



Izveštaj

MONITORING RADA SUDOVA U CRNOJ GORI

(transparentnost, pristup pravdi, efikasnost, organizacija, finansijski menadžment i odnos prema korisnicima usluga sudske administracije)

Podgorica, mart 2013. godine

Građanska alijansa, Crna Gora
mart 2013. godine

Za izdavača
Boris Raonic

Koordinator istraživanja
Zoran Vujičić

Autor izvještaja
Siniša Bjekovic

Monitoring tim
Zoran Vujičić
Siniša Bjekovic
Milan Radovic
Sandra Đonović
Boris Raonić

Prevod i lektura
Sandra Đonović

Dizajn, prelom, obrada i štampa
AP print, Podgorica

Tiraž : 400 primjeraka

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

ISBN 978-9940-9483-1-3
COBISS.CG-ID 21782032



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

Sadržaj

I Prethodne informacije.....	5
II Rezime	7
III Monitring rada sudova u Crnoj Gori.....	9
IV Organizacija sudova u Crnoj Gori, opterećeost u radu i uporedni pokazatelji	17
V Transparentnost i pristup javnosti kao opšti principi u radu sudskih institucija	23
VI Mediji o sudu	27
VII Pristup pravdi – beslatna pravna pomoć	31
VIII Statistički podaci o efikasnosti i kvalitetu presuđenja	33
XI Alternativni načini rješavanja sporova	45
X Finansiranje sudova i sudske administracije	47
XI Emprijska zapažanja različitih aktera u funkcionisanjau sudske vlasti	57
XII Upravljanje sudom i problemi u funkcionisanju sudova	65
XIII Zaključci i preporuke	69

I PRETHODNE INFORMACIJE

Građanska alijansa (GA) već tri godine zaredom vrši monitoring rada sudova u Crnoj Gori i izvještava javnost o nalazima putem izvještaja koji obuhvataju pravnu analizu i rezultate dobijene terenskim istraživanjem. Izvještaje možete naći na našem sajtu ww.gamn.org

Na istraživanju i pisanju izvještaja radio je petočlani tim GA. U radu smo koristili tehnike istraživanja na terenu, intervju i anketiranje, pravne analize, analiza budžeta i finansijskog poslovanja sudova, monitoring suđenja, pres kliping, Zakon o slobodnom pristupu informacijama i zvanične izvještaje koji se odnose na rad sudova. Projekat je podržan od strane USAID Programa efikasnog upravljanja u Crnoj Gori.

Monitoring rada sudova u Crnoj Gori sproveden je od 01.03.2012.god.do 01.02.2013.godine. Istraživanjem smo obuhvatili Osnovne sudove u Podgorici, Bijelom Polju, Kotoru, Višim sudovima u Podgorici i Bijelom Polju, Upravnom i Ustavnom sudu. Ovim istraživanjem smo pratili transparentnost, pristup pravdi, efikasnost, organizacija, finansijski menadžment i odnos prema korisnicima usluga sudske administracije.

Kontinuitet monitoringa rada sudova i naglašenost potrebe za argumentovanim pristupom djelovanju najznačajnije komponente unutar vlasti jedne države, daju nam za pravo da dosadašnja iskustva i nalaze upoređujemo u vremenu i prostoru u kojem se takva vlast vrši. Položaj određene grane vlasti prati sveukupnu društvenu tranziciju i nikako ne može biti izolovana od položaja ostalih grana vlasti. Međutim, to nikako ne znači da može biti kontrolisana i nadgledana od strane drugih vidova vlasti, a da se takva kontrola ne zasniva na jasnim i prepoznatljivim kriterijumima balansa i međukontrole koji čine sastavni dio šireg koncepta vladavine prava.

Formalno, u Crnoj Gori Ustav potvrđuje nezavisnu poziciju sudske vlasti u odnosu na izvršnu i parlamentarnu. Takav utisak se često narušava kroz izvještaje nacionalnih i internacionalnih organizacija i civilnog sektora, što samu ideju monitoringa rada sudova opterećuje već u samom njenom nastanku. Upravo zbog te činjenice ovaj izvještaj počiva na inputima više društvenih faktora, a naročito poziciji koju o sebi stvara sama sudska vlast, odnosno sudije. Interesantno je napomenuti da iz prethodnih iskustava proizilazi svojevrsna objektivna kritika i samokritika svih relevantnih aktera koji dolaze u dodir sa sudskom vlašću. Nažalost, kao i prethodnog puta i ovaj put je izostala podrška Projektu jednog važnog sektora pravosuđa u širem smislu – advokature, odnosno institucionalno Advokatske komore Crne Gore. Zbog apsolutnog nedostatka stavova advokatske profesije, ovaj djelimično siromašniji izvještaj, samo sporadično sadrži osvrt na advokaturu i posljedice njenog djelovanja na sudske postupke. Za očekivati je da će se na promociji gotovog materijala i njegovom objavljivanju otvoriti rasprava o razlozima takve situacije, što nikako neće umanjiti kvalitet i objektivnost informacija dobijenih tokom kampanje anketiranja svih relevantnih subjekata koji na različite načine participiraju u demokratskoj kontroli sudske vlasti.

Iako je u prethodnom izvještaju ocijenjeno da je opšta slika sudske vlasti sačinjena na objektivan, utemeljen i konstruktivan način, moramo istaći da je ovaj izvještajni period i sami rezultat istraživanja

donio bitno novi kvalitet i kvanitet u saradnji civilnog sektora sa institucijama sudske vlasti. Takav zaključak se nameće iz praktično promptnih odgovora na sva postavljena pitanja i ažurnog dostavljanja svih podataka koji su od značaja za konačnu izradu publikacije o monitoringu rada sudova.

Za razliku od prethodnog izvještaja, u ovom period je obuhvaćen i rad Ustavnog suda Crne Gore, obzirom da se u jednom broju predmeta jasno nametnuo utisak o instancionom djelovanju ove institucije i odlukama koje su imale suspenzivno dejstvo. Na takav način Ustavni sud je jasno stavio do znanja da se nameće kao factor ostvarivanja pravde koji *inter alia* ima kapacitet ukidanja pravosnažnih sudskih odluka onda kada se, po ocjeni ovog suda, takvim odlukama vrše povrede ljudskih prava i sloboda.

Osim iskazanog stava opšte javnosti oličenog u iskazima korisnika usluga sudske administracije, ovaj izvještaj je konzumirao stavove medija, što nije bez značaja ako se uzme u obzir uloga ovog dijela civilnog sektora i potreba javnosti da blagovremeno bude obaviještena o događajima vezanim za sudske postupke i rad sudova uopšte.

Konačno, finansijsko poslovanje sudova došlo je u prvi plan nakon objavljivanja izvještaja Državne revizorske institucije o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja potrošačke jedinice Sudstvo za 2010. godinu. Ovaj izvještaj je potvrdio određene manjkavosti u poslovanju koje nijesu ocijenjene takvim da izvještaj nije mogao biti prihvaćen od strane ovog tijela, te je kao takav dobio "*uslovno pozitivno mišljenje*". Prema nalazima Državne revizorske institucije utvrđeno je da ne postoje "materijalno značajne greške kod zvanično prezentiranih izvještaja, osim u jednom dijelu preporuka", o čemu će se govoriti u jednom dijelu ovog izvještaja o monitoring rada sudova.

GA se zahvaljuje svima koji su doprinijeli uspješnoj realizaciji istraživanja.

II REZIME PROJEKTA

Sprovođeni zacrtani koncept Projekta u ovom materijalu su dati podaci i ocjene djelovanja sudske vlasti i Ustavnog suda Crne Gore u oblastima od interesa za njihovu transparentnost, pristupačnost (fizičku i institucionalnu), efikasnost, kvalitet rada, organizaciju poslova, finansijski i upravljački menadžment i odnos prema učesnicima u postupku, odnosno korisnicima usluga sudske administracije.

Prije nego što je razmotrena svaka od navedenih komponenti izvještaja, bilo je neophodno evaluirati postojeće stanja, odnosno dati presjek generalnih podataka o organizaciji, statusu, kapacitetima i predstojećim obavezama sudske vlasti u procesu evropskih integracija.

Uvodni dio apostrofira osnovne promjene u organizacionoj strukturi sudske vlasti i očekivanja u pogledu ostvarivanja efikasne uloge u razvoju države i društva. U takvoj konstelaciji odnosa jasno se ukazuje na neodrživost postojećeg stepena odlučivanja sudova o sudskom budžetu, odnosno osnovnoj materijalnoj pretpostavci za optimalan rad sudova u ostvarivanju Ustavom povjerene uloge. U tom (i ne samo u tom) kontekstu sudska vlast mora imati znatno agilniji pristup i ne može pasivno promatrati sopstveni položaj u postojećem ustrojstvu vlasti.

Transparentnost kao bitna karakteristika demokratskih institucija ne tiče se samo načela javnosti u suđenju. Jedan od uočenih nedostataka u radu sudova jeste neadekvatan odnos prema opštoj javnosti u smislu pravovremenog izvještavanja i dozvoljenog eksponiranja do nivoa koji ne ruši principe prava stranaka u postupku, niti interes samog postupka. U naznačenom izvještajnom periodu registruje se izvjestan stepen nedostatka kvalitetnih odnosa sa javnošću, kakve bi trebalo da imaju sve sudske institucije i naročito starješine sudskih organa. Dio ovih poslova može biti povjeren posebnim službenicima, ali bi javni istupi samih starješina svakako bili korak naprijed u sticanju povjerenja javnosti i povećanja reputacije suda u široj zajednici. Vidljivi pomaci učinjeni su na planu uređenja informatičke osnove i plasiranja obavještenja putem novih komunikacionih tehnologija i popularnih vidova informisanja.

Infrastrukturne karakteristike sudskih objekata ne dozvoljavaju odgovarajući nivo prisustva opšte javnosti, jer za to jednostavno nema tehnički uslova, što teško može biti opravdanje u širem kontekstu. Sa druge strane zahtjevi za slobodnim pristupom informacijama u sudovima obuhvaćenim projektom se uglavnom poštuju.

Pristup pravdi je praćen kroz prikaz instituta besplatne pravne pomoći koji je započeo implementaciju formiranjem službi, a početne probleme registrovao u komplikovanim i skupim procedurama pribavljanja dokumentacije kojom se potkrepljuje imovinski status lica u stanju potrebe za besplatnom pravnom pomoći.

Efikasnost sudskih postupaka je posmatrana u odnosu na opterećenost brojem predmeta, njihovim zaostatkom u rješavanju, vremenom potrebnim za presuđenje i kvalitetom odluka. Iz podataka u kojima su dati uporedni parametri sa institucijama zemalja koje baštine istu ili sličnu pravnu tradiciju, jasno se vidi da crnogorske sudove i sudove u okruženju još uvijek opterećuje jedan broj predmeta iz prethodnih godina, ali se vremenska ekvidistanca potrebna za okončanje sporova sve više smanjuje. Tokom 2011.

godine crnogorski sudovi su postigli tzv.godišnju ažurnost (riješili veći broj predmeta od priliva), ali je numerički izraženo broj riješenih predmeta bio manji. Drugi izraženi problem predstavlja manjak kvaliteta kod nekih sudova u Crnoj Gori, što je činjenica koja se mora podrobno i kontinuirano istraživati. U tom procesu se moraju otkriti razlozi ukidanja većeg broja sudskih odluka, kako bi se u konačnom preduzele mjere za rješavanje problema, odnosno utvrdilo da li je takvo stanje posljedica rigidnih pravila postupka, komplikovanog i često mijenjanog materijalnopravnog osnova presuđenja ili pak lošeg rada sudija pojedinačno.

U organizacionom smislu ističe se najava *Racionalizacije sudske mreže* zasnovane na *Analizi*, koja je urađena na osnovu indikatora izvedenih iz Studije o efikasnosti pravosuđa Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) iz 2012.godine. U materijalu koji nam je bio dostavljen na uvid dominira finansijski efekat i namjera ukidanja pojedinih sudskih institucija, pri čemu su zanemareni neki drugi ne manje važni faktori koji se tiču dostupnosti pravde.

Nakon uslovno pozitivnog mišljenja Državne revizorske institucije, kojim su utvrđeni određeni nedostaci u organizaciji finansijskog poslovanja, u domenu sudova su preduzete određene mjere za saniranje stanja. Međutim, treba istaći da su one uglavnom tehničke prirode, niskog ekspertskeg nivoa i još uvijek nedokazane u praksi (primarno kada se to tiče analize i planiranja sudskog budžeta, interne revizije i kontrole), te je za očekivati da se njihova održivost mora dokazati u ovoj fiskalnoj godini. Ostaje opravdana bojazan kapaciteta za sprovođenje ove reforme, ako se ima u vidu kapacitet postojećeg budžeta i slabi izgledi za uvećanje po bilo kom osnovu.

Empirijski podaci govore o nezadovoljstvu svih učesnika u postupku, pri čemu su identifikovani problemi manje više isti za sve anketirane – sudije i građane. Neki temeljni problemi poput opstrukcija u sprovođenju porocedura i manjkavosti u radu državnih i drugih organa, kao i propusti u odugovlačenja postupaka zasnovani na odlaganju vještačenja, nemogućnosti dostave i slično jasno ukazuju na jedinstvo razmišljanja. Međutim to nikako nije i ne može biti razlog da posljedice trpe starnke u postupku.

Naročito važan segment predstavlja uloga Ustavnog suda kao svojevrsnog korektora u unutrašnjem pravnom poretku. Utisak je da se mora pružiti mnogo više dokaza o namjeri države da ovaj sud učini efikasnim i ažurnim, a sa druge strane i ova institucija mora ozbiljno razmotriti indikatore velikog broja negativnih odluka, naročito kada se to tiče postupaka po ustavnim žalbama.

U svim slučajevima postupanja nacionalnih sudova mora se povesti računa o cjelokupnosti nacionalnog pravnog okvira, uključujući obavezu sudova da neposredno primjenjuju nacionalno i međunarodno pravo kao ustavnu obavezu.

III MONITORING RADA SUDOVA U CRNOJ GORI

Uvodna razmatranja i opšti utisci o radu sudova u Crnoj Gori (pravo i činjenice - stvarno i moguće)

Koncepcija Projekta ustanovljava višestruku opservaciju rada sudova u Crnoj Gori, sa ciljem da ukaže na transparentnost sudskih i administrativnih procedura, olakšan pristup sudovima, optimalnu komunikaciju između učesnika postupka i sudske administracije, efikasnost sudskog postupka, materijalne i finansijske pretpostavke za funkcionisanje sudske administracije i vođenje postupaka, te odnos sudske vlasti, odnosno sudova prema ostalim društvenim činocima.

U takvoj sistematici svaki od navedenih elemenata posebno je obrađen, kako sa aspekta unutrašnjih procedura kojima se obezbjeđuje funkcionisanje sudske vlasti, tako i sa aspekta korisnika usluga sudske administracije i učesnika postupka koji ističu zahtjev za blagovremenom i efikasnom pravdom kao temeljnom civilizacijskom vrijednošću i potrebom svakog člana jedne uređene društvene zajednice.

Nerijetko se ostvarivanje pravde vezuje za djelatnost sudova u situacijama kada oni evidentno nemaju uticaj na kreiranje uslova pod kojima djeluju, donose odluke i prirodno teže da takve odluke izvrše. Prirodno, svaka sudska odluka koja nije izvršena ne može doprinijeti podizanju ugleda, a svakako može uticati na manjak povjerenja u sudsku vlast uopšte. Ponekad je to pitanje materijalnih i institucionalnih kapaciteta, ali nerijetko zna da bude instrument opstrukcije u rukama onih koji drže monopol prinude, a time i konce realnih mogućnosti za izvršenje pravosnažnih i izvršnih sudskih odluka. Sa druge strane, problemi koji se sporadično uočavaju u radu sudova, a tiču se nekonzistentnosti u presuđenju, repetitivnog ukidanja presuda u predmetima od posebnog značaja za stranke i javnost (predmeti organizovanog kriminala i krivičnih djela iz domena međunarodnog prava), značajno utiču na stavove dijela javnosti koji ističu svoju sumnju u kvalitet rada sudova. To se posebno odnosi na koruptivne slučajeve u kojima su predmetom postupka bili i nosioci značajnih pravosudnih funkcija. Ovi posljednji su posebno izazvali pozornost javnosti i svakao da nije bez značaja činjenica da su postupci sprovedeni, procesne radnje preduzete, a ishod rezultirao oslobađajućim presudama. Ne ulazeći u razloge merituma sudskih odluka javnost je u takvim okolnostima opravdano u dilemi o razlozima pokretanja postupka na bazi (ne)dovoljnih ili (ne)kvalitetnih dokaznih činjenica.

U jednom dijelu opravdanih kritika postoji dilema koju je teško riješiti laičkim poimanjem sudova i suđenja. Naime, ne sporeći činjenicu opravdanog nezadovoljstva kad su očigledne materijalne greške neminovni uzrok ukidanja sudskih presuda, ovaj indikator teško može biti primjenljiv u ocjeni ukupnog rada sudskih institucija i podjeli odgovornosti za ishod postupka između sudova i drugih organa, primarno tužilaštva. To konkretno znači - da bi se svaki predmet ocijenio sa stanovišta meritorne sudske odluke on mora biti individualizovan, analiziran sa stanovišta kvaliteta ponuđenih i izvedenih dokaza, a onda definisan sa aspekta presuđenja. Ako bi samo na bazi pretpostavke o nekvalitetnom presuđenju donosili zaključak umjesto viših sudskih instanci, time bi svakako preuzeli ulogu sudske vlasti, bez obzira na to koliki pravni stručnjak bio onaj koji takvu ocjenu daje.

Odgovornost drugih institucija nije nikakva novost, niti se tome treba dodati nešto novo u odnosu na ono što je već poznato. Ovo naročito ako se ima u vidu praksa Evropskog suda za ljudska prava onda su kao problemi prepoznati: nemogućnost asistencije ili fizičke prinude kod izvršenja sudskih odluka od strane policije (*Slučaj Bijelić protiv Srbije i Crne Gore*), neizvršavanje sudske odluke od strane organa socijalnog staranja (*Mijušković protiv Crne Gore*), izostanak okončanja predmeta pred državnim organima koji sprovode postupak eksproprijacije (*Živaljević protiv Crne Gore*). U faktičkom smislu lako je pretpostaviti da nedostavljanje sudskih pismena u uslovima rigidnih procesnih pravila o ličnoj dostavi uzrokuje procesno ukidanje sudskih odluka. Bili smo u prilici i sami da se uvjerimo u koliko slučajeva je na sudskim dostavnicama stavljanja napomena o neuručenju (*odselio se, nije na ovoj adresi, ukućani kažu da je u inostranstvu i da neće dolaziti duže vrijeme, ta firma nije na ovoj adresi, stranka/primatelj nepoznat*), a svakako da sud fizički nije u mogućnosti "odraditi urednu dostavu". U takvim situacijama često ni asistencija organa policije ne daje pravi rezultat, a nije u nadležnosti sudskih organa da propisuju i organizuju poslove iz nadležnosti drugih organa. Osim toga, od strane starješina pojedinih sudova u posljednje vrijeme uakazuje se na jasan nedostatak saradnje organa policije u poštovanju naloga suda (konstatacija data u razgovorima sa predsjednicima sudova iz ovog Projekta).

Kod predmeta sa elementom inostranosti postojanje procesne pretpostavke o nedostupnosti stranke u postupku, odnosno drugih učesnika (svjedoka) vodi takođe ka ukidanju presude. Ako je bez obzira na česte i kontinuirane intervencije nemoguće ostvariti pravosudnu saradnju u ovim predmetima, onda je iluzorno očekivati uspjeh u pogledu kvaliteta i samog ishoda spora.

Kada se govori o drugim učesnicima postupka, vrlo često se navodi nekooperativnost državnih i drugih institucija, odnosno pravnih lica koja jednostavno ne postupaju po nalogima suda, a disciplinske sankcije koje stoje na raspolaganju tiču se samo dostave. Na koji način prinuditi državne i druge organe na saradnju ostaje otvoreno pitanje, a jedan od načina pomenut je u više navrata i on se odnosi na strožiju intervenciju, zakonodavnu i sudsku, po pitanju (ne)poštovanja suda i njegovih naloga, kao što je to sada slučaj sa neizvršavanjem sudske odluke gdje su materijalne sankcije i visoke i odvratajuće.

U svim ovim procedurama ne može se zanemariti obaveza sudova da izriču zakonom propisane sankcije radi očuvanja procesne discipline. Međutim, one zakonodavno u ovom trenutku ne pokrivaju sve učesnike sudskog postupka, a govoreći o iskustvenim zapažanjima reklo bi se da sudovi sada nešto češće izriču sankcije punomoćnicima/braniocima, vještacima i drugim učesnicima u postupku za koje su ovlašćeni izricati takve sankcije.

Transparentnost procedura podrazumijeva i podizanje nivoa kulture suđenja, što je izuzetno značajan elemenat u stvaranju slike o sudskoj vlasti. Ukoliko ne postoji nužni minimum saznanja o ulozi sudova, njihovoj stvarnoj nadležnosti, ulozi u ostvarivanju pravde i izvršenju sudskih odluka, onda je iluzorno donostiti bilo kakav zaključak. *Zbog toga je nužno i u ovom Projektu posebno apostrofirano da građanin mora, makar elementarno, biti upućen u prirodu djelovanja sudova, te da mu se u sudu omogućući brza i efikasna komunikacija sa sudskom administracijom, a to nerijetko zahtijeva i posebne upravljačke sposobnosti unutar sudova. Posljedica jednog uređenog društvenog sistema je, ne samo povećanje povjerenja u rad sudova, već i olakšanje u smislu izostanka nepotrebnog vođenja postupaka, sprječavanje viška parničenja i relaksacije sudova u onim predmetima koji se mogu riješiti i bez nepotrebnog vođenja spora. Zato je poželjno promovisati alternativne metode rješavanja sporova i podstaći sistem restorativne pravde, kojima se afirmiše rješavanje spornih situacija bez dodatnog konflikta i čuva sudski sistem od nepotrebnog angažovanja čitavog pravosudnog aparata.*

Infrastruktura sudskih institucija i dalje predstavlja ozbiljan problem za ostvarivanje načela javnosti i nesmetano korišćenje tehnologija koje omogućuju lakše i brže odvijanje sudskih postupaka. Objekti i zgrade u kojima su smješteni sudovi ozbiljno ugrožavaju elementarne pretpostavke za odvijanje suđenja, a da ne govorimo o potrebnom komforu, odnosno potrebi nesmetane i povjerljive komunikacije između stranaka i njihovih punomoćnika. Sa druge strane, sada su već evidentni pomaci u rješavanju komunikacija i boljeg korišćenja postojećih prostornih kapaciteta u većem broju sudova. Rekli bi da ovi postupci korespondiraju sa zahtjevima iz našeg prethodnog izvještaja i potreba svih učesnika postupka, koji i u ovom Izvještaju navode hitnost rješavanja problema smještaja i elementarnog komfora sudskih institucija, a time i komfora stranaka i opšte javnosti. U tom smislu očigledna je diskrepanca između potreba i stvarnog stanja. Sa druge strane još uvijek ne postoje posebni formalni propisi kojima bi se na jasan način definisali urbanistički i prostorni uslovi, odnosno minimalni tehnički uslovi za stavljanje u funkciju sudskih objekata, uključujući i pristup licima sa hendikepom.

Osnovne karakteristike rada sudova i dalje počivaju na velikom prilivu broja predmeta po svim vrstama, te rješavanje na godišnjem nivou (Izvještaj za 2011. godinu) većeg broja predmeta nego što je to činio priliv u tekućem izvještajnom periodu, kao i manji broj riješenih predmeta u odnosu na prethodnu godinu. Načelno, kvalitet rada svih sudova karakteriše procenat od 65,46% potvrđenih prvostepenih odluka u parničnim i krivičnim predmetima, odnosno 7,73% preinačenih i 26,78% ukinutih sudskih odluka. Ako se ovaj podatak poredi sa nekim drugim zemljama u okruženju utvrdiće se da postoje vrlo slični, ako ne i lošiji pokazatelji, pa se s pravom postavlja pitanje razloga ovakvog stanja i naročito uzroka koji su determinisali odluke sudova višeg stepena. Na primjeru Republike Hrvatske jasno se ukazuje na ukidne razloge (pogrešna primjena pravila postupka, pogrešna primjena materijalnog prava, pogrešno utvrđeno činjenično stanje). Tako dobijeni indikatori bi kroz posebnu analizu mogli biti primijenjeni kod promjene zakonodavstva, na planu ujednačavanja sudske prakse ili pak edukaciji, odnosno pravilnoj selekciji sudskih kadrova.

Kada govorimo o efikasnosti sudskih postupaka, nedvosmisleno je utvrđeno da postoji bitan napredak kod hijerarhijski viših sudova, naročito kada se to tiče ažurnosti u rješavanju predmeta (viši sudovi i Vrhovni sud). U tom smislu ovi sudovi se kvalitativno ističu i u odnosu na sudove istog nivoa u okruženju. Međutim, treba reći da je očigledno najveći pritisak na prvostepenim sudovima koji najčešće prvi, a ponekad i jedini dolaze u "živi" kontakt sa predmetom i učesnicima postupka (izlazak na lice mjesta, kontakt sa strankama u postupku, vještacima, svjedocima, žrtvama krivičnih djela, predstavnicima drugih državnih organa, pravnim i fizičkim licima), na temelju čega sačinjavaju svoju odluku, odnosno primjenjuju pravo. Isto se odnosi na više sudove, kao sudove opšte nadležnosti, kada sprovedu krivične postupke kao prvostepene.

Sama činjenica što je *Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI)* dala uslovno pozitivno mišljenje dovoljan je razlog da sudska vlast učini pomak u poimanju značaja svojeg finansiranja i naročito planiranja izdataka koji su potrebni za optimalno, katkad i elementarno funkcionisanje i rad sudova. Problem finansiranja je ujedno i problem samostalnosti sudske vlasti u situaciji kada projektovani sudski budžet predstavlja samo "reper" kod utvrđivanja i donošenja budžeta za određenu fiskalnu godinu (koji se prema iskazanoj praksi nikad ne poštuje). Kako su istakli i u DRI, teško je ostvariti potpunu finansijsku samostalnost sudske vlasti kada konačnu odluku pogledu predloga budžeta donosi Vlada, koja je sa druge strane ujedno i jedini pregovarač sa međunarodnim finansijskim institucijama (a time i jedino odgovorna), na čijim se stavovima i zahtjevima često kreira sistem javnih finansija u nekoj državi.

Ovo ima značaja upravo u tranzicionim državama, odnosno u vremenu strukturnog prilagođavanja i prevazilaženja ekonomske krize, obzirom da realni budžet (čitati: *redukovana javna potrošnjau uslovima krize*) predstavlja jedan od temeljnih uslova za sticanje povoljnih međunarodnih finansijskih i kreditnih aranžmana. Među krucijalnim nedostacima u postojećoj organizacionoj strukturi sudske vlasti uočava se veoma slab kapacitet planiranja i programiranja budžeta, kao i internih procedura i revizija. Prvi pomaci su učinjeni u formalizaciji organizacionih akata i donošenju određenih pravila o kojima će biti više riječi u nastavku ovog teksta, ali je za stvarni učinak u finansijskom planiranju i kontroli potrebno osposobiti izuzetno jaku logističku strukturu planiranja i kontrole, što za sada nije slučaj. Problem može da bude limit budžeta sudova, obzirom da neke stručne projekcije govore o potrebi formiranja personalnog jezgra od najmanje 10 izvršilaca, kao i o dodatnom angažovanju pratećih sistema logističke podrške na nivou sudstva i sudova pojedinačno. Tome treba dodati da se i u domenu sudske statistike (ne samo finansijske) ističu zahtjevi za ozbiljnijom intervencijom, pa ostaje nejasno kako sve to postići u uslovima nedostataka prostornih kapaciteta, redukcije budžeta i nemogućnosti sudske vlasti da na odlučujući način utiče na kreiranje svojeg finansijskog potencijala u budžetu Crne Gore.

Ustavne reforme u oblasti pravosuđa, koje su najavljene i realizovane do nivoa Nacrta amandmana na tekst važećeg Ustava, još uvijek bivaju predmet političkih kontroverzi i uslovljavanja, pa je ishod procedure još uvijek neizvjestan. Na zakonodavnom nivou u domenu pravosuđa je izvršeno nekoliko izmjena u sektoru organizacionog i funkcionalnog zakonodavstva, sa ciljem da se obezbijedi veći stepen samostalnosti i objektivnosti u donošenju krucijalnih odluka. One se tiču predstavljanja i izbora nosilaca sudijskih funkcija, te u određenoj mjeri i preraspodjele stvarne nadležnosti kako bi postupci bili efikasniji, a odluke bile donešene na hijerarhijski višim sudskim institucijama, što treba potvrditi meritornost i autoritativnost samog odlučivanja.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ("Službeni list CG" br.39/11), koji je donijela Skupština Crne Gore na jedanaestoj sjednici prvog redovnog zasijedanja u 2011. godini, dana 22. jula 2011. godine, obuhvatio je promjene u nivou stvarne nadležnosti viših sudova u prvom stepenu vraćajući jedan dio nadležnosti osnovnim sudovima, odnosno propisujući njihovu stvarnu nadležnost u pogledu krivičnih djela za koja je kao glavna kazna zapriječen zatvor od 10 i više godina "bez obzira na svojstva, zanimanje i položaj lica prema kome se postupak vodi i bez obzira na to da li je djelo izvršeno u mirnodopskim uslovima, za vrijeme vanrednog stanja, neposredne ratne opasnosti ili ratnog stanja i o krivičnim djelima: ubistvo na mah, silovanje, ugrožavanje bezbjednosti vazdušnog saobraćaja, neovlašćena proizvodnja, držanje i stavljanje u promet opojnih droga, pozivanje na nasilnu promjenu ustavnog uređenja, odavanje tajnih podataka, izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora i netrpeljivosti, povreda teritorijalnog suvereniteta, udruživanje radi protivustavne djelatnosti, pripremanje djela protiv ustavnog uređenja i bezbjednosti Crne Gore, pranje novca".

Viši sudovi sude za krivična djela organizovanog kriminala bez obzira na visinu propisane kazne, kao i za krivična djela sa elementima korupcije: povreda ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti, zloupotreba monopolističkog položaja, prouzrokovanje stečaja, prouzrokovanje lažnog stečaja,

protivzakoniti uticaj, lažni bilans, zloupotreba procjene, odavanje poslovne tajne, odavanje i korišćenje berzanske tajne, primanje mita, davanje mita, zloupotreba službenog položaja, zloupotreba položaja u privrednom poslovanju, prevara u službi i zloupotreba ovlaštenja u privredi za koja je propisana kazna zatvora od osam godina i teža kazna.

Osim navedenih poslova viši sudovi postupaju u predmetima utvrđivanja pretpostavki povodom zahtjeva za izdavanje okrivljenih i osuđenih lica i postupku priznanja i izvršavanja stranih sudskih odluka u krivičnim stvarima.

U odnosu na organizaciju poslova navedene izmjene i dopune Zakona propisuju da proširenu sjednicu Vrhovnog suda čini: Opšta sjednica Vrhovnog suda i predsjednici Apelacionog suda, Upravnog suda i viših sudova. Istovremeno, ovim Zakonom je donekle korigovan nedostatak u Ustavu Crne Gore koji nije predvidio trajanje mandata predsjednika Vrhovnog suda, te je sada Zakonom predviđen mandat u trajanju od pet godina, kao i za predsjednike ostalih sudova.

Zakonom je takođe izvršeno dopunjavanje materijalno-pravnih odredbi o odgovornosti sudija, proceduri uzimanja predmeta u rad, a u domenu stvarne nadležnosti sudova definisana je pravna situacija kada sud na sjednici sudija zauzima pravni stav (kad se utvrdi da o pitanjima primjene zakona postoje razlike u shvatanjima između pojedinih vijeća ili sudija tog suda ili kada jedno vijeće ili sudija odstupa od ranije utvrđenog pravnog stave), što je veoma važan institut kod ujednačavanja sudske prakse.

Na istoj sjednici Parlamenta donijete su izmjene i dopune *Zakona o Sudskom savjetu* ("Službeni list CG" br.39/11), kojima su definisani instituti etike nosilaca sudijskih funkcija, odnosno modaliteti izbora i učešća sudija i drugih članova¹ kod formiranja Sudskog savjeta, kao i postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda. Osim toga, ovim Zakonom su bliže razrađeni kriterijumi za vrednovanje kod prvog izbora nosilaca sudijskih funkcija, odnosno napredovanja u karijeri, pri čemu je ustanovljen poseban sistem bodovanja kandidata. Zakon takođe ustanovljava evidenciju nosilaca sudskih funkcija sa podacima o izboru, napredovanju, radnom iskustvu i referencama svakog sudije.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2012.godinu¹ zaključuje se da "budući rad treba usmjeriti na uspostavljanje sistema zapošljavanja sudija jedinstvenog za cijelu zemlju, koji bi bio zasnovan na transparentnim i objektivnim kriterijumima. Kriterijumima za imenovanje sudija nedostaje jasnoća i objektivnost zbog nepostojanja periodične profesionalne ocjene sposobnosti sudija. Rad Sudskog je sputan zbog nedovoljnih administrativnih kapaciteta i budžetskih sredstava. Tekuću ustavnu reviziju, koja ima za cilj da riješi problem neprikladnog političkog uticaja u sudstvu potrebno je dovršiti u skladu sa evropskim standardima".

Upravo ova posljednja formulacija čini se da posebno zbunjuje zakonodavce i one koji su u obavezi sprovesti ustavnu reformu, jer su varijeteti organizacionih načela sudstva u Evropi toliko raznoliki i ne odražavaju jedinstveni model na kojemu bi se isti temeljio, odnosno koji bi se najbolje mogao primijeniti

¹ Predsjednik Crne Gore sačinjava listu od najmanje četiri kandidata za izbor članova Sudskog savjeta, na osnovu prethodno obavljenih konsultacija sa Advokatskom komorom Crne Gore, Udruženjem sudija Crne Gore, pravnim fakultetima i akademijom nauka i dostavlja je na mišljenje proširenoj sjednici Vrhovnog suda (čl.13a. Zakona).

kao adekvatan u Crnoj Gori². U odnosu na sastav sudskih savjeta stručni materijali izlažu dva modela: sjevernoevropski i južnoevropski model pravosudnih savjeta. Iz CEPEJ-ove Studije o efikasnosti pravosuđa (2012) može se izvući zaključak o vrlo heterogenom pristupu pravosudnim institucijama i još raznovrsnijem ambijentu u kojemu se dešavaju društveni procesi, uključujući djelovanje i razvoj sudskih institucija, odnosno sistema.

U odnosu na ovaj Projekat vrlo važan segment istraživanja u domenu sudskog sistema jesu imputi koji su dobijeni od različitih aktera, odnosno učesnika u postupku i korisnika usluga sudske administracije. Tamo gdje se ponajprije očekuje najoštrij konflikt (odnos sudovi – stranke – zastupnici) postoji vrlo visok stepen konsenzusa o razlozima (ne)efikasnosti sudova, odnosno načinu prevazilaženja problema koji opterećuju rad sudova. Zbog toga je izuzetno važno da stečena iskustva iz ovog ciklusa monitoringa budu pretočena u odgovarajuće preopruke i prioritete u organizaciji i radu sudskih institucija, pri čemu se autori projekta već orijentišu ka strateškom dokumentu koji bi bio usmjeren na komunikaciju sudova sa opštom i stranačkom javnošću. Kod toga treba imati u vidu nužnu pomoć medija, koji su u ovom materijalu dobili odgovarajući prostor kako bi iznijeli svoj stav o radu sudova.

Konačno, fokusirajući se na kvalitet i efikasnost sudova, još jednom ističemo potrebu kontinuirane edukacije i ažuriranja znanja, bez koje nema kvalitetnog suđenja i odlučivanja, jer se pasivnim odnosom prema inovaciji znanja gubi korak u odnosu prema međunarodnim obavezama, a time i prema spoznaji unutrašnjeg prava. Naime, Ustav promovise primat međunarodnog prava u odnosu na nacionalno zakonodavstvo, upućuje na njegovu direktnu primjenu i time *de iure* i *de facto* promovisu princip materijalnog jedinstva unutrašnjeg i međunarodnog pravnog poretka u odnosu na (za Crnu Goru) potvrđene i objavljene međunarodne ugovore.

Sve što je rečeno za procesni, pa i materijalno-pravni aspekt rada sudova opšte nadležnosti, može se reći i za djelatnost Ustavnog suda. Sa jedne strane obavezani položajem u unutrašnjem pravnom poretku i opštim očekivanjem da budu korektor svih društvenih devijacija, a sa druge strane limitiran skromnom logistikom i personalnom podrškom različitih stručnih profila koji mogu biti od pomoći za rješavanje predmeta pred Ustavnim sudom (to se posebno odnosi na oblast međunarodnog javnog prava i tumačenje međunarodnih ugovora, prvenstveno onih koji se odnose na sistem ljudskih prava i sloboda), sadašnji potencijal institucije čine nedovoljnim da odgovori svim izazovima koji pred njom stoje. To se posebno odnosi na situaciju u kojoj ovaj sud već rješava predmete po ustavnim žalbama u kapacitetu instancione nadležnosti, te se kao takav ozbiljno nameće ključnom ulogom u ujednačavanju sudske prakse.

U takvoj situaciji još složenijom se čini uloga suda u postupku za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, odnosno usaglašenosti akata sa odredbama potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora. Naime, ustavna norma kojom se potvrđuje primat međunarodnog prava u odnosu na nacionalno zakonodavstvo u mnogim oblastima je više deklarativne prirode, jer se sudovi po inerciji odlučuju da sačekaju ishod ustavno-pravne procedure i tek tada primijene propis u skladu sa odlukom Ustavnog suda. Jedina oblast u kojoj se redovni sudovi po pravilu upuštaju u neposrednu primjenu međunarodnih standarda je primjena principa ravnoteže između prava privatnosti i slobode izražavanja, kada sada već izvjesno, kontinuirano i konzistentno primjenjuju praksu Evropskog suda za ljudska prava, dok se u drugim oblastima najčešće

oslanjanju na odredbu čl.44. Zakona o Ustavnom sudu³ i zastaju sa postupkom do odluke ovog tijela. To može ozbiljno narušiti dinamiku i rad Ustavnog suda i usporiti postupanje pred redovnim sudovima, pa se posebna pažnja mora usmjeriti na sudsku praksu koja ide za tim da redovni sudovi moraju neposredno rješavati predmete na bazi međunarodnih standarda i prije nego što o tome odluči Ustavni sud. Njegova interevencija bi uslijedila u iznimnim slučajevima kada ne postoji odgovarajući uporedni indikator u praksi međunarodnih tijela ili je on teško uočljiv i sporan sa stanovišta činjenica nekog predmeta i situacije u unutrašnjem pravu.

Ustavni sud mora insistirati na pojašnjenju pravila o svom radu, jer se spornim čine i pravila samog postupka (koji postupak se ima primjeniti na neki konkretan slučaj), prioriteti u rješavanju, razumno trajanje postupka, formacija sudskih vijeća osim rada u plenarnoj sjednici, očuvanje procesne discipline i poštovanja suda i druga pitanja od značaja za njegov rad.

Materijalno-pravne i procesno-pravne pretpostavke funkcionisanja sudova u Crnoj Gori

Suštinski elementi vladavine prava materijalizovani kroz postojanje zakona, jednakost u

primjeni, racionalnost kao karakteristika odnosa između norme i cilja koji se njome postiže, pravna sigurnost, konzistentnost tumačenja, podjela vlasti, procesna pravda i stabilnost pravnog poretka možda se najbolje odslikavaju upravo u djelovanju i ulozi sudskog sistema u kontekstu jedne države. Upravo zbog toga, postavlja se objektivno pitanje srazmjere zakonodavnih intervencija (čestih izmjena propisa) i cilja koji se u pravnom poretku želi postići. To u velikoj mjeri određuje i sami kapacitet sudske vlasti, jer pravni režim u kojemu se propisi mijenjaju većom brzinom nego što je mogućnost društvene absorpcije laičke i stručne javnosti, pa i samih sudova, nikako ne može korisno djelovati na kvalitet presuđenja. Ovo tim prije ako se zna da se zakoni često donose ubrzanom dinamikom, bez odgovarajuće društvene i institucionalne podloge. O tome govore i empirijska iskustva iz razgovora sa nosiocima odgovornosti u različitim granama vlasti, ali se čini da je politička agenda jedini cilj, a ponekad i jedini inidikator uspjeha zakonodavnih reformi. Statistički posmatrano, tokom 24.zasijedanja (period od 23.aprila, 2009.godine do 6.novembra, 2012.godine) **Skupština Crne Gore** donijela je tokom redovnih sesija 301 zakon, 138 zakona o izmjenama i dopunama zakona i pet ustavnih zakona, dok je tokom vanrednih zasijedanja donijeto pet zakona i 12 izmjena i dopuna zakona.⁴ Svi ovi zakoni čine potencijalni materijalno-pravni okvir presuđenja, uz šta treba dodati i one zakone koji su ostali na snazi, kao i međunarodne ugovore koji imaju pravno obavezujući karakter.

Ne sporeći očigledan trud i hiperaktivnost predlagača i donosilaca zakona, ostaje veliko pitanje koliko je objektivno vremena potrošeno za prethodnu analizu uticaja zakona i još više koliko je vremena utrošeno na pripremu implementacije zakona. U nekim slučajevima poznato je da su organizovane javne i stručne rasprave, uglavnom kada su to bili sistemski zakoni, ali je priroda sudske funkcije takva

3 European judicial systems (Edition 2012 (data 2010)) – Efficiency and quality of justice, Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) 2012 W. Voermans, P. Albers - Pravosudni savetiu zemljama EU - Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), Lajden/Hag, februar 2003. godine

4 Čl.44. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore: „Ako se u postupku pred sudom postavi pitanje saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili drugih propisa sa Ustavom i zakonom, sud će zastati sa postupkom i pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tog akta pred Ustavnim sudom.“(“SlužbenilistCG” br.64/08,)

da sudija mora poznavati čitavo materijalno pravo i primijeniti ga u duhu zakona, odnosno shodno cilju zakonske norme. Ponekad je to objektivno teško učiniti bez detaljne analize sudske i kvazi-sudske prakse, naročito ukoliko ona postoji u državama u okruženju. Neki od ovih zakona zahtijevaju posebna pravnička znanja, pa i to još jednom otvara pitanje specijalizacije sudija. Ono što čini najproblematičniji dio ovog procesa jeste nedostatak vremena, obzirom da su prema svim empirijskim podacima sudije prepoterećene, naročito u nekim sudovima. To prostor za usavršavanje i spoznaju pravnih standarda sužava do nemogućnosti da kvalitetno odgovore svojoj ulozi. Dešava se, a to je registrovala i praksa Evropskog suda u odnosu na predmete iz Crne Gore, da sudovi zasnivaju odluku na propisu koji je prestao da važi, a da ta odluka istovremeno prođe kroz sve faze sudskog postupka⁵. Naravno, ovo je jedinstven slučaj, ali bi bilo iluzorno reći da to nije bio proizvod problema koji je ovdje upravo izložen.⁶

U istom periodu donešeno je ili stupilo na snagu više zakona materijalnog i procesno pravnog karaktera, kojima je bitno promijenjen položaj sudova u odnosu na sudski postupak (izmjene krivinog zakonika, krivični postupak, prekršaji, postupak prema maloljetnicima, međunarodna pravna saradnja i sl.).

Period od posljednje dvije godine obilježava snažan uticaj evropskog prava, naročito prava Evropske unije (EU). Nakon sticanja statusa kandidata, te otpočinjanja pregovora sa EU, Crna Gora je postala obaveznom da svoj pravni poredak u najvećoj mjeri usaglasi (harmonizuje) sa pravom EU. Osim toga, da bi dokazala sposobnost preuzimanja obaveza koje proizilaze iz članstva u EU, država se dodatno obavezala da ispoštuje i implementira standarde ljudskih prava i sloboda, odnosno standarde manjinskih prava, osposobi administrativne kapacitete i time dokaže spremnost za članstvo u EU. To pored ostalog podrazumijeva i kapacitet nacionalnih sudova da blagovremeno, efikasno i kvalitetno vrše svoju funkciju, odnosno primjenjuju unutrašnje i međunarodno pravo. Iz tog razloga, pregovori o članstvu su započeli i završiče se sa poglavljima 23 i 24, koja u najvećoj mjeri upućuju na standard potrebnog kvaliteta pravosuđa, odnosno zahtjeve koje se pred pravosuđe postavljaju u procesu prijema u članstvo. Tokom procesa harmonizacije dodatno će se osnažiti potreba podrške sudovima, koji u novim okolnostima dobijaju još širu materijalno-pravnu osnovu presuđenja, zato što pojedini standardi većidu za tim da budu tumačeni u duhu prava EU (npr.zaštita od diskriminacije, načela organizacije sudske vlasti u pogledu racionalizacije mreže sudova i slično).

Sve što je naprijed rečeno u velikoj mjeri se odnosi i na ažurnost i kvalitet rada Ustavnog suda Crne Gore, koji je po našoj ocjeni prilično marginalizovan u procesu evropskih integracija kada je u pitanju njegova aktivna uloga, a sa druge strane više puta definisan kao vrlo odgovoran za uspjeh procesa. Takva situacija je neodrživa i zbog toga se mora naznačiti da li se radi o pasivnosti Ustavnog suda ili njegovoj marginalizaciji u predpristupnom procesu. Predstojeća ustavna reforma u dijelu pravosuđa shvaćena je i kao prilika da se sprovede reforma Ustavnog suda, pa je i to jedan od razloga zbog kojih se mora računati na veće i aktivnije uključivanje Ustavnog suda u proces evropskih integracija Crne Gore.

5 Izvještaj o radu Skupštine Crne Gore 24.saziva, Skupština Crne Gore, decembar, 2012.godine, str.25.

6 Slučaj Barać i ostali protiv Crne Gore, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 13.03.2012.godine, stav 33.

IV ORGANIZACIJA SUDOVA U CRNOJ GORI, OPTEREĆENOST U RADU I UPOREDNI POKAZATELJI

Ustavni sud Crne Gore je *Ustavom* definisan kao organ koji vrši funkciju zaštite ustavnog poretka, sa propisanim nadležnostima da odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima; saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom; ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava; tome da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav; sukobu nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave; zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije; izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova; saglasnosti sa Ustavom mjera i radnji državnih organa preuzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja. Ustavni sud vrši i druge poslove utvrđene Ustavom. Ustavni sud broji sedam sudija zajedno sa predsjednikom suda, koji se biraju na predlog Predsjednika Crne Gore. Mandat sudija Ustavnog suda traje devet godina, dok je mandat predsjednika Ustavnog suda koji se bira iz reda njegovih sudija tri godine.

Sadašnji sistem sudova u Crnoj Gori ustanovljen je Zakonom o sudovima⁷. Tako na području Crne Gore djeluju 15 osnovnih sudova podijeljenih po mjesnoj nadležnosti na jednu ili više opština u Crnoj Gori, dva viša suda, dva privredna suda, Apelacioni, Upravni i Vrhovni sud Crne Gore. Osim ovih, poseban vid specijalizovanih sudova su sudovi za prekršaje, ali se njihova uloga i položaj nažalost često dezavuiše, iako su po prirodi postupka i okolnostima pod kojima rade vrlo važan organ u sprovođenju pravde u državi. Njihov položaj će se regulisati u posebnoj proceduri, a do tada razlika u odnosu na krivične sudove uglavnom se tiče samo visine i prirode zapriječene kazne, dok u pogledu postupka sprovode skoro u cjelosti ista pravila kao i krivični sudovi.

Sudijska funkcija u sudovima opšte nadležnosti je stalna. Na osnovu *Pravilnika o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu* iz decembra 2008. godine⁸, broj sudija za pojedine sudove određuje se na osnovu prosječnog broja i vrste predmeta primljenih za posljednje tri godine (prosjeak) i broja predmeta koji sudija godišnje treba da riješi. Odlukom o broju sudija u sudovima u Crnoj Gori („Sl. list CG“, br. 78/09 i 11/11) utvrđen je ukupan broj od 260 sudija (tokom 2011.godine popunjeno 253 mjesta), od čega 148 u osnovnim sudovima, 55 u dva viša suda, 17 u dva privredna suda, u Apelacionom sudu 13, Upravnom sudu 9 i Vrhovnom sudu Crne Gore 18 sudija.

7 Mišljenje Konsultativnog vijeća evropskih sudija - CCJE (2012) br. 15. o specijalizaciji sudija konstatuje: „Specijalizacija češće proizlazi iz potrebe da se prilagodi na zakonske promjene nego iz slobodnog izbora. Neprekidno usvajanje novog zakonodavstva, bilo na međunarodnoj, evropskoj ili domaćoj ravni, te izmjena prakse i doctrine, čine pravnu nauku sve širom i složenijom. Iako je sudiji teško ovladati svim tim područjima, u isto vrijeme društvo i stranke u sporovima zahtijevaju od sudova sve veću profesionalizaciju i djelotvornost. Specijalizacija sudija može osigurati da imaju potrebno znanje i iskustvo u području svoje nadležnosti.”

8 (“Sl. list RCG”, br. 05/02, 49/04, “Sl. list CG” br. 22/08, 39/11)

Imajući u vidu teritorijalnu strukturu sudova i demografske trendove u Crnoj Gori, konstatuje sedana području mjesne nadležnosti Osnovnog suda u Baru jedan sudija dolazi na svakih 3.822 stanovnika, 3.904 suda u Beranama, 4.205 u Bijelom Polju, 4.618 u Danilovgradu, 1.880 u Žabljaku, 2.095 u Kolašinu, 3.989 u Kotoru, 4.452 u Nikšiću, 4.369 u Plavu, 3.848 u Pljevljima, 4.893 u Podgorici, 4.593 u Rožajama, 3.320 u Ulcinju, 4.409 u Herce Novom i 3.331 na Cetinju.

Prema već pomenutoj *CEPEJ-ovoj studiji* o efikasnosti pravosuđa iz 2012.godine (podaci od 2010. godine), Crna Gora spada u zemlje sa najvećim brojem sudova u Evropi (jedan sud na otprilike 28.450 hiljada stanovnika bez sudova za prekršaje). Istovremeno, primjenom podataka iz posljednjeg popisa i poređenjem sa brojem sudija u odnosu na broj stanovnika dolazi se do zaključka da je Crna Gora jedna od zemalja sa najvišim brojem sudija u Evropi (na svakog sudiju dolazi svega po 2.400 stanovnika). Na primjer, u Hrvatskoj od zemalja iz okruženja postoji veći broj sudija u odnosu na broj stanovnika nego što je to slučaj u Crnoj Gori (jedan sudija na 2.306 stanovnika, bez prekršajnih sudova), dok je u Srbiji kod sudova opšte nadležnosti (Vrhovni kasacioni, viši sudovi, apelacioni i osnovni sudovi) jedan sudija prosječno na 4.903,27 stanovnika⁹. Prema podacima sa web-site-a Apelacionog suda u Novom Sadu¹⁰, u domenu opšte nadležnosti u Srbiji ima 60 osnovnih i viših sudova (34 osnovna i 26 viših sudova), četiri apelaciona i Vrhovni sud. Prema ovim pokazateljima, a u odnosu na broj stanovnika, u Srbiji na svakih 116.396 stanovnika ima po jedan sud opšte nadležnosti.

Prema Izvještaju o radu sudija u Crnoj Gori za 2011.godinu, prosječna opterećenost predmetima u radu po sudiji bila je po 638,30 predmeta, po 485,85 predmeta su završili, a nezavršenih predmeta po sudiji ostalo je prosječno po 152,42. U istoj godini kod sudova opšte nadležnosti u Republici Srbiji prosječna opterećenost sudija je bila 2.951,11 predmeta u radu, od kojih su riješili prosječno po sudiji 1.171,25, što će reći da je ostalo neriješeno 1.779,85 predmeta po sudiji.¹¹

U Republici Hrvatskoj prosječan broj predmeta u radu kod pojedinog sudije iznosio je 1.627,22, od čega je riješeno prosječno po 1.076,35, dok je neriješeno po sudiji ostalo 550,87 predmeta.¹²

Bez detaljnije analize pravosudnih sistema teško je donositi precizne zaključke, jer ne postoje dodatni indikatori koji se tiču klasifikacije i prirode postupaka, organizacije sudova, njihove nadležnosti, strukture i opremljenosti, logističkih resursa, itd. Isto tako, potrebno je analizirati šta od sudskih predmeta ulazi u statističke pokazatelje i u kojoj oblasti, obzirom da u šifarskim oznakama prema odredbama sudskih poslovnika postoje evidentne razlike, pa prema tome i način vođenja statistike mora biti različito tretiran. Uz to, u ukupnoj strukturi i statistici sudova u ovim državama učestvuju i neki sudovi specijalne nadležnosti (privredni, prekršajni), te je i to relevantan podatak kada je Republika Hrvatska u pitanju (kao dijelom i u Crnoj Gori), dok u Republici Srbiji navedena statistika isključuje podatke iz sudova specijalne nadležnosti (upravni, privredni, apelacioni, privredni, viši prekršajni sud, prekršajni sudovi).

9 ("Sl. list CG" br 76/08)

10 Prema popisu iz 2011. godine Republika Srbija je imala ima 7.565.761 stanovnika, a obzirom da ima 1.541 sudije sudova opšte nadležnosti proizilazi prosječan broj od 4.909 stanovnika na jednog sudiju iz domena sudova opšte nadležnosti. Po popisu iz 2011. godine Republika Hrvatska je imala 4.284.889 stanovnika, pri čemu broj od 1.924 sudije daje proporciju od 2.306 stanovnika na jednog sudiju.

11 <http://www.ns.ap.sud.rs/index.php/srl/sudska-vlast/sudovi-u-srbiji>

12 Statistika o radu svih sudova u Republici Srbiji za period 01.01. – 31.12.2011.godine, Vrhovni kasacioni sud Republike Srbije, 2012.godine, str.7.

Navedeni podaci su izloženi više ilustrativno i kao inicijalna pretpostavka za utvrđivanje sličnosti i razlika u poimanju i strukturi organizacije pravosuđa, obzirom da se i ovim državama upućuju ili su upućivane preporuke za racionalizaciju mreže i povećanje efikasnosti pravosudnih institucija.

Ustavni sud Crne Gore prema podacima za 2011.godinu ima sedam sudija, uključujući i predsjednika Ustavnog suda. Tokom 2011.godine sud je imao u radu ukupno 1.376 predmeta, čime se izvodi zaključak o prosječnoj opterećenosti od 196,57 predmeta po jednom sudiji. Osim navedenog, u 2011. godini primljena su 32 podneska građana zavedena u ustavno-sudski registar pod oznakom »R«, a koja se odnose na pitanja o kojima Sud ne vodi postupak.

U ovom izvještajnom periodu Ustavni sud je primio ukupno 840 predmeta, od čega 120 predmeta iz oblasti normativne kontrole i predloga za rješavanje sukoba nadležnosti, odnosno 14,29% i 720 ustavnih žalbi, odnosno 85,71% od priliva. Tokom 2011.godine Ustavni sud je razmatrao 574 predmeta (94 iz oblasti normativne kontrole, 5 sukoba nadležnosti i 475 ustavnih žalbi), od kojih je konačno riješeno 567 predmeta, a u sedam predmeta je donijeto rješenje o pokretanju postupka. Imajući u vidu ove podatke proizilazi da je Ustavni sud prosječno po sudiji riješio 81 predmet u kalendarskoj 2011.godini.¹³

Ako se uzmu u obzir demografski statistički pokazatelji prema posljednjem popisu stanovništva iz 2011. godine (625.266 stanovnika), onda jedan sudija Ustavnog suda dolazi na svakih 89.323,27 stanovnika Crne Gore.

Stanje u sudovima obuhvaćenim projektom

Prema raspoloživim podacima koji su dobijeni tokom 2012.godine, u sudovima koji su obuhvaćeni ovim Projektom angažovana personalna struktura izgledala je ovako:

U **Osnovnom sudu u Bijelom Polju** u septembru 2012.godine bilo je ukupno 75 zaposlenih, od čega 13 sudija, uključujući i predsjednika suda, dok nije bilo privremeno raspoređenih sudija. Na poslovima suđenja i sudske uprave ukupno je bilo angažovano pet savjetnika koji su direktno angažovani u logistici suđenja (na radu kod sudija). U administraciji suda (bez savjetnika i pripravnika) zapošljeno je 57 lica. Na stručnom osposobljavanju u ovom sudu bilo je pet pripravnika. Kod ovog suda nije bilo lica kojeje ovlašćeno isključivo za komunikaciju sa strankama i i javnošću (osim predsjednika suda). Za prijem i postupanje po predstavkama, pritužbama i kontrolnim zahtjevima ovlašćen je jedan sudski službenik. Na raspolaganju u neposrednoj komunikaciji sa strankama je bilo 11 službenika pisarnice, dok je na prijavnici i prijemu stranaka bio raspoređen jedan službenik.

Prema podacima **Osnovnog suda u Kotoru** iz juna 2012.godine, u ovoj instituciji bilo je zapošljeno ukupno 82 zaposlenih, od čega 11 sudija i predsjednik suda, s tim što je dvojici sudija prestala sudijska funkcija na dan 15.06.2012. godine odlukom Sudskog savjeta. Pokrenuta je procedura javnog oglašavanja za izbor dvije sudije. Privremeno raspoređenih sudija nije bilo. Ukupan broj savjetnika koji su angažovani na poslovima suđenja i sudske uprave je bio sedam, od čega su svi direktno angažovani u logistici suđenja (na radu kod sudija). Bez savjetnika i pripravnika ukupan broj zaposlenih u administraciji suda je 45 službenika i namještenika i to na neodređeno vrijeme, određeno vrijeme i po ugovorima o obavljanju

¹³ Statistički pregled o radu sudova za 2011.godinu, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Zagreb, april 2012.godine, str.5.

privremenih i povremenih poslova. Broj pripravnika iznosio je 18. Za komunikaciju sa strankama i javnošću, osim predsjednika suda, ovlašćen je i sekretar suda, Vesna Pejović, kao portparol. Na prijem stranaka u vezi predstavki, pritužbi i kontrolnih zahtjeva zadužen je tehnički sekretar predsjednika suda, a za obradu istih predsjednik suda i sekretar suda. Osam službenika u ukupno četiri pisarnice ovog suda su na raspolaganju u neposrednoj komunikaciji sa strankama. Na prijavnici je zaposlen jedan službenik. Prijem stranaka obavljaju svi zaposleni u pisarnicama (ukupno osam zaposlenih) i to u intervalu od 09,00 do 14,00 časova, sa pauzom od 10,30 do 11,00 časova.

Podaci iz **Osnovnog suda u Podgorici** govore da je u junu 2012. godine u ovom sudu bilo ukupno 192 zaposlena (službenika, namještenika i pripravnika), kao i 37 sudija i predsjednik suda. U Sudu je angažovano ukupno 23 savjetnika i sekretar suda, od koji 17 savjetnika obrađuje odluke, šest savjetnika rade neposredno sa strankama. U administraciji bez savjetnika i pripravnika zaposleno je 130 namještenika. Trenutno u Sudu pripravnici staž obrađuje 38 pripravnika. Komunikaciju sa javnošću trenutno obavlja predsjednik suda i sekretar (PR je izabran za sudiju), a prijem i komunikaciju sa strankama obavlja predsjednik suda, sekretar i jedan savjetnik. Ukupno 22 upisničara rade sa strankama do 13.00 časova. Na prijavnici rade četiri namještenika sudskog obezbjeđenja raspoređeni po spratovima i četiri službenika Uprave policije raspoređena na obezbjeđenju.

Prema podacima iz mjeseca juna 2012. godine, U **Višem sudu u Bijelom Polju** bilo je ukupno 74 zaposlenih, od čega 19 sudija, uključujući i predsjednika suda, dok nije bilo podataka o privremeno raspoređenim sudijama iz drugih sudova. Na poslovima suđenja i sudske uprave ukupno je bilo angažovano devet savjetnika, koji su istovremeno direktno angažovani u logistici suđenja (na radu kod sudija). U administraciji suda (bez savjetnika i pripravnika) zapošljeno je 35 lica. Na stručnom osposobljavanju u ovom sudu bilo je 11 pripravnika. Kod ovog suda jedno lice je ovlašćeno za komunikaciju sa strankama i i javnošću. Za prijem i postupanje po predstavkama, pritužbama i kontrolnim zahtjevima ovlašćen je jedan sudski službenik. Na raspolaganju u neposrednoj komunikaciji sa strankama je bilo 4 službenika pisarnice, dok je na prijavnici i prijemu stranaka bio raspoređen jedan službenik.

Prema podacima iz mjeseca juna 2012. godine, U **Višem sudu u Podgorici** bilo je ukupno 153 zaposlenih, od čega 34 sudije, uključujući i predsjednika suda. U ovaj Sud privremeno je bilo raspoređeno jedan sudija Apelacionog i sedam sudija Vrhovnog suda. Na poslovima suđenja i sudske uprave ukupno je bilo angažovano 22 savjetnika, a istovremeno direktno angažovano u logistici suđenja (na radu kod sudija) bio je 21 savjetnik, što je manje nego što predviđa važeći Pravilnik o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u Sudu. U administraciji suda (bez savjetnika i pripravnika) zapošljeno je 56 lica. Na stručnom osposobljavanju u ovom sudu bilo je 40 pripravnika, a na dan 05.10.2012. godine treća godina staža isticala je za 13 pripravnika. Kod ovog suda jedno lice kao PR je ovlašćeno za komunikaciju sa strankama i i javnošću, dok istu funkciju vrše i sekretar Suda i predsjednik. Za prijem i postupanje po predstavkama, pritužbama i kontrolnim zahtjevima ovlašćena su tri službenika. Na raspolaganju u neposrednoj komunikaciji sa strankama je bilo 14 službenika pisarnice, dok je na prijavnici i prijemu stranaka bila raspoređena dva službenika.

U **Upravnom sudu** tokom 2012. godine broj zaposlenih je iznosio 39. Upravni sud ima devet sudija i Predsjednika suda, a privremeno raspoređenih sudija nije bilo. Broj samostalnih savjetnika u sudu je šest, a isti pomažu sudiji u radu, izrađuju nacрте odluka, obavljaju samostalno ili pod nadzorom i po uputstvima sudija druge stručne poslove predviđene zakonom ili propisima donijetim na osnovu zakona.

U administraciji suda ima 18 zaposlenih. Pripravnik ima pet. Ovlašeno lice suda za komunikaciju sa strankama, za prijem i postupanje po prestavkama, pritužbama i kontrolnim zahtjevima je sekretar suda. U neposrednoj komunikaciji sa strankama na raspolaganju je šef pisarnice. Na prijavnicama (portirnicama) suda ima jedan zaposleni službenik Upravnog suda i jedan službenik Uprave policije.

U **Ustavnom sudu Crne Gore** prema najnovijim podacima ima ukupno 34 zaposlenih. Broj sudija, uključujući i predsjednika suda je sedam. Ukupan broj savjetnika koji su angažovani na poslovima suđenja i sudske uprave iznosi 12. Broj savjetnika koji su direktno angažovani u logistici suđenja (na radu kod sudija) je 11. Zaposlenih u administraciji suda (bez savjetnika i pripravnika) ima 10. U Sudu je angažovano pet pripravnika. Za komunikaciju sa strankama i javnošću ovlašten je Generalni sekretar Suda. Na prijemu i postupanje po prestavkama i pritužbama neposredno i posebno raspoređenih službenika, te se o tome staraju Generalni sekretar i savjetnik Predsjednika Suda. Broj službenika pisarnice koji su na raspolaganju u neposrednoj komunikaciji sa strankama je jedan. Na prijavnicama (portirnicama) i prijemu stranaka nema zaposlenih Suda, jer objekat obezbjeđuje Uprava policije i sigurnosne službe koje angažuje Uprava za imovinu Crne Gore.

Iz izloženih podataka teško se može izvesti zaključak o potrebnom broju angažovanog administrativnog osoblja, ali je sasvim izvjesno da u sudovima obuhvaćenim Projektom postoji ozbiljan deficit savjetnika koji su u direktonoj logistici suđenju. Ovaj podatak je izuzetno značajan u situaciji kada se operiše sa mogućnošću racionalizacije mreže sudova i potrebnog broja sudija, jer se brojni uporedni pokazatelji koji determinišu potreban broj sudija zasnivaju upravo na snažnoj logistici suđenju, pri čemu se sudiji stavlja na raspolaganje dovoljan broj savjetnika, a njemu prepušta kardinalna funkcija presuđenja. Zbog toga se u određenju prema bilo kakvoj reformi u obzir mora uzeti i ova činjenica, pored naravno ostalih indikatora koji mogu poslužiti kao osnov reformi. Isto tako, kada govorimo o Ustavnom sudu treba imati u vidu da se njegova funkcija sada već izvjesno proteže na nova polja djelovanja koja ovu instituciju čine značajnom i po pitanju instancione nadležnosti (ukidanje pravosnažnih sudskih odluka), pa se opravdano postavlja pitanje kadrovske i druge logističke podrške u situaciji kada Ustavni sud objektivno vrši funkciju ujednačavanja prava, iako je to po zakonu i Ustavu zadatak Vrhovnog suda.

Koristeći Izvještaj o radu pravosuđa za 2011.godinu u Republici Hrvatskoj, zaključuje se da je na 1499 sudija (bez sudova za prekršaje) bilo angažovano svega 518 savjetnika i stručnih saradnika, 65 pripravnika, 5.179 ostalih službenika i namještenika, odnosno ukupno 7.261 lica u 92 suda.

Uporedni pokazatelji govore da je došlo do povećanja broja sudija u odnosu na prethodni izvještajni period i to kod opštinskih sudova za pet, županijskih sudova za 13, Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske za šest, Vrhovnog suda Republike Hrvatske za jedan, dok je broj sudija u Upravnom sudu Republike Hrvatske ostao isti.

Ukupan broj sudskih savjetnika (bez prekršajnih sudova) na dan 31. Decembra, 2011.godine smanjen je u odnosu na isto vrijeme 2010. godine i to za šest. Smanjenje broja sudskih savjetnika posljedica je smanjenja njihovoga broja na Upravnom sudu RH i Vrhovnom sudu RH. Istovremeno je povećan broj sudskih savjetnika trgovačkih sudova i Visokog trgovačkog suda RH. Što se tiče broja sudskih pripravnika, njihov se broj, posmatrajući prethodne tri godine, i dalje smanjuje pa je u odnosu na prethodnu godinu smanjen sa 81 na 65. Broj ostalih zaposlenih u sudovima, odnosno broj službenika na administrativnim, materijalno-finansijskim i stručnim poslovima, te broj namještenika smanjen je za 17.

Ukupan broj sudija u Republici Srbiji za 2011.godinu iznosio je 1.543 u sudovima opšte nadležnosti (bez prekršajnih, upravnog i privrednih sudova). Prema podacima iz 2008.godine ukupan broj zaposlenih u sudovima opšte nadležnosti iznosio je 9.722, pri čemu treba imati u vidu da se broj zaposlenih već dva puta smanjivao, a da pri tome (prema mnogim pokazateljima i saglasno zaključku Sindikata pravosuđa u Srbiji) nije vršena analiza učina redukcije na ažurnost i poslovanje sudova, već je posezano za čisto finansijskim razlozima¹⁴.

Ako govorimo o „evropskom“ iskustvu teško da ćemo naći pouzdane indikatore za poređenje. U već pomenutoj *CEPEJ Studiji* samo 34 evropske zemlje su dostavile detaljne podatke kad se to tiče ne-sudskog osoblja, a u dostavljenim podacima pod kategorijom ne-sudsko osoblje klasifikovane su različite kategorije službenika. U drugim slučajevima iste kategorije su bile različito klasifikovane u odnosu na prethodni izvještajni period, a u cjelini uzevši u nekim državama određene kategorije službenika klasifikovane su u različite grupe zadataka u okviru rada u sudovima.¹⁵ U svakom slučaju, Crna Gora je prema podacima za 2010.godinu zabilježila najveći procenat tzv. tehničkog osoblja (čak 64,9% u odnosu na čitavo ne-sudsko osoblje). Ovaj podatak ostaje diskutabilan, jer je u objašnjenju uz anketu za *CEPEJ Studiju*, odnosno za tražene odgovore naglašeno da se tehničkim osobljem smatraju IT izvršioc, bibliotekari, pomoćno osoblje (obezbjeđenje, kuriri, fizički radnici, održavanje higijene) i slično, dok je osoblje u funkciji administracije suđenja vođeno pod posebnom kategorijom. Iz dubioze takvog podatka nije moguće dati precizniju informaciju o restrukturiranju sudske administracije i pomoćnog osoblja radi eventualnog unapređenja stanja. Svakako da će dalju reformu sudske administracije uzrokovati sistem javnih izvršitelja, koji još uvijek nije zaživio i za koji se u velikoj mjeri očekuje da rastereti, odnosno relaksira sudove od jednog broja tzv. ne-sudskih predmeta.

Poseban cilj u funkcionisanju sudske administracije jeste puno zaživljavanje informacionog sistema, koji je doduše operativan u skoro svim sudovima, ali on još uvijek nije dostigao puni kapacitet, naročito kada se to tiče automatizacije administrativnih procedura i akvizicije podataka koji su od značaja za vođenje sudske statistike u skladu sa savremenim evropskim standardima. Isto tako, čini se da se još uvijek dosta vremena i procedura troši na obezbjeđenje podataka iz centralizovanih državnih baza podataka, što bi moralo da se uveže u jedinstven, pouzdan i provjerljiv sistem, ali takav da zadrži status nezavisnosti i neutralnosti različitih grana vlasti, odnosno spriječi njihov međusobni konflikt u izvršavanju obaveza i ovlašćenja.

14 Pregled rada Ustavnog suda u 2011.godini, Ustavni sud Crne Gore, 2012, str.4.

15 Izvor: <http://www.sind-prav.org.rs/novosti09.htm>

V TRANSPARENTNOST I PRISTUP JAVNOSTI KAO OPŠTI PRINCIPI U RADU SUDSKIH INSTITUCIJA

Ustavne i zakonske pretpostavke o javnosti suđenja nijesu vezane samo za sudski postupak, već imaju mnogo dublji smisao u upoznavanju opšte javnosti sa djelatnošću sudova, od kojih zavisi ostvarivanje elementarnih prava i potreba građana. Zbog toga je izuzetno značajno da sudovi i sudska vlast ostvare kvalitetnu komunikaciju sa medijima sve dok ta saradnja ne zadire u temeljna prava stranaka u postupku, uključujući dva osnovna – pretpostavku nevinosti i pravo privatnosti (*right to be alone*). Istovremeno sa isticanjem ovih zahtjeva javnosti, treba imati u vidu da ni svi postupci, niti lične osobine stranaka u postupku ne mogu biti van domašaja standarda pravosuđa otvorenog za javnost.

Prilikom promocije prethodnog izvještaja o monitoringu sudova bili smo svjedoci skoro potpuno disonantnih tonova kada je u pitanju odnos medija i pravosuđa. Isti utisci mogu se izraziti i nakon ovog izvještajnog perioda, pa je zbog toga možda prihvatljivije poslužiti se činjenicama. Ako se ovakav trend uzme u obzir, onda takođe treba konstatovati da postoje znaci očiglednog napretka, koji se u nekim dijelovima više stidljivo nameću kroz ankete svih učesnika u postupku, uključujući i odgovore medijskih poslenika, dok statistički podaci govore da se u ovom periodu može izreći konstatacija o prilično velikom broju informacija proisteklih iz rada sudova.

Tako sa sigurnošću može da se konstatuje da su svi sudovi u Crnoj Gori dobili internet stranicu, a time i mogućnost da dodatno kreiraju njen sadržaj i zadovoljavaju potrebe građana za osnovnim informacijama iz rada sudova i sudske prakse. Osim toga, sudovi sada već značajno koriste mogućnost imenovanja portparola, s tim što se njihov uticaj mora bitno ojačati, a ovlašćenja dovesti na nivo kvalitetne informacije o pitanjima od značaja za javnost. Osim par slučajeva (Viši sud u Bijelom Polju, Osnovni sud u Podgorici), ostali službenici za odnose sa javnošću nijesu dovoljno vidljivi i još manje prepoznati od medija, pa se s toga sa pravom ističe zahtjev za boljim predstavljanjem i većom informisanošću javnosti.

U odnosu na organizaciju poslova u sudu, reklo bi se da obaveze pravovremenog i potpunog obavještanja javnosti ostaju na nivou poslovničke odredbe o obavezama jedne press konferencije godišnje, što ne ograničava sudove da češće komuniciraju sa javnošću putem medija i uvijek onda kada to ocijene cjelishodnim i potrebnim. Od svih sudova u Crnoj Gori, čini se da takav koncept i imidž u javnosti stvara samo ili predominantno predsjednik Upravnog suda Crne Gore, koji - ne i uvijek - ali u najvećoj mogućoj mjeri i sa pravom dozom formalnosti, odražava pravilan kurs u saradnji sa medijima, nudi referentne i kvalitetne informacije, čime se objektivno mora obrazložiti i ukupan pozitivan stav javnosti o odnosu prema ovom sudu. Zbog toga i jeste preporuka zasnovana na ovom materijalu da se i ostali predsjednici sudova na autoritativan način uključe u proces informisanja javnosti (ne samo preko predstavnika za medije – portparola), jer to u širem kontekstu odaje sliku suda kojim rukovode.

Kada govorimo o internet stranicama može se konstatovati da je od početnog i trenutnog uspjeha web-stranica *Upravnog suda* i *Osnovnog suda u Podgorici*, sada već izvjesno da se još jedan broj sudova ističe kvalitetom i količinom informacija na internet prezentaciji (npr. *Osnovni sud u Beranama* i naročito *Osnovni sud u Rožajama* sa vrlo kvalitetnim prezentacijama). Ono što bi možda trebalo ojačati u tog

komponenti rada sudova, to su brži pretraživači i lakše pronalaženje odluka prema ključnim riječima, bez obzira što kao opcija to postoji na site-ovima sudova. Osim toga, potrebno je standardizovati minimum podataka o radu sudova, jer je zapaženo da u opciji raspoloživih podataka postoje stranice sa četiri, pet, šest ili više kategorija.

Govoreći o *web-stranici Ustavnog suda* možemo reći da je ona relativno sadržajna, da se podaci uglavnom ažuriraju, ali da je cijeli tekst novijih odluka nedostupan, što po mnogo čemu umanjuje kvalitet informacija iz ovog suda. Takođe, nedostaju prevedene odluke međunarodnih sudova i drugih tijela koje su od značaja za rad ovog Suda, kao i olakšan, brži pristup statističkim pokazateljima koji mogu da pokažu indikatore opterećenosti i dinamiku rješavanja predmeta, kako se za to ne bi koristilo samo izvještavanje o radu sudova iz ranijih perioda. Isto tako, jedna ovakva institucija bi morala da učini pomak na postavljanju jednog broja publikacija iz domena stručnih rasprava u zemlji i inostranstvu, iz kojih bi proistekle informacije o aktivnostima Suda kao vid promocije, a sa druge strane građanima i naročito stručnoj javnosti obezbijedila bi se ažurnost prakse i shvatanja ustavno-pravne materije u zemlji i kod srodnih pravnih sistema (prvenstveno zemalja sa zajedničkim pravnim naslijeđem).

Unutrašnji izgled i dostupnost informacija u posmatranim sudovima je znatno bolja nego u prethodnom periodu. Osim označavanja koridora i oznaka za kretanje u zgradama sudova, na raspolaganju stoji i znatna količina promotivnog i informativnog materijala iz domena slobodnog pristupa informacijama, besplatne pravne pomoći, posredovanja, kao i bitnih informacija o radu pojedinih službi suda.

Princip stranačke javnosti se poštuje, ali je prisustvo opšte javnosti doista vrlo ograničeno, osim za predmete sa povećanim interesovanjem medija i građana, za šta svaki sud posjeduje nešto veću sudnicu koja i pored svega ne ispunjava sve kriterijume za prisustvo zainteresovanih lica. Naročito se to odnosi na prisustvo novinara i obezbjeđivanje optimalnih uslova za njihov rad. Poslovničke odredbe koje se tiču dozvole fotografisanja unutar zgrade su suda i dalje na snazi, mada se čini bespredmetnim tražiti odobrenje predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore za takvo što, jer to u bitnom narušava autoritet starješine pojedinih sudskih organa i istovremeno značajno otežava neposrednu i pravovremenu komunikaciju sa medijima radi prenošenja "živih informacija" iz rada sudova, što je takođe jedan vid testa u pogledu ostvarenja načela javnosti. Dakle, ovo ovlašćenje bi trebalo povjeriti starješinama sudova pred kojima se vode postupci za koje se traži dozvola za snimanje, odnosno fotografisanje.

Obaveza je predsjednika svakog suda da na pojavu neobjektivnog i tendencioznog izvještavanja o radu tog organa reaguje, odnosno insistira na obavezi objavljivanja odgovora ili ispravke. Ukoliko sud ocijeni da je u vezi sa izvještavanjem medija potreban odgovor načelne prirode onda obavještava o tome Vrhovni sud. Sudovi su prema odredbi *Sudskog poslovnika* dužni pratiti izvještavanje medija o svom radu i o tome voditi posebnu evidenciju u "Su" upisniku, što takođe govori o značaju medijskog izveštavanja o radu sudova.

Mogućnost pristupa informacijama od značaja za javnost još uvijek se u najvećoj mjeri ili skoro u potpunosti koristi od nevladinih organizacija. Broj pojedinaca koji zahtijevaju ostvarivanje ovog prava je marginalan. Za potrebe ove publikacije praćen je tok postupka za po četiri zahtjeva za pristup informacijama svim sudovima obuhvaćenim ovim Projektom. Kao i prošli put, najveću ažurnost i ekspeditivnost pokazao je Osnovni sud u Kotoru, koji je odobrio pristup u tri slučaja, a u jednom je dao djelimično odobrenje jer je informacija već bila dostupna javnosti (javno objavljena). Osnovni sud u Bijelom Polju takodje je

odgovorio na sva četiri poslata zahtjeva. U tri slučaja je dozvolio pristup, a četvrtom je tražio dopunu pitanja i nakon dostavljanja dopune u cjelosti odgovorio. Osnovni sud u Podgorici odgovorio je na tri zahtjeva za pristup informacijama, na način što je na jedan dao odgovor, na drugi je uputio gdje se tražena informacija može naći, na treći zahtjev da nije nadležan, a na četvrti zahtjev do zaključenja podataka za monitoring nije stigao odgovor iz Osnovnog suda iz Podgorice.

Viši sud iz Bijelog Polja odgovorio je na sve zahtjeve, kao i Viši sud iz Podgorice. Upravni sud je odgovorio na tri zahtjeva, a na jedan nije, dok je Ustavni sud odgovorio na sva četiri zahtjeva, s tim što je na dva odgovorio, a dva zahtjeva odbio, jer u tom trenutku nije imao traženu informaciju.

U okviru odgovora na ova pitanja navodimo i primjer iz prakse Sudskog savjeta iz kojeg smo upućeni na činjenicu da je krajem 2011 godine Mreža za afirmaciju nevladinog sektora "MANS" (jedna od najaktivnijih NVO po pitanju zahtjeva za slobodan pristup informacijama) dodijelila priznanje *Sudskom savjetu* za osvojeno drugo mjesto na listi nacionalnih institucija sa najviše kapaciteta za primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama u toku Prve faze projekta "Imaš pravo da znaš". Ovaj projekat je finansiran od strane Evropske komisije posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori.

U domenu organizacije sudske vlasti još uvijek se očekuje znatno više od transparentnosti u procesu izbora nosilaca sudskih funkcija, odnosno onom dijelu koji se tiče kvalifikovanosti kandidata. Nedostatak javnog obznajivanja indikatora rada sudija i kandidata za sudije pojedinačno mogla bi se nadomjestiti barem onda kada se to tiče napredovanja, ako se ne može obezbijediti kontinuirano praćenje svakog sudija ponaosob. Ovo može biti jasna poruka za transparentnost svih procedura, a ujedno način sprječavanja špekulacija o nekvalitetnim sudijama tek kada budu izabrani i kad se iz rezultata vršenja sudskih funkcija stiče loša slika o radu, ne samo sudija, nego i sudova u cjelini.

VI MEDIJI O SUDU

Kako bi smo dobili što objektivniju sliku o pristupu i odnosu sudova prema medijima, ali i provjerili da li je došlo do određenih pomjeranja u odnosu na prethodnoistraživanje i stavovenovinaru, GA je intervjuisala i ovog puta novinare (Dan, Vijesti, Dnevne novine).

Na osnovu dobijenih odgovora na pitanje *Da li koristite Zakon o slobodnom pristupu informacijama da bi ste dobili informacije od suda? Ukoliko koristite molim vas obrazložite. Koliko često koristite ovu opciju da dobijete informaciju, koliko vam sud odgovara, a koliko ne?* možemo zaključiti da nije došlo do napretka po pitanju korišćenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama u sudu od strane novinara. Kao i u prošlogodišnjem istraživanju novinari najčešće ne koriste mogućnosti Zakona o slobodnom pristupu informacijama kada se obraćaju sudovima. Razlog je ostao isti, **rok za odgovor je dug** i informacije dobijene na taj način bile bi zastarjele pošto izvještavaju za postupke koji se događaju tog dana. Jedan od novinara je saopštio: *„Veoma rijetko koristim Zakon o slobodnom pristupu informacijama iz prostog razloga što su događaji o kojima pišem najčešće dnevne prirode, tako da mi svako čekanje na odgovor duže od jednog dana ne bi bilo od neke koristi“*.

Novinari su saopštili da je ovaj Zakon nemoguće koristiti kada je u pitanju njihova potreba za brzim informacijama pa iste dobijaju isključivo zahvaljujući poznanstvima i dobroj volji sudija i advokata.

Kao i u prethodnom istraživanju i ovog puta novinare smo pitali: *„Da li ste zadovoljni uslovima koje vam sud obezbjeđuje dok pratite suđenje? Misli se na prostorije - da li odgovaraju, da li ima dovoljno mjesta za sve zainteresovane novinare, i slično?“* Primijetili smo da je došlo do određenog napretka po ovom pitanju ali da su i dalje prisutni određeni problemi i nedostaci koji značajno otežavaju rad novinara prilikom izvještavanja sa samih suđenja.

Značajan napredak je ostvaren u Višem sudu u Bijelom Polju, gdje je u suđenjima za koje postoji veliko interesovanje javnosti obezbijeđeno da se suđenja prate putem video linka iz druge prostorije, što je omogućilo da svi zainteresovani prate tok postupka. Novinaru su odgovorili da je i u Višem sudu u Podgorici, prilikom suđenja u kojima postoji veliko interesovanje javnosti obezbijeđen dovoljan prostor u sudnicima i da oni ta suđenja mogu pratiti bez problema.

Ipak, novinari su istakli da u suđenjima u kojima nema pojačanog interesovanja javnosti nijesu obezbijeđene sudnice već se sudi u kancelarijama u kojima nema dovoljno mjesta za stranke, novinare i drugu zainteresovanu javnost. Jedan od novinara je kazao: *„ako je riječ o suđenju za krivično djelo ubistvo ili neko blaže krivično djelo, a za koja ne postoje velika interesovanja javnosti, sudije za suđenja koriste svoje kancelarije, iz kog razloga vrlo često ili skoro svakodnevno svi novinari, zbog nedostatka mjesta tj. stolica ne mogu prisustvovati ročištima i time su uskraćeni za informacije“*. Novinari su istakli da je takva situacija najčešće prisutna u podgoričkom Osnovnom sudu u sudu za prekršaje. Drugi novinar je istakao: *„Svjedok sam da većina suđenja, u ova dva suda, svi novinari nijesu mogli da isprate.*

U tim slučajevima, sudije daju sebi za pravo da konstatuju da je jedan novinar ili barem dio novinara ušao i da je time zastupljena javnost.“

Novinari su se i ovaj put požalili da im obezbjeđenje ne dozvoljava da unesu tehniku koja bi im olakšala posao. Jedan novinar je rekao da „Osim stolice, novinari nemaju nekih drugih uslova za rad u sudnici, a zabranjeno im je i korišćenje lap-topova u sudnici, što bi svakako olakšalo naš posao“.

Kao i u prethodnom istraživanju novinari su ukazali da je zbog nedostatka prostora kada su primorani da čekaju ispred sudnica početak suđenja sa rodbinom i strankama njihova bezbjednost ugrožena.

Novinare smo pitali „Koliko ste zadovoljni odnosom zaposlenih u sudskoj administraciji i odnosom PR službi sudova? Da li na kvalitetan način dobijate informacije kada su zakazana suđenja, da li takve informacije dobijate lako. Da li ste nekada propustili da pratite suđenje jer nijeste mogli da pronađete mjesto u sudnici, ili nijeste bili obaviješteni tj. nijeste mogli saznati za datum i vrijeme održavanja suđenja?“ kako bi smo provjerili da li novinari, a naročito u situacijama kada ne prisustvuju suđenjima zbog nedostatka mjesta u sudnicama, dobijaju pravovremeno informacije.

Novinari su izrazili nezadovoljstvo i kazali da bi se na ovo pitanje mogli dati selektivni odgovori u zavisnosti od suda do suda. Jedan novinar je kazao: „Ovdje bi se nadovezali na prethodni odgovor. Znači, kada nema mjesta za novinare, mi smo prinuđeni da informacije nakon održanog suđenjatražimo od sudećeg sudije i onda u 70% slučajeva ostanemo baš uskraćeni za informacije jer sudije nemaju vremena za novinare“.

Novinari su pohvalno govorili o komunikaciji sa portparolom Višeg suda u Bijelom Polju i kazali da je komunikacija temeljna i sa dosta razumijevanja prema novinarima i njihovoj potrebi za hitnošću u dostavljanju informacija, pa iste dobijaju u najkraćem roku.

Kao i u prethodnom istraživanju novinari su saopštili da imaju otežanu komunikaciju sa Višim sudom u Podgorici. Novinari ističu da Viši sud u Podgorici nema PR službu zbog čega se mediji svakodnevno suočavaju sa problemima u komunikaciji sa pojedinim sudovima. Jedan od novinara je dao opis komunikacije sa Višim sudom u Podgorici: „Tokom ove nedjelje nekoliko nas novinara preko portira zatražilo je prijem kod jedne sudije Specijalnog odjeljenja, kako bi se interesovali da li je zakazano jedno suđenje. Dobili smo odgovor “sve informacije preko portparola”. Zatražili smo prijem kod portparola, čisto kako bi ispoštovali proceduru, za koju znamo da je mrtvo slovo na papiru (obzirom da nas nekoliko novinara više od 10 godina pratimo rad sudova i gotovo istovremeno znamo kada dođe do nekih promjena, tako smo i znali da je gospođi koja je obavljala posao PR istekao ugovor i da je to mjesto upražnjeno). Jasno, dobili smo odgovor da Viši sud trenutno nema PR ali da pitanja pošaljemo mail-om pa će nam neko odgovoriti... Dopisi se pišu, ali na njih niko ne odgovara“.

Novinari su i ukazali da u ovom sudu pojedini sudije nikako ne komuniciraju sa medijima ili ih oni usmjeravaju na PR-a kojeg tvrde nema u Sudu.

ročišta. Naime, na sajtu sudova postoji raspored suđenja, koji se po mišljenju novinara postavlja na početku mjeseca, ali se on ne ažurira redovno. Problem nastaje onda kada se suđenja odlože na dva dana i onda se ne mogu pronaći informacije za vrijeme novog održavanja suđenja. Tada se novinari uglavnom snalaze za informacije o tajmingu za novo ročište u komunikaciji sa advokatima.

Novinari su zadovoljni radom PR-a u Osnovnom sudu, ali im je zamjerka bila što je kasno postavljen i što novinari nijesu obaviješteni o izboru PR-a već su tu informaciju slučajno saznali. Takođe, istaknuto je i da sudije izlaze u susret, pa hoće da pomognu novinarima.

Po nekada, tvrde novinari, oni propuste neka suđenja jer se zakazuju po brzom postupku a niko ih o tome, koliko god bio bitan slučaj, ne obavijesti. Sa druge strane novinari ističu da su bili obaviješteni kada su otvarane renovirane prostorije i druge stvari koje promovišu sud i rad sudija.

Jedna novinarka je kazala: „*Suđenja sami tražimo, ili nas stranke zamole da ih pratimo.*“

Novinare smo pitali i *Koliko su sudovi i sudije generalno, po vašem mišljenju, otvoreniji za saradnju sa medijima a sve u cilju bolje informisanosti građana? Ukoliko nijesu, navesti zbog čega mislite tako.*

Novinari su kazali da predsjednici sudova generalno nijesu dovoljno otvoreni za komunikaciji da predsjednici nijesu održavali samostalne konferencije za štampu i da nijesu raspoloženi da daju izjave ili intervjuje, izuzetak je Apelacioni sud, koji su novinari pohvalili. Pozitivno je ocijenjeno i to što je predsjednica Vrhovnog suda saopštavala rezultate rada sudova ali generalno novinari sudstvo smatraju najzatvorenijim sistemom u državi.

Istaknuta su i mišljenja da saradnjastudija sa medijima korektna od strane sudija bjelopoljskog Višeg suda, gdje sve sudije imaju razumijevanja za novinare, omogućuju imnesmetano praćenje sjednica za koju iskažu interesovanje i nije se desilo da fali stolica. Napomenuto je i da Apelacioni sud je jedini sud čiju pisarnicu mogu posjetiti novinari kako bi se interesovali da li je neki predmet stigao, koji ga je sudija zadužio i sl.informacije.

Novinari smatraju da NVO nijesu prava adresa za probleme koji novinari imaju sa sudovima i da odgovori kojima su ukazali na probleme u komunikaciji i radu sa sudovima neće ništa promijeniti kao što nijesu ni u prethodnom istraživanju.

Takođe, jedan od velikih nedostataka suda, po mišljenju novinara, je i to što novinari nemaju uvida u optužnice, pa sami moraju da zaključče o čemu se tačno radi na suđenju koje prate, tj. za koja krivična djela se tačno terete osumnjičeni.

VII PRISTUP PRAVDI – BESPLATNA PRAVNA POMOĆ

Sistem besplatne pravne pomoći je profunkcionisao, ali još uvijek nema pouzdanih indikatora ili analiza o stanju u ovoj oblasti. Možda je i to dokaz u prilog tezi da određeni zakoni traže odgovarajuću društvenu podlogu i svijest korisnika prava na koji način i u kojoj mjeri može koristiti zakonske instrumente u ostvarivanju svojih prava. Ali ništa manje i probu vremena, odnosno odgovarajući protok vremena od stupanja na snagu do prve analize koja ne bi mogla kasniti više od jedne godine. Iz posrednih saznanja i medijskih informacija zaključuje se da postupak biva komplikovan obezbjeđivanjem brojnih dokumenata, čime se obesmišljava koncept besplatne pravne pomoći. Tako se od stranaka traži dokumentacija kojom se potvrđuje njihovo loše materijalno stanje, a koja, prema navodima stranaka, prilično košta za materijalne prilike onih koji traže pravnu pomoć. Uz to, sud odlučuje da li će čitav sudski postupak biti besplatan ili samo jedan dio. Stranka koja je nije htjela da njeno ime i prezime budu objavljeni u novinama zbog bojazni da će njen zahtjev za besplatnu pravnu pomoć biti odbijen, ispričala je da je potrošila skoro dvadeset eura da povadi sve papire koji treba da se dostave: dokaz da je razvedena i da sama živi sa dva maloljetna djeteta, da ne radi, da je primalac materijalnog obezbjeđenja, da nema nikakvu imovinu i slično.¹⁶ Osim toga, iz Kancelarije za besplatnu pravnu pomoć u Podgorici zaključuju da i kod advokata ne postoji veliko interesovanje za sistem besplatne pravne pomoći obzirom da se ne naplaćuje advokatska tarifa u cjelosti, već samo 50% od iste.¹⁷

Prema kazivanju predsjednika Osnovnog suda u Podgorici, g. Zorana Radovića, statistika ovog Suda govori da je do 13. novembra primljeno 202 zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći, od čega je riješeno 70%. Tom prilikom ukazano je da zakon treba popularizovati, naročito prema žrtvama nasilja, koje imaju zakonsku mogućnost da koriste besplatne advokate. On je dodao da je najviše zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć podnijeto zbog rješavanja bračnih i porodičnih sporova.¹⁸

Informacija iz Dnevnog lista „Pobjeda“ od 5.januara, 2013.godine¹⁹ pokazuje da je Kancelariji za besplatnu pravnu pomoć podgoričkog Osnovnog suda u prvoj godini rada podnešeno 218 zahtjeva, od kojih je 150 usvojeno, a okončana su 43 postupka kojima je ova pomoć odobrena. Iz ove Kancelarije su ocijenili da u prvoj godini rada servis odlično funkcioniše, da su građani zadovoljni i da nema čekanja, kao i da jedinu poteškoću imaju u saradnji sa Poreskom upravom, za koju je istaknuto da „zna da napravi probleme, u smislu da podaci ne stižu dinamikom kao oni iz Uprave za nekretnine i Centralne depozitarne agencije“.

Prema zaposlenima u ovoj Kancelariji najčešće stvari zbog kojih se građani javljaju su bračno-porodični odnosi, u šta spadaju vršenje roditeljskog prava, razvodi i izvršenja presuda o plaćanju alimentacije, što, kako su naveli, čini 70 odsto slučajeva.

16 CEPEJ Studija, str,158.

17 Dnevne novine „Dan“, 10.09.2012.godine pod naslovom „Paprene usluge“

18 Isto,

19 Nezavisni dnevnik „Vijesti“ od 17.novembra, 2012.godine, Izvještaj o gostovanju predstavnika Ministarstva pravde i sudova Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore u Podgorici, tekst pod naslovom: „Predsjednik Osnovnog suda: Građani, koristite besplatnu pravnu pomoć“

VIII STATISTIČKI PODACI O EFIKASNOSTI I KVALITETU PRESUĐENJA

Ustavni sud je u 2011. godini, u okviru nadležnosti propisane Ustavom Crne Gore, imao u radu ukupno 1376 predmeta od kojih je konačno riješio 574 predmeta, što u odnosu na prethodnu godinu predstavlja povećanje za 16%, a u odnosu na 2009. godinu za 223%. To ukazuje na izuzetnu opterećenost Suda imajući u vidu činjenicu da još nijesu zadovoljeni svi neophodni uslovi za njegov rad, a kao najvažniji čini se nedovoljan broj ustavnosudskih savjetnika i drugih službenika i namještenika. U izvještajnom periodu Ustavni sud je primio ukupno 840 predmeta, od čega 120 predmeta iz oblasti normativne kontrole i predloga za rješavanje sukoba nadležnosti (U-I – 39, U-II – 77, U-V – 4), odnosno 14,29% i 720 ustavnih žalbi, odnosno 85,71%. U odnosu na podatke iz Pregleda rada za 2010. godinu, prema kome je u toku te kalendarske godine primljeno 756 predmeta, u 2011. godini (u kojoj je primljeno 840 predmeta) zabilježen je rast od 11,11%, odnosno rast za 605,89% u odnosu na 2007. godinu. U istom periodu kao kolegijalno tijelo Ustavni sud je održao 21 redovnu sjednicu, na kojima je razmatrao 574 predmeta (94 iz oblasti normativne kontrole, 5 sukoba nadležnosti i 475 ustavnih žalbi), od kojih je konačno riješeno 567 predmeta, a u sedam predmeta je donijeto rješenje o pokretanju postupka.²⁰

Nivo zadiranja u sadržinu inicijalnog akta kojim se stranka obraća Ustavnom sudu ne dozvoljava aproksimativnost u određenju da li je sud malo ili malo više opterećen, odnosno u kojoj mjeri je indikovano odugovlačenje postupka. Hipotetički, Ustavni sud može cijeniti saglasnost jednog unutrašnjeg pravnog akta sa velikim brojem međunarodnih ugovora, a može se desiti situacija u kojoj je pitanje ustavnosti znatno manje delikatno i ne traži veće angažovanje resursa suda. Čini se da postojeća formacija sudskog odlučivanja bitno usporava tok postupka, jer je Ustavni sud kolegijalno tijelo, bez obzira na institut sudije izvjestioca. Nadalje, statistika ne ukazuje na opterećenost pojedinog sudije po pitanju obrade predmeta, niti pak odredbe Poslovnika o radu ukazuju na operativnost kolegijalne strukture, jer predviđaju da se Ustavni sud, osim suđenjem, bavi i drugi organizacionim poslovima, koje za sistem redovnih sudova obavlja posebno administrativno tijelo – Sudski savjet. Takvi atipični poslovi bi bili utvrđivanje predloga razdjela godišnjeg u Budžetu Crne Gore za rad Ustavnog suda; usvajanje godišnjeg finansijskog izvještaja i razmatranje materijalno-finansijskih i drugih pitanja iz opšteg poslovanja Ustavnog suda i slično. Pored ovoga, Ustavni sud ima i Redakcionu komisiju i Komisiju za ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, kao stalna radna tijela.

Redakciona komisija utvrđuje konačan tekst odluke i rješenja usvojenih na sjednici, a po zaključku Ustavnog suda i drugih akata koje donosi Ustavni sud. Osim toga ovo tijelo predlaže Ustavnom sudu preispitivanje navedenih akata prije njihovog otpravljanja iz Ustavnog suda, kada ocijeni da za to postoje razlozi.

Na stručnom sastanku sudija se vodi rasprava, radi prethodnog zauzimanja stavova o pravnim pitanjima važnim za ustavno-sudsko odlučivanje i raspravlja o referatima i predlogu odluka i rješenja, dostavljenih predsjedniku i sudijama. U odnosu na poslove iz domena sudova opšte nadležnosti ova tijela bi bila pandan tijelima zaduženim za ujednačavanje sudske prakse.

²⁰ Tekst pod naslovom: „Podgoričani koristili besplatnu pravnu pomoć“

Problem u funkcionisanju Ustavnog suda, barem kada se to tiče nekih parametara i prvenstveno dužine trajanja postupka, uočen je u netransparentnosti procedura koje determinišu prioritete u odlučivanju, kao i praksi da se po pojedinim inicijalnim aktima Sud nije oglašavao u dugom vremenskom periodu (nedostaje sredstvo kojim se može kontrolisati i sankcionisati nerazumno dug postupak pred Ustavnim sudom). Norma Poslovnika o radu Ustavnog suda koja utvrđuje redosljed odlučivanja omogućuje da, osim jasno propisanih prioriteta (predmeti za koje je zakonom propisan vremenski rok u okviru kojeg Ustavni sud mora razmatrati i odlučivati u predmetu; predmeti koji se odnose na odlučivanje o nekom značajnom pravnom pitanju i imaju širi društveni značaj; predmeti u kojima su ispunjeni uslovi za izdavanje privremene naredbe za obustavu pojedinačnog akta ili radnje), pod neodređenim okolnostima Sud može prioriteto uzeti u rad "i druge predmete, za koje Ustavni sud odluči". Nadalje, ukoliko učesnik u postupku podnese predlog za prioriteto razmatranje predmeta, Ustavni sud odlučuje o istom samo ako to predloži sudija izvjestilac. U praksi rada Ustavnog suda uočena je skoro promptna reakcija na pojedine zahtjeve za postupanjem, dok se u jednom broju slučajeva na postupak pred Ustavnim sudom čeka i po više godina, što svakako ne doprinosi očekivanom autoritetu, kvalitetu i poziciji neutralnosti u odnosu na sva društvena događanja.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava ukazala je na neefikasnost ustavne žalbe kao pravnog sredstva unutrašnjem pravu. Međutim, u ovakvoj ocjeni nije sadržan osnov takvog zaključka od strane ovog renomiranog međunarodnog tijela, barem kada se to tiče predmeta iz Crne Gore. Naime, u crnogorskim predmetima Evropski sud je za sada jasno pozicionirao navedeni stav (neefikasnost ustavne žalbe) u odnosu na dužinu trajanja sudskih postupaka (*predmeti Boucke i Živaljević*) i dostupnost ovog pravnog lijeka, ne i u odnosu na povredu drugih prava garantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda (recimo sloboda i sigurnost ličnosti, zabrana diskriminacije, pravo na život, itd.). Drugi važan indikator tiče se vremena u kojemu je povreda registrovana. Prema ustaljenoj praksi *Evropskog suda za ljudska prava* vrijeme u kojemu definiše odnos pretpostavljene povrede i pravnih lijekova vezuje se za vrijeme podnošenja aplikacije²¹. Na osnovu činjeničnog i pravnog opisa iz datog perioda utvrđuje se kapacitet žrtve povrede ljudskog prava ili slobode da u okviru datih i propisanih pravnih lijekova ostvaruje svoje subjektivnog pravo pred nacionalnim organima²². To znači da se iz takvih zaključaka ne može ili nužno ne mora izvesti zaključak o kapacitetu Ustavnog suda u ravni današnjice. Svakako da i drugi indikatori efikasnosti pravnog lijeka moraju biti razmotreni, a jedan od njih (statistika) ponajviše. U toku 2011.godine Ustavni sud je riješio 475 predmeta po ustavnim žalbama. U tim postupcima Sud je donio ukupno 253 odluke po ustavnoj žalbi, od kojih je kod 237 donijeta negativna odluka. Rješavajući u dijelu procesnih pretpostavki prema svojoj nadležnosti Ustavni sud je donio 222 rješenja odbacujući 219 ustavnih žalbi, a u tri predmeta postupak je obustavljen. Pozitivno je riješeno (usvojena ustavna žalba) u 16 predmeta, što čini 3,37 % od ukupnog broja riješenih predmeta, odnosno 6,32 % u odnosu na broj predmeta u kojima je meritorno odlučivao.

Kada su u pitanju utvrđene povrede prava i sloboda onda su to bile odluke kojima su usvojene ustavne žalbe u odnosu na povredu prava na pravni lijek iz člana 20 Ustava, prava na ličnu slobodu iz člana 29 st. 1 i 2 Ustava, prava iz člana 30 st. 1 i 4. Ustava, kojim se određuju dužina i trajanje pritvora, prava na pravično i javno suđenje iz člana 32. Ustava, prava na pretpostavku nevinosti iz člana 35. Ustava, prava

21 Izvještaj o radu Ustavnog suda za 2011.godinu, Ustavni sud CrneGore, <http://www.ustavnisudcg.co.me>

22 Vidjeti najnoviji predmet A. I B. protiv Crne Gore, presuda od 5.marta,2013.godine, stav 62. U konkretnom slučaju aplikacija je podnešena 2005.godine.

na mirno uživanje imovine iz člana 58. Ustava. Pored povreda ustavnih prava, Ustvani sud je utvrdio i povrede prava garantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i to: pravo iz člana 5 st. 1 i 3, pravo na pravično suđenje iz člana 6. stav 1. i pravo iz člana 1 Protokola broj 1 uz Konvenciju, koje se tiče mirnog uživanja imovine. Po pitanju prirode i vrste predmeta u stvarima gdje je ustavna žalba usvojena, one se tiču oblasti građanskog prava u 13 predmeta, odnosno oblasti krivičnog prava u tri predmeta. Odluke kojima su odbijene ustavne žalbe odnose se na oblast građanskog prava (196), na oblast upravnog prava (23), na oblast krivičnog prava (15), i na prekršajni postupak (jedna).

U odnosu na sadržinu pretpostavljene povrede, odbijene ustavne žalbe su se ticale načela zabrane diskriminacije, prava na jednakosti pred zakonom, prava na jednaku zaštitu prava i sloboda, prava na pravni lijek, prava na dostojanstvo i nepovredivost ličnosti, prava na pravično i javno suđenje, prava na svojину, prava na rad, prava zaposlenih, načela zakonitosti pojedinačnih akata. Ustavne žalbe su odbacivane iz sljedećih razloga: nedopuštenosti ustavne žalbe (npr. jer se osporenim aktima ne odlučuje o pravima i obavezama podnosilaca – razni akti državnih organa, procesna rješenja kojima se upravlja postupkom, a ne rješava se postupak, zbog nedostatka aktivne legitimacije i dr.); neblagovremenosti ustavne žalbe, jer nije podnijeta u zakonom propisanom roku; nenadležnosti Ustavnog suda, jer ustavnom žalbom nije tražena zaštita Ustavom zajemčenog prava i slobode; neurednosti i nepotpunosti ustavne žalbe, jer ne sadrži sve podatke i dokaze propisane članom 51 Zakona o Ustavnom sudu.

Uzimajući u obzir izloženu statistiku treba istaći da praksa Evropskog suda za ljudska prava u pogledu efikasnosti nekog pravnog sredstva ukazuje i na stvarni učinak tog pravnog lijeka u zaštiti ljudskih prava i sloboda. Primjenjeno na praktične primjere u Crnoj Gori i sama činjenica o odbacivanju ili odbijanju velikog broja ustavnih žalbi implicira na njenu nedjelotvornost, odnosno neefikasnost. **Preporuka REC (2004)6** Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o poboljšanju domaćih pravnih sredstava usmjerava državu da:

- utvrđuju, kroz stalno preispitivanje, u svjetlu precedentnog prava Evropskog suda za ljudska prava, da li postoje li domaća pravna sredstva za svakog sa prihvatljivom tužbom za kršenje Konvencije, i jesu li ova pravna sredstva djelotvorna, te da li mogu rezultirati odlukom o meritumu tužbe i odgovarajućem obeštećenju za svako ustanovljeno kršenje;
- preispituju, nakon presuda Suda koje ukazuju na strukturalne ili opšte nedostatke u nacionalnom zakonu ili praksi, djelotvornost postojećih domaćih pravnih sredstava i, gdje je to potrebno, osiguravaju efikasna pravna sredstva da bi se izbjeglo iznošenje pred Sud predmeta koji se ponavljaju;
- obraćaju posebnu pažnju na postojanje djelotvornih pravnih sredstava u pogledu prihvatljivih tužbi vezano za prethodnu dužinu sudskih postupaka.

Vraćajući se na primarno pitanje – da li postojeći podaci ukazuju na (ne)efikasnost sudskog postupka, odgovor je relativan: u jednom broju slučajeva da se zapaziti da je postupak neprimjereno odugovlačen dugo vremena, ne ulazeći u razloge takvog stanja. Zbog toga bi bilo izuzetno važno da se, osim odlučivanja o razumnom roku za suđenje koji povrijede drugi sudovi, Ustavni sud i sam obaveže, utvrdi jasnija pravila postupanja i implementira iste principe koje koristi i Evropski sud za ljudska prava. Pored ovoga bilo bi poželjno utvrditi izvjestan nivo specijalizacije kako bi se i na taj način obezbijedila olakšana fluktuacija predmeta u radu i kvalitet pripreme za donošenje odluke (predlog odluke koji predlaže izvjestilac, a čiji

nacrt u najvećoj mjeri sačinjavaju kvalifikovani savjetnici u Sudu). Shodno navedenoj preporuci Savjeta Evrope država je dužna, a time i Ustavni sud, ocijeniti djelotvornost ustavne žalbe kao pravnog sredstva i tom prilikom utvrditi razloge ili barem identifikovati osnovne uzroke tolikog broja negativnih odluka, bez obzira da li su one pravovaljane i zakonite sa aspekta procedure i materijalnopravne osnove presuđenja. Umjesto bilo kakvog zaključka po ovom pitanju, a u cilju rješavanja pitanja razvoja ustavno sudske zaštite u Crnoj Gori se mora sprovesti sveobuhvatna analiza i organizovati opšta stručna rasprava o ulozi Ustavnog suda u zaštiti pravnog poretka i ljudskih prava i sloboda, zasnovana na pravu i činjenicama, čime bi se otklonile dileme o njegovoj ulozi u sistemu zaštite ljudskih prava i sloboda.

U pogledu mogućeg poređenja prakse recimo da je Ustavni sud Republike Hrvatske u 2012. godini riješio 8.705 predmeta, od čega je u 2012. godini primljeno 5.726 predmeta za ocjenu ustavnosti zakona, za ocjenu ustavnosti drugih akata 87, ustavnih tužbi za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom 5.980, itd.

Kada govorimo o organizacionoj strukturi ove institucije u Hrvatskoj onda treba znati da se radi o pravoj mega instituciji u svakom smislu te riječi. Naime, Ustavni sud broji 12 sudija funkcionalno razvrstanih u četiri formacije ustavnosudskih tijela, čiji se članovi imenuju na Sjednici Ustavnog suda na predlog predsjednika Ustavnog suda, javnim glasanjem, većinom glasova svih sudija. To su Vijeće za rješavanje procesnih pretpostavki za odlučivanje o ustavnim tužbama, vijeća za odlučivanje o ustavnim tužbama, vijeća za izborne sporove, vijeća za odlučivanje o žalbama protiv odluka o razrješenju sudačke dužnosti i odluka o disciplinskoj odgovornosti sudije.

Smještajni kapaciteti Ustavnog suda Republike Hrvatske (poslovni prostor) iznose 2.403 m², a prema Odluci o korištenju poslovnog prostora ove institucije iz 2006. godine trenutni ukupan broj zaposlenih je iznosio 85, od opštim aktima predviđenih 114 uposlenika. U ovaj broj su uključene i sudije. Kabinet predsjednika Ustavnog suda ima svojeg starješinu, a ova organizaciona jedinica se bavi poslovima protokola, odnosima sa javnošću, međunarodnom saradnjom i poslovima vezanim za službene i druge potrebe sudija.

Kabinetima sudija je dodjeljen sekretar za zajedničke poslove, a svaki sudija ima svojeg sekretara kabineta, Generalni sekretarijat Ustavnog suda Hrvatske ima dva odjela: službe ustavnosudskih savjetnika i opštu upravu. Službe ustavnosudskih savjetnika imaju savjetničku službu, službu za utvrđivanje procesnih pretpostavki za odlučivanje o ustavnim tužbama, centar za evidenciju i dokumentaciju i služba za elektronsku obradu ustavnosudske prakse. Opšta uprava ima glavni sekretarijat, sekretarijat za ustavnosudsko poslovanje i službu za finansijsko-računovodstvene poslove i upravljanje i raspolaganje imovinom.

Priložena struktura ukazuje na znatno viši organizacioni nivo koji je potreban da bi se stvorile pretpostavke za optimalan rad i blagovremeno postupanje.

Ustavni sud Republike Srbije broji 15 sudija zajedno sa predsjednikom suda. Stručne službe u Ustavnom sudu RS su: Služba za poslove iz nadležnosti Ustavnog suda, Služba predsjednika Ustavnog suda i Služba za opšte i finansijske poslove. Ustavni sud ima Generalnog sekretara i njegovog zamjenika. Na savjetnički poslovima su angažovani savjetnici i viši savjetnici.

Tokom 2011.godine u radu je pred ovim sudom bilo 14.009 predmeta svih vrsta, što je povećanje od 23% u odnosu na prethodni izvještajni period. Najveći procenat uvećanja je u oblasti ustavnih žalbi (44,52%). Tokom 2011.godine Sud je održao 47 sjednica i rješavao u 3.493 predmeta, što je za 8% više nego u prethodnoj godini. Riješeno je ukupno 3.362 predmeta, a neriješenih je ostalo 10.228 predmeta, od čega 958 normativne kontrole i 9.270 predmeta po ustavnim žalbama.

Navedeni uporedni podaci imaju dvostruku svrhu: da daju neki vid osnove za numeričko poređenje, ali još više da ukažu na potrebu mnogo većeg stepena organizacije i logistike. U jednom i u drugom slučaju ostaje pitanje da li su i u kojoj mjeri iskorišćeni unutrašnji resursi suda, odnosno da li je čak i pitanje organizacije i logistike u domenu ustavnih ovlašćenja ove institucije. U operativnom smislu čini se veoma značajnim prepoznati-analizirati pojedinačne resurse suda i formacijski organizovati rad na novim osnovama (vijeća, sudija pojedinac, specijalizovane savjetničke službe, spoljni saradnici). To podrazumijeva i podatke do kojih se u ovom trenutku i na ovom nivou informatičke opremljenosti Ustavnog suda ne može doći.

U svim crnogorskim sudovima 2011.godine u radu je bilo 158.916 predmeta po svim osnovama. Najveći broj predmeta u radu bio je pred osnovnim sudovima (96.722), kod viših sudova u radu je bilo 17.409 predmeta, a kod Upravnog suda 4.937 predmeta. Riješeno je 64.803 predmeta pred osnovnim sudovima (66,96%), 15.108 predmeta pred višim sudovima (84,77%) i 3.673 predmeta pred Upravnim sudom (74,39%).

Godišnji priliv predmeta u sudovima u Crnoj Gori, u svim vrstama predmeta iznosio je 120.895 predmeta. Priliv predmeta u 2011. godini je bio manji u odnosu na 2010. godinu i to za 4.162 predmeta, odnosno 3,44 %. Mjesečni priliv predmeta u svim sudovima iznosio je 10.074,59 predmeta. Broj riješenih predmeta u 2011. godini, iznosio je 120.984 predmeta, odnosno za 67 predmeta veći nego priliv odnosno 0,06 %. Broj riješenih predmeta u ovoj godini je bio manji u odnosu na 2010.godinu za 6.213 predmeta odnosno za 5.14%.²³

Prosječna opterećenost po sudiji kod osnovnih sudova u ovom periodu bila je 706,37 predmeta, kod viših sudova 328,04, a kod Upravnog suda 549 predmeta. U istom periodu prosječan broj završenih predmeta po sudiji iznosio je kod osnovnih sudova 473,01, kod viših sudova 284,68, a kod Upravnog suda 408 predmeta. U ovoj godini predmetima je bilo zaduženo 249 sudija, od čega 137 kod osnovnih, 53 sudije kod viših sudova i 9 kod Upravnog suda.

Pred Osnovnim sudom u Podgorici 2011.godine u radu je bilo 35.122 predmeta (riješeno 20.562), pred Osnovnim sudom u Bijelom Polju 6.821 (riješeno 5.230), Osnovnim sudom u Kotoru 7.694 (riješeno 4.799), Višim sudom u Bijelom Polju 4.851 (riješeno 4.734), Višim sudom u Podgorici 12.558 (riješeno 10.374) i Upravnim sudom 4.896 predmeta (riješeno 3.632).

Prosječna opterećenost sudije Osnovnog suda u Podgorici bila je 1.033 predmeta, Bijelom Polju 620,09 i Kotoru 591,85. Opterećenost sudija Višeg suda u Bijelom Polju iznosila je 268,46, a u Podgorici 358,8. Opterećenost sudija Upravnog suda iznosila je u prosjeku 549 predmeta.

²³ Izuzeci od ovog principa su rijetkost radu Evropskog suda za ljudska prava i registrovani su u malom broju slučajeva (npr.Grzinčić protiv Slovenije, presuda od 3.maja,2077.godine)

U prvoj polovini 2012.godine, prema podacima Sudskog savjeta, u radu u sudovima u Crnoj Gori bilo je ukupno 144.994 predmeta, od čega u osnovnim sudovima 74.110, u višim 9.989 i u Upravnom 2.695.

Na dan 30.06.2012.godine za tekuću godinu u radu kod Osnovnog suda u Podgorici registrovano je ukupno 21.870 predmeta, od čega je na taj dan bilo riješeno 11.302 ili više od polovine predmeta u radu. Na isti dan u radu tokom 2012.godine u Osnovnom sudu Bijelo Polje registrovano je 6.432 predmeta, od čega je na dan 30.06.2012.godine bilo riješeno 3.480 ili skoro 55%. Prema podacima kotorskog Osnovnog suda u prvih pola godine u radu ovog suda bilo je 7.542 predmeta, od kojih je na dan 30.06.2012.bilo riješeno 2.440 ili nešto manje od 35%.

Tokom prve polovine 2012.godine u Višem sudu u Bijelom Polju bilo je u radu 2.351 predmet, od čega je na dan 30.06.2012.godine bilo riješeno 1.820 ili 77,41%. Viši sud u Podgorici tokom prve polovine 2012.godine imao je radu 7.638 predmeta, od čega je na kraju prvog polugodišta riješeno 4.869 ili 63,75%.

Konačno, Upravni sud je tokom prvog polugodišta u radu imao 2.695 predmeta, od čega je na kraju ovog perioda riješeno 1.681 ili 62,37%.

Prema statističkim pokazateljima za 2011.godinu na kraju ove godine riješeno je 25.837 predmeta iz 2010. i ranijih godina, odnosno 69,1% zaostalih predmeta iz ranijih godina. U Osnovnom sudu u Podgorici riješeno je 847 (76%), Osnovni sud Bijelo Polje 105 (92%) i Osnovni sud Kotor riješio je 2.136 (66,5 %) predmeta iz ranijih godina.

Smanjenje broja predmeta iz ranijih godina pred Višim sudom u Podgorici iznosilo je 1.147 (89,4% starih predmeta), a u Višem sudu u Bijelom Polju riješeno je 57 (67,9% starih predmeta).

Ustavni sud riješio je 1.221 (100%) predmeta iz 2010. i ranijih godina.

U predmetima rađenim tokom 2012.godine kod Upravnog suda registrovano je trajanje postupka do 3 mjeseca kod 259 predmeta, do 6 mjeseci kod 817, do 9 mjeseci kod 504, do jedne godine kod 97 i preko jedne godine kod 4 predmeta.

U radu Osnovnog suda u Podgorici trajanje postupka do 3 mjeseca registrovano je u 6.409 predmeta, do 6 mjeseci 1.471 predmet, do 9 mjeseci 996, do 1 godine 996 i preko jedne godine 1.665 predmeta, pri čemu je trajanje duže od jedne godine najviše zabilježeno u parničnim (1.129), sporovima male vrijednosti (120), krivičnim (102), ostavinskim (49) i predmetima izvršenja krivičnih sankcija (74).

U radu Osnovnog suda u Bijelom Polju trajanje postupka do 3 mjeseca registrovano je u 1.865 predmeta, do 6 mjeseci 783 predmet, do 9 mjeseci 439, do 1 godine 439 i preko jedne godine 11 predmeta, pri čemu je trajanje duže od jedne godine najviše zabilježeno u parničnim (104), izvršnim stvarima (49) i i predmetima izvršenja krivičnih sankcija (27).

Kod Osnovnog suda u Kotoru trajanje postupka do 3 mjeseca registrovano je u 1.378 predmeta, do 6 mjeseci 305 predmet, do 9 mjeseci 214, do 1 godine 214 i preko jedne godine 409 predmeta, pri čemu je trajanje duže od jedne godine najviše zabilježeno u parničnim (682), krivičnim (21), složenim vanparničnim (23) i predmetima izvršenja krivičnih sankcija (22).

Viši sud u Podgorici registruje trajanje postupka do 3 mjeseca u 2.663 predmeta, do 6 mjeseci 1.223 predmeta, do 9 mjeseci 697, do 1 godine 697 i preko jedne godine 119 predmeta, pri čemu je trajanje duže od jedne godine najviše zabilježeno u građanskim (45), istražnim (44) i krivičnim predmetima(18).

Viši sud u Bijelom Polju registruje trajanje postupka do 3 mjeseca u 1.657 predmeta, do 6 mjeseci 144 predmeta, do 9 mjeseci 10, do 1 godine 10 i preko jedne godine 4 predmeta, pri čemu je trajanje duže od jedne godine zabilježeno jedino u krivičnim stvarima i to ukupno kod 4 predmeta.

U strukturi neriješenih predmeta koji su bili u radu tokom i do kraja juna 2012.godine pred pet sudova koji su dio ovog Projekta, najveći broj se odnosi na građanske, odnosno parnične predmete (Viši sud u Bijelom Polju 332, Viši sud u Podgorici 2.067, Osnovni sud u Bijelom Polju 561, Osnovni sud u Kotoru 2.072, Osnovni sud u Podgorici 5.286 predmeta). U Pogledu krivične materije zaostatak se odnosi na određeni broj predmeta u svim navedenim sudovima (Viši sud u Bijelom Polju 332, Viši sud u Podgorici 182, Osnovni sud u Bijelom Polju 24, Osnovni sud u Kotoru 190, Osnovni sud u Podgorici 834 predmeta). Osim navedenih, u strukturi neriješenih predmeta značajnije figuriraju sororije male vrijednosti, ostavine, složeni vanparnični predmeti i izvršni predmeti, od kojih naročito ovi posljednji trebaju biti rješavani primjenom novog zakonodavstva i uključivanjem u sistem javnih izvršitelja.

Sagledavajući ovu statistiku reklo bi se da trajanje postupka nije sistemski problem u Crnoj Gori. Međutim, ako se ima u vidu ishod postupaka pred Evropskim sudom za ljudska prava protiv Crne Gore, očigledno je da incidentalni slučajevi stvaraju lošu sliku o crnogorskim sudovima, kao što to čini i jedan broj predmeta u kojima je teško naći opravdanje za izraženu dužinu suđenja. Sa druge strane, evidentno je da dužina postupka ne zavisi samo od organizacije sudske uprave i upravljanja postupkom, već i od stranaka i ponašanja drugih državnih organa, što je takođe karakteristika crnogorskih predmeta u Sudu u Strazburu. U do sada okončanim postupcima to se naročito odnosi na organe socijalnog staranja, katastarske uprave i u jednom dijelu uprave policije. O spoljašnjim utiscima i empirijskim podacima u vezi sa suđenjem više riječi će biti u posebnoj dijelu ove publikacije.

Opštinski sudovi u Republici Hrvatskoj na kraju 2011. godine imali su neriješenih 404.166 predmeta, što u odnosu na 2010. godinu, na kraju koje je ostalo neriješeno 408.198 predmeta, predstavlja smanjenje za 1 %. Analizirajući broj neriješenih predmeta po vrstama, uočava se smanjenje broja neriješenih krivičnih predmeta za 11,6 %, zemljišnoknjižnih za 16,8 % i ostavinskih za 15,28%, dok je istovremeno porastao broj parničnih predmeta za 6,6% i vanparničnih za 8%.²⁴

Ukupan broj primljenih predmeta u 2011. godini kod svih županijskih sudova u Republici Hrvatskoj (regionalna teritorijalna nadležnost) smanjen je sa 119.944, koliko je zaprimljeno u 2010. godini, na 114.662 ili za 4,4 %. Uočljivo je smanjenje priliva krivičnih predmeta prvog stepena za 6,3 %, krivičnih predmeta drugog stepena za 24,8% dok se istovremeno povećao priliv parničnih predmeta drugog stepena za 0,7 %.

24 Godišnji izvještaj 2011, Sudski savjet Crne Gore, str.99.

Na početku 2011.godine kod sudova opšte nadležnosti u Republici Srbiji (osnovni, viši, apelacioni sudovi i Vrhovni kasacioni sud) konstatuje se zaostatak od 3.140.243 predmeta, što je sa novopriljubljenim predmetima iznosilo 4.547.675 predmeta u radu, od čega je tokom godine riješeno 1.804.903 predmeta. Zaostatak na kraju izvještajnog perioda iznosio je 2.742.772 predmeta, od čega neriješenih starih predmeta prema datumu prijema u sud 1.378.402, odnosno prema datumu podnošenja inicijalnog akta 1.452.793 predmeta. U poređnom analizom sa prethodnim izvještajnim periodom zaključuje se da su viši sudovi u Srbiji imali više neriješenih predmeta na početku 2011.godine u odnosu na isti period 2010. godine, te da je smanjen priliv predmeta za 4,87 %. Ukupan broj predmeta u radu tokom 2011. kod viših sudova bio je veći za 5,56 %, dok je broj riješenih predmeta bio veći za 9,16% nego u prethodnoj godini, te je zbog toga na kraju 2011.smanjen broj neriješenih predmeta za 2,37%. Statistički podaci za osnovne sudove nijesu poređivani zbog izmjene Sudskog poslovnika, ali se zaključuje da je priliv predmeta bio manji za 7,96% u odnosu na prethodnu godinu.²⁵

Kvalitet presuđenja nije sam po sebi kriterijum praćenja rada sudova, već je pretpostavka koja determiniše i efikasnost i ažurnost sudskih postupaka, kao i zaostatak u rješavanju sudskih predmeta. U tom smislu već duže vrijeme naglašavamo potrebu stvaranja odgovarajućeg modela praćenja rada sudova i sudija pojedinačno, pri čemu je neophodno izgraditi kriterijume složenosti svakog predmeta, pored onoga što čini objektivnu statističku sliku rada sudova i sudija. Evidentno je da još uvijek nemamo statistički model koji prepoznanje suđenja se elementima složenosti prepoznatim u praksi Evropskog suda za ljudska prava i institucija koje se bave unapređenjem efikasnosti evropske pravde. Tako je Evropski sud kao složene prepoznao predmete sa elementom inostranosti, predmete u kojima se javlja veći broj stranaka i učesnika u postupku, složene predmete čije rješavanje zavisi od niza procedura koje teku izvan sudskog postupka (penzije, naknade po osnovu osiguranja i sl.).

Evropski sud tretira kao složene predmete po samoj prirodi spora. Dodatni elemenat složenosti predstavljaju činjenice da se u tim predmetima javlja veliki broj svjedoka, veći broj materijalnih propisa, obimna činjenična građa, složena vještačenja za koja je potrebno naročito stručno znanje, otvaranje većeg broja pravnih pitanja, veliki broj okrivljeni ili tuženih u sporu, sporovi sa elementom inostranosti, spajanje parnica, promjena statusa u parnici prouzrokovana događajima objektivne prirode (npr. smrt stranke, prestanak pravnog lica)²⁶. Konvencijsko pravo u ocjeni složenosti daje okvir koji čini kompleksnost činjeničnog stanja, kompleksnost materijalnog prava i kompleksnost postupka jednog predmeta. Kako individualizacija spornog pitanja ne može pretpostaviti složenost predmeta, to je na praksi sudova i sudske vlasti da analizom dosadašnjih predmeta i sudske prakse uoče složenost i kao takav izgrade statistički indikator koji bi pomogao u objašnjenju zašto je opravdano duže trajanje u nekim vrstama sporova.

Imajući u vidu uočene karakteristike sudskih postupaka koje čine pretpostavku pravičnosti suđenja i procesne pravde, u ovoj publikaciji smo se odlučili za analizu kvaliteta parničnih (građanskih) i krivičnih predmeta (krivični postupak bez istrage i predmeta kojima se odlučuje o stanju i situacijama nakon izricanja i pravosnažnosti sudske presude)

25 Statistički pregled o radu sudova za 2011.Godinu, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Zagreb, april 2012.godine, str.22.

26 Statistika o radu svih sudova u Republici Srbiji za period 01.01. – 31.12.2011.godine, Vrhovni kasacioni sud Republike Srbije, 2012.godine, str.8.

U predmetima Upravnog suda tokom 2011.godine potvrđeno je 79,38% odluka, a 20,62% je ukinuto.

Po presudama Osnovnih sudova u krivičnim predmetima zabilježen je ukupan broj od 67,61 % potvrđenih, 11,61 preinačenih i 20,78 % ukinutih prvostepenih odluka. U odnosu na sudove pojedinačno porporcija u Osnovnom sudu u Podgorici izgleda ovako: 74,67 % potvrđenih, 13,84 % preinačenih i 11,49 % ukinutih krivičnih predmeta; u Osnovnom sudu Bijelo Polje 70,42 % potvrđenih, 10,14 % preinačenih i 19,44 % ukinutih krivičnih predmeta; u Osnovnom sudu Kotor 62,13 % potvrđenih, 10,95 % preinačenih i 26,92 % ukinutih krivičnih predmeta.

Kod Viših sudova podaci izgledaju ovako: Viši sud u Podgorici – 54,60 % potvrđenih, 24,54 % preinačenih i 26,86 % ukinutih krivičnih predmeta; Viši sud u Bijelom Polju – 60,76 % potvrđenih, 21,52 % preinačenih i 17,72 % ukinutih krivičnih predmeta.

U parničnim predmetima riješenim prvostepenom odlukom u Osnovnom sudu u Podgorici bilo je 74,67 % potvrđenih, 5,47 % preinačenih i 28,64 % ukinutih krivičnih predmeta; u Osnovnom sudu Bijelo Polje 74,89 % potvrđenih, 6,11 % preinačenih i 19,00 % ukinutih parničnih predmeta; u Osnovnom sudu Kotor 55,71 % potvrđenih, 5,43 % preinačenih i 38,86 % ukinutih parničnih predmeta.

U građanskim drugostepenim predmetima Višeg suda u Podgorici bilo je 78,54 % potvrđenih, 5,69 % preinačenih i 15,77 % ukinutih odluka; u Višem sudu Bijelo Polje bilo je 77,92 % potvrđenih, 5,52 % preinačenih i 16,56 % ukinutih predmeta.

Koristeći analogiju u naznačenim predmetima ovo istraživanje je išlo za tim da ponudi podatke o kvalitetu rada sudova u državama bivše SFRJ, konkretno Srbije i Hrvatske.

Tako je po pitanju kvaliteta rada u sudovima u Srbiji prema izvještaju za 2011.godinu najveći procenat ukinutih krivičnih odluka osnovnih sudova bio u sudovima u Čačku (39,19%), Boru (36,66%), Leskovcu (32,55%) i Kraljevu (31,26%).

U odnosu na parnične predmete (poslovna oznaka „P1“) najveći ukidni procenat zabilježen je kod osnovnih sudova u Zaječaru (54,30%), Kosovskoj Mitrovici (52,63%), Valjevu (50,50%), Somboru (44%) i Novom Pazaru (35,57%). Kod parničnih predmeta koji nose oznaku „P“, najveći procenat ukidnih odluka zabilježen je kod sudova u Kruševcu (29,69%), Vranju (29,50%), Vršcu (28,10%), Smederevu (27,85%) i Leskovcu (27,69%).²⁷

Kada su u pitanju osnovni sudovi sa najmanjim procentom ukinutih parničnih odluka („P1“) ti podaci izgledaju ovako: u krivičnim predmetima sud u Vranju (10,97%), Novom Sadu (14,04%), Somboru (17,86%), Zrenjaninu (18,37%) i Kikindi (19,05%); u parničnim predmetima Drugi osnovni sud u Beogradu (5,60%), sud u Kraljevu (10,15%), Zrenjaninu (10,77%), Negotinu (10,91%) i Kragujevcu (11,23%). Kad su u pitanju sporovi sa oznakom „P“ najmanji procenat ukinutih odluka imaju sudovi u Beogradu (Prvi osnovni) 10,44%, Kragujevcu (10,66%), Somboru (11,11%), Sremskoj Mitrovici (12,54%) i Nišu (12,74%).²⁸

27 S. Carić, Pravo na suđenje u razumnom roku, , Službeni glasnik - Beograd, 2008, str.83-85.

28 Odredbama Sudskog poslovnika (“Sl. glasnikRS”, br. 110/2009 i 70/2011) propisane su posebne

Što se tiče stanja u Republici Hrvatskoj, od ukupnog broja prvostepenih odluka svih opštinskih sudova u krivičnim predmetima, a koji su rješavani po žalbi u 2011. godini potvrđeno je 67,5 %, ukinuto 20,10% i preinačeno 10,9 %. Kada su u pitanju parnični predmeti onda je stanje sljedeće: potvrđeno je 62,8 %, ukinuto 19 % i preinačeno 11,20 %, dok je na drugi način riješeno 6,2% predmeta.

Podsjećanja radi, u Crnoj Gori je potvrđeno ukupno 67,61% prvostepenih krivičnih odluka kod osnovnih sudova, 20,78% je ukinuto, a preinačeno ukupno 11,61%. Kada su u pitanju parnični predmeti pred osnovnim sudovima potvrđeno je ukupno 64,38 %, ukinuto 29,83 % i preinačeno 5,79 %.

Izvođenje bilo kakvog zaključka u vezi sa crnogorskim sudovima je pretenciozno, mada treba imati u vidu da statistika ne daje razloge ukidanja odluka, niti pak postoje javno obznanjeni pojedinačni rezultati rada svakog sudije. Takva statistika bi dodatno rasvijetlila razloge koji determinišu kvalitet rada sudija i sudova, a istovremeno poslužila kao osnov za dublju analizu ukidanja jednog broja predmeta. Analiza bi dala odgovor i na pitanje da li su sporna rigidna pravila postupka, kompleksnost materijalnog prava, loša selekcija kod izbora sudija ili pak posezanje za rigidnim pravilima postupka radije nego ulazak u sami meritum, odnosno rješenje samog spora. Čini se da u objašnjenju postojeće situacije treba uzeti u obzir sve navedene elemente, te da treba preispitati pravila postupka (to je na neki način sugerisano i kroz odgovore na upitnike koji su popunile sudije iz sudova obuhvaćenih Projektom), jednako kao i rad onih sudova i sudija u kojima su uočeni nedostaci u pogledu kvaliteta presuđenja.

Sistem sudske statistike mora biti sveobuhvatniji. U dijelu koji se javno objavljuje, a preko kojeg se stručna i laička javnost upoznaje sa pokazateljima o radu sudova, trebali bi stajati i oni indikatori koji determinišu kvalitet sudskih odluka, a istovremeno ukazuju na ukidne razloge, odnosno daju sliku o uzrocima (ne) kvalitetnih sudskih odluka. Tako bi kao reper mogao poslužiti sistem podataka sadržan u izvještaju o radu sudova u Hrvatskoj. Naime, u izvještaju za 2011. godinu sadržani su podaci o broju krivičnih predmeta osnovnih sudova koji su rješavani u žalbenom postupku, ishodu postupka po žalbi (ukinuto, potvrđeno, preinačeno) uključujući i sadržinu odluke o kazni kod preinačenja (kazna povećana, smanjena ili drugi razlog preinačenja), odnosno dajući proporciju ukidnih razloga (pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, pogrešna primjena odredaba krivičnog postupka, podnijeti novi dokazi ili činjenice). Pri takvoj statistici, kada se broju potvrđenih prvostepenih odluka doda podatak o broju odbačenih žalbi i broju preinačenih prvostepenih odluka proizašlo je da na snazi ostaje skoro 80% prvostepenih odluka u kojima je podnesena žalba²⁹. Ove činjenice su bile od značaja kao jedan od elemenata kod ocjenjivanja kvaliteta rada opštinskih sudova u krivičnim predmetima, a mogu biti indikativne u kreiranju statističke osnove za rad sudova u Crnoj Gori.

šifarske – poslovne oznake parničnih predmeta, zavisno od pravne oblasti. Oznaka "P" koristi se kada se zavode tužbe u sporovima po kojima se ne izdaje platni nalog, platni nalozi na koje je uložen prigovor, predmeti u kojima je sud odbio predlog za izdavanje platnog naloga, predmeti u kojima se po posebnim propisima postupak nastavlja kao povodom prigovora protiv platnog naloga (predmeti po prigovoru na rešenje o izvršenju na osnovu vjerodostojne isprave i na rešenje donijeto u skraćenom izvršnom postupku), kao i u drugim slučajevima utvrđenim posebnim zakonom. Oznaka „P1“ označava predmete u osnovnom sudu koji se tiču tužbe u radnim sporovima, itd.

²⁹ Izvor svih podataka je Izvještaj Vrhovnog kasacionog suda o radu svih sudova u Republici Srbiji za 2011. godinu.

Ukoliko stoji zaključak o problemima u procesnim pravilima nužno je inicirati izmjene, jer se u ovakvom formatu izvještaja ne može profilisati potreba zakonodavne intervencije, pogotovo ne specifična zakonska rješenja. Na ovom nivou zaustavili bi se na anketama koje jasno ukazuju na visok stepen saglasnosti o potrebi pojašnjenja ili preciziranja pojedinih normi procesnog prava. Sa druge strane, nužno je zatražiti precizan odgovor na visok procenat ukinutih odluka, jer on suštinski odugovlači i poskupljuje pravdu. U tom smislu organizaciona pravila o formiranju odjeljenja sudske prakse i njihovo zaživljavanje u svakom sudu bili bi od presudnog značaja kada se to tiče horizontalnog učinka ujednačavanja prava. Međutim, ovdje se postavlja pitanje i vertikalnog odnosa ujednačavanja sudske prakse, odnosno definisanja stavova i standarda od strane hijerarhijski viših sudova, koji bi preventivno djelovali na donošenje - u najširem smislu te riječi - pravno nevaljanih odluka. Prema informacijama dobijenim od sudija tokom anketiranja dalo bi se zaključiti da su edukativni seminari česta pojava, pa se sa pravom postavlja pitanje održivosti ovakvih skupova, ako se na njima ne raspravljaju i teme kao što su razlozi ukidanja relativno visokog procenta ukinutih odluka, odnosno preciziraju stavovi i mišljenja koji vode ka pravilnom presuđenju. Bilo bi apsolutno neracionalno očekivati da se ovakva i druga sporna pitanja rješavaju samo kroz instancionu kontrolu od strane neposredno višeg suda.

Dokaz u prilog ovakvoj tvrdnji je nelogičnost u pogledu djelovanja redovnih i vanrednih pravnih sredstava. Na primjer, ako su prvostepene odluke ukinute od strane drugostepenog suda, a istovremeno takve drugostepene odluke bivaju ukidane od strane najvišeg suda u državi u postupku po vanrednim pravnim lijekovima, opravdano se postavlja pitanje šta znači statistika u kojemu se predmet statistički prati samo do nivoa instancione nadležnosti neposredno višeg suda, kada nema informacije o sudbini predmeta na posljednjoj instanci. U konkretnom slučaju statistika prati rad prvostepenih sudova samo do odluke po žalbi i ne ide za tim da utvrdi da li je u narednom stepenu ista ta odluka suštinski potvrđena ili je pak vraćena na ponovno odlučivanje.

Ako bi se na ovdašnje prilike primijenio barem hrvatski model sudske statistike, to bi bio impuls za dalju akciju na povećanju kvaliteta presuđenja, tj. ako bi se iz takve statistike izveo zaključak o dominantnom ukidnom razlogu (npr. pogrešnoj primjeni pravila postupka, ili pogrešno ili nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju), onda bi to bio snažan input za dodatnu edukaciju ili inicijalnu edukaciju za buduće nosioce pravosudnih funkcija da svoju pažnju posebno koncentrišu na neki od navedenih segmenata u toku sudskog postupka. Pri tome ne treba zanemarivati ni češću komunikaciju (naravno službenu i kontinuiranu) između sudova hijerarhijski različitih nivoa. Isto tako, ako postoje drugi razlozi koji opredjeljuju loš kvalitet presuđenja, to ne može opravdati sud u odnosu prema zahtjevima stranaka kopji se tiču kvalitetnog i blagovremenog odlučivanja, pa se stoga mora utvrditi takava razlog i preduzeti odgovarajuća mjera, a tamo gdje se za to ukaže potreba sprovesti postupak utvrđivanja pojedinačne i tačno locirane odgovornosti.

U četvrtoj godini primjene *Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku* podnešeno je ukupno 115 kontrolnih zahtjeva za ubrzanje sudskog postupka, od kojih su ostala neriješena tri zahtjeva. Od navedenog broja procesuiranih kontrolnih zahtjeva 57 je odbijeno, dva su odbijena zbog naknadnog nedostavljanja uređenog podneska, a devet je odbijeno kao očigledno neosnovano. U 27 slučajeva uslijedilo je obavještenje stranke da će se u roku od četiri mjeseca postupiti u predmetu ili donijeti odluka, u sedam zahtjeva stranka je obaviještena o određivanju roka za preduzimanje procesnih

radnji zbog neopravdanog odugovlačenja postupka i odlučivanja u predmetu, a u 7 slučajeva predmet je riješen na drugi način. Iz navedenog proizilazi da je kontrolni zahtjev bio opravdan u skoro 51% slučajeva, što ovlašćuje podnosioca na korišćenje drugog pravnog sredstva – tužbe za pravično zadovoljenje.

Od ukupno 20 izjavljenih žalbi po rješenju o kontrolnom zahtjevu odbijeno je 17, u dva zahtjeva rješenje je ukinuto, a kod jednog zahtjeva rješenje je preinačeno.

Drugo pravno sredstvo – tužba za pravično zadovoljenje - podnijeta je u 25 slučajeva i sve tužbe su riješene (četiri tužbe su odbačene, četiri odbijene - djelimično su usvojene kod 15 predmeta, a na drugi način riješena su 2 predmeta). Prosječno trajanje postupka (od evidentiranja do kompletiranja predmeta - traženje spisa predmeta i mišljenje Zaštitnika imovinskih interesa Crne Gore) bilo je 20 dana.

Iz naprijed navedenih podataka, te podataka koji govore o smanjenju broja zaostalih predmeta i statističkih pokazatelja o trajanju postupka pred crnogorskim sudovima, mogu se izvesti zaključci o ažurnom postupanju Vrhovnog suda po tužbama za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i posrednom uticaju/radu na rješavanje zaostalih (starih) predmeta, obzirom da se broj ovih posljednjih u posljednjem izvještajnom periodu po svim vrstama predmeta kvantitativno više rješava. Statistički iskazano to znači da u crnogorskim osnovnim sudovima 2011.godine nije bilo neriješenih *sporova male vrijednosti* iz 2010. i ranijih godina, da je ukupno iz 2010. i ranijih godina riješeno 25.837 u odnosu na preostalih 37.388 predmeta zaostalih iz ranijih godina. Prema datim pokazateljima za 2010.godinu bilo je riješeno 20.273 predmeta iz prethodnih godina (ostalo u radu zaostalih 32.320 predmeta iz ranijih godina).

IX ALTERNATIVNI NAČINI RJEŠAVANJA SPOROVA

Pitanje opterećenja sudova u velikoj mjeri otvara pitanje mogućnosti alternativnog rješavanja sporova. *Zakon o posredovanju* je donijet sa ciljem da spriječi višak parničenja i strankama ponudi jeftiniji, brži i manje složen postupak u kojemu bi na osnovu predočavanja osnovnih karakteristika i projekcije toka i isoda spora strankama bila data prilika da spor riješe mirnim putem.

Prema podacima Centra za posredovanje Crne Gore od 433 upućena predmeta tokom 2008.godine putem medijacije riješeno je 255 ili 58.89%, pri čemu je vrijednost sporova u tim predmetima iznosila 2.314.966,00 EUR; od 547 predmeta u 2009. godini riješeno je 349, u ukupnoj vrijednosti sporova od 12.417.785,17EUR; od 742 predmeta u 2010. godini riješeno je 570, u ukupnoj vrijednosti sporova od 14 567 972,42EUR; od 552 predmeta u 2012. godini (podaci do 6.novembra) riješeno je 329, u ukupnoj vrijednosti sporova od 18.000,42EUR.

Prema Izvještaju Agencije za mirno rješavanje radnih sporova Crne Gore u datom periodu od njenog osnivanja do oktobra, 2011.godine, Agenciji je podnijeto 356 predloga za mirno rješavanje radnih sporova, i to: 351 individualnih radnih sporova i 5 kolektivnih radnih sporova. Navedenim brojem predatih predloga obuhvaćeno je preko 6.000 stranaka, obzirom da se jednim predlogom odlučuje o ostvarivanju prava iz rada i po osnovu rada za veći broj stranaka, a iz razloga efikasnosti i ekonomičnosti postupka.

Svi podnijeti predlozi su riješeni, i to:

- 296, odnosno 83,15% - pozitivno (postignut dogovor između strana u sporu), od navedenog broja pozitivno riješenih predmeta 3% je riješeno bez rasprave, nakon dostavljanja, predloga drugoj strani u sporu od strane Agencije ;
- 38, odnosno 10,60%- obustavljeno, i to: 4 kolektivna i 34 individualna radna spora (razlozi: odbijanje druge strane da pristupi postupku mirnog rješavanja spora, kao i neizjašnjavanje druge strane o Predlogu u zakonom propisanom i naknadno ostavljenom roku);
- 22, odnosno 6,25% - odbačeno(razlozi: postupak je već okončan pravosnažnom sudskom presudom - stvarna nenadležnost i predmet spora nije u nadležnosti Agencije – poslodavac je u stečaju).³⁰

Predmet individualnih sporova pred agencijom bili su: nezakoniti otkaz ugovora o radu; neplaćeni doprinosi za obavezno socijalno osiguranje; uskraćivanje prava na korišćenje godišnjeg odmora; neisplaćeni regres za korišćenje godišnjeg odmora; neisplaćena otpremnina prilikom odlaska u penziju; neisplaćena naknada za prekovremeni rad; nezakoniti raspored na drugo radno mjesto; uskraćena prava na beneficirani radni staž; druga prava koja proizilaze iz rada i po osnovu rada.

³⁰ Statistički pregled o radu sudova za 2011.Godinu, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Zagreb, april 2012.godine, str.31,32.

Kada su u pitanju kolektivni sporovi oni su se odnosili na nepoštovanje odredbi kolektivnog ugovora (neuplaćena naknada za smjenski rad i rad u turnusu, neisplaćena zimnica, neisplaćena naknada za prevoz, neplaćivanje sredstava u stambeni fond zaposlenih, druga finansijska davanja zaposlenih i dr.); sprečavanje ostvarivanja prava na sindikalno organizovanje.

U istom Izvještaju konstatuje se da su „nakon dostavljenog Izvještaja o funkcionisanju i radu Agencije, na zahtjev Kancelarije MOR-a u Budimpešti, visoki predstavnici MOR-a, zaključili da je Agencija za mirno rješavanje radnih sporova Crne Gore, u odnosu na postignute rezultate, zakonska rješenja, kao i kadrovske kapacitete, postigla korak naprijed u odnosu na okruženje i može se uporediti sa sličnim institucijama u zemljama Evropske unije, u kojima vansudsko rješavanje radnih sporova ima veoma značajnu i dugu tradiciju u ovoj oblasti“.

Ako se ima u vidu ukupan broj sporova pred sudovima u Crnoj Gori, kao i to da se jedan broj ovih sporova koji su dospjeli kod tijela za mirno rješavanje sporova rješava u postupku pred sudovima opšte nadležnosti koji su bili predmet istraživanja u ovom Projektu, čini se da su instituti posredovanja i mirnog rješavanja radnih sporova još uvijek prilično neiskorišćeni, a mogli bi biti značajan element rasterećenja sudova i sprečavanja viška parničenja. Prilikom zathjeva za korišćenje podataka nijesmo bili u mogućnosti dobiti više razložene podatke o medijaciji, koji bi nam ukazali na prirodu i vrstu sporova koji najčešće dopijevaju na medijaciju, ili pak onih koji rijetko bivaju predmetom posredovanja. To ukazuje na potrebu izvođenja jedne ozbiljnije analize radi pronalaženja adekvatnog modela i pristupa promociji i češćem korišćenju ovog važnog instituta u funkciji rasterećenja sudova i pojeftinjenja pravde.

X FINANSIRANJE SUDOVA I SUDSKE ADMINISTRACIJE

Sistem finansiranja sudova i sudske vlasti počiva na klasičnom budžetskom modelu u kojemu su sudovi jedna od potrošačkih jedinica. To u principu znači da sudstvo nema suštinsku odlučujuću, pa čak ni ozbiljniju ulogu u kreiranju sopstvenog budžeta.³¹ Sudska vlast oličena u Sudskom svjetu projektuje sopstvene potrebe i tako formiran budžet dostavlja Ministarstvu finansija koje sačinjava projekciju budžeta. O odnosu između navedenih aktera najbolje govori činjenica da je sudstvo projektovalo budžet za 2012. godinu na iznos od 31.569.532,22 EUR, a da je Ministarstvo finansija isti „redukovalo“ na 19.239.343,17 EUR, nakon čega je ova budžetska pozicija zakonom utvrđena na iznos od 19,252,931.22 EUR.

U strukturi budžetske potrošnje prema Zakonu o završnom računu Budžeta za 2011.godinu potrošačka jedinica Ustavni sud realizovala je svoje rashode u iznosu od 647.613,78 EUR, od čega je u strukturi rashod za zarade i ostala primanja iznosio 510.768,47 EUR (78,86 % od ukupnog rashoda), rashod za poštanske usluge 1.963,55 EUR, ugovorene usluge 35.505,55 EUR, održavanje opreme 4.583,28 EUR i izdaci za opremu 15.885,00 EUR. U odnosu na ukupan budžet izdvajanje za Ustavni sud iznosilo je 0,044 % od ostvarenog Budžeta za 2011.godinu.

Potrošačka jedinica Sudstvo ostvarila je 19.288.921,06 EUR (1,33 % Budžeta), od čega je na zarade i ostala primanja utrošeno 8.331.418,80 EUR (43,19 % od ukupnog rashoda), rashodi na materijal i usluge iznosili su 140.888,73 EUR, tekuće održavanje objekata 50.704,17 EUR, održavanje opreme 149.999,51 EUR i ugovorene usluge 1.625.417,00 EUR. U razjašnjenju budžetske pozicije koja se odnosi na ostale naknade u iznosu od 232.476,36 EUR, sekretarijat Sudskog savjeta je dostavio odgovor iz kojeg se vidi da su po ovom osnovu realizovane naknade članovima i komisijama Sudskog savjeta, naknade za stanovanje sudijama, naknade članovima Programskog i Koordinacionog odbora Centra za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija, naknade predavačima u ovom Centru, isplatu naknad po osnovu duple norme sudijama u Apelacionom, Upravnom, višim sudovima i Vrhovnom sudu, kao i zapisničarima u tim sudovima, kao i isplatu nagrada po rješenjima predsjednika svih sudova³². Na sva navedena rješenja plaćeni su zakonom propisani porezi i doprinosi.

Prema Zakonu o Budžetu za 2013.godinu, Potrošačkoj jedinici Ustavni sud opredijeljeno je 727.827,96 EUR, od čega za zarade 568.253,76 EUR, službena putovanja 20.743,20, za komunikacione usluge 17.600,00 EUR, za stručno usavršavanje 13.000,00 EUR, te za konsultantske usule, projekte i studije 26.800,00 EUR.

31 Iz izvještaja o radu Agencije za mirno rješavanje radnih sporova za period 20.09.2010.godine do 31.oktobra,2011. godine

32 Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) u svom Mišljenju broj 2 o finansiranju i upravljanju sudovima ide za tim da ukaže da iako finansiranje sudova čini dio Državnog budžeta kojiusvaja parlament, abiva proslijeđen od strane Ministarstva finansija, to ne bi trebalo biti predmet političkih uticaja i promjena. Bez obzira što senivoizdvajanja opredjeljuje kapacitetom državnih sredstava koje ova može priuštiti svojim sudovima, to je u suštini politička odluka, koja se uvijek mora uzeti u obzir u sistemute-meljenom na diobi vlasti, kako bi se osiguralo da ni izvršna ni zakonodavna vlast nijesu u stanju vršiti nikakav pritisak nasudstvo prilikom postavljanja njegovog budžeta. Odluke o dodjeli sredstava sudovima moraju se donositi uz strogo poštovanje sudske nezavisnosti.

Potrošačkoj jedinici sudstvo za navedeni period opredijeljeno je 20.296.979,73 EUR. U ovom budžetskom periodu razdvojene su pozicije Sudskog savjeta, sudova i administracije, zbog čega pozicija Sudskog savjeta dobija 678.837,48 EUR, sudstvo 10.276.043,64 EUR i administracija 9.342.098,61 EUR. Najveći izdaci su i dalje predviđeni za zarade: Sudski savjet oko 410.000 EUR, sudovi 6.774.965,64 EUR i administracija preko 7 i po miliona EUR.

Podaci iz CEPEJ-ove studije dobijeni iz svih zemalja članica Savjeta Evrope, osim Lihtenštajna, govore da su godišnja izdvajanja za sudove (bez pravne pomoći) u 2010.godini iznosila prosječno 37 EUR po glavi stanovnika, što je nešto više od izdvajanja Crne Gore u tom periodu (32 EUR), što je neka aritmetička sredina u odnosu na evropske zemlje. Zemlje u okruženje su izdvajale: Makedonija 13,9 EUR, Srbija 15,2 EUR, Bosna i Hercegovina 18 EUR, Hrvatska 47,9 EUR, Albanija 3,3 EUR i Slovenija 86,9 EUR. U odnosu na izdvajanje sudstvu prema bruto društvenom proizvodu jedne zemlje podaci izgledaju ovako: Crna Gora 0,64 %, Albanija 0,10 %, Srbija 0,40 %, Makedonija 0,41 %, Slovenija 0,50 %, Bosna i Hercegovina 0,55%.

U dosadašnjoj praksi Državna revizorska institucija jednom je obavila kontrolu ovih potrošačkih jedinica i to Ustavnog suda 2007.godine kada je utvrđeno da je poslovanje Ustavnog suda u svim važnim segmentima usklađeno sa zakonima i drugim važećim propisima osim u jednom dijelu utvrđenih nepravilnosti koje su se odnosile najviše na tehničko usklađivanje poslovanja sa važećim propisima, odnosno angažovanje jednog broja lica na računovodstvenim poslovima, obračun poreza i doprinosa kod angažovanja po ugovoru, kao i povraćaj kreditnih sredstava. U opštoj slici poslovanja nađeno je da Ustavni sud nema ozbiljnijih poremećaja, zbog čega je i dsto takvo mišljenje.

Potrošačka jedinica sudovi kontrolisana je 2010.godine, a konačan Izvještaj objavljen je 2011.godine. U tom izvještaju Potrošačka jedinica Sudstvo dobila je uslovno pozitivno mišljenje. Revizijom Godišnjeg finansijskog izvještaja utvrđeno je da ne postoje materijalno značajne greške kod zvanično prezentiranih izvještaja, osim u pojedinim dijelovima koji su se odnosili na:

- Nerealan plan vezan za zarade zaposlenih i ostala lična primanja zaposlenih, kapitalne izdatke i sredstva od donacija kod programa Sudstvo
- Djelimično nenamjensko korišćenje Zakonom utvrđene strukture izdataka
- Nepravilnosti u sistemu javnih nabavki kod sprovođenja procedura za potrošni i kancelarijski materijal
- Nepostojanje sistema unutrašnje revizije
- Neprecizno evidentiranje obaveza prema dobavljačima i izvršenih usluga
- Neblagovremeno evidentiranje imovine u računovodstvenim listama prilikom nabavke, mada je ista popisana u popisnim listama na kraju obračunskog perioda
- Konstatovano je da se prihodi od taksi, troškova i izrečenih kazni evidentiraju posrednim putem preko Ministarstva finansija, te da ne postoje strukturirani podaci o tome

- Nepreciznosti u obračunu naknada po osnovu rada
- Gotovinske isplate za troškove goriva, kancelarijskog materijala i slično
- Isplata poreza i doprinosa na dohodak fizičkih lica

Poštujući preporuke iz navedenog izvještaja Potrošačka jedinica sudstvo je upravo u dijelu zarada i naknada po osnovu posebnih rezultata rada iste svrstala u posebnu budžetsku liniju u fiskalnoj 2011. godini, kako je to i traženo preporukom.

Isto tako, Sudski savjet je obavijestio Državnu revizorsku instituciju o preduzetim mjerama radi ispunjenja obaveza po njenim preporukama koji se tiču budžetskog pozicioniranja pojedinih obaveza, nabavke putem tendera iz čega se vidi da tokom 2011.godine nije bilo poništenih tendera, pri čemu se konstatuje sporost procesnih odluka po žalbama, što dovodi u pitanje proces rada iako je tokom 2012.godine taj proces bio znatno brži. U odnosu na unutrašnju reviziju aktom o sistematizaciji formirano je Odjeljenje za unutrašnju reviziju nakon čega slijedi popuna radnih mjesta i donošenje unutrašnjih procedura. Prema predviđenoj sistematizaciji ovo odjeljenje treba imati tri izvršioca: viši unutrašnji revizor, stariji unutrašnji revizor i mlađi unutrašnji revizor. Ono treba biti ojačano, jer u postojećim uslovima dovodi se u pitanje čitav koncept interne revizije ako počiva na samo jednom izvršiocu u hijerarhijski najnižem zvanju. Naime, iako je formirana služba za unutrašnju reviziju, ona ima samo jednog uposlenog - mlađi revizor - koji je ispunjavao uslove oglasa prilikom prijema u službu. Po pitanju računovodstvenih i knjigovodstvenih evidencija pribavljen je odgovarajući softver sa **čijom je primjenom planirano započeti krajem 2012 i početkom 2013.godine** (nema informacije da je profunkcionisao). Time bi ujedno bio riješen i problem evidentiranja nabavki u toku poslovne godine. Imajući u vidu činjenicu da se fiskalni prihodi evidentiraju i sudu dostavljaju od strane Ministarstva finansija kao *agregatni podatak*, ocjena je Sudskog savjeta da još uvijek ne postoji ažurna, strukturirana i precizna evidencija, na šta u postojećoj normativnoj i institucionalnoj organizaciji nijesu u mogućnosti u više uticati.

U pogledu naknada za dežurstva i obavljanja hitnih poslova od početka 2012.godine u primjeni je inovirana Odluka o uvećanju zarade državnim službenicima i namještenicima za obavljanje određenih poslova (Sl.ist CG br.62/11). Svi sudovi su preko dva dopisa (jedan od 10.januara, 2013.godine, akt br.5/13.godine, u kome se traži da Sudskom savjetu dostave stanje na računu u komercijalnim bankama i izvještaj o finansijskom poslovanju i drugi od 22.januara, 2013.godine, akt br.39/13, u kome su tražene informacije o nepotrošenim sredstvima i dokazi o tome, kao i da se ta sredstva imaju vratiti iz blagajne u trezor) i time cirkularno upozoreni da na kraju godine preostali iznos iz blagajne moraju uplatiti na račun Državnog trezora, a preporuka kojom se upućuje na obavezu plaćanja poreza i doprinosa na zarade u cjelosti je ispoštovana. O situaciji u pogledu statusa javnih nabavki radni tim ovog projekta je dobio i pismene potvrde od ovlašćenih državnih institucija: Uprave za javne nabavke – Službe za stručno osposobljavanje, Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki i samog Sekretarijata Sudskog savjeta po osnovu pojedinačnih zahtjeva za pristupom informacijama od javnog značaja.

Prateći opšte pokazatelje javne potrošnje i potreba javnog sektora, očigledno je da čitav budžet postaje rizičan u uslovima ekonomske krize i konstantnih zahtjeva za racionalizacijom u sferi budžetskih davanja. U tom smislu sudski budžet nije privilegovan, niti se može učiniti ekskluzivnim po bilo kojem

indikatoru javne potrošnje. Broj korisnika budžetskih davanja je prilično veliki, a stabilnost budžeta kontinuirana obaveza koju država mora poštovati kao ekonomski kriterijum u globalnim i regionalnim finansijskimkretanjima. U kreiranju budžeta ključnu ulogu imaju organi izvršne vlasti, primarno Vlada i Ministarstvo finansija, pa se u postojećoj situaciji teško bilo šta može promijeniti, jer bi bilo nerealno očekivati uključivanje sudske vlasti kao ključne determinante u kreiranju jednog dijela javne potrošnje. Ovo tim prije što u procesima pregovaranja sa međunarodnim finansijskim institucijama, odnosno u pregovaračkoj strukturi, učestvuje samo izvršna vlast. Međutim, to nikako ne znači da strukturu javne potrošnje treba osloboditi uticaja sudske vlasti. Pristup ovom problemu traži izuzetno sposobnu i tehnički pripremljenu logistiku planiranja i izvršavanja sudskog budžeta. Jačanje logistike planiranja u suštini znači mnogo ozbiljniji pristup, odnosno zahtijeva da komponenta finansijske organizacije unutar Sekretarijata Sudskog savjeta mora prepoznati i realno planirati potrebe i prihodnu stranu budžeta kao pretpostavku alociranja određenog dijela sredstava za alimentiranje potreba sudskih institucija i drugih korisnika sudskog budžeta. Nerealan plan budžeta sudara se sa realnim posljedicama budžetske potrošnje i dok je ovaj prvi podložan političkom pritisku, ovaj drugi segment onemogućava alimentiranje potreba, odnosno zavisno od reakcije čini budžet neizvršivim. Isto tako, rashodna strana budžeta, uključujući i internu reviziju, mora posjedovati potreban stručni nivo i potencijal, kako bi se na vrijeme uočile negativne strane i preventivno djelovalo na devijacije u izvršavanju budžeta.

Da bi planiranje budžeta bilo realno, planiranje mora biti zasnovano na određenim indikatorima, a jedan od njih svakako je projektovanje posljedica koje donošenje određenih zakonskih propisa može imati na strukturu budžeta i to ne samo u dijelu čisto administrativnih obaveza, već i u dijelu potreba za obezbjeđenjem implementacije zakona (logistikom, edukacijom, društvenom podlogom), naročito u početnoj fazi. U ovom tekstu je već bilo riječi o kolikom broju zakona je riječ, ako imamo u vidu samo jedan period parlamentarne aktivnosti.

Vrlo često se u raspravama o sistemu javnih nabavki vodi polemika oko praktičnih implikacija koje propisi imaju na poslovanje subjekata u domenu kontrole javnih nabavki. I u slučaju sudske vlasti čini se da ima elementa iz kojih se prepoznaje dilema – sprovesti odredbu zakona ili prihvatiti objektivnu odgovornost, a ne dozvoliti blokadu poslovanja. Iz takve dileme uglavnom se izvodi zaključak o potrebi nalaženja odgovarajućeg zakonskog modela kojim se štiti javni interes, a istovremeno ne vrši blokada poslovnih aktivnosti, jer se npr. nedostatak kancelarijskog materijala i opreme ne može uzeti kao opravdanje za odugovlačenje sudskih postupaka.

Sagledavajući razloge ranijeg odstupanja, kao i trenutnu situaciju kod budžetiranja potreba sudstva, čini se da je osnovni problem u potrebi planiranja i dugoročnog projektovanja potreba pravosudnih institucija, koji se mora zasnivati na realnim indikatorima i predvidljivosti. Zato se sudska vlast ne smije dovesti u situaciju da bude puki promatrač zakonodavne aktivnosti i politike izvršavanja budžeta, već mora pronaći prostor da svoj kapacitet agregatnog određivanja sopstvenih budžetskih potreba pretvori u kontinuiran sistem praćenja i planiranja, odnosno programiranja sopstvenog budžeta. Istovremeno, interne kontrole moraju počivati na jasnim pravilima i kriterijumima kojima se precizno utvrđuju troškovi. Akt kojim se ustanovljavaju takve procedure Sudski savjet je donio na VI sjednici, održanoj 31.12.2012 godine, kojom prilikom su usvojeni propisi o finansijskom upravljanju u Sudskom savjetu. Radi sprovođenja sistema finansijskih kontrola i upravljanja bilo je neophodno sačiniti set internih pravila i procedura u cilju pravilnog, ekonomičnog, efikasnog i efektivnog korišćenja budžetom odobrenih sredstava. Usvojena **Knjiga procedura** je skup internih pravila za finansijsko upravljanje i kontrolu, odnosno okvir koji

objedinjuje sva finansijska pitanja koja utiču na ostvarenje ključnih ciljeva Savjeta. Vrijeme donošenja ove knjige procedura koincidira sa završetkom izvještaja, pa se zaključuje da će uticaj ovih pravila na budžetsku disciplinu i planiranje biti sagledan tek nakon određenog vremena provjere procedura, dok se u smislu planiranja efekti pravila očekuju u narednom fiskalnom periodu. Da bi ove mjere mogle biti i praktično realizovane nužna je institucionalnapretpostavka jačanja finansijskog sektora u administraciji Sudskog savjeta (odjeljenje za unutrašnju računovodstvenu kontrolu i reviziju) koja za sada praktično i ne postoji.

Prema sadašnjem iskustvu, odnosno načinu planiranja budžeta sudova, ova aktivnost se sprovodi na utvrđivanju (popisivanju) liste potreba iz prethodne fiskalne godine. Služba za finansije prosto kopira pojedinačne budžete sudova od prethodne godine, s tim što starijesudova inoviraju finansijske potrebe dodatnim zahtjevima u vezi sa održavanjem objekata ili drugim potrebama, odnosno vrstama troškova za koje planiraju da će biti učinjeni u narednoj godini, a koji se dodaju na predlog njihovog "osnovnog" budžeta koji čine troškovi iz prethodne fiskalne godine. Nakon takvog kompletiranja na ovaj način formiran budžet Sudski savjet šalje Ministarstvu finansija, koje ili podržava predlog ili redukuje budžet (u postojećim uslovima umanjeње je pravilo), što je još jedan vid zavisnosti od izvršne vlasti.

Govoreći o budžetskim potrebama sudova ne može se analizirati samo rashodna strana budžeta. Produkti suđenja koji se tiču naplate taksi, sudskih troškova i kazni moraju se uzeti u obzir, kako bi se utvrdilo na koji način i u kojoj mjeri ovi indikatori mogu biti uzeti kod projektovanja potreba sudova, odnosno da li kvalitetniji i ažurniji rad sudova, pod pretpostavkom većeg davanja, može ojačati prihodovnu stranu budžeta. Da bi se i ova strana sagledala potrebno je urediti i informatički opremiti jedinicu sudskog Savjeta koja bi se bavila ovim poslom (analitikom), obzirom da se podaci o kaznama sada analiziraju i dostavljaju samo od Centralne banke Crne Gore, dok su sredstva na prolaznom računu Ministarstva finansija sa tim u vezi prepoznata kao kumulativni podatak. Kada se to tiče budžetske kontrole sudske vlasti čini se da su preporuke Državne revizorske institucije doprinijele poboljšanju administrativnog i finansijskog poslovanja sudova (konkretno, to se odnosi na ispunjenje preporuka u pogledu formiranja interne revizije, donošenje knjige internih procedura za kontrolu poslovanja i rashoda sudskog budžeta, naredbe u formi cirkularnog dopisa da se novac zatečen na blagajni na kraju fiskalne godine vrati Državnom trezoru, te po istom osnovu odrađene procedure utvrđivanja stanja na računima sudskih jedinica i dospjelim obavezama zaključno sa januarom 2012.godine, finansijski izvještaj o radu sudskih jedinica u cilju kontrole trošenja, itd.).

Racionalizacija mreže sudova u Crnoj Gori trebala je počivati na određenim indikatorima koji su cijenjeni prilikom izrade prve *Analize pravosudne mreže koju je Ministarstvo pravde obavilo 2009.godine* i njene revizije koja je učinjena nedavno. Prilikom izrade ove posljednje analize Projektni tim je sagledao:

- Postojeću organizacionu šemu pravosudnih organa, na način što je posebno analizirao stvarnu nadležnost sudova u pogledu prvostepene nadležnosti u krivičnim predmetima (katalog krivičnih djela koja su u nadležnosti osnovnih i viših sudova, i osnovnih i viših državnih tužilaštava) i u odnosu na žalbeni postupak (nadležnost višeg i apelacionog suda i višeg i vrhovnog državnog tužilaštva), kao i specijalizovana nadležnost (dva specijalizovana odjeljenja pri višim sudovima i Specijalno odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina u okviru Vrhovnog državnog tužilaštva).

- Postojeći broj sudija, državnih tužilaca, službenika i namještenika u pravosudnim organima, pri čemu će se: uticaj novih zakona na smanjenje broja sudija i državnih tužilaca i administrativnog osoblja i to primjena novog Zakonika o krivičnom postupku, imajući u vidu naročito prelazak istrage sa suda na tužilaštvo, primjenu alternativnih načina rješavanja sporova (oportunitet i sporazum o priznanju krivice), kao i primjenu novog Zakona o prekršajima, Zakona o notarima, Zakona o posredovanju, Zakona o javnim izvršiteljima, itd.

- Poziciju crnogorskog pravosuđa prema *Izveštaju CEPEJ-a za 2010. godinu* i dobijenih rezultata u pogledu analize organizacione šeme pravosudnih organa i broja sudija, državnih tužilaca i ostalih zaposlenih u pravosudnim organima, kako bi se došlo do zaključaka za izradu plana reorganizacije pravosudne mreže i parametara za finansijski uticaj.

Očigledno je da se ova analiza rukovodila širim aspektom rada cijelog pravosuđa, a ne samo sudova, kao i da je njen efekat usmjeren na rekonstrukciju pravosudne, a ne samo mreže sudova. U posebnom dijelu koji se odnosi na sudske institucije naglašava se da ne postoji objedinjeni evropski model sudske mreže, već da su iskustva studija CEPEJ-a urađenih 2004. I 2008.godine poslužila kao osnova za utvrđivanje objektivnih mjerila na kojima bi se zasnivao i crnogorskih model. Zato se i govori o „zajedničkim vrijednostima koje prihvata Savjet Evrope, izraženim i usvojenim u rezolucijama i preporukama na polju efikasnosti i ispravnog funkcionisanja pravosuđa. Ona su sprovedena kao istraživanja koja prikupljaju podatke u više područja, ali ne počivaju na unaprijed zadatim kriterijumima za analizu i evaluaciju. Iz tog razloga, ne može se govoriti o unaprijed utvrđenim evropskim „standardima“, već samo o tendencijama koje su indikativne za određenu oblast unutar pravosuđa i koje se nastoje prilagoditi svakoj zemlji posebno, uzimajući u obzir sve objektivne okolnosti”.

U analizi su korišćeni osnovni indikatori u pogledu broja stanovnika koji se nalaze na teritoriji suda, geografske udaljenosti suda od mjesta stanovanja i opterećenost suda (priliv, trajanje postupka, broj sudija). Kao sporedni pokazatelji uzimani su u obzir:

- nesrazmjera između broja sudija, sudskih službenika i namještenika i uslova za rad

suda i priliva predmeta u sudu;

- efikasnost sudske uprave i zakazivanje ročišta;

- ostvarivanje načela nezavisnosti suda u odnosu na broj stanovnika i teritoriju;

- mogućnost za nove, mlađe sudije imaju starijeg „mentora“ u istom sudu i pristup svih sudija specijalističkoj praksi u pojedinim oblastima;

- potencijal suda da se razvije u efikasan, moderan i svima pristupačan sud, na osnovu indikatora kakvi su: razvijenost informacionog sistema, posebne vještine sudija i zaposlenih u sudu, korišćenje alternativnih načina rješavanja predmeta(posredovanje i sl) itd.;

- trajanje pojedinih vrsta postupaka, specifičnih za određeni sud;

- ekonomske implikacije zadržavanja ili ukidanja suda;

- postojanje sistema mjerenja zadovoljstva korisnika stanjem usluga koje pruža sud i sistema obrade pritužbi korisnika;
- postojanje manjinskih naroda na teritoriji suda.

Jedna od konstatacija iz CEPEJ-ovog materijala zasnovana na navedenim indikatorima nedvosmisleno ukazuje da se „broj sudija i dalje smatra izuzetno velikim, što za posljedicu ima **visoke troškove u pravosuđu**. Jedini način da se ovo poboljša je kroz smanjenje zadataka sudija ili kroz povećanje efikasnosti”. Istovremeno, zaključuje se da “neke zemlje koje su u tranziciji nastavljaju reforme kroz povećanje broja nosilaca sudijske funkcije (Azerbejdžan, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija“ i Ukrajina). Trend povećanja broja sudija u pojedinim zemljama može se objasniti nedavnim prijemom u članstvo ili kandidaturom za članstvo u Evropskoj uniji (Bugarska, Turska).” Ono što nije direktno naglašeno u studiji je namjera da se na ovaj način poveća efikasnost i ažurnost sudova u periodu tranzicije kada se javlja povećana aktivnost stranaka, što je na posredan način svojevremeno instruktivno učinjeno prema Portugaliji („...poremećaji u ukupnoj društvenoj sferi odnosa kao što su tranzicione promjene i slično, bez obzira na *de facto* probleme kakvi su npr. nagli priliv velikog broja predmeta, ne mogu biti opravdanje državi da relativizuje odgovornost u pogledu obezbjeđenja razumnih rokova za suđenje...“³³).

Analiza racionalizacije u Crnoj Gori ukazuje da je potrebna mjera koja pokazuje odnos rezultata i resursa suda. Ukoliko to dozvoljava kvalitet podataka koji su dostupni u sudskom sistemu (sudska statistika, *prim. autora*), rezultati se mogu mjeriti kao broj riješenih predmeta, dok se resursi mogu predstaviti putem potrošenog budžeta i broja sudija. Ovo nas dovodi do treće mjere, troška po predmetu, koji pokazuje prosječan trošak rješavanja predmeta po njihovoj vrsti. Kod lakog pristupa, efikasnost se prikazuje kao odnos budžeta po riješenom predmetu u okviru datog vremenskog perioda. Glavna svrha troška po predmetu je da ukaže na razliku u efikasnosti među sudovima, a ne da pokaže prosječan trošak po predmetu. Pa ipak, ovaj indikator koji se ogleda u visini budžeta za određeni sud u odnosu na broj predmeta dao je opšte podatke o „najskupljim“ sudovima u državi (186 EUR po predmetu Osnovni sudovi Kolašin i Cetinje), odnosno najracionalnijem (Osnovni sud Nikšić 53 EUR)³⁴. Kod osnovnih sudova racionalnim su identifikovani sudovi iz Projekta (u Bijelom Polju 91 EUR prosječno po predmetu; Podgorici 75 EUR prosječno po predmetu, Kotoru 94 EUR po predmetu). Kod Višeg suda u Podgorici ovaj indikator iznosi 226 EUR, a kod Višeg suda u Bijelom Polju 229 EUR. Indikator budžetske efikasnosti kod Upravnog suda Crne Gore iznosi 210 EUR.

Posebno treba napomenuti zaključak iz Analize da je samo mali broj država u Evropi u mogućnosti prikazati budžete po sudovima, i stoga u mogućnosti upravljati troškovima po obimu posla, tj. količini predmeta (Poglavlje 4.3.3. Efikasnost).

Među osnovnim sudovima, naročito sud u Baru, ali takođe i sudovi u Herceg Novom, Nikšiću, Pljevljima, Rožajama i Ulcinju, imaju naročito dobar učinak sa veoma visokim i odličnim stopama **rješavanja** predmeta. Većina od njih (izuzeci u pozitivnom smislu su Rožaje i Pljevlja) i dalje imaju veoma veliki broj predmeta u radu, ali se i tu situacija poboljšava. Očigledno je da su skori svi od ovih sudova u

33 Rješenje kojim se dozvoljava NVO Građanska alijansa pristup informacijama u posjedu Sudskog savjeta Su.R.br.757-3-3/2012 od 19.11.2012.godine

34 Guincho protiv Portugalije, presuda od 10.jula, 1984.godine, par. 37.

posljednjih četiri godine poboljšali svoj učinak. Sudovi u Beranama, Plavu, Podgorici i Kolašinu pokazuju upozoravajuće stope rješavanja predmeta, što je praćeno nagomilavanjem predmeta u radu.

Ono što čini kuriozitet u ovoj Analizi je činjenica da se među produktivnim sudovima nalaze i neki koji imaju vrlo nizak kvalitet presuđenja u pojedinim oblastima, dok su neki uspješni sudovi indikovani kao finansijski neefikasni, pa se opravdano postavlja pitanje održivosti takvih indikatora. U svakom slučaju i iz ovakvog pristupa jasno prozilazi da se efikasnost i finansijska održivost drže višim prioritetom od kvaliteta presuđenja, jer se to u analizi, bar kada su sudovi u pitanju, ne pominje. Treba napomenuti da se, osim pravaca u kojemu idu zaključci navedene studije, dokumenti i preporuke nekih drugih tijela poput Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) kreću i u pravcu potrebnog kvaliteta sudskih odluka **(navodi iz Mišljenja CCJE broj 11 koji se tiču resursa)**:

„Kvalitet sudske odluke direktno je uslovljen sredstvima koja pravosudnom sistemu stoje na raspolaganju. Sudovi ne mogu efikasno djelovati s neodgovarajućim ljudskim i materijalnim resursima. Odgovarajuće sudske naknade (plate) potrebne su kako bi se sudije zaštitile od pritisaka kojima se pokušava uticati na njihove odluke i uopšte na njihovo ponašanje, te da se osigura postavljanje najboljih kandidata na sudijsku dužnost. Pomoć kvalifikovanog pravosudnog osoblja i saradnja sudskih pomoćnika, koji sudije moraju osloboditi rutinskih poslova, te pripremanja spisa, mogu definitivno pridonijeti poboljšanju kvaliteta odluka koje daje sud. Ako takvi resursi nedostaju, biće nemoguće djelotvorno funkcionisanje pravosudnoga sistema usmjerenog na ostvarivanje visokokvalitetnog proizvoda materijalizovanog u sudskoj odluci“.

CCJE dalje u istom mišljenju navodi da „kvantitativna statistička metoda uključuje statističke podatke na nivou suda (podatke o neriješenim predmetima koji su još u toku pred sudom, evidentiranim predmetima i riješenim predmetima, broju rasprava u svakom pojedinom slučaju, otkazanim raspravama, dužni sudskog postupka itd.). Količina rada koja se obavi na sudu jedna je od mjera za mjerenje sposobnosti vršenja sudske funkcije u zadovoljavanju potreba građana. Ta sposobnost jedan je od pokazatelja kvaliteta sudstva. Metoda analize uzima u obzir sudske aktivnosti, ali sama ne može biti dovoljna za ocjenu stvarne donesene odluke zadovoljavajućeg kvaliteta. Priroda odluka zavisi od utemeljenosti svakog pojedinačnog predmeta. Sudija, na primjer, možda mora donijeti seriju povezanih odluka u predmetima male vrijednosti (little merit). Statistički podaci nisu precizan pokazatelj u svakoj situaciji i moraju se uvijek promatrati u kontekstu. Ipak taj metod omogućuje ocjenu o tome jesu li predmeti vođeni unutar odgovarajućega vremenskog okvira ili ima dosta zaostalih predmeta, koji mogu opravdati dodjelu dodatnih resursa, te preduzimanje mjera čiji je cilj njihovo smanjivanje ili njihova eliminacija.

Primjenom kvalitativne statističke metode odluke se razvrstavaju u skladu s vrstom odluke, predmetom odlučivanja i složenošću predmeta. Taj metod omogućuje ponderisanje različitih vrsta predmeta kako bi se utvrdila efikasna i ispravna distribucija rada, te minimalno i maksimalno opterećenje koje se od suda može tražiti. Obilježje te metode je da uzima u obzir specifičnosti određenih predmeta ili vrsta problema, kako bi uzela u obzir one koje, premda je broj donesenih odluka ograničen, uključuju znatnu količinu rada. Poteškoća je kvalitativne statističke ocjene, međutim, u definisanju faktora koji se uzimaju u obzir, te u određivanju tijela koja su nadležna da te indikatore utvrde“.

Sljedeći važan instrument u određivanju kriterijuma srazmjernosti između zahtjeva efikasnosti i principa budžetske racionalnosti jesu orijentaciona mjerila za trajanje sudskih postupaka. Ona jesu načelna, ali svakako moraju biti uzeta u obzir, jer su proizvod najbolje prakse u Evropi, kao i zapažanja sadržanih u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava.³⁵

Dakle, polazni osnov za racionalizaciju mreže sudova mora počivati na mnogo više indikatora, od kojih su neki svakako u domenu organizacije upravljanja sudovima i sudskim postupcima, ali postoji značajan broj i drugih pokazatelja koji se moraju uzeti u obzir, ako se žele objediniti finansijski indikatori, racionalizacija/redukcija javne potrošnje i učinak suda i sudija u ostvarivanju osnovnog cilja, a to je blagovremena i efikasna pravda. Organizacija sudova mora uzeti u obzir faktor priliva, koji je kod nekih sudova zaista na granici rentabilnosti. Međutim, problem se ne može analizirati bez bližih indikatora, jer se iz zvaničnog izvještaja o radu sudova ne mogu izvući zaključci o opterećenju sudova i sudija prema prirodi i vrsti postupaka u odnosu na broj sudija zaduženih po predmetima u pojedinim oblastima (krivično-pravna, parnična materija, ostavinski postupci, izvršna materija). Naravno, pri tome se mora voditi računa da racionalizacija sudske mreže i efekat ostvarivanja pravde ne dovode u pitanje samu suštinu procesne pravičnosti, a to su prava građana na djelotvoran pristup sudu i suđenje u razumnom roku. Čini se ipak da je Ministarstvo pravde povuklo nekoliko vrlo važnih poteza, uključujući onaj kardinalni, a to je da se mora utvrditi potreba i ako se ocijeni opravdanim izvršiti racionalizaciju mreže sudova. To na kraju može djelovati podsticajno i na čitav sistem sudske vlasti u smislu određivanja razvojnih prioriteta i podizanja nivoa kvaliteta srazmjerno objektivnim mogućnostima sistema i zahtjevima modernog pravosuđa u procesu evropskih integracija.

Osim navedenih još jedan indikator zavrjeđuje pažnju u CEPEJ Studiji o efikasnosti pravosuđa 2012, gdje se prema podacima za 2010.godinu u Crnoj Gori za pravnu pomoć izdvajalo 169.921 EUR bez bližeg određenja o namjeni i vrsti predmeta za koje je izdvajana.

35 Nivo opravdanosti ima prosjek od 153 EUR po predmetu, a srednja vrijednost za sve sudove iznosi 113 EUR po predmetu. U odnosu na osnovne sudove srednja vrijednost je 112 EUR po predmetu

XI EMPIRIJSKA ZAPAŽANJA RAZLIČITIH AKTERA U FUNKCIONISANJU SUDSKE VLASTI

1. Pogled iz perspektive sudija

Sprovodeći anketiranje među sudijama onih sudova koji su obuhvaćeni Projektom, građanima kao korisnicima, medijima i samo u dva slučaja anketirajući kvalifikovane punomoćnike, ovaj Projekat je imao za cilj da u kontinuitetu dobije odgovore na neka od pitanja koja determinišu odnose unutar sudskih institucija, kao i onaj ništa manje značajan prema opštoj i stranačkoj javnosti.

U traženju za karakterističnim odgovorima anketirane su sudije Ustavnog, Upravnog, dva viša i sudije osnovnih sudova u Podgorici, Kotoru i Bijelom Polju. Analizirajući date odgovore iskazaćemo osnovne stavove po pojedinačnim pitanjima u odnosu na sve sudove³⁶:

Sudije **Ustavnog suda** procijenile su da je njihov položaj u odnosu na opštu javnost i njeno povjerenje zadovoljavajući, dok je izvještavanje medija o radu suda uglavnom zadovoljavajuće. U pogledu opštih stavova stranaka o radu sud sudije su odgovorile da su nedovoljno ili nijesu uopšte informisani. Na pitanje o prigovorima stranaka sudije su dale vrlo heterogene odgovore u kojima stranačko neraspoloženje dosta pripisuju dužini trajanja postupka pred sudom (četvoro sudija je dalo takvu procjenu), dok zloupotrebu procesnih ovlašćenja kao problem na koji ukazuju stranke vidi dvoje sudija. Pristrasnost suda kao bitan element stranačkog nezadovoljstva ustanovio je jedan sudija, dok na otvoreno pitanje koji navedeni problem opterećuje stranke odgovor nije dalo 71,4% sudija, što implicira da su pitanja bila dobro konstruisana. Polovičan odgovor je uslijedio na pitanje o ponašanju stranaka u odnosu na poštovanje suda kao institucije, dok je velika većina (85,67%) sudija ocijenila da stranke ne poznaju postupak i organizaciju rada Suda. Veliki broj sudija Ustavnog suda drži da postojeći objekat i infrastruktura ne odgovaraju potrebama ove institucije, te da je olakšana komunikacija unutar i izvan suda slabo obezbijedena. Više od polovine sudija smatra da uređenje sudnice nije na zavidnom nivou po pitanju prisustva stranaka i javnosti. U ocjeni personalnog kapaciteta administracije sudije drže da postoji očigledna volja, a i da su sredstva problem, dok je dvoje sudija istaklo da postoji prostor za poboljšanjem resursa.

Više od 85% sudija smatra da je kapacitet stručne biblioteke nedovoljan, te da periodične publikacije i tekuću praksu međunarodnih tijela dobijaju samo povremeno. Ogromna većina sudija (šest) potvrdila je da je više od 10 puta bila na različitim vidovima edukacije. Takođe, sudije u velikoj većini smatraju da bi specijalizacija sudija za pojedine oblasti bila poželjna i od krucijalnog značaja za kvalitet i efikasnost u radu Ustavnog suda. Takođe, preko 85% sudija (6) drži da su postojeća procesna pravila efikasna, ali da mogu biti poboljšana, dok jedan sudija smatra da nijesu

³⁶ Compendium of “best practices” on time management of judicial proceedings, Strasbourg, 8 December, 2006. CEPEJ(2006)13 Time management of justice systems: a Northern Europe study, Strasbourg, 8 December 2006 CEPEJ(2006)14

dovoljno jasna. Velika većina sudija Ustavnog suda vidi potrebu za kadrovskim jačanjem i stručnom porškom radu Suda, a isto tako smatra da treba preurediti način rada uvođenjem sudskih vijeća ili instituta sudije pojedinca. Procenat od skoro 60% sudija smatra da treba donijeti posebna pravila postupka u radu Ustavnog suda.

Sudije **Upravnog suda** položaj suda u odnosu na javnost cijene zadovoljavajućim bez izuzetka. Većina sudija (70%) cijeni izvještavanje medija o radu suda zadovoljavajućim, a sa opštim stavovima stranaka o sudu upoznato je 60% sudija. Po ocjeni sudija ovog suda stranke ne prigovaraju značajno dužini postupka, kao ni zloupotrebi procesnih ovlašćenja, niti pristrasnosti suda. Inertnost i opstrukciju državnih organa kao problem kojem stranke naročito prigovaraju uočilo je 80% sudija Upravnog suda, dok je 70% sudija ocijenilo da se sud u stranačkoj javnosti poštuje kao institucija. Polovičan odgovor sudije su dale na pitanje o poznavanju uloge suda i postupka kod stranaka u postupku, dok od državnih organa smatraju da svoj odnos prema radu suda naročito mora promijeniti Uprava za nekretnine i poštanska, odnosno dostavna služba. O radu organa za prijavu prebivališta i boravka, a vezano za odvijanje sudskih postupaka, 30% sudija smatra da su neažurni, a 70% nema mišljenje o tome. Velika većina sudija smatra da zakupljeni prostor odgovara potrebama suda, kao i sredstva komunikacije unutar i izvan suda, odnosno uređenje sudnice. Isto toliko (70%) sudija smatra da je postojeća sudska administracija dovoljna i osposobljena za logistiku suđenjima, ali je za kapacitet stručne biblioteke ocijenjeno da nije dovoljan (60%).

Polovina sudija Upravnog suda drži da nema dovoljno periodičnih publikacija i tekuće prakse međunarodnih sudova, a većina sudija je učestvovala na nekom od vidova stručnog usavršavanja čak i do deset puta (dvoje sudija je odgovorilo da nikad nije učestvovalo na seminarima ili drugim vidovima usavršavanja). Većina sudija (60%) smatra da su postojeća pravila postupka efikasna, ali da mogu biti poboljšana. Većina sudija smatra da treba ojačati personalnu podršku suđenju kroz veći broj savjetnika, a neki od njih smatraju da tome treba prethoditi posebna analiza. Porcenat od 40% sudija smatra da postojeća norma i način vođenja statistike odgovara potrebama, 20% misli da nije do kraja raščlanjena, a 40% da ne daje relanu sliku o radu sudova i sudija.

Sudije **Višeg suda u Podgorici** nalaze da je ukupan položaj suda u odnosu na opštu javnost i njeno povjerenje uglavnom nezadovoljavajući (58,3%), dok 75% sudija smatra da je izvještavanje medija o njihovom sudu nezadovoljavajuće i neobjektivno. Skoro 60 % sudija smatra da ima dovoljno informacija o opštim stavovima stranaka u odnosu na Sud, a polovina doživljava prigovor stranaka o dugom trajanju postupka prilično prisutnim. Zloupotrebu ovlašćenja kao ozbiljan prigovor stranke vidi skoro polovina sudija, dok se pristrasnost suda po ocjeni stranaka ne izražava u dovoljnoj mjeri. Nedostatak vještaka određene struke kao opstrukciju suđenja na koju ukazuju stranke uočilo je 33% sudija, a odugovlačenje izrade nalaza i mišljenja vještaka isto toliko. Inertnost državnih organa kao izražen problem stranaka uočilo je više sudija ovog suda, a 75% sudija cijeni da se ovaj Sud ne cijeni kao institucija od strane stranaka. Jedan broj sudija ovog suda (16,7%) smatra da je razlog tome slabo poznavanje uloge ovog suda u sudskom postupku.

Veliki broj sudija Višeg suda smatra da stranke ne poznaju u dovoljnoj mjeri postupak i način organizacije rada u Sudu, dok veći broj sudija smatra da Ministarstvo unutrašnjih poslova mora poboljšati svoj odnos sa Sudom, centri za socijani rad, te naročito poštanska, odnosno dostavna služba. Preko 75% sudija smatra da je postojeća infrastruktura nedovoljna za rad Suda, a komunikacionim tehnologijama nezadovoljno je samo 25% sudija. Uređenje sudnica je relativan problem za 16,7% sudija, a njih 50% smatra da nije dovoljno za rad sudija i suda. Sudije su u 75% odgovora ocijenile da je rad sudske administracije dobar, a da je kapacitet stručne biblioteke nedovoljan, dok je 66,7% njih konstatovalo da samo periodično dobijaju stručne publikacije. Skoro 92% sudija smatra da bi specijalizacija sudija prema pojedinim oblastima bila korisna za bolji rad sudova, dok se u pogledu procesnih pravila skoro 60% sudija izjasnilo da nijesu dovoljno jasna, odnosno još 25% da su efikasna, ali mogu biti poboljšana. Većina sudija smatra da treba ojačati kadrovsku podršku po pitanju saradnika, uz mogućnost da tome prethodi određena analiza. Po pitanju vještačenja sudije smatraju da znatno usporavaju postupak (33,3%), a 58,3% cijeni da je to samo u pojedinim oblastima. Po mišljenju sudija ovog suda sudijska norma nije do kraja raščlanjena (41,7%), dok 16,7% smatra da ona ne daje realnu sliku o radu sudija.

Sudije **Višeg suda u Bijelom Polju** nalaze da je ukupan položaj suda u odnosu na opštu javnost i njeno povjerenje uglavnom zadovoljavajući (73,3%), dok 66,7% sudija smatra da je izvještavanje medija o njihovom sudu uglavnom zadovoljavajuće i objektivno. Većina sudija nema dovoljno informacija o opštim stavovima stranaka u odnosu na Sud, a većina doživljava prigovor stranaka o dugom trajanju postupka prilično prisutnim i ozbiljnim prigovorom. Zlopotrebu ovlašćenja kao ozbiljan prigovor stranke ne vidi većina sudija, dok se pristrasnost suda po ocjeni stranaka ne izražava u dovoljnoj mjeri. Nedostatak vještaka određene struke kao opstrukciju suđenja na koju ukazuju stranke uočilo je preko 47% sudija, a odugovlačenje izrade nalaza i mišljenja vještaka skoro isto toliko. Inertnost državnih organa kao izražen problem stranaka uočilo je više sudija ovog suda, a 66,7% sudija smatra da se ovaj Sud kao institucija ne cijeni od strane stranaka.

Veliki broj sudija Višeg suda smatra da stranke ne poznaju u dovoljnoj mjeri postupak i način organizacije rada u Sudu (oko 60%), dok veći broj sudija smatra da uprava za nekretnine, centri za socijani rad, te naročito poštanska, odnosno dostavna služba moraju poboljšati svoj rad u odnosu na obaveze prema sudu. Većina sudija smatra da je postojeća infrastruktura dovoljna za rad Suda, a komunikacionim tehnologijama zadovoljno je više od polovine sudija. Uređenje sudnica je relativan problem za 20% sudija, a njih 33,3% smatra da je to dovoljno za rad sudija i suda. Sudije su u 86,7% odgovora ocijenile da je rad sudske administracije dobar, a da je kapacitet stručne biblioteke nedovoljan, dok je 73,3% njih konstatovalo da samo periodično dobijaju stručne publikacije. Skoro 94% sudija smatra da bi specijalizacija sudija prema pojedinim oblastima bila korisna za bolji rad sudova, dok se u pogledu procesnih pravila 33,3% sudija izjasnilo da nijesu dovoljno jasna, odnosno još 46,7% da su efikasna, ali mogu biti poboljšana. Većina sudija smatra da treba ojačati kadrovsku podršku po pitanju saradnika, uz mogućnost da tome prethodi određena analiza. Po pitanju vještačenja sudije smatraju da znatno usporavaju postupak (33,3%), a 60% cijeni da je to samo u pojedinim oblastima. Po mišljenju sudija ovog suda sudijska norma nije do kraja raščlanjena (26,7%), dok 40% smatra da ona ne daje realnu sliku o radu sudija.

Sudije **Osnovnog suda u Podgorici** u najvećem dijelu smatraju da je njihov ukupan položaj u odnosu na opštu javnost i njeno povjerenje nezadovoljavajući, kao i izvještavanje medija o njihovom radu, pri čemu većina sudija smatra da je dovoljno informisana o opštim stavovima stranaka o pitanju ovog suda. Po saznanju sudija ovog suda dužini sudskog postupka stranke značajno prigovaraju, a djelimično i pristrasnosti tokom sudskih postupaka. Odugovlačenje izrade nalaza i mišljenja vještaka se ne nalazi kao značajan problem, kao i nedostatak vještaka. Sudije ovog suda su imale iskustvo prema kojemu inertnosti i opstrukciji drugih državnih organa prigovara veliki broj stranaka, dok skoro 75% sudija smatra da se sud od stranaka ne poštuje kao institucija. Većina sudija smatra da stranke ne poznaju dovoljno postupak i organizaciju rada u sudu, a bitno promijenjen odnos prema sudu moraju imati organi policije, uprava za nekretnine i poštanska, odnosno dostavna služba.

Polovina anketiranih sudija smatra da je rad prijavno-odjavnih službi ažuran, odnosno da su zadovoljni infrastrukturom objekta u kojem rade, kao i komunikacionom opremom (internet, telefon, fax). Prostorije sudnica su nedovoljne osim u slučajevima povećanog interesovanja za predmete, kada se stavlja na raspolaganje velika sudnica. 61,1% sudija smatra da je kapacitet administracije dovoljan, a još 27,7% da je dobar, ali ima prostora za poboljšanje. Kapacitet stručne biblioteke je od strane svih sudija (100%) ocijenjen kao nedovoljan, a 77% sudija konstatuje da stručnu periodiku dobija samo povremeno. 66,1% sudija je potvrdilo da je više od 10 puta bilo na različitim oblicima edukacije vezanim za obavljanje funkcije. Skoro 85% sudija smatra da bi njihova specijalizacija uslovlila bolji rad suda, a 75% smatra da su procesna pravila ili nejasna ili ima prostora za njihovo poboljšanje. Većina sudija smatra da treba ojačati savjetničku strukturu, dok još 16,6% smatra da tome treba prethoditi posebna analiza. Skoro četvrtina anketiranih smatra da vještačenje usporava postupak, a još 50% da je to slučaj samo kod deficitarnih struka. U pogledu norme sudije ovog suda smatraju u 16,6% odgovora da je adekvatna, 44,4% da nije do kraja raščlanjena i ne daje cjelovit uvid u rad sudova i sudija, dok je 38,9% odgovorilo da ne daje realnu sliku o radu sudova i sudija.

Sudije **Osnovnog suda u Bijelom Polju** u najvećem dijelu smatraju da je njihov ukupan položaj u odnosu na opštu javnost i njeno povjerenje zadovoljavajući, kao i izvještavanje medija o njihovom radu, pri čemu samo trećina sudija smatra da je dovoljno informisana o opštim stavovima stranaka o pitanju ovog suda. Po saznanju sudija ovog suda dužini sudskog postupka stranke značajno prigovaraju, a djelimično i pristrasnosti tokom sudskih postupaka, kao i zloupotrebama procesnih ovlaštenja tokom sudskog postupka. Odugovlačenje izrade nalaza i mišljenja vještaka se nalazi kao značajan problem, kao i nedostatak vještaka. Sudije ovog suda su imale iskustvo prema kojemu inertnosti i opstrukciji drugih državnih organa prigovara jedan relativan broj stranaka, dok skoro 65% sudija smatra da se sud od stranaka ne poštuje kao institucija u cjelosti ili zbog nerazumijevanja njegove uloge u postupku. Većina sudija smatra da stranke ne poznaju dovoljno postupak i organizaciju rada u sudu, a bitno promijenjen odnos prema sudu moraju imati uprava za nekretnine i poštanska, odnosno dostavna služba.

Trećina anketiranih sudija smatra da je rad prijavno-odjavnih službi ažuran, a polovina da su zadovoljni infrastrukturom objekta u kojem rade, a 90% da je zadovoljan komunikacionom opremom (internet, telefon, fax). Prostorije sudnica su nedovoljne (69,2%), osim u slučajevima povećanog interesovanja za predmete, kada se stavlja na raspolaganje velika sudnica. 69,2%

sudija smatra da je kapacitet administracije dovoljan, a 30% da je dobar, ali ima prostora za poboljšanje. Kapacitet stručne biblioteke je od strane najvećeg broja sudija (92,3%) ocijenjen kao nedovoljan, a 92,3% sudija konstatuje da stručnu periodiku dobija samo povremeno. 46,2% sudija je potvrdilo da je više od 10 puta bilo na različitim oblicima edukacije vezanim za obavljanje funkcije. Skoro 77% sudija smatra da bi njihova specijalizacija uslovlila bolji rad suda, a 75% smatra da su procesna pravila ili nejasna (15,4%) ili ima prostora za njihovo poboljšanje. Većina sudija smatra da treba ojačati savjetničku strukturu, dok 46,2% smatra da tome treba prethoditi posebna analiza. 15,4% anketiranih smatra da vještačenje usporava postupak, a još 69,2% da je to slučaj samo kod deficitarnih struka. U pogledu norme sudije ovog suda smatraju u 15,4% odgovora da je adekvatna, 53,8% da nije do kraja raščlanjena i ne daje cjelovit uvid u rad sudova i sudija, dok je 23,1% odgovorilo da ne daje realnu sliku o radu sudova i sudija.

Sudije **Osnovnog suda u Kotoru** u najvećem dijelu smatraju da je njihov ukupan položaj u odnosu na opštu javnost i njeno povjerenje zadovoljavajući (69,2%), a izvještavanje medija o njihovom radu uglavnom zadovoljavajuće (53,8% odgovora), pri čemu dvije trećine sudija smatra da je dovoljno informisana o opštim stavovima stranaka o pitanju ovog suda. Po saznanju sudija ovog suda dužini sudskog postupka stranke značajno prigovaraju, a djelimično zloupotrebama procesnih ovlaštenja tokom sudskog postupka. Odugovlačenje izrade nalaza i mišljenja vještaka se nalazi kao značajan problem, kao i nedostatak vještaka. Sudije ovog suda nijesu imale iskustvo prema kojemu inertnosti i opstrukciji drugih državnih organa prigovara veći broj stranaka, dok skoro 85% sudija smatra da se sud od stranaka ne poštuje kao institucija u dovoljnoj mjeri. Većina sudija smatra da stranke ne poznaju dovoljno postupak i organizaciju rada u sudu, a bitno promijenjen odnos prema sudu moraju imati centri za socijalni rad, uprava za nekretnine i poštanska, odnosno dostavna služba.

Trećina anketiranih sudija smatra da je rad prijavno-odjavnih službi ažuran, a 61,5% da su zadovoljni infrastrukturom objekta u kojem rade, dok 90% smatra da je zadovoljno komunikacionom opremom (internet, telefon, fax). Prostorije sudnica su nedovoljne (53,8%), osim u slučajevima povećanog interesovanja za predmete, kada se stavlja na raspolaganje posebna prostorija. 46,2% sudija smatra da je kapacitet administracije dovoljan, 15,4% da nije zadovoljavajući, 30,8% da je dobar, ali ima prostora za poboljšanje. Kapacitet stručne biblioteke je od strane najvećeg broja sudija (69,2%) ocijenjen kao dovoljan, a 15,4% odgovorilo da redovno dobija stručne publikacije, dok 76,9% sudija konstatuje da stručnu periodiku dobija samo povremeno. 46,2% sudija je potvrdilo da je manje od pet puta bilo na različitim oblicima edukacije, a njih 38,5% više od 10 puta boravilo na različitim oblicima edukacije vezanim za obavljanje funkcije. Skoro 70% sudija smatra da bi njihova specijalizacija uslovlila bolji rad suda, a 75% smatra da su procesna pravila ili nejasna i usporavaju postupak (46,2%) ili ima prostora za njihovo poboljšanje (30,8%). Većina sudija smatra da treba ojačati savjetničku strukturu zbog velikog broja i složenosti predmeta, dok 7,7% smatra da tome treba prethoditi posebna analiza. 38,5% anketiranih smatra da vještačenje znatno usporava postupak, a još 46,2% da je to slučaj samo kod deficitarnih struka. U pogledu norme sudije ovog suda smatraju u 15,4% odgovora da je adekvatna, 30,8% da nije do kraja raščlanjena, a 46,2% odgovorilo je da ne daje realnu sliku o radu sudova i sudija.

2. Utisci javnosti – stavovi građana učesnika u postupku i korisnika usluga sudske administracije kod osnovnih sudova

Kotor: U anketi je učestvovalo ukupno 20 ispitanika, 13 ili 65% je bilo muškog, a 7 ili 35% ženskog pola. Ispitanici su bili starosti između 29 i 53 godine. Od ispitanih 65% je odgovorilo da su prvi put u sudu, dok je 35% ispitanika odgovorilo da su već bili u sudovima. 95% građana je odgovorilo da su lako našli zgradu suda, a samo 1 ispitanik ili 5% je odgovorilo da nije. Na pitanje: „Da li ste zadovoljni pristupom sudu (parking i slično)“ 13 ispitanika ili 65% je odgovorilo da jesu, a 7 ispitanika ili 35% da nijesu. Orijentaciju unutar zgrade suda lako je ostvarilo 16 ispitanika ili 80%, a 4 ispitanika ili 20% da nijesu uspjeli da se orijentišu unutar suda. Da su službe i prostorije u sudu za ovjeru dokumenata i pružanje drugih servisnih usluga jasno označene odgovorilo je 18 ispitanika ili 90% je odgovorilo da jesu, dok su 2 ispitanika ili 10% odgovorila da nijesu. Laku uočljivost službenika (ID kartice) vidjelo je 11 ispitanika ili 55%, dok je preostalih 9 ispitanika ili 45% odgovorilo da službenici nijesu vidljivi u sudu. Na pitanje: „Da li su službenici suda bili ljubazni i komunikativni? Da li su vam pružili očekivane odgovore, savjete i uputstva?“, 14 ispitanika ili 70% je odgovorilo sa „da“, a 6 ispitanika ili 30% je odgovorilo sa „ne“. Razlog boravka u sudu kod 10 ispitanika ili 50% je bio zbog suđenja, a preostalih 10 ispitanika ili 50% zbog servisnih usluga. Generalno zadovoljstvo ostvarivanjem usluge koja je pružena tokom tog boravka u sudu ispitanici su ocijenili (ocjena od 1 do 10): sa 4 - 2 ispitanika ili 10%; sa 5 - 8 ispitanika ili 40%; sa 6 - 6 ispitanika ili 30%; sa 7 - 2 ispitanika ili 10%; sa 8 - 1 ispitanik ili 5%, sa 10 - 1 ispitanik ili 5%; Prosječna ocjena zadovoljstva pruženom uslugom u sudu je 5,8.

Podgorica: U anketi je učestvovalo ukupno 40 ispitanika, 22 ili 55% je bilo muškog, a 18 ili 45% ženskog pola. Ispitanici su bili starosti između 18 i 78 godina. Od ispitanih 27,5% je odgovorilo da su prvi put u sudu, dok je 72,5% ispitanika odgovorilo da su već bili u sudovima. 95% građana je odgovorilo da su lako našli zgradu suda, a samo 2 ispitanika ili 5% je odgovorilo da nije. Na pitanje: „Da li ste zadovoljni pristupom sudu (parking i slično)“ 25 ispitanika ili 62,5% je odgovorilo da jesu, a 15 ispitanika ili 37,5% da nijesu. Orijentaciju unutar zgrade suda lako je ostvarilo 17 ispitanika ili 42,5%, a 23 ispitanika ili 57,5% da nijesu uspjeli da se orijentišu unutar suda. Da su službe i prostorije u sudu za ovjeru dokumenata i pružanje drugih servisnih usluga jasno označene odgovorilo je 28 ispitanika ili 70% je odgovorilo da jesu, dok su 12 ispitanika ili 30% odgovorila da nijesu. Laku uočljivost službenika (ID kartice) vidio je 21 ispitanik ili 52,5%, dok je preostalih 19 ispitanika ili 47,5% odgovorilo da službenici nijesu vidljivi u sudu.

Na pitanje: „Da li su službenici suda bili ljubazni i komunikativni? Da li su vam pružili očekivane odgovore, savjete i uputstva?“, 21 ispitanik ili 52,5% je odgovorio sa „da“, a 19 ispitanika ili 47,5% je odgovorilo sa „ne“. Razlog boravka u sudu kod 23 ispitanika ili 57,5% je bio zbog suđenja, a preostalih 17 ispitanika ili 42,5% zbog servisnih usluga. Generalno zadovoljstvo ostvarivanjem usluge koja je pružena tokom tog boravka u sudu ispitanici su ocijenili (ocjena od 1 do 10): sa 1 - 1 ispitanik ili 2,5% ; sa 3 - 3 ispitanika ili 7,5%, sa 4 - 4 ispitanika ili 10%; sa 5 - 4 ispitanika ili 10%; sa 6 - 9 ispitanika ili 22,5%; sa 7 - 9 ispitanika ili 22,5%; sa 8 - 5 ispitanika ili 12,5%, sa 9 - 2 ispitanika ili 5% i sa 10 - 3 ispitanika ili 7,5%; Prosječna ocjena zadovoljstva pruženom uslugom u sudu je 6,2.

Bijelo Polje: U anketi je učestvovalo ukupno 19 ispitanika, 13 ili 68,42% je bilo muškog, a 6 ili 31,58% ženskog pola. Ispitanici su bili starosti između 19 i 64 godine. Od ispitanih 7 ili 36,84% je odgovorilo da

su prvi put u sudu, dok je 12 ili 63.15% ispitanika odgovorilo da su već bili u sudovima. 94,73% građana je odgovorilo da su lako našli zgradu suda, a samo 1 ispitanik ili 5,26% je odgovorilo da nije. Na pitanje: „Da li ste zadovoljni pristupom sudu (parking i slično)“ 13 ispitanika ili 68,42% je odgovorilo da jesu, a 6 ispitanika ili 31,58% da nijesu. Orijentaciju unutar zgrade suda lako je ostvarilo 9 ispitanika ili 47,36%, a 10 ispitanika ili 52,63% da nijesu uspjeli da se orijentišu unutar suda. Da su službe i prostorije u sudu za ovjeru dokumenata i pružanje drugih servisnih usluga jasno označene odgovorilo je 12 ispitanika ili 63,15% je odgovorilo da jesu, dok su 7 ispitanika ili 36,84% odgovorila da nijesu. Laku uočljivost službenika (ID kartice) vidio je 17 ispitanika ili 89,47%, dok je preostalih 2 ispitanika ili 10,52% odgovorilo da službenici nijesu vidljivi u sudu.

Na pitanje: „Da li su službenici suda bili ljubazni i komunikativni? Da li su vam pružili očekivane odgovore, savjete i uputstva?“, 17 ispitanika ili 89,47% odgovorilo je „da“, dok je preostalih 2 ispitanika ili 10,52% odgovorilo sa „ne“. Razlog boravka u sudu kod 16 ispitanika ili 84,21% je bio zbog suđenja, 2 ispitanika ili 10,52% zbog servisnih usluga, a jedan nije odgovorio.. Generalno zadovoljstvo ostvarivanjem usluge koja je pružena tokom tog boravka u sudu ispitanici su ocijenili (ocjena od 1 do 10): sa 5 - 1 ispitanik ili 5,26%; sa 7 - 1 ispitanik ili 5,26%; sa 8 - 1 ispitanik ili 5,26%, sa 9 – 4 ispitanika ili 21,05% i sa 10 – 9 ispitanika ili 47,36%; jedan ispitanik nije odgovorio. Prosječna ocjena zadovoljstva pruženom uslugom u sudu je 8,5.

XII UPRAVLJANJE SUDOM I PROBLEMI U FUNKCIONISANJU SUDOVA

1. Sumarni prikaz stavova sudskog menadžmenta nakon razgovora obavljenih sa starješinama sudova obuhvaćenih Projektom

Očigledno je da se, osim čisto sudskih funkcija, u sistemu sudske vlasti javlja još jedna ništa manje značajna disciplina, a to je upravljanje sudom. Ovaj proces treba odvojiti od tipičnog uravljanja sudskim postupcima, koji su u suštini jednim dijelom zavisni upravo od sposobnosti sudskog menadžmenta da obezbijedi organizacione pretpostvake da se sudski postupci odvijaju nesmetano, a građani kao korisnici sudskih usluga iste dobiju na najvišem nivou. Osim Zakona o sudovima, ustrojstvo sudske administracije, način organizovanja poslova i procedure unutar sudova propisane su Sudskim poslovníkom. Ovaj akt u najvećoj mjeri određuje ulogu starješine sudova kao najbitniju, ali i najodgovorniju u sistemu funkcionisanja sudske administracije.

Sposobnosti sudskog menadžmenta nijesu samo puka formalizacija procedura i donošenje krutih administrativnih odluka. U posljednje vrijeme od predsjednika sudova se zahtijevaju specifična znanja i još više odgovarajući stepen inventivnosti da propisane mjere i postupke na najbolji mogući način prilagode situaciji u sudu. U odgovorima na istraživanje kroz ovaj Projekat skoro da se prepoznaju takvi elementi u radu predsjednika sudova, zbog čega je u analizi stanja dat prikaz nekih temeljnih zaključaka iz razgovora sa starješinama sudova koji u najvećoj mjeri uslovljavaju funkcionisanje sudova, ali i rad sudija pojedinačno. Odmah treba reći da su razgovori bili vrlo otvoreni, sva pitanja u cjelosti razmotrena, a izvedeni zaključci fokusirani na poboljšanje svih komponenti usmjerenih na funkcionisanje sudova u maksimalno mogućoj mjeri. Iz zaključaka proizilazi da se pojedine mjere ne mogu sporeviti isključivo unutar sudske vlasti, pa se i u vezi sa tim ovaj material treba shvatiti kao poziv na akciju usmjerenu na rješavanje problema jednog od najsenzitivnijih područja djelovanja države, jer pravdu očekuju svi.

Svakako da između sudova postoje specifičnosti koje ne dozvoljavaju jedinstvene odgovore na sudovi nije uslovna ili uopšte ne pripada sudskoj vlasti koja je u takvim objektima samo "podstanar". Bez obzira na svaki komfor koji može pružiti takav prostor, teško se može govoriti o adekvatno riješenom pitanju na dugi rok.

Ulaganja u informatičke tehnologije definitivno su vidljiva na svakom koraku. Tako se danas internet može doživjeti kao važan izvor informacija, naročito u onim sudovima kao što je podgorički Osnovni sud ili Upravni sud, gdje se osim relevantnih sadržaja vezanih za rad ovih sudova mogu naći i druge informacije od značaja za stranke, ali i stručnu i laičku javnost uopšte.

Nakon posjeta sudovima u Podgorici, Bijelom Polju i Kotoru ostali smo u uvjerenju da su napravljeni očigledni pomaci i to upravo u onim segmentima na koje je ukazivala prethodna analiza (orijentacija u sudu, oglasne table, monitori sa obavještenjima o suđenjima, identifikacija službenika u sudu, optimalizacija prostora u kojima borave stranke), ali je sve to nedovoljno da izbriše utisak o najvećem dijelu neuslovnih prostorija, pa ponekad zaista čudno zvuče konstatacije u anketama za sudije u kojima se ovaj problem

ne prepoznaje. Jedan od primjera dobre prakse u organizaciji i infrastrukturi, kao i prethodnog puta zatekli smo u Upravnom sudu. Nasuprot tome, cijenimo ne samo praktičnim pitanjem, već pitanjem nacionalnog dostojanstva problem sa smještajem institucija Ustavnog i Vrhovnog suda Crne Gore, koji nasuprot gotovo svim sličnim institucijama u svijetu nemaju svoje posebne zgrade, niti su postojeće na potrebnom nivou. U tom smislu ništa manji problema nije smještaj i uređenje viših sudova, naročito odjeljenja koja su nadležna za rješavanje predmeta iz oblasti terorizma i organizovanog kriminala.

Opremljenost bibiloteka i dostupnost stručne literature nije sistemski riješena i ona doista počiva na entuzijizmu pojedinih predsjednika sudova i sudija pojedinačno, što je nedopustivo. Tako smo bili u prilici vidjeti prilično dobro opremljenu sudsku biblioteku u kotorskom Osnovnom sudu. Ovo će se naročito reperkutovati na ujednačavanje sudske prakse i inoviranje znanja u novim oblastima (npr. međunarodnom privatnom i javnom pravu), koje do sada nijesu bitno uticale na sudske postupke po pitanju merituma, jer za to nije bilo osnova ili naprosto nije bilo primjene u unutrašnjem pravu.

Stanje bezbjednosti sudova i sudija je još jedna od oblasti na koju treba posebno obratiti pažnju, naročito kada se to tiče pristupa i unutrašnjeg uređenja sudskih objekata. U jednom od razgovora još jednom je podstaknuta ideja o formiranju sudske policije, čija alternativa ne može biti sudska straža, što je za sada slučaj.

Problem nedostatka respekta sudova i sudija nužno proizvodi zaključak da se u opštoj eroziji morala i univerzalnih vijednosti izgubilo „strahopoštovanje“ u pozitivnom smislu te riječi, koje uživaju sudovi u svim modernim demokratskim državama. Sa druge strane, svi akteri izvan sudova imaju kapacitet i slobodu da vrše kontinuiran pritisak prije donošenja meritorne odluke, a najmanje 50% učesnika u postupku uvijek je nezadovoljno. Sudije tu mogućnost nemaju – njihova granica je pretpostavka nevinosti i obavezna nepristrasnost u postupku. Ne sporeći mogućnost donošenja nezakonitih odluka, sudovi ističu da se one instanciono kontrolišu u žalbenim postupcima, a u konačnom nadzor vrše i relevantni međunarodni organi i organizacije. Indikativno je da se samo u jednoj odluci mijenja slika o pravosuđu uopšte, što navodi na zaključak da su sudovi i sudije pod stalnom tenzijom javnosti i da moraju trpjeti pritisak kao i svaki drugi živi čovjek. Medijski pritisci za informacijama o radu sudova jesu na neki način opstrukcija, ali „glad“ medija za informacijama mora biti zadovoljena odgovarajućom reakcijom iz sudske vlasti, koja mora ispoštovati potrebu za sopstvenom službom ili osobom za kontakt sa javnošću. Da bi ovaj proces tekao u oba pravca potrebno je utvrditi kontinuirane oblike saradnje sudova i medija, ne samo kroz tipičnu obuku, već i kroz redovnu komunikaciju, ali takvu koja ne može škoditi odvijanju sudskih postupaka i pravima stranaka. To znači da se sudovi ne mogu držati samo poslovnike odredbe o minimumu kontakata sa javnošću, već reagovati uvijek kada to objektivne okolnosti i interes javnosti (pa i medija) nalaže.

Pored posrednih kontakata preko kvalifikovanih punomoćnika, stranke često opšte sa sudovima i neposredno kojom prilikom se uočava jedan dobar dio nepoznavanja suštine sudskog postupka i uloge suda. Nedavno objavljeni materijali Udruženja sudija Crne Gore kojima se na popularan način daju osnovne informacije o organizaciji sudova i postupku trebalo bi da animiraju laički dio javnosti i budu primjer načina spoznavanja suštine sudovanja.

Odnos drugih državnih organa prema sudovima često nije na zadovoljavajućem nivou i tu treba preduzeti posebne mjere na prevazilaženju problema. Osim pasivne opstrukcije u postupcima po nalogima suda (naročito brine u jednom dijelu pasivno držanje organa policije), pojedini državni organi ne nalaze za shodno ni da intervenišu u ranoj fazi ili tokom upravnog postupka (ćutanje administracije), čime se često i nepotrebno angažuje cijeli pravosudni aparat.

Hiperprodukcija zakona i česte novele uzrokuju dodatne napore nosilaca sudskih funkcija, da pored uobičajenih poslova veći dio vremena provode na izučavanju novih propisa i obukama za njihovu imlementaciju. Najveći broj sudija je samo „krajnji korisnik“ i o zakonima se informiše u završnoj fazi ili pak tek nakon što zakon stupi na snagu. To nije slučaj kod donošenja važnih sistemskih zakona, kada se organizuju javne rasprave, ali je praktično neizvodljivo da se u takav proces uključe sve sudije koje su dužne primijeniti takav propis. Podsjetimo da su konzistentnost prava i stabilnost pravnog poretka jedni od temelja vladavine prava. Zbog toga se mora posvetiti dužna pažnja edukaciji sudija, ponekad i na način što će se obaviti u njihovom neposrednom okruženju (u njihovom sudu), jer duže odsustvo i putovanje ponekad mogu biti kontra-produktivni sa stanovišta opterećenja onih koji su upućeni na takve oblike usavršavanja. Osim toga, edukacija se vrši i u neformalnim vidovima, što ponekad uzrokuje haotične situacije u kojima bi se sudije svakog trenutka trebale odazvati nekom od oblika treninga ili edukacije. U tom smislu mora se definisati ključna uloga Centra za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija (nadamo se buduće Pravosudne akademije), preko kojeeg bi se vršila prijeko potrebna koordinacija i kontrola svih vidova obuke sudija.

Problem preduzimanja posebnih mjera na uređenju pravila i postupaka vještačenja, odnosno njihovom licenciranju i vrednovanju rada takođe je značajan resurs suđenja. U velikom broju datih odgovora ovo je apostrofirano kao jedan od gorućih problema, naročito u područjima gdje postoji evidentan deficit pojedinih struka. U nekim slučajevima naglašena je i svojevrsna procesna nedisciplina, zbog koje trpe sudovi i stranke. Tokom nedavnog istraživanja i intervjuva koje je sprovela NVO Građanska alijansa, ovakva konstatacija je manje-više potvrđena.

Iako je tema sama po sebi naglašena u skoro svim izvještajima o radu pravosudnih organa, nije na odmet još jednom istaći poseban problem dostave i to u državi koja broji nešto više od 625.000 stanovnika. To naravno nameće pitanje o ažurnosti podataka registracije prebivališta i boravišta, koje bez obzira da li je podstaknuto ili nije, predstavlja ozbiljan problem u Crnoj Gori.

U postojećim uslovima kada se radi na reformi mreže sudova, nekako nesuvislo zvuči apel za jačanjem kadrovske strukture u nivou saradnika u sudskim institucijama. To se ne bi moglo reći za instituciju Ustavnog suda, koja mora biti ojačana do nivoa koji omogućuje nesmetano funkcionisanje i ažurnost jedne od najznačajnijih, ako ne i najznačajnije institucije u državi. Bez obzira na sve učestalije negativne reakcije na rad ove institucije, njen dignitet mora biti očuvan, a njena referentnost će se vrlo lako provjeriti kroz odluke međunarodnih sudova, što je na neki način već učinjeno u pojedinim predmetima Evropskog suda za ljudska prava. Jačanje ove institucije umnogome će dezavuisati ionako pretjerana očekivanja od međunarodnih sudova, do kojih je put pravde često dug, a očekivani konačan ishod još češće negativan (samo otprilike 5% predmeta prolazi takozvani filter dopuštenosti). Može se zaključiti da, u odnosu na broj predmeta u radu i dalju tendenciju rasta predmeta i u 2012. godini, broj zaposlenih, naročito stručnog

kadra, ne odgovara stvarnim potrebama Suda i da odstupa od standarda u stručnim službama drugih ustavnih sudova. Prema tim standardima na svakog sudiju Ustavnog suda trebalo bi biti najmanje dva savjetnika, koja se isključivo bave ustavnosudskim predmetima, što bi u odnosu na sadašnjih sedam trebalo povećati za još toliko. Broj zaposlenih u Stručnoj službi je neznatno povećan. Samo 19 radnih mjesta je popunjeno od 39 predviđenih Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Službe Ustavnog suda. Osim toga i kod ove institucije se javlja problem finansijske samostalnosti.

Sličan problem figurira i u ostalim sudovima u Crnoj Gori, pa se dugo najavljivana analiza mreže sudova mora pozabaviti i ovim pitanjem.

XIII ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Materijalni uslovi u kojima posluje pravosuđe uopšte, a naročito sudovi, i dalje uslovljavaju teškoće u pristupu sudu. Još uvijek samo zakupljeni objekat Upravnog suda, donekle ispunjava prostorne i tehničke uslove koji bi zadovoljili potrebne standarde sudskog postupka, čime se kod ostalih ugrožava ostvarivanje prava na javno suđenje. Postojeće urbanističke lokacije sudskih objekata čine poseban sigurnosni i problemom arhitektonskih barijera u pristupu sudu. Situacija mora biti podvrgnuta sistemskoj analizi, a problem mora biti prepoznat zajedno sa utvrđivanjem prioriteta u rješavanju

Kapaciteti sudskih biblioteka su i dalje siromašni i prepušteni entuzijizmu sudija koje nerijetko moraju sami da obezbjeđuju stručnu literaturu, a o odgovarajućem prostoru za smještaj biblioteke i brigu o bibliografskom fondu i dalje nema ni govora. Pravosuđe u cjelini, a sudoviposebno moraju imati odgovarajuću logističku podršku koja se tiče nabavke stručne literature i kreiranja baza podataka sa ključnim bibliografskim materijalom.

Raniji nedostaci tabli sa informacijama i identifikacione oznake službenika unutar sudova građani nalaze kao sve manji problem i čini se da je upravo u ovoj oblasti učinjeno najviše, kao i po pitanju nekih opštih informacija o radu sudova, odnosno transparentnošću procedura unutar sudskih objekata i suđenja. Da bi se ovaj pozitivni trend nastavio potrebno je obezbijediti adekvatan pristup u svim sudovima, a posebno nastaviti sa obezbjeđenjem elementarnih informacija o radu sudova i kroz druge popularne oblike informisanja

Web-stranice sudova u različitim nivoima opremljenosti nude veliki broj do sada nedostupnih informacija i u tom dijelu treba podstaći dalji razvoj IT sektora u sudstvu, kako bi se dobio ravnomjeran i uniforman sistem komunikacije putem interneta.

Sada više nema nikakve dileme da sudstvo u kontinuitetu bilježi pozitivne rezultate na rješavanju zaostalih predmeta, a u domenu kvaliteta ostaju ozbiljni problemi u jednom broju sudova. Međutim, razloge manje izraženog kvaliteta nije moguće naći bez odgovarajuće analize ukidnih razloga i restrukturiranja izvještaja po pitanju sudske statistike, kao što je to učinjeno kod nekih zemalja u okruženju, a što nedvosmisleno traži finansijske i ljudske resurse. Osim toga, evidentno je da je na nekim sudovima, primarno zbog složenosti postupaka i neriješenih sistemskih problema (imovinski katastri, sporovi sa elementom inostranosti, kontinuiran priliv i sporovi iz domena tzv. ne-sudskih predmeta) veći pritisak nego kod ostalih istog hijerarhijskog nivoa. Zbog navedenog nužno je analizirati i inovirati sudsku statistiku, ojačati ovaj segment informacionom podrškom i koordinirati rad na statističkim istraživanjima u različitim sektorima (npr. zvanična sudska statistika servisira potrebe međunarodne saradnje i međunarodnih obaveza prema ugovornim tijelima kakvi su Komitet za prevenciju torture, Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, i slično).

Menadžment uopšte, a pogotovo finansijski menadžment su se pokazali veoma značajnim u kreiranju i

iskazivanju potreba, ali i u domenu računovodstvene kontrole. U tom smislu početne korake treba ojačati stvaranjem snažne upravljačke osnove za planiranje i programiranje, kao i kontrolu troškova sudskog budžeta, pri čemu nije bez značaja i podizanje nivoa menadžerskih sposobnosti starješina sudova (u daljem tekstu biće dodatno pojašnjena potreba jačanja upravljačkih kapaciteta u pravosuđu.

Fokus jače podrške treba dati na snažniju logističku podršku hijerarhijski nižim sudovima koji dolaze u direktan kontakt sa različitim i brojnim učesnicima postupka (stranke, svjedoci, vještaci, punomoćnici, tumači i sl), gdje se na neki način vodi bitka za blagovremenu i kvalitetnu procesnu pravdu. U isto vrijeme treba odati priznanje sudovima višeg stepena koji su praktično postigli godišnju ažurnost ili pojedini još više – riješili praktično skoro sve predmete u radu.

Odnos sudova i medija mora da se gradi na osnovama međusobnog uvažavanja i povjerenja. Za sada to nije uvijek slučaj. Osim toga, sudovi moraju povratiti sopstveni ugled i položaj u društvu što nije samo zadatak pravosuđa.

Racionalizacija mreže sudova mora polaziti od više indikatora i odražavati ne samo kruti finansijski interes, već i interes pravde. U tom procesu nema nevažnog elementa – geografska rasprostranjenost, demografija, putna infrastruktura, opterećenost sudova, reforma tzv.ne-sudskih postupaka, reforma pravosuđa uopšte, finansijska održivost, očuvanje kvaliteta i ažurnosti, logistika suđenju itd.

Ozbiljan zadatak stoji i u pronalaženju odgovarajućeg balansa između opterećenosti sudija, njihovog slobodnog vremena, edukacije i inovacije znanja, jer u pitanje ponekad dolazi i njihova psihofizička sposobnost da postignu efekat na svim poljima, naročito ako se ima u vidu njihov materijalni položaj i finansijski status. Prostim nametanjem norme bez odgovarajuće analize rezultata dovodi se u pitanje postojeći sistem vrednovanja rada.

Menadžment u sudstvu mora obuhvatiti brojne komponente: finansijski menadžment, planiranje i programiranje, komunikacionu strategiju za rad sa strankama, upravljanje sudskom administracijom, odnose sa medijima, odgovornost za nesmetane procese u sudu, itd. Sistem internih kontrola ne bi treba biti sam sebi cilj, već efikasan instrument koji u konačnom obezbjeđuje optimalan rad sudova, ispunjenje obaveza propisanih Ustavom i zakonom i na kraju usmjeren ka efikasnoj, blagovremenoj i djelotvornoj pravdi

U nivou cehovskog udruživanja, preko svojeg Udruženja i drugih institucija sudije mora ojačati svoju poziciju u domenu projektovanja različitih mjera - zakonodavnih, administrativnih i sudskih, kojima bi se uticalo na stabilizaciju vladavine prava i očuvanje svih njenih elemenata.

Transparentnost procedura obezbjeđuje jedan od temeljnih principa vladavine prava, a to je međusobna kontrola i balans različitih vidova vlasti i odgovorna vladavina koju implementira sudstvo kroz nezavisan i nepristrasan sud. Transparentnost mora biti doživljena kao olakšanje, a ne iznuđena kontrola, jer se javnošću sudskih institucija učvršćuje povjerenje u sudove i državu uopšte. Međutim, cijena zahtjeva za transparentnošću ne može biti pritisak na objektivnost suda i njegovo odlučivanje, te upravo u tome leži nužan balans između prava sudova i sudija i zahtjeva medija.

Resursi sudova počivaju na objektivnim mogućnostima države. Da bi se resursi očuvali u njih je potrebno ulagati, pa se jednim od zadataka racionalizacije mreže sudova mora označiti kapacitet upravljanja u cjelini, a ne samo finansijskom komponentom. To nadalje znači da se racionalizacija mreže sudova ne može izvesti na način da zbog toga trpe stranke u postupku, jer su sudovi, pored uloge čuvara poretka, fokusirani na olakšan pristup pravdi i racionalizaciji postupka i za stranke, a ne samo za državu.

Podsticaj radu sudova i sudija istovremeno znači i podsticaj utvrđivanju odgovornosti. On mora da bude slijeđen otvorenim i jasnim pozicioniranjem sudija u odnosu na sopstvenu odgovornost za blagovremenu i ažurnu pravdu. U tom smislu treba podsticati etičku odgovornost sudija i primjenu načela Kodeksa profesionalne etike sudija.

U odnosu na ukupan broj predmeta u radu kod svih sudova u Crnoj Gori, te poređujući ove podatke sa statistikom u oblasti posredovanja i arbitraže, čini se da ovi instituti kao vid alternativnog rješavanja sporova nijesu korišćeni u dovoljnoj mjeri. Zbog toga treba insistirati na primijeni ovih instituta, uključujući i dalji zakonodavni podsticaj (npr. da se prije upuštanja u spor sa državnim organima medijacija proglasi obaveznom kao što je to već učinjeno u nekim zemljama u okruženju).

Kontinuirano iskazani broj predmeta u kojima je ukidanje odluka primijećeno u znatnijem broju mora biti predmet posebne analize, nakon čijih rezultata će se morati preduzimati zakonodavne, administrativne i operativne mjere na prevazilaženju ovog izraženog problema. Tom prilikom se posebna pažnja mora obratiti na kretanje predmeta u različitim fazama postupka kako bi se dobila jedinstvena slika o kvalitetu presuđenja.

Kroz edukaciju kadrova u sudstvu moraju se jasno profilisati kriterijumi utvrđeni zakonom i insistirati na pravničkim vještinama u primjeni propisa, odnosno prava uopšte. Sudovi generalno moraju biti upućeni na suštinu suđenja i ishoda koji primarno treba da bude posvećen na rješenje spora u meritumu.

