

# STRATEGIJA REFORME PRAVOSUĐA 2024-2027.



Ministarstvo  
pravde





Ministarstvo  
pravde

# **STRATEGIJA REFORME PRAVOSUĐA 2024-2027.**

**Podgorica, 2024.**

Štampanje ove Strategije je omogućeno uz finansijsku podršku Evropske unije i Savjeta Evrope. Sadržaj je isključiva odgovornost autora/autorki i ni u kom slučaju ne predstavlja zvanične stavove Evropske unije ni Savjeta Evrope.

---

Sufinansira  
Evropska unija



EVROPSKA UNIJA

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Sufinansira i sprovodi  
Savjet Evrope

# SADRŽAJ

Legenda .....	7
I UVOD .....	9
1. Svrha donošenja Strategije reforme pravosuđa 2024-2027 .....	9
2. Relevantan strateški okvir Crne Gore i usklađenost sa međunarodnim obavezama .....	9
3. Analiza rezultata sprovođenja Strategije reforme pravosuđa za period 2019-2022. ....	11
3.1. Osnov, metodi i obuhvat procjene efekata sprovođenja Strategije reforme pravosuđa za period 2019-2022. ....	12
3.2. Opšta zapažanja o relevantnosti, koherentnosti i efektivnosti SRP 2019-2022. ....	12
3.3. Efikasnost i održivost sprovođenja SRP 2019-2022. ....	13
II ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA .....	16
1. Nezavisnost, nepristrasnost i odgovornost pravosuđa .....	16
1.1. Nezavisnost i nepristrasnost .....	16
1.2. Odgovornost pravosuđa .....	17
2. Stručnost i efikasnost pravosuđa .....	18
2.1. Stručnost .....	18
2.2. Efikasnost pravosuđa .....	18
3. Dostupnost pravde, transparentnost i povjerenje u pravosuđe .....	21
4. Orodnjavanje javnih politika .....	22
5. Strateška analiza uticaja na životnu sredinu u fazi definisanja ciljeva .....	23
III VIZIJA, ADRESATI, STRATEŠKI I OPERATIVNI CILJEVI REFORME PRAVOSUĐA .....	24
1. Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa .....	25
1.1. Unaprjeđenje normativnog okvira koji garantuje nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa .....	26
1.2. Efektivna implementacija sistema za izbor, ocjenjivanje rada i napredovanje sudija i državnih tužilaca .....	27
1.3. Jačanje kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta .....	28
1.4. Unaprjeđenje finansijske nezavisnosti pravosuđa .....	28
1.5. Jačanje nepristrasnosti i integriteta nosilaca pravosudnih funkcija kroz dosljedno poštovanje principa slučajne dodjele predmeta, primjenu odredaba o izuzeću i poštovanje etičkih kodeksa .....	29
1.6. Jačanje sistema disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija .....	29
1.7. Jačanje sistema disciplinske odgovornosti pravosudnih profesija .....	30
2. Unaprjeđenje stručnosti i efikasnosti pravosuđa .....	31
2.1. Unaprjeđenje stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija .....	32
2.2. Unaprjeđenje stručnosti pravosudnih profesija .....	33
2.3. Unaprjeđenje kapaciteta Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu .....	33
2.4. Optimizacija pravosudne mreže .....	34
2.5. Unaprjeđenje procesnog zakonodavstva .....	35
2.6. Smanjenje broja zaostalih predmeta i jačanje alternativnog rješavanja sporova .....	35
2.7. Unaprjeđenje sistema pravosudnog menadžmenta, administracije i strateškog planiranja .....	36
2.8. Razvijanje informacionog sistema pravosuđa .....	37

2.9. Unaprjeđenje međunarodne saradnje .....	37
3. Unaprjeđenje dostupnosti pravde, transparentnosti i povjerenja u pravosuđe .....	38
3.1. Dalji razvoj ujednačavanja i objavljivanja sudske prakse .....	39
3.2. Unaprjeđenje sistema besplatne pravne pomoći .....	39
3.3. Unaprjeđenje transparentnosti rada pravosudnih institucija .....	40
3.4. Unaprjeđenje sistema infrastrukture i sigurnosti pravosudnih objekata i fizičkog pristupa pravosudnim institucijama .....	40
3.5. Pristup pravdi po mjeri djeteta .....	41
3.6. Unaprjeđenje pristupa pravdi za žrtve krivičnih djela .....	42
IV PRAĆENJE SPROVOĐENJA, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA .....	43
V INFORMACIJE O SPROVEDENIM KONSULTACIJAMA SA ZAINTERESOVANIM STRANAMA .....	44
VI PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE .....	45
VII AKCIONI PLAN .....	48
VIII OBJAVLJIVANJE .....	48
ANNEX I .....	49
Izvori i literatura .....	49

## LEGENDA

AP 2024-2025.	Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2024-2027. (za period 2024-2025)
AP 2019-2020.	Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2019-2022. (za period 2019-2020)
AP 2021-2022.	Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2019-2022. (za period 2021-2022)
CeMI	Centar za monitoring i istraživanja
CEDAW	Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravosuđa ( <i>Council of Europe European Commission for the efficiency of Justice</i> )
COSDT	Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
GRECO	Grupa država za borbu protiv korupcije ( <i>Group of States against Corruption</i> )
GRETA	Grupa eksperata za akciju protiv trgovine ljudima ( <i>Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings</i> )
GREVIO	Grupa eksperata za akciju protiv nasilja nad ženama i porodičnog nasilja ( <i>Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence</i> )
HRA	Akcija za ljudska prava
KZ	Krivični zakonik Crne Gore
MONEYVAL	Komitet eksperata za evaluaciju mjera protiv pranja novca i finansiranja terorizma ( <i>The Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism</i> )
NVO	Nevladine organizacije
OCD	Organizacije civilnog društva
PG. 23	Poglavlje 23
Savjet za SRP 2019-2022.	Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2019-2022. godine
SRP 2014-2018.	Strategija reforme pravosuđa 2014-2018.
SRP 2019-2022.	Strategija reforme pravosuđa 2019-2022.
SS	Sudski savjet
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

TS	Tužilački savjet
UN	Ujedinjene nacije
VDT	Vrhovno državno tužilaštvo
VS	Vrhovni sud Crne Gore
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku



# I UVOD

## 1. SVRHA DONOŠENJA STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA 2024-2027

Strategija reforme pravosuđa 2024-2027 (u daljem tekstu: SRP 2024-2027) predstavlja sektorski strateški dokument razvijen sa ciljem da se obezbijedi reformski kontinuitet zasnovan na dugoročnom planiranju javnih politika koje je započelo Projektom reforme pravosudnog sistema iz 2000. godine. Ovaj ciklus nastavljen je Strategijom reforme pravosuđa 2007-2012, a nakon isteka Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 (SRP 2014-2018), Vlada Crne Gore je na sjednici od 12. septembra 2019. godine donijela Strategiju reforme pravosuđa 2019-2022 (u daljem tekstu: Strategija, SRP 2019-2022).

Ovako osiguran kontinuitet reformskih procesa igra višestruku ulogu:

- S jedne strane, na ovaj način se sistemski i dugoročno pristupa unaprjeđenju organizacije i funkcionisanja pravosuđa Crne Gore i podiže nivo vladavine prava i pristupa pravdi za građane;
- Istovremeno, održava se korak sa potrebom usaglašavanja pravosudnog sistema sa relevantnim međunarodnim standardima i preporukama međunarodnih tijela zaduženih za praćenje nivoa usaglašenosti sa tim standardima.

Najzad, strateški pristup pravosudnoj reformi neodvojivi je dio procesa adresiranja prioriteta i ispunjavanja mjera utvrđenih u pregovaračkom procesu za poglavlje 23 (u daljem tekstu: PG. 23).<sup>1</sup> u okviru pristupnih pregovora sa Evropskom unijom (u daljem tekstu: EU).

## 2. RELEVANTAN STRATEŠKI OKVIR CRNE GORE I USKLAĐENOST SA MEĐUNARODNIM OBAVEZAMA

Kada je riječ o **međusobnoj usklađenosti Strategije i drugih dokumenata javnih politika koje sprovodi Vlada i institucije pravosuđa**, potreba da se osigura strateški pristup reformama adresirana i u **Programu rada Vlade za 2023. godinu**, koji predviđa obavezu usvajanja Završnog izvještaja o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2021-2022 i donošenje Strategije reforme pravosuđa 2024-2027, sa Akcionim planom za period 2024-2025. Imajući ovo u vidu, može se konstatovati da je osigurana koherentnost sistema planiranja u ovoj oblasti.

**Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine**<sup>2</sup> obuhvata Strateški cilj 4.2.3 „Razvijati državu kao efikasnu vladavinu prava“, koji definiše da kriminal, organizovani kriminal, korupcija, a od skoro i terorizam, predstavljaju ozbiljne izazove i prijetnje za savremene države. Na ove izazove države najčešće ne mogu adekvatno odgovore same; neophodno je šire unutar-društveno, ali i međunarodno partnerstvo, kako bi se ove pojave eliminisale ili barem svele na najmanju moguću mjeru.

**Strategija za borbu protiv trgovine ljudima 2019-2024**<sup>3</sup> predstavlja dokument koji je neraskidivo vezan sa Strategijom, a naročito u okviru strateških oblasti 2 i 3 koje se odnose na zaštitu trgovine ljudima i odgovor krivičnog pravosuđa, odnosno krivično gonjenje učinilaca trgovine ljudima. U tom smislu, u okviru strateške oblasti 2 posebno se izdvaja potreba da se osigura identifikacija žrtava i potencijalnih žrtava trgovine ljudima među

<sup>1</sup> Vidjeti relevantne verzije akcionih planova za Poglavlje 23 : Akcioni plan za Poglavlje 23- Pravosuđe i temeljna prava (2013), dostupno na : <https://www.gov.me/dokumenta/fab71e67-b278-42cf-89c5-ac69741d82b1>, Akcioni plan za Poglavlje 23- Pravosuđe i temeljna prava (2015), dostupno na : [https://www.eu.me/wpfd\\_file/akcioni-plan-za-poglavlje-23-pravosudje-i-temeljna-prava/](https://www.eu.me/wpfd_file/akcioni-plan-za-poglavlje-23-pravosudje-i-temeljna-prava/), Dinamički plan aktivnosti koje vode do ispunjenja privremenih mjerila u poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava, dostupno na: [https://www.gov.me/biblioteka?page=1&sort=published\\_at&q=23&dt=7](https://www.gov.me/biblioteka?page=1&sort=published_at&q=23&dt=7), pristupljeno 9.5.2023. godine.

<sup>2</sup> Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine, <https://www.gov.me/dokumenta/6852d215-af43-4671-b940-cbd0525896c1>

<sup>3</sup> Strategija za borbu protiv trgovine ljudima 2019-2024, <https://www.gov.me/dokumenta/ffaddb5a-c40e-4ab2-ad5d-3606cfca4a97>

ranjivim grupama; efikasnije funkcionisanje mehanizama za nadoknadu štete žrtvama; unaprjeđenje kvaliteta zaštite i pomoći žrtvama trgovine ljudima u njihovoj društvenoj reintegraciji, kao i unaprjeđenje zaštite žrtava tokom krivičnog postupka sa posebnim akcentom na djecu. U okviru strateške oblasti 3, od posebnog značaja je dalje usklađivanje krivičnog zakonodavstva sa relevantnim međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv trgovine ljudima i efikasna saradnja sa međunarodnim tijelima poput *Europol* i *Eurojust*.

**Strategija za izvršenje krivičnih sankcija 2023-2026<sup>4</sup>** - reforma sistema izvršenja krivičnih sankcija ne može funkcionisati na potreban način bez usklađivanja sa reformom pravosuđa, primarno u onim segmentima koji se odnose na nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa i njegovu efikasnost, a naročito u kontekstu usklađivanja kaznenog zakonodavstva sa relevantnim međunarodnim standardima, uključujući tu i maloljetnike u sukobu sa zakonom, kao i mehanizme međunarodne saradnje.

**Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za 2022-2025<sup>5</sup>** relevantna je za ovu Strategiju prvenstveno u okviru jačanja preventivnih mehanizama za suzbijanje pranja novca i sprječavanja terorizma, u pogledu prepoznavanja rizika, ali i u odnosu na operativne ciljeve 2, 3 i 4 koji predviđaju jačanje kapaciteta pravosuđa za procesuiranje ove vrste krivičnih djela i unaprjeđenje efikasnosti krivičnog gonjenja.

**Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025<sup>6</sup>** dotiče se pitanja pravosudne reforme iz ugla unaprjeđenja naplate alimentacije, potom iz ugla hitne potrebe da se državne institucije što prije osposobe da proizvode, sakupljaju i analiziraju rodno desegregirane podatke, kako bi se omogućilo planiranje javnih politika na bazi stvarnog stanja, kao i redovno praćenje pomaka i dostignuća tih javnih politika na osnovu kvantitativnih pokazatelja. Najzad, ovaj strateški dokument prepoznaje potrebu uključivanja pravosudne grane vlasti u orodnjavanje javnih politika.

**Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026<sup>7</sup>** - Usklađenost sa predmetnim strateškim dokumentom se posebno ističe u dijelu koji se odnosi na korišćenje elektronskog potpisa, elektronskog pečata, elektronskog vremenskog pečata i usluge elektronske preporučene dostave u pravnom prometu, upravnim, sudskim i drugim postupcima.

**Program razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2021-2023<sup>8</sup>** - predstavlja treći u nizu strateški dokument koji adresira predmetnu oblast. Njemu su prethodile Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2016-2020, kao i IKT Strategija u oblasti pravosuđa, za period 2011-2014 godina. IKT Program je primarno posvećen razvoju i unaprjeđenju pravosudnog informacionog sistema, kao jedinstvenog sistema sudova, državnih tužilaštava, Uprave za izvršenje krivičnih sankcija i Ministarstva pravde. Iako važenje ovog dokumenta javne politike ističe u periodu pripreme Strategije, činjenica da je njime detaljno uređeno unaprjeđenje IKT sistema u pravosuđu, kao i da će na osnovama ostvarenih rezultata i preostalim izazovima biti izrađen novi višegodišnji strateški dokument koji će detaljno razraditi adresiranje potreba osnovne pravde definisanih i ovom Strategijom, čini ga relevantnim za sadržinu Strategije.

Kada je riječ o **usklađenosti Strategije sa procesom evropskih integracija i dokumentima javnih politika u ovoj oblasti, Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2023 – 2024<sup>9</sup>** predviđeno je usvajanje nove Strategije. Programom rada Vlade predviđeno da se naredna Strategija usvaja za period počev od 2024. godine. Važno je naglasiti da ovaj dokument predstavlja jedan od ključnih stubova reformi čije je sprovođenje neophodno radi dostizanja 16 **privremenih mjerila definisanih u okviru Zajedničke pregovaračke pozicije za Poglavlje 23<sup>10</sup>**, kojom je ispravno prepoznata potreba za strateškim pristupom i kontinuitetom reformskih procesa u ovoj oblasti.

4 Strategija za izvršenje krivičnih sankcija 2023-2026, <https://www.gov.me/dokumenta/7ba33ee1-9c9e-4b32-9afe-c87760d49ed6>

5 Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma za 2022-2025, <https://www.gov.me/dokumenta/74aa43fb-3f67-4ecf-b741-e3dad584a5d2>

6 Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025, <https://www.gov.me/dokumenta/26b0c8cc-3890-426e-a275-a29e1ff69648>

7 Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026, <https://wapi.gov.me/download/b70528ed-0bba-4140-a576-addab76998e4?version=1.0>

8 Program razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2021-2023, <https://www.gov.me/dokumenta/3a-b0d094-2b75-4c84-b40d-c71d7b8c7d6f>

9 Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2023-2024, dostupno na: [https://www.eu.me/wpfd\\_file/program-pristupanja-crne-gore-evropskoj-uniji-2023-2024](https://www.eu.me/wpfd_file/program-pristupanja-crne-gore-evropskoj-uniji-2023-2024)

10 Zajednička Pozicija Evropske unije- Pregovaračko poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava, dostupno na: <https://www.eu.me/dokumenti-pregovori-o-pristupanju/#1583-1624-zajednicke-pozicije>, pristupljeno 12.5. 2023.

Pored toga, za planiranje daljih koraka u ovoj oblasti relevantan je i čitav niz privremenih mjerila predviđenih Zajedničkom pregovaračkom pozicijom za Poglavlje 24.<sup>11</sup>

Imajući ovo u vidu, ovim dokumentom prepoznati i adresirani ključni izazovi, nalazi i preporuke koji proističu iz integracionog procesa Crne Gore u EU i njenih međunarodnih obaveza u okviru pregovaračkog procesa u Poglavlju 23. U procesu razvoja novog strateškog dokumenta, neophodno je, između ostalog, uzeti u obzir i **ocjene Evropske komisije o ostvarenom napretku** u oblasti reforme pravosuđa u okviru Poglavlja 23.<sup>12</sup> Ipak, ne treba zanemariti činjenicu da uloga nacionalnih strateških dokumenata nije adresiranje, isključivo, prioriteta prepoznatih od strane Evropske komisije, već sveobuhvatni pristup unaprjeđenju stanja u pravosuđu, u skladu sa detaljnom procjenom stanja i identifikacijom izazova.

Pored navedenog, reformski prioriteti i ciljevi u ovoj Strategiji u velikoj mjeri su uslovljeni potrebom za punim usaglašavanjem sa relevantnim međunarodnim univerzalnim i regionalnim standardima konkretizovanim kroz preporuke **UN ugovornih tijela** (CRC, HRCttee, CCPR, CEDOW, CAT, CED, SPT, CRPD) kao i ugovornih i ekspertskih tijela Savjeta Evrope (**Venecijanska komisija**<sup>13</sup>, **GRECO**<sup>14</sup>, **GRETA**<sup>15</sup>, **GREVIO**<sup>16</sup>, **MONEYVAL**<sup>17</sup>, **CEPEJ**<sup>18</sup> itd).

Strategija se neposredno oslanja i na UN Ciljeve održivog razvoja, preciznije, Cilj 16. Promovisati miroljubiva i inkluzivna društva za održivi razvoj, obezbijediti pristup pravdi za sve i izgraditi efikasne, pouzdane i inkluzivne institucije na svim nivoima: 16.1 Svuda značajno smanjiti sve oblike nasilja i sa njima povezane stope smrtnih slučajeva; Promovisati vladavinu prava na nacionalnom i međunarodnom nivou i svima osigurati jednak pristup pravdi; 16.5 Značajno smanjiti korupciju i podmićivanje u svim njihovim pojavnim oblicima; 16.6 Razviti djelotvorne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima; 16.7 Osigurati odgovorno, inkluzivno, participativno i reprezentativno donošenje odluka na svim nivoima; 16.10 Osigurati javni pristup informacijama i zaštitu osnovnih sloboda, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim sporazumima; 16.b Promovisati i sprovesti nediskriminatorne zakone i politike radi postizanja održivog razvoja. Od značaja je i cilj 5, preciznije 5.5 Osigurati da žene u potpunosti i djelotvorno učestvuju i imaju jednake mogućnosti da učestvuju u rukovođenju na svim nivoima donošenja odluka u političkom, privrednom i javnom životu.

### 3. ANALIZA REZULTATA SPROVOĐENJA STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA ZA PERIOD 2019-2022.

Vlada Crne Gore je na sjednici od 12. septembra 2019. godine donijela Strategiju reforme pravosuđa 2019-2022. godine. Reformske aktivnosti u ovom četvorogodišnjem periodu bile su usmjerene ka ostvarivanju pet strateških ciljeva i to:

- 11 Zajednička pregovaračka pozicija za Poglavlje 24, <https://www.eu.me/poglavlje-24-pravda-sloboda-i-bezbjednost/>
- 12 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Montenegro 2022 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 Communication on EU Enlargement policy, dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a9b0d6b3-4b02-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-fr>, pristupljeno 12.5.2023. godine; COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Montenegro 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy, dostupno na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf), pristupljeno 2.12.2023. godine
- 13 Prvenstveno: CDL-AD(2023)011 Montenegro - Follow-up Opinion to the opinion on the draft amendments to the Law on the Judicial Council and Judges, adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023); CDL-REF(2023)016 Montenegro - Law on the Judicial Council and Judges with revised draft amendments; CDL-AD(2022)050 Montenegro - Opinion on the draft amendments to the Law on the Judicial Council and Judges, adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16-17 December 2022); CDL-AD(2021)030 English Montenegro - Urgent Opinion on the revised draft amendments to the Law on the State Prosecution Service, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 10 May 2021, endorsed by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021); CDL-PI(2021)008 Montenegro - Urgent Opinion on the revised draft amendments to the Law on the State Prosecution Service, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure; CDL-REF(2021)040 Montenegro - Revised draft amendments to the Law on the State Prosecution Service (Consolidated version); CDL-AD(2021)012 Montenegro - Opinion on the draft amendments to the Law on the State Prosecution Service and the draft law on the Prosecutor's Office for organised crime and corruption, adopted by the Venice Commission at its 126 plenary session (online, 19-20 March 2021); CDL(2021)016 Montenegro - Draft opinion on the draft amendments to the Law on the State Prosecution Service and the draft law on the Prosecutor's Office for organised crime and corruption; CDL-REF(2021)028 Montenegro - Draft amendments to the legislation on the prosecution service (the Law on the State Prosecution Service and the Law on the Special State Prosecutor's Office); CDL-REF(2018)047 Montenegro - Law on Amendments to the Law on the Judicial Council and Judges; CDL-AD(2018)015 Montenegro - Opinion on the draft law on amendments to the law on the Judicial Council and Judges, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018)
- 14 GRECO 2022, Peti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije i unapređivanje integriteta u okviru organa centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i agencija za sprovođenje zakona, Izveštaj o evaluaciji, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a108>
- 15 GRETA 2021, Evaluation Report Montenegro, Third Evaluation Round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings, <https://rm.coe.int/evaluation-report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention/1680a2aefc>
- 16 GREVIO Baseline Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Montenegro, 2018
- 17 MONEYVAL 4th round of mutual evaluation of Montenegro, <https://rm.coe.int/moneyval-2019-31rev-mgr-4thfollowuprep/16809e6485>, 2020
- 18 CEPEJ Evaluation report, 2022 Evaluation cycle, (2020 data).

- jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa;
- jačanje efikasnosti pravosuđa;
- crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa;
- jačanje dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe i
- razvoj Ministarstva pravde, Centra za obuku, advokature, notarijata, javnih izvršitelja i sudskih vještaka.

Zajedno sa usvajanjem Strategije donijet je i Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2019-2020 (u daljem tekstu: AP SRP 2019-2020), nakon čijeg isteka je Vlada 9. decembra 2021. godine donijela novi Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2021-2022. godine (u daljem tekstu: AP SRP 2021-2022). Ovim dokumentima su utvrđene aktivnosti, indikatori rezultata i učinka, rokovi, nadležne institucije i sredstva planirana za sprovođenje operativnih ciljeva definisanih SRP 2019-2022.

Shodno navedenom strateškom dokumentu, kontrolu sprovođenja SRP 2019-2022 vršio je Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2019-2022. godine, obrazovan od strane Vlade Crne Gore.

U cilju praćenja realizacije aktivnosti Savjet je razmatrao, a Vlada Crne Gore usvojila četiri godišnja izvještaja o sprovođenju navedenih akcionih planova i to za 2019, 2020, 2021. i 2022. godinu.

### 3.1. Osnov, metodi i obuhvat procjene efekata sprovođenja Strategije reforme pravosuđa za period 2019-2022.

Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata<sup>19</sup>, kao i Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata<sup>20</sup> uspostavljen je pravni osnov za evaluacije strategija i programa u crnogorskom sistemu planiranja.

U skladu sa tim, tokom maja i juna 2023. godine sprovedena je eksterna evaluacija Strategije reforme pravosuđa 2019-2022 (u daljem tekstu: Strategija, SRP 2019-2022).

Svrha ove evaluacije bila je dvostruka:

- S jedne strane, da se na objektivan i sistematičan način sagledaju rezultati i ostvareni uticaj sprovođenja Strategije na kraju perioda na koji je oročen ovaj dokument javne politike (ex post analiza), pri čemu se utvrđuje relevantnost i ispunjenje ciljeva, efikasnost razvoja, djelotvornost, uticaj i održivost strateškog dokumenta.<sup>21</sup>
- Istovremeno, postojala je potreba da se obezbijede kvalitetni inputi u procesu razvijanja novih strateških dokumenata (ove strategije i pratećeg akcionog plana) kojima bi se usmjerili i detaljno planirali reformski procesi u pravosuđu počev od 2024. godine, čime rezultati te evaluacije postaju važan dio ex-ante analize za potrebe izrade strategije.

Evaluacija je sprovedena kombinacijom kvantitativnih i kvalitativnih metoda, uključujući dokumentacionu analizu i dubinske intervjuje, a sa ciljem da se ocijeni relevantnost, koherentnost, efektivnost, efikasnost, uticaj i održivost.

### 3.2. Opšta zapažanja o relevantnosti, koherentnosti i efektivnosti SRP 2019-2022

U evaluaciji je konstatovano da je prilikom procjene efekata SRP 2014-2018. koja je postala sastavni dio SRP 2019-2022, propuštena prilika da se suštinski analiziraju rezultati njenog sprovođenja i time jasnije dovede u vezu postojeće stanje i izazovi sa ciljevima, mjerama i aktivnostima sadržanim u Strategiji i pratećim akcionim planovima.

Evaluacija je pokazala da su ciljevi i aktivnosti iz ovog strateškog dokumenta i dalje **relevantni**, ne samo zbog činjenice da su od usvajanja Strategije protekle samo tri ipo godine, već i uslijed ograničenih efekata sprovođenja SRP 2019-2022. Od velikog značaja za strukturu ove Strategije je i nalaz evaluacije o postojanju potrebe da se mogućnost drugačije preraspodjele operativnih ciljeva u okviru strateških ciljeva, odnosno mogućnosti da se smanji broj strateških ciljeva.

<sup>19</sup> Službeni list CG, br. 54/2018 od 31.7.2018. godine, a stupila je na snagu 8.8.2018.

<sup>20</sup> Dostupno na: <https://javnepolitike.me/wp-content/uploads/2020/11/Methodologija-razvijanja-politika-draft3-preview-22SEP20.pdf>

<sup>21</sup> Bulatović, J. (2022) *Priručnik za evaluaciju strateških dokumenata*, Generalni sekretariat Vlade Crne Gore, Podgorica.

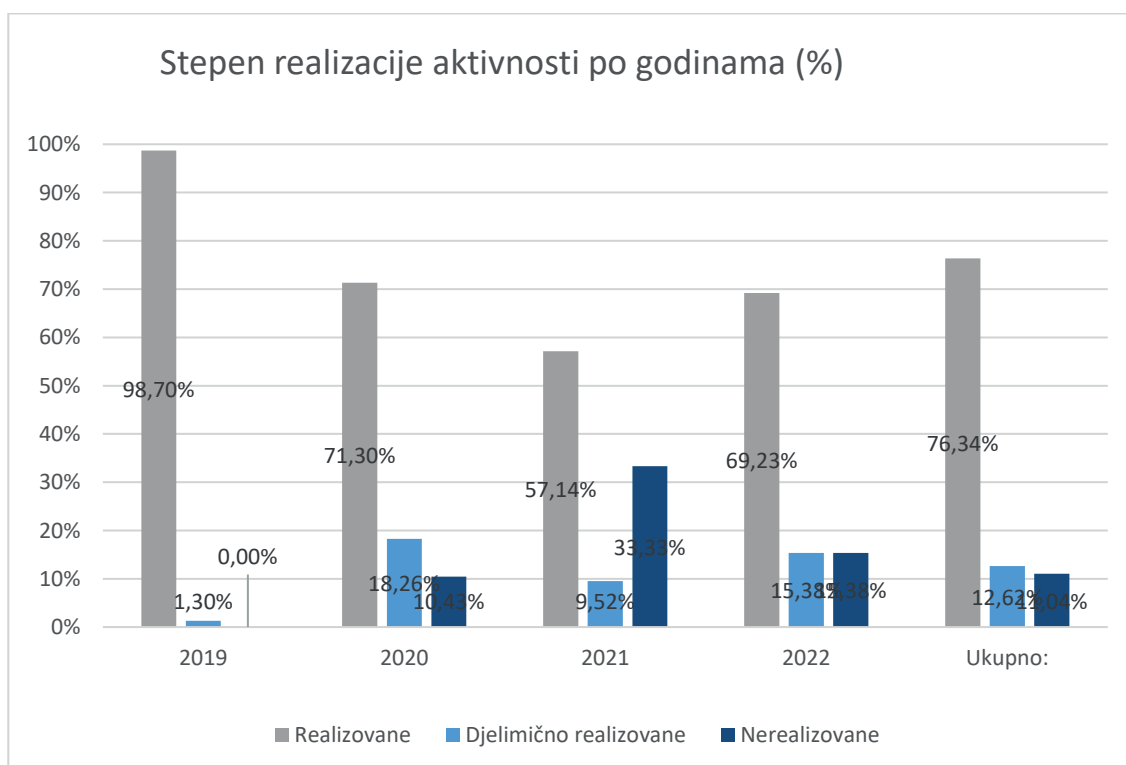
U pogledu **koherentnosti** SRP 2019-2022, nalazi evaluacije pokazuju da je donošenje Strategije, kao i procjena rezultata njenog sprovođenja, predviđeni su u ključnim dokumentima javne politike Vlade, odnosno u Programu rada Vlade i Programu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. U temelje ovog dokumenta načelno su ugrađeni ključni međunarodni standardi o oblasti organizacije i funkcionisanja pravosuđa. Ipak u metodološkom smislu, primjetno je da je kroz samu Strategiju i akcijske planove, obaveza usklađivanja sa relevantnim međunarodnim standardima nerijetko predviđena na opšti način, kroz navođenje naziva izvora međunarodnih standarda ili čak samo kroz upućivanje na Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, uslijed čega se iz same SRP 2019-2022 i AP ne može identifikovati u odnosu na koja pitanja je usklađivanje potrebno, čime je ujedno bilo onemogućeno ili otežano efektivno praćenje uspjeha reformi postignutih kroz sprovođenje SRP 2019-2022. Na ovo je uticala činjenica da u izradu ovog dokumenta nije bio direktno uključen Generalni sekretarijat Vlade.

SRP 2019-2022. nije bila usklađena sa relevantnim međunarodnim standardima rodne ravnopravnosti, jer ni sama Strategija ni prateći akcioni planovi nisu prepoznali niti adresirali manjkavosti postojećeg normativnog i institucionalnog okvira u Crnoj Gori, koji trenutno ne osigurava rodnu ravnopravnost nosilaca pravosudnih funkcija.

### 3.3. Efikasnost i održivost sprovođenja SRP 2019-2022

U pogledu efektivnosti, nakon sumiranja statističkih parametara o sprovođenju Strategije, može se zaključiti da je, uz izuzetak 2019. kao prve godine sprovođenja, procenat implementacije u periodu 2020-2022. nezadovoljavajući.

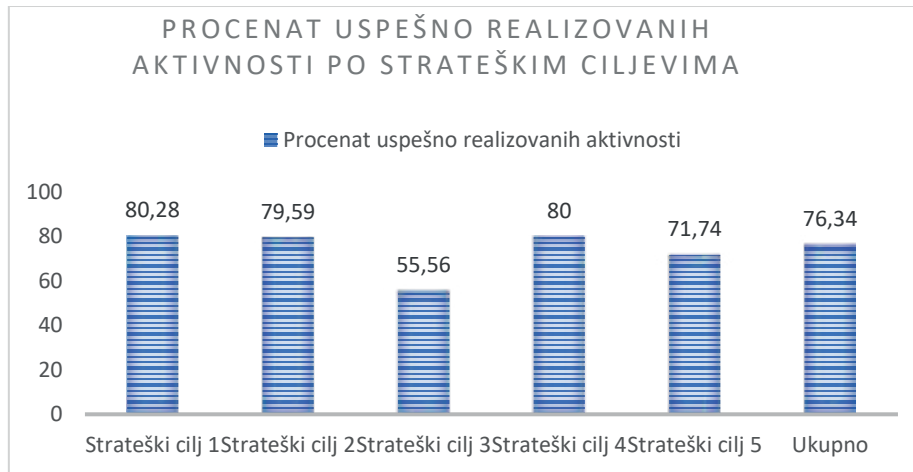
Grafikon 1 : Stepenu realizacije aktivnosti po godinama<sup>22</sup>



Kada je riječ o **stepenu realizacije aktivnosti po strateškim ciljevima**, primjetna je značajna razlika u pogledu ostvarenih rezultata, budući da se stepen potpune realizacije aktivnosti kreće od minimalnih 55,56% u slučaju strateškog cilja 3, pa sve do približno 80% što je procenat realizacije dostignut kod strateških ciljeva 1, 2. i 4.

<sup>22</sup> Završni izvještaj o sprovođenju Strategije reforme pravosuđa 2019-2022, Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2019-2022. godine, Vlada Crne Gore, Podgorica, 2023

Grafikon 2 : Stepen realizacije aktivnosti po strateškim ciljevima



Osnovni **razlozi nedovoljnog stepena realizacije Strategije** leže u metodološkim propustima prilikom definisanja operativnih ciljeva, aktivnosti i rokova za njihovu realizaciju, kao i niskog kvaliteta indikatora koji onemogućavaju efektivno praćenje sprovođenja reformi. Pored toga, značajan uticaj imala je i neefikasnost monitoring mehanizma, sa fokusom na neadekvatnoj organizacionoj strukturi i izostanku mehanizma ranog uzbunjivanja. Dugotrajna blokada rada Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta, manjak ljudskih resursa i neophodne ekspertize u institucijama, pandemija izazvana virusom COVID 19, štrajk advokata, kao i opšta politička nestabilnost u državi, značajno su usporile sprovođenje Strategije.

Planirana **sredstva namijenjena za realizaciju Strategije** i akcionih planova su generalno bila dovoljna. Finansiranje planiranih aktivnosti je u značajnoj mjeri podržano od strane donatora. Postojeći monitoring nije obezbijedio mogućnost sagledavanja efikasnosti planiranih i utrošenih finansijskih sredstava u odnosu na ostvarene rezultate. Problem nedostatka kadrovskih kapaciteta u pojedinim institucijama, dodatno pojačan kadrovskim fluktuacijama u periodu sprovođenja strategije, uticao je na izostanak realizacije pojedinih aktivnosti, dok alternativna rješenja nijesu bila predviđena. Nedostatak polaznih osnova prepoznat je kao jedan od ograničavajućih faktora koji su uticali na ostvarenje ciljanih ishoda, planiranje obima aktivnosti, dinamike realizacije i procjene potrebnih sredstava.

Postojeći **monitoring mehanizam** samo je djelimično ostvario svrhu obezbjeđivanja efikasnog sprovođenja Strategije. Ovo je uzrokovano izostankom mehanizma ranog uzbunjivanja, niskom (godišnjom) frekvencijom izvještavanja, ali i multiplikacijom monitoring mehanizama u oblasti reforme pravosuđa i preopterećenošću administrativnih kapaciteta poslovima izvještavanja.

Osim ranije navedenih razloga koji ukazuju na neophodnost kontinuiteta strateškog planiranja u oblasti reforme pravosuđa, postoji opravdana sumnja da bi odustanak od ove prakse negativno uticao na održivost već sprovedenih reformi.

Sprovođenje Strategije imalo je **ograničen uticaj** kako na nosioce pravosudnih funkcija i pravosudni sistem u cjelini, tako i na građane, NVO, privredu i proces EU integracija.

U pogledu uticaja na nosioce pravosudnih funkcija, iako je Strategija omogućila jačanje njihovih stručnih kapaciteta kroz brojne programe obuka i međunarodne saradnje, dugotrajna blokada rada oba savjeta, kašnjenje zakonodavne reforme u gotovo svim segmentima, izostanak kapitalnih investicija u pravosudnu infrastrukturu i IKT sistem, pandemija izazvana virusom COVID 19, štrajk advokata kao i opšta politička nestabilnost u državi, značajno su umanjili potencijalni uticaj sprovođenja Strategije, pa čak doveli i do stagnacije i regresivnih procesa u pojedinim oblastima.

U pogledu uticaja na građane i privredu, moglo bi se reći da je uticaj Strategije veoma ograničen, pri čemu su efekti najvidljiviji u dijelu koji se odnosi na rad pravosudnih profesija, prvenstveno javnih izvršitelja i notara čiji je rad u mnogome doprinio olakšanom pristupu pravdi i povećanju pravne sigurnosti kroz efikasnije izvršenje

sudskih odluka i rasterećenje sudova. Nizak nivo povjerenja građana u pravosuđe, uključujući ovdje i advokate, koje se obrazlaže manjkom integriteta uslijed uticaja politike i korupcije, dodatno govori o limitiranim efektima sprovođenja Strategije, naročito u pogledu uspostavljanja efektivnih mehanizama odgovornosti.<sup>23</sup>

I pored opšte ocjene da su prakse inkluzivnosti i transparentnosti kreiranja i sprovođenja javnih politika unaprijeđene prethodnih godina, predstavnici NVO i dalje imaju zamjerke u pogledu obima i kvaliteta njihovog uključivanja u ove procese.

Iako predstavlja jedan od osnovnih reformskih stubova u okviru Poglavlja 23 i 24, odnosno čitavog Klastera 1 (*Fundamentals*), uslijed limitiranog uticaja koji je ostvarila u periodu sprovođenja, Strategija nije značajnije doprinijela procesu pristupanja Crne Gore EU. Naprotiv, njeno neefikasno sprovođenje imalo je negativan uticaj na ovaj proces.

Kada je riječ **održivosti rezultata sprovođenja Strategije**, poseban razlog za brigu u ovom kontekstu predstavlja nedostatak efektivnog upravljanja budžetom i ljudskim resursima, kao i manjak ljudskih resursa, a naročito kapaciteta u oblasti analitike, strateškog i projektnog planiranja. Sve ovo, u sadejstvu sa visokim stepenom finansijske, ekspertske i logističke zavisnosti velikog segmenta reformi od projektne podrške, dovodi u pitanje održivost već dostignutih i očekivanih benefita sprovedenih reformi.

<sup>23</sup> Vidjeti: CEMI (2023) Istraživanje javnog mnjenja o percepciji nezavisnosti i integriteta pravosuđa u Crnoj Gori, dostupno na: <https://cemi.org.me/me/post/istrazivanje-javnog-mnjenja-o-percepciji-nezavisnosti-i-integriteta-pravosuda-u-crnoj-gori-1053>, pristupljeno 4.6. 2023. godine

## II ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA

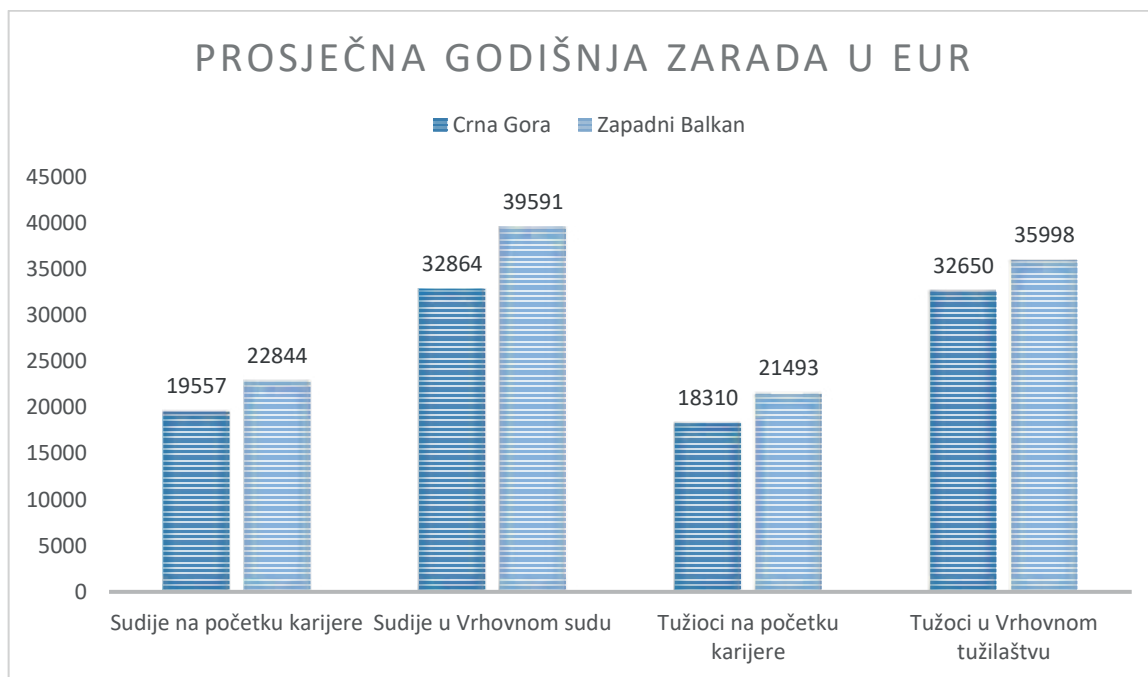
### 1. NEZAVISNOST, NEPRISTRASNOST I ODGOVORNOST PRAVOSUĐA

#### 1.1. Nezavisnost i nepristrasnost

Suprotno očekivanjima da će prethodni reformski ciklus rezultirati finalnim usaglašavanjem normativnog okvira sa relevantnim međunarodnim standardima preciziranim kroz preporuke Venecijanske komisije, efektivnost reformi u ovoj oblasti i dalje je ograničena uslijed **kašnjenja izmjena pravosudno-organizacionog zakonodavstva**, iako je sam proces rada na izradi nacрта već duže vrijeme u toku. Napredak je ograničen posebno u pogledu normativnog okvira koji se tiče državnog tužilaštva.

Dugotrajna blokada rada oba savjeta zbog nemogućnosti izbora članova iz reda uglednih pravnika, samo je djelimično riješena, što je uzrokovalo značajne zastoje **u izboru nosilaca pravosudnih funkcija** i dinamici **ocjenjivanja nosilaca pravosudnih funkcija**. Nepostojanje adekvatnog *anti-deadlock* mehanizma i prolongirano rukovođenje ključnim institucijama pravosuđa od strane vršilaca dužnosti funkcija negativno se odražava kako na redovno funkcionisanje pravosuđa, tako i na spremnost za sprovođenje daljih reformi. Neblagovremeno i nedovoljno popunjavanje upražnjenih mjesta značajno utiče na funkcionisanje sudova i državnih tužilaštava. Ovo je između ostalog uzrokovano i trenutnim zakonskim rješenjima u pogledu načina određivanja broja upražnjenih mjesta, čime se onemogućava dugoročno planiranje u pogledu neophodnog broja nosilaca pravosudnih funkcija. Pored toga, veliki obim posla, nedovoljni resursi, pitanja vezana za karijeru, uključujući trajanje inicijalne obuke, kao i loši infrastrukturni uslovi, u kombinaciji sa materijalnim položajem sudija i državnih tužilaca, čine ove profesije manje atraktivnim za mlade pravnike. Dakle, dalje postoji prostor za unaprjeđenje, budući da su zarade nosilaca pravosudnih funkcija su i dalje ispod prosječnih vrijednosti na Zapadnom Balkanu.

Grafikon 3: Prosječne bruto zarade sudija i tužilaca na Zapadnom Balkanu<sup>24</sup>



<sup>24</sup> Izvor: CEPEJ 2022 data



Indirektni razlozi za sve gore navedene izazove mogu se tražiti i u političkoj krizi koja se dogodila u zemlji tokom 2021. godine, koja čak i kada nije u neposrednoj vezi sa dnevnim aktivnostima aktera pravosudne reforme, posredstvom učestalih kadrovskih promjena, opšte društvene nestabilnosti, unutrašnjih podjela i osjećaja neizvjesnosti, negativno utiče na posvećenost planiranim reformama. Osim ovog indirektnog uticaja, politička situacija u zemlji imala je i direktan uticaj na sprovođenje čitavog niza aktivnosti, kako kroz nemogućnost postizanja neophodne kvalifikovane većine u Parlamentu za donošenje važnih statusnih odluka u pravosuđu, tako i uslijed činjenice da od jeseni 2022. do jeseni 2023. godine Vlada funkcionisala u tehničkom mandatu, što je uticalo na legitimitet zakonodavnih aktivnosti.

**Budžet sudova i tužilaštava** je uvećan, ali i dalje ispod vrijednosti od 1% BDP koja je u prethodnom reformskom periodu prepoznata kao target koji bi omogućio nesmetan rad i unaprjeđenje pravosudne infrastrukture. Sudovi i tužilaštva su dobili status autonomnih budžetskih korisnika, ali se kasni sa uspostavljanjem efektivnog sistema budžetske kontrole i uvođenjem neophodnih softverskih rješenja.

**Infrastrukturni kapaciteti oba savjeta** su i dalje neadekvatni i osim analiza i planova, dalji koraci da bi pravosudni organi zaista bili smješteni u novoj zgradi nisu preduzeti, dok u pogledu **administrativnih kapaciteta** najveći problemi i dalje postoje u pogledu strateškog i projektnog planiranja, monitoringa, evaluacije i izvještavanja.

**Sistem slučajne dodjele predmeta** i dalje nije u funkciji u prekršajnim sudovima, ali je smanjen obim prakse delegiranja predmeta, što doprinosi nepristrasnosti.

## 1.2. Odgovornost pravosuđa

U praksi komisija za utvrđivanje **etičke i disciplinske odgovornosti sudija i državnih tužilaca** primjetan je mali broj disciplinskih postupaka, što je konstatovala i Evropska komisija.<sup>25</sup> Pretežno su vođeni zbog istog disciplinskog prekršaja – nedostavljanje podataka o imovini i prihodima.<sup>26</sup> Mehanizam inspeksijskog nadzora od strane Ministarstva pravde i dalje se suočava sa dva problema: nedostatak vanrednih inspeksijskih nadzora i manjak ljudskih resursa.

Situacija u pogledu **odgovornosti pravosudnih profesija** je neujednačena, uz postojanje potrebe da se znatno unaprijedi rad disciplinskih organa. Kada je riječ o disciplinskoj odgovornosti javnih izvršitelja i notara, situacija izazvana pandemijom virusa COVID 19 značajno je u prethodnom periodu otežavala nadzor nad radom kancelarija.

Uprava za inspeksijske poslove izvršila nadzor nad radom 20 kancelarija **javnih izvršitelja** u 2022. godini, gdje su u pet kancelarija utvrđene nepravilnosti u oblasti radnopravnih odnosa. U istoj godini Ministarstvo pravde izvršilo nadzor nad radom 25 javnih izvršitelja u ukupno 230 predmeta i naložilo otklanjanje nepravilnosti.<sup>27</sup>

Od početka 2022. započelo se sa primjenom softverskog rješenja koje obezbjeđuje automatsku raspodjelu predmeta i doprinosi ujednačenosti opterećenja javnih izvršitelja brojem predmeta.

U skladu sa Godišnjim planom nadzora, pravosudni inspektori izvršili su tokom 2022. godine nadzor nad zakonitošću obavljanja poslova 38 **notara**. Broj kontrolisanih notarskih zapisa u posmatranom periodu je 431, što predstavlja oko 1% od ukupnog broja sačinjenih notarskih zapisa u tom periodu, pa je potreban sveobuhvatniji uvid u rad notarske službe.<sup>28</sup> Preduslov za ovo je i popunjavanje slobodnih radnih mjesta pravosudnog inspektora u Direkciji za nadzor Ministarstva pravde.

Istovremeno, Zakonom o notarima i Statutom Notarske komore uređeno je, da Notarska komora pored ostalog vrši nadzor nad radom notara. Upravni odbor je na sjednici održanoj 16.02.2018. godine, donio Odluku o formiranju tri Komisije iz reda članova Upravnog odbora za pregled notarskih kancelarija. Ipak, tokom 2021. godine od strane Notarske komore nije vršen nadzor nad radom notara zbog epidemiološke situacije u zemlji. Notarska komora je u 2023. godini formirala komisije koje će vršiti nadzor nad radom notara u narednom periodu.<sup>29</sup>

25 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Montenegro 2022 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 Communication on EU Enlargement policy, dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a9b0d6b3-4b02-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-fr>, pristupljeno 12.5.2023. godine

26 Akcija za ljudska prava (2022) Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022, Podgorica.

27 Ministarstvo pravde (2022) Analiza efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja sudskih odluka 2022. godine

28 Crna Gora, Ministarstvo Pravde, Direktorat za Pravosuđe, Direkcija za pravosudni nadzor (2023) Analiza nadzora rada notara (Za 2022. Godinu)

29 *Ibidem*.

U slučaju odgovornosti **advokata**, postoji značajno kašnjenje procesa usvajanja Kodeksa profesionalne etike. U praksi je primjetan izostanak primjene postojećih mehanizama odgovornosti **sudskih vještaka** u slučaju nestručnog ili neefikasnog postupanja.

## 2. STRUČNOST I EFIKASNOST PRAVOSUĐA

### 2.1. Stručnost

Centar za obuku trenutno raspolaže adekvatnim infrastrukturnim kapacitetima u smislu površine i opremljenosti prostora, a u prethodnom periodu je razvijena i platforma za učenje na daljinu (e-learning). Ipak, izazov i dalje predstavlja potreba da se obezbijede prostorni kapaciteti Centra koji će odgovarati djelatnosti Centra i koji će biti u vlasništvu Centra, za razliku od trenutnog prostora čiji je država zakupac.

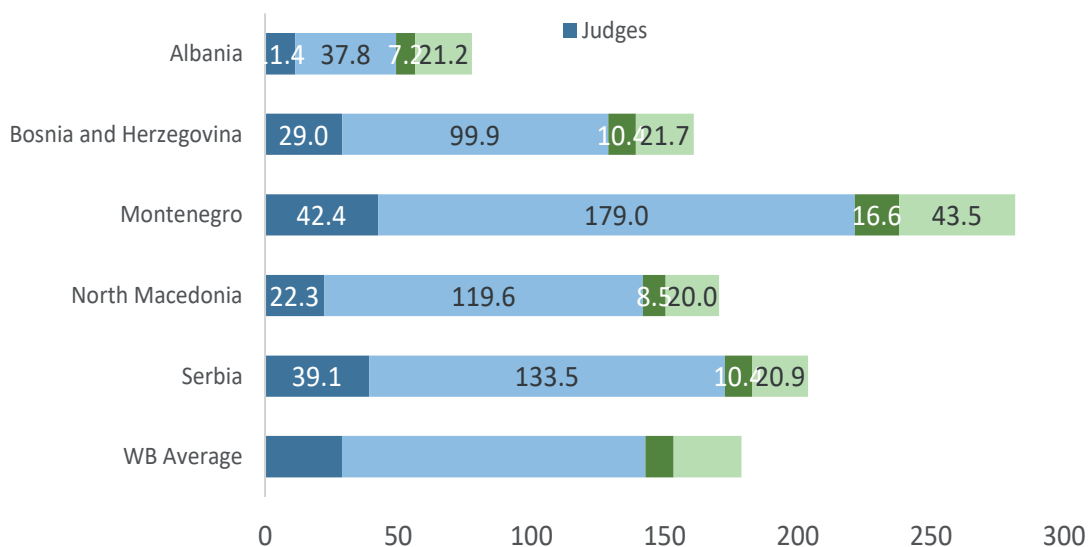
Za dalji razvoj Centra, postoji potreba da se osiguraju kontinuirana i adekvatna budžetska izdvajanja, jačanje stručnih kapaciteta zaposlenih i članova organa Centra (Upravnog odbora i Programskog savjeta) u pogledu analitike i strateškog planiranja, kao i šira upotreba savremenih metoda učenja. Uz prestanak epidemioloških mjera, ovo bi podstaklo masoviji obuhvat nosilaca pravosudnih funkcija kontinuiranom obukom, što je od naročitog značaja imajući u vidu da se trenutno pripremaju ili privode kraju izmjene velikog broja zakona. Kada je riječ o **stručnosti pravosudnih profesija**, neophodno je post-pandemijski period iskoristiti za intenziviranje obuka. U slučaju **javnih izvršitelja** i notara, primjetna je potreba za usavršavanjem tzv. *soft skills*, dok se kod **notara** prepoznaje i potreba specijalizacije u oblastima poput procjene rizika od pranja novca i finansiranja terorizma. Unaprijeđenje stručnosti **sudskih vještaka** je oblast koja i dalje nije sistemski adresirana i zahtjeva dalju intervenciju, uzimajući u obzir heterogenost oblasti koje pokrivaju sudski vještaci. Kao gorući problem u ovoj oblasti izdvaja se neujednačenost ekspertize koja rezultira učestalim angažovanjem istih vještaka.

### 2.2. Efikasnost pravosuđa

Efekti dosadašnjih reformi u pogledu **efikasnosti pravosuđa** su ograničeni a trenutno stanje zahtijeva dodatne napore u više segmenata:

**1. Racionalizacija, odnosno optimizacija pravosudne mreže:** Grafikon 4 pokazuje da prosječan broj sudija, tužilaca i pravosudnog osoblja na 100 000 stanovnika daleko nadmašuje prosjek na Zapadnom Balkanu.

Grafikon 4: Sudije, sudijsko osoblje, tužioci i tužilačko osoblje na 100 000 stanovnika u 2022. godini<sup>30</sup>



<sup>30</sup> Izvor: CEPEJ 2022 data

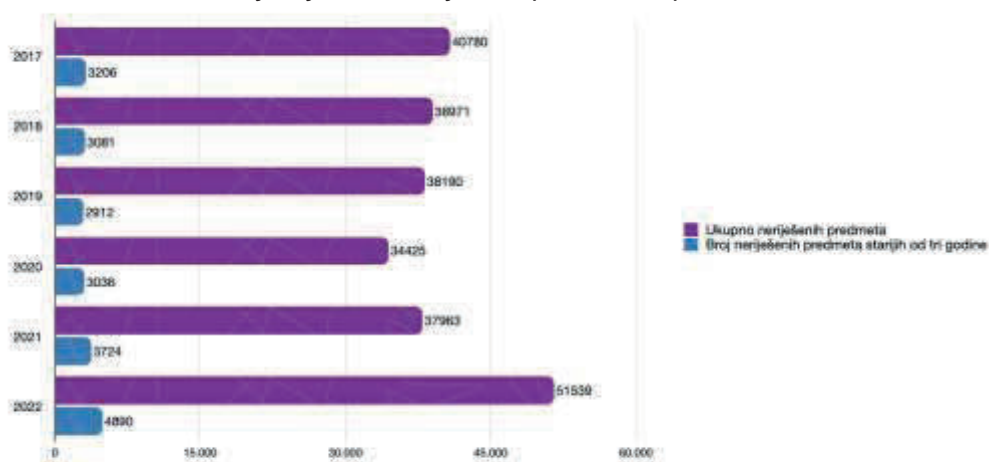
Ovo samo po sebi i ne bi predstavljalo veliki problem, obratno, moglo bi doprinijeti efikasnosti, da ovako veliki broj nosilaca pravosudnih funkcija nije raspoređen u veliki broj malih sudova. Naime, na 100.000 stanovnika Crna Gora nudi najviše geografskih pravosudnih lokacija (4,03) nakon Hrvatske (5,0), dok je evropski prosjek 1,3 na 100.000 stanovnika.<sup>31</sup>

Naime, prosječan broj sudija u crnogorskim sudovima je 10,5, u poređenju sa 19,5 što je prosjek na Zapadnom Balkanu. Ova razlika je najuočljivija upravo u prvostepenim postupcima (11,3 naspram prosječnih 18,9) koji su najveći generator (ne)efikasnosti svakog pravosudnog sistema. Ovako postavljena mreža podrazumijeva i veliki broj objekata pravosudne infrastrukture i administracije što značajno podiže troškove funkcionisanja.

Kako je ovaj problem prepoznat još 2013. godine i adresiran kroz ranije pomenuto privremeno mjerilo, Ministarstvo pravde izradilo je i usvojilo u septembru 2020. godine – uz podršku projekta EUROL 2 – Analizu potreba za racionalizacijom mreže sudova s pregledom postojećeg stanja i preporukama za dalju implementaciju. Kako zbog niza faktora (politička situacija, COVID 19, štrajk advokata, itd) postupanje po preporukama nije započeto, bilo je neophodno da se izvrši ažuriranje analize u skladu sa aktuelnim podacima i definišu dalji koraci.<sup>32</sup>

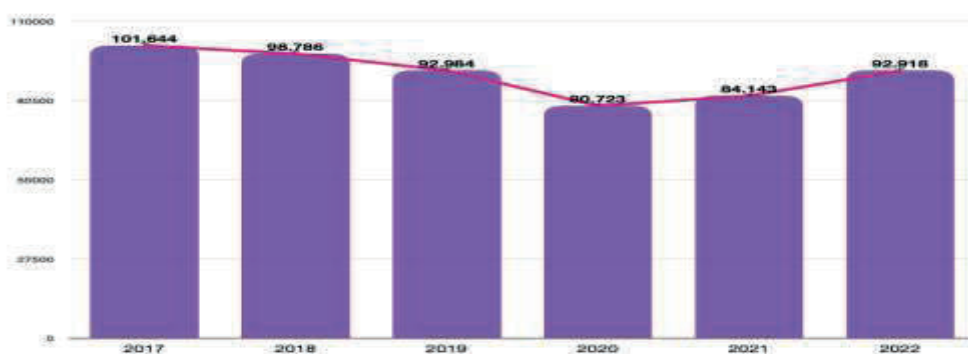
## 2. Veliki broj neriješenih, a u okviru njih i starih predmeta i dalje opterećuje crnogorsko pravosuđe.

Grafikon 5: Broj neriješenih i broj starih predmeta u periodu 2017-2022.<sup>33</sup>



Podaci prikazani na Grafikonu 5 pokazuju da je, nakon trenda opadanja broja neriješenih i starih predmeta u periodu 2017-2020, tokom 2021-2022. njihov broj drastično povećan- za 2022. godinu čak 35,7% u odnosu na prethodnu, 2021. godinu.<sup>34</sup>

Grafikon 6: Broj primljenih predmeta u periodu 2017-2022.<sup>35</sup>



31 Stawa, G. (2022) Analiza potrebe za racionalizacijom mreže pravosudnih organa, s pregledom postojećeg stanja i preporukama za dalji rad (Verzija 2.0), Podrška Evropske unije vladavini prava u Crnoj Gori (EUROL 3)

32 Ibidem

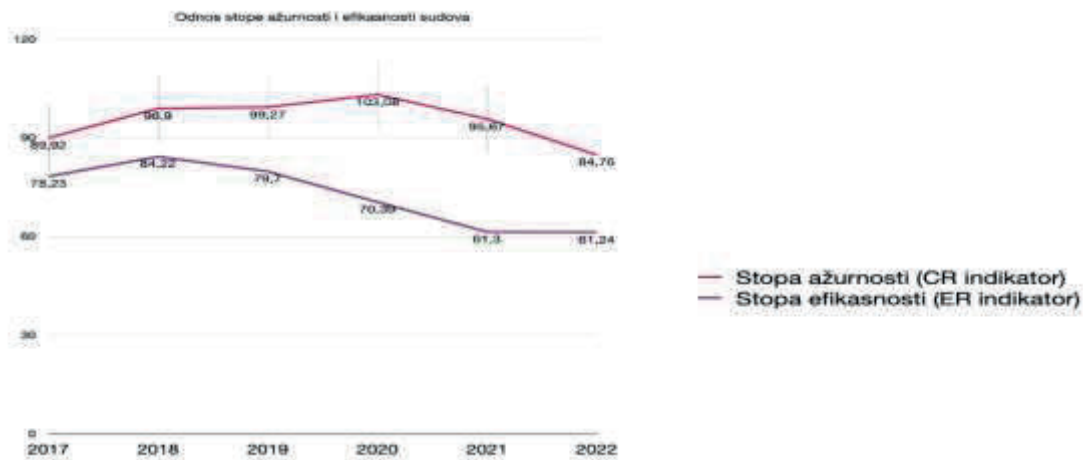
33 Kiseljica, D. (2023) Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 2017 – 2022, Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanja, Podgorica, a prema podacima iz godišnjih izvještaja o radu sudova u Crnoj Gori.

34 Kiseljica, D. (2023) Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 2017 – 2022, Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanja, Podgorica, a prema podacima iz godišnjih izvještaja o radu sudova u Crnoj Gori.

35 Ibidem

Ovo se može objasniti i činjenicom da se, nakon perioda 2020/2021. koji su obilježile specifične okolnosti izazvane virusom COVID 19, priliv predmeta u 2022. vratio na nivo iz 2019. godine. Istovremeno, ukupan broj sudija redovnih sudova opao je sa 257 u 2017. na 212 sudija u 2022, što je umanjeno od čak 17%.

Grafikon 7: Stopa savladavanja priliva i stopa efikasnosti u periodu 2017-2022.<sup>36</sup>



Iako je jasno da je za prevazilaženje ovog problema potrebno da **stopa savladavanja priliva** (CR, *clearance rate*) bude preko 100% u višegodišnjem periodu, to se posljednji put dogodilo 2019. godine, a u padu je i stopa efikasnosti zapslenih u sudovima (ER, *efficiency rate*).

- 3. Predugo trajanje sudskih postupaka** i dalje predstavlja problem crnogorskog pravosuđa. Prosječno trajanje postupka u parničnim postupcima u prvom stepenu od 229 dana (u Evropi prosjek je 194 dana), dok je odnos između crnogorskog i evropskog prosjeka trajanja prvostepenih krivičnih predmeta 189 naspram 145 dana. Podaci o ukupnom trajanju postupka u više instanci i dalje nisu dostupni.
4. Značajnu ulogu u unaprjeđenju efikasnosti igra i **IKT sistem u pravosuđu**, čije stanje trenutno predstavlja jedan od većih problema. Postojeći sistem (PRIS) osim što nije u upotrebi u prekršajnim sudovima, zastario je i ne podržava potrebe za efektivnim upravljanjem predmetima i sve složenijim i detaljnijim izvještavanjem. Rad na razvoju novog ISP, uslijed nerealizacije ugovornih obaveza od strane kompanije koja je trebalo da implementira sistem, nije dovršen, nakon čega je donijeta odluka da se nastavi rad na unaprjeđenju PRIS-a kao vidu prelaznog rješenja do razvoja novog sistema koji bi objedinio sve IKT podsisteme u pravosuđu (sudove, tužilaštva, sistem izvršenja krivičnih sankcija, Ministarstvo pravde, Sudski savjet i Tužilački savjet i Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu).

Imajući u vidu **značaj efikasnog prikupljanja i obrade statističkih podataka** za unaprjeđenje efikasnosti pravosuđa, važno je napomenuti da je ovaj proces i dalje veliki izazov za crnogorsko pravosuđe, upravo zbog manjkavosti IKT sistema.

5. Ozbiljan problem i dalje predstavlja **stanje pravosudne infrastrukture i bezbjednosti** nosilaca pravosudnih funkcija i građana koji posjećuju sudove i tužilaštva, a osim sprovedenih analiza i djelimično sprovedenog procesa planiranja, značajnijih pomaka u pogledu unaprjeđenja pravosudne infrastrukture nije bilo. Prepoznajući potrebu da dalja ulaganja u pravosudnu infrastrukturu budu zasnovana na detaljnoj procjeni postojećeg stanja, 2019. godine je izražena studija<sup>37</sup> zasnovana na procjeni potreba koje se odnose na poboljšanje programsko-prostornih, tehnoloških, bezbjednosnih i energetskih uslova ukupno 50 objekata na 30 pojedinačnih lokacija, što je neizostavni input u izradi tehničke dokumentacije za buduće projekte. Ipak, prilikom sprovođenja ove analize, propuštena je prilika da se izvrši i procjena stanja u pogledu stanja pravosudne infrastrukture iz ugla pristupa pravdi za naročito ranjive grupe građana, poput djece, žrtava krivičnih djela i osoba sa invaliditetom, uslijed čega ne postoje adekvatne informacije na osnovu kojih bi mogli biti utvrđeni prioriteti u pogledu upodobljavanja postojećih i izgradnji novih objekata u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima.

<sup>36</sup> *Ibidem*

<sup>37</sup> Tmušić, Ž, Abadić, Z, Bogosavljević, J. (2019) Procjena Infrastrukture pravosudnih organa u Crnoj Gori, EUROL 2, Podgorica

- 6. Izvršenje sudskih odluka:** Sa ciljem procjene funkcionisanja ovog sistema, a u skladu sa AP 23 i AP SRP 2021-2022, Ministarstvo pravde je sprovelo analizu funkcionisanja sistema izvršenja sudskih odluka 2022. godine.<sup>38</sup> Nalazi pokazuju da je od strane **javnih izvršitelja** uspješno riješeno 75,69% primljenih predmeta, odnosno 26,20% od ukupnog broja predmeta u radu. U okviru navedenih vrijednosti 92,62% riješeno naplatom potraživanja u 100% iznosa. U 90-95% slučajeva neriješeni predmeti su oni kod kojih izvršenje nije moguće zbog nepostojanja imovine izvršnog dužnika. Postupci izvršenja na osnovu izvršnih isprava u prosjeku su trajali 24 dana, a u predmetima u kojima je potraživanje naplaćeno 100% postupci su trajali prosječno 21 dan. Situacija je drugačija u postupcima izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave i mjenice gdje je prosječno trajanje bilo 57 dana ako nije izjavljen prigovor, odnosno 132 dana ako je izjavljen prigovor (60 dana ukupno prosječno trajanje) budući da su prigovori izjavljeni u samo 1,87% predmeta, te da je 46,97% prigovora usvojeno. I pored zadovoljavajućih rezultata, preostali, neriješeni predmeti na godišnjem nivou postepeno kumuliraju značajniji broj neriješenih predmeta. Kada je riječ o **postupanju sudova u predmetima izvršenja**, osnovni sudovi i Privredni sud u analiziranom periodu riješili su 90,57% predmeta na osnovu izvršnih isprava i 76,75% predmeta na osnovu vjerodostojne izjave ili mjenice. Ohrabrujući je podatak da su sudovi čak 92,54% predmeta riješili u roku kraćem od tri mjeseca, što predstavlja napredak u odnosu na prethodni period.
- 7. Kada je riječ o funkcionisanju sistema notarijata** u Crnoj Gori tokom 2022. godine notarima je povjeren u rad 8561 ostavinski predmet, od čega je sudu vraćen 21 predmet ili 0,24%, zbog nenadležnosti notara za postupanje u tim predmeta, dok je uspješno riješeno 6.148 ili 71,99%, tako da je ostalo neriješeno 2.391 predmet ili 27,99% od ukupnog broja povjerenih predmeta. Riječ je o prilično visokom procentu riješenih predmeta koji, iako nešto niži u odnosu na prethodni period kada je iznosio 75,48%, upućuje na zaključak da su ostavinski predmeti u posmatranom periodu uspješno rješavani, te da u tom smislu treba održati kontinuitet u postupanju, te uložiti dodatne napore kako bi broj okončanih postupaka u narednom periodu bio još veći. U pretežnom broju povjerenih ostavinskih predmeta postupak raspravljanja zaostavštine okončan je u zakonskom roku od 60 dana. Razlozi za prekoračenje navedenog roka u pojedinim povjerenim ostavinskim predmetima, prema dostavljenim podacima, u bitnom su se odnosili na teškoće u vezi sa sprovođenjem ostavinskog postupka usljed situacije izazvane pandemijom virusa COVID 19, dok su preostali procesne prirode i najčešće se odnose na: nepotpune podatke u smrtovnicama (neprecizne adrese o nasljednicima itd.); nepotpunu dokumentaciju i teškoće u njenom pribavljanju (podaci iz katastra nepokretnosti i drugi potrebni podaci); nemogućnost urednog dostavljanja poziva i drugih akata učesnicima u ostavinskom postupku (izbjegavanje prijema poziva, netačne adrese itd.); prekogranično dostavljanje poziva i drugih akata itd. Dakle, radi se o objektivnim okolnostima na koje notari nisu bili u mogućnosti da utiču. I pored toga, u narednom periodu treba intenzivirati preduzimanje svih odgovarajućih zakonom propisanih radnji sa ciljem uspješnog rješavanja svih povjerenih ostavinskih predmeta, a naročito onih koji datiraju iz ranijeg perioda. Što se tiče prigovora izjavljenih protiv rješenja notara donesenih u ostavinskom postupku može se konstatovati da je u posmatranom periodu izjavljen vrlo mali broj prigovora - 39, tako da je njihov procenat, posmatrano prema broju završenih predmeta, izuzetno nizak i iznosi 0,63%. Mali broj izjavljenih prigovora govori u prilog činjenici da su građani zadovoljni postupanjem notara i da imaju visok nivo povjerenja u njihov rad. Ipak, za dalje unapređenje efikasnosti rada notara, potrebno je uložiti dodatne napore za otklanjanje izazova povezanih sa ograničenim mogućnostima direktnog pristupa relevantnim bazama podataka u realnom vremenu.
8. Uslijed zakonskih ograničenja u pogledu statusa, stručnosti, naknada za rad i mehanizama odgovornosti, u praksi veliki izazov predstavlja nemotivisanost sudskih vještaka da prihvataju predmete, naročito u udaljenim sudovima koji zahtijevaju putovanja na ročišta, ali i preveliko opterećenje brojem predmeta i neefikasnost rada pojedinih vještaka, što negativno utiče na efikasnost sudskih postupaka.

### 3. DOSTUPNOST PRAVDE, TRANSPARENTNOST I POVJERENJE U PRAVOSUĐE

Bitan element **dostupnosti pravde** za građane Crne Gore ogleda se u omogućavanju procesnih i infrastrukturnih pretpostavki za pristup pravdi i procesnu zaštitu naročito osjetljivih kategorija građana poput žrtava krivičnih djela, djece u kontaktu sa zakonom i lica sa invaliditetom.

U pogledu **pristupa pravdi za žrtve krivičnih djela**, zahtijevni i brzorastući međunarodni standardi u ovoj oblasti zahtijevaju **sistemske i strateške pristup** unaprjeđenju normativnog okvira, uspostavljanju procedura postupanja

<sup>38</sup> Ministarstvo pravde (2022) Analiza funkcionisanja sistema izvršenja sudskih odluka 2022. godine.

sa žrtvama počev od prvog kontakta sa organima postupka, uspostavljanje službi podrške žrtvama na čitavoj teritoriji Crne Gore, sveobuhvatan pristup obukama nosilaca pravosudnih funkcija, kao i omogućavanje infrastrukturnih pretpostavki procesne zaštite u skladu sa Direktivom (2012)029EU.

Kada je riječ o **pristupu pravdi za djecu u kontaktu sa zakonom**, iako započete, izmjene zakonskog okvira nisu okončane, što odlaže i sveobuhvatniji pristup obukama koji će biti neophodan radi unaprjeđenja znanja nosilaca pravosudnih funkcija, advokata i policije. Isto važi i za omogućavanje infrastrukturnih preduslova za zaštitu maloljetnih žrtava i svjedoka za čije ispitivanje su prilagođene prostorije samo u malom broju crnogorskih sudova i tužilaštava. Ispitivanje putem video linka takođe nije moguće u svim sudovima i tužilaštvima uslijed manjka adekvatne opreme.

Pristup pravdi za **lica sa invaliditetom** u velikoj mjeri je uslovljen, s jedne strane adekvatnom pravosudnom infrastrukturom ali i nivoom svijesti o potrebama ove kategorije građana. Imajući ovo u vidu, samo u malom broju nedavno adaptiranih objekata pravosudne infrastrukture omogućeni su fizički pristup (liftovi i rampe) ili informacije (zvučne i table na Brajevoj azbuci) za lica sa invaliditetom.

**Sistem besplatne pravne pomoći** funkcioniše bez većih poteškoća, ali se kasni sa njegovim daljim unaprjeđenjem kroz izmjene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i proširenje kruga korisnika, prvenstveno na žrtve torture.

**Transparentnost rada pravosuđa**, zajedno sa nezavisnošću, nepristrasnošću, odgovornošću i efikasnošću predstavlja neophodni preduslov **povjerenja građana u pravosuđe**. Trenutna situacija pokazuje da je dalje unaprjeđenje potrebno u najmanje nekoliko ključnih oblasti:

- Postojeća IT rješenja ne omogućavaju u dovoljnoj mjeri praćenje rada pravosuđa u realnom vremenu;
- Dostupnost elektronskih servisa za građane i advokate je ograničena;
- Preciznost i detaljnost statističkih izvještaja o radu pravosuđa je ograničena i uslovljena nedostacima IKT sistema u pravosuđu;
- Proces sačinjavanja i objavljivanja objektivnih i sveobuhvatnih izvještaja o toku pravosudne reforme u Crnoj Gori je uslovljen neadekvatnim administrativnim kapacitetima, manjkom standardizovane metodologije i izostankom pomoćnih digitalnih alata.
- Potrebno je nastaviti redovno objavljivanje pravosnažnih sudskih odluka u bazi sudske prakse (498.390 odluka je trenutno dostupno).

#### 4. ORODNJAVANJE JAVNIH POLITIKA

Relevantnost ovog strateškog dokumenta u odnosu na potrebe žena i muškaraca treba posmatrati na tri nivoa:

- a. Najprije, uticaj **na potrebe građana i građanki** koji treba da uživaju benefite reformi sprovedenih u procesu sprovođenja Strategije, a kroz unaprjeđenje pristupa pravdi i kvaliteta pravde. U tom smislu, veliki dio planiranih reformi u podjednako mjeri će se podjednako odnositi na žene i muškarce. Izuzetak predstavljaju aktivnosti u okviru realizacije operativnih ciljeva usmjerenih na pristup pravdi za žrtve krivičnih djela, koje će omogućiti dodatnu zaštitu i za žene žrtve trgovine ljudima i porodičnog nasilja koje su naročito osjetljive.
- b. Potom, ova vrsta strateških dokumenata od značaja je i za **obezbjeđivanje jednakog položaja žena i muškaraca koji su nosioci pravosudnih funkcija**. U studiji Rodna ravnopravnost u sudstvu u Crnoj Gori<sup>39</sup>, navodi se da Prema *Globalnom izvještaju o rodnoj nejednakosti za 2021. godinu*, Crna Gora je rangirana na 48. mjestu od 156 zemalja. U ovom izvještaju se analizira napredak prema rodnom paritetu u odnosu na četiri dimenzije: ekonomsko učešće i mogućnosti, naučna dostignuća, zdravlje i političko osnaživanje. *Indeks rodnog razvoja (IRR)*, koji mjeri rodne nejednakosti u postignućima u tri osnovne dimenzije ljudskog razvoja – zdravlju, obrazovanju i upravljanju ekonomskim resursima, te zaključuje da se Crna Gora svrstava u Grupu 2 koju čine zemlje sa srednjom i visokom jednakošću između žena i muškaraca.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Janashia, N. & Elezović, S. (2022) Rodna ravnopravnost u sudstvu u Crnoj Gori, Savjet Evrope, Podgorica, str. 8.

<sup>40</sup> U Crnoj Gori, 88% odraslih žena ima najmanje srednji nivo obrazovanja, dok je za muškarce taj procenat 98,2%. Učešće žena na tržištu rada iznosi 46,5% u odnosu na 62,8% muškaraca. Janashia, N. & Elezović, S. (2022) Rodna ravnopravnost u sudstvu u Crnoj Gori, Savjet Evrope, Podgorica, str.13.

Prema analizi Savjeta Evrope, ukupan broj sudija u Crnoj Gori je 266. Od navedenog ukupnog broja, 57,2% odnosno 152 su žene, dok 42,8% (114) su muškarci. U Vrhovnom sudu, 83,3% sudija su žene; u Apelacionom sudu, 62,5% sudija su žene; u specijalizovanim sudovima, 45,4% sudija su žene u Upravnom sudu, dok u Privrednom sudu 54,5% sudija su žene. U redovnom sastavu, Sudski savjet treba da ima 10 članova. Međutim, kada je riječ o predsjednicima/predsjednicama sudova, od ukupno 25 samo 7 odnosno 28% su žene.<sup>41</sup> Najvećim sudom u državi rukovodi žena.

Kao osnovne prepreke karijernog napredovanja sutkinja do rukovodećih pozicija, u Studiji su identifikovane poteškoće sa kojima se žene susreću u kontekstu roditeljskih i porodičnih obaveza, koje iziskuju (ponekad) i višegodišnje pauze u karijeri uslijed korišćenja trudničkih i porodiljskih bolovanja, kao i obaveza promjene mjesta prebivališta tokom pohađanja inicijalne obuke koja se odvija u Podgorici, uslijed izbora u sud više instance ili prilikom premještanja bez saglasnosti sudije.

SRP 2019-2022. nije bila usklađena sa relevantnim međunarodnim standardima rodne ravnopravnosti. Naime, kao što je ranije navedeno Strategija i prateći akcioni planovi nisu prepoznavali i adresirali manjkavosti postojećeg normativnog i institucionalnog okvira u Crnoj Gori, koji trenutno ne osigurava rodnu ravnopravnost nosilaca pravosudnih funkcija.

Imajući to u vidu, ovom Strategijom i pratećim Akcionim planom biće predviđene aktivnosti usmjerene na otklanjanje prepreka za karijerno napredovanje sutkinja.

## **5. STRATEŠKA ANALIZA UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU U FAZI DEFINISANJA CILJEVA**

Kao što je ranije konstatovano, pravosudna infrastruktura u Crnoj Gori je u kritičnom stanju i značajno otežava efikasno funkcionisanje pravosuđa. Ovo u praksi znači da će u predstojećem periodu značajni naponi biti ulagani u rekonstrukciju postojećih i izgradnju novih objekata, pa ovaj proces treba iskoristiti za uvođenje inovativnih praksi i dostizanje najviših standarda energetske efikasnosti i odgovornijeg odnosa prema životnoj sredini i utrošku resursa.

U ovom procesu treba se starati ne samo u kontekstu temeljnih rekonstrukcija i izgradnji potpuno novih objekata, već i kroz manje investicione poduhvate u vidu zamjene krovnog pokrivača, stolarije ili obnavljanja fasada objekata. Takođe, kada god postoje tehnički uslovi za to, potrebno je iskoristiti mogućnosti snabdijevanja iz obnovljivih izvora energije.

<sup>41</sup> Janashia, N. & Elezović, S. (2022) Rodna ravnopravnost u sudstvu u Crnoj Gori, Savjet Evrope, Podgorica, str.17-19.

### III VIZIJA, ADRESATI, STRATEŠKI I OPERATIVNI CILJEVI REFORME PRAVOSUĐA

**Vizija Strategije** je nezavisno, nepristrasno, samostalno, moderno, efikasno pravosuđe, odgovorno i otvoreno prema građanima i društvu Crne Gore.

**Adresati Strategije:** Iako su neposredni adresati ove strategije nosioci pravosudnih funkcija, institucije pravosuđa i pravosudne profesije, očekivani rezultati njenog sprovođenja direktno su usmjereni i na dobrobit svih, a naročito ranjivih ili marginalizovanih kategorija građana Crne Gore, ali i na stvaranje povoljnijeg poslovnog ambijenta koji pogoduje efikasnijem poslovanju pravnih lica i podstiče razvoj privredne djelatnosti.

**Opšti cilj Strategije:** Dalje osnaživanje vladavine prava, kroz jačanje nezavisnosti, odgovornosti, stručnosti i efikasnosti pravosuđa, kao i unaprijeđenu dostupnost pravde i pravnu sigurnost u postupku ostvarivanja zaštite prava i sloboda građana i podizanje nivoa povjerenja u pravosudni sistem.

Nadalje, Strategija počiva na **tri posebna strateška cilja** koji se oslanjaju na viziju i opšti cilj Strategije i u jasnoj su vezi sa strateškim ciljevima SRP 2019-2022.

Navedeni strateški ciljevi će se realizovati kroz 22 operativna cilja, uvažavajući napredak postignut u periodu sprovođenja prethodnog strateškog dokumenta, kao i aktuelne izazove.

Tabela 1: Vizija i strateški ciljevi Strategije

Vizija Strategije		
Nezavisno i samostalno, moderno, efikasno pravosuđe, odgovorno i otvoreno prema građanima i društvu.		
Opšti cilj Strategije		
Dalje osnaživanje vladavine prava kroz jačanje nezavisnosti, odgovornosti, stručnosti i efikasnosti pravosuđa, kao i unaprijeđenu dostupnost pravde i pravnu sigurnost u postupku ostvarivanja zaštite prava i sloboda građana i podizanje nivoa povjerenja u pravosudni sistem.		
Strateški cilj 1	Strateški cilj 2	Strateški cilj 3
Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa	Unaprjeđenje stručnosti i efikasnosti pravosuđa	Unaprjeđenje dostupnosti pravde, transparentnosti i povjerenja u pravosuđe

Za svaki hijerarhijski nivo ciljeva, definisani su odgovarajući indikatori uspjeha sa početnim i ciljnim vrijednostima na polovini perioda sprovođenja Strategije, kao i u završnoj godini. Konkretnije, za strateške ciljeve se definišu indikatori uticaja (impact indicators), a za operativne ciljeve, indikator učinka (outcome indicators). Dodatno, za konkretne aktivnosti na sprovođenju Strategije definisani su indikatori rezultata (result indicators) u sklopu Akcionog plana.

Dakle, vizija razvoja pravosuđa Crne Gore i strateški ciljevi koji su definisani, daju odgovor na rješenje ključnog problema, dok su uzroci problema pretočeni u operativne ciljeve koji zapravo predstavljaju odgovor na pitanje kroz koje aktivnosti je moguće doći do unaprjeđenja stanja u periodu 2024-2027. godine.



## 1. JAČANJE NEZAVISNOSTI, NEPRISTRASNOSTI I ODGOVORNOSTI PRAVOSUĐA

Analizom trenutnog stanja i uočavanjem ključnih problema u reformi pravosuđa tokom primjene prethodne SRP 2019-2022. definisan je strateški cilj 1 kao i set operativnih ciljeva za dostizanje tog strateškog cilja.

Napredak ostvaren u pogledu dostizanja Strateškog cilja 1 biće mjeren putem seta pokazatelja (indikatora) uticaja.

Tabela 2: Operativni ciljevi u okviru Strateškog cilja 1

<b>Strateški cilj 1: Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa</b>			
Indikator uticaja	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
Normativni okvir kojim se uređuje izbor, ocjenjivanje, materijalni položaj, napredovanje i prestanak pravosudnih funkcija i disciplinska odgovornost usklađen sa relevantnim međunarodnim standardima i preporukama Venecijanske komisije.	NE	DA	DA
Sudski i Tužilački savjet funkcionišu u punom sastavu, podržani adekvatnim ljudskim, finansijskim i infrastrukturnim resursima, čime se osiguravaju blagovremeni postupci izbora, ocjenjivanja i disciplinske odgovornosti sudija i državnih tužilaca.	NE	NE	DA
<b><u>U okviru Strateškog cilja 1 definisani su sljedeći operativni ciljevi:</u></b>			
OC 1.1. Unaprjeđenje normativnog okvira koji garantuje nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa			
OC 1.2. Efektivna implementacija sistema za izbor, ocjenjivanje rada i napredovanje sudija i državnih tužilaca			
OC 1.3. Jačanje kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta			
OC 1.4. Unaprjeđenje finansijske nezavisnosti pravosuđa			
OC 1.5. Jačanje nepristrasnosti i integriteta nosilaca pravosudnih funkcija kroz dosljedno poštovanje principa slučajne dodjele predmeta, primjenu odredaba o izuzeću i poštovanje etičkih kodeksa			
OC 1.6. Jačanje sistema disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija			
OC 1.7. Jačanje sistema disciplinske odgovornosti pravosudnih profesija			

**Relevantna privremena mjerila, Poglavlje 23:**

**PM 3:** Crna Gora sprovodi ustavne promjene u skladu s preporukama Venecijanske komisije i evropskim standardima i najboljim praksama. Shodno tome, Crna Gora usvaja sekundarno zakonodavstvo. Na osnovu toga:

**PM 4:** Crna Gora uspostavlja početni bilans ostvarenih rezultata u imenovanju sudija i tužilaca na višim instancama na osnovu transparentnog i postupka zasnovanog na zaslugama i substancijalnih pragova kvalifikovane većine gdje je uključena i Skupština;

**PM 5:** Crna Gora uspostavlja početni bilans ostvarenih rezultata u postavljanju sudija i tužilaca na osnovu jedinstvenog, državnog, transparentnog sistema osnovanog na zaslugama i obezbjeđuje da kandidati za sudije i tužioce prođu obaveznu inicijalnu obuku u Centru za obuku nosilaca pravosudne funkcije prije imenovanja;

**PM 6:** Crna Gora uspostavlja inicijalni bilans ostvarenih rezultata u sprovođenju fer i transparentnog sistema unapređenja sudija i tužilaca na osnovu povremene procjene stručnog učinka (uključujući i viši nivo);

**PM 7:** Crna Gora jača administrativne kapacitete Sudskog i Tužilačkog savjeta omogućavajući im da svoje ključne funkcije vrše profesionalno, odgovorno, transparentno i nepristrasno.

**PM 8:** Crna Gora jača sistem slučajne dodjele predmeta u svim sudovima s tri ili više sudija koristeći PRIS aplikaciju i obezbjeđuje da planirana analiza racionalizacije sudskog sistema potvrđuje obavezu uspostavljanja minimalnog broja sudija po sudu koji omogućava efektivnu slučajnu dodjelu predmeta.

**PM 9:** Crna Gora obezbjeđuje početni bilans ostvarenih rezultata u pogledu redovnih provjera rada sudija i tužilaca i osigurava da se u slučaju identifikovanih kršenja pravila efektivno primjenjuju disciplinske kazne. Crna Gora razvija sudsku praksu tumačenja disciplinskih pravila i podiže svijest među sudijama i tužiocima, kao i izmijenjeni Etički kodeks.

**PM 10:** Crna Gora osniva novu disciplinsku komisiju u Sudskom i Tužilačkom savjetu zaduženu za vođenje disciplinskih postupaka protiv nosilaca pravosudne funkcije na osnovu objektivnih kriterijuma. Crna Gora osigurava da menadžeri integriteta u sudovima takođe razvijaju mjere koje podstiču poštovanje etičkih standarda među zaposlenim u sudu.

**PM 11:** Crna Gora obezbjeđuje inicijalni bilans ostvarenih rezultata tako što se imovina koju nosioci pravosudne funkcije prijavljuju valjano provjerava, sprovode se sankcije u slučaju neslaganja i, u slučajevima kada prijavljena imovina ne odgovara stvarnosti, preuzimaju se odgovarajuće mjere, uključujući krivične istrage kada je potrebno.

**PM 12:** Crna Gora usklađuje pravne odredbe s Ustavom u cilju obezbjeđivanja pune krivične odgovornosti sudija i tužilaca i izbjegavanja zloupotrebe koncepta funkcionalnog imuniteta sudija tako da ono ne ometa otpočinjanje krivične istrage ukoliko do takvog zahtjeva dođe.

**1.1. Unapređenje normativnog okvira koji garantuje nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa**

Kao što je ranije konstatovano, usvajanje seta izmjenjenog pravosudnog zakonodavstva, u skladu sa preporukama Venecijanske komisije, jedan je od ključnih preduslova obezbjeđivanja kontinuiranog i efikasnog rada oba savjeta u punom kapacitetu.

I pored razlike u procesnim stadijumima u kojima se, u momentu izrade Strategije, nalaze izmjene pravosudnih zakona, u momentu njenog usvajanja ovi procesi i dalje nisu okončani, aktivnosti na njihovoj finalizaciji bi trebalo da predstavljaju prioritet u predstojećem periodu, nakon čega bi trebalo da uslijedi donošenje pratećih podzakonskih akata neophodnih za njihovo sprovođenje.

Kroz izmjene pravosudnih zakona potrebno je reflektovati ranije date preporuke sadržane u mišljenjima Venecijanske komisije. Ovo se prvenstveno odnosi, ali ne i ograničava, na način izbora članova savjeta iz reda uglednih pravnika, ali i na mehanizme odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija.

Tabela 3: Indikatori realizacije Operativnog cilja 1.1

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
1.1. Unaprjeđenje normativnog okvira koji garantuje nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa	Usvojeni pravosudni zakoni u skladu sa preporukama Venecijanske komisije iz mišljenja CDL-AD(2023)011 i CDL-AD(2021)030 u pogledu obezbjeđivanja nezavisnosti pravosuđa.	0%	100%	100%
	Usvojeni podzakonski akti za sprovođenje izmjenjenih pravosudnih zakona.	0%	50%	100%

## 1.2. Efektivna implementacija sistema za izbor, ocjenjivanje rada i napredovanje sudija i državnih tužilaca

Kako same izmjene zakonskog i podzakonskog okvira nisu dovoljna garancija nezavisnosti pravosuđa, Operativni cilj 2 fokusiran je na efektivnu implementaciju karijernog sistema u pravosuđu.

Otklanjanje višegodišnjeg zastoja u radu oba savjeta, kao i njihovo funkcionisanje u punom kapacitetu, preduslovljeni su izborom preostalih članova iz reda istaknutih pravnika.

Dostizanje ovog operativnog cilja u praksi bi trebalo da se odvija kroz kontinuirano sprovođenje postupka izbora nosilaca pravosudnih funkcija na upražnjena mjesta. Time bi se omogućio rad sudova i tužilaštava u punom kapacitetu i doprinijelo efikasnijem savladavanju priliva.

Paralelno, kontinuirani izbor predsjednika sudova i rukovodilaca tužilaštava, trebalo bi da eliminiše nestabilnost, manjak nezavisnosti i nedostatak inicijative za dugoročno planiranje koji karakterišu rukovodioce u statusu vršilaca dužnosti funkcija.

Kako je ranije konstatovano, visok udio žena u ukupnom broju sudija nije praćen njihovom adekvatnom zastupljenošću na rukovodećim pozicijama u pravosuđu. U tom smislu, oslanjajući se na dobre uporedne prakse, trebalo bi raditi na razvijanju i primjeni seta mjera usmjerenih na uspostavljanje neophodnog rodnog balansa u pravosuđu.

Zakonska obaveza sprovođenja kompletnog programa inicijalne obuke u Podgorici demotiviše kandidate sa sjevera Crne Gore da apliciraju za slobodna sudijska mjesta u osnovnim sudovima. U krajnjem ishodu, ovo rezultira učestalim odbijanjem korisnika inicijalne obuke da budu raspoređeni u sudove i državna tužilaštva na sjeveru zemlje.

Tabela 4: Indikatori realizacije Operativnog cilja 1.2.

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
1.2.Efektivna implementacija sistema za izbor, ocjenjivanje rada i napredovanje sudija i državnih tužilaca	% popunjenih sudijskih pozicija	81,48%	90%	100%
	% popunjenih tužilačkih pozicija	70%	80%	90%
	% popunjenih pozicija predsjednika sudova	88%	100%	100%
	% popunjenih pozicija rukovodilaca državnih tužilaštava	85%	90%	95%
	% sudija ocijenjenih u okviru redovnog ocjenjivanja	81,65%	90%	100%
	% tužilaca ocijenjenih u okviru redovnog ocjenjivanja	30%	80%	90%
	% žena na rukovodećim pozicijama u sudstvu	28%	30%	35%
	% žena na rukovodećim pozicijama u državnom tužilaštvu	25%	30%	35%

### 1.3. Jačanje kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta

Proaktivna uloga pravosudnih savjeta u rukovođenju pravosuđem i obezbjeđivanju garancija nezavisnosti i samostalnosti nosilaca pravosudnih funkcija u velikoj mjeri zavisi ne samo od garancija ugrađenih kroz normativni okvir, već i kroz osnaživanje kapaciteta Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta u vršenju te uloge.

U tom smislu, jačanje kapaciteta u predstojećem periodu treba da se odvija na tri paralelna kolosjeka, usmjerena na budžetska sredstva, ljudske resurse, kao i metodološke i digitalne alate.

Imajući ovo u vidu, dok će budžetski kapaciteti biti adresirani u okviru Operativnog cilja 1.4, u pogledu **jačanja ljudskih resursa** u oba savjeta, potrebno je kontinuirano raditi na popunjavanju sistematizovanih radnih mjesta u sekretarijatima, ali i na jačanju stručnih kapaciteta, kako zaposlenih u sekretarijatima, tako i samih članova oba savjeta. Ovo je od naročitog značaja uzimajući u obzir ulogu koju savjeti imaju u procesu planiranja, primjene, izvještavanja i evaluacije dokumenata javnih politika, ali i preporuka relevantnih međunarodnih tijela, uključujući tu, ali se ne ograničavajući na UN ugovorna tijela i specijalne procedure, ugovorna i savjetodavna tijela Savjeta Evrope, kao i na preporuke i mjerila definisana od strane Evropske komisije. Posebne vještine potrebne su u oba savjeta i u oblasti planiranja i praćenja sprovođenja projekata, naročito iz ugla obezbjeđivanja njihove međusobne, kao i koherentnosti sa reformskim procesima i ciljevima koji proizilaze iz nacionalnih dokumenata javnih politika i procesa pristupnih pregovora sa EU.

Tabela 5: Indikatori realizacije Operativnog cilja 1.3.

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
1.3.	Izvršenje budžeta u sudstvu prati se putem posebnog softvera.	NE	DA	DA
Jačanje kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta	% popunjenosti sistematizovanih radnih mjesta u Sekretarijatu Sudskog savjeta	83,3%	90%	100%
	% popunjenosti sistematizovanih radnih mjesta u Sekretarijatu Tužilačkog savjeta	70%	80%	90%

### 1.4. Unaprjeđenje finansijske nezavisnosti pravosuđa

Finansijska nezavisnost predstavlja jednu od vitalnih komponenti nezavisnosti pravosuđa. I pored ranije pomenutog povećanja budžeta pravosuđa u prethodnim godinama, ovaj trend nije bio dovoljan za ispunjenje targeta definisanih prethodnom strategijom.

Imajući ovo u vidu, kada je riječ o budžetskim kapacitetima, neophodno je nastaviti započeti trend uvećanja pravosudnog budžeta, uz potrebu da, u toku sprovođenja Strategije, bude dostignut cilj od 1% BDP-a. Iako iznad prosječnih vrijednosti u Evropi, ovakav target je uslovljen potrebom za masivnim intervencijama u pravosudnoj infrastrukturi i informacionom sistemu.

Tabela 6: Indikatori realizacije Operativnog cilja 1.4

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.	
1.4.	Unaprjeđenje finansijske nezavisnosti pravosuđa	Procenat budžeta koji se izdvaja za pravosuđe	0,82%	0,90%	1%

### 1.5. Jačanje nepristrasnosti i integriteta nosilaca pravosudnih funkcija kroz dosljedno poštovanje principa slučajne dodjele predmeta, primjenu odredaba o izuzeću i poštovanje etičkih kodeksa

Nepriistrasno postupanje nosilaca pravosudnih funkcija i očuvanje njihovog profesionalnog integriteta zavise od čitavog niza faktora, pri čemu se kao najznačajniji izdvajaju: slučajna dodjela predmeta, poštovanje odredaba o izuzeću sudija i tužilaca, ali i poštovanje odredaba etičkih kodeksa za sudije i tužioce.

Uspostavljanje sistema slučajne dodjele predmeta u crnogorskom pravosuđu neposredno zavisi od daljeg rada na unaprjeđenju sistema upravljanja predmetima, pa samim tim ovaj sistem i dalje ne funkcioniše u prekršajnim sudovima.

Dosljedno poštovanje odredaba etičkih kodeksa zahtijeva kontinuirane obuke nosilaca pravosudnih funkcija, ali i efektivno kažnjavanje kršenja njihovih odredaba.

Tabela 7: Indikatori realizacije Operativnog cilja 1.5.

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
1.5. Jačanje nepristrasnosti i integriteta nosilaca pravosudnih funkcija kroz dosljedno poštovanje principa slučajne dodjele predmeta, primjenu odredaba o izuzeću i poštovanje etičkih kodeksa	Sistem slučajne dodjele predmeta funkcioniše u svim sudovima	NE	DA	DA

### 1.6. Jačanje sistema disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija

Odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija predstavlja neophodni balans njihovoj nezavisnosti. U periodu primjene prethodne strategije nisu privedeni kraju pokušaji da se otklone uočeni problemi u sistemu disciplinske odgovornosti, kako na normativnom nivou, uslijed kašnjenja usvajanja zakona, tako i u na polju primjene, gdje je zbog nefunkcionalnosti Sudskog savjeta i Tužilačkog savjetabilo problema u formiranju i funkcionisanju disciplinskih organa.

Imajući ovo u vidu, u periodu koji predstoji, neophodno je da se kroz izmjene seta pravosudnih zakona, kao i pratećih podzakonskih akata stvori adekvatan normativni okvir disciplinske odgovornosti u skladu sa preporukama Venecijanske komisije.

Novi normativni okvir mora biti ispraćen efikasnim radom disciplinskih organa koji onemogućava nastupanje zastarjelosti i targetira širi krug prestupa u odnosu na dosadašnju praksu.

Iako se mehanizmi vetting-a smatraju posljednjim sredstvom koje se primjenjuje u situacijama kada druge mjere usmjerene na unaprjeđenje mehanizama disciplinske odgovornosti ne daju rezultate, tokom perioda sprovođenja ove Strategije potrebno je putem izrade komparativne analize sagledati kapacitete i mogućnosti primjene ovih mehanizama u pravosuđu Crne Gore.

Tabela 8: Indikatori realizacije Operativnog cilja 1.6

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
1.6. Jačanje sistema disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija	% okončanih disciplinskih postupaka protiv sudija prije isteka roka za zastarjelost	95%	100%	100%
	% okončanih disciplinskih postupaka protiv državnih tužilaca prije isteka roka za zastarjelost	100%	100%	100%

### 1.7. Jačanje sistema disciplinske odgovornosti pravosudnih profesija

Povjeravanje javnih ovlašćenja pravosudnim profesijama povlači za sobom i uspostavljanje (ali i kontinuitet) primjene mehanizama odgovornosti u vršenju tih ovlašćenja.

Ovo podrazumijeva, s jedne strane, rad pravosudnog inspektorata u punom kapacitetu, ali i proaktivan pristup sve tri komore kroz mehanizme nadzora nad radom, kao i disciplinske postupke. Kao što je ranije konstatovano, ovi mehanizmi su u prethodnom periodu bili samo djelimično u funkciji, što je, u slučaju Komore javnih izvršitelja i Notarske komore, pandemijom izazvanom virusom COVID 19. Pored toga, manjak kapaciteta pravosudnog inspektorata uticao je na efikasnost njegovog rada i broj izvršenih nadzora. Najzad, u slučaju Advokatske komore, ozbiljan problem predstavlja kašnjenje u usvajanju Etičkog kodeksa za advokate, ali i neefikasno vođenje disciplinskih postupaka koje nerijetko vodi nastupanju zastarjelosti.

Polazeći od svega navedenog, sprovođenjem ove Strategije neophodno je značajno intenzivirati mehanizme nadzora nad radom notarskih i kancelarija javnih izvršitelja, ali i paralelno raditi na kontinuiranoj edukaciji notara i javnih izvršitelja o standardima etike.

Kada je riječ o Advokatskoj komori, hitno usvajanje Kodeksa profesionalne etike za advokate i efikasno vođenje disciplinskih postupaka predstavljaju prioritet.

Imajući u vidu identifikovane probleme u funkcionisanju sudskog vještačenja, neophodno je ove probleme sagledati u kontekstu uporednopravnih rješenja, čime bi se započela sistemska intervencija u pravosuđu Crne Gore u ovoj oblasti.

Tabela 9: Indikatori realizacije Operativnog cilja 1.7

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
1.7. Jačanje sistema disciplinske odgovornosti pravosudnih profesija	% notarskih kancelarija nad kojima je izvršen nadzor od strane Notarske komore (na godišnjem nivou)	100%	100%	100%
	% notarskih kancelarija nad kojima je izvršen nadzor od strane pravosudnih inspektora (na godišnjem nivou)	60%	70%	100%
	% kancelarija javnih izvršitelja nad kojima je izvršen nadzor od strane Komore javnih izvršitelja (na godišnjem nivou)	0%	100%	100%
	% izvršenih nadzora nad kancelarijama javnih izvršitelja od strane pravosudnih inspektora (na godišnjem nivou)	89%	95%	100%
	% okončanih disciplinskih postupaka prema advokatima prije nastupanja zastarjelosti (na godišnjem nivou)	100%	100%	100%

## 2. UNAPRJEĐENJE STRUČNOSTI I EFIKASNOSTI PRAVOSUĐA

Analizom trenutnog stanja i uočavanjem ključnih problema u reformi pravosuđa tokom primjene prethodne SRP 2019-2022. definisan je strateški cilj 2, kao i set operativnih ciljeva za dostizanje tog strateškog cilja.

Napredak ostvaren u pogledu dostizanja Strateškog cilja 2 biće mjeren putem seta pokazatelja (indikatora) uticaja.

Tabela 10: Indikatori realizacije Strateškog cilja 2

<b>Strateški cilj 2: Unaprjeđenje stručnosti i efikasnosti pravosuđa</b>			
Indikator uticaja	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
Sistem inicijalne i kontinuirane obuke u pravosuđu obezbjeđuju stručno postupanje nosilaca pravosudnih funkcija	Djelimično dostignuto	Djelimično dostignuto	U potpunosti dostignuto
Efikasnost pravosuđa Crne Gore unaprijeđena putem izmjena procesnog zakonodavstva, optimizacije pravosudne mreže, ojačanih mehanizama alternativnog rješavanja sporova, efikasnog upravljanja predmetima i osnažene međunarodne saradnje	Djelimično dostignuto	Djelimično dostignuto	U potpunosti dostignuto
<b><u>U okviru Strateškog cilja 2 definisani su sljedeći operativni ciljevi:</u></b>			
OC 2.1. Unaprjeđenje stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija			
OC 2.2. Unaprjeđenje stručnosti pravosudnih profesija			
OC 2.3. Unaprjeđenje kapaciteta Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu			
OC 2.4. Optimizacija pravosudne mreže			
OC 2.5. Unaprjeđenje procesnog zakonodavstva			
OC 2.6. Smanjenje broja zaostalih predmeta i jačanje alternativnog rješavanja sporova			
OC 2.7. Unaprjeđenje sistema pravosudnog menadžmenta, administracije i strateškog planiranja			
OC 2.8. Razvijanje informacionog sistema pravosuđa			
OC 2.9. Unaprjeđenje međunarodne saradnje			

**Relevantna privremena mjerila, Poglavlje 23:**

**PM 13:** Crna Gora razvija valjan statistički kapacitet (na osnovu smjernica pravosudne statistike Evropske komisije za efikasnost pravde (CEPEJ)) omogućavajući da se kroz PRIS prati obim posla i učinak sudija i sudova, mjeri, između ostalog, i prosječno trajanje sudskih postupaka po vrsti slučaja, upliv slučajeva, broj neriješenih slučajeva, stopa povrata, trajanje i troškove izvršnih postupaka. Crna Gora analizira ovu statistiku u cilju identifikacije zaostalih predmeta, prekoračenja rokova za pripremu odluka, zastoja u postupku kao i ljudske i finansijske resurse uključene u rješavanje posebne vrste slučaja. Crna Gora aktivno koristi ove podatke kao sredstvo upravljanja i preuzima odgovarajuće mjere kada je potrebno.

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

**PM 15:** Crna Gora uspostavlja početni bilans ostvarenih rezultata u daljem smanjenju zaostalih slučajeva u sudovima, naročito starih parničnih i administrativnih slučajeva. Crna Gora povećano koristi alternativne mjere kao što je medijacija, sudsko poravnanje i arbitraža.

**PM 16:** Crna Gora uspostavlja sistem stalnog dobrovoljnog horizontalnog transfera sudija, na osnovu inicijativa kojima se omogućava povećana dobrovoljna preraspodjela sudija u sudove s najvećim obimom posla.

**PM 17:** Crna Gora obezbjeđuje puno poštovanje i korektno sprovođenje sudskih naloga i odluka. Crna Gora uspostavlja inicijalni bilans ostvarenih rezultata u rješavanju i stopi povrata u izvršnim postupcima povodom parničnih i privrednih predmeta. Crna Gora kompletira opštu ocjenu sistema izvršenja i razvija dalje mjere kada je to potrebno.

**PM 18:** Crna Gora usvaja Zakon o obuci u pravosuđu i obezbjeđuje neophodne finansijske i ljudske resurse kako bi se Centar za obuku nosilaca pravosudne funkcije transformisao u finansijski nezavisno tijelo u skladu s određenim rokovima.

**Relevantna privremena mjerila, Poglavlje 24:**

**PM 16:** Crna Gora sprovodi analizu i jasno definiše buduće pravne korake koji su neophodni za usklađivanje sa pravnom tekovinom na polju pravosudne saradnje u građanskim i privrednim stvarima.

**PM 17:** Crna Gora uspostavlja informacioni sistem kojim će se voditi evidencija o međunarodnoj pravnoj pomoći, te prati efikasnost postupanja po međunarodnim zahtjevima u oblasti pravosudne saradnje u građanskim stvarima.

**PM 18:** Crna Gora sprovodi analizu administrativnih kapaciteta, budžeta i potreba za obukom koji su neophodni za sprovođenje pravne tekovine na polju pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, kako u okviru Ministarstva pravde, tako i u sudovima i tužilaštvima, te precizno definiše buduće korake u cilju potpunog usklađivanja s pravnom tekovinom u ovoj oblasti, između ostalog i u pogledu Evropskog naloga za hapšenje.

**PM 19:** Crna Gora usvaja i počinje sprovođenje plana obuke (uključujući podučavanje stranih jezika) na polju pravosudne saradnje u krivičnim stvarima kroz Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije i Policijsku akademiju.

**PM 20:** Crna Gora obezbjeđuje početni bilans ostvarenih rezultata uspješne obrade zahtjeva za međunarodnu pravosudnu saradnju i primjene bilateralnih sporazuma o pravosudnoj saradnji sa ostalim državama u regionu.

**2.1. Unaprjeđenje stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija**

Imajući u vidu prepreke u organizaciji obuka u periodu 2020-2022. uzrokovane širenjem epidemije uzrokovane virusom COVID 19 kao i planiranim, sveobuhvatnim izmjenama organizacionog, materijalnog i procesnog zakonodavstva, u predstojećem periodu biće neophodno sprovođenje brojnih obuka za nosioce pravosudnih funkcija, čime bi se omogućila blagovremena i efektivna primjena novih zakonskih rješenja u praksi. Ujedno, neophodno je osigurati da su svi nosioci pravosudnih funkcija uključeni u kontinuirane obuke, ne bi li se osigurao ujednačen kvalitet postupanja u okviru pravosudnog sistema.

Istovremeno, neophodno je nastaviti trend savremenih metoda obuke koji su posljednjih godina postali nezaobilazni standard. Budući da je u prethodnom periodu razvijena online platforma Centra za obuku u sudstvu u tuži-



laštvu, razvoj bi trebalo nastaviti kroz razvoj tematskih online obuka koje će omogućiti olakšan pristup edukativnim sadržajima za sudije i tužioce u vrijeme koje najviše odgovara njihovom individualnom rasporedu obaveza.

Tabela 11: Indikatori realizacije Operativnog cilja 2.1

Operativni ciljevi	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
1.1. Unaprjeđenje stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija	Broj obuka/kurseva dostupnih na e-platформи	0	2	4
	% sudija koji su prošli kontinuiranu obuku	81,27%	95%	100%
	% tužilaca koji su prošli kontinuiranu obuku	86,3 %	95%	100%

## 2.2. Unaprjeđenje stručnosti pravosudnih profesija

Radi realizacije Operativnog cilja 2.2. neophodno je paralelno raditi na unaprjeđenju stručnosti javnih izvršitelja i notara, zaposlenih u njihovim kancelarijama, kao i na uspostavljanju sistema obuka sudskih vještaka.

Imajući u vidu da su u prethodnom periodu **javni izvršitelji i zaposleni u kancelarijama javnih izvršitelja** pohađali obuke koje su bile od značaja za ovladavanje stručnim znanjima, u predstojećem periodu prioritet predstavlja unaprjeđenje njihovih vještina (tzv. *soft skills*) u oblasti komunikacijskih vještina komunikacija sa strankama, krizna komunikacija, kao i obuka za pružanje asistencije policije i brošura vezano za istu.

Imajući u vidu da je tržište nepokretnosti prepoznato kao jedno od najrizičnijih oblasti u pogledu pranja novca i finansiranja terorizma, podizanje stručnih kapaciteta notara u ovoj oblasti, kao i izrada neophodnih alata koji bi im omogućili prepoznavanje rizičnih transakcija, od ključnog su značaja za suzbijanje pranja novca. Ovaj proces bi trebalo da prati i unaprjeđenje digitalnih vještina notara i zaposlenih u notarskim kancelarijama, kao i njihovo kontinuirano upoznavanje sa relevantnim međunarodnim standardima u oblasti porodičnog i nasljednog prava.

Razvoj sistema obuka **sudskih vještaka** zahtjeva intenzivan rad u predstojećem periodu, pri čemu prioritet predstavlja izrada plana daljeg razvoja ovog sistema kojim se moraju identifikovati primarne oblasti vještačenja u kojima je neophodno prioritetno razvijati programe obuke, kao i definisati mehanizme, rokove i nadležnosti.

Tabela 12: Indikatori realizacije Operativnog cilja 2.2.

Operativni ciljevi	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
2.2. Unaprjeđenje stručnosti pravosudnih profesija	% notara koji su završili obuku u oblasti sprječavanja pranja novca	10%	100%	100%
	Broj novorazvijenih i sprovedenih obuka za javne izvršitelje	2	+2	+4
	Broj novorazvijenih i sprovedenih obuka za sudske vještake	0	+2	+4

## 2.3. Unaprjeđenje kapaciteta Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu

Obezbeđivanje adekvatnih budžetskih, infrastrukturnih i administrativnih kapaciteta Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu predstavlja neophodni preduslov dostizanja i očuvanja kvaliteta i stručnosti rada nosilaca pravosudnih funkcija.

Imajući ovo na umu, u predstojećem periodu je potrebno kontinuirano raditi na obezbjeđivanju zakonom definisanog udjela budžeta Centra. Pored toga, važnu ulogu u efikasnom funkcionisanju Centra igra i osnaživanje administrativnih kapaciteta, na čemu je potrebno raditi na dva paralelna kolosjeka:

- Prvo, neophodno je osigurati kontinuirano popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta u Centru, potom i
- Sprovoditi redovne obuke zaposlenih, kao i članova Upravnog odbora i Programskog savjeta u oblasti strateškog i projektnog planiranja, analitike, monitoringa i evaluacije.

Dalji razvoj primjene modernih metoda učenja, uključujući i program učenja na daljinu (e-learning) treba da bude u fokusu daljeg osnaživanja i razvoja Centra. Imajući u vidu značaj koji evidencije o sprovedenim obukama i učešću nosilaca pravosudnih funkcija na obukama imaju u procesu ocjenjivanja njihovog rada i napredovanja, značajnu pažnju treba posvetiti obezbjeđivanju interoperabilnosti IT sistema Centra sa IT sistemima drugih institucija pravosuđa.

Neophodno je kontinuirano raditi na unaprjeđenju regionalne i međunarodne saradnje.

Tabela 13: Indikatori realizacije Operativnog cilja 2.3.

Operativni ciljevi	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
2.3. Unaprjeđenje kapaciteta Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	% dostignutog zakonskog targeta budžeta Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu (2% opredijeljenog budžeta za sudstvo i državno tužilaštvo)	60%	100%	100%
	% popunjenosti sistematizovanih radnih mjesta u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	79%	85%	100%
	Broj obuka za zaposlene kao i članove Upravnog odbora i Programskog savjeta u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu u oblasti strateškog i projektnog planiranja, monitoringa i evaluacije	3	+2	+4

## 2.4. Optimizacija pravosudne mreže

Kao što je ranije pomenuto, parametri koje CEPEJ prati u sklopu svog mandata pokazuju komparativno odstupajuće podatke o prosječnom broju sudova i sudija, kao i broju državnih tužilaca u odnosu na broj stanovnika u Crnoj Gori. Dosadašnji analitički rad na pripremi optimizacije dao je određene rezultate u pogledu projekcije uticaja ukidanja pojedinih sudova u odnosu na broj predmeta koji imaju u radu.

Trenutno važeća Odluka o broju sudija u sudovima za pojedine sudove predviđa kao optimalan broj dvoje ili troje sudija. Ovaj podatak treba sagledati i u kontekstu činjenice da ovaj broj sudija onemogućava formiranje tročlanih i petočlanih vijeća kada procesni zakoni to zahtijevaju, čime se blokira rad suda u punom kapacitetu. Istovremeno, otklanjanje ovog problema raspoređivanjem većeg broja sudija, neminovno vodi do nesrazmjerno manje opterećenosti sudije u tom sudu u odnosu na sudije koje funkciju vrše u drugim sudovima, prvenstveno u većim gradovima gdje je veći i prosječni priliv predmeta.

Kada se na navedeno dodaju i vrlo složena pitanja poput geografske površine koju pokriva područje određenog suda, prosječna naseljenost tog područja, starosna i etnička struktura stanovništva, kao i intenzitet privredne djelatnosti, lako se uviđa da se proces koji je do sada nazivan racionalizacija, prije treba tretirati kao optimizacija pravosudne mreže, naročito ako se uzme u obzir da bi prethodno pomenute nalaze trebalo dopuniti procjenom finansijskih implikacija implementacije nekoliko različitih modela optimizacije pravosudne mreže (cost assessment) uzimajući pritom u obzir i uporedna iskustva iz regiona.<sup>42</sup> Na osnovu ovako prikupljenih podataka, neophodno je izraditi sveobuhvatan plan

<sup>42</sup> Vidjeti: Kolaković-Bojović, M. (2018) Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji- reformski okvir i EU standardi, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, str. 203-209.

optimizacije koji bi uključio precizne aktivnosti i rokove za njihovo preduzimanje. Planom optimizacije pravosudne mreže potrebno je definisati aktivnosti koje će omogućiti osnivanje Specijalnog suda za borbu protiv organizovanog kriminala, visoke korupcije i ratnih zločina, novih sudova i odjeljenja, ali i ukidanja neodrživih malih sudova.

Tabela 14: Indikatori realizacije Operativnog cilja 2.4.

Operativni ciljevi	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
2.4. Optimizacija pravosudne mreže	Aktivnosti i rokovi za optimizaciju pravosudne mreže definisani Planom optimizacije pravosudne mreže	NE	DA	DA
	% sprovedenog plana optimizacije pravosudne mreže	0%	20%	50%

## 2.5.vUnaprjeđenje procesnog zakonodavstva

Izrada i usvajanje ove Strategije korespondiraju periodu intenzivne legislativne aktivnosti Ministarstva pravde, pri čemu pripreme izmjena procesnog zakonodavstva igraju važnu ulogu u tom procesu.

U tom smislu, u predstojećem periodu potrebno je privesti kraju izradu nacрта Zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, Zakona o parničnom postupku i Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, ali i ponovo započeti proces izmjena i dopuna Zakona o upravnom sporu.

Prilikom izmjena krivičnog procesnog zakonodavstva, posebnu pažnju bi trebalo posvetiti usaglašavanju sa relevantnim međunarodnim standardima u oblasti pravde po mjeri djeteta i kao i pristupa pravdi za žrtve krivičnih djela.

Kada je riječ o građanskom procesnom zakonodavstvu, fokus bi trebalo da bude na unaprjeđenju rada javnih izvršitelja kroz prošireni obim baza podataka kojima javni izvršitelji mogu direktno pristupiti, a posebno uvezivanje sa registrima Centralnog klirinškog depozitarnog društva (provjera da li su dužnici registrovani u njihovom sistemu hartija od vrijednosti), te Centralne banke Crne Gore vezano za elektronsku razmjenu dokumenata. Neophodna je i dalje, kontinuirana digitalizacija procesa.

Tabela 15: Indikatori realizacije Operativnog cilja 2.5.

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
2.5. Unaprjeđenje procesnog zakonodavstva	% usvojenih izmjena zakona iz oblasti građanskog zakonodavstva	0%	80%	100%
	% usvojenih izmjena zakona iz oblasti krivičnog zakonodavstva	0%	70%	100%
	% usvojenih izmjena zakona iz oblasti upravnog zakonodavstva	0%	80%	100%

## 2.6. Smanjenje broja zaostalih predmeta i jačanje alternativnog rješavanja sporova

Otklanjanje zastoja u izboru nosilaca pravosudnih funkcija kroz aktivnosti ranije opisane u okviru Strateškog cilja 1, samo je jedan, ali ne i dovoljan pravac djelovanja kada je riječ o smanjenju broja zaostalih predmeta. Naime, ovaj proces je u velikoj mjeri povezan sa planskim i efikasnim rješavanjem starih predmeta koji dugotrajno opterećuju pravosuđe, unaprijeđenim upravljanjem predmetima (*case management*) uključujući naprednu upotrebu digitalnih alata, ali i smanjenje priliva predmeta kroz proširenu primjenu alternativnog rješavanja sporova.

Kako su aktivnosti usmjerene na unaprjeđenje IKT-a u pravosuđu adresirane kroz aktivnosti za sprovođenje Operativnog cilja 2.8, realizacija Operativnog cilja 2.6. odvijat će se kroz ažuriranje i efektivno sprovođenje Programa za rješavanje starih predmeta.

Dodatno, budući da je usvojen Program za unaprjeđenje alternativnog rješavanja sporova (2023-2025), čime se otvaraju nove perspektive proširenja primjene ovog načina rješavanja sporova, potrebno je definisati mehanizme jačanja kapaciteta Centra za alternativno rješavanje sporova.

Tabela 16: Indikatori realizacije Operativnog cilja 2.6.

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
2.6.	% savladavanja priliva predmeta	84, 76%	100%	101%
Smanjenje broja zaostalih predmeta i jačanje alternativnog rješavanja sporova	Broj predmeta riješenih medijacijom na godišnjem nivou	2.397	2.600	3.000

## 2.7. Unaprjeđenje sistema pravosudnog menadžmenta, administracije i strateškog planiranja

Efikasno planiranje i upravljanje resursima i procesima, izvještavanje i evaluacija rezultata, neizostavni su segmenti unaprijeđenog rada pravosuđa u svim njegovim segmentima, uključujući tu i blisko povezane institucije poput Ministarstva pravde. Imajući ovo u vidu, u periodu koji predstoji potrebno je raditi na kontinuiranom i precizno targetiranom jačanju kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta, kao i Ministarstva pravde na dva paralelna kolosjeka:

- Centralizacija i automatizacija procesa rada kroz primjenu softvera za centralizovano upravljanje budžetom i ljudskim resursima (ERP),
- Unaprjeđenje procesa izvještavanja o primjeni relevantnih dokumenata javnih politika, kroz unaprjeđenje i unifikaciju metodološkog pristupa (indicator based) i upotrebu digitalnih alata,
- Unaprjeđenje praktičnih vještina članova oba savjeta i zaposlenih u njihovim sekretarijatima, kao i zaposlenih u Ministarstvu pravde, između ostalog, u oblasti strateškog i budžetskog planiranja, analitike, kao i planiranja i sprovođenja projekata.

Tabela 17: Indikatori realizacije Operativnog cilja 2.7

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
2.7. Unaprjeđenje sistema pravosudnog menadžmenta, administracije i strateškog planiranja	% uspostavljanja ERP sistema u Sudskom savjetu	0%	50%	100%
	% zaposlenih u Ministarstvu pravde koji su završili obuke u oblasti strateškog planiranja i analitike	10%	20%	30%
	% zaposlenih u Sekretarijatu Sudskog savjeta i članova Sudskog savjeta koji su završili obuke u oblasti strateškog planiranja i analitike	20%	40%	70%
	% zaposlenih u Sekretarijatu Tužilačkog savjeta i članova Tužilačkog savjeta koji su završili obuke u oblasti strateškog planiranja i analitike	20%	40%	70%

## 2.8. Razvijanje informacionog sistema pravosuđa

Polazeći od značaja koji informacioni sistem(i) imaju u pogledu unaprjeđenja efikasnosti rada pravosuđa, ali i transparentnosti, pristupa pravdi i upravljanja resursima i procesima rada, a uzimajući u obzir ranije opisane izazove povezane sa neuspješnim pokušajem razvoja novog ISP, Ministarstvo pravde će paralelno sa razvojem ove Strategije raditi na novoj Strategiji razvoja IKT sistema u pravosuđu za period 2024-2027. godine (IKT Strategija 2024-2027).

Imajući ovo u vidu, a da bi se izbjegla preklapanja, odnosno dupliranje aktivnosti u dva dokumenta javnih politika, u ovoj Strategiji prepoznamo da je u predstojećem periodu neophodno raditi na nekoliko paralelnih procesa, u okviru kojih će aktivnosti biti precizno definisane IKT Strategijom 2024-2027:

- Uspostavljanje ISP u prekršajnim sudovima u kojima je do sada izostao proces digitalizacije
- Unaprjeđenje postojećeg PRIS sistema sa ciljem premošćavanja jaza do razvijanja novog, sveobuhvatnog ISP,
- Razvijanje novog, sveobuhvatnog ISP-a.

Tabela 18: Indikatori realizacije Operativnog cilja 2.8.

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
2.8.	ISP je u funkciji u prekršajnim sudovima	NE	DA	DA
Razvijanje informacionog sistema pravosuđa	% sprovedenih aktivnosti na uspostavljanju novog jedinstvenog informacionog sistema u pravosuđu	0%	0%	20%

## 2.9. Unaprjeđenje međunarodne saradnje

Tokom perioda primjene ove strategije, prioritet u pogledu daljeg unaprjeđenja međunarodne saradnje biće nastavak potpisivanja bilateralnih ugovora i pristupanje određenim multilateralnim ugovorima, što će obogatiti zakonodavni okvir na polju međunarodne pravne pomoći i u građanskim i u krivičnim stvarima.

Pored navedenog, potrebno je izvršiti detaljnu analizu ranije potpisanih ugovora sa ciljem definisanja potreba za njihovim izmjenama.

Tabela 19: Indikatori realizacije Operativnog cilja 2.9.

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
2.9.	Broj novopotpisanih bilateralnih ugovora	0	1	4
Unaprjeđenje međunarodne saradnje	Broj novoratifkovanih multilateralnih ugovora	0	2	6

### 3. UNAPRJEĐENJE DOSTUPNOSTI PRAVDE, TRANSPARENTNOSTI I POVJERENJA U PRAVOSUĐE

Analizom trenutnog stanja i uočavanjem ključnih problema u reformi pravosuđa tokom primjene prethodne SRP 2019-2022. definisan je strateški cilj 3, kao i set operativnih ciljeva za dostizanje tog strateškog cilja.

Napredak ostvaren u pogledu dostizanja Strateškog cilja 3 biće mjeren putem seta pokazatelja (indikatora) uticaja.

Tabela 20: Indikatori realizacije Strateškog cilja 3

<b>Strateški cilj 3: Unaprjeđenje dostupnosti pravde, transparentnosti i povjerenja u pravosuđe</b>			
Indikator uticaja	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
Broj naročito osjetljivih kategorija građana kojima su dostupne usluge besplatne pravne pomoći	5	+3	+3
<b>U okviru Strateškog cilja 3 definisani su sljedeći operativni ciljevi:</b>			
OC 3.1. Dalji razvoj ujednačavanja i objavljivanja sudske prakse			
OC 3.2. Unaprjeđenje sistema besplatne pravne pomoći			
OC 3.3. Unaprjeđenje transparentnosti rada pravosudnih institucija			
OC 3.4. Unaprjeđenje sistema infrastrukture i sigurnosti pravosudnih objekata i fizičkog pristupa pravosudnim institucijama			
OC 3.5. Pristup pravdi po mjeri djeteta			
OC 3.6. Unaprjeđenje pristupa pravdi za žrtve krivičnih djela			
<b>Relevantna privremena mjerila, Poglavlje 23:</b>			
<b>PM 19:</b> Crna Gora efektivno demonstrira kapacitet tijela za sprovođenje zakona i sudova da nezavisno rješavaju slučajeve ratnih zločina u skladu s međunarodnim humanitarnim pravom i sudskom praksom Međunarodnog krivičnog tribunala za Bivšu Jugoslaviju i preuzima efektivne mjere za bavljenje pitanjem nekažnjivosti, naročito kroz ubrzanje napretka u istragama i gonjenju ovih slučajeva i kroz obezbjeđenje pristupa pravdi i odštete civilnim žrtvama.			
<b>PM 34:</b> Crna Gora dalje usklađuje svoj pravni okvir (naročito Zakon o zaštitniku ljudskih prava) s pravnom tekovinom EU i međunarodnim standardima. Crna Gora jača nezavisnost, profesionalnost i institucionalni kapacitet Ombudsmana (i kroz uspostavljanje Nacionalnog mehanizma za prevenciju mučenja). Crna Gora garantuje efektivnu primjenu ljudskih prava – uključujući prava djeteta i prava lica s invaliditetom – kroz sudski sistem i druge organe i obezbjeđuje dovoljnu obuku u ovom smislu.			
<b>PM 37:</b> Crna Gora nastavlja sa sprovođenjem Strategije zaštite od porodičnog nasilja, uključujući podizanje svijesti o prevenciji porodičnog nasilja i obezbjeđivanje neophodne zaštite žrtvama.			
<b>PM 39:</b> Crnogorski sudovi uspostavljaju inicijalni bilans ostvarenih rezultata efektivnog pravnog lijeka u skladu s članom 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima.			
<b>PM 40:</b> Crna Gora informiše građane o zakonskim pravima i obezbjeđuje da je besplatna pravna pomoć u principu dostupna svim građanima koji imaju potrebu za tim, naročito najranjivijim kategorijama.			

### 3.1. Dalji razvoj ujednačavanja i objavljivanja sudske prakse

Ujednačena praksa sudova predstavlja jedan od preduslova obezbjeđivanja jednakosti pred zakonom i vladavine prava. Dostupnost sudske prakse u javnim, elektronskim bazama, omogućava građanima i privrednim subjektima precizniji uvid u dosadašnju praksu sudova u različitim oblastima i olakšava im donošenje odluke da se upuste u pokretanje ili vođenje sudskog postupka, kao i da predvide njegovo trajanje, troškove ili mogući ishod.

Istovremeno, dostupnost sudske prakse omogućava i samim nosiocima pravosudnih funkcija uvid u prethodno postupanje njihovih kolega u sličnim slučajevima, čime se utiče na koherentnost postupanja i ujednačavanje sudske prakse.

Od posebnog značaja i za građane i za nosioce pravosudnih funkcija je i kontinuirano prevođenje i objavljivanje odluka Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).

Da bi pomenuti principi što više zaživjeli u praksi, u periodu sprovođenja Strategije, neophodno je nastaviti sa jačanjem kapaciteta odjeljenja sudske prakse u sudovima, a posebno u Vrhovnom sudu, kako kroz popunjavanje upražnjenih radnih mjesta, tako i kroz organizaciju obuka za sudije i njihove saradnike, sa fokusom na praksi ESLJP, ali i drugih relevantnih međunarodnih sudova, poput Međunarodnog suda pravde i Međunarodnog krivičnog suda.

Od posebne važnosti je i kontinuirana digitalizacija prakse sudova u Crnoj Gori, odnosno povećanje broja odluka koje su dostupne za pretragu i preuzimanje u bazi sudske prakse.

Tabela 21: Indikatori realizacije Operativnog cilja 3.1.

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
3.1. Dalji razvoj ujednačavanja i objavljivanja sudske prakse	% objavljenih odluka u bazi sudske prakse	95%	98%	100%
	Broj obuka o praksi ESLJP na godišnjem nivou	15	15	15

### 3.2. Unaprjeđenje sistema besplatne pravne pomoći

Iako sistem besplatne pravne pomoći funkcioniše bez većih poteškoća i dalje se kasni sa njegovim daljim unaprjeđenjem kroz izmjene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i proširenje kruga korisnika, prvenstveno na žrtve torture.

Imajući ovo u vidu, u narednom periodu je neophodno:

- Nastaviti proces izmjena i dopuna Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći;
- Kontinuirano organizovati obuke o pravima posebno osjetljivih grupa građana;
- Unaprijediti saradnju sa pravnim klinikama i NVO sektorom, sa ciljem stalnog podizanja kvaliteta i dostupnosti besplatne pravne pomoći.

Tabela 22: Indikatori realizacije Operativnog cilja 3.2.

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
3.2. Unaprjeđenje sistema besplatne pravne pomoći	Žrtvama torture omogućeno pravo na besplatnu pravnu pomoć	NE	DA	DA
	% povećanja broja odobrenih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć na godišnjem nivou	85%	+2%	+5%

### 3.3. Unaprjeđenje transparentnosti rada pravosudnih institucija

Pitanje unaprjeđenja transparentnosti rada pravosuđa potrebno je u budućnosti tretirati na nekoliko paralelnih kolosjeka i to:

- Kroz konstantno unaprjeđenje IT rješenja koja omogućavaju direktan uvid u tok predmeta;
- Uvođenje dodatnih elektronskih servisa za građane i advokate;
- Unaprjeđenje statističkih izvještaja o radu pravosuđa;
- Redovno sačinjavanje i objavljivanje objektivnih i sveobuhvatnih izvještaja o toku pravosudne reforme u Crnoj Gori.

Tabela 23: Indikatori realizacije Operativnog cilja 3.3.

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
3.3. Unaprjeđenje transparentnosti rada pravosudnih institucija	Broj objavljenih izvještaja o sprovođenju Strategije na godišnjem nivou	1	2	2
	Broj dodatnih statističkih parametara o radu sudova po osnovu kojih se javno objavljuju podaci o radu sudova (na godišnjem nivou)	60	+2	+4
	Broj dodatnih statističkih parametara o radu državnih tužilaštava po osnovu kojih se javno objavljuju podaci o radu državnih tužilaštava (na godišnjem nivou)	130	+2	+4
	Broj novih elektronskih servisa u pravosuđu koji su dostupni građanima	5	+3	+5

### 3.4. Unaprjeđenje sistema infrastrukture i sigurnosti pravosudnih objekata i fizičkog pristupa pravosudnim institucijama

Razvoj pravosudne infrastrukture ima višestruki značaj za unaprjeđenje rada pravosuđa.

Najprije, omogućavajući:

- bolje uslove rada i viši stepen bezbjednosti nosilaca pravosudnih funkcija i zaposlenih u pravosuđu,
- efikasnije procese rada i upravljanje predmetima,
- odgovorniji odnos prema životnoj sredini i utrošku resursa putem unaprjeđenja energetske efikasnosti,
- olakšan pristup pravdi za naročito osjetljive kategorije građana, poput osoba sa invaliditetom, djece i žrtava krivičnih djela.

Imajući u vidu ranije navedene izazove sa kojima se u oblasti infrastrukture suočava crnogorsko pravosuđe, u predstojećem periodu neophodno je okončati započete sveobuhvatne rekonstrukcije šest objekata sudova, ali i raditi na neophodnim pripremnim radovima poput definisanja lokacije, izmjene prostornog plana i izrade tehničke dokumentacije za izgradnju novog kompleksa za smještaj institucija pravosuđa u Podgorici, kao i izvršiti neophodne radove u sklopu prenamjene objekata dodijeljenih na korišćenje institucijama pravosuđa u ovom gradu.

Paralelno sa ovim procesom, neophodno je prilikom planiranja svih budućih infrastrukturnih projekata (izgradnja i/ili rekonstrukcija) objekata u kojima su smješteni sudovi i tužilaštva, bude uzeta u obzir potreba za usaglašavanjem sa standardima u oblasti pristupa pravdi za osoba sa invaliditetom, uključujući tu, ali se ne ograničavajući se na pristupne rampe, liftove, info table sa Brajevom azbukom i zvučnim obavještenjima. Istovremeno, sistematski se moraju uzimati u obzir potrebe usaglašavanja sa relevantnim međunarodnim standardima u oblasti pristupa pravdi za djecu i žrtve krivičnih djela, o čemu će biti više riječi u okviru operativnih ciljeva.



Tabela 24: Indikatori realizacije Operativnog cilja 3.4.

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
3.4. Unaprjeđenje sistema infrastrukture i sigurnosti pravosudnih objekata i fizičkog pristupa pravosudnim institucijama	Broj zgrada u kojima su smješteni sudovi a koje imaju rampe/liftove koji omogućavaju pristup osobama sa invaliditetom	15	18	19
	Broj zgrada u kojima su smješteni sudovi a koje imaju info table sa Brajevom azbukom ili zvučnim/ audio sistemom informisanja/ taktilne površine/ oznake pristupačnosti	7	11	12
	Broj zgrada u kojima su smještena državna tužilaštva a koje imaju rampe/liftove koji omogućavaju pristup osobama sa invaliditetom	5	6	7
	Broj zgrada u kojima su smještena državna tužilaštva a koje imaju info table sa Brajevom azbukom ili zvučnim/audio sistemom informisanja/ taktilne površine/ oznake pristupačnosti	2	2	3
	Broj zgrada u kojima su smješteni sudovi koje imaju sigurnosne skenere	3	4	5
	Broj zgrada u kojima su smještena državna tužilaštva koje imaju sigurnosne skenere	3	4	5
	Broj zgrada u kojima su smješteni sudovi koje ispunjavaju standarde energetske efikasnosti	0	6	7
	Broj zgrada u kojima su smještena državna tužilaštva koje ispunjavaju standarde energetske efikasnosti	0	6	7
	Broj novoizgrađenih/prenamjenjenih zgrada pravosudnih organa	0	1	2

### 3.5. Pristup pravdi po mjeri djeteta

Zaštita djece u kontaktu sa zakonom predstavlja jednu od oblasti međunarodnog prava u kojoj se standardi najbrže razvijaju, a time generišu i potrebu stalnog unaprjeđenja nacionalnog zakonodavstva, institucionalnog okvira, ali i profesionalnih i infrastrukturnih kapaciteta neophodnih za primjenu tih standarda u praksi.

Imajući u vidu da je u periodu sprovođenja prethodne Strategije ostvaren ograničen napredak u ovoj oblasti, tokom sprovođenja Strategije neophodno je završiti proces izmjena zakona i uskladiti prateće podzakonske akte. Kako je adekvatno ostvarivanje najboljeg interesa djeteta u sudskim postupcima nemoguće bez stručnog i profesionalnog odnosa aktera postupka, izmjene normativnog okvira biće praćene organizacijom obuka za policajce, državne tužioce, sudije, advokate i sudske vještace koji postupaju u postupcima koji se vode prema maloljetnicima.

Kako pravda po mjeri djeteta nije ograničena samo na krivično pravosuđe (iako ono čini značajan segment ovog koncepta), neophodan je nastavak unaprjeđenja pravosudne infrastrukture i to u dva smjera:

- Preuređenje posebnih prostorija za ispitivanje maloljetnih žrtava i svjedoka
- Omogućavanje svjedočenja posredstvom tehničkih sredstava za prenos slike i zvuka (video link)

Tabela 25: Indikatori realizacije Operativnog cilja 3.5.

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
3.5. Pristup pravdi po mjeri djeteta	Unaprijeđen nivo usklađenosti normativnog okvira Crne Gore (Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku i prateći podzakonski akti) sa relevantnim međunarodnim standardima u oblasti pravde po mjeri djeteta	Djelimično usklađen	Djelimično usklađen	Potpuno usklađen
	Procenat državnih tužilaca za maloljetnike obučeni za primjenu izmjenjenog normativnog okvira	0%	30%	100%
	Procenat sudija za maloljetnike obučeni za primjenu izmjenjenog normativnog okvira	0%	30%	100%
	Procenat policajaca za maloljetnike obučeni za primjenu izmjenjenog normativnog okvira	0%	50%	100%
	Broj zgrada u kojima su smješteni sudovi a koje imaju posebne prostorije za ispitivanje maloljetnih žrtava i svjedoka	4	5	6
	Broj zgrada u kojima su smještena državna tužilaštva a koje imaju posebne prostorije za ispitivanje maloljetnih žrtava i svjedoka	8	9	10

### 3.6. Unaprjeđenje pristupa pravdi za žrtve krivičnih djela

Proces usaglašavanja sa relevantnim standardima u oblasti prava žrtava, a prvenstveno sa Direktivom (2012)029EU zahtijeva opsežne intervencije kako u zakonskom okviru, tako u pogledu unaprjeđenja organizacionih i infrastrukturnih preduslova efektivnog pristupa pravdi za žrtve, odnosno oštećene izvršenjem krivičnih djela. Imajući ovo u vidu, u predstojećem periodu neophodna je izrada, usvajanje i efikasno sprovođenje sveobuhvatne strategije za ostvarivanje prava žrtava, kojom bi se precizno definisali koraci na izmjenama zakonskog i podzakonskog okvira, definisanje procedura postupanja sa žrtvama u praksi (počev od prvog kontakta sa organom postupka), precizirala dinamika osnivanja službi podrške žrtvama, jačanje stručnih kapaciteta nosilaca pravosudnih funkcija, policije i advokata, unaprjeđenje prakse odlučivanja o imovinskopravnom zahtjevu i podizanje svijesti samih žrtava i javnosti o pravima koja pripadaju žrtvama krivičnih djela.

Paralelno sa ovim procesom, neophodno je da planiranje svih budućih infrastrukturnih projekata (izgradnja i rekonstrukcija) objekata u kojima su smješteni sudovi i tužilaštva, uzme u obzir potrebu za usaglašavanjem sa standardima u oblasti pristupa pravdi za žrtve krivičnih djela.

Tabela 26: Indikatori realizacije Operativnog cilja 3.6.

Operativni cilj	Indikator učinka	Početna vrijednost 2023.	Ciljana vrijednost 2025.	Ciljana vrijednost 2027.
3.6. Unaprjeđenje pristupa pravdi za žrtve krivičnih djela	Aktivnosti na unaprjeđenju ostvarivanja prava žrtava krivičnih djela definisane su strateškim dokumentom Vlade	NE	DA	DA

## IV PRAĆENJE SPROVOĐENJA, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA

Praćenje sprovođenja Strategije biće povjereno Savjetu koji obrazuje Vlada Crne Gore u roku od 30 dana od dana usvajanja Strategije. U članstvo Savjeta biće uključeni rukovodioci svih ključnih institucija pravosuđa, strukovnih udruženja i organizacija civilnog društva i to: ministar pravde - predsjednik Savjeta, i članovi: generalni direktor u Ministarstvu pravde zadužen za organizaciju pravosuđa, generalni direktor u Ministarstvu pravde zadužen za krivično i građansko zakonodavstvo, predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore, Vrhovni državni tužilac, predsjednik Sudskog savjeta, predsjednik Advokatske komore, predsjednik Notarske komore, predsjednik Komore javnih izvršitelja, predsjednik Upravnog odbora Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, predsjednik Udruženja sudija Crne Gore, predsjednik Udruženja državnih tužilaca Crne Gore, predstavnik Udruženja sudskih vještaka Crne Gore i predstavnici tri organizacije civilnog društva izabrane na javnom pozivu koji raspisuje Ministarstvo pravde.

Svaki od članova Savjeta ima zamjenika koji, u odsustvu člana, ima sva ovlašćenja člana Savjeta.

U okviru nadležnosti za praćenje sprovođenja Strategije, Savjet ima sljedeće zadatke:

- Organizuje i sinhronizuje aktivnosti državnih organa, organa državne uprave i drugih nadležnih institucija u sprovođenju aktivnosti predviđenih Strategijom i Akcionim planom za njenu implementaciju;
- Prati prioritete, dinamiku i rokove realizacije i ocjenjuje postignute rezultate u implementaciji Akcionog plana;
- Ocjenjuje racionalizaciju utroška budžetskih sredstava i sredstava iz drugih izvora opredjeljenih za realizaciju Akcionog plana;
- Dostavlja Vladi Crne Gore godišnji i završni izvještaj sa pregledom stanja, ocjenom i prijedlogom mjera.

Savjet ima sekretara koji rukovodi prikupljanjem i obradom podataka i pripremom izvještaja nadležnih organa, kao i druge stručne poslove. Sve institucije koje dostavljaju izvještaje sekretaru, imenovaće kontakt osobe odgovorne za prikupljanje podataka u okviru svoje institucije, kao i za saradnju sa sekretarom u procesu obrade podataka i izrade izvještaja. Zamjenik člana Savjeta može istovremeno biti i kontakt tačka.

Administrativno-tehničku podršku radu Savjeta pruža Ministarstvo pravde.

Savjet održava sastanke po potrebi, a najmanje tri puta godišnje. Organizacija i način rada bliže se uređuju Poslovnikom o radu Savjeta koji ovo tijelo usvaja na konstitutivnoj sjednici. Osim Poslovnika, Savjet usvaja i jedinstvenu metodologiju izvještavanja i evaluacije rezultata rada usmjerenu na unifikaciju metodološkog pristupa i kvaliteta izvještavanja među institucijama. Metodologija mora obuhvatiti i mehanizam ranog uzbunjivanja u slučaju kašnjenja u sprovođenju reformi. Po potrebi, Savjet i Ministarstvo će se starati o organizaciji obuka usmjerenih na osnaživanje analitičkih kapaciteta institucija.

Godišnje izvještavanje je potrebno sprovesti u skladu sa Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, a na osnovu indikatora. Na kraju druge godine od početka sprovođenja Strategije, koja se poklapa sa krajem dvogodišnjeg Akcionog plana, potrebno je uraditi Izvještaj o realizaciji AP na obrascu koji je propisan Metodologijom. Rezultati procjene uspješnosti Strategije bi trebalo da posluže kao smjernica za izradu novog dvogodišnjeg Akcionog plana.

Nakon okončanja implementacije Strategije, izvršiće se njena eksterna evaluacija od strane nezavisnog eksperta, čiji će rezultati biti sastavni dio završnog izvještaja o implementaciji Strategije, koji će biti dostavljeni Vladi Crne Gore.

## V INFORMACIJE O SPROVEDENIM KONSULTACIJAMA SA ZAINTERESOVANIM STRANAMA

Shodno Uredbi o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, poštujući princip transparentnosti, Ministarstvo pravde je dana 26.05.2023. godine objavilo Javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti za izradu Strategije reforme pravosuđa 2024-2027 sa Akcionim planom za period 2024-2025.

U periodu određenom za konsultovanje zainteresovane javnosti (od 26.05 do 12.06.2023. godine) pristigao je jedan prilog, a Ministarstvo pravde je sačinilo Izvještaj o obavljenom konsultovanju zainteresovane javnosti za izradu Strategije reforme pravosuđa 2024-2027 sa Akcionim planom za period 2024-2025, i objavilo isti na svojoj internet stranici.

Ministarstvo pravde redovno je obavještavalo javnost putem svoje internet stranice o svim aktivnostima u vezi izrade Nacrta strategije i akcionog plana; datumima održavanja sastanaka, kao i zaključcima kojie je Radna grupa donijela na predmetnim sastancima.

Usvajanju ove strategije prethodilo je i sprovođenje javne rasprave, u skladu sa Zakonom o državnoj upravni i Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Javna rasprava povodom Strategije trajala je od 24. januara 2024. godine do 13. februara 2024. godine. Javna rasprava je održana u skladu sa usvojenim Programom javne rasprave, u formi dostave pisanih prijedloga, sugestija i primjedbi. U okviru javne rasprave održan je i jedan okrugli sto 31. januara 2024. godine u Podgorici. Tokom javne rasprave, pored predloga i sugestija iznijetih na okruglom stolu pisanim putem je pristiglo sedam priloga sa prijedlozima i sugestijama, posredstvom naznačene adrese elektronske pošte, od kojih su sve sugestije i primjedbe koje su doprinosile kvalitativnom uređivanju teksta i sadržale konkretne prijedloge, odnosno prijedloge koji mogu biti sadržani u ovom tipu planskog dokumenta, prihvaćene i uvrštene u tekst ove strategije i pratećeg Akcionog plana.

Detaljan izveštaj sa javne rasprave, sa tabelarnim pregledom pristiglih komentara i opisanim stepenom i načinom njihove implementacije u radni tekst, takođe su objavljeni na internet stranici Ministarstva pravde, čime je konsultativni proces u cjelosti, od obrazovanja radne grupe za izradu ove strategije, do njenog upućivanja u proceduru usvajanja, učinjen u potpunosti transparentnim.

## VI PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE

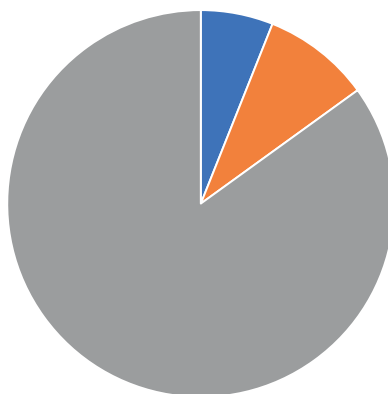
Strategija reforme pravosuđa 2024 – 2027. godine, odnosno njene pojedinačne aktivnosti financirane se iz budžeta, donatorskih sredstava i sredstava koja su objezbjeđena kroz IPA 2022. Kroz Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2024 – 2027. za period 2024 – 2025. godine, za realizaciju svih planiranih aktivnosti predviđen je utrošak u ukupnom iznosu od 3.770.745,00 EUR, dok će se sljedećim Akcionim planom za 2026 – 2027. godinu definisati preostala finansijska sredstva.

Planirana projekcija za 2024. godinu je 1.923.590,00 eura, a za 2025. godinu 1.847.155,00 eura, sa sljedećim izvorima finansiranja:

Godina	Budžetska sredstva	Donatorska podrška	IPA II	Sredstva organizacija	Ukupno
2024.	<b>9.450,00</b>	<b>900.640,00</b>	<b>1.000.000,00</b>	<b>13.500,00</b>	<b>1.923.590,00</b>
2025.	<b>64.800,00</b>	<b>782.355,00</b>	<b>1.000.000,00</b>	-	<b>1.847.155,00</b>
Ukupno	<b>74.250,00</b>	<b>1.682.995,00</b>	<b>2.000.000,00</b>	<b>13.500,00</b>	<b>3.770.745,00</b>

Struktura ukupnih troškova po strateškim ciljevima je sljedeća:

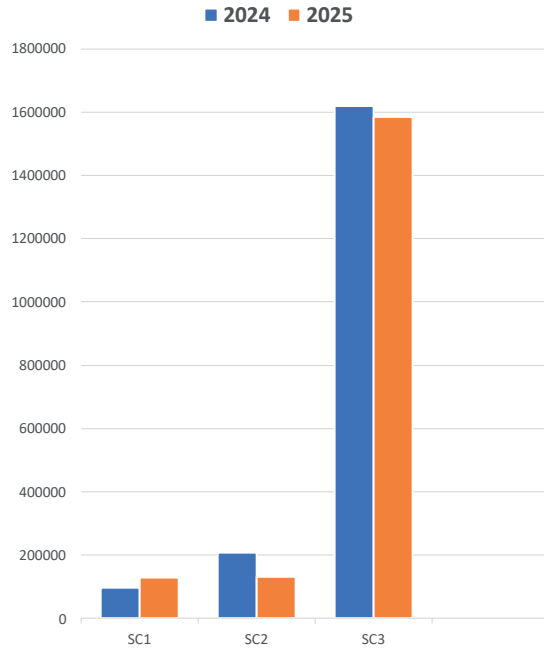
<b>Strateški cilj 1: Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa</b>	<b>227,810.00</b>
<b>Strateški cilj 2: Unaprjeđenje stručnosti i efikasnosti pravosuđa</b>	<b>339,175.00</b>
<b>Strateški cilj 3: Unaprjeđenje dostupnosti pravde, transparentnosti i povjerenja u pravosuđe</b>	<b>3,203,760.00</b>



■ SC1 ■ SC2 ■ SC3

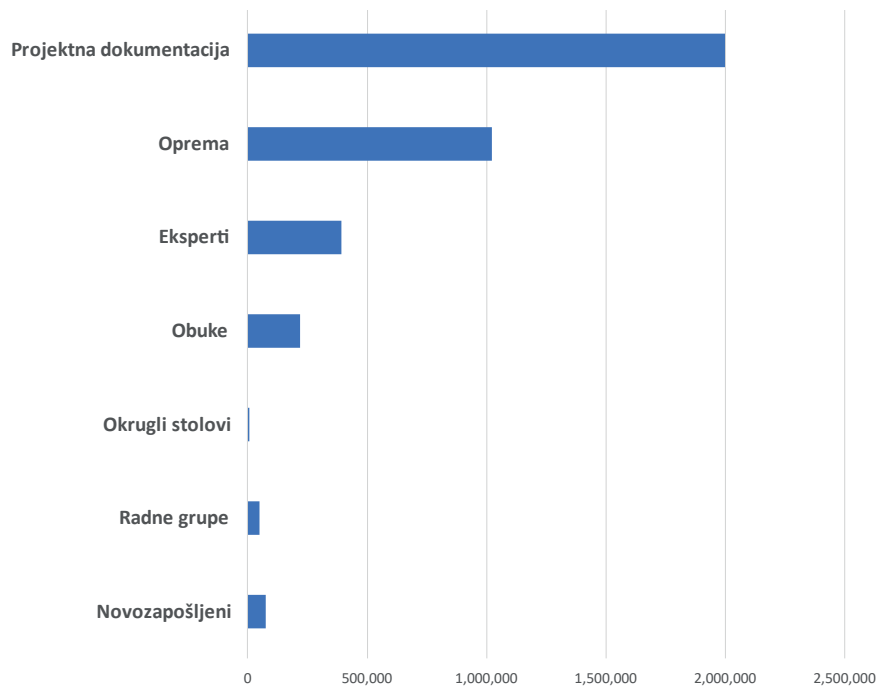
Po godinama i strateškim ciljevima struktura troškova je sljedeća:

	2024.	2025.
SC 1	97,661.00	130,149.00
SC 2	207,750.00	131,425.00
SC 3	1,618,179.00	1,585,581.00



Po vrstama troškova struktura je sljedeća:

Novozapošljeni	74,250.00
Radne grupe	50,620.00
Okrugli stolovi	8,060.00
Obuke	220,515.00
Eksperti	393,300.00
Oprema	1,024,000.00
Projektna dokumentacija	2,000,000.00



Ekstrapolacijom procjene troškova za prve dvije godine realizacije Strategije, može se procijeniti da će za implementaciju aktivnosti u periodu 2026 – 2027. godine neophodna sredstva biti okvirno najmanje na nivou prve dvije godine, što bez troškova izrade projektno-tehničke dokumentacije i bez kapitalnih ulaganja iznosi 1.770.745,00 EUR. Time se ukupni troškovi za sprovođenje Strategije mogu okvirno procijeniti na nivou od 5.541.490,00 EUR.

Tri scenarija finansiranja:

### 1. Scenario male vjerovatnoće

Iako izvršene konsultacije sa donatorima, kao i dosadašnja iskustva u saradnji sa donatorima ukazuju da će neophodni dodatni resursi za realizaciju planiranih aktivnosti i ostvarivanja ciljeva Strategija biti u najvećoj mjeri obezbijeđeni putem donatorske podrške, postoji mala vjerovatnoća da donatorska podrška, putem ekspertske i

logističke podrške, kao i obezbjeđivanja opreme, neće u potpunosti obezbijediti sve neophodne dodatne resurse za sprovođenje aktivnosti. Ukoliko se nakon prve godine implementacije Strategija procijeni da postoji vjerovatnoća za ovakvim scenarijom, biće neophodno da se u budžetu za 2025. godinu predvide eventualno nedostajuća neophodna finansijska sredstva.

## 2. Realni scenario

Na osnovu izvršenih konsultacija sa donatorima, realno je pretpostaviti da je će za sve aktivnosti za koje su donatori iskazali zainteresovanost za pružanje podrške, neophodni dodatni resursi biti obezbijeđeni na taj način i da neće biti neophodna dodatna budžetska sredstva za realizaciju tih aktivnosti.

## 3. Pesimistički scenario

Ukoliko iz bilo kojih razloga dođe do povlačenja donatora iz Crne Gore, realizacija aktivnosti bi bila značajno ugrožena i postojala bi velika vjerovatnoća da operativni i strateški ciljevi ne budu ostvareni.

Kalkulacija troškova po izvorima finansiranja za prve dvije godine implementacije je zasnovana na prethodno opisanom realnom scenariju.

## VII AKCIONI PLAN

Akcioni plan za primjenu ove strategije je njen sastavni dio.

Akcionim planom se, u skladu sa strateškim i operativnim ciljevima iz ove strategije, definišu aktivnosti kroz koje se sprovodi svaki od ciljeva, institucije odgovorne za njihovo sprovođenje, pokazatelji rezultata (indikatori), roкови, resursi i njihovi izvori.

Imajući u vidu potrebu izrade detaljne budžetske projekcije za period od 2026. do 2027. godine u drugoj polovini 2025. godine biće sagledani rezultati sprovođenja reformi tokom 2024. i 2025. godine kao osnova za izradu Akcionog plana za period 2026-2027. godine kao sastavnog dijela ove strategije i instrumenta njenog sprovođenja u predmetnom periodu.

## VIII OBJAVLJIVANJE

Ova strategija i Akcioni plan će se objaviti na internet stranici Vlade i na internet stranici Ministarstva pravde u roku od sedam radnih dana od dana usvajanja Strategije i Akcionog plana.



# ANNEX I

## Izvori i literatura

- Akcija za ljudska prava (2022) Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022, Podgorica.
- Akcioni plan za Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava, Vlada Crne Gore, 2013
- Akcioni plan za Poglavlje 23- Pravosuđe i temeljna prava, Vlada Crne Gore, 2015
- Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2019-2020. godine, Ministarstvo pravde, 2019
- Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2021-2022. godine, Ministarstvo pravde, 2021
- Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 (za period 2017-2018. godine), Ministarstvo pravde, Podgorica, 2017
- CDL-AD(2023)011 Montenegro - Follow-up Opinion to the opinion on the draft amendments to the Law on the Judicial Council and Judges, adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023) ;
- CDL-REF(2023)016 Montenegro - Law on the Judicial Council and Judges with revised draft amendments;
- CDL-AD(2022)050 Montenegro - Opinion on the draft amendments to the Law on the Judicial Council and Judges, adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16-17 December 2022);
- CDL-AD(2021)030 English Montenegro - Urgent Opinion on the revised draft amendments to the Law on the State Prosecution Service, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 10 May 2021, endorsed by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021);
- CDL-PI(2021)008 Montenegro - Urgent Opinion on the revised draft amendments to the Law on the State Prosecution Service, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure;
- CDL-REF(2021)040 Montenegro - Revised draft amendments to the Law on the State Prosecution Service (Consolidated version).
- CDL-AD(2021)012 Montenegro - Opinion on the draft amendments to the Law on the State Prosecution Service and the draft law on the Prosecutor's Office for organised crime and corruption, adopted by the Venice Commission at its 126 plenary session (online, 19-20 March 2021) ;
- CDL(2021)016 Montenegro - Draft opinion on the draft amendments to the Law on the State Prosecution Service and the draft law on the Prosecutor's Office for organised crime and corruption ;
- CDL-REF(2021)028 Montenegro - Draft amendments to the legislation on the prosecution service (the Law on the State Prosecution Service and the Law on the Special State Prosecutor's Office);
- CDL-REF(2018)047 Monténégro - Law on Admendments to the Law on the Judicial Council and Juges ;
- CDL-AD(2018)015 Montenegro - Opinion on the draft law on amendments to the law on the Judicial Council and Judges, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018)
- CEPEJ Evaluation report , 2022 Evaluation cycle, (2020 data), [https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file-report-european-judicial-systems-cepej-evaluation-report-2022-evaluation-cycle-2020-data-](https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file-report-european-judicial-systems-cepej-evaluation-report-2022-evaluation-cycle-2020-data)
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Montenegro 2022 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 Communication on EU Enlargement policy, dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a9b0d6b3-4b02-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-fr>, pristupljeno 12.5.2023. godine
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Montenegro 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy, dostupno na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_694%20Montenegro%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf), pristupljeno 2.12.2023. godine
- Crna Gora, Ministarstvo Pravde, Direktorat za Pravosuđe, Direkcija za pravosudni nadzor (2023) Analiza nadzora rada notara (Za 2022. Godinu)
- Godišnji izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2019-2022, za 2019. godinu, Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2019-2022. godine, Vlada Crne Gore, Podgorica, 2020

- Godišnji izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2019-2022, za 2020. godinu, Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2019-2022. godine, Vlada Crne Gore, Podgorica, 2021
- Godišnji izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2019-2022, za 2021. godinu, Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2019-2022. godine, Vlada Crne Gore, Podgorica, 2022
- Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2022. godinu, Sudski savjet, Podgorica, 2023
- GRECO, Peti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije i unapređivanje integriteta u okviru organa centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i agencija za sprovođenje zakona, Izveštaj o evaluaciji, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a8a108>
- GRETA 2021, Evaluation Report Montenegro, Third Evaluation Round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings, <https://rm.coe.int/evaluation-report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention/1680a2aefc>
- GREVIO Baseline Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Montenegro, 2018
- Istraživanje javnog mnjenja o percepciji nezavisnosti i integriteta pravosuđa u Crnoj Gori, CEMI, Podgorica, 2023
- Dinamički plan aktivnosti koje vode do ispunjenja privremenih mjerila u poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava, Radna grupa za pripremu i vođenje pregovora iz oblasti pravne tekovine koja se odnosi na pregovaračko poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava, 2021
- J. Bulatović, Priručnik za evaluaciju strateških dokumenata, Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, Podgorica, 2022
- J. Zvizdojević, Smjernice za pripremu strateških dokumenata, Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, Podgorica, 2022
- Janashia, N. & Elezović, S. (2022) Rodna ravnopravnost u sudstvu u Crnoj Gori, Savjet Evrope, Podgorica
- Kisjelica, D. (2023) Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 2017 – 2022, Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanja, Podgorica.
- Kolaković-Bojović, M. (2018) Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji- reformski okvir i EU standardi, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd.
- Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, Podgorica, 2018.
- Ministarstvo pravde (2022) Analiza funkcionisanja sistema izvršenja sudskih odluka 2022. godine
- MONEYVAL 4th round of mutual evaluation of Montenegro, <https://rm.coe.int/moneyval-2019-31rev-mgr-4thfollowuprep/16809e6485>, 2020
- Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025
- Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine
- Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2023–2024, Ministarstvo evropskih poslova, Podgorica, 2023
- Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2022 – 2023, Ministarstvo evropskih poslova, Podgorica, 2022
- Program rada Vlade Crne Gore za 2023. godinu, Vlada Crne Gore, Podgorica, 2023
- Program rada Vlade Crne Gore za 2019. godinu, Vlada Crne Gore, Podgorica, 2019
- Program razvoja informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2021-2023
- Stawa, G. (2022) Analiza potrebe za racionalizacijom mreže pravosudnih organa, s pregledom postojećeg stanja i preporukama za dalji rad (Verzija 2.0), Podrška Evropske unije vladavini prava u Crnoj Gori (EUROL 3)
- Strategija reforme pravosuđa 2019-2022. godine, Ministarstvo pravde, 2019
- Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026
- Strategija za borbu protiv trgovine ljudima 2019-2024
- Strategija za izvršenje krivičnih sankcija 2023-2026, <https://www.gov.me/dokumenta/7ba33ee1-9c9e-4b32-9afe-c87760d49ed6>
- United Nations Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers Ms. Margaret SATTERTHWAITE, Preliminary observations on the official visit to Montenegro (19-26 September 2023)
- Tmušić, Ž, Abadić, Z, Bogosavljević, J. (2019) Procjena Infrastrukture pravosudnih organa u Crnoj Gori, EUROL 2, Podgorica
- Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata ("Službeni list CG", br. 54/2018 od 31.7.2018. godine)
- Završni izvještaj o sprovođenju Strategije reforme pravosuđa 2019-2022, Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2019-2022. godine, Vlada Crne Gore, Podgorica, 2023



Štampanje ove Strategije je omogućeno uz finansijsku podršku Evropske unije i Savjeta Evrope. Sadržaj je isključiva odgovornost autora/autorke i ni u kom slučaju ne predstavlja zvanične stavove Evropske unije ni Savjeta Evrope.

