

Otvorenost pravosudnog sistema stagnira

Autori/ke:

Milena Gvozdrenović / Milica Kovačević / Almer Kardović



Projekat „Otvoreno pravosuđe“ se finansira iz sredstava Ministarstva pravde. Sadržaj predstavlja isključivu odgovornost Centra za demokratsku tranziciju i ni u kom pogledu ne odražava stavove Ministarstva pravde.

Otvorenost pravosudnog sistema stagnira

Autori/ke:

Milena Gvozdrenović / Milica Kovačević / Almer Kardović

Podgorica, jul 2019

Uvod

Princip otvorenosti pravosuđa podrazumijeva aktivnu komunikaciju između pravosuđa i javnosti. Da bismo mogli uopšte govoriti o otvorenosti neophodno je da je postupak donošenja sudijske ili tužilačke odluke transparentan i da je sama odluka dostupna javnosti. Otvorenost ojačava legitimitet pravosuđa i ukupno povjerenje u sudove. Osnovni razlog za ustanovljavanje otvorenosti pravosuđa jeste to što pravo na pravično suđenje podrazumijeva odsustvo pristrasnosti, proizvoljnosti, izbjegavanja poštovanja procedure i nezakonitosti uopšte, koje se najbolje obezbjeđuje ustanovljavanjem mogućnosti javnosti da prati rad pravosuđa. Dodatni načelni razlog jeste da građani imaju pravo na informacije od javnog značaja.

U posljednjih desetak godina se u evropskim državama čuju i stavovi po kojima otvorenost treba unaprijediti u osnovni princip funkcionisanja pravosuđa, posebno kao reakcija na zatvorena saslušanja za koja se sudovi nekada opredjeljuju. Razlog za povećanje značaja otvorenosti pravosuđa jeste i tendencija da se autoritet sudstva više ne gradi isključivo na klasičnim osnovama koje su, između ostalog, projektovale sliku suda kao nedodirljivog dje-

lioca pravda (perike, odore i sl.), već se autoritet sudova sve više zasniva na transparentnosti i opravdanju sudijskih odluka. Od sudova se očekuje ne samo presuđivanje već i objašnjenje i opravdanje odluka pred javnošću.

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) redovno mjeri otvorenost svih grana vlasti. Naše iskustvo je da nakon dobrih ili zadovoljavajućih ocjena, institucije na svim nivoima prestaju da rade na ispunjavanju preporuka, unapređenju politika otvorenosti i ulaze u fazu stagnacije. Zbog toga smo se opredijelili da sprovedemo detaljno nacionalno istraživanje koje obuhvata sve institucije pravosudnog sistema, kako bismo svakom pojedinačnom sudu ili tužilaštvu mogli direktno ukazati na mogućnosti za unapređenje. U cilju zagovaranja višeg nivoa otvorenosti institucija, temeljeći rad na saznanjima i iskustvu u obavljanju ovakvih istraživanja, uvodimo nove kriterijume otvorenosti u skladu sa razvojem standarda u ovoj oblasti. Cilj korišćenja unapređenih kriterijuma je efikasniji doprinos razvoju otvorenosti i transparentnosti institucija. Otvorenost smo mjerili pomoću više od 100 pokazatelja uspjeha, podijeljenih u četiri dimenzije: transparentnost, pri-

stupačnost, integritet i učinkovitost. Rezultati tog mjerenja su sadržani u ovom predlogu praktične politike, zajedno s preporukama za unapređenje.

Otvorenost pravosudnih organa mjerena je korišćenjem pokazatelja uspjeha koji su zasnovani na važećem zakonodavstvu, relevantnim međunarodnim dokumentima i preporukama, i nekim prepoznatim dobrim praksama otvorenosti institucija. Mjerenje je pokazalo da sudovi u Crnoj Gori u prosjeku ispunjavaju 57 % a tužilaštva 48.5 %. Rezultati između pojedinih institucija značajno variraju, pa imamo dobre primjere pravosudnih organa koji ispunjavaju preko 70 % zadatih kriterijuma, ali i one koji zadovoljavaju jedva nešto više od trećine postavljenih indikatora. Ovakvi rezultati navode na zaključak da u crnogorskom pravosuđu otvorenost još uvijek počiva na individualnim naporima i nije ustanovljena na sistemski način, kroz odgovarajuće javne politike.

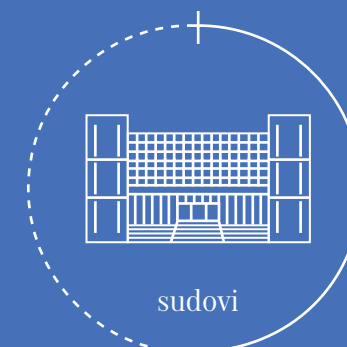
Naš predlog praktične politike je upućen kreatorima zakona i drugih politika, kao i donosiocima odluka u sudo-

vima i tužilaštvima. On može biti od koristi i predstavnicima međunarodnih institucija, ali i kolegama iz NVO sektora koji se bave ovim pitanjima.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem predlogu.

OTVORENOST INSTITUCIJA

57%



48.5%



Značajno variranje otvorenosti sudova

Transparentnost rada sudova je jedan od strateških ciljeva reforme pravosuđa koja se u Crnoj Gori odvija skoro dvije decenije. Nacrtom nove strategije reforme pravosuđa planiran je set aktivnosti koje bi trebalo da doprinesu unapređenju transparentnosti kroz povećavanje informisanosti građana o radu pravosudnih organa. Planirano je i da se realizuje Komunikacioni protokol sudova koji bi, po najavama predstavnika sudstva, trebalo da unaprijedi saradnju sa medijima.

Sudovi, takođe, podliježu obavezama koje su propisane Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. U tom smislu su od posebnog značaja internet stranice sudova i proaktivno objavljivanje informacija na njima. U našem istraživanju je upravo pretraga internet stranica sudova bila među ključnim izvorima za procjenu nivoa otvorenosti sudova. Pored toga, analizirali smo domaće propise i druge relevantne dokumente za rad sudova i prikupljali upitnike od sudova, kojima smo detaljnije istraživali set indikatora. Na upitnik nam nije odgovorila trećina sudova, što se, takođe, može uzeti kao svojevrsni indikator otvorenosti jedne institucije.

Rezultati našeg istraživanja pokazuju da sudovi u Crnoj Gori u prosjeku ispunjavaju 57 % kriterijuma otvorenosti. Najbolji rezultat su ostvarili Vrhovni sud (71.4 %), Apelacioni sud (69.4 %) i Osnovni sud u Plavu (69.4 %). Najslabiji rezultati su ostvarili Sud za prekršaje u Bijelom Polju (33.3 %) i Sud za prekršaje u Budvi (41.7 %).

Svi sudovi u Crnoj Gori imaju internet stranice sa funkcionalnim pretragama. Sudovi uglavnom objavljuju osnovne organizacione podatke o svom radu uključujući opis nadležnosti, organizacionu strukturu, imena i biografije sudija, spisak zaposlenih, kontakt suda i adresu. Međutim, prepoznat je znatan prostor za unapređenje sadržaja koji sudovi objavljuju na svojim internet stranicama i načina na koji komuniciraju o svom radu sa javnošću.

Samo petina sudova ima na svojoj internet stranici sve podatke i in-

formacije koje se objavljuju na oglasnoj tabli. Sudovi objavljuju informacije o imenima i biografijama sudija, ali nijedan sud ne objavljuje informacije o njihovim zaradama. Takođe, uglavnom nijesu dostupni kontakt podaci svih sudija niti pojedinačni kontakt podaci službenika i namještenika. Sudovi uglavnom objavljuju opštu kontakt adresu ili kontakte predsjednika suda, službe sa odnose sa javnošću i osobe koja je zadužena za postupanje po slobodnom pristupu informacijama.

64 % sudova ima praksu objavljivanja programa o radu, dok njih 60 % redovno objavljuje izvještaje o radu. U godišnjim izvještajima 72 % sudova postoje analize kvaliteta rada i analize problema sa kojim se sud susreće. Statistički podaci o obimu primljenih predmeta, stopi rješavanja i trajanju neriješenih predmeta – po sudiji kao i ukupno za sud nijesu dostupni u izvještajima 28 % sudova. Sudovi nemaju praksu objavljivanja polugodišnjih izvještaja. Na internet stranicama samo dva suda su pronađeni polugodišnji izvještaji o radu.

Sudovi na svojim internet stranicama imaju posebne rubrike gdje se objavljuju relevantne informacije za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama – poput zakona, vodiča, ovlašćenog lica, obrasca... Po našim rezultatima, tri četvrtine sudova nema objavljene ažurirane vodiče za slobodan pristup informacijama. Takođe, samo jedan sud objavljuje informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup.

Sudovi koji su nam odgovorili na upitnik su nas obavijestili da su u 2018. godini primili 367 zahtjeva za slobodan pristup informacijama od čega je 62 % odobreno.

Slučajna raspodjela predmeta se sprovodi kroz pravosudni informacijski sistem (PRIS), koji u praksi ima ograničenja pri raspodjeli predmeta. PRIS takođe još uvijek nije funkcionalan u sudovima za prekršaje gdje se predmeti dodjeljuju po modelu azbučnog reda početnih slova prezimena sudija. Novim nacrtom Akcionog plana Strategije reforme pravosuđa 2019-2022 je predviđeno da se do kraja 2022. godine obezbijedi slučajna dodjela predmeta u ovim sudovima kroz informacijski sistem pravosuđa. Sudovi su nas obavijestili da nije bilo izuzetaka od principa slučajne dodjele predmeta u 2018. godini osim u slučajevima izuzeća sudija. Većina sudova (88 %) objavljuje sudske presude sa obrazloženjima. Sudske presude nijesu objavljene na internet stranici Suda za prekršaje u Bijelom Polju, Suda za prekršaje u Budvi i Suda za prekršaje u Podgorici. Sudske odluke se objavljuju u formatu koji onemogućava čuvanje ili štampanje, što neopravdano otežava njihovo korišćenje. Takođe, na internet stranicama sudova ne postoji mogućnost da građani prate dinamiku i status svojih predmeta. Sudovi ne objavljuju zapisnike sa suđenja, niti su dostupna izdvojena mišljenja članova vijeća.

Pojedini sudovi su veoma ograničeni prostornim kapacitetima sudnica usljed čega može doći do ograničavanja prava na javnost suđenja, a polovina sudova nije pristupačna za osobe sa smanjenom pokretljivošću. U pojedinim sudovima se suđenja obavljaju u kancelarijama i kabinetima sudija. Javnost je, kroz prenos suđenja u slučaju državnih udara imala priliku da vidi kako izgleda najbolja sudnica u Podgorici.

Princip otvorenosti sudstva podrazumijeva aktivnu komunikaciju između sudstva i javnosti. Većina sudova nam je saopštila da mediji dobijaju informacije o njihovom radu putem saopštenja za javnost, konferencija za medije, odgovora na novinarska pitanja, ali i putem objavljivanja podataka na internet stranici i slobodnog pristupa informacijama. Međutim, čak 80 % sudova nema razvijenu praksu redovnog objavljivanja saopštenja i aktuelnosti na svojim internet stranicama. Manje od polovine sudova (40 %) je Pravilnikom o unutrašnjem radu i sistematizaciji ili Godišnjim rasporedom poslova odredilo radno mjesto osobe ili službe za odnose sa javnošću. Takođe, veliki broj sudova u toku prethodne godine nije održao barem jednu konferenciju za medije, iako je ta obaveza predviđena Sudskim poslovnikom.

Trećina sudova nema na svojim internet stranicama edukativne materijale namijenjene građanima. Putem internet stranice samo pet sudova je moguće informisati se o taksama (npr. za parnicu, ovjeru dokumenta, izdavanje potvrda, izvršne postupke i slično). Dva suda nemaju objavljen obrazac za pritužbe, dok samo četiri suda imaju objavljene obrasce namijenjene za podnošenje zahtjeva i molbi stranaka.

Alternativno rješavanje sporova predstavlja jedan od ključnih mehanizama za rasterećenje crnogorskih sudova, i na potrebu proaktivnog promovisanja ovog mehanizma upućuje i izvještaj Evropske komisije. Međutim, podatak da je samo jedan sud objavio informacije o alternativnim načinima rješavanja sporova ukazuje da sudovi nedovoljno promovišu ovaj institut.

Loša komunikacija se između ostalog reflektuje na percepciju sudstva u javnosti, o čemu svjedoče istraživanja javnog mnjenja. Po istraživanju iz 2018. godine oko trećine građana ima uglavnom pozitivan ili veoma pozitivan stav prema sudstvu.¹

Etički kodeks sudija nije dostupan na internet stranicama 16 % sudova, dok Etički kodeks službenika i namještenika nije objavila četvrtina sudova. Samo jedan sud nije objavio plan integriteta, dok su izvještaji o njegovoj realizaciji dostupni samo na internet stranici polovine sudova. Samo jedan sud nam je saopštio da je u toku prošle godine barem jednom obavijestio Ministarstvo pravde o stanju i problemima u vezi primjene Sudskog poslovnika, iako je to obaveza po Sudskom poslovniku.

Sudski savjet

Sudski savjet po našem istraživanju zadovoljava 64 % kriterijuma otvorenosti. Internet stranica Sudskog savjeta se redovno ažurira saopštenjima i aktuelnostima. Osnovna organizaciona dokumenta (nadležnost, organizaciona struktura, propisi...) su objavljena i pretraga je funkcionalna. Međutim, s obzirom na obim objavljenih informacija koje se svake godine uvećava, često je teško doći do traženog podatka i informacije koja je objavljena kao sastavni dio saopštenja.

Sudski savjet sprovodi Strategiju za odnose sa javnošću i informisanje Sudskog savjeta 2018-2020. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji je određeno da se u Službi za opšte kadrovske poslove obavljaju poslovi odnosa sa javnošću. Ovi elementi predstavljaju dobru osnovu za dalji razvoj otvorenosti ovog organa.

Članovi Sudskog savjeta su predsjednik Vrhovnog suda, četiri sudije, četiri ugledna pravnik i ministar pravde. Informacija o zaradama i kontakti članova Sudskog savjeta nijesu dostupni na internet stranici. Oglasi za popunu slobodnih sudijskih mjesta su dostupni na internet stranici, ali se objavljuju na nesistematizovan način – kroz sekciju saopštenja.

Na internet stranici Sudskog savjeta je dostupan Godišnji plan sjednica iz 2014. u kojem se samo navodi da će se redovne sjednice održavati posljednjeg petka u mjesecu, a vanredne po potrebi. Takođe, druge planirane godišnje aktivnosti nijesu dostupne ni u okviru nekog posebnog programa rada. Izvještaji o radu su dostupni, s tim što Sudski savjet nema praksu objavljivanja drugih periodičnih (kvartalnih ili polugodišnjih) izvještaja o radu.

Sudski savjet priprema budžete i završne račune za sudstvo. Na internet stranici Sudskog savjeta nijesu dostupni aktuelni budžeti, što je ozbiljan nedostatak u pogledu budžetske transparentnosti. Informacije o budžetu se objavljuju samo u sklopu godišnjeg izvještaja o radu što otežava njihovo pretraživanje. U izvještajima, međutim, nijesu dostu-

1

Zoran Vujičić, *Izvještaji: Stavovi sudija o pravosudnom sistemu, stavovi tužilaca o pravosudnom sistemu, stavovi građana o pravosudnom sistemu*, Gradanska alijansa, Podgorica, 2018.

Dostupno na: <https://gamn.org/wp-content/uploads/2018/12/GA-Istra%C5%BEivanje-o-povjerenju-gra%C4%91ana-sudija-i-tu%C5%BEilaca-u-pravosu%C4%91e-2018-2.pdf>

Pristupljeno: 16. jul 2019.

pne informacije o pojedinačnim budžetima sudova. Izvještaj sadrži i pregled utrošenih sredstava i strukturu izvršenja budžeta, međutim to se objavljuje samo za ukupni program sudstva, ali ne i posebno za sve sudove.

Sudski savjet ne zadovoljava kriterijume transparentnosti u oblasti javnih nabavki. Na internet stranici Sudskog savjeta nijesu objavljeni planovi javnih nabavki, pozivi i odluke i ugovori o postupcima javnih nabavki. Iako se te informacije dostupne na Portalu javnih nabavki, standardi transparentnosti nalažu da sve finansijske informacije institucija predstavlja na sopstvenoj internet stranici. Ove informacije su dostupne samo za nabavke male vrijednosti.

Sjednice Sudskog savjeta su po pravilu otvorene za javnost, i na internet stranici su dostupni dnevni redovi i zapisnici sa sjednica. Međutim, obavještenje o sjednici na kojoj su intervjuisani kandidati za funkcije sudije u Vrhovnom sudu i sudovima za prekršaje, i kandidati za predsjednike Apelacionog suda i Viših sudova u Podgorici i Bijelom Polju, nije bilo unaprijed objavljeno, usljed čega je zainteresovana javnost bila uskraćena za njihovo praćenje.²

Na internet stranici Sudskog savjeta je dostupan vodič za slobodan pristup informacijama i informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup, ali ova dokumenta nijesu sistematizovana u okviru posebne rubrike koja se odnosi na slobodan pristup informacijama.

Sekretarijatu Sudskog savjeta je tokom prethodne godine podnijeto ukupno 117 zahtjeva za slobodan pristup informacijama, od čega je 16 % zahtjeva odobreno, 6.8 % je djelimično odobreno a 71% zahtjeva je odbijeno. Takođe, upućeno je sedam obavještenja.³

Na internet stranici Sudskog savjeta je dostupan plan integriteta ali ne i izvještaj o njegovom sprovođenju.

Propisima su definisane obaveze i rokovi za izvještavanje sudova Sudskom savjetu. Međutim, ne postoji propisani obrazac za izvještaj koji sudovi podnose Sudskom savjetu. Zakonom su definisane sankcije u slučaju nedostavljanja izvještaja, ali ne i za kašnjenje.

Značajne razlike u otvorenosti tužilaštava

Tužilaštva u Crnoj Gori prosječno zadovoljavaju 48.5 % kriterijuma otvorenosti. Najbolje je rangirano Vrhovno državno tužilaštvo koje ispunjava 62 % indikatora otvorenosti, dok je najslabije rangirano Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima sa 35 % ispunjenih indikatora.

Polazeći od toga da je sama spremnost institucija da odgovore na upitnike takođe jedan od pokazatelja njihove otvorenosti, napominjemo da nam u ovom istraživanju ukupno dva tužilaštva nijesu dostavila odgovore.

Portal tužilaštva je tehnički neadekvatan i neprilagođen količini informacija koje se objavljuju. Nepostojanje funkcionalne pretrage dodatno otežava pronalaženje podataka i informacija o radu i aktivnostima tužilaštva. Znatno broj informacija je dostupan na podstranici Vrhovnog državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta u odnosu na podstranice ostalih tužilaštva. Osnovna državna tužilaštva svoj sadržaj uglavnom ograničavaju samo na skup informacija koje su državni organi obavezni da objavljuju po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

Internet stranice tužilaštava nijesu dovoljno orijentisane na informisanje građana i javnosti. Saopštenja i aktuelne informacije se objavljuju samo na stranici Vrhovnog državnog tužilaštva i Specijalnog državnog tužilaštva, dok na stranicama ostalih tužilaštava za to nije ni predviđen prostor. Ne postoje informatori o radu niti bilo kakvi posebni obrasci ili edukativni materijali koji bi bili namijenjeni građanima.

Samo na internet stranici Vrhovnog državnog tužilaštva su pronađeni svi podaci i informacije koji se inače objavljuju na oglasnoj tabli. Građani se na internet stranicama osnovnih tužilaštava ne mogu informisati o radnom vremenu i vremenu prijema stranaka u tužilaštvu. Pojedinačni kontakti tužilaca i zaposlenih u tužilaštvu takođe nijesu dostupni. Ne objavljuju se ni biografije tužilaca.

2

"HRA uputila protesno pismo Vukčeviću: Sjednice Sudskog savjeta moraju biti najavljene", *FOS media*, 23.04.2019. Dostupno na: <https://fosmedia.me/infos/drustvo/hra-uputila-protestno-pismo-vukcevicu-sjednice-sudskog-savjeta-moraju-biti-najavljene>. Pristupljeno: 16. jul 2019.

3

Odgovor Sudskog savjeta na upitnik CDT-a. 26.03.2019.

Tužilaštva uredno objavljuju svoje godišnje izvještaje o radu, dok su programi rada dostupni samo tokom trajanja godine na koju se odnose. Polugodišnji izvještaj o radu je pronađen samo na internet stranici Specijalnog državnog tužilaštva.

Objavljivanje potvrđenih optužnica u skladu sa međunarodnim standardima otvorenosti jača povjerenje građana u pravosudni sistem i u samu efikasnost u sprovođenju istraga. Organizacije civilnog društva su prethodnih godina ukazivale na potrebu objavljivanja potvrđenih optužnica. Vrhovno državno tužilaštvo na svom internet portalu objavljuje obavještenja o potvrđenim optužnicama u formi saopštenja, ali ne i kompletne optužnice koje podižu manja tužilaštva. Specijalno državno tužilaštvo objavljuje potpune optužnice.

Pravilnikom o unutrašnjem poslovanju Državnog tužilaštva predviđeno je da se predmeti, osim u slučajevima specijalizacije državnog tužioca, dodjeljuju državnim tužiocima po redosljedu prispjeća, na način da se dnevno prispjeli predmeti dodjeljuju prema azbučnom redu početnih slova prezimena državnih tužilaca. Izuzetno, u državnim tužilaštvima u kojima je informacioni sistem uspostavljen dodjela predmeta vrši se kroz algoritam za dodjelu predmeta koji je sastavni dio aplikacije informacionog sistema, odmah po upisu u sistem osnovnih podataka o predmetu. Iz Tužilačkog savjeta nam je odgovoreno da informacioni sistem za automatsku dodjelu predmeta nije uspostavljen u tužilaštvima. Predmeti tužiocima se i dalje dodjeljuju samo prema azbučnom redu, što je sistem koji ne garantuje nezavisnost i nepristrasnost procesa.

Shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, Vodič za slobodan pristup informacijama se mora ažurirati najmanje jednom godišnje, što ispunjava samo šest tužilaštva. Većini je vodič za slobodan pristup informacijama posljednji put ažuriran 2017. ili početkom 2018. godine. Oko trećine tužilaštva ne objavljuje informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup.

Gotovo sva tužilaštva su objavila svoje planove integriteta, međutim niti jedno nije objavilo izvještaj o njegovoj realizaciji.

Tužilački savjet

Tužilački savjet ispunjava 51 % kriterijuma otvorenosti. Tužilački savjet poštuje samo dio obaveza iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u odnosu na proaktivan pristup informacijama.

Dostupna je informacija o sastavu Tužilačkog savjeta kao i spisak državnih službenika i namještenika. Međutim, informacija o zaradama svih članova Tužilačkog savjeta nije dostupna na internet stranici, dok se informacija o visini zarade sekretara Sekretarijata Tužilačkog savjeta redovno objavljuje. Biografije i kontakt podaci članova Tužilačkog savjeta takođe nijesu objavljeni, kao ni pojedinačni kontakti zaposlenih.

Posebni godišnji planovi ili programi rada Tužilačkog savjeta nijesu pronađeni. Izvještaj o radu za 2016. nije objavljen, ali su ostali izvještaji dostupni na internet stranici. Tužilački savjet nema praksu informisanja javnosti o svom radu u toku godine kroz poseban (polugodišnji ili kvartalni) izvještaj. Zakonom su predviđene obaveze i rokovi za izvještavanje tužilaštava Tužilačkom savjetu, a nijesu predviđene sankcije u slučaju nedostavljanja ili kašnjenja u dostavljanju izvještaja. Takođe, nije razvijen poseban obrazac za izvještaje koji tužilaštva podnose Tužilačkom savjetu.

Tužilački savjet ne zadovoljava kriterijume finansijske transparentnosti. Informacije o budžetu i završnom računu dostupne su samo kroz šture rubrike u godišnjim izvještajima. Dodatno, nema informacija ni o visini i utrošku sredstava za pojedinačna tužilaštva. Planovi javnih nabavki su objavljeni, ali ne pozivi i odluke o postupcima javnih nabavki. Na internet stranici Tužilačkog savjeta postoji sekcija u kojoj su objavljeni ugovori o javnim nabavkama.

Internet stranica Tužilačkog savjeta ima sekciju koja je posvećena saopštenjima i aktuelnostima. Tužilački savjet nas je obavijestio da mediji dobijaju informacije o njegovom radu putem objavljivanja informacija na internet stranici Tužilačkog savjeta, saopštenja za javnost, odgovora na novinarska pitanja, kao i putem zahtjeva za slobodan pristup infor-

macija, prisustvovanju sjednicama Tužilačkog savjeta. Tužilački savjet nam je saopštio da ne postoje smjernice za saradnju sa medijima povodom njihovog izvještavanja o radu tužilaštava i Tužilačkog savjeta.

Tužilački savjet objavljuje dnevne redove sjednica i kratku informaciju o održanim sjednicama, ali nema praksu redovnog objavljivanja zapisnika.

Vodič za slobodan pristup informacijama u posjedu Tužilačkog savjeta nije ažuriran u ovoj godini, iako je to zakonska obaveza. U prethodnoj godini je Sekretarijatu Tužilačkog savjeta podnijeto 65 zahtjeva za slobodan pristup informacijama, od čega je 9 % odobreno, 4.6 % je djelimično odobreno, a odbijeno je 57 % zahtjeva. Takođe, dostavljena su 19 obavještenja.⁴

Na internet stranici su dostupne informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup.

Plan integriteta Tužilačkog savjeta i izvještaj o njegovom sprovođenju su dostupni na internet stranici.

4

Odgovor Tužilačkog savjeta na upitnik CDT-a od 15.04.2019.

Ustavni sud

CDT je u ovogodišnjem istraživanju po prvi put analizirao otvorenost Ustavnog suda Crne Gore, iako ovaj sud ima posebnu ulogu i ne pripada sistemu redovnih sudova. Izvorna nadležnost ovog suda, kontrola ustavnosti nižih normativnih akata (tzv. nadležnost „negativnog zakonodavca“) u procesu reformi pravosuđa je proširivana, tako da on danas vrši i kontrolu odluka redovnih sudova. Zbog toga smo procijenili da je i ocjeni otvorenosti i transparentnosti Ustavnog suda mjesto u ovoj analizi, kako bi slika o otvorenosti pravosudnog sistema bila potpunija.

Za ocjenu otvorenosti Ustavnog suda je razvijen poseban set indikatora, prema kojima ovaj važan organ ispunjava polovinu kriterijuma otvorenosti (50 %). Dio razloga za ovakav rezultat je i u tome što nam Ustavni sud nije odgovorio na upitnik, te stoga neki od indikatora nijesu mogli biti provjereni, a što je takođe jedan od pokazatelja otvorenosti institucije.

Ustavni sud Crne Gore ima modernu internet stranicu, koja ima funkcionalnu pretragu i redovno se ažurira novim informacijama. Na stranici su dostupne informacije o nadležnostima i organizaciji suda. Tu su i imena i biografije sudija, ali bez njihovih kontakt podataka, i podataka o zaradama. Na internet stranici nijesu dostupni podaci o službenicima suda, kao ni njihovi kontakti. Ustavni sud redovno objavljuje izvještaje o svom radu, ali ne objavljuje godišnje planove rada pa javnost ne može suditi o tome koliko ova institucija uspješno ispunjava planirane zadatke.

U pogledu finansijske transparentnosti objavljivanje podataka je nedosljedno. Na stranici Suda su objavljeni godišnji budžeti, ali ne i završni računi. Objavljuju se godišnji planovi, odluke i ugovori o javnim nabavkama, ali ne i pozivi za postupke javnih nabavki.

Na stranici Ustavnog suda nema kalendara suđenja, što otežava praćenje postupaka pred ovim sudom, koji su najčešće od velikog interesa

za opštu javnost. Objavljaju se dnevni redovi sjednica, ali ne i zapisnici sa sjednica niti sa sjednica vijeća. Odluke Ustavnog suda s izdvojenim mišljenjima se objavljuju, i pozitivan je iskorak to što su na internet stranici dostupne odluke od osnivanja ovog suda 1964. godine.

Pravilnik o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji ove institucije nije dostupan na internet stranici, pa tako ne možemo znati da li Sud ima osobu ili službu zaduženu za odnose s javnošću. O saradnji Ustavnog suda s medijima nijesmo mogli saznati ništa, jer nam nijesu odgovorili na upitnik.

Na internet stranici Suda postoji izdvojena rubrika koja se odnosi na slobodan pristup informacijama, i kontakt osobe zadužene za pristup. Tamo je i vodič za pristup informacijama, koji nije ažuriran u posljednjoj godini, što je zakonska obaveza. Informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup se ne objavljuju, suprotno zakonu.

Na stranici suda nema etičkog kodeksa sudija, niti nam je poznato da takav dokument postoji. Ovo je posebno problematično jer ovaj poseban sudski organ koji se bira pod velikim uticajem politike mora više pažnje posvetiti regulaciji i primjeni etičkih standarda. Na internet stranici suda je objavljen plan integriteta, ali ne i izvještaj o njegovoj implementaciji.

Preporuke za unapređenje

U nastavku dajemo opšte preporuke za unapređenje otvorenosti institucija pravosudnog sistema. Preporuke za unapređenje po grupama i pojedinačnim institucijama će CDT ustupiti kroz direktnu komunikaciju sa institucijama.

Obezbijediti puno poštovanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama •

Sa stanovišta važećih propisa u Crnoj Gori osnovna preporuka jeste da pravosudne institucije moraju obezbijediti mehanizme za potpunu primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama uz poštovanje podataka o ličnosti. Mehanizmi podrazumijevaju proaktivne mjere koje zakon predviđa a naročito uspostavljanje sistema objavljivanja svih informacija koje su obavezni da objave na internet stranicama.

Posebnu pažnju posvetiti informacijama o pristupu sudu •

U okviru ustanovljavanja mehanizama proaktivnog objavljivanja informacija posebna pažnja se mora posvetiti informacijama koje omogućavaju i olakšavaju pristup sudu. Informacije koje su od ključnog značaja za povećanje povjerenja u pravosuđe su i biografije sudija, informacije o imovnom stanju sudija i njihovom dodatnom vansudskom angažmanu.

Proširiti načine i kanale komunikacije •

Pravilnici koji se odnose na javnost rada sudova i tužilaštva su nedostatni i zastarjeli uprkos tome što su donijeti prije svega nekoliko godina. Javnost kao princip funkcionisanja pravosuđa nužno podrazumijeva korišćenje onih sredstava komunikacije pravosuđa sa javnošću koja su primjerena savremenim društvima, a ne samo onih sredstava koja su institucije navikle da koriste. U tom smislu nije dovoljno regulisati objavljivanje materijala koji su ključni za mogućnost javnosti da isprati suđenja na oglasnoj tabli, već je neophodno ustanoviti obavezu sudo-

va da informacije o sopstvenom radu učine dostupnim svima onima koji su za njih zainteresovani, pa i onima koji nisu u prilici da fizički dođu u zgradu suda ili tužilaštva.

Obezbijediti funkcionalne internet stranice •

Ustavni sud Crne Gore je u okviru međunarodnog projekta posle dugo vremena dobio funkcionalnu i modernu internet stranicu. Portal sudovi.me je još uvijek upotrebljiv, ali zbog velike količine informacija koje sudovi proizvode i objavljuju i naprednijih tehnoloških rješenja, u skorije vrijeme treba razmišljati o potrebi njegove rekonstrukcije. Ono što je apsolutni prioritet je izrada nove internet stranice Državnog tužilaštva, jer postojeće rješenje ne zadovoljava ni najosnovnije funkcije niti pruža mogućnost za unapređenje transparentnosti.

Formirati sektore za odnose s javnošću i organizovati obuke •

Istraživanje je pokazalo da mali broj pravosudnih institucija ima posebne sektore za odnose s javnošću, ili sistematizovana radna mjesta za pojednice zadužene samo za ovu oblast. U tužilačkoj organizaciji stvar se dodatno komplikuje budući da se zadatak komunikacije s medijima zakonom daje njenom rukovodiocu. Za komunikaciju s javnošću sudovima i tužilaštvima su potrebni i stručnjaci za PR, ali i sudije i tužioci kao stručnjaci za ono što je osnovna materija kojom se bave ovi organi. Zato se preporučuje sudovima i tužilaštvima sistematizacija službi i osoba zaduženih za odnose s javnošću, a Centru za obuku nosilaca pravosudnih funkcija organizovanje posebnih kurseva na temu komunikacije s medijima i s javnošću za sudije, tužioce i pripravnike.

Literatura

- Spaić, Bojan, Otvorenost pravosuđa. Međunarodni standardi i dobre prakse, CDT, neobjavljeno.
- Vujičić, Zoran, *Izveštaji: Stavovi sudija o pravosudnom sistemu, stavovi tužilaca o pravosudnom sistemu, stavovi građana o pravosudnom sistemu*, Građanska alijansa, Podgorica, 2018. Dostupno na: <https://gamn.org/wp-content/uploads/2018/12/GA-Istra%C5%BEivanje-o-povjerenju-gra%C4%91anasudija-i-tu%C5%BEilaca-u-pravosu%C4%91e-2018-2.pdf>. Pristupljeno: 16. jul 2019.
- “HRA uputila protesno pismo Vukčeviću: Sjednice Sudskog savjeta moraju biti najavljene”, *FOS media*, 23.04.2019. Dostupno na: <https://fosmedia.me/infos/drustvo/hra-uputila-protestno-pismo-vukcevicu-sjednice-sudskog-savjeta-moraju-biti-najavljene>. Pristupljeno: 16. jul 2019.

Prilozi

Rezultati otvorenosti sudova •

SUD	REZULTAT
Vrhovni sud Crne Gore	71.43%
Apelacioni sud Crne Gore	69.39%
Osnovni sud Plav	69.39%
Osnovni sud Podgorica	67.35%
Upravni sud Crne Gore	65.31%
Osnovni sud Berane	63.27%
Osnovni sud Nikšić	63.27%
Viši sud Podgorica	63.27%
Osnovni sud Rožaje	61.22%
Sud za prekršaje u Podgorici	60.42%
Osnovni sud Bar	59.18%
Osnovni sud Pljevlja	59.18%
Privredni sud Crne Gore	59.18%
Osnovni sud Bijelo Polje	57.14%
Osnovni sud Cetinje	57.14%
Osnovni sud Danilovgrad	55.10%
Osnovni sud Herceg Novi	55.10%
Osnovni sud Žabljak	53.06%
Viši sud za prekršaje Crne Gore	52.08%
Viši sud Bijelo Polje	51.02%

Osnovni sud Kolašin	48.98%
Osnovni sud Kotor	46.94%
Osnovni sud Ulcinj	44.90%
Sud za prekršaje u Budvi	41.67%
Sud za prekršaje u Bijelom Polju	33.33%

Rezultati otvorenosti tužilaštava •

TUŽILAŠTVO	REZULTAT
Vrhovno državno tužilaštvo	62.16%
Specijalno državno tužilaštvo	54.05%
Više državno tužilaštvo Podgorica	54.05%
Osnovno državno tužilaštvo Bar	51.35%
Osnovno državno tužilaštvo Herceg Novi	51.35%
Osnovno državno tužilaštvo Podgorica	51.35%
Više državno tužilaštvo Bijelo Polje	48.65%
Osnovno državno tužilaštvo Nikšić	48.65%
Osnovno državno tužilaštvo Berane	48.65%
Osnovno državno tužilaštvo Ulcinj	48.65%
Osnovno državno tužilaštvo Kolašin	45.95%
Osnovno državno tužilaštvo Bijelo Polje	45.95%
Osnovno državno tužilaštvo Plav	45.95%
Osnovno državno tužilaštvo Cetinje	45.95%
Osnovno državno tužilaštvo Kotor	43.24%
Osnovno državno tužilaštvo Rožaje	43.24%
Osnovno državno tužilaštvo Pljevlja	35.14%

Istraživački centar CDT-a

Istraživački centar CDT-a (IC) je osnovan 2011. godine uz podršku Think Thank Fonda.

Cilj IC-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

IC u svom radu koristi savremene istraživačke metode i vodi se standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

IC je posvećen kontinuiranom usavršavanju sopstvenih kapaciteta i kao mehanizama kontrole kvaliteta naših istraživačkih proizvoda, a u svoj rad, pored CDT tima, uključuje brojne domaće i međunarodne stručnjake kao spoljne saradnike.

Vašoj pažnji preporučujemo sljedeće predloge praktične politike:

O potrebi promjene izbornog zakonodavstva i dostizanja demokratskih standarda fer izbora možete čitati u dokumentima:

- Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Prvi dio: Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima
<https://www.cdtmn.org/2018/11/02/vrijeme-je-da-zatvorimo-poglavlje-fer-izbora/>
- Nakon tri velika izborna ciklusa: Kako do izbornog integriteta
<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/kako-do-izbornog-integriteta-2018-predlog-prakticne-politike/>
- Državna izborna komisija u Crnoj Gori - neuspjeli eksperiment. Neophodni koraci za stvaranje kredibilne institucije
<https://www.cdtmn.org/2018/06/21/drzavnaizborna-komisija-neuspjeli-eksperiment/>
- Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore
<https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>
- Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora
<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapređenje-rada-agencije/>

O tome kako napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU vide eksperti u civilnom društvu čitajte u:

- Procjena napretka u ispunjavanju političkih kriterijuma EU: Demokratija bez institucija – novi balkanski izum
<https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/demokratija-bez-institucija-novi-balkanski-izum-predlog-prakticne-politike/>

- Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Peti dio: Javna uprava - servis građana ili igračka u rukama politike?
<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/javna-uprava-ne-ra-di-u-interesu-gradana/>
- Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Četvrti dio: Turobna zbivanja i druge priče o medijima
<https://www.cdtmn.org/civilno/civilno-analize/turobna-zbivanja-i-druge-pri-ce-o-medijima/>
- Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Treći dio: Nezavisne institucije preduslov za borbu protiv korupcije i kriminala
<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/treci-dio-nezavisne-institucije-preduslov-za-borbu-protiv-korupcije-i-kriminala/>
- Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Pravosuđe
<https://www.cdtmn.org/2018/12/15/nakon-18-godina-reforme-pravosuda-devalvacija-postignuca/>

O tome kako država i lokalne samouprave planiraju razvoj, mjere uspjeh svog rada i šta treba da urade da bi se unaprijedile prakse u ovoj oblasti čitajte u:

- Sistem planiranja za sada bez održive evaluacije
<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/sistem-planiranja-bez-kvalitetne-evaluacije/>
- Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjeha Vladinih politika
<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>
- Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjeha lokalnih politika - Na primjeru opština Nikšić i Kotor
<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokalnomnivou-2017-predlog-prakticne-politike/>

O tome kako mediji ispunjavaju profesionalne standarde čitajte u:

- Raskrinkavanje medijskih objava u Crnoj Gori i regionu: Infekcija manipulacijama
<https://www.cdtmn.org/civilno/civilno-analize/infekcija-manipulacijama-raskrinkavanje-me-2019/>

Kako država prepoznaje nasilni ekstremizam i kako se protiv njega bori saznajte u dokumentu:

- Kako poboljšati sprovođenje Strategije suzbijanja nasilnog ekstremizma?
<https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/kako-poboljšati-sprovođenje-strategije-suzbijanja-nasilnog-ekstremizma-2017-predlog-prakticne-politike/>



**OTVORENOST
PRAVOSUDNOG
SISTEMA STAGNIRA**

autori/ke:

Milena Gvozdrenović / Milica Kovačević / Almer Kardović

**CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU**

Moskovska 153,
81 000 Podgorica
Crna Gora

+382 20 331 227
cdtmn@t-com.me
www.cdtmn.org