

Panel 1: Izbor, ocjenjivanje, napredovanje i utvrđivanje odgovornosti sudija i tužilaca

Tea Gorjanc-Prelević, izvršna direktorica NVO Akcija za ljudska prava

Strategijom reforme pravosuđa 2007. godine je dobro prepoznato da je izbor, napredovanje i utvrđivanje odgovornosti sudija i tužilaca, zasnovano na zaslugama, jedna od osnovnih garancija nezavisnosti sudstva i tužilaštva. Jačanje nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa - jedan od četiri osnovna strateška cilja reforme – obuhvatio je kao zadatke još tada, pre osam godina: utvrđivanje jasnih i objektivnih kriterijuma za izbor, ocjenjivanje i napredovanje nosilaca pravosudnih funkcija; revidiranje normativnog okvira disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudne funkcije i njegova dosljedna primjena... Ovaj reformski cilj i zadaci su doživjeli debakl. Nisu ostvareni, to je konstatovala i Evropska unija, pa je isti cilj sa suštinski istim zadacima ponovljen u novoj Strategiji reforme 2014-2018 i tek ga treba ostvariti.

Posle više decenija izbora sudija u Crnoj Gori u jednopartijskom skupštinskom ambijentu, pa skupštinskom većinom, što je značilo praktično izborom izvršne vlasti, kada je konačno Ustavom 2007. nadležnost za izbor sudija prešla na Sudski savjet, očekivalo se da taj savjet od početka svog rada u aprilu 2008. ubjedi građane da je to novo tijelo za izbor sudija bolje od Skupštine i da može da obezbijedi izbor sudija zasnovan isključivo na zaslugama, a ne na političkoj pripadnosti ili drugim ličnim interesima.

Međutim, već sastav Sudskog savjeta nije ulivao povjerenje, jer je bio politički obojen. Njegove članove van reda sudija birale su političke partije pozicije i opozicije, a predsjednika savjeta, tj. predsjednika (u praksi predsjednicu) Vrhovnog suda, izabrala je suštinski izvršna vlast - politička većina u skupštini, i to na predlog političara – predsjednika države, Vlade i Skupštine, bez ikakvog uticaja sudstva. Članovi savjeta su bili još i ministar pravde, kao i dva pravnik koji je neposredno imenovao predsjednik države, koji je istovremeno bio i potpredsjednik partije koja kontroliše izvršnu vlast i parlamentarnu većinu.

S druge strane, način na koji su bili propisani brojni opširni kriterijumi i podkriterijumi za izbor sudija, omogućavao je da ih svaki član Savjeta primjenjuje kako hoće, proizvoljno, zato što nisu bili propisani indikatori za njihovo ocjenjivanje. Na primjer, kriterijum „stručno znanje” ocjenjivao se na osnovu više podkriterijuma: uspješnost tokom studiranja, rezultati pisanog testa, sposobnosti korišćenja informacione i komunikacione tehnologije, znanja stranih jezika, ocjene na završnom ispitu, inicijalne edukacije i napredovanja na poslu. Bilo je predviđeno da se svi ovi podkriterijumi zajedno, kao „stručno znanje”, vrednuju jednom ocjenom od 1-5, pri čemu niti je bilo predviđeno vrednovanje svakog podkriterijuma ponaosob, niti su bili propisani parametri za ocjenjivanje koji bi obezbijedili ujednačeno ocjenjivanje kandidata od strane svakog člana Savjeta. Naknadno je Poslovníkom propisan raspon bodova za ocjenjivanje podkriterijuma, ali nikada nisu usvojeni indikatori za njihovo ocjenjivanje koji bi obezbijedili da svaki član Savjeta mora da bar približno isto ocijeni svakog kandidata u istoj situaciji. Isti problem je važio i važi i za Tužilački savjet.

Za napredovanje u karijeri je bila ključna ocjena ”rezultata rada u poslednje 3 godine”, koji su se cijenili na osnovu više podkriterijuma, za čije ocjenjivanje takođe nisu bili propisani indikatori. Na osnovu izvještaja o radu sudova bilo je očigledno da su se sudije ocjenjivale

isključivo na osnovu podkriterijuma "broj potvrđenih, preinačenih, ukinutih odluka i odluka po kojima je otvoren pretres, odnosno rasprava po pravnom lijeku" (što je inače suprotno preporukama Konsultativnog vijeća Evropskih sudija, koje smatra da to ne smije biti isključivi kriterijum). Pošto nisu bili propisani parametri za ocjenjivanje tog kriterijuma, ostalo je nepoznato koji procenat ukinutih odluka se tolerisao, a koji ne, koji se procenat smatrao dovoljnim, koji dobrim, a koji odličnim? Iz ovog mjerila je izostalo i uvažavanje efekata odluka donijetih po vanrednom pravnom lijeku, odnosno odluka Vrhovnog suda, Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava.

Na ovaj način je posljednjih sedam godina omogućeno proizvoljno ocjenjivanje sudija koji su se prijavljivali za napredovanje u karijeri od strane svakog člana Sudskog savjeta. Ovakva situacija za sudije nije obezbjeđivala nikakvu izvjesnost, pravnu sigurnost, pa tako i nije ni mogla da predstavlja garanciju jačanja njihove nezavisnosti, već ih je suštinski stavljala u podređen položaj volji većine u Sudskom savjetu, na čelu sa predsjednicom Vrhovnog suda, koja je bila i predsjednica komisije za izbor sudija.

Problem je što Savjet sam ništa nije uradio da unaprijedi takvu situaciju i stekne povjerenje u njegovu objektivnost, iako je već od prvog izbora koji je Savjet sproveo 2008. godine svim njegovim članovima i članicama moralo biti jasno da ne postoje pravila koja obezbjeđuju ujednačeno i objektivno odlučivanje. Međutim, sam Savjet nije uradio ništa da takva pravila uspostavi i objektivizuje svoj rad. Uz to, Sudski savjet (a isto se ponašao i Tužilački savjet) je donosio šablonske odluke o izboru i napredovanju sudija, iz kojih se ne vidi kako su cijenjeni kriterijumi i podkriterijumi, zbog čega je izabran jedan, a ne neki drugi kandidat. Ovo je bilo posebno dramatično kada je u odlukama bilo navedeno da je za sudiju izabran kandidat ili kandidatkinja koji su ocjenjeni sa manje bodova od drugih. Iako je Akcija za ljudska prava godinama upozoravala da ovakva praksa Sudskog savjeta ne doprinosi povjerenju građana u izbor sudija zasnovan na zaslugama, i da može dovesti i do ukidanja tih odluka od strane Upravnog suda, ovakve šablonizirane, neobrazložene odluke su ostale dio prakse i novog Sudskog savjeta koji je konstituisan u julu 2014.

Činjenica da je do danas bilo svega dvije tužbe protiv Savjeta zbog nejasnog i suštinski neobrazloženog odlučivanja o izboru i napredovanju sudija ima utemeljenja u sociološkim, više nego pravnim razlozima. U pravnom smislu je bilo razloga da se obaraju obrazloženja Savjeta pred Upravnim sudom iz odluka o izboru, iz kojih se nije moglo razaznati zbog čega je za sudiju uprkos svim kriterijumima izabran kandidat ili kandidatkinja koji su čak imali manji broj bodova od ostalih. Međutim, u sociološkom smislu, kako su nam neke od sudija nezvanično saopštavale, mudrije je bilo ne zamjerati se Savjetu, već sačekati neku narednu priliku da se dođe do izbora za sudiju ili napredovanja pošto prvo prođe kandidat za koga je mjesto "planirano".

Međutim, sva ova priča nije od juče. NVO Akcija za ljudska prava je još u decembru 2008. godine upozorila na problem nedorečenih kriterijuma koji su omogućavali proizvoljno odlučivanje Sudskog savjeta koje nije moglo da zasluži povjerenje građana. U sastavu radne grupe koja je objavila "Analizu izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008"¹ NVO Akcija za ljudska prava bili su: Emilija Durutović dugogodišnji sudija Vrhovnog suda Crne Gore, Ana Vuković, sudija tada Osnovnog suda u Podgorici, a sada Višeg suda u Podgorici, dr Radomir Prelević, advokat i Darka Kisjelica, advokatica, nekada sudija Osnovnog suda u Herceg-Novom. Počev

¹ Dostupno na internet stranici: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/hra-analiza_reforme_izbora_sudija_u_crnoj_gori-cg.pdf; "Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013", Akcije za ljudska prava je takođe dostupna na internetu: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/ANALIZA-RADA-SS_CG_novo-Web-2.pdf

od 2010. godine i Evropska komisija je svake godine u izvještajima o napretku upozoravala na neodređenost kriterijuma i potrebu da se objektivizuje izbor sudija.

Sudski savjet je onda, umjesto da odmah usvoji interna pravila – indikatore za ocjenjivanje koji bi momentalno obezbjedili ujednačenost postupanja i objektivizovali njihov rad i ulili povjerenje građanima – u svoj Akcioni plan postavio zadatak da usvoji indikatore za do oktobra 2010, ali ta obaveza nije ispunjena ni do 1. jula 2015! Tako je svih ovih proteklih godina, neizvršavanjem obaveze iz sopstvenog Akcionog plana, Sudski savjet sebi obezbijedio prostor za neujednačeno i subjektivno odlučivanje o izboru i napredovanju sudija. Isti problem važi i kod sistema utvrđivanja disciplinske odgovornosti, koja je, po istom principu, bila zasnovana na nedorečenim parametrima o onome što se smatralo "nesavjesnim" ili "nestručnim" radom.

Ako pogledate odluku kojom je sudija kažnjen zbog nesavjesnog rada, vidi se da je ta odluka donijeta zbog toga što je sudija u više slučajeva izradio odluke posle zakonom predviđenog roka. Međutim, nijednim aktom nije precizirano da će svaki sudija koji npr. u 10, 20, ili 30 predmeta ne izradi odluke u roku biti kažnjen. Na ovaj način su sudije prepuštene proizvoljnom odlučivanju predsjednika sudova o tome da li će, ili neće, protiv određenog sudije pokrenuti disciplinski postupak. Ovakav je slučaj i dan danas.

Posebno zabrinjava i nedavno izražen stav Sudskog savjeta u jednom kontraverznom predmetu sa političkim konotacijama – koji se ticao predstavke protiv sudije zbog očigledno politički pristrasnog postupanja izraženog i u presudi. Savjet je u tom slučaju odbio nadležnost da postupi po pritužbi s obrazloženjem da je nadležan da postupa po predstavkama i cijeni rad sudije *samo u postupcima koji nisu okončani*, "kako bi se moglo odlučivati da li postoji osnov za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudije zbog učinjenog disciplinskog prekršaja predviđenog odredbama Zakona o sudovima". Ovu odluku Savjet nije utemeljio ni u jednom propisu, ona odstupa od dosadašnje prakse Savjeta i dodatno potkrepljuje sumnje u njegovu neobjektivnost.

Ista je situacija i sa izborom tužilaca i utvrđivanjem njihove odgovornosti. Odluke Tužilačkog savjeta su takođe šablonske i neuvjerljivo obrazložene, a uz to se na uvid u odluke čekalo gotovo godinu dana. Tužilački savjet od 2008. do 2012. nije sproveo ni jedan disciplinski postupak. Od 2012. do kraja 2014. je sproveo pet postupaka, u kojima je donio pet odluka, od kojih je Upravni sud poništio tri. U ponovljenim postupcima, savjet je preinačio sve tri odluke, među kojima i jedinu koja je donijeta o razrješenju (slučaj zamjenice Osnovnog državnog tužioca u Podgorici).

Prelaznim mjerilima u pregovaračkom poglavlju 23 sa EU, Crna Gora se obavezala da će početi da imenuje sudije i tužioce na osnovu transparentnog postupka zasnovanog na zaslugama, na osnovu jedinstvenog, državnog, transparentnog sistema, da će se sudije i tužioci unapređivati transparentno, na osnovu periodičnog ocjenjivanja. Uslovi za sve to još uvijek nisu obezbijeđeni. Slažem se sa g-dinom Vukčevićem da je moguće da odluka o uvođenju jedinstvenog sistema izbora na nivou države ne dovede do dobrih rezultata. Nije poznato da je utemeljena u analizi efekata dosadašnjeg sistema i analizi potreba, bar ne nekoj objavljenoj analizi o kojoj se moglo raspravljati. Dostignuće je svakako rad na studiji mjerenja složenosti predmeta (mjeri se prosječno vrijeme koje sudija, stručni saradnik ili zapisničar troši na radnje u predmetu), koja bi trebalo da dovede do objektivne procjene

"norme", odnosno mjerila za ocjenu ažurnosti sudije, a što je Akcija za ljudska prava predlagala da se uradi još 2007. godine.²

Sada se izrađuje pravilnik o ocjenjivanju sudija, i nadamo se da će on uključiti indikatore za ocjenjivanje kriterijuma i za napredovanje, kao i za prvi izbor. Nadamo se i da će pritisak Evropske unije uticati na Sudski savjet i Tužilački savjet da znatno sadržajnije i uverljivije obrazlažu svoje odluke, kako bi svi mogli da se uvjere da se sudije i tužioci u Crnoj Gori biraju i da oni napreduju samo po zaslugama. U okviru projekta Monitoring reforme pravosuđa, u narednih godinu dana, Akcija za ljudska prava i CEMI će nastaviti da u kontinuitetu prate i analiziraju objektivnost i transparentnost postupaka utvrđivanja odgovornosti sudija i državnih tužilaca, a predložili smo i u izvještaju koji je pred vama, da se takve periodične analize sprovode zvanično i periodično i da se to predvidi dopunom akcionih planova koji prate reformu pravosuđa.

² "Akcija za ljudska prava je 2007. godine predložila da se umjesto orijentacionih mjerila (tj. norme), koja uspješnost rada svodi na broj odrađenih predmeta, bez razlike u odnosu na njihovu težinu, uvede utvrđivanje sudijske norme prema koeficijentu težine (ponderu) pojedine grupe predmeta, odnosno prema radu koji je potrebno uložiti u njihovo rješavanje. Ova vremenska mjerila služila bi za ocjenu uspješnosti rada sudija i za utvrđivanje potrebnog broja sudija...", *Analiza reforme izbora sudija 2007-2008*, Akcija za ljudska prava, 2009, str. 183-184.