



FONDACIJA INSTITUT ZA OTVORENO DRUŠTVO
Predstavništvo Crna Gora

Predlog reforme izbora sudija u Crnoj Gori

radna grupa NVO »Akcija za ljudska prava«

februar - jul 2007.

Predlog reforme izbora sudija u Crnoj Gori

kriterijumi, postupak, nadležnost i pravni lijekovi

radna grupa NVO »Akcija za ljudska prava«

mr Emilija Durutović, *predsjedavajuća*

mr Tea Gorjanc Prelević, *koordinator projekta*

Darka Kisjelica

Ana Vuković

Aleksa Ivanović

dr Radomir Prelević

februar – jul 2007.

Izdavač
Akcija za ljudska prava
Slobode 74, 81000 Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: + 382 81 232 122, E-mail: hra@cg.yu, www.hraction.org

Za izdavača
mr Tea Gorjanc Prelević

Prevodilac na engleski jezik
Mirjana Delić
mr Tea Gorjanc Prelević

Korektor i lektor
Lana Vukmirović

Priprema i štampa
Yugrafic, Podgorica

Tiraž
500

CIP – Каталогизacija у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње
347.962.2 (497.16)

PREDLOG reforme izbora sudija u Crnoj Gori :
kriterijumi, postupak, nadležnost i pravni ljevovi
/ [priredila] Radna grupa NVO „Akcija za ljudska
prava ; predsjedavajuća Emilija Durutović ;
koordinator projekta Tea Gorjanc Prelević ;
[članovi] Darka Kisjelica ... [et al.] ;
[prevodilac na engleski Mirjana Delić]. –
Podgorica : Akcija za ljudska prava, 2007
(Podgorica : Yugrafic). – 84, 24 str. ; 24 cm

Nasl. str. prištampanog prevoda: Reform Proposal
for the Appointment of Judges in Montenegro :
criteria, procedure, competencies and legal
remedies / NGO „Human Rights Action“ Working
Group. – Oba rada štampana u međusobno obrnutim
smjerovima. – Tekst na srp. i engl. jeziku. –
Tiraž 500. – Bilješke uz tekst.

ISBN 978-9940-9072-0-4

1. Дурутовић, Емилија 2. Горјанц Прелевић, Теа
3. Кисјелица, Дарка 4. Радна група НВО „Акција
за људска права“

а) Судије - Изборне реформе - Црна Гора
COBISS-CG-ID 11787280

Sadržaj

I Uvod	7
Aktivnosti u projektu	9
II Analiza i predlozi za unapređenje postojećeg sistema izbora sudija u Crnoj Gori	13
1. Kriterijumi i postupak za izbor sudija	13
1.1. Analiza	13
1.2. Predlog reforme u načelu	16
1.2.1. Predlog kriterijuma za izbor sudija i predsjednika sudova	17
1.2.1.1. Kriterijumi uspješnosti za kandidate koji se prvi put biraju za sudiju	18
1.2.1.2. Kriterijumi koji se tiču stručnog znanja i sposobnosti (prevashodno za sudije koje napreduju).	18
1.2.1.3. Kriterijumi koji se odnose na rezultat i efikasnost rada (za sudije koje napreduju).	19
1.2.1.4. Kriterijumi koji se tiču odnosa prema radu	20
1.2.1.5. Kriterijumi za izbor predsjednika suda	20
1.2.2. Postupak izbora	20
2. Sastav Sudskog savjeta i izbor njegovih članova	22
2.1. Analiza	22
2.2. Predlog sastava Sudskog savjeta	24
2.2.1. Sastav Sudskog savjeta uslovljen je njegovom funkcijom, nadležnostima i karakterom	24
2.2.2. Članovi Savjeta iz reda sudija	24
2.2.3. Članovi Savjeta van reda sudija	25
2.2.3.1. Predsjednik države i ministar pravde kao potencijalni članovi Savjeta	27
2.3. Postupak izbora članova Sudskog savjeta	29

3. Mandat, imunitet i razrješenje članova Savjeta	31
3.1. Analiza	31
3.2. Predlog	32
4. Nadležnosti Sudskog savjeta	34
4.1. Analiza	35
4.2. Predlog reforme – proširenje nadležnosti Savjeta	36
4.2.1. Neophodna poboljšanja uslova za obavljanje sudijske funkcije koja bi mogla biti u nadležnosti ili pod nadzorom Savjeta	40
4.2.2. Administrativni ured kao služba Sudskog savjeta	41
4.2.3. Nadležnosti Savjeta u odnosu na Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija	44
5. Disciplinski prekršaji i razlozi za razrješenje sudija	46
5.1. Analiza	46
5.2. Predlozi reforme	48
5.2.1. Neuredno obavljanje sudijske funkcije	50
5.2.2. Vrijeđanje ugleda sudijske funkcije	50
5.2.3. Teška disciplinska povreda	51
5.2.4. Disciplinska odgovornost i razrješenje predsjednika suda	51
5.2.5. Udaljenje od obavljanja dužnosti	52
5.2.6. Razlozi za razrješenje sudije	53
5.2.6.1. Nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije	53
6. Postupak i način odlučivanja Sudskog savjeta i pravni lijekovi protiv njegovih odluka	54
6.1. Analiza	54
6.2. Predlog reforme	55
6.2.1. Postupci u kojima Savjet odlučuje	55
6.2.2. Način odlučivanja	56
6.2.3. Pravni lijekovi	57
7. Transparentnost rada Sudskog savjeta	59
7.1. Analiza	59
7.2. Predlog reforme	59

8. Orientaciona norma i ocjena rada sudija i sudova	62
8.1. Analiza (Pravilnik o orijentacionim mjerilima, Godišnji izvještaj o radu sudova, slučajna raspodjela predmeta)..	63
8.2. Predlog reforme ocjenjivanja sudija i ocjenjivanja efikasnosti i kvaliteta sudskog sistema.	66
8.2.1. Način utvrđivanja norme (orijentacionih mjerila)	67
8.2.2. Utvrđivanje potrebnog broja sudija	69
8.2.3. Uvođenje i drugih kriterijuma za ocjenu sudija i rezultata rada sudija	69
8.2.3.1. Procedura ocjenjivanja.	70
8.2.4. Što se može učiniti i bez izmjene propisa	70
III Zaključci – predlozi reforme	72
IV Prilog	
Korisne internet stranice	82

I Uvod

Projekat čiji su rezultati pred Vama nastao je iz našeg uvjerenja da je nezavisno, stručno i efikasno sudstvo neophodno za zaštitu ljudskih prava i ostvarenje vladavine prava.

Uviđajući da u Crnoj Gori sudstvo ne uživa neophodno povjerenje i autoritet,¹ sproveli smo istraživanje postojećeg sistema izbora, ocjenjivanja rezultata rada i utvrđivanja odgovornosti sudija. Uočili smo propuste navedene u analizi i predložili rješenja uglavnom po uzoru na međunarodne preporuke i uporednu praksu koju smatramo primjenjivom u Crnoj Gori.

Nadamo se da će rezultati našeg istraživanja koristiti odgovornima za reformu pravosuđa i doprinjeti njenom ubrzanom sprovođenju.²

Unaprjeđenje garancija nezavisnosti, stručnosti i efikasnosti sudstva u Crnoj Gori pretpostavlja hitan dogovor o ustavnom uređenju sudske vlasti. Prije usaglašavanja ustavnih odredbi, važno je imati u vidu sve ciljeve koje reforma pravosuđa treba da ostvari, kako bi se ustavom za to obezbjedio odgovarajući i dugotrajni okvir.

¹ Istraživanje javnog mnjenja, CEDEM, 2006: samo 26-29% građana smatra da su sudije „veoma“ ili „uglavnom“ nepristrasne i nepotkupljive; Istraživanje CEMI, decembar 2006. „Da sudstvo nije nezavisno smatra više od polovine građana“; U Emisiji „Otvoreno“ RTCG od 30. aprila 2007. preko 80% gledalaca izjavilo je da nema povjerenja u sudstvo. Nepovjerenje u sudstvo je, donekle, posljedica pogrešne interpretacije nadležnosti, pa se propusti državnog tužioca neopravdano pripisuju sudovima (vidjeti, na primjer, izvještaj *Freedom House* u kome se navodi da je razlog nepovjerenja u sudstvo činjenica da se ne procesuiraju slučajevi korupcije i organizovanog kriminala, *Vijesti*, 16. jun 2007.) Smatramo da je neophodna temeljna analiza rada državnog tužioca i odgovarajuća reforma tužilačke organizacije, ali to prepuštamo nekom drugom projektu.

² Napominjemo da Strategija reforme pravosuđa za period 2007-2012, koju je Vlada RCG usvojila 21.06.2007. sadrži samo načelne smjernice uređenja pitanja kojima smo se bavili u projektu (Strategija reforme pravosuđa, poglavlje „Jačanje nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa“, strana 8, <http://www.gom.cg.yu/files/1184254169.doc>), dok je donošenje programa za njenu primjenu predviđeno u naredna četiri mjeseca (*Pobjeda*, „Politika“, 22.06.2007.)

Naš zaključak je da crnogorskom pravnom sistemu nedostaju pravila kojima bi se ograničila proizvoljnost prilikom izbora sudija, ocjene rezultata njihovog rada i utvrđivanja odgovornosti za neprofesionalan rad. Zbog toga su temelj našeg predloga objektivni kriterijumi i pravni lijekovi za ispitivanje njihove pravilne primjene.

Imajući u vidu iskustvo Crne Gore s izborom sudija u Skupštini, koje je obezbjeđivalo da sudije opredjeljuje njihova politička, a ne stručna podobnost, smatramo da o izboru i karijeri sudija treba da odlučuje reformisan, stručan i nezavisan Sudski savjet, čiji bi rad bio transparentan, odgovarajuće kontrolisan i zasnovan na objektivnim kriterijumima. Pored zaštite nezavisnosti sudstva, kako je predviđeno Nacrtom ustava, Sudski savjet bi trebalo da obezbjeđuje i stručnost, efikasnost i odgovornost sudstva, pa predlažemo da se njegove nadležnosti u tom pogledu preciziraju i prošire.

Iniciranje postupaka odgovornosti sudija, pogotovo za neuredan rad i vrijeđanje ugleda sudijske funkcije, pokazalo se kao neprevaziđen problem u prethodnom mandatu Sudskog savjeta, koji za četiri protekle godine nije sproveo ni jedan disciplinski postupak.³ Zbog toga predlažemo dodatno preciziranje disciplinskih prekršaja i pooštavanje odgovornosti predsjednika sudova za stanje u sudovima pred Sudskim savjetom. S druge strane, predložili smo da se uvede i mogućnost razrješenja i članova Sudskog savjeta zbog nepravilnog, neurednog i nesavjesnog rada, koja do sada nije postojala.

U nastavku slijedi kratak pregled aktivnosti preduzetih u projektu, analiza važećih propisa i dosadašnje prakse u Crnoj Gori (na osnovu podataka koji su nam bili dostupni) i naši predlozi reforme Sudskog savjeta i kriterijuma po kojima bi trebalo da postupa, nastali na osnovu pregleda međunarodnih preporuka, uporednih rješenja i studija, a posebno propisa u državama iz okruženja, koje su djelile isti pravni sistem i slična iskustva.

Predlozi reforme u skraćenom obliku, nalaze se na str. 72-81.

³ Iako je, po našem saznanju, sprovedeno tri, a inicirano pet postupaka razrješenja sudija, smatramo da je situacija trebalo da bude upravo obrnuta, da je potrebno blagovremeno disciplinskim mjerama uticati na odgovorniji rad sudija, što je u proteklom periodu u potpunosti izostalo.

Zahvaljujemo Fondaciji Instituta za otvoreno društvo – predstavništvu u Crnoj Gori na ukazanom povjerenju i finansijskoj podršci ovog projekta, a Vama na interesovanju za rezultat našeg rada.

U Podgorici, 20. jula 2007.

Autori – članovi radne grupe:

mr Emilija Durutović, *sudija Suda državne zajednice Srbija i Crna Gora i Vrhovnog suda RCG u penziji, predsjedavajuća radne grupe,*

dr Radomir Prelević, *advokat, član Udruženja pravnika,*

Darka Kisjelica, *advokat, bivša sudija Osnovnog suda u Herceg-Novom i predavač o evropskim standardima prava na pravično suđenje Centra za obuku sudija RCG,*

Ana Vuković, *sudija Osnovnog suda u Podgorici,*

Aleksa Ivanović, *pravnik, savjetnik u projektima reforme crnogorskog pravosuđa od 1998. godine,*

i mr Tea Gorjanc Prelević, *pravnica, prva izvršna direktorka Centra za obuku sudija RCG (2000-2004), koordinatorka projekta.*

Aktivnosti u projektu

Akcija za ljudska prava je 2. novembra 2006. na okruglom stolu “Novi Ustav – karakter, principi i rješenja u oblasti demokratije i ljudskih prava” u organizaciji Centra za razvoj nevladinih organizacija i Fondacije Instituta za otvoreno društvo - predstavništvo Crna Gora iznijela sugestije za unapređenje ekspertske verzije Nacrta ustava, između ostalog i u pogledu izmještanja izbora sudija iz nadležnosti Skupštine u nadležnost stručnog tijela kao što je Sudski savjet. Ove sugestije su objavljene u pratećoj publikaciji sa ovog skupa koja je dostavljena i skupštinskom Ustavnom odboru.⁴

Kasnije se ispostavilo da su parlamentarne političke stranke gotovo jednoglasno izrazile stav protiv rješenja da se izbor sudija izmjesti iz Skupštine i

⁴ *Novi ustav – karakter, principi i rješenja u oblasti demokratije i ljudskih prava,* http://213.149.103.11/download/novi_ustav_inicijativa06.pdf

povjeri stručnom tijelu zbog sumnje da bi tijelo, kao što je postojeći Sudski savjet, odgovarajuće objektivno biralo stručne i nezavisne sudije, bez ikakve kontrole.

Imajući u vidu ovakav politički stav, radna grupa je 1. februara 2007. započela rad na razradi ustavnih i zakonskih odredbi, koje bi po našem mišljenju obezbijedile rješenje usklađeno s međunarodnim standardima i preporukama, a koje bi predvidjelo odgovarajuću kontrolu rada Sudskog savjeta i garancije nezavisnog, objektivnog i transparentnog postupka izbora sudija, zasnovanog na detaljnim i objektivnim kriterijumima.

Kako bi blagovremeno uticali na poslanike nadležne za izradu Nacrta Ustava RCG, radna grupa je 9. februara 2007. dostavila članovima Ustavnog odbora predlog ustavnih odredbi o sudstvu, uključujući predlog sastava, načina izbora, nadležnosti i kontrole Sudskog savjeta, zajedno sa informacijom o projektnoj ideji izrade predloga odgovarajućih zakonskih rješenja kojima bi se detaljnije predvidio postupak i kriterijumi izbora sudija.⁵

U prvoj fazi projekta, radna grupa je imala u vidu Odluku Evropskog savjeta o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Crnom Gorom od 17.01.2007, relevantne međunarodne standarde, rezultate nekoliko studija međunarodne prakse s preporukama, uporedna ustavna rješenja pretežno država iz okruženja, bivših republika članica SFRJ, i koristila ih prilikom izrade predloga ustavnih odredbi.⁶

⁵ Pismo članovima Ustavnog odbora i Radni nacrt ustavnih odredbi o sudstvu od 09. 02. 2007. vidjeti na http://www.hraction.org/documents/pratece_pismo_za_poslanike.pdf i http://www.hraction.org/documents/radna_verzija_nacrta_ustavnih_odredbi.pdf.

⁶ Osnovna načela nezavisnosti sudstva, Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope br. R (94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, Evropska povelja o zakonu za sudije, „*Nezavisan i nepristrasan sud – međunarodni standardi*“, ur. mr Tea Gorjanc Prelević, Centar za obuku sudija RCG, Podgorica 2001; Odluka Evropskog savjeta o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Crnom Gorom od 17.01.2007, Izveštaj o napretku Crne Gore za 2006, prevod objavljen u publikaciji CRNVO, Centra za građansko obrazovanje i Evropskog pokreta u Crnoj Gori, Podgorica, 2007; *Judicial Reform in Countries of South East Europe - „Reforma pravosuđa u zemljama Jugoistočne Evrope“*, Generalni direktorat za spoljnu politiku Evropske unije, studija izrađena na zahtjev Komiteta za politička pitanja Evropskog parlamenta, 13. septembar 2006; CEPEJ – European Commission for the Efficiency of Justice *European Judicial Systems – edition 2006* (Evropska komisija za efikasnost pravosuđa „Evropski pravosudni sistemi – izdanje 2006“); *Judicial Appointments: Some European Experiences*, John Bell (Cambridge), 2003 („Imenovanje sudija: pojedina evropska iskustva“); *Global Best Practices: Judicial Councils, Lessons Learned from Europe and Latin America*, IFES, april 2004. („Najbolja svjetska

Iako je planirana temeljna analiza dosadašnjeg odlučivanja Sudskog savjeta, radna grupa nije ostvarila pristup svojoj željenoj dokumentaciji ovog tijela.

U februaru 2007. podnijet je zahtjev Administrativnom uredu pri Vrhovnom sudu RCG (tijelu koje obavlja administrativno-tehničke poslove za Sudski savjet) za pristup informacijama u posjedu Sudskog savjeta, ali je pristup onemogućen s obrazloženjem da novi Sudski savjet nije konstituisan, i da nema ko da odluči da nam se dozvoli uvid u dokumentaciju. Protiv ovakve odluke direktora Administrativnog ureda, odnosno konačne odluke predsjednika Vrhovnog suda (i predsjednika po položaju Sudskog savjeta) Akcija je pokrenula upravni spor, koji do kraja rada na izvještaju nije okončan. Zbog toga smo bili prinuđeni da dokumentaciju Savjeta tražimo na drugi način, od poslanika, Skupštine i samih sudija koji su učestvovali u postupcima i zahvaljujemo onima koji su nam u tome pomogli.

U drugoj fazi projekta, radna grupa je analizirala domaća i uporedna zakonska rješenja, diskutovala o primjeni zakona u praksi i pratila rad na donošenju novog Ustava. Predstavnicu radne grupe učestvovala je na okruglom stolu o Nacrtu ustava RCG u organizaciji Ustavotvorne Skupštine RCG i Venecijanske komisije Savjeta Evrope 26. aprila 2007. Detaljne primjedbe na Nacrt Ustava, koje su sadržale i komentar odredbi o sudstvu, dostavljene su Ustavnom odboru 3. maja 2007.⁷

U maju i junu mjesecu u Skupštini je ostvaren uvid u zapisnike sa sjednica Skupštine na kojima se odlučivalo o izboru i razrješenju sudija i predloge Sudskog savjeta o izboru sudija,⁸ pošto je postalo očigledno da ovu doku-

iskustva: sudski savjeti, nauk iz Evrope i Latinske Amerike“); Završni izvještaj Konferencije „Visoki savet pravosuđa – uporedna analiza modela u Evropi i regionu“, u organizaciji Visokog saveta pravosuđa Republike Srbije i OEBS-a, Beograd, avgust 2006; „Ustavni položaj sudstva“, Društvo sudija Srbije, Beograd, 2005; „Ustavne pretpostavke za demokratsku Srbiju“, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997; Ustav Republike Hrvatske, Ustava Republike Slovenije, Ustav Republike Srbije, Amandmani na Ustavot na Republika Makedonija od 9.12.2005.

⁷ Dostupne na internet stranici Akcije za ljudska prava http://www.hracion.org/Documents/Primjedbe_na_Nacrt_Ustava.pdf; ove primjedbe, zajedno sa primjedbama CRNVO i NVO-a Ženske mreže, upućene su Venecijanskoj komisiji Savjeta Evrope: http://www.hracion.org/Documents/NGO_REMARKS_ON_THE_DRAFT_CONSTITUTION.pdf.

⁸ Skupština suprotno čl. 13 Zakona o pristupu informacijama i odluci Vrhovnog suda RCG Uvp. br. 83/2006 ne dozvoljava fotokopiranje dokumentacije u njenom posjedu, već omogućava bez obrazloženja isključivo neposredan uvid i to u ograničenom trajanju. NVO MANS pokrenula je u maju ove godine upravni spor protiv ovakve odluke Skupštine, koji do danas nije okončan.

mentaciju nećemo dobiti od Administrativnog ureda pri Vrhovnom sudu. Konačna verzija predloga reforme koja je pred Vama izrađena je i na osnovu sugestija učesnika savjetovanja održanog u Podgorici 12. jula 2007. godine⁹ i biće dostavljena poslanicima Ustavotvorne skupštine RCG, svim sudijama u Republici, Vladi RCG, Pravnom fakultetu, Advokatskoj komori, kolegama iz nevladinih organizacija i međunarodnim organizacijama uključenim u reformu pravosuđa u Crnoj Gori.

⁹ Učesnici savjetovanja: Ratko Vukotić, predsjednik Vrhovnog suda, Dragan Rakočević, predsjednik Privrednog suda, Vesna Begović i Petar Stojanović, sudije Vrhovnog suda, Zoran Pažin, predsjednik Osnovnog suda, Stanko Marić, predsjednik Udruženja pravnika, Stevo Muk, direktor CRNVO, Marija Đukić, MANS, Edina Hasanaga, Inicijativa mladih za ljudska prava, Branimir Radulović, direktor Administrativnog ureda, predstavnice Fondacije za otvoreno društvo, Sanja Elezović i Tamara Srzentić, Dragan Vučević, predsjednik Udruženja sudija RCG; od pozvanih predstavnika svih parlamentarnih političkih stranaka pozivu su se odazvali predstavnici SNP, Spasoje Kovačević, SNS, Gojko Raičević, DSS, Dragica Perović i SRS, Duško Sekulić. Sugestije u pisanoj formi primili smo od Hrvatske građanske inicijative. Primili smo i pismo Ministra pravde Miraša Radovića.

II Analiza i predlozi za unaprjeđenje postojećeg sistema izbora sudija u Crnoj Gori

1. Kriterijumi i postupak za izbor sudija

Ustavom iz 1992. godine predviđeno je da Skupština bira sudije na predlog Sudskog savjeta prostom većinom glasova (čl. 81, tač. 8).

Obrazloženi predlog za izbor sudija Skupštini podnosi Sudski savjet za onoliko sudija koliko Skupština bira. Mišljenje o stručnim i radnim kvalitetima kandidata daju sudovi odnosno organi i organizacije kod kojih je kandidat zaposlen (Zakon o sudovima, čl. 36).

Zakon o sudovima propisuje opšte uslove za izbor sudija: državljanstvo, opšta zdravstvena i poslovna sposobnost, završen pravni fakultet i položen pravosudni ispit, i poseban uslov: radno iskustvo na poslovima pravne struke i to, za sudiju osnovnog suda pet godina, privrednog suda šest godina, višeg suda osam godina, Apelacionog suda i Upravnog suda 10 godina, Vrhovnog suda 15 godina (čl. 31 i 32).

Za predsjednika suda važe isti kriterijumi kao za izbor sudije. Propisano je da se predsjednik suda istovremeno bira i za sudiju suda za koji se kandiduje (čl. 33).

1.1. ANALIZA

a) Postojeći kriterijumi, propisani opšti uslovi i poseban uslov koji se tiče radnog iskustva za izbor sudija formalne su prirode i samim tim nedovoljni. Sadržaj mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima kandidata nije određen, što je omogućavalo proizvoljno ocjenjivanje kako Sudskog savjeta prilikom predlaganja kandidata, tako i Skupštine prilikom odlučivanja o predlozima Savjeta.

b) Sudski savjet nije odgovarajuće detaljno i sadržajno obrazlagao predloge kandidata za sudije, koje je na bazi pribavljenih mišljenja dostavljao Skupštini. Iz predloga se često ne može sagledati koji su razlozi u krajnjem opredjelili Savjet da se odluči za određenog kandidata, pogotovo u slučaju kada kolegijum suda tog kandidata uopšte nije predložio, ili je predložio dva ili više kandidata.¹⁰

c) Prilikom predlaganja i izbora sudija nije se uopšte vodilo računa o vremenu studiranja, a nedovoljno i o prosječnoj ocjeni sa studija.¹¹ Za izbor kandidata na sudijsku funkciju višeg ranga, jedini zakonom predviđeni kriterijum su godine radnog iskustva, dok uopšte nisu predviđeni kriterijumi pokazane ažurnosti i kvaliteta sudijskog rada, niti drugo, na primjer, objavljivanje stručnih radova, pohađanje programa stručnog usavršavanja, odnos prema strankama, kolegama, itd. U praksi je posljednjih godina bilo nastojanja da se slijede postojeći kriterijumi koji se odnose na radne rezultate (ispunjenje norme, broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka), ali nije bilo doslednosti u njihovoj primjeni.¹²

d) Mišljenja koja je Savjet pribavljao o stručnim i radnim kvalitetima za vršenje sudijske funkcije od sudova, odnosno organa i organizacija kod kojih je kandidat bio zaposlen, bila su isuviše sažeta, uopšteno afirmativna i nedovoljno sadržajna, te kao takva po pravilu nisu obezbjeđivala odgovarajuće podatke za procjenu iskazanih stručnih i radnih sposobnosti kandidata.¹³ Uočeno je da su neki kandidati sa manje godina iskustva od

¹⁰ Npr, predlog Sudskog savjeta za izbor sudija u sudovima u Crnoj Gori od 15.09.2006, Su. R. 158/06, o kome se u Skupštini raspravljalo 19.12.2006.

¹¹ Na osnovu analize predloga Sudskog savjeta u periodu od 2002. do kraja 2006. godine zaključuje se da se vrijeme trajanja studiranja uopšte nije uzimalo u obzir, da za pojedine kandidate nije navedena ni prosječna ocjena (za kandidate za viši sud i predsjednike sudova pretežno nisu navođene prosječne ocjene, dok za kandidate za sudije osnovnih sudova pretežno jesu – suprotan primjer bio je izbor sudija Osnovnog suda u Herceg-Novom, o kome se raspravljalo na V sjednici II redovnog zasijedanja 2006, kada u predlogu Savjeta ni za jednog prijavljenog kandidata nije bila navedena prosječna ocjena); u nekoliko slučajeva kandidat sa najboljom prosječnom ocjenom nije bio predložen za izbor, bez odgovarajućeg obrazloženja o drugim kvalitetima koji su Savjet opredjelili za drugog kandidata.

¹² Sudski savjet je posljednjih godina prilikom izbora sudija Upravnog, Apelacionog i viših sudova uzimao u obzir rezultate rada u vidu procenta ispunjenosti orjentacione norme i kvalitet rada u vidu procenta potvrđenih odluka, iako podaci nisu bili potpuni za sve kandidate.

¹³ *Ibid*, članovi Sudskog savjeta su javno kritikovali ova mišljenja. Tako Stanko Marić, predsjednik Udruženja pravnika Crne Gore, smatra da je Savjet bio hendikepiran ovim mišljenjima: „Kažu da su svi kandidati dobri, a mi nademo da su neki jako loši.“ Sličan

drugih prijavljenih za isto mjesto, bivali izabrani na više funkcije u sudstvu, što, uz neuvjerljivu preporuku sudijskog kolegijuma, odnosno u prisustvu preporuke dva ili više kandidata, ostavlja prostora opravdanoj sumnji o tome kojim kriterijumima se Savjet zaista rukovodio prilikom izbora.¹⁴

e) Poslanici Skupštine Crne Gore prilikom izbora sudija u periodu od 2002. do 2006. godine, rukovodili su se pretežno kriterijumom političke pripadnosti.¹⁵ To je bilo omogućeno i time što se o izboru sudija odlučivalo prostom većinom glasova, tj. odlučivali su glasovi poslanika vladajuće koalicije. Predstavnici opozicije često uopšte nisu učestvovali u glasanju, čak i kada bi prethodno učestvovali u raspravi. Skupština u ovom periodu nije prihvatila oko 17 % predloga Sudskog savjeta.¹⁶ Na televizijskim prenosima moglo se vidjeti kako poslanici za vrijeme rasprava o izboru sudija u Skupštini pitaju jedni druge „Je li ova/j (kandidat/kandidatkinja za sudiju) naša?“ Za neizglasavanje kandidata koga je predložio Sudski savjet nisu davana relevantna obrazloženja u smislu stručnih i drugih ličnih kvaliteta kandidata,¹⁷ što je razumljivo ako se ima u vidu da objektivni, razrađeni i obavezujući kriterijumi za izbor nisu ni bili predviđeni. Osnovna mana ovakvog sistema izbora sudija je isuviše veliko polje diskrecione procjene koje je ostavljeno Sudskom savjetu i, pogotovo, Skupštini, čije su odluke po prirodi stvari diskrecione i političke.

stav iznio je i predsjednik Vrhovnog suda RCG Ratko Vukotić na Konferenciji o uporednoj praksi sudskih i tužilačkih savjeta, u Beogradu 2006.

¹⁴ Upečatljiv je slučaj iz aprila 2005. kada je poslanik Krsto Pavicević u Skupštini od tadašnjeg predsjednika Sudskog savjeta zahtijevao obrazloženje razloga koji su opredjelili Savjet za predloženog kandidata, insistirajući na tome da postojeći podaci ukazuju da drugi prijavljeni imaju mnogo bolje rezultate. Predsjednik Savjeta, po našem mišljenju, nije uspio odgovarajuće da obrazloži odluku Savjeta.

¹⁵ Za isto iskustvo Makedonije, koje je 2006. godine dovelo do usvajanja ustavnih amandmana kojima je izbor sudija izmješten iz Skupštine u nadležnost Sudskog savjeta, vidi odgovore Makedonije na upitnik Konsultativnog vijeća sudija Evrope, *Questionnaire for 2007 CCJE opinion concerning the councils for the judiciary: Reply submitted by the delegation of the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Consultative Council of European Judges (CCJE), Strazbur, 18.02.2007, Savjet Evrope; Za ocjenu Komisije EU da uključivanje Skupštine u kadrovsko upravljanje u sudstvu predstavlja jasan rizik od političkog uticaja na imenovanja i razrješenja, vidi *Izvjestaj o napretku* za 2006. godinu, Crna Gora, radni dokument Komisije, SEC (2006) 1388, Brisel, 8. 11. 2006, prevod istaknut na internet stranici Centra za građansko obrazovanje: <http://www.cgo.cg.yu/eic/dokumenti/Izvjestaj%20%20napretku%20EK%20za%20CG%202006.doc>

¹⁶ Analiza Zapisnika o izboru sudija i predsjednika sudova Skupštine RCG od 2002. do 2006. godine.

¹⁷ Na primjer, Zapisnik Skupštine RCG o izboru jednog broja sudija i predsjednika sudova od 18.12.2003, kada nisu izabrana četiri kandidata koje je predložio Sudski savjet.

f) Nedostatak posebnih kriterijuma za izbor predsjednika sudova nameće zaključak da su kandidati predlagani na osnovu ličnih ubjeđenja članova Savjeta, tj. samovoljno. Nedostaju podaci o tome je li iko u Savjetu imao izdvojeno misljenje i kakvi su bili rezultati glasanja prilikom utvrđivanja predloga.

1.2. PREDLOG REFORME U NAČELU

1. Ustavom obezbijediti da se izbor sudija izmjesti iz Skupštine u nadležnost Sudskog savjeta.¹⁸ Kontrolu rada Savjeta obezbijediti kroz njegov sastav, način izbora njegovih članova i pravne lijekove protiv njegovih odluka, što treba predvidjeti ustavom, odnosno precizne kriterijume postupanja i transparentnost rada koje treba utvrditi zakonom;

2. Donijeti poseban zakon o Sudskom savjetu koji bi precizirao nadležnosti, način izbora i položaj članova Savjeta, postupak odlučivanja, pravne lijekove protiv odluka Savjeta, odnos Savjeta prema drugim državnim organima i javnosti. Nova, ustavna pozicija Sudskog savjeta i jačanje njegovih nadležnosti i odgovornosti u postupku izbora, disciplinske odgovornosti i razrješenja sudija, zahtijeva razradu organizacije Savjeta posebnim zakonom, po uzoru na većinu država u kojima ovakvo tijelo postoji.¹⁹

3. Zakonom upotpuniti objektivne kriterijume za izbor, odnosno napredovanje, sudija i predsjednika sudova (1.2.1),²⁰ koje bi Savjet mogao detaljnije da razradi opštim aktom;

¹⁸ Vidjeti Mišljenje Venecijanske skupštine o Nacrtu Ustava RCG od 5. juna 2007. *Interim Opinion on the Draft Constitution of Montenegro, adopted by the Venice Commission on its 71st session*, 1-2 June 2007, CDL-AD(2007)017, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): „Izbor od strane parlamenta (štaviše bez kvalifikovane većine), iako na predlog Sudskog savjeta, jeste politički akt koji ne može da obezbijedi nezavisnost sudstva i nije u skladu sa evropskim standardima. Razrješenje sudija od strane parlamenta, što je trenutno predviđeno u članu 129, je još problematičnije“ (tač. 161).

¹⁹ Za bivše republike članice SFR Jugoslavije: *Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću* (u daljem tekstu VSTV) Bosne i Hercegovine, *Sl. glasnik BiH*, br. 25/04, 93/05; *Zakon o Državnom sudbenom vijeću* (u daljem tekstu DSV) Republike Hrvatske iz 1993, s izmjenama i dopunama 2000. i 2005; *Zakon o Visokom savetu pravosuđa* Republike Srbije iz 2001. (koji će biti izmijenjen u skladu s novim Ustavom); *Zakon za Sudski ot sovjet* na Republika Makedonija od 15.05.2006; jedino slovenački *Zakon o sodiščih* iz 1994, posljednje izmjene 2002, sadrži posebno poglavlje sa 12 članova o sudskom savjetu.

²⁰ Vidjeti u ovom smislu mišljenje Konsultativnog savjeta evropskih sudija br. 1 (2001) o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmjernjivosti sudija (iz dokumenta Venecijanske komisije, *Imenovanje sudija*, CDL-JD (2007) 001rev, od 15.03.2007.), itd.

4. Unaprijediti mjerila za procjenu kvaliteta rada i ažurnosti sudija uz tzv. „orijentacionu normu“, što Savjet može učiniti opštim aktim (vidjeti predlog 8.2.3. i 8.2.1.).

1.2.1. PREDLOG KRITERIJUMA ZA IZBOR SUDIJA I PREDSJEDNIKA SUDOVA²¹

U cilju objektivnog predlaganja kandidata za izbor sudija, pored postojećih posebnih uslova za izbor (određenih godina iskustva na pravnim poslovima), propisati da Sudski savjet prilikom odlučivanja o izboru između prijavljenih kandidata mora uzeti u obzir:

„dostojnost za obavljanje funkcije sudije“ koja bi se cijenila u skladu sa Etičkim kodeksom za sudije,²²

²¹ Prilikom izrade predloga razmotreni su sljedeći akti susjednih država, u kojima postoje slični problemi sa kojima se sudstvo suočava, prije svega u Srbiji i Bosni i Hercegovini:

- 1) Odluka o merilima i kriterijumima za predlaganje kandidata za izbor sudija i predsjednika suda (donijeta 8.4.2005. od Visokog saveta pravosuđa Republike Srbije);
- 2) Kriterijumi za ocjenu rada sudaca u Bosni i Hercegovini (donijeti od strane Visokog sudbenog i tuziteljskog vijeca Bosne i Hercegovine 28.2.2007.);
- 3) Kriterijumi za ocjenjivanje rada predsjednika sudova u Bosni i Hercegovini (donijeti od strane Visokog sudbenog i tuziteljskog vijeca Bosne i Hercegovine 11.10.2006.);
- 4) Kriteriji za izbor i napredovanje sudija i postupak ocjenjivanja sudijskog rada, Zakon o sodniški službi Republike Slovenije, Uradni list RS, 23/2005, 10.3.2005. 4. poglavlje;
- 5) Zakon o sudovima Republike Makedonije, čl. 46 (posebni uslovi za izbor sudije);
- 6) Zakon o sudovima Republike Hrvatske, čl. 73, 74 i 75.

²² Crnogorski Zakon o advokaturi predviđa da pravo upisa u imenik advokata ima lice „koje je dostojno da obavlja poslove u skladu sa Kodeksom profesionalne advokatske etike“ (čl. 5), Sl. list RCG, br. 79/06; Slovenački Zakon o sodniški službi u okviru opštih uslova za izbor sudije propisuje i uslov „lične dostojnosti za vršenje sudijske funkcije“ (čl. 8, st. 1, tač. 6), koji se obrazlaže: „Neće se smatrati dostojnim onaj za koga se opravdano zaključuje na osnovu dosadašnjeg rada i ponašanja da sudijsku funkciju neće obavljati stručno, pošteno ili savjesno ili da kao sudija neće očuvati ugled sudijske funkcije, nepristrasnost i nezavisnost, kao i onaj ko je osuđen za krivično djelo koje predstavlja razlog za razrješenje sudije“ (čl. 8, st. 2). U Srbiji se pod dostojnošću za obavljanje sudijske funkcije smatra „ugled koji kandidat uživa u sredini iz koje potiče, pokazana tolerantnost u stručnim raspravama, spremnost za uvažavanje tuđeg mišljenja i argumenata u postupku kolektivnog odlučivanja“, Odluka o merilima i kriterijumima za predlaganje kandidata za izbor sudija i predsjednika suda (čl. 14), Visoki savet pravosuđa RS; Evropska povelja o zakonu za sudije predviđa da zakonom treba urediti koje prethodne aktivnosti kandidata ili njegovih bliskih srodnika mogu predstavljati prepreku imenovanju kandidata u sud (tač. 3.2), prevod objavljen u publikaciji Centra za obuku sudija RCG „Nezavisan i nepristrasan sud – međunarodni standardi“, ur. mr Tea Gorjanc Prelević, Podgorica 2001.

kao i dodatne kriterijume, koji se razlikuju za slučaj da se kandidat prvi put bira za sudiju ili „napreduje“ u sudskoj hijerarhiji.

1.2.1.1. Kriterijumi uspješnosti za kandidate koji se prvi put biraju za sudiju

1. prosječna ocjena sa studija;
2. trajanje studija;
3. iskustvo u pravosuđu (advokatura, tužilaštvo, stručni saradnik);
4. pohađanje inicijalne obuke za sudiju pri Centru za edukaciju – uspješno završena obuka trebalo bi, po pravilu, da obezbijedi prvenstvo kandidatu;
5. mišljenje neposredno pretpostavljenog starješine organa, organizacije ili privrednog društva u kojem je sticao profesionalno iskustvo, odnosno advokatske kancelarije za advokatske pripravnike i saradnike u advokatskim kancelarijama – mišljenje se daje u formi odgovora na pitanja iz *Upitnika*, čiju sadržinu treba da utvrdi Sudski savjet;
6. dokazi o rezultatima rada za kandidate iz ostalih pravosudnih i upravnih organa (tužilaštvo, državna uprava, lokalna samouprava, prekršaji) u vidu učešća u određenim projektima i opis preduzetih aktivnosti, nadležnosti i odgovornosti;
7. dokaz o napredovanju na poslu;
8. dokaz o stručnim i naučnim referencama.

1.2.1.2. Kriterijumi koji se tiču stručnog znanja i sposobnosti (prevashodno za sudije koje napreduju):

1. dobro poznavanje procesnih propisa;
2. dobro poznavanje materijalnopравnih propisa;
3. sposobnost primjene pravniх načela u konkretnim slučajevima;
4. stručnost i doslednost u primjeni novih zakonskih rješenja;
5. visok nivo analitičke sposobnosti u rješavanju složenih pravniх i faktičkih pitanja;
6. visok nivo poznavanja sudske prakse crnogorskih sudova;
7. poznavanje i primjena međunarodnih ugovora i prakse Evropskog suda za ljudska prava;²³

²³ Neophodno je obezbjediti redovno objavljivanje i snabdjevanje sudija odgovarajućim izborom sudske prakse crnogorskih sudova i prevode presuda Evropskog suda za ljudska prava.

8. vještina vođenja rasprave, pretresa i sjednica vijeća;
9. znanje stranih jezika;
10. profesionalni integritet u ispoljavanju stava nepristrasnosti i nezavisnosti;
11. učešće u programima edukacije o novim zakonskim rješenjima o međunarodnim standardima i propisima i pokazani rezultati;
12. razvijena sposobnost komunikacije sa strankama, kolegama i medijima;
13. poznavanje informatičke tehnologije.²⁴

Za one koji se prvi put biraju na funkciju sudije, navedeni kriterijumi primjenjuju se na odgovarajući način. Za postupak ocjenjivanja, detaljnije 8.2.3.1.

1.2.1.3. Kriterijumi koji se odnose na rezultate i efikasnost rada (za sudije koje napreduju):

- *ispunjenje orijentacione norme (kroz ukupan broj i procentualno):*
 - broj završenih predmeta po svim predmetima i po svim referatima;
 - broj meritorno i na drugi način rješениh predmeta;
 - broj predmeta rješениh poravnanjem i medijacijom;
- *kvalitet rada:*
 - potvrđene,
 - preinačene,
 - ukinute odluke u ukupnom broju i procentima, i
 - posebno odluke ukinute zbog bitnih povreda postupka;
- *ažurnost u radu:*
 - rad na starim i ukinutim predmetima iskazanim prema datumu podnošenja inicijalnog akta;
 - rad na predmetima koji su zakonom određeni kao hitni;
 - ažurnost u dostavi inicijalnih akata i ostalih podnesaka;
 - poštovanje zakonskih rokova za radnje u postupku;
 - dužina trajanja postupka u vremenskim intervalima do određenog broja mjeseci (3, 6, 9, godina i više);
 - poštovanje zakonskih rokova u izradi i dostavi odluka;
 - broj zastarjelih predmeta u krivičnom postupku;
 - broj završenih predmeta visoke složenosti.

²⁴ Neophodno je obezbijediti pristup internetu za sve sudije u Republici.

1.2.1.4. Kriterijumi koji se tiču odnosa prema radu:

- savjesnost;
- odgovornost;
- marljivost;
- motivisanost;
- urednost;
- poštovanje i iskorišćenost radnog vremena;
- broj i osnovanost pritužbi na rad;
- izrečene disciplinske mjere.

Ispunjenje obje grupe navedenih kriterijuma procjenjuje se na osnovu godišnjih izvještaja o radu koje sačinjava predsjednik suda i protiv kojih sudija ima pravo na prigovor. Za sudije koje napreduju uzimaju se u obzir rezultati i efikasnost rada i odnos prema radu za posljednje tri godine, zajedno sa ocjenom stručnog znanja i sposobnosti (detaljnije 8.2.3.).

1.2.1.5. Kriterijumi za izbor predsjednika suda:

1. kriterijumi koji se uzimaju u obzir prilikom izbora sudija;
2. ocjena prijave kandidata koja sadrži:
 - opis problema koje je kandidat uočio u funkcionisanju suda za čijeg se predsjednika kandiduje;
 - predlog plana rješavanja problema (npr. plan rješavanja zaostalih predmeta);
 - druge ideje za unaprjeđenje rada suda;
3. pribavljanje pisanog mišljenja sudija suda za čijeg predsjednika se kandidat kandiduje;
4. dodatni kriterijum za ponovni izbor predsjednika suda na istu funkciju ili funkciju predsjednika neposredno višeg suda je ocjena rezultata postignutih u prethodnom mandatu (koja uključuje i ocjenu pokazane ažurnosti u primjeni zakona o pravu na suđenje u razumnom roku, jer se tim zakonom (za sada samo nacrtom) predviđa, kao ključna, uloga predsjednika suda).

1.2.2. POSTUPAK IZBORA

1. Na osnovu odluke o utvrđivanju broja sudija i sudija porotnika, Sudski savjet oglašava slobodno mjesto sudije i predsjednika suda, između

ostalog, i na internet stranici Savjeta (poglavlja o postupku i načinu odlučivanja, II.6. i transparentnosti, II.7.).

2. Sve prijave kandidata (biografije) objaviti na internet stranici Savjeta, kako bi se omogućilo javnosti da ukaže na nedostojnost kandidata, odnosno na pogrešno navođenje podataka u prijavi.
3. Savjet običnom većinom glasova odbacuje neblagovremenu i nepotpunu prijavu.
4. Savjet formira komisiju koja priprema izvještaj o ispunjavanju kriterijuma za svakog kandidata za sjednicu Savjeta na kojoj se razmatraju prijave kandidata i odlučuje o izboru sudije.

O ispunjenju navedenih kriterijuma komisija pribavlja i objedinjuje mišljenja predsjednika suda u kome sudija radi, predsjednika odgovarajućeg odjeljenja neposredno višeg suda, odnosno Vrhovnog suda koji vrši redovni pregled rada, od drugog državnog organa, kancelarije, ustanove ili privrednog društva u kome je kandidat prethodno bio zaposlen, kao i od Centra za edukaciju i Administrativnog ureda (koji bi trebalo da vodi kadrovsku evidenciju odgovarajućih podataka o sudijama, vidjeti predlog na str. 43). Mišljenja se daju na osnovu Upitnika, čiju formu prethodno utvrđuje Savjet odgovarajućim normativnim aktom.

5. Na osnovu utvrđenih kriterijuma i informacija koje prikupi nadležna komisija, Savjet kvalifikovanom većinom donosi obrazloženu odluku o izboru sudije, koju dostavlja svim prijavljenim kandidatima s poukom da protiv ove odluke mogu pokrenuti upravni spor (vidi predlog pravnih lijekova, 2.6.2.3.).
6. Zakonom treba predvidjeti i mogućnost da sam Savjet poništi odluku o izboru sudije u određenom roku, ako utvrdi da je odluka donijeta na osnovu netačnih podataka.²⁵ (Savjet može da poništi svoju odluku i kada bude obaviješten o pokretanju upravnog spora, ako nađe da je ona donijeta na osnovu netačnih podataka.)

²⁵ Analogno čl. 66, st. 1 Zakona o sudovima, koji je ovu mogućnost predvidjeo za Skupštinu.

2. Sastav Sudskog savjeta i izbor njegovih članova

Zakon o sudovima propisuje da Sudski savjet ima jedanaest članova.

Predsjednik Vrhovnog suda je predsjednik Savjeta po položaju (čl. 76, st. 1 i 2).

Članove Sudskog savjeta bira Skupština RCG prostom većinom glasova i to: šest iz reda sudija na predlog proširene sjednice Vrhovnog suda od čega najviše dva mogu biti i predsjednici sudova i ne više od jednog sudije iz istog suda; dva člana na predlog Pravnog fakulteta iz reda profesora i dva na predlog Udruženja pravnika od uglednih pravnika (čl. 76, st. 3).

Predlog za kandidate iz reda sudija obezbjeđuje se inicijativom svakog sudije u Republici, a predlog utvrđuje proširena sjednica Vrhovnog suda (sjednica uz učešće tri sudije Apelacionog suda, jednog sudije Upravnog suda i po dvoje sudija viših sudova) glasanjem koje se ponavlja dok se ne postigne odluka (čl. 79, st. 1 i 3).

2.1. ANALIZA

a) Ovakvim zakonskim rješenjem Skupština je stavljena pred svršen čin: ovlašćeni predlagači predlažu onoliko kandidata koliko se članova Savjeta bira i Skupština može samo da prihvati ili odbije njihov predlog. Nije predviđeno šta se događa ako Skupština odbije predlog, što se do sada nije dogodilo. (Neizvjesno je da li Skupština već više od pola godine ne odlučuje o izboru novog sastava Sudskog savjeta zbog prećutnog neodobravanja predloženih kandidata ili je samo u pitanju neodgovornost prema sudskoj vlasti). Izbor članova Sudskog savjeta, kao i izbor sudija, od strane proste skupštinske većine i bez uticaja opozicije, ne obezbjeđuje dovoljne garancije da će se izabrati stručnjaci koji uživaju profesionalni ugled i kod pozicije i opozicije.

b) Pokazalo se da postupak izbora kandidata iz reda sudija za članove Savjeta, od strane svih sudija u državi, nije dovoljno transparentan. Javnost nije imala mogućnost da provjeri da li je sudije, koje su dobile najviše inicijalnih predloga od kolega, proširena sjednica Vrhovnog suda stvarno i izabrala u Sudski savjet. Zakon i nije izričito predvidjeo obavezu Proširene

sjednice Vrhovnog suda da prihvati inicijativu, pa je ovo inicijalno prikupljanje predloga od svih sudija u Republici bez pravnog značaja. Sama procedura kandidovanja od strane proširene sjednice Vrhovnog suda nije bila dovoljno uređena.

c) U dva prethodna sastava Sudskog savjeta, dva člana Savjeta su bili predsjednici sudova, koliko zakon najviše i dozvoljava, pa je uz predsjednika Vrhovnog suda u Savjetu ukupno bilo tri predsjednika suda. Imajući u vidu da su predsjednici sudova odgovorni za rad sudova i pred Sudskim savjetom, koji razmatra njihove izvještaje, nije primjereno da oni budu članovi Savjeta. Ustav Republike Hrvatske, na primjer, izričito zabranjuje da članovi Državnog sudbenog vijeća budu predsjednici sudova, što uključuje i predsjednika Vrhovnog suda.²⁶ Ustav Srbije takođe zabranjuje da predsjednici sudova budu članovi Visokog savjeta sudstva, osim predsjednika Vrhovnog kasacionog suda, koji je član po položaju.²⁷ U Sloveniji i Bosni i Hercegovini predsjednicima sudova članstvo nije izričito zabranjeno, ali predsjednici Vrhovnih sudova nisu članovi po položaju. U Makedoniji je predsjednik Vrhovnog suda po položaju član Soveta, ali je zabranjeno da bude i njegov predsjednik.²⁸ Venecijanska komisija predlaže da predsjednika Savjeta biraju svi članovi iz redova članova koji nisu sudije, kako bi se „izbjegle i moguće korporativističke tendencije unutar Savjeta“.²⁹

d) Udruženje pravnika je nevladina organizacija sa tradicijom, aktivna i u vrijeme donošenja Ustava iz 1992. godine, kada je predviđeno njeno pravo da kandiduje dva člana Savjeta. Međutim, danas Udruženje pravnika nije jedina nevladina organizacija koja se zalaže za vladavinu prava, niti predstavlja sve pravnike u Crnoj Gori, pa zbog toga nema opravdanja da se drugim nevladinim organizacijama koje aktivno rade na unapređenju vladavine prava, ljudskih prava, demokratije i suzbijanju korupcije uskrati pravo da kandiduju članove Savjeta. Članovi sudskih savjeta iz redova nevladinih organizacija postoje i u nekim drugim zemljama³⁰ i smatramo da je to napredno rješenje, koje je u Crnoj Gori već uobičajeno (pored Sudskog savjeta, predstavnici NVO-a članovi su i Savjeta Agencije za radio-difuziju,

²⁶ Ustav Republike Hrvatske, čl. 123, st. 4.

²⁷ Ustav Republike Srbije, čl. 153

²⁸ Vidi *Zakon za sudski ot sovet na Republika Makedonija*, čl. 8, st. 5, *Sl. Vesnik na RM*, br. 60/6, 15.05.2006.

²⁹ *Imenovanje sudija*, tač. 34

³⁰ Belgija, Danska, Francuska, Irska, Norveška, Portugal, Švedska, Peru, prema podacima *Global Best Practices: Judicial Councils*, str. 25, Tab. br. 4.

Savjeta za građansku kontrolu rada policije, Savjeta javnog servisa RTCG, Komisije za sprovođenje Akcionog plana za borbu protiv korupcije).

2.2. PREDLOG SASTAVA SUDSKOG SAVJETA

2.2.1. *Sastav Sudskog savjeta uslovljen je njegovom funkcijom, nadležnostima i karakterom*

Prije konačnog odlučivanja o sastavu Savjeta treba utvrditi njegov zadatak, tj. funkciju i imati u vidu sve nadležnosti potrebne da se ona ostvari (vidi II.2.). Pored toga, karakter Savjeta kao nezavisnog tijela upućuje na potrebu da članovi Savjeta, van reda sudija, budu nezavisni pravni stručnjaci od posebnog ugleda.

2.2.2. *Članovi Savjeta iz reda sudija*

Imajući u vidu međunarodne preporuke da ovo tijelo treba da čini većina ili bar polovina sudija,³¹ smatramo da bi u Savjetu koji bi brojao 11 članova, kao do sada, 6 mjesta trebalo da pripada sudijama, kao i da treba isključiti mogućnost da predsjednik Vrhovnog suda bude i član Savjeta po položaju.³²

Trebalo bi isključiti mogućnost da članovi Savjeta budu predsjednici sudova, zbog toga što predsjednici sudova već imaju povećana ovlaštenja i odgovornosti i podliježu kontroli i samog Savjeta.

Ako se insistira na rješenju da predsjednik Vrhovnog suda bude član Savjeta po položaju, smatramo da bi u tom slučaju, pogotovo, u cilju sprječavanja

³¹ Načelo I.2.c *Preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope br. R (94) 12*: „Organ koji donosi odluku o izboru i karijeri sudija treba da je nezavisan od vlade i cjelokupne izvršne vlasti. Radi obezbjeđenja njegove nezavisnosti, treba propisati, na primjer, da njegove članove bira sudstvo...“; *Evropska povelja o zakonima za sudije*, tač. 1.3, kaže da „barem polovinu“ treba da čine sudije, koje su izabrale njihove kolege sudije, na način koji garantuje najširu predstavljenost sudstva. Preporuka Studije Generalnog direktorata za spoljnu politiku Evropske unije: *Judicial Reform in Countries of South East Europe*: „Savjeti treba da budu sastavljani od većine sudija/tužilaca i manjine članova van reda sudija...“; tač. 40 (D).

³² Ovakvo rješenje postoji u Sloveniji i Hrvatskoj; u Makedoniji od 15 članova 8 su sudije, deveti je predsjednik Vrhovnog suda; u Srbiji od 11 članova 6 su sudije, sedmi član je predsjednik Vrhovnog kasacionog suda. Broj članova Savjeta varira od 5 u Holandiji do 44 u Belgiji.

razvijanja »korporativizma« u Savjetu (vidi tač. c u Analizi) trebalo isključiti mogućnost članstva za predsjednike drugih sudova.

Članovi Savjeta iz reda sudija treba da predstavljaju sve nivoe sudske vlasti.³³ Jedan član bi mogao da bude sudija Vrhovnog suda, jedan višeg suda, jedan iz privrednog sudstva, jedan sudija Upravnog ili Apelacionog suda, a dva iz osnovnih sudova (jedan iz sudova u nadležnosti Višeg suda u Podgorici, drugi iz sudova u nadležnosti Višeg suda u Bijelom Polju).

Moguće je propisati da kandidati treba da imaju istaknute radne rezultate.³⁴

2.2.3. Članovi Savjeta van reda sudija

Imajući u vidu međunarodne preporuke:

- organ koji donosi odluku o izboru i karijeri sudija treba da bude nezavisan od Vlade i cjelokupne izvršne i zakonodavne vlasti;³⁵
- ovaj organ treba da bude depolitizovano, stručno tijelo;³⁶
- Savjeti sa širokim predstavništvom postupaju pravičnije i nezavisnije;³⁷
- neophodno je uspostaviti ravnotežu između nezavisnosti i odgovornosti sudstva kako bi se izbjegli negativni efekti »korporativizma«;³⁸
- članove Savjeta van reda sudija trebalo bi da bira Skupština iz reda lica sa odgovarajućom pravnom kvalifikacijom, vodeći pri tom računa o mogućim konfliktima interesa,³⁹

kao i Nacrt ustava RCG, koji predviđa Sudski savjet kao »samostalan i nezavisan organ koji obezbjeđuje nezavisnost sudija i sudova«,⁴⁰

³³ Vidi Evropsku povelju o zakonima za sudije, tač. 1.3.

³⁴ U Makedoniji se za sudije članove savjeta zahtijeva minimum pet godina sudijskog iskustva i pozitivna ocjena rada za posljednje tri godine.

³⁵ Načelo I.2.c *Preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope br. R (94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija*, tač. 1.3 *Evropske povelje o zakonima za sudije*.

³⁶ Venecijanska komisija se snažno zalaže za depolitizaciju sudskih savjeta, tač. 31, *Imenovanje sudija*, Evropska komisija za demokratiju kroz zakon (Venecijanska komisija), Potkomisija za pravosuđe, Venecija, 14. mart 2007. (dokument dostavljen učesnicima okruglog stola o Nacrtu Ustava, Skupština RCG, 26. april 2007.)

³⁷ Vidi preporuku IFES – najbolja svjetska iskustva, Sedam međunarodnih najboljih primjera prakse sudskih savjeta, tač. 4 i 5.

³⁸ Venecijanska komisija, *Imenovanje sudija*, tač. 26.

³⁹ *Ibid*, tač. 28.

⁴⁰ Nacrt ustava RCG, čl. 130, st.1.

predlažemo da se članovi Sudskog savjeta van reda sudija biraju među uglednim pravnicima, koji su nezavisni od izvršne i zakonodavne vlasti, koji nisu funkcioneri političkih stranaka⁴¹ i koji su dostojni odgovorne funkcije.⁴²

Moguće je propisati i dodatne kriterijume za članove Savjeta u vidu godina radnog iskustva.⁴³

Članove Sudskog savjeta van reda sudija treba da bira Skupština sa liste kandidata koje predlažu Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore,⁴⁴ Advokatska komora i nevladine organizacije sa najmanje dvogodišnjim iskustvom u zaštiti vladavine prava, unapređenja ljudskih prava i demokratije i suzbijanju korupcije.

Postojeće rješenje poboljšava se na dva načina:

- a) Skupštini se daje mogućnost izbora sa liste od najmanje dva kandidata za svako mjesto u Savjetu;
- b) proširuje se krug nevladinih organizacija koje predlažu kandidate (iz reda uglednih pravnih stručnjaka koji nisu nužno i aktivisti nevladinih organizacija).

Nevladine organizacije treba uključiti u izbor članova savjeta da bi se obezbijedilo najšire moguće predstavništvo stručnih i profesionalno nezavisnih ljudi koji su zainteresovani za unapređenje kvaliteta sudske vlasti i njene nezavisnosti, a koji se neposredno ne bave politikom, odnosno ne pripadaju zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Prisustvo kandidata nevladinih organizacija odgovara i zahtjevima veće transparen-

⁴¹ *Zakon o VSTV BiH*, čl. 4, st. 2; *Zakon za Sudski sovjet na Republika Makedonija*, čl. 3.

⁴² U tom smislu vidjeti i čl. 4, st. 2 *Zakona o VSTV BiH* „Članovi Vijeća su osobe visokih moralnih kvaliteta i profesionalne nepristrasnosti, poznate po djelotvornosti, stručnosti i profesionalnoj nepristrasnosti.“

⁴³ U Bugarskoj i Italiji članovi savjeta van reda sudija su „aktivni advokati sa najmanje 15 godina profesionalnog iskustva; u Srbiji „dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta“; u Hrvatskoj se zahtijeva samo da su kandidati „istaknuti“ sudije, advokati i univerzitetski profesori pravnih nauka.

⁴⁴ Postupak predlaganja članova Savjeta iz reda profesora treba da bude ograničen na Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore, koji jedini ima karakter javne ustanove.

*tnosti i kontrole rada Savjeta, a uporedna iskustva upućuju na zaključak da ovakvo rješenje može doprinjeti rastu povjerenja javnosti u sudstvo.*⁴⁵

2.2.3.1. Predsjednik države, ministar pravde i poslanici kao potencijalni članovi Sudskog savjeta

Predlog vlasti Republike Crne Gore da u sastavu Sudskog savjeta budu i predsjednik države i ministar pravde,⁴⁶ te da političke partije pozicije, odnosno opozicije postavljaju po jednog člana Savjeta, dok se potpuno isključuju nevladine organizacije, Pravni fakultet i Advokatska komora iz postupka kandidovanja članova Savjeta, kritikujemo iz sljedećih razloga:

- a) predsjednik države, ministar pravde i poslanici su političari, predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti, pa bi njihovo članstvo u Savjetu bilo suprotno karakteru ovog tijela kao „samostalnog i nezavisnog organa” (Nacrt ustava čl. 130 u obje verzije). Takođe Komitet ministara Savjeta Evrope i druga međunarodna tijela preporučuju da organ koji donosi odluku o izboru i karijeri sudija treba da bude nezavisan od vlade i cjelokupne izvršne kao i zakonodavne vlasti;
- b) u situaciji kada se reforma sistema izbora sudija vrši i da bi se isključio uticaj političkih interesa na izbor sudija, prisustvo političara u Savjetu, u liku predsjednika države, ministra pravde i poslanika ne opravdava cilj reforme;
- c) predsjednik države i poslanici nijesu nužno pravnici, a smatramo korisnim da svi članovi Savjeta budu pravnici, poželjno i sa prethodnim

⁴⁵ “Mehanizmi za odgovornost članova Sudskih savjeta treba da uključe izvestan stepen prisustva javnosti u aktivnostima Savjeta i nadzor nad ponašanjem njegovih članova... Mnogi Savjeti u zemljama u razvoju i tranziciji propustili su da obezbjede djelotvorne kanale za nadzor i učešće civilnog društva... što je doprinjelo daljem nepovjerenju javnosti u sudstvo i prateće institucije. Ovo se dogodilo u nekim zemljama latinske Amerike, kao npr. Boliviji i Kolumbiji, gdje je stvaranje Sudskih savjeta propustilo da unaprijedi učešće civilnog društva u upravljanju sudstvom, što je dovelo do socijalnog nezadovoljstva.” *Global Best Practices: Judicial Councils*; takođe, tačka 29 izvještaja Venecijanske komisije *Imenovanje sudija*, 14.3.2007, CDL-JD (2007)001rev.

⁴⁶ Kako je predstavljeno u tač. 165 i 166 mišljenja Venecijanske komisije o Nacrtu ustava od 5. juna 2007. *Interim Opinion on the Draft Constitution of Montenegro, adopted by the Venice Commission at its 71st session*, 1-2 June 2007, CDL-AD(2007)017, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission).

iskustvom u pravosuđu, posebno imajući u vidu sve nadležnosti koje Savjet već ima i koje treba da preuzme;

- d) predsjednika države bi, izvjesno, mijenjao zamjenik, pa ideja o članstvu predsjednika države, kao neposredno izabranog predstavnika građana, gubi smisao; takođe, ne vidimo zašto bi se predsjedniku prepustilo pravo da postavlja profesora Pravnog fakulteta kao člana Savjeta, a oduzelo pravo samom fakultetu da predlaže kandidate, odnosno Skupštini da izabere između ponuđenih predloga;
- e) prisustvo predstavnika izvršne vlasti u »nezavisnom i samostalnom« Sudskom savjetu izaziva opravdanu zabrinutost,⁴⁷ pogotovo u pogledu učešća u postupcima disciplinskog kažnjavanja i razrješenja sudija, pa Venecijanska komisija sugerira da bi rješenje po kome bi predsjednik i ministar bili članovi Savjeta moglo biti prihvatljivo samo ako oni ne bi imali pravo glasa prilikom ove vrste odlučivanja. Postavlja se pitanje koji interesi opravdavaju da predsjednik države i ministar pravde »po svaku cijenu« i bez prava glasa budu članovi Savjeta, pri čemu Crna Gora u tom smislu nema dugogodišnju tradiciju koja bi je na tako što obavezivala;
- f) ministar pravde je ranije bio član Sudskog savjeta u Crnoj Gori, ali se od toga odustalo 2002. godine kada je donijet važeći Zakon o sudovima⁴⁸ upravo da bi se smanjio uticaj izvršne vlasti na izbor sudija.

Ministar pravde ni ubuduće ne bi trebalo da bude stalni član Savjeta, već da povremeno učestvuje u radu Savjeta, po pozivu ili na ličnu inicijativu, radi pružanja informacija, pojašnjenja i konsultacija, bez prava glasa.

Iste primjedbe, navedene u pogledu predsjednika države kao člana Savjeta, važe i za predlog da predsjednik kontroliše rad Savjeta tako što bi potvrđivao njegove odluke. (Ovakvo rješenje komplikuje i mogućnost izjavljivanja pravnih lijekova protiv odluke predsjednika, jer bi se moralo izričito predvidjeti pravo na podnošenje tužbe Ustavnom sudu, za razliku

⁴⁷ Venecijanska komisija u izvještaju *Imenovanje sudija*; Global Best Practices: Judicial Councils, itd.

⁴⁸ Ministar pravde nije član Sudskog savjeta u Hrvatskoj, Sloveniji i Bosni i Hercegovini, a jeste u Makedoniji i Srbiji.

od odluke Sudskog savjeta o izboru, protiv koje je primjerenije voditi upravni spor.)

U slučaju da se insistira na članovima Savjeta po položaju iz redova izvršne i čak zakonodavne vlasti, sastav Savjeta treba proširiti i obezbjediti prisustvo i kandidata nevladinih organizacija.⁴⁹

2.3. POSTUPAK IZBORA ČLANOVA SAVJETA

Postupak izbora članova Savjeta treba precizirati Zakonom o Sudskom savjetu, kao:

a) postupak izbora članova Savjeta iz reda sudija od strane sudija

Zakonom precizno urediti transparentan postupak u dvije faze, kandidatura i postupak izbora, na primjer:

- umjesto da svaki sudija dostavlja inicijalni predlog za člana Sudskog savjeta (čl. 79, st. 3 Zakona o sudovima), predlažemo da se inicijalni predlog (kandidatura) utvrđuje na nivou sudova, a da sve sudije šalju svoje zapečaćene glasove proširenoj sjednici Vrhovnog suda na kojoj bi se glasovi prebrojavali i utvrđivali članovi Savjeta. U ovom slučaju, proširena sjednica bi odlučivala i o razriješenju funkcije članova Savjeta prije isteka mandata.

(U radnom nacrtu ustavnih odredbi predložili smo da Skupština bira i članove Sudskog savjeta iz reda sudija sa liste od dva ili tri kandidata koje bi predlagalo sudstvo, po uzoru na sistem koji postoji u Hrvatskoj, a u cilju obezbjeđenja dodatne kontrole Skupštine nad sastavom Savjeta. Sadašnji predlog predstavlja odstupanje u skladu sa izričitim međunarodnim preporukama, posebno Venecijanske komisije, da sudije same treba da biraju članove Savjeta iz reda sudija.)⁵⁰

⁴⁹ Članstvo ministra, poslanika, predsjednika države otvara pitanje zbog čega i predstavnik državnog tužioca ne bi bio u Sudskom savjetu, kao što je to takođe slučaj u nekim drugim državama. Smatramo da posebno u sistemu u kome postoje odvojeni Sudski i Tužilački savjeti tako nešto nije potrebno (sastav Tužilačkog savjeta takođe ne predviđa učešće sudija, *Zakon o državnom tužiocu RCG*, čl. 84).

⁵⁰ Vidi tač. 164 mišljenja VK o Nacrtu Ustava, Prilog, 4.2.

b) postupak predlaganja kandidata Skupštini od strane:

- Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore,
 - Advokatske komore,
 - nevladinih organizacija,
- na način koji će obezbjediti transparentnost i učešće svih zainteresovanih subjekata.

Treba propisati i da predlog koji se upućuje Skupštini treba da sadrži odluku o izboru kandidata sa odgovarajućim informacijama o sprovedenom postupku, kao i odgovarajuće sadržajne biografije kandidata.

c) Postupak izbora članova Savjeta od strane Skupštine - članove Savjeta van reda sudija poslanici biraju sa liste od dva ili tri kandidata uz zahtjev da o izboru odlučuje kvalifikovana većina, po potrebi kroz ponovno biranje dok se ona ne postigne.

Zakonom izričito predvidjeti mogućnost da poslanici u Skupštini imaju pravo da obave razgovor sa svim kandidatima preko nadležnog Odbora za pravosuđe, prije nego što se za njih glasa.

3. Mandat, imunitet i razrješenje članova Savjeta

Članove Sudskog savjeta imenuje Skupština na vrijeme od četiri godine i ne mogu ponovo biti birani na ovu funkciju. Mandat člana Savjeta koji je imenovan na upražnjeno mjesto nastalo prijevremenim okončanjem mandata drugog člana ističe istekom mandata Sudskog savjeta (čl. 77 Zakona o sudovima).

Članstvo u Sudskom savjetu prestaje prije isteka vremena na koje je član imenovan, ako to sam zatraži ili mu prestane sudijska funkcija (čl. 81 Zakona o sudovima).

3.1. ANALIZA

a) Rješenje prema kome mandat članova Savjeta traje četiri godine bez prava ponovnog izbora najstrožije je od svih predviđenih u zemljama u okruženju i međunarodnoj praksi, gdje mandat traje od tri do čak deset godina (u Boliviji) i dozvoljava se bar još jedan ponovni izbor.

b) Rješenje po kome je člana Sudskog savjeta nemoguće razriješiti prije isteka mandata zbog nestručnog i nesavjesnog rada, spada među najliberalnija rješenja.⁵¹

c) Događalo se da članovi Sudskog savjeta za vrijeme njihovog mandata u Savjetu od istog tijela budu predloženi na hijerarhijski više funkcije u sudstvu. Ova pojava umanjuje nepristrasnost ovog tijela i narušava mu ugled.

d) Imunitet članova Savjeta koji nisu sudije nije predviđen Zakonom.

⁵¹ U Srbiji, Hrvatskoj i BiH izričito su predviđeni razlozi za razrješenje funkcije člana Savjeta u slučaju da funkciju obavlja neuredno (Hrvatska i Srbija), nesavesno i pristrasno (Srbija i BiH), nepravilno i nedjelotvorno (BiH). U Sloveniji mandat sudije člana Savjeta prestaje i ako bude razrješen sudijske funkcije, ali ne predviđa izričito mogućnost razrješenja zbog lošeg rada u Savjetu. U Makedoniji prestaje mandat u slučaju osude na bilo koje krivično djelo koje čini nedostojnim za obavljanje funkcije i uvijek u slučaju osude na bezuslovnu kaznu zatvora od šest mjeseci i duže.

e) Nema ograničenja u pogledu napredovanja članova Savjeta iz reda sudija za vrijeme njihovog mandata u Savjetu.

3.2. PREDLOG

- U cilju sprječavanja stvaranja učaurene strukture u okviru Savjeta, smatramo da je uravnoteženo rješenje da mandat članova Savjeta traje četiri godine, kao i da treba dozvoliti ponovni, ali ne i uzastopni izbor istog člana. (Predvidjeti izuzetak u slučaju izbora prvih članova Savjeta po novom zakonu).
- Mandat članu koji je imenovan na upražnjeno mjesto, ne treba da prestaje istekom mandata drugih članova Savjeta, jer su njihovi mandati pojedinačni;
- Propisati da dok traje njihov mandat u Sudskom savjetu, sudije ne mogu biti predloženi za izbor na višu funkciju, odnosno na funkciju predsjednika suda;⁵²
- Propisati dodatne razloge za razrješenje člana Savjeta zbog trajne nesposobnosti za rad, ispunjenja uslova za starosnu penziju, osude zbog krivičnog djela koje člana čini nedostojnim za obavljanje funkcije, gubitka statusa na osnovu kojeg je biran za člana Savjeta, kao i zbog neurednog, pristrasnog i nepravilnog rada.
- Postupak razrješenja člana Savjeta pokreću najmanje 3 člana Savjeta ili predlagač za članove Savjeta koji nisu iz redova sudija. Odluku o razrješenju donosi organ koji je i izabrao člana, na isti način, istom kvalifikovanom većinom.⁵³

⁵² Tako i čl. 10 *Zakona o Visokom savetu pravosuđa* Republike Srbije; u Sloveniji sudiji članu savjeta mandat prestaje izborom u drugi sud, čije ga sudije nisu birale – *Zakon o sodiščih*, čl. 27, st. 3.

⁵³ U BiH razrješava sam Savjet 2/3 većinom (članove Savjeta imenuju sudije određenih sudova, odnosno tužilaštva, advokatske komore, Pravosudna komisija, Skupština i Vijeće ministara), čl. 6, st. 3 *Zakon o VSTV* BiH; u Hrvatskoj razrješenje predlažu oni koji su predložili određenog člana Savjeta u postupku izbora, a razrješava Skupština koja i bira sve članove Savjeta, uključujući i sudije, čl. 9 *Zakona o DSV RH*; u Sloveniji nije predviđeno razrješenje pre isteka mandata iz razloga nepravilnog i neurednog obavljanja funkcije; u Makedoniji razrješenje zbog trajne nesposobnosti za rad utvrđuje prvo Savjet, a onda Skupština, *Zakon za Sudskiot sovet*, čl. 30.

- U pogledu imuniteta članova Savjeta, trebalo bi propisati da su zaštićeni od krivične i građanske odgovornosti zbog mišljenja koje su izrazili prilikom obavljanja dužnosti u Savjetu.⁵⁴
- Važno pitanje, koje ovdje nismo posebno analizirali, je položaj članova Savjeta – profesionalnost funkcije, što direktno zavisi od obima njihovih nadležnosti i kapaciteta podrške stručnih službi, tj. Administrativnog ureda.⁵⁵

Članovi Savjeta bi mogli da budu stalno angažovani u Savjetu, sa pola radnog vremena ili čak s punim radnim vremenom, uz odgovarajuću nadoknadu za taj odgovoran posao.⁵⁶

⁵⁴ *Zakon o VSTV* BiH, čl. 10, st. 3; u Hrvatskoj svi članovi Savjeta uživaju imunitet kao poslanici – ne mogu biti pritvoreni, niti se protiv njih može pokrenuti krivični postupak bez odluke Vijeća, osim ako su zatečeni u vršenju krivičnog djela za koje je propisana kazna zatvora duža od 5 godina – čl. 8 Zakona o Viskom državnom sudbenom vijeću Republike Hrvatske.

⁵⁵ U Bugarskoj se pokazao problem disproporcije između obima nadležnosti Savjeta i mandata njegovih članova koji nije obezbjeđivao rad u stalnom sazivu, odnosno oslobođenje članova Savjeta u odgovarajućem obimu od njihovih redovnih dužnosti (Studija Genralnog direktorata za spoljnu politiku Evropske unije: *Judicial Reform in Countries of South East Europe*, 13. septembar 2006, tač. 49.)

⁵⁶ U Makedoniji se predviđa da se plate članova Savjeta određuju zakonom, čl. 68 *Zakon za Sudskiot sovet*; u BiH za sve vrijeme faktičkog angažovanja i odsustva sa rada zbog angažmana u Savjetu ima pravo na naknadu u visini plate, čl. 9 *Zakona o VSTV*; u Hrvatskoj članovima Vijeća zbog obavljanja dužnosti pripada naknada nastalih troškova, naknada za neostvarenu plaću ili zaradu i nagrada, čl. 41 *Zakona o DSV*.

4. Nadležnosti Sudskog savjeta

Sudski savjet, na osnovu čl. 75 Zakona o sudovima:

- 1) utvrđuje predlog za izbor i razrješenje sudija i sudija-porotnika;
- 2) sprovodi postupak utvrđivanja odgovornosti sudija za neuredan rad i čuvanje ugleda sudijske funkcije;
- 3) utvrđuje broj sudijskih mjesta i broj sudija-porotnika za svaki sud;
- 4) određuje način zamjenjivanja predsjednika Sudskog savjeta;
- 5) donosi Poslovnik Sudskog savjeta;
- 6) predlaže Vladi posebne razdjele budžeta za potrebe sudova;
- 7) vrši druge poslove određene zakonom.

Drugi poslovi propisani Zakonom o sudovima odnose se na:

- utvrđivanje broja sudijskih mjesta i broja sudija porotnika na predlog ministarstva pravde, a na inicijativu predsjednika suda (čl. 9, st. 3 i st. 5);
- oglašavanje slobodnog mjesta za izbor sudije i predsjednika suda u Službenom listu i dnevnom listu čiji je osnivač Skupština (čl. 34, st. 3);
- obavještanje Skupštine kada se stekne neki od ustavnih osnova za prestanak sudijske funkcije (čl. 53);
- davanje saglasnosti za postavljenje direktora Administrativnog ureda (čl. 103);
- davanje mišljenja na predlog Sudskog poslovnika koji donosi Ministarstvo pravde (čl. 109, tač. 3);
- utvrđivanje predloga razdjela sudskog budžeta koji dostavlja Vladi (čl. 110, st. 2).

Poslovnikom o radu sudova propisano je da se godišnji izvještaji o radu dostavljaju i Sudskom savjetu (čl. 47, st. 1).

Zakonom o edukaciji nosilaca pravosudnih funkcija (primjena propisana od 1.1.2007.), propisano je:

- godišnji program edukacije za nosioce pravosudnih funkcija dostavlja se na mišljenje Sudskom savjetu (čl. 20);
- programski odbori izvještaje o realizaciji posebnih programa, osim Koordinacionom odboru, dostavljaju i Sudskom savjetu (čl. 22, tač. 4);
- Koordinacioni odbor odgovara za svoj rad Sudskom savjetu (čl. 25);
- u postupku izbora kandidata za nosioce pravosudnih funkcija, Savjet posebno cijeni listu onih koji su položili završni ispit na inicijalnoj edukaciji, rangiranih prema postignutim rezultatima (čl. 34);

- *Savjet raspolaže podacima o strukturi i broju učesnika edukacije i strukturi i broju nosilaca pravosudnih funkcija koji nisu učestvovali u edukaciji, koje mu dostavlja Centar za edukaciju (čl. 42);*
 - *Godišnji izvještaj o realizovanim programima edukacije, strukturi i broju učesnika programa dostavlja se Savjetu (čl. 43).*
-

4.1. ANALIZA

- a) Zakon nije ni načelno odredio osnovnu svrhu i funkciju Sudskog savjeta - staranje o nezavisnosti i profesionalnosti sudstva.
- b) Nadležnosti Savjeta nisu pregledno objedinjene u jednom zakonu, već se nalaze u dva zakona i jednom podzakonskom aktu.
- c) Nacrt Ustava Crne Gore određuje poziciju Sudskog savjeta kao „samostalnog i nezavisnog organa koji obezbjeđuje nezavisnost sudova i sudija,“ što uz propisivanje osnovne funkcije upućuje na specifičan status Savjeta koji znači povezanost sa sudskom vlašću, ali ne i njen sastavni dio. Osnovna funkcija ostavlja široke mogućnosti razrade i upotpunjavanja već propisanih nadležnosti na cjelovit i konzistentan način posebnim zakonom.
- d) Sudski savjeti u međunarodnoj praksi imaju sljedeći spektar nadležnosti:⁵⁷
 - izbor i imenovanje sudija, što uključuje i napredovanje, ispitivanje i utvrđivanje disciplinske odgovornosti, razrješenja od dužnosti, pitanja nespojivosti funkcije s drugim aktivnostima, kao i obezbjeđenja nezavisnosti;
 - utvrđivanje programa edukacije i nadzor nad njihovim sprovođenjem;
 - sudski budžet – od savjetodavne nadležnosti do izrade i usvajanja budžeta;
 - normativnu nadležnost u pogledu: izrade i usvajanja etičkog kodeksa za sudije, pravilnika o unutrašnjem poslovanju, kriterijuma za ocjenu rada sudija, savjetovanje Ministarstva pravde o nacrtima zakona i

⁵⁷ “Global Best Practices: Judicial Councils – Lessons Learned from Europe and Latin America”, Violaine Autherman, Sandra Elena, IFES Rule of Law White Paper Series, April 2004, str. 11.

iniciranje donošenja zakona i drugih propisa i njihovih izmjena i dopuna;

- sudska uprava – tendencija je da se Vrhovni sud rastereti obaveza koje nisu neposredno vezane za suđenje i zauzimanje stavova u cilju ujednačavanja sudske prakse, što je njegova osnovna djelatnost.

Naglašena samostalnost Sudskog savjeta u postupku utvrđivanja predloga sudskog budžeta, kroz neposredno dostavljanje Vladi, što slijedi i Nacrt ustava (čl. 131, st. 2) nameće potrebu drugačijeg normiranja nadležnosti Savjeta u kojima je Ministarstvo pravde zastupljeno sa određenim ovlašćenjima.

4.2. PREDLOG REFORME - PROŠIRENJE NADLEŽNOSTI SAVJETA

Pored toga što obezbjeđuje *nezavisnost* sudija i sudova, kako je predviđeno Nacrtom ustava (čl. 130), Sudski savjet treba da obezbjeđuje i *stručnost*, *efikasnost* i *odgovornost* sudstva. Ove funkcije bi Savjet trebalo da sprovodi pretežno u okviru nadležnosti za izbor (napredovanje), disciplinsku odgovornost i razrješenje sudija, ali i kroz nadzor nad edukacijom sudija, kvalitetom i efikasnošću rada sudija i predsjednika sudova.

U Zakonu o Sudskom savjetu treba objediniti sve nadležnosti Savjeta na jednom mjestu.

- **Odlučivanje o statusnim pitanjima sudija i pravo sudija na pritužbu Sudskom savjetu** - neophodno je zakonom predvidjeti nadležnosti Savjeta u pogledu odlučivanja o statusnim pitanjima sudija kao što su:
 - izbor, disciplinska odgovornost i razrješenje sudija i predsjednika sudova;
 - nespojivost drugih funkcija sa dužnostima sudija;
 - oduzimanju imuniteta, i
 - odlučivanje o pritužbama sudija na kršenja njihovih prava i ugrožavanje sudijske nezavisnosti.⁵⁸

Pravo Savjeta da inicira postupak razrješenja sudije i predsjednika suda, koje je i ranije postojalo, odnosno pravo Savjeta da inicira postupak disciplinske odgovornosti predsjednika suda, kao što predlažemo, pred-

⁵⁸ Vidi čl. 26 Zakona o sudijama Republike Srbije, Sl. glasnik RS, br. 63/2001, br. 65/2005.

stavlja razradu nadležnosti Savjeta za efikasnost i odgovornost sudske vlasti.

I ovdje naglašavamo *neophodnost celovite, pažljive i pregledne razrade prava i dužnosti sudija u Zakonu o sudovima, ili posebnom Zakonu o sudijama*.⁵⁹

Posebno treba regulisati pitanje odgovornosti države za štetu zbog nezakonitog i nepravilnog rada sudija uz mogućnost regresa od sudije ako je šteta uzrokovana namjerno ili krajnjom nepažnjom.⁶⁰

U okviru statusnih garancija vezanih za stalnost sudijske funkcije trebalo bi propisati mirovanje sudijske funkcije za slučaj izbora i imenovanja na neku drugu javnu funkciju, koja je vezana za određeni rok (npr. za sudiju međunarodnog suda, sudiju Ustavnog suda, direktora Centra za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija, ministra itd.).⁶¹

- **Utvrđivanje broja sudija i sudija porotnika** – treba da ostane samostalna nadležnost Savjeta kojoj prethodi samo inicijativa predsjednika suda (time otpada i potreba da se ovoj nadležnosti pridaje načelni značaj kao što je to sada slučaj); Ovome treba da prethodi donošenje opšteg akta o orjencionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija, koji bi trebalo da donosi Sudski savjet u saradnji sa Ministarstvom pravde (vidi tač. 2.4.2.9.1).
- **Donošenje akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u sudu** - slijedeći navedeni koncept nadležnosti Savjeta, na ovaj akt, koji donosi predsjednik suda, umjesto Vlade, Savjet treba da daje saglasnost.
- **Razmatranje godišnjih izvještaja i ocjenjivanje uspješnosti rada** - zakonom, umjesto Poslovníkom, propisati da se Savjetu dostavljaju godišnji izvještaji o radu u cilju ocjene uspješnosti rada sudova i sudija.⁶² O zapažanjima i zaključcima vezanim za razmatranje godišnjih izvještaja Savjet bi obavezno trebalo da obavještava sudstvo preko Vrhovnog suda i

⁵⁹ Posebnu glavu „dužnosti i prava sudija“ imaju zakoni o sudovima Hrvatske, Makedonije i u entitetima BiH, dok Slovenija i Srbija imaju posebne zakone o sudijama.

⁶⁰ Čl. 6 *Zakona o sudijama* Republike Srbije, čl. 70 *Zakona za sudovite* Republike Makedonije, čl. 103 *Zakona o sudovima* Hrvatske.

⁶¹ *Zakon za sudovite* RM, čl. 53, *Zakon o sodniški službi* RS, čl. 40 *Zakon o sudovima* RS, čl. 10, st. 3.

⁶² U odnosu na Vrhovni sud čl. 27, st. 2. propisano je u kom smislu opšta sjednica razmatra izvještaje o radu što treba takođe precizirati i upotpuniti

javnost, kao i izvršnu i zakonodavnu vlast. Ovim se ne isključuje obaveza predsjednika sudova da nadziru i prate tekuće izvršenje sudskih obaveza i za to snose odgovornost.⁶³

- **Predstavke i pritužbe građana na rad sudova** – Savjet može takođe biti nadležan da postupa po predstavkama i pritužbama građana na rad sudova i sudija, ili pak, da se kod njega objedinjuju svi podaci o podnijetim pritužbama i predstavkama kod pojedinih sudova i da to bude sastavni dio analize rada sudova u godišnjem izvještaju. Treba zadržati postojeće rješenje po Poslovniku (čl. 11) da se pritužbe na rad sudija upućuju predsjedniku suda, a istovremeno predvidjeti obavezu svakog predsjednika da periodično obavještava Savjet o pritužbama građana i mjerama koje su po njima preduzete.
- **Stručno obrazovanje i usavršavanje sudija** – u okviru nadležnosti Savjeta, bez obzira na poseban Zakon o edukaciji nosilaca pravosudnih funkcija, treba na opšti način iskazati da se Sudski savjet stara o stručnom obrazovanju i usavršavanju sudija.⁶⁴ (Iako se mora računati na ograničena sredstva, smatramo da treba izričito i posebno propisati da se u budžetu, u okviru sredstava Ministarstva pravde, izdvajaju sredstva za stipendiranje sudija na magistrarskim i drugim specijalističkim studijama u Crnoj Gori i inostranstvu, koja bi se dodjeljivala konkursom.⁶⁵ Ovu potrebu diktira i reforma univerzitetskog obrazovanja u skladu s Bolonjskom deklaracijom, po kojoj se univerzitetsko obrazovanje zaokružuje magistrarskim studijima.)
- **Nadležnost u pogledu sudskog budžeta** – Zakonom treba iscrpno predvidjeti postupak donošenja i realizacije sudskog budžeta, uključujući i njegove izmjene. Predlog sudskog budžeta treba da utvrđuje Sudski savjet uz prethodne konsultacije sa Vladom. U slučaju neslaganja predsjednik Sudskog savjeta obrazlaže predlog sudskog budžeta Skupštini.⁶⁶

⁶³ Vidi čl. 77. i 78. *Zakona o sudovima* Republike Hrvatske; čl. 79a-79c *Zakona o sodniški službi* Slovenije, kao i čl. 84. st. 2. i 3. *Zakona o sudovima* Crne Gore .

⁶⁴ „Sudski savjet treba da obezbijedi odgovarajući kvalitet obrazovnih programa i organizacije koja ih sprovodi, u svjetlu zahtjeva slobodoumnosti, stručnosti i nezavisnosti koji su vezani za obavljanje sudijske dužnosti” (Evropska povelja o zakonima za sudije, tač. 2.3).

⁶⁵ Ovakva praksa postoji u Sloveniji- Vidi *Zakon o sodniški službi Republike Slovenije*, čl. 62. i 63.

⁶⁶ Od instruktivnog značaja mogu biti odredbe čl. 68-73 *Zakona o sudovima u Federaciji BiH (Sl. novine Federacije BiH, br. 38/05 i 22/06)*.

- **Normativna nadležnost** - precizno i koncepcijski dosljedno razgraničiti normativnu nadležnost Ministarstva pravde, odnosno Vlade kada na nju upućuje zakon,⁶⁷ od nadležnosti Sudskog savjeta.

Umjesto Ministarstva pravde, ali u saradnji sa Ministarstvom, Sudski savjet treba da donese nov »Pravilnik o orjencionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih službenika u sudovima«, kao i odgovarajuće *kriterijume i postupak za ocjenjivanje rezultata rada sudija*, koji bi se oslanjali na tzv. orjencionu normu predviđenu Pravilnikom.⁶⁸ U okviru ove nadležnosti, Savjet treba da propiše i formu *Upitnika* za davanje mišljenja o stručnim sposobnostima kandidata za sudiju.

Sudski savjet, uz prethodno uključivanje svih zainteresovanih subjekata (sudije, Udruženje sudija, Advokatska komora) treba da bude nadležan i za donošenje *Kodeksa sudijske etike*, kao što je Tužilački savjet nadležan za donošenje *Kodeksa tužilačke etike*.⁶⁹ To je dio tzv. »samoregulativne funkcije« iz nadležnosti Savjeta. Postojeći Kodeks sudijske etike koji je donijelo Udruženje sudija RCG nije obavezujući akt za sve sudije, jer je članstvo u ovom Udruženju dobrovoljno. Pravni značaj etičkog kodeksa koji donose savjeti je u tome što su nezaobilazni osnov ocjene različitih oblika ponašanja, kako kod napredovanja, tako i prilikom tumačenja i sankcionisanja ponašanja koja su u suprotnosti sa kodeksom, a osnov su disciplinske odgovornosti.

Sudski savjet takođe treba da donese i Poslovnik o radu Savjeta, u kojem bi se detaljnije regulisala pitanja načina njegovog rada koja ne budu regulisana Zakonom.

⁶⁷ Čl. 73, st. 3, čl. 84, st. 4 i čl. 110 Zakona o sudovima.

⁶⁸ Vidi čl. 28, st. 1, alineja peta *Zakona o sodiščih* Republike Slovenije; prateći akti su *Mjerila za najmanjši pričakovani obseg dela sodnikov* koji je usvojio Sudski savjet Slovenije 8.12.2005. i 7.9.2006, kao i *Mjerila za ocjenjivanje kakovosti dela sodnikov* od 8.12.2005. godine. Takođe, vidjeti čl. 17, tač. 22 i 25 *Zakona o VSTV* BiH. Prateći akti su *Odluka o usvajanju vremenskih mjerila za rad sudija* iz avgusta 2006. godine i *Kriterijumi za ocjenu rada sudija u BiH* od 28.02.2007. godine. U Srbiji su donjeta *Okvirna mjerila za određivanje broja sudija u sudovima opšte nadležnosti i posebnim sudovima* (Sl. glasnik br. 61/06), *Odluke Saveta o postupku rada Visokog saveta pravosuđa o predlaganju kandidata za izbor sudija i predsjednika suda* i *Odluka o merilima i kriterijumima za predlaganje kandidata za izbor sudija* (od 1.4. i 15.7.2005. godine).

⁶⁹ Sudski savjeti su nadležni za donošenje *Kodeksa sudijske etike* i u Sloveniji i BiH. U Hrvatskoj Kodeks donosi Vijeće koga čine predsjednici svih sudačkih vijeća (vrsta izbornih vijeća). Primjer odgovarajuće razrađenog kodeksa je *Etički kodeks sudija BiH* koji je donijelo Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH.

Treba predvidjeti pravo Savjeta da inicira promjenu zakona ili podzakonskog akta od značaja za vršenje sudijske funkcije, kao i da daje mišljenje o nacrtima zakona i drugih propisa koji se odnose na pravosuđe, a ne samo Sudskog poslovnika.

Ako se u nadležnost Savjetu povjeri donošenje kriterijuma i drugih normativnih akata, kao što predlažemo, neophodno je propisati i krajnji rok za donošenje tih akata.

Ustav treba okvirno da predvidi nadležnosti Savjeta, a zakon detaljno. U zavisnosti od predviđenog kapaciteta ove institucije, za početak je moguće utvrditi osnovne nadležnosti, koje bi se vremenom dograđivale, u odnosu na nadležnosti Ministarstva pravde, odnosno sudske uprave.⁷⁰

4.2.1. Neophodna poboljšanja uslova za obavljanje sudijske funkcije koja bi mogla biti u nadležnosti ili pod nadzorom Savjeta (tač. 1-4):

1. odgovarajuće i redovno snabdijevanje sudija osnovnim oruđima za rad – pravnim propisima, posebno ratifikovanim međunarodnim ugovorima, sudskom praksom međunarodnih tijela nadležnih za tumačenje tih ugovora, kao i odgovarajućom stručnom literaturom;
2. obezbjeđenje kompjuterskog programa za elektronsku administraciju sudskih upisnika sa svim potrebnim kategorijama za praćenje rada suda (elektronsko vođenje upisnika, naročito u velikim sudovima neophodno je jer daje automatsku preglednost rada sudije i sudova i mogu se pratiti zastoji po fazama postupka);

⁷⁰ Prema Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa Republike Srbije iz 2005. godine, nadležnost ministarstva pravde u konačnom ishodu treba da se usmjeri na primarne funkcije zakonske reforme u oblasti prava, harmonizaciju zakonodavstva vezanu za proces stabilizacije i pridruživanja EU, upravljanje zatvorskim sistemom, kao i administrativni nadzor nad tužilaštvom. Strategijom reforme pravosudnog sistema Crne Gore od 21. 06. 2007. u okviru planiranja sveobuhvatne reforme pravosuđa nije naglašena pozicija Sudskog savjeta, kao samostalnog i nezavisnog tijela u sistemu sudske vlasti, niti njegova posebna uloga u obezbjeđivanju i garntovanju nezavisnosti i samostalnosti sudske vlasti. Pretpostavljamo da će to biti učinjeno Akcionim planom sprovođenja strategije.

3. pristup internetu za svakog sudiju, uz obuku o korišćenju korisnih internet stranica, kao što su: baze podataka Savjeta Evrope, Evropskog suda za ljudska prava, Organizacije ujedinjenih nacija, sudova zemalja u regionu – posebno baze odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Republike Srbije i sl;
4. odgovarajuća tehnička podrška sudovima, prvenstveno onima s većim opterećenjem, u vidu opreme za snimanje i transkripciju izlaganja stranaka i suda na ročištu, što bi ubrzalo postupanje, olakšalo rad sudijama i strankama i spriječilo sukobe o sadržaju zapisnika i njegovoj potpunosti;
5. dostavljanje godišnjih izvještaja o radu sudova i sudija svim sudijama: nužno je da svaki sudija ima uvid u godišnji izvještaj da bi mogao da sagleda svoj rad i rad suda u kome je zaposlen u odnosu na druge sudove u zemlji, da svoj rad cijeni u odnosu na sudije u istoj oblasti, i to ne samo u pogledu broja riješenih predmeta, već i trajanja postupka; javnosti na internetu treba učiniti dostupnim izvještaje o radu sudova (ne i o radu svakog sudije pojedinačno);
6. dostupnost izvještaja Vrhovnog suda o kontroli rada nižih sudova svim sudijama i obavezno Sudskom savjetu;⁷¹
7. evidencija i redovno objavljivanje sudske prakse (čl. 30 Zakona o sudovima). Za pravičnost, javnost i povjerenje javnosti u sudstvo, kao i za unaprijeđenje pravničke profesije, neophodno je redovno objavljivanje u elektronskom obliku barem reprezentativnog uzorka pravosnažnih odluka crnogorskih sudova, uz naznaku ostalih u kojima se tretira isti pravni problem. Do sada, jedino Vrhovni sud izdaje povremeni periodični Bilten, nedavno je američka donacija obezbijedila izdavanje zbirke odluka Upravnog suda, što ni izbliza nije dovoljno.

4.2.2. Administrativni ured kao služba Sudskog savjeta

Prenos nadležnosti sa Ministarstva pravde na Sudski savjet i njegova izvorna nadležnost usloveli su formiranje Administrativnog ureda. Od obi-

⁷¹ Ustaljena praksa obilaska i analize rada sudova i sudija od strane sudija Vrhovnog suda treba da dobije i odgovarajući zakonski osnov.

ma i vrste nadležnosti Savjeta zavisi administrativna i operativno tehnička podrška koju mu po odredbama zakona obezbjeđuje Administrativni ured. Ured je osnovan kao organizaciona jedinica pri Vrhovnom sudu Crne Gore, čijim radom rukovodi direktor koga postavlja predsjednik Vrhovnog suda, uz saglasnost Sudskog savjeta.

Ured ima dvostruku nadležnost: obavljanje poslova od zajedničkog interesa za sudove u Republici i obavljanje administrativno-tehničkih poslova za potrebe Sudskog savjeta (čl. 102, st. 1. Zakona o sudovima).

Kao poslovi od zajedničkog interesa za sudove u Republici propisani su:

- materijalno-finansijski poslovi;
- poslovi informatike;
- statistički poslovi i poslovi analitike;
- poslovi evidencije, i
- drugi poslovi od zajedničkog interesa.

Poslovi u funkcionalnoj vezi sa nadležnošću Savjeta zakonom nisu bliže određeni. Predsjednik Vrhovnog suda objasnio je ovu nadležnost na sljedeći način:⁷²

„Planirano je da u cilju efikasnijeg rada Sudskog savjeta, pored pripreme materijala za sjednice Savjeta i pružanja pomoći u radu komisija koje je Savjet formirao, Ured sačinjava i izvještaje, vrši i istraživanja i proučavanja rada i primjenom empirijskih metoda istražuje opterećenost u radu sudija, broj sudova i sudija, istražuje kaznenu politiku, sudske procese, a posebno proces reforme sudstva i učešće sudija i drugog osoblja u procesima reformi, te da o tome redovno obavještava Sudski savjet i Vrhovni sud i da te informacije nudi sudijama i kadrovima u sudu.

Programi za obrazovanje i osposobljavanje sudija i drugog kadra moraju takođe biti tretirani od strane Administrativnog ureda i predstavljaju podlogu za donošenje odluke Savjeta u dijelu o osposobljenosti i obučenosti sudija i kandidata za obavljanje ove funkcije.

Administrativni ured utvrđuje i predlog sudskog budžeta koji dostavlja Sudskom savjetu na usvajanje...”

⁷² Završni izvještaj Konferencije „Visoki savet pravosuđa – uporedna analiza modela u Evropi i regionu“, u organizaciji Visokog saveta pravosuđa Republike Srbije i OEBS-a, Beograd, avgust 2006.

Analiza

- a) Zakonom je dat primat organizacionoj povezanosti Administrativnog ureda sa Vrhovnim sudom kroz nabranje poslova od zajedničkog interesa za sve sudove. Materijalno-finansijski poslovi nisu posebno precizno određeni.⁷³
- b) Statistički poslovi i poslovi analitike odnose se na redovne izvještaje o radu, redovne statističke izvještaje i povremene statističke izvještaje. Oni podliježu analizi iz različitog ugla: od strane Vrhovnog suda u funkciji neposredne odgovornosti za rad sudova i sudija, a Savjeta u funkciji nadzora nad tim radom.
- c) Zakon nije bliže propisao koje poslove evidencije vrši Administrativni ured.

*Za nadležnost Savjeta u postupku izbora, napredovanja i razrješenja sudija veoma je bitna **personalna evidencija** koju bi trebalo da vodi Administrativni ured.*

U uporednoj praksi uobičajeno je da se razrađuje sadržaj ove evidencije i predviđa pravo na pristup podacima licima na koje se odnosi, uz zaštitu tajnosti. Evidencija treba da obuhvata stručne saradnike, eventualno i pripravnike i da sadrži sljedeće podatke:

- lične podatke, uključujući i podatke o posebnim znanjima (strani jezici, vještine);
- podatke o izboru i razrješenju;
- podatke o uspjehu na studijama;
- podatke o stručnom usavršavanju, objavljenim stručnim radovima;
- podatke o napredovanju;
- podatke o disciplinskoj odgovornosti;
- podatke o osnovanim pritužbama;
- podatke o prihodima i imovini sudija i članova najbliže porodice, koji ne predstavljaju službenu tajnu.

⁷³ Polazeći od odredbe cl. 297. Poslovnika, u pitanju su poslovi opremanja službenim listovima, literaturom, kancelarijskim materijalom, PTT troškovi, nabavka inventara, troškovi postupka, poslovi ekonomata i dr, čiji obim treba da planiraju isključivo sami sudovi.

Administrativni ured treba u okviru ove evidencije da objedini podatke iz godišnjih izvještaja o radu sudija.⁷⁴

Zakonom izričito propisati sadržaj personalne evidencije i sadržaj drugih evidencija iz nadležnosti Administrativnog ureda, uključujući i rok čuvanja.

Predlozi koji se tiču organizacije i položaja Administrativnog ureda:

- položaj Administrativnog ureda kao organizacione jedinice Vrhovnog suda treba da bude isključivo u okvirima koji olakšavaju finansiranje, tako što budžet Administrativnog ureda predstavlja poseban dio u okviru sudskog budžeta;
- Organizaciona i funkcionalna samostalnost Administrativnog ureda kao službe u funkciji Sudskog savjeta treba da bude razrađena i do kraja izvedena u smislu određenja poslova koji se obavljaju za Savjet;
- Savjet treba da bude nadležan za izbor direktora Administrativnog ureda, na osnovu javnog konkursa.
- Administrativni ured treba Savjetu da priprema godišnji izvještaj o radu i utrošku sredstava.
- Druga pitanja koja se tiču unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta, statusa zaposlenih treba riješiti ili zakonom ili posebnim pravilnikom.⁷⁵

4.2.3. Nadležnosti Savjeta u odnosu na Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija

Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija obezbjeđuje inicijalno i kontinuirano obrazovanje, čime upotpunjuje pravosudni sistem u izuzetno značajnoj funkciji unapređivanja i proširivanja znanja i čini nezaobilaznim vrednovanje tako stečenog znanja kod kandidata koji se prvi put biraju za sudiju, odnosno napreduju u struci.

Iako je organizaciona jedinica u sastavu Vrhovnog suda, rad Centra za edukaciju je pod nadzorom Sudskog savjeta, kome podnosi godišnji izvještaj o radu.

⁷⁴ U odnosu na mogući sadržaj evidencije podataka o radu sudija vidi čl. 28, st. 6 i 7 *Zakona o sodiščih* Republike Slovenije.

⁷⁵ Čl. 15 i 16, *Zakon o VSTV* BiH; čl. 65 i 66 *Zakona za sudskiot sovet na RM*; Srbija: Strategija reforme pravosuđa: dio o jačanju administrativnih kapaciteta.

Sadržaj programa kontinuirane edukacije određen je zakonom, ali ni u naznakama nije dat sadržaj inicijalne edukacije namijenjene kandidatima koji se prvi put biraju za sudije. To je prepušteno posebnim programima koje razrađuju i realizuju programski odbori formirani za svaki projekat ponaosob. Međutim, u Godišnjem programu edukacije za 2007. godinu naznačeni su ciljevi inicijalne edukacije, koje kao opšte ciljeve treba ugraditi u zakon:

- sticanje znanja o položaju, organizaciji i nadležnosti sudske vlasti i državnog tužioca u sistemu podjele vlasti;
- sticanje praktičnih i profesionalnih znanja i vještina za obavljanje sudijske i tuzilacke funkcije;
- unaprjeđenje znanja iz oblasti procesnog i materijalnog prava;
- sticanje i unaprjeđenje znanja iz posebnih naučnih disciplina;
- osposobljavanje za efikasno i stručno postupanje.

Predlozi:

- Zakonom naglasiti funkcionalnu povezanost Centra za edukaciju sa nadležnošću Savjeta u domenu stručnog usavršavanja i obrazovanja;
- Zakonom o edukaciji utvrditi ciljeve inicijalne edukacije kao što je to učinjeno Godišnjim programom edukacije za 2007;
- Inicijalna edukacija sudija treba da bude obavezna uz moguće izuzetke (za advokate, tužioce);
- Drugi oblici stručnog usavršavanja van Centra za edukaciju, odnosno planiranje učešća na savjetovanjima koje drugi organizuju, studijska putovanja i slično, treba da bude u podijeljenoj nadležnosti Savjeta i sudova, u okviru njihovih sredstava za te svrhe.
- Organizacionu vezu sa Vrhovnim sudom svesti samo kroz budžetsku liniju u smislu da budžet Centra ide uz sudski budžet.
- Izvršnog direktora Centra po sadašnjem zakonskom rješenju postavlja predsjednik Vrhovnog suda, a smatramo da bi to trebalo da bude u nadležnosti Savjeta po prethodnom konkursu.

5. Disciplinski prekršaji i razlozi za razrješenje sudija

Zakon o sudovima propisuje da sudija disciplinski odgovara ako neuredno vrši sudijsku funkciju ili ako vrijeđa ugled sudijske funkcije (čl. 43).

Sudija neuredno vrši sudijsku funkciju ako bez opravdanog razloga (čl. 45):

- 1) ne uzima predmete u rad redom kojim su primljeni;*
- 2) ne zakazuje ročišta ili pretese u predmetima koji su mu dodijeljeni u rad;*
- 3) kasni na zakazane rasprave ili pretese;*
- 4) i u drugim slučajevima kada je ovim zakonom predviđeno da određene radnje ili propuštanja sudije predstavljaju neuredno vršenje sudijske funkcije.*

Sudija vrijeđa ugled sudijske funkcije naročito ako:

- 1) dolazi na rad i u kontakt sa strankama u stanju koje nije primjereno vršenju sudijske funkcije (npr. alkoholisano stanje, stanje pod uticajem opojnih droga);*
- 2) na javnim mjestima svojim ponašanjem remeti javni red i mir.*

Od disciplinskih mjera, propisane su opomena i umanjeње plate (čl. 44).

Ustav RCG određuje da se sudija razrješava dužnosti ako je osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, ako nestručno i nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije (čl. 103, st. 3).

5.1. ANALIZA

- a) Sudski savjet nije sproveo ni jedan disciplinski postupak, tj. postupak “utvrđivanja odgovornosti sudija za neuredan rad i čuvanje ugleda sudijske funkcije” od kada je 2002. godine Zakonom o sudovima prvi put uvedena kategorija disciplinske odgovornosti sudija.⁷⁶ S druge strane, isti organ u Hrvatskoj u istom vremenskom periodu sproveo je više de-

⁷⁶ Ovo je jedno od pitanja na koje nismo dobili odgovor od Administrativnog ureda i predsjednika Vrhovnog suda i zbog kojeg vodimo upravni spor. Zaključak izvodimo na osnovu izjave bivšeg člana Savjeta, Stanka Marića, objavljene u EIC biltenu, mart 2006, str. 5 i neformalnih saznanja članova radne grupe.

setina ovakvih postupaka,⁷⁷ a u Bosni i Hercegovini samo u 2006. godini donijeto je petnaest pravosnažnih disciplinskih mjera protiv sudija (uglavnom se izriču mjere ukora i novčane kazne smanjenja plate).⁷⁸ Predsjednici sudova, inače nadležni za pokretanje disciplinskih postupaka, u neformalnim razgovorima ocjenjuju da je problem nepokretanja postupaka protiv kolega »sociološke prirode«, što nije neuobičajeno, pa i Venecijanska komisija načelno upozorava da treba sprečiti da disciplinske postupke protiv sudija »narušava kolegijalni pritisak«.⁷⁹

- b) Pored »socioloških« razloga, nepokretanje postupaka pravda se i šturom zakonskom formulacijom, koja ne predviđa dovoljno detaljno u kojim se sve slučajevima može (mora) pokrenuti postupak. Primjera radi, Zakoni o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH i Državnom sudbenom vijeću Hrvatske propisuju 23, odnosno 27 disciplinskih prekršaja i više disciplinskih mjera, a u oba zakona za težak disciplinski prekršaj propisana je i mjera razrješenja sudije.
- c) Zakon o sudijama predviđa odgovornost predsjednika suda ako ne pokrene postupak razrješenja sudije, a znao je ili je morao znati za postojanje razloga, a nije predviđena odgovornost za nepokretanje postupka disciplinske odgovornosti, koji bi po pravilu trebalo da su učestaliji od razrješenja.⁸⁰
- d) Pored predsjednika suda, predsjednika neposredno višeg suda i ministra pravde i sam Sudski savjet, odnosno bar tri njegova člana, mogu

⁷⁷ Ranko Pelicarić, *advokat, Predsednik Hrvatske odvjetničke komore i član Državnog sudbenog vijeća Republike Hrvatske*, Završni izvještaj konferencije "Visoki savet pravosuđa - uporedna analiza modela u Evropi i regionu", 9. i 10. maj 2006. godine, Beograd, avgust 2006.

⁷⁸ „U prošloj godini Ured disciplinskog tužioca (u daljem tekstu UDT BiH) zaprimio je 1733 pritužbe na rad sudija i tužilaca, a do kraja godine riješeno je ukupno 1131 pritužbi. 1096 pritužbi su odbijene kao neosnovane, dok je u 35 pritužbi UDT utvrdio tokom istrage da postoji dovoljno osnovanih dokaza za pokretanje disciplinskih tužbi pred disciplinskim komisijama VSTV-a. UDT je po službenoj dužnosti pokrenuo 17 istraga, a većina ovih istraga je pokrenuta na osnovu informacija iz medija. Disciplinske komisije VSTV-a su izerkle 15 pravomoćnih disciplinskih mjera: 7 pismenih opomena, 4 javne opomene i 4 mjere smanjenja plate, dok je 4 sudija podnijelo ostavke nakon što je UDT pokrenuo disciplinski postupak.“ Internet stranica Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, <http://www.hjpc.ba/pr/preleases/1/?cid=3168,2,1>.

⁷⁹ Zaključci izvještaja Imenovanje sudija, tač. 40, str. 11.

⁸⁰ Zakon o sudovima, čl. 95, st. 1, tač. 4.

inicirati postupak razrješenja sudije, ali to takođe u proteklom mandatu Savjet ni jednom nije inicirao.⁸¹

- e) Ustavom predviđeni uslovi za razrješenje sudije, „nestručno i nesavjesno obavljanje funkcije“, nijesu konkretizovani zakonom, što obezbjeđuje proizvoljno tumačenje. Takođe, Zakon o sudovima nije odredio elemente koje mora da sadrži inicijativa za razrješenje.
- f) U skladu sa međunarodnim preporukama, neophodna je veća afirmacija principa etičke odgovornosti sudija.⁸² Otuda i potreba da se osnovi odgovornosti sudija uglavnom tretiraju kroz institute normi i smjernica kojima se određuju pravila sudijskog ponašanja. Zakon o sudovima ne predviđa taksativno obaveze i prava sudija, što otežava ispitivanje i sankcionisanje neodgovornog ponašanja. Odredba da sudija neuredno vrši sudijsku funkciju i u drugim slučajevima kada je ovim zakonom predviđeno da određene radnje ili propuštanja sudije predstavljaju neuredno vršenje sudijske funkcije (čl. 45, tač. 4) nema značaja jer Zakon ne navodi obaveze sudije.
- g) Kod izricanja disciplinskih mjera ne postoji odredba koja bi upućivala da se prilikom izbora disciplinske mjere Savjet mora rukovoditi principom proporcionalnosti.⁸³

5.2. PREDLOZI REFORME

- U kontekstu pronalaženja ravnoteže između sudske nezavisnosti i sudske samouprave s jedne strane i neophodne odgovornosti sudstva s druge, treba obezbijediti da se disciplinski postupci protiv sudija sprovode i da ih ne narušava „kultura nezamjeranja“, koja u Crnoj Gori često dovodi

⁸¹ Po mišljenju člana Savjeta u posljednjem mandatu, Stanka Marića, Savjet je u tome bio onemogućen jer mu za četiri godine rada nije dostavljen izvještaj o radu nijednog suda (EIC bilten br. 6, mart 2006, str. 5).

⁸² Kodeks sudijske etike poznatijim kao *Bangalorski nacrt, Osnovna načela nezavisnosti sudstva* (usvojenim na sedmom kongresu UN u Milanu 1985.g), *Preporuka br. R 94 Komiteta ministara Savjeta Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija* i *Evropska povelja o zakonu za sudije* propisuju dužnosti i odgovornost sudija.

⁸³ Ovo proizilazi iz Evropske povelje o zakonu za sudije načelo – V – Odgovornost; ovakvu odredbu sadrži i *Zakon o VSTV BIH* – čl. 59.

do toga da zaslužni ne napreduju, a neodgovorni ne odgovaraju za svoje neprimjereno i nezakonito postupanje.⁸⁴

- Imajući u vidu da se i međunarodne preporuke pozivaju na načelo zakonitosti, a po uzoru na zakone o sudijama i sudovima iz okruženja, *Zakon o sudovima treba dopuniti tako što će se izričito nabrojiti prava i obaveze sudija*.⁸⁵ Da bi se primjenile odgovarajuće sankcije, neophodno je utvrditi da li je i koju od obaveza propisanih u Zakonu o sudovima sudija propustio da izvrši, dakle, zakonom treba predvidjeti obaveze i prava sudija i precizno odrediti što se podrazumijeva pod neurednim vršenjem sudijske funkcije a što pod vrijeđanjem ugleda sudijske funkcije.
- Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija (načelo VI - Neispunjavanje dužnosti i disciplinski prekršaji), navodi disciplinske mjere kao što su oduzimanje predmeta od sudije, raspoređivanje sudije na drugu sudijsku funkciju u okviru suda, ekonomske sankcije, privremeno smanjenje plate, suspenziju. Oslanjajući se na uporednu praksu, neophodno je pored postojeće dvije disciplinske mjere, predvidjeti i: *oduzimanje predmeta od sudije, premještanje na drugu sudijsku dužnost u okviru suda i udaljenje od obavljanja dužnosti*⁸⁶.
- Propisati da prije izricanja mjere za disciplinsku odgovornost Savjet treba posebno da uzme u obzir: težinu povrede i nastale posljedice, stepen odgovornosti, okolnosti pod kojima je učinjen disciplinski prekršaj, raniji rad i ponašanje predsjednika suda ili sudije i druge okolnosti koje utiču na izricanje mjere (npr. načelo proporcionalnosti).
- Članove 44 i 45 Zakona o sudovima RCG neophodno je dopuniti tako da povreda sudijske discipline postoji ako sudija neuredno vrši sudijsku

⁸⁴ Vidjeti preporuku Venecijanske komisije (Evropska komisija za demokratiju putem zakona), Potkomisija za pravosuđe, „Imenovanje sudija“, od 14. marta 2007, tačka 50 u okviru Zaključaka, str. 11, CDL-JD(2007)001rev, <http://www.venice.coe.int>

⁸⁵ *Zakon o sodniški službi* RS, glava III; *Zakon za sudovite* RM, glava IV; *Zakon o sudovima* RH, glava VIII.

⁸⁶ Disciplinsku mjeru raspoređivanja sudije na rad u *drugi sud* ne predviđa navedena Preporuka, ali se ovakva mjera dozvoljava kao izuzetak od načela stalnosti sudijske funkcije u Evropskoj povelji o Zakonima za sudije (tač. 3.4.). Ovakvu disciplinsku mjeru ne predviđaju zakoni u okreženju (ali postoji mogućnost premještanja sudije u slučaju ukidanja ili bitnog smanjenja obima posla i dr. - *Zakon o sodniški službi* RS, čl. 66 i 67, *Zakon o VSTV* BiH, čl. 50-52). Premještanje sudije bez njenog/njegovog pristanka je vrlo osjetljivo pitanje koje može ugroziti i pravo na porodični život, pa smatramo da nije neophodno uvođenje i ove mjere.

funkciju i ako svojim ponašanjem vrijeđa ugled sudijske funkcije, pored navedenih i u sljedećim slučajevima:

5.2.1. Sudija neuredno vrši sudijsku funkciju kada:

- neopravdano prekoračuje zakonske rokove za izradu presuda i dr;
- onemogućava vršenje nadzora od strane neposredno višeg suda;
- izaziva teško narušavanje odnosa u sudu koji su od značajnog uticaja na vršenje sudijske funkcije;
- ne ispunjava mentorska zaduženja i obaveze za studijsko usavršavanje kolega pripravnika;
- ne ispunjava obaveze ličnog stručnog usavršavanja i obrazovanja;
- neopravdano odsustvuje sa posla;
- ne postiže očekivane rezultate u poslu više od 10 mjeseci uzastopno bez opravdanog razloga;
- ne nosi sudijsku togu u skladu s propisima.

5.2.2. Sudija vrijeđa ugled sudijske funkcije:

- ako se nepristojno, nekulturno i nedostojno ponaša na javnim mjestima;
- ako se nepristojno i neuljudno ophodi prema strankama i drugim učesnicima u postupku i ako isto takvo ponašanje ne spriječi od strane drugih koji su pod njegovom kontrolom u postupku kojim rukovodi;
- prima poklone i druge koristi u vezi sa sudijskim poslom;
- ako u profesionalnom i privatnom životu koristi govor mržnje;
- ako objavi informacije koje je dobio u obavljanju sudijske funkcije u bilo koje druge svrhe osim u svrhu koja je u vezi sa obavljanjem sudijske funkcije;
- ako koristi ili ustupa prestiž sudijske funkcije radi zadovoljavanja sopstvenih ili interesa članova svoje porodice ili bilo koga drugog, ili svojim ponašanjem ostavlja utisak da bilo ko može da utiče na sudiju u obavljanju sudijske funkcije;
- vrši druge javne funkcije, poslove i djelatnosti koje su nespojive sa vršenjem sudijske funkcije, kao i ako je politički i partijski angažovan;
- ako se ne uzdržava od svakog postupka koji je nedoličan ili odražava takav utisak, kao i od postupka koji izaziva podozrenje, podstiče sumnju, slabi pouzdanje ili na drugi način narušava povjerenje u sud i njegovu objektivnost;
- ako ne odolijeva prijetnjama, ucjenama i drugim nasrtajima na njegovu ličnost i integritet;

- ako nije sposoban da se odupre političkim uticajima, centrima moći, javnom mnjenju, predrasudama (pogotovo u vezi zabranjenih osnova diskriminacije), iskušenjima, porocima, strastima, privatnim i porodičnim interesima i drugim unutrašnjim i spoljnim uticajima;
- ako posjećuje mjesta čija je reputacija nedolična.

5.2.3. Tešku disciplinsku povredu treba propisati zakonom, kao:

- teško narušavanje javnog reda i mira;
- povredu načela nediskriminacije po bilo kom osnovu;
- težu povredu prava stranaka i drugih učesnika u postupku kojima se vrijeđa ugled suda i sudijska funkcija;
- povredu službene tajne u vezi s obavljanjem sudijske dužnosti;
- neobavljanje bez opravdanog razloga ili neuredno obavljanje sudijske dužnosti kroz određeno, duže vrijeme;
- izazivanje na drugi način poremećaja u odnosima u radu koji znatno utiču na obavljanje sudske vlasti ili radnih zadataka u sudu;
- obavljanje službe, poslova ili aktivnosti koji su nespojivi sa sudijskom dužnosti;
- ako sudija istovremeno učini više od 3 disciplinske povrede.

Propisati da se zbog učinjene teške disciplinske povrede sudija može i razrješiti od dužnosti.⁸⁷

5.2.4. Disciplinska odgovornost i razrješenje predsjednika suda

Neophodne su posebne odredbe o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju predsjednika suda, imajući u vidu specifičnost njegovih dužnosti.

Potrebno je dopuniti Zakon o sudovima u pogledu odgovornosti predsjednika za nepokretanje disciplinskih postupaka.

Predsjednik suda razrješava se ove dužnosti ako:

- zloupotrebi ovlašćenja;
- ne pokrene postupak za disciplinsku odgovornost sudije, a zna ili je morao znati za postojanje razloga za takvu odgovornost;
- nezakonito i nenamjenski raspolaže finansijskim sredstvima suda;
- ne izvršava ili neblagovremeno izvršava poslove sudske uprave;

⁸⁷ Vidi Zakon o DSV RH čl. 32, st. 1, tač. 4; Zakon za sudovite RM, čl. 74; čl. 58, st. 1, f Zakon o VSTV BiH.

- ugrožava nezavisnost sudija u odlučivanju u predmetima;
- izazove teško narušavanje odnosa u Sudu, koje je značajnije onemogućilo normalan rad Suda;
- povrijedi pravila slučajne raspodjele predmeta;
- neopravdano ne ispuni godišnji program rada (trebalo bi propisati obavezu predsjednika da utvrdi godišnji program rada).

Ako se utvrdi postojanje navedenih povreda, pored mjere razrješenja funkcije, može biti izrečena i neka od drugih disciplinskih mjera.

Predvidjeti pravo Sudskog savjeta da inicira i disciplinski postupak protiv predsjednika suda (a ne samo postupak razrješenja), u slučaju kada predsjednik nedovoljno ažurno obavlja svoje dužnosti.

5.2.5. Udaljenje od obavljanja dužnosti

Zakon o sudovima (čl. 68), nije kao razlog za udaljenje predvidio uslov da je sudija počinio tešku disciplinsku povredu, niti je predviđeno pravo prigovora na odluku o privremenom udaljenju. Udaljenje je imalo samo privremeni karakter, bez razlikovanja slučajeva obaveznog i fakultativnog udaljenja.

U predlogu koji slijedi u st. 1 propisano je obavezno udaljenje, dok je u st. 2 navedeno u kojim slučajevima sudija može biti udaljen, tj. kada je odluka o udaljenju fakultativna:

1. Predsjednik suda ili sudija biće udaljen od dužnosti ako je protiv njega pokrenut krivični postupak zbog krivičnog djela za koje je predviđena kazna zatvora preko pet godina ili dok se nalazi u pritvoru.

2. Predsjednik suda ili sudija može biti udaljen od dužnosti i u sljedećim slučajevima:

- *ako je protiv njega pokrenut postupak za razrješenje;*
- *zbog osude za krivično djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudijske dužnosti ili*
- *zbog počinjenog teškog disciplinskog prekršaja.*

Odluku o udaljenju od dužnosti za sudiju donosi predsjednik suda, za predsjednika suda predsjednik neposredno višeg suda, za predsjednika Vrhovnog suda RCG Opšta sjednica Vrhovnog suda.

Protiv odluke o udaljenju predsjednik suda ili sudija ima pravo prigovora Savjetu u roku od tri dana o čemu je Savjet dužan donijeti odluku

u roku od 15 dana. Ako Savjet ne donese odluku u navedenom roku smatra se da je udaljenje od obavljanja sudijske dužnosti prestalo.

5.2.6. Razlozi za razrješenje sudije

Postojeći ustavni razlog za razrješenje „trajni gubitak sposobnosti za vršenje sudijske funkcije“, smatramo da je prikladnije svrstati u razloge sa prestanak sudijske funkcije.

Pored postojećih razloga za razrješenje, treba dodati i izvršenje teške disciplinske povrede (u 5.2.3. navedeno je što se smatra teškom disciplinskom povredom, koja je i u okruženju propisana kao jedan od razloga za razrješenje sudije).

Zakonom treba taksativno navesti u kojim slučajevima postoji *nestručno* i *nesavjesno* obavljanje sudijske funkcije. Mora se raditi o *očiglednoj* nestručnosti i nesavjesnosti u radu. Predvidjeti i obavezne elemente inicijative za razrješenje sudije.

5.2.6.1. Nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije

Pod nestručnim i nesavjesnim obavljanjem sudijske funkcije podrazumijeva se *očigledno nezadovoljavajuća stručnost ili nesavjesnost sudije*, a što utiče na kvalitet i ažurnost posla i to:

- ako uzastopno u periodu od dvije godine pokazuje nezadovoljavajuće rezultate, posebno u pogledu prekoračenja roka za donošenje sudskih odluka, neažurnog vođenja postupaka i broja potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka, što utvrđuje Sudski savjet;
- pristrasno vodi postupak, nejednako tretira stranke u postupku;
- postupa u predmetima suprotno načelu suđenja u razumnom roku, tj. odugovlači postupak bez postojanja zakonskog osnova;
- namjerno povređuje i druga pravila pravičnog suđenja;
- javno iznosi informacije i podatke iz sudskog predmeta koji nije pravosnažno okončan;
- zloupotrebljava položaj i prekoračuje službena ovlaštenja;
- krši propise ili na drugi način povređuje princip nezavisnosti u odlučivanju;
- grubo krši pravila Etičkog kodeksa sudija čime narušava ugled sudijske funkcije.

6. Postupak i način odlučivanja Sudskog savjeta i pravni lijekovi protiv njegovih odluka

Savjet sprovodi postupak po prijavama kandidata i utvrđuje predlog za izbor sudije, za izbor predsjednika suda, vodi postupak disciplinske odgovornosti, i utvrđuje predlog za slučaj prestanka i razrješenja sudijske funkcije. Svi postupci predviđeni su Zakonom o sudovima.

Odluke Sudskog savjeta donose se, po pravilu, većinom glasova svih njegovih članova (nije predviđen izuzetak od ovog pravila) javnim glasanjem. Za odlučivanje je potrebno prisustvo sedam, od ukupno jedanaest članova Sudskog savjeta (čl. 82, st. 2 i 3 Zakona o sudovima).

Protiv odluke o odbacivanju neblagovremene ili nepotpune prijave na konkurs za izbor sudije, podnosilac prijave ima pravo prigovora Sudskom savjetu u roku od tri dana od dana prijema odluke Sudskog savjeta. Odluka Sudskog savjeta po prigovoru je konačna i protiv nje se ne može voditi sudski spor (čl. 35 Zakona o sudovima). Protiv odluke Savjeta o utvrđivanju predloga kandidata za izbor sudije, protiv odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti, kao i protiv odluke Savjeta o utvrđivanju predloga za razriješenje nije predviđen pravni lijek. Protiv odluke Skupštine o razrješenju nema izričito predviđenog pravnog lijeka. Član 65, st. 2 Zakona o sudovima propisuje da je sudija razrješen funkcije danom donošenja odluke o njegovom razrješenju

6.1. ANALIZA

- Propušteno je da se odredi vođenje evidencije o izrečenim disciplinskim mjerama, odgovarajućoj primjeni ZKP-a, brisanju iz evidencije izrečenih mjera nakon proteka odgovarajućeg roka.
- Nije bila predviđena kvalifikovana većina za donošenje bilo koje odluke Savjeta.⁸⁸

⁸⁸ Venecijanska komisija predlaže da Sudski savjet sve ključne odluke donosi kvalifikovanim većinom „da bi se izbeglo da većina sudija može da donosi odluke bez mogućnosti nadzora od strane članova koji nisu sudije“, Mišljenje VK o Nacrtu ustava RCG od 5. juna 2007.

- Nije predviđena mogućnost prava na žalbu sudu protiv konačne odluke Savjeta o disciplinskoj odgovornosti, odnosno protiv odluke kojom se utvrđuje predlog za izbor ili razrješenje sudije, što bi bilo u skladu sa međunarodnim preporukama, koje predviđaju da sve odluke u disciplinskim postupcima, postupcima suspenzije ili razrješenja moraju biti podložne nezavisnom preispitivanju.⁸⁹

6.2. PREDLOG REFORME

6.2.1. Postupci u kojima Savjet odlučuje

1. Za razliku od dosadašnje ograničene nadležnosti, Sudski savjet treba da dobije potpunu nadležnost u postupku izbora i razrješenja sudija, utvrđivanja nastupanja uslova za prestanak sudijske funkcije, kao i odlučivanja u disciplinskim stvarima.

2. Postupak koji se sprovodi pred Sudskim savjetom i način njegovog odlučivanja, treba urediti Zakonom o Sudskom savjetu.

3. Predvidjeti pravo svakog člana Savjeta da inicira disciplinskom vijeću disciplinski postupak protiv predsjednika suda za neodgovoran rad. (Zaštita od šikaniranja obezbjeđuje se propisivanjem kriterijuma u postupku ispitivanja odgovornosti od strane disciplinskog vijeća Savjeta i Savjeta u plenumu. Na ovaj način obezbjeđuje se pooštavanje odgovornosti i uklanjanje prepreke u vidu obezbjeđenja podrške za suprotstavljanje »kulturi nezamjeranja«).

4. Predvidjeti i postupak poništavanja odluke o izboru sudije koji sprovodi Sudski savjet u slučajevima kada poslije donijete odluke dobije informacije da su podaci koji su uzeti u obzir prilikom imenovanja bili neistiniti.⁹⁰

Predlozi za unapređenje pravičnosti postupaka izbora, utvrđivanja disciplinske odgovornosti i razrješenja

- Kod izricanja disciplinskih mjera, kao i u postupku razrješenja od sudijske funkcije trebalo bi propisati odgovarajuću primjenu instituta Krivičnog zakonika.

⁸⁹ Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope R (94), Osnovna načela nezavisnosti sudstva.

⁹⁰ Ovi postupci su predviđeni u BiH i Hrvatskoj.

- Zahtjev za pokretanje postupka zbog počinjenog disciplinskog prekršaja mora biti dostavljen predsjedniku suda i sudiji.
- Disciplinski postupak ne smije se pokrenuti za prekršaj koji u vrijeme kad je počinjen nije bio utvrđen kao disciplinski prekršaj.
- O saslušanju sudije, izvođenju dokaza, o raspravi pred disciplinskim vijećem i glasanju mora se sastaviti zapisnik.
- Odluke Savjeta o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju sudije dostavljaju se u pisanom obliku, odgovarajuće obrazložene i s poukom o pravnom lijeku.
- U postupku izbora sudija, zakonom propisati da se obrazložena pisana odluka o izboru dostavlja svim prijavljenim kandidatima s poukom o pravnom lijeku.
- Propisati da se disciplinska kazna opomene ili ukora briše iz evidencije po službenoj dužnosti nakon proteka dvije godine od pravosnažnosti, da se novčana kazna briše iz evidencije po službenoj dužnosti nakon proteka tri godine od pravosnažnosti.

6.2.2. Način odlučivanja

1. Postupak za odlučivanje u Sudskom savjetu načelno treba da bude određen Zakonom, a detaljno Poslovníkom o radu Sudskog savjeta.
2. S obzirom da će sudije činiti najmanje polovinu sastava Sudskog savjeta, trebalo bi ograničiti broj odluka koje Sudski savjet donosi prostom većinom, kako bi se postigao prepoznatljivi uticaj i ostalih članova Sudskog savjeta na odlučivanje.

Prostom većinom glasova donositi odluke:

- U *postupku za izbor* sudije:
 - Odluka o odbacivanju neblagovremene ili nepotpune prijave;
- U *disciplinskom postupku*:
 - Prvostepena odluka disciplinskog organa,
 - Drugostepena odluka Sudskog savjeta protiv prvostepene odluke disciplinskog organa, imajući u vidu manji stepen zadiranja u dignitet sudije.

Kvalifikovanom većinom glasova, odluke o izboru sudija i predsjednika sudova i o razrješenju sudijske funkcije, odnosno funkcije predsjednika sudova.⁹¹

6.2.3. Pravni ljekovi

Uspostaviti takav sistem pravnih ljekova koji će omogućiti pravnu zaštitu učesnika u postupku pred Sudskim savjetom, o čijim pravima i obavezama Savjet odlučuje.

Sve odluke Savjeta treba da sadrže pravnu pouku.

Prvu grupu pravnih ljekova predstavlja prigovor, o kome odlučuje Savjet u punom sastavu. Drugu grupu pravnih ljekova predstavljaju tužbe o kojima odlučuje Upravni sud RCG ili Ustavni sud RCG, zavisno od karaktera odluke protiv koje se tužba podnosi.

I *Prigovor* Sudskom savjetu treba predvidjeti zakonom i to:

- a) u postupku izbora sudija:
 - protiv odluke o odbacivanju neblagovremene ili nepotpune prijave;
- b) u disciplinskom postupku:
 - protiv prvostepene odluke disciplinskog vijeća;
 - protiv odluke o udaljenju sa dužnosti sudije ili predsjednika suda (koju za sudiju donosi predsjednik suda, za predsjednika suda - predsjednik neposredno višeg suda, za predsjednika Vrhovnog suda - Opšta sjednica Vrhovnog suda).

II 1. *Tužbu Upravnom sudu* treba predvidjeti Ustavom ili zakonom protiv:

- b) drugostepene odluke Sudskog savjeta o disciplinskoj odgovornosti, imajući u vidu da Opšti kolektivni ugovor RCG predviđa da se protiv konačne odluke disciplinskog organa može pokrenuti postupak pred

⁹¹ Dvotrećinska većina glasova potrebna je za odluke o predlozima koji se odnose na izbor sudija, imenovanja, unapređenja i klasifikaciju sudija u platne razrede, razrješenje sudija, merila za radnu normu sudija i mjerila za kvalitet rada sudija (*Zakon o sodiščih Republike Slovenije*);

nadležnim sudom (ako je disciplinski organ državni organ ili drugi organ sa javnim ovlašćenjima, onda je nadležan upravni sud);⁹²

c) protiv odluke Savjeta o izboru sudije.

Nadležnost Upravnog suda RCG za odlučivanje o ovim tužbama smatramo rješenjem primjerenim karakteru ove dvije vrste odluka Sudskog savjeta. Naime, kako odluke o disciplinskim stvarima, tako i odluke o izboru sudija donose se na osnovu preciznih i detaljnih zakonom utvrđenih uslova, po unaprijed utvrđenoj proceduri, te postoje svi uslovi da Upravni sud, kao redovni sud, odlučuje o njihovoj zakonitosti. Uz to treba imati u vidu i naglašen upravno-pravni karakter odluka o izboru, kao i o disciplinskoj odgovornosti, što opet upućuje na nadležnost Upravnog suda RCG. Imajući u vidu i veliki značaj i visoke nadležnosti Sudskog savjeta u strukturi sudske vlasti, opravdano je da o odlukama Sudskog savjeta odlučuje sud, čija se nadležnost proteže na državu u cjelini i subjekte koji vrše javna ovlašćenja, a to je Upravni sud.

Uz navedeno dodajemo i da je ova nadležnost Upravnog suda predviđena u čl. 25 važećeg Zakona o sudovima, prema kome Upravni sud odlučuje, pored ostalog i “o zakonitosti drugih pojedinačnih akata kada je to zakonom određeno“.

2. *Tužbu Ustavnom sudu* treba predvidjeti Ustavom protiv:

- odluke Sudskog savjeta o razrješenju sudijske funkcije.⁹³

Glavni razlog za nadležnost Ustavnog suda kada je u pitanju razrješenje sudije sastoji se u tome što su razlozi za razrješenje izvorno određeni Ustavom. Zbog toga je upravo na Ustavnom sudu da po tužbi razriješenog sudije ocijeni da li je u konkretnom slučaju povrijeđen Ustav.

⁹² Opšti kolektivni ugovor RCG, br. 1/2004, 59/2005, čl. 55.

⁹³ U Hrvatskoj protiv konačne odluke o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju Ustavom je izričito predviđeno pravo žalbe Ustavnom sudu (čl. 122 Ustava RH, čl. 29 *Zakon o DSV*); u Makedoniji je predviđeno da sudija ima pravo žalbe protiv odluka Savjeta o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju posebnom odjeljenju Vrhovnog suda koje se formira u cilju rješavanja po tim žalbama od 3 sudije Vrhovnog suda, 4 sudije Apelacionog suda i 2 sudija suda iz koga je sudija protiv koga je vođen disciplinski postupak, odnosno postupak razrješenja (čl. 60, *Zakon za Sudskiot sovet RM*).

7. Transparentnost rada Sudskog savjeta

Zakon o sudovima predviđa da je rad Savjeta po pravilu javan. Zakon i Poslovnik o radu Sudskog savjeta predviđaju da je javnost isključena kada Savjet utvrđuje predlog za izbor sudije i predsjednika suda i kada odlučuje po inicijativi za njihovo razrješenje (čl. 61 Zakona i čl. 3 Poslovnika). Podaci o radu Savjeta u zatvorenoj sjednici su službena tajna (čl. 4 Poslovnika). Predsjednik Savjeta predstavlja Savjet u Skupštini Crne Gore i obavještava javnost o radu Savjeta (čl. 5 Poslovnika).

7.1. ANALIZA

a) Sudski savjet se predstavljao javnosti preko predsjednika Savjeta, tj. predsjednika Vrhovnog suda prilikom predavljanja predloga kandidata za izbor sudija u Skupštini, a o drugim aktivnostima Savjeta u javnosti se nije znalo.

b) Savjet nije imao obavezu da izvještava bilo koga o svojim aktivnostima, niti je imao internet stranicu, niti izvještaj o radu dostupan javnosti. Poslovnik Savjeta, donijet u martu 2003. godine, objavljen je u Službenom listu godinu dana kasnije, u aprilu 2004. godine.⁹⁴

c) Odluke Savjeta uglavnom nisu bile odgovarajuće obrazložene (vidjeti analizu na str. 6, b). Iako Savjet treba da ima „pravo na privatnost“ i mogućnost da radi u zatvorenoj sjednici, upravo zbog toga je neophodno da odluke koje se donesu poslije zatvorenog vijećanja budu odgovarajuće obrazložene i dostupne javnosti.

7.2. PREDLOG REFORME

Rizik od korupcije, zatvorenosti sistema, tj. „korporativističkih tendencija“, neažurnosti itd, u okviru Sudskog savjeta, smanjuje se uvođenjem meha-

⁹⁴ Poslovnik o radu Sudskog savjeta, *Sl. list RCG*, br. 25/2004, od 20.04.2004. godine.

nizma za nadzor njegovog rada.⁹⁵ Pored već predloženih oblika kontrole u vidu prava nevladinih organizacija da predlažu kandidate za članove Savjeta i uvođenja pravnih lijekova protiv odluka Savjeta, neophodno je obezbijediti i:

- 1) Izvještaj o radu Sudskog savjeta - obaveza godišnjeg i periodičnog izvještavanja Skupštine, Ministarstva pravde, sudija i druge javnosti od strane Sudskog savjeta o njegovim aktivnostima;
- 2) Internet stranicu Savjeta, koja se redovno ažurira, na kojoj bi se objavljivali sljedeći podaci:⁹⁶
 - a. prijave kandidata za izbor na sudijsku funkciju i unapređenje (izbor na višu funkciju u sudskoj hijerarhiji);⁹⁷ Na ovaj način omogućilo bi se javnosti da ukaže Savjetu na eventualno lažno predstavljanje podataka u prijavi, na nedostojnost kandidata za obavljanje funkcije i slično, što bi Savjet, u skladu sa svojim ovlašćenjima provjerio;
 - b. odluke Savjeta o izboru sudija,
 - c. konačne odluke o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju sudija;
 - d. izvještaji o radu Savjeta;
 - e. Poslovník Savjeta i drugi podzakonski akti koje Savjet donosi;
 - f. Inicijative Savjeta, godišnje ocjene efikasnosti sudskog sistema i druga saopštenja.
- 3) naglasiti obavezu Savjeta da svoje odluke odgovarajuće sadržajno obrazlaže (ova obaveza podstiče se i uvođenjem prava na pravni lijek protiv odluka Savjeta);
- 4) izvještavanje Sudskog savjeta od strane predsjednika sudova (dostavljanje periodičnih izvještaja o pritužbama i godišnjih izvještaja o radu suda), Ministarstva pravde o aktivnostima od značaja za sudstvo i uopšte pravosuđe, pored već predviđenog izvještavanja Savjeta od strane Centra za edukaciju;

⁹⁵ *IFES Rule of Law Tool: Seven International Best Practices for Judicial Councils, A Tool to Strengthen Judicial Independence and Integrity*, preporuka br. 7

⁹⁶ Primjer dobre prakse predstavlja internet stranica VSTV BiH: <http://www.hjpc.ba/home.aspx>.

⁹⁷ Po uzoru na praksu VSTV BiH, gdje se radi ostvarivanja veće transparentnosti procesa izbora sudija, na internet stranici Vijeća objavljuju imena svih kandidata koji su se prijavili po pojedinim oglašanim pozicijama, te imena kandidata koji su za pojedine od njih pozvani na razgovor.

- 5) mogućnost da Savjet prilikom donošenja odluka o pojedinim pitanjima iz njegove nadležnosti koristi i savjete stručnjaka, uzima u obzir mišljenje sudija, nevladinih organizacija, Ministarstva pravde, odnosno da njegovim sesijama, koje nisu zatvorene za javnost, prisustvuju i lica koja nisu članovi Sudskog savjeta;
- 6) kvalitetnu kritiku rada Sudskog savjeta od strane poslanika i nevladinih organizacija. Ova mjera se, naravno, ne može propisati, ali je smatramo ključnom za uspjeh reforme Savjeta i snaženja njegove uloge u poboljšanju stanja u sudstvu.⁹⁸

⁹⁸ Argentinska nevladina organizacija *Poder Ciudadano* (Moć Građana) prati rad sudskog savjeta u Argentini od 1999. godine. Program „Građanski monitoring sudskog savjeta“, nastao u cilju povećanja povjerenja javnosti u sudstvo, unaprijedio je transparentnost i otvorenost Savjeta i povećao pristup javnosti informacijama o sudstvu. Jedan od uspjeha ovog projekta je i uvođenje obaveze Savjeta da redovno periodično izvještava o svojim aktivnostima, detaljnije vidi Perez Tort, Maria Julia, Initiative of Civil Society for Transparency in the Judicial Council – Citizens for Justice Program, http://www.dplf.org/CS/eng/pe_cs02/pe_cs02_perez_eng.htm

8. *Orjentaciona norma i ocjena rezultata rada sudija i sudova*

Pravilnik o orjentacionim mjerilima iz 1998. godine⁹⁹ predviđa tzv. godišnju normu u vidu broja predmeta koje sudija treba da riješi u svakoj vrsti postupka.¹⁰⁰

Sudski poslovnik predviđa da se na osnovu statističkih podataka u sudu sastavljaju periodično i povremeno pregledi rada radi vršenja nadzora i boljeg organizovanja rada u sudu (čl. 45); statistika i evidencija o radu sudova i sudija vrši se po uputstvima predsjednika Vrhovnog suda i nadležnog organa za poslove statistike (čl. 46, st. 1); kod svakog sudije cijeni se vrijeme provedeno na radu u toku godine i broj riješenih predmeta za to vrijeme (čl. 46, st. 3).¹⁰¹

⁹⁹ Pravilnik o orjentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i radnika u sudstvu, *Sl. list RCG*, br. 25/98

¹⁰⁰ 1) za osnovne sudove:

- Krivični K 160, Km(maloljetnički) 170, Ki(istrage) 200, Kri(istražne radnje) 380
- Građanski P 180, Pma(male vrijednosti) 400
- izvršni I 2500
- vanparnični O (ostavine) 440, R(obični) 600, Rs(složeni) 220

2) za drugostepene sudove takođe s obzirom na vrstu postupka

- K 36
- Km 40 (maloljetnički)
- Kr (istražni) 70
- Kri (istražne radnje) 175

3) za privredne sudove:

- o Privredni prestupi (Pk) 220, Pki 460,
- o Privredni sporovi (P) 220,
- o Stečaj i likvidacija St. I.) 35,
- o Upravno racunski sporovi (Urs) 45,
- o Vanparnični 360, Izvršni (I) 3500,
- o Upis u sudski registar 2500.
- o Gž(parnični drugostepeni)200
- o P(parnični prvostepeni P) 85
- o Kž.Kžm(krivični drugostepeni) 210

¹⁰¹ Sudski poslovnik, *Sl. list RCG*, br. 36/2004

8.1. ANALIZA

- **Pravilnik o orjentacionim mjerilima** prevaziđen je već samom činjenicom da je izmjenjena nadležnost Vrhovnog suda, drugačije normirana nadležnost Privrednog suda, formirani Upravni i Apelacioni sudovi.

U odjeljku o nadležnostima Savjeta (vidi tač. 2.4.) ukazano je na potrebu razgraničenja Pravilnika o orjentacionim mjerilima, čija je primarna svrha utvrđivanje potrebnog broja sudija, i kriterijuma za ocjenu rada sudija, koji bi trebalo da upotpune osnov za praćenje i ocjenjivanje rada sudija u pogledu njihove odgovornosti za rad i procjene za napredovanje u sudskoj profesiji.

Dosadašnji sistem „orjentacionih mjerila“ koji propisuje tzv. sudijsku normu za broj predmeta koji sudija treba da riješi u toku godine i istovremeno služi kao osnov za utvrđivanje potrebnog broja sudija kritikovan je od samih sudija, drugih učesnika u sudskim postupcima, organa nadležnih za predlaganje i izbor sudija i šire stručne javnosti. Poziv na oprez prilikom upotrebe statističkih podataka u ovom slučaju je potpuno opravdan. Ovako propisana norma ne vodi računa o težini predmeta, pa sudija može ispuniti normu uzimajući u rad samo lagane predmete i zanemarujući rad na teškim predmetima. Može da prestane sa radom kad ispuni normu i riješene predmete preko norme „prebaci u sledeću godinu“. „Orjentaciona mjerila“ ne odražavaju na adekvatan način količinu rada koju sudije stvarno ulažu. Iako je navedeni Pravilnik objavljen 1998. godine, podaci koji se u njemu nalaze i koriste za određivanje norme stari su preko dvadeset godina jer su se „orjentaciona mjerila“ kao podzakonski akt samo prepisivala uz povremene korekcije bez razmatranja novih procesnih mogućnosti u građanskim, privrednim i krivičnim postupcima. Tako na primjer, najnovija okvirna mjerila koja je 2006. usvojio Visoki savjet pravosuđa Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 61/2006) pokazuje da su u predmetima K, Km, Ki, P i Rs orjentacione norme u Srbiji više u odnosu na Crnu Goru za oko 30%, dok su u predmetima Kri, O, R, Kv za 50%.¹⁰² Znatno su više i norme u izvršnom postupku.

¹⁰² Prema Okvirnim mjerilima VSPS mjesečna norma za P predmete je 25, što daje godišnju normu od 300 predmeta, za K predmete je 21 mjesečno ili godišnje 252 predmeta, za izvršenja I predmete je 12000 godišnje.

„Orjentaciona mjerila“ su se kod nas, zavisno od potreba, zloupotrebljavala, tako što su se podaci površno koristili (nije se vodilo računa o vrsti riješenih predmeta niti o načinu rješavanja – presudom, rješenjem ili na drugi način, a što je moglo dati konkretniju analizu uloženog rada i znanja) u cilju favorizovanja ili eliminacije kandidata ili sudije prilikom prvog izbora ili napredovanja.

- **Godišnji izvještaj o radu sudova**, koji objavljuje Vrhovni sud,¹⁰³ predstavlja podlogu za analizu rada sudija i sudova u Crnoj Gori, polazi od pokazatelja ispunjavanja tzv. orjentacione norme iz navedenog Pravilnika, ali je po prirodi stvari širi i obuhvatniji.

U izvještaju za 2005. godinu navedeno je da godišnji izvještaji nisu rađeni od 2000.¹⁰⁴

Godišnji izvještaj za 2006. godinu sadrži kvantitativne pokazatelje, ali ne sadrži kritički osvrt na rad sudova, u smislu člana 47, st. 2 Sudskog poslovnika prema kome u godišnjem izvještaju o radu, pored stalnih podataka, treba prikazati i analizirati rad suda, probleme i nedostatke u radu, kao i mjere koje se preduzimaju da bi se unaprijedila efikasnost. To samo po sebi ne uliva povjerenje u vjerodostojnost izvještaja, posebno u vremenu kada je sudstvo izloženo opravdanim kritikama zbog nedovoljno ažurnog postupanja.¹⁰⁵

Međutim, treba imati u vidu da su tzv. statistički ili „spoljni“ (namjenjeni široj javnosti) izvještaji o radu uži u dijelu koji se odnosi na sudije, a koji podliježe internoj analizi u okviru samih sudova, Vrhovnog suda i Savjeta. Na ovaj način želi se zaštititi nezavisnost sudija.¹⁰⁶

¹⁰³ Zakon o sudovima RCG predviđa ovlaštenje Vrhovnog suda da razmatra pitanja u vezi s radom sudova i vršenjem sudske vlasti (čl. 27, tač. 2).

¹⁰⁴ Godišnji izvještaj za 2005. objavljen je na sajtu www.sudovi.cg.yu.

¹⁰⁵ Izvještaji Zaštitnika ljudskih prava RCG za 2005. i 2006. godinu, itd.

¹⁰⁶ Za ocjenu kvantiteta i kvaliteta odluka kandidata koji se ne biraju prvi put (tzv. ocjena efikasnosti) bitna je Preporuka br. R (94) Komiteta ministara Savjeta Evrope, kao i stav Konsultativnog vijeća Evropskih sudija koje naglašava da statistički podaci imaju važnu društvenu ulogu u razumijevanju i unapređenju rada i efikasnosti sudova. Ali, Konsultativno vijeće ukazuje da oni nisu isti kao objektivni standardi za ocjenjivanje bilo u pogledu imenovanja na novo radno mjesto ili unapređenja ili inače, i poziva na veliku opreznost pri upotrebi statističkih podataka kao pomoćno sredstvo u kontekstu ocjenjivanja, nadalje, postoji stav od 07.06.2004. godine u kome se predlaže da kada se statisticko mjerenje i praćenje radnih rezultata pojedinačno vrši, mora se osigurati da se uključe instrumenti zaštite nezavisnosti sudija.

U posljednjem izvještaju o radu sudova za 2006. godinu uočljivo je da se prikazuju u okviru ukupne norme i predmeti koji nisu sudske već administrativne prirode (kao što su predmeti iz Su. upisnika koji predstavlja prepisku predsjednika suda u okviru i van suda i predmeti ovjere Ov. u kojima službenik suda ovjerava autentičnost potpisa ugovarača na ugovoru ili ispravi, te fotokopije isprava), odnosno „Ku“ predmeti koji se odnose na izdavanje uvjerenja o tome da li se protiv nekog lica vodi krivični postupak.

Zbog poslova rukovođenja sudom, predsjednicima sudova je već propisano umanjenje sudijske norme od 30% za predsjednike osnovnih sudova i 85% za predsjednike Viših sudova. Odgovarajuće umanjenje propisano je i za predsjednike odjeljenja.

Značajan broj predmeta u izvještajima o radu sudija nosi oznaku „Kv“ (rad u vijeću van glavnog pretresa) iako se i zbog ove vrste poslova predsjednicima vijeća umanjuje norma.

Da se ne bi manipulisalo ukupnim brojem završenih predmeta u svim sudovima treba izričito naznačiti broj i strukturu tzv. „ostalih predmeta“ u odnosu na one koji se izdvajaju i ocjenjuju kao složeniji (Kri, Ki, K, Km, P, O, Rs, I i dr.)

Zapaža se i visok procenat prebacivanja normi, uz često veliki zaostatak, posebno kod krivičnih i parničnih predmeta. Ne prikazuje se način okončanja predmeta po sudijama pojedinačno (presuda, rješenje, na drugi način) već samo na nivou suda; izostaje i pregled riješenih i neriješenih predmeta na početku i na kraju izvještajnog perioda starijih od godinu dana u odnosu na svakog sudiju pojedinačno. To isto važi i za praćenje trajanja postupka (ažurnosti) u svim vrstama složenijih predmeta.

Sledeće je pitanje šta smatrati završenim predmetom sa stanovišta sudijske norme. Na primjer, u parničnom postupku spajanje i razdvajanje parnica, te prekid postupka, bez obzira što oni u upisniku dobijaju novi broj, ne bi trebalo tretirati kao završene sa stanovišta sudijske norme. Istih slučajeva ima i u krivičnom postupku. Moguće je i uspostavljanje odnosa meritorno riješenih predmeta i predmeta riješenih na drugi način.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Visoki Savjet pravosuđa Srbije je Okvirnim merilima za određivanje broja sudija propisao da se meritorno riješenim predmetima smatraju tri predmeta riješena na drugi način.

U godišnjem izvještaju nedostaje detaljnija analiza realizacije Opšteg programa rješavanja starih predmeta. Ovo je program iniciran od strane Vrhovnog suda ažuriranja rada na starim predmetima. Svaki sud je bio dužan da donese program rješavanja starih predmeta. Ostaje nejasno koliko predmeta je nakon ukidanja dobilo nove brojeve (čl. 250 Poslovnika o radu sudova), odnosno od kada stvarno ti predmeti datiraju (čl. 46, st. 4 Poslovnika). Za potrebe analiziranja trajanja suđenja neophodno je ove predmete izdvojiti u posebnu grupu.

- Iz izvještaja, i u praksi, nemoguće je provjeriti koliko se prilikom raspodjele predmeta poštuje “**pravo na slučajnog sudiju**”. Zbog značaja ovog načela koje predviđaju međunarodni standardi¹⁰⁸, koje je kod nas zakonska kategorija, trebalo bi detaljno analizirati njegovu primjenu na godišnjem nivou. Raspodjela predmeta sudijama po izboru predsjednika trajala je i dugo po donošenju Zakona o sudovima koji je propisivao metod slučajne raspodjele, s obrazloženjem da nije donijet Poslovnik o radu sudova.

Sudski poslovnik koji je donijelo Ministarstvo pravde u čl. 55 određuje mehanizam slučajne raspodjele predmeta koja se opet ne zasniva na elektronskoj (kompjuterskoj podršci), već na azbučnom radu početnih slova prezimena sudija i prezimena i imena stranaka, što je prevaziđeno i komplikovano za naknadnu kontrolu.

Iako predsjednici sudova tvrde da se raspodjela predmeta vrši metodom slučajne dodjele, ove tvrdnje stranke i javnost ne mogu da provjere na brz i pouzdan način. Potrebno je da se pismeno obrate predsjedniku suda i da sačekaju odgovor. Nije moguće dobiti kratko obavještenje od upisničara, odnosno uvid u raspodjelu predmeta za dan ili grupu predmeta za koje je stranka zainteresovana.

8.2. Predlog reforme ocjenjivanja sudija i ocjenjivanja efikasnosti i kvaliteta sudskog sistema

Neophodno je donijeti nova orjentaciona ili vremenska mjerila i poseban Pravilnik o kriterijumima za ocjenu rada sudija koji bi zajedno predstavljali odgovarajući osnov za ocjenjivanje rada sudija. Norme

¹⁰⁸ Načelo I,2,c Preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope br. R (94) 12.

treba povećati polazeći od novih procesnih zakona koji relativizuju načelo utvrđivanja materijalne istine i obezbjeđuju koncentraciju radnji u postupku, djelom i propisivanjem zakonskih rokova za njihovo obavljanje.

8.2.1. Način utvrđivanja norme (orjentacionih mjerila)

Dosadašnji način u orjentacionim mjerilima utvrđivao je normu obzirom na vrstu postupka. Nije poznato na koji je način utvrđen broj predmeta potrebnih da se ispuni godišnja ili mjesečna norma. Nepoznato nam je da je tome prethodila podrobnija analiza i mjerenje, barem u posljednjih deset godina, na što ukazuje i značajno viša norma koja se odnedavno primjenjuje u Srbiji.¹⁰⁹

Na osnovu uporedne analize izvedene za potrebe reforme u BiH, imajući u vidu i reformu koja se u BiH upravo ispituje u praksi, predlažemo da se i u Crnoj Gori reforma sudijske norme izvrši tako što će se utvrditi prema koeficijentu težine pojedine grupe predmeta, odnosno prema radu koji je potrebno uložiti u njihovo rješavanje.¹¹⁰ Potrebno je:

- a) utvrditi tačno raspoloživo vrijeme sudije (od kalendarske godine odbijaju se svi neradni dani, prosječna dužina bolovanja, stručna edukacija, godišnji odmor i dobije se broj efektivnih radnih dana. Radno vrijeme je 8 sati dnevno, ali se od istog oduzima pauza za odmor, sastanci, telefonski razgovori i druge aktivnosti koje nisu direktno povezane sa radom na predmetima. Tako se dobije dnevni rad od oko 5-6 sati, koji se pomnoži sa brojem radnih dana (npr. sudijska godina 220 dana x 6 sati ukupno 1320 sudijskih časova godišnje).
- b) Utvrditi tačno vrijeme za okončanje jednog predmeta pred jednom instancom (npr. prvostepenim sudom do donošenja odluke) tako što bi se mjerila dužna trajanja svake sudijske radnje (npr. u parničnom

¹⁰⁹ Vidi, *Sl. Glasnik RS*, br. 61/2006.

¹¹⁰ Za ovdje izloženi stav o novom načinu mjerenja učinka sudija korišćen je materijal Eugena J. Murret-a u okviru projekta USAID u Bosni i Hercegovini iz januara 2005; Odluka o usvajanju vremenskih mjerila za rad sudija Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTV), <http://www.hjpc.ba/hjpcs-dec/latdec/1/?cid=2759,2,1>; Vidjeti i intervju sa Mladenom Jurišićem, potpredsjednikom VSTV BiH, Bilten br. 4 VSTV, januar 2007. godine, <http://www.hjpc.ba/pr/bilten/1/?cid=3071,2,1>.

postupku kod najjednostavnijih predmeta npr. iseljenje: prethodno ispitivanje tužbe, i slanje tužbe na uređenje 30 min, slanje tužbe na odgovor ne bi se normiralo jer to nakon prethodnog ispitivanja radi administrativno osoblje, pripremno ročište 60 min, jedno ročište glavne rasprave 60 min, izrada odluke 60 min, ukupno 4 sata za najjednostavnije predmete. Ovo bi trebalo da rade radne grupe iskusnih sudija Višeg i Vrhovnog suda uz korekciju putem upitnika koji bi se slali u sudove pojedinim sudijama sa pitanjima o konkretnom trajanju radnji u postupku).

- c) Utvrditi osnovni koeficijent težine rada na predmetu (ponder predmeta) npr: 1 sat rada sudije odgovara 1 poenu sudijske radne norme, pa godišnja norma sudije iznosi 1320 poena sudijske radne norme.
- d) Utvrditi koeficijent težine rada na predmetu s obzirom na dužinu vremena potrebnog za pojedine sudijske radnje kao pod. b) a tome dodati i sledeće odrednice koje bi uticale na povećanje koeficijeta težine predmeta:
 - vrstu postupka u predmetu (npr. za parnicu iseljenje, naknada nematerijalne štete, razvod sa djecom, razvod bez djece, sporazumni razvod); postupke izvršenja raščlaniti na složenija izvršenja (na nepokretnostima, fizičke diobe, iseljenje iz stana i poslovnih prostorija, oduzimanje djeteta), Ivi izvršenja i ostala – u Srbiji su mjesečne norme u zavisnosti od vrste izvršenja drugačije, dok je kod nas norma za sva izvršenja iskazana zbirno;
 - broj stranaka i množina tužbenih zahtjeva ili broj okrivljenih i množina krivičnih dijela;
 - visinu tužbenog zahtjeva ili zapriječene kazne;
 - u privrednim sudovima, postupak likvidacije zahtijeva povećanje norme, a treba posebno iskazati i normu za postupak reorganizacije u stečaju.

Tako, na primjer, jednostavno iseljenje imaće koeficijent težine 4, dok će naknada štete sa 2 tužena imati koeficijent npr. 7,5 po osnovu utrošenog vremena i još 1 po osnovu drugog tuženog, ukupno 8,5. Množenjem broja završenih predmeta sa pojedinim koeficijentima njihove težine utvrdilo bi se koliko je ispunjena godišnja norma sudije.

8.2.2. Utvrđivanje potrebnog broja sudija

Na navedeni način može se utvrditi i prosječan koeficijent za sve predmete. Prosječan koeficijent se pomnoži sa brojem predmeta u Republici ili u pojedinom sudu i podijeli sa godišnjim sudijskim vremenom i dobije se potreban broj sudija u određenom sudu ili Republici.

8.2.3. Uvođenje i drugih kriterijuma za ocjenu sudija i rezultata rada sudija

U Crnoj Gori osim orjentacionih mjerila ne postoje drugi kriterijumi za ocjenu rada sudija.¹¹¹ Potrebno je kriterijume proširiti sa ciljem da se za sudije regrutuju najbolji pravnici.

- I Za ocjenu stručnog znanja i sposobnosti sudija koristiti kriterijume navedene u tač. 1.2.1.2. »Kriterijumi koji se tiču stručnog znanja i sposobnosti«.
- II Za ocjenu rezultata i efikasnosti rada sudija koristiti kriterijume koji se tiču ispunjenja orjentacione norme, kvaliteta rada, ažurnosti u radu i odnosa prema radu, navedene u tač. 1.2.1.3. i 1.2.1.4. Podloga su podaci iz godišnjih izvještaja o radu koje pripremaju predsjednici sudova.

Prva grupa kriterijuma podrazumjeva opisne ocjene. Kriterijumi koji se tiču rezultata i efikasnosti rada izražavaju se brojčanim i opisnim ocjenama. Ocjenjivanje je obavezno prilikom izbora u sud više instance i za predsjednike sudova.¹¹² Moguće je i periodično ocjenjivanje u kom slučaju se ocjene unose u ličnu evidenciju svake dvije ili više godina.¹¹³

Predlažemo da se u Crnoj Gori ukupno ocjenjivanje sudije vrši samo prilikom izbora u sudove više instance, odnosno na funkciju predsjednika suda, dok bi utvrđivanje ispunjava li sudija svoje redovne obaveze u pogledu rezultata i ažurnosti bilo dio ocjene predsjednika sudova u godišnjim izvještajima o radu, te osnov za pokretanje disciplinske odgovornosti.

¹¹¹ Posredno sadržaj Godišnjih izvještaja o radu obezbjeđuje neobavezno korišćenje podataka o kvalitetu rada sudija (broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka). Na nivou sudova prati se ažurnost (trajanje postupka do određenog broja mjeseci i preko godinu dana).

¹¹² Vidi čl. 79, st. 2 *Zakona o sudovima* Republike Hrvatske.

¹¹³ Vidi čl. 31 *Zakona o sodniški službi* Republike Slovenije – za sudije početnike ocjenjivanje se vrši svake dvije godine, a za starije svakih šest.

8.2.3.1. *Procedura ocjenjivanja*

Zakonom treba propisati kada se vrši ocjenjivanje i opšte kriterijume za ocjenjivanje.

U nadležnosti Sudskog savjeta treba da bude određivanje ili propisivanje procedure o ocjenjivanju sudija.¹¹⁴ Ocjenjivanje sudija se kod nas može povjeriti neposredno višim sudovima.¹¹⁵ U nekim državama ocjenjivanje vrše tijela koje formira Sudski savjet ili inspektori ministarstva pravde ili sam Sudski savjet.¹¹⁶

Neophodno je obezbjediti učešće sudije koji se ocjenjuje i pravo na prigovor protiv ocjene.¹¹⁷

Ocjena predsjednika suda iz godišnjeg izvještaja o tome da li sudija ispunjava radne obaveze treba da bude sastavni dio personalne evidencije sudija pri Administrativnom uredu.

Sudski savjet svake godine treba da daje ocjenu efikasnosti cjelokupnog sudskog sistema na osnovu izvještaja o radu, koji mu se dostavljaju na razmatranje (čl. 47, st. 1 Poslovnika).

8.2.4. Što se može učiniti i bez izmjene propisa

- Bez donošenja novih propisa moguće je *unaprijediti evidenciju ažurnosti i kvaliteta suđenja* tako što će se u postojećim godišnjim izvještajima, osim dosadašnjih podataka, evidentirati sljedeći podaci za svakog sudiju pojedinačno (za potrebe interne analize):
 - broj predmeta starijih od godinu dana;
 - meritorno rješavanje (presuda, rješenje) razdvojeno od procesnog okončanja predmeta;
 - poštovanje procesnih rokova, posebno rokova za izradu odluka;

¹¹⁴ Belgija, Španija, Mađarska, Italija, Poljska, Portugalija i Rumunija, na osnovu *European Network of Councils for the Judiciary, Working Group on Evaluation of Judges, Final Report*, Barcelona, June 2005 (Konačni izvještaj radne grupe o ocjenjivanju sudija Evropske mreže sudskih savjeta iz juna 2005. Barselona).

¹¹⁵ Po Zakonu o sudovima RH ocjenjivanje vrši predsjednik suda, ali predsjednici ne mogu biti članovi Sudačkog vijeća, dok u Sloveniji mišljenje daju sudije odjeljenja neposredno višeg suda

¹¹⁶ Bugarska, Španija, Italija, Portugalija Konačni izvještaj radne grupe o ocjenjivanju sudija, Evropske mreže sudskih savjeta, jun 2005, Barselona. U Hrvatskoj, ocjenu daje sudačko vijeće kao vrsta izbornog tijela (čl. 79, st. 1 Zakona o sudovima RH), dok je u Sloveniji to u nadležnosti Personalnog savjeta (čl. 39, st. 1 *Zakon o sodniški službi*).

¹¹⁷ Ukoliko ocjenjivanje vrši predsjednik suda ili hijerarhijski viši sud ili sudije tog suda, onda treba omogućiti prigovor Sudskom savjetu, a ako ocjenjivanje vrši Sudski savjet onda prigovor Ustavnom sudu ili Upravnom sudu.

- više puta ukinuti predmeti;
 - podaci o godini pokretanja spora;
 - podaci o ukupnoj dužini trajanja postupka uključujući i izvršenje odluke u predmetu (ako ga ima).
- *Obezbijediti pristup javnosti statističkim izvještajima* za sudove, na primjer, Godišnjem izvještaju o radu sudova za 2006. godinu. Pored Vrhovnog suda i Sudski savjet treba svake godine da objavi analitičku ocjenu rada sudova i sudija.
 - Obezbijediti što je prije moguće *elektronsko vođenje upisnika*¹¹⁸ koje bi omogućilo da se po automatizmu dobijaju objektivni podaci npr. u parnicama o osnovu i vrijednosti spora, trajanju prvostepenog i drugostepenog postupka i postupka po reviziji, zastojsima, načinu odlučivanja (presudom, rješenjem ili “na drugi način”), jer je sadržaj upisnika detaljno razrađen. Ovako dobijeni podaci obezbjeđuju vjerodostojnost i obavezno bi ih trebalo koristiti za potrebe tzv. napredovanja, odnosno izbora sudije na funkciju u višoj sudskoj instanci. Takođe, elektronski vođen upisnik obezbjeđuje i dokaz o slučajnoj raspodjeli predmeta.¹¹⁹

Pitanje postojanja evaluacije sudijskog rada i sudskog sistema se kod nas mora postaviti (Evropska mreža sudskih savjeta smatra takvo ocjenjivanje neophodnim dijelom svakog sudskog sistema.¹²⁰) Treba imati u vidu da će način ocjenjivanja sudija i sudske vlasti u cjelini biti praćen i kritički razmatran i od strane međunarodnih institucija.¹²¹

Reforma vrijednovanja vršenja sudske vlasti od sudije pojedinca i sistema kao cjeline zahtijeva uvođenje organa i takvih kriterijuma i procedura ocjenjivanja koji će uživati kredibilitet kod stručne i ostale javnosti.¹²² Samo u tom slučaju će se izborom i podrškom te unaprijeđenjem najboljih sudija popraviti kvalitet sudske vlasti i njenih efekata i vratiti povjerenje javnosti u sudsku vlast.

¹¹⁸ Sveobuhvatni Pravosudni informacijski sistem (PRIS) predviđen je još 1998. godine, a uvodi se od 2000. godine (*Strategija reforme pravosuđa Vlade RCG* od 21.06.2007, str. 31).

¹¹⁹ U ovom smislu i Akcioni plan Vlade RCG za sprovođenje programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala iz jula 2006. godine („Dosljedno sprovođenje princip slučajne dodjele predmeta kroz uvođenje elektronskog šifriranja i raspodjele predmeta - i maksimalno iskoristiti pomoć informacione tehnologije“, str. 49).

¹²⁰ Konačni izvještaj radne grupe o ocjenjivanju sudija, Evropska mreža sudskih savjeta, jun 2005. Barselona, Zaključci tač. 1

¹²¹ Ibid, Zaključci, tač. 2.

¹²² Ibid, Zaključci tač. 3

III Zaključci - predlog reforme

1. Predlog reforme izbora sudija u načelu

- a. Ustavom obezbijediti da se izbor sudija izmjesti iz Skupštine u nadležnost stručnog i nezavisnog Sudskog savjeta. Kontrolu rada Savjeta obezbijediti kroz njegov sastav (posebno preko nezavisnih stručnjaka), način izbora njegovih članova (članove van reda sudija Skupština bira sa ponuđene liste kandidata) i pravne lijekove protiv njegovih odluka, dok zakonom treba utvrditi precizne kriterijume po kojima Savjet postupi i garancije transparentnosti njegovog rada.
- b. Nova, ustavna pozicija Sudskog savjeta i jačanje njegovih nadležnosti i odgovornosti u postupku izbora, disciplinske odgovornosti i razrješenja sudija, zahtijeva razradu posebnim zakonom o Sudskom savjetu, po uzoru na većinu država u kojima ovakvo tijelo postoji. Zakon treba da precizira nadležnosti, postupak izbora i položaj članova Savjeta, način odlučivanja, pravne lijekove protiv odluka Savjeta, odnos Savjeta prema drugim državnim organima i javnosti.
- c. Dopunom Zakona o sudovima, ili novim zakonom o sudijama, propisati prava i obaveze sudija i predsjednika sudova i upotpuniti objektivne kriterijume za izbor, odnosno napredovanje, sudija i predsjednika sudova, koje bi Sudski savjet mogao detaljnije da razradi i opštim aktom (predlog konkretnih kriterijuma i način vrednovanja tač. 1.2.1.);
- d. Obezbjediti objektivno ocjenjivanje sudija tako što će se utvrditi kriterijumi i postupak ocjene kvaliteta i efikasnosti rada sudija, pored unaprjeđenja postojećeg Pravilnika o tzv. „orjentacionoj normi“, što Savjet može učiniti opštim aktom (predlog u tač. 8.2.);
- e. Postupak izbora, utvrđenja disciplinske odgovornosti i postojanja razloga za razrješenje sudija izričito predvidjeti zakonom i propisati odgovarajuće pravne lijekove (tač. 6.2.1. - 6.2.3.).

2. Sastav i postupak izbora članova Sudskog savjeta

- a. Sudije treba da čine većinu članova Sudskog savjeta. Članove Savjeta iz reda sudija utvrđivala bi proširena sjednica Vrhovnog suda na osnovu glasanja svih sudija o kandidatima koji bi se prethodno utvrdili na nivou sudova.
- b. Predsjednici sudova ne treba da budu članovi Savjeta jer već imaju posebna ovlašćenja i neposredno odgovaraju Savjetu za stanje u sudovima. Ako se insistira na tome da predsjednik Vrhovnog suda bude član Savjeta po položaju, onda pogotovo treba isključiti mogućnost da članovi Savjeta budu i drugi predsjednici sudova.
- c. Isključiti mogućnost da član Savjeta po položaju bude i predsjednik ovog tijela.
- d. Funkcija, karakter i nadležnosti Savjeta kao nezavisnog i stručnog tijela upućuju da njegovi članovi van reda sudija treba da budu ugledni i nezavisni pravni stručnjaci, koji nisu pripadnici izvršne i zakonodavne vlasti, kao ni funkcioneri političkih stranaka.
- e. Ministar pravde ni ubuduće ne bi trebalo da bude član Savjeta, već da povremeno učestvuje u njegovom radu, po pozivu ili na ličnu inicijativu, radi pružanja informacija, pojašnjenja i konsultacija.
- f. U slučaju da se insistira na članovima Sudskog savjeta po položaju iz redova izvršne i zakonodavne vlasti, svakako treba proširiti sastav Savjeta i obezbjediti prisustvo kandidata nevladinih organizacija u cilju unapređenja transparentnosti rada Savjeta i povjerenja javnosti u pravosuđe.
- g. Članove Savjeta van reda sudija treba da bira Skupština kvalifikovanom većinom sa liste od barem dva kandidata za svako mjesto, na predlog Pravnog fakulteta Univerziteta u Crnoj Gori, Advokatske komore i nevladinih organizacija sa najmanje dvogodišnjim iskustvom u zaštiti vladavine prava, unapređenja ljudskih prava i demokratije i suzbijanju korupcije. Zakonom precizno propisati postupak izbora članova Savjeta, uključujući i razgovor poslanika sa kandidatima u nadležnom skupštinskom odboru.

3. Mandat, imunitet i razrješenje članova Sudskog savjeta

- a. Mandat članova Savjeta treba da traje četiri godine, a dozvoliti ponovni, ali ne i uzastopni izbor istog člana. Predvidjeti izuzetak u slučaju prvog izbora članova Savjeta po novom Ustavu i zakonu, koji bi obezbjedio da članovi koji bi u međuvremenu bili izabrani, mogu takođe biti kandidati.
- b. Mandat člana, koji je izabran pošto je prestao mandat prethodnom članu Savjeta, ne treba da prestaje istekom mandata drugih članova Savjeta, jer je mandat članova Savjeta pojedinačan, a ne kolektivan.
- c. Isključiti mogućnost da sudije članovi Savjeta za vrijeme trajanja njihovog mandata budu predloženi za izbor na višu funkciju, odnosno na funkciju predsjednika suda.
- d. Zakonom propisati dodatne razloge za razrješenje članova Savjeta zbog trajne nesposobnosti za rad, ispunjenja uslova za starosnu penziju, osude zbog krivičnog djela koje člana čini nedostojnim za obavljanje funkcije, kao i zbog neurednog, pristrasnog i nepravilnog rada.
- e. Postupak razrješenja člana Savjeta pokreće najmanje tri člana Savjeta ili predlagač za članove Savjeta koji nisu iz redova sudija. Odluku o razrješenju donosi organ koji je i izabrao člana, na isti način, istom kvalifikovanom većinom.
- f. U pogledu imuniteta članova Savjeta koji nisu sudije treba propisati da su zaštićeni od krivične i građanske odgovornosti zbog mišljenja koje izraze prilikom obavljanja dužnosti u Savjetu.
- g. Imajući u vidu predlog proširenih nadležnosti Savjeta, njegovi članovi treba da budu stalno angažovani u Savjetu, s pola radnog vremena ili čak s punim radnim vremenom, uz odgovarajuću nadoknadu za taj odgovoran posao.

4. Nadležnosti Sudskog savjeta

- a. Pored staranja o nezavisnosti sudstva, kako je predviđeno Nacrtom ustava, Sudskog savjet treba da obezbjeđuje i *stručno, efikasno* i od-

govorno sudstvo. Ove funkcije bi Savjet trebalo da sprovodi pretežno u okviru nadležnosti za izbor (napredovanje), disciplinsku odgovornost i razrješenje sudija, ali i kroz nadzor nad edukacijom sudija, kvalitetom i efikasnošću rada sudija i, posebno, predsjednika sudova.

- b. Zakonom o Sudskom savjetu detaljno predvidjeti sve nadležnosti Savjeta na jednom mjestu, ostaju:
- odlučivanje o statusnim pitanjima sudija i predsjednika sudova, kao što su izbor, napredovanje, disciplinska odgovornost i razrješenje, nepojivost funkcije, oduzimanje imuniteta, i odlučivanje o pritužbama sudija na kršenje njihovih prava i ugrožavanje nezavisnosti;
 - utvrđivanje broja sudija i sudija porotnika, na osnovu novih orijentacionih mjerila i predloga predsjednika suda;
 - davanje saglasnosti na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji koji donosi predsjednik suda;
 - razmatranje godišnjih izvještaja i ocjenjivanje uspješnosti rada suda i sudija;
 - postupanje po predstavkama i pritužbama građana na rad sudova (odnosno razmatranje izvještaja predsjednika suda o postupanju po pritužbama);
 - budžetska nadležnost – utvrđivanje predloga sudskog budžeta u postupku koji predviđa konsultacije sa Vladom, tj. resornim ministarstvom; u slučaju neslaganja, sudski budžet predsjednik Sudskog savjeta obrazlaže Skupštini;
 - normativna nadležnost - donošenje u saradnji sa Ministarstvom pravde novih *orijentacionih mjerila* za određivanje broja sudija kojima bi se zamijenila i dalje razradila postojeća mjerila tzv. sudske norme iz »Pravilnika o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih službenika u sudovima« iz 1998; propisivanje *kriterijuma i procedure za ocjenjivanje kvaliteta i efikasnosti rada sudija* (uključujući i formu Upitnika za davanje mišljenja o dostojnosti, sposobnosti i stručnosti kandidata za izbor na sudijsku funkciju); donošenje *Kodeksa sudijske etike, Poslovnika o radu Savjeta*, iniciranje izmjena zakona ili podzakonskih akata od značaja za vršenje sudijske funkcije i davanje mišljenja o nacrtima zakona i drugih propisa koji se odnose na pravosuđe (detaljnije o svim nadležnostima, tač. 4.2.).

- c. Savjet bi mogao biti nadležan i za nadzor nad neophodnim poboljšanjem postojećih uslova za obavljanje sudijske funkcije kao što su redovno snabdijevanje sudija tekstovima zakona, ratifikovanih međunarodnih ugovora, stručnom literaturom i sudskom praksom domaćih i stranih sudova; pristup internetu; obezbjeđivanje odgovarajuće tehničke opreme za snimanje i transkripciju izlaganja suda i stranaka u postupku; dostavljanje godišnjih izvještaja o radu svim sudijama u Republici (tač. 4.2.1.)
- d. Za nadležnost Savjeta u postupku izbora, napredovanja i razrješenja sudija veoma je bitna *personalna evidencija* koju bi trebalo da vodi Administrativni ured i čiju bi sadržinu treba propisati zakonom (tač. 4.2.2.)
- e. Organizaciona i funkcionalna samostalnost Administrativnog ureda kao službe u funkciji Sudskog savjeta treba da bude razrađena i do kraja izvedena zakonom u smislu određenja poslova koji se obavljaju za Savjet; Savjet bi trebalo da bira direktora Administrativnog ureda na osnovu javnog konkursa; Ured Savjetu treba da priprema godišnji izvještaj o radu i utrošku sredstava (tač. 4.2.2.).
- f. U pogledu Centra za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija (tač. 4.2.3.), imajući u vidu da Savjet treba da obezbjeđuje kvalitet obuke i stručnog usavršavanja sudija,
- zakonom naglasiti funkcionalnu povezanost Centra za edukaciju sa nadležnošću Savjeta u ovom domenu stručnog usavršavanja i obrazovanja;
 - Zakonom o edukaciji utvrditi ciljeve inicijalne edukacije kao što je to učinjeno Godišnjim programom edukacije za 2007;
 - inicijalnu edukaciju sudija zakonom predvidjeti kao *obaveznu* uz moguće izuzetke (za advokate, tužioce);
 - organizacionu vezu Centra sa Vrhovnim sudom svesti na budžetsku liniju u smislu da budžet Centra ide uz sudski budžet;
 - izvršnog direktora Centra treba da imenuje Sudski savjet, na osnovu javnog oglasa.

5. Disciplinski prekršaji i razlozi za razrješenje sudija

- a. Kako bi se obezbijedilo sprovođenje disciplinskih postupaka protiv sudija uprkos „kulturi nezamjeranja“, koja u Crnoj Gori često dovodi do toga da zaslužni ne napreduju, a neodgovorni ne odgovaraju za svoje neprimjereno i nezakonito postupanje, predviđena je pooštrena odgovornost predsjednika sudova Sudskom savjetu za stanje u sudovima i efikasan rad sudija.
- b. Zakon o sudovima treba dopuniti tako što će se :
- izričito propisati prava i obaveze sudija;
 - precizno odrediti što se podrazumijeva pod nestručnim i nesavjesnim obavljanjem sudijske funkcije, što predstavlja ustavni osnov za razrješenje funkcije sudije;
 - dopuniti primjere povrede sudijske discipline, odnosno slučajevkada sudija neuredno vrši sudijsku funkciju (tač. 5.2.1.), a kada vrijeđa ugled funkcije (tač. 5.2.2.);
 - propisati teška disciplinska povreda zbog koje sudija može biti i razriješen dužnosti (tač. 5.2.3.);
 - propisati posebne odredbe o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju predsjednika suda (tač. 5.2.4.);
 - propisati odgovornost predsjednika suda za nepokretanje disciplinskih postupaka;
 - propisati nadležnost Sudskog savjeta da pokreće postupak disciplinske odgovornosti protiv predsjednika suda koji ne ispunjava obaveze odgovarajuće ažurno;
 - propisati fakultativno udaljenje sudije od dužnosti, kao i udaljenje u slučaju teške disciplinske povrede (tač. 5.2.2.).
- c. Oslanjajući se na uporednu praksu, pored postojeće dvije disciplinske mjere predvidjeti i: *oduzimanje predmeta od sudije, premještanje na drugu sudijsku dužnost u okviru suda i udaljenje od obavljanja dužnosti.*
- d. Propisati da prije izricanja mjere za disciplinsku odgovornost Savjet treba da uzme u obzir: težinu povrede i nastale posljedice, stepen odgovornosti, okolnosti pod kojima je disciplinsko djelo učinjeno, raniji rad i ponašanje sudije i predsjednika suda i druge okolnosti koje utiču na izricanje mjere, kao i da primjeni načelo proporcionalnosti.

6. Postupak i način odlučivanja Sudskog savjeta i pravni lijekovi protiv njegovih odluka

- a. Za razliku od dosadašnje ograničene nadležnosti, Sudski savjet treba da dobije potpunu nadležnost u postupku izbora i razrješenja sudija, utvrđivanja nastupanja uslova za prestanak sudijske funkcije, kao i odlučivanja u disciplinskim stvarima.
- b. Postupke koje sprovodi Sudski savjet i način njegovog odlučivanja urediti Zakonom o Sudskom savjetu (tač. 6.2.1.).
- c. Predvidjeti i pravo svakog člana Savjeta da inicira disciplinskom vijeću disciplinski postupak protiv predsjednika suda za neodgovoran rad.
- d. Kod izricanja disciplinskih mjera, kao i u postupku razrješenja od sudijske funkcije u cilju unapređenja garantija pravičnosti propisati odgovarajuću primjenu instituta Krivičnog zakonika. O saslušanju sudije, izvođenju dokaza, o raspravi pred disciplinskim vijećem i glasanju mora se sastaviti zapisnik. Odluke Savjeta o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju sudije dostavljaju se u pisanom obliku, odgovarajuće obrazložene i s poukom o pravnom lijeku.
- e. Propisati da se u postupku izbora sudije obrazložena pisana odluka o izboru dostavlja svim prijavljenim kandidatima s poukom o pravnom lijeku;
- f. Postupak odlučivanja Sudskog savjeta načelno treba da bude određen Zakonom, a detaljno Poslovníkom o radu Sudskog savjeta.
- g. S obzirom da će sudije činiti najmanje polovinu sastava Sudskog savjeta, trebalo bi ograničiti broj odluka koje Sudski savjet donosi prostom većinom, kako bi se postigao prepoznatljivi uticaj i ostalih članova Sudskog savjeta na odlučivanje.

Kvalifikovanom većinom glasova trebalo bi donositi odluke o izboru sudija i predsjednika sudova i o razrješenju sudijske funkcije, odnosno funkcije predsjednika sudova.

- h. Pravni lijekovi (prigovor, tužba Upravnom, odnosno Ustavnom sudu) treba da omoguće pravnu zaštitu učesnika u postupku pred Sudskim savjetom, odnosno obezbijede važan vid kontrole rada Sudskog savjeta (tač. 6.2.3.).
- i. Prigovor Sudskom savjetu treba predvidjeti zakonom protiv odluke o odbacivanju neblagovremene ili nepotpune prijave u postupku izbora sudija, a u disciplinskom postupku: protiv prvostepene odluke disciplinskog vijeća i protiv odluke o udaljenju od dužnosti sudije ili predsjednika suda.
- j. *Tužbu Upravnom sudu* treba predvidjeti ustavom ili zakonom protiv: drugostepene odluke Sudskog savjeta o disciplinskoj odgovornosti, i protiv odluke Savjeta o izboru sudije.
- k. *Tužbu Ustavnom sudu* treba predvidjeti ustavom protiv odluke Savjeta o razrješenju sudijske funkcije.
- l. Predvidjeti i postupak poništavanja odluke o izboru sudije koji sprovodi Sudski savjet u slučajevima kada poslije donijete odluke dobije informacije da su podaci koji su uzeti u obzir prilikom imenovanja bili neistiniti.

7. Transparentnost rada Sudskog savjeta

Rizik od neodgovornosti Sudskog savjeta smanjuje se uvođenjem mehanizma za nadzor njegovog rada. Pored već navedenog, neophodno je predvidjeti i:

- a. objavljivanje godišnjeg i periodičnog izvještaja o radu Sudskog savjeta;
- b. Internet stranicu Savjeta, koja bi se redovno ažurirala i na kojoj bi se objavljivali sljedeći podaci:
 - prijave kandidata za izbor na sudijsku funkciju i unapređenje (izbor na višu funkciju u sudskoj hijerarhiji), kako bi se omogućilo javnosti da ukaže Savjetu na eventualno lažno predstavljanje podataka u prijavi, na nedostojnost kandidata za obavljanje funkcije i sl;
 - odluke Savjeta o izboru sudija,

- konačne odluke o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju sudija;
 - Izvještaji o radu Savjeta;
 - Poslovnik Savjeta i drugi podzakonski akti koje Savjet donosi;
 - Inicijative Savjeta, godišnje ocjene efikasnosti sudskog sistema i druga saopštenja.
- c. obavezu Savjeta da svoje odluke odgovarajuće sadržajno obrazlaže (ova obaveza podstiče se i uvođenjem prava na pravni lijek protiv odluka Savjeta);
- d. obavezu redovnog izvještavanja Sudskog savjeta o određenim pitanjima od strane: predsjednika sudova, Ministarstva pravde, Centra za edukaciju;
- e. mogućnost da Savjet koristi savjete stručnjaka, uzima u obzir mišljenje sudija, Ministarstva pravde, nevladinih organizacija, odnosno da njegovim sesijama, koje nisu zatvorene za javnost, prisustvuju i lica koja nisu članovi Sudskog savjeta;
- f. kvalitetnu kritiku rada Sudskog savjeta od strane poslanika u Skupštini i nevladinih organizacija. Ova mjera se, naravno, ne može propisati, ali je smatramo ključnom za uspjeh reforme Savjeta i snaženja njegove uloge u poboljšanju stanja u sudstvu.

8. Predlog reforme ocjenjivanja sudija i ocjenjivanja efikasnosti i kvaliteta sudskog sistema

- a. Neophodno je donijeti nova orijentaciona ili vremenska mjerila i posebne kriterijume za ocjenu rada sudija koji bi zajedno predstavljali odgovarajući osnov za ocjenjivanje rada sudija. Po uzoru na okruženje, prevaziđene norme treba povećati polazeći i od novih procesnih zakona koji relativizuju načelo utvrđivanja materijalne istine i obezbjeđuju koncentraciju radnji u postupku.
- b. Na osnovu uporedne analize izvedene za potrebe reforme u BiH, imajući u vidu i reformu koja se u BiH upravo ispituje u praksi, predlažemo da se i u Crnoj Gori reforma sudijske norme izvrši tako što će se norma

utvrditi prema koeficijentu težine pojedine grupe predmeta, odnosno prema radu koji je potrebno uložiti u njihovo rješavanje (tač. 8.2.1.).

- c. Ukupno ocjenjivanje sudije (kriterijumi u tač. 8.2.3. odnosno u tač. 1.2.1.2. i 1.2.1.3.) treba sprovoditi samo prilikom izbora u sud više instance, odnosno na funkciju predsjednika suda, dok bi predsjednici sudova svake godine u godišnjim izvještajima o radu utvrđivali ispunjava li sudija svoje redovne obaveze u pogledu rezultata i ažurnosti, što predstavlja jedan od osnova za pokretanje disciplinske odgovornosti.
- d. Sudski savjet treba da propiše odgovarajući postupak ocjenjivanja uz učešće sudije koji se ocjenjuje i pravo sudije na prigovor protiv ocjene.
- e. Ocjena predsjednika suda iz godišnjeg izvještaja o tome da li sudija ispunjava radne obaveze treba da bude sastavni dio personalne evidencije sudija pri Administrativnom uredu. Protiv ove ocjene sudija takođe treba da ima pravo na prigovor predsjedniku suda, odnosno Sudskom savjetu.
- f. Sudski savjet svake godine treba da daje ocjenu efikasnosti cjelokupnog sudskog sistema na osnovu izvještaja o radu sudova i sudija, koji mu se dostavljaju na razmatranje.
- g. Što je moguće učiniti odmah, bez izmjene propisa:
 - unaprijediti evidenciju ažurnosti i kvaliteta suđenja: u postojećim godišnjim izvještajima, pored dosadašnjih podataka, evidentirati i dodatne podatke za svakog sudiju pojedinačno (tač. 8.2.4.);
 - obezbijediti pristup javnosti statističkim izvještajima za sudove, na primjer, Godišnjem izvještaju o radu sudova za 2006;
 - obezbijediti što je prije moguće elektronsko vođenje upisnika, predviđeno još 1998, koje bi omogućilo da se po automatizmu dobijaju objektivni podaci o osnovu i vrijednosti spora, trajanju prvostepenog i drugostepenog postupka i postupka po reviziji, zastojsima, načinu odlučivanja (presudom, rješenjem ili "na drugi način"), što je od izuzetnog značaja za ocjenu rada sudija, a takođe obezbjeđuje i dokaz slučajne raspodjele predmeta.

IV Prilog

Korisne internet stranice

Na jezicima u upotrebi na teritoriji bivše SFR Jugoslavije:

- **Vrhovni sud Republike Hrvatske:** <http://www.vsrh.hr/>
Na ovoj stranici možete naći opšte podatke o Vrhovnom sudu, normativne akte Vrhovnog suda, statistiku suda, sudsku praksu i propise (Ustav Hrvatske, zakone vezane za organizaciju pravosuđa, odluke Vrhovnog suda, odluke Ustavnog suda, presude Evropskog suda za ljudska prava koje se odnose na Hrvatsku), stručne radove i izlaganja sudija, knjižni fond i periodične publikacije.
- **Vrhovni sud Republike Srbije:** <http://www.vrhovni.sud.srbija.yu/>
Stranica sadrži Ustavne i zakonske odredbe o položaju sudova i sudija u Srbiji, sudsku praksu i načelne pravne stavove Vrhovnog suda, izvještaje o radu Vrhovnog suda i sudova opšte nadležnosti, prevode presuda Evropskog suda za ljudska prava, izvještaje o radu Visokog saveta pravosuđa, Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu RS, Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa, itd.
- **Vrhovno sodišče Republike Slovenije:** <http://sodisca.av-studio.si/>
Stranica sadrži zakone, sudsku praksu, obrasce, izvještaj o radu sudova za 2006, itd.
- **Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH:** <http://www.hjpc.ba/>
Informacije o sastavu, uređenju, osnivanju i radu Vijeća, informacije o radu ureda disciplinskog tužioca i informacije o postupcima koji su u toku, o donijetim disciplinskim odlukama, mogućnost podnošenja online pritužbi protiv sudija i tužilaca, godišnji izvještaji VSTV BiH, etički kodeksi za sudije i tužioce, odluke o imenovanju, objavljeni konkursi za slobodna radna mjesta, zakone, izvještaji o radu Vijeća Evropske unije, Američkog udruženja pravnika itd, informacije o projektima (reorganizacija sudova za prekršaje i dr.), Program procjene sudskog sistema, akti i publikacije vijeća: priručnik za rukovodioce sudova, Uputstvo za analizu stanja i izradu plana rješavanja starih i zaostalih predmeta, Funkcionalna analiza sektora pravosuđa u BiH, itd.

- **Sodni svet Republike Slovenije:** <http://www.sodni-svet.si/>
Normativni akti sudskog savjeta Slovenije (mjerila za ocjenu rada sudija, mjerila očekivanog obima sudijske norme, mjerila povećanog obima norme, Poslovnik o radu), nadležnosti savjeta, mišljenje savjeta o predlozima zakona, novosti: obavještenja o kandidatima za izbor na mjesto predsjednika Okružnog suda u Ljubljani, analiza rada sudova, obrasci predloga sudije za napredovanje itd.
- **Zakoni Republike Makedonije, internet stranica makedonske NVO „Pravo“:** <http://www.pravo.org.mk/main.asp>
sadrži 621 zakon donijet između 1992-2007. godine, uključujući i amandmane na Ustav iz 2005.
- **Uporedna analiza ustavnih odredbi o nezavisnom sudstvu (24 evropske zemlje) iz 2004. godine** (podaci su netačni u pogledu Makedonije i Srbije koje su 2005. i 2006. izmijenile ustavne odredbe o sudstvu): http://www.vrhovni.sud.srbija.yu/upload/documents/Zakoni/ustav_uporedna_analiza.pdf
- **Izvještaj o napretku Crne Gore za 2006; Crna Gora: Evropsko partnerstvo za 2006. godinu**, internet stranica NVO Centar za građansko obrazovanje: <http://www.cgo.cg.yu/eic/dokumenti/Izvjestaj%20o%20napretku%20EK%20za%20CG%202006.doc>
- Centar za obuku nosilaca pravosudnih funkcija RCG, publikacija „Nezavisan i nepristrasan sud – međunarodni standardi“ http://www.coscg.org/test/pub_opis.php?pub_id=17

Na engleskom jeziku:

- **Evropska komisija za efikasnost pravosuđa Savjeta Evrope / European Commission for the Efficiency of Justice:** <http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/>
- **Venecijanska komisija Savjeta Evrope / European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission):** <http://www.venice.coe.int>
- **Evropska mreža sudskih savjeta / European Network of Councils for the Judiciary:** <http://www.encj.eu/encj>

- **Evropsko partnerstvo EU sa Crnom Gorom / *European Partnership with Montenegro***: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/partnership_5047_7_montenegro_en.pdf
- **Izveštaj o napretku Crne Gore u procesu pridruživanja Evropskoj uniji za 2006. godinu / *Commission of the European Communities Montenegro 2006 Progress Report***: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/mn_sec_1388_en.pdf
- **Gradanska inicijativa za transparentnost pravosuđa (Argentina) / *Civil Initiatives for Judicial Transparency (Argentina)***: http://www.dplf.org/CS/eng/pe_cs02/pe_cs02_perez_eng.htm
- **Generalni direktorat za spoljnu politiku EU: Sudska reforma u zemljama Jugoistočne Evrope / *Judicial Reform in Countries of South East Europe***: <http://www.stabilitypact.org/parliament/Study%20Judicial%20reform%20in%20countries%20of%20South%20East%20Europe.pdf>
- **Najbolja svjetska iskustva: Sudski savjeti / *Global Best Practices: Judicial Councils***: http://www.ifes.org/publication/ea66b5d089d0b287174df2742875b515/WhitePaper_2_FINAL.pdf
- **Izbor sudija: evropska iskustva / *Judicial Appointments: Some European Experiences***: <http://www.law.cam.ac.uk/docs/view.php?doc=865>