predmeta</u>	<u>Godišnje</u>
Krivični prvostepeni za krivična djela organizovanog kriminala, terorizma i ratnih zločina	5
Krivični prvostepeni za krivična djela sa elementima korupcije	60
Istražni za krivična djela organizovanog kriminala, terorizma i ratnih zločina	10
Istražni za krivična djela sa elementima korupcije	130
Istražne radnje za krivična djela iz nadležnosti ovog odjeljenja	170

I kod ovih sudova Pravilnikom je predviđeno procentualno umanjeње norme za starješine ovih organa, jedan savjetnik je predviđen za rad kod jednog sudije. Po jedan daktilograf/zapisničar je predviđen na svakog sudiju u prvom stepenu i istražnog sudiju, dok se kod drugostepenih raspoređuje jedan daktilograf na svako dvoje sudija, na svaka tri savjetnika po jedan daktilograf i jedan daktilograf za poslove sudske uprave.

Za Upravni sud orijentaciona norma iznosi:

<u>Vrsta predmeta</u>	<u>Godišnje</u>
Upravni spor (U)	250
Zahtjev za vanredno preispitivanje pravosnažnog rješenja o prekršaju (Uvp)	300
Zahtjev za zaštitu zakonitosti u prekršajnom postupku (Upz)	300

U 2009.godini u svim sudovima u Crnoj Gori bilježi ukupan broj od 157.016 predmeta u radu, od čega 48.399 predmeta iz ranijih godina<sup>26</sup>. Prema istom izvoru, ukupan broj predmeta u radu pred osnovnim sudovima u Crnoj Gori

<sup>26</sup>Sudski savjet, *Godišnji izvještaj za 2009.godinu*, str.65.

iznosio je 96.513, od čega 41.040 u Osnovnom sudu u Podgorici, 9.083 u Sudu u Kotoru i 7.287 u Sudu u Bijelom Polju<sup>27</sup>.

Priliv u svim vrstama predmeta iznosio je 22.981 u Podgorici, 5.081 u Kotoru i 6.154 u Bijelom Polju. Prosječna opterećenost **u svim predmetima po sudiji u svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori** iznosila je 727,28 predmeta, od čega su sudije prosječno završile po **495** predmeta (Podgorica **1172,57** u radu, a riješenih **718.94**; Kotor **649 / 421**; Bijelo Polje **520.50 / 411.42**). Prema vrsti predmeta njihov najveći broj se odnosi na građanske predmete, a po pitanju složenosti najveći dio predmeta se tiče parničnih postupaka. Tako je ukupan broj parničnih predmeta u radu kod osnovnih sudova za navedeni izvještajni period bio 27.527, od čega 9.393 u Sudu Podgorici, 3.040 u kotorskom Sudu i 1.892 u bjelopoljskom Osnovnom sudu.

Ako se ima u vidu činjenica da u ovim predmetima egzistira veliki broj složenih parničnih, te da učinak sudija u najvećoj mjeri prelazi propisanu orijentacionu normu, onda se može govoriti o **vidnom napretku i pomaku u rješavanju predmeta pred sudovima u Crnoj Gori**. Tim prije što i broj **ukinutih krivičnih prvostepenih odluka ne prelazi 23 % od broja riješenih, što je prema mnogim pokazateljima takođe solidan rezultat** (imajući u vidu rigidna procesna pravila, kao čest uzrok ukidanja presuda), koji ukazuje da brže rješavanje predmeta nije dovelo do pada kvaliteta, jer nije došlo do povećanja broja ukinutih prvostepenih presuda..

U odnosu na osnovne sudove koji su obuhvaćeni projektom ovaj procenat iznosi nešto više od 23 %. **Kod parničnih predmeta prosjek ukinutih prvostepenih odluka u svim osnovnim sudovima iznosi 29,56 %, dok je u odnosu na osnovne sudove u Projektu taj procenat nešto iznad 30 %.**

Bez detaljne analize razloga ovakvog stanja teško je govoriti o (ne)uspjehu rezultata, pa je dio Projekta s pravom okrenut empirijskoj spoznaji problema koji uzrokuju, ne samo zaostatak u radu, već i moguće razloge ukidanja presuda zasnovane na ne-sudskim i drugim faktorima, uključujući i one koji se tiču učesnika u postupku.

---

<sup>27</sup>Sudovi obuhvaćeni ovim Projektom

Zaključak o zadovoljavajućem radu sudskih organa se posebno odnosi na više, odnosno drugostepene sudove koji su dostigli godišnju ažurnost (bez zaostatka predmeta iz prethodnih godina u Višem sudu u Bijelom Polju, odnosno preostalih 11 od 3.630 predmeta u radu u Sudu u Podgorici).

**Istu ažurnost bilježi Upravni sud** koji je riješio sve predmete iz tekuće i ranijih godina koji su bili u radu tokom 2009.godine. Zahvaljujući izuzetnom i evidentnom pozitivnom medijskom pristupu o ovom sudu stvorena je opšta slika povjerenja u njegov rad. U tom smislu čini se veoma uputnim spoznati pozitivne razloge (objektivne i subjektivne), koji su omogućili stvaranje takve slike i poređenjem sa ostalim sudovima podstaći pozitivne aspekte u radu ovog Suda i odnosu prema javnosti.

U 2010.godini crnogorski sudovi su primili u rad 125.079 predmeta, odnosno imali ukupno 165.863 predmeta u radu. Indikativno je to što je u ovom izvještajnom periodu **prvi put dostignuta tzv. godišnja ažurnost, odnosno u crnogorski sudovi su riješili više predmeta od broja koji čini njihov godišnji priliv** (riješeno 127.197 predmeta). Broj zaostalih predmeta u odnosu na 2009. i ranije godine smanjen je za oko 70%. Istovremeno, postignut je i zavidan kvalitet rada sudova obzirom da je broj ukinutih odluka nešto oko 23 %.

U odnosu na osnovne sudove koji su obuhvaćeni projektom, Izvještaj za 2010.godinu konstatuje **približno isti broj primljenih i riješenih predmeta tokom godine** (Podgorica 98.75% od priliva, Kotor 99.96% i Bijelo Polje 97.30%), kao i zaostatak od oko 40% (Podgorica i Kotor), odnosno 23.36% (Bijelo Polje) od ukupnog broja predmeta u radu. Prosječna opterećenost u **svim predmetima po sudiji u svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori** je iznosila 679.92 predmeta, od čega je prosječno po sudiji riješeno 455 predmeta (Podgorica 981.55 / riješeno 556,71; Kotor 601.62 / 356.31; Bijelo Polje 553.31 / 424). Pri ovim podacima treba podsjetiti na norme navedene u ovom materijalu i uporediti ih sa iskazanim podacima, bez obzira na neznatno manji broj završenih predmeta u ovoj godini u odnosu na prethodnu i imajući u vidu da je zaostatak predmeta umanjen za oko 3%. Mjesečni priliv (prosjek) u osnovnim



sudovima obuhvaćenim projektom iznosio je 1785.17 u Podgorici, 472.17 u Bijelom Polju i 386.17 u Kotoru.

Tokom 2010.godine u višim sudovima je u rad primljeno 17.030 predmeta (12.387 Podgorica i 4.643 Bijelo Polje), od čega je okončano preko 93%. Prosječna opterećenost po sudiji bila je 368.45 predmeta, dok je prosječni zaostatak iznosio 25.4 predmeta. Mjesečni priliv iznosio je 1.419 predmeta (Podgorica 1.032, Bijelo Polje 387).

U posmatranom periodu Upravni sud je primio 3.799 predmeta, što je sa prethodno neriješenih 1.283 predmeta iznosilo ukupno 5.082 predmeta u radu. **Interesantno je da je godišnji priliv u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu bio viši za čitavih 64%.** U 2010.godini riješeno je 3.862 predmeta (1.65% više nego što je iznosio priliv za naznačenu godinu). Prosječna opterećenost po sudiji bila je 564.6 predmeta, od čega je završeno prosječno 429 predmeta po sudiji Upravnog suda.

Prema Izvještaju o radu osnovnih sudova za 2010.godinu trajanje postupka u dužini do tri mjeseca zabilježeno je kod 41,60 % riješenih predmeta, do 6 mjeseci riješeno je 20,91 % predmeta, do 9 mjeseci 12,90 %, do jedne godine 7,70 %, a preko jedne godine starosti je 16,89% riješenih predmeta. **Iz ovoga vidimo da se značajna većina svih složenih predmeta, odnosno 83.11% okonča u do isteka perioda od jedne godine.**

Kada se to tiče parničnog postupka do tri mjeseca starosti riješeno je 28,61 % od ukupnog broja riješenih predmeta, do 6 mjeseci 20,72 % predmeta, do 9 mjeseci 13,70 %, do jedne godine 11,37 %, a preko jedne godine starosti riješeno je 25,59 % predmeta. **Dakle, skoro  $\frac{3}{4}$  parničnih predmeta se riješe u roku od godine dana ili ranije.**

Iz navedene statistike ne može se donijeti neki konkretan sud o prirodi postupaka i uzročno-posljedičnoj vezi sa ažurnošću sudova (bliži podaci su dati u Izvještaju Sudskog savjeta za 2010.godinu), ali **svakako da se očituje napredak u brzini rješavanja sudskih sporova i smanjenju zaostatka samim tim što se postiže tzv.godišnja ažurnost.** Koji su uzroci sporog rješavanja, te kakvi modeli zaštite prava na suđenje u razumnom roku mogu biti

**primijenjeni u suzbijanju ove pojave u preostalim zaostalim predmetima**, pitanje je koje zaslužuje detaljnu analizu. I to ne samo statističku, već i empirijsku.

U statističkom smislu, pregledom Godišnjeg izvještaja za 2009.godinu ustanovljava se **relativno mali broj kontrolnih zahtjeva za ubrzanje sudskih postupaka pred sudovima** u Crnoj Gori (ukupno 73), dok je **broj podnešenih tužbi simboličan** (ukupno 24 za 2008. i 2009.godinu). Pravo na sudsku zaštitu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku imaju stranka i umještač u građanskom sudskom postupku, stranka i zainteresovano lice u upravnom sporu, okrivljeni i oštećeni u krivičnom postupku, ukoliko se postupci odnose na zaštitu njihovih prava u smislu procesnih garancija razumnog roka za suđenje prema standardima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Kontrolni zahtjev za ubrzanje sudskog postupka se podnosi sudu kod kojeg se predmet nalazi u radu. Tužba za pravično zadovoljenje se podnosi Vrhovnom sudu Crne Gore.

Kod odluka Vrhovnog suda po ovim tužbama **dominira odbačaj tužbe iz procesnih razloga** (u 20 predmeta za dvije godine), a od razloga najčešći je taj što nije nastupila pravosnažnost odluke koja se napada u skladu sa Zakonom<sup>28</sup>. Ako se dosljedno primjenjuje čl.2. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i ustavno načelo primata međunarodnog prava, onda ostaje **otvoreno pitanje da li sud jednako primjenjuje konvencijski materijalno-pravni izvor i procesno-pravne pretpostavke sadržane u domaćem pravu**.

U Izvještaju za **2010.godinu uočava se da je povećan broj kontrolnih zahtjeva (95)**. Od navedenog broja **usvojeno je 10 kontrolnih zahtjeva**, a u 30 slučajeva dato je obavještenja da će se preduzeti određene procesne radnje u roku od 4 mjeseca. Ovakva distinkcija u rješavanju kontrolnih zahtjeva je učinjena na osnovu zakonskih rješenja koja, iako formalno različita, daju manje više jednak pravni efekat, odnosno ovlašćenje stranki da zahtjeva pravičnu nadoknadu, odnosno zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

---

<sup>28</sup>Izvor: <http://www.vrhsudcg.gov.me/Odlukeibiltensuda/OdlukeVrhovnogsuda>

U posmatranom periodu podnešeno je **14 tužbi za pravično zadovoljenje, od kojih je 9 odbačeno, dvije su odbijene, u dva predmeta tužbeni zahtjev je djelimično usvojen, a na drugi način je riješen jedan predmet** (nije naznačeno o kojoj vrsti rješavanja spora je riječ).

Zaključak o djelotvornosti pravnih lijekova je preuranjen, naročito u dijelu koji djelotvornost pravnih sredstava opravdava potrebom sprečavanja nepotrebnog iznošenja predmeta pred Evropski sud za ljudska prava. Problem negdje postoji ako se ima u vidu broj podnešenih kontrolnih zahtjeva i ishod postupaka. Ukoliko su odluke stvarno zasnovane na standardima Evropskog suda onda je **hitno potrebno raditi na edukaciji javnosti i naročito punomoćnika koji pokreću sporove, odnosno prije toga podnose kontrolne zahtjeve**. Suština dosadašnje prakse Evropskog suda ogleda se u činjenici da djelotvornost pravnog sredstva mora biti dokazana u praksi, a ako toga nema onda država mora vršiti stalno preispitivanje postojećih pravnih lijekova radi pronalaženja odgovarajućeg modela.<sup>29</sup>

Empirijsko istraživanje govori da **još uvijek postoji izvjestan stepen nezadovoljstva efikasnošću sudskih postupaka**.

Kod običnih građana ovaj utisak se stvara na bazi nezadovoljstva dinamikom postupka koja se **tumači više kao odraz pasivnosti stranaka i drugih državnih organa, nego samih sudova**.

Advokati pak u svojim zapažanjima daju **srednju ocjenu** (3,63 od najviše ocjene 6) **pridržavanju zakazanih termina suđenja**, koja se sa stanovišta značaja za njihov posao cijeni indeksom 4,73 (od maksimalnog 6). Organizacija i dinamika rasprave je dobila ocjenu 3,06 od maksimalnih 6 indeksnih poena, pri čemu je značaj ovog segmenta suđenja za advokatsku profesiju iznosio 5,21 (od mogućih 6). Ažurno vođenje postupka od strane sudije je od advokata zaslužilo ocjenu 3,50, a značaj ovog elementa suđenja od strane advokata ocijenjen je sa 5,46 (od max.6).

---

<sup>29</sup>Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope broj 6 od 12.maja, 2004.godine (*Rec (2004)6*)

Na konkretno pitanje da li se sudski postupci sada odvijaju brže nego prethodnih godina odgovor brže nego što im to mogućnosti dozvoljavaju dalo je 11,1 % advokata, u skladu sa **mogućnostima suda i sudija odgovorilo je 61,1 % advokata**, a sporije nego što bi to moglo biti odgovorilo je 27,8 % ispitanika. Prema mišljenju advokata njihove stranke najviše prigovaraju dužini trajanja postupka i (ne)preduzimanju procesnih ovlašćenja suda i stranaka. Interesantno je da **advokati imaju mnogo manje primjedbi na rad dostavnih službi i centara za socijalni rad od drugih učesnika postupka**.

U jednom od rijetkih reagovanja socijalnih partnera, **Unija poslodavaca zaključuje da se sudski postupci kreću uglavnom u granicama standarda, ali da smatraju neophodnim ubrzati sudske postupke** i na taj način otkloniti pravnu neizvjesnost koja opterećuje preduzetnički ambijent u Crnoj Gori.

Same sudije su u svojim odgovorima ukazale da **stranke najčešće prigovaraju dužini postupka i dinamici rasprave** (na skali od 1 do 7 ovaj prigovor stranaka je u pogledu intenziteta problema ocijenjen sa prosječnom ocjenom 5,49), **zloupotrebama procesnih ovlašćenja** (indeks 5,03), **odugovlačenju izrade nalaza i mišljenja vještaka** (4,66), **nedostatku vještaka određene struke kao uzroku kašnjenja u sudskim postupcima** (4,95) i **inertnosti državnih organa** (4,96).

U traženju uzroka opstrukcije sudskih postupaka **najviše prigovora od strane sudija upućeni su na rad poštanskih i dostavnih službi** (na skali od 1 do 6 krećući se ka većem stepenu problema ocijenjene su indeksom 5,24), uprave za nekretnine (4,92), nadležne službe Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave (4,32), centri za socijalni rad (4,25) i „najmanje sporna“ Uprava policije sa indeksom 4,01. Istovremeno, rad državnih organa nadležnih za **registraciju prijava prebivališta i boravišta ocijenjen je kao neažuran od strane 46,8 % sudija** u anketi, 16,5% ove službe smatraju ažurnim, dok 35,4 % sudija o tome nemaju posebno mišljenje.

Ono što se nije moglo saznati kod ankete, učinjeno je putem neposrednih kontakata sa strankama i učesnicima u postupku. Naime, postojeća orijentaciona norma i rigidna procesna pravila o zakazivanju traže (naročito kod opterećenih sudova kakva je većina u ovom Projektu) izuzetnu procesnu

disciplinu i odgovornost i od samih sudija, odnosno sudija ponajviše da bi se ispoštovale procesne norme i zakonom utvrđena dinamika postupka, **sudije moraju obaviti i po desetak rasprava tokom jednog dana, tako da ostaje objektivno pitanje kada mogu da se posvete izradi odluka, čitanju predmeta i materijalnih propisa, a da ne govorimo o vremenu potrebnom za usavršavanje i edukaciju.** U sadašnjoj situaciji rigidnih procesnih pravila i obaveze sudija na poštovanje zakonom propisanih rokova, naprosto se nameće pitanje njihove fizičke izdržljivosti i psihološke stabilnosti u uslovima kada se, pored potrebnog znanja i stručnosti, od sudije zahtijeva borba sa vremenom u cilju postizanja ne samo kvaliteta, već i kvantiteta u njihovom radu. Istovremeno, najveći broj, ili skoro sve sudije u Crnoj Gori, postižu rezultate u nivou ili (što je još češći slučaj) daleko iznad nivoa propisane orijentacione norme.

Interesantno je da su ovu opasku dali i sami advokati, koji ističu puno razumijevanje sudija za raspored suđenja i zakazivanje ročišta u okviru zakonom utvrđenih rokova (što je pravi primjer procesneracionalnosti), ali da su bili u prilici da opaze činjenicu da i pored ovakvog pristupa sudije jednostavno **ne mogu zakazati ročište u zakonom utvrđenim rokovima, jer je raspored mjesecima unaprijed prebukiran.**

Obzirom da je Evropski sud za ljudska prava razvio standard u kojemu se efikasnost pravnih sredstava potrebnih za izvršenje sudske odluke takođe podvodi pod režim procesnih garancija iz čl.6. Evropske konvencije, to treba učiniti poseban osvrt na problem izvršavanja sudskih odluka i poštovanja sudskih naloga uopšte. Mjere kojima se održava procesna disciplina stoje na raspolaganju tokom upravljanja sudskim postupcima, a neizvršavanje sudskih odluka je posebno kažnjivo krivično djelo propisano čl. 395. Krivičnog zakonika Crne Gore:

- „1) Službeno ili odgovorno lice koje odbije da izvrši pravosnažnu i izvršnu sudsku odluku, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dvije godine.
- 2) Ako lice iz stava 1 ovog člana izvrši pravosnažnu i izvršnu sudsku odluku, gonjenje se neće preduzeti, a ako je preduzeto, obustaviće se“.

Koliko je poznato iz sudske prakse i pored brojnih pravosnažnih sudskih odluka koje nijesu izvršene, **institut krivičnog gonjenja se vrlo rijetko preduzima**, vjerovatno iz razloga oportunitizma upravo onih koji bi trebalo najviše da insistiraju na njemu, a to su pravosudni organi.

## 2.5. Javnost rada sudova i javnost postupka

Načelo javnosti smatra se jednim od ključnih postulata u radu sudova i sudske vlasti uopšte. Zbog toga je ono u ovom projektu sagledavano sa više aspekata, uključujući i stav nosilaca sudskih funkcija po pitanju odnosa javnosti prema sudskim institucijama. Osim već pomenutog ustavnog načela o javnosti suđenja, isti princip predstavlja svaki vid komunikacije sudov sa javnošću, naročito kada se to tiče informacija od javnog interesa. Transparentnost procedura unutar svih funkcija sudske vlasti čini osnov povjerenja u sudstvo, a sa druge strane sloboda izražavanja nosilaca sudskih funkcija (u čemu je djelimično sadržan i uspjeh ovog Projekta) omogućuje višestrani uvid u stvarno stanje i rješenje problema koji opterećuju sudsku vlast. Dakle, javnost nije princip koji bi trebao biti imanentan samo sudovima u vršenju njihove osnovne funkcije, već sudskoj vlasti u cjelini.<sup>30</sup>

Javnost rada sudova, odnosno javnost suđenja ogleda se u svim segmentima rada sudske vlasti: postupcima izbora i razrješenja sudija, izvještavanju o radu sudova, komunikaciji sa medijima i javnošću uopšte, komunikaciji sa strankama i drugim učesnicima u postupku, kao i drugim vidovima javnog saopštavanja činjenica koje su od značaja za opštu i stranačku javnost.

Tako je rad Sudskog savjeta javan, osim u slučajevima koje propisuje Zakon kao izuzetke od ovog načela. Isto se odnosi i na rad ostalih organa sudske vlasti – sudova (čl.6. Zakona o sudovima). Odnos suda prema javnosti determiniše i odredba čl.123. Zakona o sudovima koja propisuje ograničenje samo u slučajevima kada bi davanje informacija škodilo interesima vođenja postupka i rekli bi u tom smislu očuvanja dostojanstva stranaka i prezumpcije nevinosti. U

---

<sup>30</sup>M. Dika, *Načelo javnosti u parničnom postupku* - Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 29, br. 1, str.1,2 (2008)

tom smislu sud ne može biti i nije izuzet od obaveze davanja informacija od javnog značaja koje posjeduje.

Sudskim poslovníkom je u čl.48. propisana obaveza **obavješćavanja javnosti putem organizovanja konferencije za štampu najmanje jednom godišnje**, što ne ograničava sud da o određenim informacijama obavješćava javnost češće i na drugi način. Ograničenja u pogledu javnosti rada suda ustanovljena Sudskim poslovníkom bliže uređuju procesne uslove u kojima se mora očuvati ugled i dostojanstvo stranke, naročito maloljetnika, poslovni ugled i interes, ličnost i porodica stranke, na štetu načela obavješćavanja javnosti. **Odredba Sudskog poslovníka kojom se za snimanje u sudu mora tražiti odobrenje predsjednika Vrhovnog suda čini se bespredmetnom, jer urušava ugled starješine tog organa i istovremeno značajno otežava neposrednu i pravovremenu komunikaciju sa medijima.**

Neobjektivno i tendenciozno izvješćavanje o radu suda proizvodi obavezu reagovanja starješine tog organa, odnosno insistiranje na obavezi objavljivanja odgovora ili ispravke, u skladu sa Sudskim poslovníkom. Ukoliko sud ocijeni da je u vezi sa izvješćavanjem medija potreban odgovornačelne prirode obavješćava o tome Vrhovni sud. Sudovi su dužni pratiti izvješćavanje medija o svom radu i o tome voditi posebnu evidenciju u "Su" upisniku.

Procesna pravila ukazuju da javnost čini jedan od temeljnih postulata svakog procesnog zakona, te da je isključenje javnosti moguće samo kada se za to steknu zakonski uslovi. Dodali bi: i kada na to ukazuju međunarodni standardi kao primarni u odnosu na zakonodavstvo u Crnoj Gori.

Princip javnosti u suđenju je održiv u uslovima poštovanja standarda, ali i u uslovima kada to omogućuju minimalne tehničke mogućnosti. Neposrednim opažanjem zaključuje se da u **sudovima obuhvaćenim projektom javnost rasprave teško može biti održiv princip**, jer za to ne postoje prije svega prostorni uslovi. U nekim slučajevima **ne postoje uslovi ni za elementarno obezbjeđenje stranačke javnosti, pogotovo kada se to tiče prisustva oštećen(og)ih u postupku, a da se ne govori o prisustvu opšte javnosti.**

Prostor za poboljšanje svakako postoji, naročito kada se to tiče **organizacije rada u sudovima i dostupnosti osnovnih informacija o slobodnom pristupu informacijama, alternativnog rješavanja sporova, oglašavanja u zgradama sudova** (oglasne table su uglavnom „neupotrebljive“ a stanovišta pronalazjenja obavještenja i objava sudova), **češće i sadržajnije komunikacije sa medijima u praćenju sudske problematike** (ne samo kada su u pitanju tzv. „veliki slučajevi“).

Opšta i stranačka javnost imaju približno sličan stav po pitanju javnosti u radu sudova. Kada se to tiče neposredne komunikacije sa službenicima sudske uprave, većina je saglasna da je ona **uglavnom zadovoljavajuća**, da su službenici ljubazni i da imaju korektan stav po pitanju dobijanja informacija.

Ono što je donekle složen posao, **to je potreba obezbjeđenja dozvole uvida u ranije donešene sudske odluke, obzirom da su one danom objavljivanja postale javne**. Stranke ističu potrebu brže reakcije sudskih organa na dostavljanje takvih informacija, pogotovo ako su one od vitalnog interesa za ostvarivanje nekog prava.

Interesantno je da sudovi, odnosno sudije u jednom sasvim solidnom procentu (19 %) nijesu upućeni u opšte stavove medija o njihovom radu, dok ih oko 24 % smatra nezadovoljavajućim. **U odnosu na stavove stranaka o radu sudova, sudije u 55 % slučajeva nijesu dovoljno ili uopšte nijesu upoznate**. Na svojevrsan način i ocjena spoznaje stranaka o sudskim postupcima koju su dale sudije govori u prilog tezi o potrebi **znatno šire i sadržajnije kampanje o mjestu i ulozi suda u društvu, njegovim nadležnostima i prirodi sudskog posla** (preko 80 % sudija smatra da stranke nijesu dovoljno upoznate sa sadržinom postupka i procesnim ovlašćenjima).

Prema odgovorima **43 % sudija, enterijer sudnice ne omogućuje poštovanje načela javnosti u postupku**, a 26,6 % konstatuje da je princip javnosti u potpunosti moguće obezbijediti samo kod „izraženog povećanog interesa za pojedine predmete“.

Iz odgovora advokata uočava se već pomenuti problem prostora i opreme sudnica, koji nije potrebno dodatno komentarisati, a koji u svakom slučaju



**ukazuje na nedostatak uslova za implementaciju načela javnosti postupanja sudova.**

Pogled građana u ovoj anketi sveo bi se na nekoliko konstatacija: **kancelarije su neuslovne za suđenje; izmjestiti zgradu suda na drugu lokaciju sa većim parkingom; sudije zatvorene za medije, portparol predusretljiv.** Na pitanje da li su službenici sudske uprave bili ljubazni i komunikativni, da li su vam pružili očekivane odgovore, savjete i uputstva, pozitivan odgovor je dalo 57 anketiranih lica, a odgovor da nijesu dalo je 12 ispitanika.

### **2.5.1. Slobodan pristup informacijama**

Koristeći se dosadašnjom statistikom u pogledu slobodnog pristupa informacijama treba reći da se **sudovima sa zahtjevom obraća uglavnom ili skoro isključivo civilni sektor.** Građani se obraćaju **u veoma malom broju slučajeva**, obzirom da informacije koje ih najviše interesuju dobijaju kroz druge forme u postupku. Takav odgovor dobili smo i od samih poslenika sudske vlasti.

U pogledu pristupa ovoj problematici najsadržajnije podatke dao je Osnovni sud u Kotoru, koji vodi posebnu evidenciju sa podacima o podnijetim zahtjevima, sudskim sporovima i ishodu ovih postupaka i kao takav **može poslužiti za pozitivan primjer drugim sudovima.**

Inicijativa mladih za ljudska prava testirala je sudove na to kako reaguju kod zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Tako su za potrebe testa građani poslali po četiri zahtjeva Osnovnim sudovima u Podgorici, Bijelom Polju i Kotoru i Višim sudovima u Podgorici i Bijelom Polju.

Osnovni sud u Kotoru odgovorio je u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama **na sve poslate zahtjeve.** U tri slučaja Osnovni sud je dozvolio pristup i dostavio tražene podatke dok je u jednom slučaju odbio pristup jer je tražena informacija već objavljena javno.

Osnovni sud u Bijelom Polju takodje je odgovorio na **sva četiri poslata zahtjeva.** U dva slučaja Osnovni sud u Bijelom Polju je dozvolio pristup, ali

pristup informaciji nije dozvolio na način koji je u zahtjevu naveden i koji je u skladu sa Zakonom već je donio Rješenje kojim se dozvoljava neposredan uvid u informaciju. S obzirom da su građani koji su slali zahtjeve iz Podgorice, njima bi odlazak u Bijelo Polje zahtijevao značajne troškove. Odlučivanje suda da na ovakav način odobri pristup u konkretnom slučaju **može se smatrati kao ograničavajući ili otežavajući put do informacija građanima koji nijesu iz istog grada**. Na jedan zahtjev Osnovni sud u Bijelom Polju je dostavio informaciju o mjestu gdje se tražena informacija nalazi a jednu traženu informaciju je dostavio u pisanoj formi.

Osnovni sud u Podgorici **odgovorio je na tri zahtjeva za pristup informacijama**. U dva odgovora građani su upućeni gdje su tražene informacije već objavljene a u jednom odgovoru građanin je upućen da se obrati Sudskom savjetu jer se ta informacija nalazi u posjedu Sudskog savjeta. **Na jedan zahtjev nije stigao odgovor iz Osnovnog suda iz Podgorice**.

Viši sud iz Bijelog Polja **odgovorio je na sve zahtjeve**. U tri odgovora dostavljena je informacija, a u jednom slučaju ukazano je gdje je informacija već objavljena.

Viši sud iz Podgorice **nije dostavljao odgovore povodom zatraženih informacija**.

Za potrebe ovog istraživanja YIHR je zatražio i informacije od NVO MANS koja u svom radu veoma često koristi Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

MANS je od početka 2011. godine do 31. avgusta 2011. godine Osnovnom sudu u Podgorici **podnio 58 zahtjeva. Od tog broja pristup je dozvoljen 16, djelimično dozvoljen 7 a tri puta je zabranjen**. MANS je od Osnovnog suda u Podgorici **dobio 32 puta dobio odgovor da sud nema informaciju, da je već objavljena ili da sud nije nadležan da da informaciju**.

MANS je 37 puta podnio žalbu Ministarstvu pravde i tri tužbe Upravnom sudu. Jedna presuda je donešena i ona je u korist MANS-a.

MANS je od Osnovnog suda Bijelom Polju u istom periodu tražio tri puta informaciju. Dva puta je pristup zabranjen, a jedan odgovor je glasio da je informacija već objavljena, da sud nije nadležan ili da sud nema tu informaciju. MANS je uložio dvije žalbe Ministarstvu pravde i podnio dvije tužbe Upravnom sudu. **Još uvijek nije donešena ni jedna presuda.**

Od Osnovnog suda u Kotoru MANS je tražio informacije četiri puta. Pristup je dozvoljen u **jednom slučaju, dok je u tri slučaja zabranjen.** MANS se žalio Ministarstvu pravde u tri slučaja nakon čega je podnio i tri tužbe Upravnom sudu. Do sada je donešena jedna presuda koja je u korist MANS-a.

Mans je u navedenom periodu od Višeg suda u Podgorici tražio informacije šest puta. Dva puta je Viši sud dozvolio pristup, jednom djelimično, jednom zabranio i jednom saopštio da nije nadležan, da nema informaciju ili da je informacija već objavljena. **MANS je podnio šest žalbi Ministarstvu pravde.** MANS u ovom periodu nije podnosio tužbe Upravnom sudu.

Višem sudu u Bijelom Polju MANS je tražio informacije pet puta. Sud je odgovorio u svih pet slučajeva da nije nadležan, da nema informaciju ili je odgovorio gdje se informacija nalazi. MANS nije pokretao žalbeni postupak ili podnosio tužbe protiv Višeg suda u Bijelom Polju.

### **2.5.2. Pristup informacijama od strane medija**

YIHR je za potrebe ovog istraživanja kontaktirala i novinare i medijske kuće. Kontaktirali smo četiri dnevna lista, Vijesti, Dan, Pobjedu i Dnevne novine, Javni servis Televiziju Crne Gore i Televiziju Vijesti i Radio Antenu M. Novinari koji su dostavili odgovore saopštili su da uglavnom ne koriste Zakon o slobodnom pristupu informacijam da bi dobili informacije od sudova u Crnoj Gori. Kao najvažniji razlog zašto ne koriste ovaj Zakon da bi došli do informacija saopštili su da **rok od osam dana koji predviđa Zakon kao rok u kom je organ vlasti dužan da odgovori je dug.** Pa tako dobijene informacije ne bi bile svježije i nakon osam dana ne bi im bile korisne. Mali broj novinara koji

su odgovorili da koriste Zakon o slobodnom pristupu informacija iskazali su nezadovoljstvo jer na odgovore čekaju i do mjesec dana.

Kao lošu stranu istakli su da **sudnice tehnički ne omogućavaju da novinari budu odvojeni od rodbine i prijatelja optuženih lica**. Često i početak suđenja čekaju u hodniku zajedno sa optuženima i oštećenima i njihovim porodicama. Smatraju da je na ovaj način **ugrožena njihova bezbjednost**, jer postoji mogućnost da neko od optuženih, oštećenih ili članova njihovih porodica izazove incident ukoliko nije zadovoljan izvještavanjem.

U nekim slučajevima novinari **ne mogu da dođu do informacije koji sudija je zadužio neki predmet**. Tako da se izlažu značajnom naporu, a nerijetko idu i od sudije do sudije da bi dobili takvu informaciju. Novinari su se požalili i da su **sudije i drugi nadležni u sudu rijetko spremni da komuniciraju i da daju informacije**. Ukazali su da istražni sudija Višeg suda u Podgorici odbija komunikaciju sa novinarima i ne želi da im se javi na telefon.

Novinari smatraju da mora biti uloženo više napora kako bi se prevazišao problem prostornih ograničenja. **Suđenja koja izazivaju pažnju, a odvijaju se kod prekršajnog suda u Podgorici nemaju dovoljno prostornih kapaciteta da prime sve zainteresovane novinare**. Novinari su mišljenja da u tim situacijama prekršajni sud mora razviti saradnju sa Osnovnim sudom i tada pozajmiti veliku sudnicu Osnovnog suda.

Novinari smatraju da **predsjednici sudova moraju biti otvoreniji za saradnju**. Neki od novinara su istakli da nikada nijesu dobili odgovor za intervju sa predsjednikom Višeg suda. PR službe u Osnovnom sudu u Podgorici i Višem sudu u Bijelom Polju novinari su uglavnom pohvalili. **Ističu da uglavnom sve odgovore od PR-a dobijaju**. Novinari su ukazali da komunikacija **nije najbolja sa PR službom Višeg suda u Podgorici**.

**Informacije o tome kada su zakazana određena suđenja novinari teško nalaze**. Iako, ističu da u Višem sudu postoji monitor na kom su istaknuta suđenja, **na njemu nijesu prikazana sva suđenja i informacije se odnose samo na suđenja za taj dan**. Novinari ističu da se informacije o zakazanim suđenjima ne mogu naći **ni na sajtovima sudova**. Zbog toga se novinari često informišu

preko advokata. Poseban problem za informisanje o terminima zakazanih sudova jeste u Osnovnom sudu u Podgorici, pa se novinari uglavnom informišu preko sudija tog suda.

Novinari su istakli da im je zabranjeno da snimaju suđenja i optužene, te da ne mogu u sudnicu unijeti diktafone i ručne računare, što ih **ograničava u obavljanju njihovog posla**, odnosno izvještavaju javnosti o informacijama koje je zainteresovana da zna.

### 3. ZAKLJUČCI

- I pored usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ostaje otvoreno pitanje da li su stranke koje prethodno podnose zahtjev za ostvarivanje nekog prava pred upravnim organom mogu, kada je upravni postupak pretpostavka za vođenje sudskog spora, biti nosioci prava na besplatnu pravnu pomoć, odnosno da li je nepružanjem pravne pomoći u upravnom postupku na ovaj način povrijeđeno pravo na pristup sudu. Pri rješavanju ovog pitanja treba imati u vidu praksu Evropskog suda za ljudska prava.
- Materijalni uslovi u kojima posluje pravosuđe uopšte, a naročito sudovi, uslovljavaju teškoće u pristupu sudu. Nijedan od projektom obuhvaćenih sudova, osim donekle Upravnog suda, ne ispunjava prostorne i tehničke uslove koji bi zadovoljili potrebne standarde sudskog postupka, čime se ugrožava ostvarivanje prava na javno suđenje. Takođe ne postoji odgovarajući standard građenja i opremanja sudnica. Sa druge strane, postojeće urbanističke lokacije sudskih objekata se ne čine posebnim problemom.
- Arhitektonske barijere u pristupu sudu su više nego evidentne, a lica smanjene pokretljivosti nemaju na raspolaganju adekvatne prostorije u kojima mogu komunicirati sa punomoćnicima, niti prilagođene sanitarne prostorije.
- Kapaciteti sudskih biblioteka se uglavnom svode na elektronska ili *hard copy* izdanja službenih listova, sudije nerijetko moraju da se sami obezbjeđuju stručnu literaturu, a o odgovarajućem prostoru za smještaj biblioteke i brigu o bibliografskom fondu nema ni govora.
- Zbog nedostatka tabela sa informacijama i identifikacionih oznaka službenika unutar sudova građani nailaze na teškoće u pronalaženju

njima relevantnih prostorija i lica koja su od značaja za rješavanje njihovih zahtjeva.

- Bolja koordinacija između sudova, izvršne i parlamentarne vlasti mora biti učinjena kako bi se blagovremeno i sveobuhvatno sagledao svaki zakonski projekat, jer njegova implementacija umnogome počiva na sudskoj kontroli i zaštiti.
- Praksa Upravnog suda u pogledu održavanja *web stranice*, koja je opremljena velikim brojem informacija i sudske prakse, pravnih stavova i stručnih radova, može da posluži kao model ostalim sudovima, čime bi se značajno poboljšalo sprovođenje načela javnosti.
- Pitanje pronalažanja odgovarajućeg modela proporcionalnosti broja sudija u odnosu na broj stanovnika mora biti praćen razvojem odgovarajuće logistike suđenja, osnaživanjem koncepta pravne kulture, kulture suđenja i poštovanja sudske funkcije i sudskih naloga, kao i znatno boljim promovisanjem sudskih institucija u javnosti. U tom smislu, kao posebna pitanja se nameću pitanja motivisanosti sudske uprave i pitanje angažovanja potrebnog broja službenika za obavljanje poslova logistike suđenju i poslova sudske uprave.
- Proces stručnog usavršavanja se u nekim slučajevima sprovodi bez prethodne strategije i agende. Ovo ponekad otežava položaj onih zbog kojih se takva edukacija i organizuje, ali i samih građana, što je posebno evidentno u odnosu na „manje“ sudove, gdje praktično svake nedjelje jedan broj sudija odsustvuje zbog nekog od oblika usavršavanja. Takođe, segment obuke sudske administracije (namještenika) nije na nivou ostalih zaposlenih u sudovima.
- Postoji vidan napredak u efikasnosti rješavanja predmeta pred sudovima u Crnoj Gori. Istovremeno, brže rješavanje predmeta nije dovelo do pada kvaliteta sudskih odluka. Sudije smatraju da je jedna od glavnih prepreka daljem pomaku u ovoj oblasti nezadovoljavajući rad poštanskih i dostavnih službi, ažuriranje registara prebivališta i

boravišta i funkcionisanje pojedinih državnih organa koji imaju bitnu ulogu u obezbjeđenju podataka od značaja za ishod spora.

- I pored ovoga ostvarenog napretka, empirijsko istraživanje govori da još uvijek postoji izvjestan stepen nezadovoljstva efikasnošću sudskih postupaka. Kod običnih građana ovaj se utisak tumači više kao odraz pasivnosti stranaka i drugih državnih organa, nego samih sudova. Unija poslodavaca takođe smatra neophodnim ubrzati sudske postupke i na taj način otkloniti pravnu neizvjesnost koja opterećuje preduzetnički ambijent u Crnoj Gori.
- Sudije moraju obaviti i po desetak rasprava tokom jednog dana, tako da ostaje objektivno pitanje kada mogu da se posvete izradi odluka, čitanju predmeta i materijalnih propisa, a da ne govorimo o vremenu potrebnom za usavršavanje i edukaciju.
- Iako se uočava porast broja kontrolnih zahtjeva i tužbi za pravično zadovoljenje podnesenih u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti prava na suđenja u razumnom roku, i dalje postoji potreba da se radi na edukaciji javnosti i naročito punomoćnika koji pokreću sporove, odnosno prije toga podnose kontrolne zahtjeve. Ovo iz razloga što se najveći broj tužbi odbacuje iz procesnih razloga, odnosno zbog procesnog nedostatka u pogledu pravosnažnosti predmeta za koji se traži zaštita.
- Odredba Sudskog poslovnika kojom se za snimanje u sudu mora tražiti odobrenje predsjednika Vrhovnog suda čini se bespredmetnom, jer urušava ugled starješine tog organa i istovremeno značajno otežava neposrednu i pravovremenu komunikaciju sa medijima. Istovremeno, novinari zabranu snimanja suđenja i optuženih vide kao značajno ograničenje u obavljanju svojih radnih zadataka.
- Novinari kao značajna ograničenja u obavljanju svog posla ističu i nedostatak informacija o tome koji sudija je zadužio neki predmet i kada su zakazana suđenja, nespремnost sudija i zaposlenih u sudu da



komuniciraju sa njima, kao i osjećaj ugrožene bezbjednosti kada zbog prostornih ograničenja početak suđenja čekaju u hodniku zajedno sa optuženima i oštećenima i njihovim porodicama.

- Postoji značajan prostor za poboljšanje dostupnosti osnovnih informacija o ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama, kao i u pogledu ostvarivanja komunikacije putem oglasnih tabli. Sa druge strane, opšta i stranačka javnost su uglavnom zadovoljne neposrednom komunikacijom sa službenicima sudske uprave.
- Postoji potreba znatno šire i sadržajnije kampanje o mjestu i ulozi suda u društvu, njegovim nadležnostima i prirodi sudskog posla. Takođe je javnost potrebno informisati o alternativnim načinima rješavanja sporova i uspostaviti i sadržajniju komunikaciju sa medijima u praćenju sudske problematike.
- Sudovima sa zahtjevima za slobodan pristup informacijama obraćaju skoro isključivo nevladine organizacije. Građani se obraćaju u veoma malom broju slučajeva. Mogućnosti koje pruža ovaj zakon rijetko koriste i novinari, jer je po njima rok od osam dana u kojem je organ vlasti dužan da odgovori previše dug da bi odgovorio njihovim potrebama.