



Generalna skupština

Distr.: Generalna
12. april 2024.

Original: engleski jezik

Savjet za ljudska prava

Pedesetšesta sjednica

18. jun–12. jul 2024.

Tačka dnevnog reda 3

Promocija i zaštita svih ljudskih prava, građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uključujući pravo na razvoj

Posjeta Crnoj Gori

Izveštaj specijalne izjaviteljke o nezavisnosti sudija i advokata, Margaret Satertvejt*

Sažetak

Specijalna izjaviteljka o nezavisnosti sudija i advokata Margaret Satertvejt boravila je u Crnoj Gori od 19. do 26. septembra 2023. godine. Cilj posjete bio je da se procijeni napredak koji je Crna Gora ostvarila u jačanju nezavisnosti sudstva i tužilaštva i obezbjeđivanju djelotvorne primjene principa podjele vlasti.

Crna Gora je od početka procesa pristupanja Evropskoj uniji postigla značajan napredak u reformi svog institucionalnog i zakonodavnog okvira. Proces pristupanja Evropskoj uniji je isto tako obilježio značajan napredak u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Uprkos navedenim pozitivnim pomacima, pravosudni sistem Crne Gore i dalje se suočava sa ozbiljnim zakonodavnim prazninama, institucionalnim nedostacima i praktičnim problemima koji narušavaju nezavisnost i nepristrasnost sudstva i tužilaštva i ograničavaju ili sprečavaju pristup pravdi za žrtve kojima su povrijeđena ljudskih prava. Što se tiče slobodnog obavljanja advokatske djelatnosti, potrebno je učiniti više da se osigura da advokati mogu slobodno da obavljaju svoju profesionalnu djelatnost bez nepotrebnog miješanja ili pritiska.

Specijalna izjaviteljka zaključuje izveštaj nudeći više preporuka čiji je cilj dalje jačanje nezavisnosti sudija i tužilaca i slobodno obavljanje advokatske djelatnosti.

* Sažetak izveštaja je podijeljen na svim službenim jezicima. Cjelokupni izveštaj, koji se nalazi u aneksu sažetka, podijeljen je samo na jeziku na kojem je dostavljen.



Aneks

Izveštaj specijalne izvjestiteljke o nezavisnosti sudija i advokata, Margaret Satertvejt, povodom njene posjete Crnoj Gori

I. Uvod

1. Na poziv Vlade, specijalna izvjestiteljka o nezavisnosti sudija i advokata Margaret Satertvejt boravila je u Crnoj Gori od 19. do 26. septembra 2023. godine.
2. Specijalna izvjestiteljka se tokom svoje misije sastala sa predstavnicima Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva pravde, Ministarstva ljudskih i manjinskih prava, Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsmanom), poslanicima, sudijama Ustavnog i Vrhovnog suda Crne Gore, predsjednicom i članovima Sudskog savjeta, tužiocima Vrhovnog državnog tužilaštva i Specijalnog državnog tužilaštva, članovima Tužilačkog savjeta, Predstavnicom Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava i direktoricom i zaposlenima u Centru za obuku u pravosuđu i državnom tužilaštvu. Isto tako se sastala sa sudijama i tužiocima nižih sudova i tužilaštava u Podgorici, Bijelom Polju i Kolašinu.
3. Specijalna izvjestiteljka se sastala sa više različitih predstavnika i predstavnic civilnog društva, uključujući nevladine organizacije, članove Advokatske komore i Udruženja sudija i tužilaca, advokate odbrane, članove akademske zajednice, predstavnike diplomatske zajednice i međunarodnih i regionalnih organizacija, uključujući Evropske unije i Savjeta Evrope. Specijalna izvjestiteljka se isto tako susrela sa određenim brojem pojedinaca sa iskustvom u traženju zaštite kroz pravni sistem.
4. Specijalna izvjestiteljka želi da ponovi svoju zahvalnost vlastima Crne Gore na pozivu i podršci u pripremi posjete, kao i rezidentnom koordinatorskom Ujedinjenih nacija, Programu Ujedinjenih nacija za razvoj i savjetnici za ljudska prava na podršci koju su pružili prije, za vrijeme i nakon posjete. Takođe, želi da izrazi svoju zahvalnost svim sudijama, tužiocima, advokatima, članovima akademske zajednice, aktivistima civilnog društva i učesnicima u sudskim postupcima na izdvojenom vremenu da s njom podijele svoje stručno znanje i mišljenja.

II. Pravni i institucionalni okvir

A. Međunarodne obaveze

5. Djelotvoran, efikasan, nezavisan i nepristrasan pravosudni sistem je od suštinskog značaja za zaštitu i unapređenje vladavine prava, kao i za poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Nezavisnost sudija i tužilaca, ali i slobodno obavljanje advokatske djelatnosti sastavni su dio niza ugovora o ljudskim pravima u kojima je Crna Gora država ugovornica, uključujući Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija o ljudskim pravima), koja propisuje da svako ima pravo na pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom osnovanim u skladu sa zakonom. Relevantni su i različiti ugovori koje je Crna Gora ratifikovala i koji zahtijevaju jednaku zaštitu i jednako postupanje pred zakonom, uključujući Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, Međunarodnu konvenciju o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije i Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom. Što se tiče korupcije, Crna Gora je ratifikovala Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije.
6. Kao kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, Crna Gora je takođe dužna da poštuje i sprovodi ugovore Evropske unije i vrijednosti sadržane u njima, uključujući poštovanje

vladavine prava i ljudskih prava (Ugovor o Evropskoj uniji, član 2). Ispunjavanje privremenih mjerila za vladavinu prava utvrđenih za poglavlja 23 i 24 pregovaračkog okvira je od ključnog značaja za postizanje daljeg napretka Crne Gore u pristupnim pregovorima.

7. Princip podjele vlasti predstavlja suštinsku garanciju za nezavisnost pravosuđa. U skladu sa navedenim principom, sudska vlast mora biti nezavisna i odvojena od ostalih grana vlasti u državi. U okviru pravosudnog sistema, sudije, tužioci i advokati moraju biti slobodni da obavljaju svoje profesionalne dužnosti bez političkog miješanja i moraju biti zaštićeni, u zakonu i u praksi, od svih napada, uznemiravanja ili progona u obavljanju svoje profesionalne djelatnosti.

8. Ustav Crne Gore predviđa da su međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka. U slučaju neusklađenosti sa nacionalnim zakonima ili propisima, međunarodni ugovori imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i nacionalni sudovi ih mogu neposredno primjenjivati (član 9).

B. Pravosudni sistem

1. Sudovi

9. U skladu sa Zakonom o sudovima, višestepeni sudski sistem Crne Gore čine sudovi za prekršaje, osnovni sudovi, viši sudovi, Viši sud za prekršaje, Privredni sud, Apelacioni sud, koji razmatra žalbe na prvostepene odluke viših sudova i Privrednog suda, Upravni sud i Vrhovni sud Crne Gore (član 8). Osnivanje, organizacija i nadležnost ovih sudova uređeni su Zakonom (član 1). Ustavom je zabranjeno osnivanje vojnih i vanrednih sudova (član 118, stav 3).

10. U Crnoj Gori ima 329 sudijskih mjesta, od kojih je 59 trenutno upražnjeno. Od 270 sudija trenutno na toj funkciji, 105 su muškarci (38,9 posto) i 165 su žene (61,1 posto). Statistički podaci o sudijama iz zajednica koje su izložene istorijskoj diskriminaciji nijesu dostupni, osim po osnovu pola.

11. Ustavni sud je odvojen od pravosudne piramide. Odlučuje o saglasnosti zakona i propisa sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, razmatra ustavne žalbe o navodnim povredama ljudskih prava i sloboda zaštićenih u dijelu II Ustava i vrši druge poslove utvrđene Ustavom (član 149). Njegov sastav i funkcionisanje uređeni su Ustavom i Zakonom o Ustavnom sudu.

12. Vrhovni sud je najviši sud u Crnoj Gori. Vrhovni sud obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova i vrši druge poslove propisane zakonom. Njegov sastav i nadležnost uređeni su Ustavom (član 124) i Zakonom o sudovima (čl. 23–27).

13. Sudski savjet je samostalan i nezavisan organ koji štiti i promoviše nezavisnost sudova i pojedinačnih sudija. Njegov sastav i nadležnosti uređeni su Ustavom (čl. 126–128) i Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama, koji je trenutno u postupku izmjene.

2. Tužilaštvo

14. Državno tužilaštvo je nezavisan i nepristrasan organ nadležan za gonjenje učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti. Nadležnosti Državnog tužilaštva sprovode Vrhovni državni tužilac i državni tužioci.

15. Organizacija Državnog tužilaštva odražava organizaciju sudskog sistema. Sastoji se od kancelarije Vrhovnog državnog tužioca, koji je na čelu Državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva, viših državnih tužilaštava i osnovnih državnih tužilaštava (Zakon o Državnom tužilaštvu, član 11).

16. Prema podacima Tužilačkog savjeta, u Crnoj Gori je predviđeno 141 tužilačkih mjesta, ali njih samo 85 (36 muškaraca i 59 žena) u ovom trenutku obavlja tu funkciju. Statistički podaci o tužiocima iz zajednica koje se suočavaju sa istorijskom diskriminacijom nijesu dostupni, osim po osnovu pola.

17. Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu se obrazuje i uređuje organizacija i nadležnost ovog tužilaštva. Ovo tužilaštvo je dio Državnog tužilaštva, ali uživa određenu autonomiju. Bavi se slučajevima korupcije na visokom nivou u koju su uključeni državni funkcioneri, organizovanog kriminala, terorizma, pranja novca i ratnih zločina.

18. Tužilački savjet je nezavisan organ koji je odgovoran za garantovanje autonomije Državnog tužilaštva. Njegov sastav, izbor, mandat, organizacija i način rada uređeni su Ustavom i Zakonom o Državnom tužilaštvu (čl. 18–42).

III. Pozitivne promjene

19. Otkako je 2006. godine postala nezavisna i suverena država, Crna Gora je ostvarila značajan napredak u jačanju svog institucionalnog i zakonodavnog okvira u cilju zaštite i promovisanja nezavisnosti sudstva i tužilaštva i slobodnog obavljanja advokatske djelatnosti.

20. Proces pristupanja Evropskoj uniji, koji je Crna Gora započela u junu 2012. godine, dao je novi podsticaj reformi pravosudnog sistema. Crna Gora je 2013. godine usvojila nekoliko ustavnih amandmana koji su ograničili ulogu parlamenta u sferi pravosuđa i obezbijedili ustavni okvir za depolitizaciju pravosuđa. Crna Gora je 2015. godine donijela nove zakone čiji je cilj dalje jačanje nezavisnosti sudija i tužilaca.

21. Proces pristupanja Evropskoj uniji je isto tako značajno unaprijedio reformu u oblasti borbe protiv korupcije. Crna Gora je 2013. godine usvojila Zakon o sprečavanju korupcije i osnovala Agenciju za sprečavanje korupcije. Specijalno državno tužilaštvo formirano je 2015. godine. Broj predmeta korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala pred sudovima značajno se povećao poslednjih godina.

22. Usvojen je niz mjera za jačanje efikasnosti i transparentnosti pravosuđa. Sudovi smanjuju broj neriješenih predmeta, a transparentnost pravosudnog sistema je unaprijeđena objavljivanjem sudskih odluka i imenovanjem službenika za medije da informišu o radu nacionalnih sudova. Žene su dobro zastupljene i više ih je u odnosu na muškarce među sudijama i među tužiocima.

23. Crnogorsko civilno društvo je posebno aktivno i posvećeno, a brojne organizacije civilnog društva imaju važnu ulogu u analizi predloženih reformi zakona, pružanju pravne pomoći i olakšavanju pristupa pravdi, posebno za marginalizovane zajednice. Nedavne izmjene zakona pripremljene su na osnovu širokih konsultacija sa sudijama, tužiocima i predstavnicima civilnog društva. Ovakav inkluzivni pristup, u kojem zakonodavci nastoje da uče od onih sa iskustvom u funkcionisanju pravosudnog sistema, od ključnog je značaja u naporima da se osigura da bude taj sistem bude snažan i otporan.

24. Uprkos navedenim pozitivnim pomacima, pravosudni sistem Crne Gore se i dalje suočava sa ozbiljnim zakonodavnim prazninama, institucionalnim nedostacima i praktičnim problemima koji narušavaju nezavisnost i nepristrasnost sudstva i tužilaštva i ograničavaju ili sprečavaju pristup pravdi za žrtve kojima su povrijeđena ljudska prava.

IV. Izazovi za nezavisan i nepristrasan pravosudni sistem

A. Sudije

1. Prijetnje sudskoj nezavisnosti

(a) Slab zakonodavni okvir

25. Ustav i zakoni sadrže odredbe koje se odnose na zaštitu nezavisnosti pravosuđa od drugih grana vlasti (institucionalna nezavisnost) i nezavisnost pojedinačnih sudija da nepristrasno i autonomno presuđuju u predmetima u kojima postupaju (lična nezavisnost). Ustav propisuje načela podjele vlasti (član 11) i nezavisnosti pravosuđa (član 118). Ustav isto tako garantuje stalnost funkcije (član 121) i funkcionalni imunitet sudija (član 122).

26. Zahtjevi u pogledu nezavisnosti pravosuđa i ključni aspekti karijere sudija detaljnije su propisani Zakonom o sudovima i Zakonom o sudskom savjetu i sudijama, gdje se navodi da je sudstvo nadležno za sva pitanja pravosudne prirode i da odlučuje u predmetima nepristrasno i bez neprimjerenih uticaja, pritisaka, prijetnji ili miješanja. Generalno posmatrano, ove odredbe su pripremljene u skladu sa međunarodnim i regionalnim standardima o nezavisnosti sudstva. Međutim, kako je primijetila Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), u jednom od svojih prvih mišljenja o pravosuđu u Crnoj Gori, bilo bi poželjnije da se nezavisnost sudstva i karijera sudija urede jednim zakonom, da bi „propisi bili koherentniji i razumljiviji“.¹

27. Zakonom o sudskom savjetu i sudijama uređuju se kvalifikacije i izbor sudija (čl. 33–71), napredovanje (čl. 72–75), upućivanje (čl. 82–86), periodično ocjenjivanje (čl. 87–101), prestanak funkcije (čl. 103–107) i disciplinski postupak (čl. 108–129). Zakon takođe sadrži posebne odredbe o sastavu i radu Sudskog savjeta (čl. 9–32).

28. Važni aspekti karijere sudija, na primjer prava iz i po osnovu rada ili političko učešće sudija, u ovom trenutku nijesu uređeni zakonom. Ostala važna pitanja, kao što su zarade ili pravila o penziji i penzionisanju, uređena su redovnim zakonima o pravima i dužnostima zaposlenih u javnom sektoru.

29. To nije u skladu sa međunarodnim standardima. Osnovna načela o nezavisnosti sudstva predviđaju da odgovarajuća naknada za rad sudija, uslovi u kojima obavljaju funkciju, penzije i starosna granica za odlazak u penziju treba da budu „adekvatno propisani zakonom“ (načelo 11). Specijalna izvjestiteljka smatra da primjena opšteg zakona o državnim službenicima na sudije ne prepoznaje osnovnu ustavnu misiju koju sudije vrše i može da predstavlja prijetnju nezavisnosti sudstva.

30. Trenutni postupak izmjene Zakona o sudskom savjetu i sudijama predstavlja važnu priliku da se nacionalno zakonodavstvo u potpunosti uskladi sa međunarodnim standardima o nezavisnosti pravosuđa.

(b) Izbor sudija i članova Sudskog savjeta

31. Crna Gora je ostvarila napredak u jačanju nezavisnosti pravosuđa od drugih državnih institucija. Ustavnim amandmanima iz 2013. godine eliminisana je uloga Skupštine u izboru predsjednika Vrhovnog suda i sudija članova Sudskog savjeta, čime je ograničena politizacija izbora u pravosuđu. Skupština zadržava nadležnost da bira i razrješava sudije Ustavnog suda i članove Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika (član 82 stav 13).

¹ Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (venecijanska komisija), Mišljenje br. 783/2014 o nacrtima zakona o sudovima i o pravima i obavezama sudija i o Sudskom savjetu Crne Gore, koje je Komisija usvojila na svojoj 101. sjednici (12. i 13. decembra 2014.), paragrafi 13-14.

32. Izbor sudija Ustavnog suda od strane Skupštine sam po sebi ne otvara nikakvo pitanje u pogledu nezavisnosti sudstva, zbog posebnih nadležnosti Ustavnog suda i odgovarajuće potrebe za demokratskim legitimitetom njegovih sudija. Slično tome, učešće Skupštine u izboru članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika je u skladu sa međunarodnim standardima.²

33. Međutim, poslednjih godina Ustavni sud i Sudski savjet nijesu mogli da funkcionišu ili su bili primorani da rade u nepotpunom sastavu, pošto Skupština nije mogla da obavlja svoje ustavne nadležnosti.

34. U septembru 2022. godine, Ustavni sud je izgubio kvorum nakon penzionisanja jednog sudije, poslije čega je u sudu ostalo samo troje od sedam sudija. Ova paraliza Suda bez presedana, uzrokovana njegovim nepotpunim sastavom, dovela je do značajnih kašnjenja u radu Suda. Skupština je tek u februaru 2023. godine izabrala troje novih sudija Ustavnog suda, čime je ponovo uspostavljen kvorum potreban za rad suda. Preostalo upražnjeno mjesto sudije popunjeno je u novembru 2023. godine, više od tri godine nakon pokretanja postupka izbora sudija za Ustavni sud.

35. Što se tiče Sudskog savjeta, Skupština duži vremenski period nije mogla da obezbijedi kvalifikovanu većinu za izbor članova iz reda uglednih pravnika. Privremeni mehanizam da se odblokira rad savjeta, uveden 2018. godine, produžio je mandat trojici članova iz reda uglednih pravnika za skoro pet godina nakon isteka njihovog mandata, koji je Ustavom ograničen na četiri godine. Ova situacija je narušila demokratski legitimitet savjeta. Skupština je tek u decembru 2023. godine imala kvalifikovanu većinu za izbor novih članova iz reda uglednih pravnika.

36. Pored toga, Sudski savjet je od 2019. godine radio u nepotpunom sastavu nakon ostavke njegovog predsjednika. Zbog toga donošenje odluka koje zahtijevaju dvotrećinsku većinu, kao što je izbor predsjednika Vrhovnog suda, na koji se čekalo od 2020. godine, nije bilo moguće, što je imalo značajan negativan uticaj na ukupno funkcionisanje pravosudnog sistema. Nakon dvije godine u nepotpunom sastavu, Sudski savjet je ponovo počeo sa radom u punom sastavu u junu 2022. godine, kada je Konferencija sudija izabrala četiri nova člana savjeta.

37. Specijalna izjaviteljka pozdravlja imenovanje novih sudija Ustavnog suda i novih članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika. Međutim, želi da podsjeti da, kao što je Venecijanska komisija primijetila u svom savjetodavnom mišljenju o Crnoj Gori iz 2022. godine, poštovanje načela podjele vlasti zahtijeva da „nijednoj grani vlasti/ustavnoj instituciji ne smije biti dozvoljeno da putem namjernog nedjelovanja ili puke nesposobnosti blokira rad druge grane vlasti/ustavne institucije“.³

38. Ne postoji jednostavno rješenje za ozbiljno pitanje nedostatka političke volje da se postigne široka saglasnost o izborima za ključne pravosudne institucije. Kao što je primijetila Venecijanska komisija, politička klasa bi pokazala zrelost i odgovornost da postigne konsenzus ili sporazum, posebno u pogledu izbora sudija Ustavnog suda ili izbora u nezavisnim pravosudnim institucijama, pošto je takav politički sporazum neophodan za garantovanje nezavisnog i demokratskog funkcionisanja pravosuđa u cjelini.⁴

(c) Stalnost funkcije

39. Stalnost funkcije je suštinska garancija nezavisnosti sudstva u odnosu na druge grane vlasti. U skladu sa ustavom, sudije se biraju doživotno i imaju zagaranovanu funkciju do ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju ili razrješenja zbog gubitka sposobnosti ili ponašanja koje ih čini nedostojnim za vršenje funkcije (član 121).

² A/HRC/38/38, paragraf 78.

³ Venecijanska komisija, Mišljenje br. 1110/2022 o nacrtu izmjena i dopuna Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, koje je Komisija usvojila na 133. sjednici (16–17. decembar 2022.), paragraf 25.

⁴ Ibid., paragraf 27.

40. Izmjene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju stupile su na snagu 2020. godine i u ovom trenutku se taj zakon odnosi na sve državne službenike, uključujući i sudije. Najvažnije promjene odnosile su se na starosnu granicu za odlazak u penziju, koja je značajno smanjena za sve javne funkcionere. Izmjenama i dopunama su takođe propisane različite starosne granice za odlazak u penziju u zavisnosti od pola i godina radnog staža (član 17 stav 1), što je rezultiralo prestankom sudijske funkcije za 23 sudija, po osnovu ispunjenosti novih uslova za odlazak u penziju.

41. Tokom svoje posjete, specijalna izvjestiteljka je iznijela stav da je primjena novih pravila za odlazak u penziju na sudije, koji su već bili na funkciji u trenutku stupanja na snagu izmjena i dopuna, narušila kako stalnost funkcije postojećih sudija tako i generalno nezavisnost pravosuđa. Takođe je izrazila zabrinutost da su, utvrđivanjem različite starosne granice za odlazak u penziju za muškarce i žene sudije, izmjene i dopune bile diskriminatorne po osnovu pola.

42. Ustavni sud je 24. oktobra 2023. godine donio odluku da su ove odredbe neustavne i naložio Vladi da Skupštini Crne Gore podnese izmijenjeni nacrt zakona. Novi zakon, kako ga je usvojila Skupština, propisuje da osiguranici ostvaruju pravo na starosnu penziju kada navrš 65 godina života, bez obzira na pol, i imaju najmanje 15 godina radnog staža.

(d) Izjave političara kojima se narušava nezavisnost sudstva

43. Specijalna izvjestiteljka je bila neprijatno iznenađena saznanjem da nije neuobičajeno da predstavnici Vlade i izabrani funkcioneri daju izjave koje narušavaju nezavisnost sudstva. Političari, na primjer, mogu namjerno da iskoriste nekoliko izolovanih slučajeva da bi u širem smislu demonizovali sudije ili predstavili sudstvo kao neefikasnu i korumpiranu instituciju. U drugim okolnostima, političari su preuzimali zasluge za postupanje sudova, ostavljajući utisak da je sudstvo pod političkom kontrolom, ili su pažnju usmjeravali na pojedine sudije koji su postupali u politički osjetljivim predmetima u očiglednom pokušaju da utiču na donošenje odluke. S obzirom da dolaze od državnih funkcionera čiji je zadatak da podrže vladavinu prava, ovi napadi imaju dalekosežni negativan uticaj na povjerenje javnosti u pravosuđe, koje je i dalje na veoma niskom nivou, uprkos napretku u jačanju nezavisnosti i efikasnosti pravosudnog sistema.

44. Slobodni i necenzurisani mediji i neometano saopštavanje informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima su od suštinskog značaja u slobodnom i demokratskom društvu. Od ključne je važnosti da Vlada informacije o primjeni pravde učini dostupnim medijima i široj javnosti. Međutim, predstavnici vlasti i izabrani funkcioneri imaju posebnu dužnost i odgovornost da podrže ustavnu podjelu vlasti i zaštite sudije od prijetnji njihovoj nezavisnosti. Specijalna izvjestiteljka naglašava da javni funkcioneri treba da se suzdrže od komentara o sudstvu koji bi mogli da se dožive kao narušavanje njegove nezavisnosti.

(e) Unutrašnje miješanje

45. Još jedan važan faktor koji utiče na nezavisnost sudstva potiče od širokih kontrolnih ovlašćenja koja viši sudovi i predsjednici sudova imaju nad nižim sudovima ili sudijama kojima su nadređeni. U skladu sa Zakonom o sudovima, Vrhovni sud može, po službenoj dužnosti ili na zahtjev suda, donijeti „načelni pravni stav“ o spornom pravnom pitanju, radi obezbjeđivanja jedinstvene primjene zakona od strane sudova (član 26). Slična ovlašćenja su data i Sjednici sudija u sudu (član 40, st. 1 i 2).

46. Iako Zakon o sudovima više ne predviđa da su načelni pravni stavovi obavezujući, takvi stavovi bi ipak mogli da utiču na donošenje sudskih odluka. U svom Mišljenju br. 783/2014, da bi se izbjeglo svako pogrešno tumačenje, Venecijanska komisija je preporučila „da neobavezni karakter [načelnih pravnih stavova] treba precizno navesti”.⁵ Specijalna izvjestiteljka žali što ta preporuka nije sprovedena.

47. Nadzorna ovlašćenja koja Zakon o sudovima daje predsjednicima sudova u odnosu na sudije koje postupaju u njihovim sudovima (član 37), kao i višim sudovima u odnosu na

⁵ Venecijanska komisija, Mišljenje br. 783/2014, paragraf 22.

postupanje nižih sudova, (član 62) takođe su preširoka. Iako je cilj navedenih ovlašćenja praćenje ukupne efikasnosti rada odgovarajućeg suda, a ne sadržaja sudskih odluka, njihovo vršenje može da ima obeshrabrujući efekat na pojedine sudije illi niže sudove, što je u suprotnosti sa načelom lične nezavisnosti.

(f) Niske zarade i loši uslovi za vršenje funkcije

48. Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji se primjenjuje na sudije i državne tužioce, propisani su koeficijenti zarada, koji variraju u zavisnosti od godina iskustva sudije i instance suda u kojem radi (član 22). Dodatne beneficije koje sudije mogu ostvariti uključuju životno osiguranje, subvencije za najam stana (za sudije koji nemaju stan u mjestu u kojem rade) i naknade za nezaposlene. Tokom posjete, nekoliko sudija je navelo da njihove zarade nijesu srazmjerne statusu njihove funkcije niti dovoljne da garantuju adekvatan životni standard. To se posebno odnosi na sudije koji nemaju stan u mjestu u kojem rade i moraju da plaćaju smještaj.

49. Sudije su ito tako navele da su uslovi u kojima rade vidljivo neodgovarajući. Zgrade su stare, premale i u lošem stanju. Nema dovoljno kancelarijskog prostora i nema dovoljno sudnica. Mnogi sudovi se suočavaju sa hroničnim nedostatkom sudija i službenika, što negativno utiče na obim posla i doprinosi odloženom ostvarivanju pravde. Prostorije za arhivu i odlaganje dokaza, uključujući zaplijenjeno vatreno oružje i drogu, nijesu bezbjedne. Sistemi informacionih tehnologija i digitalizacija su i dalje neadekvatni, posebno van Podgorice. Pored toga, sudije koje postupaju u predmetima korupcije, organizovanog kriminala i politički osjetljivim predmetima se suočavaju sa značajnim bezbjednosnim rizicima o kojima nadležni državni organi, kao što su Ministarstvo unutrašnjih poslova i policija, čini se ne vode dovoljno računa.

50. Specijalna izjaviteljka podsjeća da su odgovarajuća zarada i uslovi za rad bitni preduslovi za nezavisnost sudstva. Visina zarade sudija treba da bude u skladu sa dostojanstvom njihove funkcije, obimom njihovih dužnosti i srazmjerna teretu odgovornosti koju nose. Zarade sudija treba da budu dovoljne da garantuju odgovarajući životni standard, da se na taj način osigura da sudije ne budu podstaknute da zarađuju dodatni prihod na neprimjeren način.

2. Sudski savjet

51. Specijalna izjaviteljka pozdravlja uspostavljanje Sudskog savjeta kroz ustavnu odredbu, čime se naglašava suštinska uloga koju ova institucija ima u obezbjeđivanju nezavisnosti sudstva (Ustav, član 126).

52. Sudski savjet čini 10 članova: predsjednik Vrhovnog suda, četvero sudija koje bira Konferencija sudija, četiri ugledna pravnik koji bira Skupština i ministar pravde (Ustav, član 127). Generalno posmatrano, sastav Savjeta je u skladu sa međunarodnim standardima. Međutim, specijalna izjaviteljka ima određene bojazni u vezi sa članovima Savjeta koji su nosioci sudske funkcije i članova koji to nijesu, sa učešćem članova po službenoj dužnosti i predsjedavanjem savjetom.

53. Kada je riječ o članovima koji su nosioci sudske funkcije, specijalna izjaviteljka želi da istakne da, iako ne postoji standardni model koji je demokratska zemlja dužna da slijedi prilikom formiranja svog sudskog savjeta, postoji tendencija na međunarodnom nivou da većinu članova čine sudije koje biraju njihove kolege.⁶ S tim u vezi, ona napominje da u Crnoj Gori sudije članovi koje biraju njihove kolege čine manjinu članova savjeta (4 od 10).

54. Specijalna izjaviteljka je mišljenja da učešće članova koji nijesu nosioci sudske funkcije može da doda vrijednost radu savjeta i smanji percepciju o sopstvenom interesu, sopstvenoj zaštiti i korporativizmu. Međutim, zabrinuta je zbog nejasnih uslova za izbor članova iz reda uglednih pravnik u Sudski savjet („15 godina radnog iskustva u pravnim poslovima” i „lični i profesionalni ugled”), koji ne daju dovoljne garancije protiv političkog miješanja, tim više što ugledne pravnik bira Skupština.

⁶ A/HRC/38/38, paragraf 66.

55. Učešće ministra pravde kao člana Sudskog savjeta po službenoj dužnosti samo po sebi ne narušava nezavisnost savjeta, ukoliko se usvoje odgovarajuće mjere.⁷ S tim u vezi, specijalna izvjestiteljka napominje da Ustav izričito zabranjuje izbor ministra za predsjednika Sudskog savjeta (član 127 stav 49) i njegovo učešće u disciplinskim postupcima protiv sudija (član 128, stav 3), ali ne propisuje ništa o učešću ministra pravde u drugim odlukama o bitnim aspektima sudijske karijere (npr. odluke o izboru, upućivanju ili unapređenju sudija/sutkinja).

56. Ustavom je predviđeno da predsjednika Sudskog savjeta bira Sudski savjet iz reda svojih članova koji nijesu nosioci sudijske funkcije (član 127 stav 3). Specijalna izvjestiteljka smatra da ova odredba ne pruža dovoljne garancije koje mogu da osiguraju da sudstvo i procesi vezani za karijeru sudija djelotvorno zaštićeni od spoljašnjeg političkog pritiska, naročito kada se ima u vidu da članove koji nijesu nosioci sudijske funkcije trenutno bira zakonodavna vlast. Poželjnije rješenje bi bilo da predsjednika savjeta bira Sudski savjet iz reda svojih članova koji su nosioci sudijske funkcije. Da bi se izbjegla neprimjerena koncentracija ovlasti, predsjednik Vrhovnog suda ne treba da ima pravo da bude biran za predsjednika savjeta.

B. Tužioci

1. Prijetnje autonomiji Državnog tužilaštva

57. Nezavisnost Državnog tužilaštva u Crnoj Gori je utvrđena Ustavom (član 134). Tužioci se na funkciju biraju doživotno i uživaju stalnost funkcije do dostizanja starosne granice za odlazak u penziju ili do razrješenja sa vršenja funkcije u slučajevima i po postupku propisanim zakonom (član 135).

58. Garancije nezavisnosti tužilaštva detaljnije su propisane Zakonom o Državnom tužilaštvu. Zakon propisuje da tužioci svoju funkciju obavljaju na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih međunarodnih ugovora (član 2), nepristrasno i objektivno (član 4). Član 3 zabranjuje svaku prijetnju, uticaj i neodgovarajuće miješanje u rad Tužilaštva i njegovih tužilaca. U skladu sa članom 130, državni tužioci uživaju ličnu nezavisnost u svom radu i odlučivanju.

59. Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu ne sadrži posebne odredbe o nezavisnosti Specijalnog državnog tužilaštva i njegovih tužilaca. Međutim, član 7 zakona izričito propisuje da se Zakon o Državnom tužilaštvu primenjuje na sva pitanja koja nijesu neposredno uređena Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu.

60. Generalno posmatrano, Ustav i zakoni su izrađeni u skladu sa međunarodnim standardima o nezavisnosti tužilaštva, ali nedostaci u zakonodavstvu su i dalje prisutni. Pored toga, u praksi, određeni oblici miješanja i dalje narušavaju kako nezavisnost tužilaštva od drugih grana vlasti (institucionalna nezavisnost), tako i nezavisnost pojedinačnih tužilaca da svoju profesionalnu funkciju obavljaju nepristrasno i samostalno (lična nezavisnost).

(a) Slab zakonski okvir

61. Zakon o Državnom tužilaštvu uređuje uslove i postupak za izbor kandidata za različite tužilačke funkcije (čl. 43–74), njihovo napredovanje (čl. 75–77), raspoređivanje i upućivanje (čl. 81–85), ocjenjivanje njihovog rada (čl. 86–100), prestanak funkcije (čl. 101–107) i disciplinsku odgovornost (čl. 108–128). Zakon takođe sadrži posebne odredbe o unutrašnjoj organizaciji Tužilaštva (čl. 129–157).

62. Zakon ne uređuje bitne aspekte karijere tužilaca, kao što su razumni uslovi za obavljanje funkcije ili saradnja sa policijom, sudovima, pravnom strukom i drugim državnim

⁷ Ibid., paragraf 111.

organima ili institucijama. Drugi važni aspekti karijere tužilaca, uključujući zarade, penzije i starosnu granicu za odlazak u penziju, trenutno su uređeni zakonima o pravima i dužnostima zaposlenih u javnom sektoru.

63. Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu uređuju se organizacija i nadležnosti tog tužilaštva, uslovi i postupak izbora specijalnog državnog tužioca i specijalnih tužilaca i odnos tog tužilaštva sa drugim državnim organima. Poseban zakon o specijalnom tužilaštvu naglašava autonomiju Specijalnog državnog tužilaštva u odnosu na Državno tužilaštvo.

64. Kao i u slučaju zakona koji uređuju karijeru sudija, trenutno se rade izmjene i dopune Zakona o Državnom tužilaštvu i Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu. Nacrt izmjena i dopuna oba zakona izradila je prethodna vlada, ali iste nijesu usvojene prije isteka mandata Skupštine.

(b) Izbor vrhovnog državnog tužioca

65. Kandidati za mjesto vrhovnog državnog tužioca moraju ispunjavati uslove propisane članom 43 Zakona o državnom tužilaštvu. Specijalna izvjestiteljka smatra da su ovi zahtjevi trenutno preširoki i opšti. Pored toga, ni Ustav ni zakon ne daju smjernice o tome kako ocijeniti uslov „profesionalne nepristrasnosti“ i „visoke stručne i moralne kvalitete“. To znači da se u praksi kandidati trenutno ocjenjuju na osnovu formalnih i previše opštih uslova koji ne omogućavaju odgovarajuću ocjenu njihovog moralnog integriteta, nezavisnosti i stručnih kvalifikacija.⁸

66. U skladu s Ustavom, vrhovnog državnog tužioca bira Skupština na prijedlog Tužilačkog savjeta (član 91 stav 3 i član 135). Član 46 Zakona o Državnom tužilaštvu predviđa da Tužilački savjet sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju uslove propisane zakonom za izbor. Lista se potom dostavlja proširenoj sjednici Vrhovnog državnog tužilaštva (koju čine vrhovni državni tužilac, državni tužioci Vrhovnog državnog tužilaštva, rukovodioci viših državnih tužilaštava i rukovodilac Specijalnog državnog tužilaštva), koja treba da da obrazloženo mišljenje za svakog kandidata. Uz intervju, ovo mišljenje čini osnovu za prijedlog Tužilačkog savjeta za Vrhovnog državnog tužioca, koji se upućuje Skupštini na razmatranje.

67. U prvom krugu glasanja, vrhovni državni tužilac se bira kvalifikovanom dvotrećinskom većinom svih poslanika u Skupštini. Međutim, ako predloženog kandidata ne podrži potrebna većina, u drugom krugu glasanja Skupština bira vrhovnog državnog tužioca iz reda svih kandidata koji ispunjavaju zakonske uslove (čl 91 stav 4).

68. Ova odredba je izuzetno problematična. Neuspjeh u obezbjeđivanju kvalifikovane većine u prvom krugu glasanja omogućava Skupštini da glasa za bilo kog kandidata sa liste koju pripremi Tužilački savjet. Po mišljenju specijalne izvjestiteljke, takav postupak ne pruža dovoljne garancije protiv izbora zasnovanih na političkoj pripadnosti ili drugim neprimjerenim motivima.

69. Više od četiri godine Crna Gora nije imala stalnog vrhovnog državnog tužioca, zbog nemogućnosti parlamenta da postigne politički konsenzus. Skupština je tek u januaru 2024. godine izabrala novog vrhovnog državnog tužioca potrebnom dvotrećinskom većinom. Specijalna izvjestiteljka pozdravlja izbor vrhovnog državnog tužioca. Međutim, ponavlja da, u vladavini prava, nemogućnost jednog ustavom definisanog tijela da obavlja svoju funkciju ne smije sprečavati drugo ustavno tijelo da izvršava svoje nadležnosti u skladu sa Ustavom i zakonima (vidi paragraf 37).

⁸ A/HRC/23/43/Add.1, paragraf 43.

(c) Niske zarade i loši uslovi za rad

70. Zabrinutost izražena u vezi odgovarajućeg životnog standarda sudija (vidi odjeljak IV.A.1.f gore) odnosi se i na tužioce.

71. Tokom posjete, specijalna izvjestiteljka se lično uvjerila da su resursi dodijeljeni tužilaštvu i dalje uglavnom nedovoljni. Tužioci rade u zgradama koje su stare i u lošem stanju. Od nekoliko tužilaca se traži da dijele jednu kancelariju, što ozbiljno utiče na povjerljivost tokom ispitivanja i intervjuisanja žrtava, a time i na privatnost pojedinaca. Pored toga, mnogi tužioci su izloženi značajnim bezbjednosnim rizicima kojima se nadležni državni organi ne bave na odgovarajući način.

2. Tužilački savjet

72. Tužilački savjet ima najvažniju ulogu u garantovanju nezavisnosti i samostalnosti u radu tužilaštva. Njemu su povjerene ključne nadležnosti u vezi sa karijerom tužilaca, a koje su navedene u Ustavu (član 136). Osnovni razlog za njegovo osnivanje bila je potreba da se tužilaštvo i karijera tužilaca zaštite od spoljnog političkog pritiska. Sastav i rad Tužilačkog savjeta uređeni su Zakonom o Državnom tužilaštvu (čl. 18–42).

73. Tužilački savjet ima 11 članova i čine ga: vrhovni državni tužilac, koga bira Skupština; četiri tužioca izabrana od strane Konferencije tužilaca; pet uglednih pravnika izabranih prostom većinom u Skupštini, uključujući i jednog predstavnika nevladinih organizacija; i predstavnik Ministarstva pravde. Vrhovni državni tužilac je predsjednik savjeta, osim u disciplinskom postupku.

74. Specijalna izvjestiteljka primjećuje da, za razliku od sudskih savjeta, međunarodni standardi nude malo smjernica o sastavu tužilačkih savjeta. Takođe napominje da se standardi razrađeni za sudske savjete ne mogu primijeniti na tužilačke savjete zbog različitog značenja koje „nezavisnost” ima u odnosu na organizaciju i funkcionisanje tužilaštva.

75. Specijalna izvjestiteljka pozdravlja uključivanje jednog predstavnika nevladinih organizacija u članove savjeta iz reda uglednih pravnika, pri čemu je više puta tokom posjete čula da je taj korak poboljšao transparentnost rada Tužilačkog savjeta. Rizik od politizacije smanjuje i činjenica da je član savjeta i predstavnik Ministarstva pravde, a ne ministar lično. Međutim, specijalna izvjestiteljka je zabrinuta da trenutni sastav Tužilačkog savjeta, u kojem broj članova koji nijesu nosioci tužilačke funkcije izabrani prostom skupštinskom većinom premašuje broj članova tužilaca u vezi sa disciplinskim pitanjima, iz kojih je isključen vrhovni državni tužilac, rizikuje politizaciju i može da ugrozi nezavisnost savjeta.

76. Specijalna izvjestiteljka smatra da su neki od uslova iz člana 26 stav 1 Zakona o Državnom tužilaštvu za izbor članova iz reda uglednih pravnika (10 godina iskustva u pravnoj struci; lični i profesionalni integritet) previše široki ili opšti i ne nude dovoljne garancije protiv izbora iz neprimjerenih motiva. Pored toga, problematično je uključivanje aktivnih advokata odbrane u savjet, jer može postojati percipirani ili stvarni sukob interesa između članstva u Tužilačkom savjetu i obavljanja njihove profesionalne djelatnosti.

77. Što se tiče procesa izbora članova iz redova uglednih pravnika, specijalna izvjestiteljka dijeli stav Venecijanske komisije da, u cilju sprečavanja politizacije ovog tijela, Skupština treba da bira ugledne pravnike kvalifikovanom dvotrećinskom većinom i da predvidi mehanizam protiv blokade, kao što je to slučaj sa Sudskim savjetom.⁹

⁹ Venecijanska komisija, Prelazno mišljenje br. 785/2014 o nacrtu Zakona o Državnom tužilaštvu Crne Gore, koje je Komisija usvojila na 101. sjednici (12–13. decembra 2014.), paragraf 48 and 49.

C. Korupcija

78. Specijalna izjaviteljka je više puta čula da se korupcija doživljava kao ključno pitanje koje izaziva zabrinutost kod građana Crne Gore. U istraživanju javnog mnjenja sprovedenom 2023. godine, ispitanici su „borbu protiv kriminala i korupcije“ ocijenili kao jedan od glavnih prioriteta kojim bi Vlada Crne Gore trebalo da se bavi u svojoj unutrašnjoj politici, odmah iza „borbe za bolji životni standard i nova radna mjesta”.¹⁰ Pravosudni sistem je sastavni dio borbe protiv korupcije, ali je isto tako u opasnosti da bude umrljan korupcijom. Ako tužioci ne budu postupali pošteno a sudije nijesu nezavisne, neće biti presuda za krivična djela korupcije, a kultura nekažnjivosti će cvjetati.

79. Postoji nekoliko faktora rizika od korupcije kojima su izloženi crnogorsko sudstvo i tužilaštvo. Specijalnu izjaviteljku su više puta podsjetili na neobičnu situaciju u Crnoj Gori u kojoj se, pošto ima 600.000 stanovnika, mnogi ljudi međusobno dobro poznaju, što dovodi do većeg rizika od nepotizma ili klijentelizma, uključujući među sudijama i tužiocima, što sa druge strane podstiče razvoj ambijenta u kojem korupcija može da se širi. Dodatni faktor rizika je neadekvatnost zarada sudija i tužilaca, što povećava ranjivost aktera pravosudnog sistema na finansijske podsticaje čiji je cilj pristrasnost u donošenju sudskih odluka. Politizacija izbora i rezultirajuće bliske veze između političkih stranaka i pravosuđa, uključujući i na najvišem nivou, dodatni su izvor potencijalne izloženosti neprimjerenom uticaju.

80. Kako što je ranije istaknuto, korupcija značajno utiče na državne institucije, umanjuje njihov legitimitet i narušava povjerenje javnosti u njih i državu generalno, a kao posljedica toga narušava njihovu sposobnost da obezbijede zaštitu ljudskih prava. Ovi negativni uticaji uključuju neposredne i posredne efekte na sposobnost sudija, tužilaca, advokata i drugih pravnih stručnjaka da svoj profesionalni rad i dužnosti obavljaju nepristrasno i samostalno.¹¹

81. Takav gubitak povjerenja se možda već vidi u Crnoj Gori. Gore navedeno istraživanje javnog mnjenja pokazalo je da samo 45,6 odsto ljudi u Crnoj Gori ima povjerenje u tužilaštvo, a samo 42,4 odsto u pravosuđe. Navedeni rezultati možda i ne predstavljaju iznenađenje, s obzirom na nedavne događaje o kojima se puno izvještavalo u medijima. U Crnoj Gori je tokom 2022. i 2023. godine zabilježen nikada veći broj krivičnih predmeta koje je Specijalno državno tužilaštvo pokrenulo protiv visokorangiranih aktera u pravosuđu i tužilaštvu, uključujući bivšu predsjednicu Vrhovnog suda, bivšeg predsjednika Privrednog suda, bivšeg specijalnog tužioca i bivšeg tužioca Osnovnog suda. Optužnice podignute protiv ovih lica uključuju navode koji ukazuju na značajan prodor zločinačkog poduhvata u pravosudne strukture kroz stvaranje kriminalne organizacije, brojna koruptivna djela i tešku zloupotrebu službenog položaja. Postupak u ovim predmetima je u toku i mora biti prepušten odgovarajućem postupanju pravosudnog sistema.

82. Uprkos ovim zabrinjavajućim slučajevima, Crna Gora je nakon reforme tužilaštva i osnivanja Specijalnog državnog tužilaštva postigla određeni napredak u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. Međutim, pod prethodnim rukovodstvom, Specijalno državno tužilaštvo je, kako se navodi, uspjelo da trajno oduzme veoma mali dio imovine stečene krivičnim djelom korupcija.¹² Sama činjenica da su protiv pojedinaca sa najvišeg nivoa pravosudnog sistema podignute optužnice može se smatrati dokazom da se staje na kraj kulturi nekažnjivosti. Generalno posmatrano, broj istraga i procesuiranja za teška i organizovana krivična djela u Crnoj Gori se povećao, uključujući procesuiranje nekoliko istaknutih političara za krivična djela povezana sa korupcijom. Crna Gora je 2023. godine zauzimala šezdeset treće mjesto od 180 zemalja po Indeksu percepcije korupcije koji objavljuje organizacija Transparency International, sa ocjenom 46/100 (pri čemu ocjena 0/100 ukazuje na „visoko korumpiranu” zemlju, a 100/100 na „veoma čistu” zemlju).¹³ Ovaj rezultat je je malo bolji od globalnog prosjeka 43/100.

¹⁰ Centar za demokratiju i ljudska prava, „Političko javno mnjenje”, maj 2023.

¹¹ A/HRC/44/47, paragraf 9.

¹² Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore, „Istraživanje o istragama: praćenje ponašanja tužilaca u Crnoj Gori”, avgust 2023, str. 10–14. Dostupno na <https://www.cin-cg.me/en/publications>.

¹³ Vidi <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>.

83. Međutim, prepreke za dalji napredak i dalje su prisutne. Evropska komisija je primijetila da evidentiranih rezultata u pogledu suđenja i pravosnažnih presuda gotovo da i nema,¹⁴ što ukazuje na uska grla u pravosudnom sistemu, koja ne dozvoljavaju punu realizaciju reformi sa ciljem da se stane na kraj nekažnjivosti u Crnoj Gori. Evropska komisija konstatuje da je broj predmeta korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala koji se vode pred sudovima nastavio da raste u 2022. godini, što ukazuje na veći broj istraga od 2020. Međutim, za donošenje sudskih odluka u tim slučajevima je ponekad trebalo i do sedam godina, a brojni predmeti su riješeni primjenom sporazuma o priznanju krivice.¹⁵ Sposobnost tužilaca da intenziviraju napore u borbi protiv korupcije otežava zastarjeli i nepotpuno digitalizovani katastar i nepostojnje centralnog registra svih računa u bankama. Specijalna izjaviteljka je čula za primjere u kojima su odlaganja donošenja sudske odluke u određenim predmetima rezultirala zastarom, što je dovelo do potpune frustracije u sudskom postupku i sugestija da određeni predmeti koji su privukli veliku pažnju javnosti namjerno nijesu tretirani kao prioritetni.¹⁶

84. Sistemi u Crnoj Gori trenutno nijesu odgovarajući za rješavanje problema korupcije u pravosuđu. Sudije i tužioci su prema Zakonu o sprečavanju korupcije dužni da podnesu izvještaj o svojim prihodima i imovini. Međutim, provjera od strane Agencije za sprečavanje korupcije svodi se na provjeru ispunjenosti obaveze podnošenja izvještaja, a nepodnošenje istog može da rezultira samo pokretanjem upravnog i prekršajnog postupka. Pored toga, Sudski i Tužilački savjet trenutno imaju nedosljedan pristup disciplinskom kažnjavanju sudija i tužilaca zbog nepodnošenja izvještaja.¹⁷

85. Specijalna izjaviteljka je bila iznenađena i zabrinuta kada je čula za relativno mali broj disciplinskih postupaka pokrenutih pred Sudskim i Tužilačkim savjetima u vezi sa izvještajima o prihodima i imovini. Upoznata je da se većina disciplinskih postupaka odnosi na „manje greške“ u prijavljivanju prihoda ili imovine. Takođe joj je rečeno da u sadašnjem zakonskom okviru nedostaje jasna razlika između definicija konkretnih disciplinskih prekršaja i etičkih povreda koje su definisane etičkim kodeksima za sudije i tužioce.¹⁸ Time se rizikuje uvođenje neprihvatljivog nivoa nejasnoće, koji se može koristiti za određivanje nepravedne kazne u nekim slučajevima i izbjegavanje preduzimanja odgovarajućih radnji u drugim.

86. Vlada je u oktobru 2023. godine sprovela analizu uvođenja procesa provjere (vetinga) u pravosuđu, u kojoj je zaključila da provjeru treba uvoditi postepeno i po fazama, počevši od nosilaca najviših pravosudnih funkcija. Specijalna izjaviteljka napominje da je provjera ekstremno korak, jer predstavlja rizik da se naruši sigurnost sudske i tužilačke funkcije, koja je od ključnog značaja za osiguranje nezavisnosti tih profesija. Ako izvršna i zakonodavna vlast zakluče da je provjera opravdana, treba da je sprovede pravosudna tijela, a ne politička. Usvojeni postupak mora biti propisan zakonom, nezavisan, objektivan i privremen i garantovati pravično suđenje za sve, uključujući pravo na žalbu.

D. Advokati

1. Slobodno obavljanje advokatske djelatnosti

87. Advokatska profesija u Crnoj Gori uređena je Ustavom i Zakonom o advokaturi. Advokatska komora Crne Gore je samostalna i nezavisna profesionalna organizacija advokata, koja je nadležna za upis i regulisanje rada advokata, uključujući pitanje

¹⁴ Evropska komisija, „Izvještaj za Crnu Goru za 2023.“, Radni dokument Komisije, 8. novembar 2023, str. 38.

¹⁵ Ibid., str. 55 i 56.

¹⁶ Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore, „Istraživanje o istragama“, str. 55–57.

¹⁷ Evropska komisija, „Izvještaj za Crnu Goru za 2023.“, str. 27 and 28.

¹⁸ Centar za monitoring i istraživanje, „Unapređenje sudske i tužilačke odgovornosti: nacionalni okvir za etiku i disciplinski postupak“, analiza politike, 2023, str. 15 i 16.

disciplinskog postupka protiv advokata.

88. Zakon predviđa da advokati imaju povjerljivu komunikaciju sa svojim klijentima i da imaju pravovremeni pristup dokazima. Međutim, advokati su informisali specijalnu izvijestiteljku da su kašnjenja u dobijanju pristupa klijentima koji se nalaze u pritvorskim jedinicama česta i da su značila da su pojedine optužene osobe davale inkriminišuće izjave bez pravnog zastupnika ili savjeta. Pored toga, advokati su naveli da slaba infrastruktura u crnogorskom pravosudnom sistemu otežava adekvatnost i povjerljivost njihovih razgovora sa klijentima. Sa malim brojem zasebnih prostorija za razgovore, advokati mogu biti primorani da razgovaraju sa svojim klijentima u hodniku ispred kancelarije tužioca ili sudijske, ponekad u prisustvu policijskih čuvara.

89. Specijalna izvijestiteljka je čula izvještaje i primjere sa svjedocima o omalovažavanju advokata zbog pozivanja na procesna pravila kreirana u cilju zaštite njihovih klijenata, pri čemu je takav pristup predstavljen kao opstrukcionistički ili sa nekom lošom namjerom. Zabrinjava da su neke od takvih komentara dali funkcioneri koji predstavljaju Vladu Crne Gore. Specijalna izvijestiteljka je utiska da je ova sumnja u advokatsku profesiju povezana sa obrascem identifikovanja advokata sa njihovim klijentima, što je u suprotnosti sa međunarodnim standardima.¹⁹ Tokom nekoliko razgovora sa vladinim zvaničnicima, advokati koji su zastupali pojedina lica optužena za krivična djela povezana sa organizovanim kriminalom bili su identifikovani sa svojim klijentima. Takve izjave su citirane u medijima i vjerovatno doprinose atmosferi zastrašivanja i uznemiravanja advokata, koji su zaista govorili o tome da su primali prijetnje i doživljavali nasilje kao rezultat svog rada.

90. U skladu sa Osnovnim načelima o ulozi advokata, Vlada je dužna da obezbijedi uslove da advokati mogu da obavljaju svoje profesionalne dužnosti bez zastrašivanja, ometanja, uznemiravanja ili neprimjerenog miješanja (načelo 16 (a)). Istovremeno, tijela odgovorna za regulisanje rada advokata moraju obezbijediti da advokati u svakom trenutku čuvaju čast i dostojanstvo svoje profesije kao važni akteri ostvarivanja pravde (načelo 12). Advokatska komora mora aktivno da prati poštovanje advokatskog Etičkog kodeksa, na odgovarajući način da reaguje na pritužbe protiv pojedinih advokata i da preduzme korake da se njeni članovi i članice prema svim ljudima odnose jednako i dostojanstveno. S obzirom na, po svemu sudeći, veoma mali broj advokata koji dolaze iz ugroženih i marginalizovanih zajednica u Crnoj Gori, Advokatska komora treba da preduzme pozitivne korake da podstakne mlade ljude iz tih zajednica da se školuju za advokate i ukloni sve prepreke koje bi mogle da im otežaju integrisanje u ovu profesiju.

2. Pravna pomoć

91. Crna Gora je uspostavila širok sistem besplatne pravne pomoći, što je za pohvalu. Pravo na pravnu pomoć definisano je članom 21 Ustava i uređeno Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2012. godine, sa izmjenama i dopunama iz 2015. godine. Zakonom je predviđeno da pravnu pomoć pružaju advokati sa spiska Advokatske komore (član 30), pri čemu se predmeti dodjeljuju po redoslijedu pojavljivanja na tom spisku (član 48, stav 4). Međutim, i advokati i predstavnici civilnog društva su informisali specijalnu izvijestiteljku da ovaj sistem nije osigurao pružanje odgovarajućih specijalističkih savjeta i zastupanje u određenim osjetljivim predmetima, posebno u onima koji se odnose na osobe pogođene traumom, kao što su žrtve krivičnih djela trgovine ljudima i nasilja od strane intimnog partnera. Jedan advokat je opisao da je od njega traženo da zastupa dijete žrtvu silovanja bez ikakve specijalističke obuke.

92. Specijalna izvijestiteljka konstatuje da je Vlada predložila organizovanje kontinuiranih obuka o pravima građana, posebno ranjivih grupa, i unapređenje saradnje sa pravnim klinikama i nevladinim organizacijama, s ciljem kontinuiranog unapređenja kvaliteta i dostupnosti besplatne pravne pomoći.²⁰ To je korak u pravom smjeru.²¹

¹⁹ Osnovna načela uloge advokata, načelo 18.

²⁰ Vlada Crne Gore, Ministarstvo pravde, Strategija reforme pravosuđa (2024–2027), str. 46.

²¹ Vidi Načela i smjernice ujedinjenih nacija o pristupu pravnoj pomoći u krivično pravnim sistemima.

E. Pristupačnost sudova

93. Pravo na pristup pravdi i jednakost pred zakonom zagarantovano je brojnim ugovorima u kojima je Crna Gora država ugovornica (vidi paragraf 5). Crna Gora je isto tako uspostavila okvir koji predviđa pravnu pomoć za sve i definiše pravne puteve za osobe iz ranjivih i marginalizovanih zajednica da zaštite svoja prava, kao što je Zakon o zabrani diskriminacije. Međutim, specijalna izjestiteljka je primijetila, i bila informisana, da fizičke, procesne prepreke i prepreke povezane sa stavovima sprečavaju brojne pojedince i zajednice da ostvare pravičan i djelotvoran pristup pravdi.

94. Specijalna izjestiteljka je jasno uočila prepreke fizičkom pristupu. Brojne zgrade sudova i drugi objekti u okviru pravosudnog sistema su nepristupačni za korisnike invalidskih kolica, a malo je toga obezbijeđeno i za slabovide osobe. U objektima u kojima postoje liftovi, neki nijesu bili u funkciji. Vladin nacrt Strategije reforme pravosuđa (2024–2027) sadrži predloge za povećanje broja rampi, liftova i audio-informacionih sistema i korišćenje Brajevog pisma i taktilnih površina u zgradama u kojima se nalaze sudovi i kancelarije državnih tužilaštava.²² Specijalna izjestiteljka pozdravlja ovaj prvi korak, ali poziva na sprovođenje detaljnih i kontinuiranih aktivnosti sa osobama u središtu pažnje, uključujući povratne informacije od strane obuhvaćenih učesnika u sudskim postupcima, sa ciljem da se osigura potpun i djelotvoran pristup. Pored toga, specijalna izjestiteljka je zabrinuta što Vladin nacrt Strategije reforme pravosuđa ne sadrži prijedloge za procesno prilagođavanje, koje je ključno za obezbjeđivanje pristupa pravdi za sve. Dokumenta i sudske odluke trenutno nijesu dostupni na Brajevom pismu, a pojedini sagovornici su naveli da sudski tumači nijesu bili dostupni u dovoljnom broju za korisnike romskog jezika.

95. Specijalnoj izjestitljki je rečeno da akteri pravosudnog sistema stvaraju dodatnu prepreku za postizanje pravde na način što ne primjenjuju odredbe domaćeg i međunarodnog zakonodavstva o ljudskim pravima koje su na snazi u Crnoj Gori. Specijalna izjestiteljka je dobila izvještaje da su zločini iz mržnje prema osobama na osnovu njihove seksualne orijentacije ili rodnog identiteta rijetko kvalifikovani kao takvi, a tužioci i sudije ih umjesto toga kvalifikuju kao kršenje javnog reda, za koje su propisane niže kazne. Specijalnoj izjestiteljki je takođe rečeno da tužioci i sudije nijesu uspjeli da djelotvorno primjene zakon i zaštite romske i egipćanske djevojčice od dječjih brakova i trgovine ljudima.

96. Specijalna izjestiteljka je zabrinuta da ovi trendovi mogu da ukazuju na širi obrazac neukog ili čak neprijateljskog odnosa pravnih stručnjaka prema određenim pojedincima i zajednicama. Specijalnu izjestiteljku je posebno iznenadila navedena raširenost bezosjećajnog, pa čak i nemarnog postupanja u okviru pravosudnog sistema prema licima koja su prijavila nasilje u porodici ili nasilje od strane intimnog partnera. Specijalnoj izjestiteljki je rečeno se podnosioci takvih prijava suočavaju sa sistemskim propustima, nedostatkom rodno osjetljive podrške i omalovažavanjem od strane sudija i tužilaca. Specijalnoj izjestiteljki je isto tako rečeno da se težina ovih djela previše često umanjuje na način što se kvalifikuju kao prekršaji, a ne krivična djela, kao i da se privremene mjere zaštite nijesu koristile dovoljno često. Propust da se prepozna težina i eskalacija ovih krivičnih djela je imalo tragične posljedice. Specijalna izjestiteljka je informisana da je bilo više od jednog slučaja u kojem su žene ubijene u okolnostima u kojima su organi vlasti bili upoznati da su te žene redovno izložene nasilju od strane svojih partnera.

V. Zaključci

97. Specijalna izjestiteljka pozdravlja napore Crne Gore da osnaži nezavisnost sudstva i tužilaštva i obezbijedi djelotvorno sprovođenje principa podjele vlasti.

98. Od početka procesa pristupanja Evropskoj uniji, Crna Gora je ostvarila značajan napredak u reformi svog institucionalnog i zakonodavnog okvira. Izmjene Ustava iz 2013. godine i usvajanje novih zakona koji uređuju karijere sudija i tužilaca doprinijelo je depolitizaciji sudstva i tužilaštva, a osnivanje Sudskog i Tužilačkog savjeta dodatno je

²² Ibid., paragraf 49.

smanjilo rizik od spoljašnjeg političkog miješanja.

99. Proces pristupanja Evropskoj uniji je obilježio i značajan napredak u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Osnivanje Agencije za sprečavanje korupcije i Specijalnog državnog tužilaštva dovelo je do značajnog povećanja broja predmeta u sudovima za djela korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala, o čemu svjedoče nedavne optužnice protiv visoko rangiranih sudija i tužilaca.

100. Uprkos navedenim pozitivnim pomacima, pravosudni sistem Crne Gore i dalje se suočava sa ozbiljnim zakonodavnim prazninama, institucionalnim nedostacima i praktičnim problemima koji narušavaju nezavisnost i nepristrasnost sudstva i tužilaštva i ograničavaju ili sprečavaju pristup pravdi za žrtve kojima si povrijeđena ljudskih prava. Zakonodavstvo se trenutno ne bavi važnim aspektima karijere sudija i tužilaca. Sadašnji sastav i rad Sudskog i Tužilačkog savjeta nijesu dovoljni da osiguraju stvarnu zaštitu sudstva i tužilaštva od spoljašnjeg miješanja. Što se tiče slobodnog obavljanja advokatske djelatnosti, potrebno je učiniti više da se osigura da advokati mogu slobodno da obavljaju svoju profesionalnu djelatnost bez nepotrebnog miješanja ili pritiska.

VI. Preporuke

A. Reforma pravosudnog sistema

101. Specijalna izjaviteljka ohrabruje Crnu Goru da nastavi svoju tekuću reformu pravosudnog sistema. Reformu treba sprovesti u skladu sa postojećim normama i standardima koji se odnose na nezavisnost pravosuđa, autonomiju tužilaštva i vladavinu prava, kao i sa preporukama Evropske komisije i stručnih mehanizama Savjeta Evrope, kao što su Venecijanska komisija i Grupa država protiv korupcije.

102. Reforma treba da bude rezultat otvorenog, pravičnog i transparentnog procesa, koja će uključiti ne samo skupštinsku većinu i opoziciju, već i sudije, tužioce i njihove reprezentativne organizacije, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i članove civilnog društva.

B. Zakonodavni okvir

103. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama treba prioritetno revidirati, u skladu sa postupkom opisanim u gore navedenim paragrafima 101 i 102, da bi se isti uskladio sa međunarodnim i regionalnim standardima o nezavisnosti sudstva. Izmjene i dopune treba da budu usmjerene na one aspekte karijere sudija koji trenutno nijesu uređeni važećim zakonom (odgovarajuća zarada sudija, uslovi za rad, penzija, starosna granica za odlazak u penziju, prava iz i po osnovu radnog odnosa i političko učešće sudija).

104. Specijalna izjaviteljka poziva Skupštinu da pojasni da se nova pravila za odlazak u penziju odnose samo na sudije koje su preuzele svoju funkciju poslije stupanja zakona na snagu, da bi ista bila u skladu sa načelom stalnosti funkcije.

105. Zakon o Državnom tužilaštvu treba prioritetno revidirati, u skladu sa postupkom iz paragrafa 101 i 102, da bi se isti uskladio sa međunarodnim i regionalnim standardima o autonomiji tužilaštva. Izmjene i dopune treba da budu usmjerene na: (a) one aspekte karijere tužilaca/tužiteljki koji trenutno nijesu uređeni važećim zakonom (odgovarajuća zarada tužilaca, uslovi za rad, penzija i starosna granica za odlazak u penziju); i (b) saradnju tužilaca sa policijom, sudovima, pravnom strukom i drugim vladinim agencijama ili institucijama.

C. Izbori i imenovanja u ključnim pravosudnim institucijama

106. Specijalna izvjestiteljica poziva sve političke snage da rade na pravičan način i da sarađuju na pronalaženju trajnog rješenja za duboku institucionalnu krizu koja je dovela do ograničenog rada i funkcionisanja ključnih pravosudnih institucija (Ustavnog suda, Sudskog savjeta i Državnog tužilaštva). Uslov u pogledu kvalifikovane većine treba zadržati. Potrebno je razviti prilagođene, djelotvorne mehanizme za prevazilaženje blokada da bi se garantovalo funkcionisanje ključnih pravosudnih institucija u slučaju političkog zastoja, a da se istovremeno osigura da njima ne dominira vladajuća većina.

D. Napadi na sudije i tužioce

107. Specijalna izvjestiteljica poziva političare i državne funkcionere da se suzdrže od izjava o sudstvu i tužilaštvu koje bi mogle da predstavljaju miješanje u rad sudija i tužilaca koji postupaju u politički osjetljivim predmetima. Da bi se garantovala nezavisnost pravosuđa i očuvalo povjerenje javnosti u pravosudni sistem, neophodno je da političari obavljaju svoje dužnosti i obaveze na profesionalan način i da ne kreiraju neosnovanu percepciju da sudstvo ili tužilaštvo nijesu nezavisni ili da na odluke sudija može uticati pritisak spolja.

E. Zarade i uslovi za rad

108. Specijalna izvjestiteljica preporučuje povećanje zarada sudijama i tužiocima, da bi se na taj način obezbijedilo da budu usklađene sa obimom njihovih dužnosti i srazmjerne dostojanstvu njihove profesije.

109. Za sudstvo i tužilaštvo treba izdvojiti dodatna finansijska sredstva za renoviranje zgrada, proširenje i poboljšanje kancelarijskog prostora, poboljšanje bezbjednosnih i radnih uslova, bezbjedno odlaganje dokaza i arhivu. Upraznjena mjesta u pravosuđu treba brzo popuniti, a sve prepreke za zapošljavanje, uključujući niske zarade, treba otkloniti.

F. Sudski savjet

110. U cilju jačanja nezavisnosti Sudskog savjeta i smanjenja rizika od političkog miješanja:

(a) Sastav savjeta treba revidirati da se osigura da većinu njegovih članova čine sudije koje biraju njihove kolege. Treba razmotriti dodavanje advokata predstavnika civilnog društva;

(b) Definiciju „uglednog pravnika” treba preispitati, s ciljem da se aktivni političari i predstavnici zakonodavne ili izvršne vlasti isključe iz učešća;

(c) Proceduru za izbor članova iz reda uglednih pravnika treba revidirati da se eliminiše miješanje političkih stranaka u njihov izbor. Potrebno je osmisliti odgovarajući mehanizam protiv blokade da bi se osiguralo funkcionisanje Sudskog savjeta u slučaju kašnjenja u izboru novih članova iz reda uglednih pravnika od strane Skupštine. Crna Gora treba da razmotri povjeravanje izbora članova iz reda uglednih pravnika nepolitičkom subjektu.

(d) Zakonom treba izričito zabraniti učešće ministra pravde kao člana Sudskog savjeta po službenoj dužnosti u donošenju odluka koje se tiču bitnih aspekata karijere sudija, a ne samo u disciplinskom postupku.

(e) Član 127 stav 3 Ustava treba izmijeniti da se obezbijedi da predsjednika Sudskog savjeta bira savjet iz reda članova nosilaca sudijske funkcije. Potrebno je

zabraniti izbor predsjednika Vrhovnog suda za predsjednika Savjeta.

G. Izbor vrhovnog državnog tužioca

111. Kvalifikacije i postupak izbora vrhovnog državnog tužioca treba izmijeniti da se osigura odgovarajuća procjena moralnog integriteta, nezavisnosti i profesionalnih kvalifikacija kandidata i smanji rizik od političkog miješanja.

H. Tužilački savjet

112. Specijalna izvjestiteljka preporučuje da se izmijene uslovi navedeni u članu 26 stav 1 Zakona o Državnom tužilaštvu za izbor uglednih pravnika, sa ciljem isključivanja aktivnih branilaca iz učešća u savjetu.

113. Što se tiče tijela koje vrši izbor, specijalna izvjestiteljka smatra da bi bilo poželjno da se izbor članova iz reda uglednih pravnika povjeri nekom nepolitičkom subjektu. Ako Skupština nastavi da ih bira, članove iz reda uglednih pravnika treba birati kvalifikovanom dvotrećinskom većinom, za šta je potrebna značajna podrška opozicije, a potrebno je i definisati mehanizam protiv blokade koji će obezbijediti funkcionisanje Savjeta u slučaju kašnjenja u izboru novih članova iz reda uglednih pravnika od strane parlamenta.

I. Korupcija

114. Vlada mora obezbijediti da sudije i tužioci primaju odgovarajuće zarade i da raspolažu sa dovoljno profesionalnih resursa, da ih na taj način zaštiti od korupcije i omogući obavljanje važnog zadatka koji se odnosi na eliminisanje nekažnjivosti.

115. Etički kodeksi sudija i tužilaca treba da budu predmet temeljne analize od strane tijela koje uključuje sudije, tužioce i predstavnike civilnog društva da bi kodeksi bili jasni, aktuelni i detaljni.

116. Pravne nejasnoće u disciplinskim i etičkim pravnim okvirima za sudije i tužioce treba prepoznati i izmijeniti da bi se osigurala jasna razlika između definicija konkretnih disciplinskih prekršaja i etičkih povreda.

117. Potrebno je preduzeti korake da se osigura da institucije zadužene za razmatranje disciplinskih pritužbi protiv sudija i tužioca budu rigorozne i pravične i da javnost prepozna da tako postupaju. Uključivanje predstavnika civilnog društva u Sudski i Tužilački savjet može predstavljati podršku ovom procesu, u smislu poboljšanja transparentnosti, kao i redovno objavljivanje odgovarajućih anonimnih podataka koji će pokazivati broj primljenih pritužbi, opšte kategorije pritužbi i njihov ishod.

118. Sudski i tužilački savjet treba da standardizuju svoj pristup u pogledu neusklađenosti sa zahtjevima za dostavljanje izvještaja o prihodima i imovini.

119. Tužilački savjet treba da dobije nadležnost da prati predmete u kojima je dozvoljena zastara i da izvještava o novonastalim obrascima postupanja koji se tiču nastanka zastare.

120. Uvođenje procedure provjere (vetinga) treba koristiti samo ako, nakon inkluzivne javne debate, Skupština i izvršna vlast zajedno utvrde da je potrebno boriti se protiv sistemskih pitanja korupcije ili kršenja ljudskih prava. Ukoliko bude usvojena, svaka procedura provjere mora biti osmišljena u kontekstu malog broja stanovnika Crne Gore i njenih jakih porodičnih veza. Svaki proces provjere mora:

- (a) biti propisan zakonom i u potpunosti u skladu sa standardima ljudskih prava;
- (b) biti nezavisan, objektivan i privremen;

- (c) poštovati pravo na pravično suđenje za sve koji su predmet provjere;
- (d) biti sproveden od strane tijela za provjeru koja su pravosudna po prirodi, a ne politička, i čije odluke može da provjeri Apelacioni sud.

J. Advokati

121. Vlada Crne Gore mora obezbijediti uslove da advokati mogu da obavljaju svoju djelatnost bez miješanja i zastrašivanja. Predstavnici Vlade i izabrani funkcioneri treba da se uzdrže od davanja izjava ili da na drugi način povezuju advokate sa svojim klijentima.

122. Složene potrebe osoba koje su preživjele nasilje u porodici ili od strane intimnog partnera ukazuju na potrebu za većom specijalizacijom advokata u ovim osjetljivim predmetima. Pored toga, stručnost i posvećenost nevladinih organizacija koje rade u ovoj oblasti treba da budu prepoznate i finansirane kroz državni budžet i sredstva opredijeljena za besplatnu pravnu pomoć.

123. U saradnji sa Advokatskom komorom, Vlada Crne Gore treba da obezbijedi da pružaoci pravne pomoći podliježu važećim profesionalnim kodeksima ponašanja, da uspostavi mehanizme kojima će obezbijediti da svi pružaoci pravne pomoći posjeduju odgovarajuće obrazovanje, obuku, vještine i iskustvo koji su u skladu sa prirodom njihovog posla i uspostavi odgovarajuće mehanizme nadzora za pružaoce pravne pomoći. Advokatska komora treba da ponudi više mogućnosti i pojača zahtjeve za obukama u oblasti advokature povezane sa ljudskim pravima i usvoji odredbe o suspendovanju advokata sa spiska Advokatske komore za pružanje besplatne pravne pomoći koji su predmet dokazanih pritužbi.

124. Advokatska komora Crne Gore mora aktivno da prati poštovanje advokatskog Etičkog kodeksa i da preduzme korake da se njeni članovi ravnopravno i dostojanstveno odnose prema svim ljudima.

125. S obzirom na, po svemu sudeći, veoma mali broj advokata iz ranjivih i marginalizovanih zajednica u Crnoj Gori, Advokatska komora treba da preduzme pozitivne korake da omogući mladim ljudima iz tih zajednica da se školuju za advokate i da ukloni sve prepreke koje bi mogle da im otežaju integraciju u profesiju.

K. Pristup pravdi

126. Vlada Crne Gore treba da preduzme konkretne korake da obezbijedi jednak pristup pravdi za pripadnike zajednice koji su ranjivi na diskriminaciju ili zlostavljanje, posebno žrtvama nasilja u porodici ili od strane intimnog partnera, pojedincima koji su Romi ili Egipćani, osobama s invaliditetom, pripadnicima etničkih ili vjerskih manjina, LGBTQI osobama i ženama. Vlada treba da razmotri sledeće konkretne mjere:

(a) Treba nastaviti sa organizacijom obuka za sudije i tužioce o smanjenju diskriminacije i zaštiti prava navedenih pojedinaca, pri čemu obuka treba da bude kreirana u saradnji sa članovima tih zajednica.

(b) Potrebno je uvesti dodatne usluge za podršku ugroženim učesnicima sudskih postupaka, kao što je veća dostupnost tumača i dolazak uz pratnju obučenih pravosudnih asistenata iz zajednica o kojima je riječ.

(c) Zgrade sudova, tužilaštava i druge prostorije u pravosuđu treba da budu fizički dostupne kroz obezbjeđivanje rampi, liftova, prilagođenih sanitarnih čvorova i druge adaptacije koje preporučuju organizacije koje se zalažu za prava osoba s invaliditetom.

127. Potrebno je uspostaviti efikasan digitalni sistem da se učesnicima u sudskim postupcima i advokatima omogući lak pristup pismenima predmeta. Ako nijesu zaštićene sudskim nalogom, takve informacije treba da budu dostupne javnosti, a posebno novinarima.

128. **Moraju se prikupljati podaci razdvojeni prema osama diskriminacije i ranjivosti da bi se koristili kao izvori informacija za aktivnosti čiji je cilj poboljšanje pristupa pravdi, smanjenje diskriminacije i praćenje poboljšanja tokom vremena.**
-