



Ministry of Foreign Affairs
and International Cooperation

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOM MONITORINGU U KLJUČNIM OBLASTIMA POGLAVLJA 23 I 24

Podgorica, septembar 2022.

Izdavač:

Centar za demokratiju i ljudska prava – CEDEM (www.cedem.me)

Za izdavača:

Milena Bešić

Urednik:

Marko Pejović

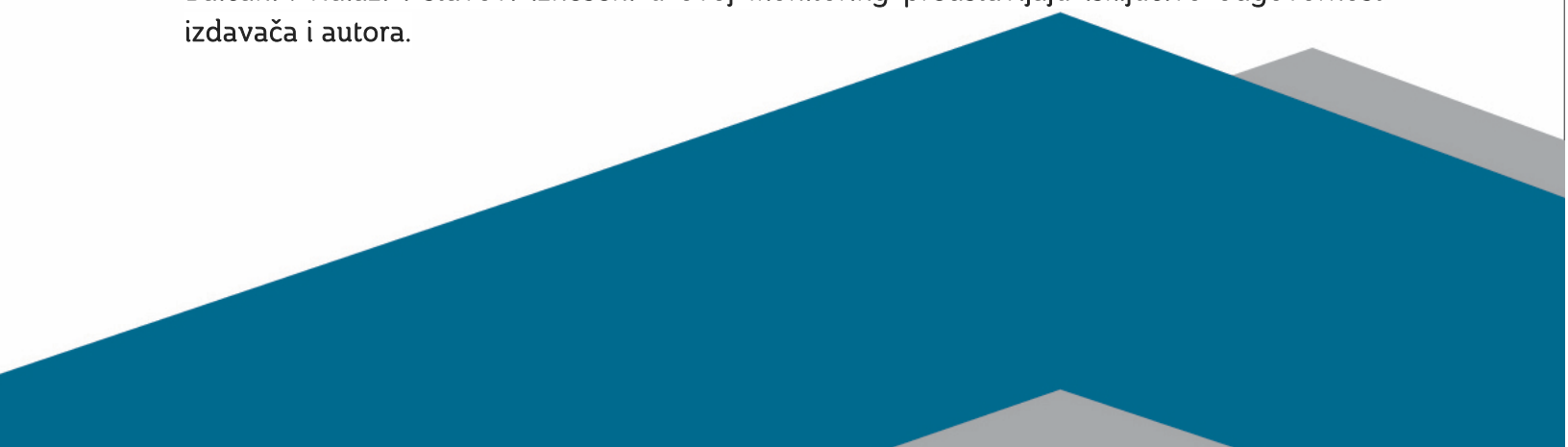
Autori:

CEDEM tim

Dizajn i grafika:

Brain studio doo, Podgorica

Monitoring je dio projekta “Vox Populi – Implementation of better choices”, koji je podržan od strane Ministarstva spoljnih poslova i međunarodne saradnje Italije u okviru poziva “Bando Balcani”. Nalazi i stavovi izneseni u ovoj monitoring predstavljaju isključivo odgovornost izdavača i autora.



UVOD

Crna Gora je započela pregovore o pridruživanju Evropskoj uniji u junu 2012. godine. Do sada je otvoreno 33 poglavlja od čega su tri privremeno zatvorena. Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna koje obuhvata četiri glavne i međusobno povezane oblasti: pravosuđe, borbu protiv korupcije, temeljna prava i prava građana EU,¹ zvanično je otvoreno u decembru 2013. godine, kao i poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbjednost. Radne grupe za ova pregovaračka poglavlja koje čine predstavnici velikog broja institucija formirane su 2012. godine, a u novom sastavu funkcionišu od jula 2021. godine.

Zajedničkom pozicijom EU je definisano ukupno 83 privremena mjerila, od čega 45 u okviru poglavlja 23: 18 mjerila je u oblasti pravosuđa, 14 u dijelu borbe protiv korupcije, 11 u dijelu temeljnih prava, jedno mjerilo se tiče saradnje s nevladinim organizacijama, dok je jedno mjerilo opšteg karaktera. Većina privremenih mjerila se odnosi na usklađivanje zakonodavnog i institucionalnog okvira u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima u navedenim oblastima, kao i na uspostavljanje i konsolidaciju početnog bilansa rezultata u oblastima od značaja za borbu protiv korupcije i poštovanje temeljnih prava. Zajedničkom pozicijom EU u poglavlju 24 definisano je ukupno 38 privremenih mjerila.

Mjere i aktivnosti za realizaciju prioriteta u okviru poglavlja 23 i 24 koji se odnose na vladavinu prava i pravosuđe definisane su akcionim planovima, usvojenim 2013. godine. Dinamički planovi aktivnosti, fokusirani na ispunjenje privremenih mjerila u ovim poglavljima,² usvojeni su u oktobru 2021. godine kao interni dokumenti (sa prestankom tajnosti 2. novembra 2021.) i predstavljaju osnov na kojima se zasniva realizacijaa aktivnosti u poglavljima 23 i 24, za planirani period.

¹ Pitanje prava građana EU u ovom poglavlju se odnosi na uređenje prava glasanja na izborima za evropskim izborima, odnosno izborima za Evropski parlament, kao i na nacionalnim izborima i prava na konzularnu zaštitu.

² <https://www.eu.me/poglavlje-23-pravosuđe-i-temeljna-prava/>

U posljednjih sedam godina, Evropska komisija je notirala „ograničen napredak“ Crne Gore u poglavljima 23 i 24, praćen ograničenim bilansom ostvarenih rezultata u oblasti odgovornosti u pravosuđu. Ograničen napredak je prepoznat i u preostalih 28 od ukupno 33 pregovaračka poglavlja.

Crna Gora je na Međuvladinoj konferenciji održanoj 22. juna 2021. godine zvanično prihvatila novi Pregovarački okvir, kao i revidiranu metodologiju proširenja koja se fokusira na temeljne reforme, jače političko usmjeravanje, pojačanu dinamiku i predvidljivost procesa, a u skladu sa ključnim principima i dinamikom implementacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

Sa ciljem unapređenja dinamike procesa praćenja i analize stanja u procesu evropske integracije, Crna Gora najmanje dva puta godišnje formalno informiše Evropsku komisiju o ukupnim aktivnostima koje se realizuje na ovom planu.³ Centralnu koordinaciju radnih grupa za pregovore u pojedinačnim poglavljima pravne tekovine EU u prethodnom 42. mandatu Vlade je sprovodila Kancelarije za evropske integracije, a u 43. mandatu Ministarstvo evropskih poslova koje je u proteklom periodu pristupilo reorganizaciji strukture za pregovore, prepoznajući potrebu za proaktivnijim pristupom u pogledu praćenja realizacije obaveza koje proističu iz procesa pristupanja Evropskoj uniji.

Osim toga, Vlada je 9. decembra 2021. godine, usvojila i Akcioni plan za adresiranje ključnih preporuka iz Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori (2021.) sa vremenskim okvirom primjene do kraja juna 2022. Sa ciljem unapređenja pregovaračke strukture i jačanja koordinacije procesa pristupanja EU, Vlada je 26. januara 2022. godine usvojila i Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji za period 2022-2023, koji dodatno podstiče primjenu navedenog strateškog dokumenta u okviru šest tematskih klastera u koja su svrstana 33 pregovaračka poglavlja koja čine pravnu tekovinu EU.⁴ U pripremi je Izvještaj o ispunjenosti privremenih mjerila (IBAR) do kraja 2022. godine, radi dobijanja završnih mjerila u poglavljima 23 i 24.

Izvještaj obuhvata prikaz normativnog i institucionalnog okvira, polazeći od šireg shvatanja pojma pravosuđa, po kome ono ne uključuje samo sudove i tužilaštva, već čitav niz institucija koje, uz jasnu podjelu nadležnosti, sa manjim ili većim udjelom, čine da pravosudni sistem ostvaruje svrhu koja mu je Ustavom i zakonima namijenjena, te imajući posebno u vidu položaj i nadležnosti Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta na načelima nezavisnosti i efikasnosti. Izvještaj koji je pred vama je pripremljen u okviru projekta “Vox populi – do boljih izbora” i ima za cilj da doprinese utvrđivanju stanja i procjeni napretka koji je Crna Gora ostvarila u pogledu reforme pravosuđa i unaprijeđenja sistema zaštite temeljnih ljudskih prava. **Izvještaj prati realizaciju obaveza iz**

³ Prilog koji dostavlja Vlada Crne Gore predstavlja značajnu polaznu osnovu Evropske komisije prilikom izrade godišnjeg Izvještaja za Crnu Goru u kojem se konstatuju ostvareni rezultati i definišu preporuke za dalje aktivnosti.

⁴ **Klaster 1:** Temeljna poglavlja; **Klaster 2:** Unutrašnje tržište; **Klaster 3:** Konkurentnost i inkluzivni rast; **Klaster 4:** Zelena agenda i održiva povezanost; **Klaster 5:** Resursi, poljoprivreda i kohezija; **Klaster 6:** Vanjski odnosi.

dinamičkih planova za poglavlja 23 i 24, u skladu sa usvojenim ciljevima, mjerama i indikatorima učinka koji su u njima sadržani.

Priprema ovog izvještaja predstavlja doprinos CEDEM-a višegodišnjem zalaganju za održive i efikasne reforme u oblasti vladavine prava, sa ciljem ispunjavanja evropskih standarda i zaštite prava i sloboda građana i građanki Crne Gore. Podršku u sprovođenju monitoringa i pripremi izvještaja pružila je ambasada Republike Italije u Crnoj Gori, kroz realizaciju navedenog projekta. Izvještaj nema za cilj da predstavi stepen realizacije svih mjera i prioriteta vezanih za poglavlja 23 i 24, već da, kroz specifične indikatore za određene oblasti i kroz fokus na dinamičkim planovima za poglavlja 23 i 24, pruži doprinos sagledavanju napretka koji je ostvaren u ovim oblastima, u odnosu na strateški najrelevantnije mjere i ciljeve, a u svrhu ispunjavanje prelaznih mjerila za pristupanje EU. Monitoring realizacije navedenih mjera obuhvata sljedeći vremenski period: mart – septembar 2022. godine.

U okviru poglavlja 23, fokus izvještaja je na monitoringu procesa uspostavljanju nezavisnog, nepristrasnog, profesionalnog i efikasnog pravosuđa, za koje uglavnom ne postoje utvrđeni propisi na nivou EU, već obaveza koje proističu iz međunarodnih sporazuma, posebno Savjeta Evrope, kao i dobrih praksi članica EU, dok je u okviru poglavlja 24 tretirana oblast pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima.⁵ Izvještaj se zasniva na informacijama sadržanim u periodičnim (kvartalnim ili polugodišnjim) izvještajima Vlade o primjeni akcionih planova, izvještajima o radu sudova i državno-tužilačke organizacije, te izvještajima Evropske komisije o Crnoj Gori u Poglavljima 23 i 24, radnim dokumentima Evropske komisije o stanju u oblastima 23 i 24 u Crnoj Gori (*Non-paper*), kao i izvještajima međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva.

⁵ Pregovaračko poglavlje 24 obuhvata 11 oblasti: spoljne granice i šengenski sistem, migracije, azil, vize, međunarodnu policijsku saradnju, borbu protiv organizovanog kriminala, trgovine ljudima, terorizma i droga, kao i pravosudnu saradnju u građanskim i krivičnim stvarima i carinsku saradnju.

REALIZACIJA MJERA IZ POGLAVLJA 23 I OCJENA STANJA (KLASTER I: TEMELJNA POGLAVLJA)

PRAVOSUDE

Cilj: Obezbjediti da se kroz mehanizam nadzora kontinuirano prati uticaj različitih mjera i preuzmu korektivne mjere kada je to potrebno;

Indikator učinka: Uspostavljen efikasan mehanizam nadzora kroz sprovođenje Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2021 – 2022.⁶

Br.	Aktivnost	Nadležna institucija/Nadležni koordinator RG23	Rok za početak/završetak	Potrebna finansijska sredstva/Izvor finansiranja	Indikator rezultata
1.	Donijeti novi Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2021 – 2022. kojim se, između ostalog, adresiraju preporuke Izvještaja o sprovođenju AP 2019-2020	Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava ⁷	Decembar 2021.	/	Donijet novi Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2021 – 2022

Status aktivnosti: Realizovano⁸

⁶ U vezi sa **Privremenim mjerilom 2** - Crna Gora usvaja i otpočinje sprovođenje nove nacionalne strategije reforme sudstva (2013-2018) i prateći Akcioni plan. Crna Gora obezbeđuje da se kroz mehanizam nadzora kontinuirano prati uticaj različitih mjera i preuzmu korektivne mjere kada je to potrebno.

⁷ U aktuelnom sazivu Vlade – Ministarstvo pravde.

⁸ **Napomena:** Navedeni dokument je usvojen sa kašnjenjem, uzrokovanim dinamikom donošenja Programa rada Vlade. Značajan je broj aktivnosti iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2019-2020

Ocjena stanja: Na osnovu privremenih mjerila u okviru pregovaračkog poglavlja 23, Crna Gora se obavezala da usvoji i implementira novu nacionalnu Strategiju reforme pravosuđa, sa pratećim akcionim planovima. Strategija reforme pravosuđa 2014 - 2018 je usvojena početkom aprila 2014. godine, a krajem jula i Akcioni plan (AP) za njenu primjenu za period 2014 - 2016. Strategija reforme pravosuđa za period 2019 – 2022 sa Akcionim planom za njeno sprovođenje 2019 – 2020 usvojena je u septembru 2019. godine. Priprema navedene Strategije nije bila u potpunosti zasnovana na analitičnoj procjeni dostignuća u realizaciji prethodne Strategije, što je dijelom bilo izazvano i činjenicom da je izostala puna implementacija svih zadatih strateških ciljeva i mjera iz prethodne Strategije.⁹

Operativni ciljevi, definisani Strategijom reforme pravosuđa 2019 – 2022, obuhvatili su jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa; jačanje efikasnosti pravosuđa; razvoj crnogorskog pravosuđa kao dijela evropskog pravosuđa; jačanje dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe, kao i razvoj Ministarstva pravde, Centra za obuku, advokature, notarijata, javnih izvršitelja i sudskih vještaka. U okviru implementacije navedenih strategija, uspostavljen je novi normativni i institucionalni okvir za rad pravosuđa i donijet set pravosudnih zakona; stvorene su normativne pretpostavke za jačanje uloge Sudskog savjeta, odnosno Tužilačkog savjeta, kao i za reformu sistema stručnog usavršavanja sudija i državnih tužilaca i tužiteljki, kroz rad Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu kao nezavisne institucije.

Realizacija važeće Strategije reforme pravosuđa je u toku, ali su rezultati ostvareni u toku 2020./2021. godine ograničeni, dijelom i usljed COVID pandemije i drugih faktora koji su uticali na funkcionalnost pravosuđa. Pripremljen je i objavljen Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za period 2019 – 2020, a u decembru 2021. godine je usvojen i objavljen Akcioni plan za period 2021 – 2022.¹⁰ Planom je utvrđeno 117 aktivnosti za realizaciju strateških i operativnih ciljeva, kao i indikatori rezultata i uticaja, rokovi, nadležni organi i izvori finansiranja potrebni za sprovođenje strateških smjernica definisanih Strategijom reforme pravosuđa u navedenom periodu.

Preporuka: Imajući u vidu ograničene domete u implementaciji važeće Strategije i Akcionog plana, kao i potrebu redefinisavanja i prioritizacije mjera i aktivnosti vezanih za ispunjavanje privremenih mjerila u oblasti reforme pravosuđa, neophodno je **što prije pristupiti pripremama za izradu nove Strategije za naredni četvorogodišnji vremenski period.** Ovaj proces se mora temeljiti na **objektivnom i sveobuhvatnom sagledavanju učinaka u realizaciji Strategije 2019 – 2022,** kao i na jasnim i konkretnim ciljevima, mjerama i rokovima za njihovu realizaciju, te adekvatnim budžetom. Osim toga, neophodno je **unaprijediti kvalitet izvještavanja o realizaciji usvojenih akcionih planova, na način koji će omogućiti kontinuirano i objektivno praćenje**

koje nisu realizovale ili su djelimično realizovane a koje su inkorporirane u tekući Akcioni plan, sa indikatorima rezultata i novim rokovima za njihovu realizaciju.

⁹ Privremeno mjerilo 2 u poglavlju 23, koje glasi: „Crna Gora usvaja i otpočinje sprovođenje nove nacionalne strategije reforme sudstva (2013-2018) i prateći Akcioni plan. Crna Gora obezbjeđuje da se kroz mehanizam nadzora kontinuirano prati uticaj različitih mjera i preuzmu korektivne mjere kada je to potrebno.

¹⁰ <https://www.gov.me/dokumenta/180d621b-3d92-4304-981f-702ca00c0c19>

implementacije, uz analizu dinamike realizacije strateških ciljeva, predlaganje korektivnih mjera i slično.

Cilj: Adresiranje preostalih preporuka Venecijanske komisije u kontekstu zakonodavne inicijative u tužilaštvu;

Indikator učinka: Postignut širi konsenzus oko ispunjenja ostalih preporuka Venecijanske komisije; Savjet za vladavinu prava usvaja Analizu adresiranja preostalih preporuka VK.¹¹

Br.	Aktivnost	Nadležna institucija/Nadležni koordinator RG23	Rok za početak/završetak	Potrebna finansijska sredstva/Izvor finansiranja	Indikator rezultata
1.	Izraditi Analizu ispunjenja ostalih preporuka Venecijanske komisije koristeći ostale podatke/istraživanja/preporuke kao pomoćne materijale	Ministarstvo pravde	Oktoibar 2021.	/	Izrađena Analiza ispunjenja ostalih preporuka Venecijanske komisije s predlogom daljih koraka

Status aktivnosti: Nerealizovano

Ocjena stanja: Zakonske izmjene koje se odnose na državno-tužilačku organizaciju, a koje su usvojene u maju 2021. godine i stupile na snagu u junu 2021. godine, nije pratio širi i inkluzivni proces konsultacija sa svim zainteresovanim stranama. Prema ocjeni Evropske komisije, u postupku izmjena i dopuna tužilačkih propisa (izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu i Zakona o Tužilaštvu za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije koji je povučen iz procedure u aprilu 2021.godine) nisu u potpunosti bile usvojene preporuke Venecijanske komisije, niti je procedura pripreme zakona bila dovoljno transparentna, imajući u vidu izostanak adekvatne javne rasprave koja, u skladu sa propisima, može trajati najmanje 20, a najviše 40 dana.

U svom mišljenju, objavljenom 10. maja 2021. godine,¹² Venecijanska komisija je izrazila zabrinutost u pogledu kontinuiteta u članstvu u Tužilačkom savjetu, odnosno skraćivanja mandata ranije izabranim članovima Savjeta, uz obrazloženje da to može ugroziti nezavisnost pravosuđa, te da izbor ovih članova prostom većinom u Parlamentu ne garantuje dovoljnu političku neutralnost, posebno pri činjenici da je izmjenom navedenog propisa promijenjen paritet između članova tužilaca i onih koji nisu tužioc, tako da članovi iz reda državnih tužilaca ne čine većinu u Savjetu.¹³

¹¹ U vezi sa **Privremenim mjerilom 3** - Crna Gora sprovodi ustavne promjene u skladu s preporukama Venecijanske komisije i evropskim standardima i najboljim praksama. Shodno tome, Crna Gora usvaja sekundarno zakonodavstvo.

¹² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)008-e)

¹³ U svom mišljenju iz marta 2021. godine, Venecijanska komisija je prepoznala da u Crnoj Gori postoji snažna potražnja za sveobuhvatnom reformom tužilaštva. Međutim, upozorila je da takva reforma može rezultirati prostom zamjenom najviših tužilaca novim, lojalnijim novoj političkoj većini. Venecijanska komisija je posebno kritikovala odredbe

Iako su izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu uvedene odredbe o sprječavanju sukoba interesa kod svih članova Tužilačkog savjeta, neophodno je propisivanje dodatnih uslova sa ciljem depolitizacije postupka izbora uglednih pravnika. Izmjenama i dopunama nije na adekvatan način tretirano ni pitanje uređenja disciplinskih postupaka i postupaka ocjenjivanja državnih tužilaca, uprkos tome što je dosadašnja praksa ukazala na neefektivnost i nefunkcionalnost ovih postupaka u praksi.

Imajući navedeno u vidu, te rukovodeći se ocjenama i preporukama izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori, Ministarstvo pravde je u okviru Dinamičkog plana za poglavlje 23 planiralo izradu Analize ispunjenosti preporuka Venecijanske komisije, sa ciljem daljeg usaglašavanja sa najboljim praksama i preporukama Savjeta Evrope, uključujući preporuke Venecijanske komisije i preporuke Grupe država protiv korupcije Savjeta Evrope (GRECO). Rezultati navedene Analize treba da služe kao osnov za iniciranje ponovnog postupka izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu sa ciljem njihovog usklađivanja sa preporukama Venecijanske komisije. Priprema Analize je u toku.

Ključni aspekti usaglašavanja sa preporukama tijela Savjeta Evrope odnose se na jačanje nezavisnosti Sudskog, odnosno Tužilačkog savjeta od neprimjerenog političkog uticaja, gdje se prije svega misli na učešće ministra pravde u Sudskom savjetu po službenoj dužnosti, kao i na moguću politizaciju Tužilačkog savjeta proglašenog u februaru 2022. godine, imajući u vidu novi sastav ovog tijela, te na prekid mandata svim članovima Savjeta sa stupanjem na snagu izmjena i dopuna iz maja 2021. godine.¹⁴ Navedene zakonske izmjene je neophodno pripremiti i usvojiti na transparentan način, u skladu sa propisanom procedurom donošenja zakonskih propisa od sistemskog značaja za funkcionisanje pravosuđa, posebno imajući u vidu iskustva u vezi sa postupkom donošenja tužilačkih propisa 2021. godine.

Cilj: Uspostavljanje početnog bilansa ostvarenih rezultata u imenovanju sudija i tužilaca na višim instancama na osnovu transparentnog i zasnovanog postupka na zaslugama i substancijalnih pragova kvalifikovane većine gdje je uključena i Skupština;

Indikator učinka:

- Unaprijeđen pravni okvir za procjenu stručnog učinka sudija i tužilaca;
- Uspostavljen Tužilački savjet;
- Započet odabir članova Sudskog savjeta.¹⁵

predloženog Zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, koje tužilaštvo bi u osnovi imalo istu nadležnost i strukturu kao i postojeće Specijalno državno tužilaštvo, dok bi Glavni specijalni tužilac bio naknadno bio zamijenjen novim nosiocem te funkcije.

¹⁴ Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2021. godinu uz Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona i Saopštenje o politici proširenja EU za 2021. godinu [COM(2021) 644 final] - [SWD(2021) 288 final] - [SWD(2021) 289 final], str. 22, www.euic.me/wp-content/uploads/2021/12/Prevod-Izvjestaja-za-Crnu-Goru-za-2021-godinu.pdf

¹⁵ U vezi sa **Privremenim mjerilom 4** - Crna Gora uspostavlja početni bilans ostvarenih rezultata u imenovanju sudija i tužilaca na višim instancama na osnovu transparentnog i postupka zasnovanog na zaslugama i substancijalnih

Br.	Aktivnost	Nadležna institucija/Nadležni koordinator RG23	Rok za početak/završetak	Potrebna finansijska sredstva/Izvor finansiranja	Indikator rezultata
1.	Dijalog šefa Radne grupe za poglavlje 23 s predstavnicima političkih partija, predsjednikom Skupštine i potpredsjednikom Vlade s ciljem da se obezbijedi potrebna većina za usvajanje zakonskih rješenja	Šef RG 23	Septembar 2021.	/	Implementirani zaključci sa sastanka šefa Radne grupe za poglavlje 23 s predstavnicima političkih partija, predsjednikom Skupštine i potpredsjednikom Vlade
2.	Izmjena i dopuna Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova	Sudski savjet	Septembar 2021.	/	Pripremljen i dostavljen nacrt izmjena pravila za ocjenjivanje sudija i državnim tužilaca
3.	Raspisivanje javnog poziva za izbor četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika ¹⁶	Skupština	Novembar 2021.	/	Raspisan javni poziv za izbor četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika

Status aktivnosti: Djelimično realizovano

Ocjena stanja: U Skupštini je 29. decembra 2021. godine izabrano pet članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika i predstavnika nevladinog sektora, čime je okončana procedura izbora novog Tužilačkog savjeta u punom sastavu, pokrenuta u junu 2021. godine, što predstavlja iskorak u pogledu ispunjavanja obaveza iz pregovaračkog poglavlja 23. U februaru 2022. godine, Tužilački savjet je jednoslasno izabrao državnu tužiteljku Maju Jovanović za vršiteljku dužnosti Vrhovne državne tužiteljke, a u martu 2022. godine i novog Glavnog specijalnog tužioca.

Preporuke Venecijanske komisije iz 2021. o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu još uvijek treba u potpunosti primijeniti, uključujući i imenovanje uglednih pravnika dvotrećinskom većinom Tužilačkog savjeta, kako bi se umanjili rizici od pretjeranog političkog uticaja na Savjet.

U pogledu konstituisanja Sudskog savjeta u novom sastavu, pomak je ostvaren jedino u pogledu izbora članova iz reda sudija, koje je izabrala Konferencija sudija (koju čine sve sudije i predsjednici

pragova kvalifikovane većine gdje je uključena i Skupština, te **Privremenim mjerilom 6** - Crna Gora uspostavlja inicijalni bilans ostvarenih rezultata u sprovođenju fer i transparentnog sistema unapređenja sudija i tužilaca na osnovu povremene procjene stručnog učinka (uključujući i viši nivo).

¹⁶ Preostala imenovanja se odnose na: 1) četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika; 2) tri sudije Ustavnog suda; 3) vrhovnog državnog tužioca. Očekuje se uspostavljanje Savjeta za vladavinu prava u novom sastavu.

sudova) 10. juna 2022. godine iz reda kandidata predloženih od strane Vrhovnog suda Crne Gore, Apelacionog suda Crne Gore, Upravnog suda Crne Gore, Višeg suda za prekršaje Crne Gore, Privrednog suda Crne Gore, Višeg suda u Podgorici i Višeg suda u Bijelom Polju. Postupak izbora članova iz reda uglednih pravnika, iniciran prošle godine, okončan je u septembru ove godine, izborom samo jednog člana u Parlamentu, dok ostali kandidati za članove nisu dobili potrebnu većinu glasova poslanika/poslanica. U odnosu na ostale članove Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, i dalje teče primjena privremenog mehanizma za deblokiranje uvedenog 2018. godine.

Predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore¹⁷ je na konstitutivnoj sjednici, održanoj 3. avgusta, proglasila novi Sudski savjet, nakon što je mandat prethodnog istekao 2. Jula 2022. godine, a u kojem participiraju kandidati kojima mandat traje više od osam godina.¹⁸ Za v.d. predsjednice Savjeta je izabrana članica iz reda uglednih pravnika.

U odnosu na navedene aktivnosti, prioritet predstavljaju preostala imenovanja koja se pored tri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, odnose i na sudije Ustavnog suda, kao i na izbor Vrhovnog državnog tužioca u punom mandatu. Očekuje se i uspostavljanje Savjeta za vladavinu prava u novom sastavu.

U odnosu na definisane aktivnosti i indikatore učinka u ovoj dijelu Dinamičkog plana, neophodno je istaći da isti nisu adekvatno postavljeni. U konkretnom, kao aktivnost br. 1, navodi se dijalog šefa Radne grupe, što predstavlja više metod, nego samu aktivnost, a što se očituje i kroz opis indikatora rezultata u kojem se upućuje na implementaciju zaključaka sa sastanaka na nivou Radne grupe za poglavlje 23. Ovako formulisan indikator učinka ne omogućava praćenje i ocjenu realnih rezultata navedenih aktivnosti. Aktivnosti ne korespondiraju u potpunosti sa navedenim indikatorima učinka, što je očigledno na primjenu indikatora koji se odnosi na uspostavljanje Tužilačkog savjeta, a koji ne prati odgovarajuća aktivnost. Osim toga, aktivnost br. 2 je bilo neophodno dopuniti tako da obuhvata i usvajanje izmjena i dopuna Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, imajući u vidu da su indikatorom učinka obuhvaćeni i državni tužioci. U pogledu indikatora br. 3 koji glasi: *Započet odabir članova Sudskog savjeta*, isti takođe nije adekvatno definisan, jer je ograničenog obima i odnosi se samo na iniciranje procedure izbora, ali ne i odabira članova i konstituisanje – uspostavljanje Sudskog savjeta, što bi trebalo da bude cilj, sam po sebi.

Cilj: Jačanje administrativnih kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta koji će omogućiti da se ključne funkcije vrše profesionalno, odgovorno, transparentno i nepristrasno;

¹⁷ Savjet je u septembru 2021. godine imenovao vršioca dužnosti predsjednika Vrhovnog suda na funkciju člana Sudskog savjeta.

¹⁸ <https://www.portalanalitika.me/clanak/vuckovic-sazvala-konstitutivnu-sjednicu-sudskog-savjeta>

Indikator učinka: Unaprijeđen okvir za uspostavljanje finansijske nezavisnosti i upravljanje budžetom na sudskom i tužilačkom nivou;¹⁹

Br.	Aktivnost	Nadležna institucija/Nadležni koordinator RG23	Rok za početak/završetak	Potrebna finansijska sredstva/Izvor finansiranja	Indikator rezultata
1.	Nastaviti s aktivnostima izmjene Zakona o Sudskom savjetu i sudijama koji će obuhvatiti i pitanje zarada i penzionisanja	Ministarstvo pravde	Oktobar 2021.	/	Utvrđen nacrt Zakona o Sudskom savjetu i sudijama
2	Dostaviti nacrt izmjena pravila za ocjenjivanje sudija i tužilaca kojim će se ustanoviti jasniji kriterijumi napredovanje u daljem radu	Tužilački savjet	Novembar 2021.	/	Utvrđen tekst novog pravilnika Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava
3	Izrada projektne dokumentacije za novi sistem za finansije, javne nabavke i kadrovsku evidenciju	Sudski savjet	Septembar 2021.	/	Izrađena tenderska dokumentacija za sistem; Raspisan tender za nabavku sistema
4	Pokrenuti inicijativu za izmjenu pravilnika za određivanje koeficijenata u sekretarijatima Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta i utvrđivanje dodatka na zaradu za osobe koje su zadužene za implementaciju informacionih sistema u Sudskom i Tužilačkom savjetu	Ministarstvo pravde, Sudski savjet	Decembar 2021.	/	Utvrđen tekst novog pravilnika

¹⁹ U vezi sa **Privremenim mjerilom 7** - Crna Gora jača administrativne kapacitete Sudskog i Tužilačkog savjeta omogućavajući im da svoje ključne funkcije vrše profesionalno, odgovorno, transparentno i nepristrasno i **Privremenim mjerilom 9** - Crna Gora obezbjeđuje početni bilans ostvarenih rezultata u pogledu redovnih provjera rada sudija i tužilaca i osigurava da se u slučaju identifikovanih kršenja pravila efektivno primjenjuju disciplinske kazne. Crna Gora razvija sudsku praksu tumačenja disciplinskih pravila i podiže svijest među sudijama i tužiocima, kao i izmijenjeni Etički kodeks.

Status aktivnosti: Djelimično realizovano

Ocjena stanja: U oktobru 2021. godine, intenziviran je rad na izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, započet još 2017. godine, formiranjem nove Radne grupe Ministarstva pravde. Radna grupa je održala niz sastanaka u periodu oktobar – jun 2022. godine i pripremila radnu verziju Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. U radu ove Radne grupe učestvovala je i predstavnic civilnog društva, odnosno predstavnic Akcije za ljudska prava, za razliku od ranijih radnih grupa koje su radile na pripremi ovih zakonskih izmjena. Planirane izmjene i dopune su obuhvatile sistem izbora članova Sudskog savjeta, u okvirima regulisanim Ustavom, izbor sudija i predsjednika sudova, upućivanje i premještanje sudija, kao i njihovo ocjenjivanje, te sistem etičke i disciplinske odgovornosti sudija.²⁰

Predložene izmjene i dopune su usmjerene na adresiranje preporuka i nalaza Evropske komisije, u odnosu na rad Sudskog savjeta i ograničene domete u primjeni Etičkog kodeksa sudija i utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija, sa ciljem postizanja boljeg bilansa rezultata i podsticanja proaktivnijeg odnosa Sudskog savjeta u pogledu utvrđivanja odgovornosti sudija tužilaca. U svojim izvještajima, Evropska komisija navodi i da mehanizmi za utvrđivanje povreda pravila o integritetu i izvršenje disciplinskih kazni još nisu djelotvorni, te da obrazloženja odluka o napredovanju i odgovornosti sudija i dalje sadrže ozbiljne nedostatke.

Zakonom je neophodno urediti i sistem objektivnog i svrsishodnog ocjenjivanja sudija,²¹ kako bi se uspostavio okvir na njihovo dosljedno i kompetitivno karijerno napredovanje. Tumačenje zakonskih uslova za starosnu penziju sudija i državnih tužilaca se takođe pojavilo kao sporno, nakon što je Zakonom o penzijskom osiguranju iz 2020. smanjena opšta starosna granica za pravo na penziju, odstupajući od odredbi opšteg Zakona o radu.

Prema ocjeni Akcije za ljudska prava, Nacrt zakona o Sudskom savjetu i sudijama predstavlja pomak u ispunjavanju višegodišnjih preporuka međunarodnih tijela na planu stvaranja nezavisnog i nepristrasnog sudstva. One predstavljaju prve značajne izmjene Zakona o Sudskom savjetu i sudijama od 2015. godine (ne računajući zakonsku intervenciju kojom je produžen mandat uglednim pravnicima 2018. godine). Ipak, ove izmjene imaju limitirani obim i uprkos uvođenju klauzule o konfliktu interesa u odnosu na članove Savjeta, i dalje ne garantuju punu depolitizaciju ovog tijela. Osim toga, predložene odredbe ne sprječavaju da se u Savjetu nađu osobe koje samo dan prije izbora podnesu ostavku na političku funkciju. Predlog Akcije za ljudska prava je bio i taj da se omogući nevladinim organizacijama da predlažu kandidate za članove/članice Sudskog savjeta. U odnosu na utvrđivanje disciplinske odgovornosti, Akcija za ljudska prava je predložila

²⁰ Crna Gora ima 50 sudija (od čega su 60% žene) i 19 tužilaca (od čega su preko 62% žene) na 100.000 stanovnika, daleko iznad evropskog prosjeka od 21 sudije i 12 tužilaca, kao i 2,6 puta više osoblja u pravosuđu po glavi stanovnika od evropskog prosjeka, str. 26.

²¹ Relevantno za **Privremeno** mjerilo 4 u poglavlju 23, koje glasi: „Crna Gora uspostavlja početni bilans ostvarenih rezultata u imenovanju sudija i tužilaca na višim instancama na osnovu transparentnog i postupka zasnovanog na zaslugama i substancijalnih pragova kvalifikovane većine gdje je uključena i Skupština.”

da se ovlaštenje za pokretanje disciplinskog postupka povjeri i disciplinskom tužiocu, da se propiše hitnost vođenja disciplinskog postupka, kao i kraći rokovi za postupanje po žalbi na odluku o disciplinskoj odgovornosti.²²

Radna verzija ovog zakonskog teksta je pripremljena uz podršku Savjeta Evrope, kroz angažovanje eksperata - članova Konsultativnog vijeća evropskih sudija. Javna rasprava u odnosu na predloženi tekst je otvorena 11. jula, u trajanju od 30 dana. Na osnovu dobijenih komentara i sugestija učesnika u javnoj raspravi, Ministarstvo pravde je u avgustu 2022. godine pripremlilo Nacrt zakona koji će biti upućen Vladi Crne Gore.

U odnosu na ocjenjivanje državnih tužilaca i izmjene Pravila o ocjenjivanju kojim treba ustanoviti jasnije kriterijume napredovanja u daljem radu, treba pomenuti da je 2021. godine sprovedena ekspertska procjena sistema ocjenjivanja državnih tužilaca, prvi put od kada je ocjenjivanje sudija i državnih tužilaca formalno uvedeno u pravni sistem Crne Gore. Kao rezultat ove aktivnosti, u novembru 2021. godine državnim tužiocima je prezentovan Izvještaj o procjeni implementacije sistema ocjenjivanja državnih tužilaca u Crnoj Gori, koji je predstavlja osnov za pripremu izmjena i dopuna Pravila o ocjenjivanju državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, koje je Tužilački savjet usvojio 15. septembra 2022. godine. **Obim izmjena i dopuna je, pak, ostao ograničen samo na bliže i dijelom preciznije uređenje određenih podkriterijuma, imajući u vidu da su kriterijumi ocjenjivanja uređeni Zakonom o državnom tužilaštvu, te da bez izmjene primarnog zakonodavstva nije bilo moguće značajnije mijenjati navedena Pravila.**

Kada je u pitanju **izrada projektne dokumentacije za novi sistem za finansije, javne nabavke i kadrovsku evidenciju**, ovom aktivnošću je prema Dinamičkom planu obuhvaćen samo Sudski savjet, te bi bilo svrsishodno **istom obuhvatiti i Tužilački savjet kao nosioca aktivnosti**. Ova aktivnost do sada nije realizovana, ali su u sklopu projekta EU podrška vladavini prava (EU RoL III) preuzete određene aktivnosti na planu pripreme digitalnih kadrovskih evidencija na nivou Sudskog, odnosno Tužilačkog savjeta.

U odnosu na jačanje administrativnih kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta i vršenja budžetskih ovlaštenja,²³ bitno je napomenuti da je Zakonom o budžetu za 2022. godinu prvi put uspostavljen sistem raspodjele finansijskih sredstava po sudovima i tužilaštvima pojedinačno, kako bi im se omogućilo da efektivno izvršavaju svoje obaveze, dok Sudski, odnosno Tužilački savjet treba da vrše funkciju upravljanja budžetom i finansijama na centralnom sudskom, odnosno tužilačkom nivou.²⁴ Međutim, **proces prenosa planiranja i izvršenja budžeta na sudove i tužilaštva je još**

²² <https://www.hraction.org/wp-content/uploads/2014/03/HRA-Primjedbe-predlozi-i-sugestije-na-Nacrt-Zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-Sudskom-savjetu-i-sudijama-10-8-2022.pdf>

²³ Relevantno za **Privremeno mjerilo 7** u poglavlju 23 koje glasi: „Crna Gora jača administrativne kapacitete Sudskog i Tužilačkog savjeta omogućavajući im da svoje ključne funkcije vrše profesionalno, odgovorno, transparentno i nepristrasno.“

²⁴ Budžet sudova za 2022. iznosi 26.064.745,71 eura i približno je isti kao za 2021. kada je iznosio 26.062.916,03 eura. Budžet za 2022. za potrošačku jedinicu TS koja obuhvata 17 državnih tužilaštava, TS i Sekretarijat, iznosi 9.207.899,45 eura, što je za 0,18% više u odnosu na budžet za 2021. **Važećim rešenjem, pak, obaveza davanja predloga i**

uvijek u ranoj fazi i podrazumijeva izgradnju kapaciteta predsjednika sudova i rukovodilaca državnih tužilaštava za vršenje funkcije finansijskih nalogodavaca.

U ovom dijelu je neophodno dati i par **metodoloških napomena**, koje se odnose na usklađenost postavljenog cilja, indikatora učinka i planiranih aktivnosti, gdje se primjećuje je **cilj odviše ambiciozno postavljen u odnosu na navedene aktivnosti**, kao i da sam **indikator rezultata ne korespondira u potpunosti sa navedenim ciljem i aktivnostima**, koje se samo jednim manjim dijelom odnose na uspostavljanje finansijske nezavisnosti i upravljanje budžetom na sudskom i tužilačkom nivou. Za potrebe izrade sličnih dinamičkih planova, **neophodno je uskladiti ciljeve sa indikatorima učinka i aktivnostima koje treba da dovedu do postizanja postavljenih ciljeva**, između ostalog i kroz definisanje dva ili više indikatora rezultata koji odgovaraju određenim aktivnostima u dinamičkom planu.

Cilj: Racionalizacija pravosudne mreže na nivou cijele Crne Gore

Indikator učinka: Racionalizovana pravosudna mreža (efikasniji ali i manji broj sudova na nivou Crne Gore)²⁵

Br.	Aktivnost	Nadležna institucija/Nadležni koordinator RG23	Rok za početak/završetak	Potrebna finansijska sredstva/Izvor finansiranja	Indikator rezultata
1.	Revizija Analize za potrebe racionalizacije pravosudne mreže, obzirom na novonastale okolnosti koje utiču na efikasnost rada pravosuđa (pandemija virusa COVID-19, štrajk advokata, upražnjenost ključnih funkcija i kadrovske promjene u pravosuđu) i pripremiti plan daljih aktivnosti)	Ministarstvo pravde, Vrhovni sud, Sudski savjet	Decembar 2021.	/	Sagledani zaključci i preporuke Analize za potrebe racionalizacije pravosudne mreže

Status aktivnosti: Nerealizovano

alokacija budžeta za sudove i državna tužilaštva je podijeljena je između Sudskog, odnosno Tužilačkog savjeta, sa jedne strane, i Ministarstva finansija, sa druge, što ograničava finansijsku i funkcionalnu nezavisnost pravosudnih institucija u Crnoj Gori.

²⁵ U vezi sa **Privremenim mjerilom 14** - Crna Gora nastavlja sa sprovođenjem racionalizacije pravosudne mreže. Crna Gora kompletira novu analizu potreba koja predstavlja osnov za usvajanje narednih koraka u racionalizaciji što treba da dovede do zatvaranja svih neodrživih malih sudova

Ocjena stanja: U oktobru mjesecu 2020. godine Ministarstvo pravde objavilo je analizu o potrebi racionalizacije sudske mreže, kojom je preporučeno spajanje najmanjih sudova u veće sudove u blizini njihove sadašnje teritorijalne jurisdikcije. Ta analiza, koju je trebalo revidirati i dopuniti aktuelnim podacima i parametrima, treba da posluži kao osnov za pripremu nove strategije za racionalizaciju sudske mreže. Međutim, u ovom smislu nisu preduzeti nikakvi konkretni koraci tokom izvještajnog perioda. Nije bilo ni pomaka u pogledu implementacije preporuka iz analize o racionalizaciji mreže sudova koju je Vlada usvojila u oktobru 2020.

Cilj: Ostvarivanje djelotvorne saradnje sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove u pogledu preuzimanja krivičnog gonjenja i korišćenja dokaza izvedenih u postupcima pred Haškim tribunalom, odnosno Mehanizmom kao subjektom sukcesorom Haškog tribunala

Indikator učinka: Unaprijeđen pravni okvir u cilju povećanja broja postupaka pred domaćim sudovima u vezi sa otkrivanjem ratnih zločina;²⁶

Br.	Aktivnost	Nadležna institucija/Nadležni koordinator RG23	Rok za početak/završetak	Potrebna finansijska sredstva/Izvor finansiranja	Indikator rezultata
1.	Razmotriti potrebu izmjene normativnog okvira u pravcu omogućavanja korišćenja dokaza koje je Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju pribavio, u postupcima pred sudovima u Crnoj Gori i izvršiti neophodne izmjene	Ministarstvo pravde	Decembar 2021.	/	Radna grupa za izmjene Zakonika o krivičnom postupku razmotrila potrebu izmjene normativnog okvira u pravcu omogućavanja korišćenja dokaza koje je Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju pribavio u postupcima pred sudovima u Crnoj Gori

²⁶ U vezi sa **Privremenim mjerilom 19** - Crna Gora efektivno demonstrira kapacitet tijela za sprovođenje zakona i sudova da nezavisno rješavaju slučajeve ratnih zločina u skladu s međunarodnim humanitarnim pravom i sudskom praksom Međunarodnog krivičnog tribunala za Bivšu Jugoslaviju i preuzima efektivne mjere za bavljenje pitanjem nekažnjivosti, naročito kroz ubrzanje napretka u istragama i gonjenju ovih slučajeva i kroz obezbjeđenje pristupa pravdi i odštete civilnim žrtvama.

Status aktivnosti: Nerealizovano – u toku

Ocjena stanja: Prema ocjeni Evropske komisije, istrage i presuđivanja u predmetima ratnih zločina i dalje se suočavaju sa pravnim i praktičnim preprekama, uključujući prepreke u odnosu na specifične dokazne zahtjeve na suđenjima za ratne zločine, zaštitu svjedoka i nedovoljne kapacitete tužilaštva i sudstva. Jedan od ključnih problema u ovoj oblasti koji se sporo rješava jeste nedostatak opipljivih rezultata u krivičnim istragama na konkretnim slučajevima, koji je, inter alia, izazvan i limitiranom pravosudnom saradnjom. Ipak, u okviru postojećeg procesa priprema izmjena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku, Ministarstvo pravde je iniciralo i regulisanje uslova za postizanje kvalitetnije saradnje između Haškog tribunala i pravosudnih organa Crne Gore.

REALIZACIJA MJERA IZ POGLAVLJA 24 I OCJENA STANJA

PRAVOSUDNA SARADNJA U GRADANSKIM I KRIVIČNIM STVARIMA

Cilj: Dalji razvoj bilateralne, regionalne i multilateralne saradnje

Indikator učinka: Proširen ugovorni osnov za pravosudnu saradnju s državama regiona

Br.	Aktivnost	Nadležna institucija/Nadležni koordinator RG23	Rok za početak/završetak	Potrebna finansijska sredstva/Izvor finansiranja	Indikator rezultata
1.	Inicirati komunikaciju u vezi s potpisivanjem bilateralnih sporazuma s Kosovom u oblasti međunarodne pravosudne saradnje	Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava	Decembar 2021.	/	Inicirana komunikacija u vezi s potpisivanjem bilateralnih sporazuma u oblasti pravosudne saradnje s Republikom Kosovo

Status aktivnosti: Nerealizovano – u toku

Ocjena stanja:

U decembru 2018. godine Skupština Crne Gore je usvojila Zakon o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa državama članicama Evropske unije.²⁷ Isti je stupio je na snagu 4. januara 2019, a primjenjivaće se od dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Ministarstvo pravde je

²⁷ Zakon o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa državama članicama Evropske unije, Zakon je objavljen u "Službenom listu CG", br. 85/2018 od 27.12.2018. godine

formiralo radnu grupu sa ciljem pripreme Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima s državama članicama EU i sprovodi se analiza devet akata pravne tekovine Evropske unije s kojima je potrebno vršiti usklađivanje. Navedena aktivnost u značajnoj mjeri utiče na ispunjenje privremenog mjerila 18 u poglavlju 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost: Crna Gora sprovodi analizu administrativnih kapaciteta, budžeta i potreba za obukom koji su neophodni za sprovođenje pravne tekovine na polju pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Crna Gora precizno definiše korake u cilju potpunog usklađivanja s pravnom tekovinom u ovoj oblasti, između ostalog i u pogledu Evropskog naloga za hapšenje.

U periodu 2017. i 2018. godine sprovedene su aktivnosti u pravcu uspostavljanja saradnje s Kosovom, realizovan pregovarački proces i pripremljeni bilateralni ugovori za potpisivanje. Međutim, dinamika je usporena usljed nepredviđenih okolnosti povezanih s krizom izazvanom izbijanjem pandemije *COVID-19* i određenih promjena unutar izvršne vlasti. Navedene aktivnosti u značajnoj mjeri utiču na ispunjenje privremenog mjerila 20 u poglavlju 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost: Crna Gora obezbjeđuje početni bilans ostvarenih rezultata uspješne obrade zahtjeva za međunarodnu pravosudnu saradnju i primjene bilateralnih sporazuma o pravosudnoj saradnji s ostalim državama u regionu. Kao dio aktivnosti Ministarstva pravde na jačanju regionalne saradnje, iniciran je i pregovarački proces sa Albanijom kako bi bili potpisani bilateralni ugovori.

Ministartvo pravde je kroz organizaciju Regionalnog pravosudnog foruma u 2019. godini usaglasila potrebu izmjena i dopuna bilateralnih ugovora i sa BiH i Srbijom, ali iz prethodno navedenih razloga bilateralni ugovori nisu unapređivani.

Potrebno je da Ministarstvo pravde pojača aktivnosti na unapređenje postojećih bilateralnih ugovora ali i sačinjavanja i potpisivanja sa državama regiona, sa kojim još uvijek nisu potpisani.

Crna Gora je sprovela niz aktivnosti na planu međunarodne saradnje.

Crna Gora je potpisala Drugi dodatni protokol uz Konvenciju o računarskom kriminalu o unaprijeđenoj saradnji i otkrivanju elektronskih dokaza, u okviru Međunarodne konferencije o poboljšanju saradnje i objelodanjivanja elektronskih dokaza, održane 12. maja 2022. u Strazburu, u saradnji s italijanskim predsjedavanjem Komitetom ministara Savjeta Evrope. Drugi dodatni protokol potpisan je u cilju jačanja saradnje u borbi protiv sajber kriminala i unapređenja sposobnosti krivičnog pravosuđa da nadležni organi prikupljaju dokaze u elektronskoj formi za bilo koje krivično djelo u svrhu konkretnih krivičnih istraga ili postupaka putem dodatnih alata koji će pružiti efikasnu pomoć i druge oblike saradnje nadležnih organa.

Vlada Crne Gore je 20. maja 2022. utvrdila Predlog zakona o potvrđivanju Protokola 16 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ovim Protokolom se daje mogućnost najvišim sudovima i stranama ugovornicama da od Evropskog suda za ljudska prava zatraže savjetodavna mišljenja o načelnim pitanjima u vezi s tumačenjem ili primjenom prava i sloboda definisanih Konvencijom ili njenim protokolima u predmetima koji se vode pred njima. Na ovaj način, Crna Gora dobija mogućnost da koristeći institut savjetodavnog mišljenja, u svom

pravnom sistemu spriječi potencijalne povrede ljudskih prava i sloboda, a riješilo bi se pitanje zaostalih predmeta i podnošenja novih pojedinačnih predstavki pred Evropskim sudom.

Usvojen je Zakon o obradi podataka o putnicima u vazdušnom saobraćaju u cilju sprječavanja i otkrivanja krivičnih djela terorizma i drugih teških krivičnih dela (PNR²⁸). Usvajanjem ovog zakona prenesena je Direktiva (EU) 2016/681 Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. aprila 2016. godine o upotrebi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u cilju sprečavanja, otkrivanja, istrage i krivičnog gonjenja krivičnih djela terorizma i teških krivičnih djela, na koji način je stvorena i osnova za razmjenu informacija i obrada podataka o putnicima u vazdušnom saobraćaju u cilju pronalazjenja lica za kojima se traga zbog ovih krivičnih djela.

Na polju realizovane međunarodne pravne pomoći, Ministarstvo pravde i pravosudni organi u određenoj mjeri povećali su stepen saradnje na godišnjem nivou, kako slijedi:

U periodu 1. januara do 31. decembra 2020. godine, u građanskoj materiji evidentiran je 671 predmet međunarodne pravne pomoći (322 ulazna i 349 izlaznih), dok su u krivičnoj materiji evidentirana 783 predmeta (344 ulazna i 439 izlaznih). U istom periodu 2021. godine, u građanskoj materiji evidentiran je 701 predmet međunarodne pravne pomoći (355 ulaznih i 346 izlaznih), dok su u krivičnoj materiji evidentirana 843 predmeta (372 ulazna i 471 izlazni). U ovom periodu 2022. godine, u građanskoj materiji evidentirano je 498 predmeta međunarodne pravne pomoći (199 ulaznih i 240 izlaznih), dok su u krivičnoj materiji evidentirana 663 predmeta (288 ulaznih i 375 izlaznih). U istom periodu 2021. godine, u građanskoj materiji evidentiran je 701 predmet međunarodne pravne pomoći (355 ulaznih i 346 izlaznih), dok su u krivičnoj materiji evidentirana 843 predmeta (373 ulazna i 470 izlaznih). U periodu 1. januara do 31. marta 2022. godine, u građanskoj materiji evidentirano je 176 predmeta međunarodne pravne pomoći (87 ulaznih i 89 izlaznih), dok je u krivičnoj materiji evidentirano 246 predmeta (124 ulazna i 122 izlazna).

Međunarodna saradnja sa agencijama i mrežama EU

Crna Gora je nastavila kontinuirano dobru saradnju s Eurojust-om. U odnosu na ranije godine, u 2021. povećan je broj predmeta (82 predmeta) u kojima je posredstvom Eurojust-a ostvorena komunikacija s predstavnicima država članica Evropske unije i trećih država. Saradnja je ostvorena u predmetima koji su formirani povodom izvršenih krivičnih djela stvaranja kriminalne organizacije, ubistva, pranja novca i dr.

Za period prvih 6 mjeseci 2022. godine, saradnja s Eurojust-om se zadržala na istom nivou kao i 2021. godini, pa je u istom periodu posredstvom Eurojust-a ostvorena komunikacija s predstavnicima država članica Evropske unije i trećih država u 42 predmeta.

²⁸ Zakon je objavljen u "Službenom listu CG", br. III/2022 od 7.10.2022. godine, kada je i stupio na snagu.

U septembru 2021. godine, Crna Gora je po prvi put zaključila sporazum sa trećom zemljom (Moldovijom) o uspostavljanju Zajedničkog istražnog tima (ZIT) o zajedničkom slučaju trgovine drogom i pranja novca, omogućavajući koordinisane pretrage, hapšenja i zaplijene u obje zemlje.

Vrhovno državno tužilaštvo (VDT) Crne Gore, 22. septembra 2022. godine, potpisalo je sporazum sa Kancelarijom EU javnog tužioca sa ciljem unapređenja razmjene informacija kako bi se obezbijedila efikasne istrage i krivično gonjenje izvršilaca krivičnih djela na štetu EU.

Nastavljena je saradnja s Evropskom pravosudnom mrežom - EJM kroz imenovanje novih kontakt tačaka. Naime, uz postojeće kontakt tačke u Ministarstvu pravde i Vrhovnom državnom tužilaštvu, imenovana je još jedna kontakt tačka u Vrhovnom državnom tužilaštvu i po prvi put u crnogorskom sudstvu.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Crna Gora u kontinuitetu realizuje aktivnosti koje su vezane za ispunjavanje e prioriteta u poglavljima 23 i 24, ali sa promjenjivom dinamikom i uz veoma ograničen napredak. U ovom izvještaju su predstavljeni podaci koji se odnose na rezultate koji su ostvareni u periodu mart – septembar 2022. godine, ali uz sagledavanje šireg konteksta i faktora koji su doveli do ograničenog napretka i koji i dalje presudno određuju dinamiku ispunjenja prelaznih mjerila u navedenim pregovaračkim poglavljima.

Proteklih godina Crna Gora je ostvarila određene značajne pomake na planu reforme pravosuđa i jačanja pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima. Ostvareni pomaci obuhvataju rješavanje zaostalih predmeta, uspostavljanje samostalnih pravosudnih profesija, automatizaciju određenih radnih procesa u pravosuđu, usklađivanje prakse sudova u Crnoj Gori sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, na temelju afirmacije pravilne primjene zakonskih propisa u pravosudnoj praksi.

Prema zvaničnim Vladinim izvještajima, Crna Gora je ispunila većinu privremenih mjerila (od ukupno 83 zadatih u poglavljima 23 i 24) i uspostavila početni bilans rezultata u pogledu krivičnih istraga i krivičnog gonjenja u predmetima korupcije na visokom nivou, kao i u oblasti finansijskih istraga, sprečavanja pranja novca i privremenog oduzimanja imovine stečene kriminalnom djelatnošću.

Jednoglasnim imenovanjem novog vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca od strane Tužilačkog savjeta, te imenovanjem novog Glavnog specijalnog tužioca i imenovanjem 11 sudija Vrhovnog suda, napravljen je dodatni pozitivan iskorak u pravcu realizacije ciljeva i mjera vezanih za pregovaračka poglavlja 23 i 24.

Sa ciljem racionalizacije rada radnih grupa za poglavlja 23 i 24, izrađena je uporedna analiza preporuka iz radnih dokumenata za poglavlja 23 i 24. U konsultacijama sa članovima radnih grupa izrađeni su fokusirani dinamički planovi sa konkretnim rokovima za svaku preporuku i prioritet, s

konačnim ciljem da se implementiraju preostala privremena mjerila u navedenim poglavljima. Usvojen je i objavljen Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa za 2022. godinu.

Međutim, u izvještajima Evropske komisije se navodi da je Crna Gora i dalje umjereno spremna da primjenjuje pravnu tekovinu EU (acquis) i evropske standarde u oblasti pravosuđa i temeljnih prava. Implementacija ključnih reformi u pravosuđu stagnira već duži vremenski period. Potrebna je odlučujuća politička posvećenost da bi se odblokirali važni segmenti reformi koje još uvijek nisu izvršene.²⁹ Kapaciteti Sudskog i Tužilačkog savjeta za sprovođenje nadležnosti koje su im povjerene zakonima su vrlo ograničeni.

Najmanji pomaci su ostvareni na planu postizanja pune nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa. Pravni okvir koji garantuje nezavisnost pravosuđa je uspostavljen, međutim, pravosuđe je i dalje podložno političkom uticaju. Evropska komisija je ocijenila da tek treba ispuniti preporuke Venecijanske komisije iz 2021. godine vezane za izmjene i dopune Zakona o državnom tužilaštvu, posebno u odnosu na imenovanje uglednih pravnika dvotrećinskom većinom Tužilačkog savjeta, kako bi se umanjili rizici od pretjeranog političkog uticaja na ovo tijelo. Transparentnost sistema ocjenjivanja je upitna, kao i objektivni i konzistentni pristup ocjenjivanju. Kapaciteti Sudskog i Tužilačkog savjeta za sprovođenje nadležnosti koje su im povjerene zakonima ostaju ograničeni, uprkos brojnim aktivnostima koje su preduzimate poslednjih godina na ovom planu.

Odsustvo konstruktivnog političkog dijela između ključnih nosilaca reformskih procesa u Crnoj Gori uslovalo je i sporiju dinamiku realizacije prioriteta dinamičkih planova za poglavlja 23 i 24, uključujući u kontekstu imenovanja novog Vrhovnog državnog tužioca, članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika i sudija Ustavnog suda Crne Gore. Rezultati reformi i dalje su ograničeni, naročito bilans ostvarenih rezultata u oblasti odgovornosti u pravosuđu. I dalje postoji ozbiljna zabrinutost u pogledu kapaciteta Sudskog, odnosno Tužilačkog savjeta. Ustavni sud trenutno radi sa troje od sedam sudija; u toku je procedura izbora novih sudija Ustavnog suda od strane Skupštine Crne Gore. Još uvijek se čeka i na imenovanje Vrhovnog državnog tužioca u punom mandatu, kao i na izbor još troje članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika.

Povjerenje građana u nezavisnost pravosuđa je i dalje u visokom procentu negativno, sa primjetnom tendencijom pada povjerenja u prethodnim godinama i njegove relativne konsolidacije u 2022. godini. Rezultati istraživanja javnog mnjenja, realizovanog u junu 2022. godine od strane CEDEM-a, na uzorku od 1026 ispitanika, pokazuju da sudstvo bilježi postotak povjerenja od 35,5% u odnosu na decembar 2021. godine, a državno tužilaštvo 32,8%.³⁰

Prema podacima Vlade i sudstva, pravosudni informacioni sistem (PRIS) je u funkciji u svim sudovima, ali su podaci do kojih smo došli pokazali da se ne koristi uvijek za slučajnu dodjelu

²⁹ Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2021., str. 8, www.euic.me/wp-content/uploads/2021/12/Prevod-Izvjestaja-za-Crnu-Goru-za-2021-godinu.pdf

³⁰ https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2022/07/Prezentacija-jun-2022_FINAL-06072022.pdf

predmeta. Takođe, statistički podaci o radu pravosuđa koji se dobijaju putem pravosudnog informacionog sistema nisu pouzdani.

Rezultati monitoringa i analize sprovednih za potrebe izrade ovog izvještaja su pokazali da je u odnosu na 11 aktivnosti koje su predviđene Dinamičkim planom za poglavlje 23, u potpunosti realizovana samo jedna aktivnost koja se odnosi na usvajanje Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa za 2022. godinu. Djelimično je realizovano 8 aktivnosti koje su uglavnom normativne prirode, dok su nerealizovane 2 aktivnosti, koje se odnose na izradu Analize ispunjenja ostalih preporuka Venecijanske komisije i racionalizaciju pravosudne mreže. Opšta ocjena realizacije Dinamičkog plana je stoga u načelu negativna, uz puno uvažavanje faktora koji su doveli do ograničenog napretka u realizaciji postavljenih ciljeva i prioritet, a koji nisu u potpunosti zavisili od nosilaca aktivnosti, već od ukupnog političkog i institucionalnog ambijenta u Crnoj Gori.

Kada je u pitanju Dinamički plan za poglavlje 24, Crna Gora je nastavila da ostvaruje dobre rezultate na polju međunarodne pravosudne saradnje, jačanjem normativnog okvira i saradnje sa agencijama i mrežama EU. Nedostaje proaktivniji pristup jačanja regionalne saradnje u dijelu unapređenja postojećih i potpisivanju bilateralnih ugovora sa državama regiona, a sa kojima još uvijek nijesu potpisani.

U nastavku je iznijet predlog određenih preporuka vezanih za realizacije mjera iz dinamičkih planova za poglavlja 23 i 24, uz odgovarajuće metodološke napomene koje se tiču kvaliteta planova i načina izvještavanja o njihovoj realizaciji:

- Jačanje političkog dijaloga i političke volje za sprovođenje svih potrebnih reformskih koraka ostaje *conditio sine qua non* za postizanje daljih rezultata u ovoj oblasti, posebno u kontekstu preostalih imenovanja u pravosuđu - Vrhovnog državnog tužioca u punom mandatu, sudija Ustavnog suda i članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika.
- Garantovani obim nezavisnosti u pravosuđu mora biti praćen adekvatnim mehanizmima odgovornosti, koje treba obezbijediti kroz dosljednu i efektivnu primjenu pravila o disciplinskoj odgovornosti i postupku razrešenja sudija i državnih tužilaca, te kontinuirano praćenje poštovanja etičkog kodeksa i sprovođenje dodatnih aktivnosti vezanih za profesionalno ocjenjivanje sudija i državnih tužilaca. Osim toga, neophodno je dalje razvijati sudsku praksu tumačenja disciplinskih pravila i podizati svijest o značaju pravosudne etike među sudijama i državnim tužiocima, u skladu sa evropskim standardima u ovoj oblasti.
- Sa ciljem vođenja adekvatne kadrovske politike u pravosuđu, neophodan je strateški pristup upravljanju resursima, uključujući kroz decentralizovano finansijsko upravljanje na nivou sudova i državnih tužilaštava.

- Pokazati proaktivniji pristup jačanju regionalne saradnje kroz unapređenje postojećih bilateralnih ugovora i usaglašavanja i potpisivanja ugovora sa državama regiona sa kojima nijesu potpisani.
- Neophodno je obezbjediti kontinuitet i održivost saradnje i komunikacije sa organizacijama civilnog društva koje prate reformu pravosuđa u Crnoj Gori, ne samo sa strukovnim udruženjima sudija i državnih tužilaca i u odnosu na sve aktivnosti koje se tiču sprovođenja akcionih planova za poglavlja 23 i 24.
- Kada su u pitanju izvještaji o realizaciji dinamičkih/akcionih planova za poglavlja 23 i 24, isti često operišu ocjenom „realizuje se u kontinuitetu“, što je metodološki vrlo problematično posebno ukoliko se takva ocjena odnosi na mjere koje se ponavljaju u višegodišnjem periodu, jer onda nije moguće sagledati progres po godinama, odnosno izvesti zaključak o efektima primjene strateških mjera u određenom vremenskom periodu.
- Osim toga, zapažanja o nedostacima ili postignutim rezultatima su često data paušalno, bez analitične procjene zasnovane na činjenicama i adekvatnim izvorima verifikacije. Potencijalni problem sadašnjeg načina izvještavanja u kojem se uglavnom prenose dopisi i informacije dobijene od obveznika primjene mjera i aktivnosti i iste se ređaju hronološki, ali bez kvalitativne, temeljnije analize napredovanja u reformi sistema pravosuđa, odnosno mehanizama pravosudne saradnje.
- S prethodnim u vezi, potrebno je vršiti sveobuhvatne analize mehanizama praćenja i evaluacije reformskih procesa u poglavljima 23 i 24, posebno detaljno analizirati razloge koji su doveli do izostanka rezultata u određenim oblastima. Neophodno je da izvještaji institucija budu jasni i vezani za indikatore rezultata. Kada je riječ o aktivnostima koje se realizuju u kontinuitetu, uputno je izbjegavati korišćenje formulacija, poput „nije bilo aktivnosti“, jer to onemogućava sagledavanje ostvarenog napretka. Umjesto toga, uputno je navesti preciznije (periodične) rokove za njihovu realizaciju i navesti razloge zbog kojih planirana aktivnosti nije realizovana.
- Dinamički planovi za poglavlja 23 i 24, kao i izvještaji o njihovoj realizaciji treba da budu dostupni na internet stranicama nadležnih institucija kao bi se obezbijedila transparentnost u njihovoj primjeni. Neophodna je adekvatnija koordinacija između svih nadležnih institucija, kako bi se omogućilo da svaki od resora preuzima odgovarajuće korake kako bi se obezbijedila planirana dinamika realizacije usvojenih akcionih planova. Osim toga, neophodno je obezbjediti da način izvještavanja i prikazivanja rezultata bude usaglašen i jedinstven, kako bi se mogla efikasnije vršiti kontrola nad sprovođenjem aktivnosti i ocjenjivati njihovi efekti.

CEDEM

CENTAR ZA DEMOKRATIJU I LJUDSKA PRAVA



Ministry of Foreign Affairs
and International Cooperation

