



**GRAĐANSKA  
ALIJANSA**  
Civic Alliance - Aleanca Qytetare

**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



ROYAL NORWEGIAN EMBASSY

*Belgrade*

# ***MONITORING RADA SUDOVA***

***PRISTUP SUDU, JEDNAKOST, JAVNOST,***

***TRANSPARENTNOST, EFIKASNOST***

***- IZVJEŠTAJ-***

Podgorica, oktobar 2019. god.

Građanska alijansa, Crna Gora  
oktobar 2019. godine

Za izdavača  
Boris Raonić

Monitoring tim  
Milan Radović  
Zoran Vujičić  
Aleksandra Vukčević

Dizajn i prelom  
Zoran Zola Vujačić

Štampa  
AP Print, Podgorica

Tiraž  
350 primjeraka

*Stavovi izneseni u ovom izvještaju ne moraju nužno odražavati mišljenje Ambasade Kraljevine Norveške, Balkanskog fonda za demokratiju Njemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Američkih Država ili njihovih partnera. Izrazi koji se u ovom izvještaju koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju izraze u ženskom rodu.*

“This project is financially supported by The Royal Norwegian Embassy in Belgrade

<https://www.norway.no/en/serbia/> ”

“Realizaciju projekta finansijski je podržala ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu

<https://www.norway.no/en/serbia/> ”

CIP - Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-741-04-4  
COBISS.CG-ID 39212304

# Sadržaj

I	Uvod .....	4
II	Opšte napomene .....	6
III	Empirijska zapažanja o funkcionisanju pravosuđa iz perspektive sudija, tužilaca i građana .....	9
IV	Ustav i relevantni međunarodni standardi.....	12
V	Strateški i zakonodavni okvir .....	17
VI	Organizacija sudova i tužilaštava u Crnoj Gori i poslovi sudske uprave .....	25
VII	Statistički podaci o efikasnosti rada sudova i kvalitetu presuđenja ....	33
VIII	Pristup besplatnoj pravnoj pomoći.....	36
IX	Javnost rada sudova.....	41
X	Finansiranje sudova i sudske administracije .....	45
XI	Iskustva Monitoring tima .....	48
XII	Zaključci i preporuke .....	54
XIII	CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS .....	59
	BIBLIOGRAFIJA .....	64

# I Uvod

Građanska alijansa (GA) od 2011. godine vrši monitoring rada sudova u Crnoj Gori i izvještava stručnu i opštu javnost o nalazima putem izvještaja koji obuhvataju pravnu analizu i rezultate dobijene terenskim istraživanjem. Izvještaje možete naći na našem sajtu [ww.gamn.org](http://ww.gamn.org).

Izvještaj koji je pred Vama predstavlja predstavlja rezultat aktivnosti sprovedenih u okviru projekta „Zajednički za napredak u poglavljima 23 i 24”, koji je tim Građanske alijanse realizovao u periodu od februara do maja 2019. godine. Opšti cilj projekta je podrška institucionalnim reformama u Crnoj Gori, kroz praćenje rada pravosuđa, analizu rada parlamentarnih odbora, te kroz javno zagovaranje i kritičko angažovanje ključnih sudionika i građana u reformskim procesima. Specifični ciljevi projekta su da se efektivno pokrene javni dijalog i angažuju ključne zainteresovane strane u pronalaženju rješenja u vezi sa pitanjima koja se odnose na ispunjavanje mjerila u poglavljima 23 i 24. Realizacija projekta je podržana od strane Ambasade Kraljevine Norveške i Balkanskog fonda za demokratiju Njemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Američkih Država.

Projekat je koncipiran tako da doprinese povećanju efikasnosti i transparentnosti sudskog sistema u Crnoj Gori, kroz ciljno prikupljanje podataka i njihovu analizu usmjerenu na utvrđivanje ključnih problema i njihovo kritičko sagledavanje, ali i kroz formulisanje preporuka kojima će se uticati na postizanje promjena. Ova aktivnost je realizovana putem praćenja sudskih procesa u 8 osnovnih sudova u Crnoj Gori. Tokom izvještajnog perioda, Tim Građanske alijanse je sa mrežom lokalnih posmatrača (obučeni građana/ aktivista) pratio suđenja u krivičnim i građanskim predmetima (na osnovu nasumičnog odabira suđenja). Posebna pažnja je bila posvećena slučajevima vezanim za zaštitu temeljnih prava, kao i postupcima vezanim za koruptivna krivična djela.

Mreža obučeni monitora je pratila rad osnovnih sudova prema kriterijima iz člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, u odnosu na nezavisnost i nepristrasnost suda; pristup pravnoj pomoći (sa fokusom na predstavnike marginalizovanih grupa); efikasnost u radu sudova; te pravo na odbranu. U Izvještaju su sadržane ocjene napretka u reformi pravosuđa, bazirane na konparaciji sa nalazima monitoring izvještaja Građanske alijanse objavljenim 2011. i 2013. godine.

Izveštaj se sastoji od dva analiticka dijela, od kojih se prvi odnosi na pregled relevantnih međunarodnih standarda, zakonodavnog i strateškog okvira u Crnoj Gori, te načina na koji su organizovani sudovi i tužilaštva, dok su u drugom dijelu Izveštaja predstavljeni nalazi monitoringa suđenja. Na kraju izvještaja su izloženi zaključci i preporuke, zasnovani na analizi zakonodavnog okvira, izvještajima o radu sudova i izvještajima međunarodnih organizacija, kao i na monitoringu suđenja. Građanska alijansa se zahvaljuje svima koji su učestvovali u istraživanju, kao i donatorima koji su podržali njegovu realizaciju. Nadamo se da će Izveštaj podstaći diskusiju među relevantnim akterima i pružiti dodatni doprinos nevladinih organizacija daljim poboljšanjima u funkcionisanju pravosudnog sistema u Crnoj Gori.

**Podgorica, oktobar 2019.**

**Tim Građanske alijanse**

## II Opšte napomene

U odnosu na posljednji izvještaj Građanske alijanse o monitoringu suđenja, objavljen 2013. godine, na planu reforme sudske vlasti i unaprjeđenja njegove efikasnosti i kvaliteta rada ostvareni su važni pomaci, posebno na planu smanjenja broja zaostalih predmeta i postizanju veće ažurnosti u radu sudova.

Najznačajniji podstrek za dalje reforme je pružio proces pristupanja Crne Gore NATO Alijansi, kao i otvaranje pristupnih pregovora sa Evropskom unijom. Crna Gora je započela pregovore sa Evropskom unijom o pridruživanju u junu 2012. godine. Evropski Savjet je 29. VI 2012. potvrdio odluku Savjeta opštih poslova od 26. VI 2012. o otvaranju pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji. Prva Međuvladina konferencija između Crne Gore i EU, takođe, je održana 29. juna 2012. godine i njome je zvanično otvoren proces pregovora.<sup>1</sup> Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava zvanično je otvoreno 18. decembra 2013. godine. Prije zvaničnog otvaranja pregovora, u decembru 2012. godine, održan je analitički (eksplanatorni) pregled za poglavlja 23 i 24. U toku procesa pregovora, postepeno je sazrijevala i sazrijeva društvena i pravna svijest o tome da uvođenje evropskih standarda nije samo formalni uslov za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji i NATO-u, već potreba građana i građanki, ali i samog pravosudnog sistema.

U skladu sa Amandmanima na Ustav Crne Gore usvojenim 2013. godine kojima je osnažena ustavna pozicija sudova i državnog tužilaštva, u 2014. godini izabran je novi sastav Sudskog savjeta, a predsjednik Sudskog savjeta izabran je iz reda članova Savjeta koji nisu nosioci sudijske funkcije dvotrećinskom većinom. Tužilački savjet je, u skladu sa Amandmanima na Ustav Crne Gore iz 2013. godine, uveden kao ustavna kategorija sa zadatkom da kroz ostvarivanje svoje nadležnosti obezbjeđuje samostalnost Državnog tužilaštva. Početkom 2014. godine stupili su na dužnost novi članovi Tužilačkog savjeta, kojima je istekao mandat početkom 2018. godine, kada su stupili na dužnost novi članovi Tužilačkog savjeta. Vrhovni državni tužilac, koji je po funkciji predsjednik Tužilačkog savjeta, je nakon izbora od strane Skupštine Crne Gore, stupio na dužnost početkom oktobra 2014. godine. Osnovano je i Specijalno tužilaštvo, pri Vrhovnom državnom tužilaštvu Crne Gore, za krivično gonjenje počinitelaca najtežih krivičnih djela, koje je počelo sa radom 2016. godine.

Prema ocjenama Evropske komisije, Crna Gora je umjereno spremna za primjenu pravne tekovine EU i evropskih standarda u oblasti pravosuđa. Napredak se konstatuje iz godine u godinu, posebno na zakonodavnom planu i na planu jačanja institucionalnih kapaciteta za sprovođenje pravosudne reforme. U Izvještaju o Crnoj Gori za

---

<sup>1</sup> Crna Gora je prva zemlja kandidat na koju se primjenjuje novi pristup u pregovorima, koji podrazumijeva da se poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava i 24. Pravda, sloboda i bezbjednost, otvaraju na početku pregovora i ostaju otvorena do zatvaranja svih ostalih poglavlja. U slučaju zastoja u ostvarivanju napretka u navedenim poglavljima, može doći do blokiranja daljeg napretka u svim ostalim poglavljima.

2019. godinu,<sup>2</sup> Evropska komisija je zaključila da je Crna Gora umjereno spremna za primjenu pravne tekovine EU i evropskih standarda u ovoj oblasti. Ostvaren je napredak u pogledu postupka izbora sudija i tužilaca, kao i redovnog stručnog ocjenjivanja njihovog rada (kriterijumi za ocjenjivanje su revidirani u 2017. godini). Ipak, Evropska komisija konstatuje da još uvijek preostaje da se u potpunosti implementira zakonodavni okvir čiji je cilj povećanje nezavisnosti i profesionalizma u pravosuđu. Izazovi ostaju, naročito u odnosu na efikasnost i odgovornost pravosuđa. Preporuke koje su navedene u ovom izvještaju odnose se na:

- Osnježivanje odgovornosti pravosuđa razvojem bilansa ostvarenih rezultata u oblasti implementacije etičkog kodeksa i disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca;
- Obezbeđivanje pravovremene implementacije IKT strategije za pravosuđe iz 2016. godine;
- Pobljšanje ukupnog upravljanja ljudskim resursima, finansijama i infrastrukturom u pravosuđu;

Takođe, Evropska komisija u svojim izvještajima ukazuje na značaj stabilnog i kontinuiranog finansiranja planiranih reformskih aktivnosti. Takođe, konstatovani su i nedostaci u pogledu pravosudne statistike i ispunjavanja smjernica Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Montenegro 2019 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2019 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2019) 260 final}*, <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku>

<sup>3</sup> Radni dokument o stanju u poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, <https://www.eu.me/mn/press/saopstenja/pregovori-o-pristupanju/item/3615-radni-dokument-ek-o-stanju-u-poglavljima-23-i-24-u-crnoj-gori>

Evropska komisija je u Radnom dokumentu (eng. Non-paper) o stanju u oblasti vladavine prava od novembra 2017. godine definisala sljedeće preporuke koje se odnose na pravosuđe:

- Potrebno je u potpunosti sprovesti zakone koji su usmjereni na jačanje nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa;
- Potrebno je dalje jačanje administrativnih kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta, kao i unapređenje profesionalnih kapaciteta njihovih članova, uključujući oblasti strateškog budžeta i planiranja ljudskih resursa i komunikacija. Oba savjeta treba da unaprijede transparentnost rada, uključujući i kroz objavljivanje odluka o unaprjeđenjima i imenovanjima, kao i zapisnike sa svojih sastanaka;
- U vezi sa utvrđivanjem disciplinske odgovornosti i povreda Etičkog kodeksa sudija i tužilaca, relevantne odluke Sudskog i Tužilačkog savjeta treba da budu bolje obrazložene;
- Autonomija i samoodrživo funkcionisanje Centra za obuku u državnom tužilaštvu treba biti garantovana i sveukupni ekspertski, upravljački, administrativni i kapaciteti za strateško planiranje treba biti unaprijeđeni bez odlaganja, kao i saradnja sa Sudskim i Tužilačkim savjetom.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> “Centar treba da igra i aktivniju ulogu u identifikaciji potreba za obukom na osnovu procjene, da promovise obuke ciljanoj grupi, da proizvodi materijale za obuku koji će biti zaštićeni autorskim pravima i da učestvuje u evaluaciji obuka”: Analiza zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa, Ministarstvo pravde, Podgorica, mart 2018. god.



# III Empirijska zapažanja o funkcionisanju pravosuđa iz perspektive sudija, tužilaca i građana

Istraživanja javnog mnjenja<sup>5</sup> koje je Građanska alijansa realizuje u skladu sa Akcionim planom za poglavlje 23 pružaju značajan empirijski uvid u stavove sudija, tužilaca i građana u vezi sa određenim aspektima funkcionisanja pravosuđa, uključujući prostorne i materijalne uslove rada, kvalitet i dostupnost stručne podrške, zadovoljstvo radom sudova i tužilaštva, povjerenje javnosti u pravosudne organe, itd.

Prema rezultatima šestog po redu istraživanja koje je Građanska alijansa sprovela u saradnji sa Udruženjem sudija Crne Gore i Udruženjem državnih tužilaca Crne Gore,<sup>6</sup> zadovoljstvo sudija postojećom pravosudnom infrastrukturom iznosi 40,8%. Nezadovoljstvo postojećom infrastrukturom izrazilo je 37,6% ispitanika (u 35,9% slučajeva sudije su odgovorile da je infrastruktura sudnica dovoljno uređena sa aspekta mogućnosti za pristup javnost). Kada je u pitanju postojanje administrativne i stručne podrške, zadovoljstvo stepenom stručne podrške je izrazilo 21,6% sudija, dok 20% sudija smatra da je postojeća podrška nedovoljna.

Kao prioritetne i hitne mjere za jačanje povjerenja građana u pravosuđe, sudije su navele: 1) više informacija o radu sudova u javnosti (32,2%), 2) izradu, striktno poštovanje Kodeksa i poštovanje načela profesionalnog i nezavisnog postupanja i ponašanja medija (27,8%) 3) znatno agresivniju PR kampanju od strane sudova (17,6%) 4) više „živih“ kontakata predstavnika medija (novinara) i sudskih institucija (9,4%).

Sudije uglavnom smatraju da javnost ima povjerenja u njihov rad (50,60% ispitanika), da javnost nema povjerenja u rad sudija smatra 15,20% ispitanika iz sudstva, dok je 21,60% izjavilo da ne može da procijeni.<sup>7</sup> Najveći procenat sudija (42,9%) smatra da je „izvještavanje medija uglavnom zadovoljavajuće, sa povremenim neobjektivnim izvještajima“. Da je izvještavanje „zadovoljavajuće i objektivno“ smatra 9,4%, a da je nezadovoljavajuće i neobjektivno ili uglavnom nezadovoljavajuće smatra 26,7%. Zanimljivo je da je i dalje prisutan određen broj sudija koji ne zna kakav je generalno odnos medija prema sudu 15,9%. Preovlađujući stav sudija je i da „stranke ne poznaju u dovoljnoj mjeri nadležnost i funkcije suda“ (38%), a da su stranke dovoljno informisane o funkcijama suda smatra 33,5% sudija.

<sup>5</sup> Istraživanje je predviđeno Akcionim planom za poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava (tačka 1.1.5.6).

<sup>6</sup> IZVJEŠTAJI - STAVOVI SUDIJA O PRAVOSUDNOM SISTEMU- STAVOVI TUŽILACA O PRAVOSUDNOM SISTEMU- -STAVOVI GRAĐANA O POVJERENJU U PRAVOSUDNI SISTEM, decembar 2018. god.

<sup>7</sup> U odnosu na isto istraživanje iz 2017. godine, može se zaključiti da je došlo do blagog rasta pozitivne percepcije sudija o povjerenju javnosti u rad sudova, sa 44,8% na 50,6%.

U odnosu na efikasnost funkcionalnog dijela suđenja i organe koji, prema mišljenju sudija, moraju bitno da promijene i poboljšaju svoj rad, kao i odnos i postupanje prema radu suda, sudije su ukazale da poštanska i dostavna služba imaju najveću potrebu za promjenama (22,4%).

Kada je u pitanju ispitivanje stavova tužilaca, veoma visok procenat anketiranih tužilaca (96,6%) smatra da je stanje u tužilaštvu uglavnom dobro, odnosno veoma dobro. Sa druge strane, većina tužilaca (61%) je zadovoljna infrastrukturom i objektom u kojem se nalazi tužilaštvo. Kada je u pitanju zadovoljstvo sredstvima komunikacije, većina tužilaca (67,8%) je zadovoljna ovim sredstvima. Da su ona dovoljna za osnovne potrebe postupaka koje vode (20,3%), dok je nezadovoljstvom sredstvima komunikacije izrazilo 8,5%.

U odnosu na 2017. godinu, bilježi se porast broja tužilaca koji smatraju da javnost ima povjerenja u njihov rad u velikoj mjeri (sa 9,90% na 13.60%). Onih koji smatraju da građani uglavnom koji imaju povjerenja u rad tužilaca ima 49,20%, dok procenat onih koji smatraju da građani uglavnom nemaju povjerenja iznosi 10,20%, a onih koji ne mogu da procijene 25,40%.

Prema rezultatima istraživanja, najveći broj tužilaca (40,7%) je samo sporadično upoznat sa opštim stavovima stranaka o radu tužilaštava, dok je 8,5% odgovorilo da je nedovoljno upoznato sa ovim stavovima. U 33,9% slučajeva, tužioci smatraju da su „sasvim dovoljno upoznati sa stavovima stranaka“. Na pitanje kako ocjenjuju ponašanje stranaka u odnosu na poštovanje tužilaštva kao institucije, tužioci su u najvećem procentu odgovorili da se tužilaštvo uglavnom poštuje (83.1%), dok 10,2% smatra da se tužilaštvo uglavnom ne poštuje.

Na pitanje kako ocjenjuju stepen poznavanja postupka, organizacije rada i načina obavljanja poslova u tužilaštvima od strane stranaka, 57,6% tužilaca su odgovorili da „stranke ne poznaju u dovoljnoj mjeri nadležnosti i funkcije tužilaštva“, dok 6,8% smatra da „stranke nemaju adekvatan pristup i pogled na tužilaštvo, njegovu organizaciju i poslove koje obavlja“. Da su stranke dovoljno informisane o nadležnostima i funkcijama tužilaštva, smatra 30.5% tužilaca. Prema mišljenju tužilaca, službe koje treba da unaprjeđuju svoj odnos sa tužilaštvom u najvećoj mjeri su centri za socijalni rad (11,9%) i poštanske i dostavne službe (11,9%).

Rezultati istraživanja pokazuju da građani najviše prigovaraju dužini trajanja postupka (20,8%); zatim odugovlačenjima u pogledu dostavljanja nalaza vještaka (8,6%), zloupotreba procesnih ovlaštenja stranaka (7,3%) i nepoštovanje naloga suda u postupku pribavljanja dokaza (6,1%). Da sudije sude uglavnom nezakonito, odnosno nezakonito smatra 24,70% građana, odnosno 13,20%, pri čemu 43,3% smatra da je ključni razlog za to postojanje političkih pritisaka, zatim uticaj veza i poznanstava (28,7%), dok mito i korupciju kao ključni razlog vidi 23% građana.

Procenat građana koji ima manje ili više negativan stav o sudstvu iznosi 43,6%, dok uglavnom pozitivan ili veoma pozitivan stav ima 38,5%. Svoj stav o sudstvu građani u velikoj mjeri (45,5%) baziraju na iskustvima onih kojima vjeruju, dok 39,3% ispitanika svoj stav oblikuje prema tome što su čuli na televiziji i radiju ili što su pročitali u novinama, odnosno „na tome šta se generalno priča o sudstvu“.

Stav građana prema radu tužilaštva je generalno podijeljen. Uglavnom negativan, odnosno veoma negativan stav ima 41,3%, dok uglavnom pozitivan ili veoma pozitivan stav ima 39,6%. Svoj stav o tužilaštvu građani u velikoj mjeri baziraju na onome što ljudi govore o tužilaštvu (35,1%) kao i na osnovu iskustava onih kojima vjerujete (34,8%). Većina građana smatra da je rad tužilaštva veoma ili uglavnom efikasan (49,5%).

## IV Ustav i relevantni međunarodni standardi

Međunarodni standardi u oblasti pravosuđa se baziraju prvenstveno na tzv. mekim izvorima prava, dok su formalni izvori prava prvenstveno rezervisani za obavezujuće konvencije o ljudskim pravima.<sup>8</sup>

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima priznaje kao osnovne principe da svako ima potpuno jednako pravo na pravično i javno suđenje od strane nezavisnog tribunala, u razmatranju prava i dužnosti i bilo kakvih krivičnih optužbi. Pak, najznačajniji dokument UN-a koji se tiče sudske nezavisnosti su Osnovni principi sudske nezavisnosti iz 1985. godine, kao i Rezolucije Savjeta za ljudska prava UN-a 23/6 – Nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa, sudija i pomoćnika (2013)21 i 25/4 – Integritet sudskog sistema (2014). Na bazi Osnovnih principa sudske nezavisnosti, Ekonomsko i socijalno vijeće UN-a je usvojilo Procedure za efektivnu implementaciju Osnovnih principa sudske nezavisnosti.<sup>9</sup>

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

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

Bangalorški principi sudijskog ponašanja<sup>10</sup> ukazuju na to da se nepristrasnost sudije zahtijeva ne samo u odnosu na konačnu odluku, već i na način vođenja postupka u cjelini. Takođe, u ovim Principima je navedeno da će po prirodi sudijske funkcije, nacionalna pravosuđa usvojiti djelotvorne mjere kako bi se stvorili mehanizmi za primjenu ovih principa, ukoliko takve mjere već ne postoje u njihovim jurisdikcijama.

---

<sup>8</sup> U smislu standarda konvencijskog prava, pristup sudu podrazumijeva procesne, materijalne i finansijske resurse koji omogućavaju nekom licu nesmetan pristup sudu radi zaštite njegovih subjektivnih prava.

<sup>9</sup> Opšti komentar broj 32 Komiteta za ljudska prava – Pravo na jednakost ispred sudova i tribunala i na pravično suđenje iz 2007. godine koji se odnosi na tumačenje člana 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima – jednakost pred sudovima i tribunalima. U članu 19. Komentara nezavisnost sudstva se, između ostalog, opisuje i kao „nezavisnost od političkog miješanja izvršne i zakonodavne vlasti“.

<sup>10</sup> Bangalorski nacrt Kodeksa sudijskog ponašanja 2001. usvojen je od strane Pravosudne grupe za jačanje integriteta pravosuđa i revidiran na Okruglom stolu predsjednika sudova održanom u Palati mira, u Hagu, 25-26. novembra 2002.

U okviru Savjeta Evrope, najvažniji instrument za zaštitu prava na pristup sudu predstavlja Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP). Odluke Evropskog suda za ljudska prava obavezujuće su za države članice Savjeta Evropa; ocjenama Evropskog suda za ljudska prava da li je u određenom slučaju došlo do kršenja EKLJP stvoren je mehanizam putem kojeg se utiče na oblikovanje nacionalnih pravosudnih sistema.

Članom 6. stav 1. EKLJP utvrđeno je da svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na obrazovanim na osnovu zakona. Članom 13. EKLJP utvrđeno je da svako kome su povrijeđena prava i slobode predviđene u ovoj konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira na to da li su povrede izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu. Članom 14. EKLJP utvrđeno je da se uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji obezbjeđuje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Član 1. stav 1. Protokola uz EKLJP utvrđuje da svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine, da niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.<sup>11</sup>

Bitno je pomenuti i Evropsku povelju o statusu sudija sa eksplanatornim memorandumom (1998), Veliku povelju sudija (2010) koja definiše fundamentalne principe koji se odnose na položaj sudske vlasti i princip sudske nezavisnosti, te preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope, prije svega Preporuku (94)<sup>12</sup> o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, koja se poziva se član 6. EKLJP, kao i na UN Osnovne principe sudske nezavisnosti; Preporuka (2010)<sup>12</sup> o Nezavisnosti, efikasnosti i dužnostima sudija koja posebnu pažnju poklanja unaprjeđenju efikasnosti postupanja, kao i dužnosti i obavezama sudija; i rezolucije i deklaracije Evropske mreže pravosudnih savjeta, kao što su Budimpeštanska rezolucija o samostalnom upravljanju pravosuđem: balans nezavisnosti i odgovornosti, Dablinska deklaracija o standardima izbora i imenovanja pripadnika pravosuđa i Sofijska deklaracija o sudijskoj nezavisnosti i odgovornosti, te Varšavska deklaracija o bezbjednosti pravde u Evropi.<sup>12</sup>

U Mišljenju broj 3 Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) o principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija ukazuje se na „sposobnost sudijske profesije da svoju funkciju posmatra kroz prizmu vrijednosti koje, kao protivteža ovlašćenjima koja su joj data, odgovaraju očekivanju javnosti. Ovo su standardi koji sadrže priznanje da primjena prava nije mehanička aktivnost. Oni sadrže stvarnu diskrecionu moć i stavljaju sudije u položaj odgovornosti prema sebi i prema građanima.“

<sup>11</sup> Iako je set prava iz čl. 6, st.3. EKLJP primarno fokusiran na krivično - pravni aspekt, praksa Evropskog suda za ljudska prava je usmjerila zaštitu procesne jednakosti i na građanske predmete.

<sup>12</sup> Evropski standardi u oblasti pravosuđa, Dr Marina Matić Bošković i Svetlana Nenadić, Pregledni naučni rad, UDK: 347.97/.99 (4-672 EU), str. 54.

Na nivou Evropske unije takođe postoji više instrumenata koji se odnose na funkcionisanje pravosuđa i zaštitu prava na pristup sudu. Novi EU okvir za jačanje vladavine prava iz 2014. godine služi za sprječavanje prijetnji vladavini prava u državama članicama, prije nego što se steknu uslovi za aktiviranje mehanizma predviđenog u članu 7. Ugovora o EU. Ovaj dokument poziva na dostizanje ciljeva Savjeta Evrope i Venecijanske komisije, a sadržaj principa i standarda preuzima od Suda pravde EU i Evropskog suda za ljudska prava.

Osim toga, Evropska komisija je osnovala je posebnu službu pod nazivom EU Justice Scoreboard, sa ciljem mjerenja postignutih rezultata država članica. Ova služba izdaje godišnje izvještaje o reformama pravosuđa, efikasnosti pravosudnih sistema, kvalitetu pravosudnih sistema i stepenu nezavisnosti pravosuđa zemalja članica.<sup>13</sup>

Mjesto i uloga sudske vlasti u ustavno-pravnom poretku Crne Gore su uređeni odredbama važećeg Ustava. Osim toga, pojedini elementi karaktera sudske vlasti proizilaze iz međunarodnih ugovora, kojima se upućuje na opšti okvir, odnosno kvalitet sudskih tijela (tribunala) potreban za odlučivanje o pravima i obavezama svih lica koja se nalaze pod jurisdikcijom države Crne Gore.

U članu 6, Ustav Crne Gore jemči i štiti prava i slobode. Ustav propisuje da su prava i slobode nepovredivi, te da je svako obavezan da poštuje prava i slobode drugih. Shodno članu 9 Ustava, potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva. Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno. Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana (član 24 Ustava).

Ustavna načela organizacije sudske vlasti garantuju samostalnost i nezavisnost Suda. Sud sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora. Zabranjeno je osnivanje prijetkih i vanrednih sudova (član 118). Ustav propisuje načelo zbornosti u suđenju (čl.119.), načelo javnosti suđenja (čl.120.), stalnosti sudske funkcije (čl.121.), te funkcionalni imunitet nosilaca sudskih funkcija (čl.122.), kao i načelo inkompatibilnosti sudijske funkcije, odnosno zabranu vršenja poslaničke ili druge javne funkcije, odnosno obavljanja druge djelatnosti (čl.123).

Sudiju i predsjednika suda bira i razrješava Sudski savjet. Predsjednik suda bira se na vrijeme od pet godina. Predsjednik suda ne može biti član Sudskog savjeta (član 125). Saglasno Ustavu Crne Gore sudiji prestaje funkcija ako to sam zatraži, kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora, a prestanak sudijske funkcije utvrđuje Sudski savjet (čl. 121).

<sup>13</sup> EU justice scoreboard 2017, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2017_en.pdf)

Sudski savjet je samostalan i nezavisan organ koji obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija (član 126 Ustava).<sup>14</sup> Shodno članu 128 Ustava, Sudski savjet: 1) bira i razrješava predsjednika Vrhovnog suda; 2) bira i razrješava predsjednika Sudskog savjeta; 3) dostavlja Skupštini godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu; 4) bira i razrješava sudiju, predsjednika suda i sudiju-porotnika; 5) razmatra izvještaj o radu suda, predstavke i pritužbe na rad suda i zauzima stavove o njima; 6) utvrđuje prestanak sudijske funkcije; 7) utvrđuje broj sudija i sudija porotnika; 8) predlaže Vladi iznos sredstava za rad sudova; 9) vrši i druge poslove utvrđene zakonom.<sup>15</sup>

Prema članu 134 Ustava, Državno tužilaštvo je jedinstven i samostalan državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti. Tužilački savjet obezbjeđuje samostalnost državnog tužilaštva. Vrhovni državni tužilac predsjedava Tužilačkim savjetom, osim u disciplinskom postupku. Sastav, izbor, mandat, organizacija i način rada Tužilačkog savjeta uređuju se zakonom.<sup>16</sup>

Shodno članu 136 Ustava, Tužilački savjet: 1) utvrđuje predlog za izbor Vrhovnog državnog tužioca; 2) bira i razrješava rukovodioce državnih tužilaštava i državne tužioce; 3) utvrđuje prestanak funkcije rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca; 4)

---

<sup>14</sup> Član 127 Ustava: *Sudski savjet ima predsjednika i devet članova. Članovi Sudskog savjeta su: 1) predsjednik Vrhovnog suda; 2) četiri sudije koje bira i razrješava Konferencija sudija, vodeći računa o ravnomjernoj zastupljenosti sudova i sudija; 3) četiri ugledna pravnik koji bira i razrješava Skupština, na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine po raspisanom javnom pozivu; 4) ministar nadležan za poslove pravosuđa. Predsjednika Sudskog savjeta bira Sudski savjet iz reda svojih članova, koji nijesu nosioci sudijske funkcije, dvotrećinskom većinom članova Sudskog savjeta. Za predsjednika Sudskog savjeta ne može biti biran ministar nadležan za poslove pravosuđa. Predsjednik Sudskog savjeta ima odlučujući glas u slučaju jednakog broja glasova. Sastav Sudskog savjeta proglašava predsjednik Crne Gore. Mandat Sudskog savjeta je četiri godine.*

<sup>15</sup> Mandat Sudskom savjetu je istekao 2. jula 2019. godine, a za izbor četiri člana iz reda uglednih pravnik bila je neophodna dvotrećinska većina koja se nije dostigla u parlamentu, Vlada je utvrdila Predlog dopuna Zakona o Sudskom savjetu i sudijama kojima je predviđeno da predsjednik i članovi Sudskog savjeta nastave da vrše dužnost do proglašenja novog sastava tog organa i zatražila mišljenje od Venecijanske komisije. Venecijanska komisija je potvrdila stav da je deblokirajući mehanizam koji je Vlada predložila, izmjenama zakona o Sudskom savjetu, u skladu sa Ustavom Crne Gore. Nakon toga, 26. 6. 2018. Skupština Crne Gore je na svojoj devetoj sjednici Prvog redovnog zasjedanja u 2018. godini, usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Shodno ovim zakonskim izmjenama, 4. jula 2018. godine, održana je konstitutivna sjednica Savjeta, na kojoj je izabran privremeni predsjednik Savjeta iz reda dosadašnjih članova uglednih pravnik. Na ovoj sjednici za predsjednika je jednoglasno izabran dr Mladen Vukčević, sadašnji predsjednik sudskog savjeta.

<sup>16</sup> Prema Zakonu o Državnom tužilaštvu ("Službeni list Crne Gore", br. 11/2015 i 42/2015), čl. 18: *Tužilački savjet ima predsjednika i deset članova. Predsjednik Tužilačkog savjeta je Vrhovni državni tužilac. Članovi Tužilačkog savjeta su: 1) pet državnih tužilaca koji imaju stalnu funkciju i najmanje pet godina radnog iskustva u obavljanju tužilačke funkcije, od kojih četiri iz Vrhovnog državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva i viših državnih tužilaštava, a jedan iz osnovnih državnih tužilaštava, a koje bira i razrješava Konferencija državnih tužilaca; 2) četiri ugledna pravnik koji bira i razrješava Skupština Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština), na predlog nadležnog radnog tijela; 3) jedan predstavnik organa državne uprave nadležnog za poslove pravosuđa (u daljem tekstu: Ministarstvo pravde), kojeg imenuje ministar pravde iz reda zaposlenih u Ministarstvu pravde. Za člana Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca ne može biti izabran državni tužilac koji je ocijenjen ocjenom ne zadovoljava ili kome je izrečena disciplinska sankcija. Sastav Tužilačkog savjeta proglašava Predsjednik Crne Gore. Administrativne poslove za Tužilački savjet obavlja Sekretarijat Tužilačkog savjeta.*

predlaže Vladi iznos sredstava za rad državnog tužilaštva; 5) dostavlja Skupštini godišnji izvještaj o radu Državnog tužilaštva; 6) vrši i druge poslove utvrđene zakonom.

Nadležnost Ustavnog suda Crne Gore je uređena članom 149. Ustavni sud odlučuje: 1) o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima; 2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom; 3) o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava; 4) da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav; 5) o sukobu nadležnosti između sudova i drugih državnih organa, između državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave i između organa jedinica lokalne samouprave; 6) o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije; 7) o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom koji nijesu u nadležnosti drugih sudova; 8) o saglasnosti sa Ustavom mjera i radnji državnih organa preduzetih za vrijeme ratnog i vanrednog stanja; 9) vrši i druge poslove utvrđene Ustavom. Odluka Ustavnog suda se objavljuje. Odluka Ustavnog suda je obavezna i izvršna. Izvršenje odluke Ustavnog suda, kada je to potrebno, obezbjeđuje Vlada (čl. 151 Ustava).

U pogledu funkcionalnih garancija vezanih za rad sudova, Ustav propisuje da je vlast je ograničena Ustavom i zakonom, dok odnos sa drugim granama vlasti počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Princip jednakosti pred zakonom, kao jedan od temeljnih postulata pravne države i vladavine prava, propisan je čl.17. Ustava i ima šire značenje od koncepta zasnovanog na značenju zakonskih normi, tj. odnosi se na koncept jednakosti u unutrašnjem pravnom poretku koji ne može biti u suprotnosti sa međunarodnim pravom. U tom smislu, šire značenje ovog načela podrazumijeva i jednakost pred sudom, kao i pred svim drugim državnim organima u postupku zaštite ljudskih prava i sloboda građana (čl.19. Ustava).

U dijelu koji se odnosi na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda Ustav definiše dva temeljna načela: pravo na pravično i javno suđenje (čl.32.), pretpostavku nevinosti, odnosno princip *in dubio pro reo*, prema kojemu je kod sumnje u pogledu krivice sud dužan da tumači situaciju u korist okrivljenog (čl.35). U tom postupku Ustav garantuje i pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu. Međunarodni standard pravnog lijeka koji se garantuje Ustavom ukazuje da to mora biti dostupno, djelotvorno i efikasno pravno sredstvo, a ne teorijsko, niti pak iluzorno poimanje ovog instituta.<sup>17</sup> Još jedan zaštitni mehanizam u ostvarivanju Ustavom zagaranovanih procesnih prava i jednakosti pred zakonom čini institut pravne pomoći, koji pored ostalog garantuje pravo na besplatnu pravnu pomoć u slučajevima utvrđenim zakonom (čl.21.).

<sup>17</sup> *Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, djelotvornost podrazumijeva prvenstveno postojanje takvog pravnog lijeka kojim bi odluka izvršnih vlasti morala biti predmet nezavisnog preispitivanja u kontradiktornom postupku, pred organom koji ima mogućnost preispitivanja činjeničnog osnova kod odlučivanja od strane vlasti, da bi se uspostavila ravnoteža između javnog interesa na koji se poziva država i prava pojedinca. Djelotvornost pravnog lijeka pretpostavlja da dostupni lijek može zaustaviti izvršenje mjere koja je suprotna Konvenciji, ako bi posljedice takve mjere bile nepovratne: Bjelić protiv Srbije i Crne Gore, presuda Evropskog suda od 28.aprila, 2009.godine, stav 76; Parizov protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, presuda od 7.februara, 2008.godine, stav 46.*



# V Strateški i zakonodavni okvir

Crna Gora je u prethodnih šest godina ostvarila značajan napredak na planu izmjena organizacionih propisa u oblasti pravosuđa i usvajanja koherentnijeg strateškog okvira za nastavak pravosudne reforme. Akcionom planom za poglavlje 23, kao krovnim strateškim dokumentom koji definiše prioritete u poglavlju 23 u skladu sa mjerilima za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji definisan je veliki broj mjera za jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, profesionalizma, stručnosti i efikasnosti pravosuđa.

Strategija reforme pravosuđa 2014 – 2018 koja je uslijedila nakon Strategije 2007 - 2012 je sadržala 5 strateških ciljeva, 21 stratešku smjernicu, 174 mjera i 377 aktivnosti za njihovu primjenu. Osnovne strateške smjernice su se odnosile na jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti, efikasnosti, odgovornosti, dostupnosti pravosuđa i javnog povjerenja u pravosuđe, a sadržala je i dva nova cilja, Crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa i Razvoj pravosudnih institucija i drugih institucija u funkciji pravosuđa.<sup>18</sup>

Sa ciljem praćenja Strategije za reformu pravosuđa Vlada je 2014.godine formirala Savjet koji čine ministar pravde, predsjednici Sudskog, Tužilačkog savjeta, Vrhovnog suda, notarske i advokatske komore, i komore javnih izvršitelja kao i predstavnici Ministarstva pravde. Savjet priprema polugodišnje izvještaje koji sadrže listu realizovanih aktivnosti, ali bez ocjene uticaja sprovedenih aktivnosti na dostizanje željenih ciljeva u okviru reforme pravosuđa. U rad ovog tijela nisu uključeni predstavnici nevladinog sektora, osim Udruženja sudija, čime je ponovljena praksa iz 2008. godine, kada je bila osnovana Komisija za praćenje primjene Strategije za period 2007 - 2012.

Nacrt nove Strategije reforme pravosuđa za period 2019 - 2022 i nacrt Akcionog plana za njeno sprovođenje 2019 – 2020,<sup>19</sup> koje je Ministarstvo pravde pripremio u maju 2019. godine, zasniva se na strateškim ciljevima koji su kreirani u skladu sa ocjenama o ispunjenosti ciljeva prethodne Strategije 2014 – 2018. godine. Nacrt Strategije definiše sljedeće strateške ciljeve, kao I niz operativnih ciljeva i indikatora učinka:

- Jačanje dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe;
- Jačanje efikasnosti pravosuđa;
- Crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa;

---

<sup>18</sup> Strategija reforme pravosuđa 2014 - 2018 je usvojena početkom aprila 2014. godine, a naknadno je, krajem jula iste godine, usvojen Akcioni plan za period 2014 – 2016. godine, čime je ispunjena obaveza definisana privremenim mjerilima za Poglavlje 23 da se usvoji I realizuje nova strategiju reforme pravosuđa, sa pratećim akcionim planom za njeno sprovođenje.

<sup>19</sup> Nacrt Strategije i Akcionog plana su bili na javnoj raspravi od 13. maja 2019, u trajanju od mjesec dana, u skladu sa Programom javne rasprave, <http://www.pravda.gov.me/pretraga/199239/Javna-rasprava-Nacrt-strategije-reforme-pravosuda-2019-2022-i-Nacrt-akcionog-plana-za-implementaciju-strategije-reforme-pravosud.html>

- Razvoj ministarstva pravde, Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, advokature, notarijata, javnih izvršitelja, posrednika, sudskih vještaka i tumača.

Pored Strategije reforme pravosuđa koja predstavlja „krovni“ strateški dokument u ovoj oblasti važno je pomenuti i Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija (IKT) pravosuđa, usvojenu za period 2016 – 2020, kao i Strategiju upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama 2016 –2018. godine. I ove strategije su praćene akcionim planovima kojima se definišu strateške (operativne) mjere i aktivnosti.

Pozitivan iskorak u pravcu jačanja garancija nezavisnosti pravosuđa predstavljaju i izmjene Ustava Crne Gore usvojene 2013. godine. Naime, Skupština Crne Gore je u julu 2013. usvojila Amandmane I do XVI na Ustav Crne Gore, kao i Ustavni zakon za sprovođenje Amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore. Amandmanima je propisano da predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda, te da Sudski savjet čini predsjednik Vrhovnog suda, četiri člana iz reda sudija koje bira i razrješava Konferencija sudija, četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine i ministar pravde.

Skupština više nije nadležna za izbor predsjednika Vrhovnog suda, predsjednika Ustavnog suda i državnih tužilaca, dok se sudije Ustavnog suda, Vrhovni državni tužilac i četiri člana Sudskog savjeta van reda sudija biraju kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom svih poslanika, čime je načelno obezbijeđeno i učesće opozicije u njihovom izboru. Predsjednik Vrhovnog suda više nije i predsjednik Sudskog savjeta, već predsjednika Savjeta sada biraju njegovi članovi i to između četiri člana Savjeta koji nisu sudije. Ove izmjene Ustava, pak, ne pružaju dovoljne garancije za depolitizaciju sudstva, tužilaštva i Ustavnog suda, jer njima nije obezbijeđena važna garancija nezavisnosti članova Sudskog savjeta, u vidu odredbe o sprječavanju konflikta interesa kod članova Savjeta.

U postupku usklađivanja sa izmjenama Ustava, u septembru 2013. usvojeni su Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu. Zakon o sudovima<sup>20</sup> je propisao okvirne uslove, kriterijume, za izbor sudije, predsjednika Vrhovnog suda i predsjednika ostalih sudova.<sup>21</sup> Zakon o Sudskom savjetu<sup>22</sup> je propisao postupak izbora sudija, predsjednika sudova i predsjednika Vrhovnog suda, kriterijume za izbor

<sup>20</sup> „Službeni list Crne Gore“, br.22/2008, 39/2011, 46/2013 i 48/2013

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 13/2008, 39/2011, 31/2012, 46/2013 i 51/2013

sudije koji se prvi put bira, kriterijume za izbor sudije koji napreduje, kriterijume za izbor predsjednika suda.<sup>23</sup> U skladu sa izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu, donijet je i Poslovnik Sudskog savjeta<sup>24</sup> koji je detaljnije uređio postupak izbora sudija, propisuje broj bodova po potkriterijumima za sudiju koji se prvi put bira, sudiju koji napreduje i predsjednika suda, kao i postupak ocjenjivanja prijavljenih kandidata.

Uprkos ovim izmjenama zakonodavnog okvira usmjerenim ka uspostavljanju sistema zapošljavanja sudija jedinstvenog za cijelu zemlju, kriterijumima za imenovanje sudija nedostaje jasnoća i objektivnost zbog nepostojanja periodične profesionalne ocjene sposobnosti sudija. Takođe, Evropska komisija je ocijenila da je rad Sudskog limitiran nedovoljnim administrativnim kapacitetima i budžetskim sredstvima.<sup>25</sup>

Novi Zakon o sudovima,<sup>26</sup> Zakon o sudskom savjetu i sudijama<sup>27</sup> i Zakon o državnom tužilaštvu,<sup>28</sup> Zakon o Specijalnom tužilaštvu<sup>29</sup> i Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu<sup>30</sup> usvojeni su 2015. godine. U 2016. godini donijet je Zakon o pravosudnom ispitu i o pripravnicima u sudovima i tužilaštvima.<sup>31</sup> Usvajanje ovih zakona je predstavljalo novi normativni podstrek za promjene u okviru pravosudnog sistema, usmjerene ka uspostavljanju jedinstvenog, transparentnog i na zaslugama zasnovanog sistema izbora nosilaca pravosudne funkcije na nacionalnom nivou, kao i sistema za periodično ocjenjivanje i jačanje disciplinske odgovornosti sudija i državnih tužilaca.<sup>32</sup>

Zakonom o sudovima je uređeno osnivanje, organizacija i nadležnost sudova, organizacija rada sudova i pravosudne uprave, kao i druga pitanja od značaja za uredno i blagovremeno funkcionisanje sudova. Sud je dužan da zakonito, objektivno i blagovremeno odlučuje u pravnoj stvari za koju je nadležan (član 2. st.1). Svako ima pravo da se obrati sudu radi ostvarivanja svojih prava. Svi su pred sudom jednaki (član 3). Načelo nepristrasnosti suda je uređeno članom 6 Zakona o sudovima: Svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku i da u njegovoj pravnoj stvari, ne-

---

<sup>23</sup> *Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu su definisani instituti etike nosilaca sudijskih funkcija, odnosno modaliteti izbora i učešća sudija i drugih članova 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 sudijskih funkcija sa podacima o izboru, napredovanju, radnom iskustvu i referencama svakog sudije.*

<sup>24</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 57/2011 i 4/2014

<sup>25</sup> *Izvještaji Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2012. i 2013. godinu, <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku>*

<sup>26</sup> *Službeni list Crne Gore*, br. 11/2015

<sup>27</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015; 28/2015

<sup>28</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015

<sup>29</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 10/2015

<sup>30</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 58/15

<sup>31</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 55/2016 i 57/2016

<sup>32</sup> *Osim navedenih zakona, jedan dio osnova organizacije sudske vlasti regulisan je i drugim propisima, kao što su Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o radu, a koji se subsidiarno primjenjuju na službeničke odnose i rad službenika i namještenika u sudskim organima.*

zavisno od stranaka i svojstva pravne stvari, sudi sudija određen slučajnom dodjelom predmeta.

Ovim Zakonom koji je stupio na snagu 20. marta 2015. godine, osnovani su sudovi za prekršaje, izvršena je promjena nadležnosti osnovnih i viših sudova u pogledu koruptivnih krivičnih djela, i osnovan je Privredni sud za teritoriju Crne Gore. Osnivanjem Privrednog suda Crne Gore sa sjedištem u Podgorici izvršena je koncentracija nadležnosti za zaštitu prava intelektualne svojine u tom sudu, a Privredni sud u Bijelom Polju prestao je sa radom.

Podzakonski akti doneseni na osnovu ovog zakona su:

- Pravilnik o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namještenika u sudu;
- Pravilnik o obrascu službene legitimacije i izgledu službene uniforme službenika obezbjeđenja sudova;
- Sudski poslovnik,<sup>33</sup> kojim se uređuju organizacija i način unutrašnjeg poslovanja u sudovima (vođenja poslova sudske uprave i administrativno-tehničkih poslova, kao i način vršenja poslova vezanih za pravosudno - informacioni sistem (PRIS).

Poslovi u sudu obavljaju se na osnovu plana rada suda, koji se sačinjava za svaku kalendarsku godinu posebno, u skladu sa programom rada koji je predsjednik suda podnio prilikom kandidovanja za predsjednika tog suda i na osnovu izvještaja o radu suda. Plan rada suda sadrži pregled poslova iz nadležnosti suda koje je dužan da izvrši u toku godine, kao i način i rok njihovog izvršenja i uslove koje treba obezbijediti za efikasan i blagovremen rad suda (član 8. Sudskog poslovnika). Godišnjim rasporedom poslova se određuje broj i sastav, odjeljenja i vijeća, predsjednici odjeljenja i vijeća i sudije koji će ih zamjenjivati, kao i službenici koji će raditi u vijeću. Predsjednik suda je odgovoran za vršenje poslova sudske uprave. Vršenje pojedinih poslova sudske uprave u većim sudovima predsjednik suda može povjeriti zamjeniku predsjednika suda, predsjednicima odjeljenja, sudijama ili službenicima suda (član 16 Sudskog poslovnika).

Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama<sup>34</sup> uređuje se način izbora i prestanak mandata članova Sudskog savjeta, organizacija i način rada Sudskog savjeta, postupak izbora sudija i sudija - porotnika, prava i dužnosti, način utvrđivanja prestanka sudijske funkcije, disciplinska odgovornost i razrješenje sudija i sudija-porotnika i druga pitanja o kojima Sudski savjet odlučuje.

Jedna od najznačajnijih novina uvedenih ovim Zakonom se odnosi na ocjenjivanje

---

<sup>33</sup> *Novi Sudski poslovnik, donijet u skladu sa novim Zakonom o sudovima, objavljen je u "Službenom listu CG", br. 65/2016 od 12.10.2016. godine, a stupio je na snagu 20.10.2016., <http://sudovi.me/podaci/vrsh/dokumenta/6320.pdf>*

<sup>34</sup> *"Službeni list Crne Gore", br. 11/2015, 28/2015 i 42/2018), 42/2018*

sudija.<sup>35</sup> Izmjenama iz 2015. godine propisana su dva osnovna kriterijuma za napredovanje sudija i državnih tužilaca: ocjena rada i ocjena intervjua sa kandidatom. Ocjena rada je zasnovana na sistemu periodičnog ocjenjivanja sudija i državnih tužilaca, koji je propisan zakonima i razrađen pratećim podzakonskim aktima koje su usvojili Sudski savjet i Tužilački savjet 2015. i 2016. godine.<sup>36</sup>

Članom 87 st. 1 i 2 pomenutog Zakona je normirano da se rad sudija, osim sudija Vrhovnog suda, ocjenjuje svake 3 godine, radi procjene njihove stručnosti, kvantiteta i kvaliteta, radi etičnosti i potrebe za obukom, kao i u svrhu napredovanja u sud višeg stepena. Kriterijumi za ocjenjivanje rada sudija su: Stručno znanje i Opšte sposobnosti za vršenje sudijske funkcije Član 90 st. 1 pomenutog Zakona propisuje da se stručno znanje sudije ocjenjuje na osnovu podkriterijuma: 1) Kvantitet i kvalitet rada; 2) Priprema za suđenje; 3) Sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji i vještina vođenja ročišta; 4) Stručno usavršavanje. Ocjene rada sudije su odličan, dobar, zadovoljava i ne zadovoljava. Ocjenjivanje rada sudije sprovodi se prije roka od 3 godine ako: 1) je sudija ocjenom ne zadovoljava 2) se sudija prijavio na oglas za napredovanje u sud višeg stepena a nema ocjenu ili je od prethodno utvrđene ocjene proteklo više od dvije godine. Kad je sudija ocijenjen ocjenom ne zadovoljava, ocjenjivanje rada tog sudije sprovede se po isteku roka od jedne godine po pravosnažnosti odluke kojom je utvrđena ta ocjena.

Član 88 Zakona o sudskom savjetu i sudijama, st. 1, st. 2 i st. 3 propisuje da ocjenjivanje sudija vrši Komisija za ocjenjivanje rada sudija koju obrazuje Sudski savjet. Komisiju za ocjenjivanje čine Predsjednik Vrhovnog suda i 4 člana Sudskog savjeta, od kojih su 3 iz reda sudija i 1 iz reda uglednih pravnika. Odluku o ocjeni rada sudije Komisija za ocjenjivanje donosi na predlog Vijeća sudija za ocjenjivanje rada sudija koju čine Predsjednik suda u kojem se sudija ocjenjuje i 4 sudije iz sudova višeg stepena.<sup>37</sup>

Na osnovu ovog Zakona doneseni su sljedeći podzakonski akti:

- Pravilnik o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namještenika u sudu;
- Pravilnik o obrascu i načinu izdavanja službenih legitimacija sudija i predsjednika sudova;
- Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova;

---

<sup>35</sup> Prije ovih zakonodavnih izmjena, u Crnoj Gori nije postojao sistem formalnog ocjenjivanja sudija. Rad sudija se ocjenjivao kroz ispunjenje tzv. godišnjih, orjentacionih normi za pojedine vrste predmeta u kojima je sudija postupao/postupala.

<sup>36</sup> Nota bene: Primjena novih pravila o napredovanju i ocjenjivanju sudija i državnih tužilaca je bila odložena do 1.1.2016. godine, pa je biranje sudija u sudove viših instanci i napredovanje državnih tužilaca u međuvremenu vršeno na osnovu ranije važećih zakona.

<sup>37</sup> Ocjenjivanje sudija u skladu sa novim zakonskim rješenjima je sprovedeno u Osnovnom sudu u Nikšiću, kao pilot sudu određenom od strane Sudskog savjeta. Rad sudija i predsjednika suda u Nikšiću ocjenjivan je za period od 01.01.2013. do 31.12.2015. godine, na osnovu kriterijuma i podkriterijuma propisanih Zakonom.

- Poslovnik Sudskog savjeta;
- Odluka o broju sudija u sudovima;
- Prosječna mjerila za ocjenjivanje sudija u sudovima u Crnoj Gori;
- Plan slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore;
- Podsticajne mjere za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudija;
- Plan integriteta za Sudski savjet i Sekretarijat Sudskog savjeta;
- Prosječna mjerila kvantiteta rada za osnovne sudove sa preko 12 sudija;
- Smjernice za obavljanje intervju sa kandidatima koji se prvi put biraju za sudiju, odnosno sa sudijama koje napreduju;
- Metodologija okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija.

Pravilima za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova,<sup>38</sup> koja je Sudski savjet donio 09.12.2015. godine na osnovu čl. 101 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, uređen je postupak ocjenjivanja, indikatori za sačinjavanje izvještaja, predlog ocjene na osnovu kriterijuma propisanih za sudije, kao i kriterijumi za ocjenjivanje i indikatori za sačinjavanje Izvještaja i Predloga ocjene Predsjednika suda. Članom 10 je, između ostalog, propisano: sudija koji je završio 80% ili manje predmeta prema Prosječnim mjerilima, a za to ne da opravdane razloge – nezadovoljava i Sudija koji je završio više od 80% predmeta prema Prosječnim mjerilima zadovoljava. Član 11 Pravila, između ostalog, propisuje: sudija koji je imao 30% i više ukinutih odluka u odnosu na ukupan broj predmeta, u kojima je u istom periodu donijeta odluka – nezadovoljava. Sudija koji je imao manje od 30% ukinutih odluka u odnosu na ukupan broj predmeta, u kojima je u istom periodu donijeta odluka – zadovoljava.

Na osnovu odluke Savjeta o redovnom ocjenjivanju sudija u 2018. godini, sproveden je postupak ocjenjivanja 41 sudije osnovnih sudova, koji imaju od 5 do 10 godina sudijskog staža, za period rada od 1. 1. 2015. do 31. 12. 2017. Osim toga, deset sudija je ocjenjivano u svrhu napredovanja.<sup>39</sup>

Shodno Analizi zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa koju je pripremlilo Ministarstvo pravde Vlade Crne Gore u martu 2018. godine, izbor sudija osnovnih sudova je kroz implementaciju novih zakonskih rješenja u praksi pokazao određene nedostatke. Izbor sudija mnogo više traje, nego što je to bio slučaj kod primjene prethodnih zakonskih rješenja, što se, uz povećan priliv predmeta

<sup>38</sup> <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/2307.pdf>

<sup>39</sup> *Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2018. godinu, str.12,* <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/10526.pdf>

odražava na opterećenost sudija, kao i na postignutu efikasnost u radu.<sup>40</sup>

Način ocjenjivanja ispunjenosti podkriterijuma: stručno usavršavanje i učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima, se u praksi pokazao problematičnim. Naime, prema važećim pravnim propisima, sudija se ocjenjuje ocjenom odličan ako je njegov rad po svim podkriterijumima ocijenjen ocjenom odličan, odnosno po dva podkriterijuma dobar, a po ostalim odličan i sudija se ocjenjuje ocjenom ne zadovoljava ako je po najmanje dva podkriterijuma ocijenjen ocjenom ne zadovoljava. Ovakva odredba može biti problematična kod ocjenjivanja rada sudija osnovnih sudova, po osnovu podkriterijuma - učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima-, a imajući u vidu da do donošenja Zakona o Sudskom savjetu i sudijama 2015. godine, nije bila eksplicitno propisana obaveza (a ni pravo) sudija na stručno usavršavanje.

Etički kodeks sudija<sup>41</sup> utvrđuje etička načela i pravila ponašanja kojih se sudije moraju pridržavati radi očuvanja, afirmacije i unaprjeđenja dostojanstva i ugleda sudije i sudstva. Kodeks sadrži etička načela i pravila ponašanja kojih se sudije moraju pridržavati radi očuvanja, afirmacije i unaprjeđenja dostojanstva i ugleda sudija i sudstva. Konferencija sudija donosi Etički kodeks sudija. Poštovanje Etičkog kodeksa prati Komisija za Etički kodeks sudija, osnovana u oktobru 2011. godine na osnovu Zakona o Sudskom savjetu. Predsjednika komisije za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija bira Konferencija sudija. Shodno članu 11 Etičkog kodeksa, postupak za utvrđivanje povrede Kodeksa može inicirati svako lice.

Zakonom o Državnom tužilaštvu<sup>42</sup> je uređeno osnivanje, organizacija i nadležnost Državnog tužilaštva, organizacija rada državnih tužilaštava, sastav, izbor, mandat, organizacija i način rada Tužilačkog savjeta, kao i druga pitanja od značaja za rad Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta. Poslovi Državnog tužilaštva ne smiju se vršiti ni pod čijim uticajem i niko ne smije da utiče na Državno tužilaštvo u vršenju njegovih poslova (član 3). Funkcija državnog tužioca vrši se nepristrasno i objektivno, na principima zakonitosti i jednakosti pred zakonom (član 4). Članom 11 Zakona je propisana struktura Državnog tužilaštva, koju čine: Vrhovno državno tužilaštvo, Specijalno državno tužilaštvo, viša državna tužilaštva i osnovna državna tužilaštva. Vrhovno državno tužilaštvo osniva se za teritoriju Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici. Specijalno državno tužilaštvo osniva se za teritoriju Crne Gore, sa sjedištem u Podgorici. Više državno tužilaštvo osniva se za područje višeg suda. Osnovno državno tužilaštvo osniva se za područje jednog ili više osnovnih sudova.

---

<sup>40</sup> Analiza zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa, Ministarstvo pravde, Podgorica, mart 2018. godine, <http://www.mpa.gov.me/biblioteka/strategije>

<sup>41</sup> Kodeks sudijske etike je usvojen 2008. godine i revidiran 2012, 2014. i 2015. Važeći Etički kodeks je objavljen u "Službenom listu CG", br. 16/2014 i 24/2015.

<sup>42</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018.

Podzakonski akti za sprovođenje navedenog Zakona su:

- Pravilnik o unutrašnjem poslovanju Državnog tužilaštva;
- Pravilnik o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja državnih tužilaca i državnih službenika i namještenika u državnom tužilaštvu;
- Pravilnik o obrascu i načinu izdavanja službenih legitimacija državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava;
- Pravilnik o obrascu službene legitimacije i izgledu službene uniforme službenika obezbjeđenja državnih tužilaštava;
- Pravilnik o anonimizaciji odluka Tužilačkog savjeta;
- Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije poklona;
- Smjernice za obavljanje intervjua;
- Interna pravila o radu komisija koje obrazuje Tužilački savjet;
- Prosječna mjerila kvantiteta rada za dvije kategorije državnih tužilaštava: od 5 do 10 i preko 10 državnih tužilaca;
- Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava;
- Plan slobodnih mjesta državnih tužilaca u državnim tužilaštvima na nivou Crne Gore;
- Poslovnik Tužilačkog savjeta;
- Odluka o broju državnih tužilaca.

Kodeks tužilačke etike je donijet od strane Konferencije državnih tužilaca u maju 2014. godine.<sup>43</sup> Kodeks pruža etičke smjernice za rad i ponašanje tužilaca, ali bez uvođenja materijalnih i procesnih prava koja bi bilo koja stranka mogla zakonski ostvariti u građanskom, krivičnom ili nekom drugom postupku. Svako se može obratiti Komisiji za Etički kodeks državnih tužilaca radi davanja mišljenja da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca.<sup>44</sup> Kada se kod državnog tužioca uoči povreda Kodeksa tužilačke etike, sprovodi se postupak pred Komisijom za praćenje primjene Kodeksa tužilačke etike koja ima predsjednika i dva člana. Predsjednik se bira iz reda članova Tužilačkog savjeta koji nije državni tužilac, jednog člana bira proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva iz reda državnih tužilaca, a drugi član je predsjednik Udruženja državnih tužilaca Crne Gore.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu („Sl.list CG“, br.46/13), u članu 7, bio je propisan novi organ – Konferencija državnih tužilaca u čijoj je nadležnosti donošenje Kodeksa tužilačke etike i imenovanje Komisije za praćenje primjene Kodeksa tužilačke etike. Kodeks je dostupan putem linka: <http://www.tuzilastvocg.me/index.php/sr-RS/kodeks-tuzilacke-etike>

<sup>44</sup> Zakon o državnom tužilaštvu, član 21, st.3

<sup>45</sup> Ibid, član 21, st.1.



## VI Organizacija sudova i tužilaštava u Crnoj Gori i poslovi sudske uprave

Organizacija pravosuđa u Crnoj Gori je prethodnih godina bila predmet različitih razmatranja vezanih za racionalizaciju pravosudne mreže, u skladu sa indikatorima CEPEJ-a i potrebama zemlje.

Prva Analiza za potrebe racionalizacije pravosudne mreže koja je predstavljala početnu aktivnost za sagledavanje potrebe za racionalizacijom pravosudne mreže, usvojena je od strane Vlade Crne Gore u decembru 2009. godine. Nakon toga, u toku 2013. Vlada je usvojila novu Analizu, kao i Plan racionalizacije za 2013.-2015.godina, sa posebnim osvrtom na stvarnu nadležnost osnovnih sudova u krivičnim predmetima i mjesnu nadležnost privrednih sudova.

U decembru 2016. godine, Vlada je usvojila novi srednjoročni Plan racionalizacije mreže sudova za period 2017 – 2019, zasnovan na rezultatima Analize za potrebe racionalizacije pravosudne mreže koja je izvršena tokom 2015. godine, a koja je sadržala ocjenu uticaja realizovanih mjera iz prethodnog Plana racionalizacije iz 2013. godine.<sup>46</sup>

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.

---

<sup>46</sup> Plan se bazira na pet ciljeva, i to:

Cilj 1: Racionalizacija mreže sudova i državnih tužilaštava kao organa;

Cilj 2: Racionalizacija broja sudija i državnih tužilaca; Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori Efekti I faze od 2013. do 2016.;

Cilj 3: Pratiti efekte rasterećenja sudova povjeravanjem ostavinskih predmeta notara kako u pogledu kvantiteta tako i u pogledu kvaliteta ostvarivanja prava građana u ostavinskim postupcima koji se sprovode pred notarima; Cilj 4: Pratiti efekte rada javnih izvršitelja, a posebno u pogledu postupanja sudova u odnosu na pravna sredstva, na odluke javnih izvršitelja;

Cilj 5: Kontinuirano praćenje Izvještaja Evropske komisije za praćenje efikasnosti pravosudnih sistema (CEPEJ) i na osnovu tih izvještaja donositi odluke o upravljanju ljudskim i materijalnim resursima u pravosuđu.

Sadašnju mrežu redovnih sudova u Crnoj Gori ustanovljenu Zakonom o sudovima iz 2015. godine, čine: a) Vrhovni sud Crne Gore; b) Apelacioni sud Crne Gore; c) Upravni sud Crne Gore; d) Privredni sud Crne Gore;<sup>47</sup> e) Dva viša suda; f) 15) osnovnih sudova podijeljenih po mjesnoj nadležnosti na jednu ili više opština u Crnoj Gori; g) Viši sud za prekršaje Crne Gore;<sup>48</sup> h) Tri suda za prekršaje.<sup>49</sup>

Sudski savjet je 30.11.2016. godine, usvojio Metodologiju okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija, koju je izradila Radna grupa za mjerenje vremena postupanja sudije u predmetu. Metodologija služi kao osnov za utvrđivanje okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija potrebnih za ažuran i kvalitetan rad sudova u Crnoj Gori.<sup>50</sup>

Odlukom o broju sudija u sudovima,<sup>51</sup> u Crnoj Gori je utvrđen sljedeći broj sudija i to:

- U Vrhovnom sudu Crne Gore – predsjednik suda i 17 sudija;
- U Upravnom sudu Crne Gore - predsjednik suda i 9 sudija;
- U Apelacionom sudu Crne Gore - predsjednik suda i 12 sudija;
- U Višem sudu u Bijelom Polju - predsjednik suda i 18 sudija;
- U Višem sudu u Podgorici - predsjednik suda i 35 sudija;
- U Privrednom sudu u Bijelom Polju - predsjednik suda i tri sudije;

<sup>47</sup> Zakonom o sudovima iz 2015. godine je uspostavljen jedan Privredni sud u Podgorici, dok je formalno prestao sa radom Privredni sud u Bijelom Polju. Zahtjev za specijalizacijom nadležnosti u privrednim stvarima opravdava osnivanje jednog privrednog suda. Od druge polovine marta 2015. godine, Privredni sud je nastavio da radi kao Privredni sud Crne Gore, dok je Privredni sud u Bijelom Polju prestao sa radom.

<sup>48</sup> Nekadašnju mrežu prekršajnih organa koji su činili poseban sistem u odnosu na redovne sudove činilo je 17 područnih organa za prekršaje i to u: Baru, Bijelom Polju, Beranama, Budvi, Danilovgradu, Žablaku, Kolašinu, Kotoru, Mojkovcu, Nikšiću, Plavu, Pljevljima, Podgorici, Rožajama, Ulcinju, Herceg Novom i Cetinju i Vijeće za prekršaje Crne Gore.

<sup>49</sup> 1) Sud za prekršaje u Bijelom Polju, za teritoriju opština: Bijelo Polje, Andrijevica, Berane, Gusinje, Žabljak, Kolašin, Mojkovac, Petnjica, Plav, Pljevlja i Rožaje, sa odjeljenjima u: Beranama – za teritoriju opština Berane, Andrijevica i Petnjica; - Žablaku – za teritoriju opštine Žabljak; - Plavu – za teritoriju opština Plav i Gusinje; - Pljevljima – za teritoriju opštine Pljevlja; - Rožajama – za teritoriju opštine Rožaje; - Kolašinu – za teritoriju opštine Kolašin; - Mojkovcu - za teritoriju opštine Mojkovac.

2) Sud za prekršaje u Budvi, za teritoriju opština: Budva, Bar, Kotor, Tivat, Herceg Novi i Ulcinj, sa odjeljenjima u: - Baru – za teritoriju opštine Bar; - Kotoru – za teritoriju opština Kotor i Tivat; - Herceg Novom – za teritoriju opštine Herceg Novi; - Ulcinju – za teritoriju opštine Ulcinj.

3) Sud za prekršaje u Podgorici, za teritoriju Glavnog grada Podgorica, Prijestonice Cetinje i opština: Danilovgrad, Nikšić, Plužine i Šavnik, sa odjeljenjima u: - Prijestonici Cetinje – za teritoriju Prijestonice Cetinje; - Danilovgradu – za teritoriju opštine Danilovgrad; - Nikšiću – za teritoriju opštine Nikšić, Plužine i Šavnik.

<sup>50</sup> Odlukom Sudskog savjeta od maja 2014. godine imenovana je Radna grupa za određivanje mjerenja vremena koje je sudijama potrebno za postupanje u određenim vrstama predmeta. Radna grupa odredila je grupe predmeta u kojima će se vršiti mjerenje, i to mjerenje obavljeno je u 9 pilot sudova (osnovnim sudovima u Baru, Beranama, Kotoru, Podgorici, Pljevljima i Ulcinju, Višem sudu u Podgorici, Privrednom sudu Crne Gore i Upravnom sudu).

<sup>51</sup> "Služeni list Crne Gore", br.25/2015,62/2015,47/2016 i 83/2016

- U Privrednom sudu u Podgorici - predsjednik suda i 12 sudija;
- U Osnovnom sudu u Podgorici - predsjednik suda i 37 sudija;
- U Osnovnom sudu u Rožajama - predsjednik suda i 4 sudije;
- U Osnovnom sudu u Ulcinju - predsjednik suda i 5 sudija;
- U Osnovnom sudu u Herceg Novom - predsjednik suda i 7 sudija;
- U Osnovnom sudu na Cetinju - predsjednik suda i 4 sudije;
- U Osnovnom sudu u Baru - predsjednik suda i 10 sudija;
- U Osnovnom sudu u Bijelom Polju - predsjednik suda i 12 sudija;
- U Osnovnom sudu u Danilovgradu - predsjednik suda i tri sudije;
- U Osnovnom sudu na Žabljaku - predsjednik suda i dvije sudije;
- U Osnovnom sudu u Beranama - predsjednik suda i devet sudija;
- U Osnovnom sudu u Kolašinu - predsjednik suda i tri sudije;
- U Osnovnom sudu u Kotoru - predsjednik suda i 13 sudija;
- U Osnovnom sudu u Nikšiću - predsjednik suda i 16 sudija;
- U Osnovnom sudu u Plavu - predsjednik suda i dvije sudije;
- U Osnovnom sudu u Pljevljima - predsjednik suda i 6 sudija;

Prema Godišnjem izvještaju Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2018. godinu, ukupan broj sudija u Crnoj Gori, izuzev sudija sudova za prekršaje, iznosi 253, od čega 56 čine sudije viših sudova, a 135 sudije osnovnih sudova.

Tabela 1: Broj sudija i rodna struktura u sudovima u Crnoj Gori

Naziv suda	Broj sudija	Procenat zastupljenosti žena
Vrhovni sud Crne Gore	19	73,68%
Upravni sud Crne Gore	14	64,29%
Apelacioni sud Crne Gore	13	61,54%
Privredni sud Crne Gore	16	56,25%
Viši sud u Bijelom Polju	7	43,75%
Viši sud u Podgorici	40	62,50%
Osnovni sud u Podgorici	38	65,79%
Osnovni sud u Rožajama	5	20%
Osnovni sud u Ulcinju	6	33,33%
Osnovni sud u Herceg Novom	7	71,43%
Osnovni sud na Cetinju	5	80%
Osnovni sud u Baru	9	55,56%
Osnovni sud u Bijelom Polju	11	54,55%
Osnovni sud u Danilovgradu	4	75%
Osnovni sud na Žabljaku	2	0%
Osnovni sud u Beranama	8	62,50%
Osnovni sud u Kolašinu	3	66,67%
Osnovni sud u Kotoru	14	64,29%
Osnovni sud u Plavu	3	33,33%
Osnovni sud u Nikšiću	14	50%
Osnovni sud u Pljevljima	6	83,33%

Vrhovni sud Crne Gore ima 19 sudija, a sudsku administraciju čine 33 državna službenika, među kojima sekretar suda, šef Kabineta, savjetnici i službenici na informacionim, administrativnim, računovodstvenim i ostalim poslovima bitnim za uspješno i blagovremeno funkcionisanje suda. Uslovi rada u sudu su nezadovoljavajući, imajući u vidu da je sjedište Vrhovnog suda Crne Gore u zgradi u kojoj su sjedišta Apelacionog suda Crne Gore i Višeg suda u Podgorici. Na drugom i trećem spratu su prostorije Vrhovnog suda Crne Gore, pri čemu Viši sud u Podgorici koristi određene kancelarije na trećem spratu. Iz tih razloga, Vrhovni sud Crne Gore sprovodi projekat za poboljšanje infrastrukture u sudu, koji se odnosi na adaptaciju unutrašnjeg prostora, a u

toku su aktivnosti na izgradnji Palate pravde, u kojoj će biti sjedišta svih sudova, koji su na teritoriji Glavnog grada.<sup>52</sup>

Pravilnikom o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namještenika u sudu određuju se okvirna mjerila rada za određivanje broja državnih službenika i namještenika u sudu potrebnih za ažurno i kvalitetno obavljanje sudijske funkcije. Broj savjetnika u sudu određuje se na osnovu broja sudija u tom sudu. Broj namještenika za obavljanje administrativno-tehničkih poslova (poslovi upisničara, izvršenja krivičnih sankcija, poslovi arhive i daktilografski poslovi), određuje se prema broju sudija, a može se odrediti i prema stvarnim potrebama suda.<sup>53</sup>

Broj namještenika izvršitelja i broj namještenika na ovjerama određuje se prema broju predmeta tako što se: - na svakih 1.000 izvršnih predmeta određuje jedan namještenik - izvršitelj; - na svakih 15.000 ovjera određuje jedan namještenik. Broj savjetnika u Osnovnom sudu određuje se prema broju sudija, i to na dvije sudije jedan savjetnik. Broj daktilografa u Osnovnom sudu određuje se prema broju sudija, i to: na svakog sudiju jedan daktilograf. Za poslove sudske uprave određuje se jedan daktilograf. Na dva savjetnika određuje se jedan daktilograf.<sup>54</sup>

Broj savjetnika u Višem sudu određuje se prema broju sudija, i to na jednog sudiju jedan savjetnik. Broj daktilografa u Višem sudu određuje se na sljedeći način: - za svakog prvostepenog sudiju i istražnog sudiju - jedan daktilograf; - za dvije drugostepene sudije - jedan daktilograf; - za tri savjetnika - jedan daktilograf; - za poslove sudske uprave - jedan daktilograf.

Broj savjetnika u Upravnom sudu određuje se prema broju sudija, i to na jednog sudiju jedan savjetnik. Broj daktilografa u Upravnom sudu određuje se na sljedeći način: - za svakog sudiju - daktilograf; - za sudske upravu - daktilograf; - za sudske praksu - daktilograf. Vrhovni sud Crne Gore ima najmanje 13 sudija radi formiranja sudijskih odjeljenja. Broj daktilografa u Vrhovnom sudu određuje se na sljedeći način: - za dvije sudije - jedan daktilograf; - za sudske upravu - jedan daktilograf; - za sudske praksu - jedan daktilograf. Broj savjetnika u Upravnom sudu određuje se prema broju sudija, i to na jednog sudiju jedan savjetnik.

---

<sup>52</sup> Program rada kandidatkinje za predsjednicu Vrhovnog suda Crne Gore, gospođe Vesne Medenice, <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/11091.pdf>

<sup>53</sup> Prema Izvještaju CEPEJ-a iz 2014. godine, u Crnoj Gori postoji 41 sudija na 100.000 stanovnika. Po ovom kriterijumu Crna Gora je u vrhu zemalja članica Savjeta Evrope, s obzirom na to da samo 5 zemalja članica ima veći broj sudija na 100.000 stanovnika (Andora, Hrvatska, Češka, Slovačka i Slovenija). Takođe, mapa sudova u Crnoj Gori je ocijenjena kao „gusta“, s obzirom na to da se Crna Gora nalazi u grupi zemalja u kojima na 100.000 stanovnika postoji od 2-5 prvostepenih sudova.

<sup>54</sup> 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 izvršioци, bibliotekari, pomoćno osoblje (obezbjedenje, kuriri, fizički radnici, održavanje higijene) i slično, dok je osoblje u funkciji administracije suđenja vođeno pod posebnom kategorijom..

Prema pravilnicima u unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u sudovima za prekršaje sistematizovano je ukupno 228 izvršilaca, i to: Sud za prekršaje u Podgorici – 107 izvršilaca; Sud za prekršaje u Budvi – 47 izvršilaca; Sud za prekršaje u Bijelom Polju – 54 izvršioca; U Višem sudu za prekršaje Crne Gore – 20 izvršilaca.

Uslovi rada u sudovima, kako u pogledu prostornih kapaciteta za nesmetan rad nosilaca pravosudne funkcije, tako i u pogledu bezbjednosti pravosudnih institucija<sup>55</sup> još uvijek nisu na adekvatnom nivou u svim sudovima, iako su „u proteklom periodu činjeni naponi da se to stanje podigne na veći nivo, te aktivnosti su sprovedene za pojedinačne objekte i na različite načine, što dugoročno ne predstavlja dobro rješenje.“<sup>56</sup>

Sudovi koji posjeduju bezbjednosnu opremu prema rezultatima Analize normativnog okvira koji se odnosi na sigurnost pravosudnih objekata, kao i procjenu postojeće i potrebne infrastrukture za adekvatno obezbjeđenje objekata pravosudnih organa su: Vrhovni sud Crne Gore, Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore, Sudski savjet, Apelacioni sud, Specijalno tužilaštvo, Više državno tužilaštvo u Podgorici; Viši sud za prekršaje Crne Gore; Upravni sud Crne Gore; Privredni sud Crne Gore; Osnovni sud u Podgorici; Tužilački savjet Crne Gore, Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici i Sud za prekršaje u Podgorici, Osnovni sud u Nikšiću, Osnovni sud u Kolašinu i Osnovno državno tužilaštvo u Kolašinu. Sudovi na Žabljaku, u Ulcinju, Rožajama, nemaju ovu opremu ili imaju samo djelove koje nisu u funkciji (npr. osnovni sudovi na Žabljaku, u Danilovgradu i Plavu nemaju nikakvu bezbjednosnu opremu, Osnovni sud u Kotoru, Osnovni sud u Beranama i Osnovni sud na Cetinju imaju samo po jedan ručni detektor za metal, dok Osnovni sud u Pljevljima ima ručni detektor za metal I nadzorne kamere koji nisu u funkciji.

Analiza pristupa sudovima licima sa invaliditetom Vrhovnog suda<sup>57</sup> iz 2015. utvrdila je da stanje u pravosudnom sistemu nije na zadovoljavajućem nivou ni sa stanovišta pristupačnosti institucija osobama sa invaliditetom, s obzirom na to da je od ukupno 21 sudskih objekata, potpuni i nesmetan pristup prostorijama suda omogućen u samo tri suda.

U Osnovnom sudu u Podgorici su preduzeti radovi i napravljen je lift, ali do njega vode teška vrata, koja onemogućavaju samostalan prilaz. U zgradu u kojoj se nalaze Viši sud, Apelacioni i Vrhovni sud je ugrađen lift. Kod 13 sudova ili u 61,9% slučajeva postoje pristupne rampe za fizički pristup lica sa posebnim potrebama zgradi suda. Međutim, sama zgrada u kojoj su smješteni Vrhovni i Apelacioni sud i Viši sud

<sup>55</sup> U skladu sa Zakonom o sudovima iz 2015. godine, poslove obezbjeđenja lica, imovine i objekata sudova vrše zaposleni u sudu ili pravna lica ovlašćena za obavljanje poslova zaštite i obezbjeđenja. Zakon takođe propisuje mogućnost zajedničkog obezbjeđenja sudova koji su smješteni u istoj zgradi, kao i sudova i državnih tužilaštva koji su smješteni u istoj zgradi. Poslovi obezbjeđenja državnih tužilaštava regulisani su novim Zakonom o Državnom tužilaštvu na isti način kao i obezbjeđenje sudova.

<sup>56</sup> Analiza normativnog okvira koji se odnosi na sigurnost pravosudnih objekata, kao i procjenu postojeće i potrebne infrastrukture za adekvatno obezbjeđenje objekata pravosudnih organa, Ministarstvo pravde Vlade Crne Gore, Podgorica, maj 2015. godine, str. 15, <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/2167.pdf>

<sup>57</sup> <https://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/2301.pdf>, str. 3 – 5.

Podgorica ima pristupnu rampu koja dozvoljava pristup isključivo prizemlju Višeg suda. U jednom sudu ili 4,76% pristup je omogućen putem lifta, dok jedan sud ima nesmetan ulaz za ova lica bez potrebne izgradnje rampe. Šest sudova ili 28,57% nema omogućen pristup sudu putem pristupne rampe. Viši i Osnovni sud Bijelo Polje se nalaze u istoj zgradi i nemaju pristupnu rampu, dok je u Osnovnom sudu Herceg Novi tehnički neizvodljiv pristup ovoj ranjivoj kategoriji lica. Samo Osnovni sud u Ulcinju ima posebnu sudnicu za suđenja u kojima učestvuju ili kojima prisustvuju osobe sa invaliditetom.

Mrežu tužilaštva čine: a) Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore; b) Specijalno državno tužilaštvo; c) Dva viša državna tužilaštva; d) Trinaest osnovnih državnih tužilaštava.

Vrhovno državno tužilaštvo postupa pred Vrhovnim sudom Crne Gore, Apelacionim sudom Crne Gore, Upravnim sudom Crne Gore, drugim sudovima i drugim državnim organima, u skladu sa zakonom.

Specijalno državno tužilaštvo je obrazovano za teritoriju Crne Gore u okviru jedinstvenog Državnog tužilaštva. Ovo tužilaštvo vrši poslove u skladu sa posebnim zakonom kojim se uređuju uslovi za izbor rukovodioca i državnih tužilaca u Specijalnom državnom tužilaštvu, nadležnost i organizacija Specijalnog državnog tužilaštva i druga pitanja od značaja za rad i nadležno je za gonjenje učinilaca krivičnih djela organizovanog kriminala, visoke korupcije, pranja novca, terorizma i ratnih zločina, umjesto nekadašnjeg Odjeljenja za suzbijanje korupcije, organizovanog kriminala, terorizma i ratnih zločina pri Vrhovnom državnom tužilaštvu.<sup>58</sup>

Viša državna tužilaštva su: 1) Više državno tužilaštvo u Bijelom Polju, za postupanje pred Višim sudom u Bijelom Polju; i 2) Više državno tužilaštvo u Podgorici, za postupanje pred Višim sudom u Podgorici.

Osnovna državna tužilaštva su: 1) Osnovno državno tužilaštvo u Baru, za područje Osnovnog suda u Baru; 2) Osnovno državno tužilaštvo u Beranama, za područje Osnovnog suda u Beranama; 3) Osnovno državno tužilaštvo u Bijelom Polju, za područje Osnovnog suda u Bijelom Polju; 4) Osnovno državno tužilaštvo u Kolašinu, za područje Osnovnog suda u Kolašinu; 5) Osnovno državno tužilaštvo u Kotoru, za područje Osnovnog suda u Kotoru; 6) Osnovno državno tužilaštvo u Nikšiću, za područje Osnovnog suda u Nikšiću; 7) Osnovno državno tužilaštvo u Plavu, za područje Osnovnog suda u Plavu; 8) Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima, za područje Osnovnog suda u Pljevljima i Osnovnog suda u Žabljaku; 9) Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici, za područje Osnovnog suda u Podgorici i Osnovnog suda u Danilovgradu; 10) Osnovno državno tužilaštvo u Rožajama, za područje Osnovnog suda u Rožajama; 11) Osnovno državno tužilaštvo u Ulcinju, za područje Osnovnog suda u Ulcinju; 12) Osnovno državno tužilaštvo u Herceg Novom, za područje Osnov-

---

<sup>58</sup> Tokom juna 2015. godine izvršen je izbor Glavnog specijalnog tužioca i osam specijalnih tužilaca, a Specijalno državno tužilaštvo izvršilo je preuzimanje predmeta iz nadležnosti Odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina.

nog suda u Herceg Novom; i 13) Osnovno državno tužilaštvo u Cetinju, za područje Osnovnog suda u Cetinju.

Zakon o notarima<sup>59</sup> propisuje da se za teritoriju opštine na svakih započelih 15.000 stanovnika odredi po jedno notarsko mjesto. Ukupan broj predviđen Pravilnikom o broju mjesta i službenim sjedištima notara za teritoriju Crne Gore je 65 notara. Trenutno, u Crnoj Gori je imenovano 52 notara na teritoriji 15 opština u Crnoj Gori (Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Nikšić, Pljevlja, Podgorica, Rožaje, Tivat i Ulcinj).<sup>60</sup>

Radi rasterećenja sudova i bržeg i efikasnijeg postupka rješavanja ostavinskih predmeta, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona vanparničnom postupku,<sup>61</sup> koji je na snazi od maja 2015. godine, uvedena je obavezna nadležnost notara, kao povjerenika suda, u postupcima raspravljanja zaostavštine, osim u slučajevima predviđenim zakonom.

Nadležnost javnih izvršitelja određena je Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju,<sup>62</sup> koji propisuje da je za odlučivanje u postupku izvršenja, kao i za sprovođenje obezbjeđenja nadležan javni izvršitelj, osim u slučajevima za koje je zakonom propisana nadležnost suda. Javni izvršitelj određuje i sprovodi izvršenje na osnovu izvršne isprave suda ili organa čije je sjedište na području za koje je javni izvršitelj imenovan. Za određivanje i sprovođenje izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave nadležan je javni izvršitelj na čijem se području nalazi prebivalište, odnosno sjedište izvršnog dužnika. Za sprovođenje obezbjeđenja nadležan je javni izvršitelj imenovan za područje suda koji je donio rješenje o obezbjeđenju. Javni izvršitelj obavlja izvršiteljsku djelatnost kao javnu službu, samostalno, profesionalno i kao isključivo zanimanje u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršenje.

Broj mjesta javnih izvršitelja za određeno službeno područje i službeno sjedište na istom službenom području određuje organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa, tako da se za teritoriju opštine na svakih započelih 25.000 stanovnika određuje po jedno mjesto javnog izvršitelja. U skladu sa Zakonom o javnim izvršiteljima, Ministar pravde je do sada imenovao 29 javnih izvršitelja od ukupno 32 koliko je predviđeno za teritoriju Crne Gore.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> „Službeni list Crne Gore”, br. 55/2016 i 84/2018

<sup>60</sup> <http://notarskakomora.me/images/docs/Zbirni-izvjestaj-o-radu-notara-za-2018-godinu.pdf>

<sup>61</sup> „Službeni list CG”, br. 73/10, 20/15 i 75/18

<sup>62</sup> „Službeni list CG”, br. 36/11, 28/14, 20/15 i 22/17

<sup>63</sup> Prvi javni izvršitelji su počeli sa radom 7. aprila 2014 godine.



## VII Statistički podaci o efikasnosti rada sudova i kvalitetu presuđenja

Sudovi u Crnoj Gori počeli su izvještajnu godinu sa 40.781 predmeta, primili 98.786, završili 97.696, dok je ostalo neriješeno 38.971 predmeta ili 28,52%.<sup>64</sup> Ažurnost rada sudova tokom prethodne godine očitava se preko indikatora stope ažurnosti prema CEPEJ smjernicama, na sljedeći način: osnovni sudovi – 98,21%, viši sudovi – 98,59%, Privredni sud Crne Gore – 98,15% Apelacioni sud Crne Gore – 120,95%, Upravni sud Crne Gore – 103,69% i Vrhovni sud Crne Gore – 95,31%. Zbirna stopa ažurnosti iznosi 98,90%, a stopa efikasnosti 84,22%.<sup>65</sup>

Priliv predmeta bio je manji u odnosu na prethodnu godinu za 2,81 %, a broj riješenih predmeta veći u odnosu na prethodnu godinu za 6,89%. Prosječni mjesečni priliv po sudiji iznosio je 33,33 predmeta godišnje, 395,53 završeno, a broj nezavršenih predmeta po sudiji je 157,78 na godišnjem nivou. Kvalitet rada je zadržan na zadovoljavajućem nivou, što znači da je 75,33% potvrđeno, 16,21% od svih odluka po žalbama je ukinuto, dok je 4,24% djelimično potvrđeno/preinačeno/ukinuto.

<sup>64</sup> Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2018. godinu, str. 29.

<sup>65</sup> Poređenja radi, 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%). 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. 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: Monitoring suđenja, Građanska alijansa/Inicijativa mladih za ljudska prava, Podgorica, 2011.

Tabela 2: Statistički pregled rada sudova u 2018. godini<sup>66</sup>

Sud	Broj neriješenih predmeta na početku godine	Broj primljenih predmeta	Ukupno u radu	Broj riješenih predmeta	Broj neriješenih predmeta na kraju godine	Prosječan broj riješenih predmeta po sudiji
Osnovni sudovi	24731	59738	84469	58671	22925	447,87
Viši sudovi	3175	16058	19233	15832	3381	282,71
Privredni sud Crne Gore	1048	4327	5375	4149	1226	259,31
Apelacioni sud Crne Gore	643	1895	2538	2292	246	176,31
Upravni sud Crne Gore	10743	9196	19932	9535	10397	681,07
Vrhovni sud Crne Gore	441	7572	8013	7217	796	424,53
UKUPNO	40781	98786	139560	97696	38971	395,53

Odluke su rađene u zakonskom roku, odnosno samo 0,6% odluka u složenim vrstama predmeta je urađeno van zakonskog roka, što je jedan od pokazatelja efikasnosti i efektivnosti, zajedno sa poštovanjem suđenja u razumnom roku.

U pogledu rada na predmetima starijim od tri godine, u odnosu na prethodnu godinu, broj riješenih predmeta je manji za 6,44%, dok je po sudiji prosječno neriješenih „starih“ predmeta 12,47. Broj neriješenih predmeta na kraju 2018. godine iznosi 38.971 predmet, a to je u odnosu na kraj 2017. godine manje za 1.810 predmeta (4,44%).

Viši sudovi su u odnosu na priliv završili 98,72%, pri čemu je ukupan broj neriješenih predmeta veći za 206, u odnosu na 2017. godinu. Specijalizovano odjeljenje pri Višem sudu u Podgorici je imalo u radu 84 predmeta, od kojih 32 predmeta, a neriješeno je ostalo 52, odnosno 61,90%.

<sup>66</sup> Preuzeto iz Godišnjeg izvještaja o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2018. godinu, str. 34.

Stopa ažurnosti Upravnog suda je 96,44%, potvrđeno je 96, 86%, a ukinuto 3,05% odluka.

Apelacioni sud je u 2018. godini imao 2538 predmeta, od čega je riješeno 90, 31%, odnosno 9,69% neriješenih u odnosu na ukupan broj predmeta.

Vrhovni sud je imao 7572 predmeta u radu u 2018. godini (ukupno 8013, uz predmete iz prethodnog perioda), od čega je riješeno 90, 07%, a nezavršeno 9,93%.<sup>67</sup>

Privredni sud je završio 95,89% predmeta, u odnosu na broj primljenih predmeta, a ostalo je nezavršeno, u odnosu na ukupan broj predmeta, 22,81%.

Stopa ažurnosti na nivou prekršajnih sudova u 2018. godini iznosi 90, 45. Ukupno u radu, sudovi za prekršaje su imali 108 697 predmeta (prosječan mjesečni priliv 106, 33) na 57 sudijašto govori o opterećenosti sudija za prekršaje.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Ibid, str. 30

<sup>68</sup> Poređenja radi, prema Izvještaju o radu sudova za 2010. godinu 83,11% okonča u do isteka perioda od jedne godine. Kada se to tiče parničnog postupka do tri mjeseca starosti riješeno je 28,61 % od ukupnog broja riješenih predmeta, do 6 mjeseci 20,72 % predmeta, do 9 mjeseci 13,70 %, do jedne godine 11,37 %, a preko jedne godine starosti riješeno je 25,59 % predmeta. Dakle, skoro ¾ parničnih predmeta se riješe u roku od godine dana ili ranije.

## VIII Pristup besplatnoj pravnoj pomoći

Crna Gora je svoj sistem besplatne pravne pomoći uspostavila usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji je počeo da se primjenjuje od 1. januara 2012. godine. Usvajanje zakona bilo je praćeno i usvajanjem brojnih podzakonskih akata kojima je upotpunjen pravni okvir za pružanje besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori.

Stvoreni su i institucionalni uslovi za pružanje besplatne pravne pomoći, pa su u svim osnovnim sudovima osnovane službe besplatne pravne pomoći. Pravosudne institucije su nastojale da kroz sprovođenje javnih kampanja upoznaju građane sa mogućnostima koje im pruža sistem besplatne pravne pomoći. Takođe, kroz projekte i programe saradnje uspostavljena je komunikacija sa organizacijama civilnog društva sa ciljem efikasnije promocije instituta besplatne pravne pomoći. Najveći doprinos realizovanju navedenih aktivnosti su pružili sami sudovi, ali i Ministarstvo pravde Vlade Crne Gore, Sudski savjet i Vrhovni sud Crne Gore, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, Udruženje sudija Crne Gore, međunarodne organizacije (UNDP i OEBS), kao i nevladine organizacije koje su od početka uspostavljanja sistema besplatne pravne pomoći nastojale da pruže svoj aktivni doprinos.

Od početka primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, podnijeto je ukupno 3935 zahtjeva za BPP, a to pravo je ostvarilo ukupno 2935 lica. U periodu 2012 – 2018. godine, odbijeno je 354 zahtjeva, odbačeno 71, dok je u 51 predmetu postupak obustavljen. Najveći broj lica kojima je odobrena BPP dolazi iz reda korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice i lica slabog imovnog stanja, i u pitanju su u procentu većem od 90% državljani Crne Gore.

Prema dostupnim podacima, u odnosu na ukupni broj odobrenih zahtjeva za BPP, samo 4% (120) se odnosi na žrtve nasilja u porodici i porodičnoj zajednici, odnosno žrtve trgovine ljudima. Samo jedno dijete bez roditeljskog staranja je do sada koristilo pravo na BPP (za šest godina je ukupno bilo dvoje 2 koja su podnijela zahtjev za BPP kod nadležnih službi). Za troškove BPP, prema dostupnim podacima, za period 2012 – 2018, opredijeljeno je 1216.446, 84€, a utrošeno 54482.930,98€ (za 2015. godinu, nema podatka o utrošenim sredstvima). U odnosu na ukupan broj podnijetih zahtjeva i donijetih odluka o BPP, upravni spor je pokrenut samo u 9 predmeta (od čega u 2015. godini 5 predmeta – u jednom je usvojena tužba, u preostalim 4 je odbijena), dok 2012; 2013; 2014. i 2016. godine nije bilo predmeta pred Upravnim sudom protiv odluka o odobravanju BPP.

Bez obzira na napredak koji je ostvaren nakon 2013. godine na normativnom planu i u pogledu organizacije sistema pravne pomoći, i dalje su evidentni izazovi koji se odnose na obuhvat korisnika, vrste postupaka u kojima se može odobriti besplatna pravna pomoć, kao i na kontrolu i ocjenu kvaliteta pružene pravne pomoći.

Izmjenama i dopunama Zakona iz 2015. godine je eksplicitno propisano da se pravo na besplatnu pravnu pomoć priznaje žrtvama nasilja u porodici i porodičnoj zajed-

nici, kao i žrtvama trgovine ljudima, bez obzira na imovinsko stanje. Crna Gora je inkorporisanjem žrtava trgovine ljudima i nasilja u porodici među prioritete kategorije kojima se garantuje pravo na besplatnu pravnu pomoć, realizovale obaveze preuzete ratifikacijom Konvencije o borbi protiv trgovine ljudima, kao i Istanbulske konvencije.

Međutim, Zakon i dalje ne prepoznaje žrtve mučenja ili zlostavljanja i žrtve diskriminacije kao prioritete kategoriju korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć. Ovo pitanje je važno sa stanovišta prava na jednakost oružja, posebno kada se na drugoj strani u postupku nalazi država odnosno organi vlasti i njihovi predstavnici. Bez obzira na obrnuto postavljene teret dokazivanja kod diskriminacije, lice koje je žrtva diskriminacije se može suočiti sa brojnim problemima u pogledu vođenja postupka za zaštitu svojih prava. Isto važi i za lice koje je žrtva torture.

Navedenim izmjenama i dopunama Zakona iz 2015. godine su obezbijeđeni i povoljniji uslovi ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć, a precizirani su i uslovi koje u pogledu vrijednosti imovine, odnosno visine prihoda treba da ispunjava lice koje zahtijeva pružanje besplatne pravne pomoći. Definisana je i dužnost organa pred kojima se vodi postupak u kojem se može ostvariti pravo na BPP da učesnike u postupku pouče o tom pravu.

Nije bilo promjena u pogledu proširivanja kruga ovlašćenih pružalaca BPP. Naime, iako je Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći propisano da je isti ne ograničava pružanje pravne pomoći od strane službi, nevladinih organizacija i drugih organizacija, u praksi ove organizacije nemaju pravo na naknadu, niti na nužne troškove. Zakonom nije predviđeno da o trošku države, pored advokata, besplatnu pravnu pomoć pružaju i nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima, sindikati, političke partije, univerzitetske pravne klinike i drugi subjekti koji imaju potrebnu stručnost i koji već pružaju pravnu pomoć. Takođe, ne vodi se nikakva evidencija o uslugama BPP koje ove organizacije pružaju, niti su ti podaci dio analiza o funkcionisanju sistema BPP koje se godišnje pripremaju i objavljuju, iako bi značajno doprinijeli sagledavanju ukupnog stanja u ovoj oblasti.

Besplatna pravna pomoć se najviše koristila u parničnom postupku, za potrebe sastavljanja pismena i zastupanje pred sudom. Međutim, besplatna pravna pomoć nije dovoljno korišćena u postupcima iz osnova nasilja u porodici, odnosno porodičnoj zajednici, što može ukazivati na nedovoljnu promociju Zakona među ovim ciljnim grupama. Osim toga, besplatna pravna pomoć i dalje nije dostupna u svim postupcima u kojima se odlučuje o pravima i na zakonu zasnovanim interesima građana, poput upravnog i prekršajnog postupka za koji se, u crnogorskom kontekstu, vezuje najveći broj slučajeva kršenja prava.

Iako je 2015. godine, mogućnost korišćenja besplatne pravne pomoći proširena i na postupke pred javnim izvršiteljem, Zakon i dalje ne predviđa mogućnost dobijanja besplatne pravne pomoći u upravnim postupcima, čime lica slabog imovnog stanja

ostaju bez besplatne pravne pomoći u postupcima u kojima se utvrđuju njihova prava na ostvarivanje raznih oblika socijalne zaštite, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, prava po osnovu rada, sve dok se ne stigne do faze upravnog spora, kad već može biti prekasno za efikasnu zaštitu. Ova zakonska rješenja nijesu u skladu sa utvrđenim standardima i praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Ovakav pristup primarno polazi od vrste postupka, a ne od prava koja se tim postupkom štite, što je suprotno tumačenju Evropske konvencije o ljudskim pravima. Lice slabog imovnog stanja na taj način ostaje bez besplatne pravne pomoći u postupcima u kojima se utvrđuju značajna prava i na zakonu zasnovani interesi - poput prava na ostvarivanje socijalne pomoći; prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja; prava po osnovu rada, kada lice biva prinuđeno da zaštitu prava traži u upravnom sporu.

Nije bilo puno promjena ni u odnosu na sistem nadzora nad subjektima koje pružaju pravnu pomoć; odgovornost pravnih zastupnika za svaki pojedinačni slučaj i dalje uglavnom zavisi od advokatskih komora ili sudova časti. U praksi službi za besplatnu pravnu pomoć i tokom monitoringa suđenja, zabilježeni su slučajevi pritužbi korisnika BPP na nedovoljnu angažovanost advokata u njihovim predmetima. Zakonom nijesu predviđeni kriterijumi po kojima advokat može uskratiti pružanje besplatne pravne pomoći. Advokat može odbiti pružanje besplatne pravne pomoći, u skladu sa zakonom kojim se uređuje advokatura (član 30, stav 4). U pitanju je upućujuća norma koja nije dovoljna sama po sebi, s obzirom na to da Zakonom o advokaturi nisu propisani uslovi pod kojima advokat može odbiti pružanje BPP, već samo slučajevi u kojima mora odbiti pružanje BPP.

Iako prema nalazima istraživanja, nije bilo značajnijih primjedbi na kvalitet pružene besplatne pravne pomoći, neophodno je unaprijediti mehanizme kontrole nad kvalitetom pružene BPP, kod činjenice da se sistem u tom smislu u značajnoj mjeri oslanja na interne procedure Advokatske komore. Imajući u vidu iskustva Građanske alijanse u drugim projektima, može se pojaviti i pitanje mogućnosti angažovanja advokata u manjim sredinama, u pojedinim vrstama predmeta koji se vode protiv državnih službenika (posebno u slučajevima diskriminacije ili torture), kao i u slučajevima u kojima bi se postupak eventualno vodio protiv samih advokata.

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći nisu izričito prepoznati sve osnove diskriminacije koje su navedene u članu 2, stav 2 Zakona o zabrani diskriminacije,<sup>69</sup> a koji uključuju rasu, boju kože, nacionalnu pripadnost, socijalno ili etničko porijeklo, pripadnost manjinskom narodu ili manjinskoj nacionalnoj zajednici, jezik, vjeru ili uvjerenje, političko ili drugo mišljenje, pol, promjenu pola, rodni identitet, seksualnu orijentaciju i/ili interseksualne karakteristike, zdravstveno stanje, invaliditet, starosnu dob, materijalni status, bračni ili porodični status, te pripadnost ili pretpostavku o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji.

Kada su u pitanju odgovori dobijeni od strane sudova, podaci pokazuju da se najveći broj zahtjeva podnosi Osnovnom sudu u Podgorici (u procentu većem od 50% od ukupnog broja zahtjeva), dok je najmanji broj zahtjeva evidentiran na Cetinju, u Kolašinu i Danilovgradu. Značaj broj zahtjeva se podnosi osnovnim sudovima u opštinama na sjeveru Crne Gore: Beranama, Rožajama, Pljevljima i Bijelom Polju. Iako je pružanje besplatne pravne pomoći bilo organizovano u svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori, tokom istraživanja smo registrovali da postoje i sudovi kojima nije bio podnijet nijedan zahtjev za BPP (Žabljak – podatak se odnosi na 2012.; 2013. i 2018. godinu). U Nikšiću je takođe podnijet relativno mali broj zahtjeva, imajući u vidu veličinu opštine (u prosjeku od 20 – 30 zahtjeva).

U službama za BPP pri sudovima zaposleni obavljaju i druge poslove u skladu sa godišnjim planom i rasporedom zaposlenih u sudu. Evidencije o pruženim uslugama BPP se vode u okviru PRIS-a; kao i ručno, u Upisniku predmeta. Ostvaruje se dobra saradnja sa advokatima, osim što je primijećeno da stariji advokati nekada ne preuzimaju predmete BPP, kako se navodi „zbog ranije preuzetih obaveza i obima posla“. Zakonski rokovi za donošenje odluka se poštuju, u pribavljanju podataka od strane drugih organa je postignuta relativna ažurnost, tako da nema evidentnijih kašnjenja, iako bi postupanje Poreske uprave i Uprave za imovinu moglo da bude efikasnije. Kao pozitivan primjer ažurnosti po pitanju dostavljanja informacija, sudovi navode Centralnu depozitarnu agenciju (CDA).

Prema ocjeni sudova, u odnosu na početak primjene Zakona, građani su sada više informisani o tome kako da ostvare svoje pravo na BPP. Na ulazu u zgradu suda postoji obavještenje u vidu letka, pored oglasne table suda, kao i na internet stranici suda, ali bi se informisanost građana mogla unaprijediti kroz TV emisije, medijski ispraćene seminare i sl.

Kao jedan od praktičnih izazova u odlučivanju o zahtjevu za BPP navode se poteškoće u procjenjivanju određenih kriterijuma od strane službenika koji rade na primjeni besplatne pravne pomoći (kao što je postojanje vjerovatnih izgleda za uspjeh po zahtjevu). Pravni savjeti dati usmenim putem se ne evidentiraju, iako neke službe imaju u planu da započnu vođenje takvih evidencija (Osnovni sud u Nikšiću), što svakako predstavlja primjer dobre prakse.

U martu 2017. je izmjenjen Zakon o advokaturi kojim su propisana pravila o radnom angažmanu advokata iz država članica EU u Crnoj Gori, koja će stupiti na snagu kad Crna Gora postane članica EU. Ovim izmjenama je predviđeno i da Vlada Crne Gore daje saglasnost na Advokatsku tarifu. Iako suštinski nije učinjeno ništa u odnosu na jačanje sistema odgovornosti advokata u pogledu kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći, jer nisu sprovedene predviđene mjere uspostavljanja mehanizma kontrole, posebno u pogledu propisivanja jasnih i odgovornih kriterijuma za procjenu učinka i kvaliteta, kako je bilo planirano, zaključeno je da su aktivnosti realizovane jer je takav mehanizam već postojao.

Još uvijek nije izgrađen zajednički, integrisani pristup besplatnoj pravnoj pomoći koji bi uključivao sve aktere: predstavnike pravosuđa, Advokatske komore, civilnog društva, kao i one kojima je pravna pomoć potrebna. Ne postoje podaci o stanju potrebe za besplatnom pravnom pomoći, koji bi služili kao polazišna tačka za planiranje i sprovođenje javnih politika u oblasti BPP. Iako je u proteklih šest godina zaživjela saradnje između nadležnih subjekata u postupku ostvarivanja prava na BPP, drugih institucija i civilnog sektora, i dalje ne postoje razvijeni institucionalizovani modeli saradnje navedenih aktera u sektoru pravde, osim onih koje se realizuju kroz projekte kandidovane od strane sudske ili izvršne vlasti i nevladinih organizacija.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> *Istraživanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori – kreiranje efektivnog i održivog sistema pružanja besplatne pravne pomoći 2012 – 2019, Građanska alijansa, Podgorica, jun 2019. godine, str. 43 – 45.*



## IX Javnost rada sudova

Javnost rada sudova, odnosno javnost suđenja se ogledaju u svim segmentima rada sudske vlasti: postupcima izbora i razrješenja sudija, izvještavanju o radu sudova, komunikaciji sa medijima i javnošću uopšte, komunikaciji sa strankama u postupku, komunikaciji sa medijima i opštom javnošću, itd.

Ustav, u članu 120, propisuje načelo javnosti suđenja, odnosno da je rasprava pred sudom javna i presude se izriču javno. Izuzetno, sud može isključiti javnost sa rasprave ili njenog dijela iz razloga koji su nužni u demokratskom društvu, samo u obimu koji je potreban: u interesu morala; javnog reda; kada se sudi maloljetnicima; radi zaštite privatnog života stranaka; u bračnim sporovima; u postupcima u vezi sa starateljstvom ili usvojenjem; radi čuvanja vojne, poslovne ili službene tajne i zaštite bezbjednosti i odbrane Crne Gore.

Zakon o sudovima u članu 4 propisuje da se javnost rada suda obezbjeđuje se u skladu sa zakonom. U članu 65, st. 1, 2 i 3, Zakon propisuje da informacije o radu suda daje predsjednik suda ili drugo lice koje odredi predsjednik suda, u skladu sa navedenim zakonom, Sudskim poslovníkom i zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama. Informacije koje bi mogle uticati na vođenje sudskog postupka ne mogu se učiniti dostupnim javnosti.<sup>71</sup>

Načelo javnosti je bliže uređeno Sudskim poslovníkom (čl. 49 – 56). Shodno članu 40 Sudskog poslovníka, sve pravosnažne odluke redovno se anonimiziraju i objavljuju na internet stranicama sudova. Anonimizacija iz stava 1 ovog člana podrazumijeva izmjenu i izostavljanje ličnih i drugih podataka u sudskim odlukama. Odjeljenje sudske prakse formira se u sudovima u skladu sa zakonom. Odjeljenje sudske prakse objavljuje odluke odmah po ekspedovanju istih, a najkasnije u roku od 15 dana. Odjeljenje sudske prakse preko programa pravosudno-informacionog sistema unaprjeđuje pretragu obaveznim unošenjem kategorije “vezane odluke” da bi se rješavanje jednog predmeta moglo pratiti u cjelini. U sudu se vodi opšti registar pravnih stavova, u koji se u sažetom obliku unose pravni stavovi usvojeni u odlukama suda u pojedinim predmetima i u odlukama primljenim od viših sudova koje su od značaja za sudsku praksu (član 40 Sudskog poslovníka).

Predsjednik suda ima pravo uvida u predmet koji je u radu kod sudije kad postoje objektivne okolnosti koje ukazuju da sudija ne vrši svoju dužnost u skladu sa zakonom, na osnovu: 1) predstavke stranke koja se odnosi na nepostupanje ili neblagovremeno postupanje sudije; 2) zahtjeva Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore; 3) razloga za pokretanje postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti; 4) zahtjeva za izuzeće sudije; 5) zahtjeva za ubrzanje postupka (kontrolni zahtjev); 6) oduzimanja predmeta dodijeljenog u rad.

---

<sup>71</sup> Slično rješenje je predviđao i Zakon o sudovima („Službeni list Crne Gore“, br. 39/2011) koji je u članu 123 propisivao ograničenje samo u slučajevima kada bi davanje informacija škodilo interesima vođenja postupka.

Sud informiše javnost o svom radu organizovanjem konferencije za medije najmanje jedanput godišnje. Sud može informisati javnost o svom radu i na drugi odgovarajući način u skladu sa zakonom i ovim poslovnikom (član 50). Prilikom davanja informacija o pojedinim predmetima moraju se poštovati odredbe o tajnosti postupka, kao i ugled, privatnost i poslovni interes stranaka i drugih učesnika u postupku. Informacija o krivičnom postupku može da sadrži podatke o vrsti podnesenog procesnog akta, zakonskom određenju krivičnog djela i opštem opisu događaja, Ne mogu se davati podaci koji bi štetili interesima krivičnog postupka i podaci iz iskaza koji se u skladu sa zakonom moraju izuzeti iz spisa. U informaciji koja se odnosi na postupke protiv maloljetnika ne daju se podaci na osnovu kojih bi se mogao odrediti identitet maloljetnika. U informaciji o krivičnom postupku u kojem je javnost isključena ne daju se podaci o izvršiocu i oštećenom koji bi na bilo koji način omogućili njihovo prepoznavanje (član 51).

I dalje je na snazi odredba po kojoj na suđenju nije dozvoljeno fotografisanje, audio i audiovizuelno snimanje osim kad za određeno suđenje to odobri predsjednik Vrhovnog suda, o čemu mora biti upoznat sudija koji postupa u predmetu i to najmanje 24 časa prije početka suđenja (član 55 Sudskog poslovnika), a koja je bila predmet kritike u prethodnom izvještaju Građanske alijanse o monitoringu suđenja. Ako je fotografisanje i snimanje iz stava 1 ovog člana na suđenju odobreno, vijeće može iz opravdanih razloga odlučiti da se pojedini djelovi i suđenja ne snimaju. Fotografisanje, audio i audiovizuelno snimanje sudije, odnosno člana vijeća nije dozvoljeno. U toku 2016. godine po prvi put je odobreno audio-vizuelno snimanje glavnog pretresa u jednom krivičnom predmetu.

Rad Sudskog savjeta je javan, osim u slučajevima koje propisuje Zakon kao izuzetke od ovog načela (član 4 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama), a isto se odnosi i na rad ostalih organa sudske vlasti. Poslovnik Sudskog savjeta<sup>72</sup> u članu 4 takođe definiše javnost rada Sudskog savjeta koja se ostvaruje u skladu sa Zakonom i ovim Poslovníkom. Predsjednik Sudskog savjeta obavještava javnost o pitanjima od značaja za rad Sudskog savjeta (član 7, st. 1, alineja 5 Poslovnika Sudskog savjeta). Prema članu 11, st. 4 i 5 Poslovnika, sa sjednica Sudskog savjeta na kojima se raspravlja o ocjenjivanju kandidata za sudiju, sudija u postupku napredovanja i trajnog dobrovoljnog premještanja, kandidata za predsjednika suda, te disciplinske odgovornosti sudija isključena je javnost.<sup>73</sup> Izuzetno od odredbe stava 4 ovog člana u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti, rasprava može biti javna ukoliko to zahtijeva sudija čija se odgovornost ispituje. Usvojeni zapisnik sa javne sjednice Sudskog savjeta se objavlju-

<sup>72</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 61/2015

<sup>73</sup> Ranijim zakonskim rješenjem, koje je važno do 10.10.2013. (kada su posljednje izmjene i dopune Zakonom o Sudskom savjetu stupile na snagu), u dva slučaja je bilo predviđeno obavezno isključenje javnosti: sa sjednice na kojoj Savjet odlučuje o izboru kandidata za sudiju (čl. 35 st. 3) i sa sjednice na kojoj odlučuje o razrješenju sudije (čl. 66 st. 3). Posljednjim izmjenama, odredba člana 35 st. 3 je bila brisana, tako da je Sudski savjet sada dužan da odluku o izboru donese na javnoj sjednici, međutim, odredbe važećeg Zakona koje regulišu postupak razrješenja sudija još uvijek nijesu mijenjane tako da se javnost sa sjednica na kojim se odlučuje o razrješenju sudija i dalje isključuje.

je na internet stranici Sudskog savjeta (član 20, st. 6 Poslovnika).<sup>74</sup>

Stranke, branioci, punomoćnici i druga lica mogu doći u sud nepozvani radi pribavljanja informacija u vezi sa postupkom, razgledanja, prepisivanja i kopiranja sudskih spisa, izdavanja prepisa sudske odluke, uvjerenja i podnošenja pritužbi u vezi sa postupanjem suda. Stranke ili njihov i branioci, odnosno punomoćnici razmatraju i kopiraju spise i razgledaju predmete prikupljene u postupku na za to određenom mjestu i pod nadzorom namještenika sudske pisarnice.

U radu Sudskog savjeta nastavljene su aktivnosti u cilju poboljšanja transparentnosti rada, kvaliteta i kvantiteta komunikacije na osnovu Smjernica Strategije za odnose s javnošću i informisanje za period 2018 – 2020 i Akcionog plana za njeno sprovođenje. Portal [www.sudovi.me](http://www.sudovi.me) i dalje predstavlja najznačajniji izvor informacija za stručnu i laičku javnost koji obezbjeđuje određeni nivo informacija o funkcionisanju sudova, Sudskog savjeta i Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu.

Na portalu se objavljuju sve informacije relevantne za održavanje sjednica savjeta, sjednica komisija, donijete odluke, zapisnici, postupanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, propisi kojima se uređuje status i funkcionisanje Savjeta, izvještaji o radu, brošure, učešća predstavnika Savjeta na događanjima u vezi s pravosudnim. Sjednice Savjeta su otvorene za javnost i na njima učestvuju predstavnici medija i NVO. Na portalu se mogu pronaći i anonimizirane pravosnažne odluke, ali je ovaj proces i dalje uspore, zbog dugog trajanja postupka anonimizacije.

U odnosu na prethodni izvještaj Građanske alijanse o monitoringu suđenja, najave sjednica Sudskog savjeta sa predloženim dnevnim redom, kao i saopštenja sa sjednica se redovno objavljuju, u okviru posebnog odjeljka na internet stranici Sudskog savjeta (<http://sudovi.me/sscg/saopstenja-za-javnost/>) čime je olakšana pretraga ovih dokumenata i sama mogućnost praćenja rada Sudskog savjeta. Takođe, na internet stranici Savjeta se objavljuju i zapisnici sa sjednica održanih u posljednje četiri godine (od 2016. godine): <http://sudovi.me/sscg/zapisnici-sa-sjednica/zapisnici-2019/>.

---

<sup>74</sup> Ovakvo rješenje predstavlja značajan pomak u odnosu raniji Poslovnik koji je u član 25, stav 6 predviđao da je zapisnik sa sjednice po pravilu nije dostupan javnosti, ali da Sudski savjet može da odluči da zapisnik ili određeni djelovi zapisnika budu dostupni javnosti.

U posljednje vrijeme je uspostavljena praksa da se na internet stranicama svih sudova objavljuju audio snimci završnih riječi stranaka i branioca u krivičnom postupku, kao i objava odluka vijeća, odnosno sudije pojedinca, i to u svim predmetima za koje postoji veliko interesovanje javnosti.

U prethodnom periodu je nastavljena praksa održavanja redovnih konferencija za novinare na nivou svih sudova u Crnoj Gori, sa ciljem predstavljanja rezultata rada lokalnoj zajednici i široj zainteresovanoj javnosti putem medija na nacionalnom nivou. Transparentnost rada državno tužilačke organizacije je takođe unaprijeđena, ali je treba dalje jačati kroz blagovremeno objavljivanja integralnih tekstova potvrđenih optužnica i sporazuma o priznanju krivice na nivou svih tužilaštava.

Transparentnost rada Ustavnog suda je unaprijeđena u odnosu na prethodni izvještajni period, s obzirom na to da je ovaj sud, uz podršku Savjeta Evrope i Evropske unije, digitalizovao sudske odluke od donijete od osnivanja suda 1964. godine i iste objavio na svojoj internet stranici: <http://www.ustavnisud.me/ustavnisud/objava/blog/2/objava/17-praksa-ustavnog-suda-crne-gore>.

# 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. Finansijska sredstva za rad sudstva u 2015, 2016, 2017 i 2018. godini obezbijedena su u posebnom razdjelu budžeta Crne Gore, u skladu sa Zakonom o budžetu za svaku godinu, a zarade i druga primanja sudija i drugih zaposlenih u sudstvu ostvaruju se u skladu sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru<sup>75</sup> koji je donesen u 2016. godini i podzakonskim aktima.

Sredstva za rad Sudskog savjeta obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore. Sudski savjet i Tužilački savjet imaju zakonsku mogućnost da planiraju, predlažu i raspoložu budžetskim sredstvima za rad sudova i Državnog tužilaštva.<sup>76</sup> Sudski savjet samostalno raspoložu sredstvima, shodno članu 6 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Sredstva za rad sudova obezbjeđuju se u razdjelu budžeta Crne Gore za sudstvo i to kao poseban program za svaki sud pojedinačno. Navedenim sredstvima sudovi raspoložu samostalno. Predsjednik suda je finansijski nalogodavac u sudu.

Zakonom o Državnom tužilaštvu<sup>77</sup> u članu 179, propisano je da se finansijska sredstva za rad Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta obezbjeđuju u posebnom razdjelu budžeta Crne Gore. Tužilački savjet predlaže razdio godišnjeg budžeta za rad svakog državnog tužilaštva posebno i Tužilačkog savjeta. Predsjednik Tužilačkog savjeta ima pravo da učestvuje u radu sjednice Skupštine na kojoj se raspravlja o predlogu budžeta za rad Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta.

Vrhovi državni tužilac je finansijski nalogodavac u Vrhovnom državnom tužilaštvu, a rukovodioci državnih tužilaštava u državnim tužilaštvima. Predsjednik Tužilačkog savjeta je finansijski nalogodavac u Tužilačkog savjetu, koje ovlaštenje može prenijeti na sekretara Sekretarijata Tužilačkog savjeta (član 180).

Budžet za pravosuđe u 2018. godini je iznosio 37,7 miliona eura (oko 10% više u odnosu na prethodnu godinu),<sup>78</sup> što je u granicama definisanim AP 23 (0,8% - 1% BDP-a).

<sup>75</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 39/2018 - Odluka US CG, 42/2018 i 34/2019

<sup>76</sup> Zakon o sudovima ("Sl. list CG", br. 11/2015), član 74

<sup>77</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018

<sup>78</sup> Zakonom o budžetu za 2017. godinu za pravosuđe je obezbijedeno ukupno 34.816.587 €. Tri budžetske komponente uključene su u raspodjelu ovog iznosa, i to: sudstvo, tužilaštva i Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Od navedenog iznosa, 26.363.194,66 (75,72%) je obezbijedeno za sudstvo. Ukupno državnom tužilaštvu. Od navedenog iznosa, 26.363.194,66 (75,72%) je obezbijedeno za sudstvo. Ukupno 864.774,43 € ili nešto manje od 3,3% od ovog iznosa je opredijeljeno za finansiranje Sudskog savjeta. Za tužilaštva je obezbijedeno 8.005.799,7 € (23%) uključujući i 455.877,98 € ili nešto manje od 5,7% za rad Tužilačkog savjeta. Konačno, za rad Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu obezbijedeno je 447.594,96 € što predstavlja nešto više od 1% ukupnog iznosa opredijeljenog za budžet pravosuđa za 2017. godinu. Poređenja radi, sudstvo je projektovalo budžet za 2012. godinu na iznos od 31.569.532,22 EUR, koji 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.

Zakonom o budžetu za 2018. godinu opredijeljena su budžetska sredstva u okviru potrošačke jedinice „Sudstvo“ u iznosu od 28.777.436,05€.

Ista su realizovana kroz pet programa:

1. Program – Sudski savjet (301022291); 1.351.345,60€
2. Program – Sudstvo (301022301); 10.463.521,86€
3. Program – Administracija (301022311) 12.573.102,19€;
4. Program – Prekršajni organi (301022701) 2.837.144,16€
5. Program – Prekršajni postupak (301022711) 1.552.322,24€.<sup>79</sup>

Najveće učešće u odobrenom budžetu ima program Administracija (43,69%), zatim Sudstvo (36,27%), Administracija prekršaji (9,86%), Prekršajni postupak (5,39%) i Sudski savjet (4,70%). Posmatrano u odnosu na kategoriju troškova, najveće učešće u izvršenju budžeta tužilaštva i sudstva i dalje imaju izdaci za bruto zarade (68,62%).

Iako Zakon o sudovima propisuje da se sredstva za rad sudova obezbjeđuju u budžetu Crne Gore i da sudovi samostalno raspolazu ovim sredstvima, ova obaveza se i dalje dosljedno ne poštuje obzirom da Zakon o budžetu i dalje ne prepoznaje sudove kao samostalne budžetske jedinice, pa usljed toga sudovi, odnosno državna tužilaštva, ne znaju precizno koji iznos sredstava je opredijeljen za njihov rad na nivou jedne budžetske godine. Ovo iz razloga što opredijeljeni iznosi budžeta, pogotovo za sudstvo, i dalje ne zadovoljavaju stvarne potrebe ove grane vlasti.<sup>80</sup>

U Analizi zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa, Ministarstvo pravde, Podgorica, mart 2018. godine, konstatuju se sljedeći nedostaci u pogledu finansiranja rada sudskih organa:

---

<sup>79</sup> Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2018. godinu, Sudski savjet Crne Gore, Podgorica, str. 24, <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/10526.pdf>

<sup>80</sup> Sa ovim u vezi, podsjećamo na to da je Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) u svom Mišljenju broj 2 o finansiranju i upravljanju sudovima ukazalo na to da iako finansiranje sudova čini dio Državnog budžeta koji usvaja parlament, a biva prosljeđen od strane Ministarstva finansija, to ne bi trebalo biti predmet političkih uticaja i promjena. Bez obzira što se nivo izdvajanja opredjeljuje kapacitetom državnih sredstava koje ova može priuštiti svojim sudovima, to je u suštini politička odluka, koja se uvijek mora uzeti u obzir u sistemu utemeljenom na diobi vlasti, kako bi se osiguralo da ni izvršna ni zakonodavna vlast nijesu u stanju vršiti nikakav pritisak na sudstvo prilikom postavljanja njegovog budžeta. Odluke o dodjeli sredstava sudovima moraju se donositi uz strogo poštovanje sudske nezavisnosti.

„U prethodnom trogodišnjem periodu zakonima o budžetu Crne Gore za 2015. 2016 i 2017. godinu u okviru budžeta opredijeljenog za sudstvo, nije implementirana zakonska odredba da se finansijska sredstva za rad sudova obezbjeđuju u razdjelu budžeta Crne Gore za sudstvo i to kao poseban program za svaki sud pojedinačno. Takođe, opredijeljena budžetska sredstva bila su u značajnoj mjeri manja u odnosu na tražena sredstva, pa ovi iznosi nisu bili dovoljni da bi se podmirile potrebe tekućih aktivnosti Sudskog savjeta, Sekretarijata Sudskog savjeta i sudova, što je rezultiralo i manjim investicijama u unapređenju infrastrukture i jačanju bezbjednosti zgrada sudova i njihovom prilagođavanju osobama sa invaliditetom i drugim ranjivim kategorijama. U budžetu sudova nisu u potpunosti obezbijeđena sredstva za kapitalna ulaganja u cilju obezbjeđenja adekvatnog prostora za smještaj Sudskog savjeta i sudova, održavanje postojeće opreme i softverskih licenci, zamjenu dotrajale računarske opreme.“<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Crna Gora se nalazi u grupi od 17 zemalja u kojima se za funkcionisanje pravosudnog sistema izdvaja od 25€ do 60€ po glavi stanovnika. Kada je u pitanju izdvajanje za kompjuterizaciju odnosno unaprjeđenje korišćenja IT tehnologija u sudstvu, prema informacijama iz Izvještaja CEPEJ-a Crna Gora spada u grupu od 8 zemalja koja investira veoma malo državnih sredstava u ove svrhe. Naime, Crna Gora ulaže manje od 1% ukupnog pravosudnog budžeta u svrhe unapređenja IT tehnologija i kompjuterizacije pravosudnog sistema: *European judicial systems: Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 23, 2014*. Prema poslednjoj rundi evaluacije CEPEJ-a, Crna Gora je budžetom opredijelila iznos od 384190 EUR na ime kompjuterizacije pravosuđa, od čega je realizovan iznos od 382646 EUR: *Evaluation of the judicial systems (2016-2018 cycle)*, Generated on : 29/08/2018 11:18, str:3, <https://rm.coe.int/montenegro/16808d027f>

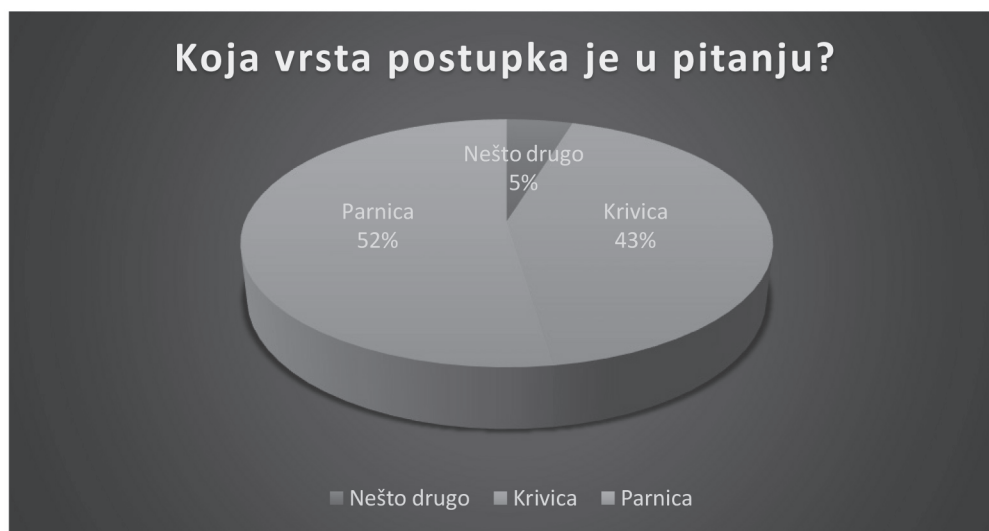
## XI Iskustva Monitoring tima

Monitoring tim Građanske alijanse je realizovao praćenje (monitoring) suđenja u 8 osnovnih sudova u Crnoj Gori (Podgorica, Nikšić, Bijelo Polje, Berane, Pljevlja, Cetinje, Bar i Ulcinj). Monitoring tim je pratio nasumična suđenja gde su u toku krivični i građanski predmeti.

### Opšta zapažanja

Tokom tri mjeseca koliko je trajao monitoring (februar - april 2019. godine), monitori su ispratili 373 ročišta. Od ukupnog broja, 55,2% su činili parnični predmeti, 40% krivični, dok se skoro 5% posmatranih predmeta odnosilo na ostale postupke.

Grafik 1: Vrsta predmeta koji su bili predmet monitoringa



Ulazak u zgradu suda je obezbijeden prijemom i legitimisanjem onih koji ulaze u zgradu u 95% slučajeva, dok je pregled detektorom za metal ili neposrednim pregledom sadržaja ručnih torbi vršen u svega 14% slučajeva, dok u 86% nije.

Izgled sudnice je takav da omogućava adekvatan pristup i smještaj učesnika u postupku i zainteresovane javnosti u 75% slučajeva, dok u 25% to nije bio slučaj. U sudnici je bilo dovoljno sjedećih mjesta u 66% slučajeva, dok u 34% nije.

Sudijsku togu je nosilo 97% sudija, dok na 3% posmatranih ročištva, sudije nisu nosile togu.



Grafik 2: Sudijska toga



Suđenja su u procentualno najvećem broju trajala oko 20 minuta, a najduže 2 sata i 45 minuta; najkraće 5 minuta. Postupak je na vrijeme počeo u 87% slučajeva, dok u 13% nije.

Kada je u pitanju branilac, u 39% je stranka imala zastupnika, u 19% stranka zastupala samu sebe, dok u 3,4% slučajeva je bio advokat po službenoj dužnosti.

Ročište je odloženo u 47% slučajeva, dok u skoro 53% nije. Razlozi za odlaganje su bili različiti; suđenje nije održano zbog nedolaska vještaka u skoro 9% slučajeva; zbog nedolaska svjedoka u 7%, optuženog 5% i branioca u 2% posmatranih ročišta.

U odnosu na posmatrane predmete, postupak je trajao manje od tri mjeseca u skoro 19% slučajeva. Manje od 6 mjeseci postupak je trajao u 17,4%; manje od godinu dana u 8%, a manje od 5 godina u 8.8% posmatranih predmeta.

Grafik 3: Ukupno trajanje posmatranih postupaka



U 25.7% posmatranih predmeta je u toku monitoringa donijeta presuda ili su stranke obaviještene o datumu izrade opravke presude, dok u 73.4% to nije bio slučaj.

### **Besplatna pravna pomoć**

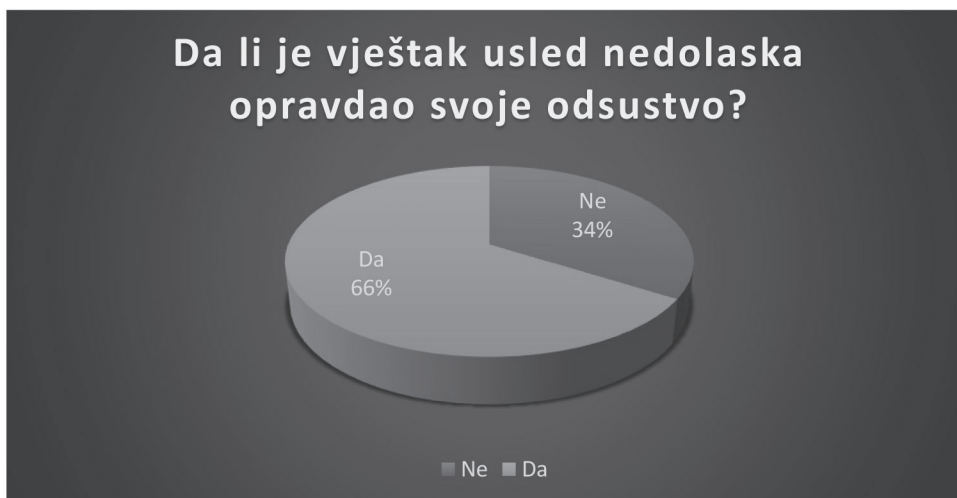
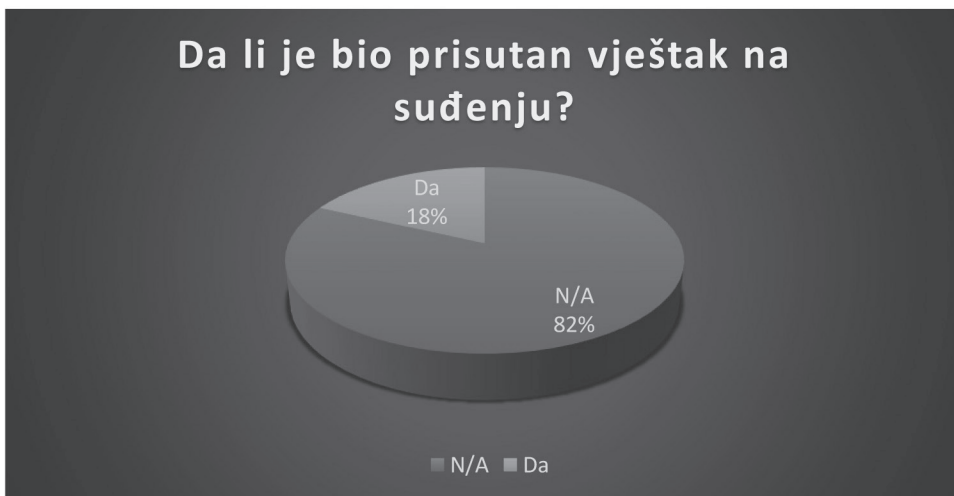
Od ukupnog broja predmeta, u 11 predmeta je bio prisutan branilac po službenoj dužnosti ili advokat koji pruža besplatnu pravnu pomoć. U skoro svim predmetima je advokat bio pripremljen za održavanje ročišta. U jednom predmetu nije ulagao podneske i nije pokazivao interesovanje za aktivno učešće u sporu, odnosno predmetu postupka. Branilac je uzimao riječ na svim ročištima, osim na jednom. Sudija nije upozoravao stranku na nedostatke u radu branioca po službenoj dužnosti, odnosno punomoćnika - pružaoca besplatne pravne pomoći.

Kada je u pitanju tumač ili prevodilac, od ukupnog broja posmatranih suđenja na 4 je bilo potreba za angažovanjem istog.

### **Vještaci**

Od ukupnog broja suđenja, u 82% nije bilo potrebe za angažovanjem vještaka. U predmetima gdje je bila potreba za istim, a vještak nije došao, konstatovano je da mu je poziv bio uredno uručen. Suđenje je odloženo u 33% posmatranih ročišta, usljed nedolaska vještaka, dok u 67% nije bilo odlaganja ročišta. Ukoliko vještak nije došao, on je opravdao svoje odsustvo u 66% slučajeva, u odnosu na 34% slučajeva u kojima to nije učinjeno.

Grafici 4 i 5: Prisustvo vještaka na ročištima



Ukoliko je bilo naloženo vještačenje u 74% slučajeva, vještak je ispoštovao nalog suda, dok u 26% slučajeva nije. U 44% slučajeva, stranke su imale zamjerke na vještačenje.

Saradnja sa drugim organima u toku postupka

Dokaz o urednoj dostavi poziva za suđenje je konstatovan u skoro 85% postupaka, dok u 15% nije. Da su na suđenju utvrđeni nedostaci u poštovanju naloga suda (državni organ ili drugo pravno lice nije dostavilo traženi spis) je konstatovano u odnosu na 2% posmatranih suđenja, dok u 98% to nije utvrđeno.

U 25 predmeta gdje je bila potreba za prinudnim dovođenjem po zahtjevu sudije, policija je postupila po nalogu u 24% slučajeva, dok u 76% nije.

#### Odnos prema strankama u postupku i prema opštoj javnosti

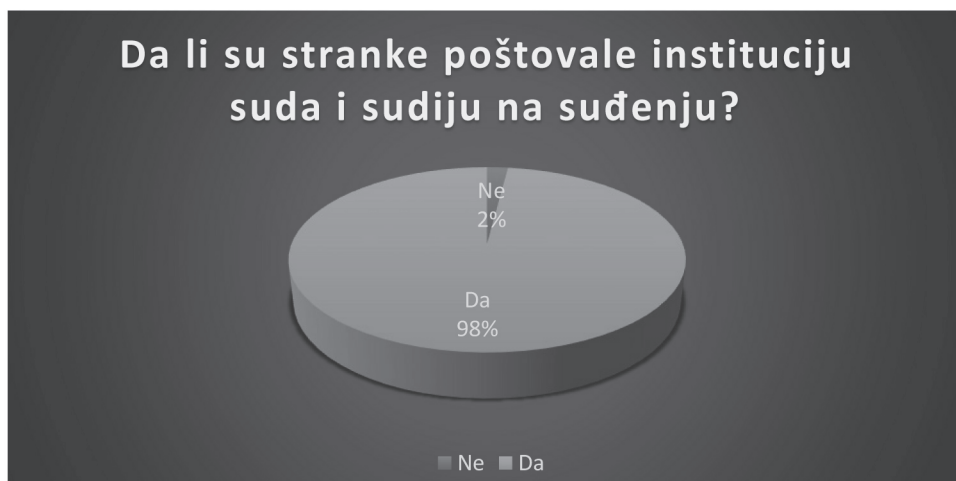
Vrijeme prijema stranaka i drugih lica određuje se rasporedom poslova i objavljuje na oglasnoj tabli suda. Na vratima službene prostorije ističe se vrijeme prijema stranaka u toj prostoriji. Lica kojima je zbog udaljenosti i drugih opravdanih razloga otežan ponovni dolazak u sud, primaju se i van vremena određenog za prijem stranaka, po prethodnom odobrenju predsjednika suda.

Da stranke ulaze istovremeno u sudnicu je bilo ispoštovano u 98% slučajeva. Monitori nisu konstatovali da je neka strana u postupku već bila u sudnici prije izvršene prozivke.

U preko 98% suđenja su stranke i učesnici u postupku poštovali instituciju suda i postupajućeg sudiju.

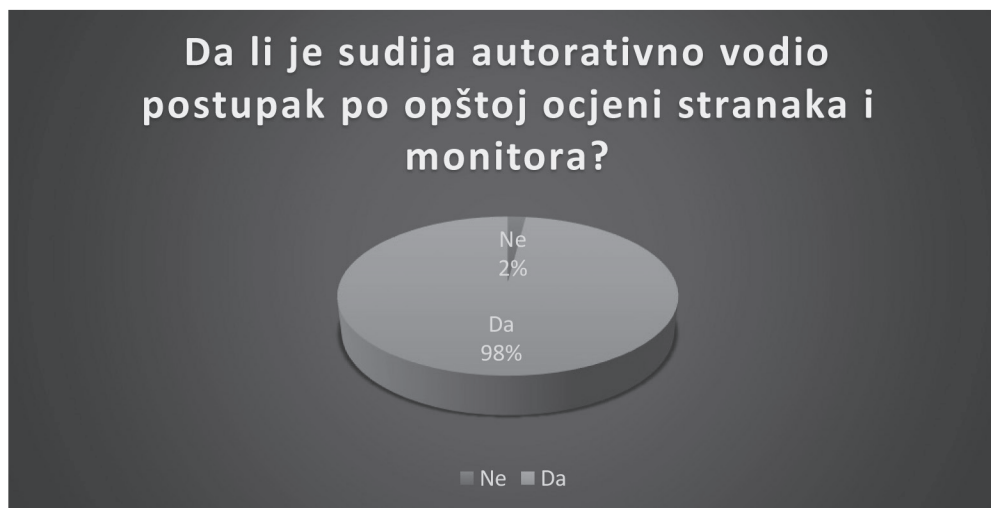
Stranke su prigovarale organizaciji upravljanja postupkom (kašnjenje u dostavi pismena, nepostupanje po nalogu suda, tolerisanje neopravdanog nedolaska na suđenje učesnika postupka i sl.) na 2% suđenja. Suđenju su pristupila sva pozvana lica na 55% suđenja, dok na 45% nije. U 3% slučajeva je sudija izrekao novčanu kaznu punomoćniku, vještaku ili naložio privođenje svjedoka. Takođe, javni red tokom suđenja je bio ispoštovan u toku 97% posmatranih ročišta, a na onim suđenjima gdje nije vladao red, isti je bio narušavan od strane ili advokata ili optuženog. U tim slučajevima, sudija je autoritativno opominjao sve one koji su narušavali red u toku suđenja. Sudija je upozoravao na nedozvoljenost ovakvog ponašanja u skoro svim situacijama. U trenucima kada neka od strana nije poštovala sud, sudija bi ih upozorio, a nakon toga ukoliko bi nastavili sa raspravom zaprijetili bi im novčanom kaznom što je bilo dovoljno da prestanu sa raspravom. Takođe tokom suđenja je na 9% suđenja zazvonio telefon i u tri slučaja su se isti javili na telefon.

Grafik 7: Poštovanje suda i sudija od strane stranaka na suđenju



U toku monitoringa, nisu evidentirani slučajevima da je sudijama u toku suđenja prijećeno fizičkom i psihičkim nasiljem. Takođe, sudijama nije ni prijećeno intervencijom nekog vansudskog domaćeg ili međunarodnog autoriteta.

Grafik 8: Postupanje sudije na ročištima, u odnosu na održavanje reda u toku suđenja



## XII Zaključci i preporuke

U odnosu na posljednji izvještaj Građanske alijanse objavljen 2013. godine, u Crnoj Gori su ostvareni važni pomaci u pogledu sprovođenja reforme pravosuđa.

Usvojeni su amandmani na Ustav kojima su propisane dodatne, iako ne i potpune garancije za obezbjeđivanje nezavisnosti pravosuđa. U skladu sa Amandmanima na Ustav Crne Gore iz 2013. godine i zakonodavnim izmjenama, Sudski savjet je uspostavljen kao samostalni organ koji obezbjeđuje nezavisnost sudske vlasti i sudija, kao i Tužilački savjet kao organ koji obezbjeđuje samostalnost Državnog tužilaštva.

Na zakonskom nivou je izvršeno nekoliko izmjena u sektoru organizacionog i funkcionalnog zakonodavstva, sa ciljem da se obezbijedi veći stepen nezavisnosti i nepristranosti sudija. Uspostavljen je i implementiran normativni okvir za jedinstveni sistem izbora sudija na državnom nivou i sistem trajnog dobrovoljnog horizontalnog premještanja zasnovan na podsticajima. Unaprijeđen je način definisanja kriterijuma za napredovanje nosilaca sudijskih funkcija, uvedeno je njihovo periodično ocjenjivanje i revidiran postupak disciplinske odgovornosti, kao i način na koji su uređeni disciplinski prekršaji. Odredbe koje se odnose na uslove i postupak izbora sudija i državnih tužilaca, odnosno predsjednika sudova i rukovodilaca državnih tužilaštava, počele su da se primjenjuju od 1. januara 2016. godine.

Donijet je novi Zakon o Sudskom savjetu i sudijama u kojem su koncentrisane sve odredbe koje se tiču prava i dužnosti sudija i Sudskog savjeta, kao samostalnog i nezavisnog organa u čijoj nadležnosti je i izbor i razrješenje sudija. Međutim, evidentna je potreba za daljim jačanjem kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta za sprovođenje nadležnosti koje su im povjerene zakonima, ali i za stvaranje potpunih garancija depolitizacije ovih tijela.

Kao što je konstatovano u Analizi zakonodavnog okvira i efektima njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa koju je pripremila Ministarstvo pravde Vlade Crne Gore u martu 2018. godine, izbor sudija osnovnih sudova je kroz implementaciju novih zakonskih rješenja u praksi pokazao određene nedostatke. Izbor sudija mnogo više traje, nego što je to bio slučaj kod primjene prethodnih zakonskih rješenja, što se, uz povećan priliv predmeta odražava na opterećenost sudija, kao i na postignutu efikasnost u radu.

Rezultati u sistemu utvrđivanja odgovornosti u pravosuđu su takođe limitirani i ogledaju se u malom broju postupaka u kojima je ustanovljena povreda etičkog kodeksa ili disciplinska odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija, iako je evidentan trend porasta broja podnijetih pritužbi, kao i odluka komisija koje se bave utvrđivanjem disciplinske i etičke odgovornosti sudija i tužilaca. Takođe, bilježe se pomaci u pogledu sadržaja obrazloženja ovih odluka.

Određeni pomaci su preduzeti na planu racionalizacije pravosudne mreže, kroz ukidanje Privrednog suda u Bijelom Polju i uspostavljanja Privrednog suda Crne Gore, ali i kroz uvođenje prekršajnog sistema u redovno sudstvo, na način što su osnovana tri prekršajna suda (u Bijelom Polju, Budvi i Podgorici) sa područnim jedinicama, kao i Viši sud za prekršaje sa sjedištem u Podgorici, u čijoj je nadležnosti odlučivanje po žalbama na odluke sudova za prekršaje i rješavanje sukoba nadležnosti između sudova za prekršaje. Reformom prekršajnog sistema ispunjeni su zahtjevi iz Evropske konvencije o ljudskim pravima, koja nalaže da o prekršajima treba da odlučuju sudovi. Svakako treba nastaviti sa aktivnostima na planu racionalizacije pravosudne mreže, posebno imajući u vidu da Plan racionalizacije 2017-2020 predviđa da će se aktivnosti u pogledu racionalizacije broja sudija i tužilaca u Crnoj Gori sprovesti nakon 2020. godine.

Kako bi se rješavao problem starih predmeta, sudovi su na godišnjem nivou donosili Plan i program rješavanja starih predmeta, sa posebnim akcentom na prioritet u rješavanju predmeta «crvenih omota». Takođe, sa istim ciljem, primjenjivan je mehanizam dobrovoljnog upućivanja sudija koji su manje opterećeni u sud koji ima zaostatke.

Od 2014. godine, sa radom su počeli javni izvršitelji, što je rezultiralo značajnim smanjenjem priliva izvršnih predmeta kod sudova, kao i povećanjem efikasnosti rješavanja ove vrste predmeta u odnosu na raniji period.

Radi rasterećenja sudova i bržeg i efikasnijeg postupka rješavanja ostavinskih predmeta, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona vanparničnom postupku, je uvedena obavezna nadležnost notara u postupcima raspravljanja zaostavštine, osim u slučajevima predviđenim zakonom.

Međutim, iako je trend smanjenja zaostalih predmeta na godišnjem nivou evidentan kod svih sudova, stopa ažurnosti je bila u padu tokom 2015. i 2016. godine, uprkos uvođenju notara 2011. godine i javnih izvršitelja 2014. Osim toga, imajući u vidu da Crna Gora još uvijek nije stvorila preduslove za punu implementaciju CEPEJ smjernica, kako je i konstatovano u Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru iz 2019. godine, sistem pouzdanih i sadržajnih statističkih podataka na osnovu kojih će se precizno mjeriti efikasnost rada sudova tek treba da bude uspostavljen. Ovo posebno imajući u vidu da će novi Pravosudni informacioni sistem (PRIS) biti funkcionalan tek od 2020.

Princip stranačke javnosti se poštuje, ali je pristup sudu otežan u onim sudovima u kojima usljed limitiranih prostornih uslova ne postoje adekvatne pretpostavke za obezbjeđenje stranačke javnosti, uključujući i prisustvo opšte, a ne samo stranačke javnosti, posebno u onim predmetima za koje postoji povećan interesovanje medija i građana i u predmetima u kojima je više okrivljenih i njihovih branilaca.

Analiza pristupa sudovima licima sa invaliditetom Vrhovnog suda iz 2015. utvrdila je da stanje u pravosudnom sistemu u pogledu ispunjenosti standarda pristupačnosti

nije na zadovoljavajućem nivou, s obzirom na to da je od ukupno 21 suda, potpuni i nesmetan pristup prostorijama suda omogućen u samo 3 suda.

Bezbjednost zgrada sudova i prostorni uslovi za rad sudova i tužilaštva i dalje nisu na zadovoljavajućem nivou. Analiza stanja bezbjednosti pravosudnih objekata koja je objavljena u maju 2016. godine ne pokazuje napredak u odnosu na stanje prikazano u Analizi iz 2008. Izazovi se odnose na neophodnost uspostavljanja ujednačene prakse edukacije kadra koji radi na poslovima obezbjeđenja, ali i utvrđivanja broja zaposlenih, tehničke opremljenosti i fizičkih preduslova objekata u kojima se nalaze pravosudne institucije.

Na planu daljeg unaprjeđenja javnosti rada sudova, kreiranjem i tehničkim unaprjeđivanjem sudskog portala i internet stranica sudova unaprijeđena je dostupnost informacija o praktičnom radu pravosudnih organa i odlukama koje sudovi donose. Sudski i Tužilački savjet takođe objavljuju svoje odluke i omogućavaju pristup sjednicama, a od nedavno se u osnovnim sudovima odmah po prijemu inicijalnog sprovodi slučajna dodjela predmeta i stranci saopštava ime sudije. Pravosnažne sudske odluke se objavljuju na internet stranici Sudovi Crne Gore, ali ovaj proces i dalje sporo teče, usljed dugog trajanja postupka anonimizacije.

Iako sudovi sada već značajno koriste mogućnost imenovanja portparola, isti još uvijek nisu u dovoljnoj mjeri vidljivi i prepoznati u javnosti. Obaveza informisanja javnosti još uvijek je regulisana poslovničkom odredbom o obavezi održavanja jedne konferencije za medije godišnje, iako ova odredba ne ograničava sudove da češće komuniciraju sa javnošću putem medija i uvijek onda kada to ocijene cjelishodnim.

Iako postoje određeni pomaci u pogledu komunikacije između sudova i medija, empirijska istraživanja koje Građanska alijansa sprovodi ukazuju na to da sudije i tužioci smatraju da mediji i opšta javnost u dovoljnoj mjeri nisu upoznati sa funkcijama i nadležnostima sudija i tužilaca. Sa druge strane, još uvijek postoji izražen stepen nezadovoljstva građana efikasnošću sudskih postupaka, kao i određeni stepen nepovjerenja u rad sudova i tužilaštva.

U prethodnom trogodišnjem periodu zakonima o budžetu Crne Gore za 2015. 2016 i 2017. godinu u okviru budžeta opredijeljenog za sudstvo, nije implementirana zakonska odredba da se finansijska sredstva za rad sudova obezbjeđuju u razdjelu budžeta Crne Gore za sudstvo i to kao poseban program za svaki sud pojedinačno. Takođe, opredijeljena budžetska sredstva bila su u značajnoj mjeri manja u odnosu na tražena sredstva, pa ovi iznosi nisu bili dovoljni da bi se podmirile potrebe tekućih aktivnosti pravosudnih organa. Iz godine u godinu se ponavlja problem ograničenih finansijskih mogućnosti za kapitalna ulaganja i obnavljanje zastarjele opreme u sudstvu i državnom tužilaštvu, koji se pokušava prevazići sredstvima iz donacija i projekata.

Sistem besplatne pravne pomoći je uspostavljen i funkcioniše. Od 2015. godine pravo na besplatnu pravnu pomoć priznato je i žrtvama nasilja u porodici, ali i dalje nema besplatne pravne pomoći u upravnim postupcima, kao ni za žrtve policijske torture.



Istraživanje Građanske alijanse sprovedeno u prvoj polovini 2019. godine ukazalo je na to da suštinski nisu realizovane planirane mjere za obezbjeđivanje kontrole kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći od strane advokata. Takođe, još uvijek nije izgrađen zajednički, integrisani pristup besplatnoj pravnoj pomoći koji bi uključivao sve aktere: predstavnike pravosuđa, Advokatske komore, civilnog društva, kao i one kojima je pravna pomoć potrebna. Ne postoje podaci o stanju potrebe za besplatnom pravnom pomoći, koji bi služili kao polazišna tačka za planiranje i sprovođenje javnih politika u oblasti BPP. Iako je u proteklih šest godina zaživjela saradnja između nadležnih subjekata u postupku ostvarivanja prava na BPP, drugih institucija i civilnog sektora, i dalje ne postoje razvijeni institucionalizovani modeli saradnje relevantnih aktera u sektoru pravde, osim onih koje se realizuju na projektnoj osnovi.

Na osnovu naprijed navedenih zaključaka, moguće je definisati sljedeće preporuke za unaprijeđenje stanja u pogledu unaprijeđenja uslova za rad sudija i tužilaca, a samim tim i za obezbjeđivanje boljeg i kvalitetnijeg pristupa sudu za građane i građanke:

- U planovima za rješavanja zaostatka starih predmeta treba analizirati strukturu predmeta po godini inicijalnog akta i prirodi, i definisati konkretne planove i mjere podrške sudijama u rješavanju ovakvih predmeta;
- Nastaviti sa aktivnostima vezanim za PRIS i obezbijediti da novi sistem bude otvoren i za građane, na način da oni prema dnevno ažuriranim podacima mogu da prate status svojih predmeta;
- Nastaviti sa aktivnostima na planu obezbjeđenja fizičkog pristupa zgradama svih sudova i tužilaštava, uz prethodno utvrđivanje projektna i planske dokumentacije za izvođenje radova na pomenutim objektima;
- Potrebno je obezbijediti da se u okviru budžeta opredijeljenog za sudstvo, implementira zakonska odredba da se finansijska sredstva za rad sudova obezbjeđuju u razdjelu budžeta Crne Gore za sudstvo i to kao poseban program za svaki sud pojedinačno.
- Potrebno je nastaviti sa uspostavljanjem sistema trajnog dobrovoljnog horizontalnog premještanja sudija i državnih tužilaca i razvijati podsticajne mjere.
- Potrebno je obezbijediti adekvatne prostorne kapacitete Sudskog savjeta i osnovnih sudova;
- Potrebno je obezbijediti da se u okviru budžeta opredijeljenog za Državno tužilaštvo, implementira zakonska odredba da se finansijska sredstva za rad Državnog tužilaštva obezbjeđuju u razdjelu budžeta Crne Gore za tužilaštvo i to kao poseban program za svako državno tužilaštvo pojedinačno.
- Potrebno je preduzeti mjere na rješavanju nedostajućeg prostora za rad državnih Tužilaštava, te nastaviti sa jačanjem stručnih kapaciteta Sekretarijata Sudskog i Tužilačkog savjeta;

- Neophodno je nastaviti sa aktivnostima na planu racionalizacije pravosudne mreže, posebno u pogledu pronalaženja odgovarajućeg modela proporcionalnosti broja sudija u odnosu na broj stanovnika u Crnoj Gori;
- Osmisliti i implementirati sadržajnije kampanje o mjestu i ulozi suda i tužilaštva u društvu, njegovim nadležnostima i prirodi sudijske i tužilačke funkcije.
- Uspostaviti redovniju i sadržajnu komunikaciju sa medijima u praćenju sudske problematike.
- Nastaviti sa aktivnostima vezanim za dalji razvoj IT sektora u pravosuđu, u skladu sa usvojenom IKT Strategijom i obezbjediti adekvatna finansijska sredstva za njeno sprovođenje.

## XIII CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

In comparison with the previous report of Civic Alliance, published in 2013, significant progress has been made in Montenegro in terms of implementation of judiciary reforms.

Amendments to the Constitution have been adopted, which prescribe additional, though not complete guarantees to ensure the independence of judiciary. In accordance with the Amendments to the Constitution of Montenegro from 2013, and legislative changes, Judicial Council has been established as the independent body that provides independence of judicial power and judges, and Prosecutorial Council as the body that provides independence of the State Prosecutor's Office.

At the legal level, several changes have been made in the sector of organizational and functional legislation, with the aim to ensure higher level of independence and impartiality of judges. Normative framework has been established and implemented, for the unique system of election of judges at the national level, and the system of permanent and voluntary horizontal incentive-based relocation. Manner of defining criteria for the progressing of bearers of judicial functions has been improved. Their periodical assessment and revision of procedures of disciplinary responsibility have been introduced, as well as the manner in which disciplinary misdemeanors were defined. Implementation of provisions related to conditions and procedure for election of judges and state prosecutors, or Presidents of courts and leaders of State Prosecutor's Offices started on January 1, 2016.

The new Law on Judicial Council and Judges has been adopted, where all provisions were concentrated, related to rights and duties of judges and Judicial Council, as an independent body competent for election and dismissal of judges. However, what is evident is the need to strengthen capacities of Judicial and Prosecutorial Council for implementation of competencies that have been entrusted to them by law, and also for creating of complete guarantees for depolitization of these bodies.

As stated in the Analysis of legislative framework and effects of its implementation, in terms of the independence of judiciary, prepared by Ministry of Justice of the Government of Montenegro in March 2018; election of judges of Basic courts showed certain failures, through implementation of new legal solutions in practice. Election of judges is longer, than it was the case with implementation of previous legal solutions and, with the inflow of cases, it is reflected on the workload of judges and efficiency of work.

The results of the system of defining of accountability in judiciary are also limited, and are reflected in a small number of proceedings, where the violation of the Ethical Code has been determined, or disciplinary responsibility of bearers of judicial

functions, although the trend of rise of number of filed lawsuits was evident, and the decision of commissions dealing with defining of disciplinary and ethical responsibility of judges and prosecutors. Significant moves have been noticed in terms of the content of explanations of these decisions.

Some progress has been made on the plan of rationalization of judicial network, through abolishing of the Commercial Court in Bijelo Polje, and establishing of the Commercial Court of Montenegro, and through introduction of misdemeanor system in regular judiciary, by establishing of three misdemeanor courts (in Bijelo Polje, Budva and Podgorica) with the territorial units, and Higher court for misdemeanor with the seat in Podgorica, which has the jurisdiction to decide on complaints on decisions of misdemeanor courts and resolution of conflicts of jurisdiction between misdemeanor courts. The reform of the misdemeanor system has fulfilled the requests of the European Convention on Human Rights that stipulates that courts shall decide on misdemeanors. Certainly, activities on rationalization of judicial network should be continued, especially bearing in mind that the Rationalization Plan 2017-2020 envisages continuation of activities in a view of rationalization of number of judges and prosecutors in Montenegro after 2020.

In order to solve the problem of old cases, the courts have adopted the annual Plan and the program for solving the old cases, prioritizing the solving of “the so called red envelope cases”. Also, with the same goal, a mechanism was applied for the voluntary referral of judges, who were less burdened, in the court that were in arrears.

Since 2014, public executors have started to work. This resulted in significant reduction of inflow of enforcement cases in courts, and efficient solving of this type of cases, compared with the previous period.

In order to unburden the courts and for faster and more efficient procedures for solving the estate cases, Law on amending of Law on extrajudicial cases introduced obligatory jurisdiction of the notary in proceedings to discuss the legacy, except in cases prescribed by the law.

However, although the downward trend in annual backlog cases is evident in all courts, the up-to-date rate declined during 2015 and 2016, despite the introduction of notaries in 2011, and public executors in 2014. In addition, bearing in mind that Montenegro has not created the preconditions for the full implementation of the CEPEJ guidelines - as stated in the 2019 European Commission Report on Montenegro; the system of reliable and meaningful statistical data that will precisely measure efficiency of courts' work has yet to be established. Particularly, given that the new Judicial Information System (PRIS) will be operational from 2020.

The principle of party publicity is respected, but access to court is difficult in those courts where, due to limited spatial conditions, there are no adequate prerequisites for securing the party publicity, including the presence of the general public, especially in cases where there is increased media interest and citizens and in cases in-

volving more offenders and their attorneys.

A 2015 analysis of persons with disabilities access to courts of the Supreme Court found that the situation in the judiciary system was not satisfactory in terms of meeting the accessibility standards, given that out of a total of 21 courts, full and unrestrained access to the court premises, was provided in only in three courts.

The security of the court buildings and the spatial conditions for the work of courts and prosecutors' offices are still not satisfactory. The analysis of the security situation of judicial facilities, published in May 2016, showed no progress compared to the situation given in the Analysis 2008. The challenges are related to necessity to establish the unique education practice for the security personnel, as well as to determine the number of employees, technical equipment and physical prerequisites of the premises where judicial institutions are located.

In the plan of further improvement of the publicity of work of the courts, creating and technical improvement of the court portal and the courts' websites, the availability of information on the practical work of the judicial authorities and the decisions made by the courts, have been improved. The Judicial and Prosecutorial Councils also announce their decisions and provide access to hearings. Recently, in the basic courts, a random assignment of cases is conducted immediately after the initial court has been received and the name of the judge is communicated to the party. The final court decisions are published on the website of the Courts of Montenegro, but this process is still slow, due to the long anonymization process.

Although courts already significantly use the possibility of appointing a spokesperson, they are still not sufficiently visible and recognized in public. The obligation to inform the public is still governed by the Rules of Procedure on obligation to organize one press conference per year, although this provision does not restrict the courts to communicate with public frequently via media and whenever they consider this appropriate.

Although there have been some advances in communication between the courts and the media, empirical research conducted by the Civic Alliance suggests that judges and prosecutors find that the media and the general public are not sufficiently aware of the functions and responsibilities of judges and prosecutors. On the other hand, there is still a marked degree of citizens' dissatisfaction with the efficiency of court proceedings, as well as a degree of distrust in the work of courts and prosecutors.

In the previous three-year period, the Laws on the Budget of Montenegro for 2015, 2016 and 2017 within the budget allocated for the judiciary, the legal provision that financial resources for the work of courts should be provided in the budget allocation of Montenegro, as a separate program for each court individually, was not implemented. Also, the allocated funds were significantly lower than the requested funds,

so these amounts were insufficient to meet the needs of the ongoing activities of judicial authorities. The problem of limited financial opportunities for capital investments and the renewal of outdated equipment in the judiciary and the state prosecutor's office is being repeated from year to year, which is trying to be solved by the funds from donations and projects.

The free legal aid system has been established and is functioning. Since 2015, the right to free legal aid has been recognized for the victims of domestic violence, but there is still no free legal aid either in administrative proceedings or for victims of police torture. The survey of Civic Alliance conducted in the first half of 2019, indicated that the planned measures for ensuring the quality control of the provision of free legal aid by lawyers, were not substantially implemented. Also, a common, integrated approach to free legal aid, involving all actors such as representatives of the judiciary, the Bar Chamber, civil society, as well as those who need the legal aid, has not been built yet. There is no information about the state of need for free legal aid that will serve as a starting point for planning and implementing the public policies in the free legal aid area. Although cooperation between competent entities in the process of exercising the right to free legal aid, other institutions and the civil sector has evolved in the past six years, there are still no institutionalized models of cooperation of relevant actors in the justice system, other than those implemented on a project basis.

Based on the above conclusions, it is possible to define the following recommendations for improvement of conditions of work of judges and prosecutors, and thus for providing better and more qualitative access to court for citizens:

- Plans for resolving the backlogs of old cases should analyze the structure of cases by year of the initial act and nature, and define concrete plans and measures to support judges in resolving such cases;
- Continue with PRIS activities and ensure that the new system is open to citizens, so they can monitor the status of their cases according to daily updated data;
- Continue with the activities on providing the physical access to buildings of all courts and prosecutor's offices, with the preliminary establishment of project and planning documentation for the execution of works on the aforementioned facilities;
- It is necessary to ensure that within the budget allocated to the judiciary, a legal provision is implemented that financial resources for the work of the courts are provided in the budget allocation of Montenegro for the judiciary, as a separate program for each court individually.
- It is necessary to continue establishing a system of permanent voluntary horizontal relocation of judges and prosecutors and develop incentive measures;

- Adequate spatial capacities of the Judicial Council and the Basic Courts should be provided;
- It is necessary to ensure that within the budget allocated to the State Prosecutor's Office, a legal provision is implemented that financial resources for the work of the State Prosecutor's Office be provided within the budget of Montenegro for the Prosecutor's Office, as a separate program for each State Prosecutor's Office individually;
- It is necessary to continue establishing of a system of permanent voluntary horizontal relocation of judges and prosecutors and develop incentive measures;
- Adequate spatial capacities of the Judicial Council and Basic Courts should be provided;
- It is necessary to ensure that within the budget allocated for the State Prosecutor's Office, a legal provision is implemented for financial sources for the work of the State Prosecutor's Office within the budget of Montenegro for the Prosecutor's Office, as a separate program for each State Prosecutor's Office;
- Measures should be taken to address the missing space for the work of State Prosecutor's Offices and to continue to strengthen the professional capacities of the Secretariat of Judicial and Prosecutorial Council;
- It is important and necessary to continue with the activities aimed at rationalizing of the judicial network, in particular with regard to find an appropriate model of proportionality of the number of judges in relation to the population in Montenegro;
- Design and implement more meaningful campaigns about the place and the role of the court and the prosecution in society, its competencies and the nature of judicial and prosecutorial function;
- Establish more regular and functional communication with the media in monitoring of court problems;
- Continue activities related to future development of the IT sector in judiciary, in line with the adopted ICT Strategy and provide adequate finances for its implementation.

# Bibliografija

Zakon o sudovima („Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015)

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama (“Službeni list Crne Gore, br. 28/2015)

Zakon o državnom tužilaštvu („Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015)

Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu (“Službeni list Crne Gore”, br. 10/2015)

Zakon o pripravnicima u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu (“Službeni list Crne Gore”, br. 55/2016 i 57/2016)

Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu (Službeni list Crne Gore”, br. 58/15)

Zakon o izvršenju i obezbjeđenju („Službeni list CG“, br. 36/11, 28/14, 20/15 i 22/17)

Zakona vanparničnom postupku („Službeni list CG”, br. 73/10, 20/15 i 75/18)

Zakon o javnim izvršiteljima (“Službeni list CG”, broj 41/11, 22/2017 i 17/2019)

Sudski poslovnik (“Službeni list CG”, br. 65/2016)

Poslovnik Sudskog savjeta („Službeni list Crne Gore“, br. 61/2015)

Pravilnik o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namještenika u sudu “Službeni list Crne Gore», br. 17/15

Odluka o broju sudija u sudovima (“Službeni list CG“, br. 25/15 i 62/15)

Odluka o broju državnih tužilaca („Službeni list“ br. 21/15)