



**ANALIZA RADA SUDSKOG SAVJETA  
CRNE GORE  
(2008-2012)**

**Veselin Radulović  
Tea Gorjanc-Prelević**

**u saradnji sa Anom Šoć**

**AKCIJA ZA LJUDSKA PRAVA**

**Podgorica  
2012.**



Izrada *Analize rada sudskog savjeta (2008 – 2012)* je omogućena zahvaljujući podršci američkog naroda putem Agencije Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj (USAID), kroz njen Program efikasnog upravljanja u Crnoj Gori. Mišljenja izražena u analizi su mišljenja autora i ne odražavaju nužno stavove USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

# ANALIZA RADA SUDSKOG SAVJETA CRNE GORE (2008-2012)

Akcija za ljudska prava (Human Rights Action – HRA)

Podgorica  
2012.

Institucionalnu podršku Akciji za ljudska prava omogućila je Fondacija za otvoreno društvo (*Open Society Foundations*) kroz program Ljudska prava i upravljanje (*Human Rights & Governance Grants Program*).

SADRŽAJ	
ZAKLJUČCI	7
<b>1. Uvod.....</b>	<b>9</b>
<b>2. Ustavni okvir i postupak izmjene Ustava.....</b>	<b>11</b>
2.1. Sudski savjet prema Ustavu iz 2007. godine.....	11
2.1.1. Sastav Sudskog savjeta	
2.1.2. Izbor predsjednika Vrhovnog suda	
2.1.3. Izbor predsjednika Sudskog savjeta	
2.1.4. Izbor članova iz reda sudija	
2.1.5. Izbor članova van reda sudija	
2.1.6. Nadležnost u pogledu finansiranja sudstva	
2.1.7. Izbor sudija Ustavnog suda i Sudski savjet	
2.2. Postupak izmjene Ustava u sastavu, načinu izbora i nadležnosti Sudskog savjeta.....	14
2.2.1. Sastav Sudskog savjeta po predlogu amandmana na Ustav od maja 2012.	
2.2.2. Izbor predsjednika Vrhovnog suda po predlogu amandmana na Ustav od maja 2012.	
2.2.3. Izbor predsjednika Sudskog savjeta po predlogu amandmana na Ustav od maja 2012. Godine	
2.2.4. Izbor članova Savjeta iz reda sudija po predlogu amandmana na Ustav od maja 2012	
2.2.5. Izbor članova Savjeta van reda sudija po predlogu amandmana na Ustav od maja 2012.	
2.2.6. Nadležnost Sudskog savjeta u pogledu finansiranja sudstva	
2.2.7. Izbor sudija Ustavnog suda i Sudski savjet	
2.2.8. Opšta ocjena predloga Ustavnih promjena	
2.3. Postojeće stanje u praksi.....	18
2.4. Predlog Akcije za ljudska prava (HRA).....	19

2.4.1. Sastav Sudskog savjeta	
2.4.2. Izbor predsjednika Vrhovnog suda	
2.4.3. Izbor predsjednika Sudskog savjeta	
2.4.4. Izbor članova iz reda sudija	
2.4.5. Izbor članova van reda sudija	
2.4.6. Nadležnost Sudskog savjeta u pogledu finansiranja sudstva	
2.4.7. Nadležnost Sudskog savjeta u pogledu izbora sudija Ustavnog suda	
2.4.8. Ostale nadležnosti Sudskog savjeta	
2.5. Preporuke za izmjene Zakona o Sudskom savjetu u skladu s ustavnim promjenama.....	21
<b>3. Transparentnost rada Sudskog savjeta.....</b>	<b>23</b>
3.1. Načelo javnosti.....	23
3.2. Sjednice Sudskog savjeta.....	23
3.3. Objavljivanje odluka Sudskog savjeta.....	24
3.4. Obrazloženja odluka.....	25
3.5. Objavljivanje ostalih informacija na internet stranici.....	25
3.5.1. Opšte napomene	
3.5.2. Dnevni red sjednica	
3.5.3. Oglas za izbor sudija, obrasci i prijave kandidata	
3.5.4. Izvještaji o radu Sudskog savjeta	
3.5.5. Propisi od značaja za rad Sudskog savjeta	
3.6 Zapisnik sa sjednica Sudskog savjeta.....	27
3.7 Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama.....	27
3.7.1. Nepoštovanje presude Upravnog suda	
3.7.2. Naknadno objavljivanje odluka	
3.7.3. Pojedinačni primjeri	
3.8 Onemogućavanje uvida u dokumentaciju drugih kandidata.....	30
<b>4. Kriterijumi za izbor sudija i predsjednika suda i njihovo vrednovanje .....</b>	<b>33</b>
4.1. Opšte napomene.....	33

4.2. Bodovanje kriterijuma po odredbama Poslovnika Sudskog savjeta.....	36
4.2.1. Izbor sudije koji se prvi put bira.....	36
4.2.1.1. Opšte napomene	
4.2.1.2. Kriterijum "Stečeno znanje"	
4.2.1.2.1. Podkriterijum "Prosječna ocjena i dužina studiranja	
4.2.1.2.2. Podkriterijum "Stručno usavršavanje	
4.2.1.2.3. Podkriterijum "Naučno zvanje	
4.2.1.2.4. Podkriterijum "Poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika"	
4.2.1.3. Kriterijum "Sposobnost za obavljanje sudijske funkcije".....	38
4.2.1.3.1. Podkriterijum "Ocjena pisanog testa"	
4.2.1.3.2. Podkriterijum "Radno iskustvo"	
4.2.1.3.3. Podkriterijum "Vještina komunikacije i lični nastup"	
4.2.1.4. Kriterijum "Dostojnost za obavljanje sudijske funkcije".....	41
4.2.1.4.1. Podkriterijum "Neosuđivanost za krivična djela ili nekažnjavanje za prekršaje koji osobu čine nedostojnom za vršenje sudijske funkcije	
4.2.1.4.2. Podkriterijum "Ugled i neporočno ponašanje"	
4.2.1.4.3. Podkriterijum "Odnos sa kolegama i strankama"	
4.2.2. Izbor sudije koji napreduje.....	42
4.2.2.1 Kriterijum "Stečeno znanje".....	43
4.2.2.1.1. Podkriterijum "Stručno usavršavanje"	
4.2.2.1.2. Podkriterijum "Naučno zvanje (master, magistar, doktorat)"	
4.2.2.1.3. Podkriterijum "Objavljeni naučni i stručni radovi i druge aktivnosti u struci"	
4.2.2.1.4. Podkriterijum "Poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika"	
4.2.2.2. Kriterijum "Sposobnost za obavljanje sudijske funkcije".....	43
4.2.2.2.1. Podkriterijum "Radno iskustvo"	
4.2.2.2.2. Podkriterijum "Rezultati rada u posljednje tri godine"	
4.2.2.2.3. Podkriterijum "Vještina komunikacije i lični nastup"	

4.2.2.3. Kriterijum "Dostojnost za obavljanje sudijske funkcije".....	47
4.2.2.3.1. Podkriterijum "Povreda Etičkog kodeksa sudija"	
4.2.2.3.2. Podkriterijum "Odnos sa kolegama i strankama"	
4.2.2.3.2. Podkriterijum "ugled i neporočno ponašanje"	
4.2.3. Izbor predsjednika suda.....	48
<b>5. Praksa Sudskog savjeta prilikom izbora sudija.....</b>	<b>50</b>
5.1. Opšte napomene i zaključak.....	50
5.2. Komisija za izbor sudija / Komisija za testiranje.....	51
5.3. Praksa Sudskog savjeta do izmjena propisa 2011. godine	
5.3.1. Izbor sudija koji su prvi put birani/birane	
5.3.2. Izbor sudija koji su napredovali	
5.3.3. Izbor predsjednika sudova	
5.4. Praksa Sudskog savjeta poslije izmjene propisa 2011. Godine.....	60
5.5. Pravičnost postupka i pravni lijekovi.....	63
<b>6. Upućivanje sudija na ispomoć u sud više instance.....</b>	<b>67</b>
<b>7. Disciplinska odgovornost sudija i predsjednika sudova.....</b>	<b>69</b>
7.1 Disciplinski prekršaji	
7.1.1. Opšte napomene	
7.1.2. Neuredno vršenje sudijske funkcije	
7.1.3. Nesavjesno i nestručno vršenje sudijske funkcije	
7.1.4. Neuredno vršenje funkcije predsjednika suda	
7.1.5. Vrijeđanje ugleda sudijske funkcije	
7.2 Disciplinski postupak	
7.2.1. Ovlašćenje za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudija i predsjednika suda	
7.2.2. Disciplinska komisija	
7.3 Praksa Sudskog savjeta i Disciplinske komisije u ocjeni neurednog, nesavjesnog i nestručnog rada sudija.....	74
<b>8. Razrješenje sudija.....</b>	<b>81</b>
8.1. Praksa Sudskog savjeta	

8.1.1. Ocjena nesavjesnog obavljanja sudijske funkcije u praksi	
8.1.2. Slučajna dodjela predmeta - slučaj predsjednika Osnovnog suda u Podgorici	
8.1.3. Slučajna dodjela predmeta - slučaj predsjednika Višeg suda u Podgorici	
8.1.4. Odlučivanje o privremenom udaljenju od dužnosti	
8.2. Prestanak sudijske funkcije na lični zahtjev sudije.....	93
8.3. Povreda Kodeksa sudijske etike.....	97
<b>9. Ocjenjivanje kvaliteta rada sudija.....</b>	<b>100</b>
<b>Preporuke.....</b>	<b>103</b>

## ZAKLJUČCI

U dugo odlaganoj promjeni Ustava Crne Gore u cilju odstranjivanja političkog uticaja na pravosuđe, rješenja koja su predložena amandmanima iz maja 2012. godine predstavljaju izvjestan napredak, ali i dalje ne isključuju politički uticaj. Nisu obezbijedene garancije da polovina članova Sudskog savjeta, mimo sudija, ne budu politički angažovane osobe, pa je tako omogućen politički uticaj i ubuduće. Na žalost, preostalo je da se tek eventualnim pratećim izmjenama Zakona o Sudskom savjetu, koje još nisu ni predložene, pokuša obezbijediti da Savjet uliva povjerenje kao stručno, nezavisno i nepristrasno tijelo.

Pored toga što je Sudski savjet u posljednje vrijeme pokazao pozitivne pomake po pitanju transparentnosti i pozitivno odgovarao na zahtjeve kojima su tražene informacije, značajan dio njegovog rada i dalje je ostao netransparentan. Sjednice Sudskog savjeta bile su zatvorene za javnost, uprkos načelu javnosti rada Savjeta koje je proglašeno zakonom. Odluke o izboru sudija nedovoljno su obrazložene i iz njih se ne vidi kako je Sudski savjet vrednovao kriterijume i zbog čega je izabrao nekog kandidata. Posebno je zabrinjavajuće što u slučaju sedam odluka o prvom izboru i napredovanju sudija nijesu dati nikakvi razlozi za izbor 11 kandidata koji su ocjenjeni ukupno manjim brojem bodova od drugih koji nisu izabrani. Istovremeno, posljednjim izmjenama Zakona o Sudskom savjetu, kandidati su onemogućeni da izvrše uvid u dokumentaciju protivkandidata, što sve zajedno ne doprinosi povjerenju javnosti u objektivnost Savjeta.

Kriterijumi i podkriterijumi za izbor i napredovanje sudija unaprijeđeni su u odnosu na prethodne godine, ali su ostali nedorečeni jer i dalje nisu propisana mjerila za njihovo vrednovanje (mjerila postoje samo za jedan podkriterijum koji čini svega 5% ocjene kandidata kod prvog izbora za sudiju). Nerazumljivi i nedorečeni propisi, koje Savjet nije unaprijedio, ne obezbjeđuju minimalne uslove za objektivno i ujednačeno ocjenjivanje kandidata za sudije koje se prvi put biraju, kao i za sudije koji napreduju.

Još uvijek ne postoji akt koji precizira način na koji se ocjenjuje kvalitet rada sudija, niti sistem redovnog ocjenjivanja njihovog rada, koji bi obezbijedio izvjesnost u pogledu odlučivanja o napredovanju ili pozivanju na odgovornost. Sistem ocjenjivanja kvaliteta rada sudija je nejasan, ne postoje precizna mjerila za ocjenjivanje propisanih elemenata rada sudija, tako da je ocjena prepuštena subjektivnoj procjeni članova Sudskog savjeta, što ne obezbjeđuje jednako ocjenjivanje. Takođe, sistem računanja procenta uspješnosti rada sudije u odnosu na broj ukinutih i potvrđenih odluka je nelogičan, jer podrazumijeva da se u svakom slučaju protiv odluke sudije izjavljuje žalba, što uopšte ne mora biti slučaj (ako sudiji u odnosu na sve odluke bude izjavljena samo jedna žalba i po njoj jedna odluka bude ukinuta, računaće se kao da je imao 100% ukinutih odluka). Tako se nepravedno ne vrednuje uspješan rad sudije izražen kroz presude na koje stranke nijesu izjavljivale žalbu ili kroz postupke koji su, na primjer, okončani poravnanjem.

Sudski savjet do kraja svog prvog mandata 2012. nije usvojio interne dokumente koji bi definisali mjerila ("indikatore") za ocjenjivanje kandidata za sudije, kao ni mjerila za kvalitativno i kvantitativno ocjenjivanje rada sudija u skladu sa međunarodnim standardima, iako je Akcionim planom Sudskog savjeta rok za



ispunjenje oba ova zadatka bio određen do oktobra 2010. godine. Tako je Savjet sam doprineo održavanju postojećeg stanja koje omogućava proizvoljno i neobjektivno ocjenjivanje sudija i kandidata za sudije.

Kada je u pitanju odgovornost sudija, uočeno je da neprecizan zakonski okvir omogućava da se sudije nejednako tretiraju i da se propisi primjenjuju selektivno, što stvara prostor da se sudijama vlada autokratski. Predsjednicima sudova i predsjedniku Vrhovnog suda omogućeno je da proizvoljno procjenjuju opravdanost razloga za kršenje zakona i subjektivno odlučuju koga će od sudija pozvati na odgovornost, dok sam Sudski savjet, odnosno njegovi članovi nemaju ovlaštenje da pokreću disciplinski postupak protiv bilo kog sudije ili predsjednika suda. Protiv predsjednika Vrhovnog suda se nikako ni ne može pokrenuti disciplinski postupak. Praksa pokazuje da je ovakav sistem pojedinim sudijama omogućio izbjegavanje odgovornosti za radnje za koje su druge sudije sankcionisane.

Mogućnost nejednakog postupanja prema sudijama dodatno je obezbijedena netransparentnim radom Sudskog savjeta, koji tako što ne objavljuje odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti, onemogućava same sudije i širu javnost da steknu uvid u ponašanje koje se kod sudija sankcioniše, ali i da ga uporede sa ponašanjem u koje imaju neposredan uvid u konkretnim postupcima.

Praksa pokazuje da su određene sudije podnosile zahtjev da im prestane sudijska funkcija nakon što je pokrenuto pitanje njihove odgovornosti, i da su to činili pod sugestijama ili i pritiscima iz samog vrha sudske vlasti. Prestankom funkcije obustavljen je i svaki postupak utvrđivanja odgovornosti tih sudija, pa su tako ostali nerazjašnjeni mnogi slučajevi nesavjesnog i nestručnog rada, koji su moguće sadržali i elemente krivične odgovornosti pojedinih sudija.

Povrede Kodeksa sudijske etike nijesu konstatovane ni u jednom slučaju, a dvije odluke u kojima je Komisija za Etički kodeks odlučila da Kodeks nije povređen su nerazumljive, bez obrazloženja o tome koje su bile odlučne činjenice za donošenje takvih odluka, kao i kako se došlo do tih činjenica.

Primjećeno je i da praksa upućivanja sudija na privremeni rad u sud više instance, u cilju unapređenja efikasnosti suđenja, takođe nije transparentna i omogućava nejednak tretman sudija. Ova praksa je sporna i s aspekta poštovanja prava na pravično suđenje od strane zakonito izabranog sudije.

Kvalitet odluka Sudskog savjeta ukazuje na to da njegovi članovi i članice nisu smatrali da je potrebno da svoje odluke javnosti posebno obrazlažu. Ovakav stav je poguban za sticanje povjerenja javnosti u objektivnost Sudskog savjeta i nezavisnost sudstva, koju bi trebalo da obezbijedi upravo Sudski savjet.

Izmjene propisa do sada nijesu bile od uticaja da Sudski savjet promijeni praksu i da donosi odluke koje će imati valjana obrazloženja iz kojih bi se mogao izvesti jasan zaključak zašto je odlučeno na određeni način. Zato je neophodno što prije pristupiti izmjenama i dopunama kako Ustava, tako i ostalih propisa na način koji će uspostaviti garancije za objektivnan i predvidljiv rad Sudskog savjeta. Sam Sudski savjet bi morao da obezbijedi da se hitno usvoje mjerila (indikatori) za ocjenu kriterijuma i podkriterijuma za izbor sudija i ocjenu njihovog rada, kao i da uloži dodatni napor da svoj rad učini transparentnijim.

## 1. Uvod

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

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

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

U Analitičkom izvještaju uz Mišljenje Evropske komisije, u kome je obrazložen navedeni prioritet u vezi pravosuđa, navedeno je da izbor većine članova Sudskog savjeta ostavlja prostor za politički uticaj i dovodi u pitanje princip podjele vlasti u odnosu na sudstvo.<sup>5</sup> Naglašeno je da je neophodno obezbijediti sistem napredovanja sudija u karijeri zasnovan isključivo na zaslugama, da bi se osnažili nezavisnost, profesionalizam i transparentnost u sudstvu. To je zaključak zasnovan na ocjeni da "kriterijumi za izbor kandidata koji se primaju u profesiju ostavljaju prostor za proizvoljnost Sudskog savjeta i podrivaju transparentnost procesa".<sup>6</sup> Tada je uočeno i da nije propisano na koji način se vrednuju pojedinačni kriterijumi, što utiče na nedostatak ujednačene izborne procedure.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Član 125 i 126 Ustava Crne Gore.

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

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

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

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

<sup>6</sup> Isto.

<sup>7</sup> Isto, strana 18.

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

\* \* \*

Ovim izvještajem, koji je rezultat analize rada Sudskog savjeta u njegovom prvom mandatu (2008-2012), Akcija za ljudska prava (*Human Rights Action* - HRA) pokušava da dalje doprinese reformi pravosuđa u Crnoj Gori ukazujući na neophodne uslove za depolitizovan i objektivnan rad Sudskog savjeta.

U decembru 2008. godine, HRA je objavila zaključke "Analize reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008"<sup>9</sup>, u kojoj je kritikovano ustavno uređenje Sudskog savjeta i istaknuta potreba za uspostavljanjem objektivnog i transparentnog sistema izbora i redovnog ocjenjivanja rada sudija koji bi njihovo napredovanje, kao i odgovornost za nestručan ili nesavjesan rad, učinio izvjesnim i objektivnim.<sup>10</sup> Kako ovakav sistem koji je temelj sudijske nezavisnosti još uvijek ne postoji, zalažemo se za njegovo uspostavljanje i nadamo da će ovaj izvještaj i naše preporuke konačno tome i doprinjeti.

Uprkos dosadašnjoj reformi, izbor sudija u Crnoj Gori i dalje ne uliva povjerenje, posebno imajući u vidu odluke Sudskog savjeta u proteklom periodu iz kojih nije jasno zašto su neki kandidati izabrani za sudije, dok drugi nisu. Sam Savjet je mogao da ublaži posljedice nedostataka pravnog okvira da je usvojio podzakonske akte sa mjerilima za ocjenu kriterijuma, kojima bi objektivizovao ocjenjivanje sudija, ili da je bar sadržajno obrazlagao svoje odluke.

Ono što izvjesno Sudski savjet nije mogao sam da unaprijedi je njegov sastav, koji izaziva sumnje da je politički uticaj na izbor sudija i do kraja prvog mandata Savjeta prevladavao nad objektivnom procjenom sposobnosti za obavljanje sudijske funkcije u Crnoj Gori.

---

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

<sup>9</sup> Dostupno na: <http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/hra-analiza-reforme-izbora-sudija-u-crnoj-gori-cg.pdf>;

<sup>10</sup> U pomenutoj Analizi od prije gotovo četiri godine, ponuđeno je 109 preporuka za izmjene i dopune pravnog okvira izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija. Od toga su usvojene 32 preporuke (29%), djelimično je usvojeno 25 (23%), a nisu usvojene 52 preporuke (48%).

## **2. Ustavni okvir i postupak izmjene Ustava**

### **2.1. Sudski savjet prema Ustavu iz 2007. godine**

#### **2.1.1. Sastav Sudskog savjeta**

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

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

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

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

Politički uticaj na Savjet posebno je izražen u članstvu ministra pravde koji neposredno predstavlja izvršnu vlast. Ova činjenica je donekle ublažena rješenjem da ministar kao član Savjeta ima ograničene nadležnosti, jer ne učestvuje u postupcima utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija.<sup>11</sup> Međutim, ovaj princip nije dosledno primjenjen jer ministar može da učestvuje u postupcima razrješenja i izbora sudija.

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

#### **2.1.2. Izbor predsjednika Vrhovnog suda**

Iz nadležnosti Sudskog savjeta isključen je izbor predsjednika Vrhovnog suda, odnosno predsjednika Sudskog savjeta, u skladu sa čl. 124 Ustava po kome predsjednik Vrhovnog suda bira Skupština na zajednički predlog predsjednika Crne Gore, predsjednika Skupštine i predsjednika Vlade. Venecijanska komisija ovakvo rješenje smatra problematičnim jer je pravosuđe isključeno iz procedure

---

<sup>11</sup> Član 128 stav 3 Ustava Crne Gore.

imenovanja predsjednika Vrhovnog suda i Sudskog savjeta.<sup>12</sup> Komisija je ukazala da postojeće rješenje "odaje utisak da je cijelo pravosuđe pod kontrolom većine u Parlamentu i da predsjednik Crne Gore, predsjednik Skupštine i predsjednik Vlade učestvuju u političkom kontrolisanju sudija" i preporučila da predsjednika Vrhovnog suda bira Sudski savjet dvotrećinskom većinom.<sup>13</sup>

Izmjenama Zakona o Sudskom savjetu iz 2011. godine propisano je da se predsjednik Vrhovnog suda bira na osnovu javnog konkursa i mišljenja proširene sjednice Vrhovnog suda, na osnovu čega Sudski savjet predsjednicima Vlade, Skupštine i države predlaže tri kandidata, od kojih onda oni odlučuju koga će predložiti Skupštini.<sup>14</sup>

### **2.1.3. Izbor predsjednika Sudskog savjeta**

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

Venecijanska komisija smatra da bi "bilo poželjnije, umjesto što se povjerava *ex officio* predsjedniku Vrhovnog suda predsjedavanje Sudskim savjetom, obezbijediti da predsjednika bira Sudski savjet između njegovih članova laika, kako bi se obezbijedila neophodna povezanost između sudstva i društva i kako bi se izbjegao rizik od autokratskog upravljanja sudstvom".<sup>15</sup>

### **2.1.4. Izbor članova iz reda sudija**

U sastav Sudskog savjeta ulaze četiri sudije koje bira i razrješava Konferencija sudija.<sup>16</sup>

Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu<sup>17</sup> iz 2011. godine propisano je da su članovi Sudskog savjeta iz reda sudija troje sudija koji se biraju iz Vrhovnog suda Crne Gore, Apelacionog suda Crne Gore, Upravnog suda Crne Gore, viših sudova i privrednih sudova, dok se jedan član bira od sudija osnovnih sudova.

<sup>12</sup> Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, br.392/2006, CDL-AD(2007)047 od 20.12.2006. dostupno na: <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/knjiga-cg.pdf>, str. 198 – 215.

<sup>13</sup> Isto, stav 88 str. 209.

<sup>14</sup> Član 28a Zakona o Sudskom savjetu, "Sl. list CG", 39/2011, 4.08.2011.

<sup>15</sup> Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, kao gore, stav 96.

<sup>16</sup> Član 127 Ustava Crne Gore.

<sup>17</sup> "Službeni list CG" 39/2011.

Ovo rješenje predstavlja napredak u odnosu na prethodno po kome je bilo moguće da predstavnici sudija u Sudskom savjetu budu sudije samo viših instanci, odnosno po kome u Sudskom savjetu nije bilo sudija iz sudova koji čine većinu ukupnog broja sudija. Međutim, ni sada nije obezbijedeno da će svi nivoi sudova biti podjednako zastupljeni, jer osim osnovnih sudova nije predviđeno iz koje vrste sudova se biraju ostala tri člana.<sup>18</sup>

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

### **2.1.5. Izbor članova van reda sudija**

Tri člana Sudskog savjeta koji nijesu sudije su politički funkcioneri - dva poslanika i ministar pravde, dok za dva pravnik koja bira Predsjednik (takođe funkcioner vladajuće partije) nije predviđeno ograničenje da ne mogu biti politički angažovani ili i članovi političkih partija. Zato Ustav Crne Gore ne daje ni minimalne garancije da polovina članova Sudskog savjeta nijesu politički angažovani.

Ovlašćenje predsjednika - funkcionera vladajuće partije, da po svom nahođenju bira dva pravnik u Sudski savjet suprotno je i stavu Venecijanske komisije koja je predložila da predsjednik bira jednog uglednog pravnik, a drugog civilno društvo (NVO-i, univerziteti i Advokatska komora)<sup>19</sup>.

### **2.1.6. Nadležnost u pogledu finansiranja sudstva**

Ustavom<sup>20</sup> i Zakonom o Sudskom savjetu<sup>21</sup> propisano je samo da Sudski savjet predlaže Vladi iznos sredstava za rad, odnosno godišnji budžet sudova. Sa druge strane, Venecijanska komisija smatra da Sudski savjet treba da bude nadležan i za dodjelu finansijskih sredstava za sudstvo, kao i zaupravljanje tim sredstvima.<sup>22</sup>

### **2.1.7. Izbor sudija Ustavnog suda i Sudski savjet**

Postupak izbora sudija i predsjednika Ustavnog suda je pod isključivim uticajem politike. Naime, sudije i predsjednika Ustavnog suda na predlog predsjednika Crne Gore bira Skupština većinom glasova svih poslanika.<sup>23</sup> Ovo rješenje suprotno je mišljenju Venecijanske komisije da kandidate za sudije Ustavnog suda predlažu

---

<sup>18</sup> Vidi Evropska povelja o zakonima za sudije, tačka 1.3 i „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007 – 2008“, HRA, Podgorica, 2009, tač.2.1.2.2.1. str.130-131 ([http://www.hracion.org/wp-content/uploads/hra-analiza\\_reforme\\_izbora\\_sudija\\_u\\_crnoj\\_gori-cg.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/hra-analiza_reforme_izbora_sudija_u_crnoj_gori-cg.pdf)).

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

<sup>20</sup> Član 128 stav 1. tačka 6.

<sup>21</sup> Član 73 stav 3.

<sup>22</sup> Izvještaj o nezavisnosti pravosuđa: Dio I, nezavisnost sudija, CDL-AD(2010)004, str. 52-55.

<sup>23</sup> Članovi 91, 95 i 153. Ustava Crne Gore.

Sudski savjet, Skupština i Predsjednik, da se sudije Ustavnog suda biraju kvalifikovanom većinom i da predsjednika Ustavnog suda biraju sudije tog suda.<sup>24</sup>

## **2.2. Postupak izmjene Ustava u sastavu, načinu izbora i nadležnosti Sudskog savjeta**

Prema Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji iz oktobra 2010, jedan od prioriteta za Crnu Goru je jačanje vladavine prava, posebno kroz depolitizovano i na zaslugama zasnovano postavljanje članova Sudskog savjeta i jačanja nezavisnosti, autonomije, efikasnosti i odgovornosti sudija. U Analitičkom izvještaju uz Mišljenje Komisije, naglašeno je da "zakonski okvir ostavlja prostor za nesrazmjerni politički uticaj na izbor sudija, jer većinu članova Sudskog savjeta biraju Skupština ili Vlada..."<sup>25</sup> Tako je posle Venecijanske komisije, koja je u mišljenju o Ustavu Crne Gore posebno kritikovala način izbora predsjednika Vrhovnog suda i Sudskog savjeta i Evropska komisija ukazala na potrebu revizije ustavnih rešenja o Sudskom savjetu.

Vlada Crne Gore je 24. februara 2011. usvojila Analizu potrebe promjene Ustava u pogledu jačanja nezavisnosti pravosuđa, na osnovu koje se pristupilo predlaganju promjena Ustava.

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

U međuvremenu nije bilo vidljivih aktivnosti u postupku izmjene Ustava, osim predloga amandmana na Ustav koji je utvrđen 19. marta bez prisustva opozicije. Obrazloženje konačno utvrđenih predloga amandmana iz maja 2012.<sup>26</sup> ne sadrži razloge zbog kojih su konkretna rješenja predložena, kao ni ocjene usklađenosti s mišljenjem i stavovima Venecijanske komisije, već se samo kratko navodi šta je kojim od amandmana predloženo. Nedostatak obrazloženja je neprimjeren predlogu izmjene najvišeg pravnog akta u pravnoj državi.

---

<sup>24</sup> Mišljenje VK o Ustavu Crne Gore, tačka 183 - 186.

<sup>25</sup> Radni dokument Evropske komisije, Analitički izvještaj koji prati Mišljenje Komisije o članstvu Crne Gore u Evropskoj uniji, Brisel, 9. novembar 2010. (prevod), str. 17.

<sup>26</sup> Ove predloge amandmana usvojio je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Skupštine Crne Gore u čijem radu su učestvovali i članovi opozicione SNP, mada oni nisu glasali za predložene promjene jer se nisu slagali sa rješenjem da Sudski savjet bira predsjednika Vrhovnog suda. Oni su svoj predlog amandmana dostavili predsjedniku Skupštine. ("O ključnim rješenjima još nema dogovora", Pobjeda, 25.5.2012.)

### **2.2.1. Sastav Sudskog savjeta po predlogu amandmana na Ustav od maja 2012.**

Predlog amandmana IX na član 127 Ustava Crne Gore, kojom je propisan sastav Sudskog savjeta, predstavlja napredak u odnosu na važeće rješenje, jer se odustalo od poslanika kao članova Savjeta i sada je predloženo da to budu ugledni pravnici, u skladu s preporukom Venecijanske komisije koja insistira na tome da svi članovi Savjeta budu pravnici.<sup>27</sup>

Ipak, još uvijek postoji prostor za politički uticaj jer je ministar i dalje predviđen kao član Savjeta i nije uvažen predlog HRA i grupe opozicionih poslanika da se za članove Sudskog savjeta van reda sudija propiše ograničenje da ne budu politički angažovani i da se biraju sa liste kandidata koje predlože udruženja građana (NVO), odnosno univerziteti i Advokatska komora na osnovu kriterijuma i u postupku propisanom zakonom.<sup>28</sup> Ovi nedostaci bi se mogli premostiti odgovarajućim izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu.<sup>29</sup>

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

### 2.2.2. Izbor predsjednika Vrhovnog suda po predlogu amandmana na Ustav od maja 2012.

Predlog amandmana predviđa da predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom, što predstavlja napredak u pravcu oslobađanja pravosuđa od političkog uticaja i što je u skladu sa preporukom Venecijanske komisije.<sup>30</sup> Opozicija je predlagala da se predsjednik Vrhovnog suda bira u Skupštini dvotrećinskom većinom<sup>31</sup>, što bi obezbjedilo da pored vladajuće koalicije i opozicija ima uticaj na izbor, ali bi takođe predstavljalo politički uticaj i uključivalo rizik od blokade izbora.

### 2.2.3. Izbor predsjednika Sudskog savjeta po predlogu amandmana na Ustav od maja 2012. godine

Napredak je napravljen i u odnosu na način izbora predsjednika Savjeta, za koga je predloženo da ga bira Sudski savjet iz reda svojih članova koji nijesu nosioci sudijske funkcije, dvotrećinskom većinom glasova članova Sudskog savjeta. Ovo rješenje predstavlja pozitivan pomak u obezbijedivanju neophodne povezanosti

---

<sup>27</sup> Mišljenje Venecijanske komisije na nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, kao i na nacrt izmjena i dopuna Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu Crne Gore, br. 626/2011, 14.jun 2011,CDL (2011) 044 poglavlje 3.1.3. tač. 17.

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

<sup>29</sup> Za predlog svih izmjena Zakona o Sudskom savjetu, vidi u nastavku 2.5.

<sup>30</sup> Isto, stav 88 str. 209.

<sup>31</sup> Predlog za promjenu Ustava Crne Gore, podnijet od strane 28 poslanika, 12.7.2011, član 91 stav 3, broj 00-11/11-2.



sudstva i društva i izbjegavanju rizika od autokratskog upravljanja sudstvom, u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije.<sup>32</sup>

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

Kako po predlogu amandmana članovi Sudskog savjeta iz reda sudija i ministar pravde ne mogu biti birani za predsjednika Sudskog savjeta, predsjednik Sudskog savjeta bi mogao biti samo jedan od pravnika koje imenuje Predsjednik ili koje izabere Skupština. Venecijanska komisija je predložila da predsjednik bira jednog uglednog pravnika u Sudski savjet, a drugog civilno društvo (NVO-i, univerziteti i Advokatska komora)<sup>33</sup>, dok je u predlogu amandmana predloženo da predsjednik bira dva pravnika po svom nahođenju, što ne garantuje političku nepristrasnost tih osoba. Obzirom da za pravnike koje imenuje Predsjednik ili koje izabere Skupština ne postoje ograničenja da budu politički angažovani ili čak i članovi političke partije, proizilazi velika vjerovatnoća da će predsjednik Sudskog savjeta koji ima i odlučujući glas, biti ličnost pod političkim uticajem, politički angažovan ili čak i član političke partije.

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

#### 2.2.4. Izbor članova Savjeta iz reda sudija po predlogu amandmana na Ustav od maja 2012.

Nacrt amandmana na sastav Sudskog savjeta iz septembra 2011. godine propisivao je da četiri sudije koje u Sudski savjet bira Konferencija sudija ne mogu biti iz reda predsjednika sudova. Ovakvo rješenje u odnosu na predsjednike sudova bilo je u skladu sa Predlogom za promjenu Ustava Crne Gore grupe opozicionih poslanika od 12.7.2011. i HRA.<sup>34</sup> Međutim, iz predloga amandmana u maju 2012. godine izostavljena je ova formulacija, vjerovatno iz razloga što Ustav već propisuje da predsjednik suda ne može biti član Sudskog savjeta<sup>35</sup>. Ipak, obzirom da Sudski savjet vrši nadzor nad radom sudova, pa samim tim i nad radom njihovih rukovodilaca, predsjednika sudova, analogno ovom rješenju ni predsjednik Vrhovnog suda ne bi trebao biti član tijela koje je zaduženo za nadzor rada i Vrhovnog suda i njegovog predsjednika.

#### 2.2.5. Izbor članova Savjeta van reda sudija po predlogu amandmana na Ustav od maja 2012.

---

<sup>32</sup> Isto, stav 96.

<sup>33</sup> Mišljenje Venecijanske komisije na nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, kao i na nacrt izmjena i dopuna Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu Crne Gore, br. 626/2011, 14.jun 2011,CDL (2011) 044 poglavlje 3.1.3. tač. 19.

<sup>34</sup> Grupa od 28 poslanika opozicije predlagala je da se Skupština dvotrećinskom većinom izjašnjava o predlozima članova Sudskog savjeta Konferencije sudija (Predlog za promjenu Ustava Crne Gore, podnijet od strane 28 poslanika, 12.7.2011, broj 00-11/11-2).

<sup>35</sup> Član 125. stav 3.

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

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

Osim toga, Zakonom o Sudskom savjetu propisano je da predsjednik sačinjava listu od najmanje četiri kandidata, na osnovu prethodno obavljenih konsultacija sa Advokatskom komorom, Udruženjem sudija, pravnim fakultetima i akademijom nauka i da listu dostavlja na mišljenje proširenoj sjednici Vrhovnog suda.<sup>36</sup>

Ipak, te konsultacije i mišljenje potpuno su neobavezujuće za predsjednika i kao takve ne daju nikakve garancije da će se izabrati kandidat koji nije politički angažovan, bez obzira na eventualne sugestije i predloge u konsultacijama i mišljenjima. Takav primjer neuvažavanja mišljenja dogodio se prilikom izbora predsjednice Vrhovnog suda i Sudskog savjeta 2007. godine, kada predlagači nisu uvažili stav Opšte sjednice Vrhovnog suda da bi predsjednik Vrhovnog suda trebalo da bude neko iz reda sudija.<sup>37</sup> Prema tome, ovaj nedostatak bi se morao nadomjestiti odgovarajućom izmjenom Zakona o Sudskom savjetu, kojom bi se obezbijedilo da predsjednik vrši izbor između kandidata koje mu predlože NVO, univerziteta i Advokatska komora.

#### 2.2.6. Nadležnost Sudskog savjeta u pogledu finansiranja sudstva

Postupak izmjene Ustava nije sadržao predloge u pogledu nadležnosti Sudskog savjeta po pitanju finansiranja sudstva, čime je zanemareno mišljenje Venecijanske komisije koja smatra da Sudski savjet treba da bude nadležan i za dodjelu finansijskih sredstava za sudstvo, kao i za upravljanje tim sredstvima.<sup>38</sup>

#### 2.2.7. Izbor sudija Ustavnog suda i Sudski savjet

Po predlogu amandmana na Ustav Skupština više ne bira predsjednika Ustavnog suda, već to čine sudije tog suda iz svog sastava. Međutim, postupak izbora sudija Ustavnog suda ostaje i dalje pod isključivim uticajem politike. Sve sudije Ustavnog suda i dalje će birati Skupština većinom glasova svih poslanika na predlog predsjednika Crne Gore. Ovo rješenje ne uvažava mišljenje Venecijanske

<sup>36</sup> Član 13a, Zakon o sudskom savjetu.

<sup>37</sup> "Predsjednici države, Skupštine i Vlade Filip Vujanović, Ranko Krivokapić i Željko Šturanović sastali su se, 14. novembra 2007. godine, sa sudijama Vrhovnog suda Crne Gore povodom dogovora o predlogu za izbor novog predsjednika ovog suda. Vršilac dužnosti predsjednika Vrhovnog suda Radoje Orović i sve sudije jednoglasno su predložili da se predsjednik bira iz sudstva, prije svega iz reda sudija Vrhovnog suda." Sudovi Republike Crne Gore, <http://www.sudovi.cg.yu/home.php?PID=137&LANG=mn>. Međutim, za predsjednika Vrhovnog suda predložena je i izabrana Vesna Međenica, prethodno na funkciji Vrhovnog državnog tužioca.

<sup>38</sup> Izvještaj o nezavisnosti pravosuđa: Dio I, nezavisnost sudija, CDL-AD(2010)004, str.52-55;

komisije da bi kandidate za sudije Ustavnog suda trebalo da predlažu Sudski savjet, Skupština i Predsjednik i da se sudije Ustavnog suda biraju kvalifikovanom većinom.<sup>39</sup>

### 2.2.8. Opšta ocjena predloga Ustavnih promjena

Predlog amandmana na Ustav predstavlja unaprijeđeno rješenje, pogotovo u pogledu načina izbora predsjednika Vrhovnog suda i izbora predsjednika Sudskog savjeta. Međutim, u pogledu sastava Sudskog savjeta, predložene izmjene ne garantuju da polovina njegovih članova neće biti politički angažovane osobe, jer za četiri člana koji nisu sudije nije predviđeno takvo ograničenje (a biraju ih političari), dok je ministar pravde i ljudskih prava politički funkcioner. Tako nije obezbijeđeno ni da predsjednik Sudskog savjeta neće biti politički povezana osoba, s obzirom na to da je predviđeno da će to biti neko od to četvoro članova. Zbog toga će ocjena uspjeha ustavne reforme zavisiti od dopuna Zakona o Sudskom savjetu, kojima mora biti spriječen politički uticaj tako što će predvidjeti (1) zabrana političkog angažmana pravnika članova Savjeta van reda sudija, (2) njihov izbor sa liste kandidata koje predlažu udruženja građana i univerziteta, (3) sprječavanje sukoba interesa u odnosu na sve članove Savjeta.

### 2.3. Postojeće stanje u praksi

Članovima prvog Sudskog savjeta uspostavljenog u aprilu 2008. na osnovu Ustava Crne Gore iz 2007, mandat je istekao 19.04.2012. Prema podacima sa internet stranice Sudskog savjeta, na sjednici održanoj 16.03.2012. izabrana su četiri nova člana Sudskog savjeta iz reda sudija. Takođe, kako su prenijeli mediji<sup>40</sup>, predsjednik Crne Gore je, u skladu sa ustavnim ovlaštenjima, imenovao dva člana Sudskog savjeta.

Uz predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore i ministra pravde, koji su po osnovu funkcije članovi Sudskog savjeta,, ostala su dva poslanika kojima je mandat istekao 19.04.2012. Sve do juna 2012. godine, Skupština nije izabrala nove članove Sudskog savjeta iz reda poslanika. Način na koji su predloženi kandidati pokazuje da se zanemaruju stručne reference koje bi članovi morali imati za kvalitetno obavljanje dužnosti člana Savjeta. Naime, suprotno predlogu amandmana na Ustav od 28. maja 2012, koji predviđa da će Skupština birati i razrješavati *dva ugledna pravnika* u Sudski savjet, Administrativni odbor Skupštine je istovremeno za člana Sudskog savjeta predložio ekonomistu iz vladajuće koalicije.<sup>41</sup>

Konstitutivna i prva redovna sjednica novog saziva Sudskog savjeta održana je 15. juna 2012.<sup>42</sup> Među novim članovima Savjeta je i sudija osnovnog suda, što je

<sup>39</sup> Mišljenje VK o Ustavu Crne Gore, tačka 183 - 186.

<sup>40</sup> Između ostalih: dnevni list "Pobjeda" od 29.03.2012. godine, tekst "Izbori za Sudski savjet".

<sup>41</sup> Nezavisni dnevnik "Vijesti" od 29. maja 2012. godine, tekst: "Ekonomista u savjetu, Konjević i Gošović predloženi za članove Sudskog savjeta, u DPS-u nezadovoljni";

<sup>42</sup> Pored predsjednika Vrhovnog suda Vesne Medenice, novi članovi Sudskog savjeta iz reda sudija su: Gavriilo Čabarkapa i Natalija Filipović, sudije Vrhovnog suda CG, Miroslav Bašović, sudija Višeg suda u Podgorici i Miodrag Pešić, sudija Osnovnog suda u Podgorici. Članovi Sudskog savjeta iz reda

novina, jer su u starom sazivu članovi Savjeta iz reda sudija bile većinom sudije Vrhovnog suda i jedna sudija Apelacionog suda.

Izvjesno je da je izabran privremeni sastav Sudskog savjeta, kome će mandat isteći onda kada se usvoji ustavna reforma kojom će biti predviđen drugačiji sastav Savjeta i novi način izbora njegovih članova.

## **2.4. Predlog Akcije za ljudska prava (HRA)**

### 2.4.1. Sastav Sudskog savjeta

Predlog HRA<sup>43</sup> podrazumijeva da predsjednik Vrhovnog suda, ministar pravde i poslanici ne budu članovi Sudskog savjeta, jer se tako Savjet nepotrebno politizuje, već da članovi budu podjednako sudije i predstavnici građanskog društva, tj. univerziteta, Advokatske komore i nevladinih organizacija. Predstavnike građanskog društva birali bi Skupština (jednog člana parlamentarna većina, drugog opozicija), Predsjednik, odnosno Advokatska komora, a kandidovali univerziteti i udruženja građana po postupku i kriterijumima predviđenim zakonom. Predloženo je da predsjednika Sudskog savjeta bira Sudski savjet iz reda svojih članova koji nijesu sudije, dvotrećinskom većinom glasova članova Sudskog savjeta, ali i da predsjednik Savjeta ne može biti član Advokatske komore.

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

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

### 2.4.2. Izbor predsjednika Vrhovnog suda

---

uglednih pravnika su Veselin Racković i Radovan Krivokapić, dok su iz reda poslanika Skupštine Crne Gore članovi Raško Konjević i Neven Gošović. Član Savjeta je i ministar pravde i ljudskih prava Duško Marković. Za zamjenika predsjednika Sudskog savjeta izabran je Gavriilo Čabarkapa (<http://sudovi.me/sscg/saopstenja-za-javnost/konstituisan-novi-sudski-savjet-858>).

<sup>43</sup> U okviru javne rasprave o Nacrtu amandmana, predlog HRA dostavljen je Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo Skupštine Crne Gore 31.10.2011, a dostupan je na: [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/HRA\\_Predlog-28102011.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/HRA_Predlog-28102011.pdf)

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

#### 2.4.3. Izbor predsjednika Sudskog savjeta

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

#### 2.4.4. Izbor članova iz reda sudija

Kako predsjednici sudova opravdano ne mogu biti članovi Sudskog savjeta, to pravo ne bi trebalo po automatizmu da pripada ni predsjedniku Vrhovnog suda, jer Savjet treba da nadzire i njegov rad. Izmjenama Zakona o Sudskom savjetu treba obezbijediti da polovina sudija koji su članovi Sudskog savjeta bude izabrana od sudija osnovnih i privrednih sudova, koji čine ubjedljivu većinu u odnosu na sudije drugih sudova. Tako bi u Sudskom savjetu bila obezbijedena najšira predstavljenost sudstva, a u skladu sa međunarodnim preporukama.<sup>44</sup>

#### 2.4.5. Izbor članova van reda sudija

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

Sistem izbora članova državnih tijela po sistemu kandidovanja od strane NVO nije novina u crnogorskom pravnom sistemu, primjenjuje se za izbor NVO predstavnika u Savjet RTCG, Savjet za saradnju Vlade i NVO, Savjet za zaštitu od diskriminacije, Savjet za građansku kontrolu rada policije<sup>45</sup>.

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

Venecijanska komisija je takođe predložila da pozicija i opozicija biraju po jednog "uglednog pravnika", koji nijesu nužno poslanici. Poslanici treba da izaberu ova dva člana Savjeta i to tako što će jednog izabrati pozicija, a drugog opozicija, efikasnosti radi, ili da se oni biraju ukupnom 2/3 većinom. Poslanici opozicije u njihovom Predlogu promjene Ustava takođe nisu insistirali na tome da poslanici budu članovi Sudskog savjeta.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Evropska povelja o zakonima za sudije, tačka 1.3.

<sup>45</sup> Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore, "Sl. list" 79/2008, čl. 28,29,30,37), Odluka o obrazovanju Savjeta za saradnju Vlade CG i NVO, "Sl. list" 28 od 14.maja 2010. čl.7-12).

<sup>46</sup> Predlog za promjenu Ustava CG od 12.7.2011. godine (klasifikacioni broj 00-11/11-2).

Predlog HRA usklađen je i sa preporukom Venecijanske komisije da postoji paritet između članova koji dolaze iz reda sudija i onih koji dolaze iz drugih segmenata društva.<sup>47</sup> Taj princip takođe doprinosi izbjegavanju politizacije i autokratije.

#### 2.4.6. Nadležnost Sudskog savjeta u pogledu finansiranja sudstva

HRA ostaje pri svom ranijem predlogu<sup>48</sup> da je Zakonom o Sudskom savjetu neophodno predvidjeti nadležnosti Sudskog savjeta u pogledu izrade sudskog budžeta, nadgledanja njegovog izvršenja i odlučivanja o preraspodjeli budžetskih sredstava između sudova u toku budžetske godine, te da se predsjedniku Sudskog savjeta omogući da, u slučaju neslaganja sa Vladom, Skupštini predstavi predlog sudskog budžeta.

#### 2.4.7. Nadležnost Sudskog savjeta u pogledu izbora sudija Ustavnog suda

HRA predlaže da se usvoji rješenje koje dobro funkcioniše u Hrvatskoj i Njemačkoj, da sudije Ustavnog suda bira Skupština 2/3 većinom, a da kandidate predlažu različiti predlagači. Sudski savjet bi predlagao Skupštini troje sudija Ustavnog suda, dok bi još po troje sudija Ustavnog suda predlagali Predsjednik države i nadležni skupštinski odbor. Sudski savjet bi, po pravilu, predlagao sudije sa odgovarajućim iskustvom, predsjednik ugledne pravnike koji nisu sudije, a Skupština bi mogla da dođe do ostalih kandidata i na osnovu javnog konkursa. U ovom slučaju bi trebalo propisati i kvalifikovanu većinu u odboru koji na osnovu konkursa skupštini predlaže kandidate za izbor. Propisivanje kvalifikovane većine za izbor sudija Ustavnog suda predstavlja neophodan korak u sprječavanju političkog uticaja na Ustavni sud, čiji sastav je po važećem, ali i po predloženom rješenju, po volji vladajuće političke većine.

#### 2.4.8. Ostale nadležnosti Sudskog savjeta

Ustavom je trebalo okvirno istaći samo osnovne funkcije Sudskog savjeta, prema kojima je prepoznatljiv, kao što je odlučivanje o izboru i odgovornosti sudija, odnosno prestanku njihove funkcije, dok je sve ostale trebalo predvidjeti zakonom.<sup>49</sup>

### **2.5. Preporuke za izmjene Zakona o Sudskom savjetu u skladu s ustavnim promjenama**

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

U tom smislu predlažemo:

---

<sup>47</sup> Mišljenje Venecijanske komisije na nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, kao i na nacrt izmjena i dopuna Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu Crne Gore, br. 626/2011, 14.jun 2011,CDL (2011) 044 poglavlje 3.1.2.tač.14.

<sup>48</sup> Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008, Akcija za ljudska prava 2009, str.149,150

<sup>49</sup> Detaljnije vidi "Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007-2008)", str. 142.

1. Propisati način odabira članova Sudskog savjeta van reda sudija koji bi obezbijedio da oni ne budu politički angažovane osobe. U tom cilju, pravnike koje bira Skupština poslanici treba da biraju sa liste kandidata koje predlože udruženja građana (NVO), na osnovu kriterijuma i u postupku propisanom zakonom (po uzoru na postupke za izbor NVO predstavnika u Savjet RTCG, Savjet za saradnju Vlade i NVO, Savjet za zaštitu od diskriminacije, Savjet za građansku kontrolu rada policije)<sup>50</sup>. Druga dva pravnika, koja imenuje predsjednik Crne Gore, on treba da odabere sa liste kandidata koje predlože udruženja građana koji se bave vladavinom prava, Advokatska komora i pravni fakulteti.

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

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

b) osobe koje neće biti u bilo kakvom konfliktu interesa koji bi mogao uticati na način njihovog rada i odlučivanja u Sudskom savjetu (odredbu bi trebalo sastaviti po uzoru na odredbu o sprječavanju sukoba interesa iz čl. 26 Zakona o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore ("Sl. list Crne Gore", 79/08 od 23.12.2008),<sup>51</sup>

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

---

<sup>50</sup> Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore, Sl. list br. 79/2008, čl. 28,29,30,37), Odluka o obrazovanju Savjeta za saradnju Vlade CG i NVO, Sl. list br. 28 od 14.maja 2010. čl.7-12).

<sup>51</sup> Konflikt interesa (član 26)

Članovi Savjeta ne mogu biti:

- 1) poslanici i odbornici;
- 2) lica koja bira, imenuje ili postavlja Skupština, Predsjednik Crne Gore i Vlada;
- 3) zaposleni u RTCG;
- 4) funkcioneri političkih stranaka (predsjednici stranaka, članovi predsjedništva, njihovi zamjenici, članovi izvršnih i glavnih odbora, kao i drugi stranački funkcioneri);
- 5) lica koja, kao vlasnici udjela, akcionari, članovi organa upravljanja, članovi nadzornih organa, zaposleni i sl., imaju interesa u pravnim licima koja se bave proizvodnjom radio i televizijskog programa, tako da bi članstvo takvog lica u Savjetu moglo da dovede do sukoba interesa;
- 6) lica koja su pravosnažno osuđena za krivično djelo protiv službene dužnosti, krivično djelo korupcije, prevare, krađe ili drugo krivično djelo koje ga čini nedostojnim za obavljanje javne funkcije, bez obzira na izrečenu sankciju, ili su pravosnažno osuđena za neko drugo krivično djelo na kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci, u periodu dok traju posljedice osude;
- 7) lica koja su bračni drugovi lica navedenih u ovom članu ili se sa njima nalaze u srodstvu i to u prvoj liniji.

### 3. Transparentnost rada Sudskog savjeta

#### 3.1. Načelo javnosti

Zakonom o Sudskom savjetu (čl. 5) propisano je da je rad Savjeta javan i da se javnost može ograničiti samo tim zakonom. U dva slučaja je predviđeno obavezno isključenje javnosti: sa sjednice na kojoj Savjet odlučuje o izboru kandidata za sudiju (čl. 35 st. 3) i sa sjednice na kojoj odlučuje o razrješenju sudije (čl. 66 st. 3). U disciplinskom postupku, pred Disciplinskom komisijom, rasprava je po pravilu javna i javnost se može isključiti samo na zahtjev sudije protiv koga je pokrenut disciplinski postupak.<sup>52</sup> *Ovakvo rješenje trebalo bi propisati i za slučaj odlučivanja o razrješenju sudije.*

Poslovníkom o radu Sudskog savjeta, koji je važio do 18.11.2011, propisano je da Savjet može odlučiti da se i sa drugih sjednica isključi javnost (čl. 4 st. 2)<sup>53</sup>, čime je zakonom propisano načelo javnosti ozbiljno narušeno. Iako novi Poslovník više nema takvu odredbu, njime je predviđeno da "zapisnik sa sjednice po pravilu nije dostupan javnosti", kao i da audio-vizuelni snimci sjednica nisu dostupni javnosti (čl. 25 st. 6 i 7), čime je ukazano na opredjeljenje Savjeta da sjednice zatvara za javnost, kako se Savjet i ponašao u praksi.

#### 3.2. Sjednice Sudskog savjeta

Savjet je svojim Poslovníkom predvidio i da svakog decembra usvaja godišnji plan redovnih sednica za narednu godinu (čl. 19 st. 2), da se sjednice održavaju u "otvorenoj atmosferi" (čl. 18 st. 1) i da na internet stranici objavljuje predlog dnevnog reda za sjednicu (čl. 21 st. 4).<sup>54</sup>

U okviru projekta HRA je planirala da njen predstavnik prisustvuje sjednicama Sudskog savjeta, kako bi se neposredno stekao uvid u njegov rad i procijenio stepen javnosti rada. U tom smislu asistentkinja na projektu je 14.11.2011. zatražila informaciju od Sekretarijata Sudskog savjeta o terminu održavanja sjednice, od koga je dobila informaciju da će termin biti objavljen na sajtu i da se sjednice održavaju jednom mjesečno.

Međutim, već narednog dana, 15.11.2011, Sudski savjet je održao sjednicu, a tek dan kasnije, 16.11.2011, na sajtu objavio saopštenje o njenom održavanju. HRA je već 17.11.2011. uputila pismo predsjednici Sudskog savjeta, u kome je iskazano interesovanje za prisustvo sjednicama, objašnjeno da prethodnoj sjednici prisustvo nije omogućeno zbog neblagovremenog objavljivanja informacije o održavanju sjednice, i u kome je zamoljeno za obavještenje o terminu održavanja naredne sjednice, u slučaju da ta informacija ne bude istaknuta na sajtu.

---

<sup>52</sup> Poslovník Sudskog savjeta, "Sl. list CG" 57/2011 od 18.11.2011, čl. 58 st. 6.

<sup>53</sup> "Sl. list CG" 35/2008, 38/2008 i 6/2009, čl. 21, st. 6.

<sup>54</sup> Poslovníkom koji je važio do donošenja novog, 18.11.2011, takođe je bilo propisano da se predloženi dnevni red objavljuje na internet stranici Sudskog savjeta prije sjednice (čl. 17, st. 4);



Dana 19.11.2011.godine na internet stranici je istaknuto novo saopštenje – da je sjednica održana prethodnog dana, tj. 18.11.2011.

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

Kako se nastavilo sa praksom sakrivanja termina održavanja sjednica, HRA je svakog mjeseca uporno pismenim putem tražila obavještenje o datumima održavanja sjednica i molila da se njenom predstavniku omogući da im prisustvuje. Do juna 2012, HRA je uputila Sudskom savjetu ukupno pet zahtjeva za prisustvo sjednicama, a Sudski savjet nije odgovorio ni na jedan.

Ovakva praksa očigledno ne doprinosi povjerenju javnosti u rad Sudskog savjeta.

### **3.3. Objavljivanje odluka Sudskog savjeta**

Zakon o Sudskom savjetu predviđa da Sudski savjet objavljuje jedino odluke o izboru sudija i to u Službenom listu Crne Gore.<sup>55</sup> Nije propisano da se bilo koja odluka Sudskog savjeta objavljuje na njegovoj internet stranici.<sup>56</sup>

*Ponavljamo preporuku da se u cilju unapređenja transparentnosti rada Sudskog savjeta, Zakonom o Sudskom savjetu propiše obaveza Savjeta da odluke o izboru, disciplinskoj odgovornosti, razrješenju sudija, prestanku sudijske funkcije, kao i o privremenom udaljenju sudije od vršenja funkcije, objavljuje na internet stranici sa obrazloženjem, odmah po njihovom donošenju.*

Međutim, uprkos izostanku zakonske obaveze, Sudski savjet objavljuje svoje odluke na internet stranici, iako ne uvijek blagovremeno, ne svaku odluku, odnosno ne svaku odluku sa obrazloženjem.

Iako sam Savjet ističe da se na njegovom sajtu objavljuju sve njegove odluke o izboru sudija, razrješenju, prestanku funkcije i udaljenju od funkcije,<sup>57</sup> sajt nije uvijek bio redovno ažuriran, pa na njemu dugo nije bilo odluka koje su ranije donijete, objavljene su samo izreke nekih odluka, bez obrazloženja, dok neke odluke i nijesu objavljene. Mnoge neobjavljene odluke Sudski savjet je istakao na internet stranici nakon što je traženo njihovo dostavljanje, a Savjet je, po pravilu, odbijao te zahtjeve s obrazloženjem da su odluke već objavljene.<sup>58</sup>

Ipak, posle posljednjeg izbora sudija na sjednici Sudskog savjeta održanoj dana 11.04.2012, Sudski savjet je odluke o izboru sudija objavio na sajtu, što ohrabruje očekivanje da će rad Sudskog savjeta biti transparentniji i da će to tijelo ubuduće svoj rad činiti javnim i bez pritiska i zahtjeva zainteresovane javnosti. *Ovakvu praksu bi ipak trebalo obezbijediti odgovarajućom zakonskom obavezom.*

<sup>55</sup> Zakon o Sudskom savjetu, Sl. list CG 13/2008 i 39/2011, čl. 37, st. 2.

<sup>56</sup> [www.sudskisavjet.gov.me/http://sudovi.me/sscg](http://www.sudskisavjet.gov.me/http://sudovi.me/sscg)

<sup>57</sup> Primjera radi, Rešenje Sudskog savjeta [Su.R.br.](http://www.sudskisavjet.gov.me) 213/12 od 28.3.2012.

<sup>58</sup> Detaljnije o odlukama Sudskog savjeta i njihovom objavljivanju pod tačkama 3.3. i 3.4.

Za razliku od prethodnog Poslovnika o radu Sudskog savjeta (čl. 61), novi Poslovnik više ne sadrži odredbu prema kojoj su se izrečene disciplinske mjere po pravilu objavljivale na oglasnoj tabli i internet stranici Sudskog savjeta, osim ako Savjet ne bi odlučio drugačije. Sada ni Zakonom ni Poslovníkom nije propisano da se ova vrsta odluka objavljuje, mada je, kako je gore pomenuto, postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti po pravilu otvoren za javnost, tj. za onu javnost koja o njemu uspije da se obavijesti, jer se datumi sjednica unaprijed ne objavljuju. Odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti Savjet ne objavljuje na internet stranici. *Konstatujemo da nije prihvaćena preporuka HRA da se po uzoru na praksu Vrhovnog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, objavljuju i odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti, kako bi se mogla pratiti praksa Savjeta i u ovoj oblasti.*<sup>59</sup>

Na internet stranici Savjeta posebno su objavljeni dispozitivi odluka o prestanku sudijske funkcije, a posebno odluke u cjelosti koje sadrže i obrazloženja. Iako je pohvalno da je Savjet i bez propisane obaveze odlučio da objavljuje ovu vrstu odluka, ovakav način objavljivanja je konfuzan, jer nisu objavljene sve odluke sa obrazloženjem. Odluke od kojih je objavljena samo izreka bez obrazloženja uglavnom su se ticale prestanka sudijske funkcije sudijama koji su bili predmet interesovanja i izvještavanja medija, a čiji rad su nerijetko pratile kontroverze.<sup>60</sup>

### **3.4. Obrazloženja odluka**

U pogledu transparentnosti rada Sudskog savjeta, nije uvažena ranija preporuka HRA da odluke o izboru sudija moraju imati odgovarajuće detaljna i precizna obrazloženja, posebno u slučajevima kada se izabere kandidat sa manjom prosječnom ocjenom od kandidata koji nije izabran.<sup>61</sup> O ovom problemu vidjeti detaljnije u nastavku, "Praksa Sudskog savjeta prilikom izbora sudija".<sup>62</sup>

### **3.5. Objavljivanje ostalih informacija na internet stranici**

#### **3.5.1 Opšte napomene**

Internet stranica Sudskog savjeta značajno doprinosi transparentnosti njegovog rada. Međutim, nije propisano što bi sve trebalo objavljivati na internet stranici Savjeta, kao ni sve ono što Savjet na njoj već objavljuje. Propisano je da će se na

---

<sup>59</sup> „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, Podgorica 2009, tač.7.3.2.2. i 7.3.2.3.

<sup>60</sup> Tako u odlukama iz 2008. godine na sajtu nije bilo objavljenog obrazloženja odluke o prestanku sudijske funkcije sudiji Višeg suda u Podgorici Radovanu Mandiću i sudiji Osnovnog suda u Plavu Radenku Radeviću. U odlukama iz 2009. godine na sajtu nije bilo objavljenog obrazloženja odluke o prestanku sudijske funkcije sudiji Višeg suda u Podgorici Lazaru Akoviću, a u odlukama iz 2010. godine na sajtu nije bilo objavljenog obrazloženja odluke o prestanku sudijske funkcije sudiji Osnovnog suda u Pljevljima Radoju Kandiću i sudiji Osnovnog suda u Beranama Isadu Jašaroviću. Takođe, u odlukama iz 2008. godine na sajtu nije bilo objavljenog obrazloženja odluke o razrješenju sudijske funkcije sudije Osnovnog suda u Kolašinu Ljiljane Simonović, ali je dispozitiv ove odluke objavljen među odlukama o prestanku sudijske funkcije iz 2009. godine. Nisu objavljene odluke sa obrazloženjem o prestanku sudijske funkcije za sudije Specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici, koji su sudili po optužnicama za najteža krivična djela, a kojima je u prethodne četiri godine prestala sudijska funkcija (Radovanu Mandiću, Lazaru Akoviću i Slavki Vukčević).

<sup>61</sup> „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, tač.7.3.2.3 str. 179.

<sup>62</sup> Detaljnije o obrazloženju odluka o izboru sudija u Izveštaju pod tačkom 5.;

internetu objavljivati pitanja za test, godišnji izvještaj Savjeta<sup>63</sup>, oglas za izbor sudije i predsjednika suda, obrasci za prijavu na oglas i predlog dnevnog reda za sjednicu Savjeta.<sup>64</sup>

### 3.5.2 Dnevni red sjednica

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

### 3.5.3 Oglas za izbor sudija, obrasci i prijave kandidata

HRA je ranije predlagala i da se na internet stranici objavljuju oglasi za izbor sudija, obrasci za prijavu na oglas, kao i prijave kandidata, ili bar imena prijavljenih kandidata, kako bi javnost mogla Savjetu da ukaže na lažno predstavljanje podataka u prijavi ili na drugi vid nedostojnosti kandidata za izbor na sudijsku funkciju.<sup>65</sup>

Poslovníkom Sudskog savjeta (čl. 29, st. 3) sada je predviđeno da se slobodna mjesta za sudiju i predsjednika suda oglašavaju i na portalu (internet stranici) [www.sudovi.me](http://www.sudovi.me). Prema podacima sa te stranice na dan 1.6.2012, od ukupno šest raspisanih oglasa za izbor sudije u 2011. godini, bila su objavljena četiri oglasa<sup>66</sup>, dok su u 2012. godini raspisana dva oglasa, i oba su objavljena. Na internet stranici se objavljuje i obrazac za prijavu na oglas.

Međutim, podaci o licima koja su se prijavila na konkurs nijesu se objavljivala sve do ove godine od kada se u odlukama navode imena svih kandidata, tj. ranije su se objavljivali samo inicijali kandidata prijavljenih na oglas u objavljenoj odluci o izboru sudija. Ovakva praksa nije doprinosila transparentnosti postupka izbora sudija.<sup>67</sup>

*Ponavljamo preporuku da se propiše objavljivanje informacije o prijavljenim kandidatima za sudijsku funkciju prije no što se o njihovoj kandidaturi odluči.*

### 3.5.4 Izvještaji o radu Sudskog savjeta

Godišnji izvještaji o radu Sudskog savjeta objavljuju se na sajtu. Međutim, ti izvještaji sadržinski predstavljaju izvještaje o radu sudova. Sudski savjet bi, kao organ koji nadzire rad sudova, trebalo kritički da razmatra i ocjenjuje izvještaje o radu svih sudova, a ne da u svom izvještaju navodi statističke podatke o radu

<sup>63</sup> Zakon o Sudskom savjetu (Sl. list CG, br. 3/2008 i 39/2011) čl. 34, st. 3 i čl. 26, st. 4

<sup>64</sup> Članovi 29, st. 3, 32 i 21, st. 4 Poslovníka Sudskog savjeta od 18.11.2011.

<sup>65</sup> Na ovakvu praksu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH ukazano je u knjizi „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, Podgorica 2009, tač.7.3.1.1. str. 177.

<sup>66</sup> Nije objavljen oglas za izbor jednog sudije Višeg suda u Bijelom Polju, jednog sudije Osnovnog suda u Kotoru i jednog sudije Osnovnog suda na Cetinju, objavljen u „Sl.listu CG“, br. 11/2011, kao i oglas za izbor predsjednika Apelacionog suda Crne Gore, sudije Upravnog suda, dvoje sudija Višeg suda u Podgorici i dvoje sudija Višeg suda u Bijelom Polju, objavljen u „Sl.listu CG“, br. 64/2011.

<sup>67</sup> „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, tač.7.3.1.3 str. 178, dostupno na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/hra-analiza-reforme-izbora-sudija-u-crnoj-gori-cg.pdf>.

sudova i pregled njihovog rada. Takođe, veliki dio izvještaja o radu Sudskog savjeta predstavljaju informacije o aktivnostima predsjednice Vrhovnog suda, ističući njene posjete drugim državama i posjete predstavnika drugih država Vrhovnom sudu Crne Gore, čime se ne podstiče utisak da je to dokument koji prikazuje rad Sudskog savjeta.

### 3.5.5 Propisi od značaja za rad Sudskog savjeta

Na internet stranici Savjeta objavljeni su propisi od značaja za njegov rad, od kojih Zakon o Sudskom savjetu nije objavljen u inoviranoj verziji, a Vodič za pristup informacijama objavljen je samo na engleskom jeziku.<sup>68</sup> Pored Pravilnika Sekretarijata Sudskog savjeta koji je objavljen, na sajtu bi trebalo bi objaviti i sve druge interne akte Savjeta koje on po Poslovniku ima pravo da donosi za "efikasan i djelotvoran rad" (čl. 28, st. 1).

## **3.6 Zapisnik sa sjednica Sudskog savjeta**

Poslovnik Sudskog savjeta propisuje da zapisnik sa sjednice Savjeta po pravilu nije dostupan javnosti, a da Savjet može da odluči da zapisnik, ili određeni njegovi djelovi, budu objavljeni. Identično rješenje sadržao je i ranije važeći Poslovnik Sudskog savjeta. Ovakvim propisivanjem se jedan akt Sudskog savjeta proglašava tajnim i daje ovlašćenje Savjetu da sam odluči o tome da li ikada taj akt, ili bar jedan njegov dio, treba objaviti. Pri tome, ni jedna odredba Poslovnika Sudskog savjeta, niti bilo kog drugog propisa, ne propisuje na osnovu kojih kriterijuma bi Sudski savjet mogao zapisnik sa svoje sjednice učiniti javnim. Ovakvo široko ovlašćenje koje je Savjet sam sebi dao Poslovnikom, nije u skladu sa načelom javnosti koje je propisano Zakonom o Sudskom savjetu.<sup>69</sup>

Propuštanjem da blagovremeno ističe na sajtu termine održavanja svojih sjednica i propisivanjem tajnosti zapisnika sa sjednica Sudskog savjeta, Savjet je značajan dio svog rada učinio netransparentnim. U situaciji kada ova ustanova tek treba da se dokaže kao organ koji djeluje bez političkih ili drugih uticaja, transparentnost je neophodna, dok je postojeći stepen tajnosti neprimjeren. Neophodno je izmijeniti i praksu i Poslovnik u cilju povećanja transparentnosti.

## **3.7 Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama**

### 3.7.1 Nepoštovanje presude Upravnog suda

HRA je 13.1.2011. podnijela zahtjev za pristup informacijama u kome je od Sudskog savjeta traženo dostavljanje informacija u vidu odgovora na sljedeća pitanja:

- da li je utvrđeno odgovorno lice iz Osnovnog suda u Podgorici za apsolutnu zastaru krivičnog gonjenja biznismena Dragana Brkovića, za krivično djelo uvreda iz čl. 195, st. 2 u

<sup>68</sup> Posljednja kontrola sajta <http://sudovi.me/sscg/sudski-savjet/propisi/>, 30.6.2012, Zakon o Sudskom savjetu objavljen je u verziji iz 2008. godine, iako je izmijenjen i dopunjen 2011.

<sup>69</sup> Koordinator projekta je 24.01.2012. Ustavnom sudu Crne Gore podnio Inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Poslovnika Sudskog savjeta u kojoj se ukazuje da je ovaj akt Sudskog savjeta suprotan Ustavu, Zakonu o Sudskom savjetu i Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

vezi st. 1, a u vezi sa čl. 49. KZ-a po privatnoj tužbi od 08.07.2005, koja je nastupila 26.4.2009; koji sudija Osnovnog suda je bio zadužen tim predmetom i ko je u tom periodu bio predsjednik tog suda;

- da li je u vezi sa razlozima razrješenja bivšeg sudije Osnovnog suda u Podgorici, Žarka Savkovića, inicirana i utvrđena bilo čija odgovornost u tom sudu;
- kakvi su rezultati kontrole rada Osnovnog suda u protekloj godini: da li su kontrolom obuhvaćeni nepoštovanje rokova za zakazivanje suđenja, neopravdana odlaganja, nepripremljenost rasprava/pretrisa, ko vodi statističke podatke o kaznenoj politici sudova, ko ocjenjuje primjerenost kaznene politike i kakve su ocjene u 2009. i 2010. godini.

Odlučujući po navedenom zahtjevu, Sudski savjet je donio Rješenje Su.R.br. 20/2011 od 26.01.2011, kojim je zahtjev odbijen, pa je HRA podnijela tužbu Upravnom sudu Crne Gore za poništaj navedenog rješenja.

Upravni sud je presudom U br. 428/11 od 21.10.2011. usvojio tužbu, poništio rješenje Sudskog savjeta i naložio donošenje novog, zakonitog rešenja.

Sudski savjet nije postupio po navedenoj presudi Upravnog suda, pa je HRA 8.12.2011. podnijela zahtjev predsjednici Sudskog savjeta da se postupi po presudi Upravnog suda i donese novo, na zakonu zasnovano rješenje. Ipak, ni nakon ove urgencije Sudski savjet nije postupio po presudi Upravnog suda, niti je to učinio do dana objavljivanja ovog izvještaja u junu 2012, osam mjeseci nakon donošenja presude.

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

### 3.7.2 Naknadno objavljivanje odluka

Zbog uočenog selektivnog objavljivanja informacija na internet stranici Sudskog savjeta, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, HRA se obratila Sudskom savjetu sa više zahtjeva kojima je traženo dostavljanje akata od značaja za monitoring rada Savjeta i objektivnu ocjenu njegovog rada. Uočena je praksa Savjeta da odbija zahtjeve za pristup svojim odlukama s obrazloženjem da se sve odluke nalaze objavljene na sajtu, iako to u vrijeme podnošenja ili i odbijanja zahtjeva nije bio slučaj.<sup>70</sup> Međutim, nakon podnošenja tužbi Upravnom sudu Crne Gore protiv odluka Sudskog savjeta kojima su odbijeni zahtjevi za

---

<sup>70</sup> Tako je 13.03.2012. Sudskom savjetu podnijet zahtjev kojim je traženo dostavljanje odluka o izboru sudija, prestanku sudijske funkcije, razrješenju i privremenom udaljenju za period od 2009. godine pa nadalje. Dana 14.03.2012. Sekretarijat Sudskog savjeta dostavio je obavještenje da se sve odluke nalaze na sajtu Sudskog savjeta, zaključno sa odlukama o izboru od 21.02.2012. godine. Ipak, suprotno navodima iz obavještenja, na internet stranici Savjeta nijesu bile objavljene odluke koje su, po navodima medija, donijete u prethodnom periodu. Na primjer, na osnovu pisanja medija, poznato je da je Sudski savjet na sjednici održanoj 21.10.2011. konstatovao prestanak funkcije sudijama Višeg suda u Podgorici Slavki Vukčević i Čedomiru Janjeviću, kao i sudiji Višeg suda u Bijelom Polju Miloradu Smoloviću. Na sjednici održanoj 18.11.2011, Savjet je odlučio o prestanku funkcije predsjedniku i sudiji Apelacionog suda Crne Gore Dragutinu Čolakoviću. Ni jedna od ovih odluka nije bila objavljena na sajtu Sudskog savjeta u trenutku kada je HRA tražila njihovo dostavljanje i kada je Sudski savjet dostavio obavještenje da su sve odluke objavljene.

dostavljanje odluka, Sudski savjet je na svom sajtu ipak objavio odluke koje su nedostajale, mada ne sve.<sup>71</sup>

Sudskom savjetu podnijeta su tri zahtjeva 11.04.2012, kojima su tražene:

- a) odluke koje je Savjet donio od 2009. godine, a koje se odnose na izbor sudija, prestanak sudijske funkcije, razrješenje, disciplinsku odgovornosti i privremeno udaljenje, imajući u vidu da na internet stranici Sudskog savjeta nijesu bile objavljene sve ove odluke;
- b) odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti u 2009, 2010, 2010, 2011 i 2012. godini, jer na sajtu nije objavljena ni jedna takva odluka, i
- c) informacije o broju odluka donijetih po godinama od 2008, a koje se odnose na izbor sudija, razrješenje sudijske funkcije, prestanak sudijske funkcije, disciplinsku odgovornost i privremeno udaljenje.

Zahjeve za dostavljanje odluka o izboru sudija, prestanku sudijske funkcije, razrješenju i privremenom udaljenju sudija (a) Sudski savjet je odbio sa obrazloženjem da su te odluke već objavljene. Jedan broj takvih odluka objavljen je na sajtu naknadno. Takođe, od odluka o privremenom udaljenju objavljene su samo izreke, bez obrazloženja i to samo za 2008. i 2009. godinu.

Savjet je dostavio sve odluke Disciplinske komisije (b), kao i informacije o broju odluka o izboru sudija, razrješenju sudijske funkcije, prestanku sudijske funkcije, disciplinskoj odgovornosti i privremenom udaljenju (c).

### 3.7.3 Pojedinačni primjeri

(1) HRA je podnijela 26.03.2012. Sudskom savjetu zahtjev za dostavljanje odluka o prestanku sudijskih funkcija sudija čiji rad su pratile kontroverze, Željka Vukovića, Radovana Mandića, Lazara Akovića i Slavke Vukčević, i odluka o privremenom udaljenju Željka Vukovića, Radovana Mandića i Lazara Akovića. Sudski savjet je odbio ovaj zahtjev sa navodom da se odluke o prestanku sudijske funkcije nalaze objavljene na sajtu, a da tražene odluke o privremenom udaljenju nijesu ni donijete, pa Sudski savjet nije u njihovom posjedu.<sup>72</sup>

Međutim, odluke o prestanku sudijske funkcije nijesu bile objavljene na sajtu (osim izreka pojedinih odluka), a bila je objavljena i samo izreka odluke za koju je Sudski savjet tvrdio da ne postoji, a na osnovu koje je sudija Višeg suda u Podgorici Lazar Aković privremeno udaljen od dužnosti.<sup>73</sup>

(2) HRA je 26.03.2012. podnijela zahtjev za dostavljanje odluka o pokretanju postupka razrješenja i odluka o prestanku sudijske funkcije na lični zahtjev sudije čije se razrješenje traži. Savjet je odbio ovaj zahtjev s navodima da se odluke o prestanku sudijske funkcije donijete na lični zahtjev sudije čije se razrješenje traži nalaze objavljene na sajtu, a da odluke kojima je pokrenut postupak razrješenja nijesu uopšte donošene, pa Sudski savjet nije u njihovom posjedu.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Nedostaju odluke o privremenom udaljenju iz 2010. godine.

<sup>72</sup> Su.R.br.244/12 od 28.03.2012. godine.

<sup>73</sup> Su.R.br.1105/09 od 03.10.2009. godine.

<sup>74</sup> Su.R.br.213/12 od 28.03.2012. godine.

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

Ipak, Sudski savjet je nakon ovih zahtjeva i odgovora HRA počeo da objavljuje odluke čije je dostavljanje traženo.

(3) Osim navedenih odbijanja zahtjeva Akcije za ljudska prava, Sudski savjet<sup>75</sup> je odbio da dostavi izvještaj predsjednika Višeg suda i zaključak Sudskog savjeta<sup>76</sup> po kojem je postupao, u vezi postupanja predsjednika Osnovnog suda u Podgorici u jednom predmetu (detaljnije o ovom slučaju vidi 8.1.2). Prethodno je predsjednik Višeg suda u tom predmetu usvojio zahtjev za izuzeće predsjednika Osnovnog suda u Podgorici zato što nije poštovao princip slučajne dodjele predmeta, što po zakonu predstavlja nesavjesno i nestručno vršenje funkcije. Zbog toga je Sudski savjet donio zaključak kojim je tim povodom tražio izvještaj od predsjednika Višeg suda u Podgorici. U obrazloženju svoje odluke kojim odbija da svoj zaključak i izvještaj predsjednika Višeg suda dostavi HRA, Sudski savjet navodi da je traženi zaključak "sastavni dio zapisnika", pozivajući se na spornu odredbu člana 25. Poslovnika Sudskog savjeta (čiju ustavnost i zakonitost treba da ispita Ustavni sud po inicijativi od januara 2012. godine), a koja propisuje tajnost zapisnika sa sjednice Sudskog savjeta.

Takođe, kao i u prethodno navedenim primjerima, Savjet navodi da je Izvještaj predsjednika Višeg suda u Podgorici u tom predmetu objavljen na sajtu - internet stranici Višeg suda u Podgorici, iako na sajtu toga izvještaja nije bilo ni na dan zaključenja ovog izvještaja u junu 2012. Zbog toga je HRA podnijela tužbu Upravnom sudu Crne Gore, koji je dana 27.06.2012. godine donio presudu i poništio rješenje Sudskog savjeta.<sup>77</sup> Postupajući po ovoj presudi Upravnog suda, Sudski savjet je HRA dozvolio pristup traženim informacijama i dostavio ove akte.<sup>78</sup>

(4) Sudski savjet je takođe odbio da dostavi odluku kojom je utvrdio da nema osnova da se pokrene disciplinski postupak protiv predsjednika Osnovnog suda u Podgorici zbog nepoštovanja principa slučajne dodjele predmeta, prihvatajući mišljenje iz izvještaja predsjednika Višeg suda u Podgorici, koji je prethodno u svojoj odluci o izuzeću predsjednika Osnovnog suda u Podgorici utvrdio da je prekršen navedeni zakonski princip. Po ovom zahtjevu HRA, Sudski savjet čak nije donio ni rješenje već je poslao obavještenje<sup>79</sup>, bez ikakvog obrazloženja. Detaljnije o ovom slučaju vidjeti u poglavlju 8.1.3.

---

<sup>75</sup> Rješenje Su.R.br. 177/12 od 28.03.2012. godine.

<sup>76</sup> Su.R.br.772/11 od 19.09.2011. godine.

<sup>77</sup> U.br.795/12.

<sup>78</sup> Rješenje Su.R.br.177-1/12 od 09.07.2012. godine.

<sup>79</sup> Su. R.br.136-1/2012 od 27.02.2012. godine.

### **3.8 Onemogućavanje uvida u dokumentaciju drugih kandidata**

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

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

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

Ovo rješenje ne doprinosi povjerenju u transparentan i objektivan rad Savjeta, kandidati se onemogućavaju da provjere ocjenjivanje, već se primoravaju da podnose tužbe kako bi putem suda mogli da steknu uvid u cjelokupnu dokumentaciju. Ne postoje opravdani razlozi za ovakvo rješenje, pa bi ga svakako trebalo izmijeniti<sup>80</sup>.

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

#### **Preporuke:**

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

---

<sup>80</sup> Prilikom predavljanja Analize, dana 12.7.2012.godine, g-din Radule Kojović, sudija Vrhovnog suda Crne Gore, član i zamjenik predsjednika Sudskog savjeta u prethodnom mandatu, rekao je da ove zakonske izmjene smatra lošim i da je, bez obzira na njih, svim kandidatima omogućeno da vrše uvid u cjelokupnu dokumentaciju.



- b) prijave kandidata na oglas za izbor sudije;
- c) svi propisi od značaja za rad Sudskog savjeta;
- d) najave termina održavanja sjednica, sa predloženim dnevnim redom.

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

5. Odluke Sudskog savjeta objavljivati odmah sa obrazloženjem, nepotrebno je dispozitive pojedinih odluka objavljivati posebno.

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

7. Obezbijediti da Savjet poštuje sudske presude koje su za njega obavezujuće.

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

## 4. Kriterijumi za izbor sudija i predsjednika suda i njihovo vrednovanje

### 4.1. Opšte napomene

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

#### *1. Uslovi za izbor sudije*

##### *Opšti uslovi*

##### *Član 31*

*Za sudiju može biti birano lice koje:*

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

##### *Posebni uslovi*

##### *Član 32*

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

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

#### *Uslovi za izbor i mandat predsjednika Vrhovnog suda*

##### *Član 32a*

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

*Predsjednik Vrhovnog suda bira se na vrijeme od pet godina.*

#### *Uslovi za izbor predsjednika suda*

##### *Član 33*

*Predsjednik suda je sudija.*

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

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

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

*Kriterijumi za izbor sudije koji se prvi put bira*  
*Član 32*

*Kriterijumi za izbor sudije koji se prvi put bira su:*

- 1) stečeno znanje koje se cijeni na osnovu podkriterijuma:*
  - a) prosječna ocjena i dužina studiranja,*
  - b) stručno usavršavanje (završena inicijalna obuka, seminari, radionice),*
  - c) naučno zvanje (magistar, master, doktorat),*
  - d) poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika;*
- 2) sposobnost za obavljanje sudijske funkcije koja se cijeni na osnovu podkriterijuma:*
  - a) ocjena pisanog testa,*
  - b) radno iskustvo (vrsta poslova koje je kandidat obavljao, dužina radnog iskustva, rezultati rada, napredovanje u službi i sl.),*
  - c) vještina komunikacije i lični nastup;*
- 3) dostojnost za obavljanje sudijske funkcije koja se cijeni na osnovu podkriterijuma:*
  - a) činjenica da nije osuđivan za krivična djela ili kažnjavan za prekršaje koja ga čine nedostojnim za vršenje sudijske funkcije,*
  - b) ugled i neporočno ponašanje,*
  - c) odnos sa kolegama i strankama.*

*Kriterijumi za izbor sudije koji napreduje*  
*Član 32a*

*Kriterijumi za izbor sudije koji napreduje su:*

- 1) stečeno znanje koje se cijeni na osnovu podkriterijuma:*
  - a) stručno usavršavanje (kontinuirana obuka i drugi oblici obuke),*
  - b) naučno zvanje (master, magistar, doktorat),*
  - c) objavljeni naučni i stručni radovi i druge aktivnosti u struci,*
  - d) poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika;*
- 2) sposobnost za obavljanje sudijske funkcije koja se cijeni na osnovu podkriterijuma:*
  - a) radno iskustvo;*
  - b) rezultati rada u posljednje tri godine koji se cijene na osnovu: broja i vrste riješenih predmeta i načina rješavanja; broja potvrđenih, preinačenih, ukinutih odluka i odluka po kojima je otvoren pretres, odnosno rasprava po pravnom lijeku; procenta završenih predmeta u odnosu na orijentaciona mjerila; rješavanja predmeta po redu prispjeća; blagovremenog postupanja i vremena izrade odluka; broja predmeta u kojima je zastarjelo vođenje postupka; broja osnovanih kontrolnih zahtjeva,*
  - c) vještina komunikacije i lični nastup;*
- 3) dostojnost za obavljanje sudijske funkcije koja se cijeni na osnovu podkriterijuma:*
  - a) povreda Etičkog kodeksa sudija,*
  - b) odnos sa kolegama i strankama,*
  - c) ugled i neporočno ponašanje.*

*Kriterijumi za izbor predsjednika suda*  
*Član 32b*

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

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

Novim Poslovnikom Sudskog savjeta od 18.11.2011. propisan je raspon broja bodova koji se može dodjeliti za ocjenu svakog podkriterijuma, primjera radi, 0-4, 0-20 (čl. 43-45).

Postojeća zakonska rješenja i novi Poslovnik, predstavljaju napredak u odnosu na prethodno stanje, jer su sada zakonom propisani kriterijumi i podkriterijumi, a Poslovnikom njihovo ocjenjivanje.<sup>81</sup>

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

Međutim, nije prihvaćena osnovna preporuka HRA da se za kriterijume i podkriterijume propišu *mjerila* za njihovo ocjenjivanje, da bi se obezbijedilo ujednačeno i najobjektivnije moguće postupanje članova Savjeta prilikom ocjene kandidata. (Preciznije, ova preporuka je usvojena samo u odnosu na ocjenjivanje podkriterijuma "prosječna ocjena i dužina studiranja"). Zbog toga je i dalje omogućeno proizvoljno i neujednačeno postupanje Savjeta prilikom izbora sudija, kako će to u nastavku ponovo biti detaljnije objašnjeno.<sup>82</sup>

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

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

Sudski savjet ne izvršava konkretne zadatke iz svog Akcionog plana i tako održava postojeće stanje koje omogućava proizvoljno i neobjektivno ocjenjivanje sudija.

<sup>81</sup> Izmjenom Zakona o Sudskom savjetu od 4.8.2011. i donošenjem novog Poslovnika 18.11.2011. prihvaćena je preporuka HRA da se zakonom propišu svi kriterijumi, „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, HRA, Podgorica 2009,1.1.1.1.1 str. 98.

<sup>82</sup> U publikaciji "Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007 - 2008", str. 98-10, HRA je početkom 2009. godine predložila mjerila za ocjenu (opisnu ili bodovanjem) svakog podkriterijuma. Usvajanjem tih mjerila bile bi postavljene jasne osnove za objektivni izbor sudija i uvjerljive pretpostavke za nezavisnost sudstva.

Uoči usvajanja novog Poslovnika Sudskog savjeta, HRA je 12.10.2011. uputila pismo Sudskom savjetu, u kome je istaknuto da je Poslovnikom neophodno propisati *mjerila za ocjenu kriterijuma i podkriterijuma za izbor sudija*, kao i neka druga pitanja važna za transparentnost i pravičnost postupka izbora sudija. Većina predloga iz ovog pisma nije usvojena ([http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Dopis-sudskom-Savjetu\\_20102011.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Dopis-sudskom-Savjetu_20102011.pdf)). Sudski savjet HRA nije udostojio odgovora na pismo, kao ni na prethodno objavljenu "Analizu reforme izbora sudija 2007-2008".

## **4.2. Bodovanje kriterijuma po odredbama Poslovnika Sudskog savjeta**

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

### **4.2.1. Izbor sudije koji se prvi put bira**

#### 4.2.1.1. Opšte napomene

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

#### 4.2.1.2. Kriterijum "Stečeno znanje"

Stečeno znanje ocjenjuje se na osnovu podkriterijuma:

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

#### 4.2.1.2.1 Podkriterijum "Prosječna ocjena i dužina studiranja"

Od četiri navedena podkriterijuma (i svih ostalih podkriterijuma), Poslovníkom su propisana mjerila za ocjenu samo jednog, "prosječna ocjena i dužina studiranja", tako što je propisan broj bodova koji sleduje za određeni raspon prosječne ocjene na fakultetu, kao i stepen umanjenja bodova za slučaj da je kandidat studirao duže od četiri godine.<sup>83</sup> Na ovaj način je obezbijeđeno da svaki kandidat istog ranga u odnosu na prosječnu ocjenu i dužinu studiranja, uvijek zasluži isti broj bodova, umjesto da se to u svakom slučaju izbora sudije ostavi na volju članovima Savjeta koji daju ocjene. Drugim riječima, sada se zna da će svaki kandidat za sudiju koji je studirao 4 godine i imao prosječnu ocjenu od 8 do 9 zaslužiti 3 boda, a da će neko sa istom prosječnom ocjenom ali ko je studirao duplo duže, dobiti i manje bodova. Na ovaj način je obezbijeđena izvjesnost i objektivnost, posebno po pitanju ujednačenog postupanja Savjeta prilikom ocjene svakog kandidata i u svakoj prilici.

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

---

<sup>83</sup> Vidi čl. 43, st. 2 i 3 Poslovnika Sudskog savjeta od 18.11.2011.

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

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

#### 4.2.1.2.2 Podkriterijum "Stručno usavršavanje"

Podkriterijum (b) *stručno usavršavanje (završena inicijalna obuka, seminari, radionice)* predviđeno je da se ocjenjuje bodovima od 0 do 5, ali nije predviđeno da li završena inicijalna obuka sama po sebi podrazumijeva 5 bodova, 4 ili 3? Da li pohađanje jednog seminara zaslužuje 1, 2 ili 3 boda? Da li će se više vrednovati vrsta seminara koja može biti od značaja za obavljanje sudijske funkcije (npr. seminari iz oblasti ljudskih prava) ili ne? Sve bi to trebalo propisati, u protivnom je omogućena subjektivna procjena koja ne obezbjeđuje ujednačeno postupanje Savjeta i ne garantuje njegovu objektivnost.

#### 4.2.1.2.3 Podkriterijum "Naučno zvanje"

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

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

Osim toga što i ne postoje parametri na osnovu kojih bi se vršilo bodovanje naučnog znanja, potpuno je zanemareno u kojoj obrazovnoj ustanovi je naučno zvanje stečeno, pa je tako ostavljen prostor da se jednako ili čak bolje boduje zvanje sa neke novoosnovane ustanove bez referenci i renomea, od zvanja koje

je neki kandidat stekao na ustanovi sa višegodišnjom tradicijom i pred profesorima koji imaju nesporan međunarodni autoritet.

#### 4.2.1.2.4 Podkriterijum "Poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika"

Podkriterijum (d) "Poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika" ocjenjuje se zbirno, bodovima od 0 do 5, pri čemu nije predviđeno kako podijeliti bodove, šta ako neko odlično govori i piše strani jezik, ali se uopšte ne služi računarem? Moralo bi se imati u vidu da se rad na računaru može mnogo brže savladati nego strani jezik i u skladu s tim propisati odgovarajuće parametre za posebno bodovanje svakog od ova dva podkriterijuma.<sup>84</sup> Nivo poznavanja stranih jezika se i u diplomama različito stepenuje, pa je po tom osnovu moguće propisati parametre na osnovu kojih bi se ta znanja bodovala. Radi potpune objektivnosti, ova znanja bi trebalo provjeriti odgovarajućim testiranjem.

#### **4.2.1.3. Kriterijum "Sposobnost za obavljanje sudijske funkcije"**

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

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

#### 4.2.1.3.1 Podkriterijum "Ocjena pisanog testa"

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

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

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

Poslovnik propisuje sadržaj testa, odnosno oblasti iz kojih su pitanja na pisanom testu, kao i to da na testu mora biti naznačeno koliko poena se može ostvariti za svako pojedinačno pitanje<sup>85</sup>. Međutim, nema naznake koliko bi koja od oblasti

<sup>84</sup> "Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008", tač. 1.1.4.1.1. str. 102.

<sup>85</sup> Čl. 36.

trebalo da donosi bodova i na koji način Komisija vrši ocjenjivanje. Poslovník propisuje da se broj poena za svako pitanje utvrđuje većinom glasova članova Komisije, kao i da Komisija na osnovu ukupno osvojenog broja poena većinom glasova ocjenjuje test, i da su ocjene na testu:

- 1 (jedan) ako je kandidat osvojio manje od 55% mogućih poena;
- 2 (dva) ako je kandidat osvojio 55-65% mogućih poena;
- 3 (tri) ako je kandidat osvojio 65-75% mogućih poena;
- 4 (četiri) ako je kandidat osvojio 75-85% mogućih poena;
- 5 (pet) ako je kandidat osvojio 85-100% mogućih poena.<sup>86</sup>

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

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

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

#### 4.2.1.3.2 Podkriterijum "Radno iskustvo"

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

---

<sup>86</sup> Čl.41.



Podkriterijum "radno iskustvo" uopšte ne bi trebalo ocjenjivati kao poseban podkriterijum, jer su godine radnog iskustva na poslovima pravne struke zakonom propisane kao poseban uslov za izbor sudije. Takođe, na primjer, duži radni staž ne mora obavezno ukazivati i na prednost u pogledu stručnosti.<sup>87</sup> Međutim, ako se bodovanje ovog podkriterijuma zadrži, neophodno je propisati mjerila po kojima će se bodovati, kako bi se izbjeglo neujednačeno i nepravedno postupanje.

Primjera radi, prilikom ocjene "radnog iskustva" kandidatkinja M.K, sa 14 godina radnog staža, pretežno u sudu, dobila je 5 bodova, dok je drugi kandidat, koji je imao 6 godina radnog staža, i to van suda, dobio 4 boda.<sup>88</sup> Tako je u konkretnom slučaju kandidat sa 14 godina radnog iskustva i to pretežno u sudu, dobio samo 1 bod više od kandidata koji ima 6 godina radnog iskustva i to van suda.

Mjesto obavljanja radnog staža kao takvo više nije navedeno uz podkriterijum "radno iskustvo", već je predviđena "vrsta posla koju je kandidat obavljao", što jeste preciznije rješenje. Međutim, trebalo bi propisati kako se cijeni koja vrsta posla i prednost dati kandidatima koji su radili u sudu, posebno kao sudski savjetnici.<sup>89</sup>

Nije propisano ni šta se podrazumijeva pod "napredovanjem u službi", niti je obrazac na osnovu koga se dobija mišljenje poslodavca o kandidatu, a koji na ovu temu sadrži rubriku "rezultati rada" dovoljno detaljno propisan da bi obezbijedio dobijanje ove vrste informacija.<sup>90</sup> HRA je ranije preporučila da se propiše posebna vrsta upitnika za dobijanje relevantnih informacija od poslodavca, kao i da se precizira što se podrazumijeva pod "napredovanjem u službi". Poseban izazov predstavlja izbor metoda za bodovanje tako propisanih elemenata podkriterijuma "radno iskustvo". Jedno rješenje je da se ovaj podkriterijum ocjenjuje opisno i da se ne boduje, kako je ranije preporučeno.<sup>91</sup>

#### 4.2.1.3.3 Podkriterijum "Vještina komunikacije i lični nastup"

Podkriterijum "vještina komunikacije i lični nastup" boduje se od 0 do 5 bodova, a novi Poslovnik propisuje da će se tokom obavljanja razgovora sa kandidatom za sudiju, odnosno predsjednika suda, posebno ispitati činjenice i okolnosti za ocjenu podkriterijuma "vještina komunikacije i lični nastup" (čl. 42, st. 2). Ostalo je potpuno nejasno kako se ocjena ovog podkriterijuma može precizno brojčano utvrditi na osnovu jednog razgovora, za čiji sadržaj nijesu propisane smjernice. Obzirom na činjenicu da je nemoguće utvrditi na koji način se ocjenjuje nečija vještina komunikacije i lični nastup, kao ni mogućnost provjere ocjene ovog podkriterijuma kod nekog kandidata, ostaje i dalje prostor za subjektivno i

<sup>87</sup> „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, tač.1.1.4.1.2. str. 102.

<sup>88</sup> Informacije dobijene u razgovoru sa M.K, kandidatkinjom koja je izvršila uvid u obrazac s ocjenama.

<sup>89</sup> „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, tač.1.1.4.1.2. str. 102– 103, gdje je preporučeno propisati da će u slučaju jednakog ispunjenja ostalih kriterijuma prednost imati sudski savjetnici.

<sup>90</sup> Ovaj obrazac je sastavni dio Poslovnika Sudskog savjeta od 18.11.2011.

<sup>91</sup> Isto, 1.1.4.1.3, str. 103.

arbitrarno bodovanje kandidata i po ovom podkriterijumu. Inače, HRA je i ranije ukazivala da "komunikativnost" treba isključiti kao poseban kriterijum, osim u odnosu na kandidate za predsjednike sudova, kod kojih bi ovu osobinu trebalo cijeniti opisnom, umjesto brojčanom ocjenom.<sup>92</sup>

#### **4.2.1.4 Kriterijum "Dostojnost za obavljanje sudijske funkcije"**

##### 4.2.1.4.1 Podkriterijum "Neosuđivanost za krivična djela ili nekažnjavanje za prekršaje koji osobu čine nedostojnom za vršenje sudijske funkcije"

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

Nejasno je zašto ovaj podkriterijum nije predviđen kao jedan od opštih uslova za izbor sudije, koji bi obezbijedio eliminaciju kandidata koji su osuđivani za krivična djela ili prekršaje koji ih čine nedostojnim sudijske funkcije, po ugledu na opšte uslove za zasnivanje radnog odnosa u državnim organima propisane Zakonom o državnim službenicima.<sup>93</sup> Ovako je omogućeno da se tako značajna stvar boduje, pa da i kandidat koji je po ovom osnovu nedostojan sudijske funkcije dobije 0 bodova, koji u kombinaciji s ostalim bodovima mogu da dovedu i do njegovog izbora za sudiju. S druge strane, ako kandidat jeste osuđivan ili kažnjavan za djela koja ga ne čine nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, opet je obezbijeđen prostor za krajnju proizvoljnost prilikom bodovanja i ocjene težine tog djela ili kazni ocjenom od 1 do 4.

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

##### 4.2.1.4.2 Podkriterijum "Ugled i neporočno ponašanje"

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

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

U tom smislu, HRA je ranije predlagala da se prijave svih kandidata objave na internet stranici Sudskog savjeta, kako bi javnosti bilo omogućeno da ukaže na

<sup>92</sup> „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, tač.1.1.3.1. str. 101.

<sup>93</sup> Član 32, st. 1, alineja 5 glasi: „U državnom organu može da zasnuje radni odnos lice koje nije osuđivano za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za rad u državnom organu i protiv koga se ne vodi krivični postupak za krivično djelo za koje se gonjenje preuzima po službenoj dužnosti“.

eventualnu nedostojnost prijavljenih kandidata, a što bi Sudski savjet onda provjerio<sup>94</sup>. Takođe, ostajemo pri ocjeni da bi ovaj podkriterijum trebalo ocjenjivati opisnom ocjenom ("zadovoljava" - "ne zadovoljava"), a ne bodovima, pogotovo jer se ne može ni naslutiti po kom osnovu bi kandidati mogli dobiti različit broj bodova.

#### 4.2.1.4.3 Podkriterijum "Odnos sa kolegama i strankama"

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

S tim u vezi, nije usvojen raniji predlog HRA da obrasci sadrže rubriku za evidenciju izvora informacije na osnovu koje je izvršeno ocjenjivanje, s obzirom da ostaje sporno na koji način je Sudski savjet došao do informacija na osnovu kojih je cijenio kriterijume i podkriterijume, a posebno poslednja dva predstavljena podkriterijuma „ugled i neporočno ponašanje” i “odnos sa kolegama i strankama”. Iz propisa je jedino vidljivo da se do informacija može doći kroz pribavljanje „mišljenja organa u kojem je kandidat radio”, ali samo o stručnim i radnim kvalitetima kandidata (čl. 31 ZSS), dok je izostala potraga za ostalim informacijama o drugim kriterijumima i podkriterijumima.

### **4.2.2. Izbor sudije koji napreduje**

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

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

Isto kao i u slučaju kriterijuma za izbor sudije koji se prvi put bira, novim Poslovníkom od 18.11.2011. predviđen je odgovarajući raspon bodova za ocjenu svakog podkriterijuma, ali takođe potpuno nedostaju parametri, odnosno mjerila, na osnovu kojih se dodjeljuje određeni broj bodova za bilo koji od podkriterijuma. Na ovaj način je i dalje omogućena neujednačenost prilikom ocjenjivanja i neobjektivnost prilikom odlučivanja o napredovanju sudija.

HRA smatra da bi preciziranje mjerila za objektivnu ocjenu rada sudija, kao i njihovo redovno ocjenjivanje bilo neophodno za objektivno odlučivanje o napredovanju u karijeri, odnosno pozivanju na odgovornost zbog

<sup>94</sup> „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008”, tač.1.2.2.3.1. str. 119.

neprofesionalnog rada. Ovaj sistem mjerila, kao i ocjenjivanja, još uvijek nije uspostavljen.

#### **4.2.2.1 Kriterijum "Stečeno znanje"**

##### 4.2.2.1.1 Podkriterijum "Stručno usavršavanje"

Podkriterijum *stručno usavršavanje (kontinuirana obuka i drugi oblici obuke)*, vrednuje se od 0 do 5 bodova, ali nema dodatne naznake šta tačno obuhvata i na koji način se vrednuje, posebno u svetlu postojanja posebnog podkriterijuma "naučno zvanje" gdje je naznačeno da to zvanje obuhvata master, magistar, doktorat. Pretpostavljamo da se željelo cijeniti učesće sudija u programima kontinuirane obuke koji se organizuju za sudije. Nejasno je kako se procjenjuje ovaj podkriterijum, posebno u svjetlu činjenice da sudijama u Crnoj Gori nije obezbijeđen utvrđeni broj dana godišnje za stručno usavršavanje, niti je poznato da postoje programi usavršavanja koji bi se izvodili u kontinuitetu.

##### 4.2.2.1.2 Podkriterijum "Naučno zvanje (master, magistar, doktorat)"

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

##### 4.2.2.1.3 Podkriterijum "Objavljeni naučni i stručni radovi i druge aktivnosti u struci"

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

##### 4.2.2.1.4 Podkriterijum "Poznavanje rada na računaru i znanje stranih jezika"

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

#### **4.2.2.2. Kriterijum "Sposobnost za obavljanje sudijske funkcije"**

##### 4.2.2.2.1 Podkriterijum "Radno iskustvo"

Radno iskustvo nosi  $\frac{1}{4}$  ukupnog broja bodova (0-25), ali nema nikakvih pokazatelja, tj. parametara za njegovo vrednovanje.

Zanemaren je i raniji predlog HRA da bi za kandidate koji dolaze van sudstva trebalo predvidjeti takvo vrednovanje kriterijuma koje bi obezbijedilo ujednačeno ocjenjivanje i njihov pravičan tretman u odnosu na sudije koji napreduju. Na ovaj način se obeshrabruju naučni radnici, advokati, tužioci, notari i svi oni koji imaju posebno poželjno iskustvo i potrebna znanja da konkrurišu za sudijsku funkciju.

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

Nedostatak parametara na osnovu kojih bi se obezbijedilo da ista dužina i ista vrsta radnog iskustva bude uvijek jednako cijenjena, nedostatak je koji omogućava proizvoljno odlučivanje i bodovanje podkriterijuma, a koji može da donese čak  $\frac{1}{4}$  ukupnog broja bodova.

#### 4.2.2.2.2 Podkriterijum "Rezultati rada u posljednje tri godine"

Podkriterijum rezultati rada u posljednje tri godine takođe nosi  $\frac{1}{4}$  ukupnog broja bodova (0-25). Ipak, ni za ovaj podkriterijum ne postoje nikakvi parametri na osnovu kojih bi se znalo kako se vrši bodovanje.

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

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

- 1) broja i vrste riješenih predmeta i načina rješavanja;
- 2) broja potvrđenih, preinačenih, ukinutih odluka i odluka po kojima je otvoren pretres, odnosno rasprava po pravnom lijeku;
- 3) procenta završenih predmeta u odnosu na orijentaciona mjerila;
- 4) rješavanja predmeta po redu prispjeća;
- 5) blagovremenog postupanja i vremena izrade odluka;
- 6) broja predmeta u kojima je zastarjelo vođenje postupka,

7) broja osnovanih kontrolnih zahtjeva.

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

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

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

U praksi je uočeno da sudovi najviše odluka donose u decembru svake godine i taj podatak javno je saopšten od strane predsjednice Vrhovnog suda i Sudskog savjeta.<sup>95</sup> Ove odluke ulaze u broj riješenih predmeta na osnovu kojih se ocjenjuje rad sudija, ali ne uzima se u obzir koliko je među njima odluka kojima nije meritorno riješen predmet, niti se uzima u obzir koliko je tih odluka kasnije ukinuto od strane drugostepenog suda. Ono što posebno prikriva stvarni (ne)kvalitet rada sudija jeste da predmeti u kojima odluke budu ukinute dobijaju novu poslovnu oznaku kod prvostepenog suda, kako je i propisano Sudskim poslovníkom. Tako postoji i pravni osnov koji omogućava da se prikriva nekvalitetan rad nekog sudije i da se ujedno, kroz broj riješenih predmeta, odnosno kvantitet (koji se povećava zbog odluka koje se ukidaju zbog lošeg rada sudija), taj nekvalitetan rad vrednuje boljom ocjenom.

*Na primjer*, u jednom predmetu pokrenutom u oktobru 2008. godine pred Osnovnim sudom u Podgorici, sudija je u decembru 2009. godine donio rješenje<sup>96</sup> kojim je odredio prekid postupka. Ovo rješenje, po žalbi stranke, ukinuo je Viši sud rješenjem<sup>97</sup> u maju 2010. i predmet vratio Osnovnom sudu koji je zakazao

<sup>95</sup> Na Okruglom stolu "Ljudska prava u Crnoj Gori - izazovi institucionalne zaštite" održanom dana 10.12.2010. godine povodom Međunarodnog dana ljudskih prava na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore, predsjednica Sudskog savjeta i Vrhovnog suda Vesna Medenica govorila je o statističkim podacima rezultata rada sudova i saopštila je da će rezultati uskoro biti još bolji "jer sudovi u decembru donose najveći broj odluka".

<sup>96</sup> P.br.2537/08 od 24.12.2009. godine.

<sup>97</sup> Gž.br.1914/10-08 od 25.05.2010. godine

raspravu 21.10.2010, ali sa novim poslovnim brojem predmeta<sup>98</sup>, iz koga proizilazi da se radi o novom predmetu iz 2010. godine. Sudija Osnovnog suda donio je presudu u ovom predmetu u januaru 2011, koju je Viši sud ukinuo u novembru iste godine i predmet ponovo vratio istom sudiji Osnovnog suda i tada mu se daje novi (treći po redu od početka postupka) poslovni broj<sup>99</sup>, a sudija donosi novu presudu u aprilu 2012. godine.

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

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

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

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

---

<sup>98</sup> P.br.2473/10.

<sup>99</sup> P.br.5043/11.

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

Kako se rezultati rada u posljednje tri godine, uz radno iskustvo, boduju sa najviše bodova i kako ova dva pokriterijuma zajedno nose ½ ukupnog broja bodova (50), potpuno odsustvo parametara kako će se bilo koji od navedenih osnova vrednovati i koliko se bodova može dodijeliti po bilo kom od njih, ostavlja zabrinjavajući prostor za neobjektivno i neujednačeno ocjenjivanje sudija i njihovo napredovanje u službi.

#### 4.2.2.2.3 Podkriterijum "Vještina komunikacije i lični nastup"

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

### **4.2.2.3. Kriterijum "Dostojnost za obavljanje sudijske funkcije"**

#### 4.2.2.3.1 Podkriterijum "Povreda Etičkog kodeksa sudija"

Povreda Etičkog kodeksa sudija je podkriterijum koji se boduje od 0 do 8 bodova. Kod činjenice da Sudski savjet, od svog osnivanja do sada<sup>100</sup>, još uvijek nije utvrdio povredu Etičkog kodeksa, a da je od formiranja Komisije za etički kodeks, 1.10.2011, Komisija samo u dva slučaja davala mišljenje (oba puta da sudija nije povrijedio Kodeks)<sup>101</sup>, postavlja se pitanje kako će se ovaj podkriterijum bodovati i na osnovu čega će neki kandidat dobiti više ili manje bodova po ovom podkriterijumu.

Kao i u slučaju vrjednovanja činjenice da kandidat "nije osuđivan za krivična djela ili kažnjavao za prekršaje" i kod ovog podkriterijuma bodovanje se pokazuje apsurdnim.

---

<sup>100</sup> Prije stupanja na snagu Zakona o Sudskom savjetu utvrđivanje povrede etičkog kodeksa bilo je u nadležnosti Udruženja sudija, koje je i donosilo Kodeks.

<sup>101</sup> Su.EK. br. 1/11 od 29.12.2011 godine i Su.EK. br. 2/11 od 29.12.2011 godine.



#### 4.2.2.3.2 Podkriterijum "Odnos sa kolegama i strankama"

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

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

#### 4.2.2.3.2 Podkriterijum "ugled i neporočno ponašanje"

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

### **4.2.3. Izbor predsjednika suda**

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

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

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

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

### **Preporuke:**

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

2. Neophodno je da Sudski savjet, hitno usvoji interne dokumente koji bi definisali kvalitativnu i kvantitativnu ocjenu rada sudija, imajući u vidu da je to prema Akcionom planu Sudskog savjeta trebalo obaviti još 2010. godine.

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

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

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

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

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

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

*zvanje* znatno bolje vrednuje, kako bi se sudije stimulisale za sticanje specijalističkih znanja i za stručno usavršavanje.

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

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

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

## **5. Praksa Sudskog savjeta prilikom izbora sudija**

### **5.1. Opšte napomene i zaključak**

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

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

U odnosu na sve ove odluke, primjetan je isti šablon, pogotovo u pogledu obrazloženja. Obrazloženja nisu dovoljno sadržajna i uvjerljiva, pogotovo u onim slučajevima kada je ostalo potpuno neobrazloženo zbog čega se Sudski savjet

opredjelio da za sudije izabere one kandidate koji su imali ukupno manji broj bodova od protivkandidata koji nisu izabrani. Ovakvih odluka bilo je ukupno sedam, četiri do izmjene propisa 2011. i tri od izmjena do kraja juna 2012, na osnovu kojih je izabrano 11 sudija. Samo povodom jedne od ovih odluka pokrenut je upravni spor, kako je u nastavku opisano. Stiče se utisak da članovi Savjeta nisu smatrali da je potrebno da svoje odluke posebno obrazlažu kako bi javnost stekla povjerenje u njihov rad.

## 5.2. Komisija za izbor sudija / Komisija za testiranje

Prema članu 10 ranijeg Poslovnika Sudskog savjeta koji je važio do 18.11.2011.<sup>102</sup> Komisija za izbor sudija imala je predsjednika i dva člana. Predsjednik Komisije je bio predsjednik Sudskog savjeta i predsjednik Vrhovnog suda, u Komisiji većinu članova čine sudije i Komisija se imenuje na period od jedne godine. Komisija je bila nadležna da: a) provjerava blagovremenost prijave i kompletnost priložene dokumentacije; b) obavlja razgovore sa kandidatima; c) priprema test, sprovodi testiranje kandidata i ocjenjuje rezultate testa kada bi Sudski savjet odlučio da se izvrši pisano testiranje i d) sačinjava rang listu kandidata. Članovi Komisije za izbor su jedini i ocjenjivali kandidate popunjavajući obrasce za ocjenjivanje posle obavljenog razgovora s kandidatima.<sup>103</sup>

Od 28.01.2009. propisano je da član Sudskog savjeta koji nije član Komisije za izbor može da izvrši uvid u pisane testove kandidata i učestvuje u razgovoru koji se obavlja sa prijavljenim kandidatima.<sup>104</sup>

Sastav Komisije za izbor doprinio je utisku da se pravosuđem upravljalo autokratski, na što je upozorila i Venecijanska komisija.<sup>105</sup> Uspostavljena je kontrola izbora sudija od strane predsjednika Vrhovnog suda, koji je na funkciju izabran isključivo političkom voljom vladajuće većine. Predsjednik Vrhovnog suda, koji je ujedno po položaju i predsjednik Sudskog savjeta, po položaju je predsjednik i Komisije za izbor sudija. Logično je pretpostaviti da osoba s takvom političkom podrškom i koncentracijom ovlašćenja<sup>106</sup> ima odlučujuću ulogu u Komisiji za izbor u kojoj čini većinu sa još jednim sudijom.

Iz dokumentacije Savjeta dostupne javnosti ne vidi se da li su članovi Savjeta koji nisu bili u sastavu Komisije za izbor koristili ovlašćenje uvida u pisane testove kandidata i učestvovali u razgovoru sa kandidatima. HRA je 18.04.2012. zatražila od Sudskog savjeta informaciju da li je neki član Sudskog savjeta ikada iskoristio ovo pravo i izvršio uvid u testove kandidata i učestvovao u razgovoru, a Savjet je dostavio obavještenje u kome je navedeno *"da su pojedini članovi Sudskog savjeta prisustvovali i učestvovali u razgovorima sa prijavljenim kandidatima koje je obavljala Komisija za izbor i vršili uvid u urađene i ocijenjene testove"*

<sup>102</sup> "Službeni list CG", 35/2008, 38/2008 i 6/2009.

<sup>103</sup> Isto, član 36 Poslovnika.

<sup>104</sup> Odluka o dopuni člana 10. Poslovnika Sudskog savjeta objavljena u "Službenom listu CG" br. 6/2009.

<sup>105</sup> Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, 2007, tač. 88-92 i 96.

<sup>106</sup> Vidi, "Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008", op. cit, str. 129.

*kandidata*", bez preciziranja.<sup>107</sup> Štaviše, ako su članovi Sudskog savjeta ovu mogućnost i redovno koristili u svakom slučaju, to opet nije bilo od vidljivog značaja, jer ni u jednoj odluci Savjeta o izboru sudije tako nešto nije konstatovano.

Umjesto Komisije za izbor, novim Poslovníkom Sudskog savjeta (čl. 13) od 18.11.2011. predviđena je Komisija za testiranje koja je nadležna da:

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

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

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

### **5.3. Praksa Sudskog savjeta do izmjena propisa 2011. godine**

#### 5.3.1. Izbor sudija koji su prvi put birani/birane

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

- u 2008. godini donio 8 odluka o izboru sudija koji su prvi put birani, na osnovu kojih je na dužnost stupilo 18 sudija osnovnih sudova;
- u 2009. godini donio 8 odluka o izboru sudija koji su prvi put birani, na osnovu kojih je na dužnost stupilo 8 sudija osnovnih sudova;
- u 2010. godini donio 16 odluka o izboru sudija koji su prvi put birani, na osnovu kojih je na dužnost stupilo 19 sudija osnovnih sudova;
- u 2011. godini donio 7 odluka o izboru sudija koji su prvi put birani, na osnovu kojih je na dužnost stupilo 7 sudija osnovnih sudova i 1 sudija Upravnog suda Crne Gore.<sup>108</sup>

Analiza ovih odluka pokazuje da su rađene po istom šablonu i da ne sadrže navode o tome kako su kandidati ocjenjivani, po kom osnovu i kriterijumima, već se u njima po pravilu prihvata odluka Komisije za izbor, na čelu s predsjednikom

<sup>107</sup> Koje ne sadrži djelovodni broj i datum kada je donijeto.

<sup>108</sup> Na osnovu podataka sa internet stranice Sudskog savjeta (<http://sudovi.me/sscg>).

Vrhovnog suda. U dva slučaja u kojima je izabran kandidat koga Komisija nije ocijenila bolje nego druge, navodi se da je odluka doneta većinski, bez drugog obrazloženja. Činjenica da je sadržaj svake odluke praktično isti i bez sadržajnijeg obrazloženja, dovodi u sumnju način izbora sudija i ukazuje na mogućnost da sudije nijesu birane objektivno.

U obrazloženju odluka navodi se da je Komisija za izbor sačinila listu kandidata koji su testirani, kratak pregled rezultata ocjenjivanja nakon obavljenih razgovora i da je dostavila Sudskom savjetu, koji je utvrdio da je Komisija imala u vidu rezultate na testu, rezultate sa obavljenog razgovora, stručno znanje, radno iskustvo, radne rezultate, objavljene naučne radove i druge aktivnosti, stručno usavršavanje kandidata, dostavljena mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima i zatim se navodi kojom ocjenom je ocijenjen koji kandidat.

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

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

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

Pored većine odluka kojima su izabrani kandidati koje je Komisija ocijenila najvećim brojem bodova, postoje i one o izboru kandidata koji nije dobio najviše bodova u odnosu na druge kandidate. U takvim slučajevima, navodi se da je Sudski savjet kandidata izabrao "većinom glasova", bez razloga koji su opredjelili većinu da ne prihvati kandidata koga je Komisija najbolje ocijenila.<sup>109</sup>

Navedene nedostatke u odlučivanju Sudskog savjeta slikovito prikazuju dva primjera. Prvi predstavlja odluka iz maja 2011. godine, kojom je izabran sudija Upravnog suda Crne Gore.<sup>110</sup>

Shodno Zakonu o sudovima (čl. 32 alineja 4)<sup>111</sup> za izbor sudije Upravnog suda potrebno je radno iskustvo na poslovima pravne struke u trajanju od najmanje 10

<sup>109</sup> Vidi odluke: Su.R.br.1212/2010 i Su.R.br.272/2011.

<sup>110</sup> Su.R.br.406/2011.

<sup>111</sup> "Službeni list RCG" br. 5/2002 i 49/2004 i "Službeni list CG" br. 22/2008 i 39/2011.

godina. Prema istoj odredbi, samo se za sudiju Vrhovnog suda zahtijeva duže iskustvo (15 godina), za sudiju Apelacionog suda traži se isto iskustvo kao za sudiju Upravnog suda, dok se za sudije višeg, privrednog i osnovnog suda zahtijeva znatno manje iskustva (8 godina, 6 godina i 5 godina). Iz ove odredbe proizilazi da bi sudija višeg, privrednog ili osnovnog suda, koji bi bio izabran za sudiju Upravnog suda, zapravo bio unaprijeđen.

Dana 9.05.2011. Sudski savjet je donio odluku kojom je za sudiju Upravnog suda izabran savjetnik u tom sudu, iz čega proizilazi da je taj kandidat prvi put biran za sudiju. Međutim, iz navedene odluke utvrđuje se da su na predmetni oglas prijave podnijela tri kandidata, a da su, pored savjetnika u tom sudu, druga dva kandidata bili sudija Osnovnog i sudija Privrednog suda u Podgorici. Pretpostavlja se da je kandidat koji je izabran vrednovan po kriterijumima koji se primjenjuju prilikom prvog izbora za sudija, dok su druga dva kandidata ocijenjena po kriterijumima koji se primjenjuju u odnosu na sudije koje napreduju. Međutim, kako ovi kriterijumi nisu podudarni, a nigdje nije propisano kako se cijene u slučaju uporedne primjene, trebalo je da Sudski savjet u obrazloženju svoje odluke o tome nešto kaže.

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

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

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

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

U odluci o izboru sudije Osnovnog suda u Beranama od 8.02.2010,<sup>112</sup> nakon nabranjanja kojom ocjenom je Komisija za izbor ocijenila kog kandidata navodi se:

*Cijeneći sačinjenu listu kandidata, rezultate ocjenjivanja svih kriterijuma i utvrđene ukupne ocjene kandidata od strane Komisije za izbor, Sudski savjet je odlučio da se za sudiju Osnovnog suda u Beranama izabere kandidat A.Ć. Ovo sa razloga što je imenovani kandidat, a što proizilazi iz naprijed izloženog, ocijenjen*

---

<sup>112</sup> Su.R.br.169/2010.

*većom ukupnom ocjenom u odnosu na druge prijavljene kandidate za sudiju Osnovnog suda u Beranama.*

Dakle, u ovom, kao i u većini drugih slučajeva,<sup>113</sup> Sudski savjet je u suštini konstatovao izbor od strane Komisije, bez ikakve naznake kako je vršeno ocjenjivanje kog kandidata, kakve su reference kandidata i šta je Komisija utvrdila uvidom u reference.

Suprotno ovom stavu, odlukom o izboru dvoje sudija Osnovnog suda u Nikšiću od 16.02.2011.<sup>114</sup> izabran je kandidat D.B. koga je Komisija za izbor ocijenila manjom ukupnom ocjenom (4) od kandidata M.B. koji nije izabran (4,14), pa se nakon nabiranja kojom ocjenom je Komisija ocijenila kog kandidata navodi:

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

Na isti način Sudski savjet je izabrao sudiju Osnovnog suda u Kotoru 31.03.2011,<sup>115</sup> iako je izabrani kandidat imao manju ukupnu ocjenu od drugog koji nije izabran (ocjena 3.57 u odnosu na ocjenu 4), a što je obrazloženo samo konstatacijom da je o izboru odlučeno "većinom glasova":

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

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

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

### 5.3.2. Izbor sudija koji su napredovali

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

- u 2008. godini donio 5 odluka o izboru sudija koji su napredovali, na osnovu kojih je na dužnost stupilo 11 sudija Viših sudova;

---

<sup>113</sup> Su.R.br.167/2010, Su.R.br.541/2010, Su.R.br.371/2010, Su.R.br.786/2010, Su.R.br.372/2010, Su.R.br.787/2010, Su.R.br.373/2010, Su.R.br.540/2010.

<sup>114</sup> Su.R.br.1212/2010.

<sup>115</sup> Su.R.br.272/2011.



- u 2009. godini donio 7 odluka o izboru sudija koji su napredovali, na osnovu kojih je na dužnost stupilo 8 sudija Viših sudova, 2 sudija Apelacionog suda Crne Gore i 1 sudija Vrhovnog suda Crne Gore;
- u 2010. godini donio 8 odluka o napredovanju sudija, na osnovu kojih je na dužnost stupilo 8 sudija Viših sudova, 2 sudija Apelacionog suda Crne Gore i 3 sudije Vrhovnog suda Crne Gore.

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

Sve odluke o izboru sudija koji su napredovali u ovom periodu identičnog su sadržaja. U obrazloženju se navodi da je Komisija za izbor sačinila listu kandidata<sup>116</sup> i kratak pregled rezultata ocjenjivanja nakon obavljenih razgovora, i da je tu listu dostavila Sudskom savjetu, koji je utvrdio da je Komisija imala u vidu rezultate obavljenog razgovora<sup>117</sup>, stručno znanje, radno iskustvo, radne rezultate, objavljene naučne radove i druge aktivnosti, stručno usavršavanje kandidata, dostavljena mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima i zatim se navodi kojom ocjenom je ocijenjen koji kandidat.

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

Šablon obrazloženja odluka o izboru sudija koji napreduju Sudski savjet je djelimično dopunio u 2009. godini, kada je u obrazloženjima dodato da je Sudski savjet donio odluku *"nakon uvida u reference prijavljenih kandidata, te u radne rezultate istih u 2007, 2008 i 2009 godini"*. Ipak, ni u ovim odlukama nema obrazloženja šta je Sudski savjet utvrdio tim uvidom u reference i radne rezultate prijavljenih kandidata, ni kako ih je cijenio. Imajući u vidu da mjerila za ocjenu kriterijuma i podkriterijuma kao što su radni rezultati nisu propisana<sup>118</sup>, nedostatak obrazloženja dobija na značaju.

<sup>116</sup> Ovdje se samo izostavlja dio "koji su testirani" iz obrazloženja odluka o izboru sudija koji se prvi put biraju, a u svemu ostalom obrazloženja su odentična kao i u tim odlukama.

<sup>117</sup> I ovdje se izostavlja samo dio da je Komisija imala u vidu rezultate postignute na pisanom testiranju, a u ostalom je obrazloženje isto kao u odlukama o izboru.

<sup>118</sup> Za detaljnije obrazloženje vidi poglavlja 4.2.2.2.2. i 9.

Međutim, u odlukama o izboru sudija koji napreduju, koje su donijete u 2010. godini, Sudski savjet koristi i nove i stare šablone obrazloženja. U 4 odluke na osnovu kojih je napredovalo 4 sudija u Viši sud i dalje su obrazloženja iz kojih proizilazi da Sudski savjet nije imao uvid u reference i radne rezultate sudija i da je odluku donio isključivo na osnovu liste i rezultata ocjenjivanja Komisije za izbor. U ostale 4 odluke iz 2010. godine Sudski savjet navodi da je imao uvid u reference i radne rezultate, ali nema ni naznake o tome šta je tim uvidom utvrdio i kako je cijenio te reference i radne rezultate.

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

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

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

Tako u odluci o izboru troje sudija Vrhovnog suda Crne Gore 8.02.2010.<sup>119</sup> godine, nakon nabiranja kojom ocjenom je Komisija za izbor ocijenila kog kandidata navodi se:

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

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

Identična obrazloženja sadrže i druge odluke Sudskog savjeta.<sup>120</sup>

Suprotno ovom stavu, u odluci o izboru dvoje sudija Višeg suda u Podgorici od 16.11.2010.<sup>121</sup> izabran je kandidat od koga su 4 druga kandidata ocijenjena većom ukupnom ocjenom, pa se, nakon nabiranja kojom ocjenom je Komisija za izbor ocijenila kog kandidata, navodi:

---

<sup>119</sup> Su.R.br.163/2010;

<sup>120</sup> Su.R.br.227/08, Su.R.br.356/08, Su.R.br.445/08, Su.R.br.369/2010, Su.R.br.164/2010.

Su.R.br.537/2010, Su.R.br.539/2010, Su.R.br.310/2010, Su.R.br.165/2010.

<sup>121</sup> Su.R.br.1212/2010.

*Cijeneći sačinjenu listu kandidata, rezultate ocjenjivanja svih kriterijuma i utvrđene ukupne ocjene kandidata od strane Komisije za izbor, nakon uvida u reference prijavljenih kandidata, te u radne rezultate istih ostvarene u 2007, 2008, 2009 i prvoj polovini 2010. godine, Sudski savjet je većinom glasova odlučio da za dvoje sudija Višeg suda u Podgorici izabere kandidate K.Dj. i P.T.Ovo sa razloga, što saglasno članu 128 stav 2 Ustava CG, (Sl.list CG br.1/07) Sudski savjet odlučuje većinom glasova svih članova.*

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

Na isti način je Sudski savjet izabrao sudije Višeg suda u Podgorici u odluci od 01.10.2008.<sup>122</sup>, gdje je takođe zanemarena ocjena kandidata, pa je od šest izabranih sudija izabrano čak četvoro onih od kojih su drugi kandidati imali veće ocjene. U odluci se ne navodi zbog čega su baš ti kandidati izabrani za sudije, već se samo konstatuje da je to učinjeno "jednoglasno".

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

### 5.3.3. Izbor predsjednika sudova

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

- u 2009. godini donio 14 odluka o izboru predsjednika suda, na osnovu kojih je na dužnost stupilo 11 predsjednika osnovnih sudova, 2 predsjednika viših sudova i 1 predsjednik Upravnog suda Crne Gore;
- u 2010. godini donio 6 odluka o izboru predsjednika suda, na osnovu kojih je na dužnost stupilo 5 predsjednika osnovnih sudova i 1 predsjednik Apelacionog suda Crne Gore.

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

---

<sup>122</sup> Su.R.br.357/08.

Svaka odluka o izboru predsjednika suda identičnog je sadržaja i u obrazloženju se šablonski navodi da je Komisija za izbor nakon obavljenog razgovora ocijenila kandidata i kratak pregled rezultata ocjenjivanja dostavila Sudskom savjetu, koji je utvrdio da je Komisija imala u vidu rezultate obavljenog razgovora<sup>123</sup>, stručno znanje, radno iskustvo, radne rezultate, objavljene naučne radove i druge aktivnosti, stručno usavršavanje kandidata, dostavljena mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima, radne rezultate kandidata i zatim se navodi kojom ocjenom je ocijenjen kandidat.

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

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

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

U dvije odluke o izboru predsjednika suda<sup>124</sup> kojima su izabrani predsjednici viših sudova, u jednoj odluci kojom je izabran predsjednik Apelacionog suda Crne Gore<sup>125</sup> i dvije odluke kojom su izabrani predsjednici osnovnih sudova<sup>126</sup>, navodi se da je Komisija za izbor imala uvid i u kandidatovo *"viđenje problema u funkcionisanju suda, način rješavanja tih problema i ideje za unapređenje rada suda"*, u skladu sa članom 32 stav 4 tada važećeg Poslovnika Sudskog savjeta,<sup>127</sup> koji je propisivao da se prilikom razgovora sa kandidatom i te teme uzmu u obzir. Međutim, obrazloženja ovih odluka opet ne sadrže nikakve naznake o tome kako su ti kandidati predstavili svoje *"viđenje problema u funkcionisanju suda, način rješavanja tih problema i ideje za unapređenje rada suda"*, niti kako je Komisija za izbor to ocijenila.

Osim toga što zabrinjava činjenica da je Sudski savjet birao predsjednike sudova, a da nije neposredno razmotrio i ocijenio viđenje kandidata u vezi rada suda, nejasno je iz kojih razloga u drugim odlukama o izboru predsjednika suda nema ni pomena o tome da je i Komisija za izbor ispitivala takva viđenja kandidata. Ovo

---

<sup>123</sup> I ovdje se izostavlja samo dio da je Komisija imala u vidu rezultate postignute na pisanom testiranju, a u ostalom je obrazloženje isto kao u odlukama o izboru.

<sup>124</sup> Su. R. br. 612/09 od 09.06.2009. godine i Su. R. br. 454/09 od 16.04.2009. godine.

<sup>125</sup> Su. R. br. 162/2010 od 08.02.2010. godine.

<sup>126</sup> Su. R. br. 368/2010 od 18.03.2010. godine i Su. R. br. 1085/2010 od 11.10.2010. godine.

<sup>127</sup> "Službeni list CG" br. [35/2008](#), [38/2008](#) i [6/2009](#).

posebno jer je članom 32 stav 4 tada važećeg Poslovnika Sudskog savjeta<sup>128</sup> bilo eksplicitno propisano da će tokom obavljanja razgovora sa kandidatom za predsjednika suda Komisija za izbor posebno ispitati njegovu viđenje problema u funkcionisanju suda, način rješavanja tih problema i ideje za unapređenje rada suda.

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

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

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

U svakom slučaju, ni iz odluka o izboru predsjednika sudova ne može se utvrditi zašto je određeni kandidat izabran, a zašto neki drugi nije. Obrazloženja koja se svode na konstataciju da je neki sudija izabran za predsjednika zato što je bolje ocijenjen od drugih kandidata, bez ikakve naznake kako su svi kandidati ocjenjivani, ili zato što je to urađeno ocjenom rezultata ocjenjivanja (gdje je konkurisao samo jedan kandidat), nisu uvjerljiva. Ovo posebno obzirom da iz odluka proizilazi da ni Sudski savjet nije imao na uvid ništa što bi, pri donošenju odluke, ukazivalo kako je vršeno ocjenjivanje.

#### **5.4. Praksa Sudskog savjeta poslije izmjene propisa 2011. godine**

Prema podacima sa sajta Sudskog savjeta, poslije izmjena Zakona o Sudskom savjetu 22. jula 2011. i donošenja novog Poslovnika 18.11.2011 donijeto je osam odluka o izboru sudija i to:

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

Analiza ovih odluka pokazuje da izmjena propisa nije uticala na Sudski savjet da promijeni praksu i kvalitetnije obrazlaže svoje odluke. Izmjenom propisa

<sup>128</sup> "Službeni listi CG" br. [35/2008](#), [38/2008](#) i [6/2009](#).

precizirani su kriterijumi, uvedeno bodovanje, ali i neposredno učešće svih članova Savjeta u razgovorima sa kandidatima i njihovom ocjenjivanju. Međutim, uprkos tome, ponovo su usvajane odluke bez obrazloženja i o tome zašto su birani kandidati koji nisu imali ukupno najveći broj bodova ili nisu ocjenjeni bolje od drugih kandidata koji nisu izabrani.

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

Poslije izmjena Zakona o Sudskom savjetu u dijelu kriterijuma i podkriterijuma za izbor sudija i donošenja novog Poslovníka Sudskog savjeta koji je propisao raspon bodova za ocjenu podkriterijuma, na sajtu Sudskog savjeta objavljena je jedna odluka kojom je izabran jedan sudija koji je prvi put biran.<sup>129</sup>

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

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

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

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

Nakon objavljivanja ove odluke, na sajtu Sudskog savjeta objavljene su i: odluka o izboru dvoje sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju<sup>130</sup>, odluka o izboru dvoje sudija Osnovnog suda u Podgorici<sup>131</sup> i odluka o izboru jednog sudije Osnovnog suda u Kotoru.<sup>132</sup>

<sup>129</sup> Su. R. br. 61/12 od 21.02.2012. godine.

<sup>130</sup> Su.R.br.124/12 od 11.04.2012. godine.

<sup>131</sup> Su.R.br.123/12 od 11.04.2012. godine.

<sup>132</sup> Su.R.br.125/12 od 11.04.2012. godine.

Odlukom o izboru dvoje sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju izabrano je dvoje sudija između 8 kandidata. Iz ove odluke proizilazi da je izabran kandidat koji je prethodno bio zapošljen u Upravi policije i koji je imao manje bodova od kandidata koji je savjetnik u sudu i koji nije izabran iako je na listi kandidata bolje rangiran. U odluci se navodi da je donešena jednoglasno, ali nema razloga o tome kako je ocijenjen broj bodova i zašto je izabran kandidat koji je ukupno slabije bodovan od kandidata koji nije izabran!

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

Naime, nakon uvida u ocjene koje su kandidati dobili, M.K. je ustanovila da je za "radno iskustvo" od 14 godina radnog staža u sudu dobila 5 bodova, a drugi kandidat koji je imao 6 godina radnog staža van suda (i pravosuđa) dobio je 4 boda. Na taj način i praktično je pokazano kako se proizvoljno mogu dodjeljivati bodovi po nekom podkriterijumu kada ne postoji ni jedan parametar na osnovu koga treba vršiti bodovanje. Tako je u konkretnom slučaju jedan kandidat sa 14 godina radnog iskustva i to u sudu, dobio samo 1 bod više od kandidata koji ima više no duplo manje radnog iskustva i to van pravosuđa.

U odnosu na stručno usavršavanje, ova kandidatkinja je imala sertifikat o završenom programu inicijalne edukacije<sup>133</sup> sa ocjenom *ističe se* i po tom osnovu je dobila 5 bodova. Iako je inicijalna edukacija predviđena upravo u cilju pripreme kandidata za vršenje pravosudnih funkcija, po tom osnovu je dobila samo dva boda više od kandidata iz Uprave policije koji je izabran za sudiju, a koji tu edukaciju nije prošao.

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

Na kraju, posebno zabrinjava način na koji se vode razgovori sa kandidatima. Prema iskustvu kandidatkinje M.K. kandidatima pitanja postavlja isključivo predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta, a pitanja koja se postavljaju u odnosu na porodični status i broj djece trebalo bi zabraniti kao izvor moguće diskriminacije prilikom izbora (npr. žena za koje se očekuje da će tek koristiti

---

<sup>133</sup> Čl. 7 st. 2 Zakona o inicijalnoj edukaciji ("Sl. list CG"27/2006) propisano je da se inicijalna edukacija organizuje za stručne saradnike u pravosudnim organima (sudovima i tužilaštvima), kao i za diplomirane pravnike koji ispunjavaju opšte uslove za rad u državnim organima i imaju položen pravosudni ispit i ima za cilj njihovu pripremu za vršenje pravosudne funkcije.

porodiljsko bolovanje, ili koje imaju manju djecu pa se pretpostavlja da bi mogle izostajati sa posla i sl), po uzoru kako je to propisano u slučaju zasnivanja radnog odnosa kod bilo kog poslodavca.<sup>134</sup> Ovakva situacija dodatno opravdava i raniju preporuku HRA da se propišu smjernice za razgovor sa kandidatima, a kojima bi, kako se ispostavlja, trebalo propisati i pitanja koja je kandidatima i kandidatkinjama zabranjeno postavljati.

Na sličan način kao i pri izboru sudija koje se prvi put biraju, u odluci kojom je izabrano dvoje sudija Višeg suda u Podgorici, navodi se da je prijave na oglas podnijelo 12 kandidata.<sup>135</sup> Za razliku od prethodnog perioda, sada se u odlukama navodi da su članovi Sudskog savjeta ocjenjivali kandidate, a zatim da su popunjene obrasce za ocjenjivanje dostavili Komisiji da sačini listu kandidata za izbor. Međutim, na osnovu sačinjene liste kandidata sa prosječnim brojem bodova, Sudski savjet je od 11 bodovanih kandidata za sudiju Višeg suda izabrao kandidata koji je imao najviše bodova, ali i kandidata koji je po broju bodova bio na četvrtom mjestu.

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

Takođe, u odluci koju je Sudski savjet donio dva dana kasnije,<sup>136</sup> kojom je izabrano dvoje sudija Višeg suda u Bijelom Polju, vršen je izbor između pet kandidata i izabran je kandidat koji je imao najviše bodova, ali opet i kandidat koji je po broju bodova bio tek na četvrtom mjestu.

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

Nasuprot tome, u odluci o izboru sudije Upravnog suda Crne Gore<sup>137</sup> izabran je sudija koji je od 8 kandidata imao najveći broj bodova, ali i u toj odluci izostalo je obrazloženje na osnovu čega je izvršen takav izbor. I ovo obrazloženje pokazuje se nerazumljivim, tim prije što iz drugih odluka proizilazi da broj bodova nije odlučujuć za izbor nekog kandidata i da se može izabrati i kandidat sa manje bodova.

Ovakav način izbora sudija podstiče sumnje da se sudije ne biraju objektivno, da ne napreduju objektivno i da postoje razlozi nepoznati javnosti zbog kojih se neke

<sup>134</sup> Zakon o radu (Sl. list CG, 49/2008 i 26/2009) propisuje da poslodavac ne može od lica sa kojim namjerava da zaključi ugovor o radu zahtijevati podatke o porodičnom, odnosno bračnom statusu i planiranju porodice, kao ni dostavljanje isprava i drugih dokaza koji nisu od neposrednog značaja za obavljanje poslova za koje zasniva radni odnos ili zaključuje ugovor o radu (čl. 18, st. 2). Novčana kazna za kršenje ove odredbe iznosi od desetostrukog do tristostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori (čl. 172).

<sup>135</sup> Su. R. br. 69/12 od 23.02.2012. godine.

<sup>136</sup> Su. R. br. 60/12 od 21.02.2012. godine.

<sup>137</sup> Su. R. br. 59/12 od 21.02.2012. godine.



sudije biraju ili napreduju, dok drugima to nije omogućeno ili bar ne istom brzinom.

## 5.5. Pravičnost postupka i pravni lijekovi

Zakonom o Sudskom savjetu<sup>138</sup> propisano je da Sudski savjet slobodno mjesto sudije i predsjednika suda oglašava u "Službenom listu Crne Gore" i jednom od štampanih medija. Osim toga, u praksi se takvi oglasi po pravilu objavljuju i na internet stranici Sudskog savjeta, što dodatno doprinosi da veći broj lica, posebno onih iz mlađih generacija, bude obaviješten o objavljenom oglasu. Međutim, HRA ostaje pri ranijoj preporuci da se ova obaveza izričito propiše i zakonom.

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

U postupku po prijavama kandidata propisano je da Sudski savjet odbacuje neblagovremene i nepotpune prijave, ali i da odlučuje po prigovoru protiv takvih svojih odluka<sup>139</sup>. Ovo rješenje prilično obesmišljava prigovor kao pravni lijek na odluku o odbacivanju neblagovremene i nepotpune prijave, jer o njemu odlučuje isti organ koji je odluku donio. U tom smislu, HRA je ranije predlagala da se Komisiji za izbor propiše nadležnost da odbacuje neblagovremene i nepotpune prijave, a o prigovoru na takve odluke odlučivao bi Sudski savjet.

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

Po Poslovniku Sudskog savjeta<sup>140</sup>, broj osvojenih poena na testu utvrđuje se većinom glasova Komisije. Ovo rješenje ne doprinosi utisku pravičnosti postupka, jer je apsurdno glasati o nečemu što je brojčano mjerljivo.

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

---

<sup>138</sup> Član 28. stav 3.

<sup>139</sup> Član 29. Zakona o Sudskom savjetu.

<sup>140</sup> Član 41. stav 1.

vrednovanje kriterijuma i podkriterijuma ostavlja prostor za proizvoljnost i nejednakost u ocjenjivanju.

Mada odluke o izboru sadrže uputstvo o pravnom lijeku, smatramo da je ozbiljan nedostatak zakona što to nije izričito propisano, već je samo predviđeno da odluka mora da sadrži pisano obrazloženje.<sup>141</sup> Sa druge strane, analiza odluka pokazuje da su njihova obrazloženja nejasna i da dovode u sumnju objektivni i pravilan izbor.

Mada je propisano pravo kandidata da izvrši uvid u svoju dokumentaciju i pisani test<sup>142</sup>, kao i konačnu ocjenu drugih kandidata, sumnje u objektivno ocjenjivanje ostaju jer je kandidatima uskraćeno pravo uvida u dokumentaciju i testove drugih. Takođe, nijesu propisani način i mjesto vršenja uvida u izbornu dokumentaciju, rok u kome je Sekretarijat dužan da omogući uvid u izbornu dokumentaciju po prijemu zahtjeva, pravo na fotokopiranje spisa i pravo na vršenje uvida putem punomoćnika, kao ni pravo na prigovor Sudskom savjetu u slučaju uskraćivanja ovog prava.

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

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

### **Preporuke:**

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

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

3. Mišljenje od sudija višeg suda o kandidatu za napredovanje pribaviti na osnovu upitnika koji bi obuhvatio i kategorije dobro poznavanje procesnih i materijalno

---

<sup>141</sup> Član 35. stav 4. Zakona o Sudskom savjetu.

<sup>142</sup> Član 38. Zakona o Sudskom savjetu.

pravnih propisa, prakse Evropskog suda za ljudska prava, prakse crnogorskih sudova i dr.

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

5. Član 38 Zakona o Sudskom savjetu potrebno je izmijeniti na način koji će omogućiti svim kandidatima za izbor sudije pravo uvida u dokumentaciju drugih kandidata (gore preporuka 7) i propisati: način i mjesto vršenja uvida u izbornu dokumentaciju, rok u kome je Sekretarijat dužan da omogući uvid u izbornu dokumentaciju po prijemu zahtjeva, pravo na fotokopiranje spisa, pravo na vršenje uvida putem punomoćnika, kao i pravo na prigovor Sudskom savjetu u slučaju uskraćivanja ovog prava i rok u kome Sudski savjet treba da odluči po prigovoru.

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

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

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

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

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

## 6. Upućivanje sudija na ispomoć u sud više instance

Članom 42 stav 3 Zakona o Sudskom savjetu propisano je:

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

Član 43 Zakona o Sudskom savjetu:

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

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

Sporna je mogućnost propisana zakonom da sudija koji nije formalno izabran za sudiju višeg stepena sudi na takvoj funkciji na osnovu pojedinačne odluke Sudskog savjeta o privremenom upućivanju na tu funkciju. Ovakvo rješenje je sporno i s aspekta zakonitog osnova za djelovanje suda, koji predstavlja element ljudskog prava na pravično suđenje.<sup>143</sup>

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

Odluke koje je Sudski savjet donosio o privremenom upućivanju nisu objavljene na sajtu, pa je HRA tražila pristup odlukama ove vrste koje su pomenute u Izvještaju o radu Sudskog savjeta.<sup>144</sup>

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

U svim pregledanim odlukama samo se citiraju odredbe članova 42 i 43 Zakona o Sudskom savjetu, ali ni jedna odluka ne sadrži konkretne razloge za odlučivanje,

---

<sup>143</sup> Član 6, st. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima glasi: "Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona..."

<sup>144</sup> Tražene su i dobijene odluke.

posebno ne na razloge kako je i iz kojih razloga izabran sudija da se uputi u sud višeg stepena.

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

**Preporuka:**

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

## 7. Disciplinska odgovornost sudija i predsjednika sudova

### 7.1 Disciplinski prekršaji

#### 7.1.1 Opšte napomene

Zakon o Sudskom savjetu<sup>145</sup> propisuje da sudija disciplinski odgovara ako neuredno vrši sudijsku funkciju ili ako vrijeđa ugled sudijske funkcije u slučajevima propisanim zakonom, a da predsjednik suda disciplinski odgovara ako neuredno obavlja funkciju predsjednika suda ili vrijeđa ugled funkcije predsjednika suda.

Ustav Crne Gore<sup>146</sup> propisuje da se sudija razrješava dužnosti: ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije; nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije. Ovo ustavno rješenje izgleda nelogično u odnosu na razlog kada sudija "*trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije*". Ovaj razlog trebao bi da predstavlja osnov za prestanak sudijske funkcije, a ne za razrješenje, jer postupak razrješenja podrazumijeva utvrđivanje odgovornosti i krivice sudije za određene radnje ili propuštanja, dok se gubitak sposobnosti ne može pripisati u odgovornost sudiji.

Izmjenama i dopunama Zakona o sudovima<sup>147</sup> precizirano je šta se smatra neurednim vršenjem sudijske funkcije i vrijeđanjem ugleda sudijske funkcije od strane sudije i predsjednika suda, nesavjesnim i nestručnim vršenjem funkcije sudije i predsjednika suda:

#### *Neuredno vršenje sudijske funkcije* *Član 33a*

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

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

#### *Vrijeđanje ugleda sudijske funkcije*

#### *Član 33b*

*Sudija vrijeđa ugled sudijske funkcije, ako:*

- 1) u vršenju sudijske funkcije ili na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju sudijske funkcije;*

<sup>145</sup> Član 50.

<sup>146</sup> Član 121.

<sup>147</sup> "Službeni list CG" br. 39/2011.

- 2) se neprimjereno odnosi prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu;
- 3) se ne uzdržava od neprimjerenih odnosa sa zastupnicima i strankama u čijim predmetima postupa ili iznosi informacije koje je saznao postupajući u predmetima;
- 4) koristi sudijsku funkciju za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica;
- 5) prihvata poklone ili ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa.

*Neuredno vršenje funkcije predsjednika suda  
Član 33v*

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

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

*Vrijeđanje ugleda funkcije predsjednika suda  
Član 33g*

*Predsjednik suda vrijeđa ugled funkcije predsjednika suda, ako:*

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

*Nesavjesno i nestručno vršenje funkcije predsjednika suda  
Član 33d*

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

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

*Nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije  
Član 33e*

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

- 1) u značajnoj mjeri ne ostvaruje očekivane rezultate u pogledu kvaliteta i kvantiteta rada u posljednje dvije godine u odnosu na prosječan broj završenih predmeta iste vrste i složenosti na nivou tog suda;
- 2) značajno prekorači zakonom utvrđeni rok za izradu odluka u većem broju predmeta;
- 3) odugovlači postupak ili ne uzima predmete u rad, usljed čega nastupi zastarjelost krivičnog gonjenja ili zastarjelost izvršenja krivičnih sankcija;

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

### 7.1.2 Neuredno vršenje sudijske funkcije

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

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

Međutim, formulacija da *"sudija neuredno vrši sudijsku funkciju ako je ne vrši na zakonom utvrđen način, a naročito ako u dužem vremenskom periodu ili u većem broju slučajeva bez opravdanih razloga..."* i dalje omogućava proizvoljno i neujednačeno tretiranje i kažnjavanje sudija.

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

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

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



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

### 7.1.3 Nesavjesno i nestručno vršenje sudijske funkcije

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

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

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

### 7.1.4. Neuredno vršenje funkcije predsjednika suda

Na isti način zakon propisuje i neuredno vršenje funkcije predsjednika suda uz uslov ako to čini "*bez opravdanih razloga*". Ostaje nejasno koji bi to bili opravdani

razlozi da predsjednik suda mijenja godišnji raspored poslova u sudu, da ne postupa po pritužbama i kontrolnim zahtjevima, da ne pokrene disciplinsku odgovornost sudije za koga zna ili mora znati da postoje razlozi za odgovornost, da onemogućava vršenje nadzora i edukaciju sudija i zaposlenih u sudu i da ne dostavlja ili dostavlja nepotpune ili netačne izvještaje o radu i druge podatke.

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

Na primjer, odredbama članova 6 i 20 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku<sup>148</sup> propisano je da nepostupanje predsjednika suda po kontrolnom zahtjevu u roku od 60 dana predstavlja osnov za pokretanje postupka njegove odgovornosti. Ovaj opravdan osnov odgovornosti predsjednika suda potpuno je obesmišljen ovlaštenjem predsjednika neposredno višeg suda i predsjednika Vrhovnog suda da procjenjuje "opravdane razloge" za to nepostupanje predsjednika suda i da proizvoljno odlučuje o nepokretanju postupka odgovornosti.

#### 7.1.5 Vrijeđanje ugleda sudijske funkcije

Zakon o sudovima ne propisuje da kršenje Kodeksa sudijske etike predstavlja neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije, odnosno osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije. Takođe, kršenje Kodeksa zakonom nije propisano ni kao vrijeđanje ugleda sudijske funkcije. Tako je kršenje Kodeksa još uvijek nekažnjivo, iako je samim Kodeksom propisano da njegovo nepoštovanje predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka i postupka za razrješenje sudija u skladu sa Ustavom i zakonom (čl. 14, st. 6). HRA je i ranije ukazivala na potrebu da se Zakonom o sudovima propiše koje kršenje Kodeksa predstavlja neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije, odnosno povredu ugleda sudijske funkcije.<sup>149</sup>

## **7.2 Disciplinski postupak**

### 7.2.1 Ovlaštenje za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudija i predsjednika suda

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

---

<sup>148</sup> "Službeni list CG", 11/2007.

<sup>149</sup> Vidi „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, str. 157.

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

HRA je ranije ukazivala da je neprimjereno da predsjednik Vrhovnog suda bude potpuno zaštićen od disciplinske odgovornosti i da bude jedino politički odgovoran, što je suprotno načelu nezavisnosti sudstva. Nelogično je i nerazumljivo da Sudski savjet, kao organ koji vrši nadzor nad radom svih sudova i sudija (pa i predsjednika Vrhovnog suda), nema ovlašćenje da inicira disciplinski postupak protiv bilo kog sudije, uključujući i predsjednika Vrhovnog suda. Treba imati u vidu da je Zakon o redovnim sudovima još 1991. godine propisivao nadležnost Pravosudnog savjeta da pokreće postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda.<sup>150</sup>

#### 7.2.2. Disciplinska komisija

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija sprovodi Disciplinska komisija koju imenuje Sudski savjet za period od dvije godine.<sup>151</sup> Izmjenama Zakona o Sudskom savjetu<sup>152</sup> propisano je da Disciplinska komisija ima predsjednika i dva člana, da se predsjednik imenuje iz reda članova Sudskog savjeta koji nijesu sudije, a dva člana iz reda sudija koji nijesu članovi Sudskog savjeta, a koji imaju najmanje 15 godina radnog iskustva. Međutim, ni zakon, ni Poslovnik Sudskog savjeta opet ne propisuju postupak izbora članova Disciplinske komisije, što je važno posebno za izbor dva člana van Sudskog savjeta.

### **7.3 Praksa Sudskog savjeta i Disciplinske komisije u ocjeni neurednog, nesavjesnog i nestručnog rada sudija**

Praktično se praksa Disciplinske komisije stvara počev od 1.08.2008.godine. Iako bi njen sastav trebalo da garantuje visok stepen zakonitosti, to nije uvijek slučaj. Veliki je propust što njene odluke nisu bile objavljivane na sajtu, jer bi predsjednici sudova, koji pokreću postupak, tako mogli da se i prema njima rukovode i da se nejednako postupanje u jednakim situacijama eliminiše ili svede na najveću moguću mjeru.

Prema podacima iz Godišnjih izvještaja o radu sudova od 2008. zaključno sa 2011. godinom, Disciplinskoj komisiji podnijeto je 13 predloga za pokretanje

<sup>150</sup> Čl. 46, st. 3: "Predsjednik suda podnosi Pravosudnom savjetu zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudije, u kome moraju biti navedene činjenice o kršenju standarda sudijskog ponašanja koji su predviđeni zakonom ili pravilima suda. U odnosu na predsjednika suda zahtjev podnosi predsjednik neposredno višeg suda, a za predsjednika Vrhovnog suda, Pravosudni savjet."

<sup>151</sup> Član 51 Zakona o Sudskom savjetu.

<sup>152</sup> "Sl. list CG", 39/2011.

disciplinskih postupaka protiv sudija. Od toga su četiri predloga odbijena kao neosnovana, pet predloga je usvojeno i sudijama su izrečene četiri disciplinske mjere umanjene zarade u iznosu od 20% za tri mjeseca, odnosno za jedan mjesec i dvije opomene. Po četiri predloga, nakon što je Disciplinska komisija utvrdila da ima elemenata za razrješenje sudije, prekinut je postupak i predmet dostavljen Sudskom savjetu.

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

Kako se odluke Disciplinske komisije ne objavljuju na internet stranici Savjeta, HRA se obratila Savjetu zahtjevom za slobodan pristup informacijama i dostavljeno je 11 odluka donijetih zaključno sa 31.01.2012. godine. Odluke se i dalje ne objavljuju na sajtu Sudskog savjeta.

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

Odlukom<sup>153</sup> od 1.09.2008. Disciplinska komisija odbila je kao neosnovan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije Osnovnog suda u Kolašinu, kome je bilo stavljeno na teret da je u periodu od jula 2006. do kraja 2007. neuredno vršio sudijsku funkciju tako što je u 16 predmeta prekoračio zakonske rokove za izradu presude u krivičnim postupcima i tako što je u periodu od septembra 2006. do maja 2008. u tri predmeta kršio zakonske rokove za zakazivanje glavnog pretresa, tako da je u jednom predmetu došlo i do zastarjelosti krivičnog gonjenja.

U odluci je navedeno da je sudija u svom izjašnjenju istakao da je predsjednik Višeg suda, po nalogu predsjednika Vrhovnog suda, na njega vršio pritisak i nudio mu nagodbe da podnese ostavku i da je rok zastarjelosti krivičnog gonjenja u predmetu u kome je zastarjelost nastupila 6 godina, a da je istražni sudija prethodno provodio istražne radnje 5 godina.

Disciplinska komisija je tada zauzela stav da prekoračenje zakonskog roka za pismenu izradu odluka nije zakonom propisano kao disciplinski prekršaj<sup>154</sup>. Ipak, samo par mjeseci kasnije, Sudski savjet u odluci<sup>155</sup> o razrješenju jednog sudije navodi:

---

<sup>153</sup> Dp.br.1/08.

<sup>154</sup> Ova radnja propisana je kao neuredno vršenje sudijske funkcije izmenama Zakona o sudovima koje su stupile na snagu u avgustu 2011. godine.

<sup>155</sup> Su.R.br.636/08 od 26.12.2008. godine.

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

Kršenje pravila postupka moglo se tumačiti kao radnja koja nije disciplinski prekršaj i za koju se ne može ni disciplinski odgovarati, ali i kao radnja koja se može kvalifikovati kao nestručan rad i zbog koje se sudija može razriješiti dužnosti. Ovako različita tumačenja u praksi dodatno idu u prilog našoj preporuci da disciplinske prekršaje treba bolje precizirati.

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

Osim navedenog, Disciplinska komisija je u ovom postupku utvrdila da je upravo podnosilac predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti bio i istražni sudija u predmetu u kome je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja i da je upravo podnosilac predloga vodio istragu 5 godina, za koje vrijeme je saslušao osumnjičene i jednog svjedoka.

Disciplinska komisija u ovoj odluci, kao ni Sudski savjet nikada kasnije, nijesu se bavili provjerom navoda da je na sudiju vršen pritisak od strane vrha sudske vlasti da podnese ostavku, a godinu dana kasnije Sudski savjet donio je odluku<sup>156</sup> kojom je ovom sudiji prestala sudijska funkcija zbog osude na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od jedne godine zbog krivičnih djela zloupotreba službenog položaja i nesavjesan rad u službi, izvršenih u vezi sa obavljanjem sudijske funkcije.

Takođe, ni Disciplinska komisija, ni Sudski savjet, nikada se nijesu bavili pitanjem stručnosti i urednosti rada predsjednika suda koji je propuste u svom radu i vođenje istrage za period od 5 godina u kome je samo saslušao osumnjičene i jednog svjedoka, pokušao pripisati u odgovornost drugom sudiji, iako su sve te činjenice praktično utvrdili u prethodno vođenom postupku.

U drugim odlukama iz 2008. godine,<sup>157</sup> Disciplinska komisija je utvrdila odgovornost sudija Osnovnog suda u Baru zato što nijesu zakazivali pretrese u 104, odnosno u 54 krivična predmeta tokom 2007. godine. Oba postupka su pokrenuta poslije kontrole od strane Vrhovnog suda Crne Gore.

Nepunih pet mjeseci kasnije, Disciplinska komisija je donijela odluku<sup>158</sup> u kojoj je kao neuredno vršenje sudijske funkcije kvalifikovala to što sudija u jednom predmetu nije zakazivala ročište u periodu od 22.03. do 12.12.2008. godine. Istom odlukom Disciplinska komisija je prekinula postupak zato što sudija u jednom predmetu nije zakazivala ročišta u periodu od 03.11.2006. godine do 28.11.2008. godine i zato što je u drugom predmetu donijela rješenje o prekidu

<sup>156</sup> Su.R.br.1571/09 od 11.11.2009. godine.

<sup>157</sup> Dp.br.2/08 od 10.09.2008. godine, Dp.br.4/08 od 10.09.2008. godine.

<sup>158</sup> Dp.br.1/09 od 02.02.2009. godine.

postupka zbog smrti stranke, a u spisima o smrti stranke nije bilo dokaza, što je komisija ocijenila kao razlog za razrješenje i predmet je dostavila Sudskom savjetu.

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

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

Osim toga što je nejasno na osnovu čega je komisija došla do ovakvog uvjerenja o broju ročišta koja se dnevno mogu zakazati, posebno je nejasno zašto se isti standard nije primjenjivao i za ostale sudije. Takođe je nejasno zašto se u drugim slučajevima ne sankcionišu sudije koje ne zakazuju ročište u periodu od 9 i više mjeseci. Zato se preporuka HRA da se Sudskom savjetu da nadležnost da pokreće postupke utvrđivanja disciplinske odgovornosti pokazuje dodatno opravdanom. Inače, informacije o takvim propustima Sudski savjet dobija preko pritužbi građana.

Devet mjeseci kasnije Disciplinska komisija donijela je i odluku<sup>159</sup> kojom je sudiji Osnovnog suda u Podgorici izrečena disciplinska mjera umanjenja zarade od 20% za jedan mjesec zato što je kao neuredno vršenje sudijske funkcije ocijenjeno to što od 27. oktobra 2008. godine do 14. septembra 2009. godine nije zakazivala ročište u predmetu u kome je tužba podnijeta u decembru 1984. godine, a koji je ta sudija zadužila dana 27.10.2008. godine. Iz ove odluke proizilazi da je ista sudija bila zadužena sa jednim još starijim predmetom, u kome je tužba podnešena čak 1983. godine. Takođe, u odluci je Disciplinska komisija utvrdila da je isti predmet u kome sudija nije skoro 11 mjeseci zakazala ročište, bio na odlučivanju po žalbi u Višem sudu ukupno 2 godine i 10 mjeseci.

Dakle, u predmetu koji je tada trajao već 25 godina i koji je posljedni put po žalbi bio u Višem sudu 2 godine i 10 mjeseci, kažnjena je jedino sudija koja je predmet zadužila u momentu kada je već bio star 24 godine zato što nije zakazala ročište skoro 11 mjeseci od kada ga je zadužila.

Nasuprot stavovima iz prethodno navedenih odluka, u predmetu pred Osnovnim sudom u Podgorici<sup>160</sup>, na koji je ranije ukazano u ovom Izvještaju, sudija tog suda je pripremno ročište zakazao poslije više od godinu dana od kada je tužba podnešena. Takođe, u predmetu pred istim sudom<sup>161</sup> sudija je zakazala pripremno ročište poslije više od 9 mjeseci i tek nakon podnošenja zahtjeva za ubrzanje postupka, koji je usvojen od strane Višeg suda, dok je u drugom predmetu<sup>162</sup> pretres zakazan poslije više od 11 mjeseci i kasnije je u istom predmetu nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja.

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

<sup>159</sup> Dp.br.3/09 od 09.10.2009. godine.

<sup>160</sup> P.br.5043/2011.

<sup>161</sup> P.br.164/2011.

<sup>162</sup> K.br.1236/05.

U odnosu na postupanje sudije koje je Disciplinska komisija u prvoj odluci iz 2009. godine<sup>163</sup> ocijenila kao razlog za razrješenje, u odluci komisije navodi se da je sudija:

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

U istom periodu, u predmetu pred Osnovnim sudom u Podgorici<sup>164</sup> koji je kao radni spor bio hitne prirode, sudija tog suda je predmet "držala u sudijskoj fioci" i presudu je izradila poslije jedne godine i sedam i po mjeseci od zaključenja rasprave, iako je zakonski rok 30 dana. Ni ova sudija nikada nije pozvana na odgovornost zbog nesavjesnog rada, odnosno "držanja predmeta u sudijskoj fioci", iako su o svemu navedenom obaviješten predsjednik Višeg suda<sup>165</sup> i predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore<sup>166</sup>.

Stoga i ova odluka Disciplinske komisije pokazuje nejednako tretiranje sudija, ali i sumnju da se na sudije vrše pritisci i da se to čini sa njihovim propustima iz prethodnog perioda.

Početak septembra 2009. godine Sudski savjet je donio odluku o razrješenju dužnosti<sup>167</sup> jedne sudije. Ta sudija je samo 7 mjeseci ranije kažnjena umanjnjem zarade od 20% zbog nezakazivanja ročišta nepunih 8 mjeseci u jednom predmetu. Ipak, u odluci u razrješenju navode se i novi propusti sudije koji se ocjenjuju kao nestučan i nesavjesan rad. Tako, pored postupanja u dva predmeta zbog kojih je Disciplinska komisija smatrala da postoje razlozi za razrješenje, u odluci o razrješenju se ukazuje na nestručan rad sudije u još 30 predmeta iz 2008. godine u kojima su odluke ukinute ili preinačene i u 20 predmeta za prvih 4 mjeseca 2009. godine, dok je nesavjesan rad utvrđen u još 17 predmeta.

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

U odluci<sup>168</sup> iz sljedeće godine Disciplinska komisija je ocijenila da ne predstavlja disciplinski prekršaj to što sudija za tri godine uopšte nije odlučio o predlogu za određivanje privremene mjere, iako je zakonski rok za odlučivanje po takvom predlogu 5 dana. U obrazloženju se konstatuje da propuštanje sudije da u zakonskom roku odluči o zahtjevu stranke predstavlja nesavjesno vršenje sudijske funkcije samo pod uslovom da se ne radi o pojedinačnom slučaju.

---

<sup>163</sup> Dp.br.1/09 od 02.02.2009. godine.

<sup>164</sup> P.br.19954/01.

<sup>165</sup> Zahtjevom za ubrzanje postupka od 13.10.2008. godine.

<sup>166</sup> Pritužbom od 06.04.2009. godine.

<sup>167</sup> Su.R.br.983/09 od 04.09.2009. godine.

<sup>168</sup> Dp.br.1/10 od 25.10.2010. godine.

Iste godine, Disciplinska komisija je donijela i odluku<sup>169</sup> kojom je kao neuredno vršenje sudijske funkcije ocijenjeno postupanje sudije u jednom predmetu u kome sudija nije zakazao ročište, nije poštovao načelo hitnosti i donio je odluku po isteku skoro 4 mjeseca poslije podnešenog predloga stranke. Iz ove odluke nesporno proizilazi da su za razloge zbog kojih je disciplinski postupak pokrenut znali prethodni predsjednik Osnovnog suda i predsjednica Vrhovnog suda (i predsjednica Sudskog savjeta) i to skoro godinu dana ranije, još od maja 2009. godine. Sudija je kažnjen umanjnjem zarade od 20% za period od tri mjeseca, ali ova disciplinska mjera nije izvršena, jer je odlukom<sup>170</sup> Sudskog savjeta ovom sudiji prestala sudijska funkcija na lični zahtjev dana 27.05.2010. godine.

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

### **Preporuke:**

1. Zakonom o Sudskom savjetu dati ovlaćenje i članovima Sudskog savjeta da podnesu predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsjednika suda, posebno predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda.
2. Zakon o sudovima treba izmijeniti i izostaviti mogućnost utvrđivanja "opravdanih razloga" kada sudija neuredno vrši sudijsku funkciju, ili nestručno i nesavjesno obavlja sudijsku funkciju, jer to omogućava proizvoljno i neujednačeno tumačenje i postupanje predsjednika sudova.
3. Zakonom o sudovima izričito propisati da kršenje Kodeksa sudijske etike predstavlja osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, tj. neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije ili vrijeđanje ugleda funkcije.<sup>171</sup>
4. Zakon o sudovima dopuniti tako da povreda sudijske discipline postoji, pored navedenih slučajeva i onda kada sudija:
  - ne ispunjava mentorska zaduženja i obaveze za stručno usavršavanje kolega pripravnika;
  - neopravdano odsustvuje sa posla;
  - ne nosi sudijsku togu u skladu sa propisima;
  - ne spriječi neprimjereno ponašanje prema strankama i drugim učesnicima u postupku od strane drugih koji su pod njegovom kontrolom u postupku kojim rukovodi;

<sup>169</sup> Dp.br.2/10 od 8.04.2010. godine.

<sup>170</sup> Su.R.br.653/2010.

<sup>171</sup> „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, op.cit. tač. 5.1.2. str. 156-157.



- se ne uzdržava od svakog postupka koji je nedoličan ili odražava takav utisak, kao i od postupka koji izaziva podozrenje, podstiče sumnju, slabi pouzdanje ili na drugi način narušava povjerenje u sud i njegovu objektivnost;
- ne odolijeva prijetnjama, ucjenama i drugim nasrtajima na njegovu ličnost i integritet;
- nije sposoban da se odupre političkim uticajima, javnom mnjenju, predrasudama (pogotovo u vezi zabranjenih osnova diskriminacije), iskušanjima, porocima, strastima, privatnim i porodičnim interesima i drugim unutrašnjim i spoljnim uticajima;
- posjećuje mjesta čija je reputacija nedolična. (ponovljena preporuka iz 2008.<sup>172</sup>)

5. Kod „Disciplinske komisije“ (čl. 51 Zakona o Sudskom savjetu) ponovo je ostalo neuređeno po kom postupku i kriterijumima Sudski savjet bira članove disciplinske komisije koji nisu članovi Sudskog savjeta.

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

---

<sup>172</sup> „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, op.cit. tač. 5.1.3 – 5.4.2. str. 157-160;

## 8. Razrješenje sudija

### 8.1. Praksa Sudskog savjeta

#### 8.1.1. Ocjena nesavjesnog obavljanja sudijske funkcije u praksi

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

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

U Odluci o razrješenju jednog sudije Osnovnog suda u Podgorici<sup>173</sup> navodi se da se njegova nesavjesnost u vršenju funkcije ogleda:

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

Dalje se navodi da sudija nije preduzeo ni jednu radnju istrage u 10 predmeta za koje, na osnovu navedenih poslovnih brojeva proizilazi da su: iz 1999, jedan predmet, iz 2004, 3 predmeta, iz 2005, 4 predmeta i iz 2006, 2 predmeta.

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

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

<sup>173</sup> Su.R.br. 367/08 od 01.10.2008. godine.

U Odluci o razrješenju jednog sudije Osnovnog suda u Pljevljima<sup>174</sup>, koja je donijeta nepuna 3 mjeseca nakon prethodne, takođe se navodi da je sudija nestručno obavljao sudijsku funkciju. U obrazloženju odluke nabroja se 11 predmeta u kojima nijesu preduzimate radnje i 8 predmeta u kojima je utvrđeno da je sudija pogrešno primjenjivao zakon, a sve u periodu od 29. decembra 2004. godine kada je sudija počeo da obavlja sudijsku funkciju.

Iako se kao i u prethodnom slučaju ukazuje na nepostupanje, odnosno nepreduzimanje radnji u određenim predmetima, u ovoj odluci je izostala kvalifikacija nesavjesnog obavljanja sudijske funkcije. Takođe, neobjašnjiva je značajna razlika u broju predmeta u kojima je rad ovih sudija ocijenjen nestručnim ili nesavjesnim i u vremenu u kom su sudije tako postupale. Naime, u prvom slučaju je utvrđeno da sudija nije preduzimao radnje u 121 predmetu u periodu od 11 godina, a u drugom u 11 predmeta za period od 4 godine. Stoga je potpuno nerazumljivo kada se i na osnovu čega preduzimaju radnje prema sudijama koji ne postupaju u predmetima.

Više od dvije godine kasnije, u Odluci o razrješenju jednog sudije Osnovnog suda na Cetinju<sup>175</sup> navodi se da je sudija nesavjesno obavljao sudijsku funkciju jer *"sudija nije u zakonskom roku izrađivao pismene otpravke odluka u predmetima kojima je bio zadužen i to u: 70 odluka do 4 mjeseca, 36 odluka do 5 mjeseci, 33 odluke do 6 mjeseci, 15 odluka do 7 mjeseci, 7 odluka do 8 mjeseci"*.

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

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

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

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

<sup>174</sup> Su.R.br. 636/08 od 26.12.2008. godine;

<sup>175</sup> Su.R.br. 104/11 od 08.02.2011. godine;

Suprotno stavu iz ove odluke, Disciplinska komisija je u odluci<sup>176</sup> opisanoj prethodno u poglavlju 7.2. zauzela stav da prekoračenje zakonskog roka za pismenu izradu odluka nije zakonom propisano kao disciplinski prekršaj, pa je odbila predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. Tri godine kasnije ta radnja je propisana kao neuredno vršenje sudijske funkcije<sup>177</sup>.

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

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

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

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

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

Naime, postupajući po inicijativi predsjednika Višeg suda u Podgorici od 9.09.2009, Sudski savjet je dana 03.10.2009. donio odluku o privremenom

<sup>176</sup> Dp.br.1/08.

<sup>177</sup> Izmenama Zakona o sudovima koje su stupile na snagu u avgustu 2011. godine.

udaljenju sa funkcije sudije tog suda Lazara Akovića. U toj odluci Sudski savjet je prihvatio navode iz inicijative za razrješenje da je ovaj sudija u jednom predmetu nesavjesno obavljao sudijsku funkciju jer je "dugo vodio postupak", jer je "prekoračio zakonski rok za saopštavanje presude" i jer je "napravio greške u presudi koju je dostavio strankama".

Ni jedan od akata koji je Sudski savjet donio protiv sudije Akovića nije objavljen na sajtu. Savjet je odbio da dostavi odluku u ovom slučaju sa netačnim navodom da su "sve odluke objavljene na sajtu", da bi odluku o prestanku funkcije ovom sudiji naknadno objavio.

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

U predmetu u kome je ocijenjeno da je sudija Aković "dugo vodio postupak" prvo ročište održano je 26.03.2006, a presuda je izrečena 7.08.2009. Ovaj predmet je jedan od najsloženijih koji su vođeni pred crnogorskim sudovima, sadržao je spise od preko 1000 stranica, pa je i prvostepena presuda napisana na preko 300 stranica.

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

Takođe je nejasno da li je Sudski savjet iste činjenice složenosti slučaja i obima sudskih spisa cijenio u odnosu na prekoračenje zakonskog roka za izricanje presude. U praksi sudova nije neuobičajeno da se nekažnjeno krše zakonski rokovi za izricanje ili izradu presude i to u nekim mnogo jednostavnijim i mnogo manje obimnim predmetima.<sup>178</sup>

Skoro dvije godine poslije razrješenja sudije Akovića, u istom predmetu je sudija Višeg suda u Podgorici Slavka Vukčević napravila grešku u pisanju presude, koju je ispravila rješenjem, na isti način kao i prethodni sudija Aković. Ministar pravde i predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore tim povodom su tražili od predsjednika Višeg suda da ispita rad sudije Vukčević u tom predmetu. Isti predsjednik Višeg suda koji je dvije godine ranije podnio inicijativu za razrješenje sudije Akovića zbog neasvjesnog vršenja sudijske funkcije u istom predmetu, naknadno je odbio da postupi po tom zahtjevu i u dopisu Sudskom savjetu<sup>179</sup> naveo da će se o

---

<sup>178</sup> Na primjer, u radnom sporu koji je po zakonu hitne prirode sudija Osnovnog suda u Podgorici donijela je presudu P.br. 19954/01 i to poslije 7 mjeseci i 15 dana od zaključenja rasprave. Sudski savjet je obaviješten o ovom slučaju, ali nije preduzeo ni jednu radnju radi utvrđivanja odgovornosti sudije.

<sup>179</sup> V-Su.br. 215/11 od 21.09.2011. godine.

propustima u izradi presude i rješenju sudije Vukčević izjasniti drugostepeni, Apelacioni sud Crne Gore.

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

Zato se pokazuju vjerovatnim i javni navodi bivšeg sudije Lazara Akovića da mu je predsjednik Višeg suda, prije podnošenja inicijative za razrješenje, saopštio da je "pod pritiskom da to učini", ili da će i protiv njega biti pokrenut postupak razrješavanja i da ga je savjetovao da se "sastane sa predsjednicom Vrhovnog suda" (koja je predsjednica i Sudskog savjeta) ili "da podnese ostavku".<sup>180</sup>

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

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

Nakon razrješavanja sudije Akovića za sudiju izvjestioca u drugostepenom postupku određen je sudija čija je ćerka samo par mjeseci ranije odlukom Sudskog savjeta<sup>181</sup> izabrana za sudiju Osnovnog suda u Nikšiću. Takođe, taj sudija koji je određen za izvjestioca u drugostepenom postupku, u toku postupka odlučivanja o prvostepenoj presudi, odlukom Sudskog savjeta izabran je za predsjednika Apelacionog suda Crne Gore.<sup>182</sup> Iz ovih odluka Sudskog savjeta ne može se utvrditi iz kojih razloga su izabrani predsjednik Apelacionog suda i prethodno njegova ćerka za sudiju Osnovnog suda u Nikšiću. Ovo posebno jer iz odluke o izboru sudije Osnovnog suda proizilazi da je jedan kandidat na pisanom testiranju imao više bodova od sudije koja je izabrana, ali je ocijenjen manjom ocjenom, o čemu se u odluci ne daje obrazloženje i razlozi koji bi ukazivali na takvo ocjenjivanje.

Ovakvo postupanje i ovakve odluke Sudskog savjeta koje nijesu praćene jasnim obrazloženjem, ukazuju na ozbiljne sumnje u nezavisnost sudija i mogući uticaj na odluku drugostepenog suda. Ako su greške u presudama koje su sudije ispravljale rješenjima bile takvog karaktera da utiču na zakonitost same presude, tada se o njima mogao izjasniti jedino drugostepeni sud i zauzimanje stava o tom pitanju od strane Sudskog savjeta, predsjednika Vrhovnog ili bilo kog drugog

<sup>180</sup> Dnevni list "Pobjeda" od 24.10.2009. godine.

<sup>181</sup> Su. R. br. 792/09 od 17.07.2009. godine.

<sup>182</sup> Su. R. br.162/2010 od 08.02.2010. godine.

suda i posebno ministra pravde, kao predstavnika izvršne vlasti, predstavljaju pritisak na sud koji treba da odlučuje o zakonitosti presude. U protivnom, ako su u pitanju bile tehničke greške, onda svi ovi subjekti takođe nijesu imali osnova za zaključak da je sudija postupao nesavjesno i nestručno. Dalje, ako sudija koji ima ključnu ulogu u drugostepenom postupku u kome se presuda ukine, nakon toga bude unaprijeđen od strane Sudskog savjeta i ako isti taj Sudski savjet prethodno izabere njegovu ćerku za sudiju, a te svoje odluke ne obrazloži valjano, onda su i sumnje u objektivnost Savjeta i nezavisnost sudija dodatno pojačane.

### **8.1.2. Slučajna dodjela predmeta - slučaj predsjednika Osnovnog suda u Podgorici**

Proizvoljnost u postupanju Sudskog savjeta prilikom utvrđivanja odgovornosti sudija u praksi potvrđuje i primjer tretiranja slučaja predsjednika Osnovnog suda u Podgorici. Naime, predsjednik Višeg suda u Podgorici donio je dana 12.09.2011. rješenje<sup>183</sup> kojim je usvojio zahtjev za izuzeće predsjednika Osnovnog suda u Podgorici u predmetu K.br.386/11.

U obrazloženju ovog rješenja, predsjednik Višeg suda je naveo da je predsjednik Osnovnog suda:

*"predmet uzeo u rad mimo odredbi člana 89, 90 i 91 Zakona o sudovima, te člana 55. Sudskog poslovnika ("Sl.list RCG" br.5/02 i 49/04), odnosno da nije ispoštovan princip slučajne dodjele predmeta u rad" i da "očigledno nije postupao po prethodno navedenim pravilima..., ...što može predstavljati okolnost koja dovodi u sumnju njegovu nepristrasnost."*

Član 50, stav 2 Zakona o sudskom savjetu ("Sl. list CG", 13/2008, 39/2011):

*Predsjednik suda disciplinski odgovara, ako neuredno obavlja funkciju predsjednika suda ili vrijeđa ugled funkcije predsjednika suda.*

Prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ("Sl.list CG", broj 39/11) u članu 33d stav 1 tač. 2:

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

*2) ne poštuje princip slučajne dodjele predmeta*

U Ustavu CG ("Sl. list CG", broj 1/2007), u članu 121. stav 3. predviđa:

Sudija se razrješava dužnosti: ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije.

U članu 71a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu predviđeno je:

*Predsjednik suda se razrješava u slučaju ako nesavjesno i nestručno obavlja funkciju predsjednika suda.*

U čl. 61 Zakona o Sudskom savjetu navodi se ko može podnijeti predlog za razrješenje sudije:

*(1) Sudija se razrješava dužnosti u slučajevima utvrđenim Ustavom.*

<sup>183</sup> VII Su.br.72/11.

*(2) Predlog za razrješenje sudije mogu podnijeti predsjednik suda u kojem sudija vrši sudijsku funkciju, predsjednik neposredno višeg suda, predsjednik Vrhovnog suda, ministar pravde i drugi član Sudskog savjeta.*

#### *Odbacivanje predloga*

Član 63 Zakona o Sudskom savjetu:

*(1) Sudski savjet će odbiti, odnosno odbaciti predlog za razrješenje ukoliko utvrdi da nema osnova za vođenje postupka, da je predlog podnjet od neovlašćenog lica ili da je neblagovremen.*

***(2) Ukoliko Sudski savjet utvrdi da ima osnova za vođenje postupka za razrješenje, predlog će dostaviti Disciplinskoj komisiji iz člana 51 ovog zakona, koja ispituje postojanje razloga za razrješenje.***

#### *Ispitivanje osnovanosti predloga*

Član 64 Zakona o Sudskom savjetu:

*(1) Disciplinska komisija prikuplja podatke i dokaze za ispitivanje osnovanosti predloga.*

*(2) Sudija čije se razrješenje traži ima pravo da prisustvuje radu Disciplinske komisije.*

*(3) Nakon prikupljenih podataka i dokaza Disciplinska komisija podnosi izvještaj Sudskom savjetu u roku koji odredi Sudski savjet.*

*(4) Primjerak izvještaja Disciplinska komisija dostavlja sudiji čije se razrješenje traži.*

Polazeći od citiranih zakonskih odredbi, nesporno je da predsjednik Osnovnog suda u Podgorici u konkretnom slučaju nije poštovao princip slučajne dodjele predmeta i da takvo postupanje predstavlja nesavjesno i nestručno obavljanje funkcije predsjednika suda, koje je zakonski osnov za razrješenje predsjednika suda.

Međutim, Sudski savjet je zaključkom<sup>184</sup> od 19.09.2011. tražio od predsjednika Višeg suda u Podgorici izvještaj o postupanju predsjednika Osnovnog suda u Podgorici u konkretnom predmetu. Suprotno citiranim odredbama zakona i protivrječno svojim navodima iz rješenja kojim je usvojio zahtjev za izuzeće predsjednika Osnovnog suda u Podgorici, predsjednik Višeg suda je u izvještaju Sudskom savjetu dao mišljenje da nema osnova za pokretanje disciplinskog postupka.

Ovo mišljenje prihvatio je i Sudski savjet na sjednici održanoj dana 28.12.2011. godine.

U obavještenju Sudskog savjeta, koje je HRA dostavljeno na zahtjev za dostavljanje odluke u ovom predmetu, navodi se:

*"Sudski savjet je na XV sjednici prihvatio mišljenje predsjednika Višeg suda u Podgorici da nema osnova za pokretanje disciplinskog postupka protiv Zorana Radovića, predsjednika Osnovnog suda u Podgorici uz konstataciju da bi svi predsjednici sudova trebalo da budu redovno zaduženi sa predmetima zavisno od procenta norme koja je određena za njih".*<sup>185</sup>

<sup>184</sup> Su.R.br. 772/11.

<sup>185</sup> Isto obrazloženje Sudski savjet je saopštio i medijima, npr. "Kad je za normu onda može i mimo zakona", "Vijesti", 18.02.2012. godine.



Dakle, proizilazi da se Sudski savjet uopšte nije bavio pitanjem odgovornosti predsjednika Osnovnog suda i da je bez ikakvog obrazloženja prihvatio mišljenje predsjednika Višeg suda. Naime, konstatacija "da bi svi predsjednici sudova trebalo da budu redovno zaduženi sa predmetima zavisno od procenta norme koja je određena za njih", nije obrazloženje zašto se u konkretnom slučaju toleriše ponašanje koje zakon propisuje kao nesavjesno i nestručno vršenje funkcije predsjednika suda.

Osim toga, nerazumljivo je zašto Sudski savjet nije pokazao interesovanje da dobije izjašnjenje od predsjednika Višeg suda zašto je njegovo mišljenje da nema osnova za pokretanje disciplinskog postupka suprotno onome što je utvrdio u postupku izuzeća predsjednika Osnovnog suda. Štaviše, neshvatljivo je i zabrinjava da Sudski savjet, kao organ koji treba da vrši nadzor nad radom svih sudova, nije pokazao interesovanje da provjeri postupanje predsjednika Osnovnog suda u Podgorici (ali i predsjednika drugih sudova), koji je u svom izjašnjenju<sup>186</sup> na zahtjev za izuzeće naveo da:

*"imajući u vidu veliko interesovanje javnosti i medijsku pažnju koj ije taj predmet privukao u fazi istrage, uzeo je u rad predmet da bi svojim iskustvom dao doprinos u radu i ugledu suda, a što je bila praksa postupanja predsjednika sudova u Crnoj Gori u takvim predmetima".*

Osim toga što je neprihvatljivo da jedan predsjednik suda smatra da "doprinosi ugledu suda" kada postupa na način koji zakon definiše kao nesavjesno i nestručno vršenje funkcije, posebno su zabrinjavajući njegovi navodi da je to "bila praksa predsjednika sudova u Crnoj Gori".

U mišljenju predsjednika Višeg suda u Podgorici<sup>187</sup>, koje je Sudski savjet dostavio HRA tek u postupku izvršenja presude Upravnog suda, navodi se da nema osnova za pokretanje disciplinskog postupka protiv predsjednika Osnovnog suda u Podgorici. U obrazloženju se predsjednik Višeg suda nerazumljivo poziva na odredbu člana 31. stav 1. Zakona o sudovima kojom su propisani opšti uslovi za izbor sudije, odredbu člana 9. Pravilnika o orjentacionim mjerilima za određivanje broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu, koja propisuje procenat umanjenja mjerila za predsjednike sudova i odredbe Sudskog poslovnika kojima se razrađuje metod slučajne dodjele predmeta. U mišljenju predsjednika Višeg suda se navodi i da su predsjednici sudova u obavezi da postupaju u najtežim predmetima. Iako ta obaveza nije propisana bilo kojim aktom, predsjednik Višeg suda nije naveo ni na osnovu čega je to utvrdio da se u konkretnom slučaju radi o jednom od "najtežih predmeta".

Ni jedna odredba od propisa koje predsjednik Višeg suda navodi u obrazloženju da nema osnova za utvrđivanje odgovornosti, ne daje pravo i opravdanje predsjedniku suda da može kršiti zakonski princip slučajne dodjele predmeta. Štaviše, isti predsjednik Višeg suda je prethodno donio rješenje o izuzeću predsjednika Osnovnog suda<sup>188</sup> u kome je naveo da je predsjednik Osnovnog suda prekršio upravo Zakon o sudovima i Sudski poslovnik - propise koje sada koristi kao osnov za izbjegavanje odgovornosti.

---

<sup>186</sup> Rješenje VII Su.br.72/11 od 12.09.2011. godine.

<sup>187</sup> V-Su.br.214/11 od 17.11.2011. godine.

<sup>188</sup> VII Su.br.72/11 od 12.09.2011. godine .

Prethodno citirane odredbe Zakona o sudovima i Zakona o Sudskom savjetu propisuju da se predsjednik suda razrješava u slučaju kada ne poštuje princip slučajne dodjele predmeta. Navedeni stavovi predsjednika Višeg suda pokazuju kako se u praksi propisi izigravaju i ignorišu, te kako se proizvoljno ocjenjuje da li postoji orgovornost u nekom slučaju.

Kako se u konkretnom slučaju radi o predmetu povodom događaja u kome je aktivno učestvovao gradonačelnik Glavnog grada i u kome je njegov sin, takođe javni funkcioner, optužen za izvršenje krivičnog djela, to ovakvo postupanje predsjednika suda i njegovi navodi da je to "praksa" u Crnoj Gori, kao i proizvoljni navodi predsjednika Višeg suda da se radi o "najtežem predmetu", ukazuju na ozbiljne sumnje u nezavisnost sudova, kao i da je sudska vlast pod direktnim uticajem politike i da se zakoni svjesno krše kada je to u interesu nekog funkcionera. Ovo tim prije kada Sudski savjet, koji nadzire rad sudova, dijeli mišljenje da nema osnova za pokretanje disciplinskog postupka i za takav stav ne daje nikakvo obrazloženje, a pored toga nema interesovanja ni da ispita koji su to drugi slučajevi kada je primjenjivana "praksa" da se ne poštuje pricip slučajne dodjele predmeta.

Zato, pored toga što pokazuje da odgovornost sudija ne zavisi od toga da li krše zakone već od nečije proizvoljne ocjene, ovaj slučaj dovodi u pitanje i nezavisnost sudstva.

### **8.1.3. Slučajna dodjela predmeta - slučaj predsjednika Višeg suda u Podgorici**

Na sličan način kao i predsjednik Višeg suda u Podgorici, predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore izjasnila se o inicijativi za podnošenje predloga za razrješjenje predsjednika Višeg suda i slično tumačila "pravo" predsjednika da ne poštuje princip slučajne dodjele predmeta. U dopisu<sup>189</sup> Sudskom savjetu od 26.12.2011. godine predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore prvo navodi:

*"Predmet u rad je uzeo tadašnji vršilac dužnosti predsjednika tog suda Ivica Stanković i iz dokumentacije koja je stavljena na uvid ne može se pouzdano utvrditi da li je predmet uzet metodom slučajne dodjele."*

Predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore je tako uvidio da se u Višem sudu u Podgorici ne može utvrditi da li je neki predmet dodijeljen sudiji principom slučajne dodjele, odnosno, da nije uspostavljen sistem koji bi uvjerljivo pokazivao da se predmeti dodjeljuju zakonito. Zabrinjava činjenica da predsjednik Vrhovnog suda pritom nije dalje objavio što će preduzeti kako bi se utvrdilo da li je u ovom slučaju poštovan princip slučajne dodjele predmeta, kao i kako će obezbijediti da se u svakom slučaju to može provjeriti.

U istom dopisu predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore dalje navodi da je dana 16.04.2009. predsjednik Višeg suda u Podgorici izabran za sudiju Vrhovnog suda Crne Gore, da je predmet dodijeljen sudiji koja je sama tražila izuzeće i da je predmet tada preuzeo novoizabrani predsjednik Višeg suda, jer se radilo o složenom predmetu u kome je prethodno postupao predsjednik Višeg suda, pa je

---

<sup>189</sup> Su.IV.br.331/11.

po logici naslijeđenih predmeta dao nalog pisarnici da ga zaduži sa naznačenim spisima.

Ni jedna odredba bilo kog propisa ne daje ovlašćenje predsjedniku suda da krši princip slučajne dodjele predmeta i predmet preuzima zato što je složen i zato što je u njemu prethodno postupao raniji predsjednik, za koga se takođe sumnja da je kršio isti princip, niti da daje nalog pisarnici da ga zaduži bilo kojim predmetom. Takođe ostaje potpuno nerazumljivo ko je i na osnovu čega u konkretnom slučaju procijenio i da se radi o "složenom predmetu".

Umjesto da izvrši provjere kojima će nesumljivo utvrditi da li su i prethodni i sadašnji predsjednici Višeg suda prekršili princip slučajne dodjele predmeta u istom predmetu, predsjednica Vrhovnog suda dalje konstatuje da je:

*"predsjednik suda i sudija, što znači da mora i da sudi",*

i da se:

*"sudskim Poslovníkom ne razrađuje metod slučajne dodjele predmeta. Metod slučajne dodjele predmeta biće razrađen i prepoznat nakon potpune implementacije PRIS-a<sup>190</sup> i predmeti će se moći elektronski dodjeljivati i za predsjednika sudova počev od 01.01.2012. godine."*

Ovakvim stavom predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore eksplicitno je saopštila da su svi predsjednici sudova mogli nekažnjeno kršiti zakonski princip slučajne dodjele predmeta i predmete za sebe preuzimati po slobodnoj procjeni sve do 1.01.2012. iako je načelo slučajne dodjele predmeta jasno bilo predviđeno još Zakonom o sudovima 2002. godine, a detaljno razrađeno Sudskim poslovníkom 2004. godine.<sup>191</sup>

U svakom slučaju, suprotno navodima predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore, Ministarstvo pravde krajem 2010. godine u „Informaciji o sprovođenju reforme pravosuđa“ navelo je:

*"Pravosudni informacioni sistem (PRIS) je implementiran na svim lokacijama korisnika informacionog sistema pravosuđa (Ministarstvo pravde, sudovi...), sa centralizovnom i jedinstvenom bazom podataka i centralizovano instaliranim aplikativnim rješenjem dostupnom korisnicima 24 sata dnevno sedam dana u nedjelji."*

Stoga proizilazi da predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore nalazi neopravdane izgovore za kršenje zakona od strane sudija, jer se iz izvještaja Ministarstva pravde se utvrđuje da je PRIS još 2010. bio implementiran na svim lokacijama korisnika informacionog sistema pravosuđa, pa i u sudovima.

Iako je zadužen za nadzor rada sudova, Sudski savjet takođe nije preduzeo ni jednu radnju kako bi provjerio zašto se ne može utvrditi da li se u Višem sudu u Podgorici poštuje princip slučajne dodjele predmeta, kako je moguće da

---

<sup>190</sup> Pravosudni informacioni sistem.

<sup>191</sup> Vidi Sudski poslovník, "Sl. list RCG", 36/2004, članovi 55-64, <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/591.pdf>.

predsjednik suda daje nalog pisarnici da ga zaduži sa određenim predmetom, kao ni radnje u cilju utvrđivanja odgovornosti zbog kršenja ovog zakonskog principa.

#### **8.1.4. Odlučivanje o privremenom udaljenju od dužnosti**

Zakon o Sudskom savjetu propisuje uslove za privremeno udaljenje od dužnosti sudije:

*Privremeno udaljenje*

##### *Član 69*

*(1) Sudija će biti privremeno udaljen od dužnosti, ako se:*

- 1) protiv njega odredi pritvor, dok pritvor traje;*
- 2) protiv njega odredi sprovođenje istrage za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije.*
- (2) Sudija može biti privremeno udaljen od dužnosti nakon što Sudski savjet prihvati predlog za pokretanje postupka za razrješenje.*
- (3) Odluku o privremenom udaljenju od dužnosti sudije donosi Sudski savjet.*

Novi Poslovnik Sudskog savjeta propisuje:

*Privremeno udaljenje od vršenja dužnosti*

*Načelo hitnosti*

##### *Član 70*

*Postupak za privremeno udaljenje sudije od vršenja dužnosti je hitan.*

*Pokretanje postupka privremenog udaljenja od vršenja dužnosti*

##### *Član 71*

*Postupak za privremeno udaljenje može biti pokrenut:*

- na osnovu zahtjeva predsjednika suda u kojem sudija radi, predsjednika neposredno višeg suda i predsjednika Vrhovnog suda (u daljem tekstu ovlašćeni predlagač),*
- od strane Sudskog savjeta po službenoj dužnosti.*

*Zahtjev ovlašćenog predlagača za privremeno udaljenje podnosi se Sudskom savjetu u pisanoj formi.*

*Na sadržaj zahtjeva za udaljenje shodno se primjenjuju odredbe Poslovnika koje se odnose na sadržaj predloga za pokretanje disciplinskog postupka.*

*Odlučivanje o zahtjevu*

##### *Član 72*

*O privremenom udaljenju od dužnosti sa razloga iz člana 69 stav 1 tačka 1 Zakona o Sudskom savjetu, Sudski savjet odlučuje na osnovu rješenja o određivanju pritvora.*

*U postupku privremenog udaljenja sa razloga iz člana 69 st. 1 tač. 2 Zakona o Sudskom savjetu sudiji se mora omogućiti da se izjasni o razlozima za udaljenje.*

*Sudija svoje izjašnjenje može dostaviti najkasnije u roku od 48 sati od časa kada mu je od strane Sudskog savjeta dostavljena odluka o sprovođenju istrage.*

## Sudska zaštita

### Član 73

*Odluka Sudskog savjeta o privremenom udaljenju od vršenja dužnosti sudije je konačna.*

*Protiv odluke iz stava 1 ovog člana može se pokrenuti upravni spor.*

*Tužba za pokretanje upravnog spora ne odlaže izvršenje odluke o privremenom udaljenju od vršenja dužnosti sudije.*

Novim Poslovníkom Sudskog savjeta nije uvažena ranija preporuka HRA da se propišu rokovi u kojima bi se ostvarivala propisano načelo hitnosti postupka privremenog udaljenja.

Uz izraženu netransparentnost u radu Sudskog savjeta, deklarativno propisivanje hitnosti postupka privremenog udaljenja ostaje bez praktičnog značaja i dozvoljava različito postupanje prema sudijama. Tako, po jednoj odluci Sudskog savjeta<sup>192</sup> sudija je udaljen sa dužnosti 16.07.2009, zato što je protiv njega pokrenuta istraga zbog osnovane sumnje da je izvršio teži oblik krivičnog djela zloupotreba službenog položaja i to zbog radnji koje je preduzeo kao sudija u jednom postupku i kojim je drugom pribavio korist u iznosu od 811.000 €. Dvije godine kasnije, Sudski savjet donio je odluku<sup>193</sup> kojom je ovom sudiji prestala sudijska funkcija zbog ostvarivanja prava na starosnu penziju. Među odlukama kojima je ukinuto privremeno udaljenje sa dužnosti ovog sudije nema, **pa proizilazi da Sudski savjet nije uradio ništa da utvrdi odgovornost tog sudije za pune dvije godine, već da je sačekao da taj sudija stekne uslov za penziju, zbog čega mu je prestala funkcija.**

Dakle, načelo hitnosti u postupku privremenog udaljenja ostaje isključivo deklarativno, jer nije konkretizovano preciznim rokovima. Sudski savjet bi morao, bez nepotrebnog odlaganja, sprovesti svaki postupak u kome se utvrđuje odgovornost sudija, bez obzira da li se istom povodom vodi i krivični postupak protiv sudije. Eventualno odsustvo krivične odgovornosti bez uticaja je na utvrđivanje postojanja disciplinske odgovornosti ili razloga za razrješenje sudije.

Kako iz Zakona o Sudskom savjetu proizilazi<sup>194</sup> da se sudija *uvijek* privremeno udaljava sa dužnosti kada se protiv njega odredi pritvor ili sprovođenje istrage za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, a da se *može* udaljiti sa dužnosti nakon što Sudski savjet prihvati predlog za pokretanje postupka za razrješenje, to svakako podrazumijeva obavezu Sudskog savjeta da obrazloži konkretnim razlozima odluku o privremenom udaljenju onda kada se ona ne mora, već samo može donijeti.

Na sajtu Sudskog savjeta objavljeno je 9 odluka o privremenom udaljenju sudija sa dužnosti iz 2008. godine i 9 odluka o privremenom udaljenju sudija sa dužnosti iz 2009. godine, ali objavljeni su samo dispozitivni odluka bez obrazloženja. Odluke koje je Sudski savjet dostavio na zahtjev ukazuju da je od 2008. godine do kraja 2010. donijeto ukupno 20 odluka o privremenom udaljenju sa dužnosti sudija. Ove odluke u obrazloženjima ne sadrže razloge zbog kojih su sudije udaljene sa

<sup>192</sup> Su.R.br.796/09 od 16.07.2009. godine.

<sup>193</sup> Su.R.br.582/2011 od 01.07.2011. godine.

<sup>194</sup> Član 69.

dužnosti u slučajevima kada zakon propisuje da udaljenje nije obavezno. Svaka takva odluka sadrži samo sljedeću identičnu konstataciju:

*"Nakon što je prihvatio predlog za pokretanje postupka za razrješenje, Sudski savjet je našao da su se stekli razlozi iz člana 69 stav 2 Zakona o Sudskom savjetu za udaljenje sudije."*

Ovakva praksa ukazuje da se sudije privremeno udaljavaju sa dužnosti proizvoljno, bez valjanog obrazloženja i bez jasno propisanih razloga koji bi trebalo da se cijene kad se donosi ovakva odluka.

Prema podacima sa sajta Sudskog savjeta i odluka koje je Sudski savjet dostavio, proizilazi da je od 2008, od ukupno 20 odluka o privremenom udaljenju sa dužnosti sudija, 10 odluka donijeto zbog pokretanja istrage za krivično djelo koje sudiju čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije.

Suprotno ovim zvaničnim podacima, predsjednica Sudskog savjeta i Vrhovnog suda Crne Gore javno je saopštila diplomatskim predstavnicima država koje imaju ambasade u Crnoj Gori da je 20 sudija *"privremeno udaljeno sa vršenja sudijske funkcije zbog počinjenog krivičnog djela"*<sup>195</sup>.

Iz ovih podataka proizilazilo bi da je 20 sudija izvršilo krivično djelo i da su zbog toga udaljeni sa dužnosti, što bi ukazivao na ozbiljne rezultate u suzbijanju korupcije u pravosuđu.

Međutim, ovi navodi nijesu tačni jer je polovina odluka o privremenom udaljenju sudija sa dužnosti (njih 10) donijeta zbog pokretanja istage za krivično djelo koje sudiju čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije i nijedan od tih postupaka nije okončan osuđujućom presudom. Dakle, znatno je manji broj sudija koji su osuđeni za djelo koje ih čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, nego što se to prikazuje.

Konstatacijom da su ove sudije udaljene sa dužnosti *"zbog počinjenog krivičnog djela"*, predsjednica Sudskog savjeta i Vrhovnog suda Crne Gore prekršila je pretpostavku nevinosti sudijama protiv kojih je krivični postupak još uvijek u toku. Štaviše, polazeći od pozicije koju formalno i faktički ima predsjednica Sudskog savjeta i Vrhovnog suda Crne Gore, njeni javni stavovi mogu se tumačiti i kao pritisak na sudove koji sude u ovim postupcima.

## **8.2. Prestanak sudijske funkcije na lični zahtjev sudije**

Sudiji prestaje funkcija ako to sâm zatraži, kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora.<sup>196</sup>

Prema podacima iz godišnjih izvještaja o radu, najčešći razlog za prestanak sudijske funkcije je lični zahtjev sudija. Tako su u 2008. godini donijete četiri odluke o prestanku sudijske funkcije, od kojih dvije na lični zahtjev sudija, u 2009. godini donijeto je devet odluka o prestanku sudijske funkcije od kojih osam na

<sup>195</sup> Nezavisni dnevnik "Vijesti" od 08.05.2012. godine (tekst: "Medenica: Nema dovoljno sudnica").

<sup>196</sup> Ustav Crne Gore, čl. 121, st. 2.

lični zahtjev, u 2010. bilo je 12 odluka o prestanku sudijske funkcije, od kojih 10 na lični zahtjev sudija i u 2011. donijeto je 11 odluka o prestanku sudijske funkcije od kojih je šest na lični zahtjev sudija.

Dakle, u većini slučajeva, sudijama je prestala sudijska funkcija na njihov lični zahtjev. Kako lične razloge sudije nijesu u obavezi da saopštavaju, nije moguće izvesti zaključak o razlozima zbog kojih sudije napuštaju funkciju o značajnom broju.

Ipak, u jednom broju slučajeva takva odluka sudije da sam zatraži prestanak funkcije uslijedila je neposredno nakon pokretanja ili najave pokretanja postupka utvrđivanja njegove odgovornosti. Pored toga, sumnje da sudije traže prestanak funkcije samoinicijativno proizilaze i iz eksplicitne najave takvih odluka koju je prethodno dala predsjednica Sudskog savjeta i Vrhovnog suda Crne Gore. Naime, kako su prenijeli mediji<sup>197</sup>, predsjednica Sudskog savjeta i Vrhovnog suda Crne Gore, na proširenoj sjednici Vrhovnog suda održanoj na Cetinju 24.06.2008, istakla je:

*"Svi oni koji nijesu svjesni svojih obaveza, težine sudijske funkcije i njene odgovornosti, kako pred sudom javnosti, tako i pred samim sobom, moraju donijeti radikalnu odluku i napustiti sudijsku funkciju. Nestručnost i neznanje, zla namjera i izigravanje pravde neće ubuduće u Sudskom savjetu naići na razumijevanje."*

Na istoj sjednici predsjednica Sudskog savjeta je podsjetila da su *"svi predsjednici osnovnih sudova bili obavezni da do 1. jula dostave predloge za razrješenje sudija tamo gdje postoje razlozi za to"*.

Ovakvi navodi ukazuju na to da su do tog datuma postojali sudije kod kojih je postojao razlog za razrješenje, ali da predsjednici sudova nijesu podnosili predlog za razrješenje. Predsjednici osnovnih sudova su imali i imaju zakonsku obavezu da podnesu predlog za razrješenje sudija, uvijek kada za to postoje razlozi, i to ne samo do 1. jula 2008. godine, nego uvijek. Ovakvi stavovi iz vrha sudske vlasti mogu se tumačiti i kao poruka sudijama protiv kojih bi bilo moguće pokrenuti postupak razrješenja da sami napuste sudijsku funkciju, a pogotovo se to odnosi na one protiv kojih se takav postupak pokrene.

Svaka odluka o prestanku sudijske funkcije "na lični zahtjev" koja je uslijedila nakon ove poruke iz vrha sudske vlasti, opterećena je sumnjom da je donijeta pod pritiskom na sudiju i da je moguće da su u takvim slučajevima postojali razlozi za utvrđivanje odgovornosti sudija, koji su na ovaj način prikriveni.

U svakom slučaju, iz navoda predsjednice Sudskog savjeta nesporno proizilazi da među sudijama ima onih koje ona smatra "nestučnim i koji su izigravali pravdu iz zle namjere", pa se postavlja pitanje koji su razlozi i motivi zbog kojih je Sudski savjet do tada za njih "imao razumijevanja", a posebno zbog čega se protiv takvih sudija ne pokrene postupak utvrđivanja odgovornosti, već se pozivaju da sami napuste funkciju.

Ovakvi javni stavovi značajno obesmišljavaju rad Sudskog savjeta kao organa zaduženog za nadzor nad radom sudova, i ukazuju na odgovornost Sudskog

<sup>197</sup> Između ostalih, "Dopunska nastava za sudije", "Pobjeda", 25.06.2008.

savjeta za prikrivanje slučajeva nezakonitog rada i čuvanje podataka o nezakonitom radu kako bi se sudijama vladalo autokratski i kako bi se na njih mogao vršiti pritisak.

Zbog navedene prakse koja je omogućavala izbjegavanje odgovornosti, smatramo da bi *neophodno bilo propisati da sudiji ne može prestatu sudijska funkcija na lični zahtjev nakon pokretanja postupka za razrješenje, do okončanja tog postupka*. Ovo posebno zbog toga što bi razrješenje kao sankcija trebalo da ima i preventivno dejstvo, bilo da se radi o razrješenju zbog nestručnosti ili zbog svjesnog izigravanja pravde. Svaki ovakav slučaj morao bi biti razjašnjen u potpunosti.

Nakon objavljenog stava predsjednice Sudskog savjeta prvu odluku o prestanku sudijske funkcije na lični zahtjev sudije Sudski savjet je donio 4. jula 2008.<sup>198</sup> Protiv ovog sudije nije bio pokrenut postupak razrješenja, ali je predsjednica Sudskog savjeta prethodno tražila uvid u spise predmeta u kom je postupao taj sudija, zbog čega je odloženo suđenje u tom predmetu.<sup>199</sup>

Dana 6.08.2008. Sudski savjet je donio odluku<sup>200</sup> o privremenom udaljenju sa dužnosti sudije Osnovnog suda u Baru iz koje se ne može zaključiti koji su razlozi za udaljenje. U odluci se navodi da je Sudski savjet prihvatio predlog predsjednika Osnovnog suda u Baru za pokretanje postupka za razrješenje tog sudije, ali nema ni govora o tome koji su razlozi za razrješenje u konkretnom slučaju. Mjesec dana nakon toga taj sudija postupa po "savjetu" koji je predsjednica Sudskog savjeta uputila sudijama i sam traži prestanak sudijske funkcije, a nepuna dva mjeseca od kada je privremeno udaljen sa dužnosti, Sudski savjet donosi odluku<sup>201</sup> o prestanku sudijske funkcije tom sudiji iz ličnih razloga. Razlozi zbog kojih je sudija bio privremeno udaljen sa dužnosti ostali su nepoznati i nerazriješeni, kao i da li je u konkretnom slučaju postojao bilo koji od razloga za razrješenje.

Dana 3.10.2009. Sudski savjet je donio odluku<sup>202</sup> o privremenom udaljenju sa dužnosti sudije Višeg suda u Podgorici Lazara Akovića. Ni ova odluka ne sadrži obrazloženje iz koga bi se moglo zaključiti koji su to razlozi koji su za Sudski savjet bili osnov za zaključak da u konkretnom slučaju treba sudiju udaljiti sa dužnosti. Sudski savjet u odluci navodi da je razmatrao predlog za razrješenje i izjašnjenje koje je sudija dostavio, ali nema govora o tome kako je te akte cijenio i koji su razlozi za odluku koju je donio.

Po javnim navodima ovog sudije<sup>203</sup>, predsjednik Višeg suda mu je, prije podnošenja predloga za razrješenje, saopštio da mora tražiti njegovo razrješenje jer je "pod pritiskom" i savjetovao mu je da se sastane i popriča sa predsjednicom Vrhovnog suda Crne Gore ili da podnese ostavku.

Sjednica na kojoj je ovaj sudija udaljen sa dužnosti zakazana je za neradni dan (subota, 3.10.2009), kada je prihvaćen predlog za razrješenje sudije Akovića i

<sup>198</sup> Su.R.br.92/08.

<sup>199</sup> "Predmet kod Medenice", "Pobjeda", 17.06.2008.

<sup>200</sup> Su.R.br.215/08.

<sup>201</sup> Su.R.br. 349/08 od 1.10.2008.

<sup>202</sup> Odluka nije objavljena na sajtu, a Sudski savjet je na zahtjev HRA odgovorio da odluku ne može dostaviti, sa obrazloženjem da "nije donešena". Postupajući po novom zahtjevu, Sudski savjet je ipak dostavio odluku o privremenom udaljenju sa dužnosti ovog sudije.

<sup>203</sup> "Odlazi bez žaljenja", "Pobjeda", 24.10.2009.



kada je privremeno udaljen sa dužnosti. Istog dana i samo par sati nakon ove sjednice, sudiji Akoviću je povučeno policijsko obezbjeđenje koje je imao po osnovu procjene bezbjednosnog rizika, jer je sudio u najsloženijim postupcima organizovanog kriminala. Ukidanje policijskog obezbjeđenja ovom sudiji izvršeno je bez nove procjene bezbjednosnog rizika, odnosno utvrđivanja prestanka rizika po njegovu bezbjednost.<sup>204</sup>

Ovakvo postupanje dodatno ukazuje na pritiske na sudije i to ne samo od strane samog vrha sudske vlasti, već i u saradnji sa izvršnom vlasti, odnosno policijom. Štaviše, proizilazi da se u konkretnom slučaju radilo o koordinisanom preduzimanju mjera prema sudiji od strane Sudskog savjeta i policije. U protivnom, nameće se pitanje razloga zbog kojih se u istom, neradnom danu sudija suspenduje i odmah nakon toga mu se povlači policijsko obezbjeđenje. U tom momentu sudija Aković je još uvijek bio na sudijskoj funkciji i obezbjeđivan je po osnovu procjene bezbjednosnog rizika, a ne po osnovu funkcije. Zato je nemoguće da taj rizik po bezbjednost sudije prestane njegovom suspenzijom i povlačenje obezbjeđenja se pokazuje kao mjera pritiska koja se preduzima protiv ovog sudije.

Dana 24.10.2009. sudija Aković sam traži od Sudskog savjeta da mu prestane funkcija i Savjet dana 11.11.2009. donosi odluku<sup>205</sup> kojom sudiji Akoviću prestaje sudijska funkcija na lični zahtjev. I u ovom slučaju ostalo je nerazjašnjeno da li su postojali razlozi za razrješenje, ali i ozbiljna sumnja da je zahtjev za prestanak funkcije iznuđen.

Dana 27.05.2010. Sudski savjet je donio odluku o prestanku sudijske funkcije na lični zahtjev jednog sudije Osnovnog suda u Danilovgradu.<sup>206</sup> Prethodno je predsjednik Osnovnog suda u Danilovgradu podnio Sudskom savjetu predlog za pokretanje disciplinskog postupka protiv ovog sudije.<sup>207</sup> Ovaj podatak i tekst predloga za pokretanje disciplinskog postupka dobijen je neposredno od stranke koja je podnijela pritužbu na rad tog sudije. Na zahtjev HRA, Sudski savjet je dostavio odluke Disciplinske komisije Sudskog savjeta, među njima i odluku<sup>208</sup> kojom je utvrđena odgovornost ovog sudije i izrečena mu je disciplinska mjera umanjenja zarade od 20% za period od tri mjeseca za neuredno vršenje sudijske funkcije u jednom predmetu, dok je u odnosu na postupanje sudije u drugom predmetu disciplinski postupak prekinut zbog postojanja razloga za razrješenje i spisi su dostavljeni Sudskom savjetu na dalji postupak.

U odnosu na predmet u kome je Disciplinska komisija smatrala da je sudija nesavjesno i nestručno vršio sudijsku funkciju i da zbog toga postoje razlozi za razrješenje, Disciplinska komisija je konstatovala da je na zapisniku sa ročišta, prije potpisa stranke, *"unijeta konstatacija 'naknadno angažovati vještaka građevinske struke' . Komisija takođe utvrđuje da je ova konstatacija 'iskošena po desnoj strani, tako da se dodiruje sa tekstom prethodnog stava i potpisom stranke, zbog čega se stiče utisak da je dodata nakon potpisa stranke, jer djeluje 'ugurana' između potpisa i prethodnog stava rješenja"*.

---

<sup>204</sup> Nedjeljnik "Monitor" od 30.10.2009. godine, tekst: "Sudija na brisanom prostoru".

<sup>205</sup> Su.R.br.1569/09.

<sup>206</sup> Su.R.br. 653/2010.

<sup>207</sup> Su.br.33/2010 od 10.02.2010. godine.

<sup>208</sup> Dp.br.2/10 od 08.04.2012.

Takođe, Disciplinska komisija je utvrdila da u spisima predmeta:

*"ne postoji rješenje suda na koje se vještak građevinske struke poziva"*

i da u spisima predmeta:

*"postoji nalog računovodstvu koji je dao sudija V. dana 2.02.2009. godine da se sa prolaznog depozita na koji je stranka B.M. uplatila 180,00 €, isplati vještaku B.B. 130,00 €... .. iz sredstava koje je stranka B.M. uplatio na ime izlaska suda na lice mjesta i nagradu i troškove vještaka druge struke koga je stranka predložila".*

Ove radnje ukazuju na sumnju da je u konkretnom slučaju sudija izvršio krivična djela falsifikovanja službene isprave i zloupotrebe službenog položaja. Međutim, ni Disciplinska komisija, ni Sudski savjet nijesu se više bavili pitanjem eventualnog falsifikovanja zapisnika sa ročišta i nezakonitog angažovanja vještaka i isplate njegove nagrade iz sredstava koja su uplaćena po drugom osnovu i za druge namjene.

Na sjednici održanoj dana 27.05.2010, Sudski savjet je donio odluku<sup>209</sup> kojom ovom sudiji prestaje sudijska funkcija na lični zahtjev. I u ovom slučaju ostala je sumnja da među "ličnim razlozima" ima i onih koji se tiču utvrđivanja odgovornosti (možda i krivične), ali i nejasnoća zbog kojih razloga se Sudski savjet nije bavio pitanjima koja ukazuju na sumnju u izvršenje krivičnih djela pri vršenju sudijske funkcije.

Dana 21.10.2011. Sudski savjet donosi i odluku<sup>210</sup> kojom je, opet na lični zahtjev, prestala sudijska funkcija sudiji Višeg suda u Podgorici Slavki Vukčević. Kako je gore predstavljeno, ova sudija se prethodno našla u sličnoj situaciji kao sudija Aković, s tim što protiv nje nije pokrenut postupak za razrješenje, iako je tim povodom ministar pravde je naveo da je Sudski savjet utvrdio da je bilo propusta i najavio preduzimanje mjera.<sup>211</sup>

### **8.3. Povreda Kodeksa sudijske etike**

Do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu<sup>212</sup> i formiranja Komisije za etički kodeks sudija 1.10.2011, tijela zaduženog za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija pri Sudskom savjetu,<sup>213</sup> utvrđivanje da li je došlo do povrede Kodeksa, bilo je u nadležnosti Sudskog savjeta.

Od donošenja Kodeksa sudijske etike 26.07.2008, pa do izbora Komisije za etički kodeks 1.10.2011, Sudski savjet nije nikada utvrđivao da li je neki sudija prekršio Kodeks. Dakle, u periodu od preko tri godine Sudski savjet je smatrao da nema slučajeva koji ukazuju na kršenje Kodeksa sudijske etike.

<sup>209</sup> Su.R.br. 653/2010.

<sup>210</sup> Su.R.br.903/2011.

<sup>211</sup> Između ostalih: "Propusti su očigledni", *Dan*, 22.9.2011, "Bilo je propusta u pisanju presude", TV Vijesti, Vijesti u pola 7, 21. septembar 2011 .

<sup>212</sup> "Službeni list CG" br. 39/2011 od 04.08.2011.

<sup>213</sup> Član 8 stav 4 Zakona o Sudskom savjetu.

Od izbora Komisije za etički kodeks, ova Komisija je u dva slučaja davala mišljenje da li je Kodeks povrijeđen. U oba slučaja Komisija je smatrala da sudije nijesu povrijedile Kodeks, ali su obrazloženja Komisije nejasna i iz njih se ne može utvrditi na osnovu čega je Komisija zaključila da Kodeks nije povrijeđen.

U jednom slučaju Komisija je postupala po predstavci<sup>214</sup> zaposlenih u Višem sudu u Podgorici, koji su tvrdili da je sudija toga suda Valentina Pavličić uputila niz uvreda na račun predsjednice Sindikalne organizacije Biserke Ivanović i drugih zaposlenih u sudu i da je Ivanovićku izbacila iz kancelarije. Po navodima zaposlenih<sup>215</sup>, sudija je tako prekršila član 13 Kodeksa sudijske etike, koji propisuje odnos prema kolegama i zaposlenima u sudu<sup>216</sup>.

Dana 29.12.2011. godine Komisija za etički kodeks sudija dala je mišljenje<sup>217</sup> da sudija nije povrijedila odredbu člana 13 Kodeksa koja reguliše odnose sudija kolegama i zaposlenima u sudu. U obrazloženju Komisija navodi da se sudija ponašala u skladu sa odredbom člana 318 Zakonika o krivičnom postupku, kojom je određeno rukovođenje glavnim pretresom od strane predsjednika vijeća, kao i njegova dužnost da se stara za svestrano pretresanje predmeta, utvrđivanje istine i otklanjanje svega što odugovlači postupak, a ne služi razjašnjenju.

Dalje je Komisija utvrdila da se sudija u konkretnom predmetu ponašala u skladu s ovom odredbom Zakonika o krivičnom postupku i da se u komunikaciji sa predsjednicom štrajkačkog odbora zaposlenih nije ponašala nekorektno i da nije povrijedila ugled sudijske funkcije.

Ovakvo obrazloženje Komisije je nerazumljivo, jer se iz obrazloženja ne vidi da li je Komisija utvrđivala kako je sudija komunicirala sa zaposlenom u sudu i kako je Komisija ocijenila taj način komunikacije. Takođe, ne navodi se da li je Komisija radi utvrđivanja osnovanosti navoda predstavke saslušala podnosioc, sudiju i ostale svjedoke događaja, odnosno, na osnovu čega je utvrdila činjenice na kojima je zasnovala svoju odluku.

Umjesto toga, Komisija se izjašnjavala o načinu na koji je sudija vodila određeni postupak i načinu na koji je rukovodila glavnim pretresom, iako se sporni događaj dogodio u kancelariji sudije, van suđenja. Imajući sve to u vidu, proizilazi da je Komisija formalno provela postupak, a da uopšte nije utvrđivala osnovanost predstavke.

Nadležnost Komisije nije da utvrđuje da li sudija poštuje odredbe procesnih zakona u bilo kom predmetu, pa iz ovog slučaja proizilazi da članovi Komisije ne znaju koje su njihove nadležnosti i da odluke donose samo formalno, bez provjere navoda predstavke i utvrđivanja činjeničnog stanja.

<sup>214</sup> Su. EK br 2/2011 od 28.10.2011.

<sup>215</sup> "Mrš, gubi mi se iz kancelarije", Dan, 6.10.2011.

<sup>216</sup> Član 13. Kodeksa glasi:

*"Sudija je dužan održavati i razvijati dobre kolegijalne odnose i stručnu saradnju sa kolegama.*

*Sudija je dužan pomagati sudijskim saradnicima i pripravnicima u njihovom stručnom obučavanju i usavršavanju.*

*Sudija je dužan kod sudijskih saradnika i pripravnika razvijati nivo ponašanja u skladu sa ovim Kodeksom.*

*Sudija je dužan korektno se odnositi prema svim zaposlenim u sudu."*

<sup>217</sup> Su.EK. br. 2/11.

I drugo mišljenje<sup>218</sup> koje je Komisija dala istog dana 29.12.2011, nema obrazloženja koje bi uopšte ukazivalo koji su bili navodi predstavke protiv sudije, da li je Komisija utvrđivala kako je sudija komunicirala sa strankom koja je zbog načina komunikacije podnijela predstavku i kako je Komisija ocijenila taj način komunikacije.

Umjesto toga, kao i u već navedenom slučaju, Komisija je citirala odredbe Zakona o sudovima i Zakona o parničnom postupku, koje se odnose na pravo razgledanja, prepisivanja i kopiranja sudskih spisa, zatim utvrđuje da je podnosilac pritužbe tražio pregled spisa od predsjednika suda, a ne od sudije, iz čega Komisija "zaključuje" da sudija 5.09.2011. u komunikaciji sa strankom nije povrijedila Kodeks.

Nadležnost Komisije nije da utvrđuje da li je stranka u nekom predmetu tražila pregled spisa od sudije ili predsjednika suda i da li postupila u skladu sa procesnim pravilima, pa i iz ovog slučaja proizilazi da članovi Komisije ne znaju koje su njihove nadležnosti ili da odluke donose samo formalno, bez provjere navoda predstavke i bez utvrđivanja pravog činjeničnog stanja.

U svakom slučaju, na osnovu dokumentacije o radu Komisije, ne može se zaključiti da je Komisija u oba slučaja u kojima je postupala provjeravala navode predstavki i na osnovu toga utvrdila da li su se sudije ponašale suprotno ugledu sudijske funkcije. Takođe, odluke su potpuno beskorisne sa stanovišta prakse koja treba da ukaže na tumačenje Kodeksa ubuduće, što je posebna šteta i čini djelovanje Komisije posebno beskorisnim.

### **Preporuke:**

1. Obrazloženja odluka o razrješenju moraju biti sadržajnija, predstaviti i stav sudije o čijem se razrješenju odlučuje, kao i obrazloženu ocjenu tog stava.
2. Poslovník Sudskog savjeta dopuniti tako što bi se zakonsko načelo hitnosti u postupcima privremenog udaljenja sa dužnosti sudije konkretizovalo propisivanjem rokova za postupanje.
3. Dopuniti čl. 69 st. 2 Zakona o Sudskom savjetu preciziranjem razloga koje će Savjet cijeniti kod odlučivanja o privremenom udaljenju sudije od dužnosti. Zakonom propisati da odluke Savjeta o privremenom udaljenju moraju biti obrazložene, kao i da sudija na porodiljskom odsustvu ne može biti udaljena od dužnosti, niti se protiv nje može pokrenuti disciplinski postupak, odnosno postupak razrješenja.<sup>219</sup>
4. Obrazloženja odluka o privremenom udaljenju moraju sadržati jasne razloge zbog kojih je neki sudija suspendovan.

---

<sup>218</sup> Su.EK: br. 1/11.

<sup>219</sup> „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, op.cit. tač. 5.5.2. str. 163;

5. Zakon o Sudskom savjetu izmijeniti tako što bi se propisalo da sudiji ne može prestati sudijska funkcija na lični zahtjev nakon pokretanja postupka za razrješenje, do okončanja tog postupka.

6. Kod „Shodne primjene disciplinskog postupka“, član 70 Zakona o Sudskom savjetu, brisati riječi „*sudsku zaštitu*“ i dodati stav 2 koji bi glasio: „Odluka o razrješenju sudije sadrži i pouku o pravu na zaštitu u upravnom sporu“. Ovo ako se ne prihvati predlog o zaštiti protiv odluka Sudskog savjeta pred Ustavnim sudom.

7. Mišljenja Komisije za Etički kodeks moraju biti mnogo kvalitetnije obrazložena, da bi predstavljala koristan doprinos tumačenju Kodeksa.

## 9. Ocjenjivanje kvaliteta rada sudija

Analiza odluka Sudskog savjeta pokazuje da je sistem ocjenjivanja kvaliteta rada sudija nejasan, da ne obezbjeđuje jednako vrednovanje i ocjenjivanje rezultata koji zaslužuju unaprjeđenje ili pozivanje sudije na odgovornost i da javnost, a posebno sudije, ne mogu pouzdano znati kako se ocjenjuje njihov rad i koje radnje ili propuštanja predstavljaju razlog za napredovanje ili sankcionisanje. Ovakav vid neizvjesnosti omogućava autokratsko upravljanje sudstvom i ugrožava nezavisnost sudija.

U izvještajima o radu sudova objavljenim na internet stranici [www.sudovi.me](http://www.sudovi.me) daju se podaci o kvalitetu rada svih sudova pojedinačno i taj kvalitet se izražava u procentima, a cijeni se isključivo po broju potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka od strane drugostepenog suda. Većina sudova uopšte ne objavljuje svoje izvještaje o radu, a oni sudovi koji ih objavljuju to čine u različitoj formi. Tako, od svih osnovnih sudova, samo je njih pet objavljivalo izvještaje<sup>220</sup> za pojedine godine. Viši sud u Podgorici je objavio samo kratak opšti pregled na nivou suda, Apelacioni sud Crne Gore je objavio izvještaj u kome se govori o kvalitetu rada samo na nivou suda (ne i pojedinačno po sudijama) i Upravni sud Crne Gore objavio je izvještaje od 2007. do 2011. godine u kojima se po sudijama navodi samo broj riješenih predmeta, ali ne i kvalitet rada. Dakle, većina sudova u Crnoj Gori na internet stranicama ne objavljuje izvještaje o radu.

Iz svih objavljenih izvještaja o radu sudova<sup>221</sup> koji se bave kvalitetom rada pojedinačno po sudijama, proizilazi da se kvalitet rada sudija isključivo cijeni prema odlukama drugostepenog suda po pravnim lijekovima. Tako se kvalitet rada sudija izražava isključivo kroz procenat u odnosu na broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka.

Ovakav metod ocjene kvaliteta rada sudija ne može dati pravu i potpunu predstavu o tome da li neki sudija radi kvalitetno ili ne. Ni jedan izvještaj ne bavi se ocjenom odluka koje su postale pravnosnažne zato što ni jedna od stranaka nije na njih izjavila pravni lijek. Tako je moguća nelogična i apsurdna situacija da nekom sudiji samo jedna odluka bude na ocjenu kod drugostepenog suda i da ta odluka bude ukinuta. Po navedenoj metodologiji taj sudija bi imao procenat ukinutih odluka 100%, bez obzira na eventualni broj predmeta okončanih na drugi način. Takođe, ni jedan izvještaj koji sadrži podatke o pojedinačnom radu sudija ne daje ukupnu ocjenu rada bilo kog sudije, već se samo konstatuju podaci o ispunjenosti norme i procenti po vrstama odluka po pravnom lijeku.<sup>222</sup>

Nerazumljivo je kako se ocjenjuju i odluke koje naknadno budu preinačene ili ukinute po nekom od vanrednih pravnih lijekova, odlukom Ustavnog suda po

<sup>220</sup> Osnovni sud u Rožajama za 2010. godinu, Osnovni sud na Cetinju za 2008, 2009. i 2010. godinu, Osnovni sud u Bijelom Polju za 2009. i 2010. godinu, Osnovni sud u Podgorici za 2011. godinu, Osnovni sud u Danilovgradu za 2009. i 2010. godinu.

<sup>221</sup> Između ostalih: Izvještaj o radu Osnovnog suda u Podgorici za 2011. godinu, Izvještaj o radu Osnovnog suda u Danilovgradu za 2011, 2010 i 2009 godinu.

<sup>222</sup> Isto.

ustavnoj žalbi ili na osnovu presude Evropskog suda za ljudska prava. Ove odluke trebale bi biti od posebnog značaja za ocjenu kvaliteta rada nekog sudije, posebno kad Evropski sud za ljudska prava utvrdi povredu osnovnog ljudskog prava.

Proizilazi da je za kvalitet rada nekog sudije značajnije kako će biti ocijenjen od neposredno višeg suda, nego od Vrhovnog suda Crne Gore, Ustavnog suda Crne Gore ili čak i od Evropskog suda za ljudska prava, jer se kvalitet rada sudija cijeni isključivo po odlukama neposredno višeg suda.

Neki sudovi u svojim izvještajima o radu<sup>223</sup> u tabelama koje prikazuju pojedinačan rad sudija sadrže i podatke o blagovremenosti izrade odluka, odnosno o broju predmeta u kojima je sudija prekoračio zakonski rok za izradu presude i vrijeme za koje je taj rok prekoračen. Međutim, nigdje nema bilo kakve naznake kako se to ocjenjuje, a praksa Sudskog savjeta u odlukama koje su prethodno navedene pokazuje da se nekim sudijama takva neblagovremenost toleriše, a drugima ne.

U odnosu na kvalitet rada sudija u krivičnim postupcima, ni jedan izvještaj ne sadrži podatke o broju predmeta u kojima je došlo do zastarjelosti krivičnog gonjenja. Ovaj podatak, koji bi trebao biti od velikog značaja pri ocjeni rada sudija u ovom referatu, potpuno se zanemaruje u izvještajima, pa izgleda da se uopšte i ne utvrđuje. Štaviše, u ovakvim slučajevima sud donosi presudu kojom se optužba odbija zbog zastarjelosti krivičnog gonjenja i ta odluka povećava kvantitet rada sudije, pa eventualna neažurnost sudije koja doprinese zastarjelosti krivičnog gonjenja može čak djelimično da utiče i na bolju ocjenu rada tog sudije kroz ocjenu broja izrađenih odluka, što je apsurdno.

Takođe, ni jedan izvještaj ne sadrži podatke o predmetima u kojima je odluka više puta ukinuta od drugostepenog suda, o predmetima koju su na taj način više puta mijenjali broj poslovne oznake, kao ni podatke o ukupnoj dužini trajanja postupaka, uključujući i postupak izvršenja pravnosnažne odluke.

Podsjećamo na raniju preporuku da Sudski savjet treba da usvoji Metodologiju izrade izvještaja o radu sudova sa svim pokazateljima o kvalitetu i kvantitetu rada, u skladu sa sadržajem podkriterijuma "radni rezultati" (Zakon o Sudskom savjetu, čl. 32a tačka 2, b).<sup>224</sup>

U pokušaju da dođe do jasnih pokazatelja na koji način se ocjenjuje kvalitet rada sudija, HRA je 27.04.2012. uputila zahtjev Sudskom savjetu u kome se traži dostavljanje akta na osnovu koga se vrši ocjenjivanje sudija, kriterijuma na osnovu kojih se daje opšta ocjena rada i informacije kako se ocjenjuje presuda na koju niko ne izjavljuje žalbu i koja tako postane pravnosnažna.

U obavještenju<sup>225</sup> od 4.05.2012. Sudski savjet je ukazao da je ocjenjivanje sudija i kriterijumi na osnovu kojih se daje opšta ocjena rada sudija određeno Zakonom o

<sup>223</sup> Osnovni sudovi na Cetinju i u Podgorici.

<sup>224</sup> Vidi detaljnije: "Analiza reforme izbora sudija u Crnog Gori" 2007-2008, str. 187-188.

<sup>225</sup> Su.R. br. 319-1/12.

sudovima i Pravilnikom o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu.

Suprotno navodima Sudskog savjeta, Zakon o sudovima<sup>226</sup> u članu 1 propisuje da se tim zakonom uređuju *osnivanje, organizacija i nadležnost sudova; uslovi za izbor sudija i sudija-porotnika; organizacija rada sudova; pravosudna uprava; finansiranje rada sudova i druga pitanja od značaja za uredno i blagovremeno funkcionisanje sudova*. Ni jedna odredba ovog zakona ne propisuje način ocjenjivanja sudija i kriterijume na osnovu kojih se daje opšta ocjena rada sudija.

Takođe, Pravilnikom o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu u članu 1 propisuje da se tim aktom utvrđuju orijentaciona mjerila za određivanje broja sudija i ostalih zaposlenih u sudu, potrebnih za ažurno i kvalitetno obavljanje sudijske funkcije. Ovaj akt određuje mjerila za određivanje potrebnog broja sudija pojedinačno po sudovima i to po broju predmeta koji treba da se riješe godišnje. Ni jedna odredba ovog pravilnika ne propisuje način ocjenjivanja sudija i kriterijume na osnovu kojih se daje opšta ocjena rada sudija, niti kako se ocjenjuje rad sudije koji godišnje riješi manje predmeta nego što je to propisano na osnovu ovih mjerila.

Sudski savjet nije odgovorio ni kako se u radu sudije ocjenjuju presude koje su postale pravnosnažne jer niko od stranaka nije na njih izjavio žalbu, već je naveo da se te presude *"ne ocjenjuju, osim u postupcima pokrenutim ulaganjem vanrednih pravnih lijekova"*.

Ovakvi navodi Sudskog savjeta, a posebno upućivanje na propise koji uopšte ne govore o ocjeni kvaliteta rada sudija, pokazuju da taj organ ne zna kako se i na osnovu čega ocjenjuje kvalitet rada sudija, odnosno da ne postoji jasan sistem ocjenjivanja sudija koji bi omogućio da sudije napreduju ili da budu sankcionisani na objektivan način.

### **Preporuke:**

1. Ponavljamo preporuku HRA iz 2007. i 2009. godine da se uvede redovno ocjenjivanje sudija, i to tako što će se posebnim Pravilnikom propisati mjerila za ocjenjivanje kriterijuma "Sposobnost za obavljanje sudijske funkcije", odnosno podkriterijuma "Rezultati rada u posljednje tri godine", koji se po čl. 32a tačka 2 alineja b) Zakona o sudovima, cijene na osnovu:

- 1) broja i vrste riješenih predmeta i načina rješavanja;
- 2) broja potvrđenih, preinačenih, ukinutih odluka i odluka po kojima je otvoren pretres, odnosno rasprava po pravnom lijeku;
- 3) procenta završenih predmeta u odnosu na orijentaciona mjerila;
- 4) rješavanja predmeta po redu prispjeća;
- 5) blagovremenog postupanja i vremena izrade odluka;
- 6) broja predmeta u kojima je zastarjelo vođenje postupka;
- 7) broja osnovanih kontrolnih zahtjeva.

---

<sup>226</sup> "Službeni list RCG" br.5/2002 i 49/2004 i "Službeni list CG" br.22/2008 i 39/2011.



2. Metodologijom o izradi izvještaja o radu sudija i sudova propisati prikupljanje podataka na osnovu kojih bi se cijenili navedeni elementi podkriterijuma "Rezultati rada".

## **PREPORUKE**

### **2. Ustavni okvir i postupak izmjene Ustava**

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

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

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

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

b) osobe koje neće biti u bilo kakvom konfliktu interesa koji bi mogao uticati na način njihovog rada i odlučivanja u Sudskom savjetu (odredbu bi trebalo sastaviti po uzoru na odredbu o sprječavanju sukoba interesa iz čl. 26 Zakona o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore ("Sl. list Crne Gore", 79/08 od 23.12.2008),

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

### **3. Transparentnost rada Sudskog savjeta**

1. Sjednice Sudskog savjeta po pravilu otvoriti za javnost.

2. Zakonom o Sudskom savjetu propisati da se sa sjednica na kojima se odlučuje o razrješenju i disciplinskoj odgovornosti sudije javnost može isključiti samo na zahtjev sudije o čijoj se odgovornosti odlučuje.

3. Propisati sve što je potrebno objavljivati na internet stranici Savjeta, a posebno obezbijediti da se blagovremeno objavljuju:

- a) odluke o izboru, disciplinskoj odgovornosti, razrješenju i privremenom udaljenju sudija, sa obrazloženjem;
- b) prijave kandidata na oglas za izbor sudije;
- c) svi propisi od značaja za rad Sudskog savjeta;
- d) najave termina održavanja sjednica, sa predloženim dnevnim redom.

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

5. Odluke Sudskog savjeta objavljivati odmah sa obrazloženjem, nepotrebno je dispozitive pojedinih odluka objavljivati posebno.

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

7. Obezbijediti da Savjet poštuje sudske presude koje su za njega obavezujuće.

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

#### **4. Kriterijumi za izbor sudija i predsjednika suda i njihovo vrednovanje**

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

2. Neophodno je da Sudski savjet, hitno usvoji interne dokumente koji bi definisali kvalitativnu i kvantitativnu ocjenu rada sudija, imajući u vidu da je to prema Akcionom planu Sudskog savjeta trebalo obaviti još 2010. godine.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Praksa Sudskog savjeta prilikom izbora sudija

1. Neophodno je prekinuti sa praksom šablonskih i nerazumljivih obrazloženja odluka i ubuduće obrazloženja sačinjavati tako da iz njih proizilazi jasan odgovor zašto je neki kandidat izabran za sudiju, a zašto drugi kandidat nije ili zašto je neki sudija napredovao, a drugi nije.
2. Prijave kandidata za sudiju objavljivati na sajtu Sudskog savjeta, kako bi javnosti bilo omogućeno da ukaže na eventualnu nedostojnost prijavljenih kandidata. Omogućiti kandidatima da se upoznaju sa eventualnim primjedbama na njihovu kandidaturu, kao i da na njih odgovore.
3. Mišljenje od sudija višeg suda o kandidatu za napredovanje pribaviti na osnovu upitnika koji bi obuhvatio i kategorije dobro poznavanje procesnih i materijalno pravnih propisa, prakse Evropskog suda za ljudska prava, prakse crnogorskih sudova i dr.
4. Propisati pravo sudija suda čiji se predsjednik bira da Sudskom savjetu daju mišljenje o kandidatima za predsjednika.
5. Član 38 Zakona o Sudskom savjetu potrebno je izmijeniti na način koji će omogućiti svim kandidatima za izbor sudije pravo uvida u dokumentaciju drugih kandidata (gore preporuka 7) i propisati: način i mjesto vršenja uvida u izbornu dokumentaciju, rok u kome je Sekretarijat dužan da omogući uvid u izbornu dokumentaciju po prijemu zahtjeva, pravo na fotokopiranje spisa, pravo na vršenje uvida putem punomoćnika, kao i pravo na prigovor Sudskom savjetu u slučaju uskraćivanja ovog prava i rok u kome Sudski savjet treba da odluči po prigovoru.
6. Propisati nadležnost Komisije za izbor sudija da odbacuje neblagovremene i nepotpune prijave, s obzirom da je Savjet nadležan da odlučuje po prigovoru protiv odluke o odbacivanju prijave.
7. Mišljenja o različitim aspektima rada i ponašanja kandidata pribavljati na osnovu odgovarajućeg upitnika, čiji sadržaj treba da utvrdi Sudski savjet, da bi se izbjeglo pribavljanje stereotipnih fraza umjesto sadržajne ocjene. Sudovi treba da raspoložu podacima o radnim rezultatima stručnih saradnika, na kojima onda treba da bude zasnovano mišljenje o njihovom radu.
8. Sudski savjet treba da propiše smjernice za vođenje razgovora sa kandidatima. Propisati da razgovor nije potreban u postupku napredovanja sudija.
9. Kod „Poništenja odluke o izboru“ (član 49 stav 2 Zakona o Sudskom savjetu) ponovo predložimo da se iz razloga cjelishodnosti obavezno odlaže datum početka obavljanja sudijske funkcije radi provjere podataka iz stava 1. istog člana, a s obzirom na posledice iz člana 71 koje povlači poništenje odluke o izboru
10. Ostajemo pri prigovoru da je sudska zaštita protiv odluka Sudskog savjeta morala biti obezbijedena kod Ustavnog suda, a ne u upravnom sporu.

## **6. Upućivanje sudija na ispomoć u sud više instance**

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

## **7. Disciplinska odgovornost sudija i predsjednika sudova**

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

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

3. Zakonom o sudovima izričito propisati da kršenje Kodeksa sudijske etike predstavlja osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, tj. neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije ili vrijeđanje ugleda funkcije.<sup>227</sup>

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

- ne ispunjava mentorska zaduženja i obaveze za stručno usavršavanje kolega pripravnika;
- neopravdano odsustvuje sa posla;
- ne nosi sudijsku togu u skladu sa propisima;
- ne spriječi neprimjereno ponašanje prema strankama i drugim učesnicima u postupku od strane drugih koji su pod njegovom kontrolom u postupku kojim rukovodi;
- se ne uzdržava od svakog postupka koji je nedoličan ili odražava takav utisak, kao i od postupka koji izaziva podozrenje, podstiče sumnju, slabi pouzdanje ili na drugi način narušava povjerenje u sud i njegovu objektivnost;
- ne odolijeva prijetnjama, ucjenama i drugim nasrtajima na njegovu ličnost i integritet;
- nije sposoban da se odupre političkim uticajima, javnom mnjenju, predrasudama (pogotovo u vezi zabranjenih osnova diskriminacije), iskušenjima, porocima, strastima, privatnim i porodičnim interesima i drugim unutrašnjim i spoljnim uticajima;
- posjećuje mjesta čija je reputacija nedolična. (ponovljena preporuka iz 2008.)<sup>228</sup>

5. Kod „Disciplinske komisije“ (čl. 51 Zakona o Sudskom savjetu) ponovo je ostalo neuređeno po kom postupku i kriterijumima Sudski savjet bira članove disciplinske komisije koji nisu članovi Sudskog savjeta.

6. Objavljivati odluke Disciplinske komisije kako bi se obezbijedila ujednačenost prakse postupanja predsjednika sudova koji su jedini ovlašćeni da pokrenu

---

<sup>227</sup> „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, op.cit. tač. 5.1.2. str. 156-157.

<sup>228</sup> „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, op.cit. tač. 5.1.3 – 5.4.2. str. 157-160;

disciplinski postupak i kako bi sve sudije i javnost bili upoznati sa praksom ove komisije.

## **8. Razrješenje sudija**

1. Obrazloženja odluka o razrješenju moraju biti sadržajnije, predstaviti i stav sudije o čijem se razrješenju odlučuje, kao i obrazloženu ocjenu tog stava.

2. Poslovnik Sudskog savjeta dopuniti tako što bi se zakonsko načelo hitnosti u postupcima privremenog udaljenja sa dužnosti sudije konkretizovalo propisivanjem rokova za postupanje.

3. Dopuniti čl. 69 st. 2 Zakona o Sudskom savjetu preciziranjem razloga koje će Savjet cijeniti kod odlučivanja o privremenom udaljenju sudije od dužnosti. Zakonom propisati da odluke Savjeta o privremenom udaljenju moraju biti obrazložene, kao i da sudija na porodiljskom odsustvu ne može biti udaljena od dužnosti, niti se protiv nje može pokrenuti disciplinski postupak, odnosno postupak razrješenja.<sup>229</sup>

4. Obrazloženja odluka o privremenom udaljenju moraju sadržati jasne razloge zbog kojih je neki sudija suspendovan.

5. Zakon o Sudskom savjetu izmijeniti tako što bi se propisalo da sudiji ne može prestati sudijska funkcija na lični zahtjev nakon pokretanja postupka za razrješenje, do okončanja tog postupka.

6. Kod „Shodne primjene disciplinskog postupka“, član 70 Zakona o Sudskom savjetu, brisati riječi „*sudsku zaštitu*“ i dodati stav 2 koji bi glasilo: „Odluka o razrješenju sudije sadrži i pouku o pravu na zaštitu u upravnom sporu“. Ovo ako se ne prihvati predlog o zaštiti protiv odluka Sudskog savjeta pred Ustavnim sudom.

7. Mišljenja Komisije za Etički kodeks moraju biti mnogo kvalitetnije obrazložena, da bi predstavljala koristan doprinos tumačenju Kodeksa.

## **9. Ocjenjivanje kvaliteta rada sudija**

1. Ponavljamo preporuku HRA iz 2007. i 2009. godine da se uvede redovno ocjenjivanje sudija, i to tako što će se posebnim Pravilnikom propisati mjerila za ocjenjivanje kriterijuma „Sposobnost za obavljanje sudijske funkcije“, odnosno podkriterijuma „Rezultati rada u posljednje tri godine“, koji se po čl. 32a tačka 2 alineja b) Zakona o sudovima, cijene na osnovu:

- 1) broja i vrste riješenih predmeta i načina rješavanja;
- 2) broja potvrđenih, preinačenih, ukinutih odluka i odluka po kojima je otvoren pretres, odnosno rasprava po pravnom lijeku;

---

<sup>229</sup> „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008“, op.cit. tač. 5.5.2. str. 163;

- 3) procenta završenih predmeta u odnosu na orijentaciona mjerila;
- 4) rješavanja predmeta po redu prispjeća;
- 5) blagovremenog postupanja i vremena izrade odluka;
- 6) broja predmeta u kojima je zastarjelo vođenje postupka;
- 7) broja osnovanih kontrolnih zahtjeva.

2. Metodologijom o izradi izvještaja o radu sudija i sudova propisati prikupljanje podataka na osnovu kojih bi se cijenili navedeni elementi podkriterijuma "Rezultati rada".