

ANALIZA RADA SUDSKOG SAVJETA

(od 1.06.2013. do 1.10.2014)

Postupak izbora, razrješenja i disciplinska odgovornost sudija

SADRŽAJ

1.	Uvod	
2.	Ustavni okvir i postupak izmijene zakona, zakonske izmijene iz 2013. i 2014, sastav Sudskog savjeta (SS) i postupak izbora njegovih članova	2
	- Postupak izbora članova SS	
	- Uslovi za izbor i postupak izbora članova SS prema predlogu izmjenjena Zakona o Sudskom savjetu	
3.	Transparentnost rada Sudskog savjeta	3
	- Načelo javnosti	
	- Objavljivanje odluka SS o izboru sudija	
	- Objavljivanje odluka Disciplinske komisije i Komisije za etički kodeks sudija	
	- Izveštaji o radu SS	
	- Obrazloženje odluka	
4.	Kriterijumi za izbor sudija i predsjednika sudova i njihovo vrjednovanje.....	11
	- Kriterijumi za izbor i napredovanje sudija prema predlogu izmjenjena Zakona o Sudskom savjetu	
	- Praksa Sudskog savjeta prilikom izbora sudija	
5.	Upućivanje sudija na rad u drugi sud	16
6.	Disciplinska odgovornost sudija i predsjednika sudova	17
	- Odredbe o disciplinskoj odgovornosti u radnoj verziji Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija	
	- Praksa Disciplinske komisije	
7.	Razrješenje sudija	20
	- Praksa Sudskog Savjeta	
	- Praksa Komisije za etički kodeks sudija	
8.	Zaključci	23
9.	Preporuke	25

1. Uvod

Skupština Crne Gore je usvojila amandmane na Ustav Crne Gore u julu 2013, u cilju jačanja nezavisnosti pravosuđa. Konkretno, izmijenjene su odredbe o izboru i razrješavanju predsjednika Vrhovnog suda, sastavu i nadležnosti Sudskog savjeta, izboru Vrhovnog državnog tužioca i drugih državnih tužilaca i o izboru i razrješavanju sudija Ustavnog suda. Cilj ustavnih promjena bio je da doprinesu jačanju nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa u vidu obezbjeđivanja depolitizovanog i na kriterijumima zasnovanog izbora članova Sudskog savjeta, kao i kroz jačanje autonomije, efikasnosti i odgovornosti sudija. Nakon ustavnih promjena, u septembru 2013. pristupilo se izmenama i dopunama seta zakona kojima se uređuju organizacija i rad pravosuđa, ali su postupak njihove pripreme i usvajanja pratili kratki rokovi i odsustvo efikasnog učešća stručne i opšte javnosti, uključujući i predstavnike/ce NVO sektora.

Navedenim normativnim izmjenama nisu obezbijeđene dovoljne garancije nezavisnosti Sudskog savjeta, koje bi obezbijedile da on postupa kao depolitizovano, nezavisno i nepristrasno tijelo. Kriterijumi za imenovanje i unapređenje sudija su ostali nepotpuni; izbor sudija, odnosno njihovo napredovanje, i dalje nije bazirano na objektivnom ocjenjivanju na osnovu precizno utvrđenih pokazatelja (indikatora). Nepostojanje jedinstvenog sistema izbora nosilaca pravosudnih funkcija na državnom nivou, nedovoljno jasni uslovi, kriterijumi i procedure za napredovanje sudija, kao i nedovoljno razvijen sistem inicijalne i kontinuirane edukacije u pravosuđu prepoznati su i Strategijom reforme pravosuđa 2014 – 2018 kao ključni nedostaci dosadašnje reforme.¹

Pristupni pregovori sa Evropskom unijom u poglavlju 23 otvoreni su u decembru 2013. Privremena mjerila za ovo poglavlje su uspostavljena na osnovu Akcionog plana, koji predviđa izmjenu Zakona o sudovima u pravcu unapređenja uslova za izbor sudija, profesionalne ocjena rada sudija i predsjednika sudova, kao i uslova za napredovanje, trajno upućivanje sudija na dobrovoljnoj osnovi i uređenje disciplinske odgovornosti sudija.² Na sjednici Sudskog savjeta održanoj 25.06.2014, imenovana je nova radna grupa u sklopu aktivnosti za poglavlje 23 Akcionog plana, sastavljena od predstavnika sudova, Ministarstva pravde i Državnog tužilaštva. Vlada Crne Gore je do sada objavila tri kvartalna izvještaja o ispunjavanju mjera iz Akcionog plana za poglavlje 23.³

Evropska komisija je u izvještajima o napretku za 2013. i 2014. ponovila zabrinutost u pogledu sistema izbora i napredovanja nosilaca pravosudne funkcije, koji još uvijek ostavlja prostor za nedozvoljen uticaj kojim se djeluje na nezavisnost pravosuđa. Komisija je uočila da jednoobrazna, objektivna i transparentna ocjena kandidata tek treba da bude obezbjeđena, kao i transparentan i na zaslugama zasnovan sistem napredovanja sudija, uz periodičnu profesionalnu ocjenu njihovog rada. U izvještaju se konstatuje i da tek treba uspostaviti nezavisno i nepristrasno funkcionisanje Sudskog savjeta. Disciplinski sistem takođe treba da se unaprijedi kako bi bio u potpunosti usklađen sa principima zakonitosti i proporcionalnosti i kako bi se smanjilo diskreciono odlučivanje kod primjene disciplinskih pravila.

¹ Strategija reforme pravosuđa za period 2014 – 2018, april 2014, strana 10, preuzeto sa sajta Ministarstva pravde:

[file:///D:/PODACI/Downloads/STRATEGIJA%20REFORME%20PRAVOSU%C4%90A%20-%20Nacrta%20\(2\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/STRATEGIJA%20REFORME%20PRAVOSU%C4%90A%20-%20Nacrta%20(2).pdf)

² Iste aktivnosti su predviđene i Planom rada Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, koji je dostupan na linku: http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/25%20saziv%20ODBORI/ODBOR%20ZA%20POLITICKI%20SISTEM/P-LAN%20RADA%20ODBORA%20ZA%202014_%20GODINU-1.pdf

³ Predstavnici NVO (Institut Alternativa, Centar za građansko obrazovanje i CRNVO – članovi Radne grupe za poglavlje 23) su u julu ove godine izrazili negodovanje zbog činjenice da nisu imali uvid u integralni tekst trećeg izvještaja o primjeni Akcionog plana prije njegovog usvajanja. Saopštenje za javnost ovih NVO je dostupno na linku: <http://institut-alternativa.org/pismo-clanova-radne-grupe-za-poglavlje-23/>

Ostalo je da se ovi nedostaci konačno uredi novim Zakonom o Sudskom savjetu, Zakonom o sudovima i donošenjem neophodnih podzakonskih akata. Rok za ove aktivnosti, prema Akcionom planu Vlade Crne Gore za poglavlje 23, bio je kraj oktobra 2014. godine. U trenutku okončanja rada na ovom izvještaju (1. novembar 2014), Vlada je očekivala komentare Venecijanske komisije na radne verzije navedenih zakona.

Podsjećamo da se Akcija za ljudska prava od 2007. aktivno zalaže za unaprijeđenje garancija nezavisnosti i odgovornosti sudija, objektivno ocjenjivanje kvaliteta njihovog rada sudija i objektivan i transparentan rad Sudskog savjeta. Akcija je do sada pripremila i objavila Predlog reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007), Analizu reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007 – 2013) i Analizu rada Sudskog savjeta Crne Gore (2007 – 2013) sa preko stotinu preporuka za zakonodavca i Sudski savjet.

Ovim izvještajem, čiju je izradu omogućila Kraljevina Holandija, nastojimo da pružimo pregled ključnih pomaka ostvarenih u periodu od 1. juna 2013. do 1. oktobra 2014, ali i da ukažemo na nedovoljne sistemske učinke u realizaciji reforme pravosuđa u pogledu uspostavljanja jasnih kriterijuma i procedura za izbor, napredovanje i ocjenjivanje rada sudija. Osim toga, cilj nam je da kroz objektivne i praktične preporuke doprinesemo obezbjeđivanju nepristrasnog i transparentnog rada Sudskog savjeta, i unaprijeđenju povjerenja javnosti u njegov rad. Izvještaj je zasnovan na ključnim nalazima i preporukama gore navedenih analiza, ali i na posmatranju rada Sudskog savjeta u posljednjih godinu dana i analizi uporednih zakonskih rješenja Hrvatske, BiH, Srbije, Slovenije, Rumunije, Makedonije i Kosova.

2. Ustavni okvir i postupak izmijene zakona, zakonske izmijene iz 2013. i 2014, sastav Sudskog savjeta (SS) i postupak izbora njegovih članova

Skupština Crne Gore je u julu 2013. usvojila Amandmane I do XVI na Ustav Crne Gore i Ustavni zakon za sprovođenje Amandmana I do XVI na Ustav Crne Gore. Amandmanima je propisano da predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda, Sudski savjet čini predsjednik Vrhovnog suda, četiri člana iz reda sudija koje bira i razrješava Konferencija sudija, četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine i ministar pravde. Skupština više nije nadležna za izbor predsjednika Vrhovnog suda, predsjednika Ustavnog suda i državnih tužilaca, dok se sudije Ustavnog suda, Vrhovni državni tužilac i četiri člana Sudskog savjeta van reda sudija biraju kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom svih poslanika, čime je načelno obezbijeđeno i učešće opozicije u njihovom izboru. Predsjednik Vrhovnog suda više nije i predsjednik Sudskog savjeta, već predsjednik Savjeta sada biraju njegovi članovi i to između četiri člana Savjeta koji nisu sudije. Međutim, **usvojene izmjene Ustava, koje su djelimično usklađene sa preporukama Venecijanske komisije, same po sebi ne pružaju dovoljne garancije za depolitizaciju sudstva, tužilaštva i Ustavnog suda.**⁴

U postupku usklađivanja sa Ustavom, 24. septembra 2013. usvojeni su Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu. Ovi zakoni su usvojeni na brzinu, bez javnih rasprava, što je predlagač – Vlada - objasnila potrebom da se postignu kratki rokovi za usaglašavanje zakona sa

⁴ Ocjena predloga Amandmana na Ustav Crne Gore od 21.07.2013, Akcija za ljudska prava, dokument dostupan na linku- <http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/Ocjena-HRA-predloga-ustavnih-amandmana-jul-2013.pdf>

ustavnim promjenama.⁵ Izmjene su obuhvatile po pravilu samo neophodna usaglašavanja sa promjenama Ustava, prevashodno u odnosu na proceduru izbora nosilaca pravosudnih funkcija, dok je temeljnija izmjena zakona odložena za 2014. godinu. **Izostanak javne rasprave i kratki rokovi donošenja ovih zakonskih izmjena imali su za posljedicu nedostatke koji su se ogledali u tome da pojedina pitanja nijesu dovoljno precizno regulisana, odnosno nisu uopšte bila regulisana** - izbor članova Tužilačkog savjeta, izbor članova Sudskog savjeta van reda sudija i izbor Vrhovnog državnog tužioca⁶.

Osim toga, ovim **izmjenama Zakona o sudskom savjetu nije bila obezbijeđena važna garancija nezavisnosti članova Sudskog savjeta, u vidu odredbe o sprječavanju konflikta interesa kod članova savjeta.**⁷ Takođe, procedura izbora četiri člana Sudskog savjeta van reda sudija, koja podrazumijeva da sva četiri kandidata Skupštini predloži nadležno radno tijelo Skupštine, koje do ovog predloga dolazi prostom većinom glasova,⁸ **omogućava prethodnu selekciju kandidata prostom većinom i tako dezavuiše ustavnu normu - dvotrećinski izbor u plenumu**, čiji je smisao da se postigne da u izboru značajno učestvuje i opozicija. Imajući u vidu ove nedostatke, Akcija za ljudska prava je u septembru 2013. Ministarstvu pravde podnijela predloge amandmana na Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i Zakona o sudovima, koji tada nijesu prihvaćeni.⁹

Shodno Akcionom planu za poglavlje 23, postupak izrade detaljnijih izmjena i dopuna Zakona o Sudskom savjetu, Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o Ustavnom sudu je sproveden, uz kašnjenje, u II kvartalu 2014. godine, dok je njihovo usvajanje planirano za oktobar 2014. U postupku izmjene ovih propisa u oblasti pravosuđa, javnosti nijesu bile dostupne informacije o članovima radnih grupa za pripremu njihovih izmjena i dopuna, a nedostajali su i podaci o učešću predstavnika NVO u radnim grupama, kao i ekspertske izvještaji TAIEX misije, koji su činili osnovu za zakonodavne promjene. Radne verzije zakona o sudovima, o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija, kao i zakona o državnom tužilaštvu su razmatrane na javnoj raspravi organizovanoj u periodu od 16. juna do 20. jula 2014. Akcija za ljudska prava je aktivno učestvovala u ovoj raspravi,¹⁰ o čemu će biti više riječi u nastavku. U vrijeme okončanja rada na ovom izvještaju, početkom novembra 2014, radne verzije zakona su bile poslate Venecijanskoj komisiji i Vlada je očekivala njen komentar.

Sastav i postupak izbora članova SS

Od 29.10.2013, kada su na Konferenciji sudija izabrana četiri člana Sudskog savjeta iz reda sudija,¹¹ pa u narednih 8 mjeseci trajao je postupak izbora članova Sudskog savjeta, jer članovi iz reda uglednih pravnika nijesu mogli biti izabrani iako je javni poziv za njihov izbor bio ponovljen.

⁵ Uprkos izostanku javne rasprave, NVO Akcija za ljudska prava (HRA) je predložila brojne amandmane na ove predloge zakona predlažu i parlamentarnim političkim partijama, od kojih je usvojeno samo njih nekoliko. Predlozi amandmana HRA na Zakon o sudovima, Zakon o državnom tužilaštvu, Zakon o sudskom savjetu dostupni na linku: <http://www.hracion.org/?p=4002>. Saopštenje o usvojenim amandmanima je dostupno na linku <http://www.hracion.org/?p=4257>

⁶ Primjer izbora članova Tužilačkog savjeta i izbor Vrhovnog državnog tužioca.

⁷ HRA je podsjećala na to da ovakve odredbe već postoje u crnogorskom pravnom poretku i to npr. u Zakonu o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore (Sl. list Crne Gore, 79/08, od 23.12.2008, član 26.

⁸ Tako je propisano Poslovnikom Skupštine Crne Gore.

⁹ <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/HRA-predlozi-amandmana-na-Predlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-sudovima1.pdf>, <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/HRA-predlozi-amandmana-na-Predlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-ZSS-20-9-2013.pdf>

¹⁰ Izvještaj o javnoj raspravi, dostupan na linku:

[file:///D:/PODACI/Downloads/Izvie%C5%A1ta%20o%20odr%C5%BEanoj%20javnoj%20raspravi%20\(1\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/Izvie%C5%A1ta%20o%20odr%C5%BEanoj%20javnoj%20raspravi%20(1).pdf)

¹¹ Izvještaj Sudskog savjeta za 2013. godinu: „Na Konferenciji sudija održanoj 29. oktobra 2013. godine na Cetinju, za članove Sudskog savjeta iz reda sudija izabrani su Radoje Orović, sudija Vrhovnog suda CG; Milić Međedović, sudija Apelacionog suda CG;

Naime, Odbor za politički sistem pravosuđe i upravu je 8. novembra 2013. raspisao javni poziv za izbor članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika. Na sjednici Odbora održanoj 23. decembra 2013. članovi odbora su se nakon dva kruga glasanja opredijelili za tri kandidata, iako je trebalo da postignu saglasnost i o četvrtom.

Usljed nepostojanja jasne zakonodavne regulative, među članovima Odbora su postojali oprečni stavovi o tome da li nakon što ni nakon dva glasanja nijesu postigli saglasnost u vezi četvrtog člana kojeg predlažu, treba da raspišu javni poziv samo za tog spornog člana ili za sve članove. Na kraju, Odbor je jednoglasno odlučio da ne predloži Skupštini kandidate za izbor četiri člana Sudskog savjeta, već da ponovi javni poziv za sve članove, bez obrazlaganja razloga za ponavljanje poziva.¹² Po ponovljenom pozivu od 14. januara 2014, Odbor je od 11 prijavljenih kandidata za članove Sudskog savjeta Skupštini predložio Vesnu Simović Zvicer, Mladena Vukčevića, Dobricu Šljivančanina i Lora Markića.¹³

Na sjednici Skupštine 26. marta 2014, samo dva kandidata (Dobrica Šljivančanin i Ljoro Markić) su u prvom krugu glasanja ostvarili potrebnu većinu, dok je glasanje o druga dva kandidata ostavljeno za drugi krug, kada im je za članstvo u Sudskom savetu bilo potrebno da osvoje tri petine glasova. Konačno, Skupština je na sjednici održanoj 19.06. za članove Sudskog svjeta iz reda uglednih pravnika izabrala profesora Mladena Vukčevića i bivšu zamjenicu ministra rada Vesnu Simović Zvicer. Predsjednik Crne Gore je 1.07.2014. proglasio Sudski Savjet¹⁴ na koji način je osam mjeseci dug postupak izbora okončan.

Odugovlačenjem postupka izbora članova Sudskog savjeta ne samo da se odlagalo konstituisanje samog Savjeta (jer predsjednik Savjeta mora biti iz reda uglednih pravnika), već i izbor predsjednika Vrhovnog suda, s obzirom na to da je Ustavnim zakonom o sprovođenju amandmana I do XVI propisano da se taj izbor mora izvršiti u roku od 30 dana od dana konstituisanja Savjeta. Podsjećamo da se Predsjednik Vrhovnog suda nije mijenjao gotovo 7 godina, od kada je na tu funkciju u decembru 2007. godine izabrana sadašnja predsjednica, gospođa Vesna Medenica.

Uslovi i postupak izbora članova SS prema predlogu izmjena Zakona o Sudskom savjetu

Radnom verzijom zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija,¹⁵ o kojoj se raspravljalo u julu 2014, obuhvaćena su, između ostalog, pitanja izbora i prestanka mandata članova Sudskog savjeta, kao i organizacije i načina rada Savjeta. Propisane su nadležnosti i osnovna načela rada Sudskog savjeta - nezavisnost i samostalnost, javnost rada i načelo sprečavanja političkog uticaja na nosioce sudske funkcije. Odluke koje donosi Sudski savjet su konačne i protiv njih se može voditi upravni spor. U pogledu načina izbora i prestanka mandata

Nataša Božović, sudija Višeg suda u Podgorici, dok je iz reda sudija osnovnih sudova izabrana Željka Jovović, sudija Osnovnog suda u Podgorici

¹² Godišnji izvještaj o radu Odbora za pravosuđe, politički sistem i upravu za godinu 2013, str.46, dostupan na linku:

http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina/cms/site_data/25%20saziv%20ODBORI/ODBOR%20ZA%20POLITICKI%20SISTEM/Godisnji%20izvjestaj%20o%20radu%20Odbora%20za%202013%2020godinu.pdf

¹³ Simović Zvicer je bivša pomoćnica ministra rada, Vukčević dekan Pravnog fakulteta Univerziteta Mediteran, Šljivančanin bivši predsjednik opštine Žabljak, dok je Loro Markić advokat iz Ulcinja.

¹⁴ Saopštenje za javnost o proglašenju Sudskog savjeta dostupno na linku : <http://www.predsjudnik.me/?akcija=vijest&id=4603>

¹⁵ Radna verzija Zakona je dostupna na linku:

[file:///D:/PODACI/Downloads/Radna%20verzija%20zakona%20o%20Sudskom%20savjetu%20i%20pravima%20i%20obavezama%20sudija%20\(1\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/Radna%20verzija%20zakona%20o%20Sudskom%20savjetu%20i%20pravima%20i%20obavezama%20sudija%20(1).pdf)

Sudskog savjeta, zadržana su postojeća rješenja, koja su bila predmet ranije kritike Akcije za ljudska prava zbog neostvarivanja preduslova za sprječavanje konflikta interesa.¹⁶

Akcija je podnijela predloge za unaprijeđenje radne verzije Zakona¹⁷ koji se ogledaju u **propisivanju uslova za sprečavanje konflikta interesa i političke povezanosti članova Savjeta**, propisivanjem da član Sudskog savjeta ne može biti sudija čiji je bračni drug ili srodnik u prvoj liniji funkcioner političke partije ili koji su bili partijski aktivno angažovani, neposredno birani na izborima ili obavljali funkciju člana Vlade u posljednjih 10 godina.¹⁸ Osim toga, predlog Akcije je bio i da za člana Sudskog savjeta ne može biti predložen sudija kome je u poslednjih nekoliko godina izrečena disciplinska mjera ili je njegov/njen rad ocijenjen kao nezadovoljavajući (po uzoru na hrvatski Zakon o državnom sudbenom vijeću) i taj je predlog usvojen od strane Ministarstva pravde u Radnoj verziji zakona o Sudskom savjetu. Akcija je predložila i da *pravo predlaganja kandidata za članove Sudskog savjeta iz reda sudija imaju sve sudije, te da svaki kandidat mora dati pismeni pristanak na kandidaturu*. Predloženo je i da se prava i dužnosti sudija posebno definišu po ugledu na hrvatski Zakon o sudovima i slovenački Zakon o sodniški službi koji sadrže takva poglavlja. U pogledu uslova za izbor članova Sudskog savjeta, Akcija je predložila da *članovi Komisije za izbor ne mogu biti kandidati za članove Sudskog savjeta, kao i da za članove savjeta iz reda uglednih pravnika, pored pravničkog iskustva i ličnog i profesionalnog ugleda, treba propisati i dodatni uslov u pogledu sprječavanja konflikta interesa i zaštite od političkog uticaja*.¹⁹ Ova radna verzija zakona je u međuvremenu upućena na ekspertizu Venecijanskoj komisiji i očekuju se komentari prije nego što se utvrdi nacrt zakona.

Izbor predsjednika Vrhovnog suda

Shodno usvojenim amandmanima na Ustav, izbor predsjednika Vrhovnog suda vrši Sudski savjet dvotrećinskom većinom, na period od pet godina, na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda (čl.124, st.3 i 4 Ustava Crne Gore ("Sl. list CG" br. 1/2007 i 38/2013)). Vrhovni sud u opštoj sjednici predlaže kandidata za izbor predsjednika Vrhovnog suda, daje predlog za utvrđivanje prestanka funkcije, disciplinske odgovornosti i razrješenja predsjednika Vrhovnog suda, kao i mišljenje o kandidatima za sudije Vrhovnog suda. Postupak izbora predsjednika Vrhovnog suda regulisan je čl. 28a i čl. 61, st. 2 Zakona o Sudskom savjetu („Sl.list CG“, br.14/2008, 39/2011, 31/2012, 46/2013 i 51/2013) na način koji je, prema ocjeni Akcije za ljudska prava, u suprotnosti sa izmijenjenim članom 124 Ustava Crne Gore (Amandman VII na Ustav Crne Gore – „Sl.list CG“ br. 38/13).

Naime, Ustav propisuje da Sudski savjet bira predsjednika Vrhovnog suda na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda, dok Zakon o Sudskom savjetu propisuje postupak javnog oglašavanja koji pokreće Sudski savjet, kao i postupak prijavljivanja kandidata i ocjenjivanja ispunjenosti uslova za prijavu od strane Sudskog savjeta. Osim toga, Savjet utvrđuje listu kandidata koju potom dostavlja Opštoj sjednici, što znači da ista u praksi nema uvid u imena svih prijavljenih kandidata, već samo u listu onih koji joj je dostavio Sudski savjet nakon što ocijeni da su kandidati ispunili uslove za izbor. **Opšta sjednica takođe nema mogućnost da proširi listu kandidata ako se prijavi samo jedan kandidat/kinja (što je u konkretnom bio slučaj), iako bi**

¹⁶ Vidjeti Analizu rada Sudskog savjeta Crne Gore 2008 - 2013, str. 32, dostupno na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/ANALIZA-RADA-SS.CG_novo-Web-2.pdf

¹⁷ http://www.hracion.org/wp-content/uploads/HRA_primjedbe-na-rad_verz_ZAKONA-O-SUDSKOM-SAVJETU-I-PID-SUDIJA-1507.pdf

¹⁸ Vidjeti predlog amandmana HRA iz septembra 2013: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/HRA-predlozi-amandmana-na-Predlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-ZSS-20-9-2013.pdf>

¹⁹ *Ibid.*

to ovlašćenje morala imati prema Ustavu. Radna verzija Zakona o sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija ne predviđa izmjene u tom pravcu.

Imajući u vidu princip da se ustavne odredbe ne mogu derogirati zakonskim odredbama kao odredbama niže pravne snage, Akcija je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela **inicijativu za pokretanje postupka ocjene ustavnosti** čl. 28 1 i 61, st. 2 Zakona o Sudskom savjetu²⁰ odnosno za obustavu izvršenja radnje izbora predsjednika Vrhovnog suda koja je izvršena po osnovu osporenih zakonskih odredbi. O ovoj inicijativi Ustavni sud nije odlučio do zaključenja rada na ovom izvještaju 1. novembra 2014. Radnom verzijom zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija nisu predviđene izmjene u pogledu dostavljanja liste kandidata od strane Sudskog savjeta Opštoj sjednici Vrhovnog suda (čl. 32, st.3).

3. Transparentnost rada Sudskog savjeta

Načelo javnosti

Zakonom o Sudskom savjetu²¹ (čl. 5) je propisano je da je rad Savjeta javan, izuzev u onim slučajevima u kojima to zakon izričito isključuje. Na sajtu Sudskog savjeta je objavljen Godišnji plan sjednica²² kojim je utvrđeno da će se „Redovne sjednice Sudskog savjeta će se, po pravilu, održavati posljednjeg petka u mjesecu, dok će se vanredne sjednice sazivati i održavati po potrebi odnosno radi rješavanja hitnih pitanja“.

Iako se najave sjednica Sudskog savjeta sa dnevnim redom redovno objavljuju, *kreiranjem posebnog segmenta na internet stranici Sudskog savjeta koja će sadržati samo najave sjednica, predloženi dnevni red i saopštenja sa sjednica* bi se značajno olakšala pretraga sajta u svrhu kontinuiranog praćenja rada Sudskog savjeta.

Ranijim zakonskim rješenjem, koje je važilo do 10.10.2013. (kada su posljednje izmjene i dopune Zakonom o Sudskom savjetu stupile na snagu), u dva slučaja je bilo 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). Posljednjim izmjenama, odredba člana 35 st. 3 je brisana, tako da je Sudski savjet sada dužan da odluku o izboru donese na javnoj sjednici. Odredbe važećeg Zakona koje regulišu postupak razrješenja sudija još uvijek nijesu mijenjane tako da se javnost sa sjednica na kojim se odlučuje o razrješenju sudija i dalje isključuje. Odredbe koje regulišu postupak razrješenja sudija, u dijelu koji se odnosi na javnost sjednica Sudskog savjeta kada o tome odlučuje, treba stoga upodobiti sa rješenjima koja važe u disciplinskom postupku - da se javnost može isključiti samo na zahtjev sudije protiv koga je pokrenut disciplinski postupak. *Ovakvo rješenje trebalo bi propisati zakonom i za slučaj odlučivanja o razrješenju sudije.*

Pohvalno je što je Odlukom Sudskog savjeta od 05.04.2013.²³ brisana rečenica člana 25, stav 6 Poslovnika koja je predviđala „da zapisnik sa sjednice po pravilu nije dostupan javnosti“. Međutim, ostatak te odredbe u načelu isključuje dostupnost zapisnika javnosti, jer „Sudski savjet može da odluči da zapisnik ili određeni djelovi zapisnika budu dostupni javnosti“. Na ovaj način se **dostupnost zapisnika**

²⁰ <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/HRA-Inicijativa-Ustavnom-sudu-24072014.pdf>

²¹ Zakon o Sudskom savjetu (objavljen u Službenom listu Crne Gore br. 13/2008, 39/2011, 31/2012, 46/2013 i 51/2013)

²² Su.08.410/14, od 14.07.2014.godine, dostupan na linku: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1516.pdf>

²³ Odluka je objavljena u "Službenom listu CG", br. 17/2013 od 5.4.2013. godine.

javnosti opet predviđa samo izuzetno i zavisi od volje članova Sudskog savjeta. Smatramo da dostupnost zapisnika sa održanih sjednica treba da prati načelo javnosti rada Sudskog savjeta i da se njegova dostupnost isključi samo u onim slučajevima kada je sjednica Sudskog savjeta isključena za javnost. Stoga ponavljamo preporuku da se *Poslovnik Sudskog savjeta izmijeni i uskladi sa načelom javnosti, tako što će se onemogućiti da Sudski savjet proizvoljno ocjenjuje kada zapisnik može postati tajan.*

Osim toga, ukazujemo na pozitivno zakonsko rješenje iz Republike Hrvatske, kojim se obezbjeđuje relativno veliki stepen transparentnosti tijela koje vrši izbor nosilaca sudijske funkcije - Državnog sudbenog vijeća. Naime, Poslovnik Državnog sudbenog vijeća u čl. 10 propisuje da se javnost rada Vijeća osigurava redovim obavještanjem o sjednicama, odlukama i drugim aktivnostima Vijeća. Sjednice Vijeća na kojima se raspravlja i odlučuje o opštim pitanjima javne, da je postupak imenovanja sudija i predsjednika sudova javan. Dio sjednice na kojem se sprovodi vijećanje i glasanje održava se bez prisustva javnosti, ali su objave odluka Vijeća uvijek javne. Takođe, ovo Vijeće na svojim stranicama objavljuje odluke o imenovanju sudija sa brojem ostvarenih bodova kandidata, ali bez detaljnijeg obrazloženja.

Objavljivanje odluka Sudskog savjeta o izboru sudija

Zakon o Sudskom savjetu predviđa da Sudski savjet objavljuje jedino odluke o izboru sudija i to u Službenom listu Crne Gore²⁴. Sudski savjet je obavezan da svojoj internet stranici objavljuje samo godišnje izvještaje o radu²⁵, dok nije propisano da se bilo koja odluka Sudskog savjeta objavljuje na taj način. S druge strane u Službenom listu Crne Gore objavljuju se samo izreke odluka bez obrazloženja²⁶, tako da javnosti nijesu dostupni podaci o ostalim prijavljenim kandidatima, kao ni razlozi koji su članove Savjeta opredijelili za donošenje konkretne odluke o izboru. Sudski savjet takođe nije obavezan da oglašava slobodna mjesta za sudije na svojoj internet stranici, niti je ta obaveza predviđena nacrtom Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija čije usvajanje je planirano za oktobar 2014.

Međutim, uprkos izostanku zakonske obaveze da tako postupa, Sudski savjet je u načelu izgradio praksu da na internet stranici objavljuje svoje odluke (sa obrazloženjima, a ne samo dispozitive, kakva je bila praksa do 2012). Na sajtu Sudskog savjeta www.sudovi.me, u kategorijama: „Odluke o prestanku sudijske funkcije“, „Odluke o izboru predsjednika sudova“, „Odluke o izboru sudija“, „Odluke o privremenom udaljenju“, „Odluke o razrješavanju sudijske funkcije“, „Ukidanje odluka o privremenom udaljenju“ kao i „Odluke Disciplinske komisije“ se mogu pronaći odluke koje su donijete u periodu od 2008 – 2013. godine. Ovo je svakako pohvalno, mada se mora primjetiti da je potrebna *bolja sistematizacija kategorija odluka, jer bi se na taj način olakšala njihova pretraga.*

Kako smo utvrdili i u prethodnom izvještaju, **odluke koje donosi Sudski savjet se još uvijek ne objavljuju uredno, ni blagovremeno.** Tako su se u maju 2014. na sajtu Savjeta mogle pronaći samo odluke o izboru sudija donijete 2013. Shodno podacima iz saopštenja objavljenih na sajtu Sudskog savjeta, u periodu od 1.1.2014.- 25.04.2014.²⁷ donijeto je 13 odluka o izboru sudija (po jedan sudija Apelacionog suda, Višeg suda, sudija u Osnovnom sudu u Podgorici, Kotoru, Danilovgradu i Herceg Novom), 7 odluka o izboru predsjednika sudova (predsjednik Privrednog suda u Podgorici, predsjednik Višeg suda u Podgorici, predsjednici Osnovnih sudova u Baru, Podgorici, Kotoru, Rožajama i Plavu). Akcija za ljudska prava je zahtjevom za pristup informacijama od 12.05.2014, kao i urgencijom od

²⁴ Zakon o Sudskom savjetu, član 37 stav 2

²⁵ Poslovnik Sudskog savjeta, član 27, stav 4

²⁶ Primjer odluke objavljene na sajtu Službenog lista Crne Gore, dostupan na linku:

<http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={5948E209-F662-434F-9D17-ADD4E8F86DE0}>

²⁷ Tada je održana V sjednica Sudskog savjeta, posljednja objavljena na sajtu Sudskog savjeta do 25.maja 2014.

08.06.2014. tražila da joj se navedene odluke o izboru sudija dostave. Našem zahtjevu je udovoljeno tek 12.06.2014, kada smo pisanim putem obavješteni da su tražene odluke objavljene na sajtu Sudskog savjeta.

Posmatrano u odnosu na period od 25.04.–1.10.2014. godine, donijeto je osam odluka o izboru sudija (dvoje sudija u Osnovnom sudu u Kotoru, dvoje sudija u Osnovnom sudu u Baru, jedan sudija u Osnovnom sudu u Podgorici, predsjednik Osnovnog suda u Nikšiću, jedan sudija Višeg suda, jedan sudija Apelacionog suda i predsjednik Vrhovnog suda). Shodno odgovorima na zahtjeve za slobodan pristup informacijama,²⁸ sve odluke koje su donijete u ovom periodu objavljene su na internet stranici Sudskog savjeta, što pokazuje napredak u odnosu na prethodnu praksu po kojoj su se odluke, po pravilu, objavljivale tek nakon podnošenja zahtjeva za slobodan pristup informacijama od strane Akcije za ljudska prava.²⁹

U pogledu prava kandidata na vršenje uvida u sopstenu dokumentaciju, kao i u dokumentaciju ostalih prijavljenih kandidata, nacrtom Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija (čl. 47) je uvažena ranija preporuka Akcije za ljudska prava da se kandidatu za izbor sudije omogući uvida u dokumentaciju i pisani test kandidata koji su testirani (a ne samo u konačnu ocjenu svih kandidata koji su se prijavili na javni oglas za izbor sudija)³⁰ u roku od 15 dana od dana donošenja odluke o izboru kandidata za sudiju, ali opet nije preciziran postupak vršenja uvida, niti pravna zaštita kod povrede ovog prava.

Da bi se rad Sudskog savjeta učinio trajno transparentnim i postigao kontinuitet u objavljivanju donesenih odluka, bez zahtjeva i urgencija trećih lica, smatramo da je za postojeću praksu potrebno obezbijediti odgovarajući zakonodavni okvir. Kako u pomenutoj radnoj verziji, i dalje u odjeljku III - "Organizacija i način rada" **nedostaje odredba kojom će se propisati šta sve Sudski savjet objavljuje na svojoj internet stranici**, Akcija za ljudska smatra da je potrebno ponoviti preporuku sadržanu u Analizi rada Sudskog savjeta 2008 – 2013 da se *Zakonom o Sudskom savjetu propiše obaveza 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. Osim toga, izmjenom Zakona o Sudskom savjetu treba precizirati i postupak vršenja uvida u dokumentaciju za izbor kandidata i propisati pravo na žalbu za slučaj kršenja ovog prava.*

Objavljivanje odluka Disciplinske komisije i Komisije za etički kodeks sudija

Što se tiče Disciplinske komisije, ni Zakon o Sudskom savjetu, ni Poslovnik Sudskog savjeta ne propisuju obavezu objavljivanja donesenih odluka, s tim da je postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti po pravilu otvoren za javnost, uz izuzetak isključenja javnost na zahtjev sudije o čijoj se disciplinskoj odgovornosti odlučuje. I dok pitanje javnosti kod postupanja Disciplinske komisije zakonski nije restriktivno postavljeno, postupanje u praksi to načelo u mnogome sužava. Naime, za razliku od najava sjednica sa dnevnim redom Sudskog savjeta koje su uredno objavljene na sajtu (uz ažurno i blagovremeno objavljivanje saopštenja sa sjednica, po njihovom okončanju), izostaju podaci o vremenu i mjestu održavanja usmenih rasprava pred Disciplinskom komisijom.

U Izvještaju o radu Sudskog savjeta za 2013. godinu³¹ navedeno je da je u toku te godine bilo pokrenuto pet disciplinskih postupaka zbog neurednog vršenja sudijske funkcije, od čega su dva predloga odbijena

²⁸ Odgovori Sekretarijata Sudskog savjeta po zahtjevima za slobodan pristup informacijama br: 08 -796 --1/14, od 24.10.2014. i br. 08 -815 - 1/14 od 7.11.2014.

²⁹ Analiza rada Sudskog savjeta 2008 – 2013, str. 43 – 44.

³⁰ Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu („Sl.list CG“ br. 39/2011) ovo pravo je bilo ograničeno samo na vršenje uvida u konačnu ocjenu svih kandidata.

³¹ Dostupan na linku: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/1320.pdf>

kao neosnovana, dok su tri predloga odbačena kao neblagovremena. Na sajtu Savjeta su objavljene dvije odluke Disciplinske komisije iz 2013. godine, što nije sporno jer su to jedine odluke u kojima je ova komisija meritorno odlučivala. U periodu januar - oktobar 2014. godine, prema podacima sa sajta Sudskog savjeta, nije bilo odluka Disciplinske komisije. *Predlažemo propisivanje obaveze objavljivanja vremena i mjesta održavanja zakazanih usmenih rasprava pred Disciplinskom komisijom, u onim slučajevima u kojima javnost nije isključena, kao i da se odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti blagovremeno objavljuju, kako bi se mogla pratiti praksa Savjeta i u toj oblasti.*

Izveštaji o radu, saopštenja za javnost i odluke Komisije za etički kodeks sudija se objavljuju na internet stranici Sudskog savjeta³² u skladu sa članom 7, stav 1 Poslovnika o radu Komisije.³³

Izveštaji o radu Sudskog savjeta

Godišnji izveštaji o radu Sudskog savjeta se uredno objavljuju na internet stranici Savjeta, ali se njihova forma i sadržina nisu mijenjali. **Izveštaji i dalje ne sadrže ocjenu rada sudova od strane Sudskog savjeta**, već samo statističke podatke i pregled broja predmeta, trajanja postupka i vrsta odluka u radu sudova. Imajući u vidu da se izveštaji Sudskog savjeta u velikoj mjeri oslanjaju na podatke prikupljene kroz pravosudni informacijski sistem (PRIS), a da je i u samoj Strategiji reforme pravosuđa 2014 – 2018 izražena zabrinutost u vezi sa pouzdanosti ovih podataka u pogledu trajanja suđenja i rada sudova,³⁴ Akcija za ljudska prava ističe da se *procedure, metodologija i vremenski okvir prikupljanja statističkih podataka moraju uskladiti sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ)* koji se odnose na procjenu vremena postupanja u predmetu kao jednog od osnovnih indikatora za ocjenu učinka sudova. Osim toga, *statistički podaci se moraju koristiti ne samo za pregled rada sudova, već i za analiziranje nedostataka u funkcionisanju pravosudnog sistema i pronalaženje odgovarajućih rješenja za njihovo otklanjanje*. Napominjemo da je prema Akcionom planu Sudskog savjeta 2009 – 2013 „unaprjeđenje metodologije za sačinjavanje izveštaja o radu sudova“ trebalo izvršiti do kraja marta 2010. godine, sa ciljem unaprjeđenja statističkih i drugih sistema izveštavanja, a da Sudski savjet do danas, 1. novembra 2014, nije usvojio tu metodologiju.

Sudski savjet je na sjednici 26.05.2014. formirao Radnu grupu za izradu Uputstva o statističkim izveštajima o radu sudova, kao i metodologije mjerenja vremena koje je sudijama potrebno za postupanje u predmetu, u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), kao indikatora za ocjenu učinka sudova, u cilju sačinjavanja tačnih i preciznih izveštaja na osnovu kojih će se moći pratiti napredak.³⁵

Obrazlaganje odluka

Obrazloženja odluka o izboru sudija i predsjednika sudova još uvijek nijesu na zadovoljavajućem nivou. Odluke o izboru sudija i dalje nemaju odgovarajuća detaljna i precizna obrazloženja, posebno u onim slučajevima kada se izabere kandidat sa manjom prosječnom ocjenom od kandidata koji nijesu izabrani. Kritike koje je Akcija za ljudska prava u ranijim izveštajima isticala još uvijek važe, odnosno, naši predlozi za poboljšanje kvaliteta šablonskih odluka nijesu usvojeni. **Odluke su i dalje neprecizne, nedovoljno**

³² <http://sudovi.me/sscg/komisija-za-eticki-kodeks/>

³³ Dostupan na linku: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1571.pdf>

³⁴ Str. 24, dostupna na linku: [file:///D:/PODACI/Downloads/STRATEGIJA%20REFORME%20PRAVOSU%C4%90A%20-%20Nacrt%20%20\(4\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/STRATEGIJA%20REFORME%20PRAVOSU%C4%90A%20-%20Nacrt%20%20(4).pdf)

³⁵ Informacija dobijena od prof dr Mladena Vukčevića, predsjednika Sudskog savjeta u pismu od 28.11.2014, br. 01-947-1/2014, u okviru njegovih komentara na naš izveštaj.

sadržajne i uvjerljive, jer još uvijek ne sadrže informacije o tome kako su kandidati ocjenjivani, po kom osnovu i kriterijumima. Identičan šablon obrazloženja „pokriva“ kako slučajeve u kojima se bira kandidat sa najboljom ocjenom, tako i one situacije u kojima je izabran kandidat čija prosječna ocjena je niža od ocjene drugih kandidata, te slučajeve kada je izabrani kandidat i jedini testirani kandidat.³⁶

4. Kriterijumi za izbor sudija i predsjednika sudova i njihovo vrednovanje

Zakon o sudovima („Sl. list CG“ br. 5/2002 i 49/2004 i „Sl. list CG“ br.22/2008, 39/201, 46/2013 i 48/2013) propisuje okvirne uslove, kriterijume, za izbor sudije, predsjednika Vrhovnog suda i predsjednika ostalih sudova.

Zakon o Sudskom savjetu („Sl. list CG“, br. 13/2008, 39/2011, 31/2012, 46/2013 i 51/2013) propisuje postupak izbora sudija, predsjednika sudova i predsjednika Vrhovnog suda, kriterijume za izbor sudije koji se prvi put bira, kriterijume za izbor sudije koji napreduje, kriterijume za izbor predsjednika suda.

Poslovnik Sudskog savjeta („Sl. list CG“ br. 57/2011 i 4/2014) detaljnije uređuje postupak izbora sudija, propisuje broj bodova po potkriterijumima za sudiju koji se prvi put bira, kao i sudiju koji napreduje, te predsjednika suda, zatim sam postupak ocjenjivanja prijavljenih kandidata i tome slično.

Odredbe koje se odnose na postupak izbora nosilaca sudijske funkcije nijesu izmijenjene prilikom usaglašavanja propisa koji uređuju pravosuđe sa usvojenim amandmanima na Ustav Crne Gore (septembar 2013), iako je Akcija za ljudska prava djelovala u tom pravcu predlozima amandmana, insistirajući na tome da se obustavi dalje kašnjenje i hitno uspostavi sistem izbora, tj. napredovanja sudija, koji bi bio zasnovan na propisanim parametrima za ocjenu kriterijuma za izbor, da bi se obezbijedio objektivni, jednaki pristup Sudskog savjeta u odnosu na sve kandidate. Propisivanje ovih parametara je od ključnog značaja i za utvrđivanje odgovornosti sudija za nestručan i nesavjesan rad.

Sudski savjet je na sjednici održanoj 22.01.2014, prema obaviještenju objavljenom na sajtu, pored usvajanja izmjena Poslovnika Sudskog savjeta, odredio mjerila za nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije. Međutim, naknadno je pojašnjeno da su ta mjerila na sjednici Sudskog savjeta u stvari samo razmatrana i „da konačna odluka nije donijeta, jer je u toku donošenje kriterijuma za ocjenjivanje sudija, pa će se mjerila ugraditi u te kriterijume.“³⁷

Ova mjerila nisu bila usvojena ni u novembru 2014, iako je, podsjećamo, krajnji rok za njihovo usvajanje bio oktobar 2010, na osnovu Akcionog plana samog Sudskog Savjeta za period 2009 - 2013. Ista mjera je samo prepisana u Strategiju reforme pravosuđa za period 2014 - 2018. U izvještajima Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2013. i 2014, godinu ponovo je preporučeno da se uvede jedinstveni sistem izbora sudija na nivou države i objektivni sistem napredovanja na osnovu zasluga i da se preduzmu mjere za jačanje odgovornosti i garancija integriteta u pravosudnom sistemu. **Četvorogodišnje kašnjenje s usvajanjem mjerila smatramo potpuno neopravdanim, jer je u međuvremenu omogućeno da Sudski savjet donosi odluke o izboru, tj. napredovanju sudija neujednačeno i proizvoljno.**

³⁶ Vidjeti odluke Su.R.br.197/13, Su.R.br.147/2013, Su. R. br. 197/14 i Su.R. 474/14.

³⁷ Dopis Sudskog savjeta akciji za ljudska prava od 21.02.2014.

Kriterijumi za izbor i napredovanje sudija prema predloženim izmjenama Zakona o Sudskom savjetu

Predloženim izmjenama Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija u okviru Radne verzije,³⁸ predviđeno je sačinjavanje Plana slobodnih mjesta sudija u svim sudovima za period od dvije godine, od strane Sudskog savjeta, do kraja kalendarske godine. Uvode se tzv. "sudije na čekanju", odnosno kandidati koje je izabrao Sudski savjet, koji su prošli posebnu inicijalnu obuku i koji će, kada se uprazni sudijsko mjesto, stupiti na sudijsku funkciju polaganjem zakletve.

Prema radnoj verziji Zakona, sada postoje samo dva kriterijuma za izbor sudija osnovnih sudova - ocjena na pisanom testu (odnosno ocjena na pravosudnom ispitu u skladu sa novim zakonom kojim će biti uređeno polaganje pravosudnog ispita) i ocjena intervjua sa kandidatom. **Smatramo da bi svi kandidati trebalo da polažu pisani test, zbog toga što u protivnom kandidati ne bi bili u istom položaju jer postoji razlika između sadržaja testa Sudskog savjeta i testa na pravosudnom ispitu.**

Naime, prema radnoj verziji Zakona, napravljena je razlika:

- između onih kandidata koji su položili pravosudni ispit, a nisu dobili ocjenu, što je slučaj prema važećem Zakonu o pravosudnom ispitu³⁹, prema kojem se konačni uspjeh kandidata utvrđuje ocjenom „položio“ odnosno „nije položio“, pa će morati da polažu pisani test,
- i
- onih koji su dobili ocjenu na pravosudnom ispitu (što će biti predviđeno novim zakonom o pravosudnom ispitu, koji tek treba da se usvoji), pa će ocjena sa tog ispita da se boduje sa 80% od ukupne ocjene prilikom izbora za sudiju.

Iako je dobro da se kao odlučujući kriterijum za sudiju koji se prvi put bira uzima ocjena sa pravosudnog ispita, može doći do bitne razlike između kandidata koji su dobili ocjenu, i onih koji nisu - a koji onda moraju da polažu test pred Komisijom za ocjenjivanje Sudskog savjeta.⁴⁰ Razlika je u tome što se na pravosudnom ispitu usmeno polaže 12 ispita, iz raznih oblasti prava (krivično pravo, građansko, privredno, procesno pravo, upravno, radno, organizacija pravosuđa, ustavni sistem i Evropska konvencija za zaštitu osnovnih prava i ljudskih sloboda) za razliku od onog kandidata koji polaže test pred Sudskim savjetom i koji polaže samo izradu krivične i građanske odluke, i to pismeno.⁴¹

Dalje, iako to nije predloženo, smatramo da je logično i **potrebno zadržati i postojeći kriterijum dostojnosti da se bude sudija, po uzoru na rješenja u regionu,⁴² ali ga ne treba ocjenjivati**

³⁸ Radna verzija i ovog zakona bila je upućena na ekspertizu Venecijanskoj komisiji i u novembru 2014, kada je završen rad na ovom izvještaju, čekao se nalaz te Komisije.

³⁹ Zakon o pravosudnom ispitu ("Sl. list RCG", broj 52/2004), dotupan na linku:

<http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B31616B19-DAE0-4AB0-99B3-5CAA470CD0B4%7D>

⁴⁰ Članom 44, stav 7 radne verzije Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija propisano je da kandidat za sudiju koji je dobio ocjenu na pravosudnom ispitu, ne podliježe pismenom testiranju, dok je članom 46, stav 1 propisano da kandidat na osnovu ocjene na pisanom testu, odnosno pravosudnom ispitu, može ostvariti 80 bodova. Napominjemo da je uvođenje ocjena i kriterijuma za polaganje predviđeno novim Zakonom o pravosudnom ispitu čije donošenje je bilo planirano za IV kvartal 2013. (Plan rada Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, str. 10), ali se sa usvajanjem ovog propisa kasni.

⁴¹ Prema članu 44 radne verzije Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija, pisano testiranje kandidata se sastoji od izrade građanske i krivične odluke (kao i kod važećeg Zakona o pravosudnom ispitu). Međutim, kod pravosudnog ispita se u usmenom dijelu polaže 10 predmeta (krivično (materijalno i procesno), građansko (materijalno i procesno), privredno, upravno i radno pravo, organizacija pravosuđa, ustavni sistem i Evropska konvencija za zaštitu osnovnih prava i ljudskih sloboda), dok se ocjena kandidata koji nema položen pravosudni ispit formira samo na osnovu ocjene sa pisanog teksta i ocjene sa intervjua, čime se u neravnompravan položaj dovode kandidati koji su položili ispit po važećem zakonu i koji nemaju ocjenu, jer će biti ocijenjeni na isti način kao i kandidati koji su polagali samo pismeni test. Ovo rješenje bi imalo smisla jedino ukoliko bi se uzimala u obzir ocjena sa pismenog testiranja kandidata sa položenim pravosudnim ispitom (ne i ukupna ocjena sa tog ispita), ali to nije moguće, jer se ocjenjivanje pismenog dijela vrši samo ocjenom „zadovoljava“ odnosno „ne zadovoljava“ (član 14, stav 2 Zakona o pravosudnom ispitu).

⁴² Čl. 43, 44, 45 i 46 Zakona o sudijama Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 116/2008, 58/2009, 104/2009, 101/2010 i 8/2012)

brojčano, od 1 – 5, kao do sada, već opisno: dostojan - nedostojan, odnosno, zadovoljava – nezadovoljava, kako smo i ranije predlagali.

Podkriterijumi za izbor i napredovanje sudija su ostali nedorečeni i potrebno je podzakonskim aktom propisati mjerila za njihovo vrjednovanje. Tako član 45 Radne verzije zakona predviđa da Sudski savjet obavlja intervju sa kandidatom koji je ostvario više od 60 bodova na pisanom testu, pri čemu se cijeni: a) motivisanost kandidata za rad u sudu; b) komunikativnost; c) sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba; d) socijalno razumijevanje uloge sudije u društvu i ekonomskih i društvenih prilika. Pri tome se ne može utvrditi na koji način će se izvršiti objektivno bodovanje ovih podkriterijuma, posebno imajući u vidu da *nije predviđeno postojanje smjernica za vođenje intervjua*. Osim toga, smatramo da je nepotrebno intervjuisati sudije koje napreduju (čl. 60).

Predviđeno je uspostavljanje sistema redovnog ocjenjivanja rada sudija, osim za predsjednika Vrhovnog suda (čl. 69). S obzirom na to da ne postoji pravni akt kojim se precizira način na koji se ocjenjuje kvalitet rada sudija, **čl. 69, st. 5 predviđa da će Sudski savjet posebnim pravilima bliže urediti postupak i indikatore ocjenjivanja kriterijuma za ocjenu sudija i predsjednika sudova. Na ovaj način se sada propisuje ono što je sam Sudski savjet odavno bio svjestan da je neophodno uraditi, i za što je sopstvenim Akcionim planom prvobitno propisao rok – do oktobra 2010. godine.**

Praksa Sudskog savjeta prilikom izbora i napredovanja sudija i predsjednika sudova

Postupak izbora sudija i predsjednika sudova je propisan odredbama Zakona o Sudskom savjetu⁴³ i bliže određen Poslovníkom Sudskog savjeta.⁴⁴

Prema Izvještaju Sudskog savjeta za 2013. godinu, ovo tijelo je u toku te godine donijelo deset odluka o izboru, i to devet odluka o izboru sudija i jednu odluku o izboru predsjednika suda.⁴⁵ Od navedenih odluka, Sudski savjet je u toku 2013. donio tri odluke o napredovanju sudija.⁴⁶

U periodu od 1. januara do 1. oktobra 2014, Sudski savjet je shodno saopštenjima objavljenim na internet stranici i odgovorima na zahtjeve za slobodan pristup informacijama koje je podnijela Akcija za ljudska prava, donio 21 odluku o izboru sudija.⁴⁷ Od navedenih odluka, tri se odnose na napredovanje sudije.⁴⁸

⁴³ Zakon o Sudskom savjetu, članovi 28 - 39

⁴⁴ Poslovník Sudskog savjeta, članovi 29 - 49

⁴⁵ Izvještaj Sudskog savjeta za 2013 godinu, strane 22, 23 i 24. Za sudiju i predsjednika Apelacionog suda je izabran predsjednik Višeg suda u Podgorici-Mušika Dujović; za sudiju Vrhovnog suda je izabrana predsjednica i sudija Apelacionog suda- Svetlana Vujanović; za sudiju Osnovnog suda u Kotoru je izabrana Irena Šofranac- Nedović, savjetica u tom sudu; za sudiju Osnovnog suda u Kotoru je izabran advokat Predrag Krstonijević; za sudiju Osnovnog suda u Podgorici je izabran savjetnik iz tog suda Nenad Vujanović, za sudiju Apelacionog suda je izabrana sudija Višeg suda u Podgorici Milenka Žižić; za sudiju Višeg suda u Podgorici je izabrana sudija Osnovnog suda u Podgorici- Vera Šljivančanin; za sudiju Osnovnog suda u Ulcinju je izabran savjetnik tog suda Gazmend Kalbrezi, za sudiju Osnovnog suda u Plavu je izabrana sudija Osnovnog suda u Beranama- Mirjana Knežević, za sudiju Osnovnog suda u Herceg Novom je izabran sudija Osnovnog suda u Kotoru- Jovan Stanković

⁴⁶ Napredovali su sudije Mušika Dujović sa mjesta sudije i predsjednika Višeg suda u Podgorici na mjesto predsjednika i sudije Apelacionog suda, Milenka Žižić sa mjesta sudije u Višem sudu u Podgorici na mjesto sudije Apelacionog suda i Vjera Šljivančanin sa mjesta sudije Osnovnog suda u Podgorici na mjesto sudije Višeg suda u Podgorici

⁴⁷ Za predsjednika Višeg suda u Podgorici, izabran je Boris Savić, dosadašnji Osnovni državni tužilac u Kotoru; za predsjednika Osnovnog suda u Baru izabran je Goran Šćepanović, dosadašnji predsjednik toga suda; za predsjednika Privrednog suda u Podgorici izabran je Blažo Jovanić, sudija Osnovnog suda u Podgorici; za predsjednike Osnovnih sudova u Podgorici, Kotoru, Rožajama i Plavu ponovo su izabrani Zoran Radović, Branko Vučković, Zahit Camić i Hilmija Sujković. Sudija Privrednog suda u Podgorici, Nevenka Popović, izabrana je za sudiju Apelacionog suda Crne Gore; sudija Osnovnog suda u Danilovgradu, Vladimir Novović, izabran je za sudiju Višeg suda u Podgorici; savjetnik u Osnovnom sudu u Podgorici Biljana Krgović izabrana je za sudiju toga suda, savjetnik u Osnovnom sudu u Kotoru Miljana Erić izabrana je za sudiju u istom sudu; savjetnik u Višem sudu u Podgorici Sonja Keković izabrana je za sudiju Osnovnog suda u Danilovgradu, a savjetnik Osnovnog suda u Podgorici Dijana Dragišić za sudiju Osnovnog suda u Herceg Novom. za sudije Osnovnog suda u Kotoru izabrane su Marija Bilafer, savjetnica u tom sudu i Andrijana Zečević, savjetnica u Osnovnom sudu u Beranama; za sudije Osnovnog suda u Baru, Sabina Ličina, stručna saradnica u

Sve odluke o izboru sudija i predsjednika sudova iz 2013. su objavljene na internet stranici Sudskog savjeta.⁴⁹ Kao što smo već naveli, Savjet je, po podnošenju zahtjeva za pristup informacijama i urgencije od strane Akcije za ljudska prava, objavio i sve odluke o izboru sudija i predsjednika sudova, donijete u periodu od 1. januara do 31. maja 2014.⁵⁰ Odluke koje su donijete u periodu od 1. juna do 1. oktobra 2014. su blagovremeno objavljene, bez urgencije.

Iz objavljenih odluka se nažalost utvrđuje da se praksa Sudskog savjeta kada se radi izboru sudija (kako onih koje se prvi put biraju na tu funkciju, tako i onih koje napreduju) te izbora predsjednika sudova, nije značajno promijenila u odnosu na onu koju smo kritikovali u Analizi rada Sudskog savjeta 2008 - 2013.

I dalje je riječ o nedovoljno obrazloženim odlukama, zasnovanim na ustaljenom šablonu iz kojeg se ne može utvrditi kako je bilo koji od kriterijuma i podkriterijuma koji se cijene, vrednovan kod prijavljenih kandidata, pa se, iako je u najvećem broju slučajeva izabran kandidat sa najvećom prosječnom ocjenom, ne može zaključiti zašto je jedan kandidat izabran, a drugi nije.⁵¹

Zanimljivo je napomenuti da je u 2014. godini Sudski savjet promijenio raniju praksu objavljivanja odluka, koja je podrazumijevala da su odluke o izboru sudija anonimizirane u dijelu koji se odnosi na prijavljene kandidate. Javnost je na ovaj način bila upoznata samo sa identitetom sudije koji je izabran, ali ne i sa identitetom ostalih prijavljenih kandidata, s obzirom da su bili naznačeni samo inicijali kandidata. Odluke o izboru sudija iz 2013. i ranijih godina, koje su objavljene na sajtu Sudskog savjeta, sada sadrže puno ime i prezime svih prijavljenih kandidata, ali ne i prijave kandidata, što bi dalo mogućnost javnosti da te prijave analizira i ukaže na razloge koje određenog kandidata čine nedostojnim za vršenje sudijske funkcije. Na ovaj način, se prema našem mišljenju dodatno i nepotrebno sužava načelo javnosti rada Sudskog savjeta, posebno kada se ima u vidu da je posljednjim izmjenama Zakona o Sudskom savjetu, brisana odredba koja je predviđala da se odluke o izboru sudija donesu na nejavnoj sjednici.

Nesporno je da je Sudski savjet u svom radu nezavistan i samostalan, ali to ne znači da njegove odluke ne mogu i ne smiju, uslovno rečeno, biti predmet kontrole stručne i laičke javnosti, posebno kada se ima u vidu opšti društveni značaj tih odluka.⁵²

Sudski savjet je u periodu od 1.06.2013. do 1.10.2014. donio ukupno 13 odluka o izboru sudija koje se prvi put biraju na tu funkciju.⁵³ U devet slučajeva izabrani su kandidati sa najvišim utvrđenim prosječnim

advokatskoj kancelariji i Valentina Vuković, savjetnica u Višem sudu u Podgorici; za sudiju Osnovnog suda u Podgorica, Ana Delić, savjetnica u tom sudu; za sudiju Višeg sudija u Podgorici, Milorad Marotić, savjetnik u Vrhovnom sudu Crne Gore i za predsjednicu Vrhovnog suda Crne Gore, Vesna Medenica, koja se nalazi na toj funkciji od 2007. godine.

⁴⁸ Napredovao je sudija Vladimir Novović koji je sa mjesta sudija u Osnovnom sudu u Danilovgradu izabran za sudiju Višeg suda u Podgorici, sudija Privrednog suda u Podgorici, Nevenka Popović na mjesto sudije Apelacionog suda, sudija Višeg sudija u Podgorici, Ratko Čupić na mjesto sudije Apelacionog suda.

⁴⁹ Odluke o izboru sudija i predsjednika sudova donesenih u 2013. godini dostupne su na linku:

<http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1245.pdf>

⁵⁰ Odluke o izboru sudija i predsjednika sudova donesenih do kraja septembra 2014 godine dostupne su na linku:

<http://sudovi.me/sscg/odluke-sudskog-savjeta/>

⁵¹ Odluke Su.R.br.197/13, Su.R.br.147/2013, Su. R. br. 197/14 i Su.R. 474/14.

⁵² Dnevna novina „Dan“ je u svom izdanju od 05.05.2014. u tekstu pod naslovom „Unaprijeđen sudija sa najviše ukinutih odluka“ iznio kritičan stav o izboru sudije V.Š na mjesto sudije Višeg suda, zasnovan na analizi broja ukinutih odluka imenovane i ostalih prijavljenih kandidata. Anonimizacijom podataka o prijavljenim kandidatima, transparentnost rada Sudskog savjeta se u velikoj mjeri sužava, što sa nedovoljno obrazloženim odlukama o izboru sudija, ostavlja prostora za opravdanu sumnju u objektivnost donijetih odluka. Članak dostupan na linku: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Hronika&datum=2014-05-05&clanak=432883>

⁵³ Miljana Erić, savjetnica u Osnovnom sudu u Kotoru je izabrana za sudiju tog suda; Biljana Krgović, savjetnica u Osnovnom sudu u Podgorici za sudiju tog suda; Dijana Dragišić, savjetnica u Osnovnom sudu u Podgorici za sudiju Osnovnog suda u Herceg Novom; Sonja Keković, savjetnica u Višem sudu u Podgorici za sudiju Osnovnog suda u Danilovgradu; Ana Delić, savjetnica u Osnovnom sudu u Podgorici za sudiju tog suda; Sabina Ličina, stručna saradnica u advokatskoj kancelariji i Valentina Vuković, savjetnica u Višem sudu u Podgorici za sudije Osnovnog suda u Baru; Marija Bilafer, savjetnica u Osnovnom sudu u Kotoru i Andrijana Zečević, savjetnica u Osnovnom sudu u Beranama za sudije Osnovnog suda u Kotoru; Nenad Vujanović, savjetnik u Osnovnom sudu u Podgorici za sudiju tog suda; Irena Šofranac-Nedović, savjetnica u Višem sudu u Podgorici i Predrag Krstonjević, advokat iz Podgorice za sudije Osnovnog suda u Kotoru; Kalabrezi Gazmend, VD Sekretar za upravu i društvene djelatnosti Opštine Ulcinj u sudiju Osnovnog suda u Ulcinju i Mirijana Knežević, sekretar Osnovnog suda u Beranama za sudiju Osnovnog suda u Plavu.

brojem bodova. Ono što posebno zabrinjava je činjenica da od navedenih odluka, čak osam⁵⁴ sadrži šablonsko obrazloženje koje glasi:

Cijeneći sačinjenu listu kandidata i utvrđen prosječan broj bodova kao rezultat ocjenjivanja svih kriterijuma i podkriterijuma od strane svih članova, Sudski savjet je jednoglasno odlučio da za sudiju Osnovnog suda u izabere kandidata

Propisani kriterijumi i podkriterijumi za izbor sudije koji se prvi put biraju, a koji su izdvojili imenovanog kandidata i preporučili ga da bude izabran, između ostalih, su 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 je pohađao, poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika, vještina komunikacije i lični nastup.

Sa iznijetih razloga, a na osnovu člana 35 Zakona o Sudskom savjetu i člana 47 Poslovnika Sudskog savjeta, odlučeno je kao u dispozitivu.

Iz odluka o izboru sudija koje sadrže ovakva obrazloženja ne može se utvrditi koji su to kriterijumi i podkriterijumi koje je Sudski savjet cijenio i na osnovu kojih se odlučio za izbor određenog kandidata. Činjenica da je kandidat ostvario najbolji prosječan broj bodova ne mora nužno da znači i da je izabran najbolji kandidat.

Primjena identičnog šablona u obrazloženju odluka, nažalost, uočava se i u četiri odluke odluke Sudskog savjeta kojima su za sudije izabrani kandidati koji nijesu ostvarili najbolju prosječnu ocjenu, pa se tu pogotovo ne razaznaje zbog čega su onda izabrani ti kandidati, a ne drugi.⁵⁵

Naime, u slučaju kada su dva kandidata ostvarila bolje rezultate od izabranog, odluke sadrže obrazloženje u kojem se kratko navodi: "Cijeneći sačinjenu listu kandidata i utvrđen prosječan broj bodova kao rezultat ocjenjivanja svih kriterijuma i podkriterijuma od strane svih članova, Sudski savjet je jednoglasno odlučio da za sudiju Osnovnog suda u D. izabere kandidatkinju S. K. Propisani kriterijumi i podkriterijumi za izbor sudije koji se prvi put biraju, a koji su izdvojili imenovanu kandidatkinju i preporučili je da bude izabrana, između ostalih, su 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 je pohađala, poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika, vještina komunikacije i lični nastup."⁵⁶

Ovakvo obrazloženje ne može biti dovoljna garancija za objektivnost donesene odluke, jer ne sadrži razloge zbog kojih nijesu izabrani kandidati koji su se nalazili na prvom, odnosno drugom mjestu na listi kandidata za izbor, niti se pojašnjava koji su to kvaliteti i rezultati koji su prevagnuli u korist kandidata koji se nalazio na trećem mjestu na listi, odnosno na koji način je Sudski savjet cijenio završen program inicijalne edukacije u organizaciji Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije i uspješno položen završni ispit, seminari koje je kandidat pohađao/la, poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika, te vještinu komunikacije i lični nastup, u korist kandidata/kinje koji je izabran/a.

Da Sudski savjet ne poklanja dovoljno pažnje obrazlaganju odluka o izboru sudija, već da se njihovom izradom zadovoljava puka forma, ukazuje i obrazloženje odluke o izboru dvoje sudija koji su po prvi put birani, i to nakon sprovedenog testiranja na kojem su oni bili jedini prijavljeni kandidati.⁵⁷ Sudski savjet je i ovoj odluci primjenio naprijed citirani šablon, bez obira na to da li se bira kandidata sa najvišim brojem ostvarenih bodova, kandidat koji nije ostvario najveći broj bodova ili kandidat koji uopšte nije imao konkurenciju.

⁵⁴ Su. R. br. 148/13, Su. R. br. 238/13, Su. R. br. 239/13, Su. R. br. 100/14, Su. R. br. 101/14, Su. R. br. 198/14, Su. R. 471/14, Su. R. 473/14, Su. R. br. 475/14,

⁵⁵ Odluke Su. R. br. 197/13, Su. R. br. 147/2013, Su. R. br. 197/14 i Su. R. 474/14.

⁵⁶ Preuzeto iz odluke Su. R. br. 197/13.

⁵⁷ Odluka Su. R. br. 148/2013

Ovakva praksa Sudskog savjeta, uz neobjavljivanje prijava kandidata na sajtu Sudskog savjeta i nedovoljno argumentovana obrazloženja odluka, ne pruža dovoljno podataka o kriterijumima i podkriterijumima koji su se cijenili prilikom izbora sudija, kao ni o načinu na koji su ti kriterijumi ocjenjivani. Ovakva praksa negativno utiče i na ukupnu transparentnost rada Sudskog savjeta i ne uliva povjerenje da Savjet postupa nepristrasno, tj. da primjenjuje isti kriterijum u odnosu na sve kandidate.

5. Upućivanje sudija u drugi sud

Upućivanje sudija u drugi sud je regulisano članom 42, st. 3 Zakona o Sudskom savjetu, uz pristanak sudije i u sud više instance, ako u tom sudu dođe do privremenog povećanja obima posla ili kada postoji veliki broj neriješenih predmeta koji se sa postojećim brojem sudija ne može riješiti. Preduslov je da sudija koji se upućuje mora da ispunjava uslove za izbor sudije suda u koji se upućuje.

Nacrt Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija propisuje upućivanje sudije u drugi sud uz njegov pristanak na vrijeme do jedne godine, zatim postupak za privremeno upućivanje u drugi sud na zahtjev predsjednika suda u koji se sudija upućuje, kao i upućivanje sudije na rad u drugi organ (Ministarstvo pravde, Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije ili Sekretarijat Sudskog savjeta), uz njegov/njen pristanak na vrijeme do tri godine. Sudija može biti upućen na rad u drugi sud i bez pristanka u slučaju reorganizacije sudova, prilikom smanjivanja ili ukidanja sudijskih mjesta. Novinu predstavlja i uvođenje trajnog dobrovoljnog premještanja na osnovu internog oglasa onih sudija koji žele da se trajno premjeste u drugi sud istog ili nižeg stepena.

Za razliku od ranije prakse, po kojoj odluke o upućivanju nisu bile objavljivane na internet stranici Sudskog savjeta, a što je konstatovano u Analizi rada Sudskog savjeta 2008 - 2013⁵⁸, odluke su sada dostupne na internetu, ali samo za 2014. godinu. Podsjećamo da je od početka rada Sudskog savjeta, 2008. godine do jula 2012. donijeto 29 ovakvih odluka, a da u periodu jul 2012 – do aprila 2013. nije donijeta nijedna odluka ove vrste. U ovoj godini, zaključno sa 1. oktobrom, donijeto je osam odluka o upućivanju sudija u drugi sud, od kojih se jedna odnosi na upućivanje predsjednika i sudija Osnovnog suda u Pljevljima u Viši sud u Bijelom Polju,⁵⁹ a dvije na upućivanje sudija Privrednih sudova u više sudove u Podgorici i Bijelom Polju. Odluke ne sadrže obrazloženje razloga zbog kojih je konkretno taj sudija upućen u drugi sud, kao ni način na koji je Sudski savjet, ako uopšte jeste, cijenio da li sudija koji se upućuje u sud višeg stepena ispunjava uslove za upućivanje.

Akcija podsjeća da je upućivanje sudija koji nisu formalno izabrani za sudije višeg stepena i to na osnovu pojedinačne odluke Sudskog savjeta o upućivanju u drugi sud, bilo sporno sa stanovišta zakonitog osnova za djelovanje suda, kao elementa prava na pravično suđenje. U tom smislu, pozdravljamo rješenje predviđeno radnom verzijom Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija (član 64, stav 2) po kojem „Sudski savjet može sudiju, uz njegov pristanak, na vrijeme do jedne godine uputiti u drugi sud istog ili nižeg stepena“.⁶⁰

6. Disciplinska odgovornost sudija i predsjednika sudova

⁵⁸ Str. 100.

⁵⁹ Su. R. br. 166/14

⁶⁰ Ukazujemo i na rješenje koje predviđa Zakon o državnom sudbenom vijeću Republike Hrvatske (član 61) po kojem „Sudac koji je privremeno upućen na rad u sud višeg stupnja, u postupku i radu na predmetima ima prava i obaveze kao viši sudski savjetnik: <http://www.zakon.hr/z/127/Zakon-o-dr%C5%BEavnom-sudbenom-vije%C4%87u>

Odgovornost u pravosuđu je uređena Ustavom, Zakonom o Sudskom savjetu, Zakonom o sudovima i Zakonom o državnom tužilaštvu, s tim da se razlikuje postupak disciplinske odgovornosti od postupka razrješenja. Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija sprovodi Disciplinska komisija, koju imenuje Sudski savjet za period od dvije godine. Sudskom Sadržina predloga za pokretanje disciplinskog postupka, kao i sam postupak bliže su uređeni Poslovnikom Sudskog savjeta (čl. 55 – 69). Međutim, Poslovnikom i dalje nije propisan postupak izbora članova komisije, posebno onih koji se imenuju van Sudskog savjeta, dok je radnom verzijom Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija predviđeno samo da Disciplinsko vijeće ima tri člana, i to dva iz reda sudija članova Sudskog savjeta i jedan iz reda uglednih pravnika članova Sudskog savjeta, te da ih imenuje Sudski savjet na predlog predsjednika Sudskog savjeta (član 98, st.3 i 4).

Poslovnikom nije jasno propisana ni nadležnost Disciplinske komisije. Na dvostruku ulogu Disciplinske komisije koja istovremeno sprovodi istragu i donosi odluke u disciplinskom postupku, ukazuje i Evropska komisija u Izvještaju o napretku za 2014. godinu, naglašavajući potrebu da se ispita dvostruka uloga disciplinske komisije u istraživanju i odlučivanju u disciplinskim postupcima.⁶¹

Shodno važećem Zakonu o Sudskom savjetu, disciplinske mjere koje se mogu izreći sudijama i predsjednicima sudova su opomena i umanjenje zarade. Umanjenje zarade se može izreći u visini od 20% u trajanju do šest mjeseci. Sudija, odnosno predsjednik suda kome je izrečena disciplinska mjera umanjenje zarade ne može biti imenovan u sud višeg stepana prije isteka vremena od dvije godine od dana pravosnažnosti odluke kojom mu je izrečena disciplinska mjera. Sudija disciplinski odgovara ako neuredno vrši sudijsku funkciju ili ako vrijeđa ugled sudijske funkcije u slučajevima propisanim zakonom. Predsjednik suda disciplinski odgovara ako neuredno obavlja funkciju predsjednika suda ili vrijeđa ugled funkcije predsjednika suda. razlozi za disciplinsku odgovornost nijesu dovoljno objektivizirani, pa to daje mogućnost za diskreciono odlučivanje u disciplinskom postupku. Zakon ne pravi razliku između lakših i težih osnova za disciplinsku odgovornost, a samim tim ni sankcija koje se mogu izreći u disciplinskom postupku.

Odredbe o disciplinskoj odgovornosti u Radnoj verziji zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija

Radnom verzijom zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija, precizirani su razlozi za disciplinsku odgovornost i sankcije koje se mogu izreći za učinjene prekršaje. Disciplinske sankcije koje se mogu izreći sudiji, su opomena (za lakše disciplinske prekršaje), novčana kazna (za lakše i teže disciplinske prekršaje) zabrana napredovanja po kojoj sudija ne može biti imenovan u sud višeg stepena prije isteka vremena od dvije godine od dana pravosnažnosti odluke kojom mu je izrečena disciplinska sankcija (za teže disciplinske prekršaje) i razrješenje (za najteže disciplinske prekršaje).

U pogledu definisanja radnji kojima se ovi prekršaji vrše, usvojene su ranije preporuke Akcije za ljudska prava da se disciplinskim prekršajem ima smatrati i neispunjavanje mentorskih zaduženja i obaveza stručnog usavršavanja pripravnika; nepreduzimanje zakonom propisanih mjera za poštovanje suda i učesnika u postupku; neopravdano odsustvo sa posla, nedolično ponašanje, kao i korišćenje sudijske funkcije za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice i sebi bliskih lica.

Međutim, **predloženim izmjenama Zakona o Sudskom savjetu nije propisano da kršenje Etičkog kodeksa predstavlja prekršaj, što za posljedicu ima izostanak logične veze između disciplinske odgovornosti i kršenja Etičkog kodeksa.**⁶² Članom 13 važećeg Kodeksa sudija propisano je sljedeće: "Ako Komisija u postupku odlučivanja o povredi Kodeksa ocijeni da u radnjama

⁶¹ Izvještaj o napretku Crne Gore, str.45, preuzeto sa sajta Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija:

file:///D:/PODACI/Downloads/17%20X%202014%20-%20ION_prevod_fin.pdf

⁶² Primjera radi, Zakon o sudijama Srbije u članu 3 propisuje da su sudije dužne da se u svakoj prilici pridržavaju Etičkog kodeksa, a prema članu 90 kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj mjeri predstavlja disciplinski prekršaj. Hrvatski Zakon o sudovima (čl. 106) takođe jasno predviđa: "Pri obavljanju dužnosti i u svoje slobodno vrijeme suci su dužni poštovati zakon i Kodeks."

sudije postoje elementi disciplinskog prekršaja kojim se vrijeđa ugled sudijske funkcije, Komisija će prekinuti postupak za utvrđivanje povrede Kodeksa *i podnijeti predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije* nadležnom organu.”

Ovakvo rješenje se čini još više nelogičnim ako se ima u vidu da je u radnoj verziji Zakona o o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija brisano rješenje sadržano u važećem Zakonu o Sudskom savjetu (50, st. 1) po kojem „Sudija disciplinski odgovara ako neuredno vrši sudijsku funkciju ili ako vrijeđa ugled sudijske funkcije u slučajevima propisanim zakonom.“

Pored *izričitog propisivanja koja kršenja Etičkog kodeksa predstavljaju osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti*, predlažemo i da *osnov za disciplinsku odgovornost postoji i onda kada sudija nije sposoban da se odupre političkim uticajima, javnom mnjenju, predrasudama koje potiču iz zabranjenih osnova diskriminacije, privatnim ili porodičnim odnosima i drugim unutrašnjim i spoljašnjim uticajima, odnosno kada ne odolijeva prijetnjama, ucjenama i drugim nasrtajima na njegovu/njenu ličnost i integritet.*⁶³

Što se tiče zakonskih odredbi koje se odnose na inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka i sastav disciplinskog vijeća, njima se još uvijek ne postiže efikasnost u utvrđivanju odgovornosti za neetičan i neprofesionalan rad, niti se doprinosi smanjivanju diskrecionog odlučivanja kod primjene disciplinskih pravila. Naime, **iako je krug ovlašćenih predlagača za pokretanje utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsjednika suda proširen, i dalje je postavljen restriktivno i rezervisan samo za predsjednika suda, predsjednika neposredno višeg suda, predsjednika Vrhovnog suda, ministra pravde i Komisiju za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija, umjesto da je proširen na sve članove Sudskog savjeta.** Predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda sada može podnijeti Opšta sjednica Vrhovnog suda, ministar pravde i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija (čl. 94 radne verzije Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija). Usvajanje predloga Akcije za ljudska prava da se svim članovima Sudskog savjeta da ovlašćenje da iniciraju postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti bilo bi od izuzetnog značaja ne samo za opšte povećanje uslova da se zaista počne sa doslednim utvrđivanjem odgovornosti za nesavjesan rad, već bi značilo i povećanje ovlašćenja članova Savjeta i omogućilo tom tijelu da zaista ima instrumente na raspolaganju za sprovođenje svojih ciljeva.

U svakom slučaju, pohvaljujemo usvajanje preporuke da se po uzoru na Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH uspostavi disciplinski tužilac. Sudski savjet bira disciplinskog tužioca iz reda sudija Vrhovnog suda, uz prethodno mišljenje Opšte sjednice Vrhovnog suda, na vrijeme od dvije godine. Umjesto Disciplinske komisije, predviđeno je formiranje tročlanog Disciplinskog vijeća, od kojih se dva člana biraju iz reda sudija - članova Sudskog savjeta, a jedan član iz reda uglednih pravika - članova Savjeta (čl. 98, st. 3). Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi se pred Disciplinskim vijećem Sudskog savjeta, dok se postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za najteže disciplinske prekršaje sprovodi pred Sudski savjetom, čime je, u skladu sa načelom pravičnog suđenja, otklonjen nedostatak u pogledu dvostruke uloge Disciplinske komisije.

Disciplinski tužilac je nadležan da sprovodi istragu po podnijetom predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije i podnosi optužni akt.⁶⁴ Međutim, **nejasno je zašto disciplinski tužilac nije ovlašćen da sam pokrene postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti?** Napominjemo da Ured disciplinskog tužioca u BiH postupa po pritužbama ili po službenoj dužnosti. Ured može uzeti u razmatranje navode o povredi dužnosti iz slijedećih izvora: novinski članak; informacije prikupljene tokom istrage, iz anonimnog izvora ili pritužbe fizičkog ili pravnog lica. U tom smislu **predlažemo da se propiše da svaki član Sudskog savjeta može podnijeti predlog za pokretanje disciplinskog**

⁶³ Analiza rada Sudskog savjeta Crne Gore 2008 – 2013, op.cit.tačka 7 (4), str. 191 – 192.

⁶⁴ Kod donošenja odluke o disciplinskoj odgovornosti i izricanju disciplinske sankcije, Disciplinsko vijeće odnosno Sudski savjet, nije vezan predlogom disciplinskog tužioca (član 101, stav 2 radne verzije Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija).

postupka, kao i sam disciplinski tužilac po pritužbi ili po službenoj dužnosti. Takođe, potrebno je propisati da je disciplinski postupak hitan (po ugledu na slovenački Zakon o sodniški službi). Osim toga, treba intenzivirati mjere na planu podizanja svijesti građana o postojećim mehanizmima pritužbe na rad sudija, naročito o Etičkom kodeksu, na šta ukazuje i Evropska komisija.⁶⁵

Pozitivno je i predloženo rješenje po kojem disciplinski tužilac i sudija čija se odgovornost utvrđuje imaju pravo žalbe protiv odluke o disciplinskoj odgovornosti Disciplinskog vijeća Sudskog savjeta koju podnose vijeću od troje sudija Vrhovnog suda,⁶⁶ za razliku od važećeg rješenja po kojem se protiv odluke Disciplinske komisije može izjaviti prigovor Sudskom savjetu koji formira komisiju, s tim što ostajemo pri stavu **da protiv odluka o disciplinskoj odgovornosti treba obezbijediti zaštitu pred Ustavnim sudom, umjesto pred Upravnim sudom.**⁶⁷ Osim toga, članom 105. nacrtu Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija potrebno je preciznije urediti razloge za izuzeće po ugledu na hrvatski Zakon o državnom sudbenom vijeću.

Praksa Disciplinske komisije

U periodu koji obuhvata ovaj izvještaj, pokretnuto je pet disciplinskih postupaka protiv sudija. Na internet stranici Sudskog savjeta su objavljene dvije odluke Disciplinske komisije iz 2013. godine - jedine odluke u kojima je ova komisija meritorno odlučivala.⁶⁸ U periodu januar - oktobar 2014. godine, prema podacima sa sajta Sudskog savjeta, nije bilo odluka Disciplinske komisije.

Odluke iz 2013. godine se odnose na neuredno vršenje sudijske funkcije iz člana 33a, tačka 5. Zakona o sudovima, u pogledu vremena objavljivanja, pisane izrade i otpremanja presuda. U prvom slučaju, predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti je podniet protiv sudije koja bez opravdanih razloga nije obradila odluke u zakonom utvrdjenom roku (mjesec dana po objavljivanju, a u složenim stvarima, izuzetno u roku od dva mjeseca) u 44 krivična predmeta kojima je bila zadužena u toku 2012. godine. Drugi predlog je podniet protiv sudije koji bez opravdanih razloga nije obradio odluke u zakonom utvrdjenom roku, u 59 krivičnih predmeta kojima je bio zadužen.

Komisija je u oba slučaja ocijenila da je predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija neblagovremen, s obzirom na to da je podnosilac predloga za razloge za utvrđivanje disciplinske odgovornosti saznao u februaru 2013, a da je predloge za utvrđivanje odgovornosti podnio 26.06.2013, dakle nakon isteka prekluzivnog roka od tri mjeseca od dana saznanja za postojanje razloga. Indikativno je da je u oba slučaja podnosilac predloga isticao da je u februaru mjesecu imao saznanja o propustima u radu sudija, ali da zastarjelost predloga treba računati od datuma usvajanja tromjesečnog izvještaja o radu koji sadrži precizne podatke o izradi odluka, a koji je usvojen na sjednici sudija održanoj 3.04.2013.

U tom smislu, Komisija u svojim odlukama pravilno ocjenjuje da sjednica sudija samo razmatra izvještaj o radu suda, a da je za tačnost podataka u izvještaju odgovoran predsjednik suda, kako je propisano čl. 101, st. 3 Zakona o sudovima. Međutim, Komisija se ni u ova dva slučaja, kao ni u ranijim odlukama, nije bavila utvrđivanjem eventualnog nesavjesnog i nestručnog obavljanja funkcije predsjednika suda⁶⁹ koji je o propustima u radu sudija saznao u februaru, a predlog za utvrđivanje odgovornosti podnio tek 26. juna, dakle četiri mjeseca po saznanju za te propuste. To navodi na zaključak da su podaci o propustima u radu bili svjesno prikrivani od strane predsjednika suda ili da nisu bili potpuni (zbog čega se čekalo na usvajanje izvještaja o radu na sjednici sudija). S druge strane, predsjednik suda je obavezan da provjeri podatke za čiju tačnost odgovara, odnosno da prikupi potpune podatke o radu sudije na kojima temelji

⁶⁵ Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013. godinu, str.50.

⁶⁶ Čl.102 radne verzije Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija

⁶⁷ Analiza rada Sudskog savjeta Crne Gore, 2008 – 2013, str. 96 – 97.

⁶⁸ **Disciplinska komisija je od početka rada, od aprila 2011.godine, zaključno sa 31.01.2012, donijela 11 odluka. U periodu od februara 2012. do aprila 2013. nije bilo novih odluka:** Analiza rada Sudskog savjeta Crne Gore 2008 – 2013, str. 110 – 116.

⁶⁹ Prema članu 33v Zakona o sudovima, predsjednik suda neuredno vrši svoju funkciju ako bez opravdanih razloga ne pokrene postupak za disciplinsku odgovornost sudije, a zna ili je morao znati da postoje razlozi za odgovornost. Nesavjesno i nestručno vršenje funkcije predsjednika suda predstavlja osnov za njegovo razrješenje, shodno članu 71a Zakona o Sudskom savjetu.

predlog za utvrđivanje njegove odgovornosti i da isti blagovremeno podnese. I Radna verzija zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija predviđa da se predsjednik suda razješava ako "ne podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i razrješenje sudije u zakonom predviđenim slučajevima, a zna ili je morao znati da postoje razlozi za razrješenje (čl. 108, st. 1, tač. 9).

Imajući u vidu da se u ovim odlukama potencira pitanje da li se prekoračenje zakonskog roka za pismenu izradu i otpremanje odluke smatra disciplinskim prekršajem ili ne, bitno je napomenuti da po ugledu na važeća zakonska rješenja,⁷⁰ i član 92, stav 2, tačka 3 radne verzije Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija predviđa da postoji teži disciplinski prekršaj ako sudija "bez opravdanog razloga prekorači trostruki zakonom propisani rok za izradu odluke u najmanje tri predmeta" ali bez navođenja koji razlozi se mogu smatrati opravdanim. Ovo je važno imajući u vidu i različita tumačenja ovog pitanja od strane Disciplinske komisije i Sudskog savjeta, koja su evidentirana u ranijoj praksi.⁷¹ Osim što se postavlja pitanje na koji način se odlukama Disciplinskog vijeća može pravdati kršenje zakonom utvrđenih rokova (recimo, rokova za izradu i otpremanje presude propisanih Zakonom o krivičnom postupku), ovakvo rješenje ostavlja prostor za proizvoljno ocjenjivanje da li je sudija zaista imao "opravdane razloge" za radnje koje su mu stavljene na teret.⁷² Predložena odredba daje prostor za neujednačeno tumačenje i postupanje predsjednika sudova pri ocjeni da li postoji osnov disciplinske odgovornosti sudija, zbog čega je treba ukloniti u postupku utvrđivanja Predloga zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija.⁷³ U krajnjem, ukoliko se ovakvo rješenje ne prihvati, *Disciplinsko vijeće mora u svojim odlukama pružati detaljna obrazloženja opravdanih razloga za kršenje rokova na koje se sudija poziva.*

7. Razrješenje sudija

Važećim Zakonom o Sudskom savjetu nije jasno definisana osnova za razrješenje sudija. Nejasno je šta se podrazumijeva pod "nestručnim" ili "nesavjesnim radom" na nivou rezultata rada sudija, a na osnovu kojih bi se moglo postaviti pitanje njihove odgovornosti. Ovo zbog toga što još uvijek ne postoje precizni parametri za ocjenu rada sudija, niti postoji redovno ocjenjivanje njihovog rada.

Preciziranje osnova za razrješenje sudija u skladu sa Ustavom propisanim razlozima za razrješenje je predviđeno i Strategijom reforme pravosuđa 2014 – 2018.⁷⁴

Radna verzija zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija predviđa razrješenje sudija kao disciplinsku sankciju za najteže disciplinske prekršaje, i to za:

- 1) osudu za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije;
- 2) nestručno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije: ako sudija bez opravdanih razloga ne ostvaruje najmanje 50% rezultata u pogledu kvantiteta rada u odnosu na prosječna mjerila kvantiteta u određenoj vrsti predmeta, koje utvrđuje (*tj. treba da utvrdi*) Sudski savjet; protivno Ustavu započne vršenje poslaničke ili druge javne funkcije ili profesionalno obavljanje druge djelatnosti; ako bude ocijenjen dvaputa uzastopno ocjenom nezadovoljava; te ako mu je dva puta izrečena disciplinska sankcija za teže disciplinske prekršaje (čl. 92).⁷⁵

Zadržano je rješenje po kojem se protiv odluke o razrješenju može pokrenuti upravni spor, a koje je Akcija za ljudska prava i ranije kritikovala, jer su **razlozi za razrješenje propisani Ustavom, pa bi zbog**

⁷⁰ Član 33a i 33v Zakona o sudovima.

⁷¹ Kršenje pravila postupka je Komisija tumačila kao radnju koja nije disciplinski prekršaj, a Savjet kao nestručnu radnju za koju se može disciplinski odgovarati: Analiza rada Sudskog savjeta Crne Gore 2008 – 2013, str. 112.

⁷² Analiza rada Sudskog savjeta Crne Gore 2008 – 2013, str. 107.

⁷³ Vidjeti Amandman VIII Akcije za ljudska prava na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, dostupno na linku: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/HRA-predlozi-amandmana-na-Predlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-sudovima1.pdf>

⁷⁴ Strategija reforme pravosuđa 2014 – 2018, str.15, preuzeto sa sajta Ministarstva pravde:

[file:///D:/PODACI/Downloads/STRATEGIJA%20REFORME%20PRAVOSU%C4%90A%20-%20Nacr%20%20\(2\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/STRATEGIJA%20REFORME%20PRAVOSU%C4%90A%20-%20Nacr%20%20(2).pdf)

⁷⁵ Čl. 92, st.4, tač.1 – 4.

toga o žalbama na takve odluke trebalo da odlučuje Ustavni sud Crne Gore, a ne Upravni sud. U prilog ovome govori i činjenica da poseban problem u pogledu obezbjeđenja nepristrasnosti predstavlja činjenica da bi Upravni sud trebalo da bude nadležan i za odlučivanje o žalbi sudije istog tog suda. U tom smislu, ukazujemo na čl. 71 hrvatskog Zakona o državnom sudbenom vijeću, koji propisuje da se *protiv odluke o razrješenju može predati žalba Ustavnom sudu, u roku od 15 dana od dana dostave.*

Zadržano je rješenje po kojem se sudija razrješava ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije (čl. 93 Radne verzije zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija), ali je postupak razrješenja sudije koji trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije posebno razrađen. Akcija za ljudska prava je i ranije ukazivala na to da se odgovornost za gubitak sposobnosti za vršenje sudijske funkcije ne može uvijek pripisati sudiji, već može nastati i bez njegove odgovornosti, te da stoga ***trajni gubitak sposobnosti za vršenje sudijske funkcije treba da bude osnov za prestanak sudijske funkcije, a ne za razrješenje*** (kako je to i riješeno u čl. 77 hrvatskog Zakona o državnom sudbenom vijeću).

Osim toga, ***treba propisati i da sudiji ne može prestati sudijska funkcija na lični zahtjev nakon pokretanja postupka za razrješenje, do okončanja tog postupka.*** Ovo je posebno važno imajući u vidu dosadašnju praksu po kojoj su sudije podnosile zahtjeve za prestanak sudijske funkcije neposredno nakon pokretanja postupka utvrđivanja njihove odgovornosti, odnosno nakon najave da će isti biti pokrenut. Imajući u vidu da sudije nisu obavezne da saopštavaju lične razloge koji su ih opredijelili da napuste sudijsku funkciju, nije moguće izvesti jasan zaključak da li je bilo osnova za odgovornost sudije i da li je sudija podnošenjem zahtjeva za prestanak funkcije zapravo želio izbjeći postupak utvrđivanja odgovornosti koji je protiv njega pokrenut. Ovakvo zakonsko rješenje, kao i praksa, ne doprinose jačanju odgovornosti i integriteta sudija, niti povjerenju javnosti u rad sudova.

Razlozi za privremeno udaljenje od dužnosti sudije propisani su Zakonom o Sudskom savjetu (čl. 69) i to u slučaju kada je protiv sudije određen pritvor, odnosno sprovođenje istrage za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije. Sudija može biti privremeno udaljen od dužnosti nakon što Sudski savjet prihvati predlog za pokretanje postupka razrješenja. O privremenom udaljenju od dužnosti odlučuje Sudski savjet.

Radnom verzijom Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudije propisano je da zahtjev za privremeno udaljenje podnosi disciplinski tužilac, a odluku o privremenom udaljenju od dužnosti sudije donosi Sudski savjet. Sudija će biti privremeno udaljen od dužnosti, ako se: a) protiv njega odredi pritvor i dok pritvor traje; b) ako se protiv njega pokrene krivični postupak za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije; c) nakon podnošenja predloga za pokretanje disciplinskog postupka zbog najtežeg disciplinskog prekršaja. ***Kako nisu predviđeni rokovi u kojima bi se konkretizovalo zakonom propisano načelo hitnosti privremenog udaljenja od dužnosti, trebalo bi ih propisati zakonom, ili bar Poslovníkom Sudskog savjeta.***

Praksa Sudskog Savjeta u odnosu na razrješenje sudija

Shodno odlukama objavljenim na sajtu Sudskog savjeta⁷⁶ u periodu 2013. i 2014. godini, zaključno sa 1. oktobrom, nije bilo odluka o razrješenju sudija (posljednja objavljena odluka je od 8.02.2011).

Prema objavljenim odlukama, u 2013. godini je donijeto 6 odluka o prestanku sudijske funkcije (3 za sudije osnovnih sudova, jedna za sudiju Vrhovnog suda i 2 za sudije viših sudova), jedna manje u odnosu na 2012. godinu. Sve odluke su donijete na lični zahtjev sudije i sadrže veoma šturo

⁷⁶ <http://sudovi.me/sscg/odluke-sudskog-savjeta/>

obrazloženje u kojem se navodi da je sudija podnio zahtjev za prestanak sudijske funkcije iz ličnih razloga, da je Sudski savjet shodno svojim ustavnim ingerencijama odlučio po zahtjevu i da sudiji funkcija prestaje na dan donošenja odluke. U 2014. godini, zaključno sa 1. oktobrom, donijete su tri odluke o prestanku funkcije sudija osnovnih sudova (prestanak funkcije sudijama u Osnovnim sudovima u Beranama, Herceg Novom i Kotoru) na njihov lični zahtjev. U pogledu obrazloženja odluka, nema promjena u odnosu na raniju praksu.

Prema podacima objavljenim na sajtu Sudskog savjeta, u toku 2013. i 2014. godine, zaključno sa 1. oktobrom, nije bilo odluka o privremenom udaljenju sudija od dužnosti. Posljednja objavljena odluka datira od 11.04.2012. godine i donijeta je zbog određivanja naredbe o sprovođenju istrage za krivično djelo koje sudiju čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije (od 20 odluka donijetih u periodu 2008 – 2012, 10 je donijeto zbog pokretanja istrage za djelo koje sudiju čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije).⁷⁷

Praksa Komisije za etički kodeks sudija

Novi Etički kodeks sudija⁷⁸ je usvojen na sjednici Konferencije sudova održanoj 22.03.2014, dok je novi Poslovnik o načinu rada i odlučivanja Komisije za Etički kodeks sudija kojim se bliže uređuje način rada i odlučivanja Komisije usvojen je 30.09.2014.⁷⁹

Postojanje povrede Kodeksa utvrđuje Komisija za Etički kodeks sudija⁸⁰. Komisiji su u toku 2013. godine podnijete tri predstave - inicijative,⁸¹ a u 2014.-oj četiri.⁸² Postupajući po podnijetim inicijativama, Komisija je donijela dvije odluke u 2013. i četiri u 2014 (jedan postupak je u toku). U jednom slučaju je ustanovljeno da je sudija prekršio kodeks,⁸³ dok je u drugim slučajevima ocijenjeno da nije bilo kršenja. Na sajtu Sudskog savjeta su objavljene tri odluke koje su donijete u 2014. godini (nedostaje odluka po inicijativi EK.br. 4/14 od 03.04.2014. protiv N. B, sudije Osnovnog suda u Podgorici), ali ne i odluke i mišljenja koje je Komisija donijela od svog osnivanja, 1. oktobra 2011.

Iz objavljenih odluka proizilazi da je u jednom slučaju inicijativa podnijeta zbog povrede člana 2 Kodeksa, odnosno zbog nepostupanja po Zakonu o parničnom postupku i pokušaja proizvođenja pretpostavke o povlačenju tužbenog zahtjeva tužioca u predmetnom postupku.⁸⁴ Komisija je utvrdila da sudija nije ni održala glavnu raspravu, kao ni neku drugu parničnu radnju, niti je sudila u tom predmetu, već je samo konstatovala pristup stranaka i obavijestila stranke da je sudija koja je prethodno bila zadužena predmetom izabrana za sudiju Višeg suda u Podgorici, te je stoga odlučeno da nema povrede Kodeksa.

U drugom slučaju, inicijativa je podnijeta zbog povrede člana 5 Kodeksa, konkretno zbog nepostupanja po predlogu za donošenje privremene mjere vraćanja na rad, odnosno urgencijama podnijetim u vezi sa ovim predlogom, kao i zbog izazivanja zastoja u rješavanju postupka hitne prirode učešćem na konferenciji o sprječavanju nasilja u porodici, održanoj na dan zakazanog ročišta. Komisija je ocijenila da sudija nije održala zakazano ročište, jer je konferenciji prisustvovala po nalogu predsjednika suda, kao i da nije bilo uslova da sudija odluči o predlogu za izdavanje

⁷⁷ Analiza rada Sudskog savjeta 2008 – 2013, str. 133 – 135.

⁷⁸ <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1274.pdf>

⁷⁹ <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1571.pdf>

⁸⁰ **Komisija za etički kodeks je od osnivanja, 1. oktobra 2011. godine, donijela ukupno sedam odluka – dvije u 2011, dvije u 2013. i tri u 2014. godini.**

⁸¹ Izvještaj o radu Komisije za etički kodeks sudija, dostupan na linku: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1257.pdf>

⁸² Izvještaj o radu Komisije za etički kodeks sudija za period januar – jun 2014, dostupan na linku:

<http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1531.pdf>

⁸³ Su.Ek.br.3/2013 od 8.08.2013.

⁸⁴ Podnosioci inicijative su smatrali da ima mjesta povredi Kodeksa jer postupajući sudija nije mogla da preduzima parnične radnje u predmetu, jer je rješenjem predsjednika Osnovnog suda Podgorica izuzeta u predmetu koji se takođe vodi u tom sudu između istih parničnih stranaka, kao i da nije mogla odložiti ročište na neodređeni vremenski period jer je to zabranjeno stavom 1. člana 319 ZPP-a

privremene mjere, zbog činjenice da podnositelj inicijative vodi više postupaka povodom iste pravne stvari i protiv istog tuženog, te da je bilo potrebno izvršiti uvid u spise predmeta u tim postupcima.

U trećem slučaju, inicijativa je podnijeta zbog toga što sudija nije pokazala očekivana i nužna svojstva ozbiljnog, odgovornog i nepristrasnog djelioca pravde, jer se podnositeljima inicijative obraćala na uvredljiv i sudskom pozivu neprimjeren način (član 6 Kodeksa). Komisija je izvršila uvid u zapisnik sa tog ročišta i utvrdila da su podnosioci inicijative isti uredno potpisali, bez primjedbi, te je stoga zaključila da nije bilo naznačene povrede Kodeksa.

U odlukama se navodi da je u postupku po podnijetim inicijativama, Komisija pribavila izjašnjenje sudija protiv kojih su inicijative podnijete i na održanim sjednicama (05.03.2014, 11.03.2014, 20.05.2014) donijela odluke da su inicijative neosnovane, tj. da sudije svojim ponašanjem nisu počinile povrede Kodeksa.

Na osnovu odluka se može zaključiti da se Komisija pretežno bavila utvrđivanjem poštovanja procesnih zakona, konkretno Zakona o parničnom postupku, od strane sudija (što nije nadležnost Komisije), kao i da u svojim odlukama nije pružila valjano tumačenje Kodeksa u odnosu na razloge zbog kojih su inicijative podnijete, što je bio slučaj i kod ranijih odluka Komisije.⁸⁵ Naime, Komisija je obrazloženja svojih odluka bazirala isključivo na argumentima sadržanim u inicijativi i izjašnjenju sudije protiv kojeg je podnijeta, bez stvarne provjere navoda inicijative i utvrđivanja činjeničnog stanja u konkretnom slučaju.

8. ZAKLJUČCI

Uprkos **ustavnoj reformi** sprovedenoj u julu 2013. godine, nisu obezbijeđene dovoljne garancije nezavisnosti Sudskog savjeta kao depolitizovanog i nepristrasnog tijela, zbog toga što nisu obezbijeđene garancije da polovina članova Savjeta, koji nisu sudije, ne budu politički angažovana ili povezana lica.

Evidentni su pomaci na planu unaprjeđivanja **transparentnosti rada Sudskog savjeta**, kroz objavljivanje odluka, najava sjednica i saopštenja za javnost na internet stranici, kao i ažurnog odgovaranja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Međutim, zakonom i dalje nije propisano šta je sve potrebno objavljivati na internet stranici Sudskog savjeta, niti su predloženim izmjenama Zakona o Sudskom savjetu planirane izmjene u tom pravcu. Ne postoji ni zakonska obaveza objavljivanja odluka Disciplinske komisije, iako se one u praksi objavljuju. Postoji potreba da se izvrši bolja sistematizacija kategorija na internet stranici Sudskog savjeta kako bi se olakšala pretraga odluka i drugih informacija potrebnih za efikasno praćenje rada Savjeta.

Kriterijumi i podkriterijumi za izbor i unapređenje sudija ni do novembra 2014. nisu bili precizirani indikatorima za njihovo ocjenjivanje, koji bi obezbijedili objektivno i ujednačeno postupanje Savjeta prilikom odlučivanja o izboru, napredovanju i utvrđivanju odgovornosti sudija, iako je njihovo propisivanje bilo predviđeno Akcionim planom Sudskog savjeta za oktobar 2010. godine. Na ovaj način je omogućeno svakom članu Savjeta da proizvoljno ocjenjuje kandidate, tako da za svakoga primjenjuje različit kriterijum. Tek predstoji uvođenje jedinstvenog sistema izbora nosilaca pravosudnih funkcija na državnom nivou, kao i redovno ocjenjivanje sudija. I dalje ne postoji akt kojim se precizira način na koji se ocjenjuje kvalitet rada sudija, koji je posebno važan za napredovanje, odnosno utvrđivanje odgovornosti sudija, niti se rad sudija redovno ocjenjuje. Ne postoji ni plan kontinuirane stručne edukacije sudija, koji bi svakom sudiji garantovao određeni broj radnih dana godišnje za stručno usavršavanje.

⁸⁵ Vidjeti Analizu rada Sudskog savjeta Crne Gore 2008 – 2013, str. 140 – 142.

Odluke o izboru sudija su i dalje nedovoljno obrazložene i iz njih se ne vidi na koji način je Sudski savjet vrednovao kriterijume i zašto je izabrao određenog kandidata, posebno u situacijama kada su izabrani kandidati koji su ocijenjeni manjim brojem bodova od onih koji nisu izabrani. S obzirom na to da i nisu propisana mjerila za ocjenjivanje ispunjenosti kriterijuma, u odsustvu sadržajnijih obrazloženja, odluke ne ulivaju povjerenje.

Ocjena kvaliteta rada sudija se i dalje u praksi dominantno bazira na ishodu drugostepenog postupka, što predstavlja jednostrani statistički podatak koji kao takav ne odražava stvarni kvalitet rada sudija.⁸⁶ Izostaje indikator za ocjenu vremena postupanja u predmetu, koji CEPEJ smatra jednim od osnovnih indikatora za ocjenu učinka rada sudija. Objektivno ocjenjivanje kvaliteta i kvantiteta rada sudija kandidata za sudije viših sudskih instanci zahtijeva hitno propisivanje indikatora za ocjenjivanje rada sudija, koji će obuhvatiti način rješavanja predmeta, kvalitet rada, dužinu trajanja postupka i njegov krajnji ishod po redovnim i vanrednim pravnim lijekovima, kao i po ustavnoj žalbi i presudi Evropskog suda za ljudska prava.

Odlaganje propisivanja mjerila (indikatora) za ocjenjivanje ispunjenosti kriterijuma od strane kandidata za izbor, napredovanje, odnosno utvrđivanje odgovornosti sudija za nestručan i nesavjesan rad, dovelo je u pitanje sve odluke o izboru i napredovanju sudija, odnosno utvrđivanju njihove odgovornosti za poslednjih šest godina rada Sudskog savjeta. Iako je Akcija za ljudska prava ovaj problem isticala u kontinuitetu i članovima Sudskog savjeta, Vladi i opštoj javnosti od 2008. godine, nikada nije ponuđeno obrazloženje razloga koji su opredjelili Savjet da usvajanje indikatora za ocjenjivanje toliko prolongira.

Metodologija izrade **izvještaja o radu sudova** koju je donijela predsjednica Vrhovnog suda krajem 2012. godine ne sadrži smjernice za izradu izvještaja o radu sudova, niti stalne elemente tih izvještaja, što je važno imajući u vidu da ovi izvještaji predstavljaju važan izvor za ocjenu „radnih rezultata“ sudija (odnosno ocjenu „kvaliteta i kvantiteta“ rada, prema predlogu izmjena Zakona o Sudskom savjetu), zbog čega je važno da sadržaj izvještaja prati sadržaj ovog podkriterijuma. Suprotno važećem Zakonu o Sudskom savjetu, sam Savjet, kao nezavisno tijelo koje vrši nadzor nad radom sudova, do danas nije usvojio metodologiju za izradu izvještaja o radu sudova, iako je to bilo planirano Akcionim planom Sudskog savjeta 2009 – 2013 do kraja marta 2010. godine.

Broj disciplinskih postupaka je i dalje mali. Važeći zakonski okvir koji se odnosi na **disciplinsku odgovornost sudija** je neprecizan i ostavlja prostor za selektivno pozivanje sudija na odgovornost, posebno kroz mogućnosti proizvoljne ocjene Sudskog savjeta o postojanju „opravdanih razloga“ za kršenje zakona kod utvrđivanja nesavjesnog i nestručnog rada sudija. Iako su Radnom verzijom zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija precizirani disciplinski prekršaji, radnje kojima se ti prekršaji čine, kao i sankcije koje se za njih mogu propisati, krug ovlašćenih podnosilaca predloga za utvrđivanje odgovornosti sudija je i dalje ostao ograničen i ne obuhvata članove Sudskog savjeta (osim predsjednice Vrhovnog suda). Predloženo je uvođenje instituta disciplinskog tužioca, ali koji, paradoksalno, nema ovlašćenje da pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti.

Iako novi Etički kodeks sudija (Sl. list Crne Gore br.16/14) koji je usvojen u martu 2014. detaljnije utvrđuje principe i smjernice za etičan rad sudija, njime nije propisana obaveza **Komisije za Etički kodeks** da obrazlaže odluke koje donosi. Izostavljene su i odredbe kojima se ranije izričito definisalo ponašanje predsjednika sudova u odnosu prema kolegama, kao i odredbe koje su pružale dodatne garancije poštovanja načela slučajne dodjele predmeta. Odluke Komisije za etički kodeks i dalje ne sadrže valjana obrazloženja i tumačenja Kodeksa, posebno o činjenicama koje su bile presudne za odlučivanje po podnijetim predstavkama – inicijativama, ni o načinu na koji se do tih činjenica došlo,

⁸⁶ Napominjemo da to nije praksa u regionu, već da se ocjena kvaliteta rada bazira na više različitih parametara od od koji nijedan nema presudan i odlučujući karakter (Kosovo, Hrvatska, Srbija).

pa kao takve ne doprinose razvoju standarda etike u postupanju sudija, ni povjerenju u rad Komisije. Komisija je povredu Kodeksa konstatovala samo u jednom slučaju.

Nastavljena je praksa **upućivanja sudija na privremeni rad** u sud više instance od one za koju je sudija izabran (doduše samo u jednom slučaju), iako je takva praksa sporna sa stanovišta poštovanja prava na pravično suđenje od strane zakonito izabranog sudije.

Kroz predložene izmjene zakonskih propisa i prakse u oblasti pravosuđa uvažen je značajan dio preporuka Akcije za ljudska prava sadržanih u Predlogu reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007), Analizi reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007 – 2013) i Analizi rada Sudskog savjeta Crne Gore (2007 – 2013). Usvojene preporuke se odnose, u određenoj mjeri, na praksu Sudskog savjeta u izboru sudija, uspostavljanje djelotvornijeg okvira za odgovornost pravosuđa, kao i na unaprjeđenje javnosti rada Sudskog savjeta u vidu objavljivanja većeg broja odluka, saopštenja i propisa na internet stranici Savjeta. Međutim, bez obzira na određene pomake, odlučivanje Sudskog savjeta ostaje pod znakom pitanja zbog nedostatka indikatora za ocjenu ispunjenosti kriterijuma prilikom izbora sudija, njihovog napredovanja, odnosno procjene ko zaslužuje da bude pozvan na odgovornost.

9. PREPORUKE

Imajući u vidu da još uvijek nisu stvoreni uslovi za objektivno i transparentno odlučivanje o izboru sudija i njihovom napredovanju, Akcija za ljudska prava definiše nove i ponavlja određene preporuke iznijete u „Analizi rada Sudskog savjeta Crne Gore 2008-2013“ objavljenoj u junu 2013:

Ustavni okvir i predložene zakonske izmjene

1. Propisati da članovi Komisije za izbor ne mogu biti kandidati za članove Sudskog savjeta.
2. Za članove savjeta iz reda uglednih pravnika, pored pravničkog iskustva i ličnog i profesionalnog ugleda, propisati i dodatni uslov radi sprječavanja konflikta interesa i zaštite od političkog uticaja: da član/ica Sudskog savjeta ne može biti sudija čiji je bračni drug ili srodnik u pravoj liniji funkcioner političke partije, odnosno, da član/ica ne može biti osoba koja je bila partijski aktivno angažovana, neposredno birana na izborima ili obavljala funkciju člana Vlade u posljednjih 10 godina.
3. Propisati da pravo predlaganja kandidata za članove Sudskog savjeta iz reda sudija imaju sve sudije, te da svaki kandidat mora dati pismeni pristanak na kandidaturu.
4. Propisati da nadležni Skupštinski odbor kandidate za članove Sudskog savjeta van reda sudija, koje predlaže Skupštini, utvrđuje kvalifikovanom većinom, a ne prostom većinom.

Transparentnost rada Sudskog savjeta

5. Metodologijom izrade izvještaja o radu sudova, koju treba da usvoji Sudski savjet, propisati stalne elemente tog izvještaja, kao i obavezu sudova da objavljuju izvještaje o radu na svojim internet stranicama.
6. Kreirati poseban segment na internet stranici Sudskog savjeta koji će sadržati samo najave sjednica, predloženi dnevni red i saopštenja sa sjednica, čime bi se značajno olakšala pretraga sajta u svrhu kontinuiranog praćenja rada Savjeta.

7. Poslovnik Sudskog savjeta izmijeniti i uskladiti sa načelom javnosti, tako što će se onemogućiti da Sudski savjet proizvoljno ocjenjuje kada zapisnik može postati tajan.
8. Propisati obavezu objavljivanja vremena i mjesta održavanja zakazanih usmenih rasprava pred Disciplinskom komisijom, u onim slučajevima u kojima javnost nije isključena, kako bi se omogućilo javnosti da prati rad Savjeta i neposrednim prisustvom sjednicama.
9. Zakonom o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija propisati obavezu Savjeta da odluke o izboru, disciplinskoj odgovornosti, razrješenju sudija, prestanku sudijske funkcije, i privremenom udaljenju sudije od vršenja funkcije, objavljuje na internet stranici sa obrazloženjem, odmah po njihovom donošenju. Ovim Zakonom precizirati postupak vršenja uvida u dokumentaciju za izbor kandidata i propisati pravo na žalbu za slučaj kršenja ovog prava.
10. Odredbe koje regulišu postupak razrješenja sudija, u dijelu koji se odnosi na javnost sjednica Sudskog savjeta kada o tome odlučuje, upodobiti rješenjima koja važe u disciplinskom postupku - da se javnost može isključiti samo na zahtjev sudije protiv koga je pokrenut disciplinski postupak.

Kriterijumi za izbor sudija i predsjednika suda i njihovo vrjednovanje

11. Zadržati kriterijum dostojnosti za obavljanje sudijske funkcije, koji nije predviđen radnom verzijom Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija.
12. Posebnim Pravilnikom Sudskog savjeta ili izmjenom i dopunom Poslovnika Sudskog savjeta propisati precizna mjerila (parametre, indikatore) za vrednovanje svakog kriterijuma i podkriterijuma radi obezbjeđivanja ujednačenog i objektivnog ocjenjivanja kandidata i precizirati postupak ocjenjivanja (po ugledu na Pravilnik o sadržaju obrazaca za ocjenu rada, postupku ocjenjivanja, podnošenja prigovora i odlučivanja po prigovoru na ocjene rada sudija, predsjednika sudova i stručnih saradnika BiH).
13. Propisati da se redovno ocjenjivanje sudija koji su prvi put birani vrši jednom godišnje, a ne svake tri godine, kako je predviđeno Radnom verzijom zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija.
14. Umjesto sposobnosti komunikacije koja se cijeni prilikom intervju sa kandidatima (prema čl. 74 Radne verzije zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija), treba posebno cijeliti pismenost - sposobnost pisane komunikacije, i to opisno, kao i analitičnost, odnosno sposobnost logičnog i analitičnog mišljenja i zaključivanja.
15. Zakonom o sudovima i pravima i dužnostima sudija precizirati postupak redovnog ocjenjivanja sudija u skladu sa Metodologijom izrade godišnjih izvještaja o radu sudija pojedinačno. Propisati parametre za ocjenu i poštovanja zakonskih rokova i uzimanja predmeta u rad po redoslijedu kako su primljeni, i način na koji će se pribavljati ova vrsta podataka o radu sudija.
16. Sudski savjet, u saradnji sa Ministarstvom pravde, treba da utvrdi novi sistem vremenskih mjerila (tzv. ponderisani sistem) koji bi za polaznu osnovu imao raspoloživi (efektivni) fond časova u okviru kojeg treba iskazati koliko vremena je potrebno za rješavanje određene vrste predmeta, prema njihovoj složenosti, i tako utvrditi broj predmeta koje treba završiti u tom vremenskom roku i od strane kog potrebnog broja sudija. Ova mjerila treba da budu sastavni dio akta kojim će se bliže urediti postupak ocjenjivanja sudija.

17. Obrasci za prikupljanje podataka 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, uključujući i one koje se odnose na poštovanja stranaka, kolega, službenog i administrativnog osoblja u obavljanju sudijskog posla.

Praksa Sudskog savjeta prilikom izbora sudija – postupak izbora

18. Prekinuti praksu šablonskih obrazloženja odluka o izboru sudija. Obrazloženja treba da budu dovoljno sadržajna, tako da se iz njih jasno vidi zbog čega je neki kandidat izabran za sudiju ili je odlučeno da treba da napreduje, posebno u situaciji kada je izabran kandidat koji je ostvario manji prosječan broj bodova ili lošije rezultate od kandidata koji nije izabran.
19. Objavljivati prijave kandidata za sudija na internet stranici Sudskog savjeta, da bi se ostalim kandidatima, a i javnosti omogućilo da ističu primjedbe na njihovu kandidaturu, posebno u pogledu dostojnosti da se obavlja sudijski poziv.
20. Propisati pravo sudija suda, čiji se predsjednik bira, da dostavljaju Sudskom savjetu mišljenja o kandidatima za predsjednika suda.
21. Mišljenja o različitim aspektima rada sudija, uključujući sposobnost komunikacije, odnos prema zaposlenima u sudu i strankama, prikupljati na osnovu tipskih upitnika čiji sadržaj treba da utvrdi Sudski savjet. Sudski savjet treba da pripremi i smjernice za vođenje intervjua kod sudija koji se prvi put biraju u to zvanje. Propisati da intervju nije obavezan kod napredovanja sudije.
22. Protiv odluka Sudskog savjeta o izboru i razrješenju sudija propisati zaštitu pred Ustavnim sudom Crne Gore, a ne upravnosudsku zaštitu (po ugledu na Zakon o državnom sudbenom vijeću Republike Hrvatske).

Disciplinska odgovornost sudija i predsjednika sudova

23. Zakonom o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija izričito propisati koja kršenja Etičkog kodeksa predstavljaju osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti.
24. Zakonom o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija propisati da svaki član Sudskog savjeta može podnijeti predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsjednika suda, kao i Predsjednika Vrhovnog suda. Disciplinski tužilac takođe treba da ima pravo pokretanja postupka za utvrđivanje odgovornosti sudija, po pritužbi ili po službenoj dužnosti.
25. Propisati da je disciplinski postupak hitan (po ugledu na slovenački Zakon o sodniški službi).
26. Zakonom o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija precizirati po kom postupku i kriterijumima Sudski savjet bira članove Disciplinskog vijeća.
27. Iz odredbi Zakona o o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija o disciplinskoj odgovornosti izostaviti mogućnost utvrđivanja „opravdanih razloga“ (posebno u slučaju kršenja posebnim

zakonom utvrđenih rokova i sl) kod ocjene da li neki sudija nesavjesno i nestručno obavlja svoju funkciju, kako bi se eliminisala mogućnost proizvoljnog tumačenja ovih razloga od strane ovlašćenih podnosilaca predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti.

28. Zakonom o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija propisati da osnov za disciplinsku odgovornost postoji i onda kada sudija nije sposoban da se odupre političkim uticajima, javnom mnjenju, predrasudama koje potiču iz zabranjenih osnova diskriminacije, privatnim ili porodičnim odnosima i drugim unutrašnjim i spoljašnjim uticajima, odnosno kada ne odolijeva prijetnjama, ucjenama i drugim nasrtajima na njegovu/njenu ličnost i integritet.
29. Zakonom o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija preciznije urediti razloge za izuzeće članova Disciplinskog vijeća za koje postoje okolnosti koje izazivaju sumnju u njihovu nepristrasnost kod odlučivanja o odgovornosti sudija (po ugledu na hrvatski Zakon o državnom sudbenom vijeću).
30. Pojačati mjere obavješćavanja građana o pravu i postupku za podnošenje pritužbi na rad sudija, i naročito o Etičkom kodeksu sudija, što preporučuje i Evropska komisija u posljednjem izvještaju o napretku Crne Gore.

Razrješenje sudija

31. Obrazloženja odluka o razrješenju moraju biti sadržajnija, tako da obuhvate i stav sudije koji se razrješava, kao i obrazloženu ocjenu tog stava. Odluke o privremenom udaljenju od dužnosti takođe treba da sadrže jasne razloge zbog kojih je sudija suspendovan.
32. Trajni gubitak sposobnosti za vršenje sudijske funkcije treba da bude osnov za prestanak sudijske funkcije, a ne za razrješenje (po ugledu na čl. 77 hrvatskog Zakona o državnom sudbenom vijeću). Osim toga, neophodno je propisati da sudiji ne može prestati sudijska funkcija na lični zahtjev nakon pokretanja postupka za razrješenje, do okončanja tog postupka.
33. Propisati da sudija koja koristi porodijsko odsustvo ne može biti udaljena od dužnosti, niti se protiv nje može pokrenuti disciplinski postupak.
34. Zakonom ili Poslovníkom Sudskog savjeta konkretizovati zakonom propisano opšte načelo hitnosti, propisivanjem rokova za postupanje kod privremenog udaljenja sudije od dužnosti.
35. Odluke Komisije za etički kodeks sudija moraju sadržati valjana obrazloženja i tumačenja Kodeksa, da bi bile svrsishodne i doprinosile razvoju etičkih standarda u postupanju sudija. Komisija ne bi trebalo da se bavi procjenom poštovanja procesnih zakona od strane sudije, a treba da nastoji da utvrdi činjenice mimo inicijative za ocjenu kršenja Kodeksa i izjašnjenja sudije protiv koga je podnijeta.