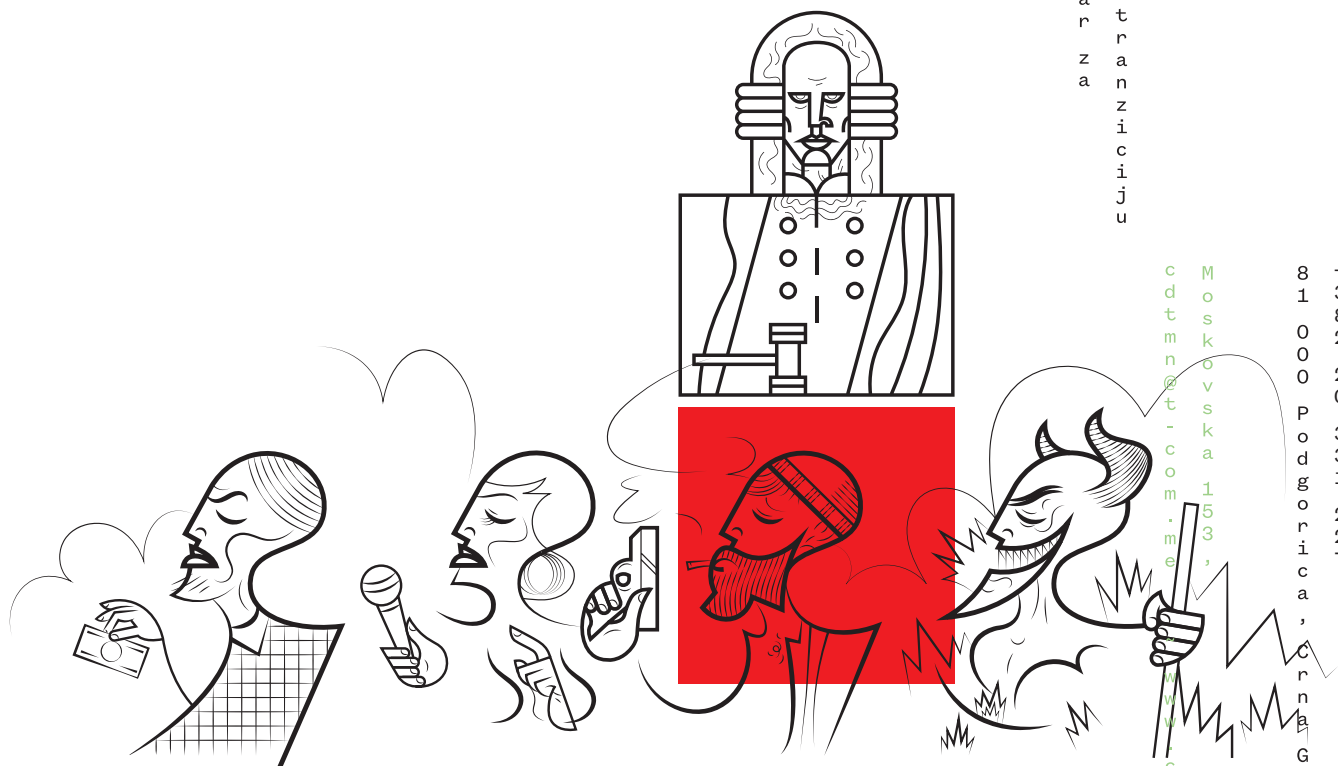




# Pravosuđe u sjenci uzastopnih mandata

© C D T - C e n t a r z a  
d e m o k r a t s k u  
t r a n z i c i j u  
P o d g o r i c a ,  
2 0 2 0 . . . g o d i n e



8 1 0 0 0 P o d g o r i c a , C r n a G o r a  
+ 3 8 2 2 0 3 3 1 2 2 7  
M o s k o v s k a 1 5 3 ,  
c d t m n @ t t - c c o m . m e  
w w w . c d t m n . o r g





© Mitchell Luo



Iako je reforma pravosuđa bila jedan od pozitivno ocijenjenih reformskih procesa, u posljednjih nekoliko godina na sceni je očigledna stagnacija ili nazadovanje u ostvarenju njenih ključnih ciljeva.

Prosječna ocjena trenutnog stanja u pravosuđu, po mišljenju eksperata koji su učestvovali u našem istraživanju, iznosi 2,73 na skali od jedan do pet. Ovaj rezultat predstavlja korak unazad u odnosu na prethodnu godinu kada je prosječna ocjena bila 2,91.

Nakon što smo, tokom prvih faza procesa, dobili kvalitetnija zakonska i podzakonska rješenja u najosjetljivijim tačkama reforme nijesmo dobili zadovoljavajuće korake naprijed. Tako su rezultati novog sistem izbora sudija, jačanja disciplinske odgovornosti, etičkog kodeksa, primjene principa slučajne dodjele predmeta, racionalizacije pravosudne mreže i druge važne teme ove reforme ostali veoma ograničeni.

Dok Evropska komisija i nevladin sektor upozoravaju da reforma pravosuđa nije dala željene rezultate,<sup>1</sup> u Vladinim dokumentima nema kritičkog odnosa prema postojećim problemima.<sup>2</sup> Novu Strategiju reforme pravosuđa odlikuje ponavljanje istih strateških ciljeva, a pozitivni efekti iz prethodnog perioda baziraju se, dominantno, na usvajanju zakona i planskih dokumenata čiju implementaciju još čekamo.

Umjesto da pokaže efikasnost i odlučnost u rješavanju ključnih problema, izgleda da, Vlada, u ovoj oblasti, u javnosti testira opcije za poništenje prethodnih efekata reforme. Istovremeno, Evropska komisija ističe da je važno da se ovo poništenje ne dogodi. Pored ovoga tu su problemi u funkcionisanju Sudskog i Tužilačkog savjeta, ali i dodatnog povećanja transparentnosti.

Iako su reformske aktivnosti bile usmjerene na jačanje povjerenja u pravosuđe, istraživanja javnog mnjenja ukazuju da na ovom polju nema pozitivnih pomaka.<sup>3</sup>



<sup>1</sup> Antena M, Reforma pravosuđa nije dala u potpunosti željene rezultate 07.10.2019. Dostupno na: <https://www.antenam.net/drustvo/135358-cemi-reforma-pravosudja-nije-dala-u-potpunosti-zeljene-rezultate>

<sup>2</sup> Analiza zakonodavnog okvira i efekata njegove primene, Ministarstvo pravde, mart 2018. godine

<sup>3</sup> Istraživanje javnog mnjenja, povjerenje u sudstvo decembar 2016 - 42.6%, decembar 2017. - 43.7%, decembar 2018. 42.5%, decembar 2019. - 41.9% - CEDEM

## Reforma bez diskontinuiteta

<sup>4</sup> Član 124 stav 5 Ustava glasi: “Isto lice može biti birano za predsjednika Vrhovnog suda najviše dva puta”

<sup>5</sup> Slobodna Evropa: Treći krug Vesne Medenice, 18.07.2019. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/medenicin-tre%C4%87i-krug-/30063060.html>

<sup>6</sup> GRECO, Savjet Evrope, COE Drugi izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru, IV runda evaluacije, decembar 2019.

Ponovnim izborom predsjednice Vrhovnog suda, otvorena je oštra javna polemika, u dijelu ustavnosti njenog trećeg mandata.<sup>4</sup> Značajan dio stručne javnosti je osporavao ustavnost ovog izbora iako je Sudski savjet je jednoglasno donio ovu odluku.

Ovim su dodatno osnaženi stavovi da Crna Gora ima ozbiljan problem u funkcionisanju vladavine prava.<sup>5</sup> Sličnog mišljenja je i Savjet Evrope koji izražava zabrinutost za ovakvo tumačenje Ustava i Zakona od strane Sudskog savjeta<sup>6</sup>, u slučaju obnavljanja mandata Predsjednici Vrhovnog i predsjednicima šest sudova iznad propisanog ograničenja.<sup>7</sup>

Po mišljenju naših eksperata osim koncentracije prevelike moći u istim rukama, produženjem mandata predsjednicima koji su izabrani po starim normativnim rešenjima gubi se i smisao ustavnih i zakonodavnih izmjena.

## Nazavisnost samo u teoriji

<sup>7</sup> Sudski savjet je donio odluku da dosadašnje predsjednike šest sudova ponovo izabere na iste funkcije, iako su oni prethodno najmanje dva puta birani za predsjednike istih sudova (predsjednici sudova u Rožajama i Kotoru čak pet i sedam puta).

<sup>8</sup> GRECO, Savjet Evrope, COE Drugi izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru, IV runda evaluacije, decembar 2019.

<sup>9</sup> Članovi Savjeta iz reda uglednih pravnika nijesu izabrani ni poslije dva javna oglasa i četiri glasanja u Skupštini. Rješenje ovog pitanja nije predložio ni Odbor za sveobuhvatnu reformu izbornog i drugog zakonodavstva u predviđenim rokovima.

Po mišljenju naših eksperata Sudski savjet nažalost nikada nije postao nezavisno i nepristrasno tijelo spremno da na objektivan način bira sudije, iako je to bio jedan od ključnih bio ciljeva reforme. I Savjet Evrope smatra da u pogledu jačanja nezavisnosti Sudskog savjeta i oslobađanja nepotrebnog političkog uticaja njihove preporuke nijesu ispunjene.<sup>8</sup>

Važeći zakonski okvir ne daje dovoljne garancije nezavisnosti i nepristrasnosti članova Sudskog i Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, što je dovelo do toga da dio njihovog sastava čine bivši članovi političkih partija, ali i izvršne vlasti.

Nakon isteka mandata Sudskom savjetu u oktobru 2018. godine Vlada je, umjesto pokretanja otvorenog političkog dijaloga za pronalaženje kandidata koji imaju široku političku podršku, premostila ovaj problem zakonskim izmjenama koje omogućavaju produženje mandata. To je, po mišljenju naših eksperata, obesmisllilo ustavne tendencije za jačanje nezavisnosti sudova. Zbog neizbora članova savjeta i protesta protiv stavusa kvo, predsjednik Sudskog savjeta je podnio ostavku pa trenutno ovaj organ funkcionise u nekompletnom sastavu.<sup>9</sup>

**10** Pažin: Poverenje u tužilaštvo na nedopustivo niskom nivou, CDM 28.10.2019. Dostupno na: <https://m.cdm.me/politika/pazin-povjerenje-u-tuzilastvo-na-nedopustivo-niskom-nivou/>

**11** Načelni pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore od 27.06.2019. godine



**12** Odluke Skupštine o razrešenju Irene Radović (CBCG), Nikola Vukčević (Savjet RTCG), Vanja Čalović Marković (Savjet ASK), Darko Ivanović (Savjet AEM)

**13** Vijesti.me, Vladavina prava važnija od mišljenja Vesne Medenice, 28.09.2019. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/vladavina-prava-važnija-od-mišljenja-vesne-medenice>  
HRA: Osnovni sud u PG se oglasio nenadležnim  
Dostupno na: [http://www.hraction.org/2019/11/05/osnovni-sud-u-podgorici-se-oglasio-nenadleznim-za-slucaj-gorana-durovica-protiv-skupstine-crne-gore/](http://www.hrraction.org/2019/11/05/osnovni-sud-u-podgorici-se-oglasio-nenadleznim-za-slucaj-gorana-durovica-protiv-skupstine-crne-gore/)



**14** Jedan od kandidata podnio tužbu protiv Sudskog savjeta, kojom je tražio da se poništi odluka o izboru deset kandidata i kandidatkinja za sudije osnovnih sudova iz juna 2018. godine (odluka 01-3828/18-2 od 18.6.2018). Dostupno na: <https://www.dan.co.me/?ni-vo=3&datum=2019-12-25&rubrika=Drustvo&clan-ak=726799&najdatum=2019-12-24>  
Kandidatkinja pokrenula upravni spor protiv odluke Sudskog savjeta o izboru sudija Upravnog suda. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/medenica-negira-uticaj-premierova-sestra-tuzila-sudski-savjet>  
Sudija kotorskog Osnovnog suda Predrag Krstonijević podnio tužbu Upravnom sudu protiv Sudskog savjeta zbog nezakonitog izbora sudije Branka Vučkovića za predsjednika tog suda, u osmi mandat. – Vijesti: Vučković nije kao Vujanović, Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/upravnom-sudu-izbor-sudija-nije-hitan>  
<https://www.vijesti.me/vijesti/politika/vuckovic-nije-kao-vujanovic>

Slična je situacija u Vrhovnom državnom tužilaštvu, jer je Vrhovnim tužilocu istekao mandat pa se ova funkcija sada obavlja kroz v.d. stanje. Naše političke elite, kao ni u slučaju Sudskog savjeta, nijesu, kroz otvoren dijalog, niti pokušale doći do kompromisnog rješenja za izbor tužioca.

U međuvremenu, stigle su i otvorene poruke ministra pravde da nezavisnost tužilaštva treba ograničiti i ovu instituciju približiti izvršnoj vlasti.<sup>10</sup>

## Odbrana Skupštine kroz načelni pravni stav

Javnost je upliv politike u prethodnom periodu prepoznala i u odlukama suda. Posebno burne reakcije izazvao je načelni pravni stav Vrhovnog suda<sup>11</sup> po kom se protiv odluka Skupštine ne može voditi upravni, pa ni parnični postupak. Civilni sektor i javnost smatraju da je krajnja intencija da se onemoguću sudovima ispitivanje zakonitosti odluka Skupštine o eliminisanju neistomišljenika vladajuće partije iz državnih organa i savjeta.<sup>12</sup> Ovo je dovelo do situacije da sudije na različit način postupaju u istoj stvari.<sup>13</sup>

Ovakvom pravnom stavu Vrhovnog suda, pridružila se i Skupština Crne Gore, pa po njima, zakonitost odluka Skupštine nije moguće proispitivati, niti protiv njih postoji djelotvoran pravni lijek u crnogorskom sistemu.

## Novi zakon, a stare prakse izbora sudija

Iako su nova zakonska rješenja bila usmjerena na unapređenje sistema izbora sudija, dio javnosti ali i kandidata za sudije smatra da se nije mnogo odmaklo u praksi.

Postupak izbora sudija kontinuirano prate optužbe za pristranost, konflikt interesa, nedosljednu primjenu zakonskih kriterijuma. Brojni su slučajevi osporavanja konkursa kako od strane učesnika u konkursu,<sup>14</sup> tako i od civilnog sektora<sup>15</sup>, a postupanje pravosudnih organa po ovim prijavama ocijenjeno je kao nesavjesno i neodgovorno. I Evropska komisija uporno ukazuje na preostale izazove u vezi sa transparentnim izborom sudija zasnovanim na zaslugama.<sup>16</sup>

Sistem izbora tužilaca, sa druge strane, nije obojan sličnim aferama. Po mišljenju naših eksperata, odvija se uglavnom u skladu sa zacrtanim planom<sup>17</sup> i odlikuje ga ravnopravan odnos prema kandidatima uz praćenje propisanih smjernica.

## Loši uslovi za rad

<sup>15</sup> Nevladine organizacije Akcija za ljudska prava (HRA), Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) i Institut alternativa (IA) podnijele su 13.9.2019. godine Specijalnom državnim tužilaštvu (SDT) krivičnu prijavu protiv predsjednika Sudskog savjeta i članova Sudskog savjeta za zloupotrebu položaja, nesavestan rad, protivzakonit uticaj i povredu ravnopravnosti prilikom intrvuisanja kandidata za sudije. Ova prijava je odbačena bez obrazloženja specijalnog tužioca.

Sudstvo i tužilaštvo odavno upozoravaju na loše uslove za rad i nedostatak prostornih kapaciteta, ali Vlada nema sluha za veća infrastrukturna ulaganja u pravosuđu.<sup>18</sup> Ipak, Vlada godinama odobrava manji budžet od onog koji predlažu Sudski i Tužilački Savjet. Po mišljenju međunarodnih eksperata, na ovaj način se ne može obezbijediti potrebna usklađenost sa standardima Evropske unije.<sup>19</sup>

## Slaba kontrola odgovornosti

<sup>16</sup> Radni Dokument Evropske komisija o poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, Novembar 2019.godine

<sup>17</sup> Plan slobodnih tužilačkih mjesta, Tužilački Savjet

<sup>18</sup> RTCG: Stanković, Tužioci nemaju gdje da rade, 05.03.2017. Dostupno na: <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/158398/tuzioci-nemaju-gdje-da-rade.html>  
Fos Media: Medenica: Došlo je vrijeme da i Crna Gora ima palate pravde, 23.04.2019. Dostupno na: <https://fosmedia.me/infos/drustvo/medenica-doslo-je-vrijeme-da-i-crna-gora-ima-palatu-pravde>

<sup>19</sup> Procjena infrastrukture Pravosudnih organa u Crnoj Gori, januar 2019. EUROLII

Iako formalno postoje mehanizmi za podnošenje pritužbi na rad sudija, česte su optužbe javnosti da sistem odgovornosti nije objektivn i da rijetko koja žalba ishoduje sankcijom.<sup>20</sup> Problem na koji ukazuju iz NVO sektora je to što pravo na žalbu protiv odluka komisija za primjenu etičkog kodeksa imaju samo sudija ili tužilac protiv kojih je postupak pokrenut, ali ne i podnosioci inicijative. Time nije obezbijeđena kontrola rada ovih komisija.<sup>21</sup>

Zaključak Evropske komisije je da su ograničeni dometi u dije-lu disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca, kao i primjene Kodeksa sudske i tužilačke etike.<sup>22</sup> Savjet Evrope je identifikovao probleme u disciplinskom okviru za sudije, u dijelu djelotvornosti i objektivnosti. S druge strane, unapređenje disciplinskog okvira za tužioce je pozitivno ocijenjeno.<sup>23</sup>

## Spora pravda

<sup>20</sup> Dan, "Na rad sudija 330 žalbe" 19.08.2019. Dostupno na: <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Hronika&clanak=709094&datum=2019-08-19>

<sup>21</sup> Građanska alijansa, Izvještaj o primjeni etičkog kodeksa sudija, tužilaca i policije, novembar 2017.

<sup>22</sup> Radni Dokument Evropske komisija o poglavljima 23 i 24 u Crnoj Gori, novembar 2019.

<sup>23</sup> GRECO, Savjet Evrope, COE, Drugi izvještaj o usaglašenosti, IV runda evaluacije, decembar 2019.

<sup>24</sup> CEMI/CEDEM: Pravo na suđenje u razumnom roku, oktobar 2019.

<sup>25</sup> Od 54 predstavke u 2018. godini, čak 37 se odnosi na nerazumnu dužinu trajanja sudskih postupaka pred domaćim sudovima, a 4 na dužinu trajanja postupka izvršenja sudske odluke

Razumni rok suđenja još uvijek nije osobina našeg sudskog sistema. Broj neriješenih sudskih predmeta zabrinjavajuće je visok.<sup>24</sup> Ovim se narušava načelo pravne sigurnosti, i utiče na pravičnost sudskog postupka.<sup>25</sup> Pravna zaštita, pred Evropskim sudom za ljudska prava, traži se u najvećoj meri upravo zbog dužine trajanja sudskih postupaka. Jednako je visok broj presuda Evropskog suda u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku.<sup>26</sup>

U posljednjih pet godina koliko se ustavna žalba koristi kao mehanizam zaštite prava na suđenje u razumnom roku broj ustavnih žalbi, ali i neriješenih predmeta pred Ustavnim sudom naglo je porastao.<sup>27</sup> Umjesto rješenja jednog problema, samo smo otvorili novo pitanje nepostojanja djelotvornih pravnih lijekova za dužinu postupka pred Ustavnim sudom.<sup>28</sup>

Državni organi koji ne poštuju razuman rok suđenja i trajanja postupka, u kontinuitetu, ne snose odgovornost za štetu po državni budžet.<sup>29</sup>

## Efikasnost na čekanju

<sup>26</sup> U 7 od ukupno 11 presuda u 2018. godini utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku.

<sup>27</sup> Kada posmatramo kretanja uočavamo da se broj neriješenih predmeta u okviru Ustavnog suda naglo povećao sa 1431 neriješena predmeta u 2016, 1404 u 2017. do 2492 u 2018.

<sup>28</sup> Pred Evropskim sudom već imamo postupke protiv Crne Gore zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku i pred Ustavnim sudom.

<sup>29</sup> Izvještaj Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu za 2018.

<sup>30</sup> Poseban problem predstavlja princip slučajne dodjele predmeta u malim sudovima, koji nije moguće u potpunosti sprovesti u trenutnom stanju.

<sup>31</sup> Izvještaj o Crnoj Gori 2019, Evropska komisija, maj 2019. godine

<sup>32</sup> Srednjoročni plan racionalizacije pravosudne mreže predviđa zakonske izmjene koje bi predviđele da minimalan broj sudija za osnivanje suda bude 4, u periodu važenja ovog planskog dokumenta nije došlo do zakonskih izmjena

<sup>33</sup> Poseban problem predstavlja princip slučajne dodjele predmeta u malim sudovima, koji nije moguće u potpunosti sprovesti u trenutnom stanju.

<sup>34</sup> Srednjoročni plan racionalizacije pravosudne mreže 2016-2019. godine, Ministarstvo pravde, decembar 2016.

Dosadašnje aktivnosti na racionalizaciji pravosudne mreže, rasterećenju sudova od izvršnih i ostavinskih predmeta nijesu značajno unaprijedile efikasnost sudova. Broj neriješenih predmeta, uz minimalne pomake, i dalje je visok. A odsustvo pouzdane sudske statistike otežava njegovo praćenje. Dodatni problem predstavlja zastarjeli informacioni sistem koji nije moguće tehnički unaprijediti, a izrada novog kasni.<sup>30</sup>

Crna Gora nije stvorila preduslove za punu implementaciju CEPEJ smjernica. U posrednoj vezi sa unapređenjem efikasnosti je i jačanje alternativnih načina rješavanja sporova, koje se još uvijek ne koriste sistematično i imaju ograničen uticaj.<sup>31</sup>

Velikih pomaka nema ni u oblasti racionalizacije pravosudne mreže. Minimalan broj sudija<sup>32</sup> za osnivanje suda i funkcionisanje principa slučajne dodjele predmeta,<sup>33</sup> određen je planskim dokumentima, ali nije sproveden u praksu.<sup>34</sup>



**Istraživanje o napretku zemalja regiona u ispunjavanju političkih kriterijuma na putu ka Evropskoj uniji (EU)** radimo uz finansijsku podršku **Balkanskog fonda za demokratiju** i **Ambasade Kraljevine Norveške**, u saradnji sa kolegama iz nevladinih organizacija **CRTA** (Srbija), **Metamorfozis** (Makedonija) i **Zašto ne?** (Bosna i Hercegovina).

Na osnovu seta indikatora ispitujemo kvalitet strateškog i pravnog okvira, institucionalnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u šest oblasti: izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, mediji i reforma javne uprave, i svaka od njih će biti tretirana u posebnom dokumentu. Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikulisanjem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata.

Prvi dio istraživanja odnosi se na kvalitet reforme javne uprave. Ovu oblast smo ocjenjivali na osnovu **39 indikatora**, a u toku rada konsultovali smo mišljenja pet eksperata za ovu oblast.

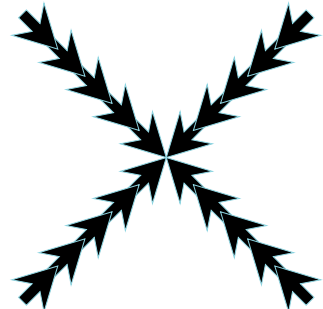
Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo ovoj važnoj reformi.

Zahvaljujemo Balkanskom fondu za demokratiju i Ambasadi Kraljevine Norveške na povjerenju i finansijskoj podršci.

© Matteo Vistocco



**Biljana Papović**  
Zamjenica izvršnog  
direktora





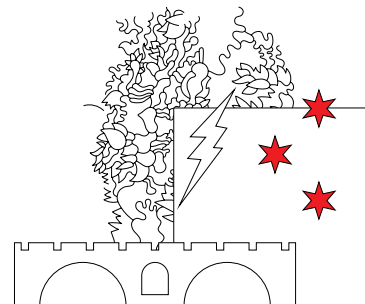
ROYAL NORWEGIAN EMBASSY

*Belgrade*

Realizaciju projekta finansijski je podržala ambasada  
Kraljevine Norveške u Beogradu. [www.norway.no/en/serbia](http://www.norway.no/en/serbia)

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

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



**CENTAR ZA  
DEMOKRATSKU  
TRANZICIJU**

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU | PRAVOSUĐE U SJENCI UZA-  
STOPNIH MANDATA | Autorka: Biljana Pejović | Ilustracije i prijelom: Dejan Batričević | CDT – Centar za demokratsku  
tranziciju | Moskovska 153, 81000 Podgorica, Crna Gora | +382 20 331 227 | [cdtmn@t-com.me](mailto:cdtmn@t-com.me) | [www.cdtmn.org](http://www.cdtmn.org)