

CRNA GORA
SKUPŠTINA
Odbor za ljudska prava i slobode
Broj 00-63-8/13-18/
Podgorica, 4. jul 2013. godine

Na osnovu čl.62 i 68 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ljudska prava i slobode sa 10. sjednice, održane 16. maja 2013. godine, podnosi

I Z V J E Š T A J
**O RAZMATRANJU INFORMACIJE O MEĐUNARODNO PRAVNIM POSTUPCIMA
PROTIV CRNE GORE PRED EVROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA, koju je
Odboru za ljudska prava i slobode, u skladu sa članom 68 Poslovnika Skupštine Crne Gore,
dostavio zastupnik Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava**

Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, u skladu sa članom 62 i 68 poslovnika Skupštine je, cijeneći upoznavanje sa međunarodno pravnim postupcima protiv Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava veoma važnim za praćenje stanja ljudskih prava u Crnoj Gori, u funkciji kontrolne uloge Parlamenta, na osnovu Plana aktivnosti Odbora za 2013. godinu, sačinjenog na osnovu:

- Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2012. godinu,
- Programa rada Vlade Crne Gore za 2013. godinu, usvojenog 31. januara 2013. godine, kao i
- Jednog broja nerealizovanih aktivnosti iz Plana aktivnosti Odbora za ljudska prava i slobode za 2012. godinu,

na 10. sjednici održanoj 16. maja 2013. godine, na kojoj su, pored poslanika, članova Odbora, u skladu sa članom 67 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, prisustvovali: Zoran Pažin, zastupnik Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, dr Predrag Sekulić, zamjena člana u Delegaciji Skupštine Crne Gore u PSSE, Milan Radović, koordinator Programa Ljudskih prava u NVO „Građanska alijansa“,

realizovanjem sedme aktivnosti, razmotrio **Informaciju o međunarodno pravnim postupcima protiv Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava**, koju je Odboru za ljudska prava i slobode, u skladu sa članom 68 Poslovnika Skupštine Crne Gore („U izvršavanju poslova iz svog djelokruga Odbor može tražiti od državnog organa podatke i informacije od značaja za svoj rad“), dostavio Zastupnik Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava,

a polazeći od nalaza iz **Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2012. godinu:**

(„Pravosudni sistem – Što se tiče nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa, nastavljeno je sprovođenje zakonodavstva o sudovima, Sudskom savjetu i Državnom tužilaštvu koje je izmijenjeno u julu 2011. kako bi se ojačala sudska odgovornost i nezavisnost. Sudski savjet i Tužilački savjet usvojili su poslovnike kojima su istaknute njihove organizacione strukture,

funkcionisanje i procedure donošenja odluka. Novi Sudski savjet formiran je u junu, dok je novi Tužilački savjet formiran u julu. Prva pismena testiranja za sudije održana su u februaru u skladu sa novim kriterijumima. Budući rad treba da se usmjeri na uspostavljanje sistema zapošljavanja sudija i tužioca jedinstvenog za cijelu zemlju, koji bi bio zasnovan na transparentnim i objektivnim kriterijumima. Kriterijumima za imenovanje sudija i tužilaca nedostaje jasnoća i objektivnost zbog nepostojanja periodične profesionalne ocjene sposobnosti sudija i tužilaca. Rad Sudskog i Tužilačkog savjeta je sputan zbog nedovoljnih administrativnih kapaciteta i budžetskih sredstava. Tekuću ustavnu reviziju koja ima z cilj da riješi problem neprikladnog političkog uticaja u sudstvu potrebno je dovršiti u skladu sa evropskim standardima. Nasumična dodjela predmeta i dalje je osigurana uz pomoć informatičkog sistema, osim u manjim sudovima gdje je broj zaposlenih ograničen.

Što se tiče odgovornosti pravosuđa, sve odluke Upravnog suda i Apelacionog suda postale su dostupne za javnost. Postavljene su komisije za praćenje pridržavanja Etičkog kodeksa sudija i tužilaca. Postavljeni su članovi disciplinskih komisija kao i dvoje zaposlenih koji će razmatrati prijave korupcije u pravosuđu. Međutim, korupcija i konflikt interesa i dalje su nedovoljno praćeni u pravosuđu. Potrebno je da se disciplinski sistem dodatno ojača i izdiferencira u skladu sa principima proporcionalnosti, kao i da se preispita dvojna uloga Disciplinske komisije u istrazi i odlučivanju o disciplinskim postupcima. Procedure za uklanjanje profesionalnog imuniteta neophodno je ojačati kako bi se osiguralo da su sudije i tužioci u potpunosti odgovorni prema krivičnom zakonu. Još uvijek je potrebno da se uspostavi pouzdan sistem za profesionalnu ocjenu sudija i tužilaca. Planovi da se objave sve sudske presude su samo djelimično sprovedeni u djelo.

Što se tiče efikasnosti sudstva, broj zaostalih slučajeva smanjen je za još oko 4%. Imenovano je još sedam notara, tako da je sada popunjeno 40 od predviđenih 65 notarskih radnih mjesta. Nakon stupanja na snagu Zakona o izvršenju i obezbjeđenju kojim se prebacuju nadležnosti izvršenja odluka u civilnim predmetima na javne izvještaje, Skupština je u decembru donijela Zakon o javnim izvršiteljima. Preduzeti su početni koraci u cilju racionalizovanja sudske mreže, ali Crna Gora i dalje ostaje jedna od zemalja sa najvećim brojem osnovnih sudova, sudija, tužilaca i administrativnog osoblja po glavi stanovnika u Evropi. Zbog ovih visokih administrativnih troškova, nema dovoljno budžetskih sredstava za sprovođenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ili da se poprave nedostaci u infrastrukturi i opremi sistem za praćenje dužine suđenja. Izvršenje odluka o civilnim predmetima je i dalje slabo budući da javni izvršitelji tek treba da budu postavljeni. Neophodno je ojačati nezavisnost i administrativne i finansijske kapacitete Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije i uspostaviti početnu obuku s određenim programom za sve članove pravosuđa.

U cjelini, Crna Gora je postigla izvjestan napredak u oblasti pravosuđa. Započeta je implementacija nedavno usvojenog zakonodavstva. Postignut je napredak u pogledu zaostalih slučajeva i objavljivanja sudskih presuda. Proces ustavnih reformi koje imaju za cilj jačanje nezavisnosti sudstva u skladu s evropskim standardima ostaje nedovršen. Potrebno je ostvariti dalji napredak kako bi se osiguralo imenovanje na osnovu zasluga i napredovanje u službi, kao i da bi se ojačale mjere zaštite u pogledu odgovornosti i integriteta u pravosuđu (str 8 i 9).

Ljudska prava i zaštita manjina

Poštovanje međunarodnog humanitarnog prava

Kada je riječ o **međunarodnim instrumentima za zaštitu prava**, Crna Gora je u februaru potpisala treći Opcioni protokol uz Konvenciju o zaštiti djece i u martu ratifikovala Hašku konvenciju o zaštiti djece i saradnji u pogledu međunarodnog usvajanja, u cilju sprečavanja

prodaje djece radi usvajanja. Međutim, Ustav (član 20) još uvijek nije usklađen sa članom 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR) kojom se garantuju pravo na efektivan lijek pred nacionalnim organima zbog kršenja prava zajemčenih Konvencijom. Crna Gora još uvijek nije započela proces ratifikacije Konvencije o smanjenju broja lica bez državljanstva. Sprovođenje međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava bi trebalo intezivirati i uskladiti domaće zakonodavstvo.

U pogledu Evropskog suda za ljudska prava, uloženi su naponi kako bi se osigurala usklađenost domaćih sudova sa sudskom praksom ovog suda, dijelom organizovanjem obuka za sudije i tužioce. Tokom izvještajnog perioda, Evropski sud za ljudska prava je donio presude po 17 predstavki (aplikacija) kojima je utvrđeno da je Crna Gora povrijedila prava koje garantuje Evropski sud za ljudska prava od strane Crne Gore, a većina povreda se odnosi na slobodu izražavanja, zaštitu imovine i na pravo na pravično suđenje. Od septembra 2011. godine je Evropskom sudu za ljudska prava dostavljeno ukupno 264 novih aplikacija, čime se ukupan broj neriješenih predstavki (aplikacija) popeo na 851“. (str.11)

Informacija o međunarodno pravnim postupcima protiv Crne Gore Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, pored statističkih pokazatelja, sadrži i Preporuke za preventivno uklanjanje slabosti unutar pravnog sistema koje bi mogle biti povod za nove predstavke protiv Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava. Kako Parlament, pored zakonodavne, ima i veoma važnu nadzornu ulogu nad radom drugih institucija sistema, ocijenjeno je važnim to što Odbor posvećuje pažnju ovoj problematici. Zastupnik je informisao da Komitet ministara Savjeta Evrope, vršeći nadzor nad izvršenjem presuda Evropskog suda za ljudska prava, nerijetko od država članica zahtijeva i izmjenu određenih propisa kako bi se doprinijelo poboljšanju stepena poštovanja ljudskih prava i sloboda. Na osnovu statističkih podataka Evropski sud za ljudska prava u Strazburu, premaq službenoj evidenciji Sekretarijata Suda, do kraja 2012. godine imao je u radu 849 predstavki (aplikacija) podnešenih protiv države Crne Gore od strane fizičkih i pravnih lica i nevladinih organizacija, na osnovu člana 34 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji garantuje svim pravnim subjektima pod nadležnošću država članica Savjeta Evrope pravo na pojedinačnu predstavku Evropskom sudu za ljudska prava.

Indeks 2,91 koji označava broj predmeta (priliv) u 2012. godini na 10000 stanovnika, kao statistički parametar koji koristi Evropski sud za ljudska prava u svom radu, ukazuje da se Crna Gora nalazi među državama sa visokim indeksom predstavki Evropskom sudu za ljudska prava po glavi stanovnika (rosječan indeks država članica Savjeta Evrope je 0,79). I pored toga što Crna Gora spada u države sa visokim brojem predmeta pred Evropskim sudom za ljudska prava, prisutan je trend smanjenja u 2012. godini, što se može posmatrati sa dozom optimizma. Indeks koji označava broj predmeta protiv Crne Gore za 2012. godinu značajno je povoljniji u odnosu na neke države iz regiona (Srbija, Hrvatska), ali i u odnosu na neke države članice Evropske unije (Rumunija, Lihtenštajn). Predstavljena statistika po godinama je: u 2009. godini broj predmeta protiv Crne Gore bio 269; u 2010. godini -305; 2011. godini 314 predmeta i u 2012. godini – 180 predmeta, dok i 2013. godina obećava trend smanjenja predstavki. Po ocjeni Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava to je, između ostalog, posledica pobjeg i efikasnijeg rada institucija u Crnoj Gori, kako pravosuđa, tako i preventivnog djelovanja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

Ohrabrujući je podatak da je Evropski sud za ljudska prava u odnosu n Crnu Goru od 377 donešenih sudskih odluka, 350 predstavki protiv Crne Gore odbio kao očigledno neosnovane,

iodbacio kao neprihvatljive ili ih brisao sa liste, dok je u 27 slučajeva Evropski sud utvrdio povredu bar jednog od konvencijskih prava na koje su se odnosile predstavke.

Zastupnik Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava je saopštio da se od 849 predstavki protiv Crne Gore, 34 predstavke nalaze u fazi glavne rasprave pred Evropskim sudom za ljudska prava, u kojoj se raspravljaju pravna pitanja, kako prihvatljivosti predstavki, odnosno procesnih pretpostavki, tako i pitanja osnovanosti, odnosno merituma predstavki.

Do 9. aprila 2013. godine Evropski sud za ljudska prava je u odnosu na Crnu Goru donio **377 sudskih odluka**, od čega je u **350 sudskih odluka predstavka protiv Crne Gore odbijena kao očigledno neosnovana, odbačena kao neprihvatljiva ili je brisana sa liste**, dok je u **27 slučajeva Evropski sud utvrdio povredu barem jednog od konvencijskih prava na koje su se odnosile predstavke**.

U odnosu na 34 predstavke koje se nalaze u fazi glavne rasprave podnosioci predstavki su se u **29 predmeta** pozvali na **povredu člana 6 Konvencije** (pravo na pravično suđenje).

Podnosioci predstavki su se u **25 slučajeva** pozvali na **povredu člana 13 Konvencije**, koji garantuje pravo na djelotvorno pravno sredstvo unutar pravnog sistema na nacionalnom nivou.

U **tri predmeta** podnosioci predstavki smatraju da im je povrijeđeno pravo iz **člana 14 Konvencije**, kojim je propisana zabrana diskriminacije u sprovođenju konvencijskih prava.

U **jednom predmetu** ističu povredu **člana 1 Protokola 12**, koji zabranjuje svaki vid diskriminacije u sprovođenju prava propisanih zakonom država članica.

U **sedam slučajeva** podnosioci predstavke apliciraju zbog, po njihovom mišljenju, povrede prava na mirno uživanje imovine, garantovanog **članom 1 Protokola 1 Konvencije**, a **7 slučajeva** se odnose na zabranu mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, propisanih **članom 3 Konvencije**. U **jednom predmetu** podnosilac predstavke poziva na povredu prava na slobodu i bezbjednost ličnosti, garantovanog **članom 5 Konvencije** i u **jednom predmetu** podnosilac predstavke se poziva na povredu prava na život iz **člana 2 Konvencije**.

U objašnjenju o smanjenju broja predstavki pred Evropskim sudom za ljudska prava, Zastupnik je podsjetio da je, shodno kriterijumima i procedurama, dugo trajao postupak izbora sudije iz Crne Gore u Evropskom sudu za ljudska prava. Iako su građani Crne Gore imali pravo da podnose predstavke Evropskom sudu za ljudska prava još od marta 2004. godine, u vrijeme postojanja države SCG, Evropski sud za ljudska prava, u skladu sa svojim Poslovníkom, nije uzimao u razmatranje pristigle predmete iz Crne Gore sve dok nije završen postupak imenovanja sudije I Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava. To može biti jedan od razloga što je broj predmeta protiv Crne Gore u početku bio veći. Takođe, mišljenja je da jedan od uzroka smanjenja broja predmeta protiv Crne Gore može biti I povećanje efikasnosti pravosudnih organa, jer je u sudovima značajno smanjen broj zaostalih predmeta, a najveći broj predmeta pred Evropskim sudom za ljudska prava odnosio se na povredu prava na suđenje u razumnom roku. Pored pravosudnih organa, značajan je doprinos I drugih institucija, prvenstveno Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i civilnog sektora koji je dao značajan doprinos da se pitanja zaštite ljudskih prava I sloboda kvalitetnije rješavaju na nacionalnom nivou.

U vezi sa predmetima koji se odnose na restituciju, prema podacima jedan broj predstavki se nalazi u fazi preliminarne registracije pred Evropskim sudom za ljudska prava, ali da se, shodno Poslovníku o radu Suda, podaci zbog kojih se ti predmeti nalaze u fazi preliminarne registracij ne saopštavaju ni njemu, niti bilo kom drugom subjektu sve dok se Vlada države protiv koje je podnesena tužba ne obavijesti.

Zastupnik Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava Zoran Pažin je naglasio da je naročito zadovoljan činjenicom da Evropski sud za ljudska prava nije konstatovao nijedno sistemsko, strukturno kršenje prava unutar pravnog poretka Crne Gore, već je riječ samo o pojedinačnim slučajevima, o čemu svjedoči i Izvještaj Predsjednika Evropskog suda za ljudska prava.

Po ocjeni Zastupnika građanima Crne Gore još uvijek nije poznata procedura u odnosu na koja prava se mogu žaliti, navodeći da se građani mogu žaliti samo zbog povrede prava granatovanih Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i sloboda, kojom nije obuhvaćen širok korpus ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Smatra da je to razlog zbog kojeg je Evropski sud za ljudska prava u 350 sudskih odluka odbio žalbu protiv Crne Gore kao očigledno neosnovanu, odbacio je kao neprihvatljivu ili je obrisao sa liste.

U vezi sa diskriminacijom, Zastupnik je istakao da Evropskom konvencijom nije definisan pojam diskriminacije, ali Evropski sud u svojoj praksi definiše diskriminaciju kao “nejednak tretman u bitno sličnim slučajevima bez objektivnog opravdanja” i pojasnio je da postoje predstavke građana, pravnih lica i nevladinih organizacija u kojima se tvrdi da je bilo povrede prava po osnovu diskriminacije, ali Evropski sud je nije utvrdio ili je eksplicitno saopštio da povrede nije bilo.

U vezi sa reformom sudske mreže, Zastupnik smatra da ovom pitanju treba pristupiti sa posebnim senzibilitetom, uz maksimalnu posvećenost, vodeći računa o finansijama, ali i geografskim, klimatskim i drugim karakteristikama Crne Gore, zbog čega je potrebno razviti multidisciplinarni pristup i sagledati sve aspekte kako bi se svakom građaninu Crne Gore obezbijedilo pravo na pristup sudu.

Zastupnik ocjenjuje značajnim da Evropski sud za ljudska prava u predmetima protiv Crne Gore do sada nije utvrdio nijednu povredu prava prouzrokovanu diskriminacijom po osnovu bilo kojeg ličnog svojstva.

Kada je riječ o pravu na mirno uživanje imovine, mogu se izdvojiti dvije grupe predmeta i to: predmeti koji se odnose na staru deviznu štednju I predmeti u vezi sa restitucijom. U vezi sa starom deviznom štednjom do sada nije utvrđena ni jedna povreda tog prava od strane Crne Gore, što je po ocjeni Zastupnika, rezultat dobro osmišljene politike Vlade Crne Gore u ovoj oblasti. U vezi sa restitucijom, dva su predmeta protiv Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, od kojih jedan predstavlja predstavka Eparhije budimljansko-nikšićke Srpske pravoslavne crkve i jedanaest manastira i crkava te vjerske orgnaizacije protiv države Crne Gore zbog nepovraćaja nekadašnje crkvene imovine koju je Evropski sud jednim djelom odbio kao očigledno neosnovanu, a u drugom dijelu kao neprihvatljivu. Drugi predmet koji se odnosi na restituciju je u toku, a određeni broj predmeta će biti u narednom period u procedure Evropskog suda za ljudska prava.

Članovima Odbora za ljudska prava i slobode predstavljene su

Preporuke

Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava za preventivno uklanjanje slabosti unutar pravnog sistema koje bi mogle biti povod za nove predstavke protiv Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava

Preporuke su predložene u cilju preventivnog uklanjanja slabosti unutar pravnog sistema, a koje bi mogle biti povod za nove predstavke protiv Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, kroz činjenična i pravna pitanja koja se razmatraju, mogu ukazati i na značajne indikatore unutar pravnog sistema Crne Gore za koje postoji potreba da se sistemski i unaprijede i time preventivno

uklone slabosti pravnog sistema, koje je Odbor podržao i predlaže da iste usvoji Skupština Crne Gore.

1. (Ne)djelotvornost ustavne žalbe

Ozbiljan problem unutar pravnog sistema Crne Gore odnosi se na pitanje djelotvornosti ustavne žalbe i zabrinjavajući stav Evropskog suda za ljudska prava tim povodom.

Po ocjeni Zastupnika Crne Gore, neophodno je preduzimanje bitnih mjera orgnaizacione prirode u Ustavnom sudu Crne Gore, radi jačanja kapaciteta ovog suda za efikasno odlučivanje po ustavnim žalbama pravnih subjekata u Crnoj Gori, kako bi se ovo pravno sredstvo afirmisalo kao djelotvorni pravni lijek, u značenju koje ovom terminu daje praksa Evbropskog suda, čime bi se i smanjio broj podnesenih predstavki Evropskom sudu protiv Crne Gore.

Ukazujući da postupak Ustavnog suda Crne Gore po ustavnim žalbama u praksi treba da predstavlja nacionalni pravni mehanizam prevencije međunarodno pravnih postupaka protiv Crne Gore po predstavkama koje pojedinci, fizička i pravna lica i nevladine organizacije, shodno članu 34 Evropske konvencije podnose Evropskom sudu za ljudska prava, izražena je bojazan da statistički pokazatelji o radu Ustavnog suda Crne Gore u postupcima po ustavnim žalbama mogu dezavuisati system zaštite ljudskih sloboda i prava na nacionalnom nivou, imajući u vidu da je Evropski sud za ljudska prava, odlučujući u više predmeta protiv Crne Gore konstatovao da se, za sada, još uvijek ne miože prihvatiti stav da je ustavna žalba unutar pravnog sistema Crne Gore djelotvorno pravno sredstvo u značenju koje ovom terminu daje praksa Evropskog suda.

Polazeći od činjenice da “princip supsidijarnosti” u međunarodnim odnosima podrazumijeva obavezu Crne Gore da unutar domaćeg pravnog poretka obezbijedi zaštitu ljudskih prava i sloboda po standardima po kojima se ova zaštita pruža pred Evropskim sudom za ljudska prava i da sve države članice Savjeta Evrope treba da organizuju svoje pravne sisteme na način koji će obezbijediti stvarnu i djelotvornu zaštitu ljudskih sloboda i prava, pri čemu ključnu ulogu u tom pogledu u Crnoj Gori treba da djelotvornu zaštitu ljudskih sloboda i prava, pri čemu ključnu ulogu u tom pogledu u Crnoj Gori treba da ima Ustavni sud, kroz institute ustavne žalbe, neophodno je preduzeti hitne mjere organizacione prirode u Ustavnom sudu Crne Gore, radi jačanja kapaciteta ovog suda za efikasno odlučivanje po ustavnim žalbama pravnih subjekata u Crnoj Gori, kako bi se ovo pravno sredstvo afirmisalo kao djelotvorni pravni lijek, u značenju koje ovom terminu daje praksa Evropskog suda, što bi zasigurno smanjilo broj podnesenih predstavki Evropskom sudu protiv Crne Gore.

2. Primjena Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku

U vezi sa primjenom Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, pored neblagovremenosti u izvršenju sudskih presuda, veliki broj predmeta odnosi na povredu prava na suđenje u razumnom roku, garantovanog **članom 6 Konvencije**. To je ukazuje na potrebu pune afirmacije u praksi crnogorskih sudova pravnih sredstava, zahtjeva za ubrzanje postupka (kontrolnog zahtjeva) i tužba za pravično zadovoljenje koja predviđa Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku . Ovo iz razloga što će Evropski sud za ljudska prava samo u slučaju da je Zakon valjano implementiran, zauzeti stanovište da se radi o djelotvornim pravnim sredstvima, u smislu člana 13 Evropske konvencije.

Zakon o zaštiti prava na suđenje na razumnom roku je svojim rješenjima u značajnoj mjeri usaglašen sa međunarodno pravnim standardima u ovoj oblasti, postoji potreba za podizanjem svijesti stranaka u sudskim postupcima o dostupnosti i efikasnosti predviđenih pravnih sredstava, kao i potreba dodatne edukacije sudija i, posebno, predsjednika sudova za kvalitetnu implementaciju Zakona u sudskoj praksi. Ukazuje se potreba za unapređenjem sudske statistike u

pogledu efikasnog sprovođenja odluka predsjednika sudova donesenih u korist podnosilaca kontrolnog zahtjeva. S toga je neophodno voditi statistiku o preduzimanju procesnih radnji.

Analizom predmeta pred nacionalnim sudovima u postupcima, koji su bili povodom za podnošenje predstavki Evropskom sudu za ljudska prava protiv Crne Gore, u pogledu same procesne radnje dostavljanja sudskih pismena koja se ukazuje od velikog značaja za dužinu trajanja sudskih postupka uočen je i problem da dostavljači sudskih pismena, pored neodgovornosti i nediscipline pokazuju i određeni nivo neznanja prilikom obavljanja ove procesne radnje, naročito kada je u pitanju dostavljanje sudskih pismena prema pravilima o ličnoj dostavi, što ukazuje na potrebu za kontinuiranim odlukom ovih lica.

3. Izvršni sudski postupci

Može očekivati da će fokus interesovanja Komiteta ministara Savjeta Evrope u pogledu Crne Gore, u narednom periodu, biti usmjeren na izvršenje sudskih odluka nacionalnih sudova u izvršnim postupcima. Zbog toga je neophodno stvoriti uslove za valjanu implementaciju Zakona o izvršenju i obezbjeđenju i Zakona o javnim izvršiteljima, koji su donešeni upravo o cilju unapređenja efikasnosti izvršnih sudskih postupaka. Pozitivan efekat rješavanja zaostalih predmeta pred crnogorskim sudovima (što je konstatovano od strane međunarodne zajednice u Izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore) i time prevencije eventualnih budućih međunarodno pravnim postupaka pred Evropskim sudovima za ljudska prava, u određenoj mjeri može ugaziti veliki broj neizvršenih sudskih odluka, ali i drugih izvršnih naslova u izvršenim sudskim postupcima, što nameće potrebu obuke izvršnih sudija, službenika i namještenika sudova koji postupaju u izvršnoj materiji, kao i budućih izvršitelja, po Zakonu o javnim izvršiteljima.

Neophodno je stvoriti uslove za valjanu implementaciju skoro donešenih Zakona o izvršenju i obezbjeđenju i Zakona o javnim izvršiteljima, koji su donešeni upravo sa ciljem unaprijeđenja efikasnosti izvršenih sudskih postupaka.

4. Sloboda izražavanja i medijske slobode

Slobodna izražavanja i medijske slobode, **garantovane članom 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**, biće, sasvim izvjesno, u fokusu interesovanja evropskih partnera Crne Gore u narednom periodu, pri čemu treba voditi računa da je u dva predmeta protiv Crne Gore, Evropski sud utvrdio povrede slobodne izražavanja.

Zastupnik je ukazao na probleme u ovoj oblasti, kao i moguća rješenja:

-Analizirajući sudske predmete pred nacionalnim sudovima koji se odnose na slobodu izražavanja Zastupnika je uočio nedosljednost i lutanja sudske prakse crnogorskih sudova u interpretaciji razlike između iznošenja vrijednosnih sudova u javnim istupima pojedinaca i grupa u odnosu na iznošenje činjenica, koja razlika prema praksi Evropskog suda od suštinskog značaja za utvrđivanje odgovornosti, posebno u postupcima za naknadu nematerijalne štete zbog povrede časti i ugleda.

-Poseban problem predstavlja odmjeravanje visine naknade nematerijalne štete od strane nacionalnih sudova, u skladu sa cilje, svrhom i razlozima kojima se nacionalni sudovi rukovode prilikom dosuđivanja ove štete.

Zaključeno je da je neophodno unaprijeđenje prakse nacionalnih sudova u ovoj oblasti u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska radi dovođenja u ravnotežu potrebe uklanjanja svakog mogućeg prigovora koji bi se odnosio na opasnost od gušenja slobode medija koja može nastaviti neodgovarajućom praksom nacionalnih sudova, posebno kroz neadekvatno tumačenje pravnog standarda „dužne novinske pažnje“.

S druge strane, spriječavanjem zloupotrebe slobode izražavanja putem medija i mogućih teških posljedica koje time mogu nastaviti za čast, ugled, prava privanostni i druga prava ličnosti oštećenih, uočava se da dodatni problem u ovoj oblasti može predstavljati „brisani prostor“ nakon dekriminalizacije klevete i uvrede, obrzirom da istovremeno nije uslijedio i donošenje odgovarajućeg zakona o građansko pravnoj odgovornosti zbog povrede časti i ugleda i drugih prava ličnosti, što nameće predlog Parlamentu da se kao zakonodavni organ uključi u regulisanju ovog pravnog vakuma i razmotri potrebe donošenje posebnog zakona o građansko pravnoj odgovornosti zbog povrede časti i ugleda i drugih prava ličnosti, kakav redosljed reformskih poteza je bio prisutan kod nekih drugih evropskih država koje su dekriminalizovale klevetu i uvredu.

Takođe je neophodno sačiniti i sprovesti poseban program obuke, u saradnji sa Vrhovnim sudom – Centrom za obuku nosilaca pravosudnih funkcija, svih sudija koji postupaju po tužbama za naknadu nematerijalne štete zbog povrede časti i ugleda i drugih prava ličnosti, kao i svim drugim predmetima koji se odnose na medijske slobode. Obuka bi morala biti obligatorna za sve sudije, a ne fakultativna, odnosno stva samonahodjenja i dispozicije sudija“

5. Posebno pravno sredstvo za preotvaranje postupka u upravnim sporovima

Obzirom da se značajan broj međunarodno pravnih postupaka protiv Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava odnosi na upravne postupke pred nadležnim organima uprave u Crnoj Gori, odnosno upravne sporove pred Upravnim sudom, potrebno je slijediti smjernice koje daje Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o poboljšanju domaćih pravnih sredstava R(2004) 6 od 12.05.2004. godine, kao i neke druge preporuke međunarodnih tijela koje, preporučuju unošenje u nacionalne procesne zakone mogućnosti preotvaranja procedura u slučajevima kada Evropski sud za ljudska prava utvrdi povredu nekog od konvencijskih prava.

Crna Gora je izmjenama procesnih zakona omogućila to prava strankama u građanskom i krivičnom sudskom postupku, ali ovo pravo nije obezbijeđeno u sudskim postupcima pred Upravnim sudom u upravnim sporovima, pa je Zastupnik preporučio da se razmotri potrebna izmjena i dopuna Zakona o upravnom sporu kako bi se ovo pravo omogućilo podnosiocima predstavi.

6. Pritvor kao mjera obezbjeđuje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka

Zakonodavni okvir, odnosno Zakonik o krivičnom postupku je u ovom dijelu u značajnoj mjeri usaglašen sa pravnim standardima koje zahtijeva Evropska konvencija, ali je potrebno preispitati praksu nacionalnih sudova u pogledu učestalosti određivanja i opravdanosti izricanja ove mjere, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, po kojoj obrazloženje odluke o lišenju slobode ne smije biti svedeno na stereotipno prepisivanje odredbi Zakonika o krivičnom postupku, bez njihove činjenične i pravne razrade u svakom konkretnom slučaju.

Analiza krivičnih predmeta koji su bili povod za podnošenje predstavlja Evropskom sudu za ljudska prava protiv Crne Gore, u kojima se, između ostalog, ističe **povređa člana 5 Evropske konvencije**, kojim se garantuje pravo na slobodu i sigurnost ličnosti, ukazuje na potrebu da sudovi preispitaju praksu u krivičnim predmetima u kojima tokom krivičnog postupka dolazi do lišavanja slobode, odnosno određuje se pritvor, kao mjera za obezbjeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka, primjenu člana 257 stav 2 Zakonika o krivičnom postupku i zaštitu prava na privatnost i pravo na pravično suđenje i pojedina rješenja Zakonika o krivičnom postupku.

Na osnovu analize krivičnih predmeta koji su bili povod za podnošenje predstavlja Evropskom sudu za ljudska prava protiv Crne Gore, u kojima se, između ostalog, ističe **povređa člana 5 Evropske konvencije**, kojim se garantuje pravo na slobodu i sigurnost ličnost, utvrđeno je da je potrebno ukazati na to da treba da preispitaju praksu u krivičnim predmetima u kojima tokom krivičnog postupka dolazi do lišavanja slobode, odnosno određuje se pritvor, kao mjera za obezbjeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka. Iako je zakonodavni okvir, odnosno Zakonik o krivičnom postupku je u ovom dijelu u značajnoj mjeri usaglašen sa pravnim standardima koje zahtijeva Evropska konvencija, potrebno je preispitati praksu nacionalnih sudova u pogledu učestalosti određivanja i opravdanosti izricanja ove mjere, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. Obrazloženje odluke o lišenju slobode ne smije biti svedeno na stereotipno prepisivanje odredbi Zakonika o krivičnom postupku, bez njihove činjenične i pravne razrade u svakom konkretnom slučaju.

U skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, pritvor je mjera koja se izriče izuzetno i to samo onda kada se legitimni cilj ne može postići nijednom drugom mjerom, što mora biti jasno obrazloženo samom odlukom o lišavanju slobode. Dužnost je svih organa koji učestvuju u krivičnom postupku i organa koji im pružaju pravnu pomoć da postupaju sa naročitom hitošću, ako se okrivljeni nalazi u pritvoru. Neadekvatna praksa određivanja pritvora ima negativne posljedice i u pogledu prenatrpanosti ustanova za smještaj pritvorenih lica, što može biti pravno značajno s aspekta potencijalne **povređe člana 3 Evropske konvencije**, koji garantuje zabranu mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Primjena alternativnih mjera za obezbjeđenje prisustva okrivljenog, pored smanjenja prenatrpanosti pritvorskih jedinica, od značaja je za smanjenje troškova krivičnog postupka.

Zbog toga je ocijenjeno neophodnim da Vrhovni sud Crne Gore, kao i najviši sud u Crnoj Gori, pristupi aktivnostima sa ciljem ujednačavanja suske prakse u primjeni mjere pritvora u krivičnim postupcima, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.

7. Primjena člana 257 stav 2 Zakonika o krivičnom postupku i zaštita prava na privatnost

Primjena člana 257 stav 2 Zakona o krivičnom postupku koji uređuje ovlašćenja i radnje policije u izviđaju, među kojima i ovlašćenje da zatraži od pružaoca usluga elektronskih

komunikacija tzv. provjeru identičnosti telekomunikacijskih adresa, bez naloga suda, otvara se pitanje potencijalne **povrede člana 8 Evropske konvencije**, koji granatuje pravo na privatni život.

Zastupnik Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava nalazi razložnim da se razmotri potreba za izmjenom Zakonika o krivičnom postupku u ovom dijelu, unošenja odredbi po kome je za tzv. provjeru identičnosti telekomunikacijskih adresa (koja se u praksi tumači kao pristup listinzima telefonskih poziva i kretanja evidencijom baznih stanica) potrebno prethodno odobrenje sudije za istragu.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava zahtijeva jasne i pouzdane pravne mehanizme za sprječavanje eventualnih zlupotreba u primjeni ovlašćenja policije kojima se **povređuje pravo na privatni život iz člana 8 Konvencije**, kao i djelotvorno pravno sredstvo u slučaju takve povrede.

Takođe, pitanje je i šta se dešava sa podacima o ličnosti, prikupljenim na način uređen članom 257 stav 2 Zakonika o krivičnom postupku u situaciji kada se protiv lica čiji su podaci prikupljeni ne pokrne krivični postupak i u tom slučaju ova lica nikada ne bi imali saznanja da su njihovi lični podaci obrađivani, niti bi bili u prilici da štite svoje pravne interese tim povodom. Osim toga, problematično je i kako se i koliko ovi podaci čuvaju, na koji način se uništavaju, jer se po međunarodno-pravnim standardima, posebno praksi Evropskog suda za ljudska prava, u pogledu člana 8 Konvencije, ovi podaci ne smijeu trajno čuvati. Ukazujući na slučajeve protiv Velike Britanije i Francuske u ovoj oblasti, Zastupnik je ocijenio da potrebno razmotriti potrebu za izmjenom Zakonika o krivičnom postupku u ovom dijelu, unošenja odredbi po kome je za tzv. provjeru identičnosti telekomunikacijskih adresa, koja se u praksi tumači kao pristup listinzima telefonskih poziva i kretanja evidencijom baznih stanica potrebno prethodno odobrenje sudije za istragu.

8. Pravo na pravično suđenje i pojedina rješenja Zakonika o krivičnom postupku

Zastupnik Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava nalazi razložnim da se razmotri potreba izmjena Zakonika o krivičnom postupku sa ciljem **unapređenja prava na djelotvorno pravno sredstvo iz člana 13 Evropske konvencije** vezano za procesno pravni položaj okrivljeno, kao i „pravo na jednakost oružja“, kao atributa pravničnosti suđenja iz člana 6 Evropske konvencije.

Polazeći od prava na pravično suđenje i pojedina rješenja Zakonika o krivičnom postupku, pojedini instituti i krivično-procesni mehanizmi Zakonika o krivičnom postupku kojim je radikalno imijenjen raniji koncept krivičnog postupka u Crnoj Gori, uvođenjem tzv. tužilačke istrage, otvaraju pitanje usaglašenosti ovih rješenja **sa članom 6 Evropske konvencije**, koji garantuje pravo na pravično suđenje i sa veoma bogatom praksom Evropskog suda za ljudska prava u ovoj oblasti. Sa aspekta člana 6 Evropske konvencije i njegove potencijalne povrede sporan može biti procesno pravni položaj okrivljenog u situaciji kada druga stranka (državno tužilaštvo) rukovodi izviđanjem i sprovodi istragu, a okrivljenom nijesu na raspolaganju djelotvorna prava sredstva za zaštitu svojih pravnih interesa tokom postupaka. Postupak odludke o sprovođenju istrage koju donosi državni tužilac (naredba), nije dozvoljen pravni lijek (žalba), niti okrivljeni ima pravo prigovora protiv optužnice koju podiže državni tužilac. Ni istraga nije obavezna faza krivičnog postupka, jer tužilac može podići i neposrednu optužnicu na osnovu podataka prikupljenu u fazi izviđanja, kojem takođe rukovodi državni tužilac, a da okrivljeni nije imao pravnu mogućnost da koristi djelotvorno pravno sredstvo u smislu člana 13 Evropske konvencije, kojim bi zahtijeva od nadležnog organa preispitivanje činjeničnog i pravnog utemeljenja optuženja. Pored prava na djelotvorno pravno sredstvo iz člana 13 Evropske konvencije, ovako normativno rješenje i njegova primjena u praksi mogu biti sporni sa aspekta „prava na jednakost oružja“, kao jednog od atribura

pravičnosti suđenja, koje garantuje član 6 Evropske konvencije. S aspekta zaštite „prava na jednakost oružja“ u krivičnom postupku od značaja je i odredbe člana 281 Zakonika o krivičnom postupku koji ne rješava situaciju odbijanja dokaznih prijedloga okrivljenog tokom istrage, i ako je tužilac, u skladu sa konceptom tužilačke istrage, dužan da vodi računa i ispituje činjenice, kako one koje terete okrivljenog, tako i one koje mu idu u korist. Za ocjenu (ne) ispunjenosti uslova za ostvarivnja principa „jednakosti oružja“ u krivičnom postupku kao atributa pravičnosti u smislu člana 6 Evropske konvencije od pravnog značaja su i odredbe člana 291 stav 1 Zakonika o krivičnom postupku, koji žalbu na odluku vanraspravnog vijeća iz člana 294 Zakonika o krivičnom postupku dozvoljava samo tužiocu i oštećenom, ne i okrivljenom kojem je ostavljena pravna mogućnost samo da osporava pravno pitanje nadležnosti suda, a ne i druga pitanja činjeničnog i pravnog utemeljenja optuženja.

S tim u vezi, treba razmotriti mogućnost izmjena Zakona o krivičnom postupku sa ciljem unapređenja prava na djelotvorno pravno sredstvo iz člana 13 Evropske konvencije vezano za procesno pravni položaj okrivljenog kao i „pravo na jednakost oružja“, kao atributa pravičnosti suđenja iz člana 6 Evropske konvencije.

Nakon sveobuhvatne rasprave članovi Odbora su jednoglasno zaključili :

„Nakon upoznavanja sa Informacijom, izlaganje Zastupnika i rasprave vođene na ovu temu, Odbor je odlučio da sačini Izvještaj o razmatranju Informacije o međunarodno pravnim protiv Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava sa predlogom zaključka i dostavi ga Kolegijumu Predsjednika Skupštine na dalji postupak, kao i Zastupniku Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, Ministarstvu pravde, kao nadležnom ministarstvu za ovu oblast, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore i Delegaciji Skupštine Crne Gore u Parlamentarnoj skupštini Savjeta Evrope“.

**PREDSJEDNIK ODBORA
dr Halil Duković**

Prilog:

Izvještaj Odbora o razmatranju Informacija o pravnim Postupcima protiv Crne Gore dostavio Zastupnik Crne Gore Pred Evropskim sudom za ljudska prava

DOSTAVLJENO:

- Zastupniku Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava,
- Ministarstvu pravde,
- Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore i
- Članovima Delegacije Skupštine Crne Gore u Parlamentarnoj skupštini Savjeta Evrope

