

SKUPŠTINA CRNE GORE
Odbor za ljudska prava i slobode
Broj: 00-63-8/20-
Podgorica, 9. mart 2020. godine

INFORMACIJA
SA OKRUGLOG STOLA "IZVRŠENJE PRESUDA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA
PRAVA U ODNOSU NA CRNU GORU",
održanog u Podgorici 28. februara 2020. godine

Predsjednica Zakonodavnog odbora Jovanka Laličić učestvovala je na Okruglom stolu na temu "Izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru", koji je organizovao Vrhovni sud Crne Gore u saradnji sa AIRE centrom iz Londona 28. februara 2020.

Predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode dr Halil Duković, iako najavljen, zbog neodložnih službenih obaveza nije bio u mogućnosti da učestvuje na ovom događaju, ali su ovaj događaj ispratili sekretar Odbora za ljudska prava i slobode i saradnici u Sekretarijatu Odbora.

Na Okruglom stolu je predstavljena "Analiza presuda Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru za 2018. i 2019. godinu" koja je rezultat saradnje Vrhovnog suda Crne Gore i Kancelarije zastupnice Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, uz podršku AIRE centra u projektu koji je počeo 2018. godine.

Uvodna obraćanja imali su: Miraš Radović, sudija Vrhovnog suda Crne Gore i Biljana Braithwaite, programska menadžerka AIRE centra za Zapadni Balkan.

Sudija Miraš Radović je istakao da je autorima Analize namjera da doprinesu dijalogu na nacionalnom nivou, ali i dijalogu sa pravosudnim organima drugih država članica Savjeta Evrope i dijalogu sa Evropskim sudom za ljudska prava. Takođe, namjera im je da ova Analiza posluži za programsko osmišljavanje obuka za nosioce pravosudne funkcije i sve druge subjekte koji se bave zaštitom ljudskih prava, kao najveće civilizacijske vrijednosti.

Biljana Braithwaite, programska menadžerka AIRE centra za Zapadni Balkan je naglasila da Evropski sud za ljudska prava ima dvostruku ulogu - da izriče pravdu u pojedinačnim predmetima i da razjasni, očuva i razvije pravila uvedena Konvencijom, čime će doprinijeti da države poštuju svoje obaveze koje su preuzele kao strane ugovornice. Od domaćih vlasti se traži da slijede i primjenjuju praksu Evropskog suda za ljudska prava koja se tiče drugih država budući da ta sudska praksa daje jasnije značenje određenih normi Konvencije, čime se stvaraju *de facto* obaveze za sve države ugovornice Konvencije. Ocijenila je da crnogorski sudovi to rade u sve većoj mjeri. Zajednički cilj je da se osigura da prava propisana Konvencijom budu praktična i djelotvorna.

"Analizu presuda Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru" predstavili su: Miraš Radović, sudija Vrhovnog suda Crne Gore, Dušanka Radović, sudija Vrhovnog suda Crne Gore, Valentina Pavličić, zastupnica Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava i Nebojša Vučinić, raniji sudija Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Sudija Vrhovnog suda Miraš Radović je govorio o uticaju presuda Evropskog suda za ljudska prava na nacionalnu sudsku praksu u krivičnoj materiji, dok je sudija Dušanka Radović predstavila uticaj presuda na nacionalnu sudsku praksu u građansko-pravnoj materiji. Naglasio je da presude Evropskog suda treba smatrati dobronamjernim, jer doprinose poštovanju minimuma standarda u oblasti ljudskih prava i inspirišu kreatore pravnog sistema da kontinuirano rade na razvoju nacionalnog pravnog poretka. U ovoj Analizi otišli su korak dalje u odnosu na Analizu iz 2018. smatrajući da treba predstaviti i neke odluke u kojima su predstavke proglašene neprihvatljivim, jer iste mogu biti značajne za sudsku praksu.

Sudija Vrhovnog suda Dušanka Radović se osvrnula na Odluku "*Ivanović i DOO Daily Press protiv Crne Gore*" koja je pokazatelj uspješne primjene Konvencije i standarda razvijenih kroz praksu Evropskog suda od strane crnogorskih sudova u pogledu slobode izražavanja. Podsjetila je da su ranije presude u predmetima "*Šabanović protiv Crne Gore*" i "*Koprivica*

protiv Crne Gore" imale uticaj na izmjenu Krivičnog zakonika Crne Gore i dekriminalizaciju klevete i uvrede. Sudovi su upoznati da primjena člana 10 Konvencije podrazumijeva sprovođenje "trodjelnog testa", kao i da je u takvim predmetima potrebno vršiti balans između prava na poštovanje privatnosti, sadržanog u članu 8 Konvencije i slobode izražavanja, utvrđene članom 10 Konvencije. Podsjetila je da u presudi "*Petrović i drugi protiv Crne Gore*" nije utvrđena povreda člana 6 Konvencije, a u odnosu na povredu člana 1 Protokola broj 1 predstavka je proglašena neprihvatljivom. Posebno se osvrnula na presudu u predmetu "*KIPS DOO i Drekalović protiv Crne Gore*" koja se odnosi na povredu člana 1 Protokola 1. Podnosioci predstavke su se žalili na povredu čl. 6, 8 i 13 Konvencije i člana 1 Protokola 1, zbog miješanja u njihova imovinska prava, a naročito zbog toga što im opštinski organi nijesu izdali građevinsku dozvolu za izgradnju tržnog centra. Žalili su se i na dužinu trajanja upravnih postupaka za dokompletiranje urbanističke parcele i nedostatak djelotvornog pravnog lijeka, dužinu trajanja izvršnih postupaka po osnovu presude Privrednog suda i nedostatak djelotvornog pravnog lijeka. Evropski sud je izrazio ozbiljnu sumnju u to da li je miješanje u pravo podnosioca predstavke na mirno uživanje imovine bilo u skladu sa zakonom, ali je ipak smatrao da miješanje nije bilo proporcionalno, zbog toga što državni organi nijesu postupali blagovremeno i krajnje dosledno, čime su učinili nemogućim da podnosioci predstavke ispune uslove za dobijanje građevinske dozvole. S tim u vezi, u presudi je naglašeno da su se podnosioci predstavke suočavali sa nesigurnošću koja je proistekla iz prakse koju su organi vlasti primjenjivali, a koja se ogledala u stalnim izmjenama DUP-a, uvođenjem novih uslova i nezakonitim odbijanjem da se izvrši obračun naknada koje su podnosioci predstavke bili dužni da plate. Presudom o pravičnom zadovoljenju Evropski sud je privrednom društvu dosudio iznos od 4.535.595,20 eura. U ovoj presudi su navedeni standardi za tri veoma važna pitanja: stvarnu legitimaciju za pokretanje postupka pred sudovima i državnim organima kada se radi o privrednim društvima kapitala, odnosno akcionarskim ili društvima sa ograničenom odgovornošću, pomenuta presuda je značajna sa stanovišta pitanja da li se zahtjev za dobijanje građevinske dozvole, odnosno prema važećem zakonodavstvu, prijave za građenje, može smatrati legitimnim očekivanjem u smislu značenja imovine iz člana 1 Protokola 1 i treće, meritorno odlučivanje u pogledu toga da li je došlo do povrede prava na mirno uživanje imovine.

Zastupnica Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, Valentina Pavličić je istakla da Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, posebnu pažnju mora da usmjeri na implementaciju standarda međunarodnog prava, a naročito standarda koje je Evropski sud za ljudska prava ustanovio kroz svoju bogatu praksu. Nada se da će Analiza, kao sveobuhvatni dokument, pravnicima praktičarima upotpuniti postojeća i donijeti nova saznanja iz oblasti zaštite ljudskih prava i da će im biti od koristi u radu. Analiza predstavlja osvrt ne samo na standarde koje je Evropski sud ustanovio kroz presude i odluke, donijete u odnosu na Crnu Goru u periodu od početka 2018. do kraja 2019. godine, već je prikazan i način na koji su ti standardi implementirani na nacionalnom nivou. Takođe, saopštila je da je u Analizi dat i komparativni pregled rezultata koje su postigle druge visoke strane ugovornice kada je u pitanju izvršnje presuda Evropskog suda za ljudska prava. Polazeći od relevantnih izvještaja Komiteta ministara napravljen je pregled predmeta protiv drugih država članica Savjeta Evrope koji su tokom 2018. zatvoreni i predstavljaju primjer pozitivne prakse. U cilju preventivnog djelovanja napravljena je analiza reformi koje su države u okruženju i šire sprovele u postupku izvršenja presuda Evropskog suda za ljudska prava. Navedeni rezultati mogu poslužiti kao edukativne smjernice crnogorskim nacionalnim organima u smislu preventivnog djelovanja i jačanja mehanizma zaštite ljudskih prava i sloboda na nacionalnom nivou, posebno kod činjenice što presude Evropskog suda imaju deklaratornu prirodu, čime se državi ostavlja širok prostor da sanira, odnosno ispravi nastale povrede ustanovljene presudom. Svaka odluka Evropskog suda za ljudska prava treba da posluži kao dragocjen putokaz na putu usaglašavanja sudske prakse

na nacionalnom nivou, čime će se ojačati povjerenje javnosti u pravosuđe i pravni sistem. Pristupanjem sistemu Konvencije započela je standardizacija nacionalnog prava sa tekovinama modernih i razvijenih demokratija kojima moramo i formalno i suštinski težiti kako bi zajedničkim snagama radili na zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda svih naših građana, kao i svih drugih koji bi to tražili u granicama naše države. Bez obzira da li se utvrdi povreda prava ili se predstavka odbaci, na državi je da iskoristi standarde u budućim postupcima, kako bi oni formalno i suštinski postali dio crnogorske jurisprudencije. Kada je u pitanju postupak izvršenja presuda koje Evropski sud donosi u odnosu na Crnu Goru, istakla je da je naša država nastavila da postiže zavidne rezultate. Naglasila je da Crna Gora nema nijedan predmet koji je pod pojačanim nadzorom od strane Komiteta ministara. Sve donešene presude se izvršavaju u propisanim rokovima. Kada su u pitanju starije presude, uz izuzetak predmeta „Siništaj i drugi protiv Crne Gore“, svi predmeti su uspješno zatvoreni. Konstatovala je da Crna Gora nema problema sa sprovođenjem individualnih i generalnih mjera koje se od nje traže, a sve sa ciljem ispravljanja utvrđenih konvencijskih povreda. Saopštila je da je Kancelarija Zastupnika koordinator ovog procesa, ali ovakvi rezultati su proizvod zajedničkih napora svih relevantnih nadležnih institucija. Podsjetila je da je Vrhovni sud Crne Gore nakon predmeta „Mugoša protiv Crne Gore“ u januaru 2017. godine donio Pravni stav o obavezi kontrole pritvora kao odgovor na stanovišta Evropskog suda za ljudska prava. Zahvaljujući ovoj činjenici postupak izvršenja novih presuda u kojima su utvrđene identične povrede člana 5 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda sproveden je u rekordnom roku. Zaključila je da je Crna Gora odavno stupila na međunarodnu pozornicu sa ciljem da pokaže da principi pravne države i vladavine prava nijesu samo fraze bez pokrića, već predstavljaju istinski cilj kojem naše društvo teži.

Nebojša Vučinić, raniji sudija Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava je naglasio da je dijalog najbolji metod da se Konvencija primijeni u različitim pravnim tradicijama 47 država članica Savjeta Evrope. Analiza je kratka, ali sveobuhvatna i sažeta. Ukazao je na nove kvalitete i vrijednosti Analize, navodeći da bi uz određene dopune mogao da se transformiše u Priručnik za sudije o primjeni Konvencije. U Analizi su obrađeni svi značajni slučajevi za sudsku praksu, ne samo oni u kojima je utvrđeno kršenje ljudskih prava. Drugo, dokument sadrži analizu sudske prakse nakon usvajanja odluka i presuda Evropskog suda za ljudska prava, što pokazuje spremnost sistema kao cjeline, ali i pojedinačnih sudija da prihvate i primjenjuju standarde Konvencije. Naglasio je da je svrha Konvencije da se ljudska prava propisana Konvencijom primijene na nacionalnom nivou. Sud presudama ne želi da “kazni” državu, već da je natjera da primjenjuje Konvenciju. Svi su dužni da u svom djelovanju i postupanju primjenjuju Konvenciju, jer Konvencija ima *erga omnes* karakter. Treće, dokument otvoreno otkriva slabosti i probleme u sistemu, s tim što ističe da nije bilo sistemskih problema. Analiza ukazuje na postojanje pravnih praznina koje rezultiraju pravnom nesigurnošću. Kvalitet Analize je i u njenom preventivnom karakteru.

Zaštitnica imovinsko pravnih interesa Crne Gore Dragana Đuranović se osvrnula na Odluku "*Ivanović i DOO Daily Press protiv Crne Gore*" i ocijenila da je sudovi i svi drugi organi ne trebaju shvatati apsolutno, već onako kako piše u njenom obrazloženju.

Ksenija Turković, sudija Evropskog suda za ljudska prava iz Hrvatske je saopštila da postoji velika vjerovatnoća da su neke stvari o kojima se vode postupci pred nacionalnim sudovima već riješene pred Evropskim sudom za ljudska prava. Stoga, treba pratiti praksu Evropskog suda i drugih država, posebno država iz regiona, koje takođe objavljuju prevedene presude Evropskog suda za ljudska prava. Način na koji se primjenjuje presuda Evropskog suda za ljudska prava u sudskoj praksi u Crnoj Gori pomaže samoj državi. Uglavnom se države suočavaju sa problemima u primjeni zakona koji su najčešće dobri. Takođe, Sud će za šest do 12 mjeseci početi sa „dijeljenjem znanja“, time što će objavljevati i objašnjavati sudsku praksu

po temama i određenim članovima, a sve će biti na engleskom i francuskom jeziku. Važno je poznavati presude protiv drugih država kako bi se mogle prevenirati povrede prava.

O značaju analize o izvršenju presuda Evropskog suda za ljudska prava za pravni poredak u Crnoj Gori govorili su: Vesna Medenica, predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, Zoran Pažin, potpredsjednik Vlade i ministar pravde, Nj.E. Alison Kemp, britanska ambasadorica u Crnoj Gori i Ivana Jelić, sudija Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Moderatorica je bila Biljana Braithwaite, programska menadžerka AIRE centra za Zapadni Balkan.

Predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore Vesna Medenica je ukazala da Analiza predstavlja nastavak rada Odjeljenja za praćenje prakse Evropskog suda i prava EU, koje je u novembru 2018. uspješno prezentovalo javnosti "Analizu presuda Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru". Po svom značaju Analiza je bila jedinstvena u regionu i dala je novi izraz Vrhovnom sudu Crne Gore u analitičkoj djelatnosti u oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojoj je Crna Gora trajno posvećena. Vrhovni sud Crne Gore, uživajući status najvišeg suda u hijerarhiji pravosuđa, u kontinuitetu uspješno sprovodi značajne aktivnosti u pravcu jačanja implementacije standarda predviđenih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u nacionalnoj sudskoj praksi. Autori Analize pažljivo su odabrali predmete iz nacionalne sudske prakse u kojima je primijećen uticaj prakse Evropskog suda i uspješno su ukazali na zaključke koji proizilaze iz stavova Evropskog suda zauzetih u presudama u odnosu na Crnu Goru. Djelotvornost zaključaka ostaje da bude viđena u praksi sudova, jer su sudije, kao ključni subjekti, pozvani da primjenjuju standarde prakse Evropskog suda, prvenstveno izražene u presudama donijetim u odnosu na Crnu Goru. Stoga, Analiza nije samo još jedan u nizu brojnih dokumenata Vrhovnog suda Crne Gore, već predstavlja fragment baštine civilizacijskih vrijednosti koje zajednički dijele Crna Gora i Savjet Evrope. Istovremeno, kroz izradu tematskih analiza i izvještaja u kojima se sudijama i zainteresovanoj javnosti čini dostupnim praksa Evropskog suda, dodatno se jača dijalog poštovanja, zaštite i promocije ljudskih prava i osnovnih sloboda. Cilj Analize je da sistematizuje sudsku praksu Evropskog suda u posljednje dvije godine, da se kroz analizu tih presuda ukaže na uočene nedostatke i prikaže njihov uticaj na domaću sudsku praksu. Imajući u vidu da je razumijevanje principa garantovanih Konvencijom poseban izazov za praktičare, autori Analize su težili da dokument posluži kao priručnik koji će doprinijeti kvalitetu obučavanja sudija i unapređenju i ujednačavanju sudske prakse u Crnoj Gori. U presudama Evropskog suda donesenim u odnosu na Crnu Goru, državi se, u skladu sa načelom supsidijarnosti, omogućava sloboda procjene u pogledu načina izvršenja presuda Evropskog suda.

Potpredsjednik Vlade i ministar pravde Zoran Pažin je poručio da su vladavina prava i zaštita ljudskih prava i sloboda temelji istinske demokratije, koji zajednički predstavljaju potporne stubove Savjeta Evrope. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koju je nazvao "savjest Evrope", predstavlja najefikasniji i najsofisticiraniji međunarodno-pravni mehanizam za zaštitu ljudskih prava i sloboda i ona je "živi instrument" koji se ne može tumačiti *ad literam*, već je neophodno poznavati i bogatu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava. Građani Crne Gore imaju veliko povjerenje u Evropski sud za ljudska prava, ali ga često pogrešno doživljavaju kao sud četvrte instance ili kao instituciju koja može da mijenja zakone. Crna Gora spada u države koje u visokoj mjeri izvršavaju i poštuju presude Evropskog suda za ljudska prava, a pred Komitetom ministara ne postoji ni jedan predmet koji je razmatran po "osnaženoj" proceduri, koja se koristi kada Komitet primijeti neke posebne probleme u okviru pravnog poretka države. Ovo je izraz odgovornog odnosa prema međunarodnim obavezama Crne Gore, koja će i u budućnosti nastaviti da izražava posvećenost i spremnost.

Nj. E. britanska ambasadorica u Crnoj Gori Alison Kemp je istakla da su na Okruglom stolu predstavljani ključni koraci za djelotvorniju primjenu Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ukazala je da podržava napore Crne Gore u osnaživanju vladavine prava, povjerenja u institucije, kao i implementaciju sistemskih reformi. Analiza predstavlja važan alat koji će osigurati implementaciju prakse Evropskog suda za ljudska prava, jer su prikazanom analizom 15 presuda iz 2018. i 2019. godine na efektivan način dati primjeri generalnog poznavanja principa Konvencije koji će nadležnim organima pomoći u naporima za usavršavanje sudske prakse.

Sudija Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava Ivana Jelić je istakla da je ostalo mnogo posla za postizanje potpune harmonizacije sudske prakse sa evropskim standardima. Međutim, Crna Gora se vodi u skladu sa obavezom prihvatanja prakse Evropskog suda za ljudska prava kao izvora prava i veoma je zadovoljna saradnjom sudova u Crnoj Gori sa Evropskim sudom za ljudska prava. Ukazala je da je Ustavna žalba u Crnoj Gori efikasan pravni lijek koji se mora iscrpiti prije upućivanja žalbe Evropskom sudu za ljudska prava. Tokom prošle godine pristiglo je mnogo više predstavlki iz Crne Gore nego ranijih godina, od kojih je 90% odbačeno od strane sudija pojedinaca budući da nijesu ispunjeni uslovi prihvatljivosti prema članu 35 Konvencije. U određenom broju slučajeva primijećeno je da podnosioci pritužbi nijesu imali status žrtve i da nijesu iscrpili sva pravna sredstva, što nam ukazuje da građani imaju asertivnost, odnosno želju da zaštite svoje ili pravo drugoga, ali ne poznaju standarde u dovoljnoj mjeri.

Na samom kraju događaja učesnicima se obratio Linos Aleksandre Siciljanos, predsjednik Evropskog suda za ljudska prava.

Predsjednik Evropskog suda za ljudska prava je ocijenio da Analiza predstavlja vrlo važan alat za rad sudova u Crnoj Gori. Ukazao je da je proces izvršenja presuda Evropskog suda za ljudska prava veoma složen i na nivou samog Evropskog suda, kao i na nacionalnom nivou. Komitet ministara ima zaduženje da prati izvršenje individualnih i generalnih mjera, kao i promjena u nacionalnim zakonodavstvima, a balans moći koji postoji između Komiteta i nacionalnih sudova treba poštovati. Najavio je da će tokom iduće nedjelje održati sastanke radi pronalazjenja načina za podsticanje saradnje i sinergije između subjekata uključenih u izvršenje presuda. Poslanici Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope su jedni od ključnih igrača, jer imaju dvojaku funkciju: prva funkcija je da vrše parlamentarnu kontrolu Komiteta ministara putem traženja od nacionalnih skupština da se uradi više, a druga funkcija se ogleda u tome što su članovi nacionalnih parlamenata. Podsjetio je da je komesarka Savjeta Evrope za ljudska prava Dunja Mijatović pokrenula pitanje preispitivanja izvršenja sudskih presuda nekoliko puta do sada, radi intervencije na nacionalnom nivou. Uloga zastupnika države je veoma važna – oni predstavljaju zemlju pred Evropskim sudom za ljudska prava, ali i Evropski sud za ljudska prava pred nacionalnim vlastima. Vlada takođe ima bitnu ulogu, a naročito Skupština, jer jedan broj presuda zahtijeva strukturne promjene. Naglasio je da je uloga parlamenata u svim našim državama jako bitna. Kod pravosudnog sistema je naglasio da je ponovno otvaranje jednog broja slučajeva bitno za izvršenje presuda Evropskog suda. Uloga Ustavnog suda i ostalih sudova je veoma bitna i oni moraju da budu upućeni u sve odluke Evropskog suda. Uloga Ombudsmana u sprovođenju presuda je takođe važna, kao i nevladinog sektora. Najavio je da će u junu 2020. imati sastanak sa članovima Mreže predsjednika vrhovnih sudova država Evropske unije u vezi sa unapređenjem instrumenata saradnje između 91 vrhovnog suda i Evropskog suda za ljudska prava. Evropski sud za ljudska prava najveći je "mirovni projekat" kako u Evropi, tako i na Balkanu, a u procesu pristupanja Evropskoj uniji neophodno je sprovesti presude istog.

SEKRETAR ODBORA

Slava Burić

PREDSJEDNIK ODBORA

dr Halil Duković