



MINISTARSTVO PRAVDE

A N A L I Z A

ZA POTREBE RACIONALIZACIJE PRAVOSUDNE MREŽE

Podgorica, oktobar 2020. godine

Uvod

Pravosudna mreža organizovana na način da omogući efikasan rad sudova, uz racionalno trošenje finansijskih sredstava, upravljanje ljudskim resursima i prvenstveno omogućavanje adekvatnog pristupa pravdi svim građanima, predstavlja jedan od temelja vladavine prava.

Proces racionalizacije pravosudne mreže u Crnoj Gori traje još od 2009. godine i predstavlja pravno i politički izazovno pitanje, čija je važnost prepoznata i u pregovaračkom procesu Crne Gore sa Evropskom unijom.

Strateški pravci razvoja crnogorskog pravosuđa u narednom periodu definisani su Strategijom reforme pravosuđa 2019-2022, pa je u okviru strateškog cilja jačanje efikasnosti pravosuđa kao jedna od ključnih oblasti fokusa reforme prepoznata potreba racionalizacije mreže sudova i državnih tužilaštava.

S tim u vezi, unapređenje normativnog okvira u cilju racionalizacije pravosudne mreže postavljeno je kao jedan od operativnih ciljeva nove strategije, a konkretne aktivnosti za njegovo ispunjenje definisane su Akcionim planom za implemetaciju Strategije reforme pravosuđa 2019-2020. Akcionim planom Ministarstvo pravde obavezalo se da do kraja IV kvartala 2020. godine izradi Analizu za potrebe racionalizacije pravosudne mreže.

U cilju izrade ovog dokumenta u okviru projekta EUROL 2, na predlog Ministarstva pravde angažovan je međunarodni ekspert, koji je na osnovu održanih konsultacija sa predstavnicima Ministarstva pravde, sudstva, Državnog tužilaštva, Sudskog i Tužilačkog savjeta, kao i Delegacijom EU u Crnoj Gori izradio nacrt Analize potrebe za racionalizacijom pravosudne mreže, sa osvrtom na trenutnu situaciju i preporukama za dalji rad.

Rezultati Analize pokazaće efekte postojeće mreže pravosudnih organa i učinak koji bi se ostvario njenom racionalizacijom, koji bi trebalo da posluže kao osnova za donošenje odluke o tome kakva pravosudna mreža optimalno odgovara potrebi jačanja efikasnosti i efektivnosti pravosuđa, kao značajne komponente reforme pravosuđa u procesu evropskih integracija.

PODRŠKA EVROPSKE UNIJE VLADAVINI PRAVA (EUROL II)

**Analiza potrebe za racionalizacijom pravosudne
mreže,
sa osvrtom na trenutnu situaciju i preporukama za
dalji rad**

Georg Stawa
Septembar 2020. godine

Izjava o odricanju od odgovornosti

Stavovi izraženi u ovom izvještaju pripadaju isključivo autoru i ne mogu se smatrati zvaničnim stavovima Evropske Komisije niti bilo koje od država članica i organizacija



1 Sadržaj

1	Sadržaj	2
2	Sažetak.....	5
2.1	Opšti uvod.....	5
2.2	Poređenje sa regionom.....	5
2.3	Pravosudna mapa	6
2.3.1	Trenutno stanje i veličina sudova.....	6
2.3.2	Složenost i specijalizacija organizacije sudstva	6
2.4	Optimizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori	7
2.4.1	Da li je veličina važna	7
2.4.2	Geografski pristup sudovima u Crnoj Gori	7
2.4.3	Troškovi spajanja.....	8
2.4.4	Preporučena spajanja	8
2.5	Alternativna ideja o „sudskim klasterima“	10
2.6	Optimizacija pravosuđa.....	10
3	Uvod	12
3.1	Osnovne informacije o projektu.....	12
3.2	Trenutna sveukupna situacija u sektoru pravosuđa	12
3.2.1	Pregovori sa EU.....	12
3.2.2	Četvrta runda evaluacije GRECO	13
3.2.3	CEPEJ, statistika i IKT	13
3.3	Sprovođenje racionalizacije pravosudne mreže.....	14
3.4	Povezani programi za racionalizaciju pravosudne mreže	15
3.5	Ciljevi, svrha i očekivani rezultati	17
3.6	Metodologija rada i ishod.....	17
4	Povezane osnovne informacije.....	18
4.1	Trendovi i faktori	18
4.1.1	U društvu	18
4.1.2	U pravosuđu	18
4.2	Garancije za nezavisnost pravosuđa	19
5	Poređenje sa regionom	21
5.1	Kontrolna tabla EU za Zapadni Balkan.....	21
5.2	CEPEJ.....	21



5.2.1	Evaluacija CEPEJ i CEPEJ STAT.....	21
5.2.2	Poređenje podataka i koncepata.....	22
5.2.3	Učinak i regionalno poređenje Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Srbije	22
5.2.4	Mreža sudova u Evropi	24
6	Pravosuđe u Crnoj Gori u 2019. godini.....	24
7	Pravosudna mapa	27
7.1	Trenutno stanje i veličina sudova.....	27
7.2	Susret istorijske strukture i savremenih političkih stavova.....	28
7.3	Nedavni primjeri spajanja sudova u Evropi.....	29
7.4	Primjedbe o organizaciji sudova.....	29
7.4.1	Složenost i specijalizacija	29
7.4.2	Dematerijalizacija pravde	30
7.4.3	Nedavne reforme pravosuđa	30
7.4.4	Upravljanje ljudskim resursima	30
7.4.5	Nezavisnost pravosuđa.....	31
8	Optimizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori.....	31
8.1	Funkcionalna i teritorijalna optimizacija u odnosu na (geografski) pristup	31
8.2	Da li je veličina važna?.....	31
8.2.1	U Holandiji i Austriji	31
8.2.2	U Crnoj Gori	32
8.3	Geografski pristup sudovima u Crnoj Gori	34
8.4	Troškovi spajanja	35
8.5	Preporučena spajanja	36
8.5.1	Žabljak - Pljevlja	36
8.5.2	Plav – Berane.....	37
8.5.3	(Kolašin – Berane)	37
8.5.4	Kolašin – Bijelo Polje	37
8.5.5	Danilovgrad – Podgorica	38
8.6	Alternativna ideja o „sudskim klasterima“	39
8.7	Jezici manjina.....	39
8.8	Sprovođenje optimizacije	40
8.9	Ostali uticaji na pravosuđe	40
8.9.1	Rukovodstvo	40
8.9.2	Odgovornost i upravljanje sudovima.....	41



8.9.3	Opravdanje spajanja sudova	41
9	Izveštaj Svjetske banke	41
10	Optimizacija pravosuđa	42
10.1	Pristup pravdi i teritorijalna optimizacija	42
10.2	CEPEJ Studija br. 9	43
10.3	Optimalan kvalitet obezbjeđivanja pravde	44
10.3.1	Postupci, informacije o njima i njihov kvalitet	44
10.4	Lokalni pravni savjeti koje pružaju sudovi	48
10.5	Delegiranje predmeta	48
10.6	Sudski troškovi	48
10.7	Prenošenje predmeta i predvidiva pravda	48
10.8	Upravljanje kvalitetom i obuka	49
11	Spisak preporuka	49
11.1	Garancije za nezavisnost pravosuđa	49
11.2	Poređenje sa regionom	49
11.3	Pravosudna mapa	50
11.4	Primjedbe o organizaciji sudova	50
11.5	Optimizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori	51
11.6	Sprovođenje optimizacije	51
11.7	Dalja optimizacija pravosuđa pored spajanja sudova	52



2 Sažetak

2.1 Opšti uvod

U okviru projekta EUROL 2 koji finansira EU, Crna Gora je pozvana da ispuni ključna privremena mjerila iz poglavlja 23 i 24 procesa pristupanja EU. Stoga se od Crne Gore zahtijeva da ispuni konkretno privremeno mjerilo koje se odnosi na racionalizaciju pravosudne mreže koje glasi:

- „Crna Gora nastavlja da sprovodi racionalizaciju pravosudne mreže. Crna Gora finalizuje novu analizu potreba koja predstavlja osnov za usvajanje narednih koraka u racionalizaciji koji treba da dovedu do zatvaranja svih neodrživih malih sudova.”

Racionalizacija mreže sudova predstavlja cilj reforme pravosuđa i zasniva se na premisama da:

- (a) postoji preveliki broj sudova u odnosu na veličinu zemlje i broj stanovnika, i
- (b) postojeća mreža sudova nije finansijski isplativa i zahtijeva značajna strukturna ulaganja.

Do sada je bilo malo konkretnih dešavanja u ovom pogledu, i što je najvažnije, nijedna od do sada pripremljenih analiza nije pružila osnovu za usvajanje sljedećih - konkretnih - koraka racionalizacije, koji treba da dovedu do zatvaranja svih neodrživih malih sudova.

2.2 Poređenje sa regionom

Poređenje pravosuđa Crne Gore u Evropi zahtijeva regionalni pristup, naročito zbog toga što se pristupanje EU prvenstveno događa u regionalnom kontekstu. Predstojeća „Kontrolna tabla EU za Zapadni Balkan“ uskoro će predstavljati dobru smjernicu u ovom kontekstu. U međuvremenu, Evaluacioni izvještaj CEPEJ-a i baza podataka (CEPEJ STAT) koriste se za regionalno poređenje sa politički, sistemski i istorijski sličnim susjednim zemljama, Bosnom i Hercegovinom i Srbijom¹:

- CG ima oko tri puta više zaposlenih u pravosuđu po glavi stanovnika u odnosu na evropski prosjek, slično kao u RS, ali znatno iznad BiH; potrebno je povećati efikasnost sistema (posebno kroz automatizaciju).
- Od 2014. godine troškovi nadležnosti su iznad evropskog prosjeka i dvostruko veći nego u BiH.
- Oduzimanje imovinske koristi u građanskim postupcima (u Evropi oko 2/3 predmeta koje rješavaju osnovni sudovi su građanski postupci) dvostruko je veća od evropskog prosjeka, ali zbog stručnosti osoblja stopa rješavanja predmeta je visoka (98,4%) i javlja se umjeren nivo zavisnosti u odnosu na oduzetu imovinsku korist.
- Dužina postupaka u građanskim sporovima u prvom stepenu koja iznosi 267 dana (Evropa 192 dana) je umjeren i barem mnogo bolja nego u RS (315 dana) ili BiH (574 dana).
- U prvostepenim krivičnim predmetima, CG nadoknađuje veliki broj oduzete imovinske koristi (krivični predmeti iz oblasti saobraćaja) velikom produktivnošću (stopa rješavanja predmeta 114,4%!), niskim zaostatom i lokalno izuzetno dobrim trajanjem postupaka (145 dana).

¹ https://public.tableau.com/profile/cepej#!/vizhome/CEPEJ-Overviewv5_0EN/Overview



- Upotreba IT započeta je u osnovnim oblastima (elektronski upisnici, kreiranje statistike i izveštaja), ali ovo je potrebno dalje intenzivirati.
- Iznad projekta, 58% sudija u prvom stepenu su žene (kao u drugim zemljama bivše Jugoslavije), ali samo 35% predsjednika sudova su do sada bile žene.
- Uopšteno, priliv građanskih predmeta u prvom stepenu je prevelik.
- Od posebnog interesa je mreža sudova: Na 100 000 stanovnika Crna Gora nudi najviše geografskih pravosudnih lokacija (4,03) poslije Hrvatske (4,89). Dakle, prvi zaključak bi mogao da bude da se smanji broj lokacija osnovnih sudova (drugih pravosudnih institucija nema toliko da bi se predložila racionalizaciji ili su one nedavno osnovane) na određeni evropski prosjek od 1,6 na 100 000 stanovnika.

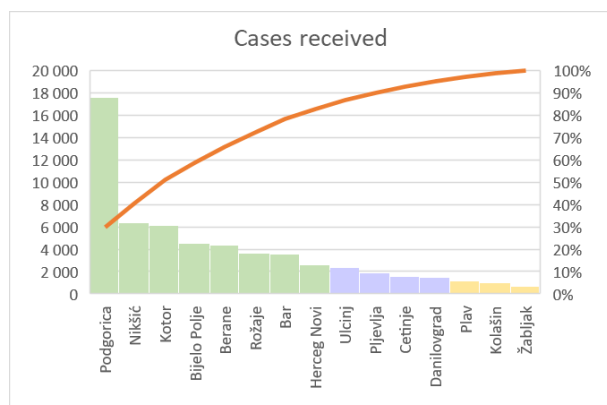
2.3 Pravosudna mapa

2.3.1 Trenutno stanje i veličina sudova

Trenutno, mapu sudova Crne Gore čine Vrhovni sud, Upravni sud, Apelacioni sud i Privredni sud (svi se nalaze u Podgorici), viši sudovi u Podgorici i Bijelom Polju i 15 osnovnih sudova u Baru, Beranama, Bijelom Polju, Cetinju, Danilovgradu, Herceg Novom, Kolašinu, Kotoru, Nikšiću, Plavu, Pljevljima, Podgorici, Rožajama, Ulcinju i Žabljaku.

Postojeće lokacije su advektne u smislu topografskog rasporeda i uzimaju u obzir strukturu terena.

Grupisanje osnovnih sudova po veličini, posmatrano kroz prizmu broja zaposlenih, sudija i broja primljenih predmeta, sudovi u Podgorici, Nikšiću, Kotoru, Bijelom Polju, Baru, Beranama, Herceg Novom



i Pljevljima čine 80% osoblja i radnog opterećenja, a ukupan broj zaposlenih varira od 182 (Podgorica) do 33 (Pljevlja). Sudovi u Ulcinju, Rožajama, Cetinju i Danilovgradu čine oko 15% osoblja i radnog opterećenja, srednje veličine od 27 (Ulcinj) do 21 (Danilovgrad) zaposlenog. Najmanji sudovi u Plavu, Kolašinu i Žabljaku čine oko 5% ukupnog broja zaposlenih i radnog opterećenja osnovnih sudova kod kojih broj zaposlenih varira od 16 (Plav) do 11 (Žabljak).

Imajući u vidu da prosječan građanin rješava poslove pred sudom jednom u svom životu, geografski pristup – iako su neke evropske države obnovile svoje pravosudne mape - nije glavni argument u diskusiji o optimizaciji pravosuđa, posebno uzimajući u obzir automatizaciju suda, vještačku inteligenciju i robotiku.

2.3.2 Složenost i specijalizacija organizacije sudstva

Poslovi pravosuđa su postali složeniji u posljednje vrijeme. Veća složenost sudskih sporova zahtijeva usku specijalizaciju, kako bi se građanima obezbijedio najbolji nivo kvaliteta. Potreban je određen minimalan



broj sudija, idealno najmanje jedan sudija po svakoj glavnoj oblasti po sudu kako bi se garantovale kvalitetne i efikasne odluke i slučajna dodjela predmeta u okviru određenih oblasti.

Da bi imali najmanje jednog sudiju specijalizovanog za krivična pitanja (najmanja glavna oblast), potrebno je imati dvoje sudija za različita građanska pitanja, čime se definiše najmanja veličina suda od tri sudije po sudu. Najmanji sudovi u Plavu, Kolašinu i Žabljaku danas gotovo ispunjavaju ove minimalne kriterijume. Ali, ako se efikasnost u Crnoj Gori poveća uopšteno i, dugoročno gledano smanji broj zaposlenih kako bi se podudario sa evropskim mjerilima, najmanji sudovi bi se sastojali od samo 1 do 1,5 sudije. Specijalizacija više ne bi bila moguća, smanjujući ponuđeni kvalitet. Upravljanje ljudskim resursima je teško ukoliko ne postoji mogućnost da se zamijeni kolega tokom kraćeg ili srednjeg trajanja odmora ili na bolovanju.

Iz ovih razloga, spajanje sudova predstavlja predmet rasprave.

2.4 Optimizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori

2.4.1 Da li je veličina važna

Veoma često se pretpostavlja da je veličina važna kada je riječ o optimizaciji mreže sudova. Naučno istraživanje (npr. u Holandiji i Austriji) ukazalo je da veličina nije primarni okidač za bolji radni učinak.

Na osnovu dalje razvijene sudske statistike u posljednjih deset godina u Crnoj Gori analizirani su podaci o kretanju predmeta i zaposlenih i primijenjeni zajednički međunarodni indikatori učinka. Rezultat unakrsne procjene po veličini sudova u Crnoj Gori je: male jedinice same po sebi nisu ni efikasne ni spore.

Uprkos tome, i dalje postoji poboljšana, ali postojeća neravnoteža između radnog opterećenja i zaposlenih, potrebe za specijalizacijom (vidi gore) i većim brojem zaposlenih, koje bi trebalo usmjeriti i dostići spajanjem najmanjih sudova!

2.4.2 Geografski pristup sudovima u Crnoj Gori

Procjenjujući geografsku situaciju smatrajući udaljenost od 60 km prihvatljivom, dodajući veličinu suda u skladu sa brojem zaposlenih i radnim opterećenjem kao dodatne dimenzije i usmjeravajući pažnju prvenstveno na najmanje sudove (čije spajanje zahtijeva manje troškove, najviše će trpjeti upravljanje ljudskim resursima), rješenja koja slijede mogu biti prioritarna (veći sudovi označeni su **podebljanim** slovima):

1. Žabljak – **Pljevlja** (60 km),
2. **Plav** – Berane (40 km),
3. (Kolašin – **Berane** (42 km))
4. Kolašin – **Bijelo Polje** (48 km).
5. Danilovgrad (najmanji od „srednjih sudova“) - **Podgorica** je u diskusijama o procjeni pomenuta kao dodatna politička opcija eksplicitno, jer su ova dva suda udaljena samo 17 km.



S obzirom da Plav ima posebnu ulogu u pogledu omogućavanja pristupa pravdi (albanskim) manjinama, politički (korisna) namjera je da se ova lokacija zadrži. To znači, ako se spoji sa Beranama, odabrana je opcija Kolašin - Berane.

2.4.3 Troškovi spajanja

Spajanje u kratkom roku ili neposredno spajanje može biti komplikovano usljed nedostatka prostora pa stoga iznajmljivanje prostora može uzrokovati dodatne troškove. Izgradnja novih sudskih zgrada u budžetskom smislu vjerovatno nije prioritet i nije neophodno srednjeročno i dugoročno. Crna Gora ima 50% više sudija od evropskog prosjeka, što je skupo. Da bi se dugoročno smanjili troškovi, smanjenje broja zaposlenih će biti jedini pokretač (zajedno sa reformom / pojednostavljenjem procesnog i materijalnog prava) u cilju povećanja efikasnosti. Smanjenje broja zaposlenih uz zakonske reforme i prirodan put penzionisanja otvoriće mnogo više fizičkog prostora posebno u većim sudovima u odnosu na manje sudove u pogledu dovođenja zaposlenih (primjeri u daljem tekstu).

2.4.4 Preporučena spajanja

U pogledu gore navedenog, spajanja sudova u daljem tekstu preporučena su uzimajući u obzir indikatore učinka, geografsku udaljenost, a posebna pažnja je posvećena ravnoteži između zaposlenih i troškova:

2.4.4.1 Žabljak - Pljevlja

Žabljak - Pljevlja					Performance indicators				Merging	
Basic Court	Employees	Judges	Cases received	Total number of backlog cases	Efficiency rate per employee	Clearance Rate	Time necessary to resolve cases	Total number of backlog cases per judge	Total personnel per target performance 2019 (efficiency rate)	Delta total employees
Pljevlja	33	6	1 841	26	57,00	102,17%	52,20	4,33	21,7	-11,3
Žabljak	11	2	706	3	61,82	96,32%	30,06	1,50	8,3	-2,7
TOTAL	44	8	2 547	29						-13,9

Po cijeni smanjenog geografskog pristupa pravdi (do dodatnih 60 km), Žabljak kao najmanji sud i sud koji nema poteškoća u funkcionisanju može da se spoji sa Pljevljima. Obije lokacije imaju dobro vrijeme postupanja u predmetima, Pljevlja ima odličnu stopu rješavanja predmeta, ali ima i višak broja zaposlenih od gotovo 14. Povećanjem efikasnosti na prosječnom nivou Crne Gore omogućilo bi se fizičko spajanje bez ikakvih dodatnih troškova (višak od 13,9 zaposlenih, Žabljak dovodi 11).

Pljevlja treba dalje da predstavlja prioritet, jer je to strateška razvojna zona za budućnost sjevera Crne Gore.



2.4.4.2 Plav – Berane

Plav - Berane					Performance indicators				Merging	
Basic Court	Employees	Judges	Cases received	Total number of backlog cases	Efficiency rate per employee	Clearance Rate	Time necessary to resolve cases	Total number of backlog cases per judge	Total personnel per target performance 2019 (efficiency rate)	Delta total employees
Berane	51	8	4 334	67	83,61	98,38%	63,17	8,38	51,2	0,2
Plav	16	3	1 168	31	80,38	110,10%	68,97	10,33	13,8	-2,2
TOTAL	67	11	5 502	98						-2,0

Većom od umjerenom dodatne udaljenosti do suda (40 km) obezbijedio bi se sud srednje veličine od 67 zaposlenih i 11 sudija. S obzirom da pokazatelji učinka pokazuju odlične (Plav) i vrlo dobre (Berane) rezultate, povećanja efikasnosti zaposlenih gotovo ne bi ni bilo (-2 po proračunu).

Kako je već istaknuto u izvještaju EUROL „Procjena infrastrukture u pravosuđu u Crnoj Gori“², svakako se preporučuje povećanje prostorija u zgradi Osnovnog suda u Plavu.

2.4.4.3 (Kolašin – Berane)

Kolašin - Berane					Performance indicators				Merging	
Basic Court	Employees	Judges	Cases received	Total number of backlog cases	Efficiency rate per employee	Clearance Rate	Time necessary to resolve cases	Total number of backlog cases per judge	Total personnel per target performance 2019 (efficiency rate)	Delta total employees
Berane	51	8	4 334	67	83,61	98,38%	63,17	8,38	51,2	0,2
Kolašin	14	3	1 013	46	79,64	110,07%	80,86	15,33	12,0	-2,0
TOTAL	65	11	5 347	113						-1,9

Većom od umjerenom dodatne udaljenosti do suda (42 km) obezbijedio bi se sud srednje veličine od 65 zaposlenih i 11 sudija. S obzirom da pokazatelji učinka pokazuju odlične (Kolašin) i vrlo dobre (Berane) rezultate, povećanja efikasnosti zaposlenih gotovo ne bi ni bilo (-1,9 po proračunu).

Međutim, s obzirom da Plav ima posebnu ulogu u pogledu pružanja pristupa pravdi (albanskim) manjinama, politička (korisna) namjera je da se ta lokacija zadrži. To znači, ako se spoji sa Beranama, odabrana je opcija Kolašin - Berane vjerovatno samo iz teorijskog interesa.

2.4.4.4 Kolašin – Bijelo Polje

Kolašin - Bijelo Polje					Performance indicators				Merging	
Basic Court	Employees	Judges	Cases received	Total number of backlog cases	Efficiency rate per employee	Clearance Rate	Time necessary to resolve cases	Total number of backlog cases per judge	Total personnel per target performance 2019 (efficiency rate)	Delta total employees
Bijelo Polje	57,21	9,21	4 508	116	72,00	91,37%	102,97	12,60	53,2	-4,0
Kolašin	14	3	1 013	46	79,64	110,07%	80,86	15,33	12,0	-2,0
TOTAL	71	12	5 521	162						-6,0

² EUROL 2 „Procjena infrastrukture u pravosuđu u Crnoj Gori“: maj 2018./januar 2019. godine, str 52;



Na umjerenoj udaljenosti između sudova (48 km), ove lokacije nude povećanje efikasnosti kroz spajanje. Mogući učinak budućeg suda srednje veličine uzevši u obzir šest kriterijuma mogao bi se lako povećati ukoliko bi se primijenila efikasnost Kotora: primljeno 5.521 predmeta koje bi mogli da obrade 53,44 zaposlena (103,3 predmeta po zaposlenom). Svi bi stali u postojeće prostorije Osnovnog suda u Bijelom Polju.

Ako je u spojenom sudu srednje veličine primljeno 5.521 predmeta te predmete bi moglo obraditi 53,44 zaposlena ukoliko bi se primijenila stopa efikasnosti Kotora od 103,3 predmeta po zaposlenom.

Kao rješenje, potrebno je podsjetiti da je izvještaj EUROL 2 „Procjena infrastrukture u pravosuđu u Crnoj Gori“³ preporučeno premještanje Osnovnog suda u Bijelom Polju.

2.4.4.5 Danilovgrad – Podgorica

Danilovgrad - Podgorica					Performance indicators				Merging	
Basic Court	Employees	Judges	Cases received	Total number of backlog cases	Efficiency rate per employee	Clearance Rate	Time necessary to resolve cases	Total number of backlog cases per judge	Total personnel per target performance 2019 (efficiency rate)	Delta total employees
Podgorica	182	39	17 544	2 919	94,87	98,42%	203,18	74,85	207,2	25,2
Danilovgrad	21	4	1 513	170	74,76	103,77%	112,99	42,50	17,9	-3,1
TOTAL	203	43	19 057	3 089						22,1

Danilovgrad (najmanji od „srednjih sudova“) pomenut je eksplicitno u razgovorima o procjeni kao dodatna politička mogućnost koja podrazumijeva spajanje sa Osnovnim sudom u Podgorici. S obzirom da su obje lokacije udaljene samo 17 km, a da Podgorica prema proračunima nema dovoljno zaposlenih, ovo spajanje bi predstavljalo priliku za povećanje sveukupnog učinka, iako neće biti dovoljno samo preuzimanje suda u Danilovgradu.

Dok se u izvještaju EUROL 2 „Procjena infrastrukture u pravosuđu u Crnoj Gori“⁴ u svakom slučaju preporučuje adaptacija prostorija Osnovnog suda u Podgorici, spajanje bi se moglo obaviti istovremeno.

2.5 Alternativna ideja o „sudskim klasterima“

Ideja o samo nekoliko „sudskih klastera“ izazvala bi ne samo ozbiljnu zabrinutost u pogledu poštovanja Ustava, već i (pogrešnu) percepciju izmanipulisane pravde u javnosti, što se kosi sa svim prioritetima unapređenja povjerenja javnosti. Iz tog razloga, čak i da je u pitanju zanimljiv savremeni organizacioni pristup, ne bih preporučio ovaj prilično radikalni model, naročito zato što bi u značajnoj mjeri odložio ispunjavanje privremenog mjerila.

2.6 Optimizacija pravosuđa

Osim ili pored toga, optimizacija sudova treba da se postigne kroz dalje poboljšanje rukovođenja od strane predsjednika sudova, odgovornost i upravljanje sudom, raspolaganjem radnim mjestima zasnovanom na brojkama i blagovremenom „promovisanju“ spajanja sudova.

³ EUROL 2 „Procjena infrastrukture u pravosuđu u Crnoj Gori“: maj 2018./januar 2019. godine, str. 59;

⁴ EUROL 2 „Procjena infrastrukture u pravosuđu u Crnoj Gori“: maj 2018./januar 2019. godine, str. 24;



Efekat optimizacije poslovnih poslovanja sudova i njihovog unutrašnjeg upravljanja svakako je više od samog geografskog spajanja.

Mjere za dostizanje optimalnog kvaliteta pomažu kod unapređenja sveukupne efikasnosti. Upravljanje informacijama (o postupcima i njihovom predvidivom trajanju i troškovima) i unapređenje alternativnog načina rješavanja sporova treba masovno koristiti u cilju smanjenja opterećenja sudova, posebno u predmetima male vrijednosti i na taj način doprinijeti rasterećenju sudova i povećanju efikasnosti.

Naknadna analiza procesnih zakona kao i pojednostavljivanje istih od suštinskog je značaja i ima najveći potencijal za povećanje efikasnosti suda.

Sudske takse treba aktivnije da se koriste kao pravni filter da bi se izbjegli nepotrebni predmeti koji dovode do zakrčenja u sudovima

S obzirom da su zaposleni činilac koji u najvećoj mjeri utiče na troškove, svako ustavno moguće povećanje fleksibilnosti zaposlenih je dobrodošlo. Može se predložiti uvođenje instituta „putujućeg sudije“, kao u drugim državama članicama EU, kako bi se pomoglo u rješavanju zaostalih predmeta. Podsticaj - ili u najmanju ruku pokrivanje putnih troškova - treba da se predvidi zakonima o pravosudnim funkcijama kako bi se omogućila takva fleksibilnost.

Aktivnosti racionalizacije suda moraju se povezati sa programom obuke za rukovodioce sudova.



3 Uvod

3.1 Osnovne informacije o projektu

Ugovorna strana definiše sveukupni cilj projekta kao „dodatno jačanje pravosuđa i institucija za sprovođenje zakona kako bi se ispunili kriterijumi za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji”. Poseban cilj projekta je „pružanje pomoći Crnoj Gori u jačanju efikasnosti pravosuđa i borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala uz pomoć djelotvornije istrage i krivičnog gonjenja”. Ciljevi EUROL 2 posmatraju se u okviru intenzivnih napora Crne Gore da ostvari sveobuhvatne ciljeve Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kojima se naglašava potreba da se:

- Unaprijedi vladavina prava i nezavisnost i efikasnost pravosuđa,
- Unaprijedi funkcionisanje policije i organa za sprovođenje zakona,
- O snaži borba protiv korupcije i organizovanog kriminala

Projekat EUROL 2 osmišljen je kao podrška naporima Crne Gore da ispuni ključna mjerila iz poglavlja 23 i 24. Podijeljen je na 3 ključne komponente/očekivane rezultate od kojih se prvi odnosi na efikasnost pravosuđa, drugi na jačanje administrativnih, tehničkih i operativnih kapaciteta Uprave policije, Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma (USPNFT) i Uprave za imovinu i unapređenje saradnje između ovih institucija i treći koji se odnosi na pružanje podrške institucijama u oblasti vladavine prava za učestvovanje u planiranju i programiranju pomoći EU.

Očekuje se da će projekat ispuniti ove ciljeve u bliskoj saradnji sa Ministarstvom pravde, Sudskim i Tužilačkim savjetom, sudovima, Državnim tužilaštvom, Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Upravom policije, Upravom za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma i Upravom za imovinu.

3.2 Trenutna sveukupna situacija u sektoru pravosuđa

Od 2013. godine i otvaranja pregovora o pristupanju u poglavljima 23 i 24 2013., Pododbor za pravdu, slobodu i bezbjednost i Izvještaj o napretku postali su dva trenutka kada se procjenjuje napredak u primjeni akcionih planova za ova dva poglavlja. Sljedeća procjena zasnovana je na Izvještaju EU o napretku Crne Gore, uključujući posljednji koji je usvojen u maju 2019. godine, informacijama koje su dostavljene u kontekstu Nezvaničnog radnog dokumenta EU o poglavljima 23 i 24 (novembar 2019. godine i maj 2020. godine), kao i nizu drugih izvora, uključujući *peer review* misije i izvještaje međunarodnih organizacija i civilnog društva, kao što slijedi:

3.2.1 Pregovori sa EU

Pregovori o pristupanju sa Crnom Gorom otvoreni su u junu 2012. godine. Do sada je otvoreno 30 pregovaračkih poglavlja, od kojih su tri privremeno zatvorena. Održavanje konferencija o pristupanju bilo je moguće zahvaljujući napretku ostvarenom u oblasti vladavine prava, u skladu sa zahtjevima Pregovaračkog okvira. Napredak usmjeren ka ispunjavanju privremenih mjerila postavljenim u poglavljima o vladavini prava biće od ključne važnosti za dalji napredak pregovora o pristupanju. Crna Gora je umjereno spremna za primjenu pravne tekovine EU i evropskih standarda u oblasti vladavine



prava i temeljnih prava i sveukupno je ostvarila određeni napredak. Zakonodavni okvir iz oblasti pravosuđa čiji je cilj unapređenje nezavisnosti i profesionalizma tek treba u potpunosti da se sprovede. Institucionalni kapacitet je ojačan.

Kada je u pitanju funkcionisanje pravosuđa, u posljednjem Izvještaju o napretku navedeno je da je pravosudni sistem Crne Gore umjereno spreman kao i da je Crna Gora postigla određeni napredak u daljem jačanju profesionalizma pravosuđa. Prošlogodišnje preporuke su djelimično ispunjene kroz povećan kapacitet Sudskog i Tužilačkog savjeta za primjenu sistema zapošljavanja, ocjene rada, napredovanja i disciplinske odgovornosti. Međutim, rezultati reformi, posebno rezultati primjene etičkih kodeksa i disciplinske odgovornosti i dalje su ograničeni. Nastavljena je implementacija IKT strategije iz 2016. godine. Upravljanje ljudskim resursima se nije poboljšalo, a konkretne mjere racionalizacije odložene su do nakon 2019. godine.

U narednoj godini, Crna Gora treba posebno da:

- ojača odgovornost pravosuđa kroz ostvarivanje rezultata u oblasti primjene etičkih kodeksa i disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca;
- osigura blagovremeno sprovođenje IKT strategije za pravosuđe iz 2016. godini;
- unaprijedi sveukupno upravljanje ljudskim i finansijskim resursima i infrastrukturom.

3.2.2 Četvrta runda evaluacije GRECO

Drugi Izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru u odnosu na Izvještaj Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO) u okviru IV kruga evaluacije na temu Prevencija korupcije u odnosu na članove parlamenta, sudije i državne tužioce, objavljen 6. februara 2020. godine, kada je riječ o pravosuđu navedeno je da je primijetan određeni napredak kada je u pitanju pružanje usmjeravanja i savjetovanja o primjeni Etičkog kodeksa i konfliktu interesa u pravosuđu. Međutim, zabrinjavajuće da ne postoji napredak kada je u pitanju sastav i nezavisnost Sudskog savjeta, niti u pogledu revidiranja disciplinskog okvira za sudije. U ovom kontekstu, GRECO je posebno zabrinut u pogledu odluke Sudskog savjeta da ponovo imenuje pet predsjednika sudova na najmanje treći mandat, što nije u skladu sa GRECO preporukama.

3.2.3 CEPEJ, statistika i IKT

Uputstva za sakupljanje statističkih podataka u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) tek treba da se primijene. Statističke informacije o učinkovitosti pravosudnog sistema su djelimično i sistemski analizirane, ali se ne koriste u svrhe upravljanja i izrade programskih politika. Sprovođenje Strategije IKT pravosuđa 2016 - 2020 godine je u toku i predviđena je zamjena PRIS-a novim IT sistemom. U cilju unapređenja koordinacije i rješavanja odlaganja u implementaciji, u Ministarstvu pravde je osnovan novi Direktor za IKT pravosuđa i bezbjednost podataka i veoma je operativan. Ovim prelaznim mjerama treba da se omogući djelotvorna raspodjela ljudskih resursa i realniji standardi radnog opterećenja za sudije, na osnovu rezultata i preporuka Studija mjerenja složenosti predmeta u 2015. godini i sveukupna procjena infrastrukture koja je sprovedena u 2018. godini, u okviru projekta EUROL 2 i u okviru koje su sakupljeni i objedinjeni podaci o postojećoj infrastrukturi u pravosuđu kroz posjete na



terenu 50 pravosudnih organa u Crnoj Gori i 30 lokacija, ali koja takođe sadrži preporuke za buduće unapređenje i za unapređenje efikasnosti u sprovođenju radnih procedura za pravosudne organe.

Budžet pravosuđa za 2019. godinu povećan je na EUR 39.1 milion u poređenju sa 37.8 miliona u 2018. godini. Sredstva nijesu uvijek efikasno raspodijeljena i najveći dio budžeta se troši na zarade, dok ostatak nije dovoljan da bi se pokrile investicione potrebe i unaprijedila pravosudna infrastruktura. Crna Gora ima 51 sudiju i 17 tužilaca na 100 000 stanovnika, mnogo više od evropskog prosjeka od 21 sudiju i 11 tužilaca.

Kada je riječ o efikasnosti, navedeno je da se u 2018. godini broj zaostalih predmeta smanjio za 4,5%, na 38 970 neriješenih predmeta, dok se broj neriješenih predmeta starijih od 3 godine smanjio za 4% na 3 081. Vrijeme postupanja u predmetu, odnosno prosječno vrijeme od podnošenja tužbe do rješavanja predmeta, iznosilo je 178 dana za prvostepeni postupak u građanskim predmetima i 131 dan za privredne predmete (2017: 295 dana u građanskim predmetima i 97 dana u privrednim predmetima). Crna Gora mora da pojača napore usmjerene ka unapređenju efikasnosti pravosuđa, unaprijedi praćenje zaostalih predmeta i smanji broj neriješenih predmeta.

U Nezvaničnom radnom dokumentu EK o stanju u poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru (novembar 2019.) navedeno je da je Vlada u septembru 2019. godine usvojila revidirani Akcioni plan za sprovođenje Strategije informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa za period 2016-2020. (uz određena prilagođavanja ciljnih datuma zbog određenih kašnjenja u implementaciji) i detaljniju raspodjelu budžeta čiju je izradu podržao projekat EUROL2. Novi IKT podsistem za sudove nabavljen je u junu 2019. godine. Ostaju pitanja u pogledu pouzdanosti i dostupnosti statističkih podataka za pravosuđe i smjernice Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) neće biti u potpunosti sprovedene dok novi IKT sistem ne postane operativan. Crna Gora preduzima konkretne mjere u cilju smanjenja zaostalih starih predmeta kojima je dat prioritetni status. U okviru projekta EUROL2 u toku je analiza usmjerena na razloge kašnjenja suda i definisanje mjera za njihovo rješavanje, a obuhvatila je dva pilot suda (Osnovni sud u Podgorici i Osnovni sud u Kotoru) koje je predložio Vrhovni sud Crne Gore. Takozvani „crveni omoti“ (predmeti stariji od 5 godina) provjeravani su kako bi se otkrili najčešći razlozi za odlaganje ročišta te stoga i sveukupnog trajanja suđenja.

3.3 Sprovođenje racionalizacije pravosudne mreže

Kao što je predviđeno pregovaračkim okvirom za vladavinu prava - poglavlje 23 u 2013. godini, kako bi prešla na narednu fazu pregovora o pristupanju EU, od Crne Gore se traži da ispuni određeno privremeno mjerilo koje se odnosi na racionalizaciju pravosudne mreže koje glasi:

- „Crna Gora nastavlja da sprovodi racionalizaciju pravosudne mreže. Crna Gora finalizuje novu analizu potreba koja predstavlja osnov za usvajanje narednih koraka u racionalizaciji koji treba da dovedu do zatvaranja svih neodrživih malih sudova.”

Racionalizacija mreže sudova predstavlja cilj reforme pravosuđa i zasniva se na premisama da:

(a) postoji preveliki broj sudova u odnosu na veličinu zemlje i broj stanovnika, i



(b) postojeća mreža sudova nije finansijski isplativa i zahtijeva značajna strukturna ulaganja.

Uz to, slučajna dodjela predmeta kao ključna za osiguranje nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva nije uvijek održiva kada su mali sudovi u pitanju.

Do sada je bilo malo konkretnih dešavanja u ovom pogledu, i što je najvažnije, nijedna od do sada pripremljenih analiza nije pružila osnovu za usvajanje sljedećih - konkretnih - koraka racionalizacije, koji treba da dovedu do zatvaranja svih neodrživih malih sudova.

Na primjer, Srednjoročnim planom racionalizacije pravosudne mreže 2017-2019. odložile su se sve konkretne mjere u ovom pogledu. Jedina konkretna odluka donesena do sada bila je odluka Sudskog savjeta iz 2018. godine, kojom je određen minimalni broj sudija po sudu.

Izveštaj Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) pokazuje da je Crna Gora, u poređenju sa evropskim prosjekom, visoko iznad komparativno prihvaćenih standarda (osnovnih indikatora) za utvrđivanje mreže sudova (lokacije i zaposlenih).

Gore navedeno odnosi se na pretpostavljenu potrebu za racionalizacijom mreže sudova kao i na kontinuirano praćenje izveštaja CEPEJ-a na osnovu kojih treba da se donesu odluke o upravljanju ljudskim i materijalnim resursima.

Nalaze iz izveštaja CEPEJ potvrđuju i dopunjuju dodatni empirijski podaci koje je Svjetska banka prikupila u kontekstu Analize dostupnosti pravde u Crnoj Gori orijentisane na rezultate.

Akcionim planom za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2019-2020, Vlada se obavezala da će do kraja 2020. godine pripremiti osnovnu analizu za racionalizaciju pravosudne mreže.

Imajući to u vidu, EURoL2 je, na zahtjev Ministarstva pravde, pružio podršku za sprovođenje nove Strategije reforme pravosuđa 2019-2022 i pratećeg Akcionog plana 2019-2020, angažujući eksperta sa zadatkom da izradi nacrt Analize za racionalizaciju pravosudne mreže, u cilju pružanja jasnih smjernica i preporuka za dalje korake u racionalizaciji pravosudne mreže i kroz njih, postizanje mjera i aktivnosti predviđenih Strategijom i Akcionim planom.

3.4 Povezani programi za racionalizaciju pravosudne mreže

U decembru 2009. godine, Vlada Crne Gore usvojila je Analizu za racionalizaciju pravosudne mreže, koja je bila polazna tačka za razmatranje potreba za racionalizacijom pravosudne mreže. Na osnovu zaključaka usvojene Analize, u februaru 2013. godine, Vlada je usvojila novu Analizu racionalizacije pravosudne mreže, a u julu 2013. godine, usvojila je Plan za racionalizaciju pravosudne mreže za period od 2013. do 2015. godine sa konkretnim aktivnostima koje su nadležni organi sproveli u predviđenom periodu.

Polazeći od zaključaka Analize iz 2013. godine i Izveštaja o sprovođenju mjera utvrđenih u Planu racionalizacije pravosudne mreže, započela je izrada nove Analize za racionalizaciju pravosudne mreže, koju je Vlada usvojila u decembru 2015. godine, a u decembru 2016. godine, Vlada je usvojila Srednjoročni



plan racionalizacije pravosudne mreže za period 2017 - 2019, koji sadrži konkretne aktivnosti koje su trebale da se sprovedu u predstojećem periodu. Uz to, u junu 2016. godine, Vlada je usvojila Strategiju upravljanja i razvoja ljudskim resursima u pravosudnim institucijama za period 2016 – 2018. godine, čiji su glavni strateški ciljevi bili: efikasnije upravljanje postojećim sredstvima za ljudske resurse; jačanje kontrole budžetskih rashoda za troškove; ujednačavanje raspoređenosti ljudskih resursa i radnog opterećenja; unapređenje kapaciteta i vještina zaposlenih i bolje upravljanje učinkom zaposlenih.

Uvođenje unapređenja etike, discipline i razrješenja utvrđenih Strategijom reforme pravosuđa, njenim Akcionim planom i novim organizacionim zakonodavnim okvirom. Konkretne aktivnosti za ostvarivanje ovih ciljeva planirane su u okviru Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa za period 2017 - 2018. godine.

Štaviše, u okviru projekta EUROL I, izrađena je Studija mjerenja radnog opterećenja sudija kako bi se definisali kriterijumi sudija koji odgovaraju stepenu njihovog opterećenja i odgovornosti. Glavne preporuke ovog dokumenta u pogledu racionalizacije pravosudne mreže bile su:

- Revidirati postupak utvrđivanja Okvirnih mjerila za utvrđivanje potrebnog broja zaposlenih u sudovima. Institucije koje su uključene u utvrđivanje standarda treba redovno da provjeravaju statističke indikatore i revidiraju standarde u skladu sa stvarnim potrebama.
- Usvojiti Okvirna mjerila kojima se jasno definišu standardi produktivnosti sudija i drugih zaposlenih na način kojim se u obzir uzimaju rezultati ove studije mjerenja složenosti predmeta. Definisane standarde treba da bude fleksibilan proces, koji uzima u obzir stvarno stanje u pogledu strukture predmeta i prilagođava se u skladu sa tim.
- Uvesti opciju obilježavanja složenosti predmeta (jednostavan, složen, izuzetno složen) u skladu sa kriterijumima definisanim u ovoj studiji mjerenja složenosti predmeta (elementi složenosti) u PRIS. Obučiti službenike o načinima obilježavanja složenosti.
- Jednom godišnje ili jednom u dvije godine uraditi simulaciju (kroz PRIS) Studije mjerenja složenosti predmeta u odabranim pilot sudovima kako bi se revidirale formule definisane u ovoj Studiji mjerenja složenosti predmeta (2015. godina). Metodologija izrade studije, obrasci, uputstva i druga dokumenta potrebna za sprovođenje studije dostavljeni su Radnoj grupi Sudskog savjeta, Sudskom savjetu i Ministarstvu pravde.
- Uvesti rezultate studije (konačni rezultat iz izveštaja Proračun potrebnog broja zaposlenih) i novi statistički alat (BI alat). Redovno omogućavati predsjednicima sudova pristup svim statističkim podacima potrebnim za praćenje rješavanja predmeta u skladu sa novim standardima (Studija mjerenja složenosti predmeta).
- Jasno definisati obaveze predsjednika suda u Sudskom poslovniku kako bi se pratila struktura složenosti predmeta u poređenju sa ukupnim brojem predmeta. Predsjednici treba da imaju mogućnost da predlože reviziju standarda ukoliko primijete promjene.



U okviru projekta EUROL2 urađena je Sveukupna analiza infrastrukture u pravosuđu, koja predstavlja pregled trenutne situacije u infrastrukturi sudova, državnih tužilaštava i sudova za prekršaje. Glavna svrha ovog dokumenta bila je utvrđivanje uslova za pripremu i sprovođenje budućih aktivnosti na unapređenju radnih uslova, udobnosti, tehnologije i sigurnosti, sa ciljem realizacije predloženih intervencija na tekućem i investicionom održavanju, popravci, energetske sanaciji, adaptaciji, rekonstrukciji, unapređenju i nadogradnji postojećih zgrada kao i izgradnji novih. Izveštaj je kreiran kao zbirka podataka koji su analizirani i predstavljeni sa ciljem utvrđivanja kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih preporuka za budući program - prostorno, tehnološko, bezbjednosno i energetske unapređenje kao i povećanje efikasnosti u primjeni procedure rada pravosudnih organa, u potpunosti u skladu sa standardima EU, zakonima, normama, uredbama i primjerima dobre prakse.

3.5 Ciljevi, svrha i očekivani rezultati

Sveukupan cilj je da se doprinese ostvarivanju strateškog cilja unapređenja efikasnosti pravosuđa.

Posebno:

- da se pruži podrška Ministarstvu pravde za sprovođenje Strategije za reformu pravosuđa 2019-2022 i njenog Akcionog plana 2019-2020 u dijelu koji se odnosi na unaprijeđenu efikasnost pravosuđa;
- da se izradi Analiza za racionalizaciju pravosudne mreže na osnovu najnovijih izvora i omogući dokumentovanje stanja u pravosuđu u Crnoj Gori u pogledu indikatora za efikasnost pravosuđa
- da se definišu jasne smjernice i preporuke za dalje korake u racionalizaciji pravosudne mreže, uzimajući u obzir potencijalne troškove i koristi optimizacije, uključujući zaštitu za pristup pravdi.

3.6 Metodologija rada i ishod

U bliskoj komunikaciji i saradnji sa Delegacijom EU i službenicima za poglavlje 23 u Evropskoj komisiji, timom EUROL2, Ministarstvom pravde i odgovarajućim pravosudnim organima, izrađena je Analiza potreba za racionalizacijom pravosudne mreže i dati jasne preporuke i smjernice za mjere i aktivnosti usmjerene na dalju racionalizaciju pravosudne mreže.

Analiza takođe treba da se odnosi i na rezultate ostvarene u prethodnom periodu, a koji se odnose na jačanje efikasnosti pravosuđa, uzimajući u obzir gore pomenute nedavne analize i istraživanja novog zakonskog okvira.

Glavni rezultat koji treba da se postigne je ovdje dostavljeni nacrt Analize potreba za racionalizacijom pravosudne mreže sa jasnim pregledom trenutne situacije, potrebama i preporukama za naredne korake u daljoj racionalizaciji pravosudne mreže.

Među ostalim izvorima informacija, od 02. do 04. marta 2020. godine održani su sastanci sa gđom Marijanom Laković-Drašković, generalnom direktoricom Direktorata za organizaciju pravosuđa, krivično



zakonodavstvo i nadzor Ministarstva pravde i saradnicima, gđom Vesnom Medenicom i predstavnicima Vrhovnog suda Crne Gore i gđom Željkom Jovović, predsjednicom Osnovnog suda u Podgorici, g. Ivicom Stankovićem, vršiocem dužnosti Vrhovnog državnog tužioca i predstavnicima Tužilačkog savjeta, gđom Vesnom Simović Zvicer i predstavnicima Sudskog savjeta Crne Gore i Delegacijom EU.

4 Povezane osnovne informacije

4.1 Trendovi i faktori

Određeni trendovi i faktori u društvu i organizaciji pravosuđa relevantni su za razvoj savremenog pravosuđa i njegovo unapređenje:

4.1.1 U društvu

- Kritički orijentisani građani podstiču pravosudne organe da uzmu u obzir društvenu djelotvornost pravosudnog sistema i prepoznaju važnost kontinuiranog nivoa stručnosti.
- Povećani pritisak medija na pravosuđe radi transparentnosti, pristupačnosti i bržeg pristupa pravdi i
- Razvijanje novih vještina sudija
- Opsežna digitalizacija u pravnoj i pravosudnoj oblasti
- Takmičenje u stručnosti: nadmetanje između Advokatske komore i pravosudnih organa za boljeg profesionalca pravne struke za cilj treba da ima rezultate i uspješnost upravljanja ljudskim resursima kako bi se pravosuđe pozicioniralo kao fer i atraktivan poslodavac.
- Komunikacione, društvene i računarske vještine smatraju se jednako važnim kao i poznavanje zakona
- Fleksibilan rad (nove strategije u vezi sa radnom okolinom) čine da solidarnost sa kolegama i posvećenost organizaciji budu izazovnije
- Razvoj u oblasti digitalizacije i robotike

4.1.2 U pravosuđu

- Za transformaciju pravosuđa u „organizaciju koja uči“, sposobnu da djeluje nezavisno, što znači da upravlja sama sobom i dalje je potrebna velika pažnja
- Postoje područja gdje se pojavljuje napetost između nezavisnosti kao temeljne vrijednosti pravosudnog sistema i upravljanja učinkom sudstva.
- Pažnja rukovodilaca pravosudnog sistema usmjerena ka rezultatima istog naglašava kvalitet, usmerenost na stručnost i prostor za objektivne kriterijume i pokazatelje.
- Povećana fragmentacija ponude i organizacije aktivnosti u okviru pravosudnog sistema.
- Obuka i učenje mogu se sve više koristiti u osnovnim sudovima i žalbenim sudovima kao instrumenti za rješavanje kulturnih ili organizacionih problema (tj. za upravljanje posljedicama restrukturiranja i novih dešavanja, uključujući mapu sudova).
- Postoji sve veća potreba za promjenama, unapređenjem ili inovacijama u okviru pravosudnog sistema kako bi se prilagodio izmjenama.
- Digitalizacija primarnog procesa (kvalitet i inovacija), profesionalni standardi, novo zakonodavstvo i radni procesi povećavaju sposobnost sudije za upravljanjem i kontrolom i zahtijevaju drugačiji fokus u pružanju informacija o procedurama i učinku.



4.2 Garancije za nezavisnost pravosuđa

Sve aktivnosti u pravcu racionalizacije mreže sudova moraju strogo da uzmu u obzir veliki uticaj na nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa!

- Jedino nezavisno i nepristrasno pravosuđe može biti osnova za pravično i fer rješavanje pravnih sporova, posebno onih između pojedinca i države.

U tom kontekstu podsjećamo da su se sve države članice Savjeta Evrope obavezale, u skladu sa članom 6 Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLP), da garantuju pristup nezavisnim i nepristrasnim sudovima, kad god su građanska prava ili obaveze u pitanju ili pri utvrđivanju krivične odgovornosti i u odnosu na koji je Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) razvio široku sudsku praksu. Načela nezavisnosti i nepristrasnosti navedena su u Preporuci [CM/Rec\(2010\)12](#) Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost⁵.

Od izuzetne je važnosti da nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa zaista postoje i da su osigurane zakonom, te da se povjerenje javnosti u pravosuđe održava i obnavlja, kada je izgubljeno.

- U tom smislu, važno je da se kultura poštovanja nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa širi u društvu uopšteno, ali posebno u izvršnoj vlasti, zakonodavnoj vlasti i između svih onih koji na licu mjesta oblikuju pravdu!

Komite ministara SE 13. aprila 2016. godine usvojio je Akcioni plan Savjeta Evrope o jačanju nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa ([CM\(2016\)36 final](#)). Njegov cilj je da se identifikuju načini na koje će Savjet Evrope voditi i podržavati svoje države članice u sprovođenju konkretnih mjera potrebnih za jačanje nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa. Kao takav, Akcioni plan predstavlja obavezu generalnog sekretara i Savjeta Evrope u cjelini da najveći prioritet dodijeli radu sa državama članicama na daljem jačanju nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa u Evropi. Vrste korektivnih akcija koje države članice mogu predvidjeti u cilju rješavanja identifikovanih izazova utvrđene su u Dodatku Akcionog plana.

Akcionim planom prepoznaje se različitost pravnih sistema, ustavnih pozicija i pristupa podjele vlasti u državama članicama SE i sprovođenjem aktivnosti detaljno opisanih u Prilogu treba u potpunosti da se u obzir uzme ta raznolikost. Hitnost ovih aktivnosti leži u potrebi za jačanjem nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa u slučajevima kada je identifikovano da postojeće strukture ne uspijevaju da garantuju vladavinu prava i demokratsku sigurnost. U Akcionom planu navedene su radnje koje je potrebno preduzeti, prvo, da bi se unaprijedile ili uspostavile formalno pravne garancije nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa tamo gdje ih nema, i, drugo, da bi se uspostavile ili uvele potrebne strukture, politike i prakse kojima bi se osiguralo da se ove garancije poštuju u praksi i doprinose pravilnom

⁵ Za [CM/Rec\(2010\)12](#) vidi

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true)



funkcionisanju pravosudnih organa u demokratskom društvu zasnovanom na ljudskim pravima i vladavini prava.

Prema Magna karti sudija⁶, nezavisnost i nepristrasnost sudstva predstavljaju bitne pretpostavke za rad sudstva. Nezavisnost sudstva je zakonska, funkcionalna i finansijska. Ona se u vezi sa drugim ovlašćenjima države jemči onima koji traže pravdu, ostalim sudijama i društvu u cjelini, putem nacionalnih propisa na najvišem nivou. Država i svaki sudija odgovorni su za unapređenje i zaštitu nezavisnosti sudstva.

- Nezavisnost sudstva se jemči u pogledu sudskih aktivnosti, a naročito u pogledu zapošljavanja, imenovanja do starosne granice za penzionisanje, napredovanja, nesmjernjivosti, obuke, sudijskog imuniteta, discipline, naknade i finansiranja i (re)organizacije sudstva.

Uspostavljanje i obezbjeđivanje ispravnog funkcionisanja efikasnih mehanizama i drugih mjera za potpuno sprovođenje obaveza iz EKLP, posebno u pogledu garancija predviđenih u članu 6 koji se odnosi na pravo na pravično suđenje, predstavlja dugoročni cilj. Te garancije se razvijaju sa društvom i podrazumijevaju ne samo formalno pravne mjere nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa već i uspostavljanje neophodnih struktura, politika i praksi kako bi se obezbijedilo da se te zaštitne mjere poštuju i doprinose pravilnom funkcionisanju pravosuđa u demokratskom društvu koje je zasnovano na ljudskim pravima i vladavini prava. Zaštita nezavisnosti sudija pojedinaca i osiguranje njihove nepristrasnosti predstavlja još jedan ključni faktor u borbi za garantovanje prava na pravično suđenje.

Ništa manje značajno, a potrebno je podsjetiti da je cilj izgradnja javnog povjerenja u pravosuđe - regionalni deficit na zapadnom Balkanu, ali opšte rastuća tema širom Evrope - i šire priznavanje vrijednosti njegove nezavisnosti i nepristrasnosti, na primjer, kroz obezbjeđivanje transparentnosti u radu pravosuđa i u njegovim odnosima sa izvršnom i zakonodavnom vlašću, kao i kroz pravosuđe ili sudove koji usvajaju proaktivan pristup prema medijima i širenju opštih informacija, kojima se moraju poštovati prava na odbranu i dostojanstvo oštećenih.

Cilj eksperta nije bio, te stoga tome se ne teži u ovom izvještaju, da ocijeni sve aspekte koji se odnose na nezavisnost pravosuđa u Crnoj Gori. Istovremeno, očigledno je da ne može postojati kvalitetna pravda bez adekvatnog osiguranja nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa.

- Savremena društva zahtijevaju procesuiranje sudskih sporova bez nepotrebnih odlaganja i efikasno sa stanovišta utrošenih resursa, ali težnja ka efikasnosti i racionalizaciji ne smije da dovede do odluka slabijeg kvaliteta, niti do zanemarivanja nezavisnosti sudova.
- MP i Sudski savjet Crne Gore pozvani su da ozbiljno razmotre ova pitanja u svjetlu Akcionog plana Savjeta Evrope za jačanje nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa i da ih rješavaju odvojeno, po mogućnosti u saradnji sa Savjetom Evrope i njegovim specijalizovanim organima (posebno Venecijanskom komisijom i Konsultativnim vijećem evropskih sudija (CCJE)).

⁶ CCJE (2010)3 [Magna karta sudija](#), koju je usvojio Konsultativni savjet evropskih sudija 17. novembra 2010. godine



U Crnoj Gori, osnova garancije nezavisnosti pravosuđa uređena je Ustavom Crne Gore. Nezavisnost sudskog sistema od ostalih grana državne vlasti obezbjeđuju nezavisni i nepristrasni sudovi. Pravosudni organi djeluju na svim nivoima odvojeno od ostalih državnih organa.

- Ustavne garancije nezavisnosti sudija podrazumijevaju stalnost funkcije, nezavisnost prilikom vršenja u skladu sa Ustavom.
- Sudija obavlja svoju funkciju kao zvanje. Obavljanje funkcije sudije nespojivo je sa obavljanjem funkcije u bilo kom drugom državnom organu.
- Sudija može biti premješten u drugi sud samo uz njegovu saglasnost ili na osnovu disciplinske odluke Sudskog savjeta.

5 Poređenje sa regionom

5.1 Kontrolna tabla EU za Zapadni Balkan

Poređenje pravosuđa Crne Gore u Evropi zahtijeva regionalni pristup. Slična struktura, zajednička istorija i eko-političko okruženje čini regionalno poređenje stvarnim mjerilom. Pristupanje EU nije vezano za odnose sa Briselom, već sa drugim najvažnijim regionalnim državama članicama. U tom kontekstu, predstojeća „Kontrolna tabla EU za Zapadni Balkan“ predstavljaće zaista korist i usmjerenje u pravosudnim reformama. Donekle odloženi usljed pojave Covid-19 nacionalni izvještaji još nisu objavljeni (jul 2019. godine), ali se iščekuju, jer će se po prvi put stvoriti evropski regionalni standard kao precizno istinsko mjerilo u pravosudno-političkom dijalogu.

- Snažno se preporučuje upućivanje i korišćenje Kontrone table EU za Zapadni Balkan kao mjerila za svaku pravosudno-političku odluku o razvoju pravosudne mape u budućem periodu.

5.2 CEPEJ

5.2.1 Evaluacija CEPEJ i CEPEJ STAT

Evropska komisija za efikasnost pravde (CEPEJ), koju je u septembru 2002. osnovao Komitet ministara Savjeta Evrope i koju čine kvalifikovani stručnjaci iz 47 država članica Savjeta Evrope, predlaže praktične mjere i alate za unapređenje efikasnosti i kvaliteta pravde u korist svojih korisnika. Svoje prikupljene podatke o pravosudnim sistemima nudi u okviru „CEPEJ STAT“.⁷

Da bi ispunio ove zadatke, CEPEJ od 2004. godine redovno, svake dvije godine, sprovodi ocjenjivanje pravosudnih sistema država članica Savjeta Evrope i određenih država posmatrača.

Tekst koji slijedi predstavlja Izvještaj CEPEJ-a za 2018. godinu o „Evropskim pravosudnim sistemima - efikasnost i kvalitet pravde“ na osnovu podataka iz 2016. godine. Ovim osim dvogodišnjim ciklusom evaluacije, CEPEJ teži da kreatorima politika i stručnjacima u pravosuđu omogući praktično i detaljno sredstvo za bolje razumijevanje funkcionisanja pravosuđa u Evropi, u cilju poboljšanja njene efikasnosti i kvaliteta u interesu gotovo 850 miliona Evropljana i šire.

⁷ <https://www.coe.int/en/web/cepej/dynamic-database-of-european-judicial-systems>



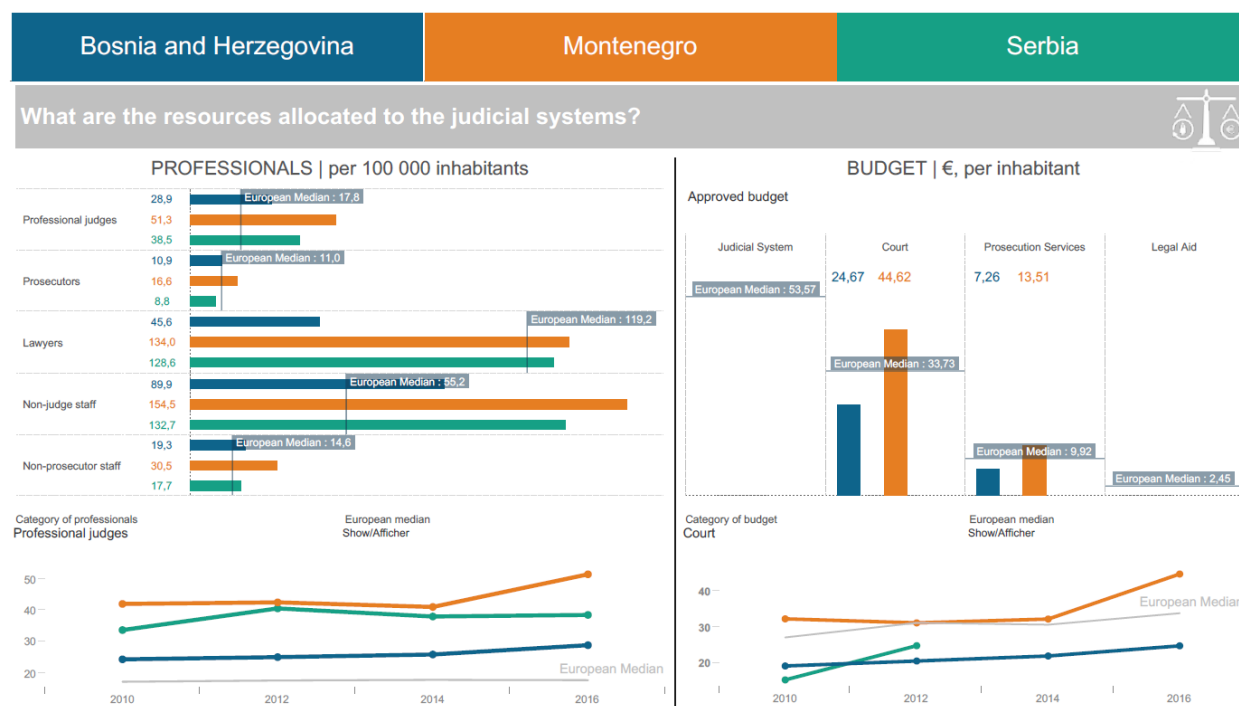
5.2.2 Poređenje podataka i koncepata

Poređenje podataka iz različitih zemalja sa različitim geografskim, ekonomskim i pravnim situacijama je delikatan zadatak. Potrebno mu je pristupiti sa velikim oprezom prilikom konsultacija, interpretacije i analize podataka.

U cilju upoređivanja različitih država i njihovih sistema, potrebno je imati na umu njihove karakteristike kojima se mogu objasniti određene razlike između njihovih podataka (različiti pravosudni sistemi, različiti pristupi organizaciji sudova, različite statističke klasifikacije za ocjenu sistema, itd.). Izveštaj CEPEJ usmjeren je na pružanje pregleda stanja u evropskim pravosudnim sistemima. Umjesto rangiranja pravosudnih sistema u Evropi, što bi bilo naučno netačno, omogućava se poređenje zemalja ili grupa zemalja i uočavaju trendovi. Izveštaj čitaocu pruža mogućnost detaljne studije kroz odabir relevantnih grupa zemalja u skladu sa indikatorom analiziranih pravosudnih sistema (države sa common law sistemom i kontinentalnim pravnim sistemom; zemlje određenog regiona ili druge), geografskih kriterijuma (veličina, broj stanovnika) ili ekonomskih kriterijuma (veličina BDP, unutar ili van zone Eura, itd.).

5.2.3 Učinak i regionalno poređenje Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Srbije

Slijedeći gore navedeno, logično je upoređivanje Crne Gore sa njenim politički, sistemski i istorijski sličnim susjednim zemljama, Bosnom i Hercegovinom i Srbijom. Prema izveštaju o ocjeni CEPEJ o pravosudnim sistemima u Evropi 2018. godine (v. izvod), može se navesti sljedeće⁸:

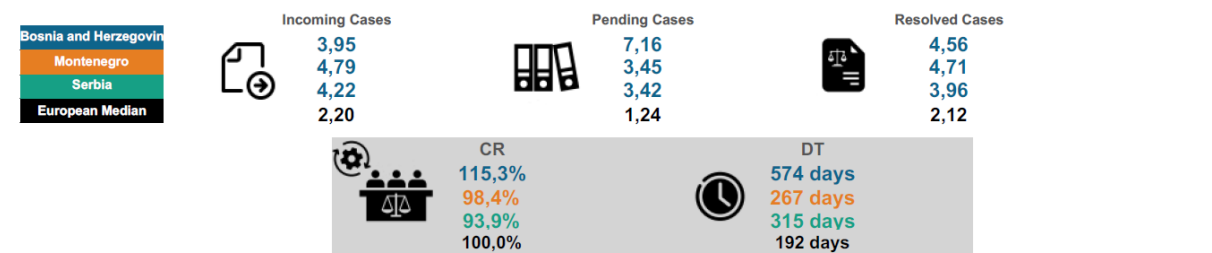


⁸ https://public.tableau.com/profile/cepej#!/vizhome/CEPEJ-Overviewv5_0EN/Overview

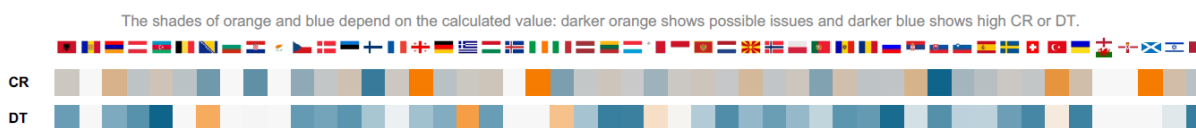


1st instance, Civil and commercial litigious cases (per 100 inhabitant)

The Clearance Rate (CR) shows how the judicial system is coping with the in-flow cases. It is a ratio between the number resolved cases and the number of incoming cases, expressed in a percentage. More than 100% indicates that the judicial system resolves more cases than it received. Conversely, less than 100% indicates that the judicial system resolves less cases than it received. The Disposition Time (DT) compares the number of pending cases at the end of the year with the number of resolved cases. This indicator (in days) measures the theoretical time necessary for a pending case to be solved in court with the current pace of work of the courts in the country/entity.



Clearance Rate and Disposition Time in European courts



Izveštaj Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) pokazuje da je Crna Gora, u poređenju sa evropskim prosjekom, visoko iznad uporednih standarda (osnovnih indikatora) za određivanje mreže sudova, što podrazumijeva sljedeće: broj sudova i geografsku raspodjelu sudova prema broju od 100 000 stanovnika (v. dalje), kao i broj državnih tužilaca i broj ostalih zaposlenih u sudovima i državnim tužilaštvima. U poređenju sa 2014. godinom, primijećen je značajan porast broja sudija na 100 000 stanovnika (+ 25% - sa 41 na 51), uglavnom zbog osnivanja novih sudova (sudovi za prekršaje). Sa druge strane, u istom izveštaju su prikazane negativne varijacije u broju tužilaca u periodu od 2010. godine do 2016. godine (- 20% sa 21 na 17), što je takođe iznad prosjeka kada su u pitanju države koje su uzete u obzir. Crna Gora je razliku u broju tužilaca objasnila formiranjem Specijalnog državnog tužilaštva 2015. godine koje je preuzelo aktivnosti Odeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala. Ukratko, upoređujući Crnu Goru (CG) sa Bosnom i Hercegovinom (BiH) i Srbijom (RS):

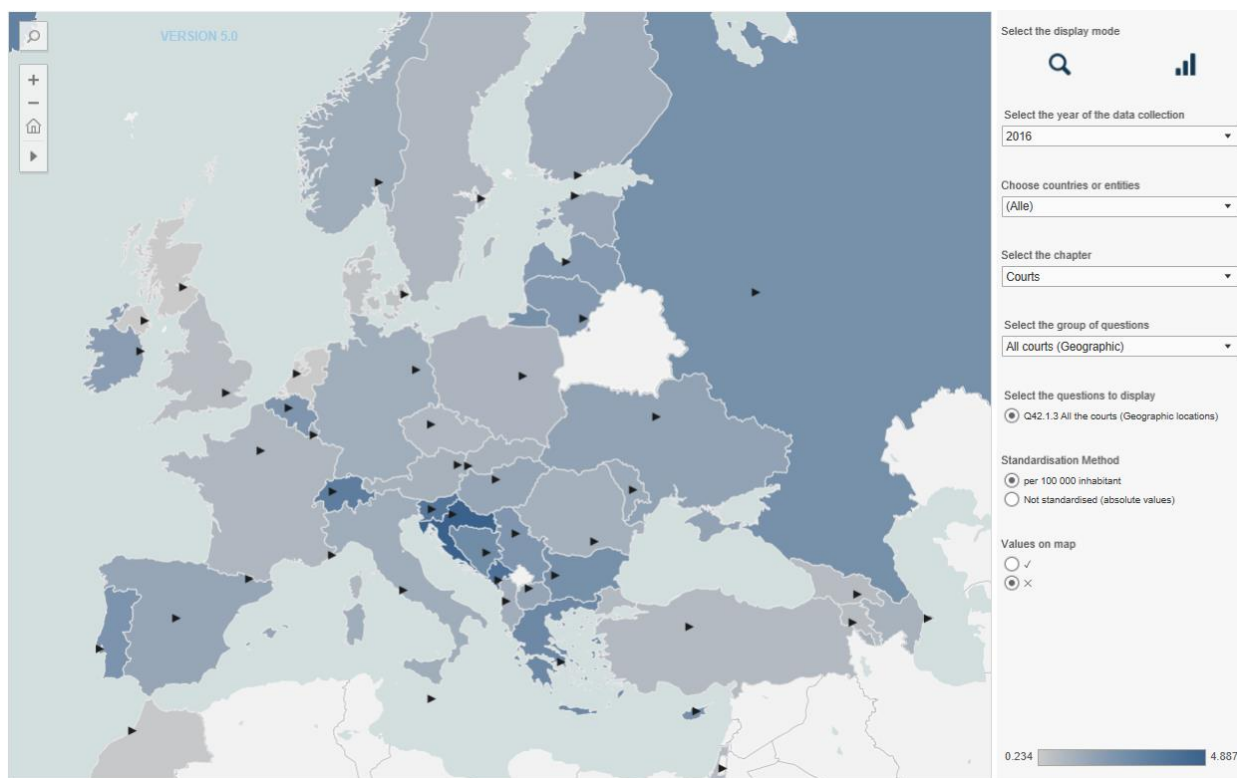
- CG ima oko tri puta više zaposlenih u pravosuđu po glavi stanovnika u odnosu na evropski prosjek, slično kao u RS, ali znatno iznad BiH; potrebno je povećati efikasnost sistema (posebno kroz automatizaciju).
- Od 2014. godine troškovi nadležnosti su iznad evropskog prosjeka i dvostruko veći nego u BiH.
- Oduzimanje imovinske koristi u građanskim postupcima dvostruko je veća od evropskog prosjeka (potrebne su zakonske reforme), ali zbog stručnosti osoblja stopa rješavanja predmeta je visoka (98,4%) i javlja se umjeren nivo zavisnosti u odnosu na oduzetu imovinsku korist.
- Dužina postupaka u građanskim sporovima u prvom stepenu koja iznosi 267 dana (Evropa 192 dana) je umjerena i barem mnogo bolja nego u RS (315 dana) ili BiH (574 dana).



- U prvostepenim krivičnim predmetima, CG nadoknađuje veliki broj oduzete imovinske koristi (krivični predmeti iz oblasti saobraćaja) velikom produktivnošću (stopa rješavanja predmeta 114,4%), niskim zaostatom i lokalno izuzetno dobrim trajanjem postupaka (145 dana).
- Upotreba IT započeta je u osnovnim oblastima (elektronski upisnici, kreiranje statistike i izveštaja), ali ovo je potrebno dalje intenzivirati.
- Iznad projekta, 58% sudija u prvom stepenu su žene (kao u drugim zemljama bivše Jugoslavije), ali samo 35% predsjednika sudova su do sada bile žene.
- Uopšteno, priliv građanskih predmeta u prvom stepenu je prevelik.

5.2.4 Mreža sudova u Evropi

U ovom dijelu, od posebnog interesa je mreža sudova: Na 100 000 stanovnika Crna Gora nudi najviše geografskih pravosudnih lokacija (4,03) poslije Hrvatske (4,89). Dakle, prvi zaključak bi mogao da bude da se smanji broj lokacija na određeni evropski prosjek od 1,6 na 100 000 stanovnika⁹.



6 Pravosuđe u Crnoj Gori u 2019. godini

Crnogorski sudovi počeli su izvještajnu godinu sa 38.972 predmeta, primili 92.984, završili 92.305, dok je ostalo neriješeno 38.190 predmeta ili 29,26 %. Priliv predmeta bio je manji u odnosu na prethodnu godinu za 5,87 %, a broj riješenih predmeta manji u odnosu na prethodnu godinu za 5,52%. Prosječni mjesečni priliv po sudiji iznosio je 31,47 predmeta godišnje, 374,90 završeno, a broj nezavršenih predmeta po sudiji

⁹ https://public.tableau.com/profile/cepej#!vizhome/CEPEJ-Explorerv5_0EN/Tables



je 155,11 na godišnjem nivou. Kvalitet rada je zadržan na zadovoljavajućem nivou, što znači da je 73,65% odluka potvrđeno, 17,83% od svih odluka ukinuto po žalbi, dok je 4,52% djelimično potvrđeno/preinačeno/ukinuto. Odluke su rađene u zakonskom roku, odnosno samo 0,53% odluka je urađeno van zakonskog roka, što je jedan od pokazatelja efikasnosti i efektivnosti, zajedno sa poštovanjem suđenja u razumnom roku. Tako je 58,82 % predmeta riješeno do 3 mjeseca, 14,16 % do 6 mjeseci, 7,15 % do 9 mjeseci, 4,52 % do godinu, dok je u 15,35 % predmeta postupak trajao duže od godinu dana.

Kaznena politika, koja se očitava kroz broj i vrstu krivičnih sankcija izrečenih za krivična djela povodom kojih je tokom prethodne godine vođen krivični postupak, može se ocijeniti kao politika koja odgovara težini izvršenih krivičnih djela. Od ukupnog broja donijetih presuda, uslovna osuda je izrečena u 1.508 (42,09%), dok je 161 lice osuđeno na novčanu kaznu (4,49%), a 961 lice na kaznu zatvora (26,82%). Ukupno je izrečeno 257 kazni rada u javnom interesu, što predstavlja 7,17% od ukupnog broja izrečenih kazni.

Viši sudovi su u odnosu na priliv završili 100,85 %, pri čemu je ukupan broj neriješenih predmeta manji za 135 predmeta u odnosu na njihov broj na kraju 2018. godine. U Višim sudovima u 66,45% predmeta, postupci su završeni u roku do tri mjeseca, računajući sve predmete u radu, odnosno ukupan broj riješenih predmeta. Što se tiče Specijalizovanog odeljenja pri Višem sudu u Podgorici, koji sudi predmete organizovanog kriminala, korupcije i ratnih zločina, ukupno je u radu bilo 97 predmeta, od kojih je riješeno 41 predmeta, a ostalo neriješeno 56, odnosno 57,73%.

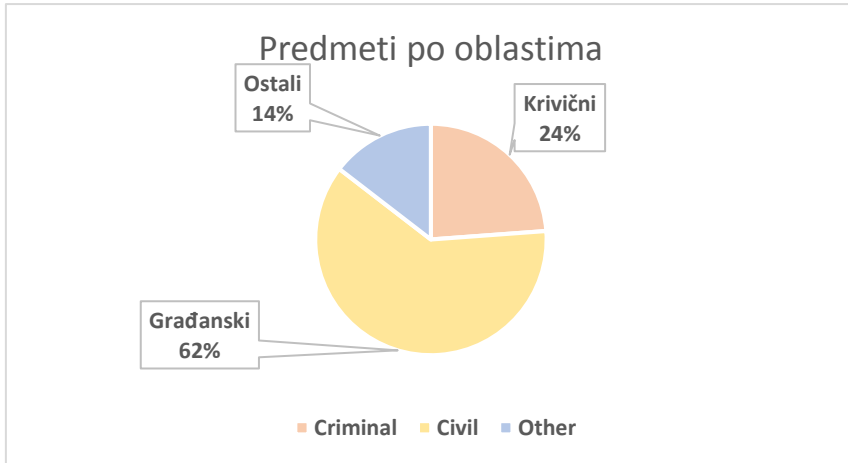
Privredni sud je takođe u ovoj godini bio efikasan, imao stopu ažurnosti 97,07 % u odnosu na priliv dok je neriješeno ostalo 24,20% u odnosu na ukupan broj predmeta.

Upravni sud je tokom 2019.godine imao priliv od 6.565 predmeta, što u odnosu na prethodnu godinu čini smanjenje od 28,61% ili 2.631 predmeta manje. Broj riješenih predmeta je 6.880, odnosno 40,56 %. U poređenju sa prilivom procenat riješenih predmeta je 104.80%. Potvrđeno je 96,40% odluka, ukinuto je 3,50% odluka.

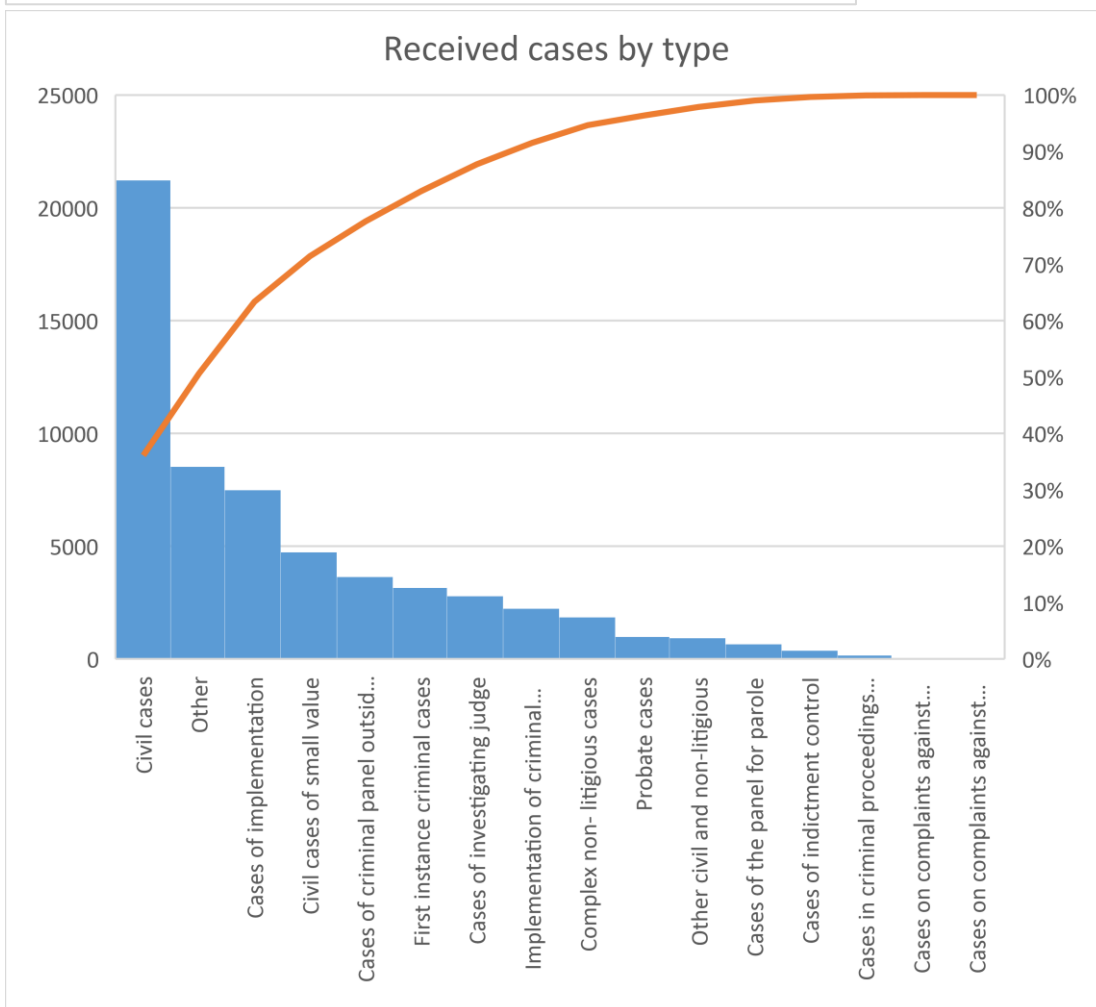
Apelacioni sud je tokom 2019. godine imao ukupno 2.111 predmeta od kojih je 95,03 % riješeno, dok je neriješeno ostalo 4,97 % u poređenju sa ukupnim brojem neriješenih predmeta. Kvalitet odluka odražava se kroz 82,16 % potvrđenih odluka i 12,97 % ukinutih odluka.

Vrhovni sud je 2019. godine imao priliv od 5.044 predmeta odnosno 5.840 neriješenih predmeta uključujući i neriješene predmete iz prethodne godine. U odnosu na ukupan priliv 88,60 % predmeta je riješeno dok broj neriješenih predmeta u odnosu na ukupan broj predmeta u radu iznosi 11,39 %.





Kao što je obično slučaj u Evropi, 2/3 predmeta koje rješavaju osnovni sudovi su građanski predmeti. Primljeni predmeti dijele se prema oblastima na ovaj način:



7 Pravosudna mapa

7.1 Trenutno stanje i veličina sudova

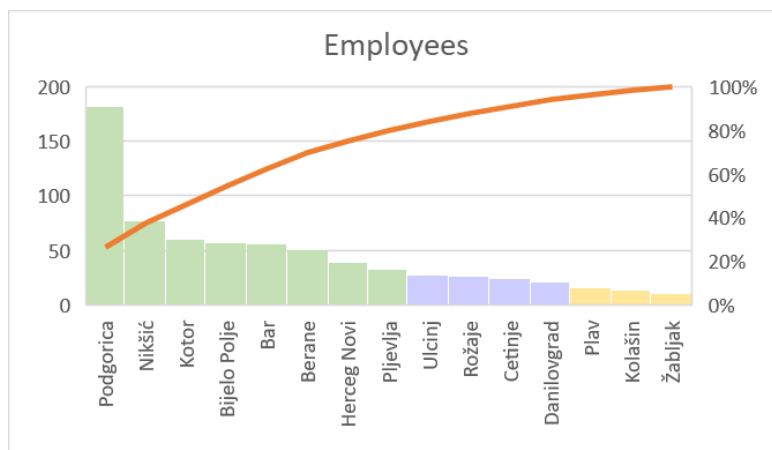
Trenutno, sudsku mapu Crne Gore čine Vrhovni sud, Upravni sud, Apelacioni sud i Privredni sud (svi se nalaze u Podgorici), viši sudovi u Podgorici i Bijelom Polju i 15 osnovnih sudova u Baru, Beranama, Bijelom Polju, Cetinju, Danilovgradu, Herceg Novom, Kolašinu, Kotoru, Nikšiću, Plavu, Pljevljima, Podgorici, Rožajama, Ulcinju i Žabljaku.

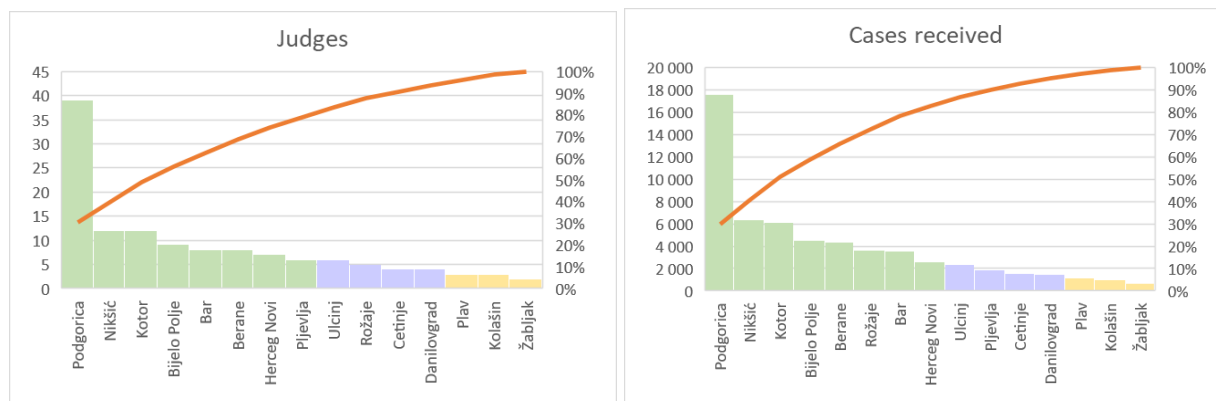
Postojeće lokacije su odgovarajuće u smislu topografskog rasporeda i uzimaju u obzir strukturu terena.

Da bi se analizirale moguće promjene u strukturi sudova, potrebno je grupisati sudove prema veličini, definisano kroz broj zaposlenih, sudija i primljenih predmeta:

Sudovi u Podgorici, Nikšiću, Kotoru, Bijelom Polju, Baru, Beranama, Herceg Novom i Pljevljima čine 80% osoblja i radnog opterećenja, a broj zaposlenih varira od 182 (Podgorica) do 33 (Pljevlja). Sudovi u Ulcinju, Rožajama, Cetinju i Danilovgradu čine oko 15% osoblja i radnog opterećenja, srednje veličine od 27 (Ulcinj) do 21 (Danilovgrad) zaposlenog. Najmanji sudovi u Plavu, Kolašinu i Žabljaku čine oko 5% ukupnog broja zaposlenih i radnog opterećenja osnovnih sudova kod kojih broj zaposlenih varira od 16 (Plav) do 11 (Žabljak) (veliki sudovi: zelena, srednji sudovi: ljubičasta, mali sudovi: žuta boja):

Basic Court	Employees	Judges	Cases received	Appr. % of total
Podgorica	182	39	17 544	80,0%
Nikšić	77	12	6 339	
Kotor	60	12	6 090	
Bijelo Polje	57,21	9,21	4 508	
Bar	56	8	3 571	
Berane	51	8	4 334	
Herceg Novi	39	7	2 598	
Pljevlja	33	6	1 841	
Ulcinj	27	6	2 397	15,0%
Rožaje	26	5	3 630	
Cetinje	24	4	1 530	
Danilovgrad	21	4	1 513	5,0%
Plav	16	3	1 168	
Kolašin	14	3	1 013	
Žabljak	11	2	706	
TOTAL	694,21	128,2	58 782	100,0%





7.2 Susret istorijske strukture i savremenih političkih stavova

U istorijskom kontekstu potrebno je da se jasno navede da je sam koncept nastao u 19. vijeku: ideja koja se krije iza mape sudova tih vremena bila je da se na sud stigne konjem ili volovskom zapregom i da se kući stigne istog dana. Tumačeći ovaj koncept u savremenom dobu u pogledu njegovog radikalizma, broj sudova u Crnoj Gori mogao bi lako da se smanji na pola.

- Nadalje, treba imati na umu da obični građani u prosjeku dolaze u kontakt sa sudovima jednom ili dva puta tokom svog života (podaci iz austrijskih anketa o sudovima, ali vjerovatno slični u većini evropskih zemalja zbog slične ekonomije, društva, prava, kulture i sudskog sistema).

Često citirani argument „svakodnevne potrebe za sudom iza ugla“ (koji u mnogim zemljama koriste lokalni političari, uopšteno) potpuno propušta poentu i nema nikakvu empirijsku podlogu. Sudovi nisu ni institucije za socijalnu zaštitu niti lanci supermarketa za svakodnevno snabdijevanje (u koje ljudi često odlaze jednom nedeljno u glavni grad radi kupovine tokom vikenda).

Moraju se navesti ovi jednostavni argumenti, jer su u političkoj diskusiji o optimizaciji struktura sudova oni glavni argumenti izbjegavanja korisnih, efikasnih rešenja sa boljim kvalitetom pravosuđa i upotrebe ljudskih resursa.

- Uz to, u mnogim zemljama se nedavno pokazalo (Holandija, Belgija, Rumunija, Hrvatska, Austrija) da je spajanje sudova i optimizacija strukture, stvaranjem efikasnih rješenja srednje veličine, bilo uspješno u pružanju pravosudne usluge i nije dovelo do smanjenog zadovoljstva u pristupu pravdi.
- Stoga, javnost se ne protivi toliko kritično promjenama u pravosudnoj mapi kao što se to možda misli (već je to često slučaj kod lokalnih političara). Ili, ukoliko postoji objektivna potreba i argumenti za optimizaciju strukture, to je obično dobrodošlo u praksi.
- Optimizacija pravosudne mape je složen zadatak čiji se potpuni efekti mogu osjetiti obično za deceniju ili više. Razmišljajući deset godina unaprijed, sudski posao će biti promijenjen!

Rješenja u smislu elektronskih sudova (rješavanja sporova putem interneta) biće jednako uobičajena kao i onlajn trgovina; vještački inteligentni „robot sudija“ će se pobrinuti za standardizovane masovne

predmete (platni nalozi), a ljudski resursi će biti geografski manje vezani, jer će službenici i sudije moći da rade na svojim predmetima elektronski i fleksibilno. Svako povećanje ljudskih resursa u pravosuđu i stvaranje sudova mora se kritički razmotriti u odnosu na ovu osnovu.

7.3 Nedavni primjeri spajanja sudova u Evropi

Ove mjere usvojilo je nekoliko zemalja u Evropi u nastojanju da racionalizuju svoju mrežu sudova. Na primjer, u Belgiji je broj okruga smanjen sa 27 na 12, čime je utvrđeno smanjenje broja sudova na nivou okruga. U Rumuniji je zatvoreno 12 prvostepenih sudova i njihovi ljudski i materijalni resursi su preraspodijeljeni. Ili, još značajnije, primjer ponovne izrade pravosudne mape u Italiji u kojoj je ovaj postupak obuhvatio oko 1 400 prvostepenih sudova i rezultirao zatvaranjem 750 sudova ograničene nadležnosti i odvojenim kancelarijama prvostepenih sudova opšte nadležnosti. U Francuskoj, reforma mape sudova dovela je do zatvaranja mnogih sudova, uključujući nekoliko vrsta specijalizovanih sudova, na svim nivoima nadležnosti¹⁰. U Hrvatskoj, 67 opštinskih sudova (prvostepenih sudova opšte nadležnosti) smanjeno je na 24, a 63 specijalizovana prekršajna suda smanjena su na 22. Slovačka Republika i Ukrajina su u fazama intenzivne izrade novih pravosudnih karata, usredsređujući svoje resurse na manji broj specijalizovanih lokacija.

7.4 Primjedbe o organizaciji sudova

7.4.1 Složenost i specijalizacija

Uopšteno gledano, mora se naglasiti da je oblast sudstva u poslednjim godinama postala složenija. Veća složenost sudskih sporova zahtijeva usku specijalizaciju, kako bi se građanima obezbijedio najbolji nivo kvaliteta. Stoga se u Evropi mogu primijetiti dva glavna pravca razvoja: ili uvođenje specijalizovanih sudija, po granama u opštim sudovima ili osnivanje specijalizovanih sudova nadležni za određeni region ili cijelu državu (kao što je Crna Gora izabrala u privrednim i prekršajnim stvarima).

- Kada je riječ o sudovima opšte nadležnosti i specijalizovanih oblasti (građanska i privredna, krivična, upravna), potreban je određeni minimalan broj sudija, izračunato na osnovu više faktora, kako bi se garantovale kvalitativne i efikasne odluke i slučajna dodjela predmeta u okviru određenih oblasti.

U savremenom svijetu pravosuđa klijenti zahtijevaju specijalizaciju i ista se mora obezbijediti. To u idealnom slučaju znači najmanje jedan sudija u svakoj oblasti po sudu. Da bi imali najmanje jednog sudiju specijalizovanog za krivičnu oblast (najmanja glavna oblast), potrebno je imati dvoje sudija za različita građanska pitanja, čime se definiše najmanja veličina od tri sudije po sudu. Najmanji sudovi u Plavu, Kolašinu i Žablaku danas gotovo ispunjavaju ove minimalne kriterijume. Ali, ako se efikasnost u Crnoj Gori poveća uopšteno i, dugoročno gledano, smanji broj zaposlenih kako bi se podudarao sa evropskim mjerilima, najmanji sudovi bi se sastojali od samo 1 do 1,5 sudije. Specijalizacija više ne bi bila moguća, smanjujući ponuđeni kvalitet.

¹⁰ Za više detalja, vidi CEPEJ (2016)14, naveden gore, Dio 1.3.



- Uz to, upravljanje ljudskim resursima je teško ukoliko ne postoji mogućnost da se zamijeni kolega tokom kraćeg ili srednjeg trajanja odmora ili na bolovanju.

7.4.2 Dematerijalizacija pravde

Pristup pravdi se sve više - i definitivno će to biti slučaj u narednoj deceniji - nudi elektronskim putem - barem u glavnim kategorijama sa „velikim obimom predmeta koji se ponavljaju“. Dakle, to više nije stvar geografskog položaja. Ovaj trend će se povećati, posebno ako se radi o specijalizovanim sudovima za cijelu zemlju (primjer: za Evropski platni nalog postoji samo jedan portal za cijelu Evropu, nezavisno od toga koji geografski sudija/sud ga rješava).

7.4.3 Nedavne reforme pravosuđa

Crna Gora je imala jednostavan pravosudni sistem sa skoro svim sudovima, na svim nivoima, koji su imali opštu nadležnost. Međutim, uvođenjem gore opisane takozvane „dodatne nadležnosti“, sistem je postao mnogo složeniji. Glavno pitanje koje se postavlja u tom kontekstu je dostupnost pravde. Ovo ne bi trebalo da predstavlja problem sa dodatnom nadležnošću u sporovima oko mjenica ili čekova, u radnim sporovima, kao ni u postupku stečaja i restrukturiranja, jer je za sve ove slučajeve nadležan jedan okružni sud u svakom regionu.

- Kada je riječ o ostalim pitanjima (npr. nadležnost u sudskim sporovima iz svih područja industrijskog vlasništva, sporovima u postupku nelojalne konkurencije, sporovima o autorskim pravima, sporovima o konkurenciji, postupcima prema maloljetnicima, itd.), kao što je gore navedeno, može se još uvijek razmotriti da li bi, barem za neke od ovih vrsta predmeta, bilo prikladnije da se odgovarajuća nadležnost dodijeli jednom okružnom sudu za svaki region ili za teritoriju susjednih regiona.

Sa gledišta stručnjaka, takva „necentrirana“ specijalizacija otvara prednosti fleksibilnosti ljudskih resursa u okviru ovih sudova, potencijalno nudeći visok nivo kvaliteta, ukoliko se kroz savremena elektronska sredstva potpomogne pristup pravdi. Ovaj aspekt može da se ojača.

7.4.4 Upravljanje ljudskim resursima

Posljednjih godina Crna Gora je iz PRIS-a razvila pristup koji se mnogo više temelji na činjenicama za ocjenu rada sudova i raspoređivanje osoblja nego prije deset godina (vidi detaljnije u daljem tekstu). U skladu sa ljudskim resursima u kontekstu specijalizacije i pravosudne mape, i dalje se može preporučiti:

- Unapređenje raspodjele ljudskih resursa u sudovima u skladu sa objektivnim i transparentnim kriterijumima vezanim za tok predmeta/radno opterećenje, specijalizaciju itd.
- Uvođenje alata za proaktivno djelovanje na predvidive događaje kao što su porodiljska bolovanja, penzionisanje, itd.).
- Crna Gora je postala dobar primjer na međunarodnom nivou kada je riječ o
 - visokim kriterijumima za ocenjivanje sudija po ciljevima;
 - ograničavanju mandata predsjednika suda ustavnim putem.

Obije prakse treba nastaviti.



- Razmatranje mogućnosti premještanja sudija između određenih specijalizacija/odjeljenja uz njihovu saglasnost, uz blagovremeno upozorenje i ne sve istovremeno, kako bi se osigurao prenos znanja i vještina, kao odgovora na promjenu toka predmeta, itd. Istovremeno, mogućnost prelaska na drugu specijalizovanu oblast između glavnih oblasti prava (građanskog i krivičnog) treba da se primjenjuje samo u izuzetnim slučajevima.
- Premještanje sudija sa jednog nivoa nadležnosti na viši (ali i između sudova iste nadležnosti) neizbježno je kao put napredovanja u karijeri i usmjereno na zamjenu sudija u višim sudovima koji se penzionišu. Premještaj treba da se odvija unaprijed koliko je moguće kako bi se izbjegla upražnjena radna mjesta u sudovima (posebno manjim) koja utiču na kretanje predmeta.
- Svaka mjera koja se odnosi na ljudske resurse, posebno smanjenje broja zaposlenih, snažno će se podržati kroz prirodni odliv zaposlenih. U pravosuđu u skladu sa razvojem karijere i odlaskom u penziju (u prosjeku 35 godina radnog staža, u roku od jedne godine penzionisaće se 3,6 sudija i gotovo 20 zaposlenih). Ovim će se omogućiti smanjenje broja zaposlenih i upravljanje aktivnim ljudskim resursima bez ikakvih nelagodnosti i poteškoća.

7.4.5 Nezavisnost pravosuđa

Još jedna stvar:

- Da bi pravosuđe bilo nezavisno, korisna je vidljiva distanca sudije u odnosu na stranke. Većina sudija iz tog razloga više ne želi da živi i radi u istoj zajednici i susretne se sa strankama u supermarketu ili kafani. Napoželjnije bi bilo svakodnevno putovanje do suda.

8 Optimizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori

8.1 Funkcionalna i teritorijalna optimizacija u odnosu na (geografski) pristup

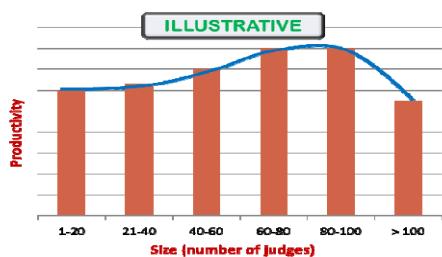
Optimizacija pravosudne mreže je uvijek cilj u okviru mogućih političkih i administrativnih reformi. Potrebno je postići ravnotežu između sljedećih pitanja:

- Da li je važna veličina (suda) u pogledu efikasnosti i kvaliteta pravosudnih usluga?
- Da li je ugrožen pristup građana pravdi (u svakom pogledu, ne samo geografski)?
- Da li se kroz sprovedene mjere na kraju smanjuju troškovi?

8.2 Da li je veličina važna?

8.2.1 U Holandiji i Austriji

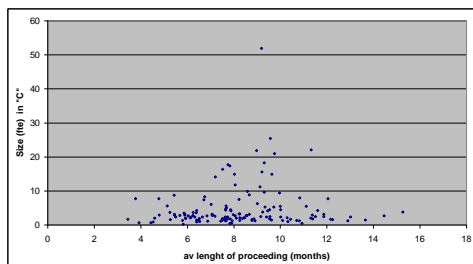
Veoma često se pretpostavlja da je veličina važna kada je riječ o optimizaciji mreže sudova. Kao što je



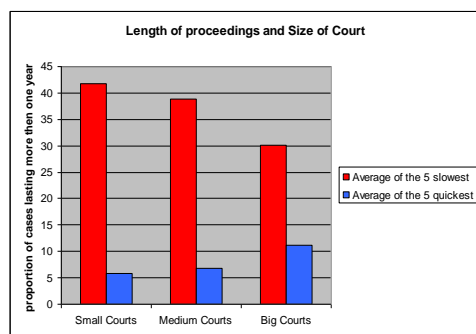
gore navedeno, zasigurno postoje dobri razlozi za uspostavljanje odgovarajuće minimalne veličine sudova (specijalizacija, stoga bolji kvalitet i upravljanje ljudskim resursima), ali veličina nije glavni činioc za bolji učinak. Studijama usmjerenim na sistem Holandije došlo se do optimalne produktivnosti kod veličine od 80 do 100 sudija (!), ali bez velike razlike u odnosu na manje jedinice (vidi lijevo).



U okviru svog programa za optimizaciju sudova, Ministarstvo pravde Austrije analiziralo je dužinu

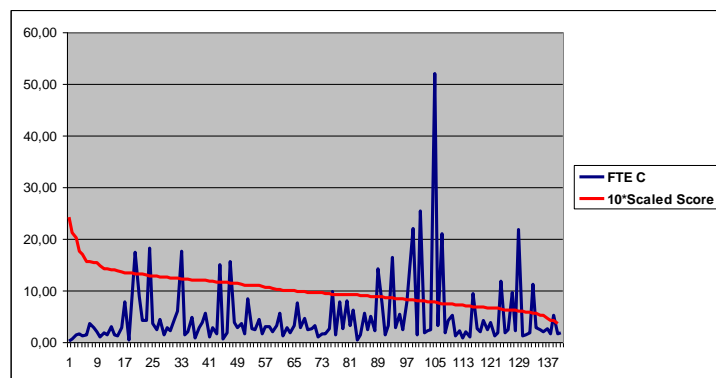


postupka (uvek glavni politički cilj) i veličinu sudova. Pokazalo se da se predmeti najbrže rješavaju u građanskim parnicama (osnovna djelatnost svakog sudskog sistema) u sudovima koji imaju do sedam sudija ili više od dvanaest. Sudovi srednje veličine imaju tendenciju dužih postupaka (nema grupisanja tačaka-sudova prema veličini sudova u dijagramu sa lijeve strane).



Ako se uzmu u obzir predmeti koji dugo traju, duže od jedne godine, i grupišu najsporiji i najbrži postupci u „malim“, „srednjim“ i „velikim“ sudovima, zaključci su takođe očigledni: ne postoji veza između veličine suda i brzog rješavanja predmeta.

Ocjenjivanjem stope rješavanja predmeta, efikasnosti i vremena postupanja u predmetu u odnosu na veličinu suda došlo se do slične slike (crvena linija = rezultat učinka, plava



linija označava veličinu suda): Iako su „sudovi sa najboljim učinkom“ (lijevi kraj k-ose do 17. mjesta) veoma mali sudovi koji imaju do 10 sudija ili manje, srednji sudovi su dobro i veoma loše rangirani širom spektra. Čini se da samo veći sudovi koji imaju više od 20 sudija rade lošije.

Sveukupan zaključak je jasan: veličina nije važna.

8.2.2 U Crnoj Gori

U posljednjih deset godina Crna Gora je razvila vrlo dobru sudsku statistiku. Ne samo da je moguće dobiti podatke o zaposlenima, sudijama i kretanju predmeta, već se primjenjuju indikatori učinka (i objavljuju se, što nije slučaj u mnogim evropskim pravosudnim sistemima!) u Izveštaju o radu Vrhovnog suda: „stopa efikasnosti (riješeni predmeti po zaposlenom“, „stopa rješavanja predmeta“, „vrijeme potrebno za rješavanje predmeta“ ili „ukupan broj zaostalih predmeta“. Dodao sam „ukupan broj zaostalih predmeta po sudiji“ da bi se stekao i utisak o najnužnijem i vjerovatno najsloženijem sudskom radnom opterećenju.

Postavljanjem ovih indikatora (zelenom obojana polja indikatora su optimalni, crveni to nisu) u donju tabelu pored sudova, grupisani po veličini, sljedeće je jasno: crvenom bojom označeni rezultati o efikasnosti, stopi rješavanja predmeta, vremenu potrebnom za rješavanje predmeta i ukupnom broju zaostalih predmeta po sudiji masovno su sakupljeni u grupi velikih sudova, dok mali i srednji sudovi imaju bolji učinak (Žabljak kao izuzetak).



- Obzirom na njihov učinak, samo male osnovne sudove u Crnoj Gori nije potrebno spajati.
- Manje jedinice kao takve nisu ni neefikasne niti spore.

Crna Gora je takođe u posljednjoj deceniji unaprijedila ravnotežu između radnog opterećenja i broja zaposlenih. Međutim, još uvijek se primjećuje neravnoteža: krajnja desna kolona tabele koja slijedi prikazuje stvarnu neravnotežu, izraženu od strane zaposlenih koji su potrebni da bi se nosili sa radnim opterećenjem ako bi se ispunila prosječna „stopa efikasnosti po zaposlenom“. U sudovima označenim zelenom bojom nedostaje osoblje (kao što je Podgorici nedostajalo 25,2 fte¹¹), a u sudovima označenim crvenom bojom je previše zaposlenih u odnosu na normirani učinak (kao što je Bar sa 13,8 fte).

- Potrebno je bavljenje neravnotežom u kontinuitetu, ali bez spajanja sudova.

U daljem tekstu će se razmatrati kriterijumi za spajanje bez prisiljavanja na određivanje mjerila koje određuje optimalno.

- Ipak, očiglednu varijaciju „stope efikasnosti po zaposlenom“ treba riješiti kroz određivanje mjerila za optimalno (Kotor i Rožaje) kako bi se garantovala pravična raspodjela zaposlenih i njihovo dugoročno smanjenje.

Basic courts in Montenegro: Size and performance											
Basic data					Performance indicators				Balance of personnel according to workload		
Basic Court	Employees	Judges	Cases received	Total number of backlog cases	Efficiency rate per employee	Clearance Rate	Time necessary to resolve cases	Total number of backlog cases per judge	Total personnel per target performance 2019 (efficiency rate)	Delta total employees	
Big	Podgorica	182	39	17 544	2 919	94,87	98,42%	203,18	74,85	207,2	25,2
	Nikšić	77	12	6 339	582	73,01	88,69%	194,06	48,50	74,9	-2,1
	Kotor	60	12	6 090	802	103,30	101,77%	139,92	66,83	71,9	11,9
	Bijelo Polje	57,21	9,21	4 508	116	72,00	91,37%	102,97	12,60	53,2	-4,0
	Bar	56	8	3 571	566	62,82	98,52%	173,27	70,75	42,2	-13,8
	Berane	51	8	4 334	67	83,61	98,38%	63,17	8,38	51,2	0,2
	Herceg Novi	39	7	2 598	524	68,05	102,16%	187,45	74,86	30,7	-8,3
Pijevlja	33	6	1 841	26	57,00	102,17%	52,20	4,33	21,7	-11,3	
Medium	Ulcinj	27	6	2 397	154	89,96	101,34%	95,42	25,67	28,3	1,3
	Rožaje	26	5	3 630	22	139,54	99,94%	16,90	4,40	42,9	16,9
	Cetinje	24	4	1 530	384	75,29	118,10%	147,25	96,00	18,1	-5,9
	Danilovgrad	21	4	1 513	170	74,76	103,77%	112,99	42,50	17,9	-3,1
Small	Plav	16	3	1 168	31	80,38	110,10%	68,97	10,33	13,8	-2,2
	Kolašin	14	3	1 013	46	79,64	110,07%	80,86	15,33	12,0	-2,0
	Žabljak	11	2	706	3	61,82	96,32%	30,06	1,50	8,3	-2,7
TOTAL		694,21	128,21	58 782	6 412	84,67	98,73%	143,03	50,01	694,21	0,00
Total of efficiency rate wrongly calculated in published 2019 report ("83,6")											

¹¹ prim. prev. FTE – full time equivalent (ekvivalent punog radnog vremena)



8.3 Geografski pristup sudovima u Crnoj Gori

Procjena mogućnosti spajanja osnovnih sudova u Crnoj Gori nadalje mora da oslikava geografsku situaciju. Spajanje sudova znači da građanin mora preći iz jednog suda u okrugu u spojeni; u prosjeku približno udaljenosti između dvije spojene lokacije. U ovom kontekstu može se pojaviti sljedeća dodatna udaljenost između 17 i 353 km kako bi se došlo do suda:

Distances in km	Bar	Berane	Bijelo Polje	Cetinje	Danilovgrad	Herceg Novi	Kolašin	Kotor	Nikšić	Plav	Pljevlja	Podgorica	Rožaje	Ulcinj	Žabljak
Bar	--	197	214	67	93	103	146	59	126	284	227	76	224	26	175
Berane	197	--	36	182	141	282	42	231	175	40	108	145	33	192	122
Bijelo Polje	214	36	--	149	135	243	48	199	168	80	82	135	64	226	98
Cetinje	67	182	149	--	48	94	101	50	81	243	212	36	209	79	153
Danilovgrad	93	141	135	48	--	142	87	98	37	227	163	17	185	125	104
Herceg Novi	103	282	243	94	142	--	195	44	95	353	221	125	309	129	163
Kolašin	146	42	48	101	87	195	--	151	120	120	105	70	103	178	91
Kotor	59	231	199	50	98	44	151	--	100	316	223	81	258	85	164
Nikšić	126	175	168	81	37	95	120	100	--	265	133	55	219	158	74
Plav	284	40	80	243	227	353	120	316	265	--	146	210	72	310	161
Pljevlja	227	108	82	212	163	221	105	223	133	146	--	175	135	252	60
Podgorica	76	145	135	36	17	125	70	81	55	210	175	--	173	108	124
Rožaje	224	33	64	209	185	309	103	258	219	72	135	173	--	223	149
Ulcinj	26	192	226	79	125	129	178	85	158	310	252	108	223	--	200
Žabljak	175	122	98	153	104	163	91	164	74	161	60	124	149	200	--

Imajući u vidu to da prosječan građanin treba da ode fizički u sud jednom u životu (prema austrijskim naučnim istraživanjima), putovanje od dodatnih 60 km čini se razumnim, što predstavlja udaljenost koja se, u svakom slučaju, u svakodnevnom životu pređe više od jednom (za veće kupovine, posjetu rođacima ili odlazak u glavni grad, odlazak na more ...). Prateći ovu referentnu tačku, za spajanje se mogu ponuditi mogućnosti istaknute zelenom bojom:

Distances in km	Bar	Berane	Bijelo Polje	Cetinje	Danilovgrad	Herceg Novi	Kolašin	Kotor	Nikšić	Plav	Pljevlja	Podgorica	Rožaje	Ulcinj	Žabljak
Bar	--	197	214	67	93	103	146	59	126	284	227	76	224	26	175
Berane	197	--	36	182	141	282	42	231	175	40	108	145	33	192	122
Bijelo Polje	214	36	--	149	135	243	48	199	168	80	82	135	64	226	98
Cetinje	67	182	149	--	48	94	101	50	81	243	212	36	209	79	153
Danilovgrad	93	141	135	48	--	142	87	98	37	227	163	17	185	125	104
Herceg Novi	103	282	243	94	142	--	195	44	95	353	221	125	309	129	163
Kolašin	146	42	48	101	87	195	--	151	120	120	105	70	103	178	91
Kotor	59	231	199	50	98	44	151	--	100	316	223	81	258	85	164
Nikšić	126	175	168	81	37	95	120	100	--	265	133	55	219	158	74
Plav	284	40	80	243	227	353	120	316	265	--	146	210	72	310	161
Pljevlja	227	108	82	212	163	221	105	223	133	146	--	175	135	252	60
Podgorica	76	145	135	36	17	125	70	81	55	210	175	--	173	108	124
Rožaje	224	33	64	209	185	309	103	258	219	72	135	173	--	223	149
Ulcinj	26	192	226	79	125	129	178	85	158	310	252	108	223	--	200
Žabljak	175	122	98	153	104	163	91	164	74	161	60	124	149	200	--

Od ovih mogućnosti, moguće su kombinacije koje slijede:

Bar – Kotor (59 km) i Bar – Ulcinj (26 km),

Berane – Bijelo Polje (36 km), Berane – Kolašin (42 km), Berane – Plav (40 km) i Berane – Rožaje (33 km),

Bijelo Polje – Kolašin (48 km),



Cetinje – Danilovgrad (48 km), Cetinje – Kotor (50 km) i Cetinje – Podgorica (36 km),
Danilovgrad – Nikšić (37 km) i Danilovgrad – Podgorica (17 km),
Herceg Novi – Kotor (44 km),
Nikšić – Podgorica (55 km) i
Pljevlja – Žabljak (60 km).

Ukoliko se kao dodatna dimenzija doda veličina suda u skladu sa brojem zaposlenih i radnim opterećenjem (vidi gore), kategorizacija koja slijedi se primenjuje geografski:

Distances in km	Bar	Berane	Bijelo Polje	Cetinje	Danilovgrad	Herceg Novi	Kolašin	Kotor	Nikšić	Plav	Pljevlja	Podgorica	Rožaje	Ulcinj	Žabljak
Bar	--	197	214	67	93	103	146	59	126	284	227	76	224	26	175
Berane	197	--	36	182	141	282	42	231	175	40	108	145	33	192	122
Bijelo Polje	214	36	--	149	135	243	48	199	168	80	82	135	64	226	98
Cetinje	67	182	149	--	48	94	101	50	81	243	212	36	209	79	153
Danilovgrad	93	141	135	48	--	142	87	98	37	227	163	17	185	125	104
Herceg Novi	103	282	243	94	142	--	195	44	95	353	221	125	309	129	163
Kolašin	146	42	48	101	87	195	--	151	120	120	105	70	103	178	91
Kotor	59	231	199	50	98	44	151	--	100	316	223	81	258	85	164
Nikšić	126	175	168	81	37	95	120	100	--	265	133	55	219	158	74
Plav	284	40	80	243	227	353	120	316	265	--	146	210	72	310	161
Pljevlja	227	108	82	212	163	221	105	223	133	146	--	175	135	252	60
Podgorica	76	145	135	36	17	125	70	81	55	210	175	--	173	108	124
Rožaje	224	33	64	209	185	309	103	258	219	72	135	173	--	223	149
Ulcinj	26	192	226	79	125	129	178	85	158	310	252	108	223	--	200
Žabljak	175	122	98	153	104	163	91	164	74	161	60	124	149	200	--
Big court															
Medium court															
Small court															

Usmjeravajući pažnju prvo na najmanje sudove (njihovo spajanje zahtijeva manje troškove, najviše će trpjeti upravljanje ljudskim resursima), rješenja koja slijede mogu biti prioriteta (veći sudovi označeni su **podebljanim slovima**):

6. **Žabljak – Pljevlja** (60 km),
 7. **Plav** – Berane (40 km),
 8. (Kolašin – **Berane** (42 km)) i
 9. Kolašin – **Bijelo Polje** (48 km).
 10. Danilovgrad (najmanji od „srednjih sudova“) - **Podgorica** je u diskusijama o procjeni pomenuta kao dodatna politička opcija eksplicitno, jer su ova dva suda udaljena samo 17 km.
- S obzirom da Plav ima posebnu ulogu u pogledu omogućavanja pristupa pravdi (albanskim manjinama, politički (korisna) namjera je da se ova lokacija zadrži.

To znači, ako se spoji sa Beranama, odabrana je opcija Kolašin - Berane.

8.4 Troškovi spajanja

Spajanje u kratkom roku ili neposredno spajanje može biti komplikovano usljed nedostatka prostora pa stoga iznajmljivanje prostora može uzrokovati dodatne troškove. Izgradnja novih sudskih zgrada u budžetskom smislu vjerovatno nije prioritet i nije neophodno srednjeročno i dugoročno:



Crna Gora ima 50% više sudija od evropskog prosjeka, što je skupo. Da bi se dugoročno smanjili troškovi, smanjenje broja zaposlenih će biti jedini činilac (zajedno sa reformom/pojednostavljenjem procesnog i materijalnog prava) u cilju povećanja efikasnosti.

- Smanjenje broja zaposlenih uz zakonske reforme i prirodan put penzionisanja otvoriće mnogo više fizičkog prostora posebno u većim sudovima u odnosu na manje sudove u pogledu dovođenja zaposlenih (vidi dolje).

Na primjer, ako se Žabljak spoji sa Pljevljima i oba suda smanje broj zaposlenih/ povećaju svoju efikasnost samo za 25% (umjesto za 50%), svi zaposleni u sudu koji se pripaja će biti u mogućnosti da se smjeste u prostorije. Ovim se čak i ne uzima u obzir da Osnovni sud u Kotoru trenutno može da upravlja ukupnim brojem od 6.090 primljenih predmeta sa čak 60 zaposlenih (103,3 predmeta po zaposlenom), što znači da će umjesto 44 približno 25 zaposlenih biti dovoljno za upravljanje novospojenim sudom. Povećanjem efikasnosti od 16% omogućilo bi se da se tim radnim opterećenjem bave 33 zaposlena, koji bi svi bili u mogućnosti da se smjeste u sadašnje prostorije u Žabljaku. Prema prosječnoj „stopi efikasnosti“ u osnovnim sudovima od 84,67 predmeta po zaposlenom¹², u prosjeku 30,46 ukupno zaposlenih bilo bi dovoljno iz današnje perspektive, da se bavi cijelim radnim opterećenjem, čak i bez dodatnog povećanja efikasnosti.

- Koristite bilo koju vrstu racionalizacije mreže sudova da bi se postigla optimalna efikasnost kroz smeštanje ljudskih resursa.

8.5 Preporučena spajanja

U pogledu gore navedenog, spajanja sudova u daljem tekstu preporučena su uzimajući u obzir indikatore učinka, geografsku udaljenost, a posebna pažnja je posvećena ravnoteži između zaposlenih i troškova:

8.5.1 Žabljak - Pljevlja

Žabljak - Pljevlja					Performance indicators				Merging	
Basic Court	Employees	Judges	Cases received	Total number of backlog cases	Efficiency rate per employee	Clearance Rate	Time necessary to resolve cases	Total number of backlog cases per judge	Total personnel per target performance 2019 (efficiency rate)	Delta total employees
Pljevlja	33	6	1 841	26	57,00	102,17%	52,20	4,33	21,7	-11,3
Žabljak	11	2	706	3	61,82	96,32%	30,06	1,50	8,3	-2,7
TOTAL	44	8	2 547	29						-13,9

Po cijeni smanjenog geografskog pristupa pravdi (do dodatnih 60 km), Žabljak kao najmanji sud i sud koji nema poteškoća u funkcionisanju može da se spoji sa Pljevljima. Obije lokacije imaju dobro vrijeme postupanja u predmetima, Pljevlja ima odličnu stopu rješavanja predmeta, ali ima i višak broja zaposlenih od gotovo 14. Povećanjem efikasnosti na prosječnom nivou Crne Gore omogućilo bi se fizičko spajanje bez ikakvih dodatnih troškova (višak od 13,9 zaposlenih, Žabljak dovodi 11).

¹² Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupni rezultati pravosuđa za 2019. godinu, str. 43; Stopa ukupne efikasnosti je pogrešna u objavljenom izvještaju za 2019. godinu koja iznosi 83,6".



Pljevlja svakako moraju predstavljati prioritet, jer je to strateška razvojna zona za budućnost sjevera Crne Gore.

8.5.2 Plav – Berane

Plav - Berane					Performance indicators				Merging	
Basic Court	Employees	Judges	Cases received	Total number of backlog cases	Efficiency rate per employee	Clearance Rate	Time necessary to resolve cases	Total number of backlog cases per judge	Total personnel per target performance 2019 (efficiency rate)	Delta total employees
Berane	51	8	4 334	67	83,61	98,38%	63,17	8,38	51,2	0,2
Plav	16	3	1 168	31	80,38	110,10%	68,97	10,33	13,8	-2,2
TOTAL	67	11	5 502	98						-2,0

Većom od umjereno dodatne udaljenosti do suda (40 km) obezbijedio bi se sud srednje veličine sa 67 zaposlenih i 11 sudija. S obzirom da pokazatelji učinka pokazuju odlične (Plav) i vrlo dobre (Berane) rezultate, povećanja efikasnosti zaposlenih gotovo ne bi ni bilo (-2 po proračunu).

Kako je već istaknuto¹³ u izvještaju EUROL „Procjena infrastrukture u pravosuđu u Crnoj Gori“, svakako se preporučuje povećanje prostorija u zgradi Osnovnog suda u Plavu.

8.5.3 (Kolašin – Berane)

Kolašin - Berane					Performance indicators				Merging	
Basic Court	Employees	Judges	Cases received	Total number of backlog cases	Efficiency rate per employee	Clearance Rate	Time necessary to resolve cases	Total number of backlog cases per judge	Total personnel per target performance 2019 (efficiency rate)	Delta total employees
Berane	51	8	4 334	67	83,61	98,38%	63,17	8,38	51,2	0,2
Kolašin	14	3	1 013	46	79,64	110,07%	80,86	15,33	12,0	-2,0
TOTAL	65	11	5 347	113						-1,9

Većom od umjereno dodatne udaljenosti do suda (42 km) obezbijedio bi se srednji sud od 65 zaposlenih i 11 sudija. S obzirom da pokazatelji učinka pokazuju odlične (Kolašin) i vrlo dobre (Berane) rezultate, povećanja efikasnosti zaposlenih gotovo ne bi ni bilo (-1,9 po proračunu).

Međutim, s obzirom da Plav ima posebnu ulogu u pogledu pružanja pristupa pravdi (albanskim) manjinama, politička (korisna) namjera je da se ta lokacija zadrži. To znači, ako se spoji sa Beranama, odabrana je opcija Kolašin – Berane, vjerovatno samo iz teorijskog interesa.

8.5.4 Kolašin – Bijelo Polje

Kolašin - Bijelo Polje					Performance indicators				Merging	
Basic Court	Employees	Judges	Cases received	Total number of backlog cases	Efficiency rate per employee	Clearance Rate	Time necessary to resolve cases	Total number of backlog cases per judge	Total personnel per target performance 2019 (efficiency rate)	Delta total employees
Bijelo Polje	57,21	9,21	4 508	116	72,00	91,37%	102,97	12,60	53,2	-4,0
Kolašin	14	3	1 013	46	79,64	110,07%	80,86	15,33	12,0	-2,0
TOTAL	71	12	5 521	162						-6,0

¹³ EUROL „Procjena infrastrukture u pravosuđu u Crnoj Gori“: maj 2018. godine/januar 2019. godine, str. 52;



Takođe, kao još jedno rješenje potrebno je podsjetiti da je u izvještaju EUROL „Procjena infrastrukture Pravednih organa u Crnoj Gori“ preporučeno izmještanje Osnovnog suda u Bijelom Polju.

Na umjerenom udaljenosti između sudova (48 km), ove lokacije nude povećanje efikasnosti kroz spajanje. Mogući učinak budućeg suda srednje veličine uzevši u obzir 6 kriterijuma mogao bi se lako povećati ukoliko bi se primijenila efikasnost Kotora: primljeno 5.521 predmeta koje bi mogli da obrade 53,44 zaposlena (103,3 predmeta po zaposlenom). Svi bi stali u postojeće prostorije Osnovnog suda u Bijelom Polju.

Kao rješenje, potrebno je podsjetiti da je izvještaj EUROL 2 „Procjena infrastrukture u pravosuđu u Crnoj Gori“ preporučeno premještanje Osnovnog suda u Bijelom Polju.¹⁴

U razgovorima sa predsjednicom Vrhovnog suda pomenuto je da bi Kolašin mogao uskoro da bude povezan ne samo novim autoputem sa Podgoricom, već i ekonomski razvijenom zonom sa više hotela i turizma.

U ovom kontekstu potrebno je podsjetiti da na primjer i Budva - sigurno jedno od najprometnijih i turistički posjećenijih mjesta u Crnoj Gori nema/ne treba joj svoj sud kao preduslov za ekonomski uspjeh. U suprotnom – ukoliko je namjera da Kolašin zaista postane ZONA budućeg ekonomskog razvoja, uključujući centar javnih službi koje podrazumijevaju i pravosuđe - mogao bi se zadržati. Međutim, ovo neće uticati na širu sliku jer će manje jedinice morati da se spoje kako bi se povećala efikasnost usluga i upravljanja. Na kraju mogla bi se donijeti odluka da se više kapaciteta preusmjeri na područje Kolašina, ali da se isti preuzmu iz nekog drugog suda.

Glavna poenta u ovoj političkoj odluci nije da li će se sud u Kolašinu zadržati ili spojiti, već činjenica da je sistemu potreban lifting u smislu reorganizacije za unapređenje rada i smanjenje troškova!!!!!!!!!!!!!!

8.5.5 Danilovgrad – Podgorica

Danilovgrad - Podgorica					Performance indicators				Merging	
Basic Court	Employees	Judges	Cases received	Total number of backlog cases	Efficiency rate per employee	Clearance Rate	Time necessary to resolve cases	Total number of backlog cases per judge	Total personnel per target performance 2019 (efficiency rate)	Delta total employees
Podgorica	182	39	17 544	2 919	94,87	98,42%	203,18	74,85	207,2	25,2
Danilovgrad	21	4	1 513	170	74,76	103,77%	112,99	42,50	17,9	-3,1
TOTAL	203	43	19 057	3 089						22,1

Danilovgrad (najmanji od „srednjih sudova“) pomenut je eksplicitno u razgovorima o procjeni kao dodatna politička mogućnost koja podrazumijeva spajanje sa Osnovnim sudom u Podgorici. S obzirom da su obje lokacije udaljene samo 17 km, a da Podgorica prema proračunima nema dovoljno zaposlenih, ovo spajanje bi predstavljalo priliku za povećanje sveukupnog učinka, iako neće biti dovoljno samo preuzimanje suda u Danilovgradu.

¹⁴ EUROL „Procjena infrastrukture u pravosuđu u Crnoj Gori“: maj 2018. godine/januar 2019. godine, str. 59;



Dok se u izvještaju EUROL 2 „Procjena infrastrukture u pravosuđu u Crnoj Gori“ u svakom slučaju preporučuje adaptacija prostorija Osnovnog suda u Podgorici, spajanje bi se moglo obaviti istovremeno¹⁵.

8.6 Alternativna ideja o „sudskim klasterima“

U okviru opšte diskusije, takođe se pojavila ideja o uspostavljanju tri „sudska klastera“. To podrazumijeva formalno uspostavljanje recimo tri osnovna suda koji sadrže odjeljenja koja predstavljaju sve današnje sudske lokacije. Ovim modelom bi se omogućila krajnja fleksibilnost u raspoređivanju (čak i rotirajućeg (!)) osoblja i raspodjeli predmeta.

Posmatrano sa stanovišta unapređenja efikasnosti sudova, ova ideja je primamljiva i slična onoj, npr. u Kvebeku u Kanadi, gdje su sve sudije imenovane za cijelu provinciju i upućene na rad u sudovima na osnovu godišnjeg plana rada/radnog naloga. Međutim ideja se protivi svim evropskim iskustvima i cilj je da se nezavisni sudija i dodijeljeni predmeti zaštite od političke zloupotrebe.

Stoga bi se ovim modelom izazvala ne samo ozbiljna zabrinutost u pogledu poštovanja Ustava, već i (pogrešna) percepciju izmanipulisane pravde u javnosti, što je protiv svih prioriteta unapređenja povjerenja javnosti.

Iz tog razloga, čak i da je u pitanju zanimljiv savremeni organizacioni pristup, ne bih preporučio ovaj prilično radikalni model.

Pored mog privatnog mišljenja, ovim bi se takođe otvorila mnoga pravosudno-politička pitanja o kojima bi bilo potrebno pregovarati sa svim pravosudnim akterima i izmjeniti dopune ustavnih propisa, za koje će biti potrebno mnogo stručne pažnje i vremena. Iz tog razloga bi ispunjenje privremenog mjerila o racionalizaciji pravosuđa bilo ozbiljno odloženo i politički povezana sredstva EU ne bi bila dodijeljena budžetu Crne Gore.

8.7 Jezici manjina

Par riječi o argumentu „jezika manjina pred sudom“ kao što je ovdje slučaj (albanske manjine) u Plavu: Imati jezik neke od manjina na određenom mjestu (gradu) ne predstavlja odlučujući faktor. To znači da ako je (albanski jezik) u Plavu ponuđen manjinski jezik, Plav kao lokacija suda se ne mora zadržati. U slučaju spajanja i zadržavanja Plava kao lokacije, (albanski jezik) bi se tamo mogao ponuditi – s obzirom da bi se svi zaposleni u sudu u Plavu preselili na novu lokaciju. To ne bi umanjilo ponuđenu uslugu i kvalitet. Čak i ako bi se ova usluga nudila na širem području sudova mogla bi da funkcioniše, sve dok stručno osoblje radi na tim lokacijama. Na primjer, Austrija je imala ovo iskustvo, kroz omogućavanje slovenačkog jezika kao službenog jezika manjine u svojim najjužnijim okružnim sudovima. Ispostavilo se da pravosuđe može da ponudi ovu uslugu u cijeloj pokrajini Koruškoj, jer je bilo dovoljno službenika i sudija koji su tačno govorili jezik u cijelom poručju (ali ovo rješenje do sada nije sprovedeno iz političkih razloga).

Plus: upotreba prevodilaca nije isto što i upotreba izvornih govornika, pa ovo ne treba miješati.

¹⁵ EUROL „Procjena infrastrukture u pravosuđu u Crnoj Gori“: maj 2018. godine/januar 2019. godine, str. 24;



Jednostavno je podstaći kolege kojima je maternji manjinski jezik da se prijave za radna mesta u sudovima u kojima se govori jezik manjina: samo označite kao prednost znanje ovog jezika kao prioritetnog kriterijuma u procesu prijave. Čak i ako je zajednica možda mala, to utiče na određenu dinamiku.

8.8 Sprovođenje optimizacije

Nezavisno od lokacija, potrebno je imati u vidu sljedeće u fazi sprovođenja spajanja sudova:

- Ne zaboravite zakone!
 - Potrebno je vrijeme za izmjene i dopune ustava ili zakona o organizaciji pravosuđa
 - Potrebno je prilagođavanje IKT kako bi se sudovi spojili i na virtuelan način
- Imajte u vidu tekuće aktivnosti pravosuđa
 - Osigurajte efektivni kontinuitet pravosudnih usluga.
 - Pobrinite se za premještanje zaposlenih iz jednog suda u spojeni sud i unaprijed upravljajte smanjenjem ljudskih resursa.
 - Organizujte logistiku novih kancelarija (prostor, oprema, IT, zalihe, itd.).
 - Smanjiti na minimum rizike koji se odnose na prekid pravosudnih aktivnosti.
 - Smanjiti na minimum uticaj na usluge za korisnike.
- Pobrinite se za premještanje zaposlenih
 - U cilju unapređenja pozitivne reakcije na promjene, osigurajte da su svi uključeni subjekti upoznati sa novom pravosudnom mapom, da je razumiju i smatraju pozitivnom.
 - Osigurajte stabilnu psihološku klimu i motivaciju za zaposlene.
 - Osigurajte dosljednost datih informacija i smanjite rizik od širenja pogrešnih poruka iz „neslužbenih“ izvora.
 - Omogućite tačne i blagovremene poruke, postepeno dajući odgovore na sve rezerve različitih subjekata na koje se reforma odnosi.
 - Jasno raspodijelite uloge i zadatke svakoj osobi koja se premjesti u novi sud.
 - Garantujte proces isplate zarada (zvuči očigledno, ali je najvažnije i ne bi bilo po prvi put da se dogodilo).
- Mjerite uticaj spajanja
 - Pratite ključne indikatore učinka
 - Redovno mjerite djelotvornost sprovedene reforme, naročito
 - stope rješavanja predmeta;
 - vrijeme postupanja u predmetu,
 - riješene predmete po zaposlenom.
 - Vršite kvalitativne ankete u cilju provjere zadovoljstva korisnika.

8.9 Ostali uticaji na pravosuđe

8.9.1 Rukovodstvo

Funkcionalno rukovodstvo je ključno pitanje efikasnog suda. Odgovorni predsjednik suda je, stoga, ključna figura za efikasno pravosuđe i sprovođenje reformi.



8.9.2 Odgovornost i upravljanje sudovima

Primijećene pozitivne strane racionalizacije mreže sudova su:

- U međuvremenu je sproveden pristup upravljanja sudom zasnovan na činjenicama: Obaveza prilaganja poslovnog plana uz prijavu predsjednika, svakodnevno korišćenje podataka o sudu ili redovno održavanje konferencija predsjednika imaju dugoročno održiv efekat u kulturi upravljanja sudom.
- Upravljanje tužilačkim mjestima na osnovu podataka: Statistički podaci, objektivni kriterijumi i okvirni kriterijumi pokreću raspodjelu osoblja.
- Inicijativa u okviru projekta (EUROL 2) za procjenu standardizovanog radnog opterećenja po vrsti predmeta omogućiće savremeno upravljanje sudom i cijenjena je!

8.9.3 Obrazloženje spajanja sudova

Spajanje sudova uvijek budi veliku pažnju od lokalnih političara do kolega, koji moraju nanovo da zauzmu svoj stav. Da bi se spajanje politički „prodalo“ u pravosuđu i van njega, sljedeće strategije su u prošlosti bile uspješne i izričito se preporučuju:

- Hrvatska je najavila spajanje osnovnih sudova do pet godina unaprijed. Efekat je bio da se građanin mnogo ranije obratio „novoj“ sudskoj lokaciji, a spajanja su izvršena ranije od očekivanog.
- Štaviše, spajanje sudova u Hrvatskoj bilo je planirano i najavljeno uz određeni vremenski rok i nedavni predsjednik suda koji je trebalo da se pripoji drugom sudu bi se penzionisao. Nakon što je tada aktuelni predsjednik suda shvatio da neće izgubiti svoju poziciju, o tome nije bilo lokalnih diskusija i ideja o spajanju je podržana (s obzirom da ima prednosti za zaposlene).
- Austrija spaja sudove, ali uvijek obećava (lokalnoj politici) da će se određenim danima organizovati „*Gerichtstag*“ (radni dan u sudu) i da će sudija biti prisutan za saslušanja. U stvarnosti, niko se ne pojavi, ljudi su svakako navikli da odlaze na novu lokaciju radi trgovine.

9 Izvještaj Svjetske banke

U narednom poglavlju prikazani su najrelevantniji nalazi i preporuke iz nedavnog izvještaja Svjetske banke, u okviru kojeg je izvršena analiza pravosudnog sistema u Crnoj Gori¹⁶ ukoliko oni utiču na racionalizaciju suda kako je predloženo u ovom tekstu.

1. Proces evropskih integracija oblikovao je aktivnosti reforme pravosuđa u Crnoj Gori.
Bez efekta.
2. Sastav Sudskog savjeta od 2014. do 2017. godine nije ispunjavao kriterijume EU za obezbjeđivanje nezavisnosti Savjeta.
Bez efekta.
3. Određena odlaganja u sprovođenju reformi možda su bila neizbježna na osnovu broja, opsega i tempiranja relevantnih strategija i akcionih planova.

¹⁶ **DATUM I GODINA!!!**



- Svaka reorganizacija i racionalizacija mreže sudova treba da se odrazi i ažurira u relevantnim strateškim planovima.
4. Raspodjela odgovornosti između upravnih organa i sudova /tužilaštava takođe je sprječavala efikasnu koordinaciju i vršenje pravosudnih funkcija.
Koordinacija između uključenih i odgovornih organa će biti ključno pitanje.
 5. Efikasnost i djelotvornost
Potrebno je izvršiti i mora se pratiti. Vidi gore.
 6. Dostupnim podacima nije se dalo objektivno obrazloženje za povećanje broja sudija i povećanje nivoa zaposlenih u sudovima i sudskih troškova.
Raspravljeno gore.
 7. Smanjen je broj primljenih predmeta u sudovima, ali se broj sudija u sistemu nije smanjio ni nakon što su tužioci preuzeli istrage, ostavinski predmeti su prenijeti na notare, a novi izvršni predmeti su dodijeljeni izvršiteljima.
Raspravljeno gore.
 8. Podaci o mnogim aspektima ljudskih resursa crnogorskog pravosudnog sistema nisu bili dostupni za sve četiri godine perioda koji se analizira, a veliki dio raspoloživih podataka nije bio dovoljno raščlanjen da bi se ispitali svi kriterijumi.
Kontrola i upravljanje ljudskim resursima biće ključno pitanje.
 9. Sistem upravljanja predmetima (CMS) koji se koristi na sudovima (PRIS) trebalo je zamijeniti, a uopšte se nije koristio u tužilaštvima.
IKT/PRIS se stalno razvija. Posebnu pažnju treba posvetiti mrežnom i hardverskom planiranju ako se sudovi budu spajali. Spajanje se takođe mora izvršiti unutar PRIS-a.
 10. Budžet za IKT za analizirani period bio je daleko manji od sredstava koja se očekivana u Strategiji za IKT.
Budžet za spajanje mora da se odnosi i na IKT.
 11. Nije bilo jasno koliko povjerenja Crnogorci imaju u integritet pravosudnog sistema.
Koristite proces racionalizacije i optimizacije za aktivan odnos sa javnošću u pogledu boljeg kvaliteta pravde!
 12. Percepcija sudija i tužilaca o informacijama o pravosudnom sistemu bila je u suprotnosti sa mišljenjima korisnika suda, koji su uglavnom bili razočarani količinom i vrstom raspoloživih informacija.
Na vrijeme se fokusirajte na informacije za zaposlene kako bi održali pozitivan podstrek!

10 Optimizacija pravosuđa

10.1 Pristup pravdi i teritorijalna optimizacija

Podrazumijeva se da reorganizacija sudova podrazumijeva redefinisane pristupa pravdi, ne samo u geografskom smislu već i kada je riječ o kretanju postupaka, infrastrukturi i transportu, nivou poslovanja, dostupnosti pravnih savjeta i dostupnosti zapošljavanja.

- Efekat optimizacije poslovnih procesa sudova i njihovog unutrašnjeg upravljanja vjerovatno je veći od samog geografskog spajanja.
- Ove vrste aktivnosti treba pratiti u skladu sa Smjernicama CEPEJ o izradi pravosudnih mapa za podršku pristupu pravdi u okviru kvalitetnog pravosudnog sistema (CEPEJ (2013) 7).



10.2 CEPEJ Studija br. 9

Što se tiče pristupa pravdi u širem smislu, Studija CEPEJ br. 917 definiše pristup pravdi kao „sve pravne i organizacione faktore koji utiču na raspoloživost i djelotvornost pravosudnih usluga. Pristupom pravdi treba društvu da se omogući da donese maksimalan broj odluka sa razumnim troškovima po poreske obveznike, dok kvalitet predstavlja primarni uslov. Pristupom pravdi takođe mora pojedinačnom korisniku da se omogući kvalitetna odluka kao – primarni uslov – po razumnim troškovima po tog korisnika. ”

- Efikasnost (v. poglavlja koja slijede) se, stoga, definiše kao imperativ u pogledu napravljenih troškova kroz uloženi budžet ili napore pojedinaca, koji treba da budu optimalni.

Teritorijalna struktura pravosudnog sistema je u središtu rasprave o fizičkom pristupu pravdi. Sa stanovišta pristupa pravdi, teritorijalna raspodjela pravosudnih usluga sastoji se od dva međusobno zavisna aspekta:

1. fizička blizina korisnika pravosudnog sistema i
2. optimalno upravljanje resursima u okviru pravosudnog sektora.

U pogledu država koje su suočene sa problemom geografske raspodjele sudova, pronalaženje rješenja uopšteno zavisi od zahtjevnog usklađivanja materijalnih i budžetskih ograničenja, interesa korisnika i interesa onih koji rade u pravosudnom sistemu. Čini se da potreba za racionalizacijom javnih pravosudnih troškova opravdava određenu geografsku koncentraciju ovih institucija. Kada se organizacija pravosudnog sistema vodi načelom koncentracije pravosudnih službi u velikim gradovima, cilj je da se postigne optimalni nivo rada sistema kroz centralizovano upravljanje ljudskim i materijalnim resursima.

- Međutim, prevelika koncentracija sudova stvara rizik od udaljavanja pravosudnih usluga od korisnika. Sami izostanak blizine institucija, koji iz toga proizilazi, može odvratiti korisnike od odlaska na sud.

Uz to, geografska koncentracija pravosudnih usluga u gradskim centrima može prouzrokovati ili istaći određene nejednakosti među korisnicima:

- teritorijalna koncentracija sudova dovodi u nepovoljan položaj ljude koji žive u ruralnim područjima i malim gradovima, jer infrastruktura koja im je na raspolaganju znači da im sudovi nisu lako dostupni. Manje prosperitetni slojevi stanovništva i oni sa problemom kretanja takođe su postavljeni u nepovoljniji položaj.
- Posljednje, teritorijalna koncentracija sudova ne dovodi neophodno do smanjenja broja sudskih sporova.

Međutim, geografska koncentracija sudova i pravde na nivou lokalne zajednice nije nužno kontradiktorna. U doba nove tehnologije, fizički pristup sudovima vjerovatno će postati sve manje važan:

¹⁷ Pristup pravdi u Evropi, Izvještaj koji je pripremio Istražni tim o sprovođenju sudskih odluka (Nensi univerzitet (Francuska) / Švajcarski Institut komparativnog prava) o koje se razgovaralo na 8. sastanku CEPEJ-GT-EVAL, Strazbur, <https://rm.coe.int/168074827e>



- digitalizacija i dematerijalizacija postupaka i upotreba videokonferencija postepeno pomažu da pravosudne usluge budu dostupnije.

Štaviše, razvoj novih načina organizacije pravosudnog sistema (mobilni sudovi, putujuće sudije, medijacija u zajednici, itd.) i veća prilagodljivost proceduralnog okvira potrebama korisnika može da pomogne kod povećanja dostupnosti pravde i ravnoteži između korisnika sistema pravde. Uprkos tome, mobilnost i „virtuelizacija“ pravosudnih usluga nisu rješenje za sve probleme povezane sa pristupom pravdi.

- Fizičko mjesto u kojem se dijeli pravda ima simboličku važnost; zbog toga bi trebalo ostati, biti vidljivo i dostupno korisnicima.

10.3 Optimalan kvalitet obezbjeđivanja pravde

U svakoj raspravi o kvalitetu pristupa pravdi, pitanje se mora sagledati drugačije prema tome da li pojedinci uzimaju u obzir isključivo svoj lični ili društveni interes. Sa stanovišta društvenog interesa, pojedinci mogu očekivati da im država stavlja na raspolaganje dovoljno informacija o postojećim procedurama, kako bi se osiguralo da su ti postupci jasni i prilagodljivi potrebama predmeta, i po potrebi, i da ih nadgleda.

- Ovo sadrži sljedeće teme koje imaju veliki i uglavnom više uticaja na pristup i pružanje pravde
- Stoga je njihovo razmatranje više nego preporučeno umjesto usmjeravanja pažnje samo na geografsko spajanje sudova!

10.3.1 Postupci, informacije o njima i njihov kvalitet

Uloga sistema u informisanju korisnika o postupcima je od najveće važnosti. Kada se Konsultativni savjet evropskih sudija (CCJE) Savjeta Evrope bavio pristupom pravdi, naglasio je važnost ovog pitanja, stavljajući ga na prvo mjesto u preporukama i zaključcima. U tu svrhu, naznačio je određene tačke na kojima je preporučio raspodjelu relevantnih informacija za korisnike, naročito putem novih tehnologija:

- informacije o prirodi postupka,
- odluke viših sudova,
- alternativno rješavanje sporova i
- dužina i
- predvidljivi troškovi postupka

10.3.1.1 Priroda postupaka i odlike viših sudova

Iz sudske prakse zaključuje se da većina ljudi (široj Evropi) nema jasnu sliku o tome šta će se događati u postupku i uopšteno pred sudom. Svaka vrsta opštih predinformacija povećava efikasnost odluke da li da se predmet pokrene i pomaže u uštedi budžeta sudova i stranaka kao i sprečava začepljenje sudskih kapaciteta. Najbolji predmet u tom smislu je i dalje predmet, koji nikada nije trebalo pokrenuti.

- Informacije koje se nalaze na zvaničnim internet stranicama ili portalima pravosuđa, advokatske komore, medijacije ili nevladinih organizacija koje pružaju javnosti besplatan pristup sudskoj praksi viših sudova, igraju veliku ulogu.



- Sve veći značaj „prediktivne pravde“ podržanog kroz algoritam kako bi se dala odgovarajuća perspektiva o vjerovatnom ishodu sudskog postupka pomaže paralelno na održavanju niskog nivou troškova (ali ne može da ih zamijeni).

10.3.1.2 Alternativni načini rješavanja sporova

Kroz radnu grupu posebno posvećenu medijaciji, CEPEJ je takođe prikupio veliku količinu informacija koje se odnose na informacije koje su korisnicima dostavljene u vezi sa alternativnim načinima rešavanja sporova koji su im dostupne. Iz ovoga je jasno da je moguće mnogo više napredovati u pogledu informisanja i podizanja svijesti i šire javnosti i zaposlenih u pravosuđu.

Najadekvatniji način informisanja javnosti o postupcima posredovanja i onome što oni podrazumijevaju, a koji se preporučuje, je vođenje medijskih kampanja pomoću letaka i brošura, interneta, plakata, posebnih telefonskih linija, informativnih i savjetodavnih centara, „nedjelja medijacije“ koje prenose radio i televizija, seminara i predavanja i „otvorenih dana“ o posredovanju u sudovima i institucijama koje pružaju usluge posredovanja. Pored informativnih sesija, pravosudni sistem bi imao koristi od inicijalne i kontinuirane obuke koja bi podrazumijevala konkretne elemente korisne za svakodnevnu aktivnost sudova i kada bi se seminari održavali zajedno sa medijatorima.

- Unaprjeđenje ANRS treba masovno koristiti u cilju smanjenja opterećenja sudova, posebno u predmetima male vrijednosti i na taj način doprinijeti rasterećenju sudova i povećanju efikasnosti.

10.3.1.3 Predvidivo trajanje postupaka

U članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima navodi se da „svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku“.

Ovaj cilj se može ostvariti samo djelotvornim i efikasnim funkcionisanjem nezavisnih sudova podržanim kroz razvoj alata, politika, procedura, postupaka donosilaca odluka, zaposlenih u sudovima, advokata i saradnje sa zainteresovanim stranama.

Vremenski okviri su jedan od ovih alata. Vremenski okviri nisu rješenje za skraćivanje sudskih postupaka, ali su se pokazali kao korisno sredstvo za procjenu funkcionisanja i politika suda, a zatim za unapređenje trajanja sudskog spora.

Iako nije obavezno u skladu sa zakonom, pružanje informacija o predvidivim vremenskim okvirima odmah povećava „ekonomsko ponašanje“ stranaka i njihovih zastupnika. Iako se ove informacije zasnivaju samo na prosječnom iskustvu („u našem sudu predmet koji se odnosi na saobraćajnu nesreću sa dva svjedoka i jednim vještakom vjerovatno će iziskivati tri saslušanja i trajaće šest meseci“) na osnovu njih se ljudi orjentišu o dimenziji i naporima u odnosu na sam predmet.

Hrvatska je zajedno sa Savjetom Evrope razvila vremenske okvire zajedno sa Opštinskim sudom u Karlovcu, pilot sudom u ovom projektu, kao jednim od alata za primjenu iz niza različitih smjernica CEPEJ za unapređenje rada sudova, koje nude nekoliko drugih opcija i zanimljivih primjera.

- Vremenski okviri mogu se smatrati operativnim alatima, jer oni predstavljaju konkretne ciljeve koji će mjeriti u kom opsegu svaki sud, i uopšteno sprovođenje pravde, teži da postigne



pravovremenost procesuiranja predmeta, a zatim načelo pravičnog suđenja u razumnom roku iz člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

- Postavljanje vremenskih okvira je osnovni korak za početak mjerenja i upoređivanja vremena obrade predmeta, a zatim izračunavanje „zaostalih predmeta“, koji predstavlja broj ili procenat neriješenih predmeta koji ne ispune postavljene vremenske okvire.
- Dodatna vrijednost podešavanja vremenskih okvira nije samo u njima samima, već, iznad svega, u cijelom procesu koji se koristi za njihovo postavljanje i praćenje. Ovaj proces treba da podrazumijeva sve zaposlene u sudu i zainteresovane strane u okviru jedne detaljne analize koja se odnosi na funkcionisanje suda i moguće korake za njegovo unapređenje.

Dužina i troškovi postupaka usko su povezani. Procjena prikladnosti pokretanja postupka stoga u velikoj mjeri zavisi od predvidljivosti dužine postupaka.

- Ovakva procjena vremenskih okvira je od suštinskog značaja kada se u obzir uzimaju isključivo interesi korisnika, naravno, ali i interesi pojedinca kao člana zajednice, jer dobijanje takvih informacija unaprijed može da utiče na okretanje ka alternativnim postupcima (bolje upravljanje kretanjem predmeta) i umanju rizik od razočaranja korisnika koji su pokrenuli postupak za koji se ispostavilo da su dugi i skupi (veće zadovoljstvo korisnika).

10.3.1.4 *Predvidivi troškovi postupaka*

Predvidivost troškova postupaka podrazumijeva predvidivost korisnika u pogledu troškova postupka i naknade za rad advokata. Ovo ne treba miješati sa transparentnošću troškova postupka, drugim riječima sa činjenicom da informacije o troškovima izvršenja i advokatskim naknadama treba da budu lako dostupne.

Naknade za rad advokata često predstavljaju veliki dio ukupnih troškova postupka (koji se sastoje od troškova postupka i naknade za rad advokata).

Nažalost, u Evropi nedostatak informacija o važećim naknadama možda čak predstavljaju i normu: objavljivanje naknada se može shvatiti čak i kao oblik oglašavanja koji je u suprotnosti sa zakonskim pravilima o konkurenciji.

- Dalje unapređenje zakona o sudskim taksama i izmirenju troškova advokata što je moguće transparentnije i predvidivije (javni elektronski kalkulator) kako bi se povećala ekonomičnost prakse i ponašanja stranaka.

10.3.1.5 *Rizik u slučaju zloupotrebe postupka*

Po svojoj prirodi, zloupotrebe postupaka će vjerovatno nepotrebno zakrčiti rad sudova. Nekoliko instrumenata Savjeta Evrope već su apelovali na države članice da preuzmu mjere protiv njih.

- Naknadna analiza procesnog zakona je od suštinskog značaja i ima najveći potencijal za povećanje efikasnosti suda.

10.3.1.6 *Pojednostavljenje postupaka i dokumentacija*

- Pristup pravdi se olakšava uspostavljanjem „pojednostavljenog i standardizovanog obrasca za pravne dokumente potrebne za pokretanje i nastavak sudskih postupaka“.



- Sudije i tužioc i takođe treba da se obuč e za pojednostavlj ene formulacije što predstavlja oblik razjašnjenja pravnih tekstova čime se može smanjiti udaljenost između pravosudnog sistema i korisnika.
- Pojednostavljeni postupci u manjim sporovima (građanskim i upravnim stvarima) ili prekršajima (krivične stvari) dovode do optimalnog pristupa pravdi.

Cilj je da se smanji teret troškova po državu i korisnike. Ušteda može biti značajna. Sa finansijskog stanovišta, troškovi koje snose korisnici na ovaj način mogu se smanjiti za gotovo 50% u nekim zemljama; sa organizacionog stanovišta, korišćenje pojednostavljenih postupaka znači da država može da uštedi na osoblju i ima veću kontrolu nad kretanjem predmeta.

Popularnost ovakvih postupaka čini ih uobičajenom procesnom „pravnom tekovinom“ na području Savjeta Evrope. Njihova djelotvornost često proizilazi iz činjenice da za njih nije potrebno prisustvo advokata, jer je malo u pitanju u predmetu ili zbog jednostavne prirode činjenica i postupaka; njihova usklađenost sa zahtjevima pravičnog suđenja proizilazi iz činjenice da su oni podložni naknadnoj analizi viših instanci koje ispunjavaju sve zahtjeve „suda“ u smislu člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Međutim, djelotvornost ovakvih postupaka treba da se kvalifikuje: u Francuskoj, advokati se ne traže niti se koriste u 92% postupaka, ali u Njemačkoj, iako prisustvo advokata nije obavezno pred prvostepenim sudovima u Amtsgerichtu, oni se u većini slučajeva koriste jer se korisnici boje da neće razumjeti postupak ili da neće moći adekvatno da odbrane svoje interese pred sudom; na primjer, isto je zapaženo u Belgiji, Italiji i Grčkoj.

10.3.1.7 Nadoknada štete korisnicima zbog pravosudne nefunkcionalnosti i žalbe

Društvena efikasnost pravde ima pozitivan trend tamo gdje država ulaže u unapređenje ili očuvanje pristupa kvalitetnim postupcima. Garancije ponekad poprimaju oblik pravnih i finansijskih rješenja, ponekad sistema koji otkrivaju glavne uzroke nefunkcionalnosti. U Evropi su primijećene i preporučuju se određene procesne i organizacione garancije koje se direktno odnose na nadzor nad postupcima:

- mogućnost obeštećenja korisnika zbog pravosudne nefunkcionalnosti;
- mehanizam za podnošenje žalbe na funkcionisanje pravosudnog sistema;
- kvalitet istraživanja žalbi;
- mogućnost procjene pravosudne aktivnosti u cilju izbjegavanja nefunkcionalnosti.

Uvođenje i progresivno razvijanje mehanizma o trošku poreskih obveznika ima brojne prednosti: ulaganje javnih sredstava u cilju nadoknade zbog kašnjenja sudskih postupaka zasigurno dovodi do pooštrenog nadzora nad standardima kvaliteta kojih se zaposleni u pravosuđu moraju pridržavati. Na ovaj način mehanizam nadoknade može postati garancija većeg povjerenja korisnika u pravosudni sistem.

- Spajanje mehanizma naknade štete sa mogućnošću podnošenja žalbe zbog nefunkcionalnosti sudskog postupka. Ovu „dobru praksu“, koja je odsada zajednička procesna „pravna tekovina“ na području Savjeta Evrope, treba dalje podsticati.



Postojanje mehanizma kojim se korisnicima omogućava da podnose žalbe zbog nefunkcionalnosti pravosudnog sistema i dobiju naknadu nije samo po sebi dovoljno za kontrolu pristupa visokokvalitetnim postupcima. Takvi postupci za podnošenje žalbe takođe treba da budu efikasni, brzi i sposobni da otklone te nefunkcionalnosti. Iako je u 2019. godini primljeno samo devet „predmeta - žalbi na parnične presude i odluke suda u vanparničnim predmetima“, stopa rješavanja ovih predmeta iznosila je samo 88,89%¹⁸.

- Preporuka je se da se veća pažnja posveti prioritetnom postupku „Predmeti o žalbama protiv građanskih i vanparničnih odluka“ kako bi se građanima osigurala kvalitetna povratna informacija.

10.4 Lokalni pravni savjeti koje pružaju sudovi

Kao pozitivno, primijećeno je da Crna Gora i dalje prati stari model (bivše Jugoslavije) lokalnih pravnih savjeta koje sudovi redovno pružaju. Naročito u udaljenim oblastima i za one koji su digitalno nepismeni, ovo predstavlja izuzetnu praksu od regionalnog pozitivnog interesa.

10.5 Delegacija predmeta

S obzirom da je radno opterećenje po sudiji veliko, čak i ako Crna Gora ima najveći broj sudija po glavi stanovniku u Evropi, treba promovisati inicijative delegiranja određenih vrsta predmeta na druge načine rješavanja predmeta.

- Novi Zakon o alternativnim načinima rješavanja sporova, o kojem se raspravlja u Skupštini, treba da omogući smanjenje priliva predmeta.
- Uveden 2019. godine, Zakon o mirnom rješavanju radnih sporova (obavezno ARS pred sudom) takođe će biti koristan i smatra se korakom u pravom smjeru.

10.6 Sudski troškovi

Primjenjuju se sudske takse, ali iznos naplaćenih taksi je mnogo manji nego u zemljama sa kojima se vrši poređenje¹⁹.

- Sudske takse treba aktivnije da se koriste kao pravni filter da bi se izbjegli nepotrebni predmeti koji dovode do zakrčenja u sudovima.

10.7 Delegiranje predmeta i predvidiva pravda

Imajući u vidu da su zaposleni činilac koji u najvećoj mjeri utiče na troškove, cijeni se svako moguće ustavno povećanje fleksibilnosti zaposlenih. „Prenošenje predmeta“ postao je uobičajen instrument na Zapadnom Balkanu i u Crnoj Gori za rebalansiranje radnog opterećenja i ljudskih resursa. Ovim se otvara pitanje kršenja ustavnog prava zakonski dodijeljenog suda/ sudije. Pored toga ovim bi se povećali troškovi postupka i strankama ovo rješenje nije prijemljivo.

- Iako je delegiranje predmeta postalo prihvaćeno kao hitna mjera, njime ipak može da se izvrši zloupotreba podrivajući pravo ustavnog sudije. Stoga je zanimljiv ne samo apsolutni broj

¹⁸ Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupni rezultati pravosuđa za 2019. godinu, str.

¹⁹ https://public.tableau.com/profile/cepej#!/vizhome/CEPEJ-Budgetv3_1/GDPBudget



delegiranih slučajeva, već i relativni indikator „preneseni slučajevi kao % svih primljenih predmeta u određenom periodu“.

- Može se predložiti uvođenje instituta „upućenog sudije“, kao u drugim državama članicama EU, kako bi se pomoglo u rješavanju zaostalih predmeta.
- Podsticaj - ili u najmanju ruku pokrivanje putnih troškova - treba da se predvidi zakonima o pravosudnim funkcijama kako bi se omogućila takva fleksibilnost. Čini se da je ovo sada protivno zakonu o zaradama.?
- Ovim bi se takođe olakšala radna situacija ženama sudijama (60%) u pogledu porodijskog odsustva i produktivnosti sudova.

10.8 Upravljanje kvalitetom i obuka

U saradnji sa (novoosnovanom) Akademijom pravde i Savjetom Evrope, izrađeni su novi programi obuke za postojeće i buduće rukovodioce sudova. Razvoj planova obuke za predsjednike sudova i rukovodioce viših državnih tužilaštava uključuje integrisane module za upravljanje zaposlenima, budžetom i sudom, zasnovane na viziji menadžmenta orijentisanog ka kompanijama. Predsjednik treba da postane ne najstariji sudija, već najadekvatniji sudija. Sprovedenje te logike u pogledu obuke i karijere smatra se glavnim doprinosom za osiguranje visokog nivoa upravljanja sudom i kvalitetom.

- Aktivnosti racionalizacije suda moraju se povezati sa programom obuke za rukovodioce sudova.

11 Spisak preporuka

11.1 Garancije za nezavisnost pravosuđa

1. Samo nezavisno i nepristrasno pravosuđe može predstavljati osnovu za pravično i pravedno rješavanje sudskih sporova, posebno onih između pojedinca i države.
2. Važno je da se kultura poštovanja nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa širi uopšteno u društvu, ali posebno u izvršnoj vlasti, zakonodavnoj i između svih onih koji na licu mjesta uspostavljaju pravdu!
3. Nezavisnost sudstva se jemči u pogledu aktivnosti sudija, a naročito u pogledu zapošljavanja, imenovanja do starosne granice za penzionisanje, napredovanja, nesmjernivosti, obuke, sudijskog imuniteta, discipline, naknade i finansiranja i (re)organizacije sudstva.
4. Savremena društva zahtijevaju vođenje sudskih sporova bez nepotrebnih odlaganja i efikasno sa stanovišta utrošenih resursa, ali težnja ka efikasnosti i racionalizaciji ne smije da dovede do odluka slabijeg kvaliteta, niti do zanemarivanja nezavisnosti sudova.
5. MP i Sudski savjet Crne Gore pozvani su da ozbiljno razmotre ova pitanja u svjetlu Akcionog plana Savjeta Evrope za jačanje nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa i da ih rješavaju odvojeno, po mogućnosti u saradnji sa Savjetom Evrope i njegovim specijalizovanim organima (posebno Venecijanskom komisijom i i Konsultativnim vijećem evropskih sudija (CCJE)).

11.2 Poređenje sa regionom

6. Snažno se preporučuje upućivanje i korišćenje Kontrone table EU za Zapadni Balkan kao mjerila za svaku pravosudno-političku odluku o razvoju pravosudne mape u budućem periodu.



11.3 Pravosudna mapa

7. Treba imati na umu da obični građani u prosjeku dolaze u kontakt sa sudovima jednom ili dva puta tokom svog života (podaci iz austrijskih anketa o sudovima, ali vjerovatno slični u većini evropskih zemalja zbog slične ekonomije, društva, prava, kulture i sudskog sistema).
8. U mnogim zemljama se nedavno pokazalo (Holandija, Belgija, Rumunija, Hrvatska, Austrija) da je spajanje sudova i optimizacija strukture, stvaranjem efikasnih rješenja srednje veličine, bilo uspješno u pružanju pravosudne usluge i nije dovelo do smanjenog zadovoljstva u pristupu pravdi.
9. Stoga, javnost se ne protivi toliko kritično promjenama u pravosudnoj mapi kao što se to možda misli (već je to često slučaj kod lokalnih političara). Ili, ukoliko postoji objektivna potreba i argumenti za optimizaciju strukture, to je obično dobrodošlo u praksi.
10. Optimizacija pravosudne mape je složen zadatak čiji se potpuni efekti mogu osjetiti obično za deceniju ili više. Razmišljajući deset godina unaprijed, sudski posao će biti promijenjen!

11.4 Primjedbe o organizaciji sudova

11. Kada je riječ o sudovima opšte nadležnosti i specijalizovanih oblasti (građanska i privredna, krivična, upravna), potreban je određen minimalan broj sudija, izračunato na osnovu više faktora, kako bi se garantovale kvalitativne i efikasne odluke i nasumična raspodjela predmeta u okviru određenih oblasti.
12. Uz to, upravljanje ljudskim resursima je teško ukoliko ne postoji mogućnost da se zamijeni kolega tokom kraćeg ili srednjeg trajanja odmora ili na bolovanju.
13. Kada je riječ o ostalim pitanjima (npr. nadležnost u sporovima o industrijskom vlasništvu, sporovima u postupku nelojalne konkurencije, sporovima o autorskim pravima, sporovima o konkurenciji, postupcima prema maloljetnicima, itd.), kao što je gore navedeno, može se još uvijek razmotriti da li bi, barem za neke od ovih vrsta predmeta, bilo prikladnije da se odgovarajuća nadležnost dodijeli jednom okružnom sudu za svaki region ili za teritoriju susjednih regiona.
14. Unapređenje raspodjele ljudskih resursa u sudovima u skladu sa objektivnim i transparentnim kriterijumima vezanim za kretanje predmeta/radno opterećenje, specijalizaciju itd.
15. Uvođenje alata za proaktivno djelovanje na predvidive događaje kao što su porodijska bolovanja, penzionisanje, itd.).
16. Crna Gora je postala dobar primjer na međunarodnom nivou kada je riječ o
 - a. visokim kriterijumima za ocenjivanje sudija po ciljevima;
 - b. ograničavanju mandata predsjednika suda ustavnim putem.Obije prakse treba nastaviti.
17. Razmatranje mogućnosti premještanja sudija između određenih specijalizacija/odjeljenja uz njihovu saglasnost, uz blagovremeno upozorenje i ne sve istovremeno, kako bi se osigurao prenos znanja i vještina, kao odgovora na promjenu toka predmeta, itd. Istovremeno ,



mogućnost prelaska na drugu specijalizovanu oblast između glavnih oblasti prava (građanskog i krivičnog) treba da se primjenjuje samo u izuzetnim slučajevima.

18. Premještanje sudija sa jednog nivoa nadležnosti na viši (ali i između sudova iste nadležnosti) neizbježno je kao put napredovanja u karijeri i usmjereno na zamjenu sudija u višim sudovima koji se penzionišu. Premještaj treba da se odvija unaprijed koliko je moguće kako bi se izbjegla upražnjena radna mjesta u sudovima (posebno manjim) koja utiču na kretanje predmeta.
19. Da bi pravosuđe bilo nezavisno, korisna je vidljiva distanca sudije u odnosu na stranke. Većina sudija iz tog razloga više ne želi da živi i radi u istoj zajednici i susretne se sa strankama u supermarketu ili kafani. Najpoželjnije je svakodnevno putovanje do suda.

11.5 Optimizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori

20. Obzirom na njihov učinak, samo male osnovne sudove u Crnoj Gori nije potrebno spajati.
21. Manje jedinice kao takve nisu ni neefikasne niti spore.
22. Potrebno je bavljenje neravnotežom u kontinuitetu, ali bez spajanja sudova.
23. Ipak, očiglednu varijaciju „stope efikasnosti po zaposlenom“ treba riješiti kroz određivanje mjerila za optimalni učinak (Kotor i Rožaje) kako bi se garantovala pravična raspodjela zaposlenih i njihovo dugoročno smanjenje.
24. Usmjeravajući pažnju prvo na najmanje sudove (njihovo spajanje zahtijeva manje troškove, najviše će trpjeti upravljanje ljudskim resursima), rješenja koja slijede mogu biti prioritarna (veći sudovi označeni su **podebljanim slovima**):
 1. Žabljak – **Pljevlja** (60 km),
 2. **Plav** – Berane (40 km),
 3. (Kolašin – **Berane** (42 km)) i
 4. Kolašin – **Bijelo Polje** (48 km).
 5. Danilovgrad (najmanji od „srednjih sudova“) - **Podgorica** je u diskusijama o procjeni pomenuta kao dodatna politička opcija eksplicitno, jer su ova dva suda udaljena samo 17 km.
25. S obzirom da Plav ima posebnu ulogu u pogledu omogućavanja pristupa pravdi (albanskim manjinama, politički (korisna) namjera je da se ova lokacija zadrži. To znači, ako se spoji sa Beranama, odabrana je opcija Kolašin - Berane.
26. Smanjenje broja zaposlenih uz zakonske reforme i prirodan put penzionisanja otvoriće mnogo više fizičkog prostora posebno u većim sudovima u odnosu na manje sudove u pogledu dovođenja zaposlenih (vidi dolje).
27. Koristite bilo koju vrstu racionalizacije mreže sudova da bi se postigla optimalna efikasnost kroz smeštanje ljudskih resursa.

11.6 Sprovođenje optimizacije

Nezavisno od lokacija, potrebno je imati u vidu sljedeće u fazi sprovođenja spajanja sudova:

28. Ne zaboravite zakone!
 - Potrebno je vrijeme za izmjene i dopune ustava ili zakona o organizaciji pravosuđa



- Potrebno je prilagođavanje IKT kako bi se sudovi spojili i na virtuelni način.
29. Imajte u vidu tekuće aktivnosti pravosuđa
- Osigurajte efektivni kontinuitet pravosudnih usluga.
 - Pobrinite se za premeštanje zaposlenih iz jednog suda u spojeni sud i unaprijed upravljajte smanjenjem ljudskih resursa.
 - Organizujte logistiku novih kancelarija (prostor, oprema, IT, zalihe, itd.).
 - Smanjiti na minimum rizike koji se odnose na prekid pravosudnih aktivnosti.
 - Smanjiti na minimum uticaj na usluge za korisnike.
30. Pobrinite se za premještanje zaposlenih
- U cilju unapređenja pozitivne reakcije na promjene, osigurajte da su svi uključeni subjekti upoznati sa novom pravosudnom mapom, da je razumiju i smatraju pozitivnom.
 - Osigurajte stabilnu psihološku klimu i motivaciju za zaposlene.
 - Osigurajte dosljednost datih informacija i smanjite rizik od širenja pogrešnih poruka iz „neslužbenih“ izvora.
 - Omogućite tačne i blagovremene poruke, postepeno dajući odgovore na sve rezerve različitih subjekata na koje se reforma odnosi.
 - Jasno raspodijelite uloge i zadatke svakoj osobi koja se premjesti u novi sud.
 - Garantujte proces isplate zarada (zvuči očigledno, ali je najvažnije i ne bi bilo po prvi put da se dogodilo).
31. Mjerite uticaj spajanja
- Pratite ključne indikatore učinka
 - Redovno mjerite djelotvornost sprovedene reforme, naročito
 - stope rješavanja predmeta;
 - vrijeme postupanja u predmetu,
 - riješene predmete po zaposlenom.
 - Vršite kvalitativne ankete u cilju provjere zadovoljstva korisnika.
32. Spajanje sudova uvijek budi veliku pažnju od lokalnih političara do kolega, koji moraju nanovo da zauzmu svoj stav. Vodite računa o “prodaji i promovisanju” reforme interno i eksterno.
- 11.7 Dalja optimizacija pravosuđa pored spajanja sudova
33. Efekat optimizacije poslovnih procesa sudova i njihovog unutrašnjeg upravljanja vjerovatno je veći od samog geografskog spajanja.
34. Ove vrste aktivnosti treba pratiti u skladu sa Smjernicama CEPEJ o izradi pravosudnih mapa za podršku pristupu pravdi u okviru kvalitetnog pravosudnog sistema (CEPEJ (2013) 7).
35. Efikasnost (v. poglavlja koja slijede) se, stoga, definiše kao imperativ u pogledu napravljenih troškova kroz uloženi budžet ili napore pojedinaca, koji treba da budu optimalni.
36. Međutim, prevelika koncentracija sudova stvara rizik od udaljavanja pravosudnih usluga od korisnika. Sami izostanak blizine koji iz toga proizilazi može odvratiti korisnike od odlaska na sud.
37. Teritorijalna koncentracija sudova dovodi u nepovoljan položaj ljude koji žive u ruralnim područjima i malim gradovima, jer infrastruktura koja im je na raspolaganju znači da im sudovi



nisu lako dostupni. Manje prosperitetni slojevi stanovništva i oni sa problemom kretanja takođe su postavljeni u nepovoljniji položaj.

38. Posljednje, teritorijalna koncentracija sudova ne dovodi neophodno do smanjenja broja sudskih sporova.
39. Digitalizacija i dematerijalizacija postupaka i upotreba videokonferencija postepeno pomažu da pravosudne usluge budu dostupnije.
40. Fizičko mjesto u kojem se dijeli pravda ima simboličku važnost; zbog toga bi trebalo ostati, biti vidljivo i dostupno korisnicima.
41. Informacije koje se nalaze na zvaničnim internet stranicama ili portalima pravosuđa, advokatske komore, medijacije ili nevladinih organizacija koje pružaju javnosti besplatan pristup sudskoj praksi viših sudova igraju veliku ulogu.
42. Sve veći značaj „prediktivne pravde“ podržanog kroz algoritam kako bi se dala odgovarajuća perspektiva o vjerovatnom ishodu sudskog postupka pomaže paralelno na održavanju niskog nivou troškova (ali ne može da ih zamijeni).
43. Unapređenje ANRS treba masovno koristiti u cilju smanjenja opterećenja sudova, posebno u predmetima male vrijednosti i na taj način doprinijeti rasterećenju sudova i povećanju efikasnosti.
44. Vremenski okviri mogu se smatrati operativnim alatima, jer oni predstavljaju konkretne ciljeve koji će mjeriti u kom opsegu svaki sud, i uopšteno sprovođenje pravde, teži da postigne pravovremenost procesuiranja predmeta, a zatim načelo pravičnog suđenja u razumnom roku iz člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima.
45. Postavljanje vremenskih okvira je osnovni korak za početak mjerenja i upoređivanja vremena obrade predmeta, a zatim izračunavanje „zaostalih predmeta“, koji predstavlja broj ili procenat neriješenih predmeta koji ne ispune postavljene vremenske okvire.
46. Dodatna vrijednost podešavanja vremenskih okvira nije samo u njima samima, već, iznad svega, u cijelom procesu koji se koristi za njihovo postavljanje i praćenje. Ovaj proces treba da podrazumijeva sve zaposlene u sudu i zainteresovane strane u okviru jedne detaljne analize koja se odnosi na funkcionisanje suda i moguće korake za njegovo unapređenje.
47. Ovakva procjena vremenskih okvira je od suštinskog značaja kada se u obzir uzimaju isključivo interesi korisnika, naravno, ali i interesi pojedinca kao člana zajednice, jer dobijanje takvih informacija unaprijed može da utiče na okretanje ka alternativnim postupcima (bolje upravljanje kretanjem predmeta) i umanju rizik od razočaranja korisnika koji su pokrenuli postupak za koji se ispostavilo da su dugi i skupi (veće zadovoljstvo korisnika).
48. Dalje unapređenje zakona o sudskim taksama i izmirenju troškova advokata što je moguće transparentnije i predvidivije (javni elektronski kalkulator) kako bi se povećala ekonomičnost prakse i ponašanja stranaka.
49. Naknadna analiza procesnog zakona je od suštinskog značaja i ima najveći potencijal za povećanje efikasnosti suda.
50. Pristup pravdi se olakšava uspostavljanjem „pojednostavljenog i standardizovanog obrasca za pravne dokumente potrebne za pokretanje i nastavak sudskih postupaka“.



51. Sudije i tužioc i takođe treba da se obuč e za pojednostavljene formulacije što predstavlja oblik razjašnjenja pravnih tekstova čime se može smanjiti udaljenost između pravosudnog sistema i korisnika.
52. Pojednostavljeni postupci u manjim sporovima (građanskim i upravnim stvarima) ili prekršajima (krivične stvari) dovode do optimalnog pristupa pravdi.
53. Spajanje mehanizma naknade štete strankama sa mogućnošću podnošenja žalbe zbog nefunkcionalnosti sudskog postupka. Ovu „dobru praksu“, koja je odsada zajednička procesna „pravna tekovina“ na području Savjeta Evrope, treba dalje podsticati.
54. Preporuka je se da se veća pažnja posveti prioritetnom postupku „Predmeti o žalbama protiv građanskih i vanparničnih odluka“ kako bi se građanima osigurala kvalitetna povratna informacija.
55. Sudske takse treba aktivnije da se koriste kao pravni filter da bi se izbjegli nepotrebni predmeti koji dovode do zakrčenja u sudovima.
56. Može se predložiti uvođenje instituta „upućenog sudije“, kao u drugim državama članicama EU, kako bi se pomoglo u rješavanju zaostalih predmeta.
57. Podsticaj - ili u najmanju ruku pokrivanje putnih troškova - treba da se predvidi zakonima o pravosudnim funkcijama kako bi se omogućila takva fleksibilnost. Čini se da je ovo sada protivno zakonu o zaradama.
58. Ovim bi se takođe olakšala radna situacija ženama sudijama (60%) u pogledu porodijskog odsustva i produktivnosti sudova.
59. Aktivnosti racionalizacije suda moraju se povezati sa programom obuke za rukovodioce sudova.

