

11. PRAVCI UNAPREĐENJA SUDSKE VLASTI U CRNOJ GORI

*Boris Bastijančić**

Sažetak: Među najvažnijim pitanjima u izgradnji stabilnih institucija države Crne Gore jeste pitanje postojanja i rada istinski nezavisnih, samostalnih, odgovornih i efikasnih sudova, bez kojih nema valjane zaštite ljudskih prava, pravne države, niti vladavine prava. Konstitucionalizacija i implementacija međunarodnih principa i standarda iz ove oblasti, jedan je od ključnih pravaca koji se moraju slijediti na putu ispunjenja uslova za uspješno okončanje aktuelnih evropskih i evroatlantskih integrativnih procesa.

Do sada su ostvareni brojni pozitivni i osjetniji rezultati, ponegdje i više u ekspeditivnosti nego u kvalitetu, ali ima još problema. Krajnji cilj, da prevlada povjerenje građana u sudove, nije još postignut. Novi poduhvati su neophodni.

U ovom radu, autor razmatra pravni položaj sudova i sudija u Crnoj Gori, pretežno imajući u vidu period poslije donošenja novog Ustava 2007. godine. Ukazuje na nedostatke pojedinih normativnih rješenja, kao i na njihove alternative. Takođe, predlaže određene mjere, realizacijom kojih bi sudski sistem i njegov rad u sagledivoj budućnosti mogao biti znatno unaprijeđen.

Ključne riječi: *sudstvo, Crna Gora, Evropska unija, vladavina prava, podjela vlasti, izbor sudija, nezavisnost i efikasnost sudova*

Abstract: Among the most important issues in the building of stable institutions, of the state of Montenegro, is a question of existence of truly independent, responsible and efficient courts, without which no proper protection of human rights and rule of law. Fortification and implementation of international principles and standards in this area is one of the key trends that must be followed in the way of fulfilling the conditions for the successful completion of the current European and Euro-Atlantic integrated process.

So far it has been achieved many positive results, which are very noticeably, sometimes it was more prominent fast activity and less prominent quality, but there are still some problems. Ultimate goal is to prevail confidence of citizens in the courts and that hasn't been achieved yet. New ventures are needed.

In this part the author discusses the legal position of courts and judges in Montenegro, mainly taking into account the period after the adoption of a new constitution in 2007, pointed to the shortcomings of certain regulatory solutions, as well as their alternatives. It

* Mr Boris Bastijančić, Fakultet pravnih nauka, UDG, Podgorica

also suggests specific measures, the realization that the court system and his work in the near future could be significantly upgraded.

Key words: *judiciary, the EU, Montenegro, the rule of law, division of power, the election of judges, independence and efficiency of courts*

11. 1. UVODNA RAZMATRANJA

Početak devedesetih godina prošlog vijeka, zemlje Srednje i Istočne Evrope, ali i druge evropske zemlje sa socijalističkim orijentacijama, suočile su se sa krupnim i brojnim izazovima tranzicije. Zato i ne (bi trebalo da) iznenađuje što su „domaće snage” i veliki dio međunarodne zajednice u početku stavljali veći naglasak i očekivali političku transformaciju, makroekonomsku stabilnost i osnovne strukturne promjene (uključujući privatizaciju) u odnosu na dugoročne potrebe u pogledu izgradnje kapaciteta. U takvom, tada nesređenom, ambijentu stvaranje i jačanje funkcionalnih pravosudskih institucija imalo je „manji prioritet”.

Malo kasnije početak pripreme za proces pridruživanja Evropskoj uniji (EU), u kojem je težište stavljeno na usvajanje *aquis communautaire*, bio je i glavni pokretač rada na izradi pregršta raznovrsnih zakona u zemljama „nove demokratije”. Međutim, nije se poklanjalo dovoljno pažnje javnosti ili širokom učešću različitih subjekata u postupku izrade i usvajanja novih propisa. Ulagani su minimalni naponi na prikupljanju početnih, kao i povratnih informacija od strane naučnih radnika, sudija, advokata, preduzeća, građana, koji bi trebalo da koriste i tumače predložene zakone i koji će se, naravno, na njih odnositi. Kao rezultat nedovoljno javnog, ali katkad i nestručnog procesa njihove izrade, postojeće institucije nadležne za sprovođenje nerijetko su imale poteškoće u pogledu razumijevanja, primjene novih zakona „na brzinu” pripremljenih i još brže usvojenih od strane zakonodavnog tijela. To je dovelo do vidljivih, gotovo opipljivih raskoraka i nepodudaranja između onoga što su nitali tek doneseni pravni akti i onoga što se dešavalo u praksi. U takvim uslovima nije bilo mjesta za snažne institucije, samim tim ni za sudove i sudijske karaktere. Sudska funkcija se sve više instrumentalizovala, a njen socijalni rejting slabio. Česti politički i drugi uticaji na odlučivanje i davanje prednosti partijskim direktivama u odnosu na diktat savjesti i struke, nijesu predstavljali eksces, već očekivani redosljed događaja u najvećem broju slučajeva.

Proces proširenja članstva u Evropskoj uniji pretpostavlja uključivanje novih država koje su u najvećoj mjeri nadvladale takve tranzicijske teškoće i anomalije i ostvarile djelotvoran sistem zaštite ljudskih i građanskih prava. Efikasno, efektivno i odgovorno pravosuđe osnov je za ostvarenje političkih i pravnih ideala na kojima se temelji i EU – ideala i vladavine prava. Kao zajednica ne samo ekonomskih nego i političkih i kulturnih vrijednosti, EU pretpostavlja da se deklarativno prihvaćena politička stanovišta realizuju i da se supstancijalna prava, koja njeno pravo priznaje građanima EU, mogu ako ustreba, efikasno ostvariti sudskim putem. Kako je usklađivanje prava u EU utemeljeno na načelu da njene pravne akte uglavnom sprovede u djelo nacionalni sudovi, aktivnost upravo tih sudova postaje *conditio sine qua non*

da bi se uopće moglo govoriti o mogućnosti funkcioniranja pravnog poretka Unije na teritoriji novih članica. Tako će se u svijetlu sticanja statusa kandidata za članstvo u EU Crna Gora morati vrlo brižljivo pozabaviti izazovima koji se odnose na prihvatanje međunarodnih standarda iz oblasti pravosuđa.

Jačanju kompetitivnosti Crne Gore, uz ostalo, služi efikasna, demokratska, socijalna država, država zasnovana na vladavini prava. Jer samo takva predstavlja „plodno tle” subjektima u privatnom sektoru, njihovom preduzetništvu i odgovarajućem tržišnom valorizovanju postignutih rezultata. Redukuje javne troškove i, pod jednakim uslovima, jemči zaštitu prava vlasništva, konkurenciju i slobodu kretanja znanja, rada, kapitala, roba i usluga. Pouzdan je partner privatnom sektoru i neizostavan činilac ukupnog napretka i razvoja zemlje. Konkurentnost nacionalne privrede nije moguća ako postoji pravna nesigurnost i neefikasna zaštita prava građana i preduzetnika. Takođe, tromost pravnog sistema državu čini neprivačnom za prisustvo inostranog kapitala i investicija. Pored kvalitetno osmišljenog i odgovarajućeg normativnog okvira, pravni poredak trebalo bi da štite sudovi svojim radom. Da u skladu sa zahtjevima struke reaguju u spornim situacijama i obezbjeđuju prava svih, predstavljajući tako krajnju kariku u lancu jednog pravnog sistema. Zato je potrebno izgrađivati i njegovati državu takvog institucionalnog kapaciteta koja je koncentrisana na ostvarivanje načela vladavine prava, *veličinom primjerena zadacima koji se pred nju postavljaju*, ali i usklađena sa standardima koji se postavljaju pred 27 članica Evropske unije. U takvoj Crnoj Gori, sudstvo sa racionalnom organizacijom mora zauzeti značajnu poziciju i biti stvarno nezavisno, efikasno, kompetentno i etično, a u tom smislu neophodno je preduzeti čitav niz cjelishodnih, sistemskih, dosljednih, realno utemeljenih i pažljivo osmišljenih aktivnosti.

Nakon vremena proteklog od usvajanja *Strategije reforme pravosuđa*, u kojoj su određeni ključni pravci i ciljevi (u periodu od 2007. do 2012. godine) i *Akcionog plana*, kao odgovarajućeg seta mjera, kako bi se planirano i postiglo, danas nije teško zaključiti da su u crnogorskom pravosudnom sistemu napravljeni značajni pomaci i „osjetniji” rezultati na putu njegovog unapređenja, ali ne u tom obimu da bi se moglo govoriti o dominantnom ili punom povjerenju javnosti, naročito ne u rad sudova. Analizom odgovarajućih pozitivnih i uporednih pravnih propisa i dokumenata, kao i u neposrednim razgovorima sa izvjesnim nosiocima javnih funkcija u Crnoj Gori, identifikovani su aktuelni problemi, a od čijeg rješavanja zavisi „mnogo toga”.

11. 2. PRAVCI UNAPREĐENJA RADA SUDOVA I SUDIJA U CRNOJ GORI

Kada govorimo o pravosuđu i njegovom integritetu, najprije imamo u vidu sudstvo. Međutim, tu su tužilaštvo i advokatura. Takođe, uzimaju se u obzir i drugi segmenti, čiji rad ima veliki uticaj na efikasnost i kvalitet rada pravosuđa, poput Uprave policije (inspektori Sektora kriminalističke službe) i sudskih vještaka. Djelatnosti svih pomenutih segmenata, u većoj ili manjoj mjeri, doprinose „izoštavanju slike” i kreiranju utiska o radu pravosuđa u cjelini. Ipak, mora se naglasiti ili priznati da u tom smislu najveći značaj i opredjelujuću ulogu imaju sudovi.

11. 2. 1. NEZAVISNOST SUDOVA I SUDIJA

Crna Gora, ratifikacijom Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama¹ nedvosmisleno je prihvatila da evropski standardi i praksa Evropskog suda za ljudska prava, sa sjedištem u Strazburu, u oblasti integriteta sudstva, prije svega nezavisnosti, nepristrasnosti, postanu neizostavni principi pravnog sistema Crne Gore. Pitanje, ne samo ostvarenja nego i stalnog *unapređenja nezavisnosti, nepristrasnosti*², jedno je od onih u čijem okviru se nalazi i otvara čitav niz potpitanja. U cilju iznalaženja kvalitetnih, djelotvornih rješenja i davanja jasnih odgovora, neophodno je početi od insistiranja na dosljednoj primjeni postojećeg ustavnog i zakonodavnog okvira, kao i njegovog stalnog preispitivanja i nadogradnje uvijek kada je to svrsihodno i moguće, da bi se obezbijedila „pravna” zaštita sudstva od miješanja drugih vlasti. Naravno, ustav, zakoni i drugi opšti pravni akti neophodno je da budu posljedica racionalnog procesa čiji će rezultat biti primjerene, konzistentne i lako primjenjive norme, podjednako razumljive, prvo onima čije se ponašanje treba urediti, ali i sudovima i drugim tijelima koja treba da ih primijene. U mjeri u kojoj je to moguće, normativno okruženje treba da bude stabilno, tj. bez čestih promjena koje unose pravnu nesigurnost.

Od svih aspekata ideala nezavisnosti sudstva³, najznačajniji i najvažniji je nezavisnost od nelegalnih i nelegitimih uticaja političkih vlasti, izvršne i zakonodavne. Kao vlast koja „ostvaruje i čuva” pravo, ne smije biti ni u kom slučaju pod njihovim tutorstvom, jer nema boljeg dokaza od valjanosti jedne vladavine od rada njenog sudskog sistema⁴. Princip podjele vlasti i odvajanje sudstva od legislative i egzekutive u organizaciono-tehničkom i funkcionalnom pogledu, konstituše polazne, minimalne pretpostavke za nezavisnost sudstva. Odvojiti sudsku vlast od drugih grana vlasti i povjeriti je na vršenje posebnim državnim organima – sudovima i „posebnim profesionalnim državnim službenicima” - sudijama, predstavlja jednu od najvećih tekovina savremene države, koju Ustav Crne Gore od 2007. godine prihvata⁵ u svojim osnovnim odredbama. Zbog značaja koji u konceptu savremenih pravnih i političkih sistema ima nezavisno sudstvo, kao garant ljudskih prava i sloboda, načelo nezavisnosti sudske vlasti je postalo i opšteprihvaćena vrijednost. Stoga, nalazi

¹ Član 6 „Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda” garantuje da „svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona”.

² Ovi principi posljednjih godina moglo bi se reći da u našoj pravnoj i političkoj kulturi dijele sudbinu sa njima usko povezanim principima, vladavine prava i pravne države: svi o njima govore, rijetko ko zna šta zaista znače, a gotovo niko ne zna pravi način kako ih stvarno sprovesti u djelo.

³ Najšira i notorna formulacija sudske nezavisnosti ovu određuje kao nevezanost ničim osim zakonom i vlastitom savješću. Prema tome, potencijalni izvor „zavisnosti” može biti bilo ko (stranke u postupku, ekonomski moćnici, mediji, javnost, druge sudije).

⁴ Brajs, Dž.: *Savremene demokratije*, Izdavačka knjižnica Gece Kona, Beograd, 1933, knjiga III, strana 88.

⁵ „Vlast je uređena po načelu podjele vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudsku” (član 11, stav 1 Ustava Crne Gore).

svoje mjesto i u međunarodnom pravu, pa se tako govori o njemu kao međunarodnom standardu u ovoj oblasti⁶.

Pored univerzalnog ustavnog načela o podjeli državne vlasti na njene tri funkcije zakonodavnu, izvršnu i sudsku (čl. 11 st. 1 Ustava), naš Ustav utvrđuje njihovu ravnotežu, ali i uzajamnu kontrolu (čl. 11 st. 4 Ustava). Ovakvoj formulaciji s pravom se može prigovoriti u onom dijelu koji može implicirati i ustavnu mogućnost kontrole sudske vlasti od strane zakonodavne i/ili izvršne, mogućnost koja bi bila u krajnjoj suprotnosti sa postojećem savremenim principima nezavisnosti i samostalnosti sudske državne vlasti, te je kao takvu treba izmijeniti ili brisati. Zakonodavna i izvršna vlast mogu jedino da „ograničavaju” (izraz koji je trebalo upotrijebiti), a ne kontrolišu sudsku vlast, tako što predlažu i donose zakone kojima uređuju sudski sistem i po kojima sudovi sude i što obezbjeđuju uslove za njihov rad. Svaki „drugi uticaj” ovih vlasti na sudsku, predstavlja povredu načela njene nezavisnosti. Takva postoji kada se one direktno miješaju u tok i ishod sudskog postupka, ali i onda kada svoj dozvoljeni uticaj (pomenuto uređenje sudskog sistema i obezbjeđenje uslova za rad) vrše na takav način da posredno utiču na nezavisnost sudske vlasti (sudija). Direktni uticaj na sudije u vršenju njihove funkcije („naručivanje” presuda, prijetnje ili obećavanja određenih pogodnosti sudijama i sl.) po pravilu nije samo nedozvoljen već i nezakonit, pa su ovakvi slučajevi rijetki i relativno lako ih je evidentirati. Ali, sama činjenica da ovakvog uticaja na sudstvo nema ili da je rijetki izuzetak, ne znači i da je ono nezavisno. Posredan uticaj („zloupotrebom” dozvoljenog uticaja), samim tim što je takav i po pravilu nije nezakonit, mnogo je teže uočiti. Upravo zbog toga pitanje nezavisnosti sudstva jeste i biće aktuelan problem. Pitaje nezavisnosti sudstva (u svakoj državi) je u stvari pitanje da li postoje, u kojoj mjeri i kakve garancije sudske nezavisnosti kada je riječ o izboru sudija, njihovoj odgovornosti i razrješenju, stalnosti njihove funkcije, nepremjestivosti⁷, imunitetu i materijalnom položaju.

⁶ Osnovna načela o nezavisnosti pravosuđa UN, usvojena 1985. godine; Evropska povelja o sudijama, koju je Evropska asocijacija sudija usvojila u martu 1993. u Visbadenu; Preporuka R (94) 12 Komiteta ministara Savjeta Evrope O nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, usvojena 13. oktobra 1994. u Strazburu; Evropska povelja o statutu sudija sa dopunskim obrazloženjima, usvojena 8. do 10. juna 1998. u Strazburu; Univerzalna povelja o sudijama Međunarodnog udruženja sudija, usvojena 20. novembra 1999. u Tajpeju i Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa, usvojena u Montrealu 1983.

⁷ Princip I. 2. c Preporuke Br. R (94) Komiteta ministara Savjeta Evrope navodi: „Sve odluke koje se tiču profesionalne karijere sudije trebalo bi da počivaju na objektivnim kriterijumima, i da odabir i kretanje u službi počivaju na zaslugama po osnovu kvalifikacija, integriteta, sposobnosti i efikasnosti. Organ koji odlučuje o izboru i kretanju sudije u službi trebalo bi da bude nezavisan u odnosu na vladu i upravu. Da bi se zaštitila nezavisnost tog organa, pravila bi trebalo da obezbijede, na primjer, da njihove članove bira pravosuđe i da taj organ sam odluči o pravilima postupka”; Prema mišljenju Br. 1 (2001) CCEJ: „svaka odluka koja se odnosi na imenovanje sudije ili njegovog/njenog kretanja u karijeri, trebalo bi da počiva na objektivnim kriterijumima i da ih primjenjuje ili neki nezavisni organ ili da postoje garancije koje će osigurati da se imenovanje ne vrši po bilo kakvim kriterijumima drugačijim od ovih objektivnih”; Evropska povelja o statutu za sudije koja je usvojena u Strazbu-

11. 2. 2. SASTAV SUDSKOG SAVJETA, IZBOR I OBUKA SUDIJA

Odgovoriti na pitanja ko bira sudije, u kakvom i koliko javnom postupku, na osnovu kojih i kako ustanovljenih kriterijuma, zapravo znači ukazati na dostignuti stepen samostalnosti i političke nezavisnosti sudova i sudija u jednom društvu.

Crna Gora, poput mnogih evropskih država⁸, u svoj pravni sistem uvodi specijalno tijelo – Sudski savjet, koje ima isključivu ulogu u izboru sudija. Rješenja ustanovljena našim najvišim pravnim aktom i odgovarajućim zakonima na prvi pogled, reklo bi se, predstavljaju solidnu osnovu za sprečavanje mogućih političkih uticaja. Jasno je da nema univerzalnog i idealnog nepolitičkog „obrasca” za sistem izbora sudija, čijom bi se primjenom moglo potpuno udovoljiti poštovanju principa podjele vlasti i ostvarenju pune samostalnosti pravosuđa, ali da se mora činiti sve kako bi se tom cilju (što je moguće više) približilo. U ovom smislu, najprije u naš Ustav potrebno je unijeti eksplicitne odredbe kojima bi se utvrdio drugačiji sastav Sudskog savjeta i način predlaganja i izbora predsjednika Vrhovnog suda i isključile sada date mogućnosti drugim vlastima da u okviru postupka izbora sudija utiču na izbor. Riječju, nepotrebno je prisustvo predstavnika zakonodavne vlasti, aktivnih članova Parlamenta u Sudskom savjetu, dok bi se moralo „napraviti mjesto” za sudije -predstavnik svih vrsta sudova u Crnoj Gori. A ako je već neophodno učešće parlamentarne komponente (dva poslanika), onda ispunjeni uslov za njen/njihov izbor od strane Skupštine Crne Gore mora biti kvalifikovana većina njenih članova. Umjesto dva ugledna pravnika, Predsjednik Crne Gore birao bi i razrješavao jednog člana Sudskog savjeta, a drugog bi iz reda uglednih profesora prava zajednički imenovali dekani postojećih pravnih fakulteta. Kako god, neophodno je da većina članova Sudskog savjeta bude izabrana i da potiče iz samog sudstva, te napraviti dobru ravnotežu između njih i ostalih članova koji su to po funkciji ili su izabrani.

Kako kumulacija funkcija nije karakteristična u savremenim demokratijama, nameće se pitanje „dekoncentracije vlasti” koja je u rukama predsjednika Vrhovnog suda, koji osim te funkcije vrši i funkciju predsjednika Savjeta⁹ i predsjednika Konferencije svih sudija. Stoga, rješenje prema kome bi predsjednika Sudskog savjeta birao sam Savjet iz redova svojih članova, predložimo kao alternativu potežem ustavnom rješenju.

ru jula 1998. god. (DAJ/DOC (98)23) navodi sljedeće: „U pogledu svake odluke koja utiče na izbor, zapošljavanje, imenovanje, napredovanje u karijeri ili prestanak funkcije sudije, statut predviđa postojanje mogućnosti da interveniše organ koji je nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti u okviru kojeg (organa) najmanje polovina članova jesu sudije koje biraju njihove kolege na osnovu metoda kojim će se grantovati najšira predstavljenost sudstva”.

⁸ Albanija, Andora, Belgija, Bugarska, Kipar, Gruzija, Grčka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Island, Irska, Italija, Litvanija, Moldavija, Holandija, Norveška, Poljska, Portugal, Rumunija, Rusija, Slovačka, Slovenija, Makedonija, Hrvatska, Ukrajina, Turska.

⁹ Neophodno je preispitati i obrazložiti opravdanost ustavne odredbe prema kojoj je predsjednik Sudskog savjeta predsjednik Vrhovnog suda (član 127 stav 2), s obzirom na to da prema odredbi člana 125 stav 3 Ustava predsjednik suda ne može biti član Sudskog savjeta, stoga ni njegov predsjednik.

Sa ekonomske strane posmatrano, stvaranju i učvršćivanju bolje operativne nezavisnosti svakako da bi doprinijelo dodjeljivanje značajnijeg mjesta sudstvu u određivanju bužeta, bilo kroz ravnopravno učešće u procesu utvrđivanja budžetskih sredstava ili pak kroz zaokruživanje finansijske samostalnosti. Budžetsko finansiranje je gotovo u isključivoj nadležnosti izvršne vlasti, jer se uloga Sudskog savjeta iscrpljuje predlaganjem Vladi iznosa sredstava za rad sudova. Višegodišnja nastojanja sudske vlasti da se u ustavu i/ ili odgovarajućim zakonima predvide pripreme i usaglašavanja, između pozvanih predstavnika dvije vlasti oko razdjela državnog budžeta za rad sudova, ostala su bez efekta¹⁰. Dakle, ni ustavnog, ni zakonskog rješenja, koje bi umanjilo ili uslovalo moć odlučivanja izvršne vlasti ili parlamentarne većine o obimu i strukturi sredstava koje opredjeljuju „čuvarima” pravnog poretka. Takva finansijska pozicija ne ide „podruku” i nije u „dosluhu” sa kvalitetnim radom sudova, obezbeđivanjem potrebnih i odgovarajućih prostornih kapaciteta, podizanjem nivoa tehničke opremljenosti, visinom plata sudija, rješavanjem njihovih stambenih pitanja i sl. Zbog toga su neophodna normativna rješenja, koja će osigurati da budžet sudova nije lako promjenjiva kategorija i da njegova visina treba da zavisi od primjene zakonom jasno i precizno utvrđenih kriterijuma, da bude unaprijed odrediv, a da svako moguće odstupanje od navedenog što manje bude u vezi sa „voljom” legistive i egzekutive.

Dugoročan, strateški cilj u smislu ostvarenja principa nezavisnosti pravosuđa je kvalitetna obuka nosilaca pravosudne funkcije, ali i onih koji se za to pripremaju, kao studenti, ili već kao diplomirani pravnici. Zato je neophodno omogućiti zainteresovanim, talentovanim pojedincima da u toku osnovnih studija postojećih pravnih fakulteta u zemlji stažiraju u crnogorskim sudovima i da im se na taj način stvore uslovi da se neposredno upoznaju sa aspektima pravosudnog sistema i u praksi primjenjuju i usavršavaju stečena teorijska znanja. Pomenućemo i ideju prisutnu u Ministarstvu pravde Crne Gore o formiranju pravosudne akademije odvojene od postojećeg sistema obrazovanja (po uzoru na francusku Akademiju sa sjedištem u Bordou ili špansku Akademiju), za čije bi pohađanje, koje bi trajalo od 2,5 do 3 godine, kandidati morali položiti „rigorozan” prijemni ispit, a potom bi, između ostalog, sticali znanja iz psihologije, komunikologije i iz drugih srodnih naučnih disciplina. Završna godina bila bi posvećena obavljanju prakse u sudovima, a sve zajedno bi doprinijelo ne samo stručnom usavršavanju kandidata nego i jačanju njihovog karaktera i utemeljenju moralnih načela.

Kako bi se sticala nova iskustva i usvajali novi metodi na polju edukacije u pravosudnim organima, kao logična i više nego potrebna, nameće se i intenzivnija saradnja sa Evropskom mrežom za razmjenu informacija između lica i institucija odgovornih za obuku sudija i tužilaca (Lisabonska mreža Savjeta Evrope). Dugoročno posmatrano, kvalitetna inicijalna i kontinuirana edukacija kadrova za uspješno obavljanje zahtjevnih pravosudnih funkcija je imperativ. Jer se sudijama mogu i moraju nazivati samo ona lica koja udovoljavaju potrebama kvalitetnog i pravednog suđenja, a

¹⁰ Imajući u vidu primjere razvijenih i demokratskih država, predlog sudskog budžeta morao bi biti, u najmanju ruku, posljedica dogovora pravosudnih organa i nadležnih ministarstava.

nikako oni koji bi usljed svog neznanja ili nesposobnosti svoju nedodirljivost i neodgovornost branili načelom nezavisnosti i samostalnosti funkcije koju obavljaju. Zaštita nezavisnosti bez odgovornosti dovodi do nemogućnosti kontrole i ocjene sudija, njihovih odluka i ukupnog rada, njihovih saradnika, a to može dovesti i dovodi do grubih zloupotreba. Nezavisnost sudije znači njegovo pravo da samostalno i bez pritiska donosi odluke, ali i dužnost da svaku odluku obrazloži i odgovara za nju. Dakle, nezavisnost i samostalnost sudija ne podrazumijeva neodgovornost i nedodirljivost. U tom smislu, smatramo da unutar sistema treba uvesti i unapređivati ocjenjivanje njihovog rada u vremenskom kontinuitetu, usvojiti interne dokumente u kojima će jasno biti definisani objektivni kriterijumi za kvalitativnu i kvantitativnu ocjenu rada sudija u skladu sa međunarodnim standardima, te ojačati sudsku upravu.

U istom cilju, inovacijama se mora usavršiti postupak i metod utvrđivanja karaktera, ljudskosti, kandidata za sudije, ali i sudija u toku trajanja njihovog mandata (budući da je moralnost jednog lica promjenjiva). Sve u cilju izbora one ličnosti koja će sudsku funkciju vršiti zaista nezavisno i nepristrasno, što se može obezbijediti i postići samo ako se za sudije biraju oni koji u sebi objedinjavaju i „suvereno gospodare” sa dvije moći – visokog stručnog pravničkog znanja koje osposobljava za kvalitetnu primjenu domaćeg i evropskog prava, *ali i čvrstine ljudskosti, pravdoljubivosti, istinoljubivosti, moralnih i etičkih vrlina, pravničke i šire kulture*. Sudija sa ovakvim karakterom i kvalitetima garancija je da će odlučivati nezavisno i nepristrasno i bez ustanovljenih pravnih garancija, kao što sa drugačijim karakterom može suditi i presuđivati pod uticajem, sve i ako se povećaju pravne garancije nezavisnosti. Neophodno je raditi na iznalaženju tih postupaka i metoda, zato što još nema prihvaćenih, pouzdanih, kojima bi se utvrđivao karakter kandidata za sudije, što ostavlja veliki prostor za improvizacije prilikom procjenjivanja. Budući da se ne mogu, u pravilu, zakonski formulirati, njihovo utvrđenje dužnost je Sudskog savjeta, koji ima mogućnost da za to koristi specijalistička znanja psihologa, komunikologa i drugih stručnih lica.

11. 2. 3. EFIKASNOST SUDOVA I KVALITET PRAVDE

Kada je riječ o *efikasnosti rada sudova*, problem sa kojim se susreće pravosudni sistem jesu zaostali sudski predmeti i dužina trajanja sudskih postupaka. Ovdje se prosto nameće pitanje kako rasteretiti sudove, naročito od predmeta koji po svojoj prirodi nijesu sudski, kakvi su zasigurno neplaćeni računi za struju, vodu, telefon. Prenošnje i izmještanje zadataka koje trenutno obavljaju sudovi na druge državne i društvene službe i privatne profesije, kao i prenošenje zadataka koji nijesu u središtu sudske funkcije na druga lica unutar suda ili van njega vidi se kao prikladno rješenje kroz izmjene postojećeg Zakona o izvršnom postupku. Sa aspekta unapređenja efikasnosti pravosuđa, implementacija Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku je posebno značajna. Upravo mogućnost nepoštovanja prava čovjeka na pošteno suđenje u razumnom roku je krupan problem koji ukazuje na odsutnost integriteta u okviru sudske vlasti i njenih nosilaca, a time i na nepoštovanje vladavine prava, proceduralne pravednosti i osjećaja nepristranosti u svakom konkretnom slučaju povrede individualnih prava čovjeka. Dalje, neophodno je da sudije ko-

riste zakonsku mogućnost i sankcionišu sva lica zbog neosnovanog odlaganja suđenja, kao i nedolazak advokata na ročišta. Problem su i nedovoljno kvalitetna vještačenja koja često dugo traju i rade se dopune što takođe utiče na tok postupka. Neophodno je obezbijediti sudijama odgovarajuću edukaciju za razumijevanje procedura za upućivanje predmeta na postupak posredovanja, ali i uspostaviti i kontinuirano ažurirati bazu podataka o broju sudskih predmeta riješenih putem posredovanja.

Ubrzavanje postupka po pravilu je jednako toliko složeno kao i svaka druga dalekosežna reforma u pravosuđu. Jednostavni i jednostrani zahvati nijesu dovoljni, a ni djelotvorni tamo gdje se radi o dugotrajnim i temeljnim problemima. Zato se pomaci moraju ostvarivati i u organizacijskom i kadrovskom smislu, pa i projektima usmjerenim prema korisnicima pravosudnih usluga kroz reformu postupaka i ustaljenih rutina u rješavanju sudskih predmeta. Nijesu manje važna tehnička i logistička poboljšanja koja se ogledaju u uvođenju novih, posebno informacionih tehnologija. U tom smislu, treba ojačati administrativni kapacitet pravosudnih organa za korišćenje i unapređenje informacionih tehnologija i ispuniti sve potrebne uslove da bi funkcionisao PRIS (pravosudni informacioni sistem) u pravom smislu te riječi. Pažnju bi trebalo posvetiti i reorganizaciji službe dostavljanja i sudskih registara.

Kvalitet pravde je cilj sam po sebi, a afirmisanje i dosljedno pridržavanje principa jednakog postupanja u jednakim stvarima kroz ujednačavanje i objavljivanje sudske prakse, doprinio bi jačanju pravne sigurnosti građana.

11. 3. POVRATAK JAVNOG POVJERENJA U PRAVOSUĐE

Kada sagledamo gorenavedene ciljeve, odnosno probleme (nezavisnost, efikasnost, kvalitet pravde i pitanja koja su sa tim u vezi) i iste potpuno ostvarimo, odnosno riješimo, onda je sasvim jasno da je logična posljedica toga *povratak javnog povjerenja u pravosuđe*, uz prethodno objektivno informisanje stanovništva putem medija o onom što je urađeno.

Javna kritika rada sudova doprinosi njegovom poboljšanju i ona je i dozvoljena i poželjna, kao vid društvene kontrole rada sudova. Međutim, kritika mora biti ozbiljna i odmjerena i zasnovana na provjerenim činjenicama, da se ne bi pretvorila u svoju suprotnost. Kritičko preispitivanje sudskih odluka i njenih dometa mora postojati, ali ono bi trebalo i moralo biti analitičko, profesionalno i precizno, a nikako ne površno, jednostrano i uz nametanje gotovih stavova. Stalno komentarisanje jednih te istih ukinutih odluka, pristrasno komentarisanje činjenica i pravnih instituta koje laici najčešće ne razumiju, neistinito prikazivanje podataka i napadi na ličnost sudija sigurno nijesu načini poželjnog i potrebnog kvalifikovanja njihovog rada. Takvi načini jedino mogu uticati na nezavisnost i samostalnost sudija u smislu da „osluškuju” koje će medijske posljedice isprovocirati određena odluka. To uništava nezavisnost i samostalnost jer sudija više nije lišen baš svakog upliva sa strane.

11. 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ustavne garancije vladavine prava i zaštite temeljnih sloboda i prava, ma koliko bile brojne, sadržajne i sveobuhvatne, samo su iluzija ako sud i sudije nijesu u mo-

gućnosti kompetentno, nepristrasno primjenjivati zakone i efikasno zaštititi sve one čija su prava povrijeđena ili ugrožena. Pravda se uspostavlja pravednim sudskim odlukama u konkretnoj pravnoj stvari i zakonitim radom organa državne vlasti, a ne pukim pravnim aktima. Stepem svakodnevne, praktične realizacije ustavnih načela ukazuje na istinsku izgrađenost pravne države i nivo ostvarenja zajamčenih sloboda i prava svakom građaninu.

U doglednom vremenu, ukoliko sudovi osnaže svoju poziciju, biće posmatrani iz ugla sudskog aktivizma¹¹, koji nastaje onda kad se sudovi više ne brinu samo za presuđivanje pravnih sporova već im je cilj stvaranje društvene politike, čime oni zahvataju mnogo više lica od onih koja su zainteresovana za rješavanje pojedinačnog slučaja. Na kraju, ukoliko dođe do ispunjenja planiranog, biće poslate dvije poruke na dvije značajne adrese. Zemljama razvijene demokratije koje bi stekle uvid u ono što su konkretna dostignuća u u crnogorskom pravosuđu/ sudstvu, te dokle se zaista stiglo u pripremama za udovoljavanje standaradima Evropske unije, a s druge strane – to je prilika da inostrani respektabilni činioци prepoznaju projekte u čijoj realizaciji mogu i žele pomoći sa stručnjacima ili finansijskim sredstvima. U vremenu globalne ekonomske krize i recesije takva je pomoć još dragocjenija, ali je do nje i teže doći i upravo zato sredstva se moraju utrošiti na projekte koji su najspremniji, najkvalitetniji i koji daju najveći učinak. Riječju, da pravda bude brža i učinkovitija, nepristrasna i svima dostupna.

LITERATURA

- [1] Arnall, A.: *European contitutional Low, The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues*, Europa Low Publishing, 2008, 395–396.
- [2] Brajs, Dž.: *Savremene demokratije*, Izdavačka knjižnica Gece Kona, Beograd, 1933, knjiga III, 88–90.
- [3] Evropska agencija za rekonstrukciju, Projekat podrške Centru za obuku sudija, Centar za obuku sudija Crne Gore, 2002 (Podgorica), 76–84.
- [4] Jovanović, S.: *Država*, BIGZ, 1990 (Beograd), 228–265.
- [5] Košutić, B.: *Osnovi prava Evropske unije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu/ Centar za izdavaštvo i informisanje (Beograd), 187–200.
- [6] Marković, R.: *Ustavno pravo i političke institucije*, Savremena administracija, 2004 (Beograd), 638–657.
- [7] Pajvančić, M.: *Ustavno pravo*, KriMel Budisava, 2007 (Novi Sad), 281–297.
- [8] Smerdel, B.; Sokol, B.: *Ustavno pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, 2007 (Zagreb), 381–389.
- [9] Stojanović, D.: *Ustavno pravo*, knjiga II, Sven, 2007 (Niš), 317–336.
- [10] Šuković, M.: *Ustavno pravo*, CID, 2009 (Podgorica), 372–385.
- [11] Vujačić, I.: *Izgradnja demokratskih institucija*, Postkomunizam i demokratske promene, broj 2, 2002, 229–238.

¹¹ Aktivizam suda mjeri se stepenom njegove „vlasti” koju on vrši nad građanima, legi-slaturom i upravom. Da su sudije postale značajniji „igrači” u formulisanju politike pokazu-je nam iskustvo političke uloge sudova u jednom broju evropskih zemalja s dugom, bogatom i razvijenom pravnom kulturom i tradicijom: Italiji, Njemačkoj i Francuskoj.