



YOUTH INITIATIVE FOR HUMAN RIGHTS  
INICIJATIVA MLADIH ZA LJUDSKA PRAVA  
NSHMA E TË RINAVE PËR TË DREJTAT E NJERJUT

ćlanica



**Gradanska alijansa**  
Civic Alliance – Aleanca qytetare

## **MONITORING RADA SUDOVA**

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

### **PРАВNA ANALIZA**

Podgoric, april 2011. godine



---

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

## **PRAVNI OKVIR ZA DJELOVANJE SISTEMA SUDSKE VLASTI U CRNOJ GORI U SVRHU OSTVARIVANJA PRINCIPA EFIKASNOSTI, JAVNOSTI, TRANSPARENTNOSTI I JEDNAKOSTI GRAĐANA PRED ZAKONOM**

Mjesto i uloga sudske vlasti u ustavno-pravnom poretku Crne Gore uređeni su odredbama važećeg Ustava. Osim toga, pojedini elementi karaktera sudske vlasti proizilaze iz međunarodnih ugovora, kojima se upućuje na opšti okvir, odnosno kvalitet sudskih tijela (tribunala) potreban za odlučivanje o pravima i obavezama svih lica koja se nalaze pod jurisdikcijom države Crne Gore. Formalno-pravno ustrojstvo sudske vlasti nije bliže regulisano odredbama međunarodnih ugovora, obzirom da je implementacija međunarodnih standarda (pa i onih koji se tiču sudske vlasti), ostavljena diskrecionim ovlašćenjima države i njenoj pravnoj tradiciji. Takva, jedinstvena načela organizacije pravosuđa nijesu data niti na globalnom, ni na regionalnom nivou, što se u najvećoj mjeri može objasniti postojanjem različitih pravnih sistema i pravne tradicije u uporednom pravu. U sferi međunarodnog prava ljudskih prava ovo načelo se dodatno opravdava pravom države da samostalno uredi sistem zaštite ljudskih prava i sloboda (a time i organizaciju pravosudnih institucija), na način koji će obezbijediti njihovu punu implementaciju. Organizacija pravosuđa uslovljena je i različitim nacionalnim, ekonomskim, socijalnim, geografskim i kulturnim faktorima, koji su u funkciji lakšeg pristupa ostvarivanju pravde. Obaveze države u pogledu stvaranja uslova pod kojima pravda i poštovanje ljudskih prava nalaze uporište u međunarodnim ugovorima i drugim izvorima međunarodnog prava apostrofirane su i u Preambuli Povelje Ujedinjenih nacija<sup>1</sup>, kao i u odredbama Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka<sup>2</sup> i drugim međunarodnim dokumentima.

Za pojedine segmente pravosudnih institucija na nivou Ujedinjenih nacija donijeti su bazični principi, koji trebaju biti okvir za njihov položaj u unutrašnjem pravu. Tako su za domen sudske vlasti donijeti Osnovni principi o nezavisnosti sudstva (*Basic Principles on the Independence of Judiciary*)<sup>3</sup>, za tužilaštvo Smjernice o ulozi tužilaštva (*Guidelines on the Role of Prosecutors*)<sup>4</sup>, te u isto vrijeme i *Osnovni principi o ulozi advokata* za advokaturu kao dio pravosuđa u širem smislu.

U preambuli navedenih dokumenata naglašen je značaj pravosudnih institucija u ostvarivanju njihove uloge, sa pozivom na međunarodno pravne standarde prava ljudskih prava i obavezu zaštite ljudskih prava i sloboda, što po ovim dokumentima derivira iz same funkcije pravosudnih institucija. Osim obaveze države da omogući njihovu implementaciju, *Osnovni principi o nezavisnosti sudstva* apostrofiraju značaj funkcionisanja ostalih grana pravosuđa (posebno tužilaštva), naglašavajući razradu načela nezavisnosti kod izbora, profesionalnog obrazovanja i statusa, pri čemu kao adresate koji se moraju upoznati sa njihovim sadržajem navode advokate, izvršnu i zakonodavnu vlast i javno mnjenje.

---

<sup>1</sup> Povelja Ujedinjenih nacija potpisana je 26.juna,1945.godine u San Francisku, a stupila na snagu 24.oktobra iste godine. Njen sastavni dio čini i Statut Međunarodnog suda pravde

<sup>2</sup> O. Račić, B. Milinković, M. Paunović, *Ljudska prava*, Međunarodna politika/NIU „Službeni list“, Beograd, 1998, str.125-127.

<sup>3</sup> UN General Assembly (A/RES/40/146) od 13.12.1985.godine

<sup>4</sup> Donijete su na UN Kongresu o prevenciji kriminala i tretmanu prestupnika u Havani, 27.avgusta/7.septembra, 1990.godine

Na osnovu navedenih dokumenata izvodi se zaključak o potrebi koordiniranog pristupa pravosuđu u širem smislu, koje pored sudske i tužilačke organizacije podrazumijeva i advokaturu, kao posebnu i samostalnu djelatnost.

Na regionalnom nivou, organizacija sudske vlasti je često bila predmet razmatranja od strane Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na garancije sadržane u čl.6. *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*. Opšti stavovi po ovom pitanju ukazuju na obavezu države da uredi i logistički podrži sudski sistem, odnosno osposobi ga za obavljanje ove vitalne funkcije svakog društva, bez obzira što postoji razumijevanje za određene unutrašnje probleme objektivne prirode u svakoj državi (period tranzicije, veliki priliv predmeta, povećanje sporova u oblasti dužničko-povjerilačkih odnosa kao produkt ekonomske krize, nedostatak kadrova i sl.). U odgovoru na ta pitanja mnoge zemlje su sprovele opsežnu reformu pravosudnog (sudskog) sistema u domenu organizacionog i funkcionalnog zakonodavstva. Pri tome su korišćene različite analize dobijene putem statističkih i empirijskih istraživanja, sa ciljem da se odgovori zahtjevu za blagovremenom, efikasnom i djelotvornom pravdom. Suština svih reformi je da one ne mogu biti jednodimenzionalne, te da se u reformi ne mogu zanemariti brojni drugi faktori koji je čine uspješnom<sup>5</sup>.

## **Principi organizacije i funkcionisanja pravosuđa**

Osnovna načela organizacije sudske vlasti koja su sadržana u brojnim dokumentima međunarodnog prava ljudskih prava odnose se na njenu nezavisnost, samostalnost i nepristrasnost, kao attribute koji trebaju da održe ravnotežu u odnosu na druge grane vlasti i iskažu odnos prema postupanju po zahtjevima stranaka u postupku. Osim toga, nezavisnost sudstva garantuje država i štiti je kako Ustavom, tako i nacionalnim zakonodavstvom, uključujući obavezu države da obezbijedi finansijsku podlogu za optimalno funkcionisanje sudstva. Pored organizacionih pretpostavki za nezavisnost sudstva, moralnih i stručnih svojstava koje treba posjedovati nosilac sudijske funkcije, uslova službe i trajanja mandata, Osnovni principi UN se posebno bave pitanjem nepristrasnosti u odlučivanju, samostalnosti sudija, zakonitosti u radu i jednakim tretmanom stranaka. Dakle, ovaj segment je, osim organizacionim principima, posvećen i funkcionalnim pretpostavkama za rad nezavisnog sudstva.

Kao protivteža pravima i povlašćenjima nosilaca sudijskih funkcija, predviđene su odgovarajuće disciplinske mjere po osnovu obavljanja njihovih profesionalnih funkcija, pri čemu se kao temeljni princip proglašavaju načela hitnosti i pravednosti u rješavanju prigovora na rad sudija ("moraju biti brzo i pravedno razmotreni"). Na sličnoj osnovi načela sudijske nezavisnosti propisuje i Preporuka R (94) 12 Komiteta ministara SE državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija<sup>6</sup> i *Evropska povelja o zakonu za*

<sup>5</sup> C. Gomes, *The Transformation of the Portuguese Judicial Organization / Between efficiency and democracy*, Utrecht Law Review, Volume 3, Issue 1 (June) 2007, str.101

<sup>6</sup> Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers to member states on the independence, efficiency and role of judges, od 13.oktobra, 1994.godine

*sudije* donijeta 1998.godine<sup>7</sup>. Navedena načela evropskog prava navode niz opštih principa koji se tiču obezbjeđenja stručnosti, nezavisnosti i nepristrasnosti, koju svako lice opravdano očekuje od sudova i svakog sudije kojemu je povjerena zaštita njegovih prava; povećanja stepena garancija u različitim evropskim državama; obraćanja nezavisnom organu za slučaj povrede principa nezavisnosti i samostalnosti sudije. Ostali principi se odnose na izbor, zapošljavanje i obuku, imenovanje i stalnost funkcije, napredovanje u karijeri, odgovornost, finansijske uslove obavljanja funkcije (zarada i socijano osiguranje) i prestanak funkcije.

Domaća procesno pravna teorija<sup>8</sup> građanskog prava prepoznaje podjelu na tzv. organizacioni i funkcionalni aspekt procesnog zakonodavstva. Ovaj prvi se odnosi na organizacionu grupu propisa kojima se reguliše organizacija i djelatnost sudskih organa. Pa ipak, sa stanovišta pravne sistematike organizaciono procesno pravo ne spada u cjelosti i isključivo u domen građanskog procesnog zakonodavstva, jer uključuje materiju i drugih grana prava u okviru zakonodavne djelatnosti (ustavnog, krivičnog, upravnog). S tim u vezi, krivično procesno pravo ukazuje na položaj i ulogu krivičnog suda kao subjekta krivičnog postupka, definišući ga sa dva aspekta: pravosudnog (procesnog) i upravnog u kojemu sud, pored klasične sudske funkcije (suđenja), uključuje i elemente sudske uprave na čelu sa predsjednikom suda, kao starješinom koji se stara o organizaciji poslova unutar sudskog organa.<sup>9</sup>

Dakle, organizaciona procesna pravila nijesu kodifikovana i sadržana u jednom pravnom izvoru, već su disperzirana kroz sve grane prava i nivoe hijerarhije pravnih akata, počevši od ustava pa do podzakonskih akata. Ovim aktima se reguliše osnivanje, organizacija, sastav i nadležnost sudova i drugih pravosudnih organa, kao i postupak izbora, imenovanja i razrješenja nosilaca pravosudnih funkcija, odnosno ustrojstvo sudske vlasti i njoj pripadajuće uprave u vršenju poslova sudske administracije<sup>10</sup>.

Funkcionalnu komponentu procesnog prava čine sva pravila o postupcima kojima se propisuje osnov za preduzimanje procesnih radnji, određuju subjekti i reguliše sadržina njihovog međusobnog procesnog odnosa, kao i sadržina, oblik i dejstvo procesnih radnji. Kodifikacija procesnih pravila ne postoji čak ni u jedinstvenim pravnim područjima (npr. i u okviru građansko-pravne materije postoji nekoliko posebnih zakonskih tekstova koji čine izvore građanskog procesnog prava kao što su zakoni o parničnom, vanparničnom i izvršnom postupku).<sup>11</sup> Sa druge strane, u parcijalnom značenju, svojstvo građansko-pravnog procesnog izvora imaju i neki drugi zakoni koji čine kombinaciju procesno-pravnih i materijalno-pravnih zakona, kao što su Porodični zakon, Zakon o medijima, Zakon o zabrani diskriminacije i sl. Sistem parničnih procesnih normi, koje se supsidijarno primijenjuju i u drugim vrstama građanskih i upravnih postupaka, determiniše načelo dispozicije (dozvoljenog raspolaganja stranaka), koje je ograničeno prinudnim propisima i javnom moralom.

---

<sup>7</sup> *Evropska povelja o zakonima za suce*, Udruga hrvatskih sudaca, Vijeće Evrope, 1999.godine

<sup>8</sup> Termin se odnosi na teoriju prava Crne Gore i zemalja bivše SFRJ

<sup>9</sup> D. Radulović, *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore – Podgorica, 2002, str.101.

<sup>10</sup> G. Stanković, R. Račić, *Građansko procesno pravo*, Univerzitet Mediteran – Podgorica, 2010, str.24.

<sup>11</sup> R. Keča, *Građansko procesno pravo*, Službeni glasnik – Beograd, 2009, str.36.

## **Ustavni i zakonodavni okvir u Crnoj Gori**

### **Ustavna načela i međunarodni standardi**

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

Ustav, kao vrhovne principe, garantuje nezavisnost i samostalnost suda (čl.118.), propisuje načelo zbornosti u suđenju (čl.119.), načelo javnosti suđenja (čl.120.), stalnosti sudske funkcije (čl.121.) i funkcionalni imunitet nosilaca sudskih funkcija (čl.122.), kao i načelo inkompatibilnosti sudijske funkcije, odnosno zabranu sudije da vrši poslaničku ili drugu javnu funkciju, odnosno obavlja drugu djelatnost. Najvišoj sudskoj instanci (Vrhovni sud), osim obaveze dostizanja i očuvanja ustavnih garancija, propisana je obaveza obezbjeđenja jedinstvene primjene zakona od strane sudova (čl.124. Ustava), kao dio funkcionalnih i procesnih garancija za kvalitetan, efikasan i ažuran rad sudova. Poseban pomak u posljednjoj ustavno-pravnoj reformi napravljen je u okviru nadležnosti i funkcionisanja Sudskog savjeta, kao najvišeg organa sudske vlasti u Crnoj Gori. Naime, ovom tijelu su Ustavom stavljene u nadležnost funkcije vrhovne sudske vlasti koje se tiču izbora, razrješenja, prestanka funkcije i pitanje imuniteta sudija, čime je ona dobila formalno-pravnu poziciju nezavisnosti u odnosu na ostale grane vlasti.<sup>12</sup> Ova ustavna načela su dalje razrađena kroz odgovarajuće odredbe posebnih zakona kojima se bliže uređuje sistem sudske vlasti. Kompozicija najvišeg organa sudske vlasti obuhvata položaj predsjednika koji je ujedno i Predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore i članstvo od četiri člana iz reda sudija, dva člana iz reda poslanika (po jedan iz vlasti i opozicije) koje bira i razrješava Skupština Crne Gore, dva ugledna pravnika koje bira i razrješava Predsjednik Crne Gore i ministra pravde, uz naglasak da ovaj posljednji ne glasa kada su na dnevnom redu pitanja o disciplinskoj odgovornosti sudija (čl.128. Ustava). Dakle, sastav Sudskog savjeta čine predsjednik i devet članova sa kolektivnim mandatom u trajanju od četiri godine.

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

---

<sup>12</sup> Ustav Crne Gore, "Sužbeni list Crne Gore" br.01/07, čl.128

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. Šire značenje ovog načela podrazumijeva i jednakost pred sudom, kao i pred svim drugim državnim organima u postupku zaštite subjektivnih prava, odnosno ljudskih prava i sloboda građana (čl.19. Ustava).

U tom postupku Ustav garantuje i pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu. Međunarodni standard pravnog lijeka koji se garantuje Ustavom ukazuje da to mora biti dostupno, djelotvorno i efikasno pravno sredstvo, a ne teorijsko, niti pak iluzorno poimanje ovog instituta. Prema praksi *Evropskog suda za ljudska prava*, djelotvornost podrazumijeva prvenstveno postojanje takvog pravnog lijeka kojim bi odluka izvršnih vlasti morala biti predmet nezavisnog preispitivanja u kontradiktornom postupku, pred organom koji ima mogućnost preispitivanja činjeničnog osnova kod odlučivanja od strane vlasti, da bi se uspostavila ravnoteža između javnog interesa na koji se poziva država i prava pojedinca. Djelotvornost pravnog lijeka pretpostavlja da dostupni lijek može zaustaviti izvršenje mjere koja je suprotna Konvenciji, ako bi posljedice takve mjere bile nepovratne.<sup>13</sup> Osim što pravni lijek mora zadržati naznačene karakteristike i u praksi i u zakonu, on istovremeno treba sadržati i zahtjev efikasnosti kao jedan od temeljnih prerogativa ostvarivanju prava na pravni lijek uopšte. Uspostavljajući koncept djelotvornosti Evropski sud za ljudska prava je u više predmeta naglašavao da se njegova primjena u praksi ima smatrati jednim od načina dokazivanja djelotvornosti pravnog lijeka.<sup>14</sup>

Pravo na pravni lijek odgovarajućeg kvaliteta vezuje se za obezbjeđenje i ostvarivanje prava garantovanih *Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* i često je bilo predmet razmatranja u postupcima koji su pokrenuti u vezi sa ostvarivanjem prava na pravično suđenje. Svako narušavanje ravnoteže i ograničenje pristupa pravnim sredstvima u ostvarivanju subjektivnih prava mora biti zasnovano na zakonu i izražavati potrebu demokratskog društva za takvim ograničenjem, bilo da se to čini putem akta organa državne uprave (kada postoji mogućnost sudske zaštite), bilo putem sudske odluke koja se više ne može napadati u unutrašnjem pravu. *Ova ograničenja ne smiju da limitiraju ili umanje mogućnost pristupa pojedinaca pravdi na takav način ili u tolikoj mjeri da to naruši samu suštinu toga prava*. Zbog toga sud mora strankama u postupku da garantuje djelotvorno pravo na pristup sudovima da bi se utvrdila njihova "građanska prava i dužnosti".<sup>15</sup> Rezimirajući pravo na pristup sudu u odnosu na međunarodne standarde, treba reći da to pravo nije apsolutno. Međutim, da bi se ono ograničilo za to mora postojati legitiman cilj i razuman odnos upotrijebljenih sredstava i cilja kojemu se teži.<sup>16</sup> Ograničenja koja se uvode mogu se ticati karaktera stranaka, vrsti postupka, učesnika u postupku, pitanja imuniteta, ograničene nadležnosti nacionalnih sudova, kao i izvršenja presude, što je konačni cilj svakog sudskog postupka u kojem se vrši materijalizacija prava.

<sup>13</sup> D. Gomien, *Kratak vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*; Savjet Evrope, 2007, str.166.

<sup>14</sup> *Bijelić protiv Srbije i Crne Gore*, presuda Evropskog suda od 28.aprila, 2009.godine, stav 76; *Parizov protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*, presuda od 7.februara, 2008.godine, stav 46.

<sup>15</sup> Evropski sud za ljudska prava, *Garzičić protiv Crne Gore*, presuda od 21.septembra, 2010. godine, st.31,32

<sup>16</sup> Evropski sud za ljudska prava, *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 21.februara, 1975, st.35.

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.). Ravnopravnost stranaka pred sudom koja se obezbjeđuje putem besplatne pravne pomoći zasnovana je na objektivnim kriterijumima, nezavisno od prava stranke da se sama brani u sudskim postupcima. Kriterijumi za određivanje da li interesi pravde/pravičnosti zahtijevaju da se nekoj osobi osigura besplatna pravna pomoć uključuju prirodu optužbi protiv podnosioca i potrebu da se pripreme svi argumenti za učešće u postupku u vezi sa komplikovanim pravnim pitanjima.

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

*Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* eksplicitno ne propisuje ovu garanciju, ali je kroz Generalni komentar broj 7. Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava u vezi sa čl.11. ovog Pakta<sup>17</sup>, uputio na institut pravne pomoći kao pozitivno-pravnu obavezu države u stvaranju uslova za implementaciju prava svakog lica na odgovarajući životni standard i poboljšanje životnih uslova.

Iako je set prava iz čl.6, st.3. *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* primarno fokusiran na krivično pravni aspekt, praksa *Evropskog suda za ljudska prava* usmjerila je zaštitu procesne jednakosti i na građanske predmete. Crna Gora je nedavno dobila sistemski zakon koji uređuje koncept pružanja pravne pomoći, a ovo pitanje je do sada bilo parcijalno riješeno formiranjem službi za pravnu pomoć na lokalnom nivou<sup>18</sup> koje nijesu zadovoljavale kriterijume efikasnog i djelotvornog zastupanja stranaka u stanju potrebe za ovim institutom, odnosno onih koji iznose svoju odbranu u sudskim postupcima. U svakom slučaju, novi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>19</sup> ima odloženo dejstvo, obzirom da će se primjenjivati tek od naredne godine, pa se stoga unaprijed ne može dati ocjena njegove eventualne efikasnosti u pogledu rezultata primjene, pa čak ni projekcija efikasnosti u ostvarivanju prava lica koja steknu pravo na besplatnu pravnu pomoć. To se prevashodno odnosi na pojedine kategorije pružalaca usluga besplatne pravne pomoći koje nijesu obuhvaćene Zakonom, a imali bi mogućnost ili interes da to čine (sindikati, NVO). Drugi problem bi mogla biti visoka tarifa usluga besplatne pomoći, bez obzira što ona čini samo polovinu propisane advokatske tarife, iz prostog razloga što ne postoji projekcija mogućeg broja korisnika, niti je moguće definisati budžetsku poziciju za ove namjene, time prije što se nalazimo na pragu još jedne globalne ekonomske krize.

U svakom slučaju suštinsko poimanje termina pravne pomoći odnosi se na zastupanje putem advokata ili drugog kvalifikovanog lica, bez naknade ili uz značajno redukovane troškove zastupanja, u korist individue

---

<sup>17</sup> Tijelo ustanovljeno UN Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

<sup>18</sup> Službe su osnovane u okviru organa lokalne samouprave, ali vrše pružanje pravne pomoći za područje više opština, analiza pravne prakse u pružanju besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori, Centar za pravnu pomoć, Podgorica, 2008.godine, str.9-11.

<sup>19</sup> "Službeni List Crne Gore" br. 20/2011

kojoj je to zastupanje potrebno u postupku pred državnim autoritetom. Dakle, jasno se pravi distinkcija pojma „zastupnik“, u smislu stručne osobe koja je ispunila formalne uslove za pravno zastupanje i prakse koja govori da se pravna pomoć može pružiti i od strane drugih lica uz prethodno ispunjenje nekih proceduralnih i administrativnih uslova, a što se cijeni u posebnom administrativnom postupku u svakoj konkretnoj državi.

Pored ovoga, u procesnim zakonima postoje elementi pružanja pravne pomoći licima koja nijesu u stanju, iz materijalnih ili drugih razloga, da angažuju branioca/punomoćnika u postupcima pred sudom. Osim toga, i sud ima pravo i obavezu da upozori stranku na nedostatak stručnog znanja koji može da škodi njenim interesima u ostvarivanju pravde i ukaže na posljedice propuštanja angažovanja kvalifikovanog punomoćnika (čl.12. Zakona o parničnom postupku, čl.4. i 5. Zakonika o krivičnom postupku).

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

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

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

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

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



„...prema testu objektivnosti, mora biti utvrđeno da li je, potpuno odvojeno od ličnog ponašanja sudije, bilo dokazivih činjenica koje mogu uzrokovati sumnju u njegovu nepristrasnost. U ovom pogledu, čak i utisak koji sudija ostavlja može imati izvjestan značaj. Ono što je ovdje važno jeste povjerenje koje sudovi u demokratskom društvu moraju ulivati javnosti i, iznad svega, kada su u pitanju krivični postupci, povjerenje koje ulivaju samom optuženom. To znači da kod odlučivanja o tome da li u nekom konkretnom slučaju postoji opravdani razlog za strah da određeni sudija nije nepristrasan, stav okrivljenog jeste važan, ali nije odlučujući. Ono što je odlučujuće jeste da li se takav strah može smatrati objektivno opravdanim.“<sup>20</sup>

**Bangalorški principi** o obavljanju sudijske funkcije ukazuju da se nepristrasnost sudije zahtijeva ne samo u odnosu na konačnu odluku, već i na način vođenja postupka u cjelini.<sup>21</sup>

**Javnost postupka** je, takođe, jedna od fundamentalnih ustavnih pretpostavki koju sadrži pravo na pravično suđenje. Ustav propisuje da je rasprava pred sudom javna i da se presude izriču javno. Izuzetak od ovog ustavnog načela predstavlja isključenje javnosti „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“. U odnosu na krivični postupak, načelo javnosti omogućava njegovu kontrolu i to kroz: spoljašnju učešćem javnosti tokom suđenja; odnosno unutrašnju, koja se postiže nadzorom viših sudskih instanci nad zakonitošću i pravilnošću sudskih odluka u postupku po pravnim lijekovima. Bez toga javnost bi teško mogla prihvatiti legitimnost odluke u krivičnom postupku, što je jedan od uslova građanskog povjerenja u rad sudova.

U Generalnom komentaru broj 13 *Komitet za ljudska prava* konstatuje da je javnost postupka **važan kontrolni mehanizam zaštite ovog prava** u interesu pojedinca i društva u cjelini. Iako je čl.14, st.1. *Međunarodnog pakta o političkim i građanskim pravima* propisana mogućnost isključenja javnosti u dijelu postupka ili tokom njegovog trajanja u cjelini (i to samo u određenim slučajevima), Komitet smatra da je prisustvo javnosti uopšte, uključujući i predstavnike medija, značajno i da se ne može dozvoliti diskriminatorno ograničenje prisustva javnosti. To isto tako ne umanjuje obavezu javnog objavljivanja presude.

Komitet nalazi da se prvostepeni postupci prvenstveno moraju voditi usmeno, prije nego u pismenoj formi. U daljoj praksi ustanovljen je princip dopuštenosti pismenog postupanja u proceduri po žalbama, uz uslov da su sama procedura i sadržaj dokumentacije otvoreni prema javnosti.<sup>22</sup> U izdvojenom mišljenju po predmetu *Karttunen protiv Holandije* (1989) član komiteta, gospodin *Wennergen*, stoji na stanovištu da javno suđenje ne podrazumijeva i pravo na javno saslušanje.

<sup>20</sup> N. Mol, K. Harbi, *Pravo na pravično suđenje*, Savet Evrope – Beograd, 2007, Izvodi iz Priručnika, str.62,63.

<sup>21</sup> *Strengthening basic principles of judicial conduct*, ECOSOC 2006/23

<sup>22</sup> *Predstavka R.M. protiv Finske (301/88)*

Konvencijsko pravo (*Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava*) vidi javnost kao jednu od garancija pravičnog suđenja; ona čini barijeru od arbitrarnog odlučivanja i gradi odnos povjerenja javnosti u sistem vođenja postupka. Nadalje Sud smatra da se u svakom konkretnom slučaju oblik javnosti koji će „presuda“ po unutrašnjem pravu tužene države imati, mora procjenjivati u svjetlu posebnih odlika postupka o kome je riječ, kao i u odnosu na cilj i svrhu člana 6, st. 1.<sup>23</sup> Ova ocjena se zasniva na cjelini konteksta određenog predmeta, tako da se javnost ne može zahtijevati kod iznošenja činjenica u žalbenom postupku koje su već bile učinjene javno dostupnim u nekoj ranijoj fazi postupka. Odustvo javnosti u ovom slučaju se ne može tumačiti povredom prava na pravično suđenje, odnosno povredom prava na prisustvo javnosti u smislu čl.6, st.1. *Evropske konvencije*. Ovo važi još i u slučajevima kada se žalba odbacuje samo na osnovu prava. U pogledu javnog objavljivanja presude, Sud je u istom predmetu zauzeo stanovište da i presuda deponovana u sekretarijatu Suda zadovoljava standarde javnog objavljivanja iz čl.6. *Evropske konvencije*.<sup>24</sup> Međutim, ako se pred drugostepenom instancom otvara rasprava kada sud mora da razmotri i pravo i okolnosti činjeničnog stanja, onda se ovo ročište ili pretres vezuju za obavezu/pravo prisustva javnosti.<sup>25</sup>

U teoriji se pod principom javnosti podrazumijeva *opšta i stranačka*. *Opšta javnost* podrazumijeva unaprijed neodređeni krug lica (uz određena ograničenja) koja nijesu učesnici određenog postupka, a kojima treba omogućiti da – bez potrebe da za to dokazuju postojanje nekog svog posebnog prava ili pravnog interesa – prate njegovo odvijanje, posebno raspravljavanje pred sudom, izvođenje dokaza i objavljivanje odluke. Takva javnost svakako uključuje i pravo tih osoba da svoja saznanja i utiske prenose drugima (uključujući i obavještavanje preko javnih medija), da o radu suda i drugih učesnika u postupku zauzimaju kritičke stavove (ne i da se miješaju u postupak), da o njima raspravljaju izvan suda i da ih javno saopštavaju, ne kršeći time princip sudačke i procesne autonomije i ne narušavajući interes samog postupka. Granice i ravnotežu ova dva interesa utvrđuje svaki predmet za sebe, kao što je to bilo i u slučaju *Worm protiv Austrije*<sup>26</sup>, gdje je *Evropski sud za ljudska prava* zaključio da je izvještavanje u jednom predmetu pred austrijskim sudom bilo upravo na liniji potrebe obavještavanja javnosti, te da razlozi i interesi vođenja postupka nijesu bili takvi da zahtijevaju kažnjavanje novinara kao mjeru protiv uplitanja u sudski, u ovom slučaju krivični postupak.

Stav prema kojem, po pitanju opšte javnosti, pravo prisustva postupku pripada samo punoljetnim građanima koji ne učestvuju u postupku u nekom svojstvu<sup>27</sup>, ne korespondira sa međunarodnim standardima o pravima djeteta (osoba koja nije navršila 18 godina života) ili recimo pravom maloljetnog studenta da prisustvuje suđenju kao dijelu svog akademskog obrazovanja. Stranačka sposobnost je pravo stranaka i njihovih zastupnika da mogu prisustvovati svim sudskim radnjama, osim radnji vijećanja i

---

<sup>23</sup> *Pretto i ostali protiv Italije, presuda od 8.decembra, 1983.godine, par 26*

<sup>24</sup> *Isto,*

<sup>25</sup> *Ekbatani protiv Švedske, 26.maj, 1988.godine*

<sup>26</sup> *Worm protiv Austrije, presuda od 27.avgusta,1999.godine, par 50.*

<sup>27</sup> B. Poznić, V. Rakić-Vodinelić, *Građansko procesno pravo*, Savremena administracija - Beograd, 1999, str.217.

glasanja, i razgledati, odnosno preuzimati prepise. Trećim licima sud će omogućiti razgledanje i prepisivanje spisa samo ako za to učine vjerovatnim svoj pravni interes<sup>28</sup>.

Osim navedenih vidova javnosti neki teoretičari posebno izdvajaju tzv. **interesnu javnost**, što podrazumijeva sva lica koja za to imaju neki interes koji nije zasnovan na pravu (ne-pravni interes) ili lica koja bi pratila suđenja u pojedinim predmetima. U ovu grupu bi *inter alia* spadali naučni i javni radnici kojima je to od interesa za njihovu službu, odnosno naučno istraživački rad. Odluka o dopuštenju njihovog prisustva onda kada je sa suđenja isključena javnost zavisi od ocjene suda, a zasnovana je na zahtjevu nekog javnog lica ili naučnog radnika, uz indiciranje razloga zahtjeva za praćenjem postupka u kojima mora preovladati javni<sup>29</sup>, a ne recimo privatni profitabilni interes.

Svođeci premise o načelu javnosti treba napomenuti da ono podrazumijeva isti princip kod svih organa i institucija koji vrše javnu funkciju (direktno ili posredno) u ime lica od kojih izvode svoja ovlašćenja, a to su građani. Otvorenost i javnost rada državnih tijela izraz je položaja državnih vlasti u demokratskom društvu – oni koji vrše bilo kakvu vlast (po pravilu) ne bi smjeli kriti ono što rade od onih u čijem interesu djeluju. Takav rad tijela državne vlasti trebao bi doprinijeti unapređenju opšeg znanja i razumijevanja građana o organizaciji države i društva, o položaju pojedinih državnih tijela u okviru te organizacije, o poslovima koje trebaju obavljati, o načinu na koji bi to trebalo činiti, te o rezultatima njihovog rada. Samo se tako može potvrđivati i jačati povjerenje građana u vlast i njen rad i samo se tako može ostvariti kontrola rada vlasti i sankcionisanje devijacija u tom radu u skladu s mehanizmima koji su za to predviđeni u demokratskom društvu. Ono što važi za sve organe državne vlasti u načelu bi trebalo da vrijedi i za sudsku vlast, za sudove kao organizacione jedinice te vlasti i za tijela te vlasti u okviru organizacionih jedinica kojima je njeno vršenje povjereno – za sudska vijeća i sudije pojedince, kao i za sudske savjetnike kad provode logistiku postupka. Javnost rada sudova i pojedinih sudskih tijela u sudovima ostvaruje se, uslovno rečeno, na dva nivoa – na opštem i nivou djelovanja sudova, odnosno na nivou pojedinih postupaka. Sudovi preko predsjednika sudova i portparola pružaju odgovarajuće informacije uopšte o svom radu, kao i o radu u pojedinim predmetima.<sup>30</sup>

**Stalnost sudske funkcije** je još jedan od principa usmjerenih ka zaštiti sudija od nedozvoljenih uticaja bilo koje vrste. To ni u kom slučaju ne znači da sudija mora biti lišen bilo kojeg vida kontrole, a naročito ne kontrole njegove stručnosti, referenci i autoriteta potrebnog za obavljanje funkcije. Ustav ograničava princip stalnosti prestankom sudijske funkcije ako je ovaj osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije; nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije (čl.121. Ustava). *Osnovna načela o nezavisnosti sudstva UN*<sup>31</sup> sadrže princip prema kojemu će se sudijama, bilo imenovanim ili izabranim, garantovati stalnost funkcije do sticanja uslova za penziju ili isteka njihovog mandata, tamo gdje takav postoji. *Međunarodna asocijacija pravnika*

---

<sup>28</sup> Isto, str.218.

<sup>29</sup> M. Dika, *Načelo javnosti u parničnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 29, br. 1, str.21.

<sup>30</sup> Isto, str.2.

<sup>31</sup> *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, August 26/ September 6, 1985

(International Bar Association – IBA), u dokumentu *Minimum standarda nezavisnosti sudstva*<sup>32</sup>, upućuje da se sudije po pravilu biraju doživotno, uz mogućnost razrješenja i obaveznog odlaska u penziju, u godinama koje su za to propisane zakonom u vrijeme izbora sudije.

*Preporuka R (94) 12 Savjeta Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija* preporučuje da se stalnost sudijske funkcije i plate sudija moraju garantovati zakonom. Nadalje, *Preporuka R(2010)12 o nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti sudija* u Poglavlju 6. naglašava zajamčeni mandat i nesmjernost kao ključne elemente nezavisnosti sudija. Shodno tome, sudije bi trebale imati zajamčeni mandat sve do obavezne starosne dobi za penzionisanje, tamo gdje je ona utvrđena zakonom. Uslovi sudijske službe trebaju biti ustanovljeni zakonom. Trajno imenovanje, odnosno izbor se može ukinuti samo u slučaju ozbiljnog kršenja discipline i kaznenih odredbi ustanovljenih zakonom ili u slučaju kada sudija više ne može obavljati sudijsku funkciju. Prevremeno penzionisanje može biti moguće samo na zahtjev sudije koji želi ići u penziju ili iz zdravstvenih razloga.

Svi navedeni dokumenti upućuju i na pravo sudije da ne bude premješten na rad u drugi sud bez svojeg pristanka, osim u slučajevima sprovođenja reformi u funkciji reorganizacije sudova ili po osnovu disciplinske kazne (vidjeti Poglavlje 6, st.52 Preporuke R(2010)12 Savjeta Evrope).

### **Zakonodavni okvir u Crnoj Gori**

Organizacija sudske vlasti u Crnoj Gori počiva na dva ključna zakona - Zakonu o Sudskom savjetu i Zakonu o sudovima, kao i podzakonskim aktima donijetim na osnovu navedenih zakona. Osim toga, bitnu ulogu u organizaciji i funkcionisanju sudova imaju i propisi kojima se uređuje položaj i uloga vještaka i drugih učesnika u sudskom postupku, edukacija u pravosudnim organima, načela organizacije i sprovođenja inspekcijskog nadzora u domenu vršenja poslova sudske uprave, itd. Evidentno je da ovi propisi imaju posredan ili neposredan uticaj na efikasnost sudskih postupaka, personalni kapacitet i kvalitet nosilaca sudijskih funkcija, ali i funkcionisanje sudske uprave kao značajnog faktora organizacije i rada sudske vlasti. U pogledu organizacije poslova u sudskim organima poseban značaj ima Sudski poslovnik, kojim su bliže propisana pravila koja se tiču funkcionisanja sudova, sudske uprave i načina njihovog rada. Struktura i sadržina Sudskog poslovnika ukazuju na činjenicu da pojedine odredbe ovog akta prevazilaze njegov karakter i hijerarhijsko mjesto u sistemu pravnih akata koji uređuju sistem sudske vlasti, o čemu bi bilo poželjno sačiniti posebnu analizu.

**Zakon o Sudskom savjetu**, u pravnom i faktičkom smislu, predstavlja izraz emancipacije sudske vlasti i odvajanja od ostalih grana vlasti kada se to tiče njenih prerogativa u domenu izbora sudija, njihovog napredovanja, disciplinske odgovornosti i razrješenja. Naime, Zakonom o Sudskom savjetu zahtjev za samostalnošću i nezavisnošću sudske vlasti pretvorio se u institucionalni i pravni koncept odlučivanja i odgovornosti unutar nje same, što je ujedno predstavljalo i sistemsko rješenje, odnosno pretpostavku za

---

<sup>32</sup> IBA Minimum Standards of Judicial Independence (Adopted 1982)

eliminaciju bilo kojeg uticaja (uključujući i politički) na kreiranje kadrova i njihovu nezavisnost i nepristrasnost u vođenju sudskih postupaka i donošenju odluka, jednako kao i kod utvrđivanja odgovornosti nosilaca sudisjkih funkcija<sup>33</sup>.

Ovakvom konceptu praktično od početka funkcionisanja stavljanje su dvije osnovne primjedbe: način izbora članova Sudskog savjeta i nedostatak preciznih i objektivnih kriterijuma kod izbora nosilaca sudskih funkcija. Na ovaj posljednji nedostatak ukazivano je i sa aspekta nedostatka transparentnosti u proceduri samog izbora sudija. Osim nacionalnih organizacija civilnog sektora<sup>34</sup>, ozbiljnu primjedu na način organizovanja Sudskog savjeta iskazala je i Venecijanska komisija, kao stručno tijelo Savjeta Evrope.<sup>35</sup>

Neke od promjena na koje ukazuju navedeni izvori nije moguće izvršiti bez ustavne reforme, dok se za jedan segment promjena u pogledu učešća i zastupljenosti nosilaca sudskih funkcija iz hijerarhijski nižih sudova, kao i smanjenje rizika od mogućeg konflikta interesa između ovlašćenja Savjeta i predsjednika sudova (koji bi ujedno mogli biti ili jesu članovi Sudskog savjeta) može obezbijediti rješenje putem zakonodavne intervencije. U svakom slučaju, naznačene promjene ne mogu biti garancija stvarne nezavisnosti nosilaca sudske funkcije, jer se one temelje na propisima, a ne na stvarnim pokazateljima sudijske samostalnosti i nezavisnosti. Zbog toga je vrlo umjesna konstatacija da, obzirom na stalnost sudijske funkcije i činjenicu o već izvršenom izboru sudija koji sada vrše tu funkciju i čine izborno tijelo kod sastavljanja najvišeg organa sudske vlasti (u vidu Konferencije sudija), savjest i autoritet svakog sudije koji učestvuje u izboru budućih kolega ne može biti supstituisana zakonodavnom normom, koja samo potvrđuje već postojeće ustavno načelo i obavezu sudije da bude autoritativan, dosljedan, nezavisan i samostalan, kako u vršenju svoje funkcije, tako i u ponašanju i djelovanju van okvira službenih obaveza.

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

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

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

- 1) vrši kontrolu rada sudova i sudija;
- 2) odlučuje o disciplinskoj odgovornosti sudija;

---

<sup>33</sup> Čl.3.Zakona o Sudskom savjetu: *“Sudski savjet obezbjeđuje nezavisnost, samostalnost, odgovornost i profesionalnost sudova i sudija, u skladu sa Ustavom i zakonom”*.

<sup>34</sup> Vidjeti *Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori*, NVO Akcija za ljudska prava, 2009, str.30,31

<sup>35</sup> *Isto*, str.24.

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

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

Postupak izbora sudija i predsjednika sudova koji je u nadležnosti Sudskog savjeta bliže je uređen *Poslovníkom o radu ovog tijela*. Iako su nominalno pobrojani kriterijumi za izbor, osnovni prigovori su se odnosili na mjerljivost pokazatelja, odnosno objektivizaciju kriterijuma, kao i njihovu transparentnost i zakonsko utemeljenje. Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu koje su učinjene sredinom ove godine dodatno su ojačane (korigovane) garancije neutralnosti i objektivnosti kod izbora članova Sudskog savjeta, a time posredno i izbora nosilaca sudskih funkcija. Sama procedura formiranja liste kandidata obavlja se na Konferenciji sudija i sprovodi je Komisija za izbor. Po tom osnovu tri člana se biraju iz reda sudija Vrhovnog suda, Apelacionog suda Crne Gore, Upravnog suda Crne Gore, viših i privrednih sudova i jedan iz reda sudija osnovnih sudova. Predlog za tri člana iz navedene kategorije sudova utvrđuje se

- na posebnim sjednicima sudija Vrhovnog suda i Apelacionog suda Crne Gore na kojima se predlažu po dva kandidata iz tih sudova;
- na posebnim sjednicama sudija Upravnog suda Crne Gore i viših sudova na kojima se predlaže po jedan kandidat iz tih sudova;
- na zajedničkoj sjednici privrednih sudova na kojima se predlaže jedan kandidat iz tih sudova.

Konačnu listu od osam kandidata, po azbučnom redu, sačinjava Komisija za izbor na osnovu obavještenja o predloženim kandidatima.

U odnosu na sudije osnovnih sudova Komisija za izbor pribavlja od svakog predsjednika i sudije osnovnog suda inicijalni predlog koji sadrži dva kandidata, na način koji obezbjeđuje tajnost inicijalnog predloga. Listu od četiri kandidata za koje je dat najveći broj inicijalnih predloga sačinjava Komisija za izbor, po azbučnom

redu. Ukoliko, nakon pribavljanja inicijalnih predloga, ima više od četiri kandidata sa istim brojem inicijalnih predloga, Komisija za izbor sačinjava listu koju čine svi kandidati sa najvećim, odnosno istim brojem inicijalnih predloga.

Liste kandidata za izbor članova Sudskog savjeta, utvrđene na naprijed navedeni način, dostavljaju se svim sudovima radi isticanja na oglasnoj tabli suda, najkasnije dva mjeseca prije isteka mandata članova Sudskog savjeta. Predsjednik Vrhovnog suda saziva Konferenciju sudija najkasnije 30 dana prije isteka mandata članova Sudskog savjeta. Članovi Sudskog savjeta iz reda sudija biraju se sa lista kandidata na Konferenciji sudija.

Novinu predstavlja i način imenovanja kandidata iz reda uglednih pravnika, time što je predsjednik države, prije izbora ova dva kandidata, dužan da sačini listu od najmanje četiri kandidata za izbor članova Sudskog savjeta, na osnovu prethodno obavljenih konsultacija sa Advokatskom komorom Crne Gore, Udruženjem sudija Crne Gore, pravnim fakultetima i akademijom nauka i dostavi je na mišljenje proširenoj sjednici Vrhovnog suda.

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

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

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

široj, laičkoj i stručnoj javnosti, čini kao najbolji kriterijum kontrole rada Sudskog savjeta. Dakle, javnost nije princip koji bi trebao biti imanentan samo sudovima u vršenju njihove osnovne funkcije, već sudskoj vlasti u cjelini (*vidjeti M.Dika, načelo javnosti*). Konačno, javnost rada Sudskog savjeta kao princip ili pravilo potvrđena je čl.5. Zakona o Sudskom savjetu.

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

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

Po logici stvari sudska vlast je lišena zakonodavne inicijative, obzirom da bi na taj način bio doveden u pitanje koncept podjele vlasti. Iz toga razloga procedura izbora ostalih članova Sudskog savjeta oslanja se najvećim dijelom na prerogative, odnosno ustavne i institucionalne pretpostavke funkcionisanja organa koji vrše izbor članova Sudskog savjeta, a van su domena sudske vlasti. U oba slučaja pozitivno zakonodavstvo ne nudi odgovor na pitanje procedure zaštite prava učesnika kod izbora članova Sudskog savjeta, niti djelimične ili potpune javnosti procedure kandidovanja (npr. za članove Savjeta iz reda priznatih pravnih stručnjaka čije imenovanje vrši Predsjednik Crne Gore).

Bitan indikator javnosti rada sudske vlasti predstavljaju izvještaji o radu sudova, koji su u jednom periodu (2005/06) bili upotpunjeni izvještajem o pojedinačnom radu svih sudija u Crnoj Gori. Predmet ovih izvještaja čini detaljna analiza stanja predmeta i efikasnosti kod sudova u Crnoj Gori, koja je najvećim dijelom zasnovana na smjernicama za vođenje statističkih podataka o radu sudova (*Smjernice CEPEJ o sudskoj statistici - GOJUST*)<sup>36</sup>.

Unutrašnja procedura izrade izvještaja od strane Sudskog savjeta podrazumijeva obavezu dostavljanja podataka u roku predviđenim Sudskim poslovnikom i dostavljanje nacrtu izvještaja na izjašnjenje i davanje mišljenja svim sudovima. U svrhu ostvarivanja međusobne kontrole različitih grana vlasti izvještaj se dostavlja Skupštini, Vladi i Predsjedniku Crne Gore, najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu, a istovremeno objavljuje na *web-stranici* Sudskog savjeta. Posljednji takav izvještaj (za 2009.godinu) obiluje značajnim brojem podataka koji su u funkciji praćenja rada sudova, ali koji

---

<sup>36</sup> Guidelines on Judicial Statistics - CEPEJ(2008)11 - od 11.decembra, 2008.godine



istovremeno mogu biti vrlo važan izvor za izradu analiza i studija u funkciji poboljšanja rada i efikasnosti sudova i sudija, odnosno njihovoj kontroli od strane svih oblika javnosti<sup>37</sup>. U vezi sa ovim dokumentom Zakon propisuje obavezu dostavljanja podataka Sudskom savjetu, odnosno stavljanja na raspolaganje svih podataka i obavještenja iz nadležnosti sudova, kao i omogućavanje neposrednog uvida u službene spise, dokumentaciju, podatke, odnosno, na zahtjev Sudskog savjeta, dostavljanje kopija dokumenata od strane sudova koji su u njihovom posjedu. Nepostupanje po zahtjevu Sudskog savjeta smatra se nesavjesnim vršenjem funkcije i ovo načelo je prije svega usmjereno na starješine sudova kao primarno odgovorne za organizaciju i zakonitost rada sudskih institucija (čl.27. Zakona o Sudskom savjetu).

U domenu izbora nosilaca sudskih funkcija Zakon propisuje složenu proceduru prijavljivanja kandidata, pribavljanja mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima, kriterijume za izbor<sup>38</sup>, razgovor sa kandidatima, pisano testiranje i formulisanje predloga od strane posebne Komisije, sami postupka izbora, objavljivanje odluke i zaštitu prava kandidata u odnosu na sprovedeni postupka izbora, uključujući i pravo na sudsku zaštitu obzirom da je odluka Sudskog savjeta o izboru konačna i da se protiv nje može pokrenuti upravni spor (čl.39. Zakona). U pojedinim fazama postupka Zakon nije propisao isključenje javnosti (npr. kod razgovora sa kandidatima), ali je odredbom Poslovnika ostavio diskreciono pravo ovom organu da odlučuje o prisustvu javnosti, bez jasnog određenja u kojim slučajevima to može učiniti (čl.4. Poslovnika), osim kada se to tiče zapisnika sa sjednice, odnosno zvučnog zapisa toka sjednice. Koristeći se pravnom analogijom, za isključenje javnosti bi moglo biti opravdanja kada se to tiče zaštite određenih društvenih vrijednosti i interesa, toka vijećanja i odlučivanja, odnosno pismenog testiranja, dok bi u svim drugim situacijama bilo oportuno isključiti javnost. No, kako je to već rečeno, odluka o ovom pitanju zasniva se na diskreciji Sudskog savjeta i morala bi se cijeniti u odnosu na svaki slučaj posebno, a ne prema opštem pravilu.

Tako npr. Godišnji izvještaj za 2009.godinu pravi presjek disciplinskih mjera i pokrenutih postupaka za razrješenje (str.40,41.), ali posjeduje i jedan nedostatak koji bi mogao uticati na autoritet sudije protiv kojeg je postupak pokrenut. Naime, ova situacija se odnosi na slučaj kada je postupak povoljno okončan za sudiju (bez obzira na privremeno udaljenje), odnosno nije bilo osnova za preduzimanje mjera. U svim slučajevima vođenja disciplinskog postupka, odnosno preduzimanja mjera protiv sudije mora se poštovati pretpostavka nevinosti i sa posebnom pažnjom cijeniti njegova odgovornost, kako preduhitrene i neutemeljene mjere ne bi rezultirale njegovim dezavuisanjem u stručnoj i laičkoj javnosti. Kao pandan ovim ovlašćenjima Sudskog savjeta mora postojati aktivna uloga na očuvanju i zaštiti ugleda sudije od neopravdanih i neutemeljenih napada, odnosno na taj način ugrožavanja njegove nezavisnosti, samostalnosti i nepristrasnosti (čl.23, st.1, tač.7. Zakona o Sudskom savjetu). Ovakav stav i potreba proizilazi iz međunarodnih standarda, naročito *common law*-a, ali i Evropskog suda za ljudska prava.<sup>39</sup>

Još jedan značajan instrument u ostvarivanju koncepta sudske vlast predstavlja Akcioni plan (trenutno važeći je za period 2009-2013.godina), koji donosi Sudski savjet, a „koji sadrži ciljeve, mjere i nosioce

<sup>37</sup> Sudski savjet Crne Gore, *Godišnji izvještaj 2009.* (objavljen 2010.godine)

<sup>38</sup> Bliži kriterijumi su utvrđeni izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i *Poslovníkom o radu Sudskog savjeta* („Službeni list Crne Gore”, br. 13/08)

<sup>39</sup> *Prager and Oberschlick v. Austria*, 26 April 1995, Series A No. 313, 21 EHRR 1.

određenih aktivnosti, radi jačanja efikasnosti i efektivnosti rada Sudskog savjeta i sudova“ (čl.22.Zakona). Naočigled jasna i prepoznatljiva uloga najvišeg organa sudske vlasti dovodi se u pitanje stavom 2. istog člana koji propisuje da Akcioni plan „**mora biti** u saglasnosti sa relevantnim strategijama u oblasti pravosuđa i finansijskim mogućnostima“. Ako je donekle jasna budžetska pozicija sudske vlasti i njen ustavni i zakonski deficit na ovom planu, teško se može objasniti **obaveza** usaglašavanja Akcionog plana najviše sudske vlasti sa strategijom koju donosi Vlada kao organ izvršne vlasti. Naravno da je logičan maksimalni stepen koordinacije u odnosu između ova dva vitalna državna organa, ali ovako postavljena zakonska norma ustanovljava odnos subordinacije strateških državnih dokumenata na štetu najvišeg organa sudske vlasti, bar kada se to tiče strateškog planiranja i aktivnosti u domenu pitanja koja čine isključivu ili pretežnu nadležnost Sudskog savjeta.<sup>40</sup>

Sva navedena pitanja koja su predmet uređenja u Zakonu o Sudskom savjetu, na direktan ili indirektan način utiču na kvalitet i ažurnost sudova u vršenju svoje funkcije, što je bitan elemenat u ostvarivanju koncepta vladavine prava. Isto tako, jasnoća i transparentnost procedura, demistifikacija do skoro vrlo zatvorenog sistema i sposobnost javnosti da sazna i shvati procese unutar sudske vlasti, bitan su preduslov za jačanje povjerenja u sudsku vlast, što se posebno ističe u svim strateškim državnim dokumentima i preporukama koje prate proces evro-atlantskih integracija.

**Zakon o sudovima** objedinjuje organizacione norme i funkcionalne aspekte procesnih garancija u sudskim postupcima. Zakonom se uređuju pitanja osnivanja, organizacije i nadležnosti sudova; uslovi za izbor sudija i sudija-porotnika; organizacija rada sudova; pravosudna uprava; finansiranje rada sudova i druga pitanja od značaja za uredno i blagovremeno funkcionisanje sudova. Opšta načela ovog Zakona definišu sudove kao državne organe koji vrše sudsku vlast, samostalno i nezavisno, na zakonit, objektivan i blagovremen način, bez potpadanja pod bilo čiji uticaj, sudeći javno, nepristrasno i u razumnom roku.

Osim toga, Zakon proklamuje načelo dostupnosti pravde ovlašćujući svako lice pravom na obraćanje sudu radi odlučivanja o njegovim pravima, naglašavajući načelo jednakosti u ostvarivanju ovog prava (čl.5. Zakona). Takođe, načelo javnosti se utvrđuje kao pravilo od kojeg je izuzetak dozvoljen samo u slučajevima predviđenim zakonom.

Ovim Zakonom propisano je teritorijalno ustrojstvo sudskih institucija i njihova stvarna nadležnost.<sup>41</sup> Prema ovom Zakonu ustanovljen je Vrhovni sud Crne Gore, Apelacioni i Upravni sud, dva privredna suda (B.Polje i Podgorica), dva viša suda (B.Polje i Podgorica) i 15 osnovnih sudova koji odgovaraju teritorijalnoj organizaciji lokalnih samouprava u Crnoj Gori i od kojih su neki mjesno nadležni za teritoriju više opština

---

<sup>40</sup> Podsjećanja radi, Akcioni plan Sudskog savjeta 2009-2013 sadrži mjere za unapređenje postupka imenovanja sudija, obezbjeđenje finansijske nezavisnosti, jačanje kapaciteta Sudskog savjeta, unapređenje postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija, jačanje povjerenja javnosti u Sudski savjet i sudove, unapređivanje mehanizama za ocjenjivanje sudija i stručnih saradnika, informatizaciju i racionalizaciju mreže sudova, poboljšanje efikasnosti sudskih postupaka, obezbjeđenje stručnog usavršavanja sudija, stručnih saradnika i pripravnika, obezbjeđenje dostupnosti sudova i unapređenje statističkih drugih sistema izvještavanja.

<sup>41</sup> *Zakon o sudovima* („Sl.list RCG“ br.5/02, 49/04, 22/08)

(sudovi u Beranama, Bijelom Polju, Žabljaku, Kotoru i Nikšiću). U pogledu kadrovske kapaciteta u navedenim sudovima, Sudski savjet je svojom odlukom predvidio (sistematizovao) broj od 238 sudija i 22 predsjednika sudova<sup>42</sup>, kao adekvatan za ostvarivanje ažurnosti i efikasnosti za period po donošenju odluke. Broj sudija se izvodi na bazi podzakonskog akta – Pravilnika o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudovima, koji donosi Ministarstvo pravde Vlade Crne Gore.<sup>43</sup>

Na dan 31.12.2009.godine od 260 sistematizovanih sudijskih mjesta u Crnoj Gori bilo je popunjeno 254, što procentualno iznosi 97,69 % popunjenosti u odnosu na puni broj predviđen

aktom - Odlukom o broju sudija koju je donio Sudski savjet.<sup>44</sup>

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

Prema statističkim podacima iz 2008.godine Crna Gora je imala 627.478 stanovnika<sup>45</sup>, što znači da je krajem 2009.godine bio angažovan prosječno jedan sudija (uključujući i predsjednike sudova) na 2.470 stanovnika Crne Gore. Ovaj podatak se često uzima kao relevantan u studijama koje se tiču pristupa pravdi i zadovoljenja principa suđenja u razumnom roku, odnosno okončanja sudskih predmeta u razumnom roku uključujući i izvršenje sudske odluke. Pri tome se zaključuje da država Crna Gora spada među zemlje koje imaju vrlo visok broj nosilaca sudskih funkcija u odnosu na broj stanovnika ili preciznije da su među zemljama članicama Savjeta Evrope jedino Slovenija, Hrvatska, San Marino i Monako države sa većim brojem sudija u odnosu na broj stanovnika.<sup>46</sup> Logističku podršku radu sudova pružala su 854 službenika i namještenika, od čega 102 u direktnoj funkciji podrške stručnom radu sudija i obavljanju funkcije, a 15 u obavljanju administrativnih i poslova sudske uprave. U istom periodu (2008.godina) u sudovima je na obuci za samostalan rad bilo angažovano 175 pripravnika, koji nijesu obuhvaćeni prethodno navedenom statistikom (isti izvor, str.129). U pogledu organizacije sudova u odnosu na demografske karakteristike, Crna Gora posjeduje institucionalnu infrastrukturu prema kojoj su sudovi organizovani tako da jedan prvostepeni sud opšte nadležnosti pokriva prosječan broj od 36.910 stanovnika.

Po našoj procjeni zaključak o „višku“ broja sudija u odnosu na broj stanovnika bi bio preuranjen, posebno ako pri tom nemamo u vidu organizaciju logistike suđenju i naročito efikasnost, opremljenost i obučenosť sudske administracije. Naime, u jednom broju zemalja sudska funkcija je bukvalno svedena na „kardinalni rez“, odnosno čisto sudeću funkciju sudije koji ne mora da vrši administrativnu i stručnu pripremu suđenja, odnosno izrađuje nacrt odluke. Osim toga, u postojećoj situaciji postoji čitav niz drugih faktora koji utiču na blagovremeno izvršavanje zadataka, a nijesu u vezi sa neposrednom ulogom i vršenjem funkcije suđenja.

<sup>42</sup> Odluka o broju sudija u sudovima u Crnoj Gori ("Sl. list CG", br. 78/09 od 27.11.2009.godine)

<sup>43</sup> Pravilnik o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu ("Sl. list Crne Gore", br. 76/08)

<sup>44</sup> Godišnji izvještaj Sudskog Savjeta za 2009, Izdavač Sudski savjet Crne Gore - Podgorica, str.32.

<sup>45</sup> *Crna Gora u brojkama*, MONSTAT – Podgorica, 2009, str.5.

<sup>46</sup> CEPEJ, *European judicial systems, Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice*, str.117.

Razumnost rokova za suđenje zathijeva efikasnost i kvalitet rada sudija i sudskih institucija i nema razumijevanja za organizacione i logističke probleme, uključujući i barijere administrativnog i drugog karaktera. Prema tome, dostizanje odgovarajućeg modela proporcionalnosti broja sudija u odnosu na broj stanovnika mora biti praćeno razvojem odgovarajuće logistike suđenja, osnaživanjem koncepta pravne kulture<sup>47</sup>, kulture suđenja i poštovanja sudske funkcije i sudskih naloga, kao i znatno boljim promovisanjem sudskih institucija u javnosti. U ovaj posljednji domen spada i približavanje, odnosno informisanje šire javnosti o funkcijama sudskih institucijama i preprekama optimalnom funkcionisanju sudova, a ne samo širenje informacija o kritikama na račun rada sudova.

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

<u>Vrsta predmeta</u> <sup>48</sup>	<u>Broj predmeta</u>
Krivični (K)	230
Krivični maloljetnički (Km)	230
Istražni (Ki) i pripremni postupak prema maloljetnicima (Kim)	300
Istražne radnje (Kri)	400
Krivični van glavnog pretresa (Kv, Kr, Kp)	800
Parnični (P)	300
Parnični male vrijednosti (P .mal)	500
Ostavinski (O)	800
Složeniji vanparnični (Rs)	300
Ostali vanparnični (R)	800
Izvršni (I)	400
Izvršni na osnovu vjerodostojne isprave (Iv)	5.000
Pomilovanja (Pom)	1.000

U navedenoj podjeli prema vrstama predmeta može se zapaziti da je složenost predmeta, kao bitna karakteristika na osnovu koje se cijeni efikasnost postupka prema standardima Evropskog suda za ljudska prava, definisana samo u vanparničnim predmetima i to u postupcima za: uređenje porodičnih odnosa između roditelja i djece, proglašenje nestalog lica za umrlo i dokazivanje smrti, oduzimanje i vraćanje poslovne sposobnosti, određivanje naknade za eksproprisanu imovinu, prisilni smještaj u psihijatrijsku ustanovu, uređenje upravljanja i korišćenja zajedničke stvari, dioba zajedničke stvari ili imovine i uređenje međa. Za ostale predmete nije izveden složeniji oblik u datoj vrsti predmeta.

<sup>47</sup> Više o tome - Ali Acar, *The Concept of Legal Culture - With Particular Attention to the Turkish Case*, Ankara Law Review (Winter 2006), Vol.3 No.2, str.147,148;

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

<sup>48</sup> U zagrdama su date oznake vrsta predmeta po upisnicima koji se vode prema Sudskom poslovniku

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

Broj savjetnika u osnovnom sudu određuje se prema broju sudija, i to na dvije sudije jedan savjetnik. Broj daktilografa (zapisničara) u osnovnom sudu određuje se prema broju sudija, i to na svakog sudiju po jedan daktilograf. Za poslove sudske uprave određuje se jedan daktilograf, dok je na dva savjetnika predviđen jedan daktilograf. Broj ostalih namještenika za obavljanje administrativno -tehničkih poslova u osnovnom sudu, određuje se prema broju sudija, i to, po pravilu, na tri sudije jedan namještenik (čl.10-12. Pravilnika).

Orijentaciona norma za rad u višim sudovima iznosi :

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

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

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

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

U privrednim sudovima orijentacione norme su:

<u>Vrste predmeta</u>	<u>Godišnje</u>
Privredni sporovi (P)	300
Predmeti male vrijednosti (P .mal)	500
Složeni stečajni	35
Ostali stečajni i sudska likvidacija	800
Vanparnični (R)	800
Izvršni (I)	5.000

Potreban broj savjetnika i daktilografa odgovara strukturi potrebnoj za više sudove kao prvostepene.

Norma za Apelacioni sud iznosi:

<u>Vrsta predmeta</u>	<u>Godišnje</u>
Krivični drugostepeni (Kž i Kžm)	120
Krivični drugostepeni za krivična djela organizovanog kriminala, terorizma i ratnih zločina	10
Krivični drugostepeni za krivična djela sa elementima korupcije	120
Razni krivični (Kr)	350
Privredni drugostepeni (Pž)	230,

za Upravni:

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

sa sličnim mjerilima za potreban broj savjetnika i daktilografa za oba ova suda.

Radi formiranja sudskih odjeljenja u skladu sa Zakonom o sudovima u Vrhovnom sudu je predviđeno najmanje 13 sudija, dok na jednog sudiju dolazi po jedan savjetnik.

Prema važećoj odluci<sup>49</sup> u sudovima u Crnoj Gori utvrđen je sljedeći broj sudija i to u:

- Vrhovnom sudu Crne Gore - predsjednik suda i 17 sudija;

<sup>49</sup> Odluka o broju sudija u sudovima u Crnoj Gori ("Sl. list Crne Gore", br. 78/09 od 27.11.2009, 11/11 od 18.02.2011)

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

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

Tako se u 2009.godini u svim sudovima u Crnoj Gori bilježi ukupan broj od 157.016 predmeta u radu, od čega 48.399 predmeta iz ranijih godina<sup>50</sup>. Prema istom izvoru, ukupan broj predmeta u radu pred osnovnim sudovima u Crnoj Gori iznosio je 96.513, od čega 41.040 u Osnovnom sudu u Podgorici, 9.083 u Sudu u Kotoru i 7.287 u Sudu u Bijelom Polju<sup>51</sup>. Priliv u svim vrstama predmeta iznosio je 22.981 u Podgorici, 5.081 u Kotoru i 6.154 u Bijelom Polju. Prosječna opterećenost po sudiji iznosila je 727,28 predmeta, od čega su sudije prosječno završile po 495 predmeta. Prema vrsti predmeta njihov najveći broj se odnosi na građanske predmete, a po pitanju složenosti najveći dio predmeta se tiče parničnih postupaka. Tako je ukupan broj parničnih predmeta u radu kod osnovnih sudova za navedeni izvještajni period bio 27.527, od čega 9.393 u Sudu Podgorici, 3.040 u kotorskom Sudu i 1.892 u bjelopoljskom Osnovnom sudu. Ako se ima u vidu činjenica da u ovim predmetima egzistira veliki broj složenih parničnih predmeta, te da učinak sudija u najvećoj mjeri prelazi propisanu orijentacionu normu, onda se može govoriti o vidnom napretku i

<sup>50</sup> Sudski savjet, *Godišnji izvještaj za 2009.godinu*, str.65.

<sup>51</sup> Sudovi obuhvaćeni ovim Projektom

pomaku u rješavanju predmeta pred sudovima u Crnoj Gori. Tim prije što broj ukinutih krivičnih prvostepenih odluka ne prelazi 23 % od broja riješenih, što je prema mnogim pokazateljima takođe solidan rezultat. U odnosu na osnovne sudove koji su obuhvaćeni projektom ovaj procenat iznosi nešto više od 23 %. Kod parničnih predmeta prosjek ukinutih prvostepenih odluka u svim osnovnim sudovima iznosi 29,56 %, dok je u odnosu na osnovne sudove u Projektu taj procenat nešto iznad 30 %. Bez detaljne analize razloga ovakvog stanja teško je govoriti o (ne)uspjehu rezultata, pa je dio Projekta s pravom okrenut empirijskoj spoznaji problema koji uzrokuju, ne samo zaostatak u radu, već i moguće razloge ukidanja presuda zasnovane na ne-sudskim i drugim faktorima, uključujući i one koji se tiču učesnika u postupku.

Zaključak o zadovoljavajućem radu sudskih organa se posebno odnosi na više, odnosno drugostepene sudove koji su dostigli godišnju ažurnost (bez zaostatka predmeta iz prethodnih godina u Višem sudu u Bijelom Polju, odnosno preostalih 11 od 3.630 predmeta u radu u Sudu u Podgorici). Istu ažurnost bilježi Upravni sud koji je riješio sve predmete iz tekuće i ranijih godina koji su bili u radu tokom 2009.godine. Zahvaljujući izuzetnom i evidentnom pozitivnom medijskom pristupu o ovom sudu stvorena je opšta slika povjerenja u njegov rad. U tom smislu čini se veoma uputnim spoznati pozitivne razloge (objektivne i subjektivne), koji su omogućili stvaranje takve slike i poređenjem sa ostalim sudovima podstaci pozitivne aspekte u radu ovog Suda i odnosu prema javnosti.

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

U odnosu na osnovne sudove koji su obuhvaćeni projektom Izvještaj za 2010.godinu konstatuje približno isti broj primljenih i riješenih predmeta tokom godine (Podgorica 98.75% od priliva, Kotor 99.96% i Bijelo Polje 97.30%), kao i zaostatak od oko 40% (Podgorica i Kotor), odnosno 23.36% (Bijelo Polje) od ukupnog broja predmeta u radu. Prosječna opterećenost po sudiji je iznosila 679.92 predmeta, od čega je prosječno po sudiji riješeno 455 predmeta. Pri ovim podacima treba podsjetiti na norme navedene u ovom materijalu i uporediti ih sa iskazanim podacima, bez obzira na neznatno manji broj završenih predmeta u ovoj godini u odnosu na prethodnu i imajući u vidu da je zaostatak predmeta umanjen za oko 3%. Mjesečni priliv (prosječno) u osnovnim sudovima obuhvaćenim projektom iznosio je 1785.17 u Podgorici, 472.17 u Bijelom Polju i 386.17 u Kotoru.

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

U posmatranom periodu Upravni sud je primio 3.799 predmeta, što je sa prethodno neriješenih 1.283 predmeta iznosilo ukupno 5.082 predmeta u radu. Interesantno je da je godišnji priliv u odnosu na



prethodnu izvještajnu godinu bio viši za čitavih 64%. U 2010. godini riješeno je 3.862 predmeta (1.65% više nego što je iznosio priliv za naznačenu godinu). Prosječna opterećenost po sudiji bila je 564.6 predmeta, od čega je završeno prosječno 429 predmeta po sudiji Upravnog suda.

Princip **transparentnosti rada sudova** podstaknut je odredbom čl.29. Zakona o sudovima, koji predviđa da se djelatnost suda može obavljati i van sjedišta suda (sudski dani), radi bržeg i neposrednijeg odlučivanja.

Članom 30. propisana je izuzetno značajna obaveza evidentiranja sudske prakse koja je preduslov njenog ujednačavanja na nivou nižih sudova, naročito ako je ista zasnovana na presudama međunarodnih sudskih i kvazi-sudskih tijela. Ovu obavezu ne treba poistovjećivati sa primarnom obavezom Vrhovnog suda koja se tiče ujednačavanja sudske prakse na državnom nivou, ali može da koincidira sa njegovom djelatnošću. Naime, evolucija prava kroz međunarodne standarda ponekad se odvija bržom dinamikom nego što teku sudski postupci u nacionalnom pravu, pa se konzistencija sudske prakse na nivou sudova istog ili višeg stepena, ili pak unutar istog suda, označava kao vrlo značajan instrument ujednačavanja prava u ranoj fazi njegovog stvaranja.<sup>52</sup>

Zakon propisuje uslove i način izbora sudija i predsjednika sudova, te njihove disciplinske odgovornosti u pogledu utvrđivanja razloga koji se imaju smatrati neurednim vršenjem sudijske funkcije (čl.33a Zakona), u koje *inter alia* spadaju:

- neuzimanje predmeta u rad redom kojim su primljeni;
- nezakazivanje ročišta ili pretresa u predmetima koji su mu dodijeljeni u rad;
- kašnjenje na zakazane rasprave ili pretrese;
- onemogućavanje vršenje nadzora od strane neposredno višeg suda;
- odsustvovanje sa sjednica sudija i sudskih odjeljenja;
- odsustvovanje sa posla

odnosno one koji se propisuju kao vrijeđanje ugleda sudijske funkcije:

- dolazak na rad i u kontakt sa strankama u stanju koje nije primjereno vršenju sudijske funkcije (alkoholisano stanje, stanje pod uticajem opojnih droga i sl.);
- remećenje javnog reda i mira na javnim mjestima .

Zakon o sudovima propisuje organizaciju rada sudova koja obuhvata: rukovođenje sudom, organizaciju sudskih odjeljenja i sjednica svih sudija, organizaciju suđenja i poslove sudske uprave.

Rukovođenje sudom je jedna od funkcija organizacije rada suda koja je povjerena predsjednicima sudova. Ona obuhvata organizovanje rada u sudu, vršenje rasporeda poslova i preduzimanje mjera radi urednog i

---

<sup>52</sup> Vidjeti presudu Evropskog suda za ljudska prava *Rakić i ostali protiv Srbije* od 5. oktobra, 2010. godine, stav 43.

blagovremenog izvršavanja poslova u sudu. Predsjednik suda odgovoran je, u granicama svojih ovlaštenja, za uredno i blagovremeno obavljanje poslova u sudu.

Ostvarivanje ciljeva rukovođenja predsjednik suda zasniva na ovlaštenju da donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji suda, uz saglasnost Vlade i uz prethodno pribavljeno mišljenje Sudskog savjeta o broju radnih mjesta.

Godišnji raspored poslova u sudu utvrđuje predsjednik suda, najkasnije do 15. januara za tekuću godinu. U postupku utvrđivanja predloga godišnjeg rasporeda poslova suda, predsjednik suda je dužan da vodi računa o ravnomjernoj raspodjeli poslova u sudu i specijalizaciji sudija, kao i da omogući svakom sudiji da se izjasni o predlogu. Ukoliko postoji neslaganje sa rasporedom koji utvrdi predsjednik suda, sudije ili sjednica sudija mogu obavijestiti predsjednika neposredno višeg suda o ovoj činjenici (čl.86. Zakona o sudovima). Promjena godišnjeg rasporeda nije apsolutno diskreciono ovlaštenje predsjednika suda jer je ono uslovljeno postojanjem određenih okolnosti (smanjenjem ili povećanjem sudijskih mjesta ili broja predmeta u sudu) i činjenicom da ta izmjena mora biti učinjena na takav način da u namjanoj mogućoj mjeri remeti već utvrđeni godišnji raspored.

Predmeti koji su u radu kod određenog suda dodjeljuju se po metodu slučajne dodjele, u skladu sa utvrđenim godišnjim rasporedom i pravilima koja su propisana zakonom i bliže uređena Sudskim poslovníkom.

Predsjednik suda može rješenjem oduzeti dodijeljeni predmet od sudije ili vijeća samo ako se utvrdi da neopravdano ne postupaju u predmetu, zbog izuzeća ili ako je sudija spriječen da vrši sudijsku funkciju više od tri mjeseca. Predmeti čija je hitna priroda određena zakonom, mogu se oduzeti sudiji ako sudija, zbog odsutnosti ili spriječenosti, nije u mogućnosti da u istima postupa blagovremeno i u zakonskom roku. U proceduri sa vrlo kratkim rokovima sudija ili vijeće kojemu je predmet oduzet mogu zatražiti kontroluzakonnosti od strane neposrednog višeg suda, s tim što takav prigovor ne zadržava izvršenje rješenja.

Predsjednik suda je ovlašten i da, pod uslovima propisanim čl.94, zatraži uvid u predmet koji se nalazi u radu kod sudije.

U sudovima se, zavisno od broja sudija, obima i vrste predmeta, osnivaju sudska odjeljenja, i to u:

- osnovnom sudu - građansko, krivično, izvršno i drugo;
- višem sudu - krivično, građansko i drugo;
- privrednom sudu - odjeljenje za privredne sporove, registarsko i stečajno, odjeljenje za privredne prestupe i odjeljenje za izvršenje i obezbjeđenje i vanparnične stvari;
- Apelacionom sudu - građansko-privredno i krivično;
- Upravnom sudu - upravno;
- Vrhovnom sudu - građansko, krivično, upravno i odjeljenje sudske prakse.

- U višem sudu osniva se specijalizovano odjeljenje za suđenje za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina.

Sudsko odjeljenje razmatra pravna pitanja iz svog djelokruga i zauzima pravne stavove o pitanjima iz svoje nadležnosti, vrši druge poslove određene ovim zakonom.

Bitna novina u Zakonu o sudovima (čl.100a) odnosi se na ovlašćenje predsjednika suda da može angažovati lice koje raspolaže potrebnim stručnim znanjem, odnosno obrazovati stručni tim ili stručno radno tijelo radi razjašnjenja pojedinih stručnih pitanja koja se pojavljuju u radu suda, kao i radi razjašnjenja pitanja i zauzimanja stavova iz djelokruga rada sudskih odjeljenja i sjednica sudija, pomoći sudijama u stručnoj pripremi predmeta za suđenje i izradu presuda, proučavanja i praćenja sudske prakse i drugih pitanja koja su od značaja za efikasan rad sudova i sudija. Prema dostupnim informacijama nije bilo moguće utvrditi da li je i na koji način ovaj mehanizam korišćen i prevashodno u kojim oblastima bi mogao i trebao biti korišćen.

Poslovi sudske uprave predstavljaju važan element rada sudova, koji može da utiče na efikasnost suda u cjelini, kao i postupaka koji se pred njim sprovode. Ona obuhvata poslove koji obezbjeđuju pravilan i blagovremen rad i poslovanje suda, a naročito: unutrašnji raspored poslova u sudu; raspoređivanje sudija-porotnika; poslove vezane za vještake i stalne sudske tumače; razmatranje pritužbi i predstavki; upravljanje informacionim sistemom; vođenje propisanih evidencija i izvještaja; rad sudske pisarnice i arhive; finansijsko i materijalno poslovanje; postupanje po depozitima i ovjeru dokumenata namijenjenih upotrebi u inostranstvu (čl.101. Zakona). Nadzor nad vršenjem poslova uprave u sudu vrši Ministarstvo pravde u Vladi Crne Gore.

Zaposleni u sudu dužni su da čuvaju dostojanstvo ne samo suda, već i stranaka u sudskim postupcima, kao i ostalih građana koji se nalaze u sudskoj zgradi ili prisustvuju izvođenju pojedinih radnji u toku sudskog postupka i imaju se prema njima odnositi sa poštovanjem. U suprotnom, stranke i ostali građani čije je dostojanstvo povrijeđeno od strane službenika suda, imaju pravo da se pisanom predstavkom obrate predsjedniku suda (čl.122. Zakona). Javnost u vezi pitanja koja se odnose na rad suda obezbjeđuje se od strane predsjednika suda ili lica koje na to ovaj ovlasti. Ograničenje ove obaveze može se ustanoviti samo ako bi takve informacije mogle uticati na vođenje sudskog postupka. Neovlašćeno davanje takvih podataka smatra se povredom ugleda sudijske funkcije (čl.123.). Čini se da bi dosljedno shvaćenom normom čl.123. bila bitno reducirana obaveza suda, obzirom da i drugi podaci (a ne samo oni koji se tiču samog sudskog postupka) mogli da utiču na nepristrasnost sudije i suda, pa i na pretpostavku nevinosti. Naime, takva obaveza bi morala trajati i nakon suđenja, osim ako informacija ne sadrži one podatke koji bi objavljivanjem presude ili na drugi način i inače bili dostupni javnosti. Takođe, ovaj princip bi korespondirao zaštiti prava privatnosti ličnosti, koje takođe predstavlja jedno od temeljnih ljudskih prava. Od ovog načela treba odvojiti pravo sudije na slobodu izražavanja, kao pravo neodvojivo od svake ličnosti uz ograničenja koja mogu biti uspostavljena razlozima očuvanja javnog reda i mira, nacionalne bezbjednosti, zaštite zdravlja i morala i drugih razloga predviđenih međunarodnim standardima.

Konačno, odnos suda prema opštoj i stranačkoj javnosti bliže se uređuje Sudskim poslovníkom.

### **Kontrola efikasnosti sudskih postupaka**<sup>53</sup>

U domenu efikasnosti sudskih postupaka značajan iskorak u crnogorskom zakonodavstvu učinjen je donošenjem Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku<sup>54</sup> kojim je propisano: "Zaštita **prava na suđenje u razumnom roku**, kao i pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku ostvaruje se u sudskom postupku, na način i pod uslovima propisanim ovim zakonom." Dakle, elementarni uslov implementacije ovog prava kao dijela šireg standarda prava na pravično suđenje, a to je ustanovljavanje pravnih sredstava u unutrašnjem pravnom poretku, formalno pravno je ispunjen.

Praksa Evropskog suda u ogromnom broju slučajeva pokazuje da se dužina sudskog postupka čini ozbiljnom preprekom punoj implementaciji prava zagarantovanih Evropskom konvencijom. Kod jednog broja država ovaj deficit se pokazao kao sistemski problem, što je uzrokovalo dublju analizu i preduzimanje konkretnih mjera na saniranju stanja i preventivnom djelovanju kako do ovih pojava ne bi dolazilo. Sistemski poremećaji uslovljavali su i sistemski pristup, kroz donošenje najčešće pravnih akata neobavezujuće pravne snage - preporuka, usmjerenih na različite aspekte funkcionisanja pravosudnog sistema: olakšan pristup pravdi, alternativno rješavanje sporova, pojednostavljenje sudskih postupaka u svim fazama, kao i smanjenje opterećenosti sudova. Polaznom osnovom za rješavanje ovog problema neki teoretičari ili praktičari drže *Deklaraciju o obezbjeđivanju efikasnosti i implementaciji Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda* usvojenu na 114. sjednici Komiteta ministara Savjeta Evrope u maju 2004.godine.<sup>55</sup> Ovakva premisa je logična i sa stanovišta samog cilja Konvencije, a to je njena puna implementacija, kako je to potvrđeno u slučaju *De Becker protiv Belgije*.<sup>56</sup> U približavanju pojašnjenja standarda razumnog roka Evropski sud načelno ustanovljava sljedeće:

" ... kod ispitivanja slučaja u pogledu razumnog vremena Konvencija podvlači značaj upravljanja sudskim postupkom bez kašnjenja koje može ugroziti djelotvornost i kredibilitet suda."<sup>57</sup>

Česta pojava kršenja prava na suđenje u razumnom roku, koja ukazuje da ovaj fenomen dobija trajniji oblik (kao što je to bio slučaj sa Italijom), može dovesti do zaključka da je nacionalna praksa u neskladu sa

---

<sup>53</sup> U obradi ovog materijala korišćeni su materijali iz pripreme magistarske teze „Razuman rok za suđenje“, Siniša Bjeković - Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore u Podgorici, 2009.godine

<sup>54</sup> Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku ("Sl. list CG", br.11/07)

<sup>55</sup> *Ibid*, str 14

<sup>56</sup> *De Becker protiv Belgije, (1979-1980) 1 EHHR 43 62/1*

<sup>57</sup> *Vernillo protiv Francuske, presuda od 20.februara, 1991, st. 38*

Konvencijom. Kasnija kršenja člana 6. u ovom smislu mogu biti od uticaja na ocjenu povrede prava kao otežavajuća okolnost.<sup>58</sup>

Pristup pravdi, odnosno pristup sudu, može ostati u najvećem dijelu teorijski i iluzoran ako se presuda ne uruči u razumnom roku, obzirom da se pravo na sud svodi na zahtjev za odgovarajućom sudskom presudom, čime zadatak suda biva da riješi slučaj i učini kraj pravnoj nesigurnosti koja taj proces prati.<sup>59</sup> Odugovlačenje u sudskim postupcima ima za posljedicu držanje ličnosti u produženoj neizvjesnosti, što ostvarenje pravde može dovesti u stanje njene protivurječnosti.

Osim sudskog utvrđivanja odgovornosti i izricanja sankcije za povredu prava na razuman rok za suđenje, nesumnjiv značaj imaju i instruktivni dokumenti kakav je *Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope broj 6* od 12.maja, 2004.godine kojom se, pored ostalog, sugeriše državama da na bazi konvencijskih standarda, stalnim preispitivanjem materijalnog prava i prakse, utvrđuju da li postoji djelotvorno domaće pravno sredstvo osnaženo prihvatljivom tužbom za kršenje prava iz Konvencije u pogledu zahtjeva za blagovremenom meritornom odlukom i adekvatnim obeštećenjem. Takođe, ovaj dokument se posebno bavi ukazivanjem na potrebu ispitivanja sistemskih i strukturnih nedostataka u nacionalnom zakonodavstvu ili praksi, radi ustanovljavanja djelotvornih pravnih lijekova u domaćem pravu koji će spriječiti iznošenje slučaja pred Evropski sud. U ovoj Preporuci sadržano je više elemenata u vezi prihvatljivosti dužine postupka, načina sprječavanja zaostataka u predmetima, kao i oblika u kome se može dosuditi novčana nadoknada.<sup>60</sup>

Nedostatak precizne definicije razumnog roka kompenziran je formiranjem određenih, iako opštih, objektivnih kriterijuma koji su rezultat prakse Evropskog suda. U jednom od datih slučajeva, zadržavajući konzistentno pravno rezonovanje, Sud zaključuje:

"Razumnost trajanja postupka mora biti cijenjena u svjetlu okolnosti slučaja na osnovu sljedećih kriterijuma: složenost slučaja, ponašanje podnosioca i nadležnih organa, kao i značaja spora koji on ima po podnosioca predstavlja."<sup>61</sup>

Iz navedenih kriterijuma primijećuje se da neki od njih zadiru u samu suštinu spora radi kojeg se pokreće postupak, odnosno njegove pravne i činjenične elemente koji determinišu objektivnu stranu spora, kao što su složenost predmeta i njegov faktički značaj za stranku u postupku. Drugi dio kriterijuma definiše ponašanje stranaka u postupku, što je od značaja za dinamiku spora i brzinu njegovog rješavanja. To su kriterijumi ponašanja državnih organa (i ne samo suda) i ponašanje same stranke u postupku zaštite njenog prava pred sudom. No, prije svega treba napomenuti da je ključni element prava na pravično suđenje vrijeme. Kada se to tiče građanskih postupaka navešćemo nekoliko ključnih postulata, počevši od onog da su građanski postupak i kašnjenje rođeni u isto vrijeme, kako je to zaključio C.H. van Rhee.

---

<sup>58</sup> K. Rid, *Evropska konvencija o ljudskim pravima - vodič za praktičare*, Beogradski centar za ljudska prava 2007, str.166

<sup>59</sup> F.Edel, *The Length of Civil and Criminal Proceedings in the Case-law of the European Court of Human Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007, str.6

<sup>60</sup> S. Carić, *Pravo na suđenje u razumnom roku*, Službeni glasnik - Beograd, 2008, str.14

<sup>61</sup> *Frydlender protiv Francuske, presuda od 27.juna 2000, st.43*

Naravno, to je posljedica činjenice da nijedan zahtjev za zaštitom subjektivnog prava ne može biti riješen promptno, bez protoka određenog, makar minimalnog vremena u kojemu se ta zaštita obezbjeđuje. Samo trajanje postupka u vremenu nije problematično. Problem nastaje kada se postupak "neopravdano odugovlači", odnosno protekom previše vremena od dana podnošenja tužbe do donošenja konačne sudske odluke i njenog izvršenja. U istom kontekstu zaključuje se da ovom problemu nije poklanjana dovoljna pažnja u prošlosti, zbog čega nema ni dovoljno istorijskih i empirijskih pokazatelja koji bi ukazivali na korijene problema i sve razloge kašnjenja.<sup>62</sup>

Zbog prirode samih postupaka Konvencijsko pravo daje različit odgovor na pitanje kada počinje teći vrijeme za ocjenu razumnosti rokova suđenja, odnosno vremenskog okvira koji čini početak roka i trenutak njegovog okončanja. U građanskim postupcima ovo vrijeme počinje teći od trenutka podnošenja tužbe, odnosno od trenutka podnošenja zahtjeva za ostvarivanjem nekog prava koji se može vezati i za upravni postupak, naročito kada domaći zakon predviđa takvu mogućnost prije obraćanja nadležnom sudu. Pri ocjeni roka Sud je stao na stanovište da se ima računati i tok izvršnog postupka kada se u njemu vrši utvrđivanje svih elemenata samog duga u vezi sa plaćanjem odštete. Sa druge strane odlučivanje suda u vezi sa nekim procesnim pitanjima (kao što je dopuštenost revizije) u odnosu na dužinu postupka, za Evropski sud ne predstavlja odlučivanje o građanskim pravima i obavezama, tako da se vrijeme potrebno za donošenje revizijske odluke nije uzimalo u obzir prilikom računanja razumnog roka.<sup>63</sup>

Za određivanje okončanja razumnog roka može se uzimati više indikatora. U svakom slučaju jedan od najbližih jeste vrijeme donošenja konačne odluke, koja se više ne može napadati redovnim i vanrednim pravnim sredstvima na raspolaganju u nacionalnom pravu. Međutim, Sud je u nekoliko presuda potvrdio da vrijeme razumnog roka traje sve do faktičkog izvršenja presude, čime pravo dobija svoj konačni materijalizovani izraz.<sup>64</sup> Na državi stoji pozitivna obaveza da sprovede izvršenje pravnosnažne i izvršne sudske odluke svim sredstvima koja joj stoje na raspolaganju i u propisanom postupku, bez obzira što je izvršenje usmjereno prema stranki - privatnom licu.<sup>65</sup> Osim toga, neizvršenje pravnosnažne sudske odluke može dovesti do promjene činjeničnog stanja odnosno okolnosti koje u cjelosti dovode stranku koja uspije u sporu u dijametralno suprotan položaj.<sup>66</sup>

Analizirajući kriterijum složenosti predmeta Evropski sud za ljudska prava najprije uzima u obzir samu prirodu spora, odnosno njegov stepen kompleksnosti. Složenost predmeta nije jednoznačno određena i može se odnositi na više faktora: činjenično stanje, pravna pitanja koja se u sporu javljaju i konačno sama procedura u kojoj se postupak zaštite odvija.

Pri ocjeni razumnosti roka u kojemu se odvija sudskih postupak značaj radnji stranaka ogleđa se u poštovanju procesne discipline, načela ekonomičnosti, zabrani zloupotrebe procesnih ovlašćenja (obaveze

---

<sup>62</sup> C.H. van Rhee (ed.), *The Law's delay. Essays on Undue Delay in Civil Litigation*, Antwerp/Oxford/New York 2004, str. 1-21.

<sup>63</sup> S. Carić, *Pravo na suđenje u razumnom roku*, , Službeni glasnik - Beograd, 2008, str.76-77.

<sup>64</sup> *Bijelić protiv Crne Gore, presuda od 28.aprila, 2009, st. 83*

<sup>65</sup> *Tomić protiv Srbije, presuda od 26.juna,2007, st. 87.*

<sup>66</sup> *Ibid, st.50.*

savjesnog korišćenja procesnih ovlašćenja)<sup>67</sup>, poštovanju suda i saradnji sa sudom u pogledu ostvarivanja blagovremene i efikasne pravde. U tom procesu stranka može i ne mora imati za cilj odugovlačenje, ali same radnje koje je ona preduzela mogu uzrokovati kašnjenje postupka. Dakle, takve radnje stranke ili njenog punomoćnika mogu se preduzeti i u dobroj vjeri (*bona fidae*), ali se kašnjenje kao posljedica njihovog preduzimanja u određenim okolnostima ne može pripisivati sudu pred kojim se vodi postupak. Suprotno, nastojanja stranaka usmjerena na odugovlačenje postupka i izvođenje suvišnih procesnih radnji mogu se suzbijati primjenom pravila o nepriznavanju sudskih troškova i o dužnosti naknade troškova prouzrokovanih skrivljenim ponašanjem stranke tokom postupka (pa makar ova i dobila spor u parnici), te sankcionisanjem stranaka zbog zloupotrebe prava u postupku.<sup>68</sup>

U pogledu ponašanja stranaka Evropski sud za ljudska prava konstatuje:

"Podnosilac predstavke dužan je da pokaže marljivost u poštovanju i izvršavanju proceduralnih koraka koji su njemu relevantni, da se uzdrži od koršćenja bilo kakvih taktika odlaganja, kao i da iskoristi mogućnosti koje su mu pružene domaćim pravom za skraćivanje postupka."<sup>69</sup>

U pojašnjenju ove pozicije Sud dalje navodi:

"... ponašanje podnosioca konstituše objektivnu činjenicu koja se ne može pripisati odgovornoj državi i koja se mora uzeti u obzir u određenju da li je razuman rok prekoračen ili ne."<sup>70</sup>

Imajući u vidu suštinu i karakter ljudskih prava, odnosno obaveze koje proističu iz koncepta njihove implementacije, jasno je da će se povreda prava na suđenje u razumnom roku sagledavati u smislu odgovornosti države. Dakle, samo ona odugovlačenja koja su za uzrok imala aktivno ili pasivno držanje državnih organa, mogu se okarakterisati povredom navedenog prava. Način na koji to država čini, aktivnim ili pasivnim držanjem subjekata zaduženih za zaštitu prava, nije od značaja. Primjetno je da postojanje odrednice o ponašanju državnih organa, što konkretno znači da zadocnjenje u ostvarivanju pravde ne mora faktički biti pripisano samo sudu, odnosno sudskoj vlasti i samo aktivnostima koji se tiču postupka u kojem se vrši sudska zaštita nekog subjektivnog prava.

Isto tako, Evropski sud u brojnim predmetima nedvosmisleno zaključuje da se problem nerazumnog roka ne rješava samo mjerama ubrzanja tekućih sudskih postupaka. Ove mjere se mogu odnositi i na pozitivne obaveze države na rješavanju sistemskih problema koji dovode do kašnjenja u postupcima, bez obzira na domen vlasti u kojemu će se takve mjere realizovati. One se mogu ticati preduzimanja određenih aktivnosti na povećanju efikasnosti i ažurnosti sudskih institucija, intervencijama u zakonodavstvu, stvaranju materijalnih i finansijskih preduslova za efikasno postupanje sudova, obezbjeđenju poštovanja sudskih naloga i izvršenja presuda od strane organa koji svoje ovlašćenje stiču kao dio monopola državne prinude, povećanju efikasnosti državnih organa i institucija koje vrše poslove po osnovu javnih ovlašćenja, kao i

<sup>67</sup> M. Čizmović, B.Đuričin, *Građansko procesno pravo*, KPZ Podgorica 1997, str.140.

<sup>68</sup> S. Triva, M. Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb 2004, str.147.

<sup>69</sup> S. Carić, *Pravo na suđenje u razumnom roku*, Službeni glasnik - Beograd, 2008, str.87., (*Slučaj Union Alimentaria Sanders S.A. protiv Španije, presuda od 7.jula, 1989*)

<sup>70</sup> *Wiesinger protiv Austrije, presuda od 30.oktobra, 1991.godine, st.57*

brojnih drugih djelatnosti koje su u funkciji blagovremenog i efikasnog ostvarenja pravde i okončanja sudskih postupaka. Ove mjere uključuju i postupak izvršenje presude kao konačni čin kojim se materijalizuje suštinska i pravna pozicija subjekta-podnosioca zahtjeva za sudskom zaštitom.

Kao posljedica prakse Evropskog suda na obezbjeđenju sistemskih pretpostavki za uspješno funkcionisanje pravosudnih institucija nastale su brojne i korijenite reforme u domenu sudske vlasti. Takvi primjeri su zabilježeni u Španiji nakon presude u slučaju *Union Alimentaria Aanders, S.A*; Italiji nakon uočavanja sistemskog poremećaja i velikog broja aplikacija koje su se odnosile na nerazumno duge postupke pred italijanskim sudovima okvalifikovanim kao sistemsko kršenje ljudskih prava<sup>71</sup>, dok je u jednom slučaju sud konstatovao da poremećaji u ukupnoj društvenoj sferi odnosa kao što su tranzicione promjene i slično, bez obzira na *de facto* probleme kakvi su npr. nagli priliv velikog broja predmeta, ne mogu biti opravdanje državi da relativizuje odgovornost u pogledu obezbjeđenja razumnih rokova za suđenje.<sup>72</sup>

Primjeri zakonodavne intervencije u toku samog trajanja sudskih postupaka u suštini predstavljaju opasnost koja se krije u retroaktivnoj primjeni zakona, osobito ukoliko imaju uticaj na sudsko rješavanje spora u kojem je država jedna od stranaka, uključujući i slučajeve koji imaju za posledicu nemogućnost uspjeha u sporu koji je u toku. Isto bi se moglo reći za proceduru donošenja načelnih pravnih stavova i načelnih pravnih mišljenja koja proizvode isto dejstvo po stranku u postupku. Načelo vladavine prava i pojam poštenog suđenja zahtijevaju da svi razlozi na koje se država poziva u opravdavanju takvih mjera budu tretirani s najvećim mogućim stepenom opreza. Sud u jednom predmetu protiv Hrvatske konstatuje kako je do 6.novembra, 1999.godine podnosilac zahtjeva imao pravo nedvosmisleno priznato u domaćem zakonodavstvu (po Zakonu o obveznim odnosima) tražiti naknadu štete koju su na njegovoj imovini nanijeli pripadnici oružanih snaga. Na prava podnosioca zahtjeva uticale su dvije naknadne zakonske mjere (izmjene Zakona), od kojih su obje imale retroaktivni učinak. Prvo, zakonske izmjene iz 1999. spriječile su da se o građanskom zahtjevu tužioca donese odluka kroz razdoblje od nekih tri godine i osam mjeseci (prekid postupka). Drugo, novi Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata („Narodne novine“ br. 117/2003), tužiocu je omogućio nastavak postupka u predmetu, ali se ovaj Zakon ipak „umiješao“ u prethodno utvrđeno pravo podnosioca za naknadu štete od države, **nametnuvši nove uslove** pod kojima je država odgovorna za štetu nanesenu na njegovoj imovini<sup>73</sup>.

Strankama je, pored pravnog, značajan i faktički interes da se sudski spor što prije riješi i zadovolji zahtjev za zaštitom subjektivnog prava. Takav faktički značaj sudske odluke može se mjeriti različitim objektivnim mjerilima, jednako kao i subjektivnim značajem koji proizilazi iz takvih mjerila. Razlozi hitnog postupanja u praksi Evropskog suda dati su kroz značaj sudske odluke i njene posljedice za podnosioca predstave, uključujući i postupak njenog faktičkog izvršenja. Ovi razlozi mogu biti materijalne i nematerijalne prirode. U

---

<sup>71</sup> Kao posljedica nalaza Evropskog suda u pogledu sistemskog rješenja problema Italija je donijela zakon broj 89 iz 2001.godine (*La legge Pinto*), kojim je inaugurisano unutrašnje pravno sredstvo za naknadu materijalne ili nematerijalne štete pretrpljene usljed odugovlačenja sudskih postupaka

<sup>72</sup> *Guincho protiv Portugalije, presuda od 10.jula, 1984.godine, st. 37*

<sup>73</sup> *Aćimović protiv Hrvatske, presuda od 9.oktobra, 2003.godine, st. 33.*



primjeni ovog kriterijuma Sud ukazuje na stepenovanje značaja predmeta za stranku u postupku, na način što definiše obavezu "specifične ili posebne" pažnje u smislu potrebnog vremena za rješenje pravne stvari (*special or particular diligence*), odnosno potrebne "izuzetne pažnje" (*exceptional diligence*).<sup>74</sup>

Tako sud navodi kao slučajeve koji zahtijevaju posebnu pažnju kod sporova građansko pravne prirode one koji se tiču građanskog statusa i njemu imanentnih prava, kao što su pravo na poštovanje porodičnog života, predmeti starateljstva i povjeravanja na čuvanje, odvajanje od porodice, sporova radi utvrđivanja očinstva, naknada štete kod slučajeva zloupotrebe ovlaštenja od strane policije, naknada štete žrtvama saobraćajnih udesa, radnih sporova (naročito onih koji se odnose na novčana potraživanja kao egzistencijalno pitanje, odnosno kada ishod spora opredjeljuje dalje radno angažovanje stranke), sporove po osnovu penzijskog i naročito invalidskog osiguranja, kao i sporove u kojima je kao tužbeni zahtjev iznijeta renta po osnovu odštete za povredu na radu.

Crnogorski Zakon predviđa dva pravna sredstva zaštite: kontrolni zahtjev za ubrzanje postupka i tužbu za pravično zadovoljenje zbog nerazumno dugog sudskog postupka. Zakon u cjelini pokriva sve sudske instance (osim Ustavnog suda kao *sui generis* organa) i sve faze postupka koji se sprovodi pred tim instancama.

Kao aktivno legitimisane u postupku Zakon navodi stranku i umješaća u građanskom sudskom postupku, stranku i zainteresovano lice u upravnom sporu, odnosno okrivljenog i oštećenog u krivičnom postupku. Materijalno pravna sadržina zahtjeva utvrđuje se u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, sami postupak je hitan, a nepostupanje sudije i predsjednika suda na način i u rokovima propisanim ovim zakonom čini osnov za pokretanje postupka njihove odgovornosti u skladu sa posebnim zakonom. Nakon ispitivanja urednosti kontrolnog zahtjeva i ocjene njegove osnovanosti neuredan zahtjev se odbacuje (uz napomenu da se zahtjev podniet od strane kvalifikovanog punomoćnika ne vraća na uređenje već odmah odbacuje), a neosnovan odbija. Po usvajanju kontrolnog zahtjeva predsjednik suda ili ovlašćeni sudija traži od predsjednika vijeća ili sudije u roku od 15 dana dostavu izvještaja o dužini trajanja postupka i razlozima zbog kojih isti nije okončan.

Ako sudija ili predsjednik vijeća u izvještaju ili drugim pisanim aktima obavijesti predsjednika suda da će u roku, koji ne može biti duži od četiri mjeseca od prijema kontrolnog zahtjeva, biti obavljene određene procesne radnje, odnosno donijeta odluka, predsjednik suda će o tome obavijestiti stranku i na taj način okončati postupak po kontrolnom zahtjevu. Kad predsjednik suda utvrdi da se neopravdano odugovlači postupak i odlučivanje u predmetu, rješenjem će odrediti rok za preduzimanje određenih procesnih radnji, koji ne može biti duži od četiri mjeseca, kao i odgovarajući rok u kojem ga sudija mora obavijestiti o preduzetoj radnji. Predsjednik suda može naložiti prioritarno rješavanje predmeta ako okolnosti slučaja ili hitna priroda predmeta to nalažu. Nepreduzimanje mjera određenih rješenjem po kontrolnom zahtjevu ili obavještenju, kao i drugi slučajevi nepostupanja u skladu sa ovim Zakonom, povlače ovlaštenje predsjednika suda da može oduzeti dodijeljeni predmet u skladu sa posebnim zakonom. Žalba po odluci o kontrolnom zahtjevu se izjavljuje neposredno višem sudu u roku od osam dana od dana prijema rješenja.

---

<sup>74</sup> *Süßmann protiv Savezne Republike Njemačke*, presuda od 16.septembra,1996.godine, st.61

Sud kod koga je predmet u radu dužan je da spise predmeta dostavi neposredno višem sudu u roku od osam dana od dana prijema žalbe, a predsjednik neposredno višeg suda da odluči po žalbi u roku od 60 dana od dana dostavljanja spisa.

Pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku može se ostvariti isplatom novčane naknade za prouzrokovanu nematerijalnu štetu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku i / ili objavljivanjem presude da je stranci bilo povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku. Procesna pretpostavka za podnošenje tužbe je prethodno korišćenje kontrolnog zahtjeva za ubrzanje postupka, osim ako stranka objektivno nije bila u mogućnosti da podnese kontrolni zahtjev. U zakonu se ne navodi koji su to razlozi objektivne prirode koje bi sud uzeo kao relevantne, već je ostavljeno da se kroz sudsku praksu utvrde objektivni kriterijumi, što je jednim dijelom izazvalo podozrenje stručne javnosti u pogledu objektivnosti suda, obzirom da se pred istim organima ostvaruje pravo zaštite od postupaka sudskih organa, čija najviša instanca odlučuje o tužbenom zahtjevu i istovremeno utvrđuje objektivna mjerila kao pretpostavku dopuštenosti tužbenog zahtjeva (konflikt interesa ili još jedna više garancija pravičnosti).

Drugi ograničavajući faktor uslovljen obavezom korišćenja kontrolnog zahtjeva leži u činjenici da se po postojećem Zakonu pravično zadovoljenje ne može tražiti za već pravnosnažno okončane postupke nakon 3.marta,2004.godine. U vezi sa tim otvara se pitanje stava Ustavnog suda za slučaj da se nakon podnošenja ustavne žalbe pravnosnažno okonča postupak pred sudskom instancom na čiji se rad ona odnosi. Shodno tome treba reći da Ustavni sud u pogledu nadležnosti nije vezan Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, već Ustavom i primjenom međunarodnih standarda ustanovljenih Konvencijskim pravom.

Da bi se shvatila suština i značaj stava Ustavnog suda potrebno je uputiti na praksu koja se razvila u Hrvatskoj nakon predmeta *Šoć protiv Hrvatske* koji je razmatran pred Evropskim sudom.<sup>75</sup> Naime, hrvatski Ustavni sud je od 2004.godine promijenio svoju praksu kojom je obustavljao postupak po ustavnoj tužbi ukoliko je u međuvremenu donešena pravnosnažna sudska odluka, jer se zbog takvog stava ustavna tužba nije cijenila djelotvornim pravnim sredstvom u pogledu dužine trajanja postupka.<sup>76</sup> U vezi sa tim Ustavni sud Republike Hrvatske je u daljem radu zauzeo stav da se u postupku zaštite prava na suđenje u razumnom roku ta povreda utvrđuje kao samostalna, nezavisno od toga da li je u međuvremenu donešena pravnosnažna sudska odluka prije nego što je okončan postupak pred Ustavnim sudom.<sup>77</sup> U crnogorskom Zakonu pravosnažnost sudske odluke je procesna pretpostavka vođenju spora za naknadu nematerijalne štete usljed nerazumno dugog trajanja sudskog postupka.

Konačno, crnogorski Zakon predviđa naknadu za pravično zadovoljenje po osnovu nematerijalne štete, dok za materijalnu štetu nije ostavio mogućnost po ovom pravnom lijeku, čak ni kao izuzetak kada je ona, recimo, očigledna, već je uputio stranku na pokretanje novog postupka po opštim pravilima za naknadu materijalne štete. To može biti dalje odugovlačenje u zaštiti subjektivnih prava lica koje traži sudsku zaštitu.

---

<sup>75</sup> *Šoć protiv Hrvatske, presuda od 9.maja,2003.godine, st.116*

<sup>76</sup> *Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III A-905/2003. od 5.maja, 2004. godine*

<sup>77</sup> I. Perin Tomičić, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj sa osobitim osvrtom na problem okončanih predmeta*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 28, br. 2, (2007), str.1366.

Sami propisani iznos naknade je diskutabilan sa aspekta utvrđenih limita vrijednosti, pogotovo ako se ima u vidu praksa Evropskog suda koji je za slučajeve u okruženju već dosuđivao veće iznose (*Tomljenović protiv Hrvatske, presuda od 21.maja,2007; V.A.M. protiv Srbije, presuda od 13.marta,2007.godine; Dražić protiv Hrvatske, presuda od 6.oktobra, 2005.godine*). To konkretno znači da je i u ovom segmentu visinu nadoknade za pravično zadovoljenje trebalo ostaviti sudskoj praksi i praksi Evropskog suda, kako je to propisano čl. 2, st.2. ovog Zakona. U protivnom, može se izvesti zaključak o nesaglasju sa konvencijskim standardima ili još konkretnije - koliziji dvije norme u istom zakonskom tekstu.

Pregledom Godišnjeg izvještaja za 2009.godinu ustanovljava se relativno mali broj kontrolnih zahtjeva za ubrzanje sudskih postupaka pred sudovima u Crnoj Gori (ukupno 73), dok je u broj podnešenih tužbi simboličan (ukupno 24 za 2008. i 2009.godinu). U odlukama Vrhovnog suda dominira odbačaj tužbe iz procesnih razloga (u 20 predmeta za dvije godine), a od razloga najčešći je taj što nije nastupila pravosnažnost odluke koja se napada u skladu sa Zakonom<sup>78</sup>. Ako se dosljedno primjenjuje čl.2. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i ustavno načelo primata međunarodnog prava, onda ostaje otvoreno pitanje da li sud jednako primjenjuje konvencijski materijalno-pravni izvor i procesno-pravne pretpostavke sadržane u domaćem pravu.

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

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

Zaključak o djelotvornosti pravnih lijekova je preuranjen, naročito u dijelu koji djelotvornost pravnih sredstava opravdava potrebom sprečavanja nepotrebnog iznošenja predmeta pred Evropski sud za ljudska prava. Problem negdje postoji ako se ima u vidu broj podnešenih kontrolnih zahtjeva i ishod postupaka. Ukoliko su odluke stvarno zasnovane na standardima Evropskog suda onda je hitno potrebno raditi na edukaciji javnosti i naročito punomoćnika koji pokreću sporove, odnosno prije toga podnose kontrolne zahtjeve.

### **Procesni zakoni kao poseban pravni izvor procesnih garancija**

**Zakonik o krivičnom postupku**<sup>79</sup> u opštim odredbama propisuje načelo zakonitosti i prezumpciju nevinosti, koju su dužni da poštuju državni organi, mediji, udruženja građana, javne ličnosti i druga lica

<sup>78</sup> Izvor: <http://www.vrhsudcg.gov.me/Odlukeibiltenisuda/OdlukeVrhovnogsuda>

<sup>79</sup> Službeni list Crne Gore broj 57/09 od 18. avgusta 2009. godine

pridržavajući se ovog principa u svojim javnim izjavama o krivičnom postupku koji je u toku, ne vrijeđajući druga pravila postupka, prava okrivljenog i oštećenog i načelo sudske nezavisnosti (čl.3. Zakonika). U okviru prava na odbranu okrivljeni će se, prije prvog saslušanja, poučiti o pravu da uzme branioca, da se sa braniocem dogovori o načinu odbrane i da branilac može da prisustvuje njegovom saslušanju. On će istovremeno biti upozoren da sve što izjavi tokom postupka može biti upotrijebljeno protiv njega kao dokaz.

Obaveza suda, državnog tužioca i državnih organa koji učestvuju u postupku postoji i u pogledu pouke osumnjičenog, odnosno okrivljenog ili drugog lica koje učestvuje u postupku, a iz neznanja bi moglo da propusti neku radnju u postupku ili da zbog toga ne koristi svoja prava koja mu po ovom zakoniku pripadaju, kao i o posljedicama propuštanja radnje (čl.14. ZKP). Državni organi su u obavezi da okrivljenog bez odlaganja izvedu pred sud i da mu bude suđeno bez odlaganja, dok postupak mora biti sproveden u razumnom roku, bez zloupotrebe procesnih olašćenja. Naravno, to ne znači da taktika odbrane može i još manje da treba da škodi pravima okrivljenog/optuženog u krivičnom postupku.

Javnost glavnog pretresa propisana u čl.313-316 ZKP potvrđuje jedno od ustavnih i organizaciono procesnih načela vezanih za rad sudova, uz ograničenja predviđena ovim i drugim zakonima, a tiču se interesa pojedinih kategorija kao što su to npr. maloljetna lica koja ne mogu prisustvovati glavnom pretresu. Isključenje javnosti ne odnosi se na stranačku javnost: stranke, oštećenog, njihove zastupnike, punomoćnike i branioca.

Zakon o parničnom postupku<sup>80</sup> u čl.5. sadrži opšte načelo usmenog, neposrednog i javnog raspravljanja, a u čl.10. propisan je princip prema kojemu su stranke, umješači, kao i njihovi zastupnici dužni da pred sudom govore istinu i da savjesno koriste prava koja su im priznata ovim zakonom. Obaveza suda je da postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova, te da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku pod prijetnjom novčane kazne ili druge mjere za očuvanje procesne discipline.

Stranku koja nema kvalifikovanog punomoćnika (advokat ili lice sa položenim pravosudnim ispitom) i koja se iz neznanja ne koristi pravima koja joj pripadaju po ovom zakonu, sud će da upozori koje parnične radnje može preduzeti.

Javnost glavne rasprave je utvrđena kao načelo i pravilo, od kojeg su izuzeci mogući samo na osnovu zakonom propisanih ovlašćenja suda (čl.308.). Javnost se može isključiti za cijelu glavnu raspravu ili jedan njen dio, ako to zahtijevaju interesi čuvanja državne, službene, poslovne ili lične tajne, interesi javnog reda ili razlozi morala. Sud može isključiti javnost i u slučaju kad se mjerama za održavanje reda predviđenim u ovom zakonu ne bi moglo obezbijediti nesmetano održavanje rasprave.

---

<sup>80</sup> "Službeni list RCG", br. 22/04 od 02.04.2004, 28/05 od 05.05.2005, 76/06 od 12.12.2006

Navedeni primjeri su potvrda postojanja nekih temeljnih principa koji se odnose na pristup pravdi, jednakost pred sudom i jednakost u korišćenju pravnih sredstava, kao i na princip javnosti u sprovođenju sudskih postupaka.

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja na zahtjev lica koje za to ima interes je obaveza i sudskih organa. Evropska konvencija o ljudskim pravima ne sadrži posebnu odredbu kojom se predviđa pravo na slobodan pristup informacijama. Evropski sud za ljudska prava nadomjestio je ovaj deficit stvaranjem bogate prakse, koja je u najvećoj mjeri fokusirana na slučajeve ograničenja u ostvarivanju ovog prava i pronalaženje odgovarajuće ravnoteže u odnosu na druga prava iz Konvencije (načelo proporcionalnosti).

Prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama<sup>81</sup> u Crnoj Gori organ vlasti dužan je da sačini i na odgovarajući način objavi pregled vrsta informacija u svom posjedu, uključujući i javne registre i javne evidencije, podatke o proceduri pristupa informacijama, imena lica ovlašćenih za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama i druge podatke od značaja za ostvarivanje prava na pristup informacijama (vodič za pristup informacijama). Ova obaveza stoji i na sudskim organima (čl.4, st.1, tač.3.).

Osnovi za ograničenje slobodnom pristupu informacijama svrstani su u sedam kategorija, od kojih bi većina njih mogla da se odnosi na rad sudskih organa i sudske postupke. Međutim, kao specifični vidovi ograničenja mogu se izdvojiti oni koji se tiču sprječavanje, istraživanje i procesuiranje krivičnih djela i zaštiti privatnosti i drugih lična prava pojedinaca, osim za potrebe sudskog ili upravnog postupka (čl.9. Zakona).

Organ vlasti po zahtjevu za pristup informaciji rješava u skraćenom postupku. Rokovi za postupanje po zahtjevu za slobodan pristup informacijama su izuzetno restriktivni i ponekad mogu biti opstrukcija zakonitom izvršavanju obaveza državnih organa. Naravno, postoji i obrnuta pretpostavka koja govori da i državni organ može zloupotrebjavati sopstveni položaj i status unutar podjele vlasti, što je prezumpcija koja se naročito rizičnom može učiniti u postupku kada sudovi pružaju informacije. Zbog toga je sudska kontrola svojevrсно mjerilo odnosa države prema ovom pitanju koje ukazuje na vrlo visok stepen autoritativnosti Upravnog suda u ostvarivanju svoje funkcije po ovom pitanju. Svakako da je dodatni potencijalni problem izvršavanje sudskih odluka, jer u konačnom sudska vlast nema monopol nad sredstvima prinude.

No, u takvim slučajevima postoje dva dodatna mehanizma sankcionisanja koji se tiču prekršajne odgovornosti propisane ovim Zakonom, ali i vrlo rijetko korištenim sredstvom krivično-pravne prinude koje se odnosi na krivično djelo neizvršavanje sudske odluke iz čl.395. Krivičnog zakonika Crne Gore, koji propisuje:

- 1) Službeno ili odgovorno lice koje odbije da izvrši pravosnažnu i izvršnu sudsku odluku,

---

<sup>81</sup>"Sl. list RCG", 68/05 od 15.11.2005

kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dvije godine.

(2) Ako lice iz stava 1 ovog člana izvrši pravosnažnu i izvršnu sudsku odluku, gonjenje se neće preduzeti, a ako je preduzeto, obustaviće se.

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

### **Kodeks sudijske etike**

Osim Ustavom i zakonom utvrđenih prava i obaveza, nosioci sudskih funkcija dužni su poštovati i određene etičke standard profesije koji proizilaze iz međunarodnih dokumenata i nacionalnog *Kodeksa sudijske etike*, donijetog na osnovu Zakona o Sudskom savjetu. Strukturu Kodeksa čine principi zakonitosti, nezavisnosti, nepristrasnosti, stručnosti i profesionalnosti, dostupnosti suda i ravnopravno tretmanu stranaka, posvećenosti radu, moralnom kodu sudije, dostojanstvu poziva, odgovornosti, slobodi udruživanja i načelima slobodnog istupanja u javnosti, odnosno ograničenjima vezanim za slobodu istupa koji se tiču zaštite interesa stranaka i postupka u cjelini.

Osnova djelotvornosti Kodeksa ogleda se u mogućnosti pokretanja disciplinskog postupka za slučaj njegove povrede i činjenici da on predstavlja svojevrсни konsenzus svih sudija o temeljnim vrijednostima i zahtjevima koji se postavljaju pred svakog nosioca sudijske funkcije. Pod prezumpcijom da ovaj document e smije biti shvaćen kao sredstvo pritiska na sud i sudije, nesporna je potreba da se sa njegovom sadržinom upozna šira, stručna i laička javnost.

mr Siniša Bjeković