



HUMAN
RIGHTS
ACTION | AKCIJA ZA
LJUDSKA
PRAVA



ANALIZA RADA SUDSKOG SAVJETA CRNE GORE 2008-2013

**VESELIN RADULOVIĆ
TEA GORJANC PRELEVIĆ**

U SARADNJI SA ANOM ŠOĆ

AKCIJA ZA LJUDSKA PRAVA

Podgorica
2013

Izdavač

Akcija za ljudska prava
Moskovska bb, 20 000 Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: +382 20 510 040/1
hra@t-com.me
www.hraction.org

Autori

Veselin Radulović
Tea Gorjanc Prelević
U saradnji sa Anom Šoć

Urednica

Tea Gorjanc-Prelević

Lektura i korektura

Vesna Božović

Grafička obrada

Ivanka Haverić

Štampa

Golbiprint, Podgorica

Tiraž

400

Ova studija je omogućena uz podršku američkog naroda preko Američke Agencije za međunarodni razvoj, odnosno kroz njen Program Efikasnog upravljanja u Crnoj Gori. Mišljenja izražena u ovoj studiji su mišljenja autora i ne odražavaju neophodno stavove USAID-a kao ni vlade SAD-a.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Institucionalnu podršku Akciji za ljudska prava omogućila je
Fondacija za otvoreno društvo (Open Society Foundations)



Mišljenja iznijeta u ovoj knjizi predstavljaju stav autora i ne odražavaju
nužno i stav donatora.

**ANALIZA RADA
SUDSKOG SAVJETA CRNE GORE
2008-2013**

AKCIJA ZA LJUDSKA PRAVA

Podgorica 2013.

SADRŽAJ

1. UVOD	13
2. USTAVNI OKVIR I POSTUPAK IZMJENE USTAVA	16
2.1. Sudski savjet prema Ustavu iz 2007.	16
2.1.1. Sastav Sudskog savjeta	16
2.1.2. Izbor predsjednika Vrhovnog suda	17
2.1.3. Izbor predsjednika Sudskog savjeta	17
2.1.4. Izbor članova iz reda sudija	18
2.1.5. Izbor članova van reda sudija	18
2.1.6. Nadležnost u pogledu finansiranja sudstva	19
2.1.7. Izbor sudija Ustavnog suda i Sudski savjet	19
2.2. Postupak izmjene Ustava u sastavu, načinu izbora i nadležnosti	
Sudskog savjeta	19
2.2.1. Sastav Sudskog savjeta po predlogu amandmana na	
Ustav od maja 2012.	21
2.2.2. Izbor predsjednika Vrhovnog suda po predlogu amandmana	
na Ustav od maja 2012.	21
2.2.3. Izbor predsjednika Sudskog savjeta po predlogu amandmana	
na Ustav od maja 2012.	22
2.2.4. Izbor članova Savjeta iz reda sudija po predlogu amandmana	
na Ustav od maja 2012.	22
2.2.5. Izbor članova Savjeta van reda sudija po predlogu amandmana	
na Ustav od maja 2012.	23
2.2.6. Nadležnost Sudskog savjeta u pogledu finansiranja sudstva	24
2.2.7. Izbor sudija Ustavnog suda i Sudski savjet	24
2.2.8. Opšta ocjena predloga Ustavnih promjena	25
2.2.9. Mišljenje Venecijanske komisije od 17. decembra 2012.	25

2.3. Postojeće stanje u praksi	27
2.4. Predlog Akcije za ljudska prava	28
2.4.1. Sastav Sudskog savjeta	28
2.4.2. Izbor predsjednika Vrhovnog suda	29
2.4.3. Izbor predsjednika Sudskog savjeta	29
2.4.4. Izbor članova iz reda sudija	29
2.4.5. Izbor članova van reda sudija	30
2.4.6. Nadležnost Sudskog savjeta u pogledu finansiranja sudstva	31
2.4.7. Nadležnost Sudskog savjeta u pogledu izbora sudija Ustavnog suda	31
2.4.8. Ostale nadležnosti Sudskog savjeta	31
2.5. Preporuke za izmjene Zakona o Sudskom savjetu u skladu s ustavnim promjenama	31
3. TRANSPARENTNOST RADA SUDSKOG SAVJETA	33
3.1. Načelo javnosti	33
3.2. Sjednice Sudskog savjeta	33
3.3. Objavljivanje odluka Sudskog savjeta	35
3.4. Obrazloženja odluka	37
3.5. Objavljivanje ostalih informacija na internet stranici	38
3.5.1. Opšte napomene	38
3.5.2. Dnevni red sjednica	38
3.5.3. Oglas za izbor sudija, obrasci i prijave kandidata	38
3.5.4. Izveštaji o radu Sudskog savjeta	39
3.5.5. Propisi od značaja za rad Sudskog savjeta	40
3.6. Zapisnik sa sjednica Sudskog savjeta	40
3.7. Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama	41
3.7.1. Nepoštovanje presude Upravnog suda	41
3.7.2. Naknadno objavljivanje odluka	42

3.7.3. Pojedinačni primjeri	44
3.8. Onemogućavanje uvida u dokumentaciju drugih kandidata	47
3.9. Akcioni plan Sudskog savjeta	48
3.10. Zaključci i preporuke	50
3.10.1. Zaključci	50
3.10.2. Preporuke	50

4. KRITERIJUMI ZA IZBOR SUDIJA I PREDSJEDNIKA SUDOVA I NJIHOVO

VREDNOVANJE	52
4.1. Opšte napomene	52
4.2. Bodovanje kriterijuma po odredbama Poslovnika Sudskog savjeta.....	56
4.2.1. Izbor sudije koji se prvi put bira	56
4.2.1.1. Opšte napomene	56
4.2.1.2. Kriterijum „Stečeno znanje“	56
4.2.1.2.1. Podkriterijum „Prosječna ocjena i dužina studiranja“	56
4.2.1.2.2. Podkriterijum „Stručno usavršavanje“	57
4.2.1.2.3. Podkriterijum „Naučno zvanje“	58
4.2.1.2.4. Podkriterijum „Poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika“	58
4.2.1.3. Kriterijum „Sposobnost za obavljanje sudijske funkcije“	59
4.2.1.3.1. Podkriterijum „Ocjena pisanog testa“	59
4.2.1.3.2. Podkriterijum „Radno iskustvo“	60
4.2.1.3.3. Podkriterijum „Vještina komunikacije i lični nastup“	61
4.2.1.4. Kriterijum „Dostojnost za obavljanje sudijske funkcije“	62
4.2.1.4.1. Podkriterijum „Neosuđivanost za krivična djela ili nekažnjavanje za prekršaje koji osobu čine nedostojnom za vršenje sudijske funkcije“	62
4.2.1.4.2. Podkriterijum „Ugled i neporočno ponašanje“	63
4.2.1.4.3. Podkriterijum „Odnos sa kolegama i strankama“	63
4.2.2. Izbor sudije koji napreduje	64

4.2.2.1. Kriterijum „Stečeno znanje“	64
4.2.2.1.1. Podkriterijum „Stručno usavršavanje“	64
4.2.2.1.2. Podkriterijum „Naučno zvanje (master, magistar, doktorat)“	65
4.2.2.1.3. Podkriterijum „Objavljeni naučni i stručni radovi i druge aktivnosti u struci“	65
4.2.2.1.4. Podkriterijum „Poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika“	65
4.2.2.2. Kriterijum „Sposobnost za obavljanje sudijske funkcije“	65
4.2.2.2.1. Podkriterijum „Radno iskustvo“	65
4.2.2.2.2. Podkriterijum „Rezultati rada u posljednje tri godine“	66
4.2.2.2.3. Podkriterijum „Vještina komunikacije i lični nastup“	69
4.2.2.3. Kriterijum „Dostojnost za obavljanje sudijske funkcije“	70
4.2.2.3.1. Podkriterijum „Povreda Etičkog kodeksa sudija“	70
4.2.2.3.2. Podkriterijum „Odnos sa kolegama i strankama“	70
4.2.2.3.3. Podkriterijum „Ugled i neporočno ponašanje“	71
4.2.3. Izbor predsjednika suda	71
4.3. Preporuke.....	72
 5. PRAKSA SUDSKOG SAVJETA PRILIKOM IZBORA SUDIJA	74
5.1. Opšte napomene i zaključak	74
5.2. Komisija za izbor sudija / Komisija za testiranje	74
5.3. Praksa Sudskog savjeta do izmjena propisa 2011.	76
5.3.1. Izbor sudija koji su prvi put birani/birane	76
5.3.2. Izbor sudija koji su napredovali	80
5.3.3. Izbor predsjednika sudova	83
5.4. Praksa Sudskog savjeta poslije izmjene propisa 2011.	86
5.5. Praksa Sudskog savjeta poslije predstavljanja izvještaja i preporuka HRA u julu 2012.	90
5.5.1. Izbor sudija koji se prvi put biraju	90
5.5.1.1. Obrazloženja odluka	90

5.5.1.2. Pisano testiranje	91
5.5.1.3. Vrednovanje inicijalne edukacije.....	93
5.5.2. Odluke o napredovanju	95
5.6. Pravičnost postupka i pravni lijekovi	96
5.7. Preporuke	98
6. UPUĆIVANJE SUDIJA NA ISPOMOĆ U SUD VIŠE INSTANCE.....	100
7. DISCIPLINSKA ODGOVORNOST SUDIJA I PREDsjedNIKA SUDOVA	102
7.1. Disciplinski prekršaji.....	102
7.1.1. Opšte napomene	102
7.1.2. Neuredno vršenje sudijske funkcije.....	105
7.1.3. Nesavjesno i nestručno vršenje sudijske funkcije	107
7.1.4. Neuredno vršenje funkcije predsjednika suda	107
7.1.5. Vrijeđanje ugleda sudijske funkcije	108
7.2. Disciplinski postupak.....	108
7.2.1. Ovlašćenje za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudija i predsjednika suda	108
7.2.2. Disciplinska komisija	109
7.3. Praksa Sudskog savjeta i Disciplinske komisije u ocjeni neurednog, nesavjesnog i nestručnog rada sudija.....	110
7.4. Preporuke	117
8. RAZRJEŠENJE SUDIJA	119
8.1. Praksa Sudskog savjeta	119
8.1.1. Ocjena nesavjesnog obavljanja sudijske funkcije u praksi	117
8.1.2. Slučajna dodjela predmeta – slučaj predsjednika Osnovnog suda u Podgorici	125
8.1.3. Slučajna dodjela predmeta – slučaj predsjednika Višeg suda u Podgorici	129

8.1.4. Odlučivanje o privremenom udaljenju od dužnosti	131
8.2. Prestanak sudijske funkcije na lični zahtjev sudije	135
8.3. Povreda Kodeksa sudijske etike	140
8.3.1. Praksa Komisije za Etički kodeks sudija	140
8.4. Preporuke	143
 9. OCJENJIVANJE KVALITETA RADA SUDIJA U CRNOJ GORI – U SVJETLU	
MEĐUNARODNIH PREPORUKA I UPOREDNIH ISKUSTAVA	144
9.1. Ocjena kvaliteta rada sudija prema izvještajima o radu sudova	144
9.1.1. Pojam „kvalitet rada“ u izvještajima o radu sudova	144
9.1.2. Međunarodne preporuke o ocjenjivanju rada sudija	147
9.1.2.1. Evropska komisija	147
9.1.2.2. Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope	148
9.1.2.3. Preporuke Konsultativnog vijeća evropskih sudija	148
9.1.3. Metodologija izrade izvještaja o radu sudova i nadležnost za donošenje metodologije	149
9.1.3.1. Nadležnost za donošenje metodologije	149
9.1.3.2. Sadržaj metodologije izrade izvještaja o radu sudova	149
9.1.4. Statistika	151
9.2. Problemi s ocjenjivanjem kvaliteta rada sudija u praksi	151
9.2.1. Nedostatak odgovarajućeg propisa	151
9.2.2. Nedostatak indikatora za ocjenu „rezultata rada“ kao kriterijuma za napredovanje sudija	153
9.2.3. Nedostaci dominantnog kriterijuma za ocjenu kvaliteta rada sudija u praksi - broja potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka po žalbi	156
9.2.4. Nedostatak ocjene rada sudija Vrhovnog suda	158
9.2.5. Nedostaci tzv. norme	160
9.2.6. Nedostaci drugih propisanih kriterijuma i podkriterijuma za napredovanje sudija	163

9.2.6.1. Kontinuirana edukacija	163
9.2.6.2. Vještina komunikacije i lični nastup	164
9.2.6.3. Povreda Etičkog kodeksa i odnos sa kolegama i strankama.....	164
9.3. Strateški ciljevi iz Akcionog plana od značaja za ocjenjivanje i napredovanje sudija i njihova realizacija	165
9.3.1. Ocjenjivanje sudija	165
9.3.2. Imenovanje i napredovanje sudija	165
9.3.3. Statistika	166
9.4. Uporedna iskustva o ocjenjivanju rada sudija	167
9.4.1. Opšte o različitim sistemima ocjenjivanja	167
9.4.2. Iskustvo u regionu.....	170
9.4.2.1. Kosovo.....	170
9.4.2.2. Hrvatska.....	171
9.4.2.3. Srbija.....	172
9.4.2.4. Slovenija.....	174
9.4.2.5. Bosna i Hercegovina.....	176
9.5. Zaključci i preporuke.....	178
9.5.1. Zaključci.....	178
9.5.2. Preporuke.....	178
 10. ZAKLJUČCI.....	 181
 11. PREPORUKE.....	 186

1. UVOD

Sudski savjet je tijelo nadležno da obezbijedi nezavisnost i odgovornost sudske vlasti, tijelo koje je na osnovu Ustava od 2007. godine prvi put postalo neposredno odgovorno za izbor i napredovanje, disciplinsko kažnjavanje i razrješenje sudija.¹

Međutim, Ustav od 2007. nije obezbijedio sastav Sudskog savjeta koji bi bio nezavisan od političke koalicije na vlasti i ulivao povjerenje u sposobnost da obezbijedi nezavisnost sudstva u Crnoj Gori. Politički način izbora predsjednika Vrhovnog suda i Sudskog savjeta odmah je kritikovala Venecijanska komisija i ocijenila ga samo kao prelazno rješenje.² I ostatak članstva Savjeta, koje, pored četiri predstavnika sudija, čine ministar pravde, dva poslanika i dva pravnika po izboru predsjednika države, u kontekstu političkih prilika u Crnoj Gori, ne obezbjeđuju da Savjet izgleda kao stručno tijelo lišeno političkih uticaja.³

U novembru 2010, Evropska komisija je kao prioritet za napredak Crne Gore ka članstvu u Evropskoj uniji definisala „jačanje vladavine prava, posebno putem izbora članova sudskog i tužilačkog savjeta i tužilaca, koji je depolitizovan i zasnovan na zaslugama, kao i kroz jačanje nezavisnosti, autonomije, efikasnosti i odgovornosti sudija i tužilaca“.⁴

U Analitičkom izvještaju, uz Mišljenje Evropske komisije, u kome je obrađen navedeni prioritet u vezi sa pravosuđem, navedeno je da izbor većine članova Sudskog savjeta ostavlja prostor za politički uticaj i dovodi u pitanje

1 Član 125, st. 1, 126 i 128 Ustava Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, 1/2007).

2 Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, novembar 2007. tač. 90, prevod objavljen u izdanju „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2008.

3 U Crnoj Gori je preko 20 godina na vlasti jedna dominantna politička partija, Demokratska partija socijalista (DPS), koja je 1990. nastala iz Saveza komunista Crne Gore, partije koja je monopolistički vladala u prethodnom jednopartijskom sistemu od 1945. godine. U Crnoj Gori nikada nije bilo kohabitacije, predsjednik države i predsjednik Vlade uvijek su bili iz DPS-a. Sadašnji predsjednik države, koji je imenovao dva pravnika za članove Sudskog savjeta, potpredsjednik je DPS, a iz iste stranke je i ministar pravde, član Sudskog savjeta. Supruga predsjednika države bila je takođe članica Sudskog savjeta, na osnovu izbora Konferencije sudija.

4 Strengthen rule of law, in particular through de-politicised and merit-based appointments of members of the judicial and prosecutorial councils and of state prosecutors as well as through reinforcement of the independence, autonomy, efficiency and accountability of judges and prosecutors. (*Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union*, SEC(2010) 1334, Brussels, 9 October 2010).

princip podjele vlasti u odnosu na sudstvo.⁵ Naglašeno je da je neophodno obezbijediti sistem napredovanja sudija u karijeri zasnovan isključivo na zaslugama, da bi se osnažili nezavisnost, profesionalizam i transparentnost u sudstvu. To je zaključak zasnovan na ocjeni da „kriterijumi za izbor kandidata koji se primaju u profesiju ostavljaju prostor za proizvoljnost Sudskog savjeta i podrivaju transparentnost procesa“.⁶ Tada je uočeno da nije propisano na koji način se vrednuju pojedinačni kriterijumi, što utiče na nedostatak ujednačene izborne procedure.⁷

U Izvještaju o napretku Crne Gore za 2011. godinu, Evropska komisija je ocijenila da je novim kriterijumima za izbor novih kandidata za zaposlenje u sudstvu smanjen prostor za diskreciono odlučivanje Sudskog savjeta, a time i poboljšana transparentnost procesa izbora. Međutim, primijećeno je i da neki od kriterijuma nijesu jasni, dok vrednovanje pojedinačnih kriterijuma nije potpuno zadovoljavajuće. Zaključeno je kako je neophodno ojačati elemente sistema napredovanja u karijeri na osnovu zasluga.⁸ Izraženo je očekivanje da će ustavni amandmani znatno smanjiti zakonske mogućnosti za nesrazmjeran politički uticaj na imenovanje sudija i da će doprinijeti jačanju nezavisnosti sudstva.

Naredne godine, u Izvještaju o napretku Crne Gore za 2012. godinu, Evropska komisija je ponovila da „postojeći kriterijumi za izbor i napredovanje nosilaca pravosudnih funkcija nijesu dovoljno objektivni i jasni, što je posljedica nedostatka postupka za redovno ocjenjivanje rada sudija i tužilaca“⁹ i ponovo zaključila da je neophodno obezbijediti sistem izbora i napredovanja sudija na osnovu zasluga.¹⁰ Naglašeno je da je neophodno sprovesti reformu

5 Evropska komisija, Analitički izvještaj koji prati Mišljenje Komisije o članstvu Crne Gore u Evropskoj uniji, Brisel, 9. novembar 2010. (prevod), str. 17 (*ANALYTICAL REPORT accompanying the Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union*).

6 Isto.

7 Isto, strana 18.

8 Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore za 2011. godinu, Brisel, 12. oktobar 2011, str. 11 SEC (2011) 1204.

9 "Future work needs to focus on setting up a single, country-wide recruitment system for judges and prosecutors, based on transparent and objective criteria. *The promotion criteria for judges and prosecutors lack clarity and objectivity due to the lack of periodical professional assessment of judges and prosecutors' performance.* The work of the Judicial and Prosecutorial Councils is hampered by insufficient administrative capacity and budget allocations. The ongoing constitutional revision, aimed at political influence in the judiciary, needs to be completed in accordance with European standards." European Commission, *Montenegro progress report*, 10/10/2012, str. 49: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mn_rapport_2012_en.pdf

10 "Further efforts are needed to ensure merit based appointments and career development, as well as to strengthen accountability and integrity safeguards within the judiciary." *Ibid*, str.

Ustava, usvojiti jedinstveni sistem na nivou države za izbor sudija i tužilaca i unaprijediti administrativne kapacitete i finansiranje Sudskog savjeta.¹¹

Ovom publikacijom, u kojoj se analizira rad Sudskog savjeta u prvih pet godina njegovog postojanja, od osnivanja u aprilu 2008. do aprila 2013, Akcija za ljudska prava (*Human Rights Action* – HRA) u kontinuitetu od 2007.¹² pokušava da doprinese reformi pravosuđa u Crnoj Gori ukazivanjem na potrebu obezbjeđivanja konkretnih neophodnih uslova za depolitizovan i objektivan rad Sudskog savjeta.

U decembru 2008, HRA je objavila zaključke „Analize reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007--2008“¹³, u kojoj je kritikovano ustavno uređenje Sudskog savjeta i istaknuta potreba za uspostavljanjem objektivnog i transparentnog sistema izbora sudija i redovnog ocjenjivanja njihovog rada da bi se njihovo napredovanje, kao i odgovornost za nestručan ili nesavjestan rad, učinili izvjesnim i objektivnim.¹⁴ S obzirom na to da ovakav sistem, koji je temelj sudijske nezavisnosti, u Crnoj Gori još uvijek ne postoji, i dalje se zalažemo za njegovo uspostavljanje i nadamo da će ova Analiza i naše preporuke konačno tome i doprinijeti.

Uprkos dosadašnjoj reformi, sistem izbora sudija u Crnoj Gori, uključujući i njihovo napredovanje, i dalje ne uliva povjerenje, posebno imajući u vidu odluke Sudskog savjeta iz kojih se ne može zaključiti zašto su neki kandidati izabrani za sudije, dok drugi nijesu. Sam Savjet je mogao da ublaži nedostatke pravnog okvira da je usvojio podzakonske akte sa mjerilima za ocjenu kriterijuma, kojima bi objektivizovao svoj rad na ocjenjivanju sudija i kandidata za sudije, ili da je bar sadržajno obrazlagao svoje odluke.

Ono što Sudski savjet nije mogao sam da unaprijedi je njegov sastav, koji je u očekivanju promjena Ustava i dalje takav da opravdano izaziva sumnje da je politički uticaj na izbor sudija i poslije prvih pet godina postojanja Savjeta prevladavao nad objektivnom ocjenom sposobnosti za obavljanje sudijske funkcije u Crnoj Gori.

10-11.

11 *Ibid.*

12 Vidi „Predlog reforme izbora sudija u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2007; „Analiza reforme izbora sudija 2007-2008“, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2009.

13 http://www.hraction.org/wp-content/uploads/hra-analiza_reforme_izbora_sudija_u_crnoj_gori-cg.pdf.

14 U pomenutoj Analizi od prije gotovo četiri godine, ponuđeno je 109 preporuka za izmjene i dopune pravnog okvira izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija. Od toga su usvojene 32 preporuke (29%), djelimično je usvojeno 25 (23%), a nijesu usvojene 52 preporuke (48%).

2. USTAVNI OKVIR I POSTUPAK IZMJENE USTAVA

2.1. SUDSKI SAVJET PREMA USTAVU IZ 2007. GODINE

2.1.1. SASTAV SUDSKOG SAVJETA

Prema članu 127 Ustava Crne Gore od oktobra 2007, Sudski savjet ima predsjednika, koji je predsjednik Vrhovnog suda, i devet članova, od kojih su:

- 1) četiri sudije koje bira i razrješava Konferencija sudija;*
- 2) dva poslanika koje bira i razrješava Skupština iz reda parlamentarne većine i opozicije;*
- 3) dva ugledna pravnika koje bira i razrješava predsjednik Crne Gore i*
- 4) ministar pravde.*

Ovakav sastav Sudskog savjeta omogućava dominantan politički uticaj. Od ukupno devet članova, njih pet, dakle većina, biraju se po volji parlamentarne većine, odnosno izvršne vlasti. Predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta i poslanik iz reda parlamentarne većine birani su voljom parlamentarne većine, dva ugledna pravnika imenuje predsjednik Crne Gore koji je iz reda parlamentarne većine (potpredsjednik vladajuće stranke DPS-a), dok je ministar pravde dio izvršne vlasti i takođe predstavlja parlamentarnu većinu.

Dakle, više od polovine članova Sudskog savjeta postali su članovi zahvaljujući volji parlamentarne većine, što je u prethodnom periodu značajno kompromitovalo Savjet koji bi trebalo da ostavlja utisak stručnog, nepristrasnog i nezavisnog tijela. Utisak o političkom uticaju dodatno je pojačala činjenica da je članica Savjeta iz reda sudija bila i supruga predsjednika države.

Politički uticaj na Savjet posebno je izražen u članstvu ministra pravde koji neposredno predstavlja izvršnu vlast. Ova činjenica je donekle ublažena rješenjem da ministar kao član Savjeta ima ograničene nadležnosti, jer ne učestvuje u postupcima utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija.¹⁵ Međutim, ovaj princip nije dosljedno primijenjen jer ministar može da učestvuje u postupcima razrješenja i izbora sudija.

Analogno ovom rješenju o ograničenjima ministra pravde, nema osnova ni da poslanici koji su članovi Sudskog savjeta, a koji su politički funkcioneri, glasaju u postupcima izbora sudija o disciplinskoj odgovornosti sudija i njihovom razrješenju.

¹⁵ Član 128 stav 3 Ustava Crne Gore.

2.1.2. IZBOR PREDSEDNIKA VRHOVNOG SUDA

Iz nadležnosti Sudskog savjeta isključen je izbor predsjednika Vrhovnog suda, odnosno predsjednika Sudskog savjeta, u skladu sa čl. 124 Ustava po kome predsjednika Vrhovnog suda bira Skupština na zajednički predlog predsjednika Crne Gore, predsjednika Skupštine i predsjednika Vlade. Venecijanska komisija ovakvo rješenje smatra problematičnim jer je pravosuđe isključeno iz procedure imenovanja predsjednika Vrhovnog suda i Sudskog savjeta.¹⁶ Komisija je ukazala da postojeće rješenje „odaje utisak da je cijelo pravosuđe pod kontrolom većine u Parlamentu i da predsjednik Crne Gore, predsjednik Skupštine i predsjednik Vlade učestvuju u političkom kontrolisanju sudija“ i preporučila da predsjednika Vrhovnog suda bira Sudski savjet dvotrećinskom većinom.¹⁷

Izmjenama Zakona o Sudskom savjetu iz 2011. godine propisano je da se predsjednik Vrhovnog suda bira na osnovu javnog konkursa i mišljenja proširene sjednice Vrhovnog suda, na osnovu čega Sudski savjet predsjednicima Vlade, Skupštine i države predlaže tri kandidata, od kojih onda oni odlučuju koga će predložiti Skupštini.¹⁸

2.1.3. IZBOR PREDSEDNIKA SUDSKOG SAVJETA

Rješenje po kome je predsjednik Vrhovnog suda po položaju i predsjednik Sudskog savjeta ostavlja snažan utisak da se sudstvom upravlja autokratski od strane osobe koja je izabrana u Skupštini isključivo voljom vladajuće većine. Štaviše, po odredbi člana 125 stav 3 Ustava predsjednik bilo kog suda ne može biti član Sudskog savjeta, pa je nelogično i da predsjednik Vrhovnog suda bude ne samo član Sudskog savjeta, već i njegov predsjednik. Sudski savjet treba da vrši nadzor nad radom sudova, a radom sudova rukovode njihovi predsjednici i oni su najodgovorniji za stanje u sudu čijim radom rukovode. Zbog toga je logično rješenje da predsjednici sudova ne budu članovi Sudskog savjeta koji nadzire njihov rad, ali bi to trebalo da se odnosi i na predsjednika Vrhovnog suda, koji je po logici stvari i položaju na kome se nalazi najodgovorniji za rad i stanje u sudovima. Autoritet koji predsjednik Vrhovnog suda, po logici stvari, ima među drugim sudijama, utiče da njegov stav bude nekritički prihvaćen od drugih sudija koji su članovi Sudskog savjeta i kojima je predsjednik Vrhovnog suda pretpostavljen.

16 Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, br. 392/2006, CDL-AD(2007)047 od 20. 12. 2006. dostupno na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/knjiga-cg.pdf>, str. 198–215.

17 Isto, stav 88 str. 209.

18 Član 28a Zakona o Sudskom savjetu, „Sl. list CG“, 39/2011, 4. 08. 2011.

Venecijanska komisija smatra da bi „bilo poželjnije, umjesto što se povjerava *ex officio* predsjedniku Vrhovnog suda predsjedavanje Sudskim savjetom, obezbijediti da predsjednika bira Sudski savjet između njegovih članova laika, kako bi se obezbijedila neophodna povezanost između sudstva i društva i kako bi se izbjegao rizik od autokratskog upravljanja sudstvom“.¹⁹

2.1.4. IZBOR ČLANOVA IZ REDA SUDIJA

U sastav Sudskog savjeta ulaze četiri sudije koje bira i razrješava Konferencija sudija.²⁰

Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu²¹ iz 2011. godine propisano je da su članovi Sudskog savjeta iz reda sudija troje sudija koji se biraju iz Vrhovnog suda Crne Gore, Apelacionog suda Crne Gore, Upravnog suda Crne Gore, viših sudova i privrednih sudova, dok se jedan član bira od sudija osnovnih sudova.

Ovo rješenje predstavlja napredak u odnosu na prethodno po kome je bilo moguće da predstavnici sudija u Sudskom savjetu budu sudije samo viših instanci, odnosno po kome u Sudskom savjetu nije bilo sudija iz sudova koji čine većinu ukupnog broja sudija. Međutim, ni sada nije obezbijeđeno da svi nivoi sudova budu podjednako zastupljeni, jer osim osnovnih sudova nije predviđeno iz koje vrste sudova se biraju ostala tri člana.²²

Zakon o Sudskom savjetu, i poslije najnovijih izmjena, ne sadrži ni jednu odredbu o sprečavanju konflikta interesa u odnosu na sve članove Savjeta, što politički uticaj čini još izvjesnijim. Ovo je posebno bitno imajući u vidu da je supruga predsjednika države sudija i da je bila članica Sudskog savjeta i predsjednica disciplinske komisije, a da inače nijesu rijetki slučajevi sudija koji su bliski srodnici funkcionera izvršne i zakonodavne vlasti.

2.1.5. Izbor članova van reda sudija

Tri člana Sudskog savjeta koji nijesu sudije su politički funkcioneri – dva poslanika i ministar pravde, dok za dva pravnika koje bira

19 Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, kao gore, stav 96.

20 Član 127 Ustava Crne Gore.

21 „Službeni list CG“ 39/2011.

22 Vidi Evropska povelja o zakonima za sudije, tačka 1.3 i „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007 – 2008“, HRA, Podgorica, 2009, tač. 2.1.2.2.1. str.130-131 ([http://www.hraction.org/wp-content/uploads/hra-analiza_reforme_izbora_sudija_u_crnoj_gori-cg.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/hra-analiza_reforme_izbora_sudija_u_crnoj_gori-cg.pdf)).

predsjednik (takođe funkcioner vladajuće partije) nije predviđeno ograničenje da ne mogu biti politički angažovani ili i članovi političkih partija. Zato Ustav Crne Gore ne daje ni minimalne garancije da polovina članova Sudskog savjeta nijesu politički angažovani.

Ovlašćenje predsjednika – funkcionera vladajuće partije, da po svom nahođenju bira dva pravnika u Sudski savjet, suprotno je i stavu Venecijanske komisije koja je predložila da predsjednik bira jednog uglednog pravnika, a drugog civilno društvo (NVO-i, univerziteti i Advokatska komora)²³.

2.1.6. NADLEŽNOST U POGLEDU FINANSIRANJA SUDSTVA

Ustavom²⁴ i Zakonom o Sudskom savjetu²⁵ propisano je samo da Sudski savjet predlaže Vladi iznos sredstava za rad, odnosno godišnji budžet sudova. Sa druge strane, Venecijanska komisija smatra da Sudski savjet treba da bude nadležan i za dodjelu finansijskih sredstava za sudstvo, kao i za upravljanje tim sredstvima.²⁶

2.1.7. IZBOR SUDIJA USTAVNOG SUDA I SUDSKI SAVJET

Postupak izbora sudija i predsjednika Ustavnog suda je pod isključivim uticajem politike. Naime, sudije i predsjednika Ustavnog suda na predlog predsjednika Crne Gore bira Skupština većinom glasova svih poslanika.²⁷ Ovo rješenje suprotno je mišljenju Venecijanske komisije da kandidate za sudije Ustavnog suda predlažu Sudski savjet, Skupština i predsjednik, da se sudije Ustavnog suda biraju kvalifikovanom većinom i da predsjednika Ustavnog suda biraju sudije tog suda.²⁸

2.2. POSTUPAK IZMJENE USTAVA U SASTAVU, NAČINU IZBORA I NADLEŽNOSTI SUDSKOG SAVJETA

Prema Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji iz oktobra 2010, jedan od prioriteta za Crnu Goru je jačanje

23 Mišljenje Venecijanske komisije na nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, kao i na nacrt izmjena i dopuna Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu Crne Gore, br. 626/2011, 14. jun 2011, CDL (2011) 044 poglavlje 3.1.3. tač. 19.

24 Član 128 stav 1 tačka 6.

25 Član 73 stav 3.

26 Izvještaj o nezavisnosti pravosuđa: Dio I, nezavisnost sudija, CDL-AD(2010)004, str. 52–55.

27 Članovi 91, 95 i 153 Ustava Crne Gore.

28 Mišljenje VK o Ustavu Crne Gore, tačka 183–186.

vladavine prava, posebno kroz depolitizovano i na zaslugama zasnovano postavljanje članova Sudskog savjeta i jačanja nezavisnosti, autonomije, efikasnosti i odgovornosti sudija. U Analitičkom izvještaju uz Mišljenje Komisije, naglašeno je da „zakonski okvir ostavlja prostor za nesrazmjerni politički uticaj na izbor sudija, jer većinu članova Sudskog savjeta biraju Skupština ili Vlada...”²⁹ Tako je poslije Venecijanske komisije, koja je u mišljenju o Ustavu Crne Gore posebno kritikovala način izbora predsjednika Vrhovnog suda i Sudskog savjeta, i Evropska komisija ukazala na potrebu revizije ustavnih rješenja o Sudskom savjetu.

Vlada Crne Gore je 24. februara 2011. usvojila Analizu potrebe promjene Ustava u pogledu jačanja nezavisnosti pravosuđa, a zatim, 2. juna 2011. utvrdila i Predlog promjene Ustava koji je upućen Skupštini.³⁰

Na osnovu Predloga Vlade, Skupština Crne Gore utvrdila je Nacrt amandmana na Ustav Crne Gore 28. septembra 2011. godine. Na istoj sjednici, Skupština je usvojila zaključke kojima je Nacrt ovih amandmana stavljen na javnu raspravu do 31. oktobra 2011. godine. Prema ovim zaključcima, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo trebalo je da najkasnije do 20. novembra 2011. utvrdi i dostavi Skupštini Predlog amandmana na Ustav i Predlog Ustavnog zakona za sprovođenje amandmana na Ustav Crne Gore, ali se to desilo tek šest mjeseci kasnije, krajem maja 2012. godine.

U međuvremenu nije bilo vidljivih aktivnosti u postupku izmjene Ustava, osim predloga amandmana na Ustav koji je utvrđen 19. marta 2012. bez prisustva opozicije. Obrazloženje konačno utvrđenih predloga amandmana iz maja 2012.³¹ ne sadrži razloge zbog kojih su konkretna rješenja predložena, kao ni ocjene usklađenosti s mišljenjem i stavovima Venecijanske komisije, već se samo kratko navodi šta je kojim od amandmana predloženo. Nedostatak obrazloženja je neprimjeren predlogu izmjene najvišeg pravnog akta u pravnoj državi.

29 Radni dokument Evropske komisije, Analitički izvještaj koji prati Mišljenje Komisije o članstvu Crne Gore u Evropskoj uniji, Brisel, 9. novembar 2010. (prevod), str. 17.

30 Predlog je dostupan na: http://www.skupstina.me/cms/site_data/DOC24/590/590_1_0.PDF

31 Ove predloge amandmana usvojio je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Skupštine Crne Gore u čijem radu su učestvovali i članovi opozicione SNP, mada oni nijesu glasali za predložene promjene jer se nijesu slagali sa rješenjem da Sudski savjet bira predsjednika Vrhovnog suda. Oni su svoj predlog amandmana dostavili predsjedniku Skupštine. („O ključnim rješenjima još nema dogovora“, *Pobjeda*, 25. 5. 2012.)

2.2.1. SASTAV SUDSKOG SAVJETA PO PREDLOGU AMANDMANA NA USTAV OD MAJA 2012.

Predlog amandmana IX na član 127 Ustava Crne Gore, kojim je propisan sastav Sudskog savjeta, predstavlja napredak u odnosu na važeće rješenje, jer se odustalo od poslanika kao članova Savjeta i sada je predloženo da to budu ugledni pravnici, u skladu s preporukom Venecijanske komisije koja insistira na tome da svi članovi Savjeta budu pravnici.³²

Ipak, još uvijek postoji prostor za politički uticaj jer je ministar i dalje predviđen kao član Savjeta. Nije uvažen predlog HRA i grupe opozicionih poslanika da se za članove Sudskog savjeta van reda sudija propiše ograničenje da ne budu politički angažovani i da se biraju sa liste kandidata koje predlože udruženja građana (NVO), odnosno univerziteta i Advokatska komora na osnovu kriterijuma i u postupku propisanom zakonom.³³ Ovi nedostaci bi se mogli premostiti odgovarajućim izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu.³⁴

Predsjednik Vrhovnog suda i dalje je po položaju član Sudskog savjeta, što i dalje ostavlja rizik da će osoba koja je najodgovornija za stanje i rezultate rada u sudovima, svojim autoritetom uticati na tijelo koje vrši nadzor nad radom sudova. Ovo posebno u odnosu na članove Sudskog savjeta iz reda sudija, kojima je predsjednik Vrhovnog suda nadređen.

2.2.2. IZBOR PREDSEDNIKA VRHOVNOG SUDA PO PREDLOGU AMANDMANA NA USTAV OD MAJA 2012.

Predlog amandmana predviđa da predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom, što predstavlja napredak u pravcu oslobađanja pravosuđa od političkog uticaja i što je u skladu sa preporukom Venecijanske komisije.³⁵ Opozicija je predlagala da se predsjednik Vrhovnog suda bira u Skupštini dvotrećinskom većinom³⁶, što bi obezbijedilo da pored vladajuće koalicije i opozicija ima uticaj na izbor, ali bi takođe predstavljalo politički uticaj i uključivalo rizik od blokade izbora.

32 Mišljenje Venecijanske komisije na nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, kao i na nacrt izmjena i dopuna Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu Crne Gore, br. 626/2011, 14. jun 2011, CDL (2011) 044 poglavlje 3.1.3. tač. 17.

33 Predlog za promjenu Ustava Crne Gore podnijelo je 28 poslanika opozicionih stranaka 12. jula 2011, vidi predlog izmjene člana 127 Ustava. Predlog HRA vidi u nastavku 2.4.

34 Za predlog svih izmjena Zakona o Sudskom savjetu vidi u nastavku 2.5.

35 Isto, stav 88 str. 209.

36 Predlog za promjenu Ustava Crne Gore, podnijet od strane 28 poslanika, 12. 7. 2011, član 91 stav 3, broj 00-11/11-2.

2.2.3. IZBOR PREDSEDNIKA SUDSKOG SAVJETA PO PREDLOGU AMANDMANA NA USTAV OD MAJA 2012. GODINE

Napredak je napravljen i u odnosu na način izbora predsjednika Savjeta, za koga je predloženo da ga bira Sudski savjet iz reda svojih članova koji nijesu nosioci sudijske funkcije, dvotrećinskom većinom glasova članova Sudskog savjeta. Ovo rješenje predstavlja pozitivan pomak u obezbjeđivanju neophodne povezanosti sudstva i društva i izbjegavanju rizika od autokratskog upravljanja sudstvom, u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije.³⁷

Predloženo je i da za predsjednika Sudskog savjeta ne može biti biran ministar pravde, što je logično i opravdano rješenje.

Kako po predlogu amandmana članovi Sudskog savjeta iz reda sudija i ministar pravde ne mogu biti birani za predsjednika Sudskog savjeta, predsjednik Sudskog savjeta bi mogao biti samo jedan od pravnika kojeg imenuje predsjednik ili kojeg izabere Skupština. Venecijanska komisija je predložila da predsjednik bira jednog uglednog pravnika u Sudski savjet, a drugog civilno društvo (NVO-i, univerziteti i Advokatska komora)³⁸, dok je u predlogu amandmana predloženo da predsjednik bira dva pravnika po svom nađenju, što ne garantuje političku nepristrasnost tih osoba. S obzirom na to da za pravnike koje imenuje predsjednik ili koje izabere Skupština ne postoje ograničenja da budu politički angažovani ili čak i članovi političke partije, proizilazi velika vjerovatnoća da će predsjednik Sudskog savjeta koji ima i odlučujući glas, biti ličnost pod političkim uticajem, politički angažovan ili čak i član političke partije.

Stoga predlog amandmana ne predstavlja dovoljan napredak u smislu da će Sudskim savjetom predsjedavati lice koje neće biti pod političkim uticajem, ali ni dovoljan napredak da se Savjet popuni članovima koji bi bili ugledni stručnjaci i koji nijesu na političkim funkcijama. Ovaj nedostatak bi morao biti ispravljen hitnim zakonskim izmjenama.

2.2.4. IZBOR ČLANOVA SAVJETA IZ REDA SUDIJA PO PREDLOGU AMANDMANA NA USTAV OD MAJA 2012.

Nacrt amandmana na sastav Sudskog savjeta iz septembra 2011. godine propisivao je da četiri sudije koje u Sudski savjet bira Konferencija

³⁷ Isto, stav 96.

³⁸ Mišljenje Venecijanske komisije na nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, kao i na nacrt izmjena i dopuna Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu Crne Gore, br. 626/2011, 14. jun 2011, CDL (2011) 044 poglavlje 3.1.3. tač. 19.

sudija ne mogu biti iz reda predsjednika sudova. Ovakvo rješenje u odnosu na predsjednike sudova bilo je u skladu sa Predlogom za promjenu Ustava Crne Gore grupe opozicionih poslanika od 12. 7.

2011. i HRA.³⁹ Međutim, iz predloga amandmana u maju 2012. godine izostavljena je ova formulacija, vjerovatno iz razloga što Ustav već propisuje da predsjednik suda ne može biti član Sudskog savjeta⁴⁰. Ipak, s obzirom na to da Sudski savjet vrši nadzor nad radom sudova, pa samim tim i nad radom njihovih rukovodilaca, predsjednika sudova, analogno ovom rješenju ni predsjednik Vrhovnog suda ne bi trebao biti član tijela koje je zaduženo za nadzor rada i Vrhovnog suda i njegovog predsjednika.

2.2.5. IZBOR ČLANOVA SAVJETA VAN REDA SUDIJA PO PREDLOGU AMANDMANA NA USTAV OD MAJA 2012.

Od članova koji nisu sudije, po predlogu amandmana Skupština bi trebalo da bira dva ugledna pravnika na predlog parlamentarne većine i opozicije, dok dva ugledna pravnika imenuje i razrješava predsjednik Crne Gore.

Napredak u odnosu na važeće rješenje iz Ustava postignut je utoliko što se odustalo od poslanika kao članova Savjeta i sada je predloženo da to budu ugledni pravници, što je u skladu sa preporukom Venecijanske komisije, predlozima grupe opozicionih poslanika i HRA. Međutim, kako je već rečeno, nisu predviđena nikakva ograničenja da ta lica ne budu politički angažovana, niti mogućnost da se biraju sa liste kandidata koje predlože udruženja građana (NVO) i univerziteta, na osnovu kriterijuma i u postupku propisanom zakonom, pa predloženo rješenje samo djelimično doprinosi izbjegavanju politizacije Sudskog savjeta.

Osim toga, Zakonom o Sudskom savjetu propisano je da predsjednik sačinjava listu od najmanje četiri kandidata, na osnovu prethodno obavljenih konsultacija sa Advokatskom komorom, Udruženjem sudija, pravnim fakultetima i akademijom nauka i da listu dostavlja na mišljenje proširenoj sjednici Vrhovnog suda.⁴¹

39 Grupa od 28 poslanika opozicije predlagala je da se Skupština dvotrećinskom većinom izjašnjava o predlozima članova Sudskog savjeta Konferencije sudija (Predlog za promjenu Ustava Crne Gore, podniet od strane 28 poslanika, 12. 7. 2011, broj 00-11/11-2).

40 Član 125 stav 3.

41 Član 13a, Zakon o sudskom savjetu.

Ipak, te konsultacije i mišljenje potpuno su neobavezujuće za predsjednika i kao takve ne daju nikakve garancije da će se izabrati kandidat koji nije politički angažovan, bez obzira na eventualne sugestije i predloge u konsultacijama i mišljenjima. Takav primjer neuvažavanja mišljenja dogodio se prilikom izbora predsjednice Vrhovnog suda i Sudskog savjeta 2007. godine, kada predlagači nijesu uvažili stav Opšte sjednice Vrhovnog suda da bi predsjednik Vrhovnog suda trebalo da bude neko iz reda sudija.⁴² Prema tome, ovaj nedostatak bi se morao nadomjestiti odgovarajućom izmjenom Zakona o Sudskom savjetu, kojom bi se obezbijedilo da predsjednik vrši izbor između kandidata koje mu predlože NVO, univerziteti i Advokatska komora.

2.2.6. NADLEŽNOST SUDSKOG SAVJETA U POGLEDU FINANSIRANJA SUDSTVA

Postupak izmjene Ustava nije sadržao predloge u pogledu nadležnosti Sudskog savjeta po pitanju finansiranja sudstva, čime je zanemareno mišljenje Venecijanske komisije koja smatra da Sudski savjet treba da bude nadležan i za dodjelu finansijskih sredstava za sudstvo, kao i za upravljanje tim sredstvima.⁴³

2.2.7. IZBOR SUDIJA USTAVNOG SUDA I SUDSKI SAVJET

Po predlogu amandmana na Ustav, Skupština više ne bira predsjednika Ustavnog suda, već to čine sudije tog suda iz svog sastava. Međutim, postupak izbora sudija Ustavnog suda ostaje i dalje pod isključivim uticajem politike. Sve sudije Ustavnog suda i dalje će birati Skupština većinom glasova svih poslanika na predlog predsjednika Crne Gore. Ovo rješenje ne uvažava mišljenje Venecijanske komisije da bi kandidate za sudije Ustavnog suda trebalo da predlažu Sudski savjet, Skupština i predsjednik i da se sudije Ustavnog suda biraju kvalifikovanom većinom.⁴⁴

42 „Predsjednici države, Skupštine i Vlade, Filip Vujanović, Ranko Krivokapić i Željko Šturanović sastali su se, 14. novembra 2007. godine, sa sudijama Vrhovnog suda Crne Gore povodom dogovora o predlogu za izbor novog predsjednika ovog suda. Vršilac dužnosti predsjednika Vrhovnog suda Radoje Orović i sve sudije jednoglasno su predložili da se predsjednik bira iz sudstva, prije svega iz reda sudija Vrhovnog suda.“ Sudovi Republike Crne Gore, <http://www.sudovi.cg.yu/home.php?PID=137&LANG=mn>. Međutim, za predsjednika Vrhovnog suda predložena je i izabrana Vesna Medenica, prethodno na funkciji Vrhovnog državnog tužioca.

43 Izvještaj o nezavisnosti pravosuđa: Dio I, nezavisnost sudija, CDL-AD(2010)004, str. 52–55;

44 Mišljenje VK o Ustavu Crne Gore, tačka 183-186.

2.2.8. OPŠTA OCJENA PREDLOGA USTAVNIH PROMJENA

Predlog amandmana na Ustav predstavlja unaprijeđeno rješenje, pogotovo u pogledu načina izbora predsjednika Vrhovnog suda i izbora predsjednika Sudskog savjeta. Međutim, u pogledu sastava Sudskog savjeta, predložene izmjene ne garantuju da polovina njegovih članova neće biti politički angažovane osobe, jer za četiri člana koji nijesu sudije nije predviđeno takvo ograničenje (a biraju ih političari), dok je ministar pravde i ljudskih prava politički funkcioner. Tako nije obezbijeđeno ni da predsjednik Sudskog savjeta neće biti politički povezana osoba, s obzirom na to da je predviđeno da će to biti neko od to četvoro članova.

Ocjena uspjeha ustavne reforme zavisiće od izmjena i dopuna Zakona o Sudskom savjetu, kojima mora biti spriječen politički uticaj tako što će predvidjeti:

- (1) zabranu političkog angažmana pravnika članova Savjeta van reda sudija,
- (2) njihov izbor sa liste kandidata koje predlažu udruženja građana i univerziteti i
- (3) sprečavanje sukoba interesa u odnosu na sve članove Savjeta.

2.2.9. MIŠLJENJE VENECIJANSKE KOMISIJE OD 17. DECEMBRA 2012.⁴⁵

Kako je prethodno rečeno, iako je na osnovu zaključaka Skupštine Crne Gore od 28. septembra 2011, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo trebalo da do 20. novembra 2011. utvrdi i dostavi Skupštini Predlog amandmana na Ustav, to se dogodilo tek šest mjeseci kasnije. Nakon toga, 13. juna 2012, predsjednik Skupštine Crne Gore zatražio je od Venecijanske komisije mišljenje o ovom Predlogu, kao i o alternativnom nacrtu amandmana na Ustav koji je predložila opoziciona Socijalistička narodna partija.

Venecijanska komisija je na sjednici održanoj 14–15. decembra 2012. usvojila Mišljenje⁴⁶ u kome je ponovila ranije stavove date u cilju poboljšanja garancija za nezavisnost pravosuđa, izbjegavanja politizacije i autokratije, ustavnog regulisanja imenovanja i razrješenja državnih tužilaca i promjene sastava Ustavnog suda.

45 Mišljenje VK o nacrtu dvije grupe amandmana, koji se odnose na pravosudni sistem Crne Gore br. 677/2012 od 17. decembra 2012. godine (CDL-AD(2012)024).

46 Br. 677/2012.

a) Izbor i razrješenje sudija

Venecijanska komisija ne smatra da je dobar predlog po kome se briše odredba o stalnosti sudijske funkcije, uz preporuku da osnovne uslove za razrješenje sudija treba zadržati na ustavnom nivou, dok se postupak razrješenja i prestanka sudijske funkcije treba detaljnije regulisati zakonom.

b) Izbor i razrješenje predsjednika Vrhovnog suda

Komisija je ponovila pozitivan stav prema rješenju da predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom na period od pet godina, kako je preporučila i HRA.

c) Sastav Sudskog savjeta

Komisija je podržala sastav Sudskog savjeta iz predloga amandmana, ocijenivši da se tako obezbjeđuje paritet članova iz reda sudija i drugih članova. Ipak, u Mišljenju je ukazano da taj paritet nije obezbijeđen u disciplinskim postupcima, u kojima ministar pravde ne glasa, pa sudije imaju većinu. U slučaju da ostane rješenje po kome bi ministar bio član Sudskog savjeta, HRA podržava predlog Venecijanske komisije da se paritet članova obezbijedi i u disciplinskim postupcima, ali ponavlja da bi ministra trebalo isključiti iz odlučivanja u postupcima razrješenja i izbora sudija, da bi se dosljedno sproveo princip nemiješanja izvršne vlasti u izbor i razrješenje sudija. Takođe, u tim postupcima bi bilo neophodno obezbijediti paritet članova, što dodatno ide u prilog argumentaciji da ministar uopšte ne bi trebalo da bude član Sudskog savjeta.

d) Ustavni sud

Komisija je ponovila ranije stavove da se u Evropi ustavni sudovi često u potpunosti biraju kvalifikovanom većinom u parlamentu (npr. Njemačka) ili da ih biraju različiti subjekti kao, na primjer, u Italiji, gdje trećinu sudija Ustavnog suda bira predsjednik Republike, trećinu biraju sudije osnovnih, viših i upravnih sudova, a posljednju trećinu bira Skupština kvalifikovanom većinom.⁴⁷

Komisija je takođe ponovila da sistem u kome se sudije Ustavnog suda biraju običnom većinom u Skupštini na predlog predsjednika „ne obezbjeđuje balansiranu kompoziciju Suda“ i da u sistemu gdje je predsjednik član većinske partije postoji opasnost da će sve sudije Ustavnog suda biti naklonjene većini.

⁴⁷ CDL-AD(2012)009, tačka 8.

Zato je Venecijanska komisija ponovila da je za izbor sudija Ustavnog suda potrebna najmanje kvalifikovana većina. Takođe je ponovljeno da bi, u cilju obezbjeđivanja nezavisnosti sudije, trebalo propisati zabranu ponovnog izbora sudija Ustavnog suda.

Ocijenjeno je da rješenje koje predviđa da se sudije Ustavnog suda biraju bez dvotrećinske većine ozbiljno ugrožava nezavisnost Ustavnog suda i nije u skladu sa evropskim standardima.

Venecijanska komisija je pozdravila rješenje da predsjednika Ustavnog suda bira i razrješava Ustavni sud, a ne Skupština.

Sve preporuke Venecijanske komisije u vezi sa Ustavnim sudom u skladu su sa preporukama HRA.

2.3. POSTOJEĆE STANJE U PRAKSI

Članovima prvog Sudskog savjeta uspostavljenog u aprilu 2008, na osnovu Ustava Crne Gore iz 2007, mandat je istekao 19. 4. 2012. Prema podacima sa internet stranice Sudskog savjeta, na sjednici održanoj 16. 3. 2012. izabrana su četiri nova člana Sudskog savjeta iz reda sudija.⁴⁸ Takođe, kako su prenijeli mediji, predsjednik Crne Gore je, u skladu s njegovim ustavnim ovlaštenjima, imenovao dva člana Sudskog savjeta⁴⁹.

Uz predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore i ministra pravde, koji su na osnovu funkcije članovi Sudskog savjeta, ostala su dva poslanika kojima je mandat istekao 19. 4. 2012. Sve do juna 2012. godine, Skupština nije izabrala nove članove Sudskog savjeta iz reda poslanika. Suprotno predlogu amandmana na Ustav od 28. maja 2012, koji predviđa da će Skupština birati i razrješavati *dva ugledna pravnika* u Sudski savjet, Administrativni odbor Skupštine je istovremeno za člana Sudskog savjeta predložio ekonomistu iz vladajuće koalicije.⁵⁰ Pola godine kasnije, ovaj član Sudskog savjeta izabran je za ministra unutrašnjih poslova u Vladi Crne Gore. Kako ministar unutrašnjih

48 Pored predsjednika Vrhovnog suda Vesne Medenice, novi članovi Sudskog savjeta iz reda sudija su: Gavrilko Čabarkapa i Natalija Filipović, sudije Vrhovnog suda CG, Miroslav Bašović, sudija Višeg suda u Podgorici i Miodrag Pešić, sudija Osnovnog suda u Podgorici. Za zamjenika predsjednika Sudskog savjeta izabran je Gavrilko Čabarkapa (<http://sudovi.me/sscg/saopštenja-za-javnost/konstituisan-novi-sudski-savjet-858>).

49 Članovi Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika su Veselin Racković i Radovan Krivokapić (*Pobjeda* od 29. 03. 2012. godine, tekst „Izbori za Sudski savjet“).

50 Nezavisni dnevnik *Vijesti* od 29. maja 2012. godine, tekst: „Economista u savjetu, Konjević i Gošović predloženi za članove Sudskog savjeta, u DPS-u nezadovoljni“.

poslova ne može biti član Sudskog savjeta, Skupština Crne Gore je na trećoj sjednici drugog redovnog zasijedanja 28. 12. 2012. godine predložila novog člana Sudskog savjeta iz iste političke partije.

Mada je novi član koji je predložen po zanimanju diplomirani pravnik, način predlaganja i izbora ipak ne doprinosi uvjerenju da se pri predlogu i izboru članova Sudskog savjeta uopšte razmatraju stručne reference. Naime, Administrativni odbor Skupštine Crne Gore utvrdio je 28. 12. 2012. godine predlog odluke⁵¹ o izboru dva člana Sudskog savjeta. U obrazloženju predloga odluke objavljene na internet stranici Skupštine⁵² navodi se koji je kandidat i od koje partije predložen i koji je broj glasova dobio. Ni za jednog od kandidata nema čak ni podatka šta je po zanimanju, kao ni bilo kakvih drugih stručnih referenci. Stoga je očigledno da izbor ovih članova Sudskog savjeta zavisi isključivo od političkih razloga, a da se stručne reference uopšte ne razmatraju.

Ovakva praksa u načinu izbora članova Sudskog savjeta od strane Skupštine ne uliva povjerenje da će se i ubuduće stručne reference ozbiljno uzimati u obzir pri izboru članova Sudskog savjeta, čak i ako se usvoje predložene ustavne promjene.

U svakom slučaju, izvjesno je da je postojeći sastav Sudskog savjeta, koji je konstituisan 15. juna 2012, privremen, i da će trajati dok se ne usvoji ustavna reforma kojom će biti predviđen drugačiji sastav Savjeta i način izbora njegovih članova.

2.4. PREDLOG AKCIJE ZA LJUDSKA PRAVA

2.4.1. SASTAV SUDSKOG SAVJETA

Predlog HRA⁵³ podrazumijeva da predsjednik Vrhovnog suda, ministar pravde i poslanici ne budu članovi Sudskog savjeta, jer se tako Savjet nepotrebno politizuje, već da članovi budu podjednako sudije i predstavnici građanskog društva, tj. univerziteta, Advokatske komore i nevladinih organizacija. Predstavnike građanskog društva birali bi Skupština (jednog člana parlamentarna većina, drugog opozicija), predsjednik, odnosno Advokatska

⁵¹ Br. 00-63-14/12-37/4

⁵² www.skupstina.me

⁵³ U okviru javne rasprave o Nacrtu amandmana, predlog HRA dostavljen je Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo Skupštine Crne Gore 31. 10. 2011, a dostupan je na: http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/HRA_Predlog-28102011.pdf

komora, a kandidovali univerziteti i udruženja građana po postupku i kriterijumima predviđenim zakonom. Predloženo je da predsjednika Sudskog savjeta bira Sudski savjet iz reda svojih članova koji nijesu sudije, dvotrećinskom većinom glasova članova Sudskog savjeta, ali i da predsjednik Savjeta ne može biti član Advokatske komore.

Kao u slučaju poslanika, ni ministar ne treba da bude član Savjeta, jer se tako Savjet nepotrebno politizuje. HRA smatra da ministar pravde neposredno predstavlja izvršnu vlast i kompromituje Savjet kao nepristrasno i nezavisno tijelo. S druge strane, ministar kao član Savjeta ima krajnje ograničene nadležnosti: ne učestvuje u postupcima utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija, a po istom principu ne bi trebalo da učestvuje ni u postupcima razrješenja i izbora sudija, čime bi se dosljedno sproveo princip nemiješanja izvršne vlasti u izbor ili razrješenje sudske vlasti.

Ako se insistira na članstvu ministra, po istom principu zbog koga ministar ne glasa u postupcima disciplinske odgovornosti, neophodno je predvidjeti da ne glasa i o razrješenju i izboru sudije. U slučaju članstva ministra, predsjednik države bi onda trebalo da bira samo jednog uglednog pravnika na predlog pravnih fakulteta, jer i predsjednik države i ministar pravde u Crnoj Gori po pravilu dolaze iz partije koja vrši izvršnu vlast.

2.4.2. IZBOR PREDSJEDNIKA VRHOVNOG SUDA

Predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore treba da bira i razrješava reformisani Sudski savjet dvotrećinskom većinom u interesu oslobađanja pravosuđa od političkog uticaja.

2.4.3. IZBOR PREDSJEDNIKA SUDSKOG SAVJETA

Rješenjem da se predsjednik Sudskog savjeta bira od članova koji nijesu sudije umanjuje se rizik od autokratskog upravljanja sudstvom i uvažava preporuka Venecijanske komisije da se na taj način obezbjeđuje neophodna povezanost između pravosuđa i društva.

2.4.4. IZBOR ČLANOVA IZ REDA SUDIJA

Kako predsjednici sudova opravdano ne mogu biti članovi Sudskog savjeta, to pravo ne bi trebalo po automatizmu da pripada ni predsjedniku Vrhovnog suda, jer Savjet treba da nadzire i njegov rad. Izmjenama

Zakona o Sudskom savjetu treba obezbijediti da polovina sudija koji su članovi Sudskog savjeta bude izabrana od sudija osnovnih i privrednih sudova, koji čine ubjedljivu većinu u odnosu na sudije drugih sudova. Tako bi u Sudskom savjetu bila obezbijeđena najšira predstavljenost sudstva, a u skladu sa međunarodnim preporukama.⁵⁴

2.4.5. IZBOR ČLANOVA VAN REDA SUDIJA

Za nezavisnost Savjeta ključno je ko će biti njegovi članovi van reda sudija. Neophodno je obezbijediti da to budu nezavisni stručnjaci koji nisu politički angažovani. Predložen je način kako doći do izbora takvih članova, zasnovan na sistemu kandidovanja, koji bi trebalo precizirati Zakonom o Sudskom savjetu, a koji bi trebalo da obezbijedi stručnost i ugled kandidata, kao i to da ne budu politički angažovani.

Sistem izbora članova državnih tijela po sistemu kandidovanja od strane NVO nije novina u crnogorskom pravnom sistemu, primjenjuje se za izbor NVO predstavnika u Savjet RTCG, Savjet za saradnju Vlade i NVO, Savjet za zaštitu od diskriminacije i Savjet za građansku kontrolu rada policije⁵⁵.

Predsjednik bi dva ugledna pravnika imenovao sa liste kandidata koje predlože pravni fakulteti, a jednog člana Savjeta izabrala bi Skupština Advokatske komore među svojim članovima.

Venecijanska komisija je takođe predložila da pozicija i opozicija biraju po jednog „uglednog pravnika“, koji nijesu nužno poslanici. Poslanici treba da izaberu ova dva člana Savjeta i to tako što će jednog izabrati pozicija, a drugog opozicija, efikasnosti radi, ili da se oni biraju ukupnom dvotrećinskom većinom. Poslanici opozicije u njihovom Predlogu promjene Ustava takođe nijesu insistirali na tome da poslanici budu članovi Sudskog savjeta.⁵⁶

Predlog HRA usklađen je i sa preporukom Venecijanske komisije da postoji paritet između članova koji dolaze iz reda sudija i onih koji dolaze iz drugih segmenata društva.⁵⁷ Taj princip takođe doprinosi izbjegavanju politizacije i autokratije.

54 Evropska povelja o zakonima za sudije, tačka 1.3.

55 Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore, „Sl. list“ 79/2008, čl. 28, 29, 30, 37), Odluka o obrazovanju Savjeta za saradnju Vlade CG i NVO, „Sl. list“ 28 od 14. maja 2010. čl. 7-12).

56 Predlog za promjenu Ustava CG od 12. 7. 2011. godine (klasifikacioni broj 00-11/11-2).

57 Mišljenje Venecijanske komisije na nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, kao i na nacrt izmjena i dopuna Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu Crne Gore, br. 626/2011, 14. jun 2011, CDL (2011) 044 poglavlje 3.1.2. tač. 14.

2.4.6. NADLEŽNOST SUDSKOG SAVJETA U POGLEDU FINANSIRANJA SUDSTVA

HRA ostaje pri svom ranijem predlogu⁵⁸ da je Zakonom o Sudskom savjetu neophodno predvidjeti nadležnosti Sudskog savjeta u pogledu izrade sudskog budžeta, nadgledanja njegovog izvršenja i odlučivanja o preraspodjeli budžetskih sredstava između sudova u toku budžetske godine, te da se predsjedniku Sudskog savjeta omogući da, u slučaju neslaganja sa Vladom, Skupštini predstavi predlog sudskog budžeta.

2.4.7. NADLEŽNOST SUDSKOG SAVJETA U POGLEDU IZBORA SUDIJA USTAVNOG SUDA

HRA predlaže da se usvoji rješenje koje dobro funkcioniše u Hrvatskoj i Njemačkoj, da sudije Ustavnog suda bira Skupština dvotrećinskom većinom, a da kandidate predlažu različiti predlagači. Sudski savjet bi predlagao Skupštini troje sudija Ustavnog suda, dok bi još po troje sudija Ustavnog suda predlagali predsjednik države i nadležni skupštinski odbor. Sudski savjet bi, po pravilu, predlagao sudije sa odgovarajućim iskustvom, predsjednik ugledne pravnike koji nijesu sudije, a Skupština bi mogla da dođe do ostalih kandidata i na osnovu javnog konkursa. U ovom slučaju bi trebalo propisati i kvalifikovanu većinu u odboru koji na osnovu konkursa Skupštini predlaže kandidate za izbor. Propisivanje kvalifikovane većine za izbor sudija Ustavnog suda predstavlja neophodan korak u sprečavanju političkog uticaja na Ustavni sud, čiji sastav je po važećem, ali i po predloženom rješenju, po volji vladajuće političke većine.

2.4.8. OSTALE NADLEŽNOSTI SUDSKOG SAVJETA

Ustavom je trebalo okvirno istaći samo osnovne funkcije Sudskog savjeta prema kojima je prepoznatljiv, kao što je odlučivanje o izboru i odgovornosti sudija, odnosno prestanku njihove funkcije, dok je sve ostale trebalo predvidjeti zakonom.⁵⁹

2.5. PREPORUKE ZA IZMJENE ZAKONA O SUDSKOM SAVJETU U SKLADU S USTAVNIM PROMJENAMA

Kako reformom Ustava izvjesno neće u potpunosti biti propisane garancije protiv političkog uticaja na sudstvo, neophodno je simultano sa usvajanjem izmjena Ustava izmijeniti i Zakon o Sudskom savjetu, kako bi se obezbijedile takve zakonske garancije.

⁵⁸ Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008, Akcija za ljudska prava 2009, str.149, 150

⁵⁹ Detaljnije vidi „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007–2008)“, str. 142.

U tom smislu predlažemo:

1. Propisati način odabira članova Sudskog savjeta van reda sudija koji bi obezbijedio da oni ne budu politički angažovane osobe. U tom cilju, pravnike koje bira Skupština poslanici treba da biraju sa liste kandidata koje predlože udruženja građana (NVO), na osnovu kriterijuma i u postupku propisanom zakonom (po uzoru na postupke za izbor NVO predstavnika u Savjet RTCG, Savjet za saradnju Vlade i NVO, Savjet za zaštitu od diskriminacije, Savjet za građansku kontrolu rada policije)⁶⁰. Druga dva pravnika, koja imenuje predsjednik Crne Gore, on treba da odabere sa liste kandidata koje predlože udruženja građana koji se bave vladavinom prava, Advokatska komora i pravni fakulteti.

2. Propisati uslove za izbor članova/ica Sudskog savjeta van reda sudija, tako da se obezbijedi da oni/e budu:

a) osobe nezavisne od političke moći, koje nijesu na bilo koji način politički angažovane (npr. najmanje 10 godina prije imenovanja nijesu bili članovi/ce neke političke partije ili partijski aktivno angažovani/e, neposredno birani/e na izborima ili obavljali/e funkciju članice/a Vlade);

b) osobe koje neće biti u bilo kakvom konfliktu interesa koji bi mogao uticati na način njihovog rada i odlučivanja u Sudskom savjetu (odredbu bi trebalo sastaviti po uzoru na odredbu o sprječavanju sukoba interesa iz čl. 26 Zakona o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, 79/08 od 23. 12. 2008),⁶¹

c) osobe koje će imati odgovarajuće pravno znanje i iskustvo (imajući u vidu da će neko od njih biti i predsjednik/predsjednica Savjeta).

60 Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore, „Sl. list“ br. 79/2008, čl. 28, 29, 30, 37), Odluka o obrazovanju Savjeta za saradnju Vlade CG i NVO, „Sl. list“ br. 28 od 14. maja 2010. čl. 7–12).

61 Konflikt interesa (član 26)

Članovi Savjeta ne mogu biti:

1) poslanici i odbornici;

2) lica koja bira, imenuje ili postavlja Skupština, predsjednik Crne Gore i Vlada;

3) zaposleni u RTCG;

4) funkcioneri političkih stranaka (predsjednici stranaka, članovi predsjedništva, njihovi zamjenici, članovi izvršnih i glavnih odbora, kao i drugi stranački funkcioneri);

5) lica koja, kao vlasnici udjela, akcionari, članovi organa upravljanja, članovi nadzornih organa, zaposleni i sl., imaju interesa u pravnim licima koja se bave proizvodnjom radio i televizijskog programa, tako da bi članstvo takvog lica u Savjetu moglo da dovede do sukoba interesa;

6) lica koja su pravosnažno osuđena za krivično djelo protiv službene dužnosti, krivično djelo korupcije, prevare, krađe ili drugo krivično djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje javne funkcije, bez obzira na izrečenu sankciju, ili su pravosnažno osuđena za neko drugo krivično djelo na kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci, u periodu dok traju posljedice osude;

7) lica koja su bračni drugovi lica navedenih u ovom članu ili se sa njima nalaze u srodstvu i to u pravoj liniji.

3. TRANSPARENTNOST RADA SUDSKOG SAVJETA

„Sudski savjeti treba da pokažu najveći stepen transparentnosti u odnosu prema sudijama i društvu tako što će propisati procedure za svoje postupanje i obrazlagati svoje odluke.“

Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope Rec (2010) 12 državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, usvojena 17. novembra 2010, tačka 28.

3.1. NAČELO JAVNOSTI

Zakonom o Sudskom savjetu (čl. 5) propisano je da je rad Savjeta javan i da se javnost može ograničiti samo tim zakonom. U dva slučaja je predviđeno obavezno isključenje javnosti: sa sjednice na kojoj Savjet odlučuje o izboru kandidata za sudiju (čl. 35 st. 3) i sa sjednice na kojoj odlučuje o razrješenju sudije (čl. 66 st. 3). U disciplinskom postupku, pred Disciplinskom komisijom, rasprava je po pravilu javna i javnost se može isključiti samo na zahtjev sudije protiv koga je pokrenut disciplinski postupak.⁶² *Ovakvo rješenje trebalo bi propisati zakonom i to i za slučaj odlučivanja o razrješenju sudije.*

Poslovníkom o radu Sudskog savjeta, koji je važio do 18. 11. 2011, propisano je da Savjet može odlučiti da se i sa drugih sjednica isključi javnost (čl. 4 st. 2)⁶³, čime je zakonom propisano načelo javnosti ozbiljno narušeno. Iako novi Poslovník⁶⁴ više nema takvu odredbu, njime je predviđeno da „zapisnik sa sjednice po pravilu nije dostupan javnosti“, kao i da audio-vizuelni snimci sjednica nijesu dostupni javnosti (čl. 25 st. 6 i 7), čime je ukazano na opredjeljenje Savjeta da sjednice zatvara za javnost. Savjet se tako i ponašao u praksi.

3.2. SJEDNICE SUDSKOG SAVJETA

Savjet je svojim Poslovníkom predvidio i da svakog decembra usvaja godišnji plan redovnih sjednica za narednu godinu (čl. 19 st. 2), da se sjednice održavaju u „otvorenoj atmosferi“ (čl. 18 st. 1) i da na internet stranici objavljuje predlog dnevnog reda za sjednicu (čl. 21 st. 4).⁶⁵

62 Poslovník Sudskog savjeta, „Sl. list CG“ 57/2011 od 18. 11. 2011, čl. 58 st. 6.

63 „Sl. list CG“ 35/2008, 38/2008 i 6/2009, čl. 21, st. 6.

64 „Sl. list CG“, 57/2011 od 30. 11. 2011.

65 Poslovníkom koji je važio do donošenja novog, 18. 11. 2011, takođe je bilo propisano da se

Sudski savjet nije poštovao godišnji plan održavanja sjednica za 2012. i 2013. godinu, nije omogućio da predstavnicima HRA prisustvuje ni jednoj njegovoj sjednici i nije objavljivao predlog dnevnog reda uoči sjednice na svojoj internet stranici.

U okviru projekta HRA je planirala da njen predstavnik prisustvuje sjednicama Sudskog savjeta, da bi se neposredno stekao uvid u njegov rad i ocijenio stepen javnosti rada. Asistentkinja na projektu je 14. 11. 2011. zatražila informaciju od Sekretarijata Sudskog savjeta o terminu održavanja sjednice, od koga je dobila informaciju da će termin biti objavljen na sajtu i da se sjednice održavaju jednom mjesečno.

Međutim, već narednog dana, 15. 11. 2011, Sudski savjet je održao sjednicu, a tek dan kasnije na sajtu objavio saopštenje o njenom održavanju. HRA je već 17. 11. 2011. uputila pismo predsjednici Sudskog savjeta, u kome je iskazano interesovanje za prisustvo sjednicama. Objašnjeno je da na prethodnoj sjednici prisustvo nije omogućeno zbog neblagovremenog objavljivanja informacije o održavanju sjednice i zamoljeno za obavještenje o terminu održavanja naredne sjednice, u slučaju da ta informacija ne bude istaknuta na sajtu.

Dana 19. 11. 2011. na internet stranici je istaknuto novo saopštenje – da je sjednica održana prethodnog dana, tj. 18. 11. 2011.

Interesantno je da se predstavnicima HRA nalazila u prostorijama Sudskog savjeta radi predaje određenih zahtjeva upravo na dan održavanja sjednice, ali je na pitanje o terminu održavanja sjednice dobila odgovor da sjednica još nije ni zakazana.

Praksa neobjavljivanja termina održavanja sjednica se nastavila, a i HRA je svakog mjeseca uporno pismenim putem tražila obavještenje o datumima održavanja sjednica i molila da se njenom predstavniku omogući da im prisustvuje. Do juna 2012, HRA je uputila Sudskom savjetu ukupno pet zahtjeva za prisustvo sjednicama, a Sudski savjet nije odgovorio ni na jedan. Poslije objavljivanja preliminarne izvještaja o radu Savjeta u julu 2012, sa preporukom da sjednice po pravilu budu otvorene za javnost, HRA je od 1. septembra 2012. do 31. 3. 2013. uputila još sedam zahtjeva za prisustvo sjednicama⁶⁶. Sudski savjet nije odgovorio ni na jedan od ovih zahtjeva.

predloženi dnevni red objavljuje na internet stranici Sudskog savjeta prije sjednice (čl. 17, st. 4).
⁶⁶ Dana 10. 09. 2012, 09. 10. 2012, 05. 11. 2012, 12. 12. 2012, 04. 01. 2013, 13. 02. 2013. godine i 18. 03. 2013.

Godišnji planovi održavanja sjednica, koje po Poslovniku Savjet treba da donosi u decembru svake godine, dostavljeni su na zahtjev HRA naknadno, pošto smo prethodno dobili obavještenje da nijesu usvajani. Plan za 2012. usvojen je u decembru 2011, a plan za 2013. usvojen je u aprilu i njime je propisano da se sjednice po pravilu održavaju svakog posljednjeg petka u mjesecu. Međutim, i djelimični pregled održanih sjednica pokazuje da sjednice po pravilu nijesu održavane petkom.⁶⁷

Nastavak prakse Savjeta da sve sjednice održava bez prisustva javnosti, da ne objavljuje unaprijed datume održavanja sjednica i ne odgovara na zahtjeve za prisustvo sjednicama, iako je zakonom propisano da je njegov rad u načelu javan, pokazuje da još uvijek nema spremnosti da se rad Savjeta otvori javnosti u najvećoj mogućoj mjeri, i tako unaprijedi povjerenje u njegov rad.

- Praksa „telefonskih sjednica“

Od septembra do kraja 2012. godine, Sudski savjet je održao pet sjednica, od kojih su tri održane putem telefona, na način na koji to Savjet ranije nije radio. Sjednice su održane sljedećim redom:

- druga sjednica - 24. 9. 2012,
- treća sjednica - 2. 10. 2012, održana telefonskim putem,
- četvrta sjednica - 13. 11. 2012, održana telefonskim putem,
- peta sjednica - 12. 12. 2012,
- šesta sjednica - 31. 12. 2012, održana telefonskim putem,
- sedma sjednica - 29. 03. 2013.

Time što je polovinu sjednica u posmatranom periodu održao putem telefona, Sudski savjet je svoj rad i dodatno učinio netransparentnim, dodatno ograničavajući načelo javnosti svog rada i pravo zainteresovanih da prate rad Savjeta. Takođe, Zakonom o Sudskom savjetu i Poslovníkom Sudskog savjeta ovakav način održavanja sjednica nije ni predviđen.

3.3. OBJAVLJIVANJE ODLUKA SUDSKOG SAVJETA

Zakon o Sudskom savjetu predviđa da Sudski savjet objavljuje jedino odluke o izboru sudija i to u Službenom listu Crne Gore.⁶⁸ Nije propisano da se bilo koja odluka Sudskog savjeta objavljuje na njegovoj internet stranici.⁶⁹

67 10. 9. 2012: ponedjeljak; 9. 10. 2012: utorak; 5. 11. 2012: ponedjeljak; 12. 12. 2012: srijeda; 14. 1. 2013: ponedjeljak; 13. 2. 2013: srijeda; 18. 3. 2013: ponedjeljak; 29. 3. 2013: petak.

68 Zakon o Sudskom savjetu, „Sl. list CG“ 13/2008 i 39/2011, čl. 37, st. 2.

69 www.sudskisavjet.gov.me/http://sudovi.me/sscg

Uprkos izostanku zakonske obaveze da tako postupa, Sudski savjet objavljuje svoje odluke na internet stranici, iako ne uvijek blagovremeno, ne svaku odluku, odnosno ne svaku odluku sa obrazloženjem. Mnoge neobjavljene odluke Sudski savjet je istakao na internet stranici pošto je traženo njihovo dostavljanje, a Savjet, po pravilu, odbijao te zahtjeve s obrazloženjem da su odluke već objavljene.

Ipak, od izbora sudija na sjednici Sudskog savjeta održanoj 11. 04. 2012, Sudski savjet odluke o izboru sudija, sa obrazloženjem⁷⁰, redovno objavljuje na sajtu, što ohrabruje očekivanje da će rad Sudskog savjeta biti transparentniji i da će to tijelo ubuduće svoj rad činiti javnim i bez zahtjeva zainteresovane javnosti.

Ovakvu pozitivnu praksu bi ipak trebalo obezbijediti odgovarajućom zakonskom obavezom. Zakonom o Sudskom savjetu treba propisati obavezu Savjeta da odluke o izboru, disciplinskoj odgovornosti, razrješenju sudija, prestanku sudijske funkcije, kao i o privremenom udaljenju sudije od vršenja funkcije, objavljuje na internet stranici sa obrazloženjem, odmah po njihovom donošenju.

Objavljivanje odluka nakon zahtjeva HRA

Dana 19. 10. 2012, HRA je Sudskom savjetu podnijela zahtjev za dostavljanjem odluke o prestanku funkcije sudiji Višeg suda u Bijelom Polju sudiji D. K., odluke o izboru sudije Višeg suda u Podgorici V. P., odluke o izboru sudija Osnovnog suda u Kotoru J. S. i E. D., jer ove odluke na dan podnošenja zahtjeva nijesu bile objavljene na internet stranici Sudskog savjeta.

Istog dana sve tražene odluke objavljene su na internet stranici i HRA je dostavljeno obavještenje da su odluke objavljene.⁷¹

Takođe, dana 17. 12. 2012. godine HRA je Sudskom savjetu podnijela zahtjev za dostavljanjem odluke o izboru sudije Osnovnog suda u Podgorici D. V., odluku o izboru sudije Osnovnog suda u Kotoru D. V., odluku o izboru sudije Osnovnog suda u Rožajama M. R. i odluku kojom se uki-
da odluka Sudskog savjeta Su. R. br. 436/08 od 22. 10. 2008. godine o

⁷⁰ Za razliku od ranije prakse kada je Sudski savjet na internet stranici objavljivao posebno dispozitive odluka o prestanku sudijske funkcije, a posebno odluke sa obrazloženjem (i to ne sve), nakon predstavljanja izvještaja HRA u kome je ukazano da je takvo objavljivanje konfuzno, Sudski savjet je objavio tri odluke o prestanku sudijske funkcije i sve tri su objavljenje sa obrazloženjem.

⁷¹ Su. R. br. 665-1/12

privremenom udaljenju sa dužnosti sudije Osnovnog suda u Baru, Z. L., jer ni ove odluke na dan podnošenja zahtjeva nijesu bile objavljene na internet stranici Sudskog savjeta.

Istog dana sve tražene odluke objavljene su na internet stranici i HRA je dostavljeno obavještenje⁷² da su odluke objavljene.

Za razliku od prethodnog Poslovnika o radu Sudskog savjeta (čl. 61), novi Poslovnik više ne sadrži odredbu prema kojoj su se izrečene disciplinske mjere po pravilu objavljivale na oglasnoj tabli i internet stranici Sudskog savjeta, osim ako Savjet ne bi odlučio drugačije. Sada ni Zakonom ni Poslovníkom nije propisano da se ova vrsta odluka objavljuje, mada je, kako je gore pomenu-to, postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti po pravilu otvoren za javnost, tj. za onu javnost koja o njemu uspije da se obavijesti, jer se datumi sjednica unaprijed ne objavljuju. Odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti Savjet ne objavljuje na internet stranici, a te odluke nijesu objavljene ni nakon preporuke HRA da se objave. *Konstatujemo da nije prihvaćena preporuka HRA da se po uzoru na praksu Vrhovnog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, objavljuju i odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti, kako bi se mogla pratiti praksa Savjeta i u ovoj oblasti.*⁷³

3.4. OBRAZLOŽENJA ODLUKA

U pogledu transparentnosti rada Sudskog savjeta, sve do jula 2012. nije bila uvažena ranija preporuka HRA, u skladu s gore citiranom preporukom Komiteta ministara Savjeta Evrope⁷⁴, da odluke o izboru sudija moraju imati odgovarajuća detaljna i precizna obrazloženja, posebno u slučajevima kada se izabere kandidat sa manjom prosječnom ocjenom od kandidata koji nije izabran.⁷⁵

Poslije predstavljanja izvještaja HRA u kome je istaknuto i da odluke o izboru ne sadrže valjana obrazloženja, Sudski savjet je djelimično izmijenio i dopunio obrazloženja odluka o izboru. Ipak, ona su i dalje neprecizna, nedovoljno sadržajna i uvjerljiva, jer još uvijek ne sadrže informacije o tome kako su kandidati ocjenjivani, po kom osnovu i kriterijumima.

72 Su. R. br. 859-1/12

73 „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, Podgorica 2009, tač. 7.3.2.2. i 7.3.2.3.

74 „Sudski savjeti treba da pokažu najveći stepen transparentnosti u odnosu prema sudijama i društvu tako što će propisati procedure za svoje postupanje i obrazlagati svoje odluke“. Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope Rec (2010) 12 o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, usvojena 17. novembra 2010, tačka 28.

75 „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, tač.7. 3.2.3 str. 179.

O ovom problemu vidjeti detaljnije u nastavku, „Praksa Sudskog savjeta prilikom izbora sudija”.⁷⁶

3.5. OBJAVLJIVANJE OSTALIH INFORMACIJA NA INTERNET STRANICI

3.5.1. OPŠTE NAPOMENE

Internet stranica Sudskog savjeta značajno doprinosi transparentnosti njegovog rada. Međutim, nije propisano što bi sve trebalo objavljivati na internet stranici Savjeta, kao ni sve ono što Savjet na njoj već objavljuje. Propisano je da će se na internetu objavljivati pitanja za test, godišnji izvještaj Savjeta⁷⁷, oglas za izbor sudije i predsjednika suda, obrasci za prijavu na oglas i predlog dnevnog reda za sjednicu Savjeta.⁷⁸

3.5.2. DNEVNI RED SJEDNICA

Uprkos propisanoj obavezi da se uoči sjednice objavljuje predlog dnevnog reda na internet stranici, Savjet ne objavljuje ni informaciju o terminu održavanja sjednice, odnosno, objavljuje informaciju o sjednici nakon što se ona već održi. Na taj način je javnost onemogućena da prisustvuje sjednicama i prati rad Savjeta, kako je već prikazano.

3.5.3. OGLAS ZA IZBOR SUDIJA, OBRASCI I PRIJAVE KANDIDATA

HRa je ranije predlagala i da se na internet stranici objavljuju oglasi za izbor sudija, obrasci za prijavu na oglas, kao i prijave kandidata, ili bar imena prijavljenih kandidata, kako bi javnost mogla Savjetu da ukaže na lažno predstavljanje podataka u prijavi ili na drugi vid nedostojnosti kandidata za izbor na sudijsku funkciju.⁷⁹

Poslovníkom Sudskog savjeta (čl. 29, st. 3) sada je predviđeno da se slobodna mjesta za sudiju i predsjednika suda oglašavaju i na portalu (internet stranici) www.sudovi.me. Prema podacima sa te stranice na dan 1. 6. 2012, od ukupno šest raspisanih oglasa za izbor sudije u 2011. godini, bila

⁷⁶ Detaljnije o obrazloženju odluka o izboru sudija u Izveštaju pod tačkom 5.

⁷⁷ Zakon o Sudskom savjetu (Sl. list CG, br. 3/2008 i 39/2011) čl. 34, st. 3 i čl. 26, st. 4

⁷⁸ Članovi 29, st. 3, 32 i 21, st. 4 Poslovnika Sudskog savjeta od 18. 11. 2011.

⁷⁹ Na ovakvu praksu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH ukazano je u knjizi „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007–2008“, Podgorica 2009, tač. 7.3.1.1. str. 177.

su objavljena četiri oglasa⁸⁰, dok su u 2012. godini raspisana dva oglasa, i oba su objavljena. Na internet stranici se objavljuje i obrazac za prijavu na oglas.

Međutim, podaci o licima koja su se prijavila na konkurs nijesu se objavljivali sve do ove godine od kada se u odlukama navode imena svih kandidata, tj. ranije su se objavljivali samo inicijali kandidata prijavljenih na oglas u objavljenoj odluci o izboru sudija. Ovakva praksa nije doprinosila transparentnosti postupka izbora sudija.⁸¹

U 2012. godini praksa Sudskog savjeta je u tom dijelu poboljšana i svi oglasi za izbor sudija su objavljeni, a u odlukama o izboru se navode podaci o svim kandidatima, što doprinosi transparentnosti rada Sudskog savjeta. Međutim, i dalje smatramo veoma važnim da se informacije o prijavljenim kandidatima objave prije donošenja odluke o izboru i da se ta obaveza izričito propiše.

Ponavljamo preporuku da se propiše objavljivanje informacije o prijavljenim kandidatima za sudijsku funkciju prije nego što se o njihovoj kandidaturi odluči.

3.5.4. IZVJEŠTAJI O RADU SUDSKOG SAVJETA

Godišnji izvještaji o radu Sudskog savjeta objavljuju se na sajtu. Međutim, ti izvještaji sadržinski predstavljaju izvještaje o radu sudova. Sudski savjet bi, kao organ koji nadzire rad sudova, u skladu sa svojim ustavnim ovlašćenjima, trebalo kritički da razmatra i ocjenjuje izvještaje o radu svih sudova, a ne samo da u svom izvještaju navodi statističke podatke o radu sudova i pregled njihovog rada.⁸² Takođe, znatan dio izvještaja o radu Sudskog savjeta predstavljaju informacije o aktivnostima predsjednice Vrhovnog suda i Sudskog savjeta, ističući njene posjete drugim državama i posjete predstavnika drugih država Vrhovnom sudu Crne Gore, čime se ne stiče utisak da je to izvještaj koji prikazuje rad Sudskog savjeta.

80 Nije objavljen oglas za izbor jednog sudije Višeg suda u Bijelom Polju, jednog sudije Osnovnog suda u Kotoru i jednog sudije Osnovnog suda na Cetinju, objavljen u „Sl.listu CG“, br. 11/2011, kao i oglas za izbor predsjednika Apelacionog suda Crne Gore, sudije Upravnog suda, dvoje sudija Višeg suda u Podgorici i dvoje sudija Višeg suda u Bijelom Polju, objavljen u „Sl.listu CG“, br. 64/2011.

81 „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, tač.7.3.1.3 str. 178, dostupno na: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/hra-analiza_reforme_izbora_sudija_u_crnoj_gori-cg.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/hra-analiza_reforme_izbora_sudija_u_crnoj_gori-cg.pdf).

82 Prema članu 128, stav 1, tačka 4 Ustava Crne Gore, Sudski savjet „razmatra izvještaj o radu suda, predstavke i pritužbe na rad suda i zauzima stavove o njima“.

I posljednji Izvještaj o radu Sudskog savjeta za 2012. godinu, usvojen na sjednici održanoj 29. 03. 2013, sačinjen je u identičnoj formi kao prethodni i sadrži brojne podatke koji su bez značaja za ocjenu rada Sudskog savjeta.

3.5.5. PROPISI OD ZNAČAJA ZA RAD SUDSKOG SAVJETA

Na internet stranici Savjeta objavljeni su propisi od značaja za njegov rad. U međuvremenu od jula 2012, Zakon o Sudskom savjetu objavljen je i u inoviranoj verziji, a Vodič za pristup informacijama objavljen je i na crnogorskom jeziku, pored verzije na engleskom.⁸³ Pored Pravilnika Sekretarijata Sudskog savjeta koji je objavljen, na sajtu bi trebalo objaviti i sve druge interne akte Savjeta koje on po Poslovniku ima pravo da donosi za „efikasan i djelotvoran rad“ (čl. 28, st. 1).

3.6. ZAPISNIK SA SJEDNICA SUDSKOG SAVJETA

Poslovnik Sudskog savjeta propisuje da zapisnik sa sjednice Savjeta po pravilu nije dostupan javnosti, a da Savjet može da odluči da zapisnik, ili određeni njegovi djelovi, budu objavljeni. Identično rješenje sadržao je i ranije važeći Poslovnik Sudskog savjeta. Ovakvim propisivanjem se jedan akt Sudskog savjeta proglašava tajnim i daje ovlašćenje Savjetu da sam odluči o tome da li ikada taj akt, ili bar jedan njegov dio, treba objaviti. Pri tome, ni jedna odredba Poslovnika Sudskog savjeta, niti bilo kog drugog propisa, ne propisuje na osnovu kojih kriterijuma bi Sudski savjet mogao zapisnik sa svoje sjednice učiniti javnim. Ovakvo široko ovlašćenje koje je Savjet sam sebi dao Poslovnikom, nije u skladu sa načelom javnosti koje je propisano Zakonom o Sudskom savjetu.

Koordinator projekta je 24. 01. 2012. Ustavnom sudu Crne Gore podnio Inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Poslovnika Sudskog savjeta u kojoj se ukazuje da je ovaj akt Sudskog savjeta suprotan Ustavu, Zakonu o Sudskom savjetu i Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, kao i odredbu⁸⁴ kojom je propisano da Poslovnik stupa na snagu danom objavljivanja. Godinu i dva mjeseca poslije podnošenja inicijative, Ustavni sud Crne Gore je još nije stavio na dnevni red.

⁸³ Na sajtu <http://sudovi.me/sscg/sudski-savjet/propisi/>, na dan 30. 6. 2012. godine Zakon o Sudskom savjetu bio je objavljen u verziji iz 2008. godine, iako je izmijenjen i dopunjen 2011, a Vodič za pristup informacijama bio je objavljen samo na engleskom jeziku.

⁸⁴ Član 77.

Ipak, interesantno je da je Sekretarijat Sudskog savjeta dana 21. 03. 2013. dostavio Savjetu Predlog⁸⁵ za izmjenu upravo ta dva člana Poslovnika Sudskog savjeta. Taj Predlog predviđa da se briše dio odredbe koji propisuje da zapisnik sa sjednica po pravilu nije dostupan javnosti. Međutim, brisanje toga dijela se nije predložilo ne zato što je suprotno načelu javnosti propisanim zakonom, već zato što Sekretarijat u obrazloženju predloga smatra da je ta rečenica suvišna, jer se u nastavku propisuje da Sudski savjet može donijeti odluku da zapisnik može biti dostupan javnosti. Tako i dalje ostaje ovlaštenje Savjeta da sam odlučuje kada bi zapisnik mogao biti dostupan javnosti, što je suprotno načelu javnosti iz Zakona o Sudskom savjetu.

Takođe, predloženim izmjenama Poslovnika, predložena je i izmjena neustavne odredbe, kojom je prethodno bilo propisano da Poslovnik stupa na snagu na dan objavljivanja, umjesto osmog dana od dana objavljivanja.⁸⁶

Propuštanjem da blagovremeno ističe na sajtu termine održavanja svojih sjednica i propisivanjem tajnosti zapisnika sa sjednica Sudskog savjeta, Savjet je značajan dio svog rada učinio netransparentnim. U situaciji kada ova ustanova tek treba da se dokaže kao organ koji djeluje bez političkih ili drugih uticaja, transparentnost je neophodna, dok je postojeći stepen tajnosti neprimjeren. Neophodno je izmijeniti i praksu i Poslovnik u cilju povećanja transparentnosti, ali ne na način kako je Sekretarijat Sudskog savjeta predložio 21. 03. 2013, već tako da se obezbijedi transparentnost rada i poštovanje načela javnosti propisanog zakonom.

3.7. POSTUPANJE PO ZAHTEJIMA ZA PRISTUP INFORMACIJAMA

3.7.1. NEPOŠTOVANJE PRESUDE UPRAVNOG SUDA

HRA je 13. 1. 2011. podnijela zahtjev za pristup informacijama u kome je od Sudskog savjeta traženo dostavljanje informacija u vidu odgovora na sljedeća pitanja:

- da li je utvrđeno odgovorno lice iz Osnovnog suda u Podgorici za apsolutnu zastaru krivičnog gonjenja biznismena Dragana Brkovića, za krivično djelo uvreda iz čl. 195, st. 2 u vezi st. 1, a u vezi sa čl. 49. KZ-a po privatnoj tužbi od 08. 07. 2005, koja je nastupila 26. 4. 2009; koji sudija

⁸⁵ Su. R. 243/13 od 21. 03. 2013. godine.

⁸⁶ Odredbom člana 146. Ustava Crne Gore propisano je da se zakon i drugi propis objavljuje prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja.

Osnovnog suda je bio zadužen tim predmetom i ko je u tom periodu bio predsjednik tog suda;

- da li je u vezi sa razlozima razrješenja bivšeg sudije Osnovnog suda u Podgorici, Žarka Savkovića, inicirana i utvrđena bilo čija odgovornost u tom sudu;

- kakvi su rezultati kontrole rada Osnovnog suda u Podgorici u protekloj godini: da li su kontrolom obuhvaćeni nepoštovanje rokova za zakazivanje suđenja, neopravdana odlaganja, nepripremljenost rasprava/pretreza, ko vodi statističke podatke o kaznenoj politici sudova, ko ocjenjuje primjerenost kaznene politike i kakve su ocjene u 2009. i 2010. godini.

Odlučujući po navedenom zahtjevu, Sudski savjet je donio Rješenje Su. R. br. 20/2011 od 26. 01. 2011, kojim je zahtjev odbijen, pa je HRA podnijela tužbu Upravnom sudu Crne Gore za poništaj navedenog rješenja.

Upravni sud je presudom U. br. 428/11 od 21. 10. 2011. usvojio tužbu, poništio rješenje Sudskog savjeta i naložio donošenje novog, zakonitog rješenja.

Sudski savjet nije postupio po navedenoj presudi Upravnog suda, pa je HRA 8. 12. 2011. podnijela zahtjev predsjednici Sudskog savjeta da se postupi po presudi Upravnog suda i donese novo, na zakonu zasnovano rješenje. Ipak, ni nakon ove urgencije Sudski savjet nije postupio po presudi Upravnog suda, niti je to učinio do dana objavljivanja ovog izvještaja, skoro godinu i po nakon donošenja presude.

Ne poštujući presudu Upravnog suda Crne Gore, Sudski savjet se prikazao ne samo kao netransparentno tijelo koje od javnosti skriva činjenice od značaja za ocjenu svog rada, već i kao državni organ koji ne poštuje sudske presude i tako prkosi vladavini prava.

3.7.2. NAKNADNO OBJAVLJIVANJE ODLUKA

Zbog uočenog selektivnog objavljivanja informacija na internet stranici Sudskog savjeta, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, HRA se obratila Sudskom savjetu sa više zahtjeva kojima je traženo dostavljanje akata od značaja za monitoring rada Savjeta i objektivnu ocjenu njegovog rada. Uočena je praksa Savjeta da odbija zahtjeve za pristup njihovim odlukama s obrazloženjem da se sve odluke nalaze objavljene na

sajtu, iako to u vrijeme podnošenja ili i odbijanja zahtjeva nije bio slučaj.⁸⁷ Međutim, nakon podnošenja tužbi Upravnom sudu Crne Gore protiv odluka Sudskog savjeta kojima su odbijeni zahtjevi za dostavljanje odluka, Sudski savjet je na svom sajtu ipak objavio odluke koje su nedostajale, mada ne sve.⁸⁸

Sudskom savjetu podnijeta su tri zahtjeva 11. 04. 2012, kojima su tražene:

a) odluke koje je Savjet donio od 2009. godine, a koje se odnose na izbor sudija, prestanak sudijske funkcije, razrješenje, disciplinsku odgovornost i privremeno udaljenje, imajući u vidu da na internet stranici Sudskog savjeta nijesu bile objavljene sve ove odluke;

b) odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti u 2009, 2010, 2011. i 2012. godini, jer na sajtu nije objavljena ni jedna takva odluka, i

c) informacije o broju odluka donijetih po godinama od 2008, a koje se odnose na izbor sudija, razrješenje sudijske funkcije, prestanak sudijske funkcije, disciplinsku odgovornost i privremeno udaljenje.

Zahjeve za dostavljanje odluka o izboru sudija, prestanku sudijske funkcije, razrješenju i privremenom udaljenju sudija (a), Sudski savjet je odbio sa obrazloženjem da su te odluke već objavljene. Jedan broj takvih odluka objavljen je na sajtu naknadno. Takođe, od odluka o privremenom udaljenju objavljene su bile samo izreke, bez obrazloženja i to samo za 2008. i 2009. godinu. Nakon toga, Sudski savjet je objavio jednu odluku o privremenom udaljenju od 11. 04. 2012. godine i ta odluka je jedina objavljena odluka o privremenom udaljenju koja sadrži obrazloženje.

Savjet je HRA dostavio sve tražene odluke Disciplinske komisije (b), kao i informacije o broju odluka o izboru sudija, razrješenju sudijske funkcije, prestanku sudijske funkcije, disciplinskoj odgovornosti i privremenom uda-

87 Tako je 13. 03. 2012. Sudskom savjetu podnijet zahtjev kojim je traženo dostavljanje odluka o izboru sudija, prestanku sudijske funkcije, razrješenju i privremenom udaljenju za period od 2009. godine pa nadalje. Dana 14. 03. 2012. Sekretarijat Sudskog savjeta dostavio je obavještenje da se sve odluke nalaze na sajtu Sudskog savjeta, zaključno sa odlukama o izboru od 21. 02. 2012. godine. Ipak, suprotno navodima iz obavještenja, na internet stranici Savjeta nijesu bile objavljene odluke koje su, po navodima medija, donijete u prethodnom periodu. Na primjer, na osnovu pisanja medija, poznato je da je Sudski savjet na sjednici održanoj 21. 10. 2011. konstatovao prestanak funkcije sudijama Višeg suda u Podgorici Slavki Vukčević i Čedomiru Janjeviću, kao i sudiji Višeg suda u Bijelom Polju Miloradu Smoloviću. Na sjednici održanoj 18. 11. 2011, Savjet je odlučio o prestanku funkcije predsjedniku i sudiji Apelacionog suda Crne Gore Dragutinu Čolakoviću. Ni jedna od ovih odluka nije bila objavljena na sajtu Sudskog savjeta u trenutku kada je HRA tražila njihovo dostavljanje i kada je Sudski savjet dostavio obavještenje da su sve odluke objavljene.

88 Nedostaju odluke o privremenom udaljenju iz 2010. i odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti sudija.

ljenju (c). Međutim, kako je gore rečeno, odluke Disciplinske komisije nijesu objavljene i na sajtu Savjeta (vidi gore 3.3).

3.7.3. POJEDINAČNI PRIMJERI

(1) HRA je podnijela 26. 03. 2012. Sudskom savjetu zahtjev za dostavljanje odluka o prestanku sudijskih funkcija sudija čiji rad su pratile kontroverze, Željka Vukovića, Radovana Mandića, Lazara Akovića i Slavke Vukčević, i odluka o privremenom udaljenju Željka Vukovića, Radovana Mandića i Lazara Akovića. Sudski savjet je odbio ovaj zahtjev sa navodom da se odluke o prestanku sudijske funkcije nalaze objavljene na sajtu, a da tražene odluke o privremenom udaljenju nijesu ni donijete, pa Sudski savjet nije u njihovom posjedu.⁸⁹

Međutim, odluke o prestanku sudijske funkcije nijesu bile objavljene na sajtu (osim izreka pojedinih odluka), a bila je objavljena i samo izreka odluke za koju je Sudski savjet tvrdio da ne postoji, a na osnovu koje je sudija Višeg suda u Podgorici Lazar Aković privremeno udaljen od dužnosti.⁹⁰

Ipak, Sudski savjet je nakon ovih zahtjeva i preliminarne izvještaja HRA objavio odluke čije je dostavljanje traženo.

(2) HRA je 26. 03. 2012. podnijela zahtjev za dostavljanje odluka o pokretanju postupka razrješenja i odluka o prestanku sudijske funkcije na lični zahtjev sudije čije se razrješenje traži. Savjet je odbio ovaj zahtjev s navodima da se odluke o prestanku sudijske funkcije donijete na lični zahtjev sudije čije se razrješenje traži nalaze objavljene na sajtu, a da odluke kojima je pokrenut postupak razrješenja nijesu uopšte donošene, pa Sudski savjet nije u njihovom posjedu.⁹¹

Protiv ove odluke Sudskog savjeta HRA je pokrenula upravni spor i Upravni sud Crne Gore je dana 17. 10. 2012. godine donio presudu⁹² kojom je usvojio tužbu HRA, poništio rješenje Sudskog savjeta i naložio Savjetu da donese novo rješenje, zasnovano na zakonu.

Međutim, Sudski savjet nije postupao ni po ovoj presudi Upravnog suda, pa je HRA 14. 1. 2013. podnijela Sudskom savjetu urgenciju kojom je traženo

⁸⁹ Su. R. br. 244/12 od 28. 03. 2012.

⁹⁰ Su. R. br. 1105/09 od 03. 10. 2009.

⁹¹ Su. R. br. 213/12 od 28. 03. 2012.

⁹² U. br. 796/12 od 17. 10. 2012.

postupanje po presudi Upravnog suda. Nakon ove urgencije Sudski savjet je donio rješenje⁹³ kojim je ponovo odbio zahtjev za pristup informacijama sa obrazloženjem koje je uglavnom isto kao obrazloženje rješenja koje je Upravni sud poništio kao nezakonito. Zato je HRA 14. 2. 2013. podnijela Upravnom sudu Crne Gore novu tužbu za poništenje i ovog rješenja Sudskog savjeta. Postupak je u toku.

Smatramo da ovakva praksa ne doprinosi utisku da je rad Sudskog savjeta dovoljno transparentan. Ovo posebno s obzirom na činjenicu da nije rijetka pojava da sudija protiv koga se pokrene postupak razrješenja ubrzo sam traži prestanak sudijske funkcije. Donošenjem odluka o prestanku sudijske funkcije u takvim slučajevima, ostaju nerazjašnjene sumnje i neutvrđena odgovornost sudija protiv kojih je pokrenut postupak razrješenja. Prikrivanje tih odluka, odnosno odbijanje Sudskog savjeta da te odluke izdvoji i dostavi, rad Savjeta čini netransparentnim i sumnje koje su pratile rad tih sudija dobijaju na težini, kao i sumnje da se na taj način na sudije vrši pritisak da sami napuste funkciju.

Ponavljamo preporuku da se Zakonom o Sudskom savjetu propiše da sudiji ne može prestati funkcija na lični zahtjev kada se pokrene postupak njegovog razrješenja, sve dok se ne donese odluka o predlogu za razrješenje.

Kako je gore navedeno, odluke o prestanku sudijske funkcije objavljujane su na sajtu selektivno i djelimično (bez obrazloženja). Pored toga, u odlukama o razrješenju sudijske funkcije navodi se da je Sudski savjet postupak razrješenja pokretao po predlogu za razrješenje, što ukazuje da je Sudski savjet u posjedu odluka kojima su ti postupci pokrenuti, iako je u rješenju kojim odbija zahtjev HRA naveo suprotno.

(3) Osim navedenih odbijanja zahtjeva Akcije za ljudska prava, Sudski savjet⁹⁴ je odbio da dostavi izvještaj predsjednika Višeg suda i zaključak Sudskog savjeta⁹⁵ po kojem je postupao, u vezi sa postupanjem predsjednika Osnovnog suda u Podgorici u jednom predmetu (detaljnije o ovom slučaju vidi 8.1.2). Prethodno je predsjednik Višeg suda u tom predmetu usvojio zahtjev za izuzeće predsjednika Osnovnog suda u Podgorici zato što nije poštovao princip slučajne dodjele predmeta, što po zakonu predstavlja nesavjesno i nestručno vršenje funkcije. Zbog toga je Sudski savjet donio zaključak kojim je tim povodom tražio izvještaj od predsjednika Višeg suda u Podgorici. U obrazloženju svoje odluke kojim odbija da svoj zaključak i izvještaj pred-

93 Su. R. br. 16-1/13 od 17. 1. 2013.

94 Rješenje Su. R. br. 177/12 od 28. 03. 2012.

95 Su. R. br. 772/11 od 19. 09. 2011.

sjednika Višeg suda dostavi HRA, Sudski savjet navodi da je traženi zaključak „sastavni dio zapisnika“, pozivajući se na spornu odredbu člana 25 Poslovnika Sudskog savjeta (čiju ustavnost i zakonitost treba da ispita Ustavni sud po inicijativi od januara 2012. godine), a koja propisuje tajnost zapisnika sa sjednice Sudskog savjeta.

Takođe, kao i u prethodno navedenim primjerima, Savjet navodi da je Izvještaj predsjednika Višeg suda u Podgorici u tom predmetu objavljen na sajtu -- internet stranici Višeg suda u Podgorici, iako na sajtu toga izvještaja nije bilo ni na dan zaključenja preliminarog izvještaja u junu 2012. Zbog toga je HRA podnijela tužbu Upravnom sudu Crne Gore, koji je dana 27. 06. 2012. donio presudu i poništio rješenje Sudskog savjeta.⁹⁶ Postupajući po ovoj presudi Upravnog suda, Sudski savjet je HRA dozvolio pristup traženim informacijama i dostavio ove akte.⁹⁷

(4) Sudski savjet je takođe odbio da dostavi odluku kojom je utvrdio da nema osnova da se pokrene disciplinski postupak protiv predsjednika Osnovnog suda u Podgorici zbog nepoštovanja principa slučajne dodjele predmeta, prihvatajući mišljenje iz izvještaja predsjednika Višeg suda u Podgorici, koji je prethodno u svojoj odluci o izuzeću predsjednika Osnovnog suda u Podgorici utvrdio da je prekršen navedeni zakonski princip. Po ovom zahtjevu HRA, Sudski savjet čak nije donio ni rješenje već je poslao obavještenje⁹⁸, bez ikakvog obrazloženja. Detaljnije o ovom slučaju vidjeti u poglavlju 8.1.3.

(5) Dana 10. 9. 2012, Sudskom savjetu je podniet zahtjev za pristup posljednjem izvještaju o sprovođenju Akcionog plana za Sudski savjet (2009–2013). Dana 12. 9. 2012, Savjet je dostavio HRA rješenje⁹⁹ kojim se dozvoljava pristup traženoj informaciji dostavom kopije posljednjeg izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za Sudski savjet (2009–2013) od 1. 7. 2011. putem elektronske pošte.

(6) Dana 1. 10. 2012, Sudskom savjetu je podniet zahtjev u kome je traženo dostavljanje Inicijative za izmjenu odluke o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera, i to u dijelu koji se odnosi na rješavanje stambenih potreba nosilaca pravosudnih funkcija, donijete na sjednici Sudskog savjeta, održanoj 11. aprila 2012. Povodom navedenog za-

⁹⁶ U. br. 795/12.

⁹⁷ Rješenje Su. R. br. 177-1/12 od 09. 07. 2012.

⁹⁸ Su. R. br. 136-1/2012 od 27. 02. 2012.

⁹⁹ Su. R. br. 206-1/12 od 11. 9. 2012.

htjeva Sudski savjet je donio rješenje¹⁰⁰ kojim se dozvoljava pristup traženoj informaciji i dostavio traženu Inicijativu.

(7) Dana 20. 3. 2013, Komisiji za Etički kodeks sudija je podnijet zahtjev za dostavljanjem odluka donijetih u postupcima utvrđivanja da li je povrijeđen Kodeks sudijske etike od osnivanja Komisije za Etički kodeks sudija, izuzev odluka donijetih po predstavci službenice Višeg suda u Podgorici na ponašanje sutkinje Valentine Pavličić i odluke po predstavci dr Milutina Vukića na ponašanje sutkinje Vojislavke Vuković, imajući u vidu da su nam te odluke već dostavljane. Povodom navedenog zahtjeva Sudski savjet je 21. 3. 2013. dostavio Obavještenje¹⁰¹ da nije bilo drugih odluka donijetih u postupcima za utvrđivanje povrede Kodeksa sudijske etike, osim u slučajevima u kojima su nam odluke već dostavljene.

Od jula 2012. Sudski savjet je ažurno odgovarao na zahtjeve za pristup informacijama, najduže u roku od nekoliko dana. Do danas nijesu dostavljene odluke o pokretanju postupka za razrješenje sudija, kao ni odluka da se ne pokrene postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti predsjednika Osnovnog suda u Podgorici zbog kršenja načela o slučajnoj dodjeli predmeta, i zapisnik sa sjednice Sudskog savjeta u vezi sa tim.

3.8. ONEMOGUĆAVANJE UVIDA U DOKUMENTACIJU DRUGIH KANDIDATA

Do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudskom savjetu u julu mjesecu 2011. godine („Sl. list CG“, 39/2011) u članu 38 tada važećeg Zakona o Sudskom savjetu („Sl. list CG“, 13/2008) bilo je predviđeno da:

„kandidat ima pravo da izvrši uvid u svoju i dokumentaciju drugih kandidata koji su se prijavili na oglas za izbor sudije, u rezultate pismenog testiranja, ocjenu kandidata i u mišljenja o kandidatima i da o tome dostavi pisano izjašnjenje Sudskom savjetu, u roku od tri dana od dana izvršenog uvida“.

Ovo pravo je znatno ograničeno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu, jer su kandidati sada onemogućeni da izvrše uvid u dokumentaciju drugih kandidata, već samo u konačnu ocjenu drugih kandidata.

Ovo rješenje ne doprinosi povjerenju u transparentan i objektivan rad Savjeta, kandidati se onemogućavaju da provjere ocjenjivanje, već se primora-

¹⁰⁰ Su. R. br. 612-1/12 od 03. 10. 2012.

¹⁰¹ Su. R. br. 226-1/13

vaju da podnose tužbe kako bi putem suda mogli da steknu uvid u cjelokupnu dokumentaciju. Ne postoje opravdani razlozi za ovakvo rješenje, pa bi ga svakako trebalo izmijeniti¹⁰².

Zakonom o Sudskom savjetu neophodno je propisati da svaki kandidat ima pravo da izvrši uvid u svoju i dokumentaciju drugih kandidata, koji su se prijavili na oglas za izbor sudije (u rezultate pismenog testiranja, ocjenu kandidata i mišljenja o kandidatima). Takođe je neophodno zakonom ili Poslovnikom precizirati postupak uvida u izbornu dokumentaciju i prava koja pripadaju kandidatima, tako što će jasno biti propisan način i mjesto vršenja uvida u izbornu dokumentaciju, rok u kome je Sekretarijat dužan da omogućiti uvid u izbornu dokumentaciju po prijemu zahtjeva, pravo na fotokopiranje spisa, pravo na vršenje uvida putem punomoćnika, kao i pravo na prigovor Sudskom savjetu u slučaju uskraćivanja ovog prava.

3.9. AKCIONI PLAN SUDSKOG SAVJETA

U skladu sa članom 22 Zakona o Sudskom savjetu iz 2008¹⁰³, a u cilju poboljšanja efikasnosti i efektivnosti rada Savjeta i sudova, Sudski savjet je na sjednici održanoj 25. novembra 2009. usvojio Akcioni plan za petogodišnji period od 2009. do 2013. godine. U Akcionom planu je identifikovano 12 strateških ciljeva koje je trebalo ostvariti u navedenom periodu i koji je trebalo da obezbijede nezavisnost, odgovornost, efikasnost i efektivnost sudstva.

Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu 2011. godine¹⁰⁴ brisan je član 22 Zakona, pa tako Sudski savjet od tada nema obavezu da donosi Akcioni plan, da ga dostavlja sudovima, Skupštini i Vladi, a Sekretarijat Sudskog savjeta nema obavezu da svaka tri mjeseca sačinjava obrazloženi izvještaj o sprovođenju Akcionog plana i dostavlja ga Sudskom savjetu.

Ova intervencija zakonodavca ne doprinosi transparentnosti rada Savjeta i napretku u dostizanju društveno-korisnih ciljeva koje je prvobitni Akcioni plan predvidio. Ovo posebno kada se uzme u obzir da se u realizaciji većine zadataka predviđenih Akcionim planom značajno kasnilo u vrijeme

102 Prilikom predavljanja preliminarog izvještaja, 12. 7. 2012, gospodin Radule Kojović, sudija Vrhovnog suda Crne Gore, član i zamjenik predsjednika Sudskog savjeta u prethodnom mandatu, rekao je da i on ove zakonske izmjene smatra lošim, i da je u praksi, bez obzira na njih, svim kandidatima omogućeno da vrše uvid u cjelokupnu dokumentaciju.

103 „Službeni list CG“ br. 13/2008 od 26. 02. 2008.

104 „Službeni list CG“ br. 39/2011 od 04. 08. 2011.

navedene zakonske izmjene, pa ostaje utisak da se brisanjem obaveze izvještavanja o sprovođenju Akcionog plana to kašnjenje željelo prikriti.

Do izmjene zakona u avgustu 2011, od predviđenih 61 zadataka propisanih za ispunjenje 12 strateških ciljeva iz Akcionog plana u predviđenom roku nije bilo realizovano čak 38 (62,5%), dok su realizovana 23 (37,7%). Do tada (avgust 2011. godine), ni jedan od 12 strateških ciljeva nije bio ostvaren.

U Izvještaju o radu Sudskog savjeta za 2012. godinu, koji je usvojen na sjednici održanoj 29. marta 2013, navedeno je da od 12 strateških ciljeva iz Akcionog plana nijesu realizovana četiri:

„Sudski savjet je imao svoj *Akциони plan za petogodišnji period 2009–2013. godine*, kroz koji je indentifikovao 12 strateških ciljeva, od kojih su nerealizovani: obezbjeđenje finansijske nezavisnosti Sudskog savjeta i sudova, jačanje povjerenja javnosti u Sudski savjet i sudove, unapređenje mehanizama za ocjenjivanje sudija i stručnih saradnika, kao i racionalizacija mreže sudova“.

Činjenica je da se kasni i u realizaciji ostala četiri cilja koja se navode u Izvještaju o radu Sudskog savjeta za 2012. godinu, ali ostaje nejasno na osnovu čega je Sudski savjet zaključio da je realizovano preostalih osam ciljeva sa kojima se značajno kasnilo u avgustu 2011, jer ga Sekretarijat od tada nije obavještavao o tome. Ovo posebno kada se uzme u obzir da je u Izvještaju o radu na 193 stranice, realizaciji Akcionog plana za Sudski savjet posvećena samo jedna, gore navedena rečenica.

Umjesto da se izmjenama zakona unapređuju uslovi za ostvarenje nespornih ciljeva obezbjeđenja nezavisnosti, samostalnosti, odgovornosti i profesionalnosti sudova i sudija, može se reći da je ukidanje obaveze donošenja akcionih planova i praćenja njihove primjene doprinijelo daljem zaostatku u ostvarenju tih ciljeva (detaljnije o kašnjenju u realizaciji strateških ciljeva iz Akcionog plana, vidjeti u odjeljku 9.3. Međunarodne preporuke i propisi za njihovu realizaciju).

Brisanje zakonske obaveze za Sudski savjet da donosi Akcioni plan i da Sekretarijat sačinjava izvještaje o njegovoj ispunjenosti imalo bi opravdanja i smisla jedino kada bi svi strateški ciljevi bili implementirani u potpunosti, što bi po samom Akcionom planu obezbijedilo ispunjenje principa nezavisnosti, odgovornosti, efikasnosti i efektivnosti pravosuđa. S obzirom na to da se u ispunjenju većine navedenih zadataka i ciljeva još uvijek značajno kasni, izostavljanje ovih obaveza jedino doprinosi prikrivanju kašnjenja i zaostajanja u ostvarivanju navedenih principa.

3.10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

3.10.1. ZAKLJUČAK

U odnosu na stanje prije jula 2012. godine, Sudski savjet je uvažio preporuku HRA da odluke objavljuje na sajtu sa obrazloženjima, odnosno da se ne objavljuju dispozitivi nekih odluka posebno, uvažena je primjedba HRA da se oglasi za izbor sudija objavljuju na sajtu i da se u odlukama o izboru navedu podaci o svim kandidatima (ne samo inicijali – kako je to bilo ranije) i uvažena je primjedba HRA da se na sajtu objavi posljednja verzija Zakona o Sudskom savjetu i Vodič za pristup informacijama na crnogorskom jeziku.

Sudski savjet nije uvažio preporuku da svoje sjednice po pravilu otvori za javnost, nije uvažio da se Poslovnik Sudskog savjeta izmijeni u skladu sa načelom javnosti tako što će se onemogućiti da Sudski savjet proizvoljno ocjenjuje kada zapisnik sa sjednice može postati tajan (član 25, stav 6 Poslovnika), nije uvažio da se forma i sadržina godišnjeg izvještaja o radu Sudskog savjeta promijeni tako što bi ovaj izvještaj sadržao ocjenu rada sudova od stane Sudskog savjeta, a ne samo statističke podatke o radu sudova, i nije uvažio da se iz godišnjeg izvještaja o radu Sudskog savjeta izostave promotivne informacije o posjetama predsjednika Vrhovnog suda drugim državama, već da se navede svrha i rezultati takvih aktivnosti i posebno finansijska sredstva koja su iz budžeta utrošena za te namjene. Takođe, Zakon o Sudskom savjetu nije promijenjen tako da obezbijedi pravo kandidatima za izbor na uvid u dokumentaciju drugih kandidata.

3.10.2. PREPORUKE

1. Sjednice Sudskog savjeta po pravilu otvoriti za javnost.
2. Zakonom o Sudskom savjetu propisati da se sa sjednica na kojima se odlučuje o razrješenju i disciplinskoj odgovornosti sudije javnost može isključiti samo na zahtjev sudije o čijoj se odgovornosti odlučuje.
3. Propisati sve što je potrebno da se objavi na internet stranici Savjeta, a posebno obezbijediti da se blagovremeno objavljuju:
 - a) odluke o izboru, disciplinskoj odgovornosti, razrješenju i privremenom udaljenju sudija, sa obrazloženjem;
 - b) prijave kandidata na oglas za izbor sudije;

- c) svi propisi od značaja za rad Sudskog savjeta;
- d) najave termina održavanja sjednica, sa predloženim dnevnim redom.

4. Poslovnik Sudskog savjeta izmijeniti i uskladiti sa zakonom propisanim načelom javnosti, tako što će se onemogućiti da Sudski savjet proi-zvoljno ocjenjuje kada zapisnik sa sjednice može postati tajan (član 25 stav 6 Poslovnika)

5. Formu i sadržinu godišnjeg izvještaja o radu Sudskog savjeta promi-jeniti tako što bi ovaj izvještaj sadržao ocjenu rada sudova od strane Sudskog savjeta, a ne samo statističke podatke o radu sudova. Takođe, godišnji izvje-štaj o radu Sudskog savjeta ne bi trebalo da sadrži promotivne informacije o posjetama predsjednika Vrhovnog suda drugim državama, već svrhu i re-zultate takvih aktivnosti i finansijska sredstva koja su iz budžeta utrošena za te namjene.

6. Obezbijediti da Savjet poštuje sudske presude koje su za njega oba-vezujuće.

7. Izmjenom Zakona o Sudskom savjetu omogućiti vršenje uvida kako u svoju, tako i u dokumentaciju drugih kandidata za izbor i precizirati postupak vršenja uvida u dokumentaciju, kao i pravo na žalbu za slučaj uskraćivanja ovog prava.

4. KRITERIJUMI ZA IZBOR SUDIJA I PREDSEDNIKA SUDOVA I NJIHOVO VREDNOVANJE

4.1. OPŠTE NAPOMENE

Zakon o sudovima („Sl. list CG“ br. 5/2002 i 49/2004 i „Sl. list CG“ br. 22/2008 i 39/2011) propisuje okvirne uslove, kriterijume, za izbor sudije, predsjednika Vrhovnog suda i predsjednika ostalih sudova:

Uslovi za izbor sudije

Opšti uslovi **Član 31**

Za sudiju može biti birano lice koje:

- 1) je državljanin Crne Gore;**
- 2) ima opštu zdravstvenu i poslovnu sposobnost;**
- 3) je diplomirani pravnik;**
- 4) je položilo pravosudni ispit.**

Posebni uslovi **Član 32**

Za sudiju može biti birano lice koje pored opštih uslova ima radno iskustvo na poslovima pravne struke, i to za sudiju:

- osnovnog suda pet godina;*
- privrednog suda šest godina;*
- višeg suda osam godina;*
- Apelacionog suda i Upravnog suda 10 godina;*
- Vrhovnog suda 15 godina.*

Uslovi za izbor i mandat predsjednika Vrhovnog suda **Član 32a**

Za predsjednika Vrhovnog suda može biti birano lice koje ispunjava opšte i posebne uslove za sudiju Vrhovnog suda i koje se odlikuje profesionalnom nepristrasnošću, visokim stručnim i moralnim kvalitetima.

Predsjednik Vrhovnog suda bira se na vrijeme od pet godina.

Uslovi za izbor predsjednika suda

Član 33

Predsjednik suda je sudija.

Lice koje se bira za predsjednika suda istovremeno se bira i za sudiju tog suda.

Predsjednik suda ostaje kao sudija u sudu nakon isteka vremena na koje je biran, razrješenja funkcije predsjednika suda i podnošenja zahtjeva za prestanak funkcije predsjednika suda.

Zakon o Sudskom savjetu („Službeni list CG“ br. 13/2008 i 39/2011) propisuje preciznije kriterijume i podkriterijume za izbor sudije koji se prvi put bira, sudije koji napreduje i predsjednika suda:

Kriterijumi za izbor sudije koji se prvi put bira

Član 32

Kriterijumi za izbor sudije koji se prvi put bira su:

1) stečeno znanje koje se cijeni na osnovu podkriterijuma:

- a) prosječna ocjena i dužina studiranja,*
- b) stručno usavršavanje (završena inicijalna obuka, seminari, radionice),*
- c) naučno zvanje (magistar, master, doktorat),*
- d) poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika;*

2) sposobnost za obavljanje sudijske funkcije koja se cijeni na osnovu podkriterijuma:

- a) ocjena pisanog testa,*
- b) radno iskustvo (vrsta poslova koje je kandidat obavljao, dužina radnog iskustva, rezultati rada, napredovanje u službi i sl.),*
- c) vještina komunikacije i lični nastup;*

3) dostojnost za obavljanje sudijske funkcije koja se cijeni na osnovu podkriterijuma:

- a) činjenica da nije osuđivan za krivična djela ili kažnjavao za prekršaje koji ga čine nedostojnim za vršenje sudijske funkcije,*
- b) ugled i neporočno ponašanje,*
- c) odnos sa kolegama i strankama.*

Kriterijumi za izbor sudije koji napreduje

Član 32a

Kriterijumi za izbor sudije koji napreduje su:

1) *stečeno znanje koje se cijeni na osnovu podkriterijuma:*

- a) stručno usavršavanje (kontinuirana obuka i drugi oblici obuke),*
- b) naučno zvanje (master, magistar, doktorat),*
- c) objavljeni naučni i stručni radovi i druge aktivnosti u struci,*
- d) poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika;*

2) *spособnost za obavljanje sudijske funkcije koja se cijeni na osnovu podkriterijuma:*

- a) radno iskustvo;*
- b) rezultati rada u posljednje tri godine koji se cijene na osnovu: broja i vrste riješenih predmeta i načina rješavanja; broja potvrđenih, preinačenih, ukinutih odluka i odluka po kojima je otvoren pretres, odnosno rasprava po pravnom lijeku; procenta završenih predmeta u odnosu na orijentaciona mjerila; rješavanja predmeta po redu prispjeća; blagovremenog postupanja i vremena izrade odluka; broja predmeta u kojima je zastarjelo vođenje postupka; broja osnovanih kontrolnih zahtjeva,*
- c) vještina komunikacije i lični nastup;*

3) *dostojnost za obavljanje sudijske funkcije koja se cijeni na osnovu podkriterijuma:*

- a) povreda Etičkog kodeksa sudija,*
- b) odnos sa kolegama i strankama,*
- c) ugled i neporočno ponašanje.*

Kriterijumi za izbor predsjednika suda

Član 32b

Predsjednik suda, pored kriterijuma iz člana 32a ovog zakona, mora imati sposobnost za rukovođenje i organizaciju posla u sudu, koja podrazumijeva:

- 1)** *sposobnost organizovanja rada;*
- 2)** *poznavanje poslova sudske uprave;*
- 3)** *ugled koji kandidat uživa u sudu u kojem vrši sudijsku funkciju;*
- 4)** *zalaganje za očuvanje nezavisnosti suda i sudija.*

Novim Poslovnikom Sudskog savjeta od 18. 11. 2011. propisan je raspon broja bodova koji se može dodijeliti za ocjenu svakog podkriterijuma, primjera radi, 0-4, 0-20 (čl. 43-45).

Postojeća zakonska rješenja i novi Poslovnik, predstavljaju napredak u odnosu na prethodno stanje, jer su sada zakonom propisani kriterijumi i podkriterijumi, a Poslovnikom njihovo ocjenjivanje.¹⁰⁵

Novim Poslovnikom je predviđeno da se svaki podkriterijum posebno boduje. Propisani su i odgovarajući obrasci za kandidate koji se prvi put biraју za sudiju i obrasci za sudije koji se kandiduju za izbor u sud više instance.

Nije prihvaćena osnovna preporuka HRA da se za kriterijume i podkriterijume propišu mjerila (parametri, indikatori) za njihovo ocjenjivanje, da bi se obezbijedilo ujednačeno i najobjektivnije moguće postupanje članova Savjeta prilikom ocjene kandidata. (Ova preporuka je usvojena samo u odnosu na ocjenjivanje podkriterijuma „prosječna ocjena i dužina studiranja“). Zbog toga je i dalje omogućeno proizvoljno i neujednačeno postupanje Savjeta prilikom izbora sudija, kako će to u nastavku ponovo biti detaljnije objašnjeno.

Novim Poslovnikom je, pored raspona bodova kojima je moguće ocijeniti svaki podkriterijum, trebalo propisati i mjerila (parametre) za dodjelu tih bodova, i tako obezbijediti ujednačeno i objektivno ocjenjivanje kandidata.

Sudski savjet je u svom Akcionom planu za period 2009–2013 kao dva od 12 strateških ciljeva identifikovao upravo unapređenje postupka za imenovanje sudija (I) i mehanizama za ocjenjivanje sudija i stručnih saradnika (VI). Kao prioriteti u realizaciji ovih ciljeva predviđeni su „obezbjeđenje pravilne primjene objektivnih i jasnih kriterijuma u postupku imenovanja“ putem „**unapređenja indikatora za ocjenjivanje**“, odnosno „obezbjeđenje normativnog okvira za definisanje objektivnih i jasnih kriterijuma za ocjenjivanje i napredovanje nosilaca pravosudne funkcije“, usvajanjem „internih dokumenata u kojima će jasno biti definisani objektivni kriterijumi za kvalitativnu i kvantitativnu ocjenu rada sudija u skladu sa međunarodnim standardima“. Iako je u Akcionom planu navedeno da je ove konkretne zadatke trebalo obaviti do oktobra 2010, Sudski savjet ni do aprila 2013. nije usvojio interne dokumente koji bi definisali mjerila za ocjenu kriterijuma za izbor sudija, odnosno za kvalitativnu i kvantitativnu ocjenu rada sudija.

¹⁰⁵ Izmjenom Zakona o Sudskom savjetu od 4. 8. 2011. i donošenjem novog Poslovnika 18. 11. 2011. prihvaćena je preporuka HRA da se zakonom propišu svi kriterijumi, „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, HRA, Podgorica 2009, 1.1.1.1.1 str. 98.

Sudski savjet više od dvije godine kasni sa izvršavanjem konkretnih zadataka iz svog Akcionog plana i tako održava postojeće stanje koje omogućava proizvoljno i neobjektivno ocjenjivanje sudija.

4.2. BODOVANJE KRITERIJUMA PO ODREDBAMA POSLOVNIKA SUDSKOG SAVJETA

Poslovnik Sudskog savjeta predvidio je bodovanje kao isključivi oblik vrednovanja (ocjenjivanja) kriterijuma, odnosno podkriterijuma. Pored osnovne zamjerke nedostatka mjerila za bodovanje, HRA smatra da je apsurdno bodovati kriterijum „dostojnost za obavljanje sudijske funkcije“, kao i da bi bilo bolje opisno ocjenjivati podkriterijume „radno iskustvo“ i „vještinu komunikacije i lični nastup“, kako se u nastavku detaljnije objašnjava.

4.2.1. IZBOR SUDIJE KOJI SE PRVI PUT BIRA

4.2.1.1. OPŠTE NAPOMENE

Prilikom izbora između kandidata za sudiju koji se prvi put bira, cijene se tri kriterijuma: stečeno znanje, sposobnost za obavljanje sudijske funkcije i dostojnost za obavljanje funkcije, koji se procjenjuju na osnovu ispunjenosti podkriterijuma (vidi gore čl. 32 Zakona o Sudskom savjetu).

4.2.1.2. KRITERIJUM „STEČENO ZNANJE“

Stečeno znanje ocjenjuje se na osnovu podkriterijuma:

- a) prosječna ocjena i dužina studiranja,*
- b) stručno usavršavanje (završena inicijalna obuka, seminari, radionice),*
- c) naučno zvanje (magistar, master, doktorat),*
- d) poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika.*

4.2.1.2.1. PODKRITERIJUM „PROSJEČNA OCJENA I DUŽINA STUDIRANJA“

Od četiri navedena podkriterijuma (i svih ostalih podkriterijuma), Poslovníkom su propisana mjerila za ocjenu samo jednog, „prosječna ocjena i dužina studiranja“, tako što je propisan broj bodova koji sljede za određeni raspon prosječne ocjene na fakultetu, kao i stepen umanjenja

bodova za slučaj da je kandidat studirao duže od četiri godine.¹⁰⁶ Na ovaj način je obezbijeđeno da svaki kandidat istog ranga u odnosu na prosječnu ocjenu i dužinu studiranja, uvijek zasluži isti broj bodova, umjesto da se to u svakom slučaju izbora sudije ostavi na volju članovima Savjeta koji daju ocjene. Drugim riječima, sada se zna da će svaki kandidat za sudiju koji je studirao četiri godine i imao prosječnu ocjenu od 8 do 9 zaslužiti 3 boda, a da će neko sa istom prosječnom ocjenom ali ko je studirao duplo duže, dobiti i manje bodova. Na ovaj način je obezbijeđena izvjesnost i objektivnost, posebno po pitanju ujednačenog postupanja Savjeta prilikom ocjene svakog kandidata i u svakoj prilici.

Međutim, za ocjenu svih ostalih podkriterijuma, predviđen je samo odgovarajući raspon bodova koji mogu biti dodijeljeni, ali ne i parametri, odnosno mjerila na osnovu kojih se određuje koliki broj bodova se može dodijeliti u odnosu na određenu okolnost, što neminovno dovodi do subjektivnog i neujednačenog ocjenjivanja.

Za sve ostale podkriterijume samo je naveden raspon bodova koji se po njima mogu dodijeliti kandidatima, bez ikakve naznake na osnovu čega se utvrđuje ta brojčana ocjena, odnosno šta je od značaja da ona bude manja ili veća. Ovakvo propisivanje ostavlja i dalje veliki prostor za subjektivno i arbitrarno odlučivanje pri izboru sudija ili pri njihovom napredovanju.

Od mogućih 100 bodova koje kandidat za sudiju može da dobije, jedino se precizno može utvrditi kako je bodovana prosječna ocjena i dužina studiranja koja donosi maksimalno 5 bodova. Po svim ostalim kriterijumima i podkriterijumima koji donose maksimalno 95 bodova, ostavljen je veliki prostor za subjektivno ocjenjivanje i biranje kandidata. Činjenica da čak 95% od mogućih bodova koji se dodjeljuju kandidatima može biti dodijeljeno neobjektivno i proizvoljno, nameće zaključak da novi Poslovnik predstavlja nedovoljan napredak u odnosu na prethodni i da i dalje ostavlja previše prostora za neobjektivan izbor sudija.

4.2.1.2.2. PODKRITERIJUM „STRUČNO USAVRŠAVANJE“

Podkriterijum (b) *stručno usavršavanje (završena inicijalna obuka, seminari, radionice)* predviđeno je da se ocjenjuje bodovima od 0 do 5, ali nije predviđeno da li završena inicijalna obuka sama po sebi podrazu-

¹⁰⁶ Vidi čl. 43, st. 2 i 3 Poslovnika Sudskog savjeta od 18. 11. 2011.

mijeva 5 bodova, 4 ili 3? Da li pohađanje jednog seminara zaslužuje 1, 2 ili 3 boda? Da li će se više vrednovati vrsta seminara koja može biti od značaja za obavljanje sudijske funkcije (npr. seminari iz oblasti ljudskih prava) ili ne? Sve bi to trebalo propisati, u protivnom je omogućena subjektivna procjena koja ne obezbjeđuje ujednačeno postupanje Savjeta i ne garantuje njegovu objektivnost.

4.2.1.2.3. PODKRITERIJUM „NAUČNO ZVANJE“

Podkriterijum (c) „*naučno zvanje*“ (*magistar, master, doktor*) ocjenjuje se takođe od 0 pa do 5 bodova, ali je ostalo nejasno koliko će bodova zaslužiti magistar, koliko master, a koliko doktor, da li će se uzeti u obzir promjena sistema dodjele naučnih titula u skladu sa Bolonjskom deklaracijom i sl.

Takođe, mali broj bodova koji se može dobiti za naučno zvanje (najviše 5, za razliku od 10 bodova koliko se najviše dodjeljuje za „ugled i neporočno ponašanje“) pokazuje da se taj podkriterijum neadekvatno vrednuje. Tako se naučni radnici ne stimuliu da postanu kandidati za sudije, iako bi upravo bilo idealno da sve sudije imaju najviše moguće obrazovanje. Trebalo bi svakako povećati raspon bodova koje je moguće dodijeliti npr. kandidatu koji je doktor nauka, kako bi se na taj način kompenzovao i nedostatak da takav kandidat na primjer, nije pohađao seminare ili inicijalnu obuku za sudije.

Osim toga što i ne postoje parametri na osnovu kojih bi se vršilo bodovanje naučnog znanja, potpuno je zanemareno u kojoj obrazovnoj ustanovi je naučno zvanje stečeno, pa je tako ostavljen prostor da se jednako ili čak bolje boduje zvanje sa neke novoosnovane ustanove bez referenci i renomea, od zvanja koje je neki kandidat stekao na ustanovi sa višegodišnjom tradicijom i pred profesorima koji imaju nesporan međunarodni autoritet.

4.2.1.2.4. PODKRITERIJUM „POZNAVANJE RADA NA RAČUNARU I ZNANJE STRANIH JEZIKA“

Podkriterijum (d) „Poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika“ ocjenjuje se zbirno, bodovima od 0 do 5, pri čemu nije predviđeno kako podijeliti bodove.  ta ako neko odlično govori i pi e strani jezik, ali se uopšte ne služi računarom? Moralo bi se imati u vidu da se rad na računaru može mnogo brže savladati nego strani jezik i u skladu s tim propisati odgovarajuće parametre za posebno bodovanje svakog od ova dva podkriterijuma.¹⁰⁷ Nivo poznavanja stranih jezika se i u diplomama različito stepenuje,

107 „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007–2008“, tač. 1.1.4.1.1. str. 102.

pa je po tom osnovu moguće propisati parametre na osnovu kojih bi se ta znanja bodovala. Radi potpune objektivnosti, ova znanja bi trebalo provjeriti odgovarajućim testiranjem.

4.2.1.3. KRITERIJUM „SPOSOBNOST ZA OBAVLJANJE SUDIJSKE FUNKCIJE“

Sposobnost za obavljanje sudijske funkcije cijeni se na osnovu tri podkriterijuma:

- a) ocjene pisanog testa,
- b) radnog iskustva (vrsta poslova koje je kandidat obavljao, dužina radnog iskustva, rezultati rada, napredovanje u službi i sl.),
- c) vještine komunikacije i ličnog nastupa.

4.2.1.3.1. PODKRITERIJUM „OCJENA PISANOG TESTA“

Podkriterijum „ocjena pisanog testa“ nosi najviše bodova (50) u odnosu na bodove koji donose drugi podkriterijumi (po pravilu najviše 5). Ocjena sa testa predstavlja i 50% ukupnih bodova.

Poslovnik propisuje raspon bodova koji se mogu dodijeliti kandidatu za određenu ocjenu koju je dobio na testu, na sljedeći način:

- 0 do 39 bodova, ako je test kandidata ocijenjen ocjenom 1 i 2;
- 40 bodova, ako je test kandidata ocijenjen ocjenom 3;
- 45 bodova, ako je test kandidata ocijenjen ocjenom 4;
- 50 bodova, ako je test kandidata ocijenjen ocjenom 5.

Poslovnik propisuje sadržaj testa, odnosno oblasti iz kojih su pitanja na pisanom testu, kao i to da na testu mora biti naznačeno koliko poena se može ostvariti za svako pojedinačno pitanje¹⁰⁸. Međutim, nema naznake koliko bi koja od oblasti trebalo da donosi bodova i na koji način Komisija vrši ocjenjivanje. Poslovnik propisuje da se broj poena za svako pitanje utvrđuje većinom glasova članova Komisije, kao i da Komisija na osnovu ukupno osvojenog broja poena većinom glasova ocjenjuje test, i da su ocjene na testu:

- 1 (jedan) ako je kandidat osvojio manje od 55% mogućih poena;
- 2 (dva) ako je kandidat osvojio 55-65% mogućih poena;
- 3 (tri) ako je kandidat osvojio 65-75% mogućih poena;
- 4 (četiri) ako je kandidat osvojio 75-85% mogućih poena;
- 5 (pet) ako je kandidat osvojio 85-100% mogućih poena.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Čl. 36.

¹⁰⁹ Čl. 41.

Ovakvim propisivanjem nije obezbijedeno objektivno i ujednačeno bodovanje kandidata. Naime, ostalo je nejasno na osnovu čega Komisija za testiranje određuje broj poena za pojedina pitanja, omogućeno je da se od testa do testa različito vrednuju iste oblasti, ne zna se na osnovu čega se daje manja ili veća ocjena za pojedino pitanje i ostavlja se ovlašćenje Komisiji za testiranje da arbitrarno procjenjuje raspon bodova koje može dodijeliti za pojedina pitanja, čime je dodatno omogućen prostor za proizvoljno ocjenjivanje kandidata. Ovo posebno dobija na značaju s obzirom na to da ocjena pisanog testa donosi do 50 bodova, što je polovina od ukupnog broja bodova koje kandidat može maksimalno da osvoji. Konačno, nejasno je zašto Komisija većinom glasova ocjenjuje test ako je egzaktno propisano koliko procenata bodova znači koju ocjenu.

Propisana anonimnost testiranja ne obezbjeđuje objektivnost u ocjenjivanju kandidata, jer ne sprečava mogućnost favorizovanja određenog kandidata od strane dijela ili čitave Komisije. Naime, iako Poslovnik propisuje da kandidat pokazuje svoju šifru tek neposredno prije razgovora, a nakon što test bude ocijenjen (čl. 38, st. 4) činjenica da se razgovor ne obavlja u istom danu kad i test, već bar osam dana kasnije (čl. 42, st. 1), ne obezbjeđuje da kandidat neće u međuvremenu moći da obavijesti člana Komisije o svojoj šifri.

Bilo bi racionalno uvesti i donju granicu prolaznosti, jer se ovako može desiti da 39 poena na testu dobije kandidat koji je osvojio 65% mogućih poena kao i onaj koji je osvojio 1% mogućih poena. Takođe, ova donja granica prolaznosti bi obezbijedila da se u sudstvo ne prime stvarno nestručni kandidati, koji bi inače mogli zadovoljiti druge formalne kriterijume.

4.2.1.3.2. PODKRITERIJUM „RADNO ISKUSTVO“

Podkriterijum (b) „radno iskustvo (vrsta poslova koje je kandidat obavljao, dužina radnog iskustva, rezultati rada, napredovanje u službi i sl.)“, ocjenjuje se bodovima od 0 do 5, ali takođe bez naznake o tome kako sve ove elemente bodovati.

Podkriterijum „radno iskustvo“ uopšte ne bi trebalo ocjenjivati kao poseban podkriterijum, jer su godine radnog iskustva na poslovima pravne struke zakonom propisane kao poseban uslov za izbor sudije. Takođe, na primjer, duži radni staž ne mora obavezno ukazivati i na prednost u pogledu stručnosti.¹¹⁰ Međutim, ako se bodovanje ovog podkriterijuma zadrži, neophodno je

¹¹⁰ „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007–2008“, tač. 1.1.4.1.2. str. 102.

propisati mjerila po kojima će se bodovati, kako bi se izbjeglo neujednačeno i nepravedno postupanje.

Primjera radi, prilikom ocjene „radnog iskustva“ kandidatkinja M. K., sa 14 godina radnog staža, pretežno u sudu, dobila je 5 bodova, dok je drugi kandidat, koji je imao 6 godina radnog staža, i to van suda, dobio 4 boda.¹¹¹ Tako je u konkretnom slučaju kandidat sa 14 godina radnog iskustva i to pretežno u sudu, dobio samo 1 bod više od kandidata koji ima 6 godina radnog iskustva i to van suda.

Mjesto obavljanja radnog staža kao takvo više nije navedeno uz podkriterijum „radno iskustvo“, već je predviđena „vrsta posla koju je kandidat obavljao“, što jeste preciznije rješenje. Međutim, trebalo bi propisati kako se cijeni koja vrsta posla i prednost dati kandidatima koji su radili u sudu, posebno kao sudski savjetnici.¹¹²

Nije propisano ni šta se podrazumijeva pod „napredovanjem u službi“, niti je obrazac na osnovu koga se dobija mišljenje poslodavca o kandidatu, a koji na ovu temu sadrži rubriku „rezultati rada“ dovoljno detaljno propisan da bi obezbijedio dobijanje ove vrste informacija.¹¹³ HRA je ranije preporučila da se propiše posebna vrsta upitnika za dobijanje relevantnih informacija od poslodavca, kao i da se precizira što se podrazumijeva pod „napredovanjem u službi“. Poseban izazov predstavlja izbor metoda za bodovanje tako propisanih elemenata podkriterijuma „radno iskustvo“. Jedno rješenje je da se ovaj podkriterijum ocjenjuje opisno i da se ne boduje, kako je ranije preporučeno.¹¹⁴

4.2.1.3.3. PODKRITERIJUM „VJEŠTINA KOMUNIKACIJE I LIČNI NASTUP“

Podkriterijum „vještina komunikacije i lični nastup“ boduje se od 0 do 5 bodova, a novi Poslovnik propisuje da će se tokom obavljanja razgovora sa kandidatom za sudiju, odnosno predsjednika suda, posebno ispitati činjenice i okolnosti za ocjenu podkriterijuma „vještina komunikacije i lični nastup“ (čl. 42, st. 2). Ostalo je potpuno nejasno kako se ocjena ovog podkri-

111 Informacije dobijene u razgovoru sa M.K, kandidatkinjom koja je izvršila uvid u obrazac s ocjenama.

112 „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, tač. 1.1.4.1.2. str. 102–103, gdje jeporučeno propisati da će u slučaju jednakog ispunjenja ostalih kriterijuma prednost imati sudski savjetnici.

113 Ovaj obrazac je sastavni dio Poslovnika Sudskog savjeta od 18. 11. 2011.

114 Isto, 1.1.4.1.3, str. 103.

terijuma može precizno brojčano utvrditi na osnovu jednog razgovora, za čiji sadržaj nijesu propisane smjernice. S obzirom na činjenicu da je nemoguće utvrditi na koji način se ocjenjuje nečija vještina komunikacije i lični nastup, kao ni mogućnost provjere ocjene ovog podkriterijuma kod nekog kandidata, ostaje i dalje prostor za subjektivno i arbitrarno bodovanje kandidata i po ovom podkriterijumu. Inače, HRA je i ranije ukazivala da „komunikativnost“ treba isključiti kao poseban kriterijum, osim u odnosu na kandidate za predsjednike sudova, kod kojih bi ovu osobinu trebalo cijeliti opisnom, umjesto brojčanom ocjenom.¹¹⁵

4.2.1.4. KRITERIJUM „DOSTOJNOST ZA OBAVLJANJE SUDIJSKE FUNKCIJE“

4.2.1.4.1. PODKRITERIJUM „NEOSUĐIVANOST ZA KRIVIČNA DJELA ILI NEKAŽNJAVANJE ZA PREKRŠAJE KOJI OSOBU ČINE NEDOSTOJNOM ZA VRŠENJE SUDIJSKE FUNKCIJE“

Činjenica da kandidat nije osuđivan za krivična djela ili kažnjavan za prekršaje koji ga čine nedostojnim za vršenje sudijske funkcije boduje se od 0 do 4 boda.

Nejasno je zašto ovaj podkriterijum nije predviđen kao jedan od opštih uslova za izbor sudije, koji bi obezbijedio eliminaciju kandidata koji su osuđivani za krivična djela ili prekršaje koji ih čine nedostojnim sudijske funkcije, po ugledu na opšte uslove za zasnivanje radnog odnosa u državnim organima propisane Zakonom o državnim službenicima.¹¹⁶ Ovako je omogućeno da se tako značajna stvar boduje, pa da i kandidat koji je po ovom osnovu nedostojan sudijske funkcije dobije 0 bodova, koji u kombinaciji s ostalim bodovima mogu da dovedu i do njegovog izbora za sudiju. S druge strane, ako kandidat jeste osuđivan ili kažnjavan za djela koja ga ne čine nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, opet je obezbijeđen prostor za krajnju proizvoljnost prilikom bodovanja i ocjene težine tog djela ili kazni ocjenom od 1 do 4.

Logično rješenje bilo bi da činjenica neosuđivanosti i nekažnjavanja za djelo koje kandidata čini nedostojnim za sudiju bude propisana samo kao opšti uslov, uz napomenu o djelu za koje je kandidat kažnjavan ali koje ga ne čini nedostojnim za obavljanje funkcije.

¹¹⁵ „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007–2008“, tač. 1.1.3.1. str. 101.

¹¹⁶ Član 32, st. 1, alineja 5 glasi: „U državnom organu može da zasnuje radni odnos lice koje nije osuđivano za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za rad u državnom organu i protiv koga se ne vodi krivični postupak za krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti“.

4.2.1.4.2 PODKRITERIJUM „UGLED I NEPOROČNO PONAŠANJE“

„Ugled i neporočno ponašanje“ boduje se od 0 do 10 bodova, i obezbjeđuje duplo više bodova nego većina ostalih podkriterijuma, čime je ovim osobinama kandidata očigledno dat poseban značaj.

Međutim, ostalo je nejasno na osnovu čega se ugled i ponašanje kandidata utvrđuju, a pogotovo na osnovu čega se različito brojčano vrednuju. Potpuno je nejasno šta predstavlja osnovu za bodovanje nečijeg ugleda, odnosno kako i zašto bi Komisija mogla različito da boduje ugled kandidata. Dalje, čak i da je jasno na osnovu čega se utvrđuje ovaj podkriterijum, ostaje nerazjašnjeno na koji to način Komisija dolazi do informacija na osnovu kojih treba da boduje „ugled i neporočno ponašanje“ kandidata.

U tom smislu, HRA je ranije predlagala da se prijave svih kandidata objave na internet stranici Sudskog savjeta, kako bi javnosti bilo omogućeno da ukaže na eventualnu nedostojnost prijavljenih kandidata, a što bi Sudski savjet onda provjerio¹¹⁷. Takođe, ostajemo pri ocjeni da bi ovaj podkriterijum trebalo ocjenjivati opisnom ocjenom („zadovoljava“ - „ne zadovoljava“), a ne bodovima, pogotovo jer se ne može ni naslutiti po kom osnovu bi kandidati mogli dobiti različit broj bodova.

4.2.1.4.3. PODKRITERIJUM „ODNOS SA KOLEGAMA I STRANKAMA“

„Odnos sa kolegama i strankama“, boduje se od 0 do 6 bodova, i u odnosu na njega je ostalo nejasno kako Komisija utvrđuje kvalitet odnosa kandidata sa kolegama i strankama, i po kakvim mjerilima to bodovno vrednuje. Ovo se posebno odnosi na vrednovanje odnosa „sa strankama“ u slučaju kada kandidat nije ni radio sa strankama. Nejasno je da li će zbog toga dobiti manje bodova? Takođe, ne zna se na osnovu kojih informacija će Komisija utvrđivati kvalitet odnosa sa kolegama i strankama, da li će dobijati informacije neposredno od stranaka i kolega, od kojih stranaka i kolega itd?

S tim u vezi, nije usvojen raniji predlog HRA da obrasci sadrže rubriku za evidenciju izvora informacije na osnovu koje je izvršeno ocjenjivanje, s obzirom na to da ostaje sporno na koji način je Sudski savjet došao do informacija na osnovu kojih je cijenio kriterijume i podkriterijume, a posebno posljednja dva predstavljena podkriterijuma „ugled i neporočno ponašanje“ i „odnos sa kolegama i strankama“. Iz propisa je jedino vidljivo da se do informacija može

117 „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, tač. 1.2.2.3.1. str. 119.

doći kroz pribavljanje „mišljenja organa u kojem je kandidat radio“, ali samo o stručnim i radnim kvalitetima kandidata (čl. 31 ZSS), dok je izostala potraga za ostalim informacijama o drugim kriterijumima i podkriterijumima.

4.2.2. IZBOR SUDIJE KOJI NAPREĐUJE

Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu koje su stupile na snagu u avgustu 2011. godine propisani su kriterijumi za izbor sudije koji napreduje, kao i podkriterijumi na osnovu kojih se oni cijene (vidi gore).

Kao i prilikom izbora sudije koji se prvi put bira, vrednuju se tri osnovna kriterijuma: (1) stečeno znanje, (2) radno iskustvo i (3) dostojnost za obavljanje sudijske funkcije, ali se podkriterijumi u odnosu na koje se ispunjenost ovih kriterijuma ocjenjuje donekle razlikuju u odnosu na one koji se cijene prilikom prvog izbora kandidata za sudiju.

Isto kao i u slučaju kriterijuma za izbor sudije koji se prvi put bira, novim Poslovníkom od 18. 11. 2011. predviđen je odgovarajući raspon bodova za ocjenu svakog podkriterijuma, ali takođe potpuno nedostaju parametri, odnosno mjerila, na osnovu kojih se dodjeljuje određeni broj bodova za bilo koji od podkriterijuma. Na ovaj način je i dalje omogućena neujednačenost prilikom ocjenjivanja i neobjektivnost prilikom odlučivanja o napredovanju sudija.

HRA smatra da bi preciziranje mjerila za objektivnu ocjenu rada sudija, kao i njihovo redovno ocjenjivanje bilo neophodno za objektivno odlučivanje o napredovanju u karijeri, odnosno pozivanju na odgovornost zbog neprofesionalnog rada. Ovaj sistem mjerila, kao i ocjenjivanja, još uvijek nije uspostavljen.

4.2.2.1, KRITERIJUM „STEČENO ZNANJE“

4.2.2.1.1. PODKRITERIJUM „STRUČNO USAVRŠAVANJE“

Podkriterijum *stručno usavršavanje (kontinuirana obuka i drugi oblici obuke)*, vrednuje se od 0 do 5 bodova, ali nema dodatne naznake šta tačno obuhvata i na koji način se vrednuje, posebno u svijetlu postojanja posebnog podkriterijuma „naučno zvanje“ gdje je naznačeno da to zvanje obuhvata master, magistar, doktorat. Pretpostavljamo da se željelo cijiniti učešće sudija u programima kontinuirane obuke koji se organizuju za sudije. Nejasno je kako se procjenjuje ovaj podkriterijum, posebno u svijetlu činjeni-

ce da sudijama u Crnoj Gori nije obezbijeđen utvrđeni broj dana godišnje za stručno usavršavanje, niti je poznato da postoje programi usavršavanja koji bi se izvodili u kontinuitetu.

4.2.2.1.2. PODKRITERIJUM „NAUČNO ZVANJE (MASTER, MAGISTAR, DOKTORAT)“

Podkriterijum naučno zvanje (master, magistar, doktorat) vrednuje se takođe od 0 do 5 bodova. Nejasno je kako se boduje koje od naučnih zvanja koja su navedena u podkriterijumu, kako je detaljnije prethodno objašnjeno 4.2.1.2.3.

4.2.2.1.3. PODKRITERIJUM „OBJAVLJENI NAUČNI I STRUČNI RADOVI I DRUGE AKTIVNOSTI U STRUCI“

Podkriterijum objavljeni naučni i stručni radovi i druge aktivnosti u struci vrednuje se takođe od 0 do 5 bodova, ali opet nedostaje sistem po kome bi se vršilo bodovanje. Formulacija „druge aktivnosti u struci“ je uopštena i teško je zamisliti koje bi to aktivnosti (pored objavljenih radova) mogle biti vrednovane po ovom kriterijumu. Ako je to članstvo u radnim grupama za izradu zakona ili slično, trebalo bi propisati da će se uzeti u obzir po kom osnovu je kandidat postao član radne grupe, odnosno da će se posebno cijeniti volonterski angažman i lična inicijativa.

4.2.2.1.4. PODKRITERIJUM „POZNAVANJE RADA NA RAČUNARU I ZNANJE STRANIH JEZIKA“

Kao i u slučaju izbora sudije koji se prvi put bira, za podkriterijum poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika ne postoje parametri na osnovu kojih se kandidat boduje. Važi isti komentar kao gore, povodom prvog izbora.

4.2.2.2. KRITERIJUM „SPOSOBNOST ZA OBAVLJANJE SUDIJSKE FUNKCIJE“

4.2.2.2.1. PODKRITERIJUM „RADNO ISKUSTVO“

Radno iskustvo nosi četvrtinu ukupnog broja bodova (0-25), ali nema nikakvih pokazatelja, tj. parametara za njegovo vrednovanje. Zanimaren je i raniji predlog HRA da bi za kandidate koji dolaze van sud-

stva trebalo predvidjeti takvo vrednovanje kriterijuma koje bi obezbijedilo ujednačeno ocjenjivanje i njihov pravičan tretman u odnosu na sudije koji napreduju. Na ovaj način se obeshrabruju naučni radnici, advokati, tužioci, notari i svi oni koji imaju posebno poželjno iskustvo i potrebna znanja da konkurišu za sudijsku funkciju.

Zanemarena je i procjena vrste radnog iskustva, koja bi morala biti od značaja za izbor sudije u određenom sudskom odjeljenju. Da bi se obezbijedilo da sudije daju puni doprinos unapređenju kvaliteta suđenja, neophodno je obezbijediti da kandidat koji godinama sudi i usavršava se u jednoj oblasti, tako stečeno iskustvo i znanje treba da upotrebljava napredovanjem u sudu više instance. Ovo posebno zato što se u Crnoj Gori nije podsticala specijalizacija sudija, već je bilo uobičajeno da, primjera radi, sudija koji je većinu i to posljednjih godina karijere sudio u krivičnoj materiji, bude izabran za sudiju Građanskog odjeljenja Vrhovnog suda.

Nedostatak parametara na osnovu kojih bi se obezbijedilo da ista dužina i ista vrsta radnog iskustva bude uvijek jednako cijenjena, nedostatak je koji omogućava proizvoljno odlučivanje i bodovanje podkriterijuma, a koji može da donese čak četvrtinu ukupnog broja bodova.

4.2.2.2.2. PODKRITERIJUM „REZULTATI RADA U POSLJEDNJE TRI GODINE“

Podkriterijum rezultati rada u posljednje tri godine takođe nosi četvrtinu ukupnog broja bodova (0–25). Ipak, ni za ovaj podkriterijum ne postoje nikakvi parametri (indikatori) na osnovu kojih bi se znalo kako se vrši bodovanje.

Umjesto da se Poslovníkom detaljno razrade osnove koje Zakon o Sudskom savjetu eksplicitno navodi, te zakonske osnove se uopšte ne pominju i to ni u članu 44, u kome se navodi da će se radni rezultati zbirno cijeniti bodovima od 0–25, ni u obrascu br. 4, u kome je takođe predviđena rubrika samo za zbirnu ocjenu.

Zakon o Sudskom savjetu u članu 32a tačka 2 alineja b, eksplicitno navodi da se rezultati rada sudije u posljednje tri godine cijene na osnovu:

- 1)** broja i vrste riješenih predmeta i načina rješavanja;
- 2)** broja potvrđenih, preinačenih, ukinutih odluka i odluka po kojima je otvoren pretres, odnosno rasprava po pravnom lijeku;
- 3)** procenta završenih predmeta u odnosu na orijentaciona mjerila;

- 4) rješavanja predmeta po redu prispjeća;
- 5) blagovremenog postupanja i vremena izrade odluka;
- 6) broja predmeta u kojima je zastarjelo vođenje postupka,
- 7) broja osnovanih kontrolnih zahtjeva.

Ostalo je potpuno nejasno na osnovu kojih parametara se vrednuju ovi elementi koje je zakon eksplicitno nabrojao kao osnove za ocjenu rada sudije. (Primjera radi, koji „broj“ i kakva „vrsta riješenih predmeta“ zaslužuju ocjenu 5 ili 4, 3, 2 ili 1? Koji „procenat završenih predmeta u odnosu na orijentaciona mjerila“ zaslužuje ocjenu 5, a koji 2?) Bez parametara (mjerila, indikatora) za ocjenjivanje elemenata podkriterijuma, kriterijumi čine samo zavjesu iza koje i dalje stoji preveliki prostor za proizvoljno i neujednačeno ocjenjivanje sudija i mogućnost napredovanja onih s objektivno lošijim rezultatima.

Neophodno je propisati parametre za ocjenu rada sudija po svim navedenim elementima u Zakonu o Sudskom savjetu (čl. 32a, tač. 2, b) i predvidjeti sistem redovnog ocjenjivanja sudija. Detaljnije vidjeti poglavlje 9.

Konkretno, u odnosu na *broj i vrstu riješenih predmeta i načina rješavanja* omogućeno je proizvoljno ocjenjivanje riješenih predmeta zavisno od referata, proizvoljno ocjenjivanje meritorno riješenih predmeta i predmeta riješenih na drugi način, proizvoljno ocjenjivanje predmeta riješenih poravnanjem i medijacijom.

U praksi je uočeno da sudovi najviše odluka donose u decembru svake godine i taj podatak javno je saopšten od strane predsjednice Vrhovnog suda i Sudskog savjeta.¹¹⁸ Ove odluke ulaze u broj riješenih predmeta na osnovu kojih se ocjenjuje rad sudija, ali ne uzima se u obzir koliko je među njima odluka kojima nije meritorno riješen predmet, niti se uzima u obzir koliko je tih odluka kasnije ukinuto od strane drugostepenog suda. Ono što posebno prikriva stvarni (ne)kvalitet rada sudija jeste da predmeti u kojima odluke budu ukinute dobijaju novu poslovnu oznaku kod prvostepenog suda, kako je i propisano Sudskim poslovnikom. Tako postoji i pravni osnov koji omogućava da se prikriva nekvalitetan rad nekog sudije i da se ujedno, kroz broj riješenih predmeta, odnosno kvantitet (koji se povećava zbog od-

118 Na Okruglom stolu „**Ljudska prava u Crnoj Gori - izazovi institucionalne zaštite**“ održanom dana 10. 12. 2010. godine povodom Međunarodnog dana ljudskih prava na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore, predsjednica Sudskog savjeta i Vrhovnog suda Vesna Medenića govorila je o statističkim podacima rezultata rada sudova i saopštila je da će rezultati uskoro biti još bolji „jer sudovi u decembru donose najveći broj odluka“.

luka koje se ukidaju zbog lošeg rada sudija), taj nekvalitetan rad vrednuje boljom ocjenom.

Na primjer, u jednom predmetu pokrenutom u oktobru 2008. godine pred Osnovnim sudom u Podgorici, sudija je u decembru 2009. godine donio rješenje¹¹⁹ kojim je odredio prekid postupka. Ovo rješenje, po žalbi stranke, ukinuo je Viši sud rješenjem¹²⁰ u maju 2010. i predmet vratio Osnovnom sudu koji je zakazao raspravu 21. 10. 2010, ali sa novim poslovnim brojem predmeta¹²¹, iz koga proizilazi da se radi o novom predmetu iz 2010. godine. Sudija Osnovnog suda donio je presudu u ovom predmetu u januaru 2011, koju je Viši sud ukinuo u novembru iste godine i predmet ponovo vratio istom sudiji Osnovnog suda i tada mu se daje novi (treći po redu od početka postupka) poslovni broj¹²², a sudija donosi novu presudu u aprilu 2012. godine.

Dakle, u ovom predmetu postupajući sudija ukupno je donio tri odluke, dvije meritorne i jednu procesnu, koje se tretiraju kao odluke u tri predmeta, zbog promjene poslovnog broja. Uprkos tome što su u ovom predmetu donijete i dvije odluke kojima su ukinute odluke ovog sudije, nedostatak parametara kojima bi se vršilo ocjenjivanje omogućava da ovaj sudija bude bolje ocijenjen nego neko ko bi ovaj predmet završio jednom meritornom odlukom. Stoga, činjenica da zbog nekvalitetnog rada ovog sudije predmet nije okončan tri i po godine i da je taj nekvalitetan rad sudije upravo uzrokovao povećan kvantitet kroz broj odluka koje je on donio, može dovesti do apsurdna i poslužiti kao osnov za bolju ocjenu ovog sudije.

Posebno je nejasno kako se ocjenjuju rezultati rada u odnosu na *broj potvrđenih, preinačenih, ukinutih odluka i odluka po kojima je otvoren pretres, odnosno rasprava po pravnom lijeku*. Ocjena kvaliteta rada sudije po ovom podkriterijumu u izvještajima o radu sudova iskazuje se u procentima tako što se od ukupnog broja odluka po pravnim lijekovima, evidentira broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka, a onda se to izražava u procentima. Međutim, ovaj podkriterijum potpuno zanemaruje ukupan broj izrađenih odluka i posebno odluka koje su postale pravnosnažne, a da ni jedna od stranaka nije na njih izjavila žalbu. Tako bi, na primjer, sudija koji bi imao samo jednu odluku po žalbi, koja je ukinuta, imao procenat od 100% ukinutih odluka, iako su u svim drugim predmetima stranke bile zadovoljne njegovim presudama i uopšte nijesu ulagale žalbe. Sve te pravnosnažne presude se po ovom podkriterijumu sudiji ne bi uopšte bodovale, što je neosnovano i nepravedno.

119 P. br. 2537/08 od 24. 12. 2009.

120 Gž. br. 1914/10-08 od 25. 05. 2010.

121 P. br. 2473/10.

122 P. br. 5043/11.

O nedostacima u ocjenjivanju kvaliteta rada sudija u Crnoj Gori, vidjeti detaljnije u odjeljku 9: *Ocjenjivanje rada sudija u Crnoj Gori – međunarodne preporuke i uporedna analiza* (o ocjeni „rezultata rada“, posebno vidi 9.2.2).

Dalje, podkriterijum „rezultati rada u posljednje tri godine“ donosi do 25 bodova, što omogućava veliki prostor za proizvoljnost i neobjektivnost u ocjenjivanju jer nema nikakvih naznaka koji procenat potvrđenih, preinačenih ili ukinutih odluka donosi koliko bodova.

Zakon o Sudskom savjetu propisuje da će se rezultati rada cijeliti i na osnovu *rješavanja predmeta po redu prispjeća*. Ovaj osnov ocjenjivanja obesmišljen je praksom sudova da predmeti dobijaju nove poslovne oznake nakon ukidanja odluka od strane drugostepenog suda. Tako, u prethodno navedenom primjeru očigledno nekvalitetan rad sudije po ovom osnovu bi mogao da dobije još bodova, jer bi iz poslovnih brojeva predmeta proizlazilo da je on postupao u tri, a ne u jednom predmetu, pa bi se mogao izvesti apsurdan i neosnovan zaključak da je ovaj sudija predmete rješavao po redu prispjeća i da je čak postupao ažurno.

Kad se svemu navedenom doda i osnov *vrijeme izrade odluka*, proizilazi da bi i po tom osnovu sudija koji ovako nekvalitetno radi mogao dobiti još bodova, jer bi mu se moglo cijeliti vrijeme donošenja tri odluke sa tri različita poslovna broja, iako je njegov nekvalitetan rad uzrokovao donošenje tri odluke (za sada) u predmetu koji je kvalitetnim radom mogao biti završen jednom odlukom! (U odnosu na blagovremenost rada i standarde CEPEJ, detaljnije vidi 9.2.2).

Kako se rezultati rada u posljednje tri godine, uz radno iskustvo, boduju sa najviše bodova i kako ova dva pokriterijuma zajedno nose polovinu ukupnog broja bodova (50), potpuno odsustvo parametara kako će se bilo koji od navedenih osnova vrednovati i po koliko se bodova može dodijeliti bilo kome od njih, ostavlja zabrinjavajući prostor za neobjektivno i neujednačeno ocjenjivanje sudija i njihovo napredovanje u službi.

4.2.2.2.3. PODKRITERIJUM „VJEŠTINA KOMUNIKACIJE I LIČNI NASTUP“

Za ocjenu vještine komunikacije i ličnog nastupa predviđen je broj bodova od 0 do 10, pri čemu je takođe sasvim nejasno kako se ocjena ovog podkriterijuma može precizno brojčano utvrditi, na osnovu jednog razgovora, za čiji sadržaj nijesu propisane smjernice. S obzirom na to da je ovaj podkriterijum isti i za sudije koje napreduju, kao i za one koji se prvi put biraju, važi isti komentar prethodno naveden.

4.2.2.3. KRITERIJUM „DOSTOJNOST ZA OBAVLJANJE SUDIJSKE FUNKCIJE“

4.2.2.3.1. PODKRITERIJUM „POVREDA ETIČKOG KODEKSA SUDIJA“

Povreda Etičkog kodeksa sudija je podkriterijum koji se boduje od 0 do 8 bodova. Kod činjenice da Sudski savjet, od svog osnivanja do sada¹²³, još uvijek nije utvrdio povredu Etičkog kodeksa, a da je od formiranja Komisije za Etički kodeks, 1. 10. 2011, Komisija samo u dva slučaja davala mišljenje (oba puta da sudija nije povrijedio Kodeks)¹²⁴, postavlja se pitanje kako će se ovaj podkriterijum bodovati i na osnovu čega će neki kandidat dobiti više ili manje bodova po ovom podkriterijumu.

Kao i u slučaju vrednovanja činjenice da kandidat „nije osuđivan za krivična djela ili kažnjavan za prekršaje“ i kod ovog podkriterijuma bodovanje se pokazuje apsurdnim.

4.2.2.3.2. PODKRITERIJUM „ODNOS SA KOLEGAMA I STRANKAMA“

Podkriterijum odnos sa kolegama i strankama boduje se od 0 do 4 bodova, za razliku od slučaja sudija koji se prvi put biraju, gdje se ovaj podkriterijum boduje čak do 6 bodova. Za razliku od slučaja prvog izbora za sudiju, u slučaju sudije je bar izvjesno da postoje stranke u odnosu na koje bi se mogao cijeniti odnos sudije. Međutim, potpuno je nejasno kako će se utvrđivati taj odnos, na osnovu kojih informacija, kao i način na koji će se te informacije bodovno vrednovati. Ovo se posebno odnosi na vrednovanje odnosa sa strankama, jer se ne zna da li će se eventualno dobijati informacije od stranaka, od kojih stranaka, da li će se i kako cijeniti broj pritužbi podnijetih protiv sudije, itd.

Ponavljamo predlog da obrasci sadrže rubriku za evidenciju izvora informacije na osnovu koje je izvršeno ocjenjivanje, s obzirom na to da ostaje sporno na koji način Sudski savjet dolazi do informacija na osnovu kojih procjenjuje kriterijume i podkriterijume, posebno „odnos sa kolegama i strankama i ugled i neporočno ponašanje“.

123 Prije stupanja na snagu Zakona o Sudskom savjetu utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa bilo je u nadležnosti Udruženja sudija, koje je i donosilo Kodeks.

124 Su. EK. br. 1/11 od 29. 12. 2011 godine i Su. EK. br. 2/11 od 29. 12. 2011 godine.

4.2.2.3.3. PODKRITERIJUM „UGLED I NEPOROČNO PONAŠANJE“

Ovaj podkriterijum se boduje od 0 do 8 bodova, ali je, kao i kod prvog izbora za sudiju, opet nejasno na osnovu čega se taj ugled i ponašanje kandidata utvrđuje i na osnovu čega se različito brojčano vrednuje. Nejasno je šta predstavlja osnovu za bodovanje ugleda sudije, a posebno kako i zašto bi Komisija mogla to različito da boduje. Ponašanje koje bi ukazivalo da je neki sudija odan porocima u mjeri koja narušava njegov ugled i ugled sudijske profesije, trebalo bi da bude smetnja za obavljanje sudijske funkcije. Ako takvog ponašanja nema, onda je apsurdno i neosnovano bodovanje ugleda.

4.2.3. IZBOR PREDSEDNIKA SUDA

Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu koje su stupile na snagu u avgustu 2011. godine propisano je da, pored kriterijuma za izbor sudije koji napreduje, predsjednik suda mora da ima sposobnost za rukovođenje i organizaciju posla u sudu, koja se cijeni u odnosu na (čl. 32, b):

- 1) sposobnost organizovanja rada;*
- 2) poznavanje poslova sudske uprave;*
- 3) ugled koji kandidat uživa u sudu u kojem vrši sudijsku funkciju;*
- 4) zalaganje za očuvanje nezavisnosti suda i sudija.*

U novom Poslovniku Sudskog savjeta propisan je broj bodova u rasponima koje kandidat za predsjednika suda može da dobije po osnovu svih podkriterijuma za izbor sudije koji napreduje i za izbor predsjednika suda (član 45). Međutim, opet ni jedan od kriterijuma ne sadrži parametre na osnovu kojih bi se bodovao, što ostavlja prostor za neobjektivnost pri izboru i predsjednika suda.

Zanemaren je i raniji predlog HRA da se propiše obaveza da se o kandidatu za predsjednika suda obavezno pribavlja pismeno mišljenje sudija suda čiji se predsjednik bira.

4.3. PREPORUKE

1. Poslovnika Sudskog savjeta izmijeniti i dopuniti tako što će se propisati precizna mjerila (parametri) za vrednovanje svakog kriterijuma i podkriterijuma, kako bi se obezbijedilo ujednačeno i najobjektivnije ocjenjivanje kandidata, kako je započeto u odnosu na kriterijum „prosječna ocjena i dužina studiranja“.

2. Neophodno je da Sudski savjet, u skladu sa svojim Akcionim planom, hitno usvoji interne dokumente koji bi definisali kvalitativnu i kvantitativnu ocjenu rada sudija, imajući u vidu da je to trebalo obaviti još 2010. godine.

3. Kriterijum „Dostojnost za obavljanje sudijske funkcije“, umjesto brojčanom ocjenom od 1–5, ocjenjivati opisno u opsegu „zadovoljava – ne zadovoljava“, kako bi se prvenstveno ukazalo na eventualne smetnje u pogledu dostojnosti za obavljanje funkcije sudije.

4. „Komunikativnost“ isključiti kao poseban kriterijum, osim u odnosu na kandidate za predsjednike sudova, kod kojih ovu osobinu cijeliti opisnom, umjesto brojčanom ocjenom.

5. „Radno iskustvo“ ne treba ocjenjivati brojčano, kako je predviđeno, već je dovoljno zadržati se na njegovoj ocjeni u vidu provjere ispunjavanja minimalnog posebnog uslova za izbor sudije u pogledu godina staža na poslovima pravne struke, dok umjesto obavljanja staža treba notirati i cijeliti u svijetlu ispunjenja ostalih kriterijuma. Propisati da će u slučaju podjednakog ispunjenja ostalih kriterijuma, prednost imati sudski savjetnici.

6. Kod kriterijuma „radni rezultati“ precizirati što se podrazumijeva pod podkriterijumom „napredovanje u poslu“, kako se dolazi do informacija o tome i objektivizovati „mišljenje poslodavca“ propisivanjem posebnog upitnika koji bi obezbijedio konkretne odgovore o vrsti posla na kojem je kandidat radio i u čemu je napredovao. Radne rezultate ocjenjivati obrazloženom opisnom ocjenom, umjesto brojčanom, kako je predviđeno.

7. Za kriterijume „objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti“ i „stručno usavršavanje“ propisati odgovarajući sistem bodovanja za njihovo ujednačeno ocjenjivanje. Posebno razmotriti vrednovanje kriterijuma za prijem na više funkcije u sudstvu u odnosu na kandidate sa univerziteta, iz advokature i sl., kako bi se obezbijedilo i njihovo ujednačeno ocjenjivanje.

8. U okviru podkriterijuma „naučno zvanje“ propisati precizno bodovanje magistrature, doktorata, i pohađanje drugih relevantnih oblika edukacije. Prilikom propisivanja broja bodova, imati u vidu da pristup sudijskoj profesiji treba olakšati naučnim radnicima, tako što bi se propisalo da se od njih ne zahtijeva pohađanje inicijalne obuke za sudije, te u tom smislu posebno preporučujemo da se *naučno zvanje* znatno bolje vrednuje, kako bi se sudije stimulisale za sticanje specijalističkih znanja i za stručno usavršavanje.

9. Propisati da se radno iskustvo cijeni opisno, u smislu vrste stečenog iskustva, koje je relevantno za sudijsko mjesto za koje se podnosi kandidatura. Dužinu sudijskog staža je dovoljno cijeniti u vidu zadovoljavanja posebnog uslova za izbor sudije iz čl. 32 Zakona o sudovima, zato što dužina staža ne mora uvijek da predstavlja prednost (isto i prilikom prvog izbora za sudiju). U suprotnom, propisati parametre na osnovu kojih bi se obezbijedilo da ista dužina staža uvijek zasluži istu ocjenu.

10. Objektivno ocjenjivanje „radnih rezultata“ sudija kandidata za sudije viših sudova zahtijeva hitno propisivanje mjerila (parametara, indikatora) za bodovanje, odnosno ocjenu rada sudija u pogledu svih podkriterijuma: načina rješavanja predmeta, kvaliteta rada izraženog kroz broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka i dr. Zakonom o sudovima neophodno je precizirati i postupak redovnog ocjenjivanja sudija u skladu sa Metodologijom izrade godišnjih izvještaja o radu sudija pojedinačno. Propisati parametre za ocjenu uzimanja predmeta u rad po redosljedu kako su primljeni i poštovanje zakonskih rokova, kao i način na koji će se pribavljati ova vrsta podataka o radu sudija.

11. Obrasci treba da sadrže rubriku za evidenciju izvora informacije na osnovu koje je izvršeno ocjenjivanje, s obzirom da ostaje sporno na koji način Sudski savjet dolazi do informacija na osnovu kojih procjenjuje kriterijume i podkriterijume, posebno „odnos sa kolegama i strankama i ugled i neporočno ponašanje“.

5. PRAKSA SUDSKOG SAVJETA PRILIKOM IZBORA SUDIJA

5.1. OPŠTE NAPOMENE I ZAKLJUČAK

U drugoj polovini 2011. godine došlo je do izmjena propisa od značaja za izbor sudija. Krajem jula 2011, usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu („Sl. list CG“, 39/2011), kojim su precizirani kriterijumi i podkriterijumi i izmijenjeni neki drugi aspekti postupka izbora sudija. Novim Poslovnikom Sudskog savjeta, od 18. novembra 2011, predviđen je raspon broja bodova koji se dodjeljuje svakom podkriterijumu („Sl. list CG“, 57/2011).

Analizirane odluke podijelili smo u dvije osnovne grupe. Jednu čine odluke donijete prije izmjene propisa, a drugu odluke donijete na osnovu izmijenjenih propisa. Takođe, u skladu s podjelom kriterijuma za izbor sudija, odluke smo podijelili i na one kojima je odlučeno o prvom izboru kandidata za sudiju i one na osnovu kojih je odlučeno o napredovanju sudija.

U odnosu na sve ove odluke, primjetan je isti šablon, pogotovo u pogledu obrazloženja. Obrazloženja nijesu dovoljno sadržajna i uvjerljiva, pogotovo u onim slučajevima u kojima je ostalo potpuno neobrazloženo zbog čega se Sudski savjet opredijelio da za sudije izabere kandidate koji su imali ukupno manji broj bodova od protivkandidata koji nijesu izabrani. Ovakvih odluka bilo je ukupno osam (pet do izmjene propisa 2011. i tri od izmjena do kraja marta 2013), na osnovu kojih je izabrano 23 sudija. Samo povodom jedne od ovih odluka pokrenut je upravni spor, kako je u nastavku opisano.

5.2. KOMISIJA ZA IZBOR SUDIJA / KOMISIJA ZA TESTIRANJE

Prema članu 10 ranijeg Poslovnika Sudskog savjeta koji je važio do 18. 11. 2011.¹²⁵ Komisija za izbor sudija imala je predsjednika i dva člana. Predsjednik Komisije je bio predsjednik Sudskog savjeta i predsjednik Vrhovnog suda. U Komisiji većinu članova čine sudije i Komisija se imenuje na period od jedne godine. Komisija je bila nadležna da: a) provjerava blagovremenost prijava i kompletnost priložene dokumentacije; b) obavlja razgovore sa kandidatima; c) priprema test, sprovodi testiranje kandidata i ocjenjuje rezultate testa kada bi Sudski savjet odlučio da se izvrši pisano testiranje i d) sačinjava rang listu kandidata. Članovi Komisije za izbor su

¹²⁵ „Službeni list CG“, 35/2008, 38/2008 i 6/2009.

jedini i ocjenjivali kandidate popunjavajući obrasce za ocjenjivanje poslije obavljenog razgovora s kandidatima.¹²⁶

Od 28. 01. 2009. propisano je da član Sudskog savjeta koji nije član Komisije za izbor može da izvrši uvid u pisane testove kandidata i učestvuje u razgovoru koji se obavlja sa prijavljenim kandidatima.¹²⁷

Sastav Komisije za izbor doprinio je utisku da se pravosuđem upravljalo autokratski, na što je upozorila i Venecijanska komisija.¹²⁸ Uspostavljena je kontrola izbora sudija od strane predsjednika Vrhovnog suda, koji je na funkciju izabran isključivo političkom voljom vladajuće većine. Predsjednik Vrhovnog suda, koji je ujedno po položaju i predsjednik Sudskog savjeta, po položaju je predsjednik i Komisije za izbor sudija. Logično je pretpostaviti da osoba s takvom političkom podrškom i koncentracijom ovlašćenja¹²⁹ ima odlučujuću ulogu u Komisiji za izbor u kojoj čini većinu sa još jednim sudijom.

Iz dokumentacije Savjeta dostupne javnosti ne vidi se da li su članovi Savjeta koji nijesu bili u sastavu Komisije za izbor koristili ovlašćenje uvida u pisane testove kandidata i učestvovali u razgovoru sa kandidatima. HRA je 18. 04. 2012. zatražila od Sudskog savjeta informaciju da li je neki član Sudskog savjeta ikada iskoristio ovo pravo i izvršio uvid u testove kandidata i učestvovao u razgovoru, a Savjet je dostavio obavještenje u kome je navedeno „da su pojedini članovi Sudskog savjeta prisustvovali i učestvovali u razgovorima sa prijavljenim kandidatima koje je obavljala Komisija za izbor i vršili uvid u urađene i ocijenjene testove kandidata“, bez preciziranja.¹³⁰ Štaviše, ako su članovi Sudskog savjeta ovu mogućnost i redovno koristili, to opet nije bilo od vidljivog značaja, jer ni u jednoj odluci Savjeta o izboru sudije tako nešto nije konstatovano.

Umjesto Komisije za izbor, novim Poslovnikom Sudskog savjeta (čl. 13) od 18. 11. 2011. predviđena je Komisija za testiranje koja je nadležna da:

- provjerava blagovremenost prijava i kompletnost priložene dokumentacije;
- sačinjava test, sprovodi testiranje kandidata i ocjenjuje rezultate testa;
- utvrđuje prosječni broj bodova na osnovu ocjene svakog člana Sudskog savjeta;
- sačinjava listu kandidata za izbor.

¹²⁶ Isto, član 36 Poslovnika.

¹²⁷ Odluka o dopuni člana 10. Poslovnika Sudskog savjeta objavljena u „Službenom listu CG“ br. 6/2009.

¹²⁸ Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, 2007, tač. 88–92 i 96.

¹²⁹ Vidi „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007–2008“, op. cit, str. 129.

¹³⁰ Koje ne sadrži djelovodni broj i datum kada je donijeto.

Komisija i dalje ima predsjednika i dva člana, kojima se imenuju i zamjenici i imenuje se na period od jedne godine (čl. 11 i 12). U novom Poslovniku izostala je odredba po kojoj je predsjednik Sudskog savjeta i predsjednik Komisije, a iz ostalih odredbi proizilazi da ta mogućnost nije isključena.

Međutim, iz opisa nadležnosti Komisije je vidljivo da sada svi članovi Sudskog savjeta učestvuju u razgovorima sa kandidatima i ocjenjuju kandidate, što značajno unapređuje utisak o pravičnosti izbornog postupka.

5.3. PRAKSA SUDSKOG SAVJETA DO IZMJENA PROPISA 2011. GODINE

5.3.1. IZBOR SUDIJA KOJI SU PRVI PUT BIRANI/BIRANE

Do izmjena propisa u drugoj polovini 2011, Sudski savjet je:

- u 2008. godini donio osam odluka o izboru sudija koji su prvi put birani, na osnovu kojih je na dužnost stupilo 18 sudija osnovnih sudova;
- u 2009. godini donio osam odluka o izboru sudija koji su prvi put birani, na osnovu kojih je na dužnost stupilo osam sudija osnovnih sudova;
- u 2010. godini donio 16 odluka o izboru sudija koji su prvi put birani, na osnovu kojih je na dužnost stupilo 19 sudija osnovnih sudova;
- u 2011. godini donio sedam odluka o izboru sudija koji su prvi put birani, na osnovu kojih je na dužnost stupilo sedam sudija osnovnih sudova i jedan sudija Upravnog suda Crne Gore.¹³¹

Analiza ovih odluka pokazuje da su rađene po istom šablonu i da ne sadrže navode o tome kako su kandidati ocjenjivani, po kom osnovu i kriterijumima, već se u njima po pravilu prihvata odluka Komisije za izbor, na čelu s predsjednikom Vrhovnog suda. U dva slučaja u kojima je izabran kandidat koga Komisija nije ocijenila bolje nego druge, navodi se da je odluka donijeta većinski, bez drugog obrazloženja. Činjenica da je sadržaj svake odluke praktično isti i bez sadržajnijeg obrazloženja, dovodi u sumnju način izbora sudija i ukazuje na mogućnost da sudije nijesu birane objektivno.

U obrazloženju odluka navodi se da je Komisija za izbor sačinila listu kandidata koji su testirani, kratak pregled rezultata ocjenjivanja nakon obavljenih razgovora i da je dostavila Sudskom savjetu, koji je utvrdio da je

¹³¹ Na osnovu podataka sa internet stranice Sudskog savjeta (<http://sudovi.me/sscg>).

Komisija imala u vidu rezultate na testu, rezultate sa obavljenog razgovora, stručno znanje, radno iskustvo, radne rezultate, objavljene naučne radove i druge aktivnosti, stručno usavršavanje kandidata, dostavljena mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima, i zatim se navodi kojom ocjenom je ocijenjen koji kandidat.

Nije jasno kako je Sudski savjet utvrdio sve navedeno iz liste kandidata sa kratkim pregledom rezultata ocjenjivanja. Ovakvi navodi obrazloženja odluka su nedovoljno uvjerljivi i dozvoljavaju sumnju da Sudski savjet i nije ostvarivao uvid u dokumentaciju kandidata, da svi njegovi članovi nijesu bili zainteresovani da saznaju karakteristike kandidata, već da su unaprijed bili spremni da odluku o izboru prepuste Komisiji za izbor, koja, zauzvrat, nije imala obavezu da obrazloži kako je ocjenjivala kandidate.

Iako je odredbom tada važećeg člana 33 stav 4 Zakona o Sudskom savjetu bilo propisano da Komisija za izbor o ocjeni kandidata odlučuje većinom glasova, u svakoj od analiziranih 39 odluka navedeno je da je svaki kandidat ocijenjen od Komisije jednoglasno.

Na kraju obrazloženja gotovo svake odluke navodi se ista formulacija da je kandidat izabran samo zato što je „ocijenjen većom ukupnom ocjenom u odnosu na ostale prijavljene kandidate“. Dakle, iz identičnih obrazloženja proizilazi da je Sudski savjet samo konstatovao da je Komisija za izbor izabranog kandidata ocijenila najvećom ocjenom. U odlukama nema bližeg obrazloženja o načinu ocjenjivanja kandidata, što je posebno sporno imajući u vidu da za kriterijume ni tada, a ni kasnije, nijesu propisana mjerila po kojima se vrednuju (boduju), čime je omogućen nesrazmjerni prostor za subjektivno i neujednačeno ocjenjivanje.

Pored većine odluka kojima su izabrani kandidati, koje je Komisija ocijenila najvećim brojem bodova, postoje i one o izboru kandidata koji nije dobio najviše bodova u odnosu na druge kandidate. U takvim slučajevima, navodi se da je Sudski savjet kandidata izabrao „većinom glasova“, bez razloga koji su opredijelili većinu da ne prihvati kandidata koga je Komisija najbolje ocijenila.¹³²

Navedene nedostatke u odlučivanju Sudskog savjeta slikovito prikazuju dva primjera. Prvi predstavlja odluka iz maja 2011. godine, kojom je izabran sudija Upravnog suda Crne Gore.¹³³

¹³² Vidi odluke: Su. R. br. 1212/2010 i Su. R. br. 272/2011.

¹³³ Su. R. br. 406/2011.

Shodno Zakonu o sudovima (čl. 32 alineja 4)¹³⁴ za izbor sudije Upravnog suda potrebno je radno iskustvo na poslovima pravne struke u trajanju od najmanje 10 godina. Prema istoj odredbi, samo se za sudiju Vrhovnog suda zahtijeva duže iskustvo (15 godina), za sudiju Apelacionog suda traži se isto iskustvo kao za sudiju Upravnog suda, dok se za sudije višeg, privrednog i osnovnog suda zahtijeva znatno manje iskustva (osam godina, šest godina i pet godina). Iz ove odredbe proizilazi da bi sudija višeg, privrednog ili osnovnog suda, koji bi bio izabran za sudiju Upravnog suda, zapravo bio unaprijeđen.

Dana 9. 05. 2011. Sudski savjet je donio odluku kojom je za sudiju Upravnog suda izabran savjetnik u tom sudu, iz čega proizilazi da je taj kandidat prvi put biran za sudiju. Međutim, iz navedene odluke utvrđuje se da su na predmetni oglas prijave podnijela tri kandidata, a da su, pored savjetnika u tom sudu, druga dva kandidata bili sudija Osnovnog i sudija Privrednog suda u Podgorici. Pretpostavlja se da je kandidat koji je izabran vrednovan po kriterijumima koji se primjenjuju prilikom prvog izbora za sudiju, dok su druga dva kandidata ocijenjena po kriterijumima koji se primjenjuju u odnosu na sudije koje napreduju. Međutim, kako ovi kriterijumi nijesu podudarni, a nigdje nije propisano kako se cijene u slučaju uporedne primjene, trebalo je da Sudski savjet u obrazloženju svoje odluke o tome nešto kaže.

U vrijeme donošenja ove odluke važio je Poslovnik o radu Sudskog savjeta koji je propisivao da se kriterijum „radno iskustvo“, za sudije koje napreduju, utvrđivao na osnovu dužine sudijskog staža (čl. 35). S druge strane, kod kandidata koji se prvi put bira za sudiju ocjenjuje se dužina radnog staža i mjesto na kome se staž obavljao (čl. 33).

Jednoglasnom odlukom Komisije za izbor, kandidat koji je bio savjetnik u Upravnom sudu ocijenjen je najvišom ocjenom, ali u odluci Sudskog savjeta o izboru- nema obrazloženja kako je Komisija došla do te ocjene, kako su bili ocijenjeni kandidati koji su već bili sudije, koliko su oni koji su već bili sudije dobili bodova po osnovu dužine sudijskog staža i kako je moguće da je kandidat, koji nije mogao dobiti bodove po osnovu dužine sudijskog staža, ocijenjen bolje od kandidata koji su bili sudije.

Moguće je da neki kandidat koji je bio savjetnik bude konačno ocijenjen bolje od kandidata koji su sudije, ali takav slučaj posebno zahtijeva detaljno obrazloženje kako se došlo do takve ocjene. U protivnom, s ovakvim načinom odlučivanja koje ne prati nikakvo obrazloženje, izbor ovog sudije praćen je sumnjom, kao i kvaliteti prethodno izabranih sudija koji su godinama obavljali sudijsku funkciju, a ocijenjeni slabije od savjetnika u sudu.

134 „Službeni list RCG“ br. 5/2002 i 49/2004 i „Službeni list CG“ br. 22/2008 i 39/2011.

Obrazloženje ove odluke, kao i svih drugih u prethodnom periodu, svodi se na konstataciju da je kandidat koji je izabran „ocijenjen većom ukupnom ocjenom u odnosu na druge prijavljene kandidate za sudiju Upravnog suda“.

U odluci o izboru sudije Osnovnog suda u Beranama od 8. 02. 2010,¹³⁵ nakon nabiranja kojom ocjenom je Komisija za izbor ocijenila kog kandidata navodi se:

Cijeneći sačinjenu listu kandidata, rezultate ocjenjivanja svih kriterijuma i utvrđene ukupne ocjene kandidata od strane Komisije za izbor, Sudski savjet je odlučio da se za sudiju Osnovnog suda u Beranama izabere kandidat A. Č. Ovo iz razloga što je imenovani kandidat, a što proizilazi iz naprijed izloženog, ocijenjen većom ukupnom ocjenom u odnosu na druge prijavljene kandidate za sudiju Osnovnog suda u Beranama.

Dakle, u ovom, kao i u većini drugih slučajeva,¹³⁶ Sudski savjet je u suštini konstatovao izbor od strane Komisije, bez ikakve naznake kako je vršeno ocjenjivanje kog kandidata, kakve su reference kandidata i šta je Komisija utvrdila uvidom u reference.

Suprotno ovom stavu, odlukom o izboru dvoje sudija Osnovnog suda u Nikšiću od 16. 02. 2011.¹³⁷ izabran je kandidat D. B. koga je Komisija za izbor ocijenila manjom ukupnom ocjenom (4) od kandidata M. B. koji nije izabran (4,14), pa se nakon nabiranja kojom ocjenom je Komisija ocijenila kog kandidata navodi:

Cijeneći sačinjenu listu kandidata, rezultate ocjenjivanja svih kriterijuma i utvrđene ukupne ocjene kandidata od strane Komisije za izbor, Sudski savjet je većinom glasova odlučio da za dvoje sudija Osnovnog suda u Nikšiću izabere kandidate N. T. i D. B.

Na isti način Sudski savjet je izabrao sudiju Osnovnog suda u Kotoru 31. 03. 2011,¹³⁸ iako je izabrani kandidat imao manju ukupnu ocjenu od drugog koji nije izabran (ocjena 3,57 u odnosu na ocjenu 4), a što je obrazloženo samo konstatacijom da je o izboru odlučeno „većinom glasova“:

Cijeneći sačinjenu listu kandidata, rezultate ocjenjivanja kriterijuma i utvrđene ukupne ocjene kandidata od strane Komisije za izbor, Sudski savjet je većinom glasova odlučio da za sudiju Osnovnog suda u Kotoru izabere kandidata D. Č.

¹³⁵ Su. R. br. 169/2010.

¹³⁶ Su. R. br. 167/2010, Su. R. br. 541/2010, Su. R. br. 371/2010, Su. R. br. 786/2010, Su. R. br. 372/2010, Su. R. br. 787/2010, Su. R. br. 373/2010, Su. R. br. 540/2010.

¹³⁷ Su. R. br. 1212/2010.

¹³⁸ Su. R. br. 272/2011.

Iz ovih odluka proizilazi da je izabran kandidat zato što je dobio većinu glasova u Sudskom savjetu, bez obzira na ukupan broj bodova ili druge reference na osnovu kojih je zaslužio da bude izabran. U ovoj odluci nema ni jednog jedinog razloga zašto je većina članova Sudskog savjeta glasala za kandidata koji ima manju ocjenu od drugog kandidata.

Zbog nedostatka obrazloženja ostaje nejasno da li su sudije birane na osnovu ocjena ili preglasavanjem članova Sudskog savjeta, kao i na osnovu čega su uopšte članovi Sudskog savjeta glasali. Na ovaj način nije obezbijeđeno povjerenje javnosti u objektivni rad Sudskog savjeta.

5.3.2. IZBOR SUDIJA KOJI SU NAPREDOVALI

Do izmjena Zakona o Sudskom savjetu i Poslovnika Sudskog savjeta u 2011. godini, Sudski savjet je:

- u 2008. godini donio pet odluka o izboru sudija koji su napredovali, na osnovu kojih je na dužnost stupilo 11 sudija Viših sudova;
- u 2009. godini donio sedam odluka o izboru sudija koji su napredovali, na osnovu kojih je na dužnost stupilo osam sudija Viših sudova, dvoje sudija Apelacionog suda Crne Gore i jedan sudija Vrhovnog suda Crne Gore;
- u 2010. godini donio osam odluka o napredovanju sudija, na osnovu kojih je na dužnost stupilo osam sudija Viših sudova, dvoje sudija Apelacionog suda Crne Gore i tri sudije Vrhovnog suda Crne Gore.

Kao i u slučaju odluka o izboru sudija koji su prvi put birani, analiza i ovih odluka pokazuje da su odluke rađene po istom šablonu, da ni jedna odluka nema sadržajno obrazloženje iz koga bi se moglo zaključiti zašto je određeni kandidat izabran da napreduje, pogotovo onda kada je izabran kandidat koji je slabije ocijenjen nego drugi. Ni jedna odluka o izboru ne sadrži navode o tome kako je bilo koji kandidat ocijenjen u odnosu na pojedine kriterijume i na osnovu kojih mjerila. Nije izvjesno ni da je Savjet u cjelini izvršio uvid u dokumentaciju svih kandidata. Ovi nedostaci obrazloženja dovode u sumnju napredovanje sudija u ovom periodu.

Sve odluke o izboru sudija koji su napredovali u ovom periodu identičnog su sadržaja. U obrazloženju se navodi da je Komisija za izbor sačinila listu kandidata¹³⁹ i kratak pregled rezultata ocjenjivanja nakon obavljenih

139 Ovdje se samo izostavlja dio „koji su testirani“ iz obrazloženja odluka o izboru sudija

razgovora, i da je tu listu dostavila Sudskom savjetu, koji je utvrdio da je Komisija imala u vidu rezultate obavljenog razgovora¹⁴⁰, stručno znanje, radno iskustvo, radne rezultate, objavljene naučne radove i druge aktivnosti, stručno usavršavanje kandidata, dostavljena mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima i zatim se navodi kojom ocjenom je ocijenjen koji kandidat.

Obrazloženja ovih odluka imaju iste nedostatke kao i obrazloženja odluka o izboru kandidata koji se prvi put bira za sudiju. Iz njih proizilazi da se Sudski savjet oslanjao na listu kandidata sa pregledom rezultata ocjenjivanja, bez uvida u dokumentaciju kandidata, te da je odluku o izboru suštinski prepuštao Komisiji za izbor. Mada se u odlukama navodi da je Komisija za izbor imala u vidu rezultate kandidata iz prethodnih godina, iz obrazloženja odluka takođe proizilazi da Sudski savjet u cjelini nije bio neposredno upoznat sa ovim rezultatima.

Šablon obrazloženja odluka o izboru sudija koji napreduju Sudski savjet je djelimično dopunio u 2009. godini, kada je u obrazloženjima dodato da je Sudski savjet donio odluku „nakon uvida u reference prijavljenih kandidata, te u radne rezultate istih u 2007, 2008. i 2009 godini“. Ipak, ni u ovim odlukama nema obrazloženja šta je Sudski savjet utvrdio tim uvidom u reference i radne rezultate prijavljenih kandidata, ni kako ih je cijenio. Imajući u vidu da mjerila za ocjenu kriterijuma i podkriterijuma kao što su radni rezultati nijesu propisana¹⁴¹, nedostatak obrazloženja dobija na značaju.

Međutim, u odlukama o izboru sudija koji napreduju, koje su donijete u 2010. godini, Sudski savjet koristi i nove i stare šablone obrazloženja. U četiri odluke na osnovu kojih je napredovalo četvoro sudija u Viši sud i dalje su obrazloženja iz kojih proizilazi da Sudski savjet nije imao uvid u reference i radne rezultate sudija i da je odluku donio isključivo na osnovu liste i rezultata ocjenjivanja Komisije za izbor. U ostale četiri odluke iz 2010. godine Sudski savjet navodi da je imao uvid u reference i radne rezultate, ali nema ni naznake o tome šta je tim uvidom utvrdio i kako je cijenio te reference i radne rezultate.

Ovakva praksa ukazuje na to da Sudski savjet donosi odluke po različitim kriterijumima i da jedne kandidate bira za sudije nakon što provjeri njihove reference i rezultate, a druge sudije izabere bez takvih provjera, odnosno, da se u svakom slučaju odluke obrazlažu šablonski, i da Savjet samo formalno konstatuje izbor koji je prethodno izvršila Komisija za izbor.

koji se prvi put biraju, a u svemu ostalom obrazloženja su identična kao i u tim odlukama.

140 I ovdje se izostavlja samo dio da je Komisija imala u vidu rezultate postignute na pisanom testiranju, a u ostalom je obrazloženje isto kao u odlukama o izboru.

141 Za detaljnije obrazloženje vidi poglavlja 4.2.2.2.2. i 9.

Kao i u odlukama o izboru sudija koje se prvi put biraju, i u svakoj odluci o napredovanju sudija zabilježeno je da je svaki kandidat jednoglasno ocijenjen od članova Komisije za izbor.

Na kraju obrazloženja većine odluka identično se navodi da je određeni kandidat izabran zato što je „ocijenjen većom ukupnom ocjenom u odnosu na ostale prijavljene kandidate“.

Tako u odluci o izboru troje sudija Vrhovnog suda Crne Gore 8. 02. 2010.¹⁴² godine, nakon nabiranja kojom ocjenom je Komisija za izbor ocijenila kog kandidata navodi se:

Cijeneći sačinjenu listu kandidata, rezultate ocjenjivanja svih kriterijuma i utvrđene ukupne ocjene kandidata od strane Komisije za izbor, nakon uvida u reference prijavljenih kandidata, te u radne rezultate istih u 2007, 2008. i 2009. godini, Sudski savjet je odlučio da za troje sudija Vrhovnog suda Crne Gore u Podgorici izabere kandidate B. F, D. M. i R. K. Ovo iz razloga što su imenovani kandidati, a što proizilazi iz naprijed izloženog, ocijenjeni većom ukupnom ocjenom u odnosu na druge prijavljene kandidate za sudije Vrhovnog suda Crne Gore u Podgorici.

Dakle, Sudski savjet je u suštini konstatovao izbor od strane Komisije, bez ikakve naznake kako je vršeno ocjenjivanje kog kandidata, kakve su reference kandidata i šta je Sudski savjet utvrdio uvidom u reference. U krajnjem, postavlja se pitanje zašto je Sudski savjet vršio uvid u reference kandidata kad iz odluke proizilazi da su kandidati izabrani zato što su bolje od drugih ocijenjeni od strane Komisije.

Identična obrazloženja sadrže i druge odluke Sudskog savjeta.¹⁴³

Suprotno ovom stavu, u odluci o izboru dvoje sudija Višeg suda u Podgorici od 16. 11. 2010.¹⁴⁴ izabran je kandidat od koga su četiri druga kandidata ocijenjena većom ukupnom ocjenom, pa se, nakon nabiranja kojom ocjenom je Komisija za izbor ocijenila kog kandidata, navodi:

Cijeneći sačinjenu listu kandidata, rezultate ocjenjivanja svih kriterijuma i utvrđene ukupne ocjene kandidata od strane Komisije za izbor, nakon uvida u reference prijavljenih kandidata, te u radne rezultate istih ostvarene u 2007, 2008, 2009 i prvoj polovini 2010. godine, Sudski savjet je većinom glasova odlučio da za dvoje sudija Višeg suda u Podgorici izabere kandidate K. Đ. i P. T. Ovo

¹⁴² Su. R. br. 163/2010

¹⁴³ Su. R. br. 227/08, Su. R. br. 356/08, Su. R. br. 445/08, Su. R. br. 369/2010, Su. R. br. 164/2010. Su. R. br. 537/2010, Su. R. br. 539/2010, Su. R. br. 310/2010, Su. R. br. 165/2010.

¹⁴⁴ Su. R. br. 1212/2010.

iz razloga, što saglasno članu 128 stav 2 Ustava CG, (Sl.list CG br.1/07) Sudski savjet odlučuje većinom glasova svih članova.

Dakle, iz ove odluke proizilazi da je izabran kandidat koji dobije većinu glasova u Sudskom savjetu, bez obzira na to kojom ocjenom je ocijenjen, kakve su mu reference i kakve radne rezultate je ostvario. U ovoj odluci nema ni jednog razloga kojim bi bilo objašnjeno zbog čega je većina članova Sudskog savjeta glasala za kandidata koji ima manju ocjenu od čak četiri druga kandidata.

Na isti način je Sudski savjet izabrao sudije Višeg suda u Podgorici u odluci od 01. 10. 2008.¹⁴⁵, gdje je takođe zanemarena ocjena kandidata, pa je od šest izabranih sudija izabrano čak četvoro onih od kojih su drugi kandidati imali veće ocjene. U odluci se ne navodi zbog čega su baš ti kandidati izabrani za sudije, već se samo konstatuje da je to učinjeno „jednoglasno“.

Stoga ostaje potpuno nerazumljivo da li sudije napreduju na osnovu ocjena ili preglasavanjem članova Sudskog savjeta, odnosno na osnovu čega članovi Sudskog savjeta glasaju.

5.3.3. IZBOR PREDSEDNIKA SUDOVA

Do izmjene propisa u julu, odnosno novembru 2011, prema podacima sa sajta Sudski savjet je:

- u 2009. godini donio 14 odluka o izboru predsjednika suda, na osnovu kojih je na dužnost stupilo 11 predsjednika osnovnih sudova, dva predsjednika viših sudova i jedan predsjednik Upravnog suda Crne Gore;
- u 2010. godini donio šest odluka o izboru predsjednika suda, na osnovu kojih je na dužnost stupilo pet predsjednika osnovnih sudova i jedan predsjednik Apelacionog suda Crne Gore.

Analiza i ovih odluka takođe pokazuje da su rađene po istom šablonu, da ni jedna odluka nema sadržajno obrazloženje iz koga bi se moglo zaključiti zašto je određen kandidat izabran, a drugi nije, ni jedna odluka ne sadrži ni jedan navod kako je bilo koji kandidat po bilo kom osnovu i kriterijumu ocijenjen, niti se pominju ili cijene ideje ili programi predsjednika sudova za unapređenje rada suda. Dakle, nerazumljiv sadržaj i ovih odluka opravdava sumnju da predsjednici sudova nijesu birani objektivno, u skladu sa zaslugama.

¹⁴⁵ Su. R. br. 357/08.

Svaka odluka o izboru predsjednika suda identičnog je sadržaja i u obrazloženju se šablonski navodi da je Komisija za izbor nakon obavljenog razgovora ocijenila kandidata i kratak pregled rezultata ocjenjivanja dostavila Sudskom savjetu, koji je utvrdio da je Komisija imala u vidu rezultate obavljenog razgovora¹⁴⁶, stručno znanje, radno iskustvo, radne rezultate, objavljene naučne radove i druge aktivnosti, stručno usavršavanje kandidata, dostavljena mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima, radne rezultate kandidata i zatim se navodi kojom ocjenom je ocijenjen kandidat.

I na osnovu ovih odluka nije jasno kako je to Sudski savjet utvrdio sve navedeno iz kratkog pregleda rezultata ocjenjivanja, pa se stiče utisak da je izbor zapravo prepušten Komisiji za izbor. Iako se i u ovim odlukama navodi da je Komisija za izbor imala u vidu rezultate kandidata iz prethodnih godina, iz obrazloženja odluka takođe proizilazi da Sudski savjet nije neposredno upoznat sa ovim rezultatima.

Šablon obrazloženja odluka o izboru predsjednika sudova gdje su izabrani ili konkurisali sudije koje su već obavljale dužnost predsjednika suda za koju konkuriraju, Sudski savjet je djelimično dopunio na način što se u obrazloženjima dodaje da je Sudski savjet utvrdio da je Komisija za izbor imala uvid i u „rezultate postignute u prethodnom mandatu kandidata, izražene kroz ukupnu ažurnost toga suda i primjenu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, te dosljednu primjenu Zakona o sudovima i Zakona o Sudskom savjetu“. Ipak, iz ovih odluka takođe ne proizilazi da je i cjelokupni Sudski savjet imao uvid u rezultate tog kandidata koji je predsjednik suda, niti u ažurnost suda čijeg predsjednika bira, kao ni u primjenu navedenih zakona.

Takođe, u odlukama se ne navodi kako je Komisija za izbor došla do rezultata suda, ažurnosti i dosljedne primjene zakona, niti se navodi kako je sve navedeno ocijenila.

U dvije odluke o izboru predsjednika suda¹⁴⁷ kojima su izabrani predsjednici viših sudova, u jednoj odluci kojom je izabran predsjednik Apelacionog suda Crne Gore¹⁴⁸ i dvije odluke kojom su izabrani predsjednici osnovnih sudova¹⁴⁹, navodi se da je Komisija za izbor imala uvid i u kandidatovo „viđenje problema u funkcionisanju suda, način rješavanja tih problema i ideje za unapređenje rada suda“, u skladu sa članom 32 stav 4 tada važećeg Poslovnika

146 I ovdje se izostavlja samo dio da je Komisija imala u vidu rezultate postignute na pisanom testiranju, a u ostalom je obrazloženje isto kao u odlukama o izboru.

147 Su. R. br. 612/09 od 09.06.2009. i Su. R. br. 454/09 od 16. 04. 2009.

148 Su. R. br. 162/2010 od 08. 02. 2010.

149 Su. R. br. 368/2010 od 18. 03. 2010. i Su. R. br. 1085/2010 od 11. 10. 2010.

Sudskog savjeta,¹⁵⁰ koji je propisivao da se prilikom razgovora sa kandidatom i te teme uzmu u obzir. Međutim, obrazloženja ovih odluka opet ne sadrže nikakve naznake o tome kako su ti kandidati predstavili svoje „viđenje problema u funkcionisanju suda, način rješavanja tih problema i ideje za unapređenje rada suda“, niti kako je Komisija za izbor to cijenila.

Osim toga što zabrinjava činjenica da je Sudski savjet birao predsjednike sudova, a da nije neposredno razmotrio i cijenio viđenje kandidata u vezi rada suda, nejasno je iz kojih razloga u drugim odlukama o izboru predsjednika suda nema ni pomena o tome da je i Komisija za izbor ispitivala takva viđenja kandidata. Ovo posebno jer je članom 32 stav 4 tada važećeg Poslovnika Sudskog savjeta¹⁵¹ bilo eksplicitno propisano da će tokom obavljanja razgovora sa kandidatom za predsjednika suda Komisija za izbor posebno ispitati njegovo viđenje problema u funkcionisanju suda, način rješavanja tih problema i ideje za unapređenje rada suda.

Stoga proizilazi sumnja da je Komisija za izbor u svim drugim razgovorima potpuno zanemarila svoju obavezu da ispita navedeni kriterijum, te da prijavljeni kandidati nijesu uopšte ni iznosili svoje „viđenje problema u funkcionisanju suda, način rješavanja tih problema i ideje za unapređenje rada suda“. Na taj način su i predsjednici sudova birani pod nejednakim uslovima.

Ovakva praksa ukazuje ili da Sudski savjet donosi odluke po različitim kriterijumima i jedne kandidate za predsjednika suda bira nakon što izvrši uvid u njihovo „viđenje problema u funkcionisanju suda, način rješavanja tih problema i ideje za unapređenje rada suda“, a da druge predsjednike sudova izabere bez izvršenja ove obaveze, ili pak da se u svakom slučaju izbor predsjednika suda obrazlaže šablonski i da Savjet samo formalno konstatuje izbor od strane Komisije.

Isto kao i u svim prethodno analiziranim odlukama, i u ovima se navodi da je Komisija za izbor odluke donosila jednoglasno.

U svakom slučaju, ni iz odluka o izboru predsjednika sudova ne može se utvrditi zašto je određeni kandidat izabran, a zašto neki drugi nije. Obrazloženja koja se svode na konstataciju da je neki sudija izabran za predsjednika zato što je bolje ocijenjen od drugih kandidata, bez ikakve naznake kako su svi kandidati ocjenjivani, ili zato što je to urađeno ocjenom rezultata ocjenjivanja (gdje je konkurisao samo jedan kandidat), nijesu

150 „Službeni list CG“ br. 35/2008, 38/2008 i 6/2009.

151 „Službeni listi CG“ br. 35/2008, 38/2008 i 6/2009.

uvjerljiva. Ovo posebno s obzirom na to da iz odluka proizilazi da ni Sudski savjet nije imao na uvid ništa što bi, pri donošenju odluke, ukazivalo kako je vršeno ocjenjivanje.

5.4. PRAKSA SUDSKOG SAVJETA POSLIJE IZMJENE PROPISA 2011. GODINE

Prema podacima sa sajta Sudskog savjeta, poslije izmjena Zakona o Sudskom savjetu 22. jula 2011. i donošenja novog Poslovnika 18. 11. 2011 donijeto je osam odluka o izboru sudija i to:

- dvije odluke o izboru četvero sudija viših sudova;
- jedna odluka o izboru jednog sudije Upravnog suda Crne Gore;
- četiri odluke o izboru šestoro sudija osnovnih sudova i
- jedna odluka o izboru sudije Apelacionog suda.

Analiza ovih odluka pokazuje da izmjena propisa nije uticala na Sudski savjet da promijeni praksu i kvalitetnije obrazlaže svoje odluke. Izmjenom propisa precizirani su kriterijumi, uvedeno bodovanje, ali i neposredno učešće svih članova Savjeta u razgovorima sa kandidatima i njihovom ocjenjivanju. Međutim, uprkos tome, ponovo su usvajane odluke bez obrazloženja, i o tome zašto su birani kandidati koji nijesu imali ukupno najveći broj bodova ili nijesu ocijenjeni bolje od drugih kandidata koji nijesu izabrani, nema ni pomena

Ako se Poslovnikom izričito ne propiše koji bi to slučajevi omogućavali odstupanje u korist kandidata sa manjim brojem bodova, takva odluka, kao nezakonita, mogla bi biti poništena od strane Upravnog suda. Pored toga ostaje i problem suštinskog nepostojanja obrazloženja takve odluke, što je posebni razlog za njenu ništavost.

Poslije izmjena Zakona o Sudskom savjetu u dijelu kriterijuma i podkriterijuma za izbor sudija i donošenja novog Poslovnika Sudskog savjeta koji je propisao raspon bodova za ocjenu podkriterijuma, na sajtu Sudskog savjeta objavljena je jedna odluka kojom je izabran jedan sudija koji je prvi put biran.¹⁵²

Obrazloženje ove odluke razlikuje se od obrazloženja prethodnih odluka, jer je usklađeno sa rješenjima iz izmjena zakona i novog Poslovnika. Ova odluka donijeta je na osnovu oglasa na koji su se javila dva kandidata, od kojih je jedan povukao prijavu.

¹⁵² Su. R. br. 61/12 od 21. 02. 2012.

Za razliku od odluka iz prethodnog perioda, u obrazloženju se navodi da je primjerak ocijenjenog testa dostavljen svim članovima Sudskog savjeta. To je svakako napredak u odnosu na prethodne odluke iz kojih se ne vidi da je Sudski savjet vršio uvid u bilo koji dio dokumentacije koja je bila osnov za ocjenjivanje i kada je Sudski savjet imao na uvid samo listu kandidata.

Iz obrazloženja ove odluke proizilazi da su članovi Sudskog savjeta, u skladu sa novim rješenjima iz zakona i Poslovnika, obavili razgovor sa prijavljenim kandidatom, pribavili dokumentaciju i mišljenje o radnim i stručnim kvalitetima kandidata i ocijenili ga primjenom propisanih kriterijuma i podkriterijuma na propisanom obrascu.

Međutim, i dalje je nejasno kako je izvršeno bodovanje kandidata i kako je svaki od članova Sudskog savjeta bodovao ispunjenost kriterijuma i podkriterijuma, a na osnovu kojih je Komisija utvrdila prosječan broj bodova koji je bio osnov za ocjenu kandidata.

Nakon objavljivanja ove odluke, na sajtu Sudskog savjeta objavljene su i odluka o izboru dvoje sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju¹⁵³, odluka o izboru dvoje sudija Osnovnog suda u Podgorici¹⁵⁴ i odluka o izboru jednog sudije Osnovnog suda u Kotoru.¹⁵⁵

Odlukom o izboru dvoje sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju izabrano je dvoje sudija između osam kandidata. Iz ove odluke proizilazi da je izabran kandidat koji je prethodno bio zapošljen u Upravi policije i koji je imao manje bodova od kandidata koji je savjetnik u sudu i koji nije izabran iako je na listi kandidata bolje rangiran. U odluci se navodi da je donešena jednoglasno, ali nema obrazloženja kako je ocijenjen broj bodova i zašto je izabran kandidat koji je ukupno slabije bodovan od kandidata koji nije izabran!

Kandidatkinja M. K. koja je kao savjetnica u Osnovnom sudu u Beranama konkurisala za sudiju Osnovnog suda u Bijelom Polju, najavila je pokretanje upravnog spora pred Upravnim sudom Crne Gore, radi poništaja odluke kojom nije izabrana, a kojom je izabran kandidat lošije ocijenjen od nje. Njeno iskustvo potvrđuje zaključak da se sudije biraju proizvoljno, bez valjanog obrazloženja i razloga koji bi opravdavali izbor.

153 Su. R. br.124/12 od 11. 04. 2012.

154 Su. R. br. 123/12 od 11. 04. 2012.

155 Su. R. br. 125/12 od 11. 04. 2012.

Naime, nakon uvida u ocjene koje su kandidati dobili, M. K. je ustanovila da je za „radno iskustvo“ od 14 godina radnog staža u sudu dobila 5 bodova, a drugi kandidat koji je imao šest godina radnog staža van suda (i pravosuđa) dobio je 4 boda. Na taj način i praktično je pokazano kako se proizvoljno mogu dodjeljivati bodovi po nekom podkriterijumu kada ne postoji ni jedan parametar na osnovu koga treba vršiti bodovanje. Tako je u konkretnom slučaju jedan kandidat sa 14 godina radnog iskustva i to u sudu, dobio samo 1 bod više od kandidata koji ima više nego duplo manje radnog iskustva i to van pravosuđa.

U odnosu na stručno usavršavanje, ova kandidatkinja je imala sertifikat o završenom programu inicijalne edukacije¹⁵⁶ sa ocjenom *ističe se* i po tom osnovu je dobila 5 bodova. Iako je inicijalna edukacija predviđena upravo u cilju pripreme kandidata za vršenje pravosudnih funkcija, po tom osnovu je dobila samo dva boda više od kandidata iz Uprave policije koji je izabran za sudiju, a koji tu edukaciju nije prošao.

Dalje, prema navodima ove kandidatkinje, kandidati su pismeni test radili 5. aprila, a 10. aprila je obavljen razgovor sa kandidatima, što obesmišljava propisanu tajnost prilikom testiranja. Naime, nedostatak imena na testovima samo po sebi ne predstavlja zaštitu od favorizovanja nekog kandidata, jer su članovi Komisije koji bi željeli da nekog kandidata favorizuju svakako u mogućnosti da prije razgovora s njim saznaju koji je test tog kandidata, odnosno kojim brojem je označen. *Zbog toga bi polaganje testova, njihovo ocjenjivanje i razgovore sa kandidatima trebalo organizovati u istom danu, neposredno jedno za drugim.*

Na kraju, posebno zabrinjava način na koji se vode razgovori sa kandidatima. Prema iskustvu kandidatkinje M. K. kandidatima pitanja postavlja isključivo predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta, a pitanja koja se postavljaju u odnosu na porodični status i broj djece trebalo bi zabraniti kao izvor moguće diskriminacije prilikom izbora (npr. žene za koje se očekuje da će tek koristiti porodijsko bolovanje, ili koje imaju manju djecu pa se pretpostavlja da bi mogle izostajati sa posla i sl.), po uzoru kako je to propisano u slučaju zasnivanja radnog odnosa kod bilo kog poslodavca.¹⁵⁷ Ovakva situ-

156 Čl. 7 st. 2 Zakona o inicijalnoj edukaciji („Sl. list CG“, 27/2006) propisano je da se inicijalna edukacija organizuje za stručne saradnike u pravosudnim organima (sudovima i tužilaštvima), kao i za diplomirane pravnike koji ispunjavaju opšte uslove za rad u državnim organima i imaju položen pravosudni ispit i ima za cilj njihovu pripremu za vršenje pravosudne funkcije.

157 Zakon o radu („Sl. list CG“, 49/2008 i 26/2009) propisuje da poslodavac ne može od lica sa kojim namjerava da zaključi ugovor o radu zahtijevati podatke o porodičnom, odnosno bračnom statusu i planiranju porodice, kao ni dostavljanje isprava i drugih dokaza koji nijesu od neposrednog značaja za obavljanje poslova za koje zasniva radni odnos ili zaključuje ugovor

acija dodatno opravdava i raniju preporuku HRA da se propišu smjernice za razgovor sa kandidatima, a kojima bi, kako se ispostavlja, trebalo propisati i pitanja koja je kandidatima i kandidatkinjama zabranjeno postavljati.

Na sličan način kao i pri izboru sudija koje se prvi put biraju, u odluci kojom je izabrano dvoje sudija Višeg suda u Podgorici, navodi se da je prijave na oglas podnijelo 12 kandidata.¹⁵⁸ Za razliku od prethodnog perioda, sada se u odlukama navodi da su članovi Sudskog savjeta ocjenjivali kandidate, a zatim da su popunjene obrasce za ocjenjivanje dostavili Komisiji da sačini listu kandidata za izbor. Međutim, na osnovu sačinjene liste kandidata sa prosječnim brojem bodova, Sudski savjet je od 11 bodovanih kandidata za sudiju Višeg suda izabrao kandidata koji je imao najviše bodova, ali i kandidata koji je po broju bodova bio na četvrtom mjestu.

U odluci nema obrazloženja iz kojih razloga je izvršen ovakav izbor i zbog čega nije izabran neko od dva kandidata koji su imali više bodova i kao takvi se nalazili na drugom i trećem mjestu na listi, već se samo navodi da je Sudski savjet većinom glasova izabrao kandidata koji je bio na četvrtom mjestu liste po osvojenim bodovima.

Takođe, u odluci koju je Sudski savjet donio dva dana kasnije,¹⁵⁹ kojom je izabrano dvoje sudija Višeg suda u Bijelom Polju, vršen je izbor između pet kandidata i izabran je kandidat koji je imao najviše bodova, ali opet i kandidat koji je po broju bodova bio tek na četvrtom mjestu.

Ni ova odluka nema obrazloženja i razloga zbog kojih nije izabran neko od kandidata koji su imali više bodova od izabranog sudije, niti na osnovu čega je Sudski savjet odlučio da izabere kandidata koji ima manje bodova, već se takođe ponavlja konstatacija da je Sudski savjet kandidate izabrao većinom glasova.

Nasuprot tome, u odluci o izboru sudije Upravnog suda Crne Gore¹⁶⁰ izabran je sudija koji je od osam kandidata imao najveći broj bodova, ali i u toj odluci izostalo je obrazloženje na osnovu čega je izvršen takav izbor. I ovo obrazloženje pokazuje se nerazumljivim, tim prije što iz drugih odluka proizilazi da broj bodova nije odlučujući za izbor nekog kandidata i da se može izabrati i kandidat sa manje bodova.

o radu (čl. 18, st. 2). Novčana kazna za kršenje ove odredbe iznosi od desetostrukog do tristostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori (čl. 172).

158 Su. R. br. 69/12 od 23. 02. 2012.

159 Su. R. br. 60/12 od 21. 02. 2012.

160 Su. R. br. 59/12 od 21. 02. 2012.

5.5. PRAKSA SUDSKOG SAVJETA POSLIJE PREDSTAVLJANJA IZVJEŠTAJA I PREPORUKA HRA U JULU 2012. GODINE

Posle predstavljanja preliminarne izvještaja HRA u julu 2012, u kome su navedeni nedostaci u praksi Sudskog savjeta prilikom izbora sudija i preporuke u cilju njihovog otklanjanja, Sudski savjet je u periodu od jula 2012. do aprila 2013. donio četiri odluke na osnovu kojih je izabrano pet novih sudija u osnovnim sudovima, i jednu odluku kojom je izabran jedan sudija Višeg suda u Podgorici.

5.5.1. IZBOR SUDIJA KOJI SE PRVI PUT BIRAJU

5.5.1.1. OBRAZLOŽENJA ODLUKA

Novim odlukama i dalje je primjetan šablon u obrazloženju, koji je djelimično dopunjen u odnosu na prethodne odluke. Ipak, obrazloženja odluka i dalje nijesu dovoljno sadržajna i uvjerljiva, pa ostaje utisak da članovi Savjeta još uvijek nijesu bili spremni da ulože dodatni napor da svoje odluke valjano obrazlože i tako doprinesu povjerenju javnosti u izbor sudija.

Za razliku od prethodnog perioda, u novim odlukama nije bilo slučajeva da je izabran kandidat s manjim brojem bodova od protivkandidata, ali je i dalje ostalo nejasno kako se vršilo bodovanje.

U ranijim odlukama, Sudski savjet je navodio da je izabran kandidat s najvećom ocjenom, a kada to nije bio slučaj, u obrazloženju se navodilo da je Savjet odlučio o izboru većinom glasova. Ovo nije bilo razumljivo i dovoljno obrazloženje, jer se nije znalo bira li se kandidat s najboljom ocjenom, ili onaj oko koga se dogovori većina članova Savjeta. Nijesu navođeni ni razlozi na osnovu kojih su se članovi Savjeta opredjeljivali za kandidata s lošijom ocjenom, pa je ostajalo nerazumljivo zbog čega je baš taj kandidat izabran.

Od jula 2012, u novim odlukama Sudski savjet više ne navodi ni da je izabrao kandidata s najvećom ocjenom, ni da je odluku donio većinom glasova. Umjesto toga, Savjet navodi da je cijenio prosječan broj bodova, a zatim nabroja kriterijume i podkriterijume koji su posebno izdvojili i preporučili izabranog kandidata. Međutim, u odlukama i dalje nema informacija o tome kako su podaci o ispunjavanju tih odlučujućih kriterijuma i podkriterijuma utvrđeni i kako su ocijenjeni, posebno u odnosu na one kandidate koji nijesu izabrani.

U preliminarnom izvještaju HRA, navedeno je da se ne zna da li su svi članovi Savjeta vršili uvid u pisane testove kandidata. Savjet je pismeno odgovorio HRA „da su pojedini članovi Sudskog savjeta prisustvovali i učestvovali u razgovorima sa prijavljenim kandidatima koje je obavljala Komisija za izbor i vršili uvid u urađene i ocijenjene testove kandidata“, ali bez preciziranja koliko su članovi Savjeta koristili ova prava i od kakvog je to značaja bilo. Iz obrazloženja odluka Sudskog savjeta ne može se utvrditi da je bilo koji član Savjeta ikada vršio uvid u pisane testove kandidata. Ako su članovi Savjeta i vršili uvid u testove, nejasno je zašto ni u jednoj od odluka o izboru sudija tako nešto nije navedeno.

Suprotno tome, u novim odlukama Sudskog savjeta o izboru sudije koji se prvi put bira, sada se navodi da je Komisija za testiranje „primjerak ocijenjenih testova dostavila svim članovima Sudskog savjeta“. Ovo se može ocijeniti kao pozitivan pomak u odnosu na raniju praksu kada se uopšte nije znalo da li su članovi Sudskog savjeta vršili uvid u pisane testove kandidata. Međutim, i dalje nije jasno od kakvog je značaja ocjena tih testova bila pri izboru sudija, jer se taj podatak u obrazloženju odluka ne navodi.

Naime, u svim novim odlukama navodi se koju je ocjenu svaki kandidat dobio na testu i koliko je osvojio poena, a nakon toga da su članovi Sudskog savjeta (na osnovu obavljenih razgovora, pribavljene dokumentacije i mišljenja o kandidatima) ocijenili kandidate primjenom kriterijuma i podkriterijuma utvrđenih zakonom i poslovníkom. Ovakva obrazloženja i dalje su nerazumljiva, jer se ne zna kako je bilo koji od kriterijuma i podkriterijuma vrednovan kod bilo kog kandidata.

5.5.1.2. PISANO TESTIRANJE

Prema svim novim odlukama o izboru sudija, izabran je kandidat koji je od Komisije za testiranje dobio najvišu ocjenu na testu, što upućuje na zaključak da je za izbor bila odlučujuća ocjena koju kandidat postigne na pisanom testiranju.

Međutim, iz dvije odluke Sudskog savjeta o izboru sudija iz decembra 2012,¹⁶¹ proizilazi da su prijave na oglas podnosili i kandidati koji se ne biraju prvi put, i za koje, prema tome, nije trebalo sprovesti pisano testiranje.¹⁶²

¹⁶¹ Su. R. br. 271/2012 od 12. 12. 2012. i Su. R. br. 273/2012 od 12. 12. 2012.

¹⁶² Član 34 Zakona o Sudskom savjetu propisuje da Sudski savjet, prije obavljanja razgovora, sprovodi pisano testiranje kandidata koji se prvi put bira za sudiju. U konkretnim slučajevima radilo se o sudiji jednog osnovnog suda koji se prijavio za izbor u drugi osnovni sud, a u drugom slučaju radilo se o sudiji

U odlukama o izboru nema nikakve informacije o tome kako su ti kandidati ocjenjivani u odnosu na one kandidate za koje se sprovodilo pisano testiranje.

U odluci o izboru sudije Osnovnog suda u Podgorici¹⁶³ kojom je izabran jedan sudija između 11 kandidata, navodi se da su propisani kriterijumi i podkriterijumi, a koji su izdvojili imenovanog kandidata i preporučili ga da bude izabran, između ostalih:

- *visoka ocjena na sprovedenom pisanom testu,*
- *visoka prosječna ocjena na studijama,*
- *visoka prosječna ocjena na završenim master studijama, kao i činjenica da je kandidat radio kao sudija u Opštinskom sudu u Obrenovcu u periodu između 01. 06. 1996. i 31. 05. 1998,*
- *da je rješenjem ministra pravde br. 03-4517/09 od 09. 07. 2009. postavljen za posrednika, a rješenjem Agencije za mirno rješavanje sporova broj 1-1996-6 od 28. 07. 2010. imenovan za arbitra i miritelja u radnim sporovima,*
- *brojni seminari i treninzi koje je pohađao u zemlji i inostranstvu,*
- *znanje stranih jezika, poznavanje rada na računaru, vještina komunikacije i lični nastup.*

Međutim, u odluci nema informacija o tome kako je koji od ovih kriterijuma i podkriterijuma vrednovan, osim što se zaključuje da je izabrani kandidat dobio najveću ocjenu na pisanom testu. Mada su navedeni kriterijumi pobrojani kao odlučujuća preporuka za izbor, u odluci nema podataka kolika je prosječna ocjena izabranog kandidata na studijama i kakva je ta ocjena u odnosu na ocjene drugih kandidata. U odluci nema podataka ni o tome kolika je ocjena na master studijama i da li neko od drugih kandidata takođe imao završene te studije. U odluci nema podataka koji su to seminari i treninzi koje je izabrani kandidat pohađao u zemlji i inostranstvu i da li su i drugi kandidati pohađali seminare i treninge. U odluci nema podataka ni o tome koje to strane jezike izabrani kandidat zna i kako je to Savjet utvrdio, kao i kako je utvrdio i cijenio poznavanje rada na računaru i vještinu komunikacije i lični nastup, a posebno nema naznake o ocjeni ovih kriterijuma kod drugih kandidata.

U drugoj odluci koju je Sudski savjet donio istog dana i na istoj sjednici¹⁶⁴, između četiri kandidata izabran je jedan sudija Osnovnog suda u Rožajama. U ovoj odluci se navodi da su kriterijumi i podkriterijumi, a koji su izdvojili imenovanog kandidata i preporučili ga da bude izabran, između ostalih:

kome je ranije prestala funkcija.

163 Su. R. br. 271/2012 od 12. 12. 2012.

164 Su. R. br. 273/2012 od 12. 12. 2012.

- *visoka ocjena na sprovedenom pisanom testu,*
- *poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika, vještina komunikacije i lični nastup.*

Dakle, u ovom drugom slučaju je značajno smanjen broj kriterijuma i podkriterijuma koji su bili odlučujuća preporuka za izbor, a izostali su i podaci o tome kako je sve to Sudski savjet utvrdio i da li su drugi kandidati ispunjavali neki od kriterijuma i podkriterijuma i kako su, ako su uopšte, oni kod njih ocijenjeni.

Isti taj kandidat koji je izabran za sudiju Osnovnog suda u Rožajama javio se na oglas za izbor sudije Osnovnog suda u Kotoru, po kome je Sudski savjet donio odluku istoga dana, na istoj sjednici.¹⁶⁵ Međutim, po ovoj odluci izabran je drugi kandidat, za koga se navodi da je imao veću ocjenu na pisanom testu, i da su kriterijumi i podkriterijumi, *a koji su izdvojili imenovanog kandidata i preporučili ga da bude izabran, između ostalih:*

- *visoka ocjena na sprovedenom pisanom testu,*
- *poznavanje rada na računaru, vještina komunikacije i lični nastup.*

I u ovoj odluci su izostali podaci o tome kako je sve to Sudski savjet utvrdio i da li su drugi kandidati ispunjavali neki od kriterijuma i podkriterijuma i kako su, ako su, oni kod njih ocijenjeni. Ipak, iz prethodne odluke se utvrđuje da je jedan kandidat, isto kao i izabrani, imao poznavanje rada na računaru, vještinu komunikacije i lični nastup koji preporučuju za izbor, ali i znanje stranih jezika koje nije imao kandidat koji je izabran. Na osnovu toga proizilazi da je ipak odlučujuća ocjena na pisanom testu, ali se iz odluka ne može zaključiti kako se do nje dolazi i posebno kako se onda ocjenjuju kandidati koji ne moraju da prolaze pisano testiranje.

5.5.1.3. VREDNOVANJE INICIJALNE EDUKACIJE

Da se pri izboru sudija kriterijumi i podkriterijumi ocjenjuju proizvoljno proizilazi i iz odluke o izboru dvoje sudija Osnovnog suda u Kotoru.¹⁶⁶ I u ovoj odluci se navodi da su kriterijumi i podkriterijumi, a koji su izdvojili imenovane kandidate i preporučili ih da budu izabrani, između ostalih:

¹⁶⁵ Su. R. br. 272/2012 od 12. 12. 2012.

¹⁶⁶ Su. R. br. 216/2012 od 24. 09. 2012.

- visoke ocjene na sprovedenom pisanom testu,
- završen program inicijalne edukacije u organizaciji Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije i uspješno položen završni ispit,
- seminari koje su pohađali,
- poznavanje rada na računarima i znanje stranih jezika, vještina komunikacije i lični nastup.

Pored toga što ni ova odluka ne sadrži podatke o tome kako je sve to Sudski savjet utvrdio i da li su drugi kandidati ispunjavali neki od kriterijuma i podkriterijuma i kako su (ako su) oni kod njih ocijenjeni, u ovoj odluci se kao odlučujuća preporuka navodi i *završen program inicijalne edukacije u organizaciji Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije i uspješno položen završni ispit.*

Međutim, prethodno smo ukazali na odluku o izboru sudije Osnovnog suda u Bijelom Polju¹⁶⁷ donijetu samo pet mjeseci ranije, gdje je Sudski savjet kandidatu sa sertifikatom o završenom programu inicijalne edukacije sa ocjenom *ističe se* dodijelio samo dva boda više po tom osnovu nego kandidatu iz Uprave policije koga je izabrao za sudiju, a koji tu edukaciju nije prošao i koji je imao ukupno manje bodova od kandidata sa završenom inicijalnom edukacijom.

Tako je Sudski savjet u periodu kraćem od pola godine donio dvije odluke, od kojih je u jednoj praktično obezvrijedio sertifikat o završenom programu inicijalne edukacije sa ocjenom *ističe se*, dok je u drugoj pohađanje te edukacije cijenio kao *odlučujuću preporuku*, ali opet bez naznake kako je konkretno cijenio i vrednovao.

Odluke o izboru su i dalje šablonskog karaktera. Sudski savjet u njima samo nabroja kriterijume i podkriterijume, bez ikakve naznake o tome kako ih je utvrdio, kako ih je cijenio, i da li ih je utvrđivao i cijenio kod drugih kandidata i na koji način. U praksi se već primjećuje očigledno različito vrednovanje pohađanja kursa inicijalne sudijske edukacije kod različitih kandidata. Činjenica da Savjet do danas nije propisao parametre za ocjenjivanje kriterijuma i podkriterijuma omogućava ovakve nedostatke obrazloženja odluka o izboru sudija, ali ih ne opravdava. Savjet se mogao potruditi da uvjerljivo obrazloži razloge koji su određenog kandidata konkretno istakli u odnosu na konkurenciju, pod uslovom da je takvih uvjerljivih razloga zaista bilo.

¹⁶⁷ Su. R. br. 124/2012 od 11. 04. 2012.

5.5.2 ODLUKE O NAPREDOVANJU

U periodu od jula 2012. do aprila 2013. Sudski savjet je donio samo jednu odluku ove vrste kojom je, između osam kandidata, izabran jedan sudija Višeg suda u Podgorici.

Iz ranijih odluka, na osnovu kojih su sudije birane u sud višeg stepena, proizilazi da je Sudski savjet nekada birao kandidata s najvećom ocjenom, a kada to nije bio slučaj, u obrazloženju se navodilo da se Savjet za izbor određenog kandidata opredjelio većinom glasova. Na osnovu ovakvog obrazloženja nije se moglo zaključiti da li napreduje sudija koji dobije najbolju ocjenu ili za koga glasa većina članova. Izostajali su razlozi o tome zbog čega se odlučivalo da napreduje sudija koji je imao lošiju ocjenu od drugih kandidata, i ostajalo je nejasno po kojim kriterijumima su sudije uopšte napredovale.

U ovoj posljednjoj odluci o izboru sudije Višeg suda u Podgorici, Sudski savjet je naveo da je kod izabranog kandidata cijenio prosječan broj bodova, kao i da je izbor opredijelila i činjenica *što je dugogodišnji sudija, sa više od 23 godine radnog staža, sa ostvarenim dobrim rezultatima rada za posljednje tri godine koji predstavljaju poseban podkriterijum za napredovanje sudije, što dodatno govori i o kvalitetu rada ovog kandidata, kao sudije.*

Tako je Sudski savjet prvi put u odluci naveo da je sudija napredovao zbog ostvarenih rezultata rada u posljednje tri godine, koji podkriterijum je zakonom propisan za napredovanje. Međutim, u ovoj odluci nema podataka na osnovu kojih je Savjet uvrđio rezultate rada ovog sudije u posljednje tri godine, nema obrazloženja kako je došao do ocjene da su ti rezultati dobri, odnosno, nije obrazloženo šta se to smatra *dobrim rezultatima rada* koji su osnov za napredovanje, kao ni kakvi su bili rezultati drugih kandidata u odnosu na rezultate onog koji je na kraju izabran za sudiju Višeg suda.

Takođe, u ovoj, kao ni u drugim odlukama, nema govora o drugim kriterijumima i podkriterijumima, niti o tome kako su cijenjeni kod svih kandidata, pa je ova odluka jednako nerazumljiva kao i prethodne.

Dakle, odluke na osnovu kojih sudije napreduju i dalje su nerazumljive, jer su nedovoljno obrazložene. U njima i dalje nema informacija o tome kako su odlučujući kriterijumi i podkriterijumi utvrđeni i ocijenjeni, kako u odnosu na sudije za koje je odlučeno da treba da napreduju, tako i u odnosu na ostale kandidate.

Neuvjerljivo obrazložene odluke o izboru sudija podstiču sumnje da sudije ne napreduju na osnovu objektivne ocjene rezultata rada i da postoje razlozi nepoznati javnosti zbog kojih neke sudije napreduju.

5.6. PRAVIČNOST POSTUPKA I PRAVNI LJEKOVI

Zakonom o Sudskom savjetu¹⁶⁸ propisano je da Sudski savjet slobodno mjesto sudije i predsjednika suda oglašava u Službenom listu Crne Gore i jednom od štampanih medija. Osim toga, u praksi se takvi oglasi po pravilu objavljuju i na internet stranici Sudskog savjeta, što dodatno doprinosi da veći broj lica, posebno onih iz mlađih generacija, bude obaviješten o objavljenom oglasu. Međutim, HRA ostaje pri ranijoj preporuci da se ova obaveza izričito propiše i zakonom.

Pravičnosti i efikasnosti postupka izbora sudija značajno bi doprinijelo i objavljivanje prijava svih kandidata na internet stranici Sudskog savjeta. Kako se ove prijave ne objavljuju, javnost ne može ukazati na eventualnu nedostojnost nekog od kandidata.

U postupku po prijavama kandidata propisano je da Sudski savjet odbacuje neblagovremene i nepotpune prijave, ali i da odlučuje po prigovoru protiv takvih svojih odluka¹⁶⁹. Ovo rješenje prilično obesmišljava prigovor kao pravni lijek na odluku o odbacivanju neblagovremene i nepotpune prijave, jer o njemu odlučuje isti organ koji je odluku donio. U tom smislu, HRA je ranije predlagala da se Komisiji za izbor propiše nadležnost da odbacuje neblagovremene i nepotpune prijave, a o prigovoru na takve odluke odlučivao bi Sudski savjet.

Sudski savjet nema propisane smjernice za razgovor sa kandidatima, a praksa pokazuje da je moguće da pitanja postavlja isključivo predsjednica Vrhovnog suda i da čak postavlja pitanja koja bi morala biti zabranjena (vidi: prethodno poglavlje 5.4). Takođe, iz zakona proizilazi da se razgovor obavlja i sa sudijama u postupku napredovanja, što je nelogično i nepotrebno.

Po Poslovniku Sudskog savjeta¹⁷⁰, broj osvojenih poena na testu utvrđuje se većinom glasova Komisije. Ovo rješenje ne doprinosi utisku pravičnosti postupka, jer je apsurdno glasati o nečemu što je brojčano mjerljivo.

¹⁶⁸ Član 28, stav 3 Zakona.

¹⁶⁹ Član 29 Zakona o Sudskom savjetu.

¹⁷⁰ Član 41, stav 1 Zakona.

Takođe, propisani obrasci su nepotpuni i ne sadrže rubriku u kojoj bi se evidentirao izvor informacije po kojoj je vršeno ocjenjivanje, niti su prilagođeni za ocjenu kandidata koji se prvi put bira za sudiju više instance, a koji ne dolazi iz pravosuđa. Nedostatak uputstva za popunjavanje obrazaca sa parametrima za vrednovanje kriterijuma i podkriterijuma ostavlja prostor za proizvoljnost i nejednakost u ocjenjivanju.

Mada odluke o izboru sadrže uputstvo o pravnom lijeku, smatramo da je ozbiljan nedostatak zakona što to nije izričito propisano, već je samo predviđeno da odluka mora da sadrži pisano obrazloženje.¹⁷¹ Sa druge strane, analiza odluka pokazuje da su njihova obrazloženja nejasna i da dovode u sumnju objektivni i pravilan izbor.

Mada je propisano pravo kandidata da izvrši uvid u svoju dokumentaciju i pisani test¹⁷², kao i konačnu ocjenu drugih kandidata, sumnje u objektivno ocjenjivanje ostaju jer je kandidatima uskraćeno pravo uvida u dokumentaciju i testove drugih. Takođe, nijesu propisani način i mjesto vršenja uvida u izbornu dokumentaciju, rok u kome je Sekretarijat dužan da omogući uvid u izbornu dokumentaciju po prijemu zahtjeva, pravo na fotokopiranje spisa i pravo na vršenje uvida putem punomoćnika, kao ni pravo na prigovor Sudskom savjetu u slučaju uskraćivanja ovog prava.

Zakon o Sudskom savjetu ne propisuje posljedice poništenja odluke o izboru sudije koji nije ispunjavao opšte uslove za izbor. Akti i radnje koje je taj sudija preduzeo morali bi takođe biti poništeni. U tom smislu, nedostatak zakona je i to što izričito ne propisuje da je upravni spor protiv odluke o izboru sudija hitne prirode.

S obzirom na to da su Ustavom propisani razlozi za razrješenje sudija, o žalbama na takve odluke trebao bi da odlučuje Ustavni, a ne Upravni sud. Osim toga, Upravni sud tako odlučuje i o odlukama o izboru sudija i tog suda, što dovodi u pitanje objektivnost i pristrasnost u takvim postupcima.

171 Član 35, stav 4 Zakona o Sudskom savjetu.

172 Član 38 Zakona o Sudskom savjetu.

5.7. PREPORUKE

1. Neophodno je prekinuti sa praksom šablonskih i nerazumljivih obrazloženja odluka i ubuduće obrazloženja sačinjavati tako da iz njih proizilazi jasan odgovor zašto je neki kandidat izabran za sudiju, a zašto drugi kandidat nije ili zašto je neki sudija napredovao, a drugi nije.

2. Prijave kandidata za sudiju objavljivati na sajtu Sudskog savjeta, kako bi javnosti bilo omogućeno da ukaže na eventualnu nedostojnost prijavljenih kandidata. Omogućiti kandidatima da se upoznaju sa eventualnim primjedbama na njihovu kandidaturu, kao i da na njih odgovore.

3. Mišljenje od sudija višeg suda o kandidatu za napredovanje pribaviti na osnovu upitnika koji bi obuhvatio i kategorije dobro poznavanje procesnih i materijalno pravnih propisa, prakse Evropskog suda za ljudska prava, prakse crnogorskih sudova i dr.

4. Propisati pravo sudija suda čiji se predsjednik bira da Sudskom savjetu daju mišljenje o kandidatima za predsjednika.

5. Član 38 Zakona o Sudskom savjetu potrebno je izmijeniti na način koji će omogućiti svim kandidatima za izbor sudije pravo uvida u dokumentaciju drugih kandidata (gore preporuka sedam) i propisati: način i mjesto vršenja uvida u izbornu dokumentaciju, rok u kome je Sekretarijat dužan da omogući uvid u izbornu dokumentaciju po prijemu zahtjeva, pravo na fotokopiranje spisa, pravo na vršenje uvida putem punomoćnika, kao i pravo na prigovor Sudskom savjetu u slučaju uskraćivanja ovog prava i rok u kome Sudski savjet treba da odluči po prigovoru.

6. Propisati nadležnost Komisije za izbor sudija da odbacuje neblagovremene i nepotpune prijave, s obzirom na to da je Savjet nadležan da odlučuje po prigovoru protiv odluke o odbacivanju prijave.

7. Mišljenja o različitim aspektima rada i ponašanja kandidata pribavljati na osnovu odgovarajućeg upitnika, čiji sadržaj treba da utvrdi Sudski savjet, da bi se izbjeglo pribavljanje stereotipnih fraza umjesto sadržajne ocjene. Sudovi treba da raspolazu podacima o radnim rezultatima stručnih saradnika, na kojima onda treba da bude zasnovano mišljenje o njihovom radu.

8. Sudski savjet treba da propiše smjernice za vođenje razgovora sa kandidatima, uključujući i pitanja koja je zabranjeno postavljati kandidatima. Propisati da razgovor nije potreban u postupku napredovanja sudija.

9. Kod „Poništenja odluke o izboru“ (član 49 stav 2 Zakona o Sudskom savjetu) ponovo predložemo da se iz razloga cjelishodnosti obavezno odlaže datum početka obavljanja sudijske funkcije radi provjere podataka iz stava 1. istog člana, a s obzirom na posledice iz člana 71 koje povlači poništenje odluke o izboru.

10. Ostajemo pri prigovoru da je sudska zaštita protiv odluka Sudskog savjeta morala biti obezbijeđena kod Ustavnog suda, a ne u upravnom sporu.

6. UPUĆIVANJE SUDIJA NA ISPOMOĆ U SUD VIŠE INSTANCE

Članom 42 stav 3 Zakona o Sudskom savjetu propisano je:

Sudski savjet može sudiju, uz njegov pristanak, na vrijeme do jedne godine uputiti u sud višeg stepena, ako se u tom sudu privremeno poveća obim posla ili kada postoji veliki broj neriješenih predmeta koji se sa postojećim brojem sudija ne može riješiti. Sudija koji se upućuje mora da ispunjava uslove propisane za izbor sudije suda u koji se upućuje.

Član 43 Zakona o Sudskom savjetu:

(1) Sudski savjet donosi odluku o privremenom upućivanju sudije u drugi sud na zahtjev predsjednika suda u koji se sudija upućuje.

(2) Prije donošenja odluke o privremenom upućivanju sudije u drugi sud, Sudski savjet obavlja konsultacije sa predsjednikom suda koji je podnio zahtjev, sudijom koji se privremeno upućuje i predsjednikom suda u kojem sudija vrši sudijsku funkciju.

Sporna je mogućnost propisana zakonom da sudija koji nije formalno izabran za sudiju višeg stepena sudi na takvoj funkciji na osnovu pojedinačne odluke Sudskog savjeta o privremenom upućivanju na tu funkciju. Ovakvo rješenje je sporno i s aspekta zakonitog osnova za djelovanje suda, koji predstavlja element ljudskog prava na pravično suđenje.¹⁷³

Posebno ukazujemo i na propuste u donošenju ovakvih odluka, koje omogućavaju nejednak tretman sudija. Treba imati u vidu da odluke o upućivanju sudije u sud višeg stepena neminovno favorizuju sudiju za buduće napredovanje, pored toga što upućenom sudiji omogućavaju primanje veće zarade.

Odluke koje je Sudski savjet donosio o privremenom upućivanju nijesu objavljene na internetu, pa je HRA tražila pristup odlukama ove vrste koje su pomenute u Izvještaju o radu Sudskog savjeta, kako bi izvršili njihovu analizu.¹⁷⁴ Sudski savjet nam je dostavio četiri odluke, na osnovu kojih su

¹⁷³ Član 6, st. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima glasi: „Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona...”

¹⁷⁴ Tražene su i dobijene 4 odluke. Prema godišnjim Izvještajima o radu Sudskog savjeta, od aprila 2008. kada je Sudski savjet počeo s radom, do jula 2012. godine, donijeto je ukupno 29 ovakvih odluka. Od jula 2012. do aprila 2013. nije bilo ni jedne odluke ove vrste.

sudije nižih sudova upućene u Viši sud. Osim te četiri, iz godišnjih Izvještaja o radu Sudskog savjeta proizilazi da ih je bilo ukupno 29 od kada je konstituisan Sudski savjet.

Utvrđeno je da ni ove odluke nemaju valjana obrazloženja, da se iz njih ne vidi je li Sudski savjet uopšte utvrđivao da li sudija ispunjava uslove za sudiju suda u koji se upućuje. Takođe, iz odluka se ne može zaključiti ni kako se odlučuje o tome koji će se sudija uputiti u viši sud od svih sudija koji, moguće, ispunjavaju uslove.

U svim pregledanim odlukama samo se citiraju odredbe članova 42 i 43 Zakona o Sudskom savjetu, ali ni jedna odluka ne sadrži konkretne razloge za odlučivanje, posebno ne razloge kako je i iz kojih razloga izabran sudija da se uputi u sud višeg stepena.

Imajući u vidu pravo na pravičnost postupka u odnosu na zakoniti sastav suda, sudije koje nisu izabrane za sudije višeg suda uopšte ne bi trebalo upućivati na rad u taj sud. Ova zabrana ne važi za sudije istog ranga, pa bi njih trebalo koristiti za potrebe povećanja ažurnosti. Ako je neophodno povećati broj sudija višeg suda, onda ih treba i izabrati na zakonom propisan način.

PREPORUKA:

Ukinuti ovlašćenje Sudskog savjeta da privremeno upućuje sudije na rad u sud višeg stepena.

7. DISCIPLINSKA ODGOVORNOST SUDIJA I PREDSJEDNIKA SUDOVA

7.1. DISCIPLINSKI PREKRŠAJI

7.1.1. OPŠTE NAPOMENE

Zakon o Sudskom savjetu¹⁷⁵ propisuje da sudija disciplinski odgovara ako neuredno vrši sudijsku funkciju ili ako vrijeđa ugled sudijske funkcije u slučajevima propisanim zakonom, a da predsjednik suda disciplinski odgovara ako neuredno obavlja funkciju predsjednika suda ili vrijeđa ugled funkcije predsjednika suda.

Ustav Crne Gore¹⁷⁶ propisuje da se sudija razrješava dužnosti u sljedećim slučajevima: ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije; nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije. Ovo ustavno rješenje izgleda nelogično u odnosu na razlog kada sudija „trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije“. Ovaj razlog trebao bi da predstavlja osnov za prestanak sudijske funkcije, a ne za razrješenje, jer postupak razrješenja podrazumijeva utvrđivanje odgovornosti i krivice sudije za određene radnje ili propuštanja, dok se gubitak sposobnosti ne može pripisati u odgovornost sudiji.

Izmjenama i dopunama Zakona o sudovima¹⁷⁷ precizirano je šta se smatra neurednim vršenjem sudijske funkcije i vrijeđanjem ugleda sudijske funkcije od strane sudije i predsjednika suda, nesavjesnim i nestručnim vršenjem funkcije sudije i predsjednika suda:

Neuredno vršenje sudijske funkcije *Član 33a*

Sudija neuredno vrši sudijsku funkciju ako je ne vrši na zakonom utvrđen način, a naročito ako u dužem vremenskom periodu ili u većem broju slučajeva bez opravdanih razloga:

¹⁷⁵ Član 50.

¹⁷⁶ Član 121.

¹⁷⁷ „Službeni list CG“ br. 39/2011.

- 1) ne uzima predmete u rad redom kojim su primljeni;
- 2) ne zakazuje ročišta ili pretese u predmetima koji su mu dodijeljeni u rad ili na drugi način odugovlači postupak;
- 3) propusti da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za njegovo izuzeće;
- 4) ne dolazi ili kasni na zakazane rasprave, pretese ili sjednice vijeća;
- 5) ne obrađuje odluke u zakonom utvrđenom roku;
- 6) ne poštuje program za rješavanje zaostalih predmeta ili ne postupi po odluci po kontrolnom zahtjevu;
- 7) onemogućava vršenje nadzora u skladu sa zakonom;
- 8) ne pohađa obavezne programe obuke.

Vrijeđanje ugleda sudijske funkcije

Član 33b

Sudija vrijeđa ugled sudijske funkcije, ako:

- 1) u vršenju sudijske funkcije ili na javnom mjestu dovodi sebe u stanje koje nije primjereno vršenju sudijske funkcije ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju sudijske funkcije;
- 2) se neprimjereno odnosi prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu;
- 3) se ne uzdržava od neprimjerenih odnosa sa zastupnicima i strankama u čijim predmetima postupi ili iznosi informacije koje je saznao postupajući u predmetima;
- 4) koristi sudijsku funkciju za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica;
- 5) prihvata poklone ili ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa.

Neuredno vršenje funkcije predsjednika suda

Član 33v

Predsjednik suda neuredno vrši funkciju predsjednika suda ako bez opravdanih razloga:

- 1) suprotno zakonu mijenja godišnji raspored poslova u sudu;

- 2) *ne postupa po pritužbama i kontrolnim zahtjevima;*
- 3) *ne pokrene postupak za disciplinsku odgovornost sudije, a zna ili je morao znati da postoje razlozi za odgovornost;*
- 4) *onemogućava vršenje nadzora u skladu sa zakonom;*
- 5) *ne omogućava edukaciju sudija, savjetnika i ostalih zaposlenih u sudu u skladu sa propisima;*
- 6) *ne dostavlja ili dostavlja nepotpune ili netačne izvještaje o radu i druge podatke u skladu sa zakonom.*

Vrijeđanje ugleda funkcije predsjednika suda

Član 33g

Predsjednik suda vrijeđa ugled funkcije predsjednika suda, ako:

- 1) *u vršenju funkcije predsjednika ili na javnom mjestu dovodi sebe u stanje koje nije primjereno vršenju funkcije predsjednika ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju funkcije predsjednika;*
- 2) *se neprimjereno odnosi prema strankama i zaposlenima u sudu;*
- 3) *koristi funkciju predsjednika suda za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica;*
- 4) *prihvata poklone ili ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa.*

Nesavjesno i nestručno vršenje funkcije predsjednika suda

Član 33d

Predsjednik suda nesavjesno i nestručno vrši funkciju predsjednika suda, ako:

- 1) *se u postupku nadzora nad obavljanjem poslova sudske uprave utvrde nezakonitosti i nepravilnosti u obavljanju poslova sudske uprave koje štete urednom i blagovremenom obavljanju poslova i funkcija suda;*
- 2) *ne poštuje princip slučajne dodjele predmeta;*
- 3) *suprotno zakonu oduzima dodijeljene predmete;*
- 4) *povrijedi načelo nezavisnosti sudija;*
- 5) *ne podnese predlog za razrješenje sudije u zakonom predviđenim slučajevima, a zna ili je morao znati da postoje razlozi za razrješenje.*

Nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije

Član 33e

Pod nestručnim i nesavjesnim obavljanjem sudijske funkcije smatra se, naročito, ako sudija bez opravdanih razloga:

1) u značajnoj mjeri ne ostvaruje očekivane rezultate u pogledu kvaliteta i kvantiteta rada u posljednje dvije godine u odnosu na prosječan broj završenih predmeta iste vrste i složenosti na nivou tog suda;

2) značajno prekorači zakonom utvrđeni rok za izradu odluka u većem broju predmeta;

3) odugovlači postupak ili ne uzima predmete u rad, usljed čega nastupi zastarjelost krivičnog gonjenja ili zastarjelost izvršenja krivičnih sankcija;

4) obavlja djelatnosti ili preduzima aktivnosti koje su nespojive sa vršenjem sudijske funkcije.

7.1.2. NEUREDNO VRŠENJE SUDIJSKE FUNKCIJE

Odluke Disciplinske komisije i Sudskog savjeta ukazuju na nejednako postupanje pri ocjeni neurednog vršenja sudijske funkcije i uno-se pravnu nesigurnost među sudijama. Formulacija iz člana 33a Zakona o sudovima koja propisuje neuredno vršenje sudijske funkcije „u dužem vremenskom periodu ili u većem broju slučajeva“ neprecizna je i nejednako se i proizvoljno tumači u praksi. Takođe, nameće se i pitanje primjene opomene kao sankcije, kada praksa pokazuje da je moguće da neuredno ponašanje preraste u nesavjesnost.

Ipak, izmjene Zakona o sudovima, djelimično na bolji način nego što je to bio slučaj ranije, definišu nesavjesno i neuredno vršenje sudijske funkcije i vrijeđanje sudijske funkcije. Izostavljena je ranija formulacija da sudija neuredno vrši sudijsku funkciju „i u drugim slučajevima kada je zakonom predviđeno da određene radnje ili propuštanja sudije predstavljaju neuredno vršenje sudijske funkcije“, što je ostavljalo prostor za proizvoljno i neujednačeno kažnjavanje sudija, jer slučajevi neurednog vršenja sudijske funkcije nijesu bili precizno i potpuno definisani. Naime, ni ovim ni drugim zakonom nije bilo konkretno predviđeno koje se to radnje ili propuštanja smatraju neurednim vršenjem sudijske funkcije, odnosno predstavljaju disciplinski prekršaj.

Međutim, formulacija da „sudija neuredno vrši sudijsku funkciju ako je ne vrši na zakonom utvrđen način, a naročito ako u dužem vremenskom pe-

riodu ili u većem broju slučajeva bez opravdanih razloga..." i dalje omogućava proizvoljno i neujednačeno tretiranje i kažnjavanje sudija.

Koliki je taj „duži vremenski period“, koliki je taj „veliki broj slučajeva“ i koji bi to bili „opravdani razlozi“ ne može se zaključiti iz propisa. Dakle, ostavljeno je ovlašćenim predlažućima za pokretanje disciplinskog postupka (predsjednicima sudova) da proizvoljno ocijene kada će za kog sudiju smatrati da se radi o „dužem vremenskom periodu“, „velikom broju slučajeva“ i kada ne postoje „opravdani razlozi“. Tako se omogućava i arbitrarnost i nejednakost u postupanju, odnosno mogućnost da se za nekog sudiju određeni period smatra dužim, određeni broj slučajeva veliki i posebno određeni razlozi mogu biti cijenjeni kao opravdani, dok se za drugog sudiju koji bi bio u istoj ili sličnoj situaciji sve navedeno ne bi tretiralo na isti način.

Primjeri iz prakse, na koje će biti ukazano u nastavku, upravo pokazuju da se sudije nejednako tretiraju i da se ovi okvirni standardi primjenjuju selektivno i nejednako u odnosu na sudije. Sve to doprinosi utisku da se sudijama vlada autokratski i da se sudije drže u neizvjesnosti i pod stalnim pritiskom da bi protiv njih mogao biti pokrenut postupak proizvoljnom ocjenom nekog od predsjednika sudova, koji su ovlašćeni za pokretanje takvog postupka.

Formulacija „ako bez opravdanih razloga“ omogućava da se u nekim slučajevima proizvoljno toleriše kršenje rokova propisanih procesnim zakonima. Rokovi objavljivanja i izrade sudskih odluka propisani su posebnim zakonima, kao i obaveza sudija da, u slučaju njihovog prekoračenja, obavijesti predsjednika suda, a ovaj da preduzme mjere u tom smislu.

Izmjene Zakona o sudovima propisuju da sudija može zakonske rokove kršiti određeno vrijeme u više predmeta i da predsjednik suda proizvoljno odlučuje da li se to čini „duže“, da li se radi o „velikom“ broju slučajeva i da li postoje „opravdani razlozi“ za kršenje tih rokova. Ovakvo propisivanje treba hitno izmijeniti jer na drugačiji način uređuje pitanja koja su već uređena procesnim zakonima i koja se odnose na pravila postupka, što nikako ne bi smjelo da bude predmet Zakona o sudovima. Poseban problem je ujednačenost prakse, ono što za jednog predsjednika suda može značiti „dugo“, „veliko“ ili „opravdano“, ne mora značiti i za drugog. Kako se odluke Disciplinske komisije ne objavljuju, to dodatno onemogućava uspostavljanje ujednačene prakse pokretanja i, u krajnjem, utvrđivanja disciplinske odgovornosti.

7.1.3. NESAVJESNO I NESTRUČNO VRŠENJE SUDIJSKE FUNKCIJE

Istu formulaciju „ako bez opravdanih razloga“ treba izostaviti i u slučaju nestručnog i nesavjesnog obavljanja sudijske funkcije (član 33e). U svakom slučaju, sudija je taj koji bi trebao da se brani postojanjem eventualnih opravdanih razloga koji sami po sebi mogu da isključe postojanje odgovornosti i da dokazuje njihovo postojanje, a nedopustivo je da to proizvoljno čine ovlašćeni predlagači.

Dakle, zakon definiše i nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije samo pod uslovom ako se te radnje čine „bez opravdanih razloga“. I ovdje je ostavljen prostor za neobjašnjivu proizvoljnost u omogućavanju da neki sudija može nekažnjeno, na primjer, prekoračivati zakonske rokove za izradu odluka i to u većem broju predmeta, odugovlačiti postupak i ne uzimati predmete u rad, uzrokovati nastupanje zastarjelosti krivičnog gonjenja ili izvršenja krivičnih sankcija i obavljati djelatnosti koje su nepojive sa sudijskom funkcijom. Potpuno je nejasno šta bi uopšte mogli biti „opravdani razlozi“ za ove radnje nekog sudije.

Proizilazi da izmjene zakona omogućavaju izbjegavanje odgovornosti za pojedine sudije i predsjednike sudova, a što bi zavisilo od proizvoljnog procjenjivanja njihovih pretpostavljenih. Omogućavanje ovakve prakse izuzetno je opasno i štetno po nezavisnost sudija, jer uvijek ostaje pitanje razloga zbog kojih se nekom sudiji omogućava da izbjegne odgovornost za radnje za koje se drugi sankcionišu, ali i mogućnost traženja ili očekivanja protivusluge u vidu konkretnog postupanja u nekim predmetima, što je pogubno po vladavinu prava.

7.1.4. NEUREDNO VRŠENJE FUNKCIJE PREDSJEDNIKA SUDA

Na isti način zakon propisuje i neuredno vršenje funkcije predsjednika suda uz uslov ako to čini „bez opravdanih razloga“. Ostaje nejasno koji bi to bili opravdani razlozi da predsjednik suda mijenja godišnji raspored poslova u sudu, da ne postupa po pritužbama i kontrolnim zahtjevima, da ne pokrene disciplinsku odgovornost sudije za koga zna ili mora znati da postoje razlozi za odgovornost, da onemogućava vršenje nadzora i edukaciju sudija i zaposlenih u sudu i da ne dostavlja ili dostavlja nepotpune ili netačne izvještaje o radu i druge podatke.

Ovakvom širokom formulacijom osnova za isključenje odgovornosti daje se ovlašćenje predsjednicima neposredno viših sudova i predsjedniku Vrhovnog suda da proizvoljno procjenjuju opravdanim razloge za kršenje zakona i nevršenje obaveza od strane predsjednika suda. Pored toga što nigdje nije propisano koji su to „opravdani razlozi“, neosnovano je, i čak apsurdno, smatrati da predsjednik suda uopšte može imati opravdan razlog da bi, na primjer, mogao da ne postupi po pritužbama i kontrolnim zahtjevima, da ne pokrene disciplinsku odgovornost sudije za koga zna da postoje razlozi ili da dostavlja nepotpune ili netačne izvještaje o radu.

Na primjer, odredbama članova 6 i 20 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku¹⁷⁸ propisano je da nepostupanje predsjednika suda po kontrolnom zahtjevu u roku od 60 dana predstavlja osnov za pokretanje postupka njegove odgovornosti. Ovaj opravdan osnov odgovornosti predsjednika suda potpuno je obesmišljen ovlašćenjem predsjednika neposredno višeg suda i predsjednika Vrhovnog suda da procjenjuje „opravdane razloge“ za to nepostupanje predsjednika suda i da proizvoljno odlučuje o nepokretanju postupka odgovornosti.

7.1.5. VRIJEĐANJE UGLEDA SUDIJSKE FUNKCIJE

Zakon o sudovima ne propisuje da kršenje Kodeksa sudijske etike predstavlja neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije, odnosno osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije. Takođe, kršenje Kodeksa zakonom nije propisano ni kao vrijeđanje ugleda sudijske funkcije. Tako je kršenje Kodeksa još uvijek nekažnjivo, iako je samim Kodeksom propisano da njegovo nepoštovanje predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka i postupka za razrješenje sudija u skladu sa Ustavom i zakonom (čl. 14, st. 6). HRA je i ranije ukazivala na potrebu da se Zakonom o sudovima propiše koje kršenje Kodeksa predstavlja neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije, odnosno povredu ugleda sudijske funkcije.¹⁷⁹

7.2. DISCIPLINSKI POSTUPAK

7.2.1. OVLAŠĆENJE ZA POKRETANJE DISCIPLINSKOG POSTUPKA PROTIV SUDIJA I PREDSEDNIKA SUDA

Pored Zakona o Sudskom savjetu, novi Poslovnik Sudskog savjeta propisuje sadržinu predloga za pokretanje disciplinskog postupka (član 54) i bliže uređuje disciplinski postupak (članovi 55–69).

¹⁷⁸ „Službeni list CG“, 11/2007.

¹⁷⁹ Vidi „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007–2008“, str. 157.

Članovi Sudskog savjeta i dalje nijesu među ovlašćenim predlažačima za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija ili predsjednika sudova, što svakako ne doprinosi unapređenju odgovornog i profesionalnog rada sudova. Takođe, kako su ovlašćeni predlažači samo predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda i predsjednik Vrhovnog suda, to proizilazi da i dalje nije moguće pokrenuti disciplinski postupak protiv predsjednika Vrhovnog suda, jer za to nema ovlašćenog predlažača.

HRA je ranije ukazivala da je neprimjereno da predsjednik Vrhovnog suda bude potpuno zaštićen od disciplinske odgovornosti i da bude jedino politički odgovoran, što je suprotno načelu nezavisnosti sudstva. Nelogično je i nerazumljivo da Sudski savjet, kao organ koji vrši nadzor nad radom svih sudova i sudija (pa i predsjednika Vrhovnog suda), nema ovlašćenje da inicira disciplinski postupak protiv bilo kog sudije, uključujući i predsjednika Vrhovnog suda. Treba imati u vidu da je Zakon o redovnim sudovima još 1991. godine propisivao nadležnost Pravosudnog savjeta da pokreće postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda.¹⁸⁰

7.2.2. DISCIPLINSKA KOMISIJA

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija sprovodi Disciplinska komisija koju imenuje Sudski savjet za period od dvije godine.¹⁸¹ Izmjenama Zakona o Sudskom savjetu¹⁸² propisano je da Disciplinska komisija ima predsjednika i dva člana, da se predsjednik imenuje iz reda članova Sudskog savjeta koji nijesu sudije, a dva člana iz reda sudija koji nijesu članovi Sudskog savjeta, a koji imaju najmanje 15 godina radnog iskustva. Na taj način nije uvažena preporuka Venecijanske komisije da se u Disciplinskoj komisiji obezbijedi paritet članova koji su sudije i onih koji to nijesu.¹⁸³

Takođe, ni zakonom, ni Poslovníkom Sudskog savjeta još uvijek nije propisana nadležnost i postupak izbora članova Disciplinske komisije, posebno u odnosu na dva člana koja se imenuju od sudija van Sudskog savjeta.¹⁸⁴

180 Čl. 46, st. 3: „Predsjednik suda podnosi Pravosudnom savjetu zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudije, u kome moraju biti navedene činjenice o kršenju standarda sudijskog ponašanja koji su predviđeni zakonom ili pravilima suda. U odnosu na predsjednika suda zahtjev podnosi predsjednik neposredno višeg suda, a za predsjednika Vrhovnog suda, Pravosudni savjet.“ (Zakon o redovnim sudovima, „Sl. list RCG“, 48/91 i 18/92).

181 Član 51 Zakona o Sudskom savjetu.

182 „Sl. list CG“, 39/2011.

183 Mišljenje Venecijanske komisije na Nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu, br. 626/2011 od 14. 06. 2011.

184 HRA je isto konstatovala i 2009, vidi „Analiza reforme izbora sudija (2007–2008)“, Akcija

U izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2012. godinu ukazano je da disciplinski sistem treba osnažiti, urediti u skladu s principom proporcionalnosti i izmijeniti dvostruku ulogu disciplinske komisije u istraživanju i odlučivanju u disciplinskim postupcima.¹⁸⁵

U tom smislu, HRA predlaže da se Zakon o sudskom savjetu izmijeni tako što bi se uspostavio disciplinski tužilac koji bi istraživao i pokretao postupak, dok bi disciplinska komisija donosila odluku.¹⁸⁶ Takvo rješenje postoji u BiH gdje Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine ima disciplinskog tužioca koji može da pokreće istrage na vlastitu inicijativu ili po pritužbi, koju može podnijeti svaka osoba ili organizacija. Pritužba mora biti uložena u pismenoj formi ili lično u Uredu disciplinskog tužioca, uz dokaze koji potkrepljuju pritužbu.¹⁸⁷ Ured je odgovoran za procjenu pravne valjanosti pritužbi, istraživanje navoda protiv sudija ili tužilaca o povredi dužnosti, te za podnošenje tužbe, tj. pokretanje disciplinskih postupaka i zastupanje predmeta disciplinskih prekršaja pred disciplinskim komisijama Vijeća.¹⁸⁸

7.3. PRAKSA SUDSKOG SAVJETA I DISCIPLINSKE KOMISIJE U OCJENI NEUREDNOG, NESAVJESNOG I NESTRUČNOG RADA SUDIJA

Praksa Disciplinske komisije stvara se počev od 1. avgusta 2008.

Iako bi sastav Komisije trebalo da garantuje visok stepen zakonitosti, to nije uvijek slučaj. Propust je što njene odluke nijesu objavljene na internet stranici Savjeta, jer bi predsjednici sudova, koji pokreću postupak, mogli da se prema njima rukovode i da se tako nejednako postupanje u jednakim slučajevima eliminiše ili svede na najmanju moguću mjeru.

Prema podacima iz Godišnjih izvještaja o radu sudova, od 2008. zaključno sa 2012. godinom, Disciplinskoj komisiji podnijeto je ukupno 14 predloga za pokretanje disciplinskih postupaka protiv sudija. Od toga su četiri predloga odbijena kao neosnovana, šest predloga je usvojeno i sudijama su

za ljudska prava, Podgorica, 2009, str. 169-179, tač. 6.2.4.5.

185 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mn_report_2012_en.pdf

186 Vidi „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007-2008)“, op.cit, str. 170, gdje se u fusnoti upućuje na isti takav predlog iznijet u dokumentu „Reforma pravosuđa u Crnoj Gori – iskustvo Bosne i Hercegovine“, B. Perić, S. Marius Urke i L. Sheehan, T. Nelson, septembar 2007, str. 41.

187 član 41 stav 1 Poslovnika Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH

188 Pogledati Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH („Sl.glasnik“, br. 48/07) čl. 64, Poslovnik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, čl. 41–45;

izrečene četiri disciplinske mjere umanjenje zarade u iznosu od 20% za tri mjeseca, odnosno za jedan mjesec i tri opomene. Po četiri predloga, nakon što je Disciplinska komisija utvrdila da ima elemenata za razrješenje sudije, prekinut je postupak i predmet dostavljen Sudskom savjetu.

Saglasno odredbi člana 63 stav 2 Zakona o Sudskom savjetu, Sudski savjet je, nakon što je utvrdio da ima osnova za vođenje postupka za razrješenje, 10 primljenih predloga dostavio Disciplinskoj komisiji da ispita postojanje razloga za razrješenje. Nakon prikupljenih podataka i dokaza Disciplinska komisija je u ostavljenom roku podnijela izvještaj Sudskom savjetu, koji je odlučujući po predlogu donio odluke o razrješenju četiri sudije, dva predloga su odbijena kao neosnovani, dok je za dva predloga postupak za razrješenje obustavljen, a četiri sudije su u toku postupka podnijele zahtjev za prestanak funkcije.

Kako se odluke Disciplinske komisije ne objavljuju na internet stranici Savjeta, HRA se obratila Savjetu zahtjevom za slobodan pristup informacijama i dostavljeno je 11 odluka donijetih od aprila 2008, kada je Savjet počeo sa radom, zaključno sa 31. 01. 2012. Od tada u 2012. i sve do početka aprila 2013. godine nije bilo novih odluka Disciplinske komisije.

Analiza ovih odluka i njihovo poređenje sa činjenicama u drugim predmetima kojima su raspolagali članovi tima koji je radio na ovom projektu, takođe dovode do zaključka da se prema sudijama nejednako postupa i da za svakog sudiju ne važe isti uslovi po kojima disciplinski odgovaraju, da se različito tumače kriterijumi po kojima se sudije pozivaju na odgovornost, kao i da predsjednici sudova disciplinske postupke po pravilu pokreću tek poslije kontrole koju u konkretnom sudu sprovedu predstavnici Vrhovnog suda.

Odlukom od 1. 09. 2008.¹⁸⁹ Disciplinska komisija odbila je kao neosnovan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije Osnovnog suda u Kolašinu, kome je bilo stavljeno na teret da je u periodu od jula 2006. do kraja 2007. neuredno vršio sudijsku funkciju tako što je u 16 predmeta prekoračio zakonske rokove za izradu presude u krivičnim postupcima i tako što je u periodu od septembra 2006. do maja 2008. u tri predmeta kršio zakonske rokove za zakazivanje glavnog pretresa, tako da je u jednom predmetu došlo i do zastarjelosti krivičnog gonjenja.

189 Dp. br. 1/08.

U odluci je navedeno da je sudija u svom izjašnjenju istakao da je predsjednik Višeg suda, po nalogu predsjednika Vrhovnog suda, na njega vršio pritisak i nudio mu nagodbu da podnese ostavku i da je rok zastarjelosti krivičnog gonjenja u predmetu u kome je zastarjelost nastupila šest godina, a da je istražni sudija prethodno provodio istražne radnje pet godina.

Disciplinska komisija je tada zauzela stav da prekoračenje zakonskog roka za pismenu izradu odluka nije zakonom propisano kao disciplinski prekršaj¹⁹⁰. Ipak, samo par mjeseci kasnije, Sudski savjet u odluci¹⁹¹ o razrješenju jednog sudije navodi:

nepostupanje u predmetima kako to pravila postupka nalažu predstavlja nestručno obavljanje sudijske funkcije i razlog za razrješenje u smislu člana 121 stav 3 Ustava Crne Gore.

Kršenje pravila postupka Sudski savjet i njegova Disciplinska komisija različito su tumačili – Komisija kao radnju koja nije disciplinski prekršaj i za koju se ne može disciplinski odgovarati, a Savjet kao radnju koja se može kvalifikovati kao nestručan rad i zbog koje se sudija može i razriješiti dužnosti. Različita tumačenja dovela su do nejednakog tretmana sudija u praksi. Ovaj primjer dodatno govori u prilog našoj preporuci da bi disciplinske prekršaje obavezno trebalo precizirati.

Štaviše, Disciplinska komisija je u navedenoj odluci ukazala da je cijela da li propusti u radu imaju elemenata za razrješenje, ali da je zaključila da takvi razlozi ne postoje jer se radi o prekoračenju zakonskih rokova u 16 predmeta, što po ocjeni Disciplinske komisije nije „veći broj predmeta“ da bi bilo osnovano sudiju razriješiti dužnosti. U odluci o razrješenju na koju je prethodno ukazano, postupanje sudije suprotno pravilima postupka koje je kvalifikovano kao nestručan rad, utvrđeno je takođe u 16 predmeta.

Osim navedenog, Disciplinska komisija je u ovom postupku utvrdila da je upravo podnosilac predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti bio i istražni sudija u predmetu u kome je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja i da je upravo podnosilac predloga vodio istragu pet godina. Za to vrijeme je saslušao osumnjičene i jednog svjedoka.

Disciplinska komisija u ovoj odluci, kao ni Sudski savjet nikada kasnije, nijesu se bavili provjerom navoda da je na sudiju vršen pritisak od strane

190 Ova radnja propisana je kao neuredno vršenje sudijske funkcije izmjenama Zakona o sudovima koje su stupile na snagu u avgustu 2011.

191 Su. R. br. 636/08 od 26. 12. 2008.

vrha sudske vlasti da podnese ostavku, a godinu dana kasnije Sudski savjet donio je odluku¹⁹² kojom je ovom sudiji prestala sudijska funkcija zbog osude na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od jedne godine zbog krivičnih djela zloupotreba službenog položaja i nesavjestan rad u službi, izvršenih u vezi sa obavljanjem sudijske funkcije.

Takođe, ni Disciplinska komisija, ni Sudski savjet, nikada se nijesu bavili pitanjem stručnosti i urednosti rada predsjednika suda koji je propuste u svom radu i vođenje istrage za period od pet godina, u kome je samo saslušao osumnjičene i jednog svjedoka, pokušao pripisati u odgovornost drugom sudiji, iako su sve te činjenice praktično utvrdili u prethodno vođenom postupku.

U drugim odlukama iz 2008. godine,¹⁹³ Disciplinska komisija je utvrdila odgovornost sudija Osnovnog suda u Baru zato što nijesu zakazivali pretrese u 104, odnosno u 54 krivična predmeta tokom 2007. godine. Oba postupka su pokrenuta poslije kontrole tog osnovnog suda od strane Vrhovnog suda Crne Gore.

Nepunih pet mjeseci kasnije, Disciplinska komisija je donijela odluku¹⁹⁴ u kojoj je kao neuredno vršenje sudijske funkcije kvalifikovala to što sudija u jednom predmetu nije zakazivala ročište u periodu od 22. 03. do 12. 12. 2008. godine. Istom odlukom Disciplinska komisija je prekinula postupak zato što sudija u jednom predmetu nije zakazivala ročišta u periodu od 03. 11. 2006. do 28. 11. 2008. i zato što je u drugom predmetu donijela rješenje o prekidu postupka zbog smrti stranke, a u spisima o smrti stranke nije bilo dokaza, što je komisija ocijenila kao razlog za razrješenje i predmet je dostavila Sudskom savjetu.

U ovoj odluci Disciplinska komisija utvrđuje „standarde“ koje u drugim postupcima ne primjenjuje, jer u obrazloženju navodi:

Disciplinska komisija je uvjerenja da sudije parničari dnevno mogu zakazati ročišta u više od 5 predmeta, što broj predmeta u kojima je mogla zakazati rasprave u toku jednog mjeseca svakako čini većim.

Osim toga što je nejasno na osnovu čega je komisija došla do ovakvog uvjerenja o broju ročišta koja se dnevno mogu zakazati, posebno je nejasno zašto se isti standard nije primjenjivao i za ostale sudije. Takođe je nejasno zašto se u drugim slučajevima ne sankcionišu sudije koje ne zakazuju ročište

¹⁹² Su. R. br. 1571/09 od 11. 11. 2009.

¹⁹³ Dp. br. 2/08 od 10. 09. 2008, Dp. br. 4/08 od 10. 09. 2008.

¹⁹⁴ Dp. br. 1/09 od 02. 02. 2009.

u periodu od devet i više mjeseci. Zato se preporuka HRA da se Sudskom savjetu da nadležnost da pokreće postupke utvrđivanja disciplinske odgovornosti pokazuje dodatno opravdanom. Inače, informacije o takvim propustima Sudski savjet dobija preko pritužbi građana.

Devet mjeseci kasnije, Disciplinska komisija donijela je i odluku¹⁹⁵ kojom je sudiji Osnovnog suda u Podgorici izrečena disciplinska mjera umanjena zarade od 20% za jedan mjesec zato što je kao neuredno vršenje sudijske funkcije ocijenjeno to što od 27. oktobra 2008. do 14. septembra 2009. nije zakazivala ročište u predmetu u kome je tužba podnijeta u decembru 1984, a koji je ta sudija zadužila dana 27. 10. 2008. Iz ove odluke proizilazi da je ista sudija bila zadužena s jednim još starijim predmetom, u kome je tužba podnijeta čak 1983. Takođe, u odluci je Disciplinska komisija utvrdila da je isti predmet u kome sudija nije skoro 11 mjeseci zakazala ročište, bio na odlučivanju po žalbi u Višem sudu ukupno dvije godine i deset mjeseci.

Dakle, u predmetu koji je tada trajao već 25 godina i koji je posljedni put po žalbi bio u Višem sudu dvije godine i deset mjeseci, kažnjena je jedino sudija koja je predmet zadužila u momentu kada je već bio star 24 godine zato što nije zakazala ročište skoro 11 mjeseci od kada ga je zadužila.

Nasuprot stavovima iz prethodno navedenih odluka, u predmetu pred Osnovnim sudom u Podgorici¹⁹⁶, na koji je ranije ukazano u ovom Izvještaju, sudija tog suda je pripremno ročište zakazao poslije više od godinu dana od kada je tužba podnešena. Takođe, u predmetu pred istim sudom¹⁹⁷ sudija je zakazala pripremno ročište poslije više od devet mjeseci i tek nakon podnošenja zahtjeva za ubrzanje postupka, koji je usvojen od strane Višeg suda, dok je u drugom predmetu¹⁹⁸ pretres zakazan poslije više od 11 mjeseci i kasnije je u istom predmetu nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja.

Ni jedan od sudija koji su postupali u navedenim predmetima nikada nije pozvan na odgovornost zato što nije zakazivao ročišta u periodu koji je duži od perioda zbog koga je u navedenom slučaju kažnjena sudija Osnovnog suda u Podgorici.

U odnosu na postupanje sudije koje je Disciplinska komisija u prvoj odluci iz 2009. godine¹⁹⁹ ocijenila kao razlog za razrješenje, u odluci komisije navodi se da je sudija:

195 Dp. br. 3/09 od 09. 10. 2009.

196 P. br. 5043/2011.

197 P. br. 164/2011.

198 K. br 1236/05.

199 Dp. br. 1/09 od 02. 02. 2009.

ispoljila nesavjesnost, tim prije što se radi o postupku hitne prirode, te nema opravdanja ma kojim povodom spise držati u sudijskoj fioci dvije godine.

U istom periodu, u predmetu pred Osnovnim sudom u Podgorici²⁰⁰ koji je kao radni spor bio hitne prirode, sudija tog suda je predmet „držala u sudijskoj fioci“ i presudu je izradila poslije jedne godine i sedam i po mjeseci od zaključenja rasprave, iako je zakonski rok 30 dana. Ni ova sudija nikada nije pozvana na odgovornost zbog nesavjesnog rada, odnosno „držanja predmeta u sudijskoj fioci“, iako su o svemu navedenom obaviješten predsjednik Višeg suda²⁰¹ i predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, koja je i predsjednica Sudskog savjeta²⁰².

Stoga i ova odluka Disciplinske komisije pokazuje nejednako tretiranje sudija, ali i sumnju da se na sudije vrše pritisci i da se to čini u odnosu na njihove propuste iz prethodnog perioda.

Početak septembra 2009, Sudski savjet je donio odluku o razrješenju dužnosti²⁰³ jedne sudije. Ta sudija je samo sedam mjeseci ranije kažnjena umanjenjem zarade od 20% zbog nezakazivanja ročišta nepunih osam mjeseci u jednom predmetu. Ipak, u odluci u razrješenju navode se i novi propusti sudije koji se ocjenjuju kao nestručan i nesavjestan rad. Tako, pored postupanja u dva predmeta zbog kojih je Disciplinska komisija smatrala da postoje razlozi za razrješenje, u odluci o razrješenju se ukazuje na nestručan rad sudije u još 30 predmeta iz 2008. godine u kojima su odluke ukinute ili preinačene i u 20 predmeta za prvih četiri mjeseca 2009. godine, dok je nesavjestan rad utvrđen u još 17 predmeta.

Većina predmeta (47) zbog kojih je ova sudija razriješena dužnosti su iz prethodnog perioda, pa je nejasno iz kojih razloga se ranije nije pokrenuo postupak razrješenja. Takođe, pokretanje disciplinskog postupka i sankcionisanje sudije zato što nije zakazivala ročište samo u jednom predmetu, pokazuje vjerovatnim da je na sudiju vršen pritisak da sama traži prestanak sudijske funkcije. U svakom slučaju, neobjašnjivo je i nedopustivo da su podaci o nesavjesnom i nestručnom radu prikrivani ili, pak, što nijesu bili uočeni duže vremena.

U odluci²⁰⁴ iz sljedeće godine Disciplinska komisija je ocijenila da ne predstavlja disciplinski prekršaj to što sudija za tri godine uopšte nije od-

200 P. br. 19954/01.

201 Zahtjevom za ubrzanje postupka od 13. 10. 2008.

202 Pritužbom od 06. 04. 2009.

203 Su. R. br. 983/09 od 04. 09. 2009.

204 Dp. br. 1/10 od 25. 10. 2010.

lučio o predlogu za određivanje privremene mjere, iako je zakonski rok za odlučivanje po takvom predlogu pet dana. U obrazloženju se konstatuje da propuštanje sudije da u zakonskom roku odluči o zahtjevu stranke predstavlja nesavjesno vršenje sudijske funkcije samo pod uslovom da se ne radi o pojedinačnom slučaju.

Iste godine, Disciplinska komisija je donijela i odluku²⁰⁵ kojom je kao neuredno vršenje sudijske funkcije ocijenjeno postupanje sudije u jednom predmetu u kome sudija nije zakazao ročište, nije poštovao načelo hitnosti i donio je odluku po isteku skoro četiri mjeseca poslije podnešenog predloga stranke. Iz ove odluke nesporno proizilazi da su za razloge zbog kojih je disciplinski postupak pokrenut znali prethodni predsjednik Osnovnog suda i predsjednica Vrhovnog suda (i predsjednica Sudskog savjeta), i to skoro godinu dana ranije, još od maja 2009. Sudija je kažnjen umanjnjem zarade od 20% za period od tri mjeseca, ali ova disciplinska mjera nije izvršena, jer je odlukom²⁰⁶ Sudskog savjeta ovom sudiji prestala sudijska funkcija na lični zahtjev dana 27. 05. 2010.

Odluke Disciplinske komisije i Sudskog savjeta pokazuju nejednako tretiranje sudija i dodatno osnažuju sumnje da se podaci o propustima i nezakornitostima u radu sudija prikrivaju i koriste kao pritisak na sudije da sami traže prestanak sudijske funkcije (vidjeti u nastavku i poglavlje 8.2). Ovo posebno kod činjenice da predsjednica Vrhovnog suda i Sudskog savjeta, koja je ovlašćeni predlagáč za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudije, skoro godinu dana nije pokretala postupak iako je znala za razloge zbog kojih je sudija kasnije disciplinski kažnjen.

205 Dp. br. 2/10 od 8. 04. 2010.

206 Su. R. br. 653/2010.

7.4. PREPORUKE

1. Zakonom o Sudskom savjetu dati ovlašćenje i članovima Sudskog savjeta da podnesu predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsjednika suda, uključujući predsjednika Vrhovnog suda.

2. Zakon o sudovima izmijeniti i izostaviti mogućnost utvrđivanja „opravdanih razloga“ kada sudija neuredno vrši sudijsku funkciju, ili nestručno i nesavjesno obavlja sudijsku funkciju, jer to omogućava proizvoljno i neujednačeno tumačenje i postupanje predsjednika sudova.

3. Zakonom o sudovima izričito propisati da kršenje Kodeksa sudijske etike predstavlja osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, tj. neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije ili vrijeđanje ugleda funkcije.²⁰⁷

4. Zakon o sudovima dopuniti tako da povreda sudijske discipline postoji, pored navedenih slučajeva i onda kada sudija:

- ne ispunjava mentorska zaduženja i obaveze za stručno usavršavanje kolega pripravnika;

- neopravdano odsustvuje sa posla;

- ne nosi sudijsku togu u skladu sa propisima;

- ne spriječi neprimjereno ponašanje prema strankama i drugim učesnicima u postupku od strane drugih koji su pod njegovom kontrolom u postupku kojim rukovodi;

- se ne uzdržava od svakog postupka koji je nedoličan ili odražava takav utisak, kao i od postupka koji izaziva podozrenje, podstiče sumnju, slabi pouzdanje ili na drugi način narušava povjerenje u sud i njegovu objektivnost;

- ne odolijeva prijetnjama, ucjenama i drugim nasrtajima na njegovu ličnost i integritet;

- nije sposoban da se odupre političkim uticajima, javnom mnjenju, predrasudama (pogotovo u vezi sa zabranjenim osnovama diskriminacije), iskustvenjima, porocima, strastima, privatnim i porodičnim interesima i drugim unutrašnjim i spoljnim uticajima;

- posjećuje mjesta čija je reputacija nedolična (ponovljena preporuka iz 2008.²⁰⁸).

207 „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007–2008“, op. cit. tač. 5.1.2. str. 156–157.

208 „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007–2008“, op. cit. tač. 5.1.3–5.4.2. str. 157–160.

5. Kod „Disciplinske komisije“ (čl. 51 Zakona o Sudskom savjetu) ponovo je ostalo neuređeno po kom postupku i kriterijumima Sudski savjet bira članove disciplinske komisije koji nijesu članovi Sudskog savjeta. Sastav Komisije propisati tako da bude uređen na paritetnoj osnovi.

6. Da bi se izbjegla dvostruka uloga Disciplinske komisije u vidu istraživanja disciplinskih prekršaja i donošenja odluka, Zakon o sudskom savjetu izmijeniti tako da se uspostavi disciplinski tužilac koji bi istraživao i pokretao postupak, dok bi Disciplinska komisija odlučivala.

7. Objavljivati odluke Disciplinske komisije kako bi se obezbijedila ujednačenost prakse postupanja predsjednika sudova koji su jedini ovlašćeni da pokrenu disciplinski postupak i kako bi sve sudije i javnost bili upoznati sa praksom ove komisije.

8. RAZRJEŠENJE SUDIJA

8.1. PRAKSA SUDSKOG SAVJETA

8.1.1. OCJENA NESAVJESNOG OBAVLJANJA SUDIJSKE FUNKCIJE U PRAKSI

Kao što je predstavljeno u prethodnom poglavlju, odluke Disciplinske komisije pokazuju kako ta Komisija cijeni neuredno, nesavjesno i nestručno obavljanje sudijske dužnosti.

Takođe, nejednako postupanje i tretiranje sudija pri ocjeni nesavjesnog i nestručnog rada najbolje odslikavaju dosadašnje tri odluke Sudskog savjeta o razrješenju sudijske funkcije. Na osnovu ovih odluka može se zaključiti da je rad sudija proizvoljno i nejednako kvalifikovan kao nesavjesno i nestručno obavljanje sudijske funkcije, kao i da se nesavjestan i nestručan rad neopravdano dugo toleriše.

U Odluci o razrješenju jednog sudije Osnovnog suda u Podgorici²⁰⁹ navodi se da se njegova nesavjesnost u vršenju funkcije ogleda:

kroz nepostupanje u velikom broju predmeta, suprotno članu 4 Zakona o sudovima (Sl. list RCG br. 5/02, 49/04 i 22/08) zbog čega je nepostupanjem u pojedinim predmetima i po više godina ugroženo pravo stranaka na pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom u razumnom roku, koje pravo je zaštićeno članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama kao i članom 16 stav 1 i 2 Zakonika o krivičnom postupku, te pravo stranke na djelotvorni pravni lijek, zaštićeno članom 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Dalje se navodi da sudija nije preduzeo ni jednu radnju istrage u 10 predmeta za koje, na osnovu navedenih poslovnih brojeva proizilazi da su iz 1999, jedan predmet, iz 2004, tri predmeta, iz 2005, četiri predmeta i iz 2006, dva predmeta.

Takođe se ukazuje da sudija nije preduzeo ni jednu radnju istrage u 111 predmeta iz 2007. godine, da nije postupao u još 39 predmeta u periodu od 1997. godine (što se takođe zaključuje iz poslovnih brojeva predmeta), a da je zbog njegovog nepostupanja u još 17 predmeta nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja.

²⁰⁹ Su. R. br. 367/08 od 01. 10. 2008.

Proizilazi da je za ocjenu nesavjesnog rada i sankcionisanje nesavjesnog obavljanja sudijske funkcije bilo potrebno da sudija ne preduzme ni jednu radnju u 121 predmetu, da ne postupa u 56 predmeta, od kojih u 17 predmeta uzrokuje zastarjelost krivičnog gonjenja i da sve to čini u vremenskom periodu od 11 godina. Zabrinjava činjenica što reakcija na ovakav rad sudije nije uslijedila znatno ranije. U tom smislu, logičan je zaključak da je bilo ozbiljnih propusta u vršenju nadzora nad radom tog sudije i Osnovnog suda u Podgorici u kojem je vršio funkciju.

U Odluci o razrješenju jednog sudije Osnovnog suda u Pljevljima²¹⁰, koja je donijeta nepuna tri mjeseca nakon prethodne, takođe se navodi da je sudija nestručno obavljao sudijsku funkciju. U obrazloženju odluke nabraja se 11 predmeta u kojima nijesu preduzimane radnje i osam predmeta u kojima je utvrđeno da je sudija pogrešno primjenjivao zakon, a sve u periodu od 29. decembra 2004. godine kada je sudija počeo da obavlja sudijsku funkciju.

Iako se, kao i u prethodnom slučaju, ukazuje na nepostupanje, odnosno nepreduzimanje radnji u određenim predmetima, u ovoj odluci je izostala kvalifikacija nesavjesnog obavljanja sudijske funkcije. Takođe, neobjašnjiva je značajna razlika u broju predmeta u kojima je rad ovih sudija ocijenjen nestručnim ili nesavjesnim i u vremenu u kom su sudije tako postupale. Naime, u prvom slučaju je utvrđeno da sudija nije preduzimao radnje u 121 predmetu u periodu od 11 godina, a u drugom u 11 predmeta za period od četiri godine. Stoga je potpuno nerazumljivo kada se i na osnovu čega preduzimaju radnje prema sudijama koji ne postupaju u predmetima.

Više od dvije godine kasnije, u Odluci o razrješenju jednog sudije Osnovnog suda na Cetinju²¹¹ navodi se da je sudija nesavjesno obavljao sudijsku funkciju jer „sudija nije u zakonskom roku izrađivao pismene otpравke odluka u predmetima kojima je bio zadužen i to u: 70 odluka do 4 mjeseca, 36 odluka do 5 mjeseci, 33 odluke do 6 mjeseci, 15 odluka do 7 mjeseci, 7 odluka do 8 mjeseci“.

Iz ove odluke proizilazi da je ovakvo postupanje prvo bilo razlog da predsjednik suda na Cetinju podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije. Kako je Disciplinska komisija smatrala da u konkretnom slučaju postoje razlozi za razrješenje sudije, taj postupak je prekinut. Predsjednik suda je zatim prihvatio ocjenu Disciplinske komisije da postoje

²¹⁰ Su. R. br. 636/08 od 26. 12. 2008.

²¹¹ Su. R. br. 104/11 od 08. 02. 2011.

razlozi za razrješenje, pa je, shodno zakonu, predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti smatran predlogom za razrješenje.

Ova odluka praktično pokazuje da razlozi za disciplinsku odgovornost nijesu jasno propisani i da ostavljaju veliki prostor za proizvoljnost u odlučivanju predsjednika suda, kao lica ovlašćenog za podnošenje predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije. U konkretnom slučaju predsjednik suda je smatrao da postoje razlozi za disciplinsku odgovornost sudije, dok je Disciplinska komisija ocijenila da su u pitanju razlozi za razrješenje.

Ova odluka pokazuje i proizvoljnost u ocjenjivanju da li je sudija imao „opravdane razloge“ za radnje koje su mu stavljene na teret. Naime, Sudski savjet je utvrdio da su navodi sudije bez uticaja na drugačiju odluku u ovoj pravnoj stvari i za to je dao jedan jedini razlog da „se objavljena presuda mora pisano izraditi i otpremiti u roku propisanim članom 378 Zakonika o krivičnom postupku“.

Dakle, iz ove odluke proizilazi da se odluka u svakom slučaju mora pismeno izraditi i otpremiti u zakonskom roku bez izuzetka. U protivnom, Sudski savjet bi bio u obavezi da u obrazloženju odluke ukaže da su navodi sudije „opravdani razlozi“ za kršenje rokova propisanih zakonom i da za takav stav da jasne razloge.

Suprotno stavu iz ove odluke, Disciplinska komisija je u odluci²¹² opisanoj prethodno u poglavlju 7.2. zauzela stav da prekoračenje zakonskog roka za pismenu izradu odluka nije zakonom propisano kao disciplinski prekršaj, pa je odbila predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. Tri godine kasnije ta radnja je propisana kao neuredno vršenje sudijske funkcije²¹³.

Stoga i ova odluka o razrješenju pokazuje da se prema sudijama ne postupa jednako i da je ostavljen prostor da za neke sudije mogu postojati „opravdani razlozi“ za kršenje zakonskih rokova, dok se drugima stavlja do znanja da „se objavljena presuda mora pisano izraditi i otpremiti u roku propisanim zakonom“, a u protivnom bivaju razriješeni u momentu kada pretpostavljeni proizvoljno i iz njima znanih razloga odluče da pokrenu postupak. Štaviše, u ovom slučaju sudija je razriješen zbog radnje koja par godina ranije nije tretirana čak ni kao disciplinski prekršaj.

212 Dp. br. 1/08.

213 Izmjenama Zakona o sudovima koje su stupile na snagu u avgustu 2011.

Propisivanje da se kršenje zakonskih rokova može činiti ako postoje „opravdani razlozi“, nameće obavezu Sudskom savjetu da posebno cijeni razloge koje sudija čije se razrješenje traži navede. Obrazloženje svih odluka o razrješenju ne sadrže ocjenu navoda i razloga koji su sudije dale, već se samo šablonski konstatuje da je Sudski savjet „izjašnjenje pomenutog sudije ocijenio kao neosnovano i bez pravnih argumenata koji bi navode u Predlogu za razrješenje i Izvještaj Disciplinske komisije učinili spornim“.

Mogućnost nejednakog postupanja prema sudijama dodatno je obezbijedena netransparentnim radom Sudskog savjeta koji onemogućava samim sudijama, ali i široj javnosti, da imaju uvid u sve odluke i da znaju koje je to ponašanje koje se kod sudija sankcioniše. Osim toga, propisi i praksa koji omogućavaju da neke sudije mogu nekažnjeno kršiti zakonske rokove i da se za to mogu naći „opravdani razlozi“, obeshrabruje stranke u sudskim postupcima da takve slučajeve prijavljuju.

Naime, čak i u slučajevima kada bi sudija ekstremno prekoračio zakonski rok u nekom predmetu, to ne bi bio razlog za njegovu odgovornost ako Sudski savjet ne bi utvrdio da je to radio u više predmeta, duže vremena i da za to nema opravdane razloge. Stranke nemaju uvid u postupanje sudije u drugim predmetima, pa se njihove pritužbe mogu proizvoljno odbaciti čak i kada sudija očigledno nesavjesno postupi.

Nasuprot navedenim primjerima, koji ukazuju na proizvoljnost u procjeni nestručnog i nesavjesnog obavljanja sudijske funkcije i to zavisno od broja predmeta u kojima se tako postupa, vremena u kome se tako postupa i eventualnog postojanja „opravdanih razloga“, praksa Sudskog savjeta pokazuje da se neke sudije sankcionišu i kada se njihov rad ocijeni nestručnim i nesavjesnim u samo jednom predmetu.

Naime, postupajući po inicijativi predsjednika Višeg suda u Podgorici od 9. 09. 2009, Sudski savjet je dana 03. 10. 2009. donio odluku o privremenom udaljenju sa funkcije sudije tog suda Lazara Akovića. U toj odluci Sudski savjet je prihvatio navode iz inicijative za razrješenje da je ovaj sudija u jednom predmetu nesavjesno obavljao sudijsku funkciju jer je „dugo vodio postupak“, jer je „prekoračio zakonski rok za saopštavanje presude“ i jer je „napravio greške u presudi koju je dostavio strankama“.

Ni jedan od akata koji je Sudski savjet donio protiv sudije Akovića nije objavljen na sajtu. Savjet je odbio da dostavi odluku u ovom slučaju sa netač-

nim navodom da su „sve odluke objavljene na sajtu“, da bi odluku o prestanku funkcije ovom sudiji naknadno objavio.

Zato smo u analizi ovog slučaja koristili i informacije koje su objavljene u medijima, ali koje, pored izražene netransparentnosti rada, potvrđuju zaključke da je potpuno nejasno na osnovu čega se sudije sankcionišu i kako se ocjenjuje njihov rad.

U predmetu u kome je ocijenjeno da je sudija Aković „dugo vodio postupak“ prvo ročište održano je 26. 03. 2006, a presuda je izrečena 7. 08. 2009. Ovaj predmet je jedan od najsloženijih koji su vođeni pred crnogorskim sudovima, sadržao je spise od preko 1000 stranica, pa je i prvostepena presuda napisana na preko 300 stranica.

Zvanično nije saopšteno iz kojih razloga je Sudski savjet u slučaju sudije Akovića zaključio da je „dugo vodio postupak“, ni da li je, i, ako jeste, kako, cijenio činjenicu o složenosti slučaja i obimu sudskih spisa. Inače, dvije i po godine poslije prestanka funkcije sudiji Akoviću, ovaj predmet je još uvijek u postupku pred prvostepenim – Višim sudom u Podgorici. Prvostepena presuda je u međuvremenu dva puta ukinuta od strane drugostepenog suda i predmet je dodijeljen trećem po redu sudiji u prvostepenom sudu. Do sada je Sudski savjet utvrdio da je jedino sudija Aković, kome je prestala sudijska funkcija prije dvije i po godine, nesavjesno postupao u ovom predmetu.

Takođe je nejasno da li je Sudski savjet iste činjenice složenosti slučaja i obima sudskih spisa cijenio u odnosu na prekoračenje zakonskog roka za izricanje presude. U praksi sudova nije neuobičajeno da se nekažnjeno krše zakonski rokovi za izricanje ili izradu presude i to u nekim mnogo jednostavnijim i mnogo manje obimnim predmetima.²¹⁴

Skoro dvije godine poslije razrješenja sudije Akovića, u istom predmetu je sudija Višeg suda u Podgorici Slavka Vukčević napravila grešku u pisanju presude, koju je ispravila rješenjem, na isti način kao i prethodni sudija Aković. Ministar pravde i predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore tim povodom su tražili od predsjednika Višeg suda da ispita rad sudije Vukčević u tom predmetu. Isti predsjednik Višeg suda koji je dvije godine ranije podnio inicijativu za razrješenje sudije Akovića zbog nesavjesnog vršenja sudijske funkcije u istom predmetu, naknadno je odbio da postupi po tom zahtjevu i

214 Na primjer, u radnom sporu koji je po zakonu hitne prirode sudija Osnovnog suda u Podgorici donijela je presudu P. br. 19954/01 i to poslije 7 mjeseci i 15 dana od zaključenja rasprave. Sudski savjet je obaviješten o ovom slučaju, ali nije preduzeo ni jednu radnju radi utvrđivanja odgovornosti sudije.

u dopisu Sudskom savjetu²¹⁵ naveo da će se o propustima u izradi presude i rješenju sudije Vukčević izjasniti drugostepeni, Apelacioni sud Crne Gore.

Dakle, čini se da je i ovaj predmet dokaz nejednakog postupanja prema sudijama i to od strane istog predsjednika suda, koji u slučaju jednog sudije podnosi predlog za razrješenje zbog, između ostalog, grešaka u izradi presude, dok o greškama u izradi presude drugog sudije, i to u istom predmetu, odbija da se izjasni, sa obrazloženjem da će se o tome izjasniti drugostepeni sud.

Zato se pokazuju vjerovatnim i javni navodi bivšeg sudije Lazara Akovića da mu je predsjednik Višeg suda, prije podnošenja inicijative za razrješenje, saopštio da je „pod pritiskom da to učini“, ili da će i protiv njega biti pokrenut postupak razrješenja i da ga je savjetovao da se „sastane sa predsjednicom Vrhovnog suda“ (koja je predsjednica i Sudskog savjeta) ili „da podnese ostavku“.²¹⁶

Dakle, potpuno su nejasni razlozi zbog kojih je predsjednik Višeg suda inicirao postupak razrješenja sudije u predmetu u kome je donijeta prvostepena presuda, bez obrazloženja da li je trajanje postupka, koje je ocijenjeno dugim, uzrokovano (ne)postupanjem sudije i da li je o greškama u presudi trebalo ostaviti na ocjenu drugostepenom sudu. Ovo posebno kada isti predsjednik suda u istom predmetu kasnije zauzima stav da o greškama u presudi treba da se izjasni drugostepeni sud.

Ono što je zajedničko za obje presude u kojima su sudije svoje greške ispravljale rješenjima, jeste da su obje kasnije ukinute od strane drugostepenog – Apelacionog suda Crne Gore. Međutim, netransparentnost i uskraćivanje prava javnosti da sazna razloge zbog kojih se pokreće postupak razrješenja sudije u toku postupka u najsloženijem predmetu, dodatno podstiče sumnje u nezavisnost sudija i autokratsko upravljanje sudstvom.

Nakon razrješenja sudije Akovića, za sudiju izvjestioca u drugostepenom postupku, određen je sudija čija je ćerka samo par mjeseci ranije odlukom Sudskog savjeta²¹⁷ izabrana za sudiju Osnovnog suda u Nikšiću. Takođe, taj sudija koji je određen za izvjestioca u drugostepenom postupku, u toku postupka odlučivanja o prvostepenoj presudi, odlukom Sudskog savjeta izabran je za predsjednika Apelacionog suda Crne Gore.²¹⁸ Iz ovih odluka Sudskog savjeta ne može se utvrditi iz kojih razloga su izabrani predsjednik Apelacionog

215 V-Su. br. 215/11 od 21. 09. 2011.

216 Dnevni list *Pobjeda* od 24. 10. 2009.

217 Su. R. br. 792/09 od 17. 07. 2009.

218 Su. R. br. 162/2010 od 08. 02. 2010.

suda i, prethodno, njegova ćerka za sudiju Osnovnog suda u Nikšiću. Ovo posebno jer iz odluke o izboru sudije Osnovnog suda proizilazi da je jedan kandidat na pisanom testiranju imao više bodova od sudije koja je izabrana, ali je ocijenjen manjom ocjenom, o čemu se u odluci ne daje obrazloženje i razlozi koji bi ukazivali na takvo ocjenjivanje.

Ovakvo postupanje i ovakve odluke Sudskog savjeta koje nijesu praćene jasnim obrazloženjem, ukazuju na ozbiljne sumnje u nezavisnost sudija i mogući uticaj na odluku drugostepenog suda. Ako su greške u presudama koje su sudije ispravljale rješenjima bile takvog karaktera da utiču na zakonitost same presude, tada se o njima mogao izjasniti jedino drugostepeni sud i zauzimanje stava o tom pitanju od strane Sudskog savjeta, predsjednika Vrhovnog ili bilo kog drugog suda i posebno ministra pravde, kao predstavnika izvršne vlasti, predstavlja pritisak na sud koji treba da odlučuje o zakonitosti presude. U protivnom, ako su u pitanju bile tehničke greške, onda svi ovi subjekti takođe nijesu imali osnova za zaključak da je sudija postupao nesavjesno i nestručno. Dalje, ako sudija koji ima ključnu ulogu u drugostepenom postupku u kome se presuda ukine, nakon toga bude unaprijeđen od strane Sudskog savjeta i ako isti taj Sudski savjet prethodno izabere njegovu ćerku za sudiju, a te svoje odluke ne obrazloži valjano, onda su i sumnje u objektivnost Savjeta i nezavisnost sudija dodatno pojačane.

8.1.2. SLUČAJNA DODJELA PREDMETA – SLUČAJ PREDSEDNIKA OSNOVNOG SUDA U PODGORICI

Proizvoljnost u postupanju Sudskog savjeta prilikom utvrđivanja odgovornosti sudija u praksi potvrđuje i primjer tretiranja slučaja predsjednika Osnovnog suda u Podgorici. Naime, predsjednik Višeg suda u Podgorici donio je dana 12. 09. 2011. rješenje²¹⁹ kojim je usvojio zahtjev za izuzeće predsjednika Osnovnog suda u Podgorici u predmetu K. br. 386/11.

U obrazloženju ovog rješenja, predsjednik Višeg suda je naveo da je predsjednik Osnovnog suda:

predmet uzeo u rad mimo odredbi člana 89, 90 i 91 Zakona o sudovima, te člana 55. Sudskog poslovnika (Sl. list RCG br. 5/02 i 49/04), odnosno da nije ispoštovan princip slučajne dodjele predmeta u radi da očigledno nije postupao po prethodno navedenim pravilima...što može predstavljati okolnost koja dovodi u sumnju njegovu nepristrasnost.

219 VII Su. br. 72/11.

Član 50, stav 2 Zakona o sudskom savjetu („Sl. list CG“, 13/2008, 39/2011):
Predsjednik suda disciplinski odgovara, ako neuredno obavlja funkciju predsjednika suda ili vrijeđa ugled funkcije predsjednika suda.

Prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima („Sl. list CG“, broj 39/11) u članu 33d stav 1 tač. 2:

Predsjednik suda nesavjesno i nestručno vrši funkciju predsjednika suda, ako:

2) ne poštuje princip slučajne dodjele predmeta

U Ustavu CG („Sl. list CG“, broj 1/2007), u članu 121 stav 3 predviđa:

Sudija se razrješava dužnosti: ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije.

U članu 71a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu predviđeno je:

Predsjednik suda se razrješava u slučaju ako nesavjesno i nestručno obavlja funkciju predsjednika suda.

U čl. 61 Zakona o Sudskom savjetu navodi se ko može podnijeti predlog za razrješenje sudije:

(1) Sudija se razrješava dužnosti u slučajevima utvrđenim Ustavom.

(2) Predlog za razrješenje sudije mogu podnijeti predsjednik suda u kojem sudija vrši sudijsku funkciju, predsjednik neposredno višeg suda, predsjednik Vrhovnog suda, ministar pravde i drugi član Sudskog savjeta.

Odbacivanje predloga

Član 63 Zakona o Sudskom savjetu:

(1) Sudski savjet će odbiti, odnosno odbaciti predlog za razrješenje ukoliko utvrdi da nema osnova za vođenje postupka, da je predlog podnijet od neovlašćenog lica ili da je neblagovremen.

(2) Ukoliko Sudski savjet utvrdi da ima osnova za vođenje postupka za razrješenje, predlog će dostaviti Disciplinskoj komisiji iz člana 51 ovog zakona, koja ispituje postojanje razloga za razrješenje.

Ispitivanje osnovanosti predloga

Član 64 Zakona o Sudskom savjetu:

(1) Disciplinska komisija prikuplja podatke i dokaze za ispitivanje osnovanosti predloga.

(2) Sudija čije se razrješenje traži ima pravo da prisustvuje radu Disciplinske komisije.

(3) Nakon prikupljenih podataka i dokaza Disciplinska komisija podnosi izvještaj Sudskom savjetu u roku koji odredi Sudski savjet.

(4) Primjerak izvještaja Disciplinska komisija dostavlja sudiji čije se razrješenje traži.

Polazeći od citiranih zakonskih odredbi, nesporno je da predsjednik Osnovnog suda u Podgorici u konkretnom slučaju nije poštovao princip slučajne dodjele predmeta i da takvo postupanje predstavlja nesavjesno i nestručno obavljanje funkcije predsjednika suda, koje je zakonski osnov za razrješenje predsjednika suda.

Međutim, Sudski savjet je zaključkom²²⁰ od 19. 09. 2011. tražio od predsjednika Višeg suda u Podgorici izvještaj o postupanju predsjednika Osnovnog suda u Podgorici u konkretnom predmetu. Suprotno citiranim odredbama zakona i protivrječno svojim navodima iz rješenja kojim je usvojio zahtjev za izuzeće predsjednika Osnovnog suda u Podgorici, predsjednik Višeg suda je u izvještaju Sudskom savjetu dao mišljenje da nema osnova za pokretanje disciplinskog postupka.

Ovo mišljenje prihvatio je i Sudski savjet na sjednici održanoj dana 28. 12. 2011.

U obavještenju Sudskog savjeta, koje je HRA dostavljeno na zahtjev za dostavljanje odluke u ovom predmetu, navodi se:

*Sudski savjet je na XV sjednici prihvatio mišljenje predsjednika Višeg suda u Podgorici da nema osnova za pokretanje disciplinskog postupka protiv Zorana Radovića, predsjednika Osnovnog suda u Podgorici uz konstataciju da bi svi predsjednici sudova trebalo da budu redovno zaduženi sa predmetima zavisno od procenta norme koja je određena za njih.*²²¹

Dakle, proizilazi da se Sudski savjet uopšte nije bavio pitanjem odgovornosti predsjednika Osnovnog suda i da je bez ikakvog obrazloženja prihvatio mišljenje predsjednika Višeg suda. Naime, konstatacija „da bi svi predsjednici sudova trebalo da budu redovno zaduženi sa predmetima zavisno od procenta norme koja je određena za njih“, nije obrazloženje zašto se u konkretnom slučaju toleriše ponašanje koje zakon propisuje kao nesavjesno i nestručno vršenje funkcije predsjednika suda.

Osim toga, nerazumljivo je zašto Sudski savjet nije pokazao interesovanje da dobije izjašnjenje od predsjednika Višeg suda zašto je njegovo mišljenje da nema osnova za pokretanje disciplinskog postupka suprotno onome što je utvrdio u postupku izuzeća predsjednika Osnovnog suda. Štaviše, neshvatljivo je i zabrinjava da Sudski savjet, kao organ koji treba da vrši nadzor

²²⁰ Su. R. br. 772/11.

²²¹ Isto obrazloženje Sudski savjet je saopštio i medijima, npr. „Kad je za normu onda može i mimo zakona“, *Vijesti*, 18. 02. 2012.

nad radom svih sudova, nije pokazao interesovanje da provjeri postupanje predsjednika Osnovnog suda u Podgorici (ali i predsjednika drugih sudova), koji je u svom izjašnjenju²²² na zahtjev za izuzeće naveo da:

imajući u vidu veliko interesovanje javnosti i medijsku pažnju koji je taj predmet privukao u fazi istrage, uzeo je u rad predmet da bi svojim iskustvom dao doprinos u radu i ugledu suda, a što je bila praksa postupanja predsjednika sudova u Crnoj Gori u takvim predmetima.

Osim toga što je neprihvatljivo da jedan predsjednik suda smatra da „doprinosi ugledu suda“ kada postupa na način koji zakon definiše kao nesa-vjesno i nestručno vršenje funkcije, posebno su zabrinjavajući njegovi navodi da je to „bila praksa predsjednika sudova u Crnoj Gori“.

U mišljenju predsjednika Višeg suda u Podgorici²²³, koje je Sudski savjet dostavio HRA tek u postupku izvršenja presude Upravnog suda, navodi se da nema osnova za pokretanje disciplinskog postupka protiv predsjednika Osnovnog suda u Podgorici. U obrazloženju se predsjednik Višeg suda nerazumljivo poziva na odredbu člana 31 stav 1 Zakona o sudovima kojom su propisani opšti uslovi za izbor sudije, odredbu člana 9 Pravilnika o orijentacionim mjerilima za određivanje broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu, koja propisuje procenat umanjenja mjerila za predsjednike sudova i odredbe Sudskog poslovnika kojima se razrađuje metod slučajne dodjele predmeta. U mišljenju predsjednika Višeg suda se navodi i da su predsjednici sudova u obavezi da postupaju u najtežim predmetima. Iako ta obaveza nije propisana bilo kojim aktom, predsjednik Višeg suda nije naveo ni na osnovu čega je utvrdio da se u konkretnom slučaju radi o jednom od „najtežih predmeta“.

Ni jedna odredba od propisa koje predsjednik Višeg suda navodi u obrazloženju da nema osnova za utvrđivanje odgovornosti, ne daje pravo i opravdanje predsjedniku suda da može kršiti zakonski princip slučajne dodjele predmeta. Štaviše, isti predsjednik Višeg suda je prethodno donio rješenje o izuzeću predsjednika Osnovnog suda²²⁴ u kome je naveo da je predsjednik Osnovnog suda prekršio upravo Zakon o sudovima i Sudski poslovnik – propise koje sada koristi kao osnov za izbjegavanje odgovornosti.

Prethodno citirane odredbe Zakona o sudovima i Zakona o Sudskom savjetu propisuju da se predsjednik suda razrješava u slučaju kada ne poštuje princip slučajne dodjele predmeta. Navedeni stavovi predsjednika Višeg suda

222 Rješenje VII Su. br. 72/11 od 12. 09. 2011.

223 V-Su. br. 214/11 od 17. 11. 2011.

224 VII Su. br. 72/11 od 12. 09. 2011.

pokazuju kako se u praksi propisi izigravaju i ignorišu, te kako se proizvoljno ocjenjuje da li postoji odgovornost u nekom slučaju.

Kako se u konkretnom slučaju radi o predmetu povodom događaja u kome je aktivno učestvovao gradonačelnik Glavnog grada i u kome je njegov sin, takođe javni funkcioner, optužen za izvršenje krivičnog djela, to ovakvo postupanje predsjednika suda i njegovi navodi da je to „praksa“ u Crnoj Gori, kao i proizvoljni navodi predsjednika Višeg suda da se radi o „najtežem predmetu“, ukazuju na ozbiljne sumnje u nezavisnost sudova, kao i da je sudska vlast pod direktnim uticajem politike i da se zakoni svjesno krše kada je to u interesu nekog funkcionera. Ovo tim prije kada Sudski savjet, koji nadzire rad sudova, dijeli mišljenje da nema osnova za pokretanje disciplinskog postupka i za takav stav ne daje nikakvo obrazloženje, a pored toga nema interesovanja ni da ispita koji su to drugi slučajevi kada je primjenjivana „praksa“ da se ne poštuje princip slučajne dodjele predmeta.

Zato, pored toga što pokazuje da odgovornost sudija ne zavisi od toga da li krše zakone već od nečije proizvoljne ocjene, ovaj slučaj dovodi u pitanje i nezavisnost sudstva.

8.1.3. SLUČAJNA DODJELA PREDMETA – SLUČAJ PREDSJEDNIKA VIŠEG SUDA U PODGORICI

Na sličan način kao i predsjednik Višeg suda u Podgorici, predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore izjasnila se o inicijativi za podnošenje predloga za razrješenje predsjednika Višeg suda i slično tumačila „pravo“ predsjednika da ne poštuje princip slučajne dodjele predmeta. U dopisu²²⁵ Sudskom savjetu od 26. 12. 2011. godine predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore prvo navodi:

Predmet u rad je uzeo tadašnji vršilac dužnosti predsjednika tog suda Ivica Stanković i iz dokumentacije koja je stavljena na uvid ne može se pouzdano utvrditi da li je predmet uzet metodom slučajne dodjele.

Predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore je tako uvidio da se u Višem sudu u Podgorici ne može utvrditi da li je neki predmet dodijeljen sudiji principom slučajne dodjele, odnosno, da nije uspostavljen sistem koji bi uvjerljivo pokazivao da se predmeti dodjeljuju zakonito. Zabrinjava činjenica da predsjednik Vrhovnog suda pritom nije dalje objavio što će preduzeti kako bi se utvrdilo

225 Su. IV. br. 331/11.

da li je u ovom slučaju poštovan princip slučajne dodjele predmeta, kao i kako će obezbijediti da se u svakom slučaju to može provjeriti.

U istom dopisu predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore dalje navodi da je dana 16. 04. 2009. predsjednik Višeg suda u Podgorici izabran za sudiju Vrhovnog suda Crne Gore, da je predmet dodijeljen sudiji koja je sama tražila izuzeće i da je predmet tada preuzeo novoizabrani predsjednik Višeg suda, jer se radilo o složenom predmetu u kome je prethodno postupao predsjednik Višeg suda, pa je po logici naslijeđenih predmeta dao nalog pisarnici da ga zaduži sa naznačenim spisima.

Ni jedna odredba bilo kog propisa ne daje ovlašćenje predsjedniku suda da krši princip slučajne dodjele predmeta i predmet preuzima zato što je složen i zato što je u njemu prethodno postupao raniji predsjednik, za koga se takođe sumnja da je kršio isti princip, niti da daje nalog pisarnici da ga zaduži bilo kojim predmetom. Takođe, ostaje potpuno nerazumljivo ko je i na osnovu čega u konkretnom slučaju procijenio i da se radi o „složenom predmetu“.

Umjesto da izvrši provjere kojima će nesumnjivo utvrditi da li su i prethodni i sadašnji predsjednici Višeg suda prekršili princip slučajne dodjele predmeta u istom predmetu, predsjednica Vrhovnog suda dalje konstatuje da je:

predsjednik suda i sudija, što znači da mora i da sudi,

i da se:

sudskim Poslovnikom ne razrađuje metod slučajne dodjele predmeta. Metod slučajne dodjele predmeta biće razrađen i prepoznat nakon potpune implementacije PRIS-a²²⁶ i predmeti će se moći elektronski dodjeljivati i za predsjednika sudova počev od 01. 01. 2012. godine.

Ovakvim stavom predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore eksplicitno je saopštila da su svi predsjednici sudova mogli nekažnjeno kršiti zakonski princip slučajne dodjele predmeta i predmete za sebe preuzimati po slobodnoj procjeni sve do 1. 01. 2012, iako je načelo slučajne dodjele predmeta jasno bilo predviđeno još Zakonom o sudovima 2002. godine, a detaljno razrađeno Sudskim poslovnikom 2004. godine.²²⁷

²²⁶ Pravosudni informacioni sistem.

²²⁷ Vidi Sudski poslovnik, „Sl. list RCG“, 36/2004, članovi 55–64, <http://sudovi.me/podaci/vrh/s/dokumenta/591.pdf>

U svakom slučaju, suprotno navodima predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore, Ministarstvo pravde krajem 2010. godine, u „Informaciji o sprovođenju reforme pravosuđa“ navelo je:

Pravosudni informacioni sistem (PRIS) je implementiran na svim lokacijama korisnika informacionog sistema pravosuđa (Ministarstvo pravde, sudovi...), sa centralizovanom i jedinstvenom bazom podataka i centralizovano instaliranim aplikativnim rješenjem dostupnom korisnicima 24 sata dnevno sedam dana u nedjelji.

Stoga proizilazi da predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore nalazi neopravdane izgovore za kršenje zakona od strane sudija, jer se iz izvještaja Ministarstva pravde utvrđuje da je PRIS još 2010. bio implementiran na svim lokacijama korisnika informacionog sistema pravosuđa, pa i u sudovima.

Iako je zadužen za nadzor rada sudova, Sudski savjet takođe nije preduzeo ni jednu radnju kako bi provjerio zašto se ne može utvrditi da li se u Višem sudu u Podgorici poštuje princip slučajne dodjele predmeta, kako je moguće da predsjednik suda daje nalog pisarnici da ga zaduži sa određenim predmetom, kao ni radnje u cilju utvrđivanja odgovornosti zbog kršenja ovog zakonskog principa.

8.1.4. ODLUČIVANJE O PRIVREMENOM UDALJENJU OD DUŽNOSTI

Zakon o Sudskom savjetu propisuje uslove za privremeno udaljenje od dužnosti sudije:

Privremeno udaljenje

Član 69

(1) Sudija će biti privremeno udaljen od dužnosti, ako se:

- 1) protiv njega odredi pritvor, dok pritvor traje;*
- 2) protiv njega odredi sprovođenje istrage za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije.*

(2) Sudija može biti privremeno udaljen od dužnosti nakon što Sudski savjet prihvati predlog za pokretanje postupka za razrješenje.

(3) Odluku o privremenom udaljenju od dužnosti sudije donosi Sudski savjet.

Novi Poslovnik Sudskog savjeta propisuje:

Privremeno udaljenje od vršenja dužnosti

Načelo hitnosti

Član 70

Postupak za privremeno udaljenje sudije od vršenja dužnosti je hitan.

Pokretanje postupka privremenog udaljenja od vršenja dužnosti

Član 71

Postupak za privremeno udaljenje može biti pokrenut:

- na osnovu zahtjeva predsjednika suda u kojem sudija radi, predsjednika neposredno višeg suda i predsjednika Vrhovnog suda (u daljem tekstu ovlašćeni predlagač),

- od strane Sudskog savjeta po službenoj dužnosti.

Zahtjev ovlašćenog predlagača za privremeno udaljenje podnosi se Sudskom savjetu u pisanoj formi.

Na sadržaj zahtjeva za udaljenje shodno se primjenjuju odredbe Poslovnika koje se odnose na sadržaj predloga za pokretanje disciplinskog postupka.

Odlučivanje o zahtjevu

Član 72

O privremenom udaljenju od dužnosti zbog razloga iz člana 69 stav 1 tačka 1 Zakona o Sudskom savjetu, Sudski savjet odlučuje na osnovu rješenja o određivanju pritvora.

U postupku privremenog udaljenja zbog razloga iz člana 69 st. 1 tač. 2 Zakona o Sudskom savjetu sudiji se mora omogućiti da se izjasni o razlozima za udaljenje.

Sudija svoje izjašnjenje može dostaviti najkasnije u roku od 48 sati od časa kada mu je od strane Sudskog savjeta dostavljena odluka o sprovođenju istrage.

Sudska zaštita

Član 73

Odluka Sudskog savjeta o privremenom udaljenju od vršenja dužnosti sudije je konačna.

Protiv odluke iz stava 1 ovog člana može se pokrenuti upravni spor.

Tužba za pokretanje upravnog spora ne odlaže izvršenje odluke o privremenom udaljenju od vršenja dužnosti sudije.

Novim Poslovníkom Sudskog savjeta nije uvažena ranija preporuka HRA da se propišu rokovi u kojima bi se ostvarivalo propisano načelo hitnosti postupka privremenog udaljenja.

Uz izraženu netransparentnost u radu Sudskog savjeta, deklarativno propisivanje hitnosti postupka privremenog udaljenja ostaje bez praktičnog značaja i dozvoljava različito postupanje prema sudijama. Tako, po jednoj odluci Sudskog savjeta²²⁸ sudija je udaljen sa dužnosti 16. 07. 2009, zato što je protiv njega pokrenuta istraga zbog osnovane sumnje da je izvršio teži oblik krivičnog djela, zloupotreba službenog položaja, i to zbog radnji koje je preduzeo kao sudija u jednom postupku i kojim je drugom pribavio korist u iznosu od 811.000 €. Dvije godine kasnije, Sudski savjet donio je odluku²²⁹ kojom je ovom sudiji prestala sudijska funkcija zbog ostvarivanja prava na starosnu penziju. Među odlukama kojima je ukinuto privremeno udaljenje sa dužnosti ovog sudije nema, **pa proizilazi da Sudski savjet nije uradio ništa da utvrdi odgovornost tog sudije za pune dvije godine, već da je sačekao da taj sudija stekne uslov za penziju, zbog čega mu je prestala funkcija.**

Dakle, načelo hitnosti u postupku privremenog udaljenja ostaje isključivo deklarativno, jer nije konkretizovano preciznim rokovima. Sudski savjet bi morao, bez nepotrebnog odlaganja, sprovesti svaki postupak u kome se utvrđuje odgovornost sudija, bez obzira da li se istim povodom vodi i krivični postupak protiv sudije. Eventualno odsustvo krivične odgovornosti bez uticaja je na utvrđivanje postojanja disciplinske odgovornosti ili razloga za razrješenje sudije.

Kako iz Zakona o Sudskom savjetu proizilazi²³⁰ da se sudija *uvijek* privremeno udaljava sa dužnosti kada se protiv njega odredi pritvor ili sprovođenje istrage za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, a da se *može* udaljiti sa dužnosti nakon što Sudski savjet prihvati predlog za pokretanje postupka za razrješenje. To svakako podrazumijeva obavezu Sudskog savjeta da obrazloži konkretnim razlozima odluku o privremenom udaljenju onda kada se ona ne mora, već samo može donijeti.

Na sajtu Sudskog savjeta objavljeno je devet odluka o privremenom udaljenju sudija sa dužnosti iz 2008. godine i devet odluka o privremenom udaljenju sudija sa dužnosti iz 2009. godine, ali objavljeni su samo dispozitivni odluka bez obrazloženja. Odluke koje je Sudski savjet dostavio na zahtjev

228 Su. R. br. 796/09 od 16. 07. 2009.

229 Su. R. br. 582/2011 od 1. 07. 2011.

230 Član 69.

ukazuju da je od 2008. godine do kraja 2010. donijeto ukupno 20 odluka o privremenom udaljenju sa dužnosti sudija. Ove odluke u obrazloženjima ne sadrže razloge zbog kojih su sudije udaljene sa dužnosti u slučajevima kada zakon propisuje da udaljenje nije obavezno. Svaka takva odluka sadrži samo sljedeću identičnu konstataciju:

Nakon što je prihvatio predlog za pokretanje postupka za razrješenje, Sudski savjet je našao da su se stekli razlozi iz člana 69 stav 2 Zakona o Sudskom savjetu za udaljenje sudije.

Ovakva praksa ukazuje da se sudije privremeno udaljavaju sa dužnosti proizvoljno, bez valjanog obrazloženja i bez jasno propisanih razloga koji bi trebalo da se cijene kad se donosi ovakva odluka.

Prema podacima sa sajta Sudskog savjeta i odluka koje je Sudski savjet dostavio, proizilazi da je od 2008, od ukupno 20 odluka o privremenom udaljenju sa dužnosti sudija, 10 odluka donijeto zbog pokretanja istrage za krivično djelo koje sudiju čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije.

Suprotno ovim zvaničnim podacima, predsjednica Sudskog savjeta i Vrhovnog suda Crne Gore javno je saopštila diplomatskim predstavnicima država koje imaju ambasade u Crnoj Gori da je 20 sudija „privremeno udaljeno sa vršenja sudijske funkcije zbog počinjenog krivičnog djela.“²³¹

Iz ovih podataka proizilazilo bi da je 20 sudija izvršilo krivično djelo i da su zbog toga udaljeni sa dužnosti, što bi ukazivalo na ozbiljne rezultate u suzbijanju korupcije u pravosuđu.

Međutim, ovi navodi nijesu tačni jer je polovina odluka o privremenom udaljenju sudija sa dužnosti (njih 10) donijeta zbog pokretanja istrage za krivično djelo koje sudiju čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije i nijedan od tih postupaka nije okončan osuđujućom presudom. Dakle, znatno je manji broj sudija koji su osuđeni za djelo koje ih čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, nego što se to prikazuje.

Konstatacijom da su ove sudije udaljene sa dužnosti „zbog počinjenog krivičnog djela“, predsjednica Sudskog savjeta i Vrhovnog suda Crne Gore prekršila je pretpostavku nevinosti sudijama protiv kojih je krivični postupak

²³¹ Nezavisni dnevnik *Vijesti* od 08. 05. 2012. (tekst: „Medenica: Nema dovoljno sudnica“).

još uvijek u toku. Štaviše, polazeći od pozicije koju formalno i faktički ima predsjednica Sudskog savjeta i Vrhovnog suda Crne Gore, njeni javni stavovi mogu se tumačiti i kao pritisak na sudove koji sude u ovim postupcima.

8.2. PRESTANAK SUDIJSKE FUNKCIJE NA LIČNI ZAHTJEV SUDIJE

Sudiji prestaje funkcija ako to sâm zatraži, kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora.²³²

Prema podacima iz godišnjih izvještaja o radu, najčešći razlog za prestanak sudijske funkcije je lični zahtjev sudija. Tako su u 2008. godini donijete četiri odluke o prestanku sudijske funkcije, od kojih dvije na lični zahtjev sudija, u 2009. godini donijeto je devet odluka o prestanku sudijske funkcije od kojih osam na lični zahtjev, u 2010. bilo je 12 odluka o prestanku sudijske funkcije, od kojih 10 na lični zahtjev sudija i u 2011. donijeto je 11 odluka o prestanku sudijske funkcije od kojih je šest na lični zahtjev sudija, dok je u 2012. godini donijeto sedam odluka o prestanku sudijske funkcije i svih sedam na lični zahtjev.

Dakle, u većini slučajeva, sudijama je prestala sudijska funkcija na njihov lični zahtjev. Kako lične razloge sudije nijesu u obavezi da saopštavaju, nije moguće izvesti zaključak o razlozima zbog kojih sudije napuštaju funkciju u značajnom broju.

Ipak, u jednom broju slučajeva takva odluka sudije da sam zatraži prestanak funkcije uslijedila je neposredno nakon pokretanja ili najave pokretanja postupka utvrđivanja njegove odgovornosti. Pored toga, sumnje da sudije traže prestanak funkcije samoinicijativno proizilaze i iz eksplicitne najave takvih odluka koju je prethodno dala predsjednica Sudskog savjeta i Vrhovnog suda Crne Gore. Naime, kako su prenijeli mediji²³³, predsjednica Sudskog savjeta i Vrhovnog suda Crne Gore, na proširenoj sjednici Vrhovnog suda održanoj na Cetinju 24. 06. 2008, istakla je:

Svi oni koji nijesu svjesni svojih obaveza, težine sudijske funkcije i njene odgovornosti, kako pred sudom javnosti, tako i pred samim sobom, moraju donijeti radikalnu odluku i napustiti sudijsku funkciju. Nestručnost i neznanje, zla namjera i izigravanje pravde neće ubuduće u Sudskom savjetu naići na razumijevanje.

²³² Ustav Crne Gore, čl. 121, st. 2.

²³³ Između ostalih, „Dopunska nastava za sudije“, *Pobjeda*, 25. 06. 2008.

Na istoj sjednici predsjednica Sudskog savjeta je podsjetila da su „svi predsjednici osnovnih sudova bili obavezni da do 1. jula dostave predloge za razrješenje sudija tamo gdje postoje razlozi za to“.

Ovakvi navodi ukazuju na to da su do tog datuma postojale sudije kod kojih je postojao razlog za razrješenje, ali da predsjednici sudova nijesu podnosili predlog za razrješenje. Predsjednici osnovnih sudova su imali i imaju zakonsku obavezu da podnesu predlog za razrješenje sudija, uvijek kada za to postoje razlozi, i to ne samo do 1. jula 2008, nego uvijek. Ovakvi stavovi iz vrha sudske vlasti mogu se tumačiti i kao poruka sudijama protiv kojih bi bilo moguće pokrenuti postupak razrješenja da sami napuste sudijsku funkciju, a pogotovo se to odnosi na one protiv kojih se takav postupak pokrene.

Svaka odluka o prestanku sudijske funkcije „na lični zahtjev“ koja je uslijedila nakon ove poruke iz vrha sudske vlasti, opterećena je sumnjom da je donijeta pod pritiskom na sudiju i da je moguće da su u takvim slučajevima postojali razlozi za utvrđivanje odgovornosti sudija, koji su na ovaj način prikriveni.

U svakom slučaju, iz navoda predsjednice Sudskog savjeta nesporno proizilazi da među sudijama ima onih koje ona smatra „nestručnim i koji su izigrali pravdu iz zle namjere“, pa se postavlja pitanje koji su razlozi i motivi zbog kojih je Sudski savjet do tada za njih „imao razumijevanja“, a posebno zbog čega se protiv takvih sudija ne pokrene postupak utvrđivanja odgovornosti, već se pozivaju da sami napuste funkciju.

Ovakvi javni stavovi značajno obesmišljavaju rad Sudskog savjeta, kao organa zaduženog za nadzor nad radom sudova, i ukazuju na odgovornost Sudskog savjeta za prikrivanje slučajeva nezakonitog rada i čuvanje podataka o nezakonitom radu kako bi se sudijama vladalo autokratski i kako bi se na njih mogao vršiti pritisak.

Zbog navedene prakse koja je omogućavala izbjegavanje odgovornosti, smatramo da bi *neophodno bilo propisati da sudiji ne može prestat sudijska funkcija na lični zahtjev nakon pokretanja postupka za razrješenje, do okončanja tog postupka*. Ovo posebno zbog toga što bi razrješenje kao sankcija trebalo da ima i preventivno dejstvo, bilo da se radi o razrješenju zbog nestručnosti ili zbog svjesnog izigravanja pravde. Svaki ovakav slučaj morao bi biti razjašnjen u potpunosti.

Nakon objavljenog stava predsjednice Sudskog savjeta prvu odluku o prestanku sudijske funkcije na lični zahtjev sudije Sudski savjet je donio 4. jula 2008.²³⁴ Protiv ovog sudije nije bio pokrenut postupak razrješenja, ali je predsjednica Sudskog savjeta prethodno tražila uvid u spise predmeta u kom je postupao taj sudija, zbog čega je odloženo suđenje u tom predmetu.²³⁵

Dana 6. 08. 2008. Sudski savjet je donio odluku²³⁶ o privremenom udaljenju sa dužnosti sudije Osnovnog suda u Baru iz koje se ne može zaključiti koji su razlozi za udaljenje. U odluci se navodi da je Sudski savjet prihvatio predlog predsjednika Osnovnog suda u Baru za pokretanje postupka za razrješenje tog sudije, ali nema ni govora o tome koji su razlozi za razrješenje u konkretnom slučaju. Mjesec dana nakon toga, taj sudija postupa po „savjetu“ koji je predsjednica Sudskog savjeta uputila sudijama i sam traži prestanak sudijske funkcije, a nepuna dva mjeseca od kada je privremeno udaljen sa dužnosti, Sudski savjet donosi odluku²³⁷ o prestanku sudijske funkcije tom sudiji iz ličnih razloga. Razlozi zbog kojih je sudija bio privremeno udaljen sa dužnosti ostali su nepoznati i nerazriješeni, kao i da li je u konkretnom slučaju postojao bilo koji od razloga za razrješenje.

Dana 3. 10. 2009. Sudski savjet je donio odluku²³⁸ o privremenom udaljenju sa dužnosti sudije Višeg suda u Podgorici Lazara Akovića. Ni ova odluka ne sadrži obrazloženje iz koga bi se moglo zaključiti koji su to razlozi koji su za Sudski savjet bili osnov za zaključak da u konkretnom slučaju treba sudiju udaljiti sa dužnosti. Sudski savjet u odluci navodi da je razmatrao predlog za razrješenje i izjašnjenje koje je sudija dostavio, ali nema govora o tome kako je te akte cijenio i koji su razlozi za odluku koju je donio.

Po javnim navodima ovog sudije²³⁹, predsjednik Višeg suda mu je, prije podnošenja predloga za razrješenje, saopštio da mora tražiti njegovo razrješenje jer je „pod pritiskom“ i savjetovao mu je da se sastane i popriča sa predsjednicom Vrhovnog suda Crne Gore ili da podnese ostavku.

Sjednica na kojoj je ovaj sudija udaljen sa dužnosti zakazana je za neradni dan (subota, 3. 10. 2009), kada je prihvaćen predlog za razrješenje sudije Akovića i kada je privremeno udaljen sa dužnosti. Istog dana i samo par sati

234 Su. R. br. 92/08.

235 „Predmet kod Medenice“, *Pobjeda*, 17. 06. 2008.

236 Su. R. br. 215/08.

237 Su. R. br. 349/08 od 1. 10. 2008.

238 Odluka nije objavljena na sajtu, a Sudski savjet je na zahtjev HRA odgovorio da odluku ne može dostaviti, sa obrazloženjem da „nije donešena“. Postupajući po novom zahtjevu, Sudski savjet je ipak dostavio odluku o privremenom udaljenju sa dužnosti ovog sudije.

239 „Odlazi bez žaljenja“, *Pobjeda*, 24. 10. 2009.

nakon ove sjednice, sudiji Akoviću je povučeno policijsko obezbjeđenje koje je imao po osnovu procjene bezbjednosnog rizika, jer je sudio u najsloženijim postupcima organizovanog kriminala. Ukidanje policijskog obezbjeđenja ovom sudiji izvršeno je bez nove procjene bezbjednosnog rizika, odnosno utvrđivanja prestanka rizika po njegovu bezbjednost.²⁴⁰

Ovakvo postupanje dodatno ukazuje na pritiske na sudije, i to ne samo od strane samog vrha sudske vlasti, već i u saradnji sa izvršnom vlasti, odnosno policijom. Štaviše, proizilazi da se u konkretnom slučaju radilo o koordinisanom preduzimanju mjera prema sudiji od strane Sudskog savjeta i policije. U protivnom, nameće se pitanje razloga zbog kojih se u istom, neradnom danu sudija suspenduje i odmah nakon toga mu se povlači policijsko obezbjeđenje. U tom momentu sudija Aković je još uvijek bio na sudijskoj funkciji i obezbjeđivan je po osnovu procjene bezbjednosnog rizika, a ne po osnovu funkcije. Zato je nemoguće da taj rizik po bezbjednost sudije prestane njegovom suspenzijom i povlačenje obezbjeđenja se pokazuje kao mjera pritiska koja se preduzima protiv ovog sudije.

Dana 24. 10. 2009. sudija Aković sam traži od Sudskog savjeta da mu prestane funkcija i Savjet dana 11. 11. 2009. donosi odluku²⁴¹ kojom sudiji Akoviću prestaje sudijska funkcija na lični zahtjev. I u ovom slučaju ostalo je nerazjašnjeno da li su postojali razlozi za razrješenje, ali i ozbiljna sumnja da je zahtjev za prestanak funkcije iznuđen.

Dana 27. 05. 2010. Sudski savjet je donio odluku o prestanku sudijske funkcije na lični zahtjev jednog sudije Osnovnog suda u Danilovgradu.²⁴² Prethodno je predsjednik Osnovnog suda u Danilovgradu podnio Sudskom savjetu predlog za pokretanje disciplinskog postupka protiv ovog sudije.²⁴³ Ovaj podatak i tekst predloga za pokretanje disciplinskog postupka dobijen je neposredno od stranke koja je podnijela pritužbu na rad tog sudije. Na zahtjev HRA, Sudski savjet je dostavio odluke Disciplinske komisije Sudskog savjeta, među njima i odluku²⁴⁴ kojom je utvrđena odgovornost ovog sudije i izrečena mu je disciplinska mjera umanjena zarade od 20% za period od tri mjeseca za neuredno vršenje sudijske funkcije u jednom predmetu, dok je u odnosu na postupanje sudije u drugom predmetu disciplinski postupak prekinut zbog postojanja razloga za razrješenje i spisi su dostavljeni Sudskom savjetu na dalji postupak.

240 Nedjeljnik *Monitor* od 30. 10. 2009, tekst: „Sudija na brisanom prostoru“.

241 Su. R. br.1569/09.

242 Su. R. br. 653/2010.

243 Su. br. 33/2010 od 10. 02. 2010.

244 Dp. br. 2/10 od 08. 04. 2012.

U odnosu na predmet u kome je Disciplinska komisija smatrala da je sudija nesavjesno i nestručno vršio sudijsku funkciju i da zbog toga postoje razlozi za razrješenje, Disciplinska komisija je konstatovala da je na zapisniku sa ročišta, prije potpisa stranke, unijeta konstatacija „naknadno angažovati vještaka građevinske struke“. Komisija takođe utvrđuje da je ova konstatacija „iskošena po desnoj strani, tako da se dodiruje sa tekstom prethodnog stava i potpisom stranke, zbog čega se stiče utisak da je dodata nakon potpisa stranke, jer djeluje ‘ugurana’ između potpisa i prethodnog stava rješenja“.

Takođe, Disciplinska komisija je utvrdila da u spisima predmeta:

ne postoji rješenje suda na koje se vještak građevinske struke poziva

i da u spisima predmeta:

postoji nalog računovodstvu koji je dao sudija V. dana 2. 02. 2009. godine da se sa prolaznog depozita na koji je stranka B. M. uplatila 180,00 €, isplati vještaku B. B. 130,00 €... iz sredstava koje je stranka B. M. uplatio na ime izlaska suda na lice mjesta i nagradu i troškove vještaka druge struke koga je stranka predložila.

Ove radnje ukazuju na sumnju da je u konkretnom slučaju sudija izvršio krivična djela falsifikovanja službene isprave i zloupotrebe službenog položaja. Međutim, ni Disciplinska komisija, ni Sudski savjet nijesu se više bavili pitanjem eventualnog falsifikovanja zapisnika sa ročišta i nezakonitog angažovanja vještaka i isplate njegove nagrade iz sredstava koja su uplaćena po drugom osnovu i za druge namjene.

Na sjednici održanoj dana 27. 05. 2010, Sudski savjet je donio odluku²⁴⁵ kojom ovom sudiji prestaje sudijska funkcija na lični zahtjev. I u ovom slučaju ostala je sumnja da među „ličnim razlozima“ ima i onih koji se tiču utvrđivanja odgovornosti (možda i krivične), ali i nejasnoća zbog kojih razloga se Sudski savjet nije bavio pitanjima koja ukazuju na sumnju u izvršenje krivičnih djela pri vršenju sudijske funkcije.

Dana 21. 10. 2011. Sudski savjet donosi i odluku²⁴⁶ kojom je, opet na lični zahtjev, prestala sudijska funkcija sudiji Višeg suda u Podgorici Slavki Vukčević. Kako je gore predstavljeno, ova sudija se prethodno našla u sličnoj

245 Su. R. br. 653/2010.

246 Su. R. br. 903/2011.

situaciji kao sudija Aković, s tim što protiv nje nije pokrenut postupak za razrješenje, iako je tim povodom ministar pravde naveo da je Sudski savjet utvrdio da je bilo propusta i najavio preduzimanje mjera.²⁴⁷

8.3. POVREDA KODEKSA SUDIJSKE ETIKE

Do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu²⁴⁸ i formiranja Komisije za Etički kodeks sudija, tijela zaduženog za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija pri Sudskom savjetu,²⁴⁹ utvrđivanje da li je došlo do povrede Kodeksa bilo je u nadležnosti Sudskog savjeta.

Od donošenja Kodeksa sudijske etike 26. 07. 2008, pa do izbora Komisije za Etički kodeks 1. 10. 2011, Sudski savjet nije nikada utvrdio da li je neki sudija prekršio Kodeks. Dakle, u periodu od preko tri godine Sudski savjet je smatrao da nema slučajeva koji ukazuju na kršenje Kodeksa sudijske etike.

8.3.1. PRAKSA KOMISIJE ZA ETIČKI KODEKS SUDIJA

O d izbora Komisije za Etički kodeks 1. oktobra 2011. do 1. aprila 2013, Ova Komisija je samo u dva slučaja dala mišljenje da li je Kodeks povrijeđen. U oba slučaja Komisija je smatrala da sudije nijesu povrijedile Kodeks, ali su obrazloženja Komisije nejasna i iz njih se ne može utvrditi na osnovu čega je Komisija zaključila da Kodeks nije povrijeđen.

U jednom slučaju Komisija je postupala po predstavci²⁵⁰ zaposlenih u Višem sudu u Podgorici, koji su tvrdili da je sudija toga suda Valentina Pavličić uputila niz uvreda na račun predsjednice Sindikalne organizacije Biserke Ivanović i drugih zaposlenih u sudu i da je Ivanovićku izbacila iz kancelarije. Po navodima zaposlenih²⁵¹, sudija je tako prekršila član 13 Kodeksa sudijske etike, koji propisuje odnos prema kolegama i zaposlenima u sudu²⁵².

247 Između ostalih: „Propusti su očigledni“, *Dan*, 22. 9. 2011, „Bilo je propusta u pisanju presude“, *TV Vijesti*, „Vijesti u pola 7“, 21. septembar 2011.

248 „Službeni list CG“ br. 39/2011 od 04. 08. 2011.

249 Član 8 stav 4 Zakona o Sudskom savjetu.

250 Su. EK br. 2/2011 od 28. 10. 2011.

251 „Mrš, gubi mi se iz kancelarije“, *Dan*, 6. 10. 2011.

252 Član 13 Kodeksa glasi:

„Sudija je dužan održavati i razvijati dobre kolegijalne odnose i stručnu saradnju sa kolegama.

Dana 29. 12. 2011. Komisija za Etički kodeks sudija dala je mišljenje²⁵³ da sudija nije povrijedila odredbu člana 13 Kodeksa koja reguliše odnose sudija sa kolegama i zaposlenima u sudu. U obrazloženju Komisija navodi da se sudija ponašala u skladu sa odredbom člana 318 Zakonika o krivičnom postupku, kojom je određeno rukovođenje glavnim pretresom od strane predsjednika vijeća, kao i njegova dužnost da se stara za svestrano pretresanje predmeta, utvrđivanje istine i otklanjanje svega što odugovlači postupak, a ne služi razjašnjenju.

Dalje je Komisija utvrdila da se sudija u konkretnom predmetu ponašala u skladu s ovom odredbom Zakonika o krivičnom postupku i da se u komunikaciji sa predsjednikom štrajkačkog odbora zaposlenih nije ponašala nekorektno i da nije povrijedila ugled sudijske funkcije.

Ovakvo obrazloženje Komisije je nerazumljivo, jer se iz obrazloženja ne vidi da li je Komisija utvrđivala kako je sudija komunicirala sa zaposlenom u sudu i kako je Komisija ocijenila taj način komunikacije. Takođe, ne navodi se da li je Komisija radi utvrđivanja osnovanosti navoda predstavke saslušala podnosioc, sudiju i ostale svjedoke događaja, odnosno, na osnovu čega je utvrdila činjenice na kojima je zasnovala svoju odluku.

Umjesto toga, Komisija se izjašnjavala o načinu na koji je sudija vodila određeni postupak i načinu na koji je rukovođila glavnim pretresom, iako se sporni događaj dogodio u kancelariji sudije, van suđenja. Imajući sve to u vidu, proizilazi da je Komisija formalno sprovela postupak i da uopšte nije utvrđivala osnovanost predstavke.

Nadležnost Komisije nije da utvrđuje da li sudija poštuje odredbe procesnih zakona u bilo kom predmetu, pa iz ovog slučaja proizilazi da članovi Komisije ne postupaju u skladu s njihovim nadležnostima i da odluke donose formalno, bez stvarne provjere navoda predstavke i utvrđivanja činjeničnog stanja.

Sudija je dužan pomagati sudijskim saradnicima i pripravniciima u njihovom stručnom obučavanju i usavršavanju.

Sudija je dužan kod sudijskih saradnika i pripravnika razvijati nivo ponašanja u skladu sa ovim Kodeksom.

Sudija je dužan korektno se odnositi prema svim zaposlenim u sudu.“;

253 Su. EK. br. 2/11.

I drugo mišljenje²⁵⁴ koje je Komisija dala istog dana, 29. 12. 2011, nema obrazloženja koje bi uopšte ukazivalo koji su bili navodi predstavke protiv sudije, da li je Komisija utvrđivala kako je sudija komunicirala sa strankom koja je zbog načina komunikacije podnijela predstavku i kako je Komisija ocijenila taj način komunikacije.

Umjesto toga, kao i u već navedenom slučaju, Komisija je citirala odredbe Zakona o sudovima i Zakona o parničnom postupku, koje se odnose na pravo razgledanja, prepisivanja i kopiranja sudskih spisa, zatim utvrđuje da je podnosilac pritužbe tražio pregled spisa od predsjednika suda, a ne od sudije, iz čega Komisija „zaključuje“ da sudija 5. 09. 2011. u komunikaciji sa strankom nije povrijedila Kodeks.

Nadležnost Komisije nije da utvrđuje da li je stranka u nekom predmetu tražila pregled spisa od sudije ili predsjednika suda i da li postupila u skladu sa procesnim pravilima, pa i iz ovog slučaja proizilazi da članovi Komisije ne znaju koje su njihove nadležnosti ili da odluke donose samo formalno, bez provjere navoda predstavke i bez utvrđivanja pravog činjeničnog stanja.

U svakom slučaju, na osnovu dokumentacije o radu Komisije, ne može se zaključiti da je Komisija u oba slučaja u kojima je postupala provjeravala navode predstavki i na osnovu toga utvrdila da li su se sudije ponašale suprotno ugledu sudijske funkcije. Takođe, odluke su potpuno beskorisne sa stanovišta prakse koja treba da ukaže na tumačenje Kodeksa ubuduće, što je posebna šteta i čini djelovanje Komisije posebno beskorisnim.

254 Su. EK. br. 1/11.

8.4. PREPORUKE

1. Obrazloženja odluka o razrješenju moraju biti sadržajnija, predstaviti i stav sudije o čijem se razrješenju odlučuje, kao i obrazloženu ocjenu tog stava.

2. Poslovnik Sudskog savjeta dopuniti tako što bi se zakonsko načelo hitnosti u postupcima privremenog udaljenja sa dužnosti sudije konkretizovalo propisivanjem rokova za postupanje.

3. Dopuniti čl. 69 st. 2 Zakona o Sudskom savjetu preciziranjem razloga koje će Savjet cijeniti kod odlučivanja o privremenom udaljenju sudije od dužnosti. Zakonom propisati da odluke Savjeta o privremenom udaljenju moraju biti obrazložene, kao i da sudija na porodijskom odsustvu ne može biti udaljena od dužnosti, niti se protiv nje može pokrenuti disciplinski postupak, odnosno postupak razrješenja.²⁵⁵

4. Obrazloženja odluka o privremenom udaljenju moraju sadržati jasne razloge zbog kojih je neki sudija suspendovan.

5. Zakon o Sudskom savjetu izmijeniti tako što bi se propisalo da sudiji ne može prestati sudijska funkcija na lični zahtjev nakon pokretanja postupka za razrješenje, do okončanja tog postupka.

6. Kod „Shodne primjene disciplinskog postupka“, član 70 Zakona o Sudskom savjetu, brisati riječi „sudsku zaštitu“ i dodati stav 2 koji bi glasio: „Odluka o razrješenju sudije sadrži i pouku o pravu na zaštitu pred Ustavnim sudom“. Ako se prihvati predlog o zaštiti protiv odluka Sudskog savjeta pred Ustavnim sudom.

7. Mišljenja Komisije za Etički kodeks moraju biti mnogo kvalitetnije obrazložena, da bi predstavljala koristan doprinos tumačenju Kodeksa.

²⁵⁵ „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007–2008“, op. cit. tač. 5.5.2. str. 163.

9. OCJENJIVANJE KVALITETA RADA SUDIJA U CRNOJ GORI – U SVJETLU MEĐUNARODNIH PREPORUKA I UPOREDNIH ISKUSTAVA

Prethodno smo pokazali da odluke Sudskog savjeta o izboru sudija u sudove višeg nivoa pokazuju nejasan sistem ocjenjivanja rada sudija u Crnoj Gori. Usljed nedostatka mjerila (parametara, indikatora) za ocjenjivanje kriterijuma, nije obezbijeđeno ni ujednačeno ocjenjivanje podkriterijuma „rezultati rada“, na osnovu kojih bi trebalo da bude izvjesno koje sudije zaslužuju unapređenje, a koje pozivanje na odgovornost. Same sudije ne mogu pouzdano znati kako se ocjenjuje njihov rad i koje radnje ili propuštanja će dovesti do njihovog sankcionisanja. Ovakav vid neizvjesnosti omogućava autokratsko upravljanje sudstvom i ugrožava nezavisnost sudija.

9.1. OCJENA KVALITETA RADA SUDIJA PREMA IZVJEŠTAJIMA O RADU SUDOVA

9.1.1. POJAM „KVALITET RADA“ U IZVJEŠTAJIMA O RADU SUDOVA

U izvještajima o radu sudova, koji su objavljeni na internet stranici www.sudovi.me, daju se podaci o kvalitetu rada svih sudova pojedinačno.²⁵⁶ Svake godine Sudski savjet objavljuje i Godišnji izvještaj, koji predstavlja ukupni izvještaj o radu svih redovnih sudova u Crnoj Gori.²⁵⁷ U ovim izvještajima, pojam „kvalitet rada“ izražava se u procentima, i podrazumijeva, isključivo, broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka od strane drugostepenog suda, u odnosu na ukupan broj osporenih odluka svakog sudije, odnosno suda u cjelini.

256 Većina sudova uopšte ne objavljuje svoje izvještaje o radu, a oni sudovi koji ih objavljuju to čine u različitoj formi. Od svih osnovnih sudova, samo je njih pet objavilo izvještaje za pojedine godine (Osnovni sud u Rožajama za 2010. i 2012. godinu, Osnovni sud na Cetinju za 2008, 2009, 2010. i 2012. godinu, Osnovni sud u Bijelom Polju za 2009. i 2010. godinu, Osnovni sud u Podgorici za 2011. godinu, Osnovni sud u Danilovgradu za 2009. i 2010). Viši sud u Podgorici i Apelacioni sud Crne Gore objavili su izvještaje u kojima se govori o kvalitetu rada samo na nivou suda (ne i pojedinačno po sudijama), a Upravni sud Crne Gore objavio je izvještaje od 2007. do 2011. godine u kojima se u odnosu na sudije pojedinačno navodi samo broj riješenih predmeta.

257 Dokument pod nazivom „Godišnji izvještaj 2012.“ dostupan je na: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/947.pdf>

Međutim, propisani podkriterijum „rezultati rada“,²⁵⁸ na osnovu koga bi trebalo cijeliti kvalitet rada sudije, podrazumijeva sedam različitih pokazatelja, od kojih je „broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka od strane drugostepenog suda“ samo jedan u nizu:

- broj i vrsta riješenih predmeta i načina rješavanja;
- broj potvrđenih, preinačenih, ukinutih odluka i odluka po kojima je otvoren pretres, odnosno rasprava po pravnom lijeku;
- procenat završenih predmeta u odnosu na orijentaciona mjerila;
- rješavanje predmeta po redu prispjeća;
- blagovremeno postupanje i vrijeme izrade odluka;
- broj predmeta u kojima je zastarjelo vođenje postupka;
- broj osnovanih kontrolnih zahtjeva.

„Kvalitet rada“ sudija i sudova, koji se predstavlja u izvještajima o radu sudova, u izvještajima se prikazuje kroz ocjenu samo jednog, od ukupno sedam pokazatelja rezultata rada sudija, iako bi bilo logično da se kvalitet rada cijeni na osnovu svih sedam.

Posebno je zbunjujuće i nerazumljivo kako se i da li se uopšte ocjenjuje ispunjenost norme, odnosno procenta završenih predmeta u odnosu na orijentaciona mjerila, što je jedan od podkriterijuma za ocjenu rezultata rada, odnosno kvaliteta rada sudije. Naime, ta norma prikazuje se u izvještajima o radu kroz procenat njene ispunjenosti, ali se uopšte ne navodi kod ocjene kvaliteta rada. Zato se postavlja pitanje od kakvog je značaja utvrđivanje (ne) ispunjenosti norme.

U Godišnjim izvještajima o radu sudova, kvalitet rada svih sudova izražava se na isti način, ali bez prikazivanja ocjene kvaliteta rada sudija pojedinačno. Takođe, iz svih objavljenih izvještaja o radu sudova u kojima je predstavljen kvalitet rada pojedinačno po sudijama,²⁵⁹ proizilazi da se kvalitet rada sudija isključivo cijeni prema odlukama drugostepenog suda po pravnim ljevovima, kako je navedeno.

Ni jedan izvještaj koji sadrži podatke o pojedinačnom radu sudija ne daje ukupnu ocjenu rada bilo kog sudije, već se samo konstatuju podaci o ispunjenosti tzv. norme²⁶⁰ i procenti potvrđenih, ukinutih i preinačenih odluka

258 Član 32a stav 2b Zakona o Sudskom savjetu.

259 Između ostalih: Izvještaj o radu Osnovnog suda u Podgorici za 2011. godinu, Izvještaj o radu Osnovnog suda u Danilovgradu za 2011, 2010. i 2009. godinu.

260 Ova norma određuje se u odnosu na *orijentaciona mjerila za određivanje broja sudija i*

od strane drugostepenog suda.²⁶¹ I u ovim izvještajima se ova dva podkriterijuma prikazuju odvojeno, a kvalitet rada se cijeni isključivo po odlukama drugostepenog suda.

Na osnovu ovakvog prikaza kvaliteta rada proizilazi da se uopšte ne cijeni krajnji ishod neke odluke, tj. to da li će ona naknadno biti preinačena ili ukinuta po nekom od vanrednih pravnih lijekova, odlukom Ustavnog suda po ustavnoj žalbi ili na osnovu presude Evropskog suda za ljudska prava. Ove odluke bi trebalo da budu od posebnog značaja za ocjenu kvaliteta rada sudije, posebno ako Evropski sud za ljudska prava utvrdi da je odlukom suda povrijeđeno osnovno ljudsko pravo.

Prema sadašnjem sistemu ocjene kvaliteta rada sudije u Crnoj Gori, značajnije je kako će taj rad biti ocijenjen od neposredno višeg suda, nego od Vrhovnog suda Crne Gore, Ustavnog suda Crne Gore ili Evropskog suda za ljudska prava, jer se kvalitet rada sudija cijeni isključivo u odnosu na odluke neposredno višeg suda.

Samo neki sudovi u svojim izvještajima o radu²⁶² u tabelama koje prikazuju pojedinačan rad sudija sadrže i podatke o *blagovremenosti izrade odluka*, odnosno o broju predmeta u kojima je sudija prekoračio zakonski rok za izradu presude i vrijeme za koje je taj rok prekoračen. Međutim, nigdje nema bilo kakve naznake o tome kako se to ocjenjuje, a praksa Sudskog savjeta pokazuje da se nekim sudijama neblagovremenost toleriše, za razliku od drugih.

U odnosu na kvalitet rada sudija u krivičnim postupcima, *ni jedan izvještaj ne sadrži podatke o broju predmeta u kojima je došlo do zastarjelosti krivičnog gonjenja*, što je takođe jedan od pokazatelja za ocjenu rezultata rada sudija. Ovaj podatak, koji bi trebalo da je od velikog značaja pri ocjeni rada sudija u krivičnom referatu, ne prikazuje se u izvještajima, pa izgleda da se uopšte i ne utvrđuje. Štaviše, u ovakvim slučajevima sud donosi presudu kojom se optužba odbija zbog zastarjelosti krivičnog gonjenja i ta odluka povećava kvantitet rada sudije, pa eventualna neažurnost sudije koja doprinese zastarjelosti krivičnog gonjenja i nekažnjivosti može, čak, djelimično da utiče i na bolju ocjenu rada tog sudije kroz ocjenu broja izrađenih odluka, što je apsurdno!

ostalih zaposlenih u sudu, potrebnih za ažurno i kvalitetno obavljanje sudijske funkcije, a kako je propisano Pravilnikom o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu (detaljnije u nastavku pod 9.2).

261 Isto.

262 Osnovni sudovi na Cetinju i u Podgorici.

Takođe, ni jedan izvještaj ne sadrži podatke o predmetima u kojima je odluka više puta ukinuta od drugostepenog suda, o predmetima koji su tako i više puta mijenjali broj poslovne oznake, kao ni podatke o ukupnoj dužini trajanja postupaka, uključujući i postupak izvršenja pravnosnažne odluke. Svi ovi pokazatelji, kroz ocjenu blagovremenosti postupanja, morali bi se prikupljati i ocjenjivati u odnosu na podkriterijum „rezultati rada“.

Takođe, izvještaji o kvalitetu rada sudija pojedinačno ne sadrže ni druge podatke za ocjenu podkriterijuma „rezultati rada“, koji se ocjenjuju prilikom donošenja odluke o napredovanju sudije. Tako, u izvještajima nema preciznih podataka ni o:

- redosljedu uzimanja predmeta u rad;
- poštovanju procesnih rokova za zakazivanje ročišta i izradu odluka;
- broju riješenih predmeta po načinu rješavanja.

Na ove nedostatke HRA je ukazala još 2009. godine u analizi koja je dostavljena svim članovima Sudskog savjeta.²⁶³

Iz objavljenih izvještaja o radu sudova proizilazi da postoje sudije sa izuzetno malim procentom potvrđenih odluka, koji je u nekim slučajevima i ispod 50%. Međutim, iako su ti podaci objavljeni, protiv tih sudija nije pokrenut nikakav postupak radi utvrđivanja odgovornosti za rezultate koji su očigledno loši, u odnosu na način na koji kvalitet rada ocjenjuje Sudski savjet.

9.1.2. MEĐUNARODNE PREPORUKE O OCJENJIVANJU RADA SUDIJA

9.1.2.1. EVROPSKA KOMISIJA

U posljednjem Izvještaju o napretku Crne Gore ka pridruživanju EU za 2012. godinu, Evropska komisija ukazuje da „postojeći kriterijumi za izbor i napredovanje nosilaca pravosudnih funkcija nijesu dovoljno objektivni i jasni, što je posljedica nedostatka postupka za redovno ocjenjivanje rada sudija i tužilaca“.²⁶⁴

263 Vidi „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007–2008)“, Akcija za ljudska prava, 2009, str. 188.

264 Montenegro progress report, 10. 10. 2012. str. 45. Detaljnije vidjeti: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mn_rapport_2012_en.pdf

9.1.2.2. PREPORUKA KOMITETA MINISTARA SAVJETA EVROPE

Komitet ministara Savjeta Evrope u svojoj preporuci Rec (2010) 12 državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, od 17. novembra 2010²⁶⁵, preporučio je da se odluke o izboru i napredovanju sudija zasnivaju na objektivnim kriterijumima propisanim zakonom ili od strane nadležnog državnog organa; da ove odluke treba da se zasnivaju na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, vještine i sposobnosti neophodne za suđenje u smislu primjene zakona i poštovanja ljudskog dostojanstva (tač. 44).

U odnosu na sistem za ocjenu rada sudija, istaknuto je da on mora biti zasnovan na objektivnim kriterijumima, koje objavi nadležna sudska vlast (tač. 58). Postupak ocjenjivanja mora da omogući sudijama da daju mišljenje o svom postupanju i o ocjeni tog postupanja, kao i da ospore ocjenjivanje pred nezavisnim tijelom ili sudom (tač. 58).

9.1.2.3. PREPORUKE KONSULTATIVNOG VIJEĆA EVROPSKIH SUDIJA

Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) je preporučilo da tijela nadležna za sprovođenje ili preporučivanje imenovanja sudija uvedu, objave i primijene objektivne kriterijume koji će obezbijediti da izbor i karijera sudija budu „zasnovani na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost“ i zaključilo da se tek po propisivanju takvih kriterijuma može ispitati njihov praktični efekat.²⁶⁶

Sistem ocjenjivanja rada sudija samo na osnovu odluka drugostepenog suda CCJE smatra neprikladnim, jer se smatra da broj žalbi i procenat njihove uspješnosti ne odražava uvijek stvarni kvalitet prvostepenih odluka.²⁶⁷ Zaključuje se da procjena kvaliteta sudijskih odluka kroz procenat preinačenih odluka u drugostepenom postupku može biti jedan od elemenata za ocjenu rada sudije. CCJE ukazuje da je preinačenje, odnosno ukidanje odluka, normalan ishod postupka po pravnim lijekovima, do koga može doći i bez krivice prvostepenog sudije.

265 Recommendation CM/Rec (2010) 12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>)

266 Mišljenje CCJE br. 1, tačka 25 (2001); Detaljnije vidjeti: „Dokumenti Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE)“ na internet stranici Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije Crne Gore http://www.coscg.org/test/pub_opis.php?pub_id=34.

267 Mišljenje CCJE br. 6, tačka 36 (2004).

CCJE takođe ukazuje da kandidati koji se ocjenjuju treba da uživaju odgovarajuću pravnu zaštitu koja će ih štititi od proizvoljnih ocjena njihovog rada.²⁶⁸

9.1.3. METODOLOGIJA IZRADE IZVJEŠTAJA O RADU SUDOVA I NADLEŽNOST ZA DONOŠENJE METODOLOGIJE

HRA je 2009. preporučila Sudskom savjetu da usvoji metodologiju izrade izvještaja o radu sudova sa svim pokazateljima kvaliteta i kvantiteta rada u skladu sa sadržajem podkriterijuma „radni rezultati“ (Zakon o Sudskom savjetu, čl. 32a tačka 2, b).²⁶⁹

9.1.3.1. NADLEŽNOST ZA DONOŠENJE METODOLOGIJE

Sudski savjet je u skladu sa zakonskim ovlašćenjima i sopstvenim Akcionim planom (2008–2013) trebalo da do kraja marta 2010. usvoji unaprijeđenu metodologiju za izradu izvještaja o radu sudova. Međutim, Savjet to nije učinio, već je „Metodologiju izrade izvještaja o radu suda“ donijela predsjednica Vrhovnog suda i Sudskog savjeta na kraju 2012. godine.²⁷⁰

Postavlja se pitanje ovlašćenja predsjednika Vrhovnog suda da sam donosi ovaj akt. Članom 23, stav 1, tačka 9 Zakona o Sudskom savjetu propisana je nadležnost Sudskog savjeta da utvrđuje metodologiju za izradu izvještaja o radu sudova, dok je Akcionim planom za realizaciju zadatka unapređenja metodologije takođe bio zadužen Sudski savjet. Proizilazi da je predsjednica Vrhovnog suda i Sudskog savjeta prekoračila ovlašćenja donošenjem ovog akta, ali i da Sudski savjet nije vršio svoje nadležnosti.

9.1.3.2. SADRŽAJ METODOLOGIJE IZRADE IZVJEŠTAJA O RADU SUDOVA

Metodologijom izrade izvještaja o radu, koju je donijela predsjednica Vrhovnog suda, obezbijeđeno je da sudovi ujednačeno postupaju prilikom izrade izvještaja.

Međutim, nije obezbijeđeno da sadržaj izvještaja prati sadržaj podkriterijuma „radni rezultati“ (čl. 32a st. 2b Zakona o Sudskom savjetu), uvažavajući svih sedam pokazatelja rezultata rada sudija prema tom podkriterijumu, kako je gore navedeno (9.1.1).

²⁶⁸ Mišljenje CCJE br. 4, tačka 41. (2003)

²⁶⁹ Vidi detaljnije: „Analiza reforme izbora sudija u Crnog Gori“ 2007–2008, str. 187–188.

²⁷⁰ Su I 230/12 od 26. 12. 2012.

Metodologijom je dato uputstvo koji predmeti se prikazuju u opštem pregledu rada suda, koji se predmeti smatraju riješenim u sudu do kraja izvještajne godine, kako se računa trajanje postupka, koji je rok za obradu i izradu odluke, kako se izračunava opterećenost sudije i kvalitet rada, kako se iskazuju spojeni predmeti, krivične sankcije, godišnja norma i umanjenje, šta se smatra godinom, a šta mjesecom i kako se računa ostvarena norma. Na taj način, Metodologija nije poboljšala sadržajnost izvještaja, jer se uglavnom bavi pitanjima koja su već regulisana zakonom (kada se predmet smatra riješenim, kako se računa trajanje postupka, koji su rokovi za izradu odluka, itd.).

Metodologija izrade izvještaja o radu sudova djelimično je propisana i Sudskim poslovníkom²⁷¹ u dijelu u kome se propisuju izvještaji, evidencije i statistika.²⁷² Jedine odredbe od značaja za sadržaj izvještaja su član 47, stav 5, koji propisuje da se pri izradi izvještaja o radu za neriješene predmete u kojima je odluka ukinuta, posebno iskazuje podatak o godini u kojoj je pokrenut postupak, i član 49 koji propisuje: „U godišnjem izvještaju o radu suda pored stalnih podataka treba da se prikaže i analizira rad suda i iznesu problemi i nedostaci u radu suda i mjere koje se preduzimaju i koje bi trebalo preduzeti da se ostvari potrebna efikasnost u radu, kao i iznos sredstava koja su isplaćena u skladu sa zakonom kojim se uređuje besplatna pravna pomoć.“

Ni ovaj propis, kao ni bilo koji drugi, ne propisuje koji su to *stalni podaci* koje treba da sadrži izvještaj o radu. Dakle, osim ove odredbe ne postoji ni jedna druga koja bi propisivala sadržaj izvještaja o radu sudova ili način i metodologiju njihove izrade, ako se izuzme Metodologija koju je donijela predsjednica Vrhovnog suda i Sudskog savjeta 26. 12. 2012.

Sudski savjet treba da usvoji metodologiju izrade izvještaja o radu čiji predmet neće biti pitanja koja su već regulisana zakonom, već smjernice koje će obezbijediti da izvještaji o radu sudova sadrže sve pokazatelje neophodne za ocjenu ispunjavanja podkriterijuma „rezultati rada“ i izvještavanje o ispunjavanju tog kriterijuma od strane svakog sudije pojedinačno (vidi 9.1.1). Propisivanjem mjerila (indikatora) za ocjenu ispunjenosti ovog podkriterijuma, obezbijedili bi se uslovi za redovno sveobuhvatno ocjenjivanje.

Neophodno je propisati i obavezu sudova da godišnje izvještaje o radu objavljuju na internet stranicama, jer nedostatak ove obaveze ne doprinosi transparentnosti i javnoj kontroli rada sudova, a doprinosi daljem propuštanju Savjeta da utvrdi unaprijeđenu metodologiju po kojoj će svi sudovi raditi izvještaje o radu.

271 „Službeni list CG“ br. 26/2011 i 44/2012

272 Članovi od 46 do 53.

9.1.4. STATISTIKA

Vođenje statistike takođe nije odgovarajuće uređeno jer Sudski poslovnik propisuje da se statistika i evidencija vodi u skladu s uputstvom predsjednika Vrhovnog suda i organa uprave nadležnog za poslove statistike.²⁷³

Nije dobro rješenje po kome se statistika vodi prema uputstvu osobe koja je odgovorna za rezultate rada sudova i čija ocjena rada neposredno zavisi od te statistike i rezultata rada koji se po njoj utvrđuju, ali ni organa koji ne pripada sudstvu, jer ne može imati znanja o tome koji su to relevantni podaci, od značaja za objektivnu ocjenu rada sudova. Statističke podatke koje bi trebalo prikupljati treba predvidjeti u okviru metodologije izrade izvještaja o radu sudova.

Za vođenje statistike od odlučujućeg značaja je i implementacija Pravosudnog informacionog sistema (PRIS), ali taj sistem nije posebno normativno uređen i još uvijek nijesu poznati svi efekti njegove primjene u praksi.

U Akcionom planu Sudskog savjeta, „unapređenje metodologije za sačinjavanje izvještaja o radu sudova“ predviđeno je kao jedan od zadataka za ostvarenje cilja „unapređenje statističkih i drugih sistema izvještavanja“, koji je trebalo ispuniti do kraja marta 2010, kako je navedeno (detaljnije vidi u nastavku 9.3.3). Određivanje koji statistički podaci će biti prikupljeni je logično povezano sa metodologijom za izradu izvještaja o radu sudova.

Prikupljanje statističkih podataka moralo bi se detaljno urediti Sudskim poslovnikom, koji se jedini objavljuje. Sadržaj metodologije o izradi izvještaja o radu sudova treba da obuhvati ove statističke podatke.

9.2. PROBLEMI S OCJENJIVANJEM KVALITETA RADA SUDIJA U PRAKSI

9.2.1. NEDOSTATAK ODGOVARAJUĆEG PROPISA

Sobzirom na činjenicu da u Crnoj Gori nije propisana obaveza redovnog ocjenjivanja rada svih sudija, zaključuje se da se jedino ocjenjuje rad onih sudija koje se odluče da konkurišu za napredovanje, tj. za izbor u sud višeg stepena, odnosno onih protiv kojih predsjednik suda odluči da pokrene disciplinski postupak.

²⁷³ Član 47 stav 1.

Kako Sudski savjet nije u skladu sa zadacima iz Akcionog plana „unaprijedio mehanizam za ocjenjivanje rada sudija“ (vidi detaljnije u nastavku 9.3.1. i 9.3.2), postavlja se pitanje kako se ocjenjuje rad sudija u Crnoj Gori i posebno na osnovu kog akta i kojih kriterijuma, odnosno, da li se ocjena vrši isključivo na osnovu odluka drugostepenog suda, kako to proizilazi iz izvještaja o radu sudova.

U pokušaju da dođe do odgovora HRA je 27. 04. 2012. uputila zahtjev Sudskom savjetu u kome se tražilo dostavljanje akta na osnovu koga se vrši ocjenjivanje sudija, kriterijuma na osnovu kojih se daje opšta ocjena rada i informacije kako se ocjenjuje presuda na koju niko ne izjavljuje žalbu i koja tako postane pravnosnažna.

U kratkom obavještenju²⁷⁴ od 4. 05. 2012, Sudski savjet je ukazao da je ocjenjivanje sudija i kriterijumi na osnovu kojih se daje opšta ocjena rada sudija određeno Zakonom o sudovima i Pravilnikom o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu, bez usmjeravanja na konkretne odredbe u navedenim aktima.

Suprotno navodima Savjeta, Zakon o sudovima ne sadrži odredbe koje propisuju način ocjenjivanja sudija ili kriterijume na osnovu kojih se daje opšta ocjena rada sudija. Ovaj zakon uređuje *osnivanje, organizaciju i nadležnost sudova; uslove za izbor sudija i sudija-porotnika; organizaciju rada sudova; pravosudnu upravu; finansiranje rada sudova i druga pitanja od značaja za uredno i blagovremeno funkcionisanje sudova.*²⁷⁵

Takođe, ni Pravilnik o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu²⁷⁶ ne sadrži odredbe koje propisuju način ocjenjivanja sudija ili kriterijume na osnovu kojih se daje opšta ocjena rada sudija. Ovim aktom su utvrđena *orijentaciona mjerila za određivanje broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu, potrebnih za ažurno i kvalitetno obavljanje sudijske funkcije.*²⁷⁷

Pravilnikom su propisana mjerila za određivanje potrebnog broja sudija u Osnovnom sudu²⁷⁸, Višem sudu²⁷⁹, Privrednom sudu²⁸⁰, Apelacionom sudu²⁸¹ i Upravnom sudu.²⁸² Međutim, da se ne radi samo o mjerilima za

274 Su. R. br. 319-1/12.

275 Član 1.

276 „Službeni list CG“ br. 76/2008, 46/2011 i 49/2011.

277 Član 1.

278 Član 8.

279 Član 13.

280 Član 19.

281 Član 24.

282 Član 30.

određivanje broja sudija, već da su u pitanju i mjerila koja praktično određuju potrebnu normu koju sudije treba da ispune, proizilazi iz drugih odredbi Pravilnika. Tako, propisano je koliko se ta mjerila umanjuju za predsjednika Osnovnog suda²⁸³, predsjednika Višeg suda²⁸⁴, predsjednika Privrednog suda²⁸⁵, predsjednika Apelacionog suda²⁸⁶ i predsjednika Upravnog suda. S obzirom na to da se u ovom slučaju ne može smatrati da se misli na mjerila čiji je isključivi cilj određivanje broja predsjednika sudova, kojih može biti samo jedan na nivou suda, jasno je da mjerila zapravo predstavljaju i normu koju sudije treba da ispune. O nedostacima norme kao objektivnog pokazatelja ažurnosti rada sudija, vidi u nastavku 9.2.5.

Na isti zaključak upućuje i odredba koja se odnosi na mjerila za utvrđivanje potrebnog broja sudija u Vrhovnom sudu Crne Gore.²⁸⁷ Naime, ovom odredbom je propisano da Vrhovni sud ima najmanje 13 sudija, radi formiranja sudskih odjeljenja. Dakle, ova odredba ne daje nikakva mjerila za broj sudija tog suda, već samo navodi minimalni broj sudija koje taj sud mora da ima. Takođe, za razliku od ostalih sudova, u Pravilniku nema ni odredbe kojom bi se utvrdila mjerila, odnosno norma, za predsjednika Vrhovnog suda. Zato i ovaj Pravilnik potvrđuje da se posebno ne zna kako se ocjenjuje rad sudija i predsjednika Vrhovnog suda.

Predlažemo da se, u skladu sa preporukom Evropske komisije, uvede redovno ocjenjivanje rada sudija u Crnoj Gori po precizno propisanim mjerilima (indikatorima), na osnovu kojih će svakom sudiji, kao i javnosti, biti jasno kakvo postupanje zaslužuje napredovanje u karijeri, a kakvo pozivanje na odgovornost. Zakonom treba propisati osnov za redovno ocjenjivanje i pravo na pravni lijek, a posebnim Pravilnikom indikatore za ocjenjivanje i postupak ocjenjivanja.

9.2.2. NEDOSTATAK INDIKATORA ZA OCJENU „REZULTATA RADA“ KAO KRITERIJUMA ZA NAPREDOVANJE SUDIJA

Zakonom o Sudskom savjetu propisani su kriterijumi za napredovanje sudije (čl. 32a) i to: 1) stečeno znanje, 2) sposobnost za obavljanje sudijske funkcije i 3) dostojnost za obavljanje sudijske funkcije.

283 Član 9.

284 Član 14.

285 Član 20.

286 Član 26.

287 Član 36.

Svaki od ovih kriterijuma cijeni se na osnovu propisanih podkriterijuma:

- *stečeno znanje* na osnovu stručnog usavršavanja, naučnog zvanja, objavljenih naučnih i stručnih radova i drugih aktivnosti u struci i poznavanja rada na računaru i znanja stranih jezika;
- *spособnost za obavljanje sudijske funkcije* na osnovu radnog iskustva²⁸⁸, rezultata rada u posljednje tri godine i vještine komunikacije i ličnog nastupa;
- *dostojnost za obavljanje sudijske funkcije* na osnovu povrede Etičkog kodeksa, odnosa sa kolegama i strankama i ugleda i neporočnog ponašanja.

Jedan od podkriterijuma na osnovu koga se cijeni sposobnost za obavljanje sudijske funkcije su „rezultati rada u posljednje tri godine“,²⁸⁹ koji bi trebalo da budu odlučujući za ocjenu kvaliteta rada sudije. Kako je prethodno navedeno, taj podkriterijum se cijeni na osnovu sedam pokazatelja:

- broja i vrste riješenih predmeta i načina rješavanja;
- broja potvrđenih, preinačenih, ukinutih odluka i odluka po kojima je otvoren pretres, odnosno rasprava po pravnom lijeku;
- procenta završenih predmeta u odnosu na orijentaciona mjerila;
- rješavanja predmeta po redu prispjeća²⁹⁰;
- blagovremenog postupanja i vremena izrade odluka;
- broja predmeta u kojima je zastarjelo vođenje postupka²⁹¹;
- broja osnovanih kontrolnih zahtjeva.

Citirani podkriterijumi trebalo bi da predstavljaju osnov za ocjenu rada u prethodne tri godine za sudiju o čijem napredovanju se donosi odluka i oni se po Poslovniku Sudskog savjeta boduju od 0 do 25 bodova. Međutim, kako nedostaju propisani parametri (indikatori) za ocjenu sudija po navedenim podkriterijumima, nije obezbijeđeno objektivno ocjenjivanje sudija koje konkurišu za napredovanje (ovo je detaljno predstavljeno u poglavlju 4.2.2.2.2, i poglavljima 5.3.2, 5.4. i 5.5.2. Neujednačeno i arbitrarno postupanje u utvrđivanju disciplinske odgovornosti i razloga za razrješenje posebno je opisano u poglavljima 7.3. i 8.1.1).

288 Radno iskustvo je već propisano kao uslov za izbor sudija u sudovima pojedinih nivoa, pa je ovaj podkriterijum nepotreban.

289 Član 32a tačka 2, alineja b.

290 Zanemarena je obaveza rješavanja, bez obzira na red prispjeća, predmeta u kojima je propisana hitnost u postupanju (prитvorski, maloljetnički, predmeti koji se po kontrolnom zathjevu ocijene kao prioritetni ili se da rok u kom treba da se riješe i dr.).

291 Ovdje su zanemareni razlozi za nastupanje zastarjelosti, odnosno da li je do zastarjelosti došlo usljed postupanja sudije koji se ocjenjuje i da li su ti predmeti prethodno bili u radu kod dr. sudije.

Čak četiri od citiranih sedam pokazatelja, na osnovu kojih bi trebalo da se ocjenjuju rezultati rada u posljednje tri godine, vezani su za vrijeme postupanja u predmetu i to: 1) rješavanje predmeta po redu prispjeća, 2) blagovremeno postupanje i vrijeme izrade odluka, 3) broj predmeta u kojima je zastarjelo vođenje postupka i 4) broj osnovanih kontrolnih zahtjeva.

U posljednjoj Analizi za potrebe racionalizacije pravosudne mreže²⁹² ukazuje se da Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) za ocjenu učinka sudova koristi dva osnovna indikatora: stopa rješavanje predmeta i **vrijeme postupanja u predmetu**. U ovoj Analizi se navodi da CEPEJ trajanje postupka do 40 dana smatra dobrom praksom, preko 90 dana upozoravajućom, a trajanje preko 120 dana alarmantnim.

Takođe, ova Analiza kritički ukazuje da je prosječno vrijeme postupanja u predmetu kod crnogorskih sudova 244 dana, odnosno čak 345 dana kada se uzmu u obzir samo osnovni sudovi i da je situacija posebno dramatična kod osnovnih sudova u Podgorici i Danilovgradu, gdje se vrijeme postupanja u jednom predmetu kreće između 1.282 i 1.408 dana.

Međutim, ni jedan od četiri pokazatelja koji su vezani za vrijeme postupanja u predmetu ne uzima se u obzir kod ocjene kvaliteta rada, iako je i u navedenoj Analizi jasno ukazano da vrijeme postupanja crnogorskih sudova značajno odstupa od standarda CEPEJ-a.

Izostanak indikatora za ocjenu vremena postupanja u predmetu, koji je po CEPEJ-u jedan od osnovnih indikatora za ocjenu učinka sudova, dodatno doprinosi neobjektivnoj ocjeni kvaliteta rada.

Akcionim planom Sudskog savjeta za period 2009–2013. godine, kao strateški cilj predviđeno je „unapređenje postupka imenovanja sudija“, u okviru koga je kao prioritet trebalo *obezbijediti pravilnu primjenu objektivnih i jasnih kriterijuma u postupku imenovanja sudija*, tako što će se *razmotriti i analizirati indikatori za ocjenjivanje kandidata s ciljem njihovog unapređenja u skladu sa uočenim potrebama*. Međutim, nejasno je koji to „indikatori“ je trebalo da budu predmet razmatranja i analize, s obzirom na to da nikakvi indikatori nijesu objavljeni, da na njih Sudski savjet ni na zahtjev HRA nije ukazao, niti se na njih pozivao u svojim odlukama. Prema tome, **mjerila ili „indikatora“ za ocjenjivanje navedenih kriterijuma i podkriterijuma još uvijek nema, iako ih je trebalo razmatrati, analizirati i unaprijediti još 2010. godine.**

²⁹² Usvojena na 10-oj sjednici Vlade održanoj 14. februara 2013. godine

Objektivno ocjenjivanje „rezultata rada“ sudija kandidata za sudije viših sudova zahtijeva hitno propisivanje indikatora za ocjenjivanje svih sedam elemenata ovog podkriterijuma, kako je planirano Akcionim planom Sudskog savjeta. Za ocjenu „blagovremenog postupanja“ koristiti indikatore CEPEJ-a, koji su uzeti u obzir prilikom izrade Analize za potrebe racionalizacije pravosudne mreže.

Neophodno je propisati i način na koji će se pribavljati ova vrsta podataka o radu sudija.

Postavlja se pitanje kako se do danas ocjenjivao rad sudija koje su konkurisale za napredovanje.

9.2.3. NEDOSTACI DOMINANTNOG KRITERIJUMA ZA OCJENU KVALITETA RADA SUDIJA U PRAKSI - BROJA POTVRĐENIH, PREINAČENIH I UKINUTIH ODLUKA PO ŽALBI

Kako je već opisano, iako se podkriterijum „rezultati rada za posljednje tri godine“ sastoji od ukupno sedam različitih kategorija, na osnovu objavljenih izvještaja o radu sudova u Crnoj Gori, zaključuje se da u ocjeni kvaliteta rada sudije dominira kriterijum broja potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka od strane drugostepenog suda.

Mada se izvještaj o radu Sudskog savjeta bavi i pitanjima efikasnosti i efektivnosti²⁹³, u odlukama o napredovanju sudija Sudski savjet ove elemente uopšte ne pominje, pa je zbog toga nejasno da li se ovi elementi uopšte uzimaju u obzir pri ocjeni rada sudija i donošenju odluke o njihovom napredovanju.

Kako je objašnjeno na koji način se cijeni kvalitet rada sudija prvostepenih sudova, postavlja se pitanje kako se cijeni rad sudija u drugostepenim sudovima, odnosno odjeljenjima. Ni u jednom izvještaju o radu Višeg suda u Podgorici nije prikazan pojedinačno kvalitet rada sudija iz drugog stepena,

²⁹³ Na strani 89. Izvještaja o radu Sudskog savjeta za 2011. godinu se navodi: „Odluke su rađene u zakonskom roku i od svih odluka koje su urađene kod osnovnih sudova u krivičnom referatu samo 5,5 % odluka je urađeno van zakonskog roka odnosno u parničnom referatu samo 2,54 %, što je jedan pokazatelj potpune efikasnosti i efektivnosti, sa poštovanjem suđenja u razumnom roku.“ Identični navodi sa procentima za 2012. godinu dati su na strani 54. Izvještaja o radu Sudskog savjeta za 2012. godinu: „Odluke su rađene u zakonskom roku, i od svih odluka koje su urađene kod osnovnih sudova u krivičnom referatu samo 2,29% odluka je urađeno van zakonskog roka odnosno u parničnom referatu samo 1 %, što je jedan pokazatelj potpune efikasnosti i efektivnosti, s poštovanjem suđenja u razumnom roku“.

kako krivičnog tako i parničnog odjeljenja. Njihov rad se prikazuje kroz broj završenih predmeta i ispunjenost norme.

Takođe, ni na kolegijumima povodom godišnjeg izvještaja, ne razmatra se pojedinačno po sudijama kvalitet rada sudija iz drugog stepena, iako su i ovi podaci mjerljivi kroz odluke po vanrednim pravnim lijekovima. Postavlja se i pitanje kako se po kriterijumu ukinutih i preinačenih odluka uopšte cijeni kvalitet rada sudija koji odluke donose u vijeću.

Ocjenjivanje kvaliteta rada sudija isključivo ili uglavnom na osnovu odluka drugostepenog suda, predstavlja jednostrani statistički pokazatelj i ne pokazuje stvarni kvalitet rada sudije koji se ocjenjuje, kao što to kaže Konsultativno vijeće evropskih sudija (vidi gore 9.1.2.3). U kontekstu Crne Gore, ovo posebno važi i zato što sudska praksa Viših sudova nije uvijek ujednačena, a Vrhovni sud ima mali broj obavezujućih stavova, što dovodi i do situacije da se i u istom sudu u istovjetnim predmetima donose različite presude, ali i da različita drugostepena vijeća o tim presudama različito odlučuju.

Takođe, ovaj metod ocjenjivanja kvaliteta rada kod sudija neminovno stvara potrebu da sude i donose odluke pod pretpostavkom da će se kod drugostepenog suda potvrditi, pa se u drugi plan stavlja pitanje da li je u svakom konkretnom slučaju donijeta odluka pravedna i zakonita i u skladu sa stavom sudije koji sudi. Takav metod ocjenjivanja može biti suptilna vrsta pritiska na sudije kako da sude i voditi njihovom disciplinovanju u cilju donošenja očekivanih odluka, koje ne moraju biti u skladu sa standardima Evropskog suda za ljudska prava.

Objektivna procjena kvaliteta sudijskih odluka kroz procenat preinačenih i ukinutih odluka u drugostepenom postupku može biti jedan od elemenata za ocjenu rada sudije, o čemu govore i međunarodne preporuke (detaljnije o međunarodnim preporukama vidi 9.1.2. i 9.3). Broj žalbi i procenat njihove uspješnosti ne odražavaju uvijek nužno i kvalitet prvostepenih odluka, te je neprimjereno kvalitet rada ocjenjivati samo po ovom pokazatelju, pa i pod pretpostavkom da je praksa drugostepenih sudova jasna, dosljedna i konstantna, a pogotovo ne u sistemu koji nema snažnu i dugovječnu tradiciju vladavine prava i gdje se odluke sudova, u odnosu na poštovanje međunarodnih standarda ljudskih prava pod „kontrolom“ međunarodnog suda nalaze svega nekoliko godina. Tako, primjera radi, ovaj sistem omogućava da dobru ocjenu dobije sudija samo zbog toga što mu je neposredno viši sud potvrdio odluku, iako ta odluka kasnije bude ukinuta od strane Ustavnog suda Crne Gore po ustavnoj žalbi, odnosno ako se o njoj negativno odredi Evropski sud za ljudska prava.

Neophodno je metod ocjenjivanja kvaliteta rada sudija dopuniti na način koji će omogućiti praćenje predmeta do konačne odluke i posebno vrednovati odluke Ustavnog suda po ustavnim žalbama i odluke Evropskog suda za ljudska prava u kojima je utvrđeno kršenje osnovnih ljudskih prava. Pri ocjeni kvaliteta rada takođe je neophodno ocjenjivati i predmete na koje nije bilo izjavljene žalbe ili koji su završeni poravnanjem, kao što je slučaj u drugim sistemima u regionu (o kojima će u nastavku biti više riječi).

Iz svega navedenog nameće se neophodnost individualnog ocjenjivanja rada sudija na godišnjem nivou (ne samo u slučaju konkurisanja za napredovanje ili utvrđivanja disciplinske odgovornosti), uz prethodno propisane jasne kriterijume i razrađene podkriterijume, posebno u pogledu onih kriterijuma koji se ne mogu brojčano izraziti.

9.2.4. NEDOSTATAK OCJENE RADA SUDIJA VRHOVNOG SUDA

Da se u Crnoj Gori kvalitet rada sudija cijeni isključivo na osnovu rezultata apelacionog postupka, može se zaključiti i na osnovu činjenice da se u godišnjim izvještajima o radu Sudskog savjeta ne predstavlja kvalitet rada Vrhovnog suda Crne Gore. Naime, za Vrhovni sud se navode samo podaci koji se tiču ažurnosti²⁹⁴, ali izostaje ocjena kvaliteta rada tog suda i njegovih sudija na način na koji se taj kvalitet ocjenjuje kod drugih sudova i sudija. Imajući u vidu da Pravilnik o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu jedino za sudije Vrhovnog suda ne daje mjerila, odnosno normu, koja je propisana za druge sudove i sudije, proizilazi da se kvalitet rada ipak dominantno svodi na procenat preinačenih i ukinutih odluka i da su ostali kriterijumi i podkriterijumi zanemareni.

Ova specifičnost za Vrhovni sud je opravdana kada je u pitanju norma jer se ona, s obzirom na to da se radi o sudu koji odlučuje kada su za to ispunjeni uslovi propisani zakonom, ne može unaprijed odrediti. Međutim, kada su u pitanju ažurnost, uzimanje predmeta u rad po redosljedu kako su primljeni

²⁹⁴ Na strani 90. Izvještaja o radu Sudskog savjeta za 2011. godinu se navodi: „Vrhovni sud je od ukupnog broja primljenih predmeta 2.102 ukupno imao u radu sa predmetima iz prethodne godine 2.204, završio 2.188, a ostalo je nezavršeno samo 16 ili 0,73 %.“ Identični navodi postoje i u Izvještaju o radu Sudskog savjeta za 2012. godinu na strani 55: „Vrhovni sud je od ukupnog broja primljenih predmeta 1.967 ukupno imao u radu s predmetima iz prethodne godine 1.983, završio 1.950, a ostalo je nezavršeno samo 33 ili 1,66%“

(ili su hitne prirode) i poštovanje zakonskih rokova, svakako da su ovi parametri provjerljivi i podložni ocjenjivanju. Kako se radi o sudu posljednje instance, to se navedeni parametri ne mogu cijeniti u smislu napredovanja, već kroz opštu ocjenu rada sudija ako takvo ocjenjivanje bude uspostavljeno na godišnjem nivou.

Ovako proizilazi da se kvalitet rada Vrhovnog suda, odnosno sudija u tom sudu ne cijeni. Štaviše, u postupku po ustavnim žalbama odluke i tog suda mogu biti ukinute²⁹⁵, a mogu biti predmet i novog postupka i po presudama Evropskog suda za ljudska prava, što se u praksi i dešavalo.²⁹⁶ Zbog

295 Odluka Ustavnog suda Crne Gore, UŽ-III br. 87-09 kojom se usvaja ustavna žalba Andreja Nikolaidisa i ukida presuda Vrhovnog suda Crne Gore Rev. br. 262/08, od 6. juna 2009. godine i predmet vraća na ponovno odlučivanje.

296 Od aprila 2009. godine do kraja februara 2013. godine, Evropski sud za ljudska prava je u osam slučajeva zaključio da je došlo do povrede Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda od strane Vrhovnog suda i to u sljedećim slučajevima:

Garžičić protiv Crne Gore od 21. septembra 2010. – Sud nalazi da je došlo do povrede člana 6 st. 1 Konvencije, jer je Vrhovni sud neopravdano odbio da razmotri zahtjev za reviziju. Podnosiocu predstavke je dosuđeno 1500 eura na ime nematerijalne štete. Detaljnije vidjeti: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/233.pdf>

Koprivica protiv Crne Gore od 22. novembra 2011. – Sud nalazi da je došlo do povrede prava na slobodu izražavanja, ali i da je naknada štete bila nerealno utvrđena, imajući u vidu da je domaći sud obavezao podnosioca predstavke da po osnovu naknade štete zbog klevete plati iznos od 5000 eura i sudske troškove, koji je bio 25 puta veći od njegovih mjesečnih primanja. Vrhovni sud Crne Gore izmijenio je presudu Višeg suda i smanjio dosuđenu naknadu štete i troškove na 2.677,50 eura. Međutim, ESLJP je i u tom slučaju smatra da su dosuđena naknada štete i troškovi postupka u ovom konkretnom predmetu bili nesrazmjerni sa legitimnim ciljem istih. Detaljnije vidjeti: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/663.pdf>

Lakićević i drugi protiv Crne Gore i Srbije od 13. decembra 2011. – Sud nalazi da je došlo do povrede prava na mirno uživanje imovine (podnosioci predstavke – penzionisani vlasnici advokatskih kancelarija su se žalili jer im je penzija bila ukinuta u periodu između 2004. i 2005, zbog toga što su ponovo otvorili svoje advokatske kancelarije i nastavili da rade nepuno radno vrijeme. Vrhovni sud u Podgorici odbio je zahtjeve drugog, trećeg i četvrtog podnosioca predstavke za preispitivanje sudske odluke u njihovim predmetima). Sud smatra da su prava podnosilaca predstavke na penziju predstavljala imovinu u okviru značenja člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju, te da je obustava isplate penzija podnosilaca predstavki od strane Penzijskog fonda jasno predstavljala zadiranje u mirno uživanje njihove imovine, stoga je Sud prvom i trećem podnosiocu predstavke dosudio po 8000 eura, drugom podnosiocu predstavke 6 000 eura i četvrtom podnosiocu predstavke 4000 eura na ime materijalne štete, po 4 000 eura svakom podnosiocu predstavke na ime nematerijalne štete i 679,8 eura prvom podnosiocu predstavke na ime troškova i izdataka. Detaljnije vidjeti: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/664.pdf>

Barać i drugi protiv Crne Gore od 13. decembra 2011. – Sud nalazi da je došlo do povrede prava na pravično suđenje: podnosiocima predstavke su odbijeni zahtjevi za naknadu štete protiv poslodavaca. Pravosnažna presuda u ovom slučaju je bila zasnovana na zakonu za koji je ranije utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom, i koji je prestao da važi prije donošenja pravosnažne presude, a Vrhovni sud u Podgorici odbacio je zahtjev podnosilaca predstavke za revizijom. Sud je na ime naknade nematerijalne štete svakom od trinaest podnosioca predstav-

toga bi kvalitet rada sudija Vrhovnog suda takođe morao biti predmet ocjene, odnosno, neophodno je propisati kriterijume za ocjenjivanje rada i sudija tog najvišeg redovnog suda u Crnoj Gori.

9.2.5. NEDOSTACI TZV. NORME

Pravilnikom o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu²⁹⁷ utvrđena su *orijentaciona mjerila za određivanje broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu, potrebnih za ažurno i kvalitetno obavljanje sudijske funkcije*.²⁹⁸

U praksi, međutim, ova mjerila ne služe samo za određivanje broja sudija, već i za ocjenu kvaliteta njihovog rada, kao što je to očigledno iz izvještaja o radu sudija (vidi 9.1.1).

U okviru podkriterijuma „rezultati rada“, kao jedan od sedam parametara koji se uzima u obzir za ocjenu tog podkriterijuma, propisan je i „procent završenih predmeta u odnosu na orijentaciona mjerila“, što zapravo označava stepen ispunjenosti tzv. norme. Međutim, kako je već istaknuto, ni za ovaj parametar nije propisan indikator za njegovo ocjenjivanje, pa nema izvjesnosti

ke dosudio iznos od po 202,34 eura na ime naknade nematerijalne štete i ukupno 4405 eura na ime troškova i izdataka. Detaljnije vidjeti: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/662.pdf>
Stakić protiv Crne Gore od 2. oktobra 2012. – Sud nalazi da je došlo do povrede člana 6 EKLJP (u okviru prava na pravično suđenje povrijeđeno je pravo na suđenje u razumnom roku), kao i člana 13 EKLJP (pravo na djelotvorni pravni lijek). Sud je na ime naknade nematerijalne štete podnosiocu predstavke dosudio iznos od 5000 eura. Detaljnije vidjeti: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113297>.

Velimirović protiv Crne Gore od 2. oktobra 2012. – Sud nalazi da je došlo do povrede člana 6 EKLJP (u okviru prava na pravično suđenje povrijeđeno je pravo na suđenje u razumnom roku). Sud je na ime naknade nematerijalne štete podnosiocu predstavke dosudio iznos od 4325 eura. Detaljnije vidjeti: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-113298#{"itemid":\["001-113298"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-113298#{)

Novović protiv Crne Gore od 23. oktobra 2012. – Sud nalazi da je došlo do povrede člana 6 EKLJP (u okviru prava na pravično suđenje povrijeđeno je pravo na suđenje u razumnom roku), navodeći da ukupna dužina spornog postupka nije ispunila zahtjev razumnog roka. Detaljnije vidjeti: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113978#{"itemid":\["001-113978"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113978#{)

Milić protiv Crne Gore i Srbije od 11. decembra 2012. – Sud nalazi da je došlo do povrede člana 6 EKLJP (u okviru prava na pravično suđenje povrijeđeno je pravo na suđenje u razumnom roku), kao i člana 13 EKLJP (pravo na djelotvorni pravni lijek) u odnosu na Crnu Goru. Podnosiocu je dosuđeno 7000 eura na ime pretrpljene nematerijalne štete, plus sve takse koje se mogu naplatiti.

297 „Službeni list CG“ br. 76/2008, 46/2011 i 49/2011

298 Član 1.

oko toga koji se procenat ispunjenosti „norme“ smatra prihvatljivim, odnosno neprihvatljivim, odnosno kako se cijeni.

Sam metod utvrđivanja „norme“, propisan Pravilnikom o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu omogućava zloupotrebu i mogućnost da pojedine sudije ispune ili premaše normu radom na lakšim predmetima, a zanemaruju i odugovlače rad na težim predmetima.

Naime, iako ovaj Pravilnik prepoznaje „složene predmete“, on kao takve pominje samo složenije vanparnične predmete²⁹⁹ u osnovnim sudovima, sa pojašnjenjem šta se smatra takvim predmetom i složene stečaje u privrednim sudovima³⁰⁰, ali bez naznake koji se stečajevi smatraju složenim. U odnosu na krivične predmete, izdvojeni su kao složeni predmeti iz oblasti organizovanog kriminala. Međutim, ni kod ove vrste predmeta se adekvatno ne vrednuje obimnost – dovoljno je da je djelo izvršeno na organizovan način, pa da se ovaj kriterijum vrednuje 5:1 u odnosu na ostale krivične predmete. Nije rijedak slučaj da su pojedini predmeti, kako redovni tako i ostali iz nadležnosti specijalizovanog odjeljenja za organizovani kriminal, znatno obimniji i složeniji od postupaka za krivična dijela izvršena na organizovan način, a ta obimnost ili složenost se uopšte ne tretira prilikom normiranja, niti se uzima u obzir kod ocjene ažurnog postupanja, kako u pogledu suđenja u razumnom roku, tako i u pogledu roka za izradu odluka.

Pravilnik ne sadrži odredbe koje bi propisivale koje je vrijeme potrebno za rješavanje bilo koje vrste predmeta, pa se propisivanje koji predmeti se smatraju složenijim i određivanje broja takvih predmeta koje bi na godišnjem nivou sudija trebalo da riješi da bi „ispunio normu“, pokazuje gotovo beznačajnim sa aspekta ocjene ispunjenosti norme. Zato je uvijek moguće da neki sudija sa mnogo manje utrošenog vremena premaši normu na lakšim i jednostavnim predmetima, dok bi drugi sudija utrošio znatno više vremena radom na složenim predmetima i pri tome imao učinak ispod propisane norme.

Ispostavlja se kao veoma važno utvrditi vrijeme koje je potrebno za rješavanje određene vrste predmeta, jer bi se na taj način spriječila ova mogućnost zloupotrebe da neki sudija sa manje efektivnog rada premaši normu, dok drugi, koji bi efektivno radio više, normu ne ispuni.

Takođe, Pravilnikom nijesu propisana nikakva mjerila ili norma za sudije i predsjednika Vrhovnog suda, čiji rad bi morao da se ocjenjuje kao i rad svih drugih sudija.

299 Član 8.

300 Član 19.

Da se norma propisana Pravilnikom o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu lako zloupotrebljava, odnosno da je moguće da se tako propisana norma ispuni i premaši za kratko vrijeme radom na najjednostavnijim predmetima, pokazuju podaci iz izvještaja o radu koji se odnose na rad predsjednika sudova.

Iako je propisano koliko se orijentaciona mjerila umanjuju za predsjednike sudova, što znači da i predsjednici treba da sude, u praksi to najčešće nije slučaj. Iz izvještaja o radu se jasno se vidi da predsjednici sudova rijetko sude, ali niko se ne bavi razlozima zašto se odredba zakona koja propisuje da oni to treba da rade ne poštuje. Dovoljno je da je norma predsjednika suda ispunjena, ali ne kroz predviđeni broj presuda, već kroz odluke uglavnom u vanraspravnom vijeću.³⁰¹ Tako se prikazuje da je predsjednik suda riješio sve predmete koje je primio u izvještajnoj godini i da nema ni jedan zaoštali predmet iz ranijih godina.³⁰² I ovo je očigledan primjer da se radi samo o zadovoljavanju statistike, konkretno ostvarenja, odnosno često i znatnog prekoračenja propisane „norme“.

Kvalitetu rada se uglavnom daje prednost u ocjenjivanju kod napredovanja, ali kvalitet na dosad tretiran način, nije uvijek realno prikazan. Pored svih prethodno navedenih manjkavosti, npr. i ako su u izvještajnom periodu samo tri ili pet predmeta bili predmet odlučivanja drugostepenog suda, njihova bilo pozitivna prolaznost ili negativni ishod, ne prikazuje realno kvalitet rada tog sudije. Bez obzira na konstataciju u izvještaju o radu da u izvještajnom periodu još uvijek nije odlučeno u određenom broju predmeta po žalbama, ovako dat podatak o procentu ukinutih i potvrđenih odluka, ipak je jedina ocjena kvaliteta rada tog sudije za tu izvještajnu godinu, koja onda ulazi u ukupnu ocjenu trogodišnjeg perioda. Takva ocjena se uzima u obzir kod napredovanja, a da se, kako se to vidi i iz citiranih odluka Savjeta, navedena okolnost ne obrazlaže, niti očigledno tretira.

Postojeću „normu“ u vidu orijentacionih mjerila za utvrđivanje potrebnog broja sudija, treba mijenjati jer način na koji je sada propisana nosi rizik da u „trci“ za ispunjenjem norme trpi kvalitet rada sudija. Štaviše, u izvještajima o radu sudova ističe se jačanje efikasnosti i ukazuje se da je Sudski savjet u tom smislu utvrdio mjere među kojima je i nagrađivanje za završetak „duple

301 Na primjer, iz Izvještaja o radu Osnovnog suda u Podgorici za 2011. godinu utvrđuje se da predsjednik suda uopšte nije sudio i da je radio samo na predmetima van rasprave (Iks, Kv, Su...), koje je sve završio.

302 Izvještaj o radu Osnovnog suda u Podgorici za 2011. godinu, Pojedinačni rad sudija, strana 6.

norme“³⁰³. Tako je omogućeno da neko za „duplu normu“ bude nagrađen, bez analize kako je takva norma ostvarena, na kojim predmetima je sudija radio, na koji način je predmete završavao i posebno bez daljeg praćenja ishoda svih tih predmeta.

Kako je već navedeno, u posljednoj Analizi za potrebe racionalizacije pravosudne mreže u Crnoj Gori navedeno je da CEPEJ za ocjenu učinka sudova koristi dva osnovna indikatora (stopa rješavanje predmeta i vrijeme postupanja u predmetu). U analizi se kao značajan indikator za Crnu Goru navodi opterećenost sudova, odnosno priliv predmeta i orijentaciona mjerila za određivanje potrebnog broja sudija.

Ipak, i ova Analiza ističe potrebu za promjenu pravila za određivanje potrebnog broja sudija, tako što bi bio relevantan broj riješenih predmeta u jednoj godini i broj predmeta koji nijesu završeni. Zato se navodi da bi orijentaciona mjerila trebalo postepeno prevazilaziti i uspostaviti sistem praćenja rješavanja predmeta i razvijati sistem praćenja neriješenih predmeta i preduzimanje mjera za njihovo smanjenje. Zato i ova Analiza pokazuje nedostatke u utvrđivanju „norme“ i ističe neophodnost promjene njenog utvrđivanja.

HRA ponavlja preporuku iz 2009. godine da je potrebno da Sudski savjet, u saradnji sa Ministarstvom pravde, utvrdi novi sistem vremenskih mjerila (tzv. ponderisani sistem), koji bi za polaznu osnovu imao raspoloživi (efektivni) godišnji fond časova u okviru koga treba iskazati koliko je vremena potrebno za rješavanje određene vrste predmeta prema njihovoj složenosti i da se na taj način dođe do potrebnog broja predmeta koji sudija treba da završi i do potrebnog broja sudija. Takođe ponavljamo da bi tako utvrđena mjerila trebalo da budu sastavni dio posebnog pravilnika za ocjenjivanje sudija.

9.2.6. NEDOSTACI DRUGIH PROPISANIH KRITERIJUMA I PODKRITERIJUMA ZA NAPREDOVANJE SUDIJA

9.2.6.1. KONTINUIRANA EDUKACIJA

Značaj kontinuirane edukacije sudija prepoznaju svi relevantni međunarodni instrumenti koji se bave pravima sudija.³⁰⁴

303 Izvještaj o radu Sudskog savjeta za 2011. godinu, Jačanje efikasnosti, strana 36 i Izvještaj o radu Sudskog savjeta za 2012. godinu, Jačanje efikasnosti, strana 41.

304 Osnovni principi UN o nezavisnosti sudstva iz 1985, Preporuka Komiteta ministara

Jedan od tri kriterijuma koji se na osnovu Zakona o Sudskom savjetu cijeni prilikom odlučivanja o napredovanju sudija je i „stečeno znanje“, koje se cijeni na osnovu nekoliko podkriterijuma, od kojih je „stručno usavršavanje“ na prvom mjestu.

Uočeno je da u Crnoj Gori ne postoji plan kontinuirane stručne edukacije sudija, već se predsjednici sudova obavještavaju o zakazanim seminarima na koje onda upućuju sudije po sopstvenoj procjeni, odnosno u zavisnosti od toga da li u tom terminu imaju zakazano suđenje ili ne. Primijećeno je i da se na seminare u inostranstvo upućuju često iste sudije. Očigledno je da ovaj kriterijum stručne edukacije ne zavisi od volje i zainteresovanosti sudije, pa se tako ne može ni cijiniti. Da bi ovaj kriterijum bio valjano tretiran u individualnoj ocjeni ovog aspekta rada sudija, prethodno treba napraviti plan stručne edukacije i obezbijediti svakom sudiji određeni broj radnih dana godišnje za edukaciju.

9.2.6.2. VJEŠTINA KOMUNIKACIJE I LIČNI NASTUP

Individualna svojstva sudija, komunikativnost, lični nastup i sl. bez propisanih opisnih podkriterijuma, daju mogućnost favorizovanja pojedinih kandidata, zasnovanu na ličnim simpatijama ili animozitetu, a da to nema veze s objektivnim pokazateljima.

9.2.6.3. POVREDA ETIČKOG KODEKSA I ODNOS SA KOLEGAMA I STRANKAMA

Dostojnost za obavljanje sudijske funkcije na osnovu povrede Etičkog kodeksa je mjerljiva, ali ne i odnos sa kolegama, jer se takva zapazanja (izuzev ako nijesu procesuirana kroz disciplinsku odgovornost) nigdje ne evidentiraju, pa ocjena sudije sa ovog aspekta može biti zloupotrijebljena. Kod odnosa sa strankama treba uzeti u obzir ne samo broj kontrolnih zahtjeva i pritužbi stranaka podnijetih protiv sudije već i njihovu osnovanost, što se može provjeriti kroz donijete odluke po tim zahtjevima, kroz žalbe na rješenja o tim zahtjevima i kroz tužbe za pravično zadovoljenje, odnosno kroz iznose dosuđene po tim tužbama zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Savjeta Evrope No. R (94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, inovirana 2010. kao Preporuka Rec (2010) 12 državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost; Evropska povelja o Zakonu o sudijama iz 1998; Mišljenju No. 1 CCJE-a, stav 11.

9.3. STRATEŠKI CILJEVI IZ AKCIONOG PLANA OD ZNAČAJA ZA OCJENJIVANJE I NAPREDOVANJE SUDIJA I NJIHOVA REALIZACIJA

9.3.1. OCJENJIVANJE SUDIJA

Kao jedan od strateških ciljeva u Akcionom planu Sudskog savjeta za period 2009 – 2013. bilo je predviđeno „**unapređenje mehanizama za ocjenjivanje sudija**“. Kao prioritet u ostvarenju ovog cilja definisano je *osiguravanje normativnog okvira za definisanje objektivnih i jasnih kriterijuma za ocjenjivanje i napredovanje nosilaca pravosudne funkcije*. Sudski savjet je bio zadužen za realizaciju ovog strateškog cilja i taj cilj je trebalo realizovati kroz ispunjenje sljedećih zadataka:

- *usvojiti interne dokumente u kojima će jasno biti definisani objektivni kriterijumi za kvalitativnu i kvantitativnu ocjenu rada sudija u skladu sa međunarodnim standardima;*
- *uspostaviti transparentne procedure za dosljednu primjenu objektivnih kriterijuma;*
- *normativno urediti i uspostaviti centralnu bazu podataka o izboru, ocjenjivanju i napredovanju sudija i*
- *sačiniti izvještaje služeći se centralnom bazom podataka i učiniti ih dostupnim javnosti na periodičnoj osnovi.*

U Akcionom planu je kao rok za ispunjenje prva tri zadatka određen III kvartal 2010, a treći zadatak je trebalo da se realizuje u kontinuitetu. Međutim, ni jedan od prva tri zadatka nije bio ispunjen ni do kraja marta 2013.

9.3.2. IMENOVANJE I NAPREDOVANJE SUDIJA

Kao strateški cilj u Akcionom planu Sudskog savjeta bilo je predviđeno i „**unapređenje postupka imenovanja sudija**“. Kao prioritet u ostvarenju ovog cilja definisano je *osiguravanje pravilne primjene objektivnih i jasnih kriterijuma u postupku imenovanja sudija*. Sudski savjet je zadužen za realizaciju i ovog cilja koji je trebalo realizovati kroz ispunjenje zadatka:

- *razmatranje i analiziranje kriterijuma za imenovanje s ciljem njihovog unapređenja u skladu sa uočenim potrebama;*
- *razmatranje i analiziranje indikatora za ocjenjivanje kandidata s ciljem njihovog unapređenja u skladu sa uočenim potrebama.*

U Akcionom planu je kao rok za ispunjenje prvog zadatka određen II kvartal 2010. godine, a za ispunjenje drugog III kvartal 2010. Međutim, ni jedan od ovih zadataka nije bio realizovan ni do kraja marta 2013.

9.3.3. STATISTIKA

Na kraju, kao strateški cilj istim Akcionim planom predviđeno je i „**unapređenje statističkih i drugih sistema izvještavanja**“. Kao prioriteti u ostvarenju ovog cilja definisani su *uspostavljanje i kontinuirano ažuriranje interne baze podataka, unapređenje metodologije vođenja sudske statistike i izrada izvještaja kako je to predviđeno Poslovníkom o radu*. Sudski savjet i Sekretarijat Sudskog savjeta su zaduženi za realizaciju ovih ciljeva kroz ispunjenje zadataka:

- *uspostavljanja i kontinuiranog ažuriranja baze podataka o izboru svako sudije,*
- *uspostavljanja i vođenja evidencije o sudijama,*
- *unapređenja metodologije za sačinjavanje izvještaja o radu sudova i*
- *sačinjavanja izvještaja o napretku postignutom na sprovođenju Akcionog plana.*

Ovi zadaci trebalo je da se realizuju u kontinuitetu do 2013, osim unapređenja metodologije za sačinjavanje izvještaja o radu sudova, koja je trebalo da se realizuje do I kvartala 2010. Međutim, iako je Sudski savjet trebalo da unaprijedi metodologiju za sačinjavanje izvještaja o radu sudova, on to nije uradio, kako smo već rekli, iako je takvu obavezu imao od osnivanja 2008. godine.³⁰⁵

Posljednji izvještaj o napretku postignutom na sprovođenju Akcionog plana, koji je Sudski savjet dostavio na zahtjev HRA u februaru 2013. godine, odnosi se na period do jula 2011. godine.

Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu³⁰⁶ iz 2011. godine brisan je član 22³⁰⁷, pa od avgusta 2011. godine Sudski savjet više nema oba-

305 Na osnovu čl. 23, st. 1, tač. 9 Zakona o Sudskom savjetu („Službeni list CG“ br. 13/2008, 39/2011 i 31/2012) dana 5. 3. 2008. stupila je na snagu obaveza Savjeta da utvrđuje metodologiju za izradu godišnjih izvještaja o radu sudova.

306 „Službeni list CG“ br. 39/2011 od 04. 08. 2011.

307 Član 22. Zakona o Sudskom savjetu je propisivao:

1) *Sudski savjet donosi Akcioni plan koji sadrži ciljeve, mjere i nosioce određenih aktivnosti, radi jačanja efikasnosti i efektivnosti rada Sudskog savjeta i sudova.*

2) *Akциони plan mora biti u skladu sa relevantnim strategijama u oblasti pravosuđa i finansijskim*

vezu da donosi Akcioni plan, da ga dostavlja sudovima, Skupštini i Vladi, niti Sekretarijat Sudskog savjeta više ima obavezu da svaka tri mjeseca sačinjava izvještaj o njegovom sprovođenju i da ga dostavlja Savjetu. Kako je Sudski savjet u momentu brisanja ovih zakonskih obaveza već značajno kasnio sa ispunjenjem brojnih zadataka iz Akcionog plana, to ova izmjena zakona sigurno neće doprinijeti poboljšanju rada Savjeta. Ovo posebno što sada Savjet uopšte neće dobijati informacije o zadacima i mjerama koje nijesu sprovedene.

U svakom slučaju, nesporno je da se konstantno značajno kasni sa realizacijom zadataka postavljenih u cilju poboljšanja postupka ocjenjivanja, izbora i napredovanja sudija i da brisanje zakonske odredbe sa navedenim obavezama Sudskog savjeta sigurno neće doprinijeti da se stanje u tom dijelu poboljša. Takođe, pored Sudskog savjeta, ni zainteresovana javnost više ne može dobiti precizne informacije o realizaciji mjera i zadataka iz Akcionog plana.

Bez obzira na brisanje ovog člana zakona, smatramo da su ciljevi predviđeni Akcionim planom za period od 2009. do 2013. za Sudski savjet i dalje obavezujući, odnosno da ciljevi i zadaci iz tog Akcionog plana ostaju neizmijenjeni. Odustajanje od navedenih ciljeva i zadataka značilo bi odustajanje od reforme pravosuđa koja je neophodna za jačanje nezavisnosti, efikasnosti i kvaliteta u crnogorskom sudstvu, kao i za pridruživanje Evropskoj uniji.

9.4. UPOREDNA ISKUSTVA O OCJENJIVANJU RADA SUDIJA

9.4.1. OPŠTE O RAZLIČITIM SISTEMIMA OCJENJIVANJA

HRA je izvršila djelimičnu uporednu analizu ocjenjivanja rada sudija u zemljama regiona, polazeći od međunarodne osnove i standarda i preporuka u tom smislu. Rezultati istraživanja pokazuju da se u uporednom pravu ne može naći sistem u kome se rad sudija ocjenjuje isključivo na osnovu odluka drugostepenog suda, kao što je to sada slučaj u Crnoj Gori.

Svi značajni međunarodni dokumenti koji tretiraju ovo pitanje ističu da se imenovanje i napredovanje sudija mora vršiti prema zaslugama i na osnovu objektivnih kriterijuma.³⁰⁸

mogućnostima.

3) Akcioni plan se dostavlja svim sudovima, Skupštini i Vladi Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada).

4) Sekretarijat Sudskog savjeta (u daljem tekstu: Sekretarijat), svaka tri mjeseca sačinjava obrazloženi izvještaj o sprovođenju Akcionog plana i dostavlja ga Sudskom savjetu.

308 Osnovni principi UN-a, Preporuka br. R(94)12

Prema izvještaju Radne grupe za ocjenu sudija Evropske mreže Sudskih savjeta iz 2005. godine, u nekim zemljama³⁰⁹ vrednovanje rada sudija vrši se pretežno zbog procjene efikasnosti pravosuđa i brzine rješavanja zahtjeva građana, pa je za tu ocjenu od velikog značaja količina posla, odnosno broj predmeta koji sudija ima u radu i koje završava.

Drugi sistemi³¹⁰, pak, ocjenu rada sudije ne svode samo na količinu posla i statističke pokazatelje, već se uzima u obzir kvalitet rada sudije. U sistemima u kojima se u postupku vrednovanja rada sudije ispituju odluke koje je sudija donio³¹¹, odluke na koje je izjavljena žalba ocjenjuju se zajedno sa razlozima zbog kojih su izmijenjene ili potvrđene³¹². Takođe, ocjenjuje se i formalna valjanost odluke, njena logika, brzina kojom je donijeta i pravno znanje sudije³¹³.

U Crnoj Gori se ne vrši analiza razloga zbog kojih dolazi do ukidanja presuda sudija. Ako se isti ukidni razlozi ponavljaju u odlukama pojedinih sudija, posebno kod većeg procenta ukinutih odluka, neophodno je razmotriti stručnost tog sudije.

U izvještaju Radne grupe za ocjenu sudija Evropske mreže Sudskih savjeta navodi se da, u većini slučajeva, strane koje su uključene u ocjenjivanje mogu obuhvatiti sudiju čiji se rad ocjenjuje, višeg sudiju, druge sudije ili kolegijalna tijela.

Iako je u Crnoj Gori mišljenje kolegijuma neposredno višeg suda o kandidatu za sudiju obavezno po proceduri, u praksi se ono svodi na puku formalnost. Obično se daje u vidu pozitivnog mišljenja, istovjetnog čak i za više kandidata. Iz citiranih odluka vidi se da Sudski savjet ne daje nikakav značaj ovakvom mišljenju, iako ga daju i kolege koje su kroz odlučivanje u drugom stepenu neposredno upoznati sa radom tog sudije.

Mada u pravnim sistemima postoji značajna raznolikost po pitanju vrednovanja rada sudija i mada je svaki od tih sistema podložan kritikama i različitim tumačenjima, metod ocjenjivanja kvaliteta rada sudija kakav se primjenjuje u Crnoj Gori u drugim sistemima nije uočen. Smatramo da za

309 Danska, Španija, Švedska.

310 Njemačka, Bugarska, Finska, Mađarska, Italija, Litvanija, Holandija, Poljska i Rumunija.

311 Bugarska i Litvanija.

312 Završni izvještaj Radne grupe za ocjenu sudija Evropske mreže Sudskih savjeta, predstavljen u Barseloni, 2–3 jun 2005. godine.

313 Isto.

poboljšanje stanja po ovom pitanju može posebno poslužiti iskustvo pravosudnih sistema koji individualno ocjenjuju rad sudija u cilju njihovog napredovanja isključivo po zaslugama.³¹⁴

U Izvještaju Radne grupe za ocjenu sudija Evropske mreže Sudskih savjeta ukazano je da je postojanje mehanizama za individualno i kolektivno vrednovanje rada sudija koristan i potreban element bilo kog pravosudnog sistema³¹⁵. Takođe, redovno ocjenjivanje sudija ne vrši se samo u cilju njihovog imenovanja ili unapređenja, već je cilj takvog ocjenjivanja i u redovnom praćenju stručnog rada, kao što je slučaj kod bilo kog državnog službenika.³¹⁶

U većini država u kojima postoji Visoki ili Sudski savjet, tom tijelu su data takva ovlašćenja i ta tijela propisuju mjerila za objektivnu ocjenu rada sudija.³¹⁷ U većini tih država individualno vrednovanje sudija i njihovih zasluga imaju odlučujuću ulogu u njihovim karijerama i u napredovanju.³¹⁸

S obzirom na to da se, pri ocjeni kvaliteta rada, u različitim sistemima pristupa sa različitog aspekta, odnosno sa ciljem individualnog praćenja i ocjene rada sudija ili pak sa ciljem ocjene pravosudnog sistema u cjelini, CCJE je naglasilo da procjenu kvaliteta ukupnog sistema ili pak određenog suda, ne treba poistovjećivati sa procjenom profesionalne sposobnosti svakog sudije. Profesionalna ocjena sudija koja utiče na njihovu karijeru i napredovanje ima druge ciljeve i treba da se vrši na osnovu objektivnih kriterijuma.³¹⁹

Redovno ocjenjivanje rada sudija na osnovu objektivnih kriterijuma i mjerila omogućilo bi da sudije napreduju isključivo na osnovu zasluga, ali bi ujedno obezbijedilo i redovno praćenje stručnog rada svakog sudije, što bi neminovno moralo dovesti i do poboljšanja kvaliteta i efikasnosti pravosuđa uopšte.

314 Njemačka, Bugarska, Finska, Mađarska, Italija, Litvanija, Holandija.

315 Završni izvještaj Radne grupe za ocjenu sudija Evropske mreže Sudskih savjeta, predstavljen u Barseloni, 2–3 jun 2005. godine, odjeljak F, zaključak.

316 Završni izvještaj Radne grupe za ocjenu sudija Evropske mreže Sudskih savjeta, predstavljen u Barseloni, 2–3 jun 2005. godine.

317 U gore citiranom izvještaju govori se u ovom kontekstu o Belgiji, Bugarskoj, Španiji, Mađarskoj, Italiji, Litvaniji, Poljskoj, Portugaliji, Rumuniji.

318 Završni izvještaj Radne grupe za ocjenu sudija Evropske mreže Sudskih savjeta, predstavljen u Barseloni, 2–3 jun 2005. godine.

319 Mišljenje CCJE br. 6, tačka 34 (2004).

9.4.2. ISKUSTVO U REGIONU

Iuporedno iskustvo sistema u regionu pokazuje da metod ocjenjivanja rada sudija samo kroz procenat odluka drugostepenog suda nije uobičajen.

9.4.2.1. Kosovo

Zakon o sudovima Republike Kosovo³²⁰ propisuje kvalifikacije koje kandidati za imenovanje za sudiju svih sudova moraju imati³²¹, kao i da Sudski savjet premješta i preraspoređuje sudije uzimajući u obzir, između ostalog, i „intergritet, iskustvo, sposobnosti i vještine rukovođenja koje se ocjenjuju tokom postupka imenovanja“.³²²

Zakon o Sudskom savjetu Kosova³²³ propisuje da Sudski savjet donosi propise kojima se uređuje postupak ocjenjivanja sudija i da Savjet mora utvrditi kriterijume za ocjenjivanje i unapređenje sudije.³²⁴

Na osnovu ovog zakonskog ovlašćenja Sudski savjet Kosova je 24. 02. 2012. usvojio *Pravilnik o ocjenjivanju performanse sudije*. Tim aktom je predviđeno redovno ocjenjivanje sudija, pa sudije koje su imenovane stalno ocjenjuju se svake dvije godine.³²⁵ Ocjenjivanje sudija se vrši na osnovu tri kriterijuma: 1) lični integritet i opšte profesionalne sposobnosti, 2) pravne i tehničke sposobnosti i 3) profesionalno angažovanje. Svaki od ovih kriterijuma razrađen je sa više podkriterijuma.³²⁶

Za razliku od ocjenjivanja sudija u Crnoj Gori, broj vraćenih predmeta može se koristiti kao dopunski pokazatelj na osnovu detaljnih analiza predmeta koje izvrši Komisija za ocjenjivanje.³²⁷

Pravilnikom je propisano i opisno ocjenjivanje sudija u odnosu na ažurnost postupanja, odnosno na poštovanje rokova za rješavanje predmeta,³²⁸

320 „Službeni list Republike Kosova“/Priština: godina V/br. 79/24 avgust 2010.

321 Članovi 26 i 27.

322 Član 38, stav 1, tačka 1.2.

323 „Službeni list Republike Kosova“/Priština: godina V /br. 83/03 novembra 2010.

324 Član 19, stav 1. i 2.

325 Član 1, stav 3.

326 Član 2.

327 Član 6.

328 Član 7.

kao i rokova za izradu i dostavljanje odluka.³²⁹ Sudski savjet je nadležan za osnivanje Komisije za ocjenjivanje sudija koju čini sedam sudija plus troje sudija zamjenika.³³⁰ Predsjednik suda iznosi Komisiji za ocjenjivanje izvještaj za sudiju koji se ocjenjuje i nasumice bira osam odluka tog sudije za ocjenu³³¹, a na izvještaj i predlog predsjednika suda sudija ima pravo primjedbe u roku od sedam dana³³², isto kao i na odluku Sudskog savjeta o ocjenjivanju.³³³

Mada se i ovim rješenjima pojedinačno može prigovoriti, dobro je da ni jedan od pokazatelja nema presudan i odlučujući značaj za ocjenu sudije. Uvedeno je redovno ocjenjivanje sudija i sudijama je omogućeno da aktivno učestvuju u postupku ocjene njihovog rada, kao i da iznesu primjedbe tokom postupka i nakon davanja ocjene.

9.4.2.2. Hrvatska

U Hrvatskoj je Državno sudbeno vijeće 06. 09. 2012. donijelo *Metodologiju izrade ocjene sudaca* kojom su određena mjerila ocjenjivanja i njihovo bodovanje. Za razliku od sistema koji predviđaju redovno ocjenjivanje sudija, u Hrvatskoj se sudija ocjenjuje samo po prijavi na oglas za imenovanje u drugi sud, u viši sud i za predsjednika suda.³³⁴

Sudačko vijeće u Hrvatskoj vrši ocjenu sudije na osnovu sljedećih mjerila:

1. je li sudija tokom ocjenjivanog razdoblja donio broj odluka propisan *Okvirnim mjerilima za rad sudaca*, pri čemu će se utvrditi rezultat rada po vrstama predmeta, u apsolutnim brojevima i procentu, rad na težim predmetima, te navesti opravdane razloge ako sudija nije donio broj odluka propisan *Okvirnim mjerilima za rad sudaca*;

2. je li sudija poštovao rokove za pisanu izradu odluka;

3. ako *Metodologijom* nije drukčije određeno, na temelju postotka ukinutih odluka povodom redovnog pravnog lijeka neposredno višem sudu, tokom ocjenjivanog razdoblja;

4. druge aktivnosti, postupci i okolnosti koje omogućavaju da se što potpunije ocijeni rad sudije.

Ocjena sudije na osnovu odluka neposredno višeg suda i druge aktiv-

329 Član 8.

330 Član 11.

331 Član 15.

332 Član 19.

333 Član 21.

334 Član 2, stav 2.

nosti, postupci i okolnosti od značaja za ocjenu su detaljnije razrađeni u *Metodologiji*³³⁵ sa konkretnim navođenjem šta se u tom smislu ocjenjuje.

Za razliku od ocjenjivanja na osnovu odluka drugostepenog suda u Crnoj Gori, za sudije u Hrvatskoj se po ovom mjerilu uzima u obzir ukupan broj odluka koje je sudija donio tokom perioda koji se ocjenjuje, a protiv kojih je propisan pravni lijek neposredno višem sudu. Takođe, za razliku od Crne Gore, u Hrvatskoj se posebno uzimaju u obzir i sudske nagodbe.

Dalje, pri ocjenjivanju se uzima u obzir broj vraćenih, odnosno ukinutih odluka od strane drugostepenog suda, a posebno odluka koje su ukinute zbog bitne povrede postupka ili su potvrđene, odnosno preinačene, iako je takva povreda postupka počinjena.

Ova *Metodologija* takođe detaljno propisuje način bodovanja sudija s obzirom na količinu posla³³⁶, poštovanje zakonskih rokova³³⁷, kvalitet rada³³⁸ izražen kroz drugostepene odluke i druge aktivnosti, postupke i okolnosti koje su navedene kao značajne za ocjenu rada sudije.³³⁹ *Sudačko vijeće* donosi odluku o ocjeni sa detaljnim obrazloženjem.³⁴⁰

Iako se i ovom sistemu mogu naći nedostaci (ne predviđa redovno ocjenjivanje sudija, ne omogućava aktivnije učešće i pravnu zaštitu samih sudija u postupku ocjenjivanja, zanemaruje poznavanje i primjenu stavova Evropskog suda za ljudska prava), ipak se radi o ozbiljnom pokušaju da se obezbijedi objektivno ocjenjivanje sudija. Pri tome se koristi više pokazatelja na kojima se zasniva ocjena, vodi se računa o količini posla, o vrstama predmeta u kojima sudija postupa, poštovanju rokova i kvalitetu rada.

9.4.2.3. SRBIJA

Zakon o uređenju sudova Republike Srbije³⁴¹ propisuje da *Visoki savet* sudstva vodi lični list za svakog sudiju koji, između ostalog, sadrži i podatke o ocjenama rada, udaljavanju sa dužnosti, disciplinskim mjerama, vođenim krivičnim postupcima, prestanku dužnosti, objavljenim stručnim

335 Član 6.

336 Član 7.

337 Član 8.

338 Član 9.

339 Član 10.

340 Član 13.

341 „Službeni glasnik RS“ br. 116/2008, 104/2009, 101/2010 i 101/2011.

i naučnim radovima, znanju stranih jezika i druge podatke vezane za rad i položaj sudije.³⁴²

*Zakon o sudijama Republike Srbije*³⁴³ propisuje redovno vrednovanje rada svih sudija koje obuhvata sve aspekte sudijskog posla, koje se vrši na osnovu javno objavljenih, objektivnih i jedinstvenih kriterijuma i mjerila, u jedinstvenom postupku u kome je obezbijeđeno učešće sudije sa pravom prigovora na ocjenu njegovog rada, uz obavezu obrazloženja odluke o ocjeni, a ocjena sudije se upisuje u njegov lični list³⁴⁴ koji je opšti izvor podataka za ocjenu sudija.³⁴⁵

*Odluka o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova u Republici Srbiji*³⁴⁶ propisuje kriterijume i mjerila za napredovanje sudija³⁴⁷, a kao osnovno mjerilo za izbor za sudiju suda višeg stepena predviđa ocjenu njegovog rada.³⁴⁸ Isti akt propisuje da se smatra da kandidat za stalnu funkciju sudije nije ispoljio dovoljan nivo stručnosti:

*ako je u posljednje tri godine imao ukinutih odluka znatno iznad proseka suda u kome vrši sudijsku dužnost,*³⁴⁹ odnosno da nije ispoljio dovoljan nivo osposobljenosti;

*ako u posljednje tri godine nije završio broj predmeta koji je određen Merilima za ocenu minimuma uspešnosti vršenja sudijske dužnosti i ako se zastarevanje krivičnog postupka može pripisati očiglednom propustu kandidata.*³⁵⁰

Ista Odluka propisuje taksativno u devet tačaka od čega zavise razlozi za sumnju u stručnost i osposobljenost³⁵¹, od kojih je jedna (svakako ne odlučujuća) broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka po pravnom lijeku.

Na kraju, *Visoki savet sudstva u Republici Srbiji* donio je i *Pravila za primenu Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, os-*

342 Član 72, stav 1, i 73, stav 1.

343 „Službeni glasnik RS“, 116/2008, 104/2009 i 101/2010.

344 Član 32, 33, 34, 35, 36.

345 Član 15, stav 1, tačka 2. Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova.

346 „Službeni glasnik RS“, 49/2009.

347 Član 2.

348 Član 11, stav 2.

349 Član 13, stav 3.

350 Član 13, stav 4.

351 Član 14, stav 1.

posobljenosti i dostojnosti i za postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti³⁵², kojima se preciziraju kriterijumi i mjerila.

Po ovim *Pravilima* kriterijum stručnosti ispunjava sudija ukoliko je u 2006, 2007. i 2008. godini imao manji procenat ukinutih odluka (u odnosu na broj razmatranih odluka za cio posmatrani period), od prosjeka odjeljenja suda u kome je vršio sudijsku dužnost i od minimuma uspješnosti vršenja sudijske dužnosti koja je propisana *Merilima za ocenu minimuma uspješnosti*.³⁵³

Takođe, kriterijum osposobljenosti ispunjava sudija ukoliko je u 2006, 2007. i 2008. godine ispunio orijentacionu normu koja je propisana *Merilima za ocenu minimuma uspješnosti* ili prosjek odeljenja suda, kao i ako u istom periodu nije imao gruba negativna odstupanja/kršenja u odnosu na najmanje jedan od sljedećih mjerila:

- odluka izrađenih po isteku 30 dana nakon presuđenja u odnosu na prosjek odjeljenja suda u kojem je radio;
- odnos neriješenih starih predmeta (za šta je sudija odgovoran), u odnosu na ukupan broj predmeta u radu, u poređenju sa prosjekom odjeljenja suda i imajući u vidu priliv predmeta.

U Srbiji su *Visokom savetu* sudstva dostupni podaci za svakog sudiju, koji su bitni za njegov rad i napredovanje, i oni su izvor podataka za ocjenu. Predviđeno je redovno vrednovanje rada svih sudija koje obuhvata sve aspekte sudijskog posla, u postupku ocjenjivanja je obezbijeđeno učešće sudije, ocjena rada sudije je osnovno mjerilo za napredovanje, propisano je kako se utvrđuje nivo stručnosti i osposobljenosti, odnosno kada sudija ne ispunjava ove nivoe, a odluke drugostepenog suda su samo jedan od pokazatelja od kojih zavise razlozi za sumnju u stručnost i osposobljenost.

9.4.2.4. Slovenija

Slovenački Zakon o sudovima³⁵⁴ propisao je obavezu Sudskom savjetu da donese mjerila za ocjenjivanje kvaliteta rada sudija³⁵⁵, koja je Sudski savjet usvojio 08. 12. 2005. Po ovim Mjerilima, pri ocjenjivanju kvaliteta rada sudija naročito se uzima u obzir:

352 „Službeni glasnik RS“ br. 35/2011 i 90/2011.

353 Član 5.

354 Ur. l. RS št. 19/94, 45/95, 38/99, 28/00, 73/04 in 72/05.

355 Član 28 stav 1. alineja 5.

- sposobnost rješavanja pravnih pitanja i pravilne primjene prava,
- sposobnost procjene stvarnih (faktičkih) pitanja,
- sposobnost pismenog i usmenog izražavanja,
- sistematičnost, cjelovitost, tačnost, konciznost i jasnost obrazloženja odluka,
- sposobnost organizacije i racionalnog vođenja postupka,
- sposobnost vođenja i rješavanja kompleksnih pitanja,
- sposobnost kvalitetnog izvještavanja na sastancima senata³⁵⁶

Pri ocjeni sposobnosti rješavanja pravnih pitanja računa se dostignuti stepen pravilnosti i zakonitosti odlučivanja, a koji se procjenjuje u postupku po pravnim lijekovima. U toj ocjeni posebno se računa broj i odnos potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka u odnosu na ukupan broj donešenih odluka, zatim broj preinačenih odluka zbog pogrešne primjene materijalnog prava, broj ukinutih odluka zbog apsolutno bitne povrede postupka i broj ukinutih odluka po izjavljenim žalbama ili po odlukama Ustavnog suda.³⁵⁷

Takođe, kvalitet rada sudija se ocjenjuje uglavnom na osnovu mišljenja odjeljenja neposredno višeg suda, a podaci na osnovu kojih se vrši ocjena kvaliteta dobijaju se od rukovodioca odjeljenja, predsjednika suda, sudije i drugih organa koji raspolažu podacima o radu sudije.³⁵⁸

I ovaj sistem daje veliki značaj odlukama drugostepenih sudova u ocjenjivanju kvaliteta rada sudija. Ipak, za razliku od ocjenjivanja sudija u Crnoj Gori, ta ocjena se ne daje samo na osnovu proste statistike. Pri ocjenjivanju kvaliteta rada sudija kroz odluke neposredno višeg suda posebno se vodi računa o broju odluka drugostepenog suda u odnosu na ukupan broj odluka koje je sudija donio. Tako odluke na koje stranke nijesu izjavile žalbu ili postupci koji su riješeni, na primjer, poravnanjem, ipak utiču da se rad sudije ocijeni kvalitetnije. Takođe, posebno se vodi računa o razlozima zbog kojih se odluke preinačavaju ili ukidaju, što opet utiče na davanje ocjene o kvalitetu rada sudije.

Iako mišljenje neposredno višeg suda ima veliki značaj pri davanju ocjene, način ocjenjivanja i dobijanja podataka, uz učešće samih sudija, ipak pruža određene garancije da će ta ocjena biti objektivnija.

³⁵⁶ Član 3.

³⁵⁷ Član 4.

³⁵⁸ Član 5.

9.4.2.5. BOSNA I HERCEGOVINA

Zakon o sudovima Federacije BiH³⁵⁹ propisuje da se rezultati rada sudija ocjenjuju najmanje jednom godišnje u skladu sa kriterijima koje utvrdi Visoko sudsko i tužilačko vijeće, da ocjenjivanje rezultata rada sudija vrši predsjednik suda, a rezultate rada predsjednika suda ocjenjuje predsjednik neposredno višeg suda.³⁶⁰

Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine³⁶¹ propisuje da Visoko sudsko i tužilačko vijeće utvrđuje kriterijume za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca.

Na osnovu ovog ovlašćenja, Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine usvojio je početkom prošle godine³⁶² Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad sudija, stručnih saradnika i drugih zaposlenih u sudovima u Bosni i Hercegovini. Taj Pravilnik propisuje orijentaciona mjerila za praćenje i mjerenje rada i radnih rezultata sudija³⁶³, sa ciljem da se osigura jednako vrednovanje rada i rezultata rada za sve sudije.³⁶⁴ Pravilnik uvodi i obavezu predsjednicima sudova da sačinjavaju redovne periodične izvještaje o radu suda i sudija.³⁶⁵

Ipak, ono što je posebna vrijednost i specifičnost ovog akta u odnosu na crnogorski Pravilnik o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu³⁶⁶, jeste što Pravilnik u BiH utvrđuje vrijednost predmeta ne samo u odnosu na referat, već i na način završetka predmeta.³⁶⁷

Pravilnik daje i mogućnost sudiji da, ako smatra da vrijednost određenog predmeta u kome sudi ne odgovara pravoj vrijednosti, predsjedniku suda

359 „Službene novine Federacije BiH“, broj 38/05 i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, broj 22/06.

360 Član 41.

361 „Službeni glasnik BiH“, broj 25/04, Zakon o izmjenama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 93/05), i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 15/08) proglašenog Odlukom Visokog predstavnika od 15. 6. 2007. godine („Službeni glasnik BiH“, broj 48/07).

362 25. 01. 2012. godine.

363 Član 1.

364 Član 3.

365 Član 4.

366 „Službeni list CG“ br. 76/2008, 46/2011 i 49/2011.

367 Član 7.

uputi zahtjev za priznanje većeg vrednovanja.³⁶⁸ Pravilima o ostvarivanju norme po predmetima vrednovanim ovim Pravilnikom, prati se i vrednuje rad sudija i vrši obračun radnih rezultata.³⁶⁹

Pravilnik propisuje način mjesečnog i godišnjeg obračuna rezultata rada. Mjesečni rezultat rada sudije predstavlja odnos završenog broja predmeta i predmeta koje je sudija trebao završiti u skladu sa mjesečnim normativom koji je utvrđen po vrijednosti predmeta,³⁷⁰ dok se u godišnjem izvještaju iskazuje završeni broj predmeta tokom godine po referatima, fazama i načinu završetka, a godišnji rezultat rada sudije predstavlja odnos završeno broja predmeta i broja predmeta koje je sudija trebao završiti po godišnjem normativu koji se dobija množenjem mjesečnog normativa sa brojem 11.³⁷¹

U tabelama Pravilnika³⁷² je data norma koju sudije treba da ostvare na mjesečnom nivou za sve predmete po referatima i načinu završetka, što predstavlja vrijednost svakog predmeta u odnosu na referat i na način na koji je predmet završen.

Mada se i ovaj sistem vrednovanja rada sudija može ocijeniti jednostranim, jer se svodi isključivo na normu i njenu ispunjenost, odnosno količinu posla koji sudija završi u odnosu na utvrđenu normu, njegova pozitivna strana je u tome što su predmeti vrednovani ne samo na osnovu referata, već i na osnovu načina završetka. Ovaj sistem takođe propisuje redovno godišnje ocjenjivanje rada sudija.

368 Član 9.

369 Član 16.

370 Član 17.

371 Član 18.

372 Član 19.

9.5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

9.5.1. ZAKLJUČCI

Način ocjenjivanja rada sudija, samo ili uglavnom, kroz broj potvrđenih, ukinutih ili preinačenih odluka od strane drugostepenog suda, apsolutno je neprikladan, na što ukazuje i CCJE³⁷³ jer takav metod zanemaruje slučajeve u kojima odluka drugostepenog suda bude ukinuta ili preinačena od strane suda trećeg stepena, ili ukinuta i postala predmet ponovnog odlučivanja po odluci Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava. Na takav način predmeti se ne prate do konačne odluke, te se ne mogu dobiti pouzdani podaci ni o kvalitetu, ni o kvantitetu rada sudije. Ovaj jedini metod po kome se ocjenjuje kvalitet rada sudije nikada nije dopunjen na bilo koji način. Na ovaj način je moguće da sudija bude negativno ocijenjen zbog ukinute odluke, iako se kasnije utvrdi da je upravo odluka drugostepenog suda nezakonita i/ili da je donijeta kršenjem ljudskih prava. S druge strane, ovakvim sistemom ocjenjivanja (na osnovu odluka drugostepenog suda) zanemaruje se efikasnost u radu nekog sudije, odnosno kojom brzinom rješava predmete sa kojima je zadužen. Za potpunu ocjenu kvaliteta rada nekog sudije smatramo bitnim i količinu posla koji je sudija imao i koji je završio.

Povremeni i neujednačeni sistem ocjenjivanja sudija u Crnoj Gori ne doprinosi poboljšanju kvaliteta rada sudija. Takođe, sudije ne učestvuju u ovom ocjenjivanju.

Nedostaci u prikupljanju potpunih statističkih podataka, odnosno metodologije izvještaja o radu sudija i sudova, onemogućavaju ocjenu rada sudija u odnosu na sve elemente kriterijuma „rezultati rada“, uključujući broj zastarjelih predmeta, pa tako izostaje i utvrđivanje odgovornosti i sankcionisanje za nastupanje zastarjelosti.

9.5.2. PREPORUKE

1. Predlažemo da se, u skladu sa preporukom Evropske komisije, uvede redovno ocjenjivanje rada sudija u Crnoj Gori po precizno propisanim mjerilima (indikatorima), na osnovu kojih će svakom sudiji, kao i javnosti, biti jasno kakvo postupanje zaslužuje napredovanje u karijeri, a kakvo pozivanje na odgovornost. Zakonom propisati osnov za redovno ocjenjivanje i pravo na pravni lijek, a posebnim Pravilnikom indikatore za ocjenjivanje i postupak ocjenjivanja.

373 Mišljenje CCJE br. 6, tačka 36 (2004).

Redovno ocjenjivanje rada sudija na osnovu objektivnih kriterijuma i mjerila omogućilo bi da sudije napreduju isključivo na osnovu zasluga, ali bi ujedno obezbijedilo i redovno praćenje stručnog rada svakog sudije, što bi neminovno moralo dovesti i do poboljšanja kvaliteta i efikasnosti pravosuđa uopšte.

Dakle, ponavljamo preporuku HRA iz 2007. i 2009. godine da se uvede redovno ocjenjivanje sudija, i to tako što će se posebnim Pravilnikom propisati mjerila za ocjenjivanje kriterijuma „sposobnost za obavljanje sudijske funkcije“, odnosno posebno podkriterijuma „rezultati rada u posljednje tri godine“. Za ocjenu „blagovremenog postupanja“ koristiti indikatore CEPEJ-a, koji su uzeti u obzir prilikom izrade Analize za potrebe racionalizacije pravosudne mreže. Neophodno je propisati i način na koji će se pribavljati ova vrsta podataka o radu sudija.

2. Sudski savjet treba da usvoji metodologiju izrade izvještaja o radu čiji predmet neće biti pitanja koja su već regulisana zakonom, već smjernice koje će obezbijediti da izvještaji o radu sudova sadrže sve pokazatelje neophodne za ocjenu ispunjavanja podkriterijuma „rezultati rada“ i izvještavanje o ispunjavanju tog kriterijuma od strane svakog sudije pojedinačno (vidi 9.1.1). Propisivanjem mjerila (indikatora) za ocjenu ispunjenosti ovog podkriterijuma obezbijedili bi se uslovi za redovno sveobuhvatno ocjenjivanje.

3. Prikupljanje statističkih podataka moralo bi se detaljno urediti Sudskim poslovnikom, koji se jedini objavljuje. Sadržaj metodologije o izradi izvještaja o radu sudova treba da obuhvati ove statističke podatke.

4. Zakonom o sudovima propisati obavezu sudova da godišnje izvještaje o svom radu objavljuju na internet stranicama, jer nedostatak ove obaveze ne doprinosi transparentnosti i javnoj kontroli rada sudova, a doprinosi daljem propuštanju Savjeta da utvrdi unaprijeđenu metodologiju po kojoj će svi sudovi raditi izvještaje o radu.

5. Metod ocjenjivanja kvaliteta rada sudija dopuniti na način koji će omogućiti praćenje predmeta do konačne odluke i posebno vrednovati odluke Ustavnog suda po ustavnim žalbama i odluke Evropskog suda za ljudska prava u kojima je utvrđeno kršenje osnovnih ljudskih prava. Pri ocjeni kvaliteta rada je neophodno ocjenjivati i predmete na koje nije bilo izjavljene žalbe ili koji su završeni poravnanjem, kao što je slučaj u drugim sistemima u regionu.

6. Ispuniti ciljeve postavljene u Akcionom planu Sudskog savjeta za period 2009–2013, sa kojima se već godinama kasni, posebno u pogledu unapređenja mehanizama za ocjenjivanje sudija.

7. Sudski savjet, u saradnji sa Ministarstvom pravde, umjesto orijentacionih mjerila za utvrđivanje broja sudija, tzv. norme, treba da utvrdi novi sistem vremenskih mjerila (tzv. ponderisani sistem), koji bi za polaznu osnovu imao raspoloživi (efektivni) godišnji fond časova u okviru koga treba iskazati koliko je vremena potrebno za rješavanje određene vrste predmeta prema njihovoj složenosti i da se na taj način dođe do potrebnog broja predmeta koji sudija treba da završi i do potrebnog broja sudija. Takođe, ponavljamo da bi tako utvrđena mjerila trebala biti sastavni dio Pravilnika za ocjenjivanje sudija.

8. Obezbijediti svakom/svakoj sudiji određeni broj radnih dana godišnje za stručno usavršavanje, napraviti plan stručne edukacije sudije, kako bi ovaj kriterijum mogao biti valjano tretiran u individualnoj ocjeni ovog aspekta rada sudija.

10. ZAKLJUČCI

REFORMA SASTAVA I NAČINA IZBORA SUDSKOG SAVJETA

U vrijeme objavljivanja ove analize, u maju 2013, još uvijek nije bila sprovedena reforma Ustava Crne Gore, kojom je, prema predlo-gu Vlade iz 2011, trebalo da bude izmijenjen način izbora predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore i Sudskog savjeta, odnosno sastav i način izbora članova Sudskog savjeta, da bi se otklonio politički uticaj na pravosuđe.

Usvajanje predloga amandmana na Ustav iz maja 2012. značilo bi samo djelimičan napredak, jer ovim predlozima nijesu obezbijeđene garancije da polovina članova Sudskog savjeta, koji nijesu sudije, ne budu politički angažovane ili povezane osobe. Ako ovi predlozi budu usvojeni, biće neop-hodno da se izmjenama Zakona o Sudskom savjetu garantuje sprečavanje sukoba interesa, a preciziranjem načina predlaganja članova Savjeta van reda sudija obezbijedi da Savjet uliva povjerenje kao stručno, nezavisno i nepristrasno tijelo.

JAVNOST RADA

Iako je Sudski savjet u posljednjih godinu dana pokazao pozitivne pomake po pitanju transparentnosti, i pozitivno i brzo odgovarao na zahtjeve za informacijama, značajan dio njegovog rada i dalje je ostao netransparentan. Sjednice Sudskog savjeta bile su zatvorene za javnost, uprkos načelu javnosti rada Savjeta koje je proglašeno zakonom, pa tako uprkos aktivnom nastojanju, predstavnicima HRA nije omogućeno da pri-sustvuju nijednoj sjednici.

Odluke o izboru sudija nedovoljno su obrazložene i iz njih se ne vidi na koji način je Sudski savjet vrednovao kriterijume i zbog čega je izabrao nekog kandidata. Posebno je zabrinjavajuće što u slučaju sedam odluka o prvom izboru i napredovanju sudija nijesu dati nikakvi razlozi za izbor 11 kandidata koji su ocijenjeni manjim brojem bodova od drugih koji nijesu izabrani. Istovremeno, izmjenama Zakona o Sudskom savjetu, kandidatima je uskraćeno pravo da izvrše uvid u dokumentaciju protivkandidata, što sve zajedno ne doprinosi povjerenju javnosti u objektivnost Savjeta.

IZBOR SUDIJA I OCJENJIVANJE NJIHOVOG RADA

Kriterijumi i podkriterijumi za izbor i napredovanje sudija unaprijeđeni su 2011. u odnosu na prethodne godine, ali su ostali nedorečeni jer i dalje nijesu propisana mjerila za njihovo vrednovanje (mjerila postoje samo za jedan podkriterijum koji čini svega 5% ocjene kandidata kod prvog izbora za sudiju).

Sudski savjet je propustio da usvoji interne dokumente koji bi definisali mjerila („indikatore“) za ocjenjivanje kandidata za sudije, kao ni mjerila za kvalitativno i kvantitativno ocjenjivanje rada sudija u skladu sa međunarodnim standardima, iako je Akcionim planom Sudskog savjeta rok za ispunjenje oba ova zadatka bio oktobar 2010. godine. Na ovaj način Savjet je u kontinuitetu omogućio proizvoljno i neobjektivno ocjenjivanje sudija i kandidata za sudije. Zbog toga, same sudije ne mogu pouzdano znati kako se ocjenjuje njihov rad i koje radnje ili propuštanja će dovesti do njihovog sankcionisanja. Ovakav vid neizvjesnosti omogućava autokratsko upravljanje sudstvom i ugrožava nezavisnost sudija.

Ne postoji akt koji precizira način na koji se ocjenjuje kvalitet rada sudija, niti se rad sudija redovno ocjenjuje. Postojeći povremeni sistem ocjenjivanja rada sudija, samo prilikom prijave za napredovanje ili pokretanje disciplinskog postupka, nije jasan, jer ne postoje precizna mjerila za ocjenjivanje propisanih elemenata rada sudija, tako da je ocjena prepuštena subjektivnoj procjeni članova Sudskog savjeta, što ne obezbjeđuje jednako ocjenjivanje.

Dominantan sistem ocjene kvaliteta rada sudija, prema procentu uspješnosti rada sudije u odnosu na broj ukinutih i potvrđenih odluka nije logičan, jer podrazumijeva da se u svakom slučaju protiv odluke sudije izjavljuje žalba, što uopšte ne mora biti slučaj (ako sudiji u odnosu na sve odluke bude izjavljena samo jedna žalba i po njoj jedna odluka bude ukinuta, računaće se kao da je imao 100% ukinutih odluka). Tako se nepravедno ne vrednuje uspješan rad sudije izražen kroz presude na koje stranke nijesu izjavljivale žalbu ili kroz postupke koji su, na primjer, okončani poravnanjem. Takođe, ovaj sistem ne uzima u obzir konačnu sudbinu odluke, koja zavisi od Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava. Pored toga, i Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) smatra ovakav sistem ocjenjivanja neprikladnim, jer broj žalbi i procenat njihove uspješnosti ne odražavaju uvijek kvalitet prvostepenih odluka.

Predlažemo da se urgentno, u skladu sa preporukom Evropske komisije, uvede redovno ocjenjivanje rada sudija u Crnoj Gori po precizno propisanim

mjerilima (indikatorima), na osnovu kojih će svakom sudiji, kao i javnosti, biti jasno koje sudije zaslužuju napredovanje u karijeri, a koje pozivanje na odgovornost. Redovno ocjenjivanje rada sudija moralo bi dovesti do poboljšanja i kvaliteta i efikasnosti.

UTVRĐIVANJE ODGOVORNOSTI SUDIJA ZA NESTRUČAN I NESAVJESTAN RAD

Kada je u pitanju odgovornost sudija, neprecizan zakonski okvir omogućava da se sudije nejednako tretiraju, kao i da se propisi primjenjuju selektivno, što stvara prostor da se sudijama vlada autokratski. Predsjednicima sudova i predsjedniku Vrhovnog suda omogućeno je da proizvoljno procjenjuju opravdanost razloga za kršenje zakona i subjektivno odlučuju koga će od sudija pozvati na odgovornost, a koga neće, dok sam Sudski savjet, odnosno njegovi članovi, nemaju ovlaštenje da pokreću disciplinski postupak protiv bilo kog sudije ili predsjednika suda. Protiv predsjednika Vrhovnog suda se ni ne može pokrenuti disciplinski postupak. Primjeri iz prakse pokazuju da je ovakav sistem pojedinim sudijama omogućio da izbjegnu odgovornost za iste radnje za koje su druge sudije bile sankcionisane.

Nejednako postupanje prema sudijama omogućio je i nedovoljno transparentan rad Sudskog savjeta. Neobjavljivanjem odluka o utvrđivanju disciplinske odgovornosti, Savjet je onemogućio sudije, predsjednike sudova i širu javnost da steknu uvid u ponašanje koje se kod sudija sankcioniše i uporede ga sa ponašanjem u koje imaju neposredan uvid u sudskim postupcima.

Praksa pokazuje da su određene sudije podnosile zahtjev da im prestane sudijska funkcija nakon što je pokrenuto pitanje njihove odgovornosti, i da su to činili pod sugestijama ili i pritiscima iz samog vrha sudske vlasti. Prestankom funkcije obustavljen je i svaki postupak utvrđivanja odgovornosti tih sudija, pa su tako ostali nerazjašnjeni mnogi slučajevi nesavjesnog i nestručnog rada, koji su moguće sadržali i elemente krivične odgovornosti pojedinih sudija.

Povrede Kodeksa sudijske etike nijesu konstatovane ni u jednom od ukupno dva slučaja o kojima je odlučivala Komisija za Etički kodeks. Odluke ove Komisije su nerazumljive, jer ne sadrže obrazloženje o tome koje su bile presudne činjenice za odlučivanje i kako se došlo do tih činjenica.

PRIVREMENO UPUĆIVANJE SUDIJA NA RAD U SUD VIŠE INSTANCE

Praksa upućivanja sudija na privremeni rad u sud više instance, u cilju unapređenja efikasnosti suđenja nije transparentna i omogućava nejednak tretman sudija. Ova praksa je sporna i s aspekta poštovanja prava na pravično suđenje od strane zakonito izabranog sudije.

PRAKSA SUDSKOG SAVJETA POSLIJE OBJAVLJIVANJA PRELIMINARNE ANALIZE HRA

HRA je u julu 2012. objavila preliminarnu analizu rada Sudskog savjeta u prvom četvorogodišnjem mandatu, sa ukupno 47 preporuka za uspostavljanje Savjeta kao stručnog, objektivnog i nezavisnog tijela. Najveći dio preporuka odnosio se na izmjenju Ustava, zakonskih i podzakonskih propisa. Primjena jednog broja preporuka uslovljena je promjenom Ustava, do koje u maju 2013. još uvijek nije došlo.

U međuvremenu je potpuno primijenjena samo jedna preporuka, u odnosu na objavljivanje odluka zajedno sa obrazloženjima na internet stranici Sudskog savjeta, umjesto zasebnog objavljivanja dispozitiva nekih odluka. Dvije preporuke su djelimično primijenjene, pa se oglasi za izbor sudija sada objavljuju na internet stranici Savjeta, u odlukama o izboru sudija navode se podaci o svim kandidatima (a ne samo inicijali – kako je bilo ranije), a na internet stranici objavljena je posljednja verzija Zakona o Sudskom savjetu i Vodič za pristup informacijama na crnogorskom jeziku (ranije je bio objavljen samo na engleskom). Da bi ove preporuke bile potpuno primijenjene, neophodno je da se navedene obaveze Sudskog savjeta propišu zakonom. Neophodno je i da se obrazloženja odluka unaprijede tako da iz njih proizilazi jasan odgovor na pitanje zašto je neki kandidat izabran za sudiju, a drugi nije ili zašto je neki sudija napredovao, a drugi nije.

Iako je poslije objavljivanja preliminarne analize o radu Sudskog savjeta u julu 2012. primijećeno nastojanje da odluke Savjeta budu kvalitetnije obrazložene, u njima se i dalje ne obrazlaže kako su cijenjeni kriterijumi u odnosu na različite kandidate ili kandidatkinje, od kojih su onda jedan ili jedna izabrani. Ovakvo postupanje, donekle razumljivo zbog nedostatka propisanih mjerila za ocjenu kriterijuma i podkriterijuma, pogubno je za sticanje povjerenja javnosti u objektivnost Sudskog savjeta i nezavisnost sudstva, koju bi trebalo da obezbijedi upravo Sudski savjet.

Neophodno je što prije reformisati i Ustav, kao i Zakon o Sudskom savjetu, Zakon o sudovima, Sudski poslovnik i druga podzakonska akta, da bi se uspostavile garancije za objektivan i ujednačen, odnosno predvidljiv rad Sudskog savjeta. Sam Sudski savjet mora hitno da usvoji mjerila (indikatore) za ocjenu kriterijuma i podkriterijuma za izbor sudija i ocjenu njihovog rada. Tek kada postanu jasna pravila po kojima se postaje sudija, po kojima se u sudstvu napreduje i utvrđuje odgovornost za neprofesionalan rad, biće ispunjen neophodan uslov za nezavisnost sudija i nestaće mogućnost za autokratsko upravljanje sudstvom, na koje je još 2007. upozorila Venecijanska komisija.

11. PREPORUKE

U ovom poglavlju izdvajamo sve preporuke iz Analize, grupisane po poglavljima iz kojih proizilaze.

2. USTAVNI OKVIR I POSTUPAK IZMJENE USTAVA

Kako reformom Ustava izvjesno neće u potpunosti biti propisane garancije protiv političkog uticaja na sudstvo, neophodno je simultano sa usvajanjem izmjena Ustava izmijeniti i Zakon o sudskom savjetu, kako bi se obezbijedile takve zakonske garancije.

1. Propisati način odabira članova Sudskog savjeta van reda sudija koji bi obezbijedio da oni ne budu politički angažovane osobe. U tom cilju, pravnike koje bira Skupština poslanici treba da biraju sa liste kandidata koje predlože udruženja građana (NVO), na osnovu kriterijuma i u postupku propisanom zakonom (po uzoru na postupke za izbor NVO predstavnika u Savjet RTCG, Savjet za saradnju Vlade i NVO, Savjet za zaštitu od diskriminacije, Savjet za građansku kontrolu rada policije). Druga dva pravnika, koja imenuje predsjednik Crne Gore, on treba da odabere sa liste kandidata koje predlože udruženja građana koja se bave vladavinom prava, Advokatska komora i pravni fakulteti.

2. Propisati uslove za izbor članova/ica Sudskog savjeta van reda sudija, tako da se obezbijedi da oni/e budu:

a) osobe nezavisne od političke moći, koje nijesu na bilo koji način politički angažovane (npr. najmanje 10 godina prije imenovanja nijesu bili članovi/ce neke političke partije ili partijski aktivno angažovani/e, neposredno birani/e na izborima ili obavljali/e funkciju članice/a Vlade);

b) osobe koje neće biti u bilo kakvom konfliktu interesa koji bi mogao uticati na način njihovog rada i odlučivanja u Sudskom savjetu (odredbu bi trebalo sastaviti po uzoru na odredbu o sprečavanju sukoba interesa iz čl. 26 Zakona o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, 79/08 od 23. 12. 2008),

c) osobe koje će imati odgovarajuće pravno znanje i iskustvo (imajući u vidu da će neko od njih biti i predsjednik/predsjednica Savjeta).

3. TRANSPARENTNOST RADA SUDSKOG SAVJETA

1. Sjednice Sudskog savjeta po pravilu otvoriti za javnost.

2. Zakonom o Sudskom savjetu propisati da se sa sjednica na kojima se odlučuje o razrješenju i disciplinskoj odgovornosti sudije javnost može isključiti samo na zahtjev sudije o čijoj se odgovornosti odlučuje.

3. Propisati sve što je potrebno objavljivati na internet stranici Savjeta, a posebno obezbijediti da se blagovremeno objavljuju:

- a) odluke o izboru, disciplinskoj odgovornosti, razrješenju i privremenom udaljenju sudija, sa obrazloženjem;
- b) prijave kandidata na oglas za izbor sudije;
- c) svi propisi od značaja za rad Sudskog savjeta;
- d) najave termina održavanja sjednica, sa predloženim dnevnim redom.

4. Poslovnik Sudskog savjeta izmijeniti i uskladiti sa zakonom propisanim načelom javnosti, tako što će se onemogućiti da Sudski savjet proizvoljno ocjenjuje kada zapisnik sa sjednice može postati tajan (član 25 stav 6 Poslovnika).

5. Formu i sadržinu godišnjeg izvještaja o radu Sudskog savjeta promijeniti tako što bi ovaj izvještaj sadržao ocjenu rada sudova od strane Sudskog savjeta, a ne samo statističke podatke o radu sudova. Takođe, godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta ne bi trebalo da sadrži promotivne informacije o posjetama predsjednika Vrhovnog suda drugim državama, već svrhu i rezultate takvih aktivnosti i finansijska sredstva koja su iz budžeta utrošena za te namjene.

6. Obezbijediti da Savjet poštuje sudske presude koje su za njega obavezujuće.

7. Izmjenom Zakona o Sudskom savjetu omogućiti vršenje uvida kako u svoju, tako i u dokumentaciju drugih kandidata za izbor i precizirati postupak vršenja uvida u dokumentaciju, kao i pravo na žalbu za slučaj uskraćivanja ovog prava.

4. KRITERIJUMI ZA IZBOR SUDIJA I PREDSJEDNIKA SUDA I NJHOVO VREDNOVANJE

1. Poslovník Sudskog savjeta trebalo bi izmijeniti i dopuniti tako što će se propisati precizna mjerila (parametri) za vrednovanje svakog kriterijuma i podkriterijuma, kako bi se obezbijedilo ujednačeno i najobjektivnije ocjenjivanje kandidata, kako je započeto u odnosu na kriterijum „prosječna ocjena i dužina studiranja“.

2. Neophodno je da Sudski savjet hitno usvoji interne dokumente koji bi definisali kvalitativnu i kvantitativnu ocjenu rada sudija, imajući u vidu da je to prema Akcionom planu Sudskog savjeta trebalo obaviti još 2010. godine.

3. Kriterijum „Dostojnost za obavljanje sudijske funkcije“, umjesto brojčanom ocjenom od 1-5, ocjenjivati opisno u opsegu „zadovoljava – ne zadovoljava“, kako bi se prvenstveno ukazalo na eventualne smetnje u pogledu dostojnosti za obavljanje funkcije sudije.

4. „Komunikativnost“ isključiti kao poseban kriterijum, osim u odnosu na kandidate za predsjednike sudova, kod kojih ovu osobinu cijeliti opisnom, umjesto brojčanom ocjenom.

5. „Radno iskustvo“ ne treba ocjenjivati brojčano, kako je predviđeno, već je dovoljno zadržati se na njenoj ocjeni u vidu provjere ispunjavanja minimalnog posebnog uslova za izbor sudije u pogledu godina staža na poslovima pravne struke, dok mjesto obavljanja staža treba notirati i cijeliti u svijetlu ispunjenja ostalih kriterijuma. Propisati da će u slučaju podjednagog ispunjenja ostalih kriterijuma, prednost imati sudski savjetnici.

6. Kod kriterijuma „radni rezultat“, i precizirati što se podrazumijeva pod podkriterijumom „napredovanje u poslu“, kako se dolazi do informacija o tome i objektivizovati „mišljenje poslodavca“ propisivanjem posebnog upitnika koji bi obezbijedio konkretne odgovore o vrsti posla na kojem je kandidat radio i u čemu je napredovao. Radne rezultate ocjenjivati obrazloženom opisnom ocjenom, umjesto brojčanom, kako je predviđeno.

7. Za kriterijume „objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti“ i „stručno usavršavanje“ propisati odgovarajući sistem bodovanja za njihovo ujednačeno ocjenjivanje. Posebno razmotriti vrednovanje kriterijuma za prijem na više funkcije u sudstvu u odnosu na kandidate sa univerziteta, iz advokature i sl., kako bi se obezbijedilo i njihovo ujednačeno ocjenjivanje.

8. U okviru podkriterijuma „naučno zvanje“ propisati precizno bodovanje magistrature, doktorata, i pohađanje drugih relevantnih oblika edukacije. Prilikom propisivanja broja bodova, imati u vidu da pristup sudijskoj profesiji treba olakšati naučnim radnicima, tako što bi se propisalo da se od njih ne zahtijeva pohađanje inicijalne obuke za sudije, te u tom smislu posebno preporučujemo da se *naučno zvanje* znatno bolje vrednuje, kako bi se sudije stimulisale za sticanje specijalističkih znanja i za stručno usavršavanje.

9. Propisati da se radno iskustvo cijeni opisno, u smislu vrste stečenog iskustva, koje je relevantno za sudijsko mjesto za koje se podnosi kandidatura. Dužinu sudijskog staža je dovoljno cijiniti u vidu zadovoljavanja posebnog uslova za izbor sudije iz čl. 32 Zakona o sudovima, zato što dužina staža ne mora uvijek da predstavlja prednost (isto i prilikom prvog izbora za sudiju). U suprotnom, propisati parametre na osnovu kojih bi se obezbijedilo da ista dužina staža uvijek zasluži istu ocjenu.

10. Objektivno ocjenjivanje „radnih rezultata“ sudija kandidata za sudije viših sudova zahtijeva hitno propisivanje parametara za bodovanje, odnosno ocjenu rada sudija u pogledu svih podkriterijuma: načina rješavanja predmeta, kvaliteta rada izraženog kroz broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka i dr. Zakonom o sudovima neophodno je precizirati i postupak redovnog ocjenjivanja sudija u skladu sa Metodologijom izrade godišnjih izvještaja o radu sudija pojedinačno. Propisati parametre za ocjenu uzimanja predmeta u rad po redosljedu kako su primljeni i poštovanje zakonskih rokova, kao i način na koji će se pribavljati ova vrsta podataka o radu sudija.

11. Obrasci treba da sadrže rubriku za evidenciju izvora informacije na osnovu koje je izvršeno ocjenjivanje, s obzirom na to da ostaje sporno na koji način Sudski savjet dolazi do informacija na osnovu kojih procjenjuje kriterijume i podkriterijume, posebno „odnos sa kolegama i strankama i ugled i neporočno ponašanje,,“.

5. PRAKSA SUDSKOG SAVJETA PRILIKOM IZBORA SUDIJA

1. Neophodno je prekinuti sa praksom šablonskih i nerazumljivih obrazloženja odluka i ubuduće obrazloženja sačinjavati tako da iz njih proizilazi jasan odgovor zašto je neki kandidat izabran za sudiju, a zašto drugi kandidat nije ili zašto je neki sudija napredovao, a drugi nije.

2. Prijave kandidata za sudiju objavljivati na sajtu Sudskog savjeta, kako bi javnosti bilo omogućeno da ukaže na eventualnu nedostojnost prijavljenih kandidata. Omogućiti kandidatima da se upoznaju sa eventualnim primjedbama na njihovu kandidaturu, kao i da na njih odgovore.

3. Mišljenje sudija višeg suda o kandidatu za napredovanje pribaviti na osnovu upitnika koji bi obuhvatio i kategorije dobro poznavanje procesnih i materijalno pravnih propisa, prakse Evropskog suda za ljudska prava, prakse crnogorskih sudova i dr.

4. Propisati pravo sudija suda čiji se predsjednik bira da Sudskom savjetu daju mišljenje o kandidatima za predsjednika.

5. Član 38 Zakona o Sudskom savjetu potrebno je izmijeniti na način koji će omogućiti svim kandidatima za izbor sudije pravo uvida u dokumentaciju drugih kandidata (gore preporuka sedam) i propisati: način i mjesto vršenja uvida u izbornu dokumentaciju, rok u kome je Sekretarijat dužan da omogućiti uvid u izbornu dokumentaciju po prijemu zahtjeva, pravo na fotokopiranje spisa, pravo na vršenje uvida putem punomoćnika, kao i pravo na prigovor Sudskom savjetu u slučaju uskraćivanja ovog prava i rok u kome Sudski savjet treba da odluči po prigovoru.

6. Propisati nadležnost Komisije za izbor sudija da odbacuje neblagovremene i nepotpune prijave, s obzirom na to da je Savjet nadležan da odlučuje po prigovoru protiv odluke o odbacivanju prijave.

7. Mišljenja o različitim aspektima rada i ponašanja kandidata pribavljati na osnovu odgovarajućeg upitnika, čiji sadržaj treba da utvrdi Sudski savjet, da bi se izbjeglo pribavljanje stereotipnih fraza umjesto sadržajne ocjene. Sudovi treba da raspolažu podacima o radnim rezultatima stručnih saradnika, na kojima onda treba da bude zasnovano mišljenje o njihovom radu.

8. Sudski savjet treba da propiše smjernice za vođenje razgovora sa kandidatima. Propisati da razgovor nije potreban u postupku napredovanja sudija.

9. Kod „Poništenja odluke o izboru“ (član 49 stav 2 Zakona o Sudskom savjetu) ponovo predlažemo da se iz razloga cjelishodnosti obavezno odlaže datum početka obavljanja sudijske funkcije radi provjere podataka iz stava 1 istog člana, a s obzirom na posljedice iz člana 71 koje povlači poništenje odluke o izboru.

10. Ostajemo pri prigovoru da je sudska zaštita protiv odluka Sudskog savjeta morala biti obezbijeđena kod Ustavnog suda, a ne u upravnom sporu.

6. UPUĆIVANJE SUDIJA NA ISPOMOĆ U SUD VIŠE INSTANCE

1. Ukinuti ovlašćenje Sudskog savjeta da privremeno upućuje sudije na rad u sud višeg stepena.

7. DISCIPLINSKA ODGOVORNOST SUDIJA I PREDSEDNIKA SUDOVA

1. Zakonom o Sudskom savjetu dati ovlašćenje i članovima Sudskog savjeta da podnesu predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsjednika suda, posebno predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda.

2. Zakon o sudovima treba izmijeniti i izostaviti mogućnost utvrđivanja „opravdanih razloga“ kada sudija neuredno vrši sudijsku funkciju, ili nestručno i nesavjesno obavlja sudijsku funkciju, jer to omogućava proizvoljno i neujednačeno tumačenje i postupanje predsjednika sudova.

3. Zakonom o sudovima izričito propisati da kršenje Kodeksa sudijske etike predstavlja osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, tj. neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije ili vrijeđanje ugleda funkcije.³⁷⁴

4. Zakon o sudovima dopuniti tako da povreda sudijske discipline postoji, pored navedenih slučajeva i onda kada sudija:

- ne ispunjava mentorska zaduženja i obaveze za stručno usavršavanje kolega pripravnika;
- neopravdano odsustvuje sa posla;
- ne nosi sudijsku togu u skladu sa propisima;
- ne spriječi neprimjereno ponašanje prema strankama i drugim učesnicima u postupku od strane drugih koji su pod njegovom kontrolom u postupku kojim rukovodi;
- se ne uzdržava od svakog postupka koji je nedoličan ili odražava takav utisak, kao i od postupka koji izaziva podozrenje, podstiče sumnju, slabi pouzdanje ili na drugi način narušava povjerenje u sud i njegovu objektivnost;

³⁷⁴ „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007–2008“, op. cit. tač. 5.1.2. str. 156–157.

- ne odolijeva prijetnjama, ucjenama i drugim nasrtajima na njegovu ličnost i integritet;

- nije sposoban da se odupre političkim uticajima, javnom mnjenju, predrasudama (pogotovo u vezi sa zabranjenim osnovama diskriminacije), iskustvenjima, porocima, strastima, privatnim i porodičnim interesima i drugim unutrašnjim i spoljnim uticajima;

- posjećuje mjesta čija je reputacija nedolična (ponovljena preporuka iz 2008).³⁷⁵

5. Kod „Disciplinske komisije“ (čl. 51 Zakona o Sudskom savjetu) ponovo je ostalo neuređeno po kom postupku i kriterijumima Sudski savjet bira članove disciplinske komisije koji nijesu članovi Sudskog savjeta. Sastav Komisije propisati tako da bude uređen na paritetnoj osnovi.

6. Objavljivati odluke Disciplinske komisije kako bi se obezbijedila ujednačenost prakse postupanja predsjednika sudova koji su jedini ovlašćeni da pokrenu disciplinski postupak i kako bi sve sudije i javnost bili upoznati sa praksom ove komisije.

8. RAZRJEŠENJE SUDIJA

1. Obrazloženja odluka o razrješenju moraju biti sadržajnija, predstaviti i stav sudije o čijem se razrješenju odlučuje, kao i obrazloženu ocjenu tog stava.

2. Poslovnik Sudskog savjeta dopuniti tako što bi se zakonsko načelo hitnosti u postupcima privremenog udaljenja sa dužnosti sudije konkretizovalo propisivanjem rokova za postupanje.

3. Dopuniti čl. 69 st. 2 Zakona o Sudskom savjetu preciziranjem razloga koje će Savjet cijeniti kod odlučivanja o privremenom udaljenju sudije od dužnosti. Zakonom propisati da odluke Savjeta o privremenom udaljenju moraju biti obrazložene, kao i da sudija na porodičkom odsustvu ne može biti udaljena od dužnosti, niti se protiv nje može pokrenuti disciplinski postupak, odnosno postupak razrješenja.³⁷⁶

4. Obrazloženja odluka o privremenom udaljenju moraju sadržati jasne razloge zbog kojih je neki sudija suspendovan.

³⁷⁵ „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007–2008“, op. cit. tač. 5.1.3–5.4.2. str. 157–160;

³⁷⁶ „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007–2008“, op. cit. tač. 5.5.2. str. 163.

5. Zakon o Sudskom savjetu izmijeniti tako što bi se propisalo da sudiji ne može prestati sudijska funkcija na lični zahtjev nakon pokretanja postupka za razrješenje, do okončanja tog postupka.

6. Kod „Shodne primjene disciplinskog postupka“, član 70 Zakona o Sudskom savjetu, brisati riječi „*sudsku zaštitu*“ i dodati stav 2 koji bi glasio: „Odluka o razrješenju sudije sadrži i pouku o pravu na zaštitu u upravnom sporu“. Ovo ako se ne prihvati predlog o zaštiti protiv odluka Sudskog savjeta pred Ustavnim sudom.

7. Mišljenja Komisije za Etički kodeks moraju biti mnogo kvalitetnije obrazložena, da bi predstavljala koristan doprinos tumačenju Kodeksa.

9. OCJENJIVANJE KVALITETA RADA SUDIJA U CRNOJ GORI – U SVIJETLU MEĐUNARODNIH PREPORUKA I UPOREDNIH ISKUSTAVA

1. Predlažemo da se, u skladu sa preporukom Evropske komisije, uvede redovno ocjenjivanje rada sudija u Crnoj Gori po precizno propisanim mjerilima (indikatorima), na osnovu kojih će svakom sudiji, kao i javnosti, biti jasno kakvo postupanje zasluži napredovanje u karijeri, a kakvo pozivanje na odgovornost. Zakonom propisati osnov za redovno ocjenjivanje i pravo na pravni lijek, a posebnim Pravilnikom indikatore za ocjenjivanje i postupak ocjenjivanja.

Redovno ocjenjivanje rada sudija na osnovu objektivnih kriterijuma i mjerila omogućilo bi da sudije napreduju isključivo na osnovu zasluga, ali bi ujedno obezbijedilo i redovno praćenje stručnog rada svakog sudije, što bi neminovno moralo dovesti i do poboljšanja kvaliteta i efikasnosti pravosuđa uopšte.

Dakle, ponavljamo preporuku HRA iz 2007. i 2009. godine da se uvede redovno ocjenjivanje sudija, i to tako što će se posebnim Pravilnikom propisati mjerila za ocjenjivanje kriterijuma „Sposobnost za obavljanje sudijske funkcije“, odnosno posebno podkriterijuma „Rezultati rada u posljednje tri godine“. Za ocjenu „blagovremenog postupanja“ koristiti indikatore CEPEJ-a, koji su uzeti u obzir prilikom izrade Analize za potrebe racionalizacije pravosudne mreže. Neophodno je propisati i način na koji će se pribavljati ova vrsta podataka o radu sudija.

2. Sudski savjet treba da usvoji metodologiju izrade izvještaja o radu čiji predmet neće biti pitanja koja su već regulisana zakonom, već smjernice koje će obezbijediti da izvještaji o radu sudova sadrže sve pokazatelje neophodne za ocjenu ispunjavanja podkriterijuma „rezultati rada“ i izvještavanje o ispunjavanju tog kriterijuma od strane svakog sudije pojedinačno (vidi 9.1.1). Propisivanjem mjerila (indikatora) za ocjenu ispunjenosti ovog podkriterijuma obezbijedili bi se uslovi za redovno sveobuhvatno ocjenjivanje.

3. Prikupljanje statističkih podataka moralo bi se detaljno urediti Sudskim poslovníkom, koji se jedini objavljuje. Sadržaj metodologije o izradi izvještaja o radu sudova treba da obuhvati ove statističke podatke.

4. Zakonom o sudovima propisati obavezu sudova da godišnje izvještaje o svom radu objavljuju na internet stranicama, jer nedostatak ove obaveze ne doprinosi transparentnosti i javnoj kontroli rada sudova, a doprinosi daljem propuštanju Savjeta da utvrdi unaprijedenu metodologiju po kojoj će svi sudovi raditi izvještaje o radu.

5. Metod ocjenjivanja kvaliteta rada sudija dopuniti na način koji će omogućiti praćenje predmeta do konačne odluke i posebno vrednovati odluke Ustavnog suda po ustavnim žalbama i odluke Evropskog suda za ljudska prava u kojima je utvrđeno kršenje osnovnih ljudskih prava. Pri ocjeni kvaliteta rada je neophodno ocjenjivati i predmete na koje nije bilo izjavljene žalbe ili koji su završeni poravnanjem, kao što je slučaj u drugim sistemima u regionu.

6. Ispuniti ciljeve postavljene u Akcionom planu Sudskog savjeta za period 2009–2013, sa kojima se već godinama kasni, posebno u pogledu unapređenja mehanizama za ocjenjivanje sudija.

7. Sudski savjet, u saradnji sa Ministarstvom pravde, umjesto orijentacionih mjerila za utvrđivanje broja sudija, tzv. norme, treba da utvrdi novi sistem vremenskih mjerila (tzv. ponderisani sistem), koji bi za polaznu osnovu imao raspoloživi (efektivni) godišnji fond časova u okviru koga treba iskazati koliko je vremena potrebno za rješavanje određene vrste predmeta prema njihovoj složenosti i da se na taj način dođe do potrebnog broja predmeta koji sudija treba da završi i do potrebnog broja sudija. Takođe, ponavljamo da bi tako utvrđena mjerila trebala biti sastavni dio Pravilnika za ocjenjivanje sudija.

8. Obezbijediti svakom/svakoј sudiji određeni broj radnih dana godišnje za stručno usavršavanje, napraviti plan stručne edukacije sudije, kako bi ovaj kriterijum mogao biti valjano tretiran u individualnoj ocjeni ovog aspekta rada sudija.