

Izdavač
Akcija za ljudska prava
Slobode 74, 81000 Podgorica, Crna Gora
tel/fax: + 382 20 232 122, 232 358
e-mail: hra@t-com.me
www.hraction.org

Za izdavača
Dragan Prelević

Uredile
mr Emilija Durutović
mr Tea Gorjanc Prelević

Prevodioci na engleski jezik
Joško Katalan
Tamara Jurlina

Korektor i lektor
Katarina Kalezić

Priprema i štampa
YUGRAFIC, Podgorica

Tiraž
500

Analiza je nastala zahvaljujući inicijativi i finansijskoj podršci

**Fondacije Instituta za otvoreno društvo
- Predstavništvo Crna Gora**



Izdavanje ove publikacije pomogla je
Britanska ambasada u Podgorici



Mišljenja iznijeta u ovoj publikaciji predstavljaju isključivo stavove Akcije za ljudska prava i ne moraju se obavezno poklapati sa stavovima donatora.

**Analiza reforme izbora sudija
u Crnoj Gori
(2007 - 2008)**

radna grupa NVO Akcija za ljudska prava

**mr Emilija Durutović
mr Tea Gorjanc Prelević
Darka Kisjelica
dr Radomir Prelević
Ana Vuković**

Podgorica
2009

CIP NOVI

Sadržaj

Predgovor	11
-----------------	----

I DIO - PREDLOG REFORME IZBORA SUDIJA U CRNOJ GORI (Jul 2007)

I Uvod.....	15
Aktivnosti u projektu	17

II Analiza i predlozi za unapređenje sistema izbora sudija u Crnoj Gori	21
--	----

1. Kriterijumi i postupak za izbor sudija.....

1.1. Analiza	21
1.2. Predlog reforme u načelu	24
1.2.1. Predlog kriterijuma za izbor sudija i predsjednika sudova	25
1.2.1.1. Kriterijumi uspješnosti za kandidate koji se prvi put biraju za sudiju	26
1.2.1.2. Kriterijumi koji se tiču stručnog znanja i sposobnosti (prevashodno za sudije koje napreduju).....	26
1.2.1.3. Kriterijumi koji se odnose na rezultate i efikasnost rada (za sudije koje napreduju).....	27
1.2.1.4. Kriterijumi koji se tiču odnosa prema radu.....	28
1.2.1.5. Kriterijumi za izbor predsjednika suda	28
1.2.2. Postupak izbora.....	28

2. Sastav Sudskog savjeta i izbor njegovih članova

2.1. Analiza	30
2.2. Predlog sastava Sudskog savjeta	32
2.2.1. Sastav Sudskog savjeta uslovljen je njegovom funkcijom, nadležnostima i karakterom	32
2.2.2. Članovi Savjeta iz reda sudija	32
2.2.3. Članovi Savjeta van reda sudija	33
2.2.3.1. Predsjednik države, ministar pravde i poslanici kao potencijalni članovi Sudskog savjeta	35
2.3. Postupak izbora članova Sudskog savjeta	37

3. Mandat, imunitet i razrješenje članova Savjeta	39
3.1. Analiza	39
3.2. Predlog	40
4. Nadležnosti Sudskog savjeta	42
4.1. Analiza	43
4.2. Predlog reforme – proširenje nadležnosti Savjeta	44
4.2.1. Neophodna poboljšanja uslova za obavljanje sudijske funkcije koja bi mogla biti u nadležnosti ili pod nadzorom Savjeta	48
4.2.2. Administrativni ured kao služba Sudskog savjeta	49
4.2.3. Nadležnosti Savjeta u odnosu na Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija	52
5. Disciplinski prekršaji i razlozi za razrješenje sudija	54
5.1. Analiza	54
5.2. Predlozi reforme	56
5.2.1. Neuredno obavljanje sudijske funkcije	58
5.2.2. Vrijeđanje ugleda sudijske funkcije	58
5.2.3. Teška disciplinska povreda	59
5.2.4. Disciplinska odgovornost i razrješenje predsjednika suda	59
5.2.5. Udaljenje od obavljanja dužnosti	60
5.2.6. Razlozi za razrješenje sudije	61
5.2.6.1. Nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije	61
6. Postupak i način odlučivanja Sudskog savjeta i pravni lijekovi protiv njegovih odluka	62
6.1. Analiza	62
6.2. Predlog reforme	63
6.2.1. Postupci u kojima Savjet odlučuje	63
6.2.2. Način odlučivanja	64
6.2.3. Pravni lijekovi	65
7. Transparentnost rada Sudskog savjeta	67
7.1. Analiza	67
7.2. Predlog reforme	67

8. Orijentaciona norma i ocjena rada sudija i sudova	70
8.1. Analiza (Pravilnik o orijentacionim mjerilima, Godišnji izvještaj o radu sudova, slučajna raspodjela predmeta) ..	71
8.2. Predlog reforme ocjenjivanja sudija i ocjenjivanja efikasnosti i kvaliteta sudskog sistema.	74
8.2.1. Način utvrđivanja norme (orijentacionih mjerila)	75
8.2.2. Utvrđivanje potrebnog broja sudija	77
8.2.3. Uvođenje i drugih kriterijuma za ocjenu sudija i rezultata rada sudija	77
8.2.3.1. Procedura ocjenjivanja.	78
8.2.4. Što se može učiniti i bez izmjene propisa.	78
III Zaključci – predlog reforme	80
IV Prilog	
Korisne internet stranice	90
II DIO - ANALIZA REFORME IZBORA SUDIJA U CRNOJ GORI (2007 - 2008)	
1. Kriterijumi i postupak za izbor sudija i predsjednika sudova	95
1.1 Kriterijumi za izbor sudija i predsjednika sudova	95
1.1.1 Opšte zapažanje	98
1.1.1.1 Pravna tehnika	98
1.1.2 Dostojnost	99
1.1.3 Komunikativnost	101
1.1.4 Bliži kriterijumi za izbor sudija koji se biraju prvi put	101
1.1.4.1 Stručno znanje, radno iskustvo i radni rezultati	101
1.1.4.2 Objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti	104
1.1.4.3 Stručno usavršavanje	105
1.1.5 Bliži kriterijumi za izbor sudije koji se bira u viši sud	105
1.1.5.1 Opšta napomena	105
1.1.5.2 Radno iskustvo	106
1.1.5.3 Radni rezultati	106
1.1.5.4 Objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti u struci	108
1.1.5.5 Stručno usavršavanje	108
1.1.6 Bliži kriterijumi za izbor predsjednika suda	109
1.2 Postupak za izbor sudija	109
1.2.1 Izbor predsjednika Vrhovnog suda	116

1.2.2	Postupak izbora sudija redovnih sudova	118
1.2.2.1	Oglašavanje slobodnih sudijskih mjesta	118
1.2.2.2	Sadržaj prijave	118
1.2.2.3	Objavljivanje prijave kandidata na internet stranici Savjeta	119
1.2.2.4	Odbacivanje neblagovremenih i nepotpunih prijava ..	119
1.2.2.5	Pribavljanje mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima kandidata	120
1.2.2.6	Razgovor sa kandidatima	121
1.2.2.7	Pisano testiranje	121
1.2.2.8	Obrasci za ocjenjivanje kandidata	122
1.2.2.9	Obrazloženje odluke i pouka o pravnom lijeku	125
1.2.2.10	Uvid u dokumentaciju	126
1.2.2.11	Poništavanje odluke o izboru sudije	126
2.	Sastav Sudskog savjeta i izbor njegovih članova	127
2.1	Sastav Sudskog savjeta	127
2.1.1	Opšte napomene	127
2.1.2	Članovi Sudskog savjeta iz reda sudija	129
2.1.2.1	Predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta	129
2.1.2.2	Sudije članovi Sudskog savjeta	130
2.1.3	Članovi Sudskog savjeta van reda sudija	132
2.1.3.1	Poslanici u sastavu Sudskog savjeta	132
2.1.3.2	Ministar član Sudskog savjeta	133
2.1.3.3	Ugledni pravnici	133
2.2	Postupak izbora članova Sudskog savjeta	134
2.2.1	Izbor predsjednika Sudskog savjeta	134
2.2.2	Izbor članova Sudskog savjeta koji se biraju iz reda sudija ..	134
2.2.2.1	Izbor dva člana iz reda sudija Vrhovnog suda, Apelacionog suda Crne Gore, Upravnog suda Crne Gore i viših sudova	134
2.2.2.2	Izbor dva člana iz reda sudija svih sudova	135
2.2.3	Izbor članova Sudskog savjeta van reda sudija	136
2.2.3.1	Izbor dva poslanika koje bira i razrješava Skupština iz reda parlamentarne većine i opozicije	136
2.2.3.2	Izbor dva pravnika koja imenuje predsjednik države ..	136
3.	Mandat, imunitet i razrješenje članova Sudskog savjeta	137
3.1	Mandat	138
3.2	Imunitet	138
3.3	Razrješenje	139

4. Nadležnosti Sudskog savjeta	141
4.1 Opšta zapažanja	142
4.2 Odnos Sudskog savjeta i suda	144
4.3 Osvrt na pojedinačno propisane nadležnosti	145
4.3.1 Odlučivanje o statusnim pitanjima sudija i pravo sudija na pritužbu Sudskom savjetu	145
4.3.2 Utvrđivanje broja sudija i sudija porotnika	147
4.3.3 Donošenje akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u sudu	147
4.3.4 Razmatranje godišnjih izvještaja i ocjenjivanje uspješnosti rada sudova	148
4.3.5 Nadležnost u pogledu edukacije sudija	148
4.3.6 Obezbeđenje jednoobrazne primjene i održivosti pravosudnog informacionog sistema (PRIS) u dijelu koji se odnosi na sudove	149
4.3.7 Nadležnost u pogledu sudskog budžeta	149
4.3.8 Normativna djelatnost	151
4.3.9 Neophodna poboljšanja uslova za obavljanje sudijske funkcije	152
4.3.10 Izbor direktora Sekretarijata Sudskog savjeta i nadležnosti Sekretarijata	152
4.4 Proširenje nadležnosti u pogledu izbora predsjednika Vrhovnog suda, predsjednika Sudskog savjeta i davanja predloga za izbor sudija Ustavnog suda	153
5. Disciplinski prekršaji i razlozi za razrješenje sudija	155
5.1 Neuredno obavljanje sudijske funkcije	156
5.2 Povreda ugleda sudijske funkcije	158
5.3 Teška disciplinska povreda	160
5.4 Disciplinska odgovornost i razrješenje predsjednika suda	160
5.5 Udaljenje od obavljanja dužnosti	161
5.5.1 Hitnost postupka	161
5.5.2 Razlozi za udaljenje u zakonu i praksi	162
5.6 Razlozi za razrješenje sudije	163
5.6.1 Opšte napomene	163
5.6.2 Nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije	163
5.6.3 Trajni gubitak sposobnosti za rad	164
6. Postupak i način odlučivanja Sudskog savjeta i pravni lijekovi protiv njegovih odluka	165
6.1 Postojeće stanje	166

6.2	Postupci u kojima odlučuje Sudski savjet	166
6.2.1	Pravna tehnika	166
6.2.2	Disciplinski postupak protiv predsjednika suda	166
6.2.3	Poništavanje odluke o izboru sudije i ništavost radnji i odluka sudija čiji je izbor poništen	168
6.2.4	Predlozi za unapređenje pravičnosti postupaka izbora, utvrđivanja disciplinske odgovornosti i razrješenja sudija ...	168
6.2.5	Način odlučivanja	170
6.2.6	Pravni lijekovi	171
7.	Transparentnost rada Sudskog savjeta	175
7.1	Opšte napomene	175
7.2	Javnost sjednica	176
7.3	Internet stranica Sudskog savjeta i objavljivanje akata	177
7.3.1	Prijave kandidata na konkurs za izbor na sudijsku funkciju ..	177
7.3.2	Odluke o izboru sudija i konačne odluke o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju sudija	178
7.3.3	Izveštaji o radu Sudskog savjeta	179
7.3.4	Poslovník i drugi podzakonski akti koje donosi Sudski savjet ..	179
7.3.5	Inicijative, godišnje ocjene efikasnosti sudskog sistema i druga saopštenja	180
7.4	Obrazloženje odluke o izboru sudije	180
7.5	Uvid u izbornu dokumentaciju	181
7.6	Izveštavanje Sudskog savjeta od strane predsjednika sudova i Ministarstva pravde	181
7.7	Uključivanje spoljnih saradnika i savjetnika u rad Savjeta	181
8.	Orijentaciona norma i ocjena rezultata rada sudija i sudova	183
8.1.	Pravilnik o orijentacionim mjerilima za utvrđivanje potrebnog broja sudija i zaposlenih u sudovima.	183
8.2.	Metodologija izrade pregleda rada sudova (Godišnji izvještaj o radu sudova)	186
8.3	Redovno ocjenjivanje rada sudija	190
9.	Preporuke	191

Predgovor

Akcija za ljudska prava objavila je „Predlog reforme izbora sudija u Crnoj Gori“ 20. jula 2007. godine (“I DIO” u ovoj publikaciji), s namjerom da pomogne reformu pravosuđa u pogledu unapređenja garancija nezavisnosti i odgovornosti sudija. Predložili smo da se izbor sudija izmjesti iz ruku političara u reformisani, depolitizovani Sudski savjet, koji bi na osnovu precizno propisanih kriterijuma „vezanih očiju“ birao najbolje kandidate. Temelj našeg predloga reforme bili su kriterijumi za izbor, ocjenjivanje kvaliteta rada i utvrđivanje odgovornosti sudija, čija bi primjena omogućila da na izbor i karijeru sudije ne utiču politički ili drugi interesi koji nemaju veze sa dostojnošću i stručnošću kandidata za sudijski posao.

Pred Vama je sada Analiza reforme izbora sudija, koja je sprovedena u Crnoj Gori od donošenja Ustava u oktobru 2007. do kraja 2008. godine, sa preporukama za njeno unapređenje (“II DIO” u ovoj publikaciji).

Ustavom iz oktobra 2007. godine, propisano je da Sudski savjet bira i razrješava sudije, utvrđuje njihovu disciplinsku odgovornost, itd. Donijeti su i novi propisi koji su znatno proširili kriterijume za izbor i napredovanje sudija, propisali postupke u kojima Savjet odlučuje i pravne lijekove protiv odluka Savjeta, uglavnom u skladu i sa preporukama *Akcije*. Sudski savjet je počeo sa radom u aprilu 2008. i do kraja godine već izabrao 31 sudiju i 44 sudija porotnika, odlučio o udaljenju šest sudija, o disciplinskom kažnjavanju troje sudija i o razrješenju dvoje sudija.

Međutim, propisani kriterijumi ostali su nedorečeni, jer parametri za njihovo vrednovanje nijesu propisani, pa je na ovaj način i dalje omogućeno proizvoljno i neujednačeno postupanje Savjeta prilikom izbora sudija. Ovo je posebno došlo do izražaja u nedovoljno obrazloženim odlukama Savjeta o izboru sudija. Na primjer, iz odluke o izboru sudija Višeg suda u Podgorici od 1. oktobra 2008. godine, ne vidi se što je opredjelilo Savjet da izabere kandidata koji je imao nižu ukupnu ocjenu od drugih, ili jednog kandidata između više njih s istom prosječnom ocjenom. Nepostojanje precizno određenih kriterijuma za ocjenu rezultata rada sudija, nedovoljno precizirani disciplinski prekršaji i razlozi za razrješenje mogu dovesti do toga da sudije u istoj ili sličnoj situaciji snose drastično različite posljedice. Zbog toga smo preporučili da se rješavanju ovih pitanja pristupi hitno i sa dogovarajućom pažnjom.

Drugi problem predstavljaju nedovoljne garancije nezavisnosti Sudskog savjeta. Akcija je odmah po donošenju novog Ustava u novembru 2007. godine podnijela inicijativu za njegovu izmjenu, između ostalog, u pogledu postupka izbora predsjednika Vrhovnog suda, sastava i načina izbora članova Sudskog savjeta i Ustavnog suda. Politički izbor predsjednika Vrhovnog suda i činjenica da ista osoba po službenoj dužnosti predsjedava Sudskim savjetom i njegovom komisijom za izbor sudija, stvara utisak o autokratskom konceptu upravljanja sudstvom od strane izvršne vlasti i urušava povjerenje javnosti u nezavisnost sudstva.

Propisani sastav i način izbora članova Sudskog savjeta ne čini da Savjet djeluje kao depolitizovano, nezavisno i nepristrasno tijelo, sa kapacitetom da sudije zaštiti od uticaja vladajuće političke elite. Većina članova postojećeg sastava Savjeta mogla bi biti naklonjena političkoj koaliciji na vlasti, jer su izostale garancije koje bi obezbijedile izbor vanstranačkih ličnosti.

Evropska komisija u posljednjem izvještaju o napretku Crne Gore izražava zabrinutost za nezavisnost crnogorskog sudstva, između ostalog i zbog toga što „procjena do koje mjere su ispunjeni kriterijumi za izbor sudija ostaje u isključivoj nadležnosti Sudskog savjeta“. Preporuke naše analize date su upravo u cilju unapređenja nezavisnosti Sudskog savjeta, kao i objektivnosti i transparentnosti njegovog rada.

Svjesni smo da je za izmjenu sastava i načina izbora članova Sudskog savjeta neophodna većinska politička volja i da je malo vjerovatno da će se ona uskoro steći. Međutim, polažemo nade da će u međuvremenu sam Sudski savjet unaprijediti garancije objektivnosti i transparentnosti svog rada, u mjeri u kojoj je za to nadležan.

Analizu reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008. izradila je radna grupa *Akcije za ljudska prava* u sastavu: mr Emilija Durutović, sudija Suda Srbije i Crne Gore i Vrhovnog suda Crne Gore u penziji, Darka Kisjelica, advokatica, dr Radomir Prelević, advokat, Ana Vuković, sudija i mr Tea Gorjanc Prelević, urednica projekta.

Analiza je nastala zahvaljujući finansijskoj podršci Fondacije Instituta za otvoreno društvo - Predstavništvo Crna Gora. Izdavanje ove publikacije pomogla je Britanska ambasada u Crnoj Gori.

U Podgorici, januara 2009.

Emilija Durutović i Tea Gorjanc Prelević,
urednice

I DIO

**PREDLOG REFORME
IZBORA SUDIJA
U CRNOJ GORI**

(JUL 2007)

I Uvod

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

U Podgorici, 20. jula 2007.

Autori – članovi radne grupe:

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

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

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

Ana Vuković, *sudija Osnovnog suda u Podgorici,*

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

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

Aktivnosti u projektu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Kriterijumi i postupak za izbor sudija

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

Obrazloženi predlog za izbor sudija Skupštini podnosi Sudski savjet za onoliko sudija koliko Skupština bira. Mišljenje o stručnim i radnim kvalitetima kandidata daju sudovi odnosno organi i organizacije kod kojih je kandidat zaposlen (Zakon o sudovima, Službeni list RCG, br. 5/2002, 49/2004, čl. 36).

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

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

1.1. ANALIZA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. PREDLOG REFORME U NAČELU

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

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

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

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

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

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

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

1.2.1. PREDLOG KRITERIJUMA ZA IZBOR SUDIJA I PREDSJEDNIKA SUDOVA²¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.1.4. Kriterijumi koji se tiču odnosa prema radu:

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

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

1.2.1.5. Kriterijumi za izbor predsjednika suda:

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

1.2.2. POSTUPAK IZBORA

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

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

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

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

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

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

2. Sastav Sudskog savjeta i izbor njegovih članova

Zakon o sudovima propisuje da Sudski savjet ima jedanaest članova. Predsjednik Vrhovnog suda je predsjednik Savjeta po položaju (čl. 76, st. 1 i 2).

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

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

2.1. ANALIZA

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

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

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

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

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

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

²⁷ Ustav Republike Srbije, čl. 153

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

²⁹ *Imenovanje sudija*, tač. 34

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

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

2.2. PREDLOG SASTAVA SUDSKOG SAVJETA

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

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

2.2.2. *Članovi Savjeta iz reda sudija*

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.3. Članovi Savjeta van reda sudija

Imajući u vidu međunarodne preporuke:

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁹ *Ibid*, tač. 28.

⁴⁰ Nacrt ustava RCG, čl. 130, st.1.

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

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

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

Postojeće rješenje poboljšava se na dva načina:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3. POSTUPAK IZBORA ČLANOVA SUDSKOG SAVJETA

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

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

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

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

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

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

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

b) postupak predlaganja kandidata Skupštini od strane:

- Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore,
- Advokatske komore,
- nevladinih organizacija,

na način koji će obezbjediti transparentnost i učešće svih zainteresovanih subjekata.

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

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

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

3. Mandat, imunitet i razrješenje članova Savjeta

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

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

3.1. ANALIZA

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

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

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

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

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

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

3.2. PREDLOG

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Nadležnosti Sudskog savjeta

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

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

Drugi poslovi propisani Zakonom o sudovima odnose se na:

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

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

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

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

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

4.1. ANALIZA

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

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

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

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

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

4.2. PREDLOG REFORME - PROŠIRENJE NADLEŽNOSTI SAVJETA

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

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

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

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

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

stavlja razradu nadležnosti Savjeta za efikasnost i odgovornost sudske vlasti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2. Administrativni ured kao služba Sudskog savjeta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Analiza

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

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

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

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

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

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

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

Predlozi koji se tiču organizacije i položaja Administrativnog ureda:

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

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

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

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

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

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

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

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

Predlozi:

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

5. Disciplinski prekršaji i razlozi za razrješenje sudija

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

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

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

Sudija vrijeđa ugled sudijske funkcije naročito ako:

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

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

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

5.1. ANALIZA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2. PREDLOZI REFORME

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2.1. Sudija neuredno vrši sudijsku funkciju kada:

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

5.2.2. Sudija vrijeđa ugled sudijske funkcije:

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

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

5.2.3. Tešku disciplinsku povredu treba propisati zakonom, kao:

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

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

5.2.4. Disciplinska odgovornost i razrješenje predsjednika suda

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

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

Predsjednik suda razrješava se ove dužnosti ako:

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

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

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

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

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

5.2.5. Udaljenje od obavljanja dužnosti

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2.6. Razlozi za razrješenje sudije

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

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

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

5.2.6.1. Nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije

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

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

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

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

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

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

6.1. ANALIZA

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

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

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

6.2. PREDLOG REFORME

6.2.1. Postupci u kojima Savjet odlučuje

1. Za razliku od dosadašnje ograničene nadležnosti, Sudski savjet treba da dobije potpunu nadležnost u postupku izbora i razrješenja sudija, utvrđivanja nastupanja uslova za prestanak sudijske funkcije, kao i odlučivanja u disciplinskim stvarima.
2. Postupak koji se sprovodi pred Sudskim savjetom i način njegovog odlučivanja, treba urediti Zakonom o Sudskom savjetu.
3. Predvidjeti pravo svakog člana Savjeta da inicira disciplinskom vijeću disciplinski postupak protiv predsjednika suda za neodgovoran rad. (Zaštita od šikaniranja obezbjeđuje se propisivanjem kriterijuma u postupku ispitivanja odgovornosti od strane disciplinskog vijeća Savjeta i Savjeta u plenumu. Na ovaj način obezbjeđuje se pooštavanje odgovornosti i uklanjanje prepreke u vidu obezbjeđenja podrške za suprotstavljanje »kulturni nezamjeranja«).
4. Predvidjeti i postupak poništavanja odluke o izboru sudije koji sprovodi Sudski savjet u slučajevima kada poslije donijete odluke dobije informacije da su podaci koji su uzeti u obzir prilikom imenovanja bili neistiniti.⁹⁰

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

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

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

⁹⁰ Ovi postupci su predviđeni u BiH i Hrvatskoj.

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

6.2.2. Način odlučivanja

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

Prostom većinom glasova donositi odluke:

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

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

6.2.3. Pravni lijekovi

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

Sve odluke Savjeta treba da sadrže pravnu pouku.

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

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

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

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

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

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

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

c) protiv odluke Savjeta o izboru sudije.

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

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

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

- odluke Sudskog savjeta o razrješenju sudijske funkcije.⁹³

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

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

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

7. Transparentnost rada Sudskog savjeta

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

7.1. ANALIZA

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

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

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

7.2. PREDLOG REFORME

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Orijentaciona norma i ocjena rezultata rada sudija i sudova

*Pravilnik o orijentacionim mjerilima iz 1998. godine*⁹⁹ predviđa tzv. godišnju normu u vidu broja predmeta koje sudija treba da riješi u svakoj vrsti postupka.¹⁰⁰

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

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

¹⁰⁰ 1) za osnovne sudove:

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

2) za drugostepene sudove takođe s obzirom na vrstu postupka

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

3) za privredne sudove:

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

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

8.1. ANALIZA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.2.1. Način utvrđivanja norme (orijentacionih mjerila)

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

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

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

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

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

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

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

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

8.2.2. Utvrđivanje potrebnog broja sudija

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

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

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

I Za ocjenu stručnog znanja i sposobnosti sudija koristiti kriterijume navedene u tač. 1.2.1.2. »Kriterijumi koji se tiču stručnog znanja i sposobnosti«.

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

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

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

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

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

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

8.2.3.1. Procedura ocjenjivanja

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

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

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

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

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

8.2.4. Što se može učiniti i bez izmjene propisa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹²¹ Ibid, Zaključci, tač. 2.

¹²² Ibid, Zaključci tač. 3

III Zaključci - predlog reforme

1. Predlog reforme izbora sudija u načelu

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

2. Sastav i postupak izbora članova Sudskog savjeta

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

3. Mandat, imunitet i razrješenje članova Sudskog savjeta

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

4. Nadležnosti Sudskog savjeta

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

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

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

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

5. Disciplinski prekršaji i razlozi za razrješenje sudija

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

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

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

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

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

7. Transparentnost rada Sudskog savjeta

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

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

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

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

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

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

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

IV Prilog

Korisne internet stranice

Na jezicima u upotrebi na teritoriji bivše SFR Jugoslavije:

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

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

Na engleskom jeziku:

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

- **Evropsko partnerstvo EU sa Crnom Gorom / *European Partnership with Montenegro***: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/partnership_5047_7_montenegro_en.pdf
- **Izveštaj o napretku Crne Gore u procesu pridruživanja Evropskoj uniji za 2006. godinu / *Commission of the European Communities Montenegro 2006 Progress Report***: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/mn_sec_1388_en.pdf
- **Građanska inicijativa za transparentnost pravosuđa (Argentina) / *Civil Initiatives for Judicial Transparency (Argentina)***: http://www.dplf.org/CS/eng/pe_cs02/pe_cs02_perez_eng.htm
- **Generalni direktorat za spoljnu politiku EU: Sudska reforma u zemljama Jugoistočne Evrope / *Judicial Reform in Countries of South East Europe***: <http://www.stabilitypact.org/parliament/Study%20Judicial%20reform%20in%20countries%20of%20South%20East%20Europe.pdf>
- **Najbolja svjetska iskustva: Sudski savjeti / *Global Best Practices: Judicial Councils***: http://www.ifes.org/publication/eae6b5d089d0b287174df2742875b515/WhitePaper_2_FINAL.pdf
- **Izbor sudija: evropska iskustva / *Judicial Appointments: Some European Experiences***: <http://www.law.cam.ac.uk/docs/view.php?doc=865>

II DIO

**ANALIZA REFORME
IZBORA SUDIJA
U CRNOJ GORI**

(2007 - 2008)

1. Kriterijumi i postupak za izbor sudija i predsjednika sudova

1.1 Kriterijumi za izbor sudija i predsjednika sudova

Uslovi za izbor sudije, Zakon o sudovima, (Sl. list RCG br. 5/2002, 49/2004 i Sl. list CG 22/2008):

Opšti uslovi, čl. 31:

Za sudiju može biti birano lice koje: 1) je državljanin Crne Gore; 2) ima opštu zdravstvenu i poslovnu sposobnost; 3) diplomirani je pravnik; 4) ima položen pravosudni ispit.

Posebni uslovi, čl. 32:

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

- Osnovnog suda 5 godina;
- Privrednog suda 6 godina;
- Višeg suda 8 godina;
- Apelacionog suda i Upravnog suda 10 godina;
- Vrhovnog suda 15 godina.

Za sudiju može biti izabrano lice koje se odlikuje profesionalnom nepristrasnošću, visokim moralnim kvalitetima i dokazanim stručnim sposobnostima.

Prilikom izbora sudija na višu sudijsku funkciju, pored kriterijuma iz stava 2 ovog člana, posebno će se cijeniti efikasnost, odgovornost i kvalitet vršenja sudijske funkcije, ukoliko je kandidat vršio sudijsku funkciju.

Kriterijumi, Zakon o Sudskom savjetu (Sl. list CG, br. 13/2008), čl. 32:

(1) Kriterijumi za izbor sudija su:

1. stručno znanje, radno iskustvo i radni rezultati;
2. objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti u struci;
3. stručno usavršavanje;
4. sposobnost da nepristrasno, savjesno, marljivo, odlučno i odgovorno obavlja funkciju za koju se prijavljuje;
5. komunikativnost;
6. odnos sa kolegama, ponašanje van posla, profesionalnost, nepristrasnost i ugled.

(2) Pored kriterijuma iz stava 1 ovog člana, za izbor predsjednika suda uzimaju se u obzir organizacione sposobnosti kandidata.

(3) Bliži kriterijumi za izbor sudija utvrđuju se Poslovníkom Sudskog savjeta.

Bliži kriterijumi za izbor sudije koji se prvi put bira, Poslovnik o radu Sudskog savjeta, čl. 33:

Bliži kriterijumi za izbor sudije koji se prvi put bira su:

* **Stručno znanje:**

- uspješnost tokom studiranja, koja se izražava kroz dužinu studiranja i prosječnu ocjenu,
- rezultati pisanog testa;
- sposobnost korišćenja informacione i komunikacione tehnologije;
- znanje stranih jezika;
- ocjena dobijena na završnom ispitu inicijalne edukacije u organizaciji Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije;
- napredovanje na poslu.

* **Radno iskustvo:**

- dužina radnog staža i mjesto gdje je isti obavljen (sud, tužilaštvo, advokatura, uprava, privreda).

* **Radni rezultati:**

- napredovanje u poslu;
- mišljenje pribavljeno od organa u kojem je kandidat radio.

* **Objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti:**

- referati podnijeti na seminarima u zemlji i inostranstvu;
- učešće u komisijama za izradu zakona i podzakonskih akata;
- predavanja u Centru za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije i u organizaciji Uprave za kadrove;
- medijacija.

* **Stručno usavršavanje:**

- magistratura i doktorat;
- završene obuke u organizaciji Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije i u organizaciji međunarodnih organizacija;
- prisustvo seminarima i drugim oblicima edukacije.

Bliži kriterijumi za izbor sudije koji se bira u viši sud (za sudije koje napreduju), Poslovnik o radu Sudskog savjeta, čl. 35:

* **Radno iskustvo:**

- dužina sudijskog staža,

* **Radni rezultati:**

- broj završenih predmeta (ukupan broj u toku godine i procentualno) u posljednje tri godine prije prijave na oglas;
- način rješavanja predmeta (broj predmeta riješen na osnovu sporne rasprave, odnosno glavnog pretresa, poravnanjem, medijacijom i na drugi način);
- kvalitet rada izražen kroz broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka u posljednje tri godine;
- uzimanje predmeta po datumu prispjeća u sud;
- poštovanje zakonskih rokova za radnje u postupku;
- poštovanje zakonskih rokova u izradi sudskih odluka;
- poštovanje radnog vremena;
- broj kontrolnih zahtjeva koji su od strane predsjednika suda ocijenjeni osnovanim saglasno članu 18. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku;

- broj oduzetih predmeta na osnovu člana 19. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku;
- izrečene disciplinske mjere.

*Objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti u struci:

- učešće u komisijama za izradu zakona i podzanskih akata;
- medijacija;
- predavanja u organizaciji Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije;
- rad na fakultetima u okviru klinika;
- referati podnijeti na seminarima u zemlji i inostranstvu.

*Stručno usavršavanje:

- završene obuke u organizaciji Centra za edukaciju nosilaca pravosudske funkcije i u organizaciji međunarodnih organizacija;
- prisustvo seminarima i drugim oblicima edukacija.

Uslovi za izbor predsjednika suda, Zakon o sudovima, čl. 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.

Bliži kriterijumi za izbor predsjednika suda, Poslovník o radu Sudskog savjeta, čl. 35:

Prilikom izbora predsjednika suda, pored kriterijuma iz člana 32 ili 34 ovog Poslovníka (u zavisnosti da li je kandidat ranije obavljao funkciju sudije ili ne), cijenice se viđenje kandidata problema u funkcionisanju suda, načina rješavanja tih problema i njegove ideje za unapređenje rada suda, a pod kriterijumom organizacione sposobnosti kandidata u obrascu za ocjenu.

Prilikom ponovnog izbora predsjednika suda, pored bližih kriterijuma iz člana 34 ovog Poslovníka, cijenice se rezultati postignuti u prethodnom mandatu izraženi kroz ukupnu ažurnost tog suda i primjenu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, te dosljedna primjena Zakona o sudovima i Zakona o Sudskom savjetu, a pod kriterijumom radni rezultati iz obrasca za ocjenu.

Uslovi za izbor sudije porotnika, čl. 70 Zakona o sudovima

Za sudiju-porotnika može biti birano lice:

1. koje ima poslovnu sposobnost i navršениh 30 godina života;
2. koje je državljanin Crne Gore;

Za sudiju porotnika koji učestvuje u postupku prema maloljetnicima, po pravilu se bira lice koje, pored uslova predviđenih ovim zakonom, ima profesionalno iskustvo u radu sa maloljetnicima, a u privrednom sudu, po pravilu se bira lice koje ima profesionalno iskustvo u privrednom prometu i poslovanju.

Za sudiju porotnika ne može biti birano lice koje je:

1. pravosnažno osuđeno za krivično djelo na bezuslovnu kaznu zatvora ili na drugu kaznu za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije sudije-porotnika;
2. član organa političke stranke;

3. *sudija, advokat, tužilac ili zamjenik tužioca, poslanik, odbornik, izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnim organima i organima lokalne samouprave i službenik Ministarstva unutrašnjih poslova.*
-

1.1.1 Opšte zapažanje

U odnosu na dosadašnji način izbora sudija, koji je ostavljao prostor za potpuni subjektivizam, sada je postignut napredak, jer je lista kriterijuma za izbor sudija proširena i razrađena bližim kriterijumima (podkriterijumima). Međutim, objektivno ocjenjivanje kandidata ugroženo je činjenicom da nijesu propisani parametri za vrednovanje kriterijuma. Iako se kriterijumi ocjenjuju brožčanom ocjenom od 1 do 5, nije predviđeno da se ocjenjuju podkriterijumi koji čine njihov sastavni dio. Na ovaj način nije obezbijeden sistem za jednako vrednovanje kandidata.

Da bi se obezbijedilo objektivno i ujednačeno ocjenjivanje kandidata, neophodno je da Savjet posebnim opštim aktom propiše parametre i način vrednovanja kriterijuma i podkriterijuma - brožčanom ocjenom po sistemu bodovanja ili odgovarajućom opisnom ocjenom.

1.1.1.1 Pravna tehnika

- 1.1.1.1.1 Za razliku od Zakona o sudovima (ZS, čl. 31 i 32) i Zakona o Sudskom savjetu (ZSS, čl. 32), koji utvrđuju opšte kriterijume za izbor sudija, Poslovníkom o radu Sudskog savjeta (PSS, čl. 33 i 35) određeni su bliži kriterijumi (podkriterijumi) za izbor sudija i propisan postupak izbora, što u pravno-tehničkom pogledu nije ispravno rješenje, zbog toga što svaki poslovnik po svojoj prirodi reguliše samo organizaciju i način rada tijela koje ga donosi.

Umjesto Poslovníkom, podkriterijume je trebalo propisati zakonom ili posebnim opštim aktom Savjeta, dok Poslovník treba da propisuje samo postupak rada Savjeta prilikom njihovog ocjenjivanja. Postoje i druge odredbe Poslovníka koje su morale biti propisane zakonom (tač. 6.2.1).

1.1.2 Dostojnost

- 1.1.2.1 Akcija je predlagala da se kao opšti kriterijum za izbor sudija utvrdi "dostojnost za obavljanje funkcije sudije", koja bi se procjenjivala u skladu sa zahtjevima Etičkog kodeksa za sudije (Predlog reforme tač. 1.2.1).
- 1.1.2.1.1 Dopunom Zakona o sudovima (čl. 32, st. 2), propisano je da za sudiju može biti izabrano lice koje se odlikuje "profesionalnom nepristrasnošću, visokim moralnim kvalitetima i dokazanim stručnim sposobnostima". Dostojnost je posredno predviđena i Zakonom o Sudskom savjetu, gdje su kao kriterijumi za izbor sudija propisani: "sposobnost da nepristrasno, savjesno, marljivo, odlučno i odgovorno obavlja funkciju za koju se prijavljuje" (čl. 32, tač. 4), čime se pretežno iskazuje odnos prema poslu, kao i "odnos sa kolegama, ponašanje van posla, profesionalnost, nepristrasnost i ugled" (čl. 32, tač. 6), koji bliže izražavaju dostojnost za obavljanje sudijske funkcije.
- 1.1.2.1.2 Ostalo je nerazrađeno šta predstavlja osnovu za ocjenjivanje ovih kriterijuma brojčanom ocjenom od 1 do 5, kako je predviđeno u obrascu za ocjenu kandidata koji popunjava svaki član Komisije za izbor (čl. 36 PSS, obrazac br. 2¹). Takođe, postavlja se pitanje na koji način Sudski savjet dolazi do informacija na osnovu kojih procjenjuje navedene kriterijume, posebno „odnos sa kolegama, ponašanje van posla, profesionalnost, nepristrasnost i ugled“. 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 informacijama o ostalim aspektima mišljenja koji su ključni za ocjenu dostojnosti.
- 1.1.2.1.3 Sudski savjet treba da propiše sadržaj upitnika na osnovu koga bi pribavljao mišljenje o svim aspektima dostojnosti kandidata za obavljanje sudijske funkcije od poslodavca kod kojeg je kandidat radio (Predlog reforme tač. 1.2.2.(4)).² Javnosti treba omogućiti da Savjetu ukaže na eventualnu nedostojnost prijavljenih kandi-

1 Bliže o obrascima vidjeti tač. 1.2.2.8.1-15.

2 Važan aspekt dostojnosti je i izostanak predrasuda u vidu negativnih, diskriminatornih stavova u pogledu pola, etničke i nacionalne pripadnosti, seksualne orijentacije itd, što bi takođe trebalo ispitati na osnovu upitnika. Isto važi i za sudije porotnike.

data tako što će se prijave kandidata objaviti na internet stranici Savjeta (Predlog reforme tač. 1.2.2.(2.)).³ Detaljnije u tač. 1.2.2.3 i 1.2.2.5.2.

Kriterijum „Odnos sa kolegama, ponašanje van posla, profesionalnost, nepristrasnost i ugled“, umjesto brojčanom ocjenom od 1 do 5, treba ocjenjivati opisnom ocjenom, u opsegu „zadovoljava - ne zadovoljava“, kojom prvenstveno treba ukazati na eventualne smetnje u pogledu dostojnosti za obavljanje funkcije sudije.

- 1.1.2.1.4 Za razliku od sudija-porotnika, za koje je zakonom propisano da ne mogu biti birani na tu funkciju ako su prethodno osuđivani za krivično djelo koje ih čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije ili na безусловnu kaznu zatvora, za sudije ovakve kriterijume zakon nije propisao. Međutim, Savjet ih uzima u obzir, na osnovu odredbe Poslovnika koja propisuje sastav prijave na javni oglas (čl. 27), gdje se od kandidata zahtijeva da dostavi uvjerenje da se protiv njega ne vodi krivični postupak i podnese izjavu o tome da li mu je ikad izrečena disciplinska mjera, je li prekršajno kažnjavan i osuđivan za krivično djelo. Postavlja se pitanje opravdanosti ovakvih odredbi Poslovnika, s obzirom na to da zakonom za sudije nije predviđen uslov neosuđivanosti.

Kao poseban uslov za izbor sudije predvidjeti raniju neosuđivanost na безусловnu kaznu zatvora, odnosno za krivično djelo koje kandidata čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije.

3 Vidjeti čl. 42 Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine.

1.1.3 Komunikativnost

1.1.3.1 Zakon o Sudskom savjetu (čl. 32, st. 1, tač. 5) predviđa „komunikativnost“ kao jedan od opštih kriterijuma za prvi izbor, kao i za napredovanje sudije. Obrazac za ocjenjivanje predviđa da se komunikativnost ocjenjuje brožčanom ocjenom od 1-5. Na ovaj način, osobini „komunikativnosti“ dat je neprimjeren značaj, jer je upitno koliko je za sudiju neophodna posebno izražena komunikativnost i kako je cijeniti, pogotovo u slučaju kada napreduje na višu funkciju.⁴ Procjena komunikativnosti može biti vrlo subjektivna i nije jasno kako se ocjena ove osobine može precizno brožčano utvrditi na osnovu jednog razgovora, za čiji sadržaj nijesu propisane smjernice. Komunikativnost je od većeg značaja za ocjenu kandidata za predsjednika suda, koji sud predstavlja u javnosti.

„Komunikativnost“ ukinuti kao poseban kriterijum, osim u odnosu na kandidate za predsjednike sudova, kod kojih ovu osobinu treba cijeniti opisnom ocjenom.

1.1.4 Bliži kriterijumi za izbor sudija koji se biraju prvi put

1.1.4.1 Stručno znanje, radno iskustvo i radni rezultati

1.1.4.1.1 Primarno se vrednuju, po logici stvari, stručno znanje, radno iskustvo i prethodni radni rezultati (čl. 33, st. 1, tač. 1 ZSS i čl. 33 PSS). Kriterijum „stručno znanje“ ocjenjuje se na osnovu uspješnosti tokom studiranja, rezultata pisanog testa, sposobnosti korišćenja informacione i komunikacione tehnologije, znanja stranih jezika, ocjene na završnom ispitu inicijalne edukacije i napredovanja na poslu. Činjenica da se svi ovi podkriterijumi u okviru „stručnog znanja“ vrednuju jednom ocjenom od 1-5, pri čemu nije predviđeno vrednovanje svakog podkriterijuma ponao-sob, omogućava neujednačenost prilikom ocjenjivanja. Jasno je i da je na ovaj način ostavljen znatan prostor za subjektivizam. Na primjer, kako se vrednuju kandidati koji su fakultet završili u roku s nižom ocjenom u odnosu na one koji su studirali duplo duže? Kako se vrednuju kandidati koji imaju nisku prosječnu

⁵ Kriterijumi „odnos sa kolegama“ i „ponašanje van suda“ (čl. 36, tač. 6 ZSS) takođe mogu da budu osnov za ocjenu primjerene komunikativnosti.

ocjenu sa studija, ali zato dobro govore strane jezike i odlično poznaju rad na kompjuteru? Na koji način se vrednuje znanje stranih jezika i sposobnost korišćenja informacione i komunikacione tehnologije? Da li se uzima u obzir poznavanje programa Word, Excell, pretraživanje interneta ili neka druga znanja?

Ujednačeno ocjenjivanje obezbijediti propisivanjem sistema bodovanja svakog od podkriterijuma u okviru osnovnog kriterijuma "stručno znanje". Na primjer, podkriterijum "uspješnost tokom studiranja" izražava se kroz dužinu studiranja i prosječnu ocjenu na studijama. Treba propisati da se dužina studiranja boduje na sljedeći način: četiri godine 5; 5 godina 4; 6-7 godina 3; 8 godina - 2, više od 8 godina - 1. Slično primijeniti i kod prosječne ocjene sa studiranja. Ukupna ocjena "uspješnosti studiranja" dobija se sabiranjem i dijeljenjem ukupne ocjene sa 2. Podkriterijum "korišćenje informacione i komunikacione tehnologije" treba odgovarajuće precizirati i bodovati poznavanje konkretnih kompjuterskih programa i upotrebu interneta.⁵ Za podkriterijum "poznavanje stranih jezika", potrebno je posebno propisati na osnovu čega se utvrđuje i kako se vrednuje. U pogledu "napredovanja na poslu" vidjeti tač. 1.1.4.1.3. Za ocjenu pisanog testa, vidjeti tač. 1.2.2.7.

1.1.4.1.2 Kriterijum "radno iskustvo" Poslovníkom je razrađan na dužinu radnog staža i mjesto njegovog obavljanja. Međutim, nije predviđeno kako se vrednuje dužina staža, odnosno "mjesto na kome je staž obavljen". Među navedenim mjestima obavljanja staža (sud, tužilaštvo, advokatura, uprava, privreda) izostaju „univerzitet, notari, zaposleni u Kancelariji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda“, iako bi trebalo imati u vidu sve ove pravničke profesije i podstaći prijem kandidata sa takvim iskustvom u sudijsku profesiju. U pogledu dužine staža, treba imati u vidu da je dužina radnog iskustva na poslovima pravne struke već predviđena u okviru posebnih, minimalnih, uslova za izbor na sudijsku funkciju (ZS, čl. 32), kao i da duži staž ne mora po pravilu da znači prednost u pogledu stručnosti.

6 Prilikom propisivanja broja bodova treba uzeti u obzir da je osnovne kompjuterske programe i upotrebu interneta moguće savladati u relativno kratkom roku pohađanjem kursa u Centru za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija, pa ovom kriterijumu ne treba dati prevelik značaj.

”Radno iskustvo“ ne treba ocjenjivati kao poseban kriterijum, pogotovo ne brojčano, kako je predviđeno, već je dovoljno zadržati se na njegovoj ocjeni u vidu provjere ispunjavanja minimalnog posebnog uslova za izbor sudije u pogledu zahtjevanih godina staža na poslovima pravne struke (ZS, čl. 32), 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.

- 1.1.4.1.3 Kriterijum ”radni rezultati” čine podkriterijumi „napredovanje u poslu” i „mišljenje poslodavca”. U pogledu napredovanja, primjećuje se da je „napredovanje na poslu“ predviđeno kao podkriterijum za ocjenu „stručnog znanja“, kako je gore navedeno. Ako se napredovanje u poslu drugačije cijeni od napredovanja na poslu, pa jedan kriterijum cijeni formalno napredovanje na funkciju pretpostavljenog, dok drugi cijeni unapređenje sposobnosti za obavljanje pravnih poslova, to bi trebalo precizirati i predvidjeti način na koji Savjet dolazi do odgovarajućih informacija za procjenu ovog drugog. Ako se informacija o unapređenim sposobnostima za obavljanje pravnih poslova očekuje od poslodavca u vidu „mišljenja“, koje je samostalno predviđeno kao drugi podkriterijum, onda bi to mišljenje trebalo obezbijediti na osnovu posebno osmišljenog upitnika. U tom smislu i ovdje važi primjedba kao za pribavljanje mišljenja o dostojnosti kandidata (vidi tač. 1.1.2.1.3 i 1.2.2.5.2).

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.

1.1.4.2 Objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti

- 1.1.4.2.1 I kod ovog kriterijuma ponavlja se problem nepostojanja sistema pojedinačnog bodovanja podkriterijuma: ocjene broja objavljenih, odnosno podnijetih referata, učešća u komisijama za izradu zakona i podzakonskih akata, predavanja i medijacije (čl. 33 PSS). Ovaj kriterijum će u praksi biti zadovoljen izuzetno, po pravilu u slučaju da naučni radnik odluči da se kandiduje za sudiju.
- 1.1.4.2.2 Potrebno je posebno razmotriti vrednovanje kriterijuma za prijem u sudijsku profesiju naučnih radnika i drugih pravnika, pogotovo u slučaju kada se oni prijavljuju na izbor u jedan od viših sudova, shodno dužini radnog iskustva, a na osnovu bliže propisanih "kriterijuma za izbor sudije koji se prvi put bira". U okviru procjene stručnog znanja npr. profesora ili docenta, trebalo bi propisati da takva stručna znanja povlače maksimalan broj bodova, kao i da se od naučnih radnika, advokata ili tužilaca ne očekuje da pohađaju inicijalnu obuku za sudije. Posebno vrednovanje kriterijuma u ovom slučaju je neophodno propisati kako bi se izbjegli nesporazumi i obezbijedilo ujednačeno postupanje, a posebno da bi se na taj način krugu izuzetno obrazovanih ljudi, kao što su naučni radnici, odnosno iskusnim advokatima i tužiocima, pristup sudijskoj profesiji učinio lakšim i poželjnim.⁶

Kriterijume "objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti" i "stručno usavršavanje" cijeniti kao podkriterijume u okviru kriterijuma "stručno znanje", gdje logično pripadaju, i propisati odgovarajući sistem bodovanja za njihovo ujednačeno vrednovanje. Posebno razmotriti vrednovanje kriterijuma za prijem na više funkcije u sudstvu kandidata sa univerziteta, iz advokature i sl., kako bi se obezbijedilo njihovo ujednačeno ocjenjivanje.

⁶ Dobar primjer predstavlja čl. 74 Zakona o sudovima Republike Hrvatske, NN 150/2005, u kome se za svaki nivo sudijske funkcije posebno preciziraju uslovi po kojima advokati, notari i naučni radnici mogu biti izabrani za sudiju. Tako na primjer, „za suca prekršajnog i općinskog suda može biti imenovana osoba koja je nakon položenoga pravosudnog ispita radila kao savjetnik u sudu ili u drugim pravosudnim tijelima najmanje dvije godine, odnosno bila odvjetnik, javni bilježnik, javnobilježnički prisjednik ili sveučilišni nastavnik ili suradnik na području pravnih znanosti najmanje dvije godine...” (čl. 74, st. 1).

1.1.4.3 Stručno usavršavanje

- 1.1.4.3.1 Stručno usavršavanje kao kriterijum obuhvata sticanje magistrature i doktorata, završene obuke i prisustvo seminarima i drugim oblicima edukacije. Nije propisano kojom ocjenom se vrednuje magistratura, a kojom doktorat, kao i kako se vrednuje prisustvo pojedinim oblicima edukacije.

U okviru kriterijuma "stručno usavršavanje" propisati bodovanje magistrature, doktorata, i pohađanje drugih relevantnih oblika edukacije. Prilikom propisivanja broja bodova, imati u vidu da bi pristup sudijskoj profesiji trebalo olakšati naučnim radnicima, tako što bi se propisalo da se od njih ne zahtijeva pohađanje inicijalne obuke za sudije.

1.1.5 Bliži kriterijumi za izbor sudije koji se bira u viši sud (za sudije koje napreduju)

1.1.5.1 Opšta napomena

- 1.1.5.1.1 Kriterijumi za napredovanje sudija (čl. 35 PSS) propisani su načelno i skoro u cjelini se poklapaju sa predlozima *Akcije* (tač. 1.2.1.3 i 1.2.1.4 Predloga reforme). Međutim, i ovdje izostaju parametri za ocjenjivanje podkriterijuma, pogotovo "radnih rezultata", koji čine ključni dio kriterijuma za napredovanje. Iako je Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa predvidio da će se "utvrditi jasni i objektivni kriterijumi za kvantitativnu i kvalitativnu ocjenu rada nosilaca pravosudnih funkcija u skladu sa međunarodnim standardima" u roku I-III kvartal 2008, do kraja godine ovakvi kriterijumi nijesu bili donijeti.

Neophodno je u najkraćem roku usvojiti precizne kriterijume za ocjenu rada sudija, u odnosu na koje Sudski savjet treba da propiše poseban sistem bodovanja kako bi se obezbijedilo ujednačeno ocjenjivanje i rangiranje kandidata koji na osnovu ocjene rezultata rada treba da napreduju u karijeri.

1.1.5.2 Radno iskustvo

- 1.1.5.2.1 Radno iskustvo iskazano kroz dužinu *sudijskog* staža pokazuje da se "Bliži kriterijumi za izbor sudije koji se bira u viši sud" primjenjuju samo za sudije koje se kandiduju za mjesto sudije višeg suda, dok se za ostale kandidate koji se kandiduju na isto mjesto primjenjuju kriterijumi za izbor sudija koje se prvi put biraju na tu funkciju (čl. 33 PSS). Iako je u praksi srazmjerno rijedak slučaj da se na više sudijske funkcije prijavljuju pravnici van sudstva, ne treba izgubiti iz vida da za ovu posebnu vrstu kandidata vrednovanje kriterijuma treba obezbijediti tako da njihovo ocjenjivanje bude ujednačeno i da im se obezbijedi pravična utakmica u odnosu na sudije koje napreduju (vidi tač. 1.1.4.2.2).
- 1.1.5.2.2 Za razliku od dužine radnog iskustva, izostala je procjena vrste radnog iskustva, koja bi trebalo da bude posebno relevantna za izbor sudije na slobodno sudijsko mjesto u okviru određenog sudskog odjeljenja. Bez obzira na obavezno opšte obrazovanje sudija, kandidat koji je godine proveo sudeći i usavršavajući se u jednoj oblasti prava, tu vrstu stečenog iskustva treba da upotrijebi i nadogradi na višoj sudijskoj funkciji. U protivnom, napredovanje sudija u karijeri neće dati doprinos opštem unapređenju kvaliteta suđenja.

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 uopšte *ne treba ocjenjivati kao poseban kriterijum*, već 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, vidi tač. 1.1.4.1.2). U suprotnom, propisati parametre na osnovu kojih bi se obezbijedilo da ista dužina staža uvijek zasluži istu ocjenu.

1.1.5.3 Radni rezultati

- 1.1.5.3.1 Radni rezultati su detaljno razrađeni u deset podkriterijuma, ali i ovdje izostaje pojedinačno vrednovanje svakog od njih.

- 1.1.5.3.2 *Akcija* je predlagala preglednu sistematizaciju i grupisanje elemenata na osnovu kojih se procjenjuju radni rezultati i to: 1) u zavisnosti od ispunjenja orijentacione norme (kroz ukupan broj i u procentima); 2) kvalitet rada (potvrđene, preinačene i ukinute odluke) i 3) ažurnost u radu koja se ocjenjuje na bazi većeg broja podkriterijuma (tač. 1.2.1.3 Predloga reforme). Na taj način, na osnovu rezultata iz godišnjeg izvještaja o radu sudije, odnosno izvještaja o redovnom ocjenjivanju (koje predlažemo), obezbijedilo bi se objektivno vrednovanje kandidata. Uz ove pretpostavke i Metodologiju izrade godišnjih izvještaja o radu sudija, koja kao poseban akt tek treba da bude donijeta, Sudski savjet treba da pribavi sve te potrebne podatke kao obavezni prilog dokumentaciji na osnovu koje bi se vršilo ocjenjivanje. Postupak redovnog ocjenjivanja sudija trebalo bi propisati Zakonom o sudovima (vidi tač. 8.3).
- 1.1.5.3.3 Za razliku od predloga *Akcije* (tač. 1.2.1.4 Predloga reforme) podkriterijumi koji se tiču *odnosa prema radu* (uzimanje predmeta po datumu prispjeća, poštovanje zakonskih rokova, poštovanje i iskorišćenost radnog vremena, broj i osnovanost pritužbi na rad, izrečene disciplinske mjere) uključeni su u opštu ocjenu radnih rezultata, uprkos specifičnosti ove kategorije podkriterijuma, koju bi trebalo ocjenjivati kao poseban kriterijum.
- 1.1.5.3.4 Bez odgovarajuće metodologije ne mogu se objektivno vrednovati ni kriterijumi koji se odnose na uzimanje predmeta u rad po redoslijedu kako su primljeni, kao ni poštovanje zakonskih rokova za izradu odluka i drugih propisanih rokova za preduzimanje određenih radnji u postupcima. Takođe, nejasno je na koji način je Savjet u postupku izbora dolazio do podataka za ocjenu ovih kategorija, odnosno da li ih je uopšte ocjenjivao.

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. Podkriterij-

jume koji se tiču odnosa prema radu treba posebno bodovati i ocjenjivati nezavisno od rezultata rada. 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.

1.1.5.4 Objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti u struci

U pogledu kriterijuma "objavljeni stručni radovi i druge aktivnosti u struci" (učesće u komisijama za izradu zakona, medijacija, predavanja, objavljeni radovi), propisati sistem bodovanja za ocjenjivanje ovih aktivnosti, kada je već predviđeno da se ocjenjuju bročanom ocjenom od 1 do 5. Za ocjenu ovog kriterijuma u pogledu kandidata koji se prvi put biraju za sudiju, vidi tač. 1.1.4.2.

1.1.5.5 Stručno usavršavanje

Sticanje magistrature i doktorata propisano je kao podkriterijum samo za izbor kandidata koji se prvi put bira za sudiju (čl. 33 PSS), a ne i prilikom izbora kandidata za viši sud (čl. 35 PSS), što je očigledan propust koji treba ispraviti.

- 1.1.5.5.1 Kriterijumi koji se tiču stručnog znanja i sposobnosti, sadržani u tač. 1.2.1.2 Predloga reforme (dobro poznavanje procesnih i materijalno pravnih propisa, prakse Evropskog suda za ljudska prava, prakse crnogorskih sudova i dr.) u suženom obimu preuzeti su u odredbama kojima se određuje sadržaj pisanog testa, koji je neobavezan i nije izričito predviđen među kriterijumima za izbor sudije višeg suda. Do ove specifične vrste podataka moguće je doći i na bazi upitnika na osnovu koga bi se pribavilo mišljenje višeg suda u koji se kandidat bira, a čime se ne bi odstupilo od okvira zakonskog teksta.

Mišljenje sudija višeg suda o kandidatu pribaviti na osnovu upitnika koji bi obuhvatio i kategorije iz tač. 1.2.1.2 Predloga reforme (dobro poznavanje procesnih i materijalno pravnih propisa, prakse Evropskog suda za ljudska prava, prakse crnogorskih sudova i dr.).

1.1.6 Bliži kriterijumi za izbor predsjednika suda

1.1.6.1 Predlog *Akcije* u pogledu propisivanja posebnih kriterijuma za izbor predsjednika suda iz tač. 1.2.1.5 Predloga reforme pretežno je usvojen u čl. 36 PSS, osim u dijelu kojim je predloženo pribavljanje pisanog mišljenja sudija suda za čijeg predsjednika se kandidat bira. Smatramo da je ovo neophodno propisati za sve slučajeve izbora predsjednika suda, s obzirom na to da će se, inače, ovaj kriterijum primjenjivati samo kod napredovanja - izbora za sudiju, odnosno predsjednika višeg suda, iako je u praksi češći obrnut slučaj - da se za predsjednika suda kandiduje sudija suda u kojem već sudi, odnosno sudija neposredno višeg suda. Takođe, primjeren je dostojanstvu sudijske profesije da sudije imaju priliku da daju svoje mišljenje o kandidatima za predsjednika suda u kojem sude, posebno ako se ima u vidu da je propisano da daju mišljenje o kandidatima za sudije porotnike.

Sudije suda čiji se predsjednik bira moraju imati pravo da Sudskom savjetu daju mišljenje o kandidatima za predsjednika.

1.2 Postupak za izbor sudija

Vrhovni sud, Ustav Crne Gore, čl. 124, st. 3 i 4:

Predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava te funkcije Skupština na zajednički predlog predsjednika Crne Gore, predsjednika Skupštine i predsjednika Vlade.

Ako se predlog za izbor predsjednika Vrhovnog suda ne podnese u roku od 30 dana, predsjednik Vrhovnog suda se bira na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine.

Opšta sjednica Vrhovnog suda, Zakon o sudovima (ZS), čl. 27:

Vrhovni sud u Opštoj sjednici:

...

4. *daje mišljenje o kandidatima za predsjednika i sudije Vrhovnog suda;*

...

Izbor sudija, Ustav Crne Gore, čl. 125, st. 1 i 2:

Sudiju i predsjednika suda bira i razrješava Sudski savjet.

Predsjednik suda bira se na vrijeme od pet godina

Izbor sudija, Zakon o Sudskom savjetu (ZSS), Glava IV

Javno oglašavanje slobodnih mjesta, čl. 28 ZSS

1. Sudija i predsjednik suda se biraju na osnovu javnog oglašavanja.
2. O slobodnom mjestu sudije i predsjednika suda Sudski savjet obavještava: za sudiju predsjednik suda, a za predsjednika suda predsjednik neposredno višeg suda.
3. Sudski savjet oglašava slobodno mjesto sudije i predsjednika suda u „Službenom listu Crne Gore“ i jednom od štampanih medija.
4. Na postupak izbora predsjednika suda shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona koje se odnose na postupak izbora sudije, osim za predsjednika Vrhovnog suda.

Postupak po prijavama, čl. 29 ZSS

1. Prijave kandidata se podnose Sudskom savjetu u roku od 15 dana od dana oglašavanja.
2. Sudski savjet će odbaciti neblagovremene i nepotpune prijave.
3. Protiv odluke o odbacivanju neblagovremene ili nepotpune prijave podnosilac prijave ima pravo prigovora Sudskom savjetu, u roku od tri dana od dana prijema odluke Sudskog savjeta.
4. Odluka Sudskog savjeta po prigovoru je konačna i protiv nje se može voditi upravni spor.

Standardni prijavni obrazac, čl. 30 ZSS

Prijava iz člana 29 stav 1 ovog zakona podnosi se na obrascu koji utvrđuje Sudski savjet.

Mišljenje o stručnim i radnim kvalitetima, čl. 31 ZSS

Sudski savjet pribavlja mišljenje o stručnim i radnim kvalitetima za vršenje sudijske funkcije za svakog kandidata od:

1. organa, privrednih društava ili drugih pravnih lica u kojima kandidat radi ili je radio;
2. sjednice sudija suda u koji se kandidat bira;
3. sjednice sudija neposredno višeg suda.

Razgovor sa kandidatima, čl. 33 ZSS

1. Komisija Sudskog savjeta, sastavljena od najmanje tri člana Sudskog savjeta, obavlja razgovor sa prijavljenim kandidatima koji ispunjavaju uslove za izbor.
2. Razgovor se ne mora obaviti sa prijavljenim kandidatom, ako je:
 1. negativno ocijenjen na obavljenom razgovoru za mjesto u sudu istog ili višeg stepena tokom posljednjih dvanaest mjeseci;
 2. više puta negativno ocijenjen na razgovorima za mjesto u sudu istog ili višeg stepena, bez obzira na to kada je sa njim obavljen posljednji razgovor.
3. Na osnovu obavljenog razgovora i pribavljene dokumentacije, Komisija iz stava 1 ovog člana ocjenjuje svakog kandidata, uzimajući u obzir kriterijume iz člana 32 ovog zakona.
4. O ocjeni kandidata Komisija odlučuje većinom glasova.
5. Komisija iz stava 1 ovog člana, odmah nakon obavljenog razgovora, popunjava standardni obrazac za ocjenu kandidata, koji sadrži ocjenu kandidata i njeno obrazloženje.

6. Način ocjenjivanja i sadržina obrasca za ocjenjivanje kandidata uređuju se Poslovníkom Sudskog savjeta.

Pisano testiranje, čl. 34 ZSS

7. (1) Sudski savjet može sprovesti pisano testiranje kandidata prije obavljanja razgovora.
8. (2) U slučaju iz stava 1 ovog člana, Komisija iz člana 33 ovog zakona, na osnovu rezultata postignutih na pisanom testiranju, sačinjava rang listu prijavljenih kandidata, koja se može izmijeniti na osnovu uspjeha koji kandidati pokažu na razgovoru.
9. (3) Bliži uslovi i način sprovođenja testiranja i utvrđivanja rezultata testiranja uređuju se Poslovníkom Sudskog savjeta.

Predlog za izbor, čl. 35 ZSS

1. Na osnovu obavljenog razgovora i pribavljene dokumentacije Komisija iz člana 33 stav 1 ovog zakona sačinjava listu kandidata koji su postigli zadovoljavajuće rezultate.
2. Lista kandidata sadrži ocjene svih kandidata sa kojima je obavljen razgovor, odnosno koji su testirani, kao i kratak pregled rezultata ocjenjivanja.
3. Lista za izbor kandidata dostavlja se Sudskom savjetu.
4. Sudski savjet na nejavnoj sjednici donosi odluku o izboru.
5. Odluka o izboru mora da sadrži pisano obrazloženje.

Postupak izbora sudija - porotnika, čl. 36 ZSS

1. Predsjednik suda oglašava slobodna mjesta sudija - porotnika u sudu u jednom od štampanih medija.
2. Predsjednik suda obavlja razgovor sa prijavljenim kandidatima koji ispunjavaju uslove i, na osnovu obavljenih razgovora, sačinjava listu kandidata, koju dostavlja Sudskom savjetu sa mišljenjem sjednice sudija o svakom kandidatu.
3. Sudski savjet bira sudije - porotnike na osnovu liste i mišljenja iz stava 2 ovog člana.

Objavljanje odluke o izboru, čl. 37 ZSS

1. Sudski savjet obavještava izabranog kandidata, sud u koji se bira sudija ili sudija - porotnik i Ministarstvo pravde o svojoj odluci o izboru.
2. Odluka o izboru sudije i sudije - porotnika objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore".

Prava kandidata, čl. 38 ZSS

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 izvršenog uvida.

Komisija za izbor, Poslovnik o radu Sudskog savjeta (PSS), čl. 10
Sudski savjet svojom odlukom imenuje Komisiju za izbor.

Komisija ima predsjednika i dva člana. Predsjednik komisije je predsjednik Sudskog savjeta.

U Komisiji za izbor većinu čine sudije.

Komisija za izbor se imenuje na period od jedne godine.

Član Komisije može biti ponovo imenovan u Komisiju za izbor po isteku jedne godine od prestanka prethodnog mandata.

Komisija za izbor:

- provjerava blagovremenost prijava i kompletnost priložene dokumentacije;
- obavlja razgovore sa kandidatima;
- priprema test, sprovodi testiranje kandidata i ocjenjuje rezultate testa kada Sudski savjet odluči da se izvrši pisano testiranje kandidata;
- sačinjava rang listu prijavljenih kandidata.

POSTUPAK IZBORA SUDIJA

Forma i sadržaj javnog oglasa, čl. 26 PSS

Javni oglas sadrži sljedeće:

- broj i naziv slobodnih mjesta;
- osnovne zakonske uslove za prijavu na slobodna mjesta u skladu sa članom 31 i 32 Zakona o sudovima;
- postupak prijave na slobodna mjesta;
- mjesto za preuzimanje prijave;
- način i mjesto za predavanje prijave;
- rok za podnošenje prijave.

Prijava na javni oglas, čl. 27 PSS

Prijava na javni oglas predstavlja tipski obrazac čiji su oblik i sadržina utvrđeni odlukom Sudskog savjeta (obrazac broj 1).

Obrazac za prijavu sadrži upozorenje da davanje neistinitih ili lažnih informacija ima za posljedicu isključenje kandidata iz razmatranja ili pokretanje disciplinskog postupka.

Uz popunjenu i potpisanu prijavu kandidat podnosi sljedeća dokumenta:

- ovjerenu kopiju svih univerzitetskih diploma;
- ovjerenu kopiju uvjerenja o položenom pravosudnom ispitu;
- ovjerenu kopiju sertifikata o završenim edukacijama;
- ovjerenu kopiju uvjerenja o državljanstvu Crne Gore;
- uvjerenje da se protiv njega ne vodi krivični postupak;
- izjavu kandidata o tome da li mu je izrečena disciplinska mjera, da li je prekršajno kažnjavan i da li je osuđivan za bilo koje krivično djelo i ako jeste kada, gdje i za koje krivično djelo;

- izjavu da nije član ni jedne političke organizacije;
- uvjerenje o zdravstvenoj sposobnosti i
- dokaz o radnom iskustvu.

Mjesto i dostupnost prijave, čl. 28, PSS

Obrasci za prijave biće dostupni kandidatima u prostorijama svih sudova, kancelarijama Sudskog savjeta, na web stranici Sudskog savjeta, kao i na drugim mjestima koje odredi Sudski savjet.

Nepotpune i neblagovremene prijave, čl. 30, PSS

Komisija za izbor nepotpune i neblagovremene prijave dostavlja Sudskom savjetu.

Razgovor sa kandidatima, čl. 31, PSS

Komisija za izbor obavlja razgovore sa prijavljenim kandidatima koji ispunjavaju zahtjeve uslove, osim sa kandidatima iz člana 33. stav 2 zakona.

Sudski savjet blagovremeno obavještava kandidata o datumu, vremenu i mjestu održavanja razgovora.

Tokom obavljanja razgovora ispitaće se da li kandidat ispunjava kriterijume za imenovanje u skladu sa kriterijumima utvrđenim zakonom i ovim Poslovníkom.

Tokom obavljanja razgovora sa kandidatom za predsjednika suda posebno će se ispitati njegovo viđenje problema u funkcionisanju suda, način rješavanja tih problema i ideje za unapređenje rada suda.

Svaki kandidat može podnijeti pisani program svog rada.

Pisano testiranje, čl. 33, PSS

Test za pisano testiranje sačinjava Komisija tako da se na osnovu rezultata testa može ocijeniti: poznavanje procesnih i materijalnih propisa, poznavanje sudske prakse crnogorskih sudova, poznavanje i primjena međunarodnih ugovora i prakse Evropskog suda za ljudska prava, nivo analitičke sposobnosti u rješavanju složenih pravnih i faktičkih pitanja.

O datumu, vremenu i mjestu održavanja testiranja kandidati će biti obaviješteni najmanje pet dana prije dana održavanja testiranja.

Test se priprema unaprijed za svaki izbor.

Komisija za izbor ocjenjuje rezultate testa ocjenom od jedan do pet.

Ocjena se utvrđuje većinom glasova članova Komisije za izbor.

Obrazac za ocjenjivanje kandidata, čl. 36, PSS

Odmah nakon obavljenog razgovora svaki član Komisije za izbor popunjava obrazac za ocjenjivanje kandidata (obrazac broj 2).

Ocjena za svaki kriterijum je od jedan do pet.

Značenje ocjene:

- 1 i 2 - ne zadovoljava,
- 3 - dobar,
- 4 - vrlo dobar,
- 5 - odličan.

Na kraju obrasca svaki član komisije unosi svoju konačnu ocjenu sa obrazloženjem za istu.

Formu i sadržaj obrasca za ocjenjivanje kandidata utvrđuje Sudski savjet (obrazac br. 2).

Na osnovu većine glasova Komisija za izbor utvrđuje ukupnu ocjenu kandidata na obrascu za ocjenjivanje kandidata, čiju formu i sadržinu utvrđuje Sudski savjet (obrazac br. 3).

Ukoliko se članovi Komisije ne mogu saglasiti o ukupnoj ocjeni ista se utvrđuje izračunavanjem prosječne ocjene, a na način što se saberu konačne ocjene svakog člana Komisije, pa tako dobijeni zbir dijeli sa brojem tri.

Prosječna ocjena je:

- od 1 do 2 - nezadovoljava
- preko 2 do 3 - dobar
- preko 3 do 4 - vrlo dobar
- preko 4 do 5 - odličan.

Obrazac za ocjenu kandidata koji popunjava svaki član komisije za izbor (Obrazac br. 2 - član 36 Poslovnika Sudskog savjeta)

Ime i prezime kandidata

Sudijska funkcija na koju se prijavljuje kandidat

Ime i prezime člana Komisije

KRITERIJUM

OCJENA (1-5)

OBRAZLOŽENJE

Stručno znanje

Radno iskustvo

Radni rezultati

Objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti u struci

Sposobnost da nepristrasno, savjesno, marljivo, odlučno i odgovorno obavlja funkciju za koju se prijavljuje

Komunikativnost

Odnos sa kolegama, ponašanje van posla, profesionalnost, nepristrasnost i ugled

Organizacione sposobnosti kandidata (popunjava se za kandidata koji se prijavio za mjesto predsjednika suda)

KONAČNA OCJENA

(Upisati ocjenu cifrom i njeno značenje - član 36 Poslovnika Sudskog savjeta)

Obrazloženje

Datum,

potpis člana Komisije

Obrazac za ukupnu ocjenu kandidata komisije za izbor (Obrazac broj 3 - član 36, st. 6 Poslovnika Sudskog savjeta)

Na osnovu konačnih ocjena svih članova Komisija za izbor je na sjednici održanoj dana _____ kandidata _____, koji se prijavio/la za _____ ocijenila ocjenom _____.

(Upisati ocjenu cifrom i njeno značenje - čl. 36 Poslovnika Sudskog savjeta)

OBRAZLOŽENJE:

Članovi Komisije za izbor,

1. _____

2. _____

Predsjednik Komisije za izbor

Odluka o izboru, čl. 37, PSS

Sudski savjet odlučuje o izboru na zatvorenoj sjednici.

Odluka o izboru donosi se u formi koju utvrdi Sudski savjet.

Odluka o izboru mora biti obrazložena.

Odluka Sudskog savjeta o izboru sudije je konačna.

Dostavljanje i objavljivanje odluke o izboru, čl. 38, PSS

Sudski savjet odluku o izboru dostavlja svim prijavljenim kandidatima, nadležnom sudu i Ministarstvu pravde.

Odluka o izboru sudije objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore" i na web stranici Sudskog savjeta.

Originalna dokumenta, koja su dostavljena uz prijavu na oglas, vraćaju se kandidatima, koji nijesu izabrani, nakon pravosnažnosti odluke o izboru.

Izbor sudija porotnika, čl. 39, PSS

Sudski savjet bira sudije porotnike sa liste kandidata koju predlaže predsjednik suda na osnovu raspisanog konkursa i obavljenih razgovora od strane predsjednika suda.

Lista sadrži sljedeće:

- imena kandidata;

- lične podatke za svakog kandidata, uključujući starosnu dob, zanimanje i radno iskustvo;
- mišljenje sa sjednice sudija o svakom kandidatu;

Odluka kojom se bira sudija porotnik sastavlja se u formi koju utvrdi Sudski savjet i u njoj se navodi ime sudije porotnika, sud u koji se vrši izbor, dan početka i završetka mandata. Odluka kojom se bira sudija porotnik dostavlja se izabranom sudiji porotniku, predsjedniku suda u koji je izabran i Ministarstvu pravde.

Sudija porotnik stupa na dužnost danom polaganja zakletve.

1.2.1 Izbor predsjednika Vrhovnog suda

1.2.1.1 Za razliku od ranije važećeg postupka izbora predsjednika Vrhovnog suda od strane Skupštine na predlog Sudskog savjeta, koji je pribavljao mišljenje Opšte sjednice sudija Vrhovnog suda, Ustavom iz oktobra 2007. godine propisano je da Skupština bira predsjednika Vrhovnog suda prostom većinom, na zajednički predlog predsjednika države, predsjednika Vlade i predsjednika Skupštine. Ovakav način izbora predsjednika Vrhovnog suda narušava načelo nezavisnosti sudstva zbog toga što o izboru i razrješenju predsjednika vrhovne sudske instance, koji predstavlja sudsku vlast, odlučuje samo vladajuća politička koalicija, jer sva tri predsjednika u Crnoj Gori po pravilu pripadaju vladajućoj koaliciji, koja raspolaze i skupštinskom većinom. Istovremeno, sudijama, kao ni opozicionim političkim partijama nije obezbijeđen nikakav uticaj na izbor i razrješenje predsjednika Vrhovnog suda.⁷ Ovakvo rješenje ne postoji nigdje u okruženju,⁸ a stručnjaci iz Visokog sud-

8 Vidjeti Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, tač. 88-90, 96, prevod objavljen u knjizi „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, ur. Tea Gorjanc-Prelević, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2008. Komisija je istakla da razumije da je ”politički izbor” predsjednika Vrhovnog suda posljedica želje za obezbjeđenjem veće odgovornosti sudstva, da to shvata kao prelazno rješenje i savjetuje da vlasti ipak omoguće da se izbor predsjednika Vrhovnog suda vrši najvećom mogućom skupštinskom većinom (tač. 90). Međutim, dotadašnju Vrhovnu državnu tužiteljku Vesnu Medenicu za predsjednicu Vrhovnog suda izabrali su samo poslanici vladajuće koalicije, dok su poslanici opozicije glasali protiv ili su bojkotovali glasanje.

9 U Srbiji predsjednika Vrhovnog kasacionog suda bira Skupština, ali po predlogu Visokog savjeta sudstva i uz pribavljeno mišljenje opšte sjednice Vrhovnog kasacionog suda. U Sloveniji predsjednika Vrhovnog suda bira Skupština na predlog Sudskog savjeta. U Makedoniji, predsjednika Vrhovnog suda - kao i sve druge sudije i predsjednike sudova - bira Sudski savjet. U Španiji predsjednika Vrhovnog suda imenuje kralj, na predlog Opšteg savjeta sudske vlasti. U Hrvatskoj predsjednika Vrhovnog suda bira Sabor, na predlog predsjednika Republike, uz prethodno pribavljeno mišljenje Opšte sjednice Vrhovnog suda. (Međutim, u Hrvatskoj ni jedan predsjednik suda, uključujući i predsjednik Vrhovnog suda, ne mogu biti članovi Sudskog savjeta). U Mađarskoj se predsjednik Vrhovnog suda bira 2/3 većinom u Skupštini na predlog predsjednika države.

skog i tužilačkog vijeća BiH nazvali su ga *kobnim* odstupanjem od osnovnog pravila da sudije bira Sudski savjet.⁹

- 1.2.1.2 Zakon o sudovima još uvijek predviđa da Opšta sjednica Vrhovnog suda daje mišljenje o kandidatima za predsjednika Vrhovnog suda, iako to Ustav ne predviđa.¹⁰ U novembru 2007. godine, ovlašćeni predlagači predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore, predsjednici države, Skupštine i Vlade, sastali su se sa sudijama Vrhovnog suda, ali nijesu uvažili njihov predlog da predsjednik Vrhovnog suda bude izabran iz reda sudija Vrhovnog suda ili bar iz reda sudija.¹¹
- 1.2.1.3 Za razliku od uobičajenog statusa predsjednika Vrhovnog suda kao prvog među jednakima (*primus inter pares*),¹² u Crnoj Gori način izbora i koncentracija ovlašćenja predsjednika Vrhovnog suda koji je i predsjednik Sudskog savjeta (vidi tač. 2.1.2.1), promovišu autokratsko-političko upravljanje sudstvom, na što je upozorila i Venecijanska komisija naglasivši da se na taj način rizikuje narušavanje povjerenja javnosti u nezavisnost cjelokupne sudske vlasti.¹³

Sudski savjet treba da bira i predsjednika Vrhovnog suda, u skladu sa svojom nadležnosti da bira sudije, i to dvotrećinskom većinom, kako je preporučila Venecijanska komisija.¹⁴ Obezbjediti da u ovom postupku Savjet pribavlja i mišljenje Opšte sjednice sudija Vrhovnog suda.

10 Reforma pravosuđa u Crnoj Gori - iskustvo Bosne i Hercegovine, Branko Perić, predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (VSTV), Sven Marius Urke i Lynn Sheehan, članovi VSTV i Therese Nelson, konsultant za reformu pravosuđa, septembar 2007, str. 39.

11 Postavlja se pitanje ustavnosti odredbe člana 127 tač. 4 Zakona o sudovima, prema kojoj Opšta sjednica Vrhovnog suda daje mišljenje o kandidatu za predsjednika Vrhovnog suda. Ovo pogotovo ako se ima u vidu rok od 30 dana u kome nadležni predlagači podnose predlog Skupštini, i ako taj rok bezuspješno protекne, nadležnost automatski prelazi na organ Skupštine.

11 "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 su jednoglasno 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>. Na funkciju predsjednika Vrhovnog suda predložena je i izabrana Vesna Medenica, prethodno na funkciji Vrhovnog državnog tužioca.

12 Vidjeti, na primjer, Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije, tač. 63, 19.3.2007.

13 Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, tač. 88 i 96.

14 Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, tač. 90.

1.2.2 Postupak izbora sudija redovnih sudova

1.2.2.1 Oglašavanje slobodnih sudijskih mjesta

1.2.2.1.1 Nije predviđeno oglašavanje slobodnih mjesta za izbor sudija na internet stranici Sudskog savjeta, već isključivo u Službenom listu Crne Gore i u »jednom od štampanih medija«. Slobodna mjesta za izbor sudija porotnika oglašavaju predsjednici sudova samo u jednom štampanom mediju. Štampani medij koji je 2008. isključivo korišćen za oglašavanje slobodnih mjesta za izbor sudija je "Pobjeda", jedina dnevna novina koja je još uvijek u državnom vlasništvu i ima najmanji tiraž od svih dnevnih novina u Crnoj Gori. Imajući u vidu da se oglas za sudijska mjesta ne objavljuje na internetu, značajno je ograničeno obavještanje posebno mlađih generacija, među kojima su pretežno kandidati za sudije.

Propisati oglašavanje slobodnih mjesta i na internet stranici Sudskog savjeta, s obzirom na činjenicu da je internet dostupan širokom krugu lica i da ovaj vid oglašavanja Sudski savjet ne košta gotovo ništa. Svim sudijama u Crnoj Gori na njihovim radnim mjestima neophodno je obezbijediti ne samo kompjuter i štampač, već i internet konekciju.

1.2.2.2 Sadržaj prijave

1.2.2.2.1 Poslovníkom (čl. 27) je predviđeno da kandidat mora dati izjavu o tome da li mu je izrečena disciplinska mjera, da li je prekršajno kažnjavan i da li je osuđivan za bilo koje krivično djelo i ako jeste kada, gdje i za koje krivično djelo. Ovaj zahtjev nije u skladu sa Zakonom o sudovima koji za izbor sudija ne predviđa izričito uslov ranijeg nekažnjavanja, odnosno neosuđivanosti. U istom smislu, vidi tač. 1.1.2.1.4.

Izmijeniti odredbu Poslovníka o sadržaju prijave (čl. 27) tako da se isključi zahtjev za davanjem izjave o ranijoj neosuđivanosti, dok se ovo ograničenje za izbor sudije izričito ne propiše.

1.2.2.3 Objavljivanje prijava kandidata na internet stranici Savjeta

1.2.2.3.1 Nije prihvaćen predlog Akcije da se prijave kandidata, odnosno njihove biografije, objavljuju na internet stranici Savjeta, kako bi se javnosti omogućilo da Savjetu ukaže na netačne podatke u prijavi, odnosno na nedostojnost kandidata za obavljanje sudijske funkcije (Predlog reforme, tač. 7.2.2.a).¹⁵ Ovo je posebno značajno zbog toga što nije predviđen drugi odgovarajući način na koji Savjet saznaje informacije važne za dostojnost kandidata (tač. 1.1.2.1.2). Takođe, iz istih razloga trebalo bi propisati i objavljivanje liste kandidata za porotnike, koje predlaže predsjednik suda. Kandidatima je potrebno omogućiti da se upoznaju sa negativnim primjedbama na njihovu kandidaturu i da na njih odgovore.

Propisati da se prijave kandidata objavljuju na internet stranici Sudskog savjeta, kao i lista predloženih kandidata za sudije porotnike. Omogućiti kandidatima da se upoznaju sa eventualnim primjedbama na njihovu kandidaturu, kao i da na njih odgovore.

1.2.2.4 Odbacivanje neblagovremenih i nepotpunih prijava

1.2.2.4.1 Predviđeno je da tročlana Komisija Sudskog savjeta za izbor sudija Savjetu dostavlja neblagovremene i nepotpune prijave, koje onda Savjet odbacuje. Imajući u vidu da Savjet u istom sastavu odlučuje i po prigovoru protiv odluke o odbacivanju prijave, u cilju unapređenja efikasnosti rada Savjeta trebalo bi predvidjeti da Komisija bude nadležna da odbacuje neblagovremene i nepotpune prijave, a da Savjet odlučuje po prigovoru.

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.

15 Pored prakse Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, vidjeti i Sudski savjet Republike Slovenije, npr. „Kandidature za prosto mesto predsednika Okrožnega sodišča v Ljubljani“, <http://www.sodni-svet.si/default.asp?k=ssnews&ssnewsid=81>.

1.2.2.5 *Pribavljanje mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima kandidata*

1.2.2.5.1 Pribavljanje mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima u postupku izbora sudija u Zakonu o Sudskom savjetu dobilo je prenaplašen značaj (čl. 31 ZSS). Šta više, za sve kandidate, pored mišljenja od organa, privrednih društava i drugih pravnih lica u kojima kandidat radi ili je radio, traži se kako mišljenje suda u koji se kandidat bira, tako i mišljenje sjednice sudija neposredno višeg suda, pri čemu je nejasno na osnovu kojih podataka sjednice ovih sudova daju tražena mišljenja o kandidatima koji ranije nijesu radili u pravosuđu ili advokaturi. I u postupku za izbor sudija porotnika propisano je da će sjednica sudija suda za koji se kandiduje sudija porotnik dati mišljenje o svakom kandidatu, iako za porotnike nije predviđen prethodni probni rad u sudu.

Ukinuti obavezu sjednica sudija da daju mišljenje o kandidatima za izbor sudije (čl. 31 ZSS), ukoliko oni ranije nijesu bili sudije ili sudijski savjetnici, odnosno ukoliko nijesu radili u pravosuđu ili advokaturi. Isključiti davanje mišljenja i o kandidatima za sudije porotnike, ako oni ranije nijesu radili u sudu.

1.2.2.5.2 S obzirom da se izbor između prijavljenih kandidata vrši na osnovu ocjene sadržane u odgovarajućim obrascima, pribavljanje mišljenja je samo pomoćni kriterijum, koji je tako trebalo i definisati. Poslovníkom je propisano da se mišljenje pribavlja od organa u kojem je kandidat radio radi ocjene njegovih radnih rezultata (čl. 33), što je uže od čl. 31 ZSS, prema kome se mišljenje pribavlja i o stručnim kvalitetima. Izostalo je propisivanje da Savjet na osnovu mišljenja pribavlja i podatke za ocjenu dostojnosti (vidi tač. 1.1.2.1.2). Sve navedeno ukazuje na nerazrađen koncept davanja mišljenja u postupku ocjenjivanja kandidata za sudije.

Mišljenja o različitim aspektima rada i ponašanja kandidata pribavljati na osnovu odgovarajućeg upitnika, čiji sadržaj treba da utvrdi Sudski savjet, da bi se izbjeglo pribavljanje stereotipnih fraza umjesto sadržajne ocjene. Sudovi treba da raspolazu

podacima o radnim rezultatima stručnih saradnika, na kojima onda treba da bude zasnovano mišljenje o njihovom radu.

1.2.2.6 Razgovor sa kandidatima

1.2.2.6.1 Razgovorom sa kandidatima u suštini treba provjeriti opšti profil kandidata: “Tokom obavljanja razgovora ispitaće se da li kandidat ispunjava kriterijume za imenovanje u skladu sa kriterijumima utvrđenim Zakonom i ovim Poslovníkom” (čl. 32, st. 3 PSS). Postoji rizik da se razgovor sa kandidatima svede na formalnost i da prvenstveno služi za eliminaciju kandidata koji na prvi pogled djeluje neubjedljivo, a da izbor između ostalih kandidata i nadalje bude podložan subjektivizmu. Kako razgovor ima centralno mjesto u postupku izbora i treba da obezbijedi odgovore na značajna pitanja, veoma je bitno kako će biti organizovan i osmišljen, pa bi u tom smislu Savjet morao da propiše odgovarajuće smjernice.

1.2.2.6.2 Razgovor je predviđen kao obavezan bez obzira da li se kandidat po prvi put bira za sudiju ili se bira u sud višeg stepena. Ovakvo rješenje nije najcjelishodnije jer bi za potrebe napredovanja (izbor u sud višeg stepena) Savjet trebalo da raspolaže brojnim podacima za ocjenu kandidata iz centralizovane personalne sudijske evidencije, zbog čega bi razgovor u ovom slučaju trebalo da bude neobavezan. Razgovor i testiranje su od posebnog značaja prilikom prvog izbora, imajući u vidu stalnost sudijske funkcije odmah nakon prvog izbora.

Sudski savjet treba da propiše smjernice za vođenje razgovora sa kandidatima. Propisati da razgovor nije potreban u postupku napredovanja sudija.

1.2.2.7 Pisano testiranje

1.2.2.7.1 Pisano testiranje propisano je kao neobavezno, prije obavljanja razgovora sa kandidatom (čl. 34 ZSS). Međutim, kada su u pitanju kandidati koji se prvi put biraju za sudiju, pisano testiranje trebalo bi da obavezno prethodi razgovoru.

1.2.2.7.2 Poslovníkom o radu Sudskog savjeta (čl. 34) razrađeni su ciljevi testiranja, upućeno je na mogući sadržaj testa i propisano da se rezultati testa ocjenjuju ocjenom od 1-5, koja se može korigovati na osnovu obavljenog razgovora. Nije propisan sistem bodovanja za ocjenjivanje testa, iako se iz odluka Savjeta o izboru sudija, npr. Osnovnog suda u Podgorici od 8.8.2008. godine, vidi da je Savjet rezultate testa izrazio u bodovima, umjesto da ih je vrednovao ocjenom. Sistem bodovanja, kao i testiranje pod šifrom,¹⁶ obezbijedilo bi objektivnost u najvećoj mogućoj mjeri i isključilo mogućnost da se ocjena utvrđuje *većinom glasova* (sic!) članova Komisije za izbor, kako je propisano Poslovníkom (čl. 34, st. 5).

Pisani test obavezno treba da prethodi razgovoru u slučaju kandidata koji se prvi put biraju za sudiju. Potrebno je propisati da se test ocjenjuje pod šifrom, po sistemu bodovanja, i ukinuti odredbu Poslovníka po kojoj se ocjena na testu utvrđuje glasanjem.

1.2.2.8 *Obrasci za ocjenjivanje kandidata*

1.2.2.8.1 Poslovník (čl. 37) propisuje dva obrasca za ocjenjivanje kandidata. Obrazac broj 2, koji uglavnom slijedi kriterijume iz čl. 32 ZSS,¹⁷ popunjava svaki član tročlane Komisije Sudskog savjeta za izbor sudija sa svojom konačnom ocjenom kandidata i obrazloženjem, dok se u Obrascu broj 3, na osnovu većine glasova članova Komisije, utvrđuje ukupna ocjena kandidata od 1-5, s odgovarajućim opisnim značenjem od “nezadovoljava” do “odličan”. Obrasci su isti za kandidate koji se po prvi put biraju za sudiju, kao i za sudije koje napreduju i ne obuhvataju podkriterijume koji su različito predviđeni Poslovníkom u odnosu na ove dvije kategorije kandidata. Obrazac ne predviđa da se podkriterijumi ocjenjuju, niti sadrži bilo kakve parametre za ocjenjivanje kriterijuma.

1.2.2.8.2 U obrascu nema ni rubrike u kojoj se navodi na osnovu kog izvora informacije je data konkretna ocjena - je li to razgovor, ili mišljenje poslodavca, odnosno organa u kojem je kandidat ranije

16 Ovakvo rješenje sadržano je u članu 39 stav 2 Zakona o viskom sudskom i tuzilačkom vjeću BiH. (“Sl. list BiH” br. 25/04).

17 Izostavljen je, vjerovatno tehničkom greškom, kriterijum „stručno usavršavanje“.

radio, ili mišljenje sjednice sudija suda u koji se kandidat bira, ili sjednice neposredno višeg suda, ili test, godišnji izvještaj o radu sudija, potvrda ustanove za učenje stranih jezika itd.

Propisati posebne obrasce za kandidate koji se prvi put biraju za sudiju i za sudije kandidate za izbor u sud više instance. Oba obrasca treba da zadrže osnovnu podjelu kriterijuma iz čl. 32 ZSS, koje je neophodno proširiti podkriterijumima, odgovarajućim rubrikama za njihovo ocjenjivanje i rubrikom za evidenciju izvora informacije na osnovu koje je izvršeno ocjenjivanje. Obrazac za ocjenu kandidata koji se prvi put biraju za sudiju višeg suda, a koji ne dolaze iz pravosuđa, treba posebno prilagoditi.

- 1.2.2.8.3 Izmjenu obrazaca mora da prati poseban akt Savjeta, u kome bi se u formi "Uputstva za popunjavanje obrasca" propisali parametri za vrednovanje kriterijuma i sistem bodovanja. U Uputstvu bi trebalo precizirati koji se kriterijum ocjenjuje brojčanom, a koji opisnom.¹⁸
- 1.2.2.8.3.1 Kriterijum "stručno znanje" (Obrazac br. 2, prvi po redu) treba proširiti rubrikama u kojima će se ocjenjivati podkriterijumi propisani u čl. 32 PSS, kao i podkriterijumima "objavljeni stručni radovi", propisan u Obrascu br. 2 kao četvrti po redu, i "stručno usavršavanje", koje je izostavljeno iz Obrasca (vidi tač. 1.1.4.1.1 za sudije koje se prvi put biraju, a tač. 1.1.5.4 i 1.1.5.5 za sudije koje napreduju).
- 1.2.2.8.3.2 Kriterijum "radno iskustvo" (Obrazac br. 2, drugi) treba ograničiti na opis vrste poslova, zaduženja i odgovornosti na kojima je kandidat radio - u formi mišljenja, na bazi upitnika i pribavljati ga za kandidate koji se prvi put biraju za sudiju i koji nijesu radili u pravosuđu (vidi tač. 1.1.4.1.2). Za sudije koje napreduju, treba uzeti u obzir oblast prava u kojoj je kandidat sudio i cijeniti je u skladu sa profilom slobodnog sudijskog mjesta (vidi tač. 1.1.5.2.2).
- 1.2.2.8.3.3 Kriterijum "radni rezultati" (Obrazac br. 2, treći) različito se procjenjuje kod kandidata koji se prvi put biraju za sudiju, u

¹⁸ Vidjeti, na primjer, Uputstvo za popunjavanje obrasca za ocjenjivanje rada sudaca, Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH.

odnosu na sudije koje napreduju, jer su za to predviđeni potpuno različiti podkriterijumi, koji će se različito i ocjenjivati - u prvom slučaju opisnom, a u drugom brojčanom ocjenom po sistemu bodovanja (vidi tač. 1.1.4.1.3 i 1.1.5.3.4). U oba slučaja je neophodno propisati parametre za vrednovanje podkriterijuma, pogotovo za potrebe ocjene rada sudija koje se kandiduju za napredovanje i kod kojih treba propisati i postupak redovnog ocjenjivanja.

- 1.2.2.8.3.4 Kriterijum "objavljeni stručni radovi i druge aktivnosti u struci" (Obrazac br. 2, četvrti po redu) i "stručno usavršavanje" (koji je izostao iz Obrasca br. 2), odnosno podkriterijume koji čine njihov sadržaj, treba bodovati i cijeniti kao sastavni dio osnovnog kriterijuma "stručno znanje".
- 1.2.2.8.3.5 Posljednja tri kriterijuma koja se ocjenjuju u Obrascu br. 2 (po redoslijedu peti, šesti i sedmi, ne računajući osmi, kriterijum za predsjednike sudova) su: "sposobnost za nepristrasno, savjesno, marljivo, odlučno i odgovorno obavljanje funkcije"; "komunikativnost", i "odnos sa kolegama, ponašanje van posla, profesionalnost, nepristrasnost i ugled". Sadržaj ovih kriterijuma djelimično se odnosi i na ocjenu dostojnosti (vidi tač. 1.1.2.1.1). Ove kriterijume Poslovník ne pominje i nigdje nije razrađeno šta predstavlja osnov za njihovo ocjenjivanje brojčanom ocjenom od 1-5.
- 1.2.2.8.3.6 Kriterijum "sposobnost za nepristrasno, savjesno, marljivo, odlučno i odgovorno obavljanje funkcije" (Obrazac br. 2, peti) trebalo bi vezati za ocjenu "radnih rezultata" i cijeniti opisno, na osnovu mišljenja koje o kandidatu daje poslodavac, odnosno sudije suda za koji se sudija kandiduje, ako su imale prilike da ostvare uvid u rad kandidata.
- 1.2.2.8.3.7 "Komunikativnost" (Obrazac br. 2, šesti) je važna samo za predsjednike sudova, i ako se uopšte ocjenjuje, treba je ocjeniti opisnom, a ne brojčanom ocjenom (vidi tač. 1.1.3).
- 1.2.2.8.3.8 "Odnos sa kolegama, ponašanje van posla, profesionalnost, nepristrasnost i ugled" (Obrazac br. 2, sedmi) treba ocijeniti opisno na osnovu mišljenja ranijeg poslodavca, razgovora sa kandidatom i podataka koje eventualno dostavi javnost (na osnovu objavljenih prijava kandidata), tako što će se ocjeniti za-

dovoljava li kandidat ili ne ove opšte uslove dostojnosti za izbor na sudijsku funkciju (vidi tač. 1.1.2.1.3).

Uz izmijenjene obrasce propisati i Uputstvo o popunjavanju obrazaca, koje bi sadržalo parametre za vrednovanje kriterijuma i podkriterijuma i predviđalo što se ocjenjuje brojčanom ocjenom, po sistemu bodovanja, a što opisnom ocjenom i na koji način.

1.2.2.9 *Obrazloženje odluke i pouka o pravnom lijeku*

1.2.2.9.1 Odluke o izboru sudija donijete 2008. godine, objavljene u “Službenom listu” i na internet stranici „Sudovi Republike Crne Gore“, ne sadrže odgovarajuće sadržajno obrazloženje. Ovo je pogotovo uočljivo kada izostaje obrazloženje zbog čega je izabran kandidat koji je imao manje bodova od ostalih kandidata, odnosno kada je od više kandidata koji imaju isti broj bodova, izabran samo jedan.¹⁹ Pod postojećim okolnostima izostalog bodovanja podkriterijuma, obrazloženje je trebalo da bude od posebnog značaja. Nedovoljno obrazloženje konačnog upravnog akta predstavlja bitnu povredu pravila postupka (čl. 203, st. 3 i 4 i čl. 226 ZUP), što u krajnjem može dovesti do toga da se poništi izbor svih izabranih sudija, kao i njihove odluke koje su kao sudije donijeli (čl. 71 ZSS). Imajući u vidu da je pokrenut jedan upravni spor protiv odluke o izboru sudija, trebalo bi ga okončati u najkraćem mogućem roku, kako ne bi nastupila šteta za širok krug lica uslijed potencijalnog poništavanja svih odluka koje donesu nedavno izabrane sudije (detaljniji predlog u pogledu prevazilaženja ovog problema, tač. 6.2.3).

1.2.2.9.2 Propisano je da odluka Sudskog savjeta o izboru sudija mora biti obrazložena, ali ne i da bi trebalo da sadrži pouku o pravnom lijeku, u skladu sa ustavnom garancijom prava na pravni lijek. Takođe, s obzirom da je odluka Sudskog savjeta o izboru sudije konačni upravni akt, iz Zakona o opštem upravnom postupku proizilazi obaveznost pravne pouke (čl. 204, st. 1).

¹⁹ Odluka o izboru sudija Višeg suda u Podgorici, Su. R. Br. 357/08, od 1.10.2008. godine.

Sudski savjet mora da unaprijedi kvalitet obrazloženja svojih odluka, pogotovo ako se sudije budu birale prije dopune propisa, jer postojeći, nedovoljno precizirani kriterijumi i izostanak parametara za njihovu ujednačenu ocjenu dovodi u sumnju objektivno i ujednačeno ocjenjivanje kandidata za sudije. Odluka o izboru mora da sadrži i pouku o pravnom lijeku.

1.2.2.10 Uvid u dokumentaciju

- 1.2.2.10.1 Zakonom o Sudskom savjetu (čl. 38) propisano je 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). Jedan kandidat na izboru za sudiju Osnovnog suda u Podgorici podnio je tužbu Upravnom sudu u kojoj tvrdi da mu nije omogućeno da izvrši uvid u njegov ocijenjeni test, kao i testove drugih kandidata. Ovakav vid ograničenja, osim toga što je suprotan cilju navedene zakonske odredbe, predstavlja i kršenje prava na djelotvorni pravni lijek, jer onemogućava pripremu tužbe Upravnom sudu protiv odluke o izboru sudije.

Zakonom o Sudskom savjetu (čl. 38) ili Poslovníkom propisati način i mjesto vršenja uvida u izbornu dokumentaciju. Propisati 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. Zakonom propisati pravo na prigovor Sudskom savjetu u slučaju uskraćivanja ovog prava.

1.2.2.11 Poništavanje odluke o izboru sudije

- 1.2.2.11.1 Zakonom o Sudskom savjetu predviđena je i mogućnost poništavanja odluke o izboru sudije od strane Sudskog savjeta, ako se dokaže da sudija u vrijeme izbora nije ispunjavao uslove za izbor, odnosno da ga Savjet ne bi izabrao da je imao u vidu sve informacije u vrijeme izbora (čl. 49 ZSS). Radnje i odluke sudije čiji je izbor poništen, takođe se poništavaju (za kritiku ove odredbe vidjeti 6.2.3.1 i 6.2.6.7).

2. Sastav Sudskog savjeta i izbor njegovih članova

2.1 Sastav Sudskog savjeta

Sastav Sudskog savjeta, čl. 127 Ustava CG

Sudski savjet ima deset članova. Predsjednik Savjeta je predsjednik Vrhovnog suda po službenoj dužnosti, dok su preostalih devet članova:

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

2.1.1 Opšte napomene

2.1.1.1 Sastav Sudskog savjeta ne isključuje politički uticaj na izbor sudija, već ga balansira, po našem mišljenju neuspješno. Od deset članova Savjeta, sudije biraju svega četiri. Politički izabran predsjednik Vrhovnog suda, koji je i predsjednik Savjeta po službenoj dužnosti, tri političara u Savjetu (ministar i dva poslanika) i dva pravnika po izboru predsjednika države, koji mogu biti i politički angažovani, čine da Savjet ne djeluje kao depolitizovano, nezavisno i nepristrasno tijelo, sa kapacitetom da zaštiti sudije od političkog uticaja. Ovakav sastav posebno ne obezbjeđuje nezavisnost Savjeta od izvršne vlasti, suprotno međunarodnim preporukama (vidi tač. 2.2.3 Predlog reforme).²⁰ Ako bi se u Crnoj Gori ikada razmatralo

²⁰ Venecijanska komisija je utvrdila, doduše bez detaljnijeg obrazloženja, da je sastav Sudskog savjeta i sistem imenovanja njegovih članova takav da može da obezbijedi nezavisnost i samostalnost sudova i sudija i da predstavlja dobru ravnotežu između sudstva i političke vlasti, ali da problem predstavlja činjenica da je predsjednik Vrhovnog suda po službenoj dužnosti i predsjednik Sudskog savjeta (tač. 93, 95 i 96 Mišljenja V.K. o Ustavu Crne Gore). Za razliku od Venecijanske komisije, predsjednik i međunarodni članovi Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH ocijenili su da je sastav Savjeta „daleko od optimalnog rješenja u pogledu najboljih evropskih praksi“ - Reforma pravosuđa u Crnoj Gori - iskustvo Bosne i Hercegovine, Branko Perić, predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (VSTV), Sven Marius Urke i Lynn Sheehan, članovi VSTV i Therese Nelson, konsultant za reformu pravosuđa, septembar 2007, str. 37.

sprovedenje ponovnog izbora svih sudija, po uzoru na BiH i Srbiju, ovakav sastav Savjeta pogotovo ne bi predstavljao dovoljne garancije nezavisnosti i nepristrasnosti za taj postupak.²¹

- 2.1.1.2 Organizacije građanskog društva, Univerzitet i Advokatska komora, isključeni su iz postupka izbora članova Savjeta, iako uporedna iskustva preporučuju članstvo kandidata građanskog društva u Savjetu zbog unaprijeđenja transparentnosti i kontrole njegovog rada, kao i zbog jačanja povjerenja javnosti u sudstvo. Iskustvo BiH čak preporučuje uključivanje međunarodnih članova Savjeta zbog doprinosa nezavisnosti i efikasnosti sudstva.²²
- 2.1.1.3 U postojećem sastavu Sudskog savjeta, većina njegovih članova mogla bi biti naklonjena jednoj političkoj partiji, tj. koaliciji. Predsjednika Sudskog savjeta bira i razrješava koalicija na vlasti, ministar pravde i jedan poslanik predstavnici su te koalicije, a dva pravnika bira predsjednik države, koji je visoki funkcioner vladajuće partije. Kao jednog od četiri člana iz reda sudija, Konferencija sudija izabrala je sudiju koja je supruga predsjednika države, jer Zakon o Sudskom savjetu nije predvidio ograničenje u pogledu mogućeg sukoba interesa. Na ovaj način nije obezbijeden utisak o Savjetu kao organu koji je samostalan i nezavisan, kako to predviđa Ustav.

Sastav desetočlanog Sudskog savjeta, čiji je predsjednik po službenoj dužnosti politički izabran predsjednik Vrhovnog suda, a članovi ministar pravde, dva poslanika, dva pravnika po izboru predsjednika države i svega četiri sudije, od kojih je jedna supruga predsjednika države, čini da Savjet ne uliva povjerenje kao samostalno, nepristrasno i od izvršne vlasti nezavisno tijelo, kakvo je prema međunarodnim preporukama trebalo da bude. Isključen je bilo kakav uticaj univerziteta, Advokatske komore i drugih nevladinih organizacija na izbor članova Savjeta, što posebno ne doprinosi uspostavljanju povjerenja javnosti u nepristrasan rad ovog tijela. Sastav Savjeta bi zbog toga trebalo reformisati.

21 Stav Venecijanske komisije je da postupak reizbora zahtijeva „Savjet sastavljen od nezavisnih ličnosti koje uživaju povjerenje, a ne od partijski imenovanih osoba“. Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije, Strazbur, 19.3.2007, mišljenje br. 405/2006, CDL-AD(2007)004.

22 Reforma pravosuđa u Crnoj Gori - iskustvo Bosne i Hercegovine, Branko Perić, predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (VSTV), Sven Marius Urke i Lynn Sheehan, članovi VSTV i Therese Nelson, konsultant za reformu pravosuđa, septembar 2007, tač. 1.2.7. Ključne lekcije naučene u BiH, str. 35.

2.1.2 Članovi Sudskog savjeta iz reda sudija

2.1.2.1 Predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta

2.1.2.1.1 Predsjednik Vrhovnog suda, ne samo da je član Sudskog savjeta, već je i njegov predsjednik po službenoj dužnosti. Venecijanska komisija je kritikovala ovakvo rješenje i predlagala da predsjednika Savjeta biraju sami članovi Savjeta i to iz reda članova koji nijesu sudije, kako bi se izbjegla opasnost od „autokratskog upravljanja sudstvom“.²³ Akcija se zalagala za rješenje koje postoji u Hrvatskoj, da ni predsjednik Vrhovnog suda, kao ni predsjednici drugih sudova, ne mogu biti članovi Savjeta,²⁴ jer bi Savjet trebalo da je nadležan za nadzor nad radom svih sudova i njihovih predsjednika, uključujući i Vrhovni sud i njegovog predsjednika. Nasuprot tome, prostor za ispitivanje odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda i Sudskog savjeta je sužen i nesrazmjern brojnim ovlaštenjima koncentrisanim u ovoj funkciji:

- isključena je mogućnost da se protiv predsjednika Vrhovnog suda pokrene disciplinski postupak (vidi detaljnije 6.2.1.3);
- predsjednik Vrhovnog suda uživa imunitet kao i poslanik, za razliku od ostalih sudija koje uživaju funkcionalni imunitet (čl. 86, st. 4 i čl. 122 Ustava);
- članovi Savjeta ne uživaju funkcionalni imunitet i, za razliku od predsjednika Savjeta, protiv svakog člana Savjeta većinom glasova može pokrenuti postupak razrješenja, što ih dodatno dovodi u neravnotežan položaj.

2.1.2.1.2 Brojna ovlaštenja predsjednika Vrhovnog suda i Sudskog savjeta dodatno podstiču koncept „autokratskog upravljanja sudstvom“, na koji je upozorila Venecijanska komisija:

- i. predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta po položaju je i predsjednik tročlane Komisije Sudskog savjeta za izbor sudija, koja ocjenjuje kandidate (čl. 10 PSS);
- ii. na predlog predsjednika Savjeta, Savjet iz reda sudija bira i razrješava zamjenika predsjednika Savjeta (čl. 20, st. 2 ZSS);
- iii. na predlog predsjednika Savjeta, Savjet bira i direktora Sekretarijata Savjeta (čl. 76, st. 2 ZSS), suprotno Zakonu o državnim

23 Vidjeti Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, 2007, tačke br. 88-92 i 96.

24 Član 123 Ustava Republike Hrvatske.

službenicima i namještenicima (čl. 33, st. 1, Sl. list RCG, br. 27/04) koji propisuje obavezno raspisivanje javnog konkursa;

- iv. predsjednik Vrhovnog suda, odnosno Savjeta saziva i upravlja radom Konferencije sudija, pribavlja i broji inicijalne predloge za izbor sudija članova Savjeta od sudova i sudija, sačinjava liste kandidata i dostavlja ih Konferenciji sudija koja bira članove Savjeta iz reda sudija (čl. 11 ZSS);
- v. predsjednik Savjeta, za razliku od drugih članova Savjeta, jedini je ovlašten da podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, tj. predsjednika suda (čl. 54, st. 2 ZSS);

2.1.2.1.3 Prema iskustvu BiH, predsjednik Sudskog savjeta morao bi biti stalno radno angažovan u Savjetu, pogotovo u početnoj fazi njegovog rada, pa je to dodatni razlog za nespojivost sa funkcijom predsjednika Vrhovnog suda.²⁵

2.1.2.1.4 Utisku o neprimjerenosti dominaciji predsjednika Vrhovnog suda, odnosno Savjeta, koji uspostavljaju navedena normativna rješenja, doprinosi i činjenica da se kao zvanična e-mail adresa Sudskog savjeta Crne Gore na memorandumu dokumenata navodi adresa s ličnim imenom predsjednice Sudskog savjeta.

Predsjednik Vrhovnog suda ne bi trebalo da bude po službenoj dužnosti i predsjednik Sudskog savjeta, kao ni predsjednik komisije za izbor sudija, niti bi trebalo da ima ovlaštenje da predlaže zamjenika predsjednika Savjeta, ni direktora Sekretarijata Savjeta, koji po zakonu mora da se bira na osnovu javnog konkursa. Predsjednik Vrhovnog suda pogotovo ne bi trebalo da ima sva navedena ovlaštenja, kao što je to sada slučaj.

2.1.2.2 Sudije članovi Sudskog savjeta

2.1.2.2.1 Od četiri člana Sudskog savjeta iz reda sudija, dva člana se biraju među sudijama Vrhovnog, Apelacionog, Upravnog suda i dva viša suda, dok se druga dva člana biraju iz reda „sudija svih sudova“.²⁶ Na ovaj način u Savjetu nije obezbijeđena „najšira predstavljenost sudstva“, u skladu sa međunarodnim preporukama (tač.

25 Reforma pravosuđa u Crnoj Gori - iskustvo Bosne i Hercegovine, Branko Perić, predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (VSTV), Sven Marius Urke i Lynn Sheehan, članovi VSTV i Therese Nelson, konsultant za reformu pravosuđa, septembar 2007, str. 37.

26 Čl. 11, st. 1 i 2 Zakona o Sudskom savjetu (Sl. list CG, br. 13/2008).

2.2.2 Predloga reforme),²⁷ tj. da polovina sudija članova Savjeta bude izabrana među sudijama osnovnih i privrednih sudova, koji u odnosu na prvu grupu čine upečatljivu većinu (170:70). Tako se u praksi i dogodilo da su za sudije članove Savjeta u aprilu 2008. izabrane tri sudije Vrhovnog suda i jedna sudija Višeg suda.

Propisati da se dva člana Savjeta iz reda sudija biraju iz osnovnih i privrednih sudova, koji čine približno 70% od ukupnog broja sudija.

2.1.2.2.2 Kako Zakon o Sudskom savjetu u pogledu uslova za izbor članova nije uključio odredbu o sprečavanju mogućeg konflikta interesa, Konferencija sudija za člana Savjeta izabrala je sudiju koja je supruga predsjednika države, tj. potpredsjednika političke partije, koja je u Crnoj Gori na vlasti gotovo dvije decenije, a koja je do 2008. godine, u Skupštini imala odlučujući uticaj na izbor sudija. Imajući u vidu da je cilj reforme bio isključivanje političkog uticaja iz postupka izbora sudija, prisustvo supruge predsjednika, koja je učestvovala i u predizbornoj kampanji svog supruga, izaziva objektivnu bojazan da će taj član Savjeta postupati u skladu sa kadrovskim interesima u sudstvu političke stranke na vlasti. Zbog toga smatramo očiglednim potrebu da se po uzoru na slične odredbe u drugim zakonima, onemogućiti da članovi Savjeta (osim ministra pravde), budu funkcioneri izvršne i zakonodavne vlasti, odnosno srodstvom ili bračnim vezama povezani sa članovima ovih vlasti.²⁸

U Zakon o Sudskom savjetu dodati odredbu o sprečavanju sukoba interesa i zabraniti da se za članove Savjeta (koji nijesu poslanici) izaberu poslanici ili odbornici, funkcioneri političkih stranaka, imenovana i postavljena lica u Vladi Crne Gore, kao

27 Evropska povelja o zakonima za sudije, tačka 1.3. Takođe, vidjeti i *Reforma pravosuđa u Crnoj Gori - iskustvo Bosne i Hercegovine*, Branko Perić, Sven Marius Urke i Lynn Sheehan i Therese Nelson, septembar 2007, str. 38: "Mehanizmi za odabir [članova Savjeta iz reda sudija] moraju osigurati da su svi nivoi sudova jednako zastupljeni u Sudskom savjetu."

28 Na primjer, na osnovu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Zakona o javnim radio-difuznim servisima „Radio Crne Gore“ i „Televizija Crne Gore“, direktor i članovi Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka, odnosno Savjeta RTCG ne mogu biti poslanici i odbornici, članovi Vlade, imenovane ili postavljene osobe od strane Vlade Crne Gore, funkcioneri političkih stranaka, kao i osobe koje se sa njima nalaze u bračnoj zajednici, ili se sa njima nalaze u srodstvu po pravoj liniji, pobočnoj do drugog stepena srodstva ili u tazbinskom srodstvu (Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Sl. list CG, br. 79/2008; Zakon o javnim radio-difuznim servisima, Sl. list RCG, br. 51/2002, čl. 23 i Sl. list CG, br. 79/08 od 23.12.2008, čl. 26).

i lica koje se sa njima nalaze u bračnoj zajednici, u krvnom srodstvu u pravoj liniji, odnosno u pobočnoj do drugog stepena srodstva ili u tazbinskom srodstvu.

2.1.3 Članovi Sudskog savjeta van reda sudija

Tri člana Savjeta su politički funkcioneri - dva poslanika i ministar pravde, dok nema zabrane da i dva ugledna pravnika, koje bira predsjednik Crne Gore, budu članovi političkih stranaka.²⁹ Prema tome, u pogledu sastava Savjeta, izostale su garancije da polovina članova Savjeta ne bude politički angažovana i ne vrši politički uticaj, iako je osnovna ideja reforme bila da se politika isključi iz izbora sudija. Ostaje nejasno zbog čega je obezbijeđeno da poslanici i članovi Vlade ne mogu biti, na primjer, članovi Savjeta Agencije za telekomunikacije, Agencije za radio-difuziju i RTCG, dok je to dozvoljeno u Sudskom savjetu.³⁰

2.1.3.1 Poslanici u sastavu Sudskog savjeta

2.1.3.1.1 Politički uticaj nije uravnotežen, jer je opozicioni poslanik jedini član Savjeta, pored, u ovom sazivu, troje sudija, koji ne mora biti po volji političke koalicije na vlasti.³¹ Ovakav sastav Savjeta neuspješno balansira političke uticaje, uvodeći predstavnike dva skupštinska pola, umjesto da je učinjen napor da se uspostavi sistem koji bi Savjet popunio uglednim stručnjacima koji nijesu na političkim funkcijama.³²

29 Ustav i Zakon o Sudskom savjetu ne zabranjuju članstvo članova Savjeta u političkim strankama, očigledno zato što su članovi Savjeta i ministar i dva poslanika. Ne zabranjuje se, za razliku od sličnih zakona zemalja u okruženju, ni politička djelatnost u Savjetu, mada bi takvu zabranu trebalo podrazumijevati na osnovu člana 4 koji propisuje da "Sudski savjet štiti sud i sudiju od političkog uticaja". Međutim, nerealno je i kontradiktorno očekivati od političara u sastavu Savjeta da ne sprovedu politiku svojih stranaka.

30 Na primjer, predsjednik Savjeta Agencije za telekomunikaciju, kao ni članovi Agencije, ne smiju biti poslanici ni odbornici, ni članovi organa političkih stranaka (Zakon o elektronskim komunikacijama, *Sl. list CG*, br. 50/2008, čl. 11); Članovi Savjeta Agencije za radio-difuziju takođe ne mogu biti poslanici i odbornici, izabrane, imenovane i postavljene osobe u Vladi Crne Gore, funkcioneri političkih stranaka kao i osobe koje se sa njima nalaze u bračnoj zajednici, ili se sa njima nalaze u srodstvu po pravoj liniji, pobočnoj do drugog stepena srodstva ili u tazbinskom srodstvu (Zakon o radio-difuziji, *Sl. list RCG*, br. 51/2002, čl. 14). Ista ograničenja postoje i za članove Savjeta Radio i Televizije Crne Gore (Zakon o javnim radio-difuznim servisima „Radio Crne Gore“ i „Televizija Crne Gore“, *Sl. list. RCG*, br. 51/2002, čl. 23).

31 Četvrti sudija je supruga predsjednika države i potpredsjednika vladajuće političke stranke (Demokratska partija socijalista - DPS), koja je učestvovala i u predsjedničkoj kampanji svog supruga 2008. godine.

32 Akcija čvrsto stoji na ovakvom stanovištu, suprotno mišljenju Venecijanske komisije da je sastav Sudskog savjeta uravnotežen (Mišljenje o Ustavu Crne Gore tačka 79). Vjerujemo da je ovakvo, demokratsko, rješenje u tom istorijskom trenutku možda bilo jedino prihvatljivo, ali i da ono neće obezbijediti depolitizovan Sudski savjet, kakav u dokumentu *Imenovanje sudija*, predlaže i Veneci-

- 2.1.3.1.2 Nema zakonskog zahtjeva da poslanici imaju pravničko obrazovanje, što bi bilo korisno za efikasan i djelotvoran rad Savjeta.³³

Umjesto da Skupština bude zastupljena u Savjetu, predložimo da Skupština bira članove Savjeta van reda sudija, iz reda politički neangažovanih pravnika, na predlog Advokatske komore, Univerziteta i nevladinih organizacija aktivnih u oblastima vladavine prava i ljudskih prava.

2.1.3.2 *Ministar član Sudskog savjeta*

- 2.1.3.2.1 Ministar u sastavu Savjeta kompromituje koncept Savjeta kao samostalnog tijela, nezavisnog od izvršne vlasti.³⁴ Ministar pravde je ranije bio član Savjeta u Crnoj Gori, ali se od ovog rješenja odustalo 2002. godine, u cilju smanjenja uticaja izvršne vlasti na izbor sudija.³⁵ Isključivanje ministra iz glasanja u postupcima disciplinske odgovornosti sudija, ali ne i iz postupaka izbora i razrješenja sudija, dodatno problematizuje njegovo članstvo u Savjetu.³⁶
- 2.1.3.2.2 Članstvo ministra u Sudskom savjetu nije neophodno, jer se podrazumijeva da bi ministar pravde, u skladu s njegovim nadležnostima, u svakom slučaju sarađivao sa Savjetom i po potrebi prisustvovao njegovim sjednicama (tač. 2.2.3.1f Predloga reforme).³⁷

2.1.3.3 *Ugledni pravnici*

- 2.1.3.3.1 Rješenje po kojem predsjednik države - po pravilu predstavnik vladajuće političke stranke u Crnoj Gori - po svom nahođenju za članove Savjeta postavlja ugledne pravnike, kojima inače nije

janska komisija (*Imenovanje sudija*, tač. 31, Potkomisija za pravosuđe, Venecija, 14.3.2007, dokument dostavljen učesnicima okruglog stola o Nacrtu ustava RCG u Skupštini RCG, 26.4.2007.)

33 Zakon o Sudskom savjetu, čl. 3, st. 1 zahtijeva da članovi Savjeta „moraju biti lica visokih moralnih i profesionalnih kvaliteta“.

34 Član 126 Ustava CG: „Savjet je samostalan i nezavisan organ ...“.

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

36 Venecijanska komisija u svom izvještaju Imenovanje sudija navodi da članstvo ministra u Sudskom savjetu izaziva „opravdanu zabrinutost“, i predlaže da ako je ministar ipak član Savjeta, onda ne treba da učestvuje u postupcima utvrđivanja disciplinske odgovornosti i razrješenja sudija.

37 Tako je u Hrvatskoj, Sloveniji, BiH, Portugalu, Španiji itd.

zabranjen politički angažman, ne doprinosi uspostavljanju povjerenja javnosti u nepristrasan i nezavisan karakter tog tijela.

2.2 Postupak izbora članova Sudskog savjeta

2.2.1 Izbor predsjednika Sudskog savjeta

2.2.1.1 Politički izbor predsjednika Vrhovnog suda, koji je po službenoj dužnosti i predsjednik Sudskog savjeta, kritikovan je prethodno u tač. 122. Venecijanska komisija je izričito preporučila rješenje po kome predsjednika Sudskog savjeta biraju članovi Sudskog savjeta i to među članovima van reda sudija “kako bi se obezbijedile neophodne veze između sudstva i društva, a izbjegla opasnost od autokratskog upravljanja sudstvom”.³⁸ U Sloveniji, na primjer, predsjednika i potpredsjednika Savjeta biraju članovi tajnim glasanjem, pri čemu su mandati i predsjednika i potpredsjednika rotirajući, smjenjuju se na svakih 20 mjeseci.³⁹

Predsjednika Sudskog savjeta treba da biraju članovi Savjeta među sobom, kako bi se obezbjedilo da ta osoba bude “prva među jednakima”, koja će proceduralno organizovati rad Savjeta i predstavljati njegove odluke javnosti. Ako je predsjednik Vrhovnog suda član Savjeta po službenoj dužnosti, onemogućiti da bude izabran i za predsjednika Savjeta.

2.2.2 Izbor članova Sudskog savjeta koji se biraju iz reda sudija

2.2.2.1 Izbor dva člana iz reda sudija Vrhovnog suda, Apelacionog suda Crne Gore, Upravnog suda Crne Gore i viših sudova.

Zakon o Sudskom savjetu donekle precizira izbor četiri člana Savjeta iz reda sudija. Od ova četiri člana, dva se biraju iz reda sudija Vrhovnog, Apelacionog i Upravnog suda i dva viša suda (čl. 11, st. 1 i 2). Na posebnim sjednicama sudija ovih sudova (i zajedničkoj sjednici sudija viših sudova), svaki sud, odnosno viši sudovi zajedno, predlažu po jednog kandidata. Listu od ukupno četiri kandidata sačinjava predsjednik Vrhovnog suda i dostavlja je Konferenciji sudija.

38 Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, tač. 96.

39 Čl. 6 Poslovnik Sodnega sveta, od 2008.

Konferencija sudija glasa za svaki predlog pojedinačno, pa dva kandidata koja dobiju najveći broj glasova bivaju izabrana (član 12).

2.2.2.1.1 Ni Zakonom ni drugim aktom nije preciziran postupak po kome navedeni sudovi biraju svoje kandidate, odnosno na koji način zajednička sjednica sudija dva viša suda dolazi do jednog zajedničkog kandidata, pa je tako demokratičnost i transparentnost ovih izbora prepuštena na uređenje samim sudovima, što ne daje dovoljne garancije da će sve sudije imati podjednaku šansu da budu izabrani za člana Savjeta.

Zakon o Sudskom savjetu treba dopuniti i propisati postupak kandidovanja sudija za članove Sudskog savjeta i postupak izbora kandidata na nivou sudova.

2.2.2.2 Izbor dva člana iz reda sudija svih sudova

Zakon o Sudskom savjetu (čl. 10, st. 1, tač. 2) predviđa da se, od ukupno četiri člana Sudskog savjeta iz reda sudija, dva člana biraju iz reda sudija "svih sudova". Ove članove bira Konferencija sudija, a do predloga se dolazi tako što "predsjednik Vrhovnog suda pribavlja od svakog sudije i predsjednika suda inicijalni predlog koji sadrži dva kandidata, na način koji će obezbijediti tajnost inicijalnog predloga. Predsjednik Vrhovnog suda sačinjava listu od osam kandidata za koje je dat najveći broj inicijalnih predloga i dostavlja Konferenciji sudija" (čl. 11, st. 3, 4 i 5).

2.2.2.2.1 Ovakav sistem izbora ne obezbjeđuje najširu zastupljenost sudija u Savjetu, jer ostavlja mogućnost da sva četiri člana Savjeta budu izabrana iz reda sudija Vrhovnog, Apelacionog, Upravnog i viših sudova (vidi tač. 2.1.2.2.1). Izborni postupak nije propisan tako da obezbijedi da se izaberu motivisani kandidati, koji žele da budu članovi Savjeta, pa im se omogući da istaknu svoju kandidaturu. Takođe, izborni postupak nije propisan tako da obezbjeđuje transparentnost.

Proces brojanja glasova za inicijalne predloge kandidata za članove Savjeta iz reda sudija svih sudova trebalo bi unapri-

jediti tako da umjesto jedne osobe to čini komisija, sastavljena od sudija različitih nivoa, na javnoj sjednici. S obzirom da postojeći sistem omogućava da se kandidati izaberu i na osnovu svega dva ili nekoliko glasova, trebalo bi ga unaprijediti propisivanjem dva kruga izbora. U prvom krugu bi svaki sud (osnovni i privredni) predložio dva kandidata, u drugom bi među predloženim kandidatima sve sudije osnovnih i privrednih sudova glasale za četvoro, između kojih bi onda dva člana Savjeta izabrala Konferencija svih sudija.

2.2.3 Izbor članova Sudskog savjeta van reda sudija

2.2.3.1 Izbor dva poslanika koje bira i razrješava Skupština iz reda parlamentarne većine i opozicije

2.2.3.1.1 Iskustvo izbora poslanika u prvi saziv reformisanog Savjeta pokazalo je da političke partije opozicije dugo nijesu mogle da se dogovore oko svog predstavnika u Savjetu, tako da je prekoračen zakonski rok za ovo imenovanje i Savjet započeo rad bez predstavnika opozicije.⁴⁰

Zakonom ili skupštinskim poslovníkom propisati postupak izbora predstavnika Skupštine iz redova pozicije i opozicije.

2.2.3.2 Izbor dva pravnikā koja imenuje predsjednik države

Umjesto da predsjednik države, koji je po pravilu i predstavnik vladajuće političke stranke u Crnoj Gori, sam bira ugledne pravnike, trebalo bi omogućiti: a) Skupštini da sve članove Savjeta van reda sudija bira sa liste pravnih stručnjaka, na predlog univerziteta, Advokatske komore i drugih organizacija građanskog društva koje se zalažu za vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava; b) Advokatskoj komori i nevladinim organizacijama s iskustvom u oblastima vladavine prava i zaštite ljudskih prava da predlože listu kandidata sa koje bi predsjednik države izabrao dva ugledna pravnikā za članove Savjeta.

⁴⁰ Predstavnik opozicije izabran je 31. jula 2008, tri i po mjeseca pošto je Savjet konstituisan i počeo sa radom (Odluka o izboru jednog člana Sudskog savjeta, 31.7.2008, Sl. list CG, br. 49/08).

3. Mandat, imunitet i razrješenje članova Sudskog savjeta

Nadležnost Sudskog savjeta, čl. 127, st. 5 Ustava

...

Mandat Sudskog savjeta je četiri godine.

Ponovni izbor iz reda sudija, čl. 13, ZSS

Članovi Sudskog savjeta iz reda sudija mogu biti ponovo birani za člana Sudskog savjeta po isteku četiri godine od prestanka prethodnog mandata u Sudskom savjetu.

Funkcionalni imunitet, čl. 122 Ustava

Sudija i sudija-porotnik uživa funkcionalni imunitet.

Sudija i sudija-porotnik ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje i glasanje pri donošenju sudske odluke, osim ako se ne radi o krivičnom djelu.

Sudija, u postupku pokrenutom zbog krivičnog djela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije, ne može biti pritvoren bez odobrenja Sudskog savjeta.

Prestanak mandata, čl. 14 ZSS

Članu Savjeta prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izabran ako: 1) mu prestane funkcija na osnovu koje je izabran u Sudski savjet; 2) je izabran za sudiju suda višeg stepena ili predsjednika suda, kada se radi o članu Sudskog savjeta iz reda sudija; 3) je izabran na sudijsku funkciju, kada se radi o članu Sudskog savjeta koji nije iz reda sudija; 4) podnese ostavku; 5) bude osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora... (čl. 14, ZSS).

Razrješenje, čl. 15 ZSS

Član Sudskog savjeta se razrješava, ako:

1. obavlja svoju dužnost nesavjesno i neprofesionalno;
2. je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje dužnosti u Sudskom savjetu.

U slučajevima iz st. 1 predlog za razrješenje člana Sudskog savjeta podnosi Sudski savjet organu koji ga je izabrao.

Mandat člana Sudskog savjeta prestaje na dan kada ga organ koji ga je izabrao, razriješiti.

3.1 Mandat

- 3.1.1 Zadržano je rješenje da mandat Savjeta bude grupni, tj. da mandat novog člana Savjeta, koji se bira zbog toga što je prethodnom članu prestao mandat prije isteka vremena na koje je imenovan, traje do isteka mandata ostalim članovima Savjeta. Nije predviđeno da ovaj član Savjeta može biti reizabran, što bi bilo korisno.
- 3.1.2 U slučaju članova Savjeta koji su sudije, reizbor je dozvoljen pošto protekne četiri godine od prestanka prethodnog mandata, što je predlagala i Akcija. Međutim, u pogledu prava na reizbor ostalih članova Savjeta postoji pravna praznina.
- 3.1.3 Izbor na višu funkciju u sudstvu, odnosno na funkciju predsjednika suda, predviđen je kao razlog prestanka mandata člana Savjeta.

Propisati da član Savjeta koji je imenovan pošto je prethodnom članu Savjeta prestao mandat može biti reizabran. U pogledu prava na reizbor, pravilo koje važi za sudije članove Savjeta propisati i za ostale članove koji se biraju - dozvoliti ponovni, ali ne i uzastupni izbor.

3.2 Imunitet

- 3.2.1 Ustavom nije predviđen imunitet za članove Sudskog savjeta od odgovornosti za izraženo mišljenje prilikom obavljanja dužnosti u Savjetu, za razliku od, na primjer, rješenja koje postoji u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, gdje članovi Sudskog savjeta uživaju poslanički, odnosno funkcionalni imunitet.
- 3.2.2 Sudije, članovi Savjeta, uživaju funkcionalni imunitet u pogledu obavljanja sudijske funkcije, tj. u donošenju sudske odluke, koji se ne odnosi na njihov rad u Savjetu. Predsjednik Sudskog savjeta, poslanici i ministar, članovi Savjeta, zaštićeni su poslaničkim imunitetom (čl. 86 Ustava), dok preostala dva člana, ugledni pravnici, nemaju imunitet.
- 3.2.3 Međunarodni eksperti smatraju da se davanje većeg nivoa imuniteta, misli se na poslanički imunitet, osobama koje su na pozicijama na koje imenuje Skupština, može smatrati preprekom za borbu protiv

korupcije jer se pokušavaju zaštititi od pozivanja na odgovornost za krivična djela koja izvrše u okviru obavljanja dužnosti.⁴¹

Svim članovima Sudskog savjeta treba obezbijediti funkcionalni imunitet. Predsjednik Vrhovnog suda takođe treba da uživa funkcionalni, a ne poslanički imunitet.

3.3 Razrješenje

- 3.3.1 Za razliku od ranijeg rješenja, kada je član Savjeta mogao biti razriješen samo ako sam zatraži ili mu prestane osnovna, sudijska funkcija, Zakon o Sudskom savjetu sada detaljno propisuje razloge za prestanak mandata i razrješenje člana Savjeta.
- 3.3.2 Savjet sve svoje odluke donosi većinom glasova, pa tako i odluku o predlogu za razrješenje svog člana.

Odluka o predlogu za razrješenje člana Savjeta treba da zahtijeva kvalifikovanu većinu glasova.

⁴¹ Reforma pravosuđa u Crnoj Gori - iskustvo Bosne i Hercegovine, Branko Perić, predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (VSTV), Sven Marius Urke i Lynn Sheehan, članovi VSTV i Therese Nelson, konsultant za reformu pravosuđa, septembar 2007, str. 18.

4. Nadležnosti Sudskog savjeta

Sudski savjet, čl. 126 Ustava Crne Gore:

Sudski savjet je samostalan i nezavisan organ koji obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija.

Sudski savjet, na osnovu čl. 128, st. 1 Ustava:

1. bira i razrješava sudiju, predsjednika suda i sudiju porotnika;
2. utvrđuje prestanak sudijske funkcije;
3. utvrđuje broj sudija i sudija porotnika u sudu;
4. razmatra izvještaj o radu suda, predstavke i pritužbe na rad suda i zauzima stavove o njima;
5. odlučuje o imunitetu sudija;
6. predlaže Vladi iznos sredstava za rad sudova;
7. vrši i druge poslove utvrđene zakonom.

Na osnovu Zakona o Sudskom savjetu:

- obezbjeđuje nezavisnost, samostalnost, odgovornost i profesionalnost sudova i sudija, u skladu sa Ustavom i zakonom (čl. 2);
- štiti sud i sudije od političkog uticaja (čl. 4);
- vrši kontrolu rada sudija i sudova (čl. 23, tač. 1);
- odlučuje o disciplinskoj odgovornosti sudija (čl. 23, tač. 2);
- daje mišljenja na nacрте zakona i podzakonskih akata iz oblasti pravosuđa i inicira donošenje relevantnih zakona i drugih propisa iz ove oblasti (čl. 23, tač. 3);
- obezbjeđuje primjenu, održivost i jednoobraznost Pravosudnog informacionog sistema u dijelu koji se odnosi na sudove (čl. 23, tač. 4);
- stara se o edukaciji nosilaca pravosudne funkcije u saradnji sa Tužilačkim savjetom (čl. 23, tač. 5);
- vodi evidenciju podataka o sudijama (čl. 23, tač. 6);
- razmatra pritužbe sudija i zauzima stavove u vezi ugrožavanja njihove nezavisnosti i samostalnosti (čl. 23, tač. 7);
- predlaže orjentaciona mjerila o potrebnom broju sudija i ostalih službenika i namještenika u sudovima (čl. 23, tač. 8);
- utvrđuje metodologiju za izradu izvještaja o radu sudova i godišnjeg rasporeda poslova (čl. 23, tač. 9);
- utvrđuje predlog etičkog kodeksa, koji donosi Konferencija sudova (čl. 23, tač. 10);
- vrši i druge poslove utvrđene zakonom (čl. 23, tač. 11) - donosi Poslovnik, čl. 25; upućuje sudiju u drugi sud uz pristanak sudije, čl. 42; bez pristanka čl. 44; daje mišljenje o aktivnostima nespojivim sa vršenjem sudijske funkcije, čl. 45).

Na osnovu Poslovnika o radu Sudskog savjeta:

- Sudski savjet utvrđuje nacrt Akcionog plana radi rješavanja strateških pitanja sudstva u narednim godinama i predlaže mjere za njegovu realizaciju (čl. 22, st. 1);
 - donosi interne akte potrebne za efikasan i djelotvoran rad Savjeta (čl. 24).
-

4.1 Opšta zapažanja

- 4.1.1 Značajnom ustavnom reformom, Sudski savjet je postao isključivo nadležan za izbor i razrješenje sudija, predsjednika sudova i sudija porotnika. Ukupno propisane nadležnosti Sudskog savjeta u skladu su sa uobičajnim spektrom nadležnosti u međunarodnoj praksi.
- 4.1.2 Regulisanje nadležnosti Sudskog savjeta nije uspostavljeno na najsvrsishodniji način, jer se stiče utisak da su nadležnosti propisane Ustavom značajnije od onih koje su propisane zakonom, iako to objektivno nije slučaj.
- 4.1.3 Za razliku od Ustava, koji funkciju Savjeta ograničava na obezbjeđenje nezavisnosti i samostalnosti sudova i sudija (čl. 126), Zakon o Sudskom savjetu funkciju Savjeta proširuje i na obezbjeđivanje odgovornosti i profesionalnosti sudova i sudija. Primjerenije bi bilo da su i ove funkcije Savjeta došle do izražaja u Ustavu, jer bi se time normirao širi i potpuniji osnov za zakonsku razradu nadležnosti.

Ustavom je trebalo okvirno regulisati nadležnost Sudskog savjeta u odnosu na postupak izbora i razrješenja sudija i prestanak sudijske funkcije, kao ključne, uz upućivanje da se druge nadležnosti i način odlučivanja Sudskog savjeta uređuju zakonom (tač. 4.2. Predloga reforme).⁴²

- 4.1.4 Odredba Zakona o Sudskom savjetu Sprječavanje političkog djelovanja (čl. 4) predstavlja lošiju konkretizaciju Zakona o sudovima (čl. 3, Nezavisnost i samostalnost)⁴³, jer se ograničava samo na zaštitu od političkog uticaja na sudije. Previđa se da uticaji i pritisci mogu poti-

42 Istog su mišljenja i stručnjaci iz BiH - *Reforma pravosuđa u Crnoj Gori - iskustvo Bosne i Hercegovine*, Branko Perić, predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (VSTV), Sven Marius Urke i Lynn Sheehan, članovi VSTV i Therese Nelson, konsultant za reformu pravosuđa, septembar 2007, str. 43.

43 „Sudijska funkcija se ne smije vršiti ni pod čijim uticajem.“ (čl. 3, st. 2 ZS) „Niko ne smije da utiče na sudiju u vršenju sudijske funkcije.“ (čl. 3, st. 3).

cati i od drugih struktura u društvu (npr. ekonomski lobiji, kriminalne grupe i sl.).

Zakon o Sudskom savjetu (čl. 4), dopuniti tako da Sudski savjet štiti sud i sudiju od svih neprimjerenih pritisaka, a ne samo od političkog uticaja.

- 4.1.5 Ustav propisuje da Savjet razmatra predstavke i pritužbe na rad suda i zauzima stavove o njima (čl. 128, st. 1, tač. 4). Zakon ne konkretizuje ovu nadležnost ovlašćenjem Savjeta da “razmatra i predstavke i pritužbe na rad sudija”, već se ograničava na to da Savjet “kontrolise” rad sudija i sudova. Poslovnik o radu Savjeta predviđa da svako može podnijeti pritužbu na rad sudije Sudskom savjetu (čl. 41-44), što je trebalo propisati zakonom.
- 4.1.6 Treba imati u vidu da su prema postojećem stanju zakona, tri institucije nadležne da primaju pritužbe na rad sudija: Ministarstvo pravde, Sudski savjet i predsjednici sudova. Takođe, javnosti nije objavljeno da Kancelarija za prijem pritužbi na rad sudija i sudova pri Vrhovnom sudu više ne postoji. S obzirom na izričito Ustavno rješenje da Sudski savjet razmatra predstavke i pritužbe na rad sudova, ovu konceptijsku nedosljednost u pogledu nadležnosti Ministarstva pravde trebalo bi otkloniti u novom Zakonu o sudovima.

Zakonom precizirati pravo da se pritužbe na rad sudija i sudova podnose Sudskom savjetu.

- 4.1.7 Pojedine odredbe Zakona o sudovima, posebno one koje se odnose na pravosudnu upravu i ovlašćenja ministarstva pravde (čl. 104-109), karakterišu konceptijske nedosljednosti, neodgovarajuće razgraničenje nadležnosti, u nekim slučajevima i kolizija sa drugim propisima, što treba otkloniti donošenjem novog Zakona o sudovima. To su prije svega odredbe:
- o nadležnosti ministarstva pravde u odlučivanju po predstavkama i pritužbama (čl. 105 ZS, čl. 94 ZS i čl. 125 st. 1 tač. 4 Ustava);
 - o nadzoru u odnosu na postupanje po predstavkama i pritužbama (čl. 106, tačka 2 ZS, čl. 41-44 PSS);

- o vođenju “odgovarajućih - propisanih evidencija”, bez označenja kojih (čl. 106 tačka 8 ZS i čl. 23, tač. 6 ZSS, koji su u koliziji);
- o nadležnosti ministarstva pravde u postupku donošenja Sudskog poslovnika u dijelu koji se ne odnosi na sudsku upravu, već na organizaciju rada sudova (sudska odjeljenja i sjednice svih sudova, organizaciju suđenja, rukovođenja sudom i sl, čl. 83 i čl. 97, st. 5 ZS);
- o određivanju orjentacionih mjerila o potrebnom broju sudija, bez naznake da tome prethodi predlog Sudskog savjeta (čl. 109, tač. 4 ZS i čl. 23 tačka 8 ZSS);
- donošenje drugih akata od značaja za djelatnost sudova nezavisno od toga da li je u pitanju sudska uprava, iako je ovo sada u nadležnosti Sudskog savjeta (čl. 109 tač. 5 ZS i čl. 23 tač. 9 i 10 ZSS).⁴⁴

Novi Zakon o sudovima treba da otkloni koncepcijske nedosljednosti, koliziju odredbi i neodgovarajuće razgraničenje nadležnosti između Sudskog savjeta i ministarstva pravde.

4.2 Odnos Sudskog savjeta i suda

- 4.2.1 Prema Zakonu o Sudskom savjetu, Savjet “vrši kontrolu rada sudova i sudija” (čl. 23, tač. 1). Ispravnija bi bila formulacija da “vrši kontrolu rada sudova i sudija u skladu sa Ustavom i zakonom”,⁴⁵ budući da bi kontrola trebalo da bude posredna (preko izvještaja o radu, razmatranja predstavljanja i pritužbi, kako to proizilazi iz čl. 128, tač. 4 Ustava), odnosno ograničena, u skladu sa načelom nezavisnosti i samostalnosti sudija (vidi Predlog reforme, tač. 4.1.c).
- 4.2.2 Prema čl. 27, tač. 3 ZSS, “sud je dužan da omogući Sudskom savjetu, na njegov zahtjev, neposredan uvid u službene spise, dokumentaciju, podatke kao i da mu dostavlja kopije traženih spisa i dokumentata”. Ovo preširoko ovlašćenje je neophodno ograničiti analogno ovlašćenju predsjednika suda, koji može vršiti uvid u spise predme-

44 Akcioni plan za sprovođenje Strategije Vlade za reformu pravosuđa na strani 5, prvi red, predviđa mjeru: “sagledati postojeći normativni okvir o nadzoru nad radom pravosudne uprave i sprovesti nadzor nad radom pravosudne uprave u skladu sa evropskim standardima i iskustvom”.

45 Vidi npr. čl. 19, st. 2 Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH: „U mjeri potrebnjoj za vršenje nadležnosti prema ovom zakonu...”

ta samo u precizno određenim slučajevima (čl. 94 ZS). Treba imati u vidu da ministarstvo pravde ranije nije imalo ovakva ovlaštenja, kao i da članovi Sudskog savjeta nijesu samo sudije, već i ministar pravde i poslanici itd. Postojeće zakonsko rješenje ugrožava nezavisnost i samostalnost sudija, i mora se načelno konkretizovati tako da se uvid u spise predmeta koji su u radu vrši samo povodom predstavki i pritužbi, onda kada nije dovoljno da sudija da odgovarajuća objašnjenja.

Zakonom o Sudskom savjetu precizirati odnos između Savjeta i suda tako da se izričito propiše granica i osnov kontrole Sudskog savjeta, umjesto generalnog ovlaštenja Savjeta da kontroliše rad sudova i sudija (čl. 23, tač. 1 i čl. 27 ZSS), čime se ugrožava načelo nezavisnosti sudija i omogućava proizvoljno postupanje Savjeta bez konkretnog osnova.

- 4.2.3 Odnos između sudova u funkciji kvalitetnog i efikasnog obavljanja poslova, posebno u pogledu mjesta i uloge Vrhovnog suda, ostao je nedovoljno razrađen.⁴⁶ Novi Zakon o sudovima treba da propiše jasno razgraničenje nadležnosti između Sudskog savjeta i Vrhovnog suda, uz preciznije određenje područja podijeljene odgovornosti.⁴⁷

Zakonom o sudovima jasno razgraničiti nadležnosti Sudskog savjeta i Vrhovnog suda.

4.3 Osvrt na pojedinačno propisane nadležnosti

4.3.1 Odlučivanje o statusnim pitanjima sudija i pravo sudija na pritužbu Sudskom savjetu

- 4.3.1.1 Sudski savjet je nadležan da odlučuje koje su aktivnosti sudija ne spojive sa vršenjem sudijske funkcije, postupajući na zahtjev sudije

⁴⁶ Članom 120 Zakona o sudovima propisano je da su niži sudovi dužni višim sudovima davati tražene podatke i obavještenja koja su im potrebna radi praćenja i proučavanja sudske prakse i organizacione i stručne kontrole rada sudova, zbog čega viši sudovi mogu vršiti neposredan uvid u rad nižih sudova i sudija.

⁴⁷ Iskustvo BiH izričito preporučuje da se Vrhovnom sudu ne daje administrativna nadležnost nad sudskim sistemom, jer je ovaj sud i sam dio tog sistema. *Reforma pravosuđa u Crnoj Gori - iskustvo Bosne i Hercegovine*, Branko Perić, Sven Marius Urke i Lynn Sheehan, septembar 2007, str. 43.

(čl. 45 ZSS) ili predsjednika suda (čl. 46). Ovim se odredbama nastoji ublažiti kritikovana ustavna norma (čl. 123) prema kojoj, pored toga što sudija ne može vršiti poslaničku ili drugu javnu funkciju, ne može profesionalno obavljati ni drugu djelatnost.

- 4.3.1.2 *Akcija* se zalagala da se zakonom precizno propišu prava i obaveze sudija u cilju obezbjeđenja garancija nezavisnosti sudske vlasti kroz načelo zakonitosti. U tom cilju, neophodno je zakonom precizirati šta se neće smatrati zabranjenom javnom odnosno profesionalnom djelatnošću po uzoru na Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (čl. 10, st. 3): „Ne smatra se javnom, odnosno profesionalnom dužnošću ni druga naučna i stručna djelatnost, niti člansko djelovanje u institutima i udruženjima pravnika, kao ni u humanitarnim, kulturnim, sportskim i drugim udruženjima.” Pored ovakve zakonske odredbe, koju treba preuzeti i ugraditi kao stav 2 člana 45 ZSS, za slučaj dalje nedoumice, može se zadržati nadležnost Sudskog savjeta da daje dalja tumačenja u skladu sa zakonom.⁴⁸

Zakonom o sudovima treba precizirati što se neće smatrati „javnom funkcijom“, odnosno „profesionalnom djelatnošću“ nespojivom s vršenjem sudijske funkcije, dok treba zadržati nadležnost Sudskog savjeta da po potrebi dalje tumači ovu zakonsku odredbu.

- 4.3.1.3 Nadležnost Sudskog savjeta sada obuhvata i odlučivanje o pritužbama sudija u vezi sa ugrožavanjem njihove nezavisnosti i samostalnosti (čl. 23, st. 1, tač. 7 ZSS), iako je Akcija predlagala mogućnost podnošenja pritužbe i zbog kršenja drugih prava sudija (npr. prava na neophodne uslove za rad i sl.).⁴⁹
- 4.3.1.4 Propušteno je da se u posljednjim izmjenama i dopunama ZS izričito propiše odgovornost države za štetu zbog nezakonitog i nesavjesnog rada sudije⁵⁰, uz mogućnost regresa od sudije ako je šteta uzrokovana namjerno ili krajnjom nepažnjom.⁵¹

48 Za ovakav pristup vidjeti Zakon o VSTV BiH, čl. 82-86.

49 Ovo pravo je posredno propisano čl. 10 Zakona o sudovima: „Sredstva i uslove za rad sudova obezbjeđuje Crna Gora”.

50 Vidjeti npr. Ustav Republike Srbije, koji izričito garantuje pravo na naknadu štete zbog nezakonitog ili nepravilnog rada državnih organa (čl. 35, st. 2).

51 Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (čl. 42) predviđa da država ima pravo na regresni

- 4.3.1.5 Propušteno je i da se u okviru statusnih garancija vezanih za stalnost sudijske funkcije propiše mirovanje sudijske funkcije za slučaj izbora na neku drugu javnu funkciju (na primjer, sudije Evropskog suda za ljudska prava, direktora Centra za obuku sudija), za razliku od rješenja koja postoje u državama u okruženju.

Zakonom o sudovima propisati: pravo sudija da podnose pritužbu Sudskom savjetu ne samo zbog ugrožavanja nezavisnosti i samostalnosti, već i drugih prava; odgovornost države za štetu zbog nezakonitog i nesavjesnog rada sudije; mirovanje sudijske funkcije u slučaju izbora na drugu javnu funkciju.

4.3.2. Utvrđivanje broja sudija i sudija porotnika

- 4.3.2.1 Savjet utvrđuje broj sudija i sudija porotnika na predlog ministra pravde, a na inicijativu predsjednika suda (čl. 24, st. 1 ZSS). Ovo bi trebalo da bude samostalna nadležnost Savjeta, na inicijativu predsjednika suda.⁵²

4.3.3 Donošenje akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u sudu

- 4.3.3.1 Izostala je izmjena Zakona o sudovima (čl. 84, st. 4 ZS) da na Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u sudu umjesto Vlade saglasnost treba da daje Sudski savjet.⁵³

Zakonom o Sudskom savjetu propisati da Savjet utvrđuje broj sudija i sudija porotnika na inicijativu predsjednika suda, kao i da umjesto Vlade daje saglasnost na akt predsjednika suda o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u sudu.

zahtjev ako je povreda prava na suđenje u razumnom roku bila prouzrokovana ponašanjem "nosilaca javnih ovlaštenja". Zakon o radu predviđa da je zaposleni odgovoran za štetu koju je na radu ili u vezi sa radom namjerno ili krajnjom nepažnjom prouzrokovao poslodavcu (čl. 133, st. 1).

52 Visoki savet pravosuđa Srbije utvrđuje okvirna mjerila za određivanje broja sudija u sudovima opšte i posebne nadležnosti (vidi www.vrhovni.sud.srbija.yu, izvještaji o radu); Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH po Zakonu o VSTV BiH čl. 17 tač 22 i 25 utvrđuje kriterijume za ocjenu rada sudija i tužilaca i potreban broj sudija i tužilaca.

53 Međunarodni stručnjaci iz BiH predložili su da Sudski savjet donosi Akt o sistematizaciji radnih mjesta u sudovima. *Reforma pravosuđa u Crnoj Gori - iskustvo Bosne i Hercegovine*, 2007, str. 44.

4.3.4 Razmatranje godišnjih izvještaja i ocjenjivanje uspješnosti rada sudova

- 4.3.4.1 Sudski savjet kroz svoj godišnji izvještaj o radu obuhvata opis i analizu stanja u sudstvu, podatke o broju primljenih i riješenih predmeta u toku godine, o problemima i nedostacima u radu, kao i mjere koje treba preduzeti da bi se otklonili uočeni nedostaci (čl. 26 ZSS). Savjet utvrđuje metodologiju za izradu izvještaja o radu sudova (čl. 23, tač. 9). O preporukama za unapređenje metodologije izrade godišnjih izvještaja vidjeti dolje tač. 8.2.
- 4.3.4.2 Opšta sjednica Vrhovnog suda nadležna je da razmatra pitanja u vezi sa radom sudova, primjenom zakona i drugih propisa i vršenjem sudske vlasti, o čemu, kad ocjeni potrebnim, Vrhovni sud obavještava Skupštinu (čl. 27, st. 2 ZS). Ova nadležnost Opšte sjednice Vrhovnog suda ima svog opravdanja i ne poklapa se sa nadležnošću Sudskog savjeta. Poziciji Opšte sjednice kao vrhovne sudske vlasti primjereno je i neposredno obavještavanje javnosti, kad se ocjeni potrebnim, pa u ovom smislu treba dopuniti čl. 27, st. 2 ZS. U oba slučaja bitno je slijediti princip transparentnosti rada navedenih institucija.

Zakonom o sudovima predvidjeti da opšta sjednica Vrhovnog suda obavještava pored Skupštine i javnost o pitanjima u vezi sa radom sudova, o primjeni zakona i drugih propisa, najmanje jednom godišnje (čl. 27, st. 2).

4.3.5 Nadležnost u pogledu edukacije sudija

- 4.3.5.1 Prema Zakonu o edukaciji nosilaca pravosudnih funkcija rad Centra za edukaciju je pod nadzorom Sudskog savjeta kome Centar podnosi godišnji izvještaj o radu. Staranje o edukaciji nosilaca pravosudne funkcije (čl. 23, tač. 5 ZSS) podrazumijeva neposredniji uticaj u izradi godišnjih i posebnih programa edukacije. U Akcionom planu za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa težište aktivnosti Savjeta je na obezbjeđenju učešća što većeg broja nosilaca pravosudnih funkcija u programima edukacije i obezbjeđenju posebnih budžetskih sredstava za edukaciju. Zakonom o sudovima treba propisati ciljeve obavezujuće inicijalne edukacije, jer bi to olakšalo nadzor nad njenim sprovođenjem.

Zakonom o sudovima propisati ciljeve inicijalne edukacije, kao standardizovanog oblika edukacije, i obaveznost inicijalne edukacije, uz moguće izuzetke. Propisati i način vođenja evidencije o pohađanju svih oblika edukacije i stručnog usavršavanja, koja je neophodna Savjetu za procjenu ispunjavanja kriterijuma za napredovanje. Takođe izričito propisati da Savjet obezbjeđuje posebna budžetska sredstva za edukaciju.

4.3.6 Obezbjedenje jednoobrazne primjene i održivosti pravosudnog informacionog sistema (PRIS) u dijelu koji se odnosi na sudove

- 4.3.6.1 Nosioци implementacije pravosudnog informacionog sistema (PRIS) prema Akcionom planu za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa su Ministarstvo pravde, Sekretarijat za razvoj i Vrhovni sud, iako, prema Zakonu o Sudskom savjetu, Sudski savjet „obezbjeđuje primjenu, održivost i jednoobraznost Pravosudnog informacionog sistema u dijelu koji se odnosi na sudove” (čl. 23, tač. 4).
- 4.3.6.2 Prioritet treba dati unošenju odluka posebno Vrhovnog, Apelacionog, Upravnog suda i viših sudova u bazu podataka, kako bi one bile dostupne ne samo sudijama, već i javnosti uopšte.

Savjet bi morao da prati poštovanje predviđenih rokova za implementaciju pravosudnog informativnog sistema (PRIS), koja podrazumijeva i edukaciju, i da o tome traži periodične izvještaje. Prioritetno unijeti sudske odluke u bazu podataka PRIS, kako bi se učinile dostupnim i sudijama i javnosti.

4.3.7 Nadležnost u pogledu sudskog budžeta

- 4.3.7.1 Poseban sudski budžet koji Skupštini predlaže neposredno Sudski savjet koji i odgovara za nadzor nad njegovim trošenjem, jedna je od ključnih garancija nezavisnosti sudske vlasti. Međutim, Ustavom je predviđeno da Savjet samo predlaže Vladi iznos sredstava za rad sudova. Ova ustavna odredba je nedovoljno zakonski razrađena.

- 4.3.7.2 Zakon o sudovima sadrži dopunu ustavne odredbe samo u smislu da su sredstva za rad sadržana u posebnom razdjelu budžeta Crne Gore (čl. 110). Zakon o Sudskom savjetu, iznenađujuće, takođe ne razrađuje ovu ključnu nadležnost Savjeta u odnosu na sudstvo, već isključivo razrađuje pitanje finansijskih sredstava za rad Savjeta koja se obezbjeđuju u posebnom razdjelu državnog budžeta (čl. 73), iako je Akcionim planom bilo predviđeno da će ovaj zakon “urediti način planiranja, predlaganja i raspolaganja budžetskim sredstvima potrebnim za rad sudskih organa”⁵⁴
- 4.3.7.3 Predsjednik Sudskog savjeta ima pravo da učestvuje u radu sjednice Skupštine na kojoj se raspravlja o predlogu budžeta sudova (čl. 110, st. 4 ZS). Predlog Akcije bio je konkretniji - da u slučaju neslaganja sa Vladom, predlog budžeta sudova Skupštini obrazlaže predsjednik Sudskog savjeta (tač. 4.2.- str. 38).
- 4.3.7.4 Međunarodni stručnjaci zaključuju da u pogledu uticaja na sudski sistem proces izrade budžeta predstavlja najbitniji instrument za izvršnu i zakonodavnu vlast, kao i da se uskraćivanjem dovoljnih finansijskih sredstava može vršiti neprimjeren uticaj na pravosuđe. Crnoj Gori je preporučeno da se Zakonom o Sudskom savjetu izričito propišu sljedeće nadležnosti Savjeta: ⁵⁵
- izrada predloga budžeta za svaki sud;
 - izrada sveobuhvatnog budžeta za sve sudove;
 - pregovori o predlogu budžeta sa Vladom koju bi predstavljalo Ministarstvo pravde ili Ministarstvo finansija;
 - predstavljanje predloga budžeta direktno Skupštini;
 - nadgledanje izvršenja budžeta (putem državnog trezora);
 - odlučivanje o preraspodjeli budžetskih sredstava između sudova u toku budžetske godine.

Zakonom o Sudskom savjetu konkretno predvidjeti nadležnosti Savjeta u pogledu izrade sudskog budžeta, nadgledanja njegovog izvršenja i odlučivanja o preraspodjeli budžetskih sredstava između sudova u toku budžetske godine. Predsjedniku Sudskog savjeta zakonom omogućiti da, u slučaju neslaganja sa Vladom, Skupštini predstavi predlog sudskog budžeta.

54 Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa i jačanje nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa, mjera 5. „Ostvarenje veću samostalnost u pogledu određivanja razdjela budžeta za pravosuđe“, str. 6.

55 *Reforma pravosuđa u Crnoj Gori - iskustvo Bosne i Hercegovine*, 2007, tač. 1.3.8, str. 44.

4.3.8 Normativna djelatnost

- 4.3.8.1 Zakonom su propisana i ovlaštenja Savjeta normativne prirode, koja se odnose na davanje mišljenja na nacрте zakona i podzakonskih akata iz oblasti pravosuđa i iniciranje donošenja relevantnih zakona i drugih propisa iz ove oblasti. Podijeljena nadležnost sa ministarstvom pravde postoji u odnosu na Sudski poslovnik i Pravilnik o orjentacionim mjerilima o potrebnom broju sudija i službenika i namještenika. Savjet utvrđuje i predlog Etičkog kodeksa koji donosi Konferencija sudija. Samostalno, Savjet utvrđuje Metodologiju za izradu izvještaja o radu sudija i godišnjeg rasporeda poslova, što je, po još uvijek neizmijenjenom Sudskom poslovniku, u nadležnosti predsjednika Vrhovnog suda u formi uputstva. Metodološki je neophodno raščlaniti koji podaci su predmet interne analize (podaci o pojedinačnom učinku sudija), a koji se javno objavljuju (po pravilu samo podaci o radu sudova).⁵⁶ Usvojena zakonska rješenja, osim u odnosu na Poslovnik o radu suda, u skladu su sa predlozima Akcije (tač. 4.2, str. 39-40).
- 4.3.8.2 Izostalo je regulisanje nadležnosti Savjeta u propisivanju *kriterijuma i postupka za redovno ocjenjivanje rezultata rada sudija* u formi opšteg akta. Ovi kriterijumi su logički povezani sa mjesečnom ili godišnjom normom sudija. U tom smislu, predlozi Akcije bili su sadržani u tački 4.2 Predloga reforme, uz istovremeno upućivanje na opšte akte te vrste sudskih savjeta u okruženju.
- 4.2.8.3 Kako su kriterijumi za ocjenu rezultata rada sudija odlučujući i u postupku izbora sudija u više sudove, treba imati u vidu da je pravno-tehnički ispravno da budu predmet samostalnog akta, a ne Poslovnika čiji sadržaj treba ograničiti samo na organizaciju i način rada. Tako je postupljeno i u opštim aktima u okruženju.

Zakonom o Sudskom savjetu proširiti nadležnost Savjeta u pogledu donošenja opštih akata kojima se utvrđuju kriterijumi i postupak za ocjenjivanje rada sudija i sudova i dr.

56 Akcionim planom predviđeno je kao nadležnost Savjeta donošenje Uputstva o vođenju statistike u svim pravosudnim organima, kojim će se dati prikaz, objektivni kriterijumi i pokazatelji za ocjenu o radu pravosudnih organa. Ostaje nejasno da li se radi o jednom ili posebnim aktima. U svakom slučaju treba ih povezati, imajući u vidu da se statističko praćenje odnosi na podatke za koje postoji usaglašen pravni interes (npr. porast ili smanjenje kriminaliteta u određenim oblastima).

4.3.9 Neophodna poboljšanja uslova za obavljanje sudijske funkcije

4.3.9.1 U tački 4.2.1 Predloga reforme, Akcija je ukazala na neophodna poboljšanja uslova za obavljanje sudijske funkcije vezano za nadležnost Savjeta. Akcionim planom je predviđeno da su u pogledu različitih unapređenja zaduženi različiti organi. Treba ustaliti i formalizovati praksu da se kroz planiranje budžetskih sredstava i godišnje izvještaje o radu ova pitanja posebno tretiraju, čime bi se izbjeglo sporadično rješavanje ovih suštinskih problema.

Sudski savjet treba da planira budžetska sredstva za rad sudova imajući u vidu informacije o svim potrebama sudova za unapređenjem neophodnih uslova za rad u vidu: tehničkih pomagala, obezbjeđenja propisa i stručne literature, priključka na internet za svakog sudiju, itd.

4.3.10 Izbor direktora Sekretarijata Sudskog savjeta i nadležnosti Sekretarijata

4.3.10.1 Poglavlje VIII Zakona o Sudskom savjetu upućuje na zaključak da su usvojeni predlozi koji se odnose na organizacionu samostalnost i funkcionalnu nadležnost ovog organa (tač. 4.2.2 Predloga reforme).

Izbor direktora od strane Sudskog savjeta na predlog predsjednika Savjeta mora se uskladiti sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, koji propisuje obavezno raspisivanje javnog konkursa (čl. 33, st. 1, Sl. list CG, br. 50/08).⁵⁷

4.3.10.2 Zakonom o Sudskom savjetu samo je načelno propisana nadležnost Sekretarijata, pri čemu je potpuno izostalo izričito propisivanje vođenja centralizovane personalne evidencije o sudijama, odnosno drugih evidencija koje su neophodne za odlučivanje Savjeta. Zakonom je neophodno propisati obavezne podatke o kojima se

⁵⁷ Vidjeti, na primjer, čl. 15 Zakona o VSTV BiH: "Direktora i zamjenika direktora (Vijeća) imenuje Vijeće u skladu sa odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine".

mora voditi evidencija i precizirati koji od njih se smatraju tajnim (vidi Predlog reforme, tač. 4.2. i tač. 4.2.2, tač. c) .⁵⁸

Zakonom treba izričito propisati i precizirati nadležnost Sekretarijata u pogledu vođenja centralizovane personalne evidencije sudija, drugih evidencija, kao i sadržaj ovih evidencija.

4.4 Proširenje nadležnosti u pogledu izbora predsjednika Vrhovnog suda, predsjednika Sudskog savjeta i davanja predloga za izbor sudija Ustavnog suda

4.4.1 Imajući u vidu da je politički način izbora predsjednika Vrhovnog suda Venecijanskoj komisiji opravdan kao prelazno rješenje,⁵⁹ neophodno je blagovremeno proširiti nadležnost Sudskog savjeta u pogledu izbora predsjednika Vrhovnog suda (kako je predloženo u tač. 1.2.1.3) i izbora predsjednika Sudskog savjeta (tač. 2.2.1.1). Pored toga, potrebno je i reformisati sastav Savjeta i način izbora njegovih članova tako da se unaprijede garancije njegove nezavisnosti.

4.4.2 Akcija je predložila izmjenu Ustava u pogledu postupka izbora sudija i predsjednika Ustavnog suda, zbog toga što je i ovaj postupak pod isključivim uticajem politike. Sudije i predsjednika Ustavnog suda bira Skupština, većinom glasova svih poslanika, na predlog predsjednika Crne Gore.⁶⁰ Nijesu uvažene preporuke Venecijanske komisije:

- da pravo predlaganja kandidata za sudije Ustavnog suda bude povjereno Sudskom savjetu, Skupštini i predsjedniku države,
- da se sudije biraju u Skupštini kvalifikovanom većinom (koja bi obezbjedila učesće i opozicije u odlučivanju),
- da predsjednika Ustavnog suda biraju same sudije među sobom.⁶¹

58 ZSS u čl. 23, tač. 6 propisuje samo da ovaj organ vodi evidenciju podataka o sudijama. Za razliku od Zakona, Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa upućuje na normativno uređenje i uspostavljanje centralne baze podataka o izboru, ocjenjivanju i napredovanju nosilaca pravosudnih funkcija; evidenciju o sprovedenim disciplinskim postupcima, razrešenjima i prestanku funkcije; evidenciju o nepoštovanju kodeksa; uspostavljanje i ažuriranje podataka zaposlenih, evidenciju o podnetim pritužbama građana.

59 Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, tač. 90, prevod objavljen u knjizi „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, *Akcija za ljudska prava*, Podgorica, 2008.

60 Članovi 153, 81, 91 i 95 Ustava Crne Gore.

61 Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, tač. 183-186.

Proširiti nadležnost Sudskog savjeta u pogledu izbora i razrješenja predsjednika Vrhovnog suda, predsjednika Sudskog savjeta i davanja predloga Skupštini za izbor dvoje sudija Ustavnog suda. U oba postupka predvidjeti da Savjet prije izbora predsjednika Vrhovnog suda, odnosno predlaganja sudija Ustavnog suda, traži mišljenje sjednice sudija tih sudova.

5. *Disciplinski prekršaji i razlozi za razrješenje sudija*

Stalnost funkcije, Ustav Crne Gore, čl. 121, st. 2 i 3:

Sudiji prestaje funkcija ako to sam zatraži, kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora.

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.

Neuredno vršenje sudijske funkcije, Zakon o sudovima, Sl. list 22/2008, čl. 33a:

Sudija neuredno vrši sudijsku funkciju ako bez opravdanog 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;
3. kasni na zakazane rasprave ili pretrese;
4. onemogućava vršenje nadzora od strane neposredno višeg suda,
5. odsustvuje sa sjednica sudija i sudskih odjeljenja;
6. odsustvuje sa posla;
7. i u drugim slučajevima kada je zakonom predviđeno da određene radnje ili propuštanja sudije predstavljaju neuredno vršenje sudijske funkcije.

Vrijeđanje ugleda sudijske funkcije, Zakon o sudovima, Sl. list 22/2008, čl. 33b:

Sudija vrijeđa ugled sudijske funkcije naročito ako:

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

Disciplinska odgovornost, Zakon o Sudskom savjetu, čl. 50:

Sudija disciplinski odgovara ako neuredno vrši sudijsku funkciju i ako vrijeđa ugled sudijske funkcije u slučajevima propisanim zakonom.

Disciplinske mjere, Zakon o Sudskom savjetu, čl. 52:

1. Disciplinske mjere su opomena i umanjenje zarade.
2. Umanjenje zarade se može izreći u visini od 20% u trajanju do šest mjeseci.

Udaljenje od obavljanja dužnosti, Zakon o Sudskom savjetu, čl. 69:

Sudija će biti privremeno udaljen od dužnosti ako se protiv njega odredi pritvor dok pritvor traje ili ako se protiv sudije odredi sprovođenje istrage za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije.

Sudija može biti privremeno udaljen od dužnosti nakon što Sudski savjet prihvati predlog za pokretanje postupka za razrješenje.

Postupak privremenog udaljenja od vršenja dužnosti uređen je odredbama čl. 63-68 Poslovnika o radu Sudskog savjeta i može biti pokrenut na osnovu zahtjeva ovlaštenog predlagača koji mora biti sačinjen u pisanoj formi, kao i od strane Sudskog savjeta po službenoj dužnosti. Postupak za privremeno udaljenje je hitan, što podrazumjeva da je Savjet dužan da odluči o zahtjevu za privremeno udaljenje bez odlaganja a najkasnije u roku od 8 dana od dana prijema zahtjeva kako to proizilazi iz odredbe čl. 65 st. 2 Poslovnika.

5.1 Neuredno obavljanje sudijske funkcije

5.1.1 U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (iz aprila 2008. godine), propušteno je da se izričito definišu obaveze sudija čije bi kršenje značilo nesavjesno i neuredno vršenje sudijske funkcije, odnosno vrijeđanje sudijske funkcije. Shodno načelu zakonitosti, da bi se primjenile odgovarajuće sankcije, neophodno je utvrditi da li je i koju od obaveza propisanih zakonom sudija propustio da izvrši.⁶² Iako i izmijenjeni Zakon o sudovima navodi 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“ (čl. 33a, tač. 7), *ni ovim ni drugim zakonom* nije konkretno predviđeno u kojim još slučajevima sudija neuredno vrši sudijsku funkciju, odnosno čini disciplinski prekršaj. Ovim se omogućava proizvoljno i neujednačeno kažnjavanje sudija (vidi i tač. 6.2.4.4).

5.1.2 Iako je Kodeksom sudijske etike propisano da nepoštovanje Kodeksa predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka i postupka za razrješenje sudija u skladu sa Ustavom i zakonom (čl. 14, st. 6), Kodeks nema snagu zakona, i ne može se dovesti u vezu sa citiranim odredbom čl. 33 a, tač. 7 Zakona o sudovima, već je neophodno da zakon izričito propiše da kršenje Kodeksa predstavlja neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije, odnosno osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije.⁶³

62 Na primjer, *Zakon o sodnički službi* Republike Slovenije propisuje radnje koje predstavljaju kršenje sudijskih obaveza, odnosno neuredno vršenje sudijske funkcije u ukupno 27 tačaka (čl. 81, st. 2).

63 Konferencija sudija, na sjednici 26.07.2008, donijela je Kodeks sudijske etike kojim se utvrđuju etička načela i pravila ponašanja sudija kojih se sudije moraju pridržavati radi očuvanja, afirmacije i unapređenja dostojanstva i ugleda sudije i sudstva. Kodeks razrađuje osnovne etičke principe Ne-

Novim Zakonom o sudovima neophodno je definisati sve obaveze sudija čije kršenje znači nesavjesno i neuredno vršenje sudijske funkcije i vrijeđanje ugleda sudijske funkcije. Zakon treba izričito da propiše koje kršenje Kodeksa predstavlja neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije, odnosno povredu ugleda sudijske funkcije.

5.1.3 Zakon o sudovima (čl. 33a) treba dopuniti tako da povreda sudijske discipline postoji ako sudija neuredno vrši sudijsku funkciju, pored navedenih slučajeva, i onda kada:

5.1.3.1 *neopravdano prekoračuje zakonske rokove za izradu presuda i drugih odluka;*

Iako je procesnim zakonima propisano da se objavljena presuda mora izraditi i otpremiti u roku od mjesec dana po objavljivanju, izuzetno u roku od 2 mjeseca,⁶⁴ kao i da je sudija dužan da obavijesti predsjednika suda u slučaju da prekorači ove rokove, a predsjednik suda da preduzme mjere da se presuda što prije izradi, postupanje suprotno ovoj odredbi od strane sudije i predsjednika suda nije sankcionisano.

5.1.3.2 *izaziva teško narušavanje odnosa u sudu koji su od značajnog uticaja na vršenje sudijske funkcije;*

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

Moguće je da rad sudskih vijeća bude onemogućen usled neopravdanog odbijanja sudije da učestvuje u radu vijeća, pa je neophodno sankcionisati takvo postupanje.

5.1.3.4 *ne ispunjava obaveze stručnog usavršavanja i obrazovanja;*

Zakonom o edukaciji u pravosudnim organima uređeni su način i oblici edukacije sudija i državnih tužilaca - nosilaca pravosudnih funkcija, kao i lica koja se pripremaju za vršenje pravosudne funkcije. Međutim, ni ovim ni drugim zakonom nije izričito sankcionisa-

zavisnost, Nepristrasnost, Stručnost, Profesionalnost i Jednakost, Odgovornost i Integritet i dolično ponašanje. U članu 14 propisano je da su sudije dužne poštovati Kodeks sudijske etike, te da svako ima pravo ukazati na ponašanje sudije koje je suprotno Kodeksu. Sudski savjet utvrđuje povredu Kodeksa sudijske etike i evidentira je u personalni dosije sudije. Nepoštovanje Kodeksa predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka ili postupka za razrješenje sudije u skladu sa Ustavom i Zakonom.

64 Čl. 368 ZKP-a i čl. 340, st. 2 ZPP

no kršenje obaveze od strane sudije za usavršavanjem i obrazovanjem.⁶⁵ Program edukacije za nosioce pravosudne funkcije obuhvata i upoznavanje sa najznačajnijim oblastima međunarodnog prava, međunarodnih standarda i preporuka, uključujući pravo Evropske unije i međunarodne standarde ljudskih prava, koji već jesu ili će postati izvor prava, pa ih je neophodno poznavati kao i nacionalno zakonodavstvo. Bez stručnog usavršavanja nije moguća primjena međunarodnih standarda, pa je razumljiva neophodnost da se sankcioniše neispunjavanje ovih obaveza.⁶⁶

5.1.3.5 *neopravdano odsustvuje sa posla - u odredbi čl. 33a ZS navedeno je samo „odsustvuje sa posla“, bez određenja „neopravdano“;*

5.1.3.6 *ne postiže očekivane rezultate u poslu više od 10 mjeseci uzastopno bez opravdanog razloga;*

Rok od 10 mjeseci je objektivno vrijeme neophodno da sudija prevaziđe eventualne teškoće uzrokovane opravdanim razlozima, bolest i sl. i postigne kontinuitet u radu.

„Očekivani rezultati“ moraju biti propisani u najkraćem roku u vidu kriterijuma za ocjenu rada sudija, koji bi predstavljali novu, objektivno utvrđenu normu za sudije.

5.1.3.7 *ne nosi sudijsku togu u skladu s propisima.*

Obaveza suđenja u posebnoj odori - togi propisana je čl. 125 ZS, ali nije sankcionisano kršenje ove odredbe. U praksi se ova odredba krši kada se suđenje, umjesto u sudnicama kojih ima nedovoljno, obavlja u kancelarijama, što je inače neadekvatan ambijent za sudske procese.

5.2 Povreda ugleda sudijske funkcije

5.2.1 U Zakonu o sudovima (čl. 33b) definisano je da sudija vrijeđa ugled sudijske funkcije „*naročito* ako ...“, što podrazumijeva da postoje i drugi načini na koje je moguće vrijeđati ugled sudijske funkcije, a koji nijesu izričito propisani. Ovakav nedostatak zakonske regulacije

65 Kodeks sudijske etike propisuje da sudija ima pravo i dužnost kontinuiranog stručnog usavršavanja i obrazovanja (čl. 5) što podrazumijeva učešće u ponuđenim stručnim programima, kao i da nepoštovanje Kodeksa predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka ili postupka za razrješenje sudije, u skladu sa Ustavom i Zakonom (čl. 14).

66 U ovom smislu vidjeti i čl. 81, tač. 25 Zakona o sodniški službi RS.

omogućava proizvoljnost u procjeni razloga za razrješenje od strane predsjednika suda, odnosno Sudskog savjeta, što je neophodno otkloniti hitnim donošenjem novog Zakona o sudovima koji bi ova pitanja detaljno propisao i u pogledu tumačenja određenih ponašanja uputio na Kodeks sudijske etike.

5.2.2 Član 33b ZS treba dopuniti tako da povreda sudijske discipline postoji ako sudija vrijeđa ugled sudijske funkcije pored navedenih slučajeva i u slučajevima kada:

5.2.2.1 *se nepristojno, nekulturno i nedostojno ponaša na javnim mjestima;*

Član 9 Kodeksa, „Dostojanstvo sudijskog poziva“, predviđa da je sudija dužan u vršenju sudijskog poziva i u ponašanju izvan suda da razvija standarde ponašanja koji doprinose očuvanju ugleda i dostojanstvu suda i sudijskog poziva. I ova odredba upućuje na neophodnost da se pored remećenja javnog reda i mira sankcionišu i svi navedeni oblici ponašanja sudija na javnim mjestima. Sudija se mora u svim oblicima ponašanja na javnom mjestu uzdržati od ponašanja koje narušava ugled sudijske funkcije i ne smije dozvoliti da javno manifestuje bilo koji vid nepristojnog i nekulturnog ponašanja.

5.2.2.2 *se nepristojno i neuljudno ophodi prema strankama i drugim učesnicima u postupku i ako isto takvo ponašanje ne spriječi od strane drugih koji su pod njegovom kontrolom u postupku kojim rukovodi;*

Procesni zakoni (čl. 306 ZKP i čl. 178, st. 2 ZPP) propisuju da je sud dužan da zaštiti svoj ugled, ugled stranaka i drugih učesnika u postupku od uvrede, prijetnje i svakog drugog napada. Sudija je u obavezi da ovakve oblike ponašanja sankcioniše opomenom, udaljenjem i novčanom kaznom. Ni kršenje ove odredbe od strane sudije nije sankcionisano ni jednim zakonom.

5.2.2.3 *prima poklone i druge koristi u vezi sa sudijskim poslom;*

5.2.2.4 *prilikom obavljanja funkcije i u javnosti koristi govor mržnje;*

5.2.2.5 *objavi informacije koje je dobio u obavljanju sudijske funkcije u bilo koje druge svrhe osim u svrhu koja je u vezi sa obavljanjem sudijske funkcije;*

5.2.2.6 *koristi ili ustupa prestiž sudijske funkcije radi zadovoljavanja sopstvenih ili interesa članova svoje porodice ili bilo koga drugog, ili*

svojim ponašanjem ostavlja utisak da bilo ko može da utiče na sudiju u obavljanju sudijske funkcije;

- 5.2.2.7 *se ne uzdržava od svakog postupka koji je nedolichan 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;*
- 5.2.2.8 *ne odolijeva prijetnjama, ucjenama i drugim nasrtajima na njegovu ličnost i integritet;*
- 5.2.2.9 *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;*⁶⁷
- 5.2.2.10 *posjećuje mjesta čija je reputacija nedolichna.*

Novim Zakonom o sudovima treba precizirati listu ponašanja koja predstavljaju povredu ugleda sudijske funkcije i u pogledu njihovog tumačenja uputiti na Kodeks sudijske etike, kako bi se onemogućilo proizvoljno i neujednačeno kažnjavanje.

5.3 Teška disciplinska povreda

- 5.3.1 U novim zakonskim rješenjima nije prihvaćen raniji predlog Akcije u pogledu propisivanja Teške disciplinske povrede, kao razloga za razrješenje i udaljenje sudije od dužnosti (tač. 5.2.3 Predloga reforme).

5.4 Disciplinska odgovornost i razrješenje predsjednika suda

- 5.4.1 Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima 2008. godine propuštena je prilika da se dopuni odredba o Odgovornosti predsjednika suda u skladu sa tač. 5.2.4. Predloga reforme. I dalje nije predviđena odgovornost za nepokretanje disciplinskog postupka, za neizvršavanje ili neblagovremeno izvršavanje poslova sudske uprave itd.

⁶⁷ Većina ovih oblika ponašanja sadržana je u Kodeksu u dijelu "Poštenje i nepodmitljivost" čl. 8; "Dostojanstvo sudijskog poziva", čl. 9; "Odnos sa javnošću i medijima", čl. 12.

- 5.4.2 Bez obzira na to što se odredbe koje se odnose na prestanak funkcije, utvrđivanje disciplinske odgovornosti i razrješenje sudije shodno primjenjuju i na predsjednika suda, s izuzetkom predsjednika Vrhovnog suda (čl. 72 ZSS), neophodno je predvidjeti posebne odredbe o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju predsjednika suda, imajući u vidu specifičnost njegovih dužnosti i odgovornosti.

Zakon o sudovima, čl. 95 "Odgovornost predsjednika suda" treba dopuniti tako što će se dopuniti i precizirati razlozi za pokretanje postupka disciplinske odgovornosti, odnosno postupka razrješenja predsjednika sudova. U tom smislu, ranijim predlozima iz tač. 5.2.4. Predloga reforme) treba dodati i: "ne odlučuje u zakonskom roku o kontrolnim zahtjevima", što predstavlja sankciju za kršenje obaveze predsjednika suda predviđene Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (čl. 6 i 20).

5.5 Udaljenje od obavljanja dužnosti

5.5.1 Hitnost postupka

- 5.5.1.1 Tumačenjem čl. 65, st. 2 Poslovnika, moglo bi se zaključiti da se propisani rok od 8 dana za odlučivanje Savjeta o zahtjevu za privremeno udaljenje sudije odnosi samo na slučajeve privremenog udaljenja pokrenute po zahtjevu ovlašćenog predlagача, a ne i na slučajeve kada Savjet odlučuje po službenoj dužnosti, tj. kada je pokrenut postupak za razrješenje sudije. Ovakvo tumačenje potvrđeno je u praksi budući da je Sudski savjet Odlukom Su. R. br. 216-1/08 od 06.08.2008. godine, istog dana privremeno udaljio od dužnosti sudiju protiv koga je 01.07.2008. godine bio podniet predlog za razrješenje. Ovakvom regulacijom i postupanjem u praksi dovedena je u pitanje odredba čl. 65. st 1 Poslovnika kojom je propisano da je postupak za privremeno udaljenje hitan. Bez navođenja rokova kojima se ta hitnost ostvaruje u svim slučajevima privremenog udaljenja, nije moguće postupak privremenog udaljenja razlikovati od ostalih postupaka za koje nije propisana hitnost u postupanju.

Zakonom je neophodno propisati da je postupak privremenog udaljenja hitan i predvidjeti obavezu Savjeta da o privremenom udaljenju sudije odluči najkasnije u roku od 8 dana, i u slučajevima obaveznog i fakultativnog udaljenja. Odugovlačenje donošenja odluke omogućava stvaranje pravne nesigurnosti.

5.5.2 Razlozi za udaljenje u zakonu i praksi

- 5.5.2.1 U postupcima razrješenja troje sudija Osnovnog suda u Podgorici i Baru, protiv sve troje sudija Savjet je 06.08.2008. godine donio odluke o njihovom privremenom udaljenju, pozivajući se na odredbu čl. 69, st. 2 Zakona o Sudskom savjetu (ZSS), da sudija *može* biti privremeno udaljen od dužnosti nakon što Savjet prihvati predlog za pokretanje postupka za razrješenje. Odrednica - *može* - ne znači da se mjera privremenog udaljenja donosi u svakom slučaju kada je Savjet prihvatio predlog za pokretanje postupka za razrješenje, niti znači da Savjet nije dužan da takvu odluku obrazloži konkretnim razlozima. Primjena čl. 69, st. 2 ZSS već na samom startu ukazuje na nedorečenost i nepreciznost citirane zakonske odredbe. *U sva tri rješenja kojima su sudije privremeno udaljene od dužnosti, Savjet nije u obrazloženju navedenih odluka naveo razloge zbog kojih su sudije udaljene od dužnosti.* U obrazloženju Odluke Su. R. br. 216-1/08 od 06. 08. 2008. godine o privremenom udaljenju jednog sudije, navedeno je: „Nakon što je prihvatio predlog za pokretanje postupka za razrješenje sudije, Sudski savjet je našao da su se stekli razlozi iz čl. 69 st. 2 Zakona o sudskom savjetu za udaljenje sudije.“ Izostavljeno je navođenje razloga koje je Savjet cijenio pri donošenju odluke o privremenom udaljenju. Iz citirane odluke proizilazi da izuzev uslova da je u konkretnom slučaju prihvaćen predlog za razrješenje sudije, ne postoji ni jedan razlog koji opravdava mjeru privremenog udaljenja sudije od dužnosti. Ovakav primjer je potvrdio neophodnosti da se citirana zakonska odredba dopuni u smislu preciziranja razloga koje će Savjet posebno cijeliti kod donošenja odluke o privremenom udaljenju sudija od dužnosti u slučajevima kada Zakon propisuje da Savjet može, a ne mora donijeti takvu odluku. U čl. 64 Poslovnika propisana je shodna primjena odredaba o disciplinskom postupku na postupak udaljenja od vršenja dužnosti. Shodno čl. 57 Poslovnika Odluka Disciplinske komisije mora biti obrazložena. Imajući u vidu navedeno i činjenicu da je Odluka o

privremenom udaljenju od vršenja dužnosti konačni upravni akt, koji se poništava ako nema obrazloženja, svakako se moraju jasno navesti razlozi za njeno donošenje.⁶⁸

- 5.5.2.1 Takođe u novijoj praksi, Savjet je prema jednoj od sudija u postupku razrješenja donio rješenje kojim je sudija koja se nalazila na porodijskom bolovanju udaljena sa dužnosti, što nije u skladu s ustavnim odredbama o posebnoj zaštiti žena, majke i djeteta (čl. 73 Ustava).

Dopuniti čl. 69, st. 2 Zakona o Sudskom savjetu preciziranjem razloga koje će Savjet cijeniti kod odlučivanja o privremenom udaljenju sudije od dužnosti. Zakonom propisati da odluke Savjeta o privremenom udaljenju moraju biti obrazložene, kao i da sudija na porodijskom odsustvu ne može biti udaljena od dužnosti, niti se protiv nje može pokrenuti disciplinski postupak, odnosno postupak razrješenja.

5.6 Razlozi za razrješenje sudije

5.6.1 Opšte napomene

- 5.6.1.1 Ustavom predviđeni razlozi za razrješenje su nedovoljni i omogućavaju proizvoljnu primjenu. Ovo je pogotovo uočljivo u odnosu na „nestručno i nesavjesno“ obavljanje sudijske funkcije, koje zakonom nije definisano.
- 5.6.1.2 Apsurdno je da osuđivanost sudije za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije predstavlja razlog za razrješenje sudije, a da isti razlog nije propisan kao smetnja za izbor sudije, budući da u Zakonu o sudovima u čl. 31, ranija neosuđivanost za ovakvo krivično djelo nije propisana kao jedan od opštih uslova za izbor sudije.

5.6.2 Nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije

- 5.6.2.1 Takođe je potrebno taksativno navesti u kojim slučajevima postoji nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije, pri čemu se mora naglasiti očigledna nestručnost i nesavjesnost u radu. Neophodno je u Zakonu o sudovima razraditi pojmove nestručnosti i

⁶⁸ Vidjeti, na primjer, čl. 31, st. a Zakona o Državnom sudbenom vijeću Republike Hrvatske.

nesavjesnosti i vezati za kriterijume za ocjenu rezultata rada sudija, koje je takođe potrebno usvojiti. Primjera radi, precizirati u kojim slučajevima će nepostupanje u zakonskim rokovima koje je dovelo do zastarelosti predmeta biti smatrano osnovom za disciplinsko kažnjavanje, a kada za razrješenje sudija.

- 5.6.2.2 *Akcija* je predložila da se pod nestručnim i nesavjesnim obavljanjem sudijske funkcije mora imati u vidu očigledna nezadovoljavajuća stručnost ili nesavjesnost sudije, koja utiče na kvalitet rada, kao i način na koji bi to trebalo konkretizovati (tač. 5.2.6.1 Predloga reforme), pa i to treba imati u vidu prilikom donošenja Zakona o sudovima.

Zakonom o sudovima potrebno je precizirati ustavne pojmove „nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije“ (vidjeti Predlog reforme tač. 5.2.6.1). Pojam „nestručno“ treba povezati sa kriterijumima za ocjenu rada sudija, koje je takođe tek potrebno usvojiti. Propisati i da ranija osuđivanost za krivično djelo koje sudiju čini nedostojnim funkcije predstavlja smetnju i za izbor na sudijsku funkciju.

5.6.3 Trajni gubitak sposobnosti za rad

- 5.6.3.1 Usvojen je predlog *Akcije* da po predlogu za razrješenje u slučaju trajnog gubitka sposobnosti za obavljanje sudijske funkcije, Savjet pribavlja mišljenje nadležnog organa (ZSS, čl. 65, st. 2). Ovo je korisna i neophodna novina, jer se ovakva odluka može opravdano donijeti samo na osnovu pravosnažne odluke suda ili nadležnog organa o oduzimanju poslovne sposobnosti sudije. Međutim, i dalje smatramo da je bilo prikladnije da se trajni gubitak sposobnosti za vršenje sudijske funkcije svrsta u razloge prestanka sudijske funkcije, a ne razrješenja.

Trajni gubitak sposobnosti za vršenje sudijske funkcije trebalo je Ustavom svrstati u razloge za prestanak sudijske funkcije, a ne razrješenja.

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

Savjet sprovodi postupak izbora i razrješenja sudija i predsjednika suda, osim predsjednika Vrhovnog suda, postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti i udaljenja sudije od dužnosti. Postupci su propisani Zakonom o Sudskom savjetu (ZSS) i Poslovníkom o radu Sudskog savjeta (PSS).

Odluke Sudskog savjeta donose se većinom glasova svih članova Sudskog savjeta (čl. 19, st. 3 ZSS; čl. 22, st. 4 PSS), dok se sjednice mogu održati ako je prisutna većina od ukupnog broja članova Savjeta (čl. 19, st. 2 ZSS).

U postupcima disciplinske odgovornosti sudija, ministar pravde ne glasa (čl. 128, st. 3 Ustava).

Kad odlučuje o odgovornosti sudije u Disciplinskoj komisiji i Sudskom savjetu ne mogu učestvovati podnositelj predloga, članovi Disciplinske komisije i članovi Sudskog savjeta za koje postoje okolnosti koje izazivaju sumnju u njihovu nepristrasnost. O izuzeću iz st. 1 odlučuje predsjednik Sudskog savjeta, a o njegovom izuzeću Sudski savjet (čl. 59 ZSS).

Pravo prigovora postoji: protiv odluke o odbacivanju neblagovremene ili nepotpune prijave na konkurs za izbor sudije i protiv odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti (čl. 29, st. 3 i čl. 57 ZSS).

Odluke Savjeta o izboru, udaljenju od vršenja dužnosti i razrješenju sudija su konačne i protiv njih se može voditi upravni spor (čl. 39, 60 i 70 ZSS).

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija sprovodi Disciplinska komisija, koju imenuje Sudski savjet za period od jedne godine. Komisija ima predsjednika i dva člana koji imaju svoje zamjenike. Predsjednik Komisije i njegov zamjenik imenuje se iz reda članova Sudskog savjeta, a članovi i njihovi zamjenici iz reda sudija koji nijesu članovi Sudskog savjeta (čl. 51 ZSS). Disciplinska komisija prikuplja podatke i dokaze za ispitivanje osnovanosti predloga za razrješenje sudije i podnosi izvještaj Sudskom savjetu (čl. 64 ZSS).

1. Sudski savjet će poništiti odluku o izboru sudije, ako se dokaže da sudija u vrijeme izbora nije ispunjavao uslove za izbor, odnosno ako dobije podatke koji bi, da su bili poznati u vrijeme kad ga je Sudski savjet izabrao, predstavljali razlog da Sudski savjet ne donese odluku o izboru.
2. Sudski savjet može odložiti datum početka obavljanja sudijske funkcije radi provjere podataka iz stava 1 ovog člana.
3. Ako Sudski savjet poništi odluku o izboru, na tu dužnost će izabrati prvog sledećeg kandidata sa rang liste ili će ponoviti postupak izbora (čl. 49 ZSS).

Radnje koje je preduzeo i odluke koje je donio sudija čiji je izbor poništen, ništave su (čl. 71, st. 2 ZSS).

6.1 Postojeće stanje

6.1.1 Na osnovu novog Ustava, Sudski savjet je dobio potpunu nadležnost u postupcima izbora i razrješenja sudija (s izuzetkom izbora predsjednika Vrhovnog suda), utvrđivanja disciplinske odgovornosti, udaljenja sudija i prestanka sudijske funkcije. Sudski savjet je konstituisan u aprilu 2008. godine, na osnovu Ustava iz oktobra 2007. godine i Zakona o Sudskom savjetu (ZSS) iz februara 2008. godine. Do kraja 2008. godine, Savjet je izabrao 31 sudiju i 44 sudija porotnika, donio odluke o udaljenju šest sudija, odluke o disciplinskom kažnjavanju troje sudija i odluke o razrješenju dvoje sudija.⁶⁹

6.2 Postupci u kojima odlučuje Sudski savjet

6.2.1 Pravna tehnika

6.2.1.1 Pravila postupka rada Sudskog savjeta prilikom izbora, utvrđenja disciplinske odgovornosti, udaljenja i razrješenja sudija, kao i pravni lijekovi protiv odluka Savjeta nijesu u cjelini propisani Zakonom o Sudskom savjetu (ZSS), već su u znatnoj mjeri predviđeni Poslovníkom o radu Sudskog savjeta (PSS), što nije primjereno prirodi ove vrste odredbi i podzakonskom rangu Poslovníka, pa bi u tom smislu Zakon trebalo odgovarajuće dopuniti.⁷⁰

Osnovna pravila postupaka u kojima postupa Sudski savjet, kao i pravo na pravne lijekove protiv odluka Savjeta, trebalo bi propisati Zakonom, a ne Poslovníkom.

6.2.2 Disciplinski postupak protiv predsjednika suda

6.2.2.1 Nijesu prihvaćeni predlozi Akcije da svaki član Savjeta dobije pravo da podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti predsjednika suda za neodgovoran rad, u cilju unapređenja odgovornog i profesionalnog rada sudstva. U Sudskom savjetu jedino je

⁶⁹ Izvor: internet stranica "Sudovi Republike Crne Gore" (www.sudovi.cg.yu) i Vijesti od 27.12.2008, str. 9.

⁷⁰ Pogotovo postupak za izbor sudija (čl. 26-41 PSS); podnošenje pritužbe na rad sudije i postupanje po pritužbi (čl. 42-45 PSS), disciplinski postupak (čl. 46-59 PSS) i postupak udaljenja od vršenja dužnosti (čl. 63-68 PSS).

predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta ovlašten da podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, odnosno predsjednika suda (čl. 54 ZSS).

Propisati da svaki član Sudskog savjeta ima pravo da pokrene postupak ispitivanja disciplinske odgovornosti predsjednika sudova, a ne samo predsjednik Sudskog savjeta.

- 6.2.2.2 Kako zakoni ne sadrže posebne odredbe o disciplinskoj odgovornosti predsjednika suda, zaključuje se da za predsjednika suda važi isto što i za sudiju, tj. da „predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije mogu podnijeti predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda i predsjednik Vrhovnog suda“ (čl. 54, st. 2 ZSS). Proizilazi da predlog za pokretanje disciplinskog postupka predsjednika suda mogu podnijeti predsjednik neposredno višeg suda i predsjednik Vrhovnog suda. U postojećoj organizaciji sudova u Crnoj Gori, to znači da protiv predsjednika Osnovnog suda disciplinski postupak mogu pokrenuti predsjednik Višeg suda i predsjednik Vrhovnog suda, dok disciplinski postupak protiv predsjednika Višeg suda, predsjednika Privrednog suda, predsjednika Upravnog suda Crne Gore i predsjednika Apelacionog suda Crne Gore može pokrenuti jedino predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore. S obzirom da je Vrhovni sud Crne Gore najviši u postojećoj hijerarhiji organizacije sudova, proizilazi da protiv predsjednika Vrhovnog suda nije moguće pokrenuti disciplinski postupak, jer nedostaje predlagач.
- 6.2.2.3 Neprimjereno je da predsjednik Sudskog savjeta i predsjednik Vrhovnog suda ostane potpuno imun od disciplinske odgovornosti. Na ovaj način, imajući u vidu način izbora i razrješenja, obezbijeđeno je da predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore ostaje isključivo politički odgovoran protivno načelu nezavisnosti sudstva.
- 6.2.2.4 *Akcija* je predlagala da se predvidi ovlaštenje Opšte sjednice Vrhovnog suda da pokrene postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda, kao i da članovi Sudskog savjeta dobiju pravo da iniciraju disciplinski postupak protiv svakog predsjednika suda, jer je to u skladu sa nadzornom funkcijom ovog tijela.

Propisati postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda i Sudskog savjeta i ovlaštenje Opšte sjednice Vrhovnog suda da pokrene takav postupak. Na ovaj način bi se bar djelimično ublažilo rješenje po kome je predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta odgovoran samo političarima na vlasti (predsjednicima države, Skupštine i Vlade, tj. skupštinskoj većini).

6.2.3 Poništavanje odluke o izboru sudije i ništavost radnji i odluka sudija čiji je izbor poništen

- 6.2.3.1 Usvojen je predlog *Akcije* da Savjet ima pravo da poništi odluku o izboru sudije u slučaju kada poslije donijete odluke Savjet dobije informacije da su podaci koji su uzeti u obzir prilikom imenovanja bili neistiniti“. Ovaj predlog je uveden u čl. 49 ZSS, dok je čl. 71, st. 2 ZSS predviđeno da su ništave sve radnje i odluke sudije čiji je izbor poništen.

Iz razloga pravne sigurnosti, zakon o Sudskom savjetu (čl. 71, st. 2) izmijeniti tako da se poništavaju radnje i odluke samo onog sudije, čiji je izbor poništen zbog toga što nije ispunjavao opšte uslove za izbor (državljanstvo; opšta zdravstvena i poslovna sposobnost; diploma Pravnog fakulteta; položen pravosudni ispit - čl. 31 i 32 ZS). Ovo pogotovo imajući u vidu da se navedena odredba primjenjuje i na akte i radnje sudije čiji izbor poništi Upravni sud, a ne samo Sudski savjet. Zakonom posebno naglasiti i da je upravni spor protiv odluke o izboru sudije hitne prirode.

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

- 6.2.4.1 Najveći dio predloga *Akcije* u vezi pravičnosti postupka primijenjen je u propisima donijetim u narednom periodu tako što su iz Zakona o sudovima brisane odredbe koje su se odnosile na ovu materiju,⁷¹ da bi ta pitanja potpuniye uredili ZSS i PSS.

71 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (Službeni list CG, br. 22/2008).

6.2.4.2 Prihvaćeni su predlozi *Akcije*:

- da se u disciplinskom postupku obezbijedi odgovarajuća primjena odredaba Zakona o krivičnom postupku (u čl. 46 PSS);
- da se predlog za pokretanje disciplinskog postupka dostavlja sudiji (čl. 54. st. 4. ZSS i čl. 50 PSS);
- da se o raspravi i glasanju pred Disciplinskom komisijom sastavlja zapisnik (čl. 55 i 56 PSS);
- u postupku izbora sudija, obrazložena pisana odluka dostavlja se svim kandidatima sa poukom o pravnom lijeku (čl. 38, st. 3, čl. 39 PSS - smatramo da bi ovu odredbu trebalo propisati Zakonom, a ne Poslovníkom).

6.2.4.3 Iako je prihvaćen predlog da se odluke o disciplinskoj odgovornosti dostavljaju u pisanom obliku sa obrazloženjem i poukom o pravnom lijeku (čl. 56 i 57 PSS), nije izričito predviđeno i da odluke o razrješenju sudije moraju biti obrazložene i sadržati pouku o pravnom lijeku. U jedinom slučaju razrješenja sudije do kraja 2008. godine, Rješenje o razrješenju nije sadržavalo pravnu pouku.⁷²

U praksi je uočena potreba da se Zakonom o Sudskom savjetu (čl. 70) posebno propiše da i odluke o razrješenju sudije moraju sadržati pouku o pravnom lijeku.

6.2.4.4 Nije prihvaćen predlog *Akcije* da se disciplinski postupak može pokrenuti samo za prekršaj koji je u vrijeme kad je počinjen bio utvrđen kao prekršaj, zbog toga što je zadržano rješenje da sudija disciplinski odgovara kada neuredno vrši dužnost ili vrijeđa ugled sudijske funkcije, pri čemu svi vidovi ovakvog ponašanja nijesu iscrpno definisani (slučaj neurednog vršenja funkcije) ili nijesu izričito definisani (vrijeđanje ugleda sudijske funkcije), što ostavlja mjesta za proizvoljnost, tj. nejednako postupanje u jednakim slučajevima.

6.2.4.5 Ni zakonom, ni Poslovníkom nije propisano na koji način, po kom postupku i kriterijumima Sudski savjet bira članove Disciplinske komisije koji nijesu članovi Sudskog savjeta (čl. 51, st. 3 ZSS; čl. 11 PSS).

⁷² Su. R. br. 367/08, od 1. 10. 2008.

U cilju obezbijedenja pravičnosti disciplinskog postupka neophodno je zakonom propisati sastav i postupak izbora članova Disciplinske komisije.⁷³

- 6.2.4.6 Nije prihvaćen predlog da se disciplinske mjere brišu iz evidencije nakon proteka izvjesnog vremena, na primjer dvije do tri godine od pravosnažnosti odluke o njihovom izricanju, iako ovakva praksa postoji u okruženju.⁷⁴

Propisati da se disciplinske mjere brišu iz evidencije poslije dvije ili tri godine od pravosnažnosti odluke o njihovom izricanju, u zavisnosti od težine prekršaja.

6.2.5 Način odlučivanja

- 6.2.5.1 Savjet odlučuje većinom glasova svih svojih članova kojih ima deset. Kvorum za odlučivanje nije predviđen, ali je predviđeno da se sjednice mogu održati ako je prisutna većina ukupnog broja članova. Kvalifikovana većina za odlučivanje nije predviđena ni u jednom slučaju, suprotno preporukama Akcije (Predlog reforme tač. 6.2.2).
- 6.2.5.2 Sudski savjet bi trebalo da odlučuje kvalifikovanom većinom glasova o predlogu za razrješenje svog člana, kao i o izboru i razrješenju sudija, odnosno predsjednika sudova.⁷⁵
- 6.2.5.3 U pogledu izuzeća članova Savjeta, Ustavom je predviđeno da ministar pravde ne glasa prilikom odlučivanja o disciplinskoj

73 Stručnjaci iz VSTV BiH predlagali su uspostavljanje posebne kancelarije disciplinskog tužioca po uzoru na takvo uspješno iskustvo BiH. Naravno, i tužioca i njegovo osoblje birao bi Sudski savjet po zakonom propisanom postupku. Reforma pravosuđa u Crnoj Gori - iskustvo Bosne i Hercegovine, Branko Perić, predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (VSTV), Sven Marius Urke i Lynn Sheehan, članovi VSTV i Therese Nelson, konsultant za reformu pravosuđa, septembar 2007, str. 41.

74 Kazna ukora briše se iz evidencije po službenoj dužnosti nakon dvije godine od dana pravomoćnosti odluke kojom je izrečena, a novčana kazna nakon tri godine (čl. 22, st. 4 Zakona o Državnom sudbenom vijeću Republike Hrvatske)

75 Sudski savjet Republike Slovenije, na primjer, dvotrećinskom većinom: usvaja poslovnik, odlučuje o izboru, napredovanju i razrješenju sudija, o uključivanju u određeni platni razred, usvaja kriterijume o minimalnom očekivanom obimu rada sudija i o kvalitetu rada sudija za ocjenjivanje obavljanja sudijske funkcije, o izboru predsjednika i potpredsjednika Savjeta (čl. 9 Poslovnik Sodnega sveta, 11.09.2008.).

odgovornosti, što bi značilo da može da glasa kada Savjet odlučuje o razrješenju sudije. Zakon o Sudskom savjetu ublažava ovakvo nelogično rješenje odredbom da će član Sudskog savjeta, uključujući i njegovog predsjednika, biti izuzet od glasanja u postupcima za utvrđivanje odgovornosti sudije uvijek kada u odnosu na njih „postoje okolnosti koje izazivaju sumnju u njihovu nepristrasnost“. Nemamo informaciju o tome je li ministar pravde glasao u jedinom postupku razrješenja sudije 2008. godine. Poslovnici o radu Sodnega sveta Slovenije i Vrhovnog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, na primjer, opširnije razrađuju u kojim je sve slučajevima neophodno izuzeti člana Savjeta od glasanja (srodstvo, brak, vanbračna zajednica) i to kako u postupcima utvrđivanja odgovornosti sudija, tako i u postupcima izbora sudija, odnosno odlučivanja o drugim pitanjima.⁷⁶

Ustavom je trebalo propisati da ministar pravde ne glasa u svim postupcima utvrđivanja odgovornosti sudija, a ne samo u disciplinskom postupku, pa bi odredbu o izuzeću Zakona o Sudskom savjetu (čl. 59) trebalo primjenjivati tako da se nadomjesti ovaj propust. Odredbu proširiti razlozima izuzeća kao što su srodstvo, brak i vanbračna zajednica i izričito propisati da se izuzeće primjenjuje i u postupku izbora sudija. Propisati da član Savjeta ne može učestvovati ni u raspravi pitanja u odnosu na koje je izuzet od glasanja.⁷⁷

6.2.6 *Pravni lijekovi*

- 6.2.6.1 Zakonom o Sudskom savjetu uspostavljen je sistem pravnih lijekova koji omogućava pravnu zaštitu učesnika u postupku izbora, disciplinske odgovornosti, privremenog udaljenja i razrješenja sudija pred Sudskim savjetom.
- 6.2.6.2 Kako je naprijed navedeno, nije predviđeno da odluka o razrješenju sudije mora da sadrži pouku o pravnom lijeku, što je primjetno i u praksi.

76 Čl. 10 Poslovnika Sodnega sveta, od 11.09.2008; čl. 6, tač. 4 Poslovnika VSTV BiH, prečišćeni tekst iz 2007. godine: <http://www.hjpc.ba/intro/pdf/PoslovnikaVSTVBiH.pdf>.

77 Vidi čl. 6, tač. 5 Poslovnika o radu VSTV BiH.

- 6.2.6.3 Prihvaćen je predlog *Akcije* da se *prigovor* može izjaviti Sudskom savjetu protiv odluke Disciplinske komisije (čl. 57 ZSS) i odluke Savjeta o odbacivanju neblagovremene ili nepotpune prijave (čl. 29, st. 3 ZSS).
- 6.2.6.4 Prihvaćeni su predlozi *Akcije* da se protiv konačne odluke Sudskog savjeta o utvrđivanju disciplinske odgovornosti i o izboru sudije predvidi pravni lijek u vidu tužbe Upravnom sudu Crne Gore (čl. 60 i 39 ZSS). Upravni spor se može pokrenuti i protiv odluke Savjeta o privremenom udaljenju sudije od vršenja dužnosti (čl. 66 PSS), ali je sve odredbe o pravnim lijekovima trebalo propisati zakonom, a ne Poslovníkom.
- 6.2.6.5 Načelno su prihvaćeni i predlozi u pogledu garancija pravičnosti postupka i pravnim lijekovima u slučaju razrješenja sudije i izbora sudije (čl. 70 ZSS).⁷⁸ Zakonom je propisano da se sudska zaštita protiv odluke o razrješenju ostvaruje pred Upravnim sudom, dok je *Akcija* predlagala da se sudska zaštita ostvaruje pred Ustavnim sudom zbog toga što su i razlozi za razrješenje sudije u potpunosti određeni Ustavom. Takođe, Upravni sud može biti u situaciji da postupa u konfliktu interesa.

Protiv odluke o razrješenju sudije obezbijediti pravo na žalbu Ustavnom, a ne Upravnom sudu, zbog Ustavom propisanih razloga za razrješenje i činjenice da se Upravni sud može naći u konfliktu interesa.

- 6.2.6.6 U postupku izbora sudija, propisano je da kandidat ima pravo da izvrši uvid u svoju i dokumentaciju drugih kandidata koji su se prijavili na oglas za izbor sudije (u rezultate testiranja, ocjenu kandidata i mišljenja o kandidatima) i da o tome dostavi pisano izjašnjenje Sudskom savjetu u roku od tri dana od dana izvršenog uvida (čl. 38 ZSS). Međutim, u praksi se pojavljuju problemi u primjeni ovog prava, pa je neophodno precizirati postupak vršenja uvida i pravo na prigovor Savjetu u slučaju da se uvid na bilo koji način onemogućava.

⁷⁸ „Na postupak razrješenja shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona koje se odnose na zastaru, izuzeće, sudska zaštitu i odbranu u disciplinskom postupku.“

Zakonom o Sudskom savjetu (čl. 38) propisati pravo na prigovor Savjetu u slučaju da se pravo na vršenje uvida u izbornu dokumentaciju iz bilo kog razloga onemogućava i rok za odlučivanje Savjeta po prigovoru.

- 6.2.6.7 S obzirom na dejstva poništaja odluke o izboru kandidata (čl. 49, st. 3 i čl. 71 ZSS) pisano izjašnjenje ili prigovor treba vezati za određeni rok u kom bi se zastalo sa polaganjem zakletve i stupanja na rad sudija koji su izabrani. Drugim riječima, Savjet treba obavezati da odloži datum početka obavljanja sudijske funkcije do isteka roka za preispitivanje donijete odluke o izboru, izmijenom čl. 49, st. 2. U suprotnom, sudije će biti obeshrabrene da preispituju i osporavaju zakonitost postupka, a potom pokreću i upravni spor.

Sudski savjet mora odložiti datum početka obavljanja sudijske funkcije u slučaju da dobije podatke koji bi mogli dovesti do poništaja odluke o izboru sudije, pa u tom smislu treba izmijeniti čl. 49, st. 2 ZSS.

7. Transparentnost rada Sudskog savjeta

Rad Sudskog savjeta je, u načelu, javan (čl. 5 Zakona o Sudskom savjetu - ZSS i čl. 4 Poslovnika - PSS). Zakon propisuje da se javnost isključuje sa sjednica Savjeta kada se odlučuje o izboru (čl. 35, st. 4 ZSS) i razrješenju sudije (čl. 66, st. 3 ZSS). Poslovnik propisuje da Savjet može odlučiti da se i sa drugih sjednica isključi javnost (čl. 4, st. 2). Glasanje je javno, ali za vrijeme glasanja u prostoriji u kojoj radi Sudski savjet mogu biti prisutni samo predsjednik i članovi Savjeta (PSS, čl. 22, st. 3). Zapisnik sa sjednice po pravilu nije dostupan javnosti, a Savjet može da odluči da zapisnik, ili određeni njegovi djelovi budu dostupni javnosti (PSS, čl. 21, st. 6). Zvučni snimci sjednica Savjeta nijesu dostupni javnosti (PSS, čl. 21, st. 7). Predloženi dnevni red objavljuje se na internet stranici Sudskog savjeta prije sjednice (čl. 17, st. 4 PSS).

Sudija i predsjednik suda se biraju na osnovu javnog oglašavanja. Sudski savjet oglašava slobodno mjesto sudije i predsjednika suda u "Službenom listu Crne Gore" i jednom od štampanih medija (čl. 28, st. 1 i 3 ZSS). Obrasci za prijave biće dostupni kandidatima u prostorijama svih sudova, kancelarijama Sudskog savjeta, na web stranici Sudskog savjeta, kao i na drugim mjestima koje odredi Savjet (čl. 29 PSS).

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 ... (čl. 38 ZSS).

Odluka o izboru je konačna i mora biti obrazložena (čl. 39 ZSS i čl. 38, st. 3 i 4 PSS). Sudski savjet odluku o izboru dostavlja svim prijavljenim kandidatima, nadležnom sudu i Ministarstvu pravde. Odluka o izboru sudije objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore" i na web stranici Sudskog savjeta (čl. 39, st. 2 PSS).

Odluka Disciplinske komisije dostavlja se podnosiocu predloga, sudiji čija se odgovornost ispituje i Sudskom savjetu (čl. 56 ZSS). Izrečene disciplinske mjere objavljuju se na oglasnoj tabli i internet stranici Sudskog savjeta, ukoliko Savjet ne odluči drugačije (čl. 61 PSS).

Radi utvrđivanja predloga kandidata za izbor članova Sudskog savjeta iz reda sudija svih sudova (čl. 10, st. 1, tač. 2 ZSS), predsjednik Vrhovnog suda pribavlja od svakog sudije i predsjednika suda inicijalni predlog, na način koji će obezbjediti tajnost inicijalnog predloga, a zatim sastavlja listu od osam kandidata za koje je dat najveći broj predloga i dostavlja Konferenciji sudija (čl. 11, st. 3 i 4 ZSS).

7.1 Opšte napomene

7.1.1 U Izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2008. godinu u pogledu Pravosudnog sistema stoji: "Ipak, ostaje ozbiljna zabrinu-

tost u vezi nezavisnosti sudstva ... Za imenovanje sudija i tužilaca su izrađeni objektivni kriterijumi kao što su profesionalni kapaciteti i integritet, ali procjena do koje su mjere ovi kriterijumi ispunjeni ostaje u isključivoj nadležnosti Sudskog savjeta i budućeg Tužilačkog savjeta...”. Ova opravdana zabrinutost mogla bi se značajno umanjiti ukoliko bi Sudski savjet svoj rad učinio objektivnim i transparentnim u znatno većoj mjeri nego što je to sada slučaj.

- 7.1.2 Autori ove Analize zahtijevali su od Sudskog savjeta u novembru 2008. godine na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama da im se omogući uvid u reprezentativne uzorke dokumentacije o izboru, utvrđivanju disciplinske odgovornosti i razrješenju sudija, pri čemu bi se iz kopija dokumenata uklonila imena kandidata, u skladu sa Zakonom. U januaru 2009. godine dobili smo obavještenje da će naš predlog biti razmotren tek pošto Savjet donese Vodič za pristup informacijama u posjedu Savjeta,⁷⁹ što se nije dogodilo do 20.03.2009. godine, kada je ovaj tekst predat u štampu.

7.2 Javnost sjednica

- 7.2.1 Načelo javnosti rada Savjeta, predviđeno Zakonom o Sudskom savjetu, značajno je osiromašeno generalnim ovlašćenjem, koje je Savjet sebi dodijelio Poslovníkom, da svaku sjednicu može zatvoriti za javnost.
- 7.2.2 Za razliku od rješenja da su sjednice na kojima Sudski savjet odlučuje o izboru i razrješenju sudija zatvorene za javnost, hrvatsko Državno sudbeno vijeće o izboru sudija odlučuje na javnim sjednicima, dok se sjednice na kojima se utvrđuje odgovornost sudija mogu otvoriti za javnost na zahtjev sudije čija se odgovornost utvrđuje.⁸⁰
- 7.2.3 Rješenje da se otvorene sjednice Sudskog savjeta zatvaraju za javnost prilikom glasanja, suviše je, jer je već predviđeno da se javnost po pravilu isključuje sa sjednica na kojima Savjet odlučuje o izboru i razrješenju sudija. Poslovník predviđa da je glasanje javno, pa ako članovi Savjeta mogu da znaju ko je od njih kako glasao, nema opravdanja da ta informacija bude uskraćena javnosti, pogotovo na javnim sjednicama. Javnost rada po pravilu doprinosi odgovornom i savjesnom obavljanju funkcije, kao i unapređenju povjerenja javnos-

⁷⁹ Sudski savjet, Su. R. br. 653/08, od 30. 12. 2008.

⁸⁰ Poslovník Državnog sudbenog vijeća - način rada, čl. 7, st. 3; čl. 9 i čl. 11.

ti u rad reformisanog Sudskog savjeta od koga se očekuje da postupa objektivno i unaprijedi odgovornost i nezavisnost sudija.

Ukinuti ovlaštenje Savjeta propisano Poslovníkom (čl. 4, st. 2) da Savjet svaku sjednicu može zatvoriti za javnost. Postupke utvrđivanja disciplinske odgovornosti i razrješenja sudija treba otvoriti za javnost na zahtjev sudije čija se odgovornost utvrđuje i u tom smislu dopuniti Zakon o Sudskom savjetu.

7.3 Internet stranica Sudskog savjeta i objavljivanje akata

Sudski savjet nema svoju internet stranicu, već se na domenu koji administrira Vrhovni sud, "Sudovi Republike Crne Gore (www.sudovi.cg.yu), u rubrici "Aktuelnosti, saopštenja za javnost" objavljuju informacije o radu Savjeta. Akcija je predložila da se uspostavi posebna internet stranica Sudskog savjeta, po uzoru na internet stranicu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, na kojoj bi bilo objavljeno sljedeće:

7.3.1. Prijave kandidata na konkurs za izbor na sudijsku funkciju

- 7.3.1.1 Nije predviđeno da se na internet stranici Savjeta objavljuju prijave kandidata na konkurs za izbor na sudijsku funkciju, što je *Akcija* predlagala kako bi se javnosti omogućilo da ukaže Savjetu na lažno predstavljanje podataka u prijavi, na nedostojnost kandidata za obavljanje sudijske funkcije, a što bi Savjet, u skladu sa svojim ovlaštenjima mogao da provjeri.⁸¹
- 7.3.1.2 Zakon o Sudskom savjetu navodi da će se oglašavanje slobodnih sudijskih mjesta objaviti „u Službenom listu Crne Gore i jednom od štampanih medija”, dok nije predviđeno da se oglas objavljuje na internet stranici, što bi doprinjelo boljoj obaviještenosti zainteresovanih kandidata. Javni oglasi za izbor sudija ovog ljeta objavljeni su u dnevnom listu Pobjeda, iako od dnevnih listova koji izlaze u

81 Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH na svojoj internet stranici objavljuje imena svih kandidata koji su se prijavili po pojedinim oglašenim pozicijama, te imena kandidata koji su za pojedine od njih pozvani na razgovor, vidi <http://www.hjpc.ba/home.aspx>.

Crnoj Gori najveći tiraž ima dnevni list Vijesti, dok je tiraž Pobjede znatno manji i manje se čita među mlađim stanovništvom.⁸²

- 7.3.1.3 Poslovníkom je predviđeno da će obrazac za prijavu na konkurs biti objavljen na web stranici Sudskog savjeta, što u praksi nije zabilježeno.

Uspostaviti posebnu internet stranicu Sudskog savjeta, na kojoj će se redovno oglašavati konkursi za izbor sudija, objavljivati obrasci za prijavu na konkurs, kao i prijave kandidata koji su konkurisali.

7.3.2 Odluke o izboru sudija i konačne odluke o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju sudija

- 7.3.2.1 Odluke o izboru sudije i sudije porotnika objavljuju se u „Službenom listu Crne Gore“ i na web stranici Sudskog savjeta, a odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti na web stranici, ali bez obrazloženja, iako sve ove odluke moraju da sadrže obrazloženje i nije propisano da ga je moguće izostaviti prilikom objavljivanja.⁸³ Ovakav postupak nije u skladu sa načelno proglašenom javnošću rada Savjeta, ne doprinosi jačanju povjerenja javnosti u reformisani Savjet, niti cilju unapređenja odgovornog rada sudija.⁸⁴
- 7.3.2.2 Poslovníkom je predviđeno je da se izrečene disciplinske mjere objavljuju na oglasnoj tabli i internet stranici Savjeta, ukoliko Savjet ne odluči drugačije (čl. 61). Mogućnost da Savjet uskrati objavljivanje informacije o izrečenoj disciplinskoj mjeri može dovesti do neopravdane diskriminacije, pa nije jasno opravdanje ove odredbe. Informacija o do sada izrečenim disciplinskim kaznama protiv dvije sudije (1.10.2008) objavljena je na internet stranici, bez obrazloženja na osnovu koga bi se moglo zaključiti zbog koje vrste disciplinskog prekršaja su sudije kažnjene.

82 Radna grupa je od više zainteresovanih lica dobila obavještenje da uslijed navedenih okolnosti nijesu bili blagovremeno obaviješteni o objavljenom oglasu za izbor sudija.

83 Poslovník o radu Sudskog savjeta čl. 35, st. 5, čl. 38, st. 2, čl. 56.

84 Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH objavljuje: a) odluke o izboru, b) disciplinskoj odgovornosti, odnosno c) razrješenju sudija u cjelosti - vidjeti primjere:

a) <http://www.hjpc.ba/secr/app-dept/app-fin/>;

b) [http://www.hjpc.ba/pr/preleases/1/?cid=3982,2,1](http://www.hjpc.ba/pr/preleases/1/?cid=3982,2,1;);

c) <http://www.hjpc.ba/hjpcs-dec/discipl/1/?cid=3582,2,1>).

- 7.3.2.3 Nije propisano objavljivanje odluke o razrješenju sudije, što je očigledna omaška, s obzirom da se odluka o izboru sudije obavezno objavljuje u Službenom listu. Informacija o odluci Savjeta o razrješenju jednog sudije objavljena je na internet stranici (1.10.2008.), takođe bez obrazloženja.

Propisati da se odluke o izboru, disciplinskoj odgovornosti i razrješenju sudija objavljuju sa obrazloženjem, na internet stranici Sudskog savjeta, u cilju unapređenja transparentnosti rada Savjeta.

7.3.3 Izvještaji o radu Sudskog savjeta

- 7.3.3.1 Savjet usvaja i objavljuje redovni Godišnji izvještaj Sudskog savjeta najkasnije do 25. marta tekuće godine. Izvještaj se objavljuje na internet stranici Savjeta, u Službenom listu Crne Gore i na konferenciji za novinare i dostavlja Skupštini, Vladi i predsjedniku Crne Gore najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu.⁸⁵
- 7.3.3.2 Sudski savjet donosi i Akcioni plan (u saradnji i sa „relevantnim NVO“), a Sekretarijat Savjeta svaka 3 mjeseca sačinjava obrazloženi izvještaj o sprovođenju Akcionog plana i dostavlja ga Sudskom savjetu. Ove izvještaje bi takođe trebalo objavljivati na internet stranici Savjeta.

Izvještaj o radu Savjeta i Akcioni plan objaviti na internet stranici Savjeta.

7.3.4 Poslovník i drugi podzakonski akti koje donosi Sudski savjet

- 7.3.4.1 Predviđeno je da se Poslovník o radu i drugi akti Savjeta objavljuju samo u Službenom listu,⁸⁶ a trebalo bi ih sve, zajedno sa Zakonom o Sudskom savjetu, objaviti i na internet stranici u cilju pristupačnijeg obavještavanja javnosti.

85 Čl. 23, st. 6 Poslovníka o radu Sudskog savjeta.

86 Čl. 25, st. 2 Zakona o Sudskom savjetu.

7.3.4.2 Na internet stranici "Sudovi Republike Crne Gore" objavljeni su Kodeks sudijske etike i Predlog Pravilnika o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija, službenika i namještenika u sudovima.

7.3.5 Inicijative, godišnje ocjene efikasnosti sudskog sistema i druga saopštenja

7.3.5.1 Izvještaj pod naslovom "2007 - Pregled rada sudova u Crnoj Gori" objavljen je na internet stranici "Sudovi Republike Crne Gore", u rubrici "Izvještaj o radu".

7.4 Obrazloženje odluke o izboru sudije

7.4.1 *Akcija* je predlagala da odluke Sudskog savjeta o izboru sudije, disciplinskoj odgovornosti i razrješenju moraju biti odgovarajuće sadržajno obrazložene, što zahtjeva i djelotvorna upotreba prava na pravni lijek protiv takve odluke.

7.4.2 Obrazloženje odluke Sudskog savjeta o izboru sudija Višeg suda u Podgorici od 1.10.2008. ne sadrži odgovarajuće obrazloženje koje jasno opravdava izbor određenih kandidata. Iz obrazloženja se ne vidi zbog čega kandidati sa višom prosječnom ocjenom od drugih nijesu izabrani za sudiju Višeg suda, odnosno što je opredijelilo Savjet za određenog kandidata između više njih sa istom prosječnom ocjenom.⁸⁷ Podjednako je šturo obrazloženje o izboru sudija Osnovnog suda od 8.8.2008. godine. Odluke o izboru sudija, kao što je naprijed navedeno, objavljuju se u Službenom listu bez obrazloženja.

Donošenje odluka sa odgovarajuće detaljnim i preciznim obrazloženjem i njihovo objavljivanje od ključnog su značaja za uspostavljanje povjerenja u objektivni rad Savjeta.

87 Su. R. br. 357/08, od 1.10.2008.

7.5 Uvid u izbornu dokumentaciju

- 7.5.1 Zakon o Sudskom savjetu propisuje pravo svakog kandidata da izvrši uvid u svoju i izbornu dokumentaciju drugih kandidata koji su se prijavili na oglas za izbor sudije, u rezultate pismenog testiranja, ocjenu kandidata i u mišljenja o kandidatima, ali dalje nije propisan postupak vršenja ovog uvida. Imajući u vidu da je jedan kandidat podnio tužbu Upravnom sudu tvrdeći da mu nije omogućen uvid u rezultate testa - ispravljeni test - neophodno je precizirati postupak vršenja uvida u skladu sa predlogom iz tač. 1.2.2.10.

Precizirati postupak vršenja uvida u izbornu dokumentaciju (vidi tač. 1.2.2.10.1).

7.6 Izvještavanje Sudskog savjeta od strane predsjednika sudova i Ministarstva pravde

- 7.6.1 Zakon o Sudskom savjetu u čl. 27 "Odnos Sudskog savjeta i suda" propisuje obavezu sudova da Savjetu dostave sve podatke i obavještenja iz njihove nadležnosti, uključujući i "neposredan uvid u službene spise, dokumentaciju, podatke, kao i da dostavi kopije traženih spisa i dokumenata." Nepostupanje po odluci ili zahtjevu Savjeta smatra se nesavjesnim vršenjem funkcije (čl. 21, st. 5 ZSS). Ove odredbe trebalo bi precizirati tako da se obezbijedi nezavisnost i samostalnost sudija, kako je predloženo u tač. 4.2.2 U odnosu na Ministarstvo pravde nema slične odredbe. Razgraničenje nadležnosti ministarstva i Savjeta trebalo bi precizno urediti Zakonom o sudovima, kako je navedeno u tač. 4.1.7.

7.7 Uključivanje spoljnih saradnika i savjetnika u rad Savjeta

- 7.7.1 Usvojen je predlog da se spoljni stručni saradnici uključe u rad Savjeta, tako da Zakon o Sudskom savjetu omogućava Savjetu da obrazuje posebne komisije i stručne timove sastavljene od stručnjaka mimo Savjeta (čl. 21 ZSS i čl. 12 PSS).

8. Orijentaciona norma i ocjena rezultata rada sudija i sudova

Pravilnik o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i zaposlenih u sudovima (Sl. list CG, br. 76/08), donijet je 8.12.2008. godine, u primjeni od 21.12.2008. godine.

Zakon o Sudskom savjetu, čl. 23:

Sudski savjet, pored nadležnosti utvrđenih Ustavom:

- 1. vrši kontrolu rada sudova i sudija*

...

- 8. predlaže orijentaciona mjerila o potrebnom broju sudija i ostalih službenika i namještenika u sudovima,*
- 9. utvrđuje metodologiju za izradu izvještaja o radu sudova i godišnjeg rasporeda poslova.*

Pregled rada sudova (Godišnji izvještaj) za 2007. godinu sačinjen je na osnovu podataka prikupljenih prema odredbama Sudskog poslovnika (Sl. list RCG 36/04, od 03.06.2004.), o vođenju statistike i evidencije o radu sudova i sudija.

8.1 Pravilnik o orijentacionim mjerilima za utvrđivanje potrebnog broja sudija i zaposlenih u sudovima

- 8.1.1** Ministarstvo pravde usvojilo je novi Pravilnik o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i zaposlenih u sudovima u decembru 2008. godine, na predlog Sudskog savjeta.⁸⁸ Novodonijeti Pravilnik znatno je povećao postojeće orijentacione norme (30-50%), što je rezultat koji će se teško dostizati u sadašnjim uslovima rada sudija, osim ako dio sudijske norme ne preuzmu savjetnici.⁸⁹ Međutim, postojeći sistem utvrđivanja potrebnog broja sudija i ocjenjivanja uspješnosti rada sudija u dogledno vrijeme treba postaviti na nove osnove.
- 8.1.2** *Akcija* je 2007. godine predložila da se umjesto orijentacionih mjerila (tj. norme), koja uspješnost rada svodi na broj odrađenih predmeta, bez razlike u odnosu na njihovu težinu, uvede utvrđivanje sudijske norme prema koeficijentu težine (ponderu) pojedine grupe

⁸⁸ Novim Zakonom o sudovima treba propisati da sam Sudski savjet donosi Pravilnik o orijentacionim mjerilima, odnosno drugi akt kojim se određuje način utvrđivanja potrebnog broja sudija i način ocjenjivanja uspješnosti rada sudova i sudija (vidi tač. 4.3.2.1).

⁸⁹ Imajući u vidu da za njih nije propisana posebna norma.

predmeta, odnosno prema radu koji je potrebno uložiti u njihovo rješavanje. Ova vremenska mjerila služila bi za ocjenu uspješnosti rada sudija i za utvrđivanje potrebnog broja sudija (Predlog reforme tač. 8.2.1). Pravilnik o vremenskim mjerilima imao bi za polaznu osnovu raspoloživi (efektivni) godišnji fond časova rada u okviru kojeg bi se broj predmeta koji je potrebno završiti utvrđivao zavisno od vrste i složenosti. Na taj način bi se prevazišli nedostaci dosadašnje orijentacione norme koja je omogućavala zloupotrebu u vidu rada na lakšim predmetima, a zanemarivanje i odugovlačenje rada na težim. Novi Pravilnik o orijentacionim mjerilima, koji povećava orijentacionu normu, ovaj problem takođe ne otklanja.

- 8.1.3 Metod utvrđivanja uspješnosti rada sudova i sudija i utvrđivanja potrebnog broja sudija u osnovi su povezani, zbog toga što postoji zavisnost između mjerila uspješnosti rada sudija (ispunjenja norme), ukupnog broja predmeta u radu i potrebnog broja sudija u jednom sudu ili u državi (Predlog reforme, tač. 8.2.2). Potreban broj sudija predstavlja odnos između broja predmeta i sudijske norme tokom jedne ili više godina:

$$\text{Potreban broj sudija} = \frac{\text{Ukupan broj predmeta}}{\text{Sudijska norma}}$$

Neophodno je da Savjet u dogledno vrijeme u saradnji sa Ministarstvom pravde utvrdi nov sistem vremenskih mjerila (tzv. ponderisani sistem), koji bi za polaznu osnovu imao raspoloživi (efektivni) godišnji fond časova u okviru kojeg treba iskazati koliko je vremena potrebno za rješavanje određene vrste predmeta prema njihovoj složenosti. Time se dolazi do potrebnog broja predmeta koji prosječni sudija treba da završi i do potrebnog broja sudija. Tako utvrđena mjerila bila bi sastavni dio pravilnika o kriterijumima za ocjenjivanje rada sudija (vidi Predlog reforme tač. 8.2.3 i 8.2.3.1).

- 8.1.4 Novi Pravilnik, osim orijentacione norme, povećava i broj savjetnika (stručnih saradnika), daktilografa i drugih zaposlenih u sudovima.⁹⁰ Do sada se broj savjetnika i daktilografa u praksi pokazao kao nedovoljan, što je pri usvajanju novog pravilnika očigledno uzeto u obzir,

⁹⁰ Sada je u Osnovnom sudu (čl. 10) predviđeno na 2 sudije 1 savjetnik, dok je ranije bilo na 4 sudije 1 savjetnik; a u Višem sudu sada je odnos 1 na 1, prema ranijem 1 savjetnik na 3 sudije.

u skladu sa međunarodnim preporukama koje ukazuju da bi sudije trebalo što više rasteretiti administrativnih poslova, za koje treba angažovati dodatno pomoćno osoblje.⁹¹

8.1.5 S obzirom da je Pravilnik donijet tek u decembru 2008. godine, a odgovarajući broj savjetnika još nije primljen na radna mjesta u sudove, efekat ovih poboljšanja tek treba da se osjeti. Do sada su mnoge sudije same pisale dopise organima i trećim licima, ili su ih diktirale, kucale presude i rijetko imale pomoć pravno kvalifikovanih saradnika u pogledu izrade odluka. Akcionim planom Strategije reforme pravosuđa⁹² predviđeno je da će do III kvartala 2008. Sudski savjet, Vrhovni sud i sudovi donijeti plan za rasterećenje sudija od administrativnog rada u sudskim predmetima (efikasnije korišćenje stručnih saradnika i sudijskih pripravnika), koji još nije donijet. Obezbjedenje uslova za stenodaktilografsko i audiovizuelno vođenje zapisnika Akcionim planom predviđeno je tek za I kvartal 2010. godine.⁹³

8.1.6 Neadekvatna tehnička opremljenost sudova takođe otežava dostizanje postavljenih normi. Sudija, daktilograf i dodijeljeni pripravnik ili savjetnik koriste samo jedan kompjuter, pa je nemoguće da se više poslova obavlja istovremeno. Nekoliko sudskih savjetnika koriste jedan kompjuter i imaju na raspolaganju jednog daktilografa, pa moraju da čekaju jedni druge da završe poslove. Nekada na više kompjutera dolazi samo jedan štampač, za odlazak na teren koriste se stare mehaničke pisace mašine umjesto prenosnog kompjutera (lap-top) i sl.

8.1.7 U većini sudova još uvijek nije uspostavljen sistem elektronskog vođenja upisnika, koji je neophodan za brzo i lako dobijanje podataka o pojedinačnom učinku sudija i kretanju predmeta. Olakšalo bi se i povezivanje istovrsnih predmeta radi eventualnog spajanja i onemogućilo donošenje kontradiktornih odluka. Ovaj sistem treba da obezbijedi i automatsku slučajnu dodjelu predmeta sudijama, tako da svaka stranka može da sazna, npr. već prilikom podnošenja tužbe, kojem je sudiji predmet dodjeljen u rad.

91 Preporuka Komiteta Ministara Savjeta Evrope R (94) 12 državama članicama o nezavnosti, efikasnosti, i ulozi sudija. Vidjeti i Preporuke okruglog stola o metodima efikasnog rješavanja zaostalih predmeta i dugoročnim mjerama za jačanje efikasnosti sudstva, „Metodi efikasnog rješavanja problema zaostalih predmeta“, Centar za obuku sudija Republike Crne Gore, Podgorica, 2003, prir. T. Gorjanc-Prelević i A. Spasić, str. 93.

92 II Jačanje efikasnosti pravosuđa (str.14)

93 II Jačanje efikasnosti pravosuđa (str.1). U Osnovnom sudu u Kotoru audiovizuelno vođenje zapisnika sprovodi se u eksperimentalnoj fazi.

- 8.1.8 Crna Gora ima najviše sudija u odnosu na broj stanovnika u odnosu na većinu država u Evropi zbog čega u tom pogledu ne primjenjuje najbolju evropsku praksu.⁹⁴ Uzroke bi trebalo tražiti i u obrazovnom sistemu. Kratkoročno, imajući u vidu izraženi zaostatak predmeta u pojedinim sudovima, dobro je što je u toku realizacija programa rješavanja tih predmeta i što se predviđa povećanje broja savjetnika i drugog dobro obučenog administrativnog osoblja.

Kvalitetan i efikasan rad sudova i sudija na duge staze ne može se realno postići povećanjem orijentacionih normi ili povećanjem broja sudija, već insistiranjem na kontinuiranom obrazovanju, i hitnim obezbjeđenjem odgovarajućih uslova za rad sudija kao što su: povećanje broja stručnog pomoćnog osoblja, uvođenje potrebne tehničke opreme, uspostavljanje pravosudnog informacionog sistema (PRIS), uvođenje elektronskog vođenja upisnika u svim sudovima, itd.

8.2. Metodologija izrade pregleda rada sudova (Godišnji izvještaj o radu sudova)

- 8.2.1 Izvještaj o radu sudova (Pregled rada sudova) za 2007. godinu izrađen je na osnovu metodologije propisane Sudskim poslovníkom iz 2004. godine o vođenju statistike i evidencije o radu sudova i sudija. Izvještaj za 2008. godinu biće zasnovan na istoj metodologiji, s obzirom da nova u međuvremenu nije usvojena.
- 8.2.2 U dijelu statističkog izvještaja, izvještaj o radu sudova za 2007. godinu metodološki nije ujednačen. Koriste se pokazatelji godišnjeg priliva (koji se koristi u svim statističkim izvještajima u zemljama u okruženju) i mjesečnog priliva. Ažurnost se izračunava u odnosu ukupnog broja predmeta u radu i neriješenih predmeta. Pokazatelj mjesečnog priliva koristi se i za prezentiranje neažurnosti u odnosu na mjesečni priliv predmeta.
- 8.2.3 Prikaz ažurnosti u odnosu na mjesečni priliv jeste slikovit (npr. ukoliko se uzme ovogodišnji mjesečni priliv, Osnovni sud Herceg-Novi

⁹⁴ Reforma pravosuđa u Crnoj Gori - Iskustvo BiH, septembar 2007, str. 22; vidjeti i Istraživanje Centra za obuku sudija RCG o broju sudija u odnosu na broj stanovnika u državama Evrope (jun 2003.), u „Metodi efikasnog rješavanja problema zaostalih predmeta“, Centar za obuku sudija Republike Crne Gore, Podgorica, 2003, prir. T. Gorjanc-Prelević i A. Spasić, str. 97.

morao bi da radi dvije godine i četiri i po mjeseca i da ne primi ni jedan novi predmet da potpuno riješi zaostatak u rješavanju predmeta), ali nije dobra osnova za prikaz rada sudova.⁹⁵

Sudski savjet u skladu sa svojim ovlaštenjima treba hitno da usvoji Metodologiju za izradu izvještaja o radu sudova, u kojoj bi prvenstveno bio opisan cilj koji se želi postići usvajanjem određenog metodološkog pristupa, uz utvrđivanje statističkih podataka koji će se prikupljati i obrađivati.

- 8.2.4 Izvještaj za 2007. godinu ne sadrži dovoljno kritičkog osvrta u pogledu efikasnosti i ažurnosti sudova.
- 8.2.5 Sudovi u Crnoj Gori imaju zaostatak u rješavanju predmeta od 60,5% (neažurnost) koji se dobija kada se broj neriješenih predmeta podijeli sa ukupnim brojem predmeta u radu, sve za 2007. godinu. U matematički odnos je stavljen broj neriješenih predmeta i ukupan broj predmeta u radu (i riješenih i neriješenih zajedno), pa što je dobijeni procenat veći, to je neažurnost veća, odnosno rad sudova slabiji.
- 8.2.6 Viši sudovi su neažurni sa 44,73%. Privredni sudovi su odlični sa neažurnošću od 4,39%. Upravni sud je nažuran sa 45,75% (koji je svoje predmete naslijedio od ranijeg Upravnog odjeljenja Vrhovnog suda). Za Apelacioni sud nema procentualnog izvještaja o neažurnosti osim u posljednjem dijelu zajedničkom za sve sudove gdje iznosi 29,21%. Vrhovni sud je neažuran sa 5,64%.
- 8.2.7 Pri ovakvoj neažurnosti, ispunjenje pojedinačne sudijske norme, prikazane zbirno je paradoksalno visoko: u Osnovnim sudovima 155%, u Višim 206%, u Privrednim 128%, u Upravnom 112%, u Apelacionom 209% i u Vrhovnom 143%, što ukazuje na to da su ranije norme bile prenisko postavljene. Međutim, sada su norme značajno povećane i neće biti dostižne ukoliko se uslovi rada sudija ne poprave. Za ovakav paradoks u Pregledu rada sudova nema objašnjenja.

⁹⁵ U okruženju se koristi kategorija godišnjeg priliva (Slovenia, Hrvatska, BiH,) posebno je značajan Izvještaj o radu VSTV BiH na www.hjpc.ba U tom izvještaju koriste se pokazatelji: 1. odnos broja neriješenih predmeta iz godine za koju se daje izvještaj u odnosu na broj neriješenih predmeta iz prethodnog izvještajnog perioda (promjena tanja neriješenih predmeta), 2. odnos broja riješenih predmeta i primljenih predmeta (koeficijent protoka) 3. vrijeme potrebno za rješenje neriješenih predmeta izraženo godinama (broj godina potreban za eliminaciju predmeta).

8.2.8 U Pregledu rada sudova i dalje nema izvještaja o:

- više puta ukinutim predmetima (ovi predmeti tradicionalno dobijaju nove brojeve prilikom svakog ukidanja, što onemogućava praćenje trajanja postupaka);
- podacima o godini pokretanja spora;
- podacima o ukupnoj dužini trajanja postupka uključujući i izvršenje odluke u predmetu (gdje postoji), a što je izuzetno važno za procjenu poštovanja prava na suđenje u razumnom roku koje obuhvata i izvršenje odluke;
- podacima o zastarjelim predmetima u krivičnim referatima.

8.2.9 Pregled rada sudova mora biti dopunjen izvještajima po sudijama svih sudova u pogledu podataka važnih za ocjenu „rezultata rada sudija“, koji se ocjenjuju prilikom napredovanja sudija:

- redosljeda uzimanja predmeta u rad;
- poštovanja procesnih rokova zakazivanja i izrade odluke;
- kvantiteta, broja riješenih predmeta po vrsti i načinu;
- kvaliteta - odluke više instance u odnosu na predmet.⁹⁶

Metodologija izrade izvještaja o radu sudova treba da sadrži pokazatelje o realnom trajanju postupaka (godina pokretanja spora i vrijeme okoćanja, vrijeme izvršenja odluke, podatke o zastarjelim predmetima u krivičnoj materiji itd.), radi objektivnijeg prikazivanja stanja od značaja za poštovanje prava na suđenje u razumnom roku. Izvještaji o radu sudija svih sudova moraju sadržati i podatke o redosljedu uzimanja predmeta u rad, poštovanju procesnih rokova, kvantitetu broja riješenih predmeta po vrsti i načinu i kvalitetu - odluke više instance u odnosu na predmet itd, u skladu sa sadržajem kriterijuma „radni rezultati“ (čl. 35 PSS), koji se cijeni prilikom napredovanja sudija.

8.2.10 Većina sudija u Crnoj Gori (osim Osnovnog suda u Podgorici i Vrhovnog suda gdje je započeto uvođenje Pravosudnog informativnog sistema - PRIS) rade na kompjuterima koji još uvijek nemaju pristup internetu, nijesu umreženi, nijesu povezani sa pisarnicama, niti imaju organizovan pristup sudskoj praksi. Nijedan od ovih sudija u toku rad-

⁹⁶ Prvi opštinski sud u Beogradu na sajtu www.prvisud.com objavljuje izvještaje za sve sudije poimenično i to na svaka 3 mjeseca odnosno za svaki izvještajni period. Poslovnikom o radu sudova Crne Gore propisano je da se ovi izvještaji rade šestomjesečno.

nog vremena ne može da pristupi sajtu Vrhovnog suda Crne Gore, već to mora da uradi van suda, nakon radnog vremena. Iako ne iziskuje donošenje zakonske ili druge regulative elektronsko vođenje upisnika u crnogorskim sudovima još uvijek nije obezbjeđeno. Osim sudova u kojima je uveden PRIS, u okviru pojedinih sudova⁹⁷ koriste se priručni programi evidencije kretanja predmeta, koji ni izdaleka ne ispunjavaju željeni cilj jednostavnog i brzog pristupa obavještenjima o:

- kretanju predmeta;
- preduzetim radnjama u predmetu u okviru i nakon zakonskih rokova;
- trajanju postupka;
- održanim i zakazanim ročištima i pretresima;
- načinima rješavanja predmeta;
- poštovanju rokova o izradi odluke;
- višestrukim ukidanjima odluka;
- godini pokretanja spora;
- dužini trajanja postupka uključujući i izvršenje.

8.2.11 Elektronski vođen upisnik obezbjeđuje podatke o slučajnoj raspodjeli predmeta. Program vođenja ovih upisnika trebalo bi da bude tako upodobljen da predsjednici sudova i Sudski savjet svakoga momenta mogu dobiti elemente za ukupan izvještaj o radu sudija i sudova u određenom periodu.⁹⁸ Ovi podaci morali bi se koristiti prilikom utvrđivanja ispunjenja kriterijuma kod izbora sudije koji se bira u viši sud - „Bližih kriterijuma za izbor sudija koje se biraju u viši sud“ (čl. 35 PSS), kao što su:

- uzimanje predmeta po datumu prispjeća u sud;
- poštovanje zakonskih rokova za radnje u postupku;
- poštovanje zakonskih rokova u izradi sudskih odluka.

8.2.12 Prema sadašnjoj metodologiji i propisima, podaci koji odgovaraju navedenim kriterijumima ne iskazuju se u izvještajima za skoro sve sudove, tj. one u kojima ne postoji elektronsko vođenje upisnika. Da bi Sudski savjet eventualno stekao uvid u ove podatke za svakog pojedinog sudiju koji je konkurisao za višu instancu iz ovih sudova, morao bi da pošalje svog člana ili članove da izvrše uvid u predmete kandidata, notiraju podatke važne za procjenu ovih ovih kriterijuma, sastave zapisnik o tome i pripreme ga za sjednicu Sudskog savjeta na kojoj se odlučuje o izboru

97 Tako npr. parnična pisarnica u Osnovom sudu Herceg-Novi.

98 Izvještaj o radu sudskih savjetnika bi takođe trebalo da bude iskazan u ovim upisnicima.

kandidata. Da bi se izbjeglo opterećenje članova Sudskog savjeta vanrednom kontrolom, trebalo bi vođenje izvještaja za sudove i sudije proširiti praćenjem i iskazivanjem navedenih podataka.

- 8.2.13 Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa predviđeno je da se u svim sudovima uvede pravosudni informativni sistem - PRIS, da se u cilju rješavanja zaostalih predmeta uspostavi *softver case management* i da se stvore uslovi da PRIS u pogledu pojedinih podataka i podnošenja zahtjeva elektronskim putem bude dostupan i građanima.⁹⁹ Za to je postavljen rok posljednji kvartal 2008. godine, koji očigledno nije održan.

Uvođenje informativno-komunikacione tehnologije, uključujući elektronsko vođenje upisnika, nezamjenjivo je za rješavanje pitanja efikasnosti i odgovornosti sudskog sistema i sudija (praćenje rada, evidencija aktivnosti, prikupljanje statističkih podataka), transparentnosti sudijskog rada (pristup korisnika informacijama) i pristupa informacijama u oblasti prava za sudije (zakoni sudske odluke i dr.).

8.3 Redovno ocjenjivanje rada sudija

- 8.3.1 *Akcija* je ranije predložila da se uvede redovno ocjenjivanje sudija, na osnovu proširenih kriterijuma za ocjenu rezultata rada sudija (Predlog reforme tač. 8.2.3 i 8.2.3.1). Ocjenjivanje bi trebalo da sprovede predsjednici sudova jednom godišnje, pošto prikupe podatke o godišnjem učinku rada sudija u svim kategorijama predviđenim kriterijumom „rezultati rada sudija“ (čl. 35 PSS), od kojih je ispunjavanje norme samo jedan dio. Neophodno je da Sudski savjet propiše parametre za ocjenjivanje svih podkriterijuma u okviru „rezultata rada“ kako bi se obezbijedilo ujednačeno ocjenjivanje. Zakonom predvidjeti i pravo sudije na prigovor Savjetu protiv ocjene predsjednika suda.

Zakonom o sudovima propisati obavezno redovno godišnje ocjenjivanje rezultata rada sudija. Sudski savjet treba da propiše parametre za ocjenjivanje svih podkriterijuma u okviru „rezultata rada“, kako bi se obezbijedila objektivnost.

⁹⁹ Akcioni plan reforme pravosuđa - Pravosudni informacioni sistem.

PREPORUKE

1. Kriterijumi i postupak za izbor sudija i predsjednika sudova

(1.1) Kriterijumi za izbor sudija i predsjednika sudova

- (1.1.1) Da bi se obezbijedilo objektivno i ujednačeno ocjenjivanje kandidata, neophodno je da Savjet posebnim opštim aktom propiše način vrednovanja i parametre za vrednovanje kriterijuma i podkriterijuma - brojčanom ocjenom po sistemu bodovanja ili odgovarajućom opisnom ocjenom.
- (1.1.1.1) Umjesto Poslovníkom, podkriterijume je trebalo propisati zakonom ili posebnim opštim aktom Savjeta, dok Poslovník treba da propisuje samo postupak rada Savjeta prilikom njihovog ocjenjivanja. Postoje i druge odredbe Poslovníka koje su morale biti propisane zakonom (tač. 6.2.1).
- (1.1.2) Kriterijum „Odnos sa kolegama, ponašanje van posla, profesionalnost, nepristrasnost i ugled“, umjesto brojčanom ocjenom od 1-5, treba ocjenjivati opisnom ocjenom u opsegu „zadovoljava - ne zadovoljava“, kojom bi se prvenstveno ukazalo na eventualne smetnje u pogledu dostojnosti za obavljanje funkcije sudije.
- (1.1.2.1.4) Kao poseban uslov za izbor sudije predvidjeti raniju neosuđivanost na bezuslovnu kaznu zatvora, odnosno za krivično djelo koje kandidata čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije.
- (1.1.3.1) „Komunikativnost“ isključiti kao poseban kriterijum, osim u odnosu na kandidate za predsjednike sudova, kod kojih ovu osobinu cijeliti opisnom, umjesto brojčanom ocjenom.
- (1.1.4.1.1) U okviru kriterijuma ”stručno znanje” propisati sistem bodovanja svakog od podkriterijuma. Za ocjenu ”uspješnosti tokom studiranja” propisati bodovanje dužine studiranja i prosječne ocjene na studijama (detaljnije vidi u tekstu). ”Korišćenje informacione i komunikacione tehnologije” precizirati i bodovati poznavanje konkretnih kompjuterskih programa i upotrebu

interneta. Za podkriterijum "poznavanje stranih jezika", propisati na osnovu čega se utvrđuje i kako se vrednuje. U pogledu "napredovanja na poslu" vidi tač. 1.1.4.1.3, a za ocjenu pisanog teksta tač. 1.2.2.7.

- (1.1.4.1.2) "Radno iskustvo" ne treba ocjenjivati kao poseban kriterijum, pogotovo ne 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 (ZS, čl. 32), dok mjesto obavljanja staža treba notirati i cijeliti u svjetlu ispunjenja ostalih kriterijuma. Propisati da će u slučaju podjednagog ispunjenja ostalih kriterijuma, prednost imati sudski savjetnici.
- (1.1.4.1.3) 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.
- (1.1.4.2.2) Kriterijume "objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti" i "stručno usavršavanje" cijeliti kao podkriterijume u okviru kriterijuma "stručno znanje", gdje logično pripadaju i 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.
- (1.1.4.3.1) U okviru kriterijuma "stručno usavršavanje" propisati 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.
- (1.1.5.1.1) Neophodno je u najkraćem roku usvojiti precizne kriterijume za ocjenu rezultata rada sudija, u odnosu na koje Sudski savjet treba da propiše poseban sistem bodovanja kako bi se obezbijedilo ujednačeno ocjenjivanje kandidata koji na osnovu ocjene rezultata rada treba da napreduju u karijeri.

- (1.1.5.2.2) 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 uopšte ne treba ocjenjivati kao poseban kriterijum, već 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, vidi tač. 1.1.4.1.2). U suprotnom, propisati parametre na osnovu kojih bi se obezbijedilo da ista dužina staža uvijek zasluži istu ocjenu.
- (1.1.5.3.4) 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. Podkriterijume koji se tiču odnosa prema radu treba posebno bodovati i ocjenjivati nezavisno od rezultata rada. 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.
- (1.1.5.4) U pogledu kriterijuma "objavljeni stručni radovi i druge aktivnosti u struci" (učesće u komisijama za izradu zakona, medijacija, predavanja, objavljeni radovi), propisati sistem bodovanja za ocjenjivanje ovih aktivnosti, kada je već predviđeno da se ocjenjuju brojčanom ocjenom od 1 do 5. Za ocjenu ovog kriterijuma u pogledu kandidata koji se prvi put biraju za sudiju, vidi tač. 1.1.4.2.
- (1.1.5.5) Sticanje magistrature i doktorata propisano je kao podkriterijum samo za izbor kandidata koji se prvi put bira za sudiju (čl. 33 PSS), a ne i prilikom izbora kandidata za viši sud (čl. 35 PSS), što je očigledan propust koji treba ispraviti.
- (1.1.5.5.1) Mišljenje od sudija višeg suda o kandidatu pribaviti na osnovu upitnika koji bi obuhvatio i kategorije iz tač. 1.2.1.2 Predloga reforme (dobro poznavanje procesnih i materijalno pravnih propisa, prakse Evropskog suda za ljudska prava, prakse crnogorskih sudova i dr.).

- (1.1.6.1) Propisati pravo sudija suda čiji se predsjednik bira da Sudskom savjetu daju mišljenje o kandidatima za predsjednika.

1.2 Postupak za izbor sudija

- (1.2.1.3) U skladu sa svojom nadležnosti da bira sudije, Sudski savjet treba da bira i predsjednika Vrhovnog suda, i to dvotrećinskom većinom, kako je preporučila Venecijanska komisija. Obezbjediti da u ovom postupku Savjet pribavlja i mišljenje Opšte sjednice sudija Vrhovnog suda.
- (1.2.2.1.1) Propisati oglašavanje slobodnih sudijskih mjesta i na internet stranici Sudskog savjeta. Svim sudijama u Crnoj Gori na njihovim radnim mjestima obezbijediti ne samo kompjuter i štampač, već i internet konekciju.
- (1.2.2.2.1) Izmijeniti odredbu Poslovnika o sadržaju prijave (čl. 27) tako da se isključi zahtjev za davanjem izjave o ranijoj neosuđivanosti, dok se ovo ograničenje za izbor sudije izričito ne propiše.
- (1.2.2.3.1) Propisati da se prijave kandidata objavljuju na internet stranici Sudskog savjeta, kao i lista predloženih kandidata za sudije porotnike, kako bi javnost mogla ukazati na njihovu eventualnu nedostojnost. Omogućiti kandidatima da se upoznaju sa eventualnim primjedbama na njihovu kandidaturu, kao i da na njih odgovore.
- (1.2.2.4.1) 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.
- (1.2.2.5.1) Ukinuti obavezu sjednica sudija da daju mišljenje o kandidatima za izbor sudije (čl. 31 ZSS), ako oni ranije nijesu bili sudije ili sudijski savjetnici, ili radili u pravosuđu ili advokaturi. Isključiti davanje mišljenja i o kandidatima za sudije porotnike, ako ranije nijesu radili u sudu.
- (1.2.2.5.2) 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 stereotip-

nih 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.

- (1.2.2.6.2) Sudski savjet treba da propiše smjernice za vođenje razgovora sa kandidatima. Propisati da razgovor nije potreban u postupku napredovanja sudija.
- (1.2.2.7.2) Pisani test treba da prethodi razgovoru u slučaju kandidata koji se prvi put biraju za sudiju. Propisati da se test ocjenjuje pod šifrom, po sistemu bodovanja, i ukinuti odredbu Poslovnika po kojoj se ocjena na testu utvrđuje glasanjem.
- (1.2.2.8.2) Propisati posebne obrasce za kandidate koji se prvi put biraju za sudiju i za sudije kandidate za izbor u sud više instance. Oba obrasca treba da zadrže osnovnu podjelu kriterijuma iz čl. 32 ZSS, koje je neophodno proširiti podkriterijumima, odgovarajućim rubrikama za njihovo ocjenjivanje i rubrikom za evidenciju izvora informacije na osnovu koje je izvršeno ocjenjivanje. obrazac za ocjenu kandidata koji se prvi put biraju za sudiju višeg suda, a koji ne dolaze iz pravosuđa, treba posebno prilagoditi.
- (1.2.2.8.3) Uz izmijenjene obrasce propisati i Uputstvo o popunjavanju obrazaca, koje bi sadržalo parametre za vrednovanje kriterijuma i podkriterijuma i predviđalo što se ocjenjuje brožčanom ocjenom, po sistemu bodovanja, a što opisnom ocjenom i na koji način (detaljnija uputstva vidi u tač. 1.2.2.8).
- (1.2.2.9) Sudski savjet mora da unaprijedi kvalitet obrazloženja svojih odluka, pogotovo ako se sudije budu birale prije dopune propisa, jer postojeći, nedovoljno precizirani kriterijumi i nedostatak parametara za njihovu ujednačenu ocjenu dovodi u sumnju objektivno i ujednačeno ocjenjivanje kandidata. Odluka o izboru mora da sadrži i pouku o pravnom lijeku.
- (1.2.2.10) Zakonom o Sudskom savjetu (čl. 38) ili Poslovníkom propisati način i mjesto vršenja uvida u izbornu dokumentaciju. Propisati 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. Zakonom propisati pravo na prigovor Sudskom savjetu u slučaju uskraćivanja ovog prava.

2. Sastav Sudskog savjeta i način izbora njegovih članova

- (2.1.1.3) Sastav desetočlanog Sudskog savjeta, čiji je predsjednik po službenoj dužnosti politički izabran predsjednik Vrhovnog suda, a članovi ministar pravde, dva poslanika, dva pravnik po izboru predsjednika države i svega četiri sudije, od kojih je jedna supruga predsjednika države, čini da Savjet ne uliva povjerenje kao samostalno, nepristrasno i od izvršne vlasti nezavisno tijelo, kakvo je prema međunarodnim preporukama trebalo da bude. Isključen je bilo kakav uticaj univerziteta, Advokatske komore i drugih nevladinih organizacija na izbor članova Savjeta, što posebno ne doprinosi uspostavljanju povjerenja javnosti u nepristrasan rad ovog tijela. Sastav Savjeta bi zbog toga trebalo reformisati.
- (2.1.2.1) Predsjednik Vrhovnog suda ne bi trebalo da bude po službenoj dužnosti i predsjednik Sudskog savjeta, kao ni predsjednik komisije za izbor sudija, niti bi trebalo da ima ovlašćenje da predlaže zamjenika predsjednika Savjeta, ni direktora Sekretarijata Savjeta, koji po zakonu mora da se bira na osnovu javnog konkursa. Predsjednik Vrhovnog suda pogotovo ne bi trebalo da ima sva navedena ovlašćenja, kao što je to sada slučaj.
- (2.1.2.2.1) Propisati da se dva člana Savjeta iz reda sudija biraju iz reda sudija osnovnih i privrednih sudova, koji čine približno 70% od ukupnog broja sudija.
- (2.1.2.2.2) Zakonu o Sudskom savjetu dodati odredbu o sprečavanju sukoba interesa, i zabraniti da se za članove Savjeta (koji nijesu ministar, odnosno poslanici) izaberu poslanici ili odbornici, funkcioneri političkih stranaka, imenovane i postavljene osobe u Vladi Crne Gore, kao i osobe koje su sa njima u bračnoj zajednici, u krvnom srodstvu u pravoj liniji, odnosno u pobočnoj do drugog stepena srodstva ili u tazbinskom srodstvu, po uzoru na druga tijela za koja je to propisano (Agencija za zaštitu podataka o ličnosti, Savjet RTCG).
- (2.1.3.1.2) Umjesto da Skupština bude zastupljena u Savjetu, predlažemo da Skupština bira članove Savjeta van reda sudija, iz reda

politički neangažovanih stručnjaka, na predlog Advokatske komore, Univerziteta i nevladinih organizacija aktivnih u oblastima vladavine prava i ljudskih prava.

- (2.2.1.1) Predsjednika Sudskog savjeta treba da biraju članovi Savjeta među sobom, kako bi se obezbjedilo da ta osoba bude “prva među jednakima”, koja će proceduralno organizovati rad Savjeta i predstavljati njegove odluke javnosti. Ako je predsjednik Vrhovnog suda član Savjeta po službenoj dužnosti, onemogućiti da bude izabran i za predsjednika Savjeta.
- (2.2.2.1.1) Zakon o Sudskom savjetu dopuniti i propisati postupak kandidovanja sudija za članove Sudskog savjeta i postupak izbora kandidata na nivou sudova.
- (2.2.2.2.1) Proces brojanja glasova za inicijalne predloge kandidata za članove Savjeta iz reda sudija svih sudova unaprijediti tako da umjesto jedne osobe to čini komisija, sastavljena od sudija različitih nivoa, na javnoj sjednici. S obzirom da postojeći sistem omogućava da se izaberu nemotivisani kandidati i to na osnovu svega nekoliko glasova, trebalo bi ga unaprijediti propisivanjem dva kruga izbora. U prvom krugu bi svaki sud (osnovni i privredni) istakao dva kandidata, u drugom bi među predloženim kandidatima sve sudije osnovnih i privrednih sudova glasale za četvoro, između kojih bi onda dva člana Savjeta izabrala Konferencija svih sudija.
- (2.2.3.1.1) Zakonom ili skupštinskim poslovníkom propisati postupak izbora članova Savjeta iz redova pozicije i opozicije.
- (2.2.3.2) Umjesto da predsjednik države, koji je po pravilu i predstavnik vladajuće političke stranke u Crnoj Gori, sam bira ugledne pravnike, trebalo bi omogućiti: a) Skupštini, da sve članove Savjeta van reda sudija bira sa liste pravnih stručnjaka, na predlog univerziteta, Advokatske komore i drugih organizacija građanskog društva koje se zalažu za vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava; b) Advokatskoj komori i nevladinim organizacijama s iskustvom u oblastima vladavine prava i zaštite ljudskih prava da predlože listu kandidata sa koje bi predsjednik države izabrao dva člana Savjeta.

3. Mandat, imunitet i razrješenje članova Sudskog savjeta

- (3.1) Propisati da član Savjeta koji je imenovan pošto je prethodnom članu Savjeta prestao mandat može biti reizabran. U pogledu prava na reizbor, pravilo koje važi za sudije članove Savjeta propisati i za ostale članove koji se biraju - dozvoliti ponovni, ali ne i uzastupni izbor.
- (3.2) Svim članovima Sudskog savjeta treba obezbijediti funkcionalni imunitet. Predsjednik Vrhovnog suda takođe treba da uživa funkcionalni, a ne poslanički imunitet.
- (3.3) Odluka o predlogu za razrješenje člana Savjeta treba da zahtijeva kvalifikovanu većinu glasova.

4. Nadležnosti Sudskog savjeta

- (4.1.3) Ustavom je trebalo okvirno regulisati nadležnost Sudskog savjeta u odnosu na postupak izbora i razrješenja sudija i prestanak sudijske funkcije, kao ključne, uz upućivanje da se druge nadležnosti i način odlučivanja Sudskog savjeta uređuju zakonom.
- (4.1.4) Zakon o Sudskom savjetu (čl. 4), dopuniti tako da Sudski savjet štiti sud i sudiju od svih neprimjerenih pritisaka, a ne samo od političkog uticaja.
- (4.1.6) Zakonom precizirati pravo da se pritužbe na rad sudija i sudova podnose Sudskom savjetu.
- (4.1.7) Zakon o sudovima treba da otkloni koncepcijske nedosljednosti, koliziju odredbi i neodgovarajuće razgraničenje nadležnosti između Sudskog savjeta i ministarstva pravde.
- (4.2.2) Zakonom o Sudskom savjetu precizirati odnos između Savjeta i suda tako da se izričito propiše granica i osnov kontrole Sudskog savjeta, umjesto generalnog ovlašćenja Savjeta da kontroliše rad sudova i sudija (čl. 23, tač. 1 i čl. 27 ZSS), čime se ugrožava načelo nezavisnosti sudija i omogućava proizvoljno postupanje Savjeta bez konkretnog osnova.

- (4.2.3) Zakonom o sudovima jasno razgraničiti nadležnosti Sudskog savjeta i Vrhovnog suda.
- (4.3.1.2) Zakonom o sudovima precizirati što se neće smatrati „javnom funkcijom“, odnosno „profesionalnom djelatnošću“ nespojivom s vršenjem sudijske funkcije, dok treba zadržati nadležnost Sudskog savjeta da po potrebi dalje tumači ovu zakonsku odredbu.
- (4.3.1.5) Zakonom o sudovima propisati: pravo sudija da podnose pritužbu Sudskom savjetu ne samo zbog ugrožavanja nezavisnosti i samostalnosti, već i drugih prava; odgovornost države za štetu zbog nezakonitog i nesavjesnog rada sudije; mirovanje sudijske funkcije u slučaju izbora na drugu javnu funkciju.
- (4.3.3.1) Zakonom o Sudskom savjetu propisati da Savjet utvrđuje broj sudija i sudija porotnika na inicijativu predsjednika suda, kao i da umjesto Vlade daje saglasnost na akt predsjednika suda o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u sudu.
- (4.3.4.2) Zakonom o sudovima predvidjeti da opšta sjednica Vrhovnog suda obavještava pored Skupštine i javnost o pitanjima u vezi sa radom sudova, o primjeni zakona i drugih propisa, najmanje jednom godišnje (čl. 27, st. 2).
- (4.3.5.1) Zakonom o sudovima treba propisati ciljeve inicijalne edukacije, kao standardizovanog oblika edukacije i obaveznost inicijalne edukacije, uz moguće izuzetke. Propisati i način vođenja evidencije o pohađanju svih oblika edukacije i stručnog usavršavanja, koja je neophodna Savjetu za procjenu ispunjavanja kriterijuma za napredovanje. Takođe izričito propisati da Savjet obezbjeđuje posebna budžetska sredstva za edukaciju.
- (4.3.6.2) Savjet bi morao da prati poštovanje predviđenih rokova za implementaciju pravosudnog informativnog sistema (PRIS), koja podrazumijeva i edukaciju, i da o tome traži periodične izvještaje. Prioritetno unijeti sudske odluke u bazu podataka PRIS, kako bi se učinile dostupnim i sudijama i javnosti.
- (4.3.7.4) Zakonom o Sudskom savjetu konkretno predvidjeti nadležnosti Savjeta u pogledu izrade sudskog budžeta, nadgledanja njegovog izvršenja i odlučivanja o preraspodjeli budžetskih sredstava između sudova u toku budžetske godine. Predsjedniku Sudskog savjeta zakonom omogućiti da, u slučaju neslaganja sa Vladom, Skupštini predstavi predlog sudskog budžeta.

- (4.3.8.3) Zakonom o Sudskom savjetu proširiti nadležnost Savjeta u pogledu donošenja opštih akata kojima se utvrđuju kriterijumi i postupak za ocjenu rada sudija i sudova idr.
- (4.3.9.1) Sudski savjet treba da planira budžetska sredstva za rad sudova imajući u vidu informacije o svim potrebama sudova za unapređenje uslova za rad u vidu: tehničkih pomagala, obezbjeđenja propisa i stručne literature, priključka na internet za svakog sudiju, itd.
- (4.3.10.1) Izbor direktora Sekretarijata od strane Sudskog savjeta na predlog predsjednika Savjeta uskladiti sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, koji propisuje obavezno raspisivanje javnog konkursa.
- (4.3.10.2) Zakonom izričito propisati i precizirati nadležnost Sekretarijata u pogledu vođenja centralizovane personalne evidencije sudija i drugih evidencija, kao i sadržaj ovih evidencija.
- (4.4.2) Proširiti nadležnost Sudskog savjeta u pogledu izbora i razrješenja predsjednika Vrhovnog suda, predsjednika Sudskog savjeta i davanja predloga Skupštini za izbor dvoje sudija Ustavnog suda. U oba postupka predvidjeti da Savjet prije izbora predsjednika Vrhovnog suda, odnosno predlaganja sudija Ustavnog suda, traži mišljenje sjednice sudija tih sudova.

5. *Disciplinski prekršaji i razlozi za razrješenje sudija*

- (5.1.2) Zakonom o sudovima definisati sve obaveze sudija čije kršenje znači nesavjesno i neuredno vršenje sudijske funkcije i vrijeđanje ugleda sudijske funkcije. Zakonom izričito propisati koje kršenje Kodeksa predstavlja neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije, odnosno povredu ugleda sudijske funkcije. Zakonom precizirati ponašanja koja predstavljaju povredu ugleda sudijske funkcije i u pogledu njihovog tumačenja uputiti na Kodeks sudijske etike, kako bi se onemogućilo proizvoljno i neujednačeno kažnjavanje sudija.
- (5.1.3) Zakon o sudovima (čl. 33a) dopuniti tako da povreda sudijske discipline postoji i onda kada sudija:

- (5.1.3.1) *neopravdano prekoračuje zakonske rokove za izradu presuda i drugih odluka;*
- (5.1.3.2) *izaziva teško narušavanje odnosa u sudu koji su od značajnog uticaja na vršenje sudijske funkcije;*
- (5.1.3.3) *ne ispunjava mentorska zaduženja i obaveze za stručno usavršavanje kolega pripravnika;*
- (5.1.3.4) *ne ispunjava obaveze stručnog usavršavanja i obrazovanja;*
- (5.1.3.5) *neopravdano odsustvuje sa posla - u odredbi čl. 33a ZS navedeno je samo „odsustvuje sa posla“, bez određenja „neopravdano“;*
- (5.1.3.6) *ne postiže očekivane rezultate u poslu više od 10 mjeseci uzastopno bez opravdanog razloga;*
- (5.1.3.7) *ne nosi sudijsku togu u skladu s propisima.*
- (5.2.2) *Novim Zakonom o sudovima precizirati listu ponašanja koja predstavljaju povredu ugleda sudijske funkcije i u pogledu njihovog tumačenja uputiti na kodeks sudijske etike, kako bi se onemogućilo proizvoljno i neujednačeno kažnjavanje. Član 33b Zakona o sudovima dopuniti tako da povreda sudijske discipline postoji ako sudija vrijeđa ugled sudijske funkcije i onda kada:*
 - (5.2.2.1) *se nepristojno, nekulturno i nedostojno ponaša na javnim mjestima;*
 - (5.2.2.2) *se nepristojno i neuljudno ophodi prema strankama i drugim učesnicima u postupku i ako isto takvo ponašanje ne spriječi od strane drugih koji su pod njegovom kontrolom u postupku kojim rukovodi;*
 - (5.2.2.3) *prima poklone i druge koristi u vezi sa sudijskim poslom;*
 - (5.2.2.4) *prilikom obavljanja funkcije i u javnosti koristi govor mržnje;*
 - (5.2.2.5) *objavi informacije koje je dobio u obavljanju sudijske funkcije u bilo koje druge svrhe osim u svrhu koja je u vezi sa obavljanjem sudijske funkcije;*
 - (5.2.2.6) *koristi ili ustupa prestiž sudijske funkcije radi zadovoljavanja sopstvenih ili interesa članova svoje porodice ili bilo koga drugog, ili svojim ponašanjem ostavlja utisak da bilo ko može da utiče na sudiju u obavljanju sudijske funkcije;*
 - (5.2.2.7) *se ne uzdržava od svakog postupka koji je nedoličan ili odražava takav utisak, kao i od postupka koji izaziva pozorenje, podstiče*

sumnju, slabi pouzdanje ili na drugi način narušava povjerenje u sud i njegovu objektivnost;

- (5.2.2.8) *ne odolijeva prijetnjama, ucjenama i drugim nasrtajima na njegovu ličnost i integritet;*
- (5.2.2.9) *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;*
- (5.2.2.10) *posjećuje mjesta čija je reputacija nedolična.*
- (5.4.2) Zakon o sudovima (čl. 95) dopuniti tako što će se dopuniti i precizirati razlozi za pokretanje postupka disciplinske odgovornosti, odnosno postupka razrješenja predsjednika sudova. U tom smislu, ranijim predlozima iz tač. 5.2.4. Predloga reforme dodati i: “ne odlučuje u zakonskom roku o kontrolnim zahtjevima”, što predstavlja sankciju za kršenje obaveze predsjednika suda predviđene Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (čl. 6 i 20).
- (5.5.1) Zakonom propisati da je postupak privremenog udaljenja sudije hitan i propisati obavezu Savjeta da o privremenom udaljenju sudije odluči najkasnije u roku od 8 dana, i u slučajevima obaveznog i fakultativnog udaljenja. Odugovlačenje donošenja odluke omogućava stvaranje pravne nesigurnosti.
- (5.5.2) Dopuniti čl. 69, st. 2 Zakona o Sudskom savjetu preciziranjem razloga koje će Savjet cijeniti kod odlučivanja o privremenom udaljenju sudije od dužnosti. Zakonom propisati da odluke Savjeta o privremenom udaljenju moraju biti obrazložene, kao i da sudija na porodijskom odsustvu ne može biti udaljena od dužnosti, niti se protiv nje može pokrenuti disciplinski postupak, odnosno postupak razrješenja.
- (5.6.2) Zakonom o sudovima precizirati ustavne pojmove „nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije“. Pojam „nestručno“ povezati sa kriterijumima za ocjenu rada sudija, koje je tek treba usvojiti. Propisati i da ranija osuđivanost za krivično djelo koje sudiju čini nedostojnim funkcije predstavlja smetnju i za izbor na sudijsku funkciju.

- (5.6.3) Trajni gubitak sposobnosti za vršenje sudijske funkcije trebalo je Ustavom svrstati u razloge za prestanak sudijske funkcije, a ne razrješenja.

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

- (6.2.1.1) Osnovna pravila postupaka u kojima postupa Sudski savjet, kao i pravo na pravne lijekove protiv odluka Savjeta, trebalo bi propisati Zakonom, a ne Poslovníkom.
- (6.2.2.1) Propisati da svaki član Sudskog savjeta ima pravo da pokrene postupak ispitivanja disciplinske odgovornosti predsjednika sudova, a ne samo predsjednik Sudskog savjeta.
- (6.2.2.4) Propisati postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda i Sudskog savjeta i ovlaštenje Opšte sjednice Vrhovnog suda da pokrene takav postupak. Na ovaj način bi se djelimično ublažilo rješenje po kome je predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta odgovoran samo političarima na vlasti (predsjednicima države, Skupštine i Vlade, tj. skupštinskoj većini).
- (6.2.3.1) Iz razloga pravne sigurnosti, zakon o Sudskom savjetu (čl. 71, st. 2) izmijeniti tako da se poništavaju radnje i odluke samo onog sudije čiji je izbor poništen zbog toga što nije ispunjavao opšte uslove za izbor (državljanstvo; opšta zdravstvena i poslovna sposobnost; diploma Pravnog fakulteta; položen pravosudni ispit). Ovo pogotovo imajući u vidu da se navedena odredba primjenjuje i na akte i radnje sudije čiji izbor poništi Upravni sud, a ne samo Sudski savjet. Zakonom posebno naglasiti i da je upravni spor protiv odluke o izboru sudije hitne prirode.
- (6.2.4.3) U praksi je uočena potreba da i Zakon o Sudskom savjetu (čl. 70) propiše da odluke o razrješenju sudije moraju sadržati pouku o pravnom lijeku.
- (6.2.4.5) U cilju obezbjeđenja pravičnosti disciplinskog postupka neophodno je zakonom propisati sastav i postupak izbora članova Disciplinske komisije.

- (6.2.4.6) Propisati da se disciplinske mjere brišu iz evidencije nakon protoka dvije do tri godine od pravosnažnosti odluke o njihovom izricanju, u zavisnosti od težine prekršaja.
- (6.2.5.3) Ustavom je trebalo propisati da ministar pravde ne glasa u svim postupcima utvrđivanja odgovornosti sudija, a ne samo u disciplinskom postupku, pa bi odredbu o izuzeću Zakona o Sudskom savjetu (čl. 59) trebalo primjenjivati tako da se nadomjesti ovaj propust. Odredbu proširiti razlozima izuzeća kao što su srodstvo, brak i vanbračna zajednica i izričito propisati da se izuzeće primjenjuje i u postupku izbora sudija. Propisati da član Savjeta ne može učestvovati ni u raspravi pitanja u odnosu na koje je izuzet od glasanja.
- (6.2.6.5) Protiv odluke o razrješenju sudije obezbijediti pravo na žalbu Ustavnom, a ne Upravnom sudu, zbog Ustavom propisanih razloga za razrješenje i činjenice da se Upravni sud može naći u konfliktu interesa.
- (6.2.6.6) Zakonom ili Poslovníkom propisati pravo na prigovor Savjetu u slučaju da se pravo na vršenje uvida u izbornu dokumentaciju iz bilo kog razloga onemogućava, i rok za odlučivanje Savjeta po prigovoru.
- (6.2.6.7) Sudski savjet mora odložiti datum početka obavljanja sudijske funkcije u slučaju da dobije podatke koji bi mogli dovesti do poništaja odluke o izboru sudije, pa u tom smislu treba izmijeniti Zakon o sudovima (čl. 49, st. 2).

7. *Transparentnost rada Sudskog savjeta*

- (7.2.3) Ukinuti ovlašćenje Savjeta propisano Poslovníkom (čl.4, st.2) da Savjet svaku sjednicu može zatvoriti za javnost. Postupke utvrđivanja disciplinske odgovornosti i razrješenja sudija treba otvoriti za javnost na zahtjev sudije čija se odgovornost utvrđuje i u tom smislu dopuniti Zakon o Sudskom savjetu.
- (7.3.1.3) Uspostaviti posebnu internet stranicu Sudskog savjeta, na kojoj će se redovno oglašavati konkursi za izbor sudija, objavljivati obrasci za prijavu na konkurs, kao i prijave kandidata koji su konkurisali.

- (7.3.2.3) Propisati da se odluke o izboru, disciplinskoj odgovornosti i razrješenju sudija objavljuju sa obrazloženjem na internet stranici Sudskog savjeta, u cilju unapređenja transparentnosti rada Savjeta.
- (7.3.3.2) Izvještaj o radu Savjeta i Akcioni plan objaviti na internet stranici Savjeta.
- (7.4.2) Donošenje odluka sa odgovarajuće detaljnim i preciznim obrazloženjem i njihovo objavljivanje od ključnog su značaja za uspostavljanje povjerenja u objektivni rad Savjeta.
- (7.5.1) Precizirati postupak uvida u izbornu dokumentaciju (vidi tač. 1.2.2.10.1).

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

- (8.1.3) Neophodno je da Savjet u dogledno vrijeme u saradnji sa Ministarstvom pravde utvrdi nov sistem vremenskih mjerila (tzv. ponderisani sistem), koji bi za polaznu osnovu imao raspoloživi (efektivni) godišnji fond časova u okviru kojeg treba iskazati koliko je vremena potrebno za rješavanje određene vrste predmeta prema njihovoj težini i složenosti. Time se dolazi do potrebnog broja predmeta koji prosječni sudija treba da završi i do potrebnog broja sudija. Tako utvrđena mjerila bila bi sastavni dio pravilnika o kriterijumima za ocjenjivanje rada sudija (vidi Predlog reforme tač. 8.2.3 i 8.2.3.1).
- (8.1.10) Kvalitetan i efikasan rad sudova i sudija na duge staze ne može se realno postići povećanjem orijentacionih normi ili povećanjem broja sudija, već insistiranjem na kontinuiranom obrazovanju, i hitnim obezbjeđenjem odgovarajućih uslova za rad sudija kao što su: povećanje broja stručnog pomoćnog osoblja, uvođenje potrebne tehničke opreme, uspostavljanje pravosudnog informacionog sistema (PRIS), uvođenje elektronskog vođenja upisnika u svim sudovima, itd.
- (8.2.3) Sudski savjet u skladu sa svojim ovlašćenjima treba hitno da usvoji Metodologiju za izradu izvještaja o radu sudova i u

njoj predstavi cilj koji se želi postići usvajanjem određenog metodološkog pristupa za prikupljanje statističkih podataka.

- (8.2.9) Metodologija izrade izvještaja o radu sudova treba da sadrži pokazatelje o realnom trajanju postupaka (godina pokretanja spora i vrijeme okončanja, vrijeme izvršenja odluke, podatke o zastarjelim predmetima u krivičnoj materiji itd.), radi objektivnijeg prikazivanja stanja od značaja za poštovanje prava na suđenje u razumnom roku. Izvještaji o radu sudija svih sudova moraju sadržati i podatke o redosljedu uzimanja predmeta u rad, poštovanju procesnih rokova, kvantitetu broja riješenih predmeta po vrsti i načinu i kvalitetu - odluke više instance u odnosu na predmet itd, u skladu sa sadržajem kriterijuma „radni rezultati“ (čl. 35 PSS), koji se cijeni prilikom napredovanja sudija.
- (8.2.13) Uvođenje informativno-komunikacione tehnologije u sudove, uključujući i elektronsko vođenje upisnika, nezamjenjivo je za rješavanje pitanja efikasnosti i odgovornosti sudskog sistema i sudija (praćenje rada, evidencija aktivnosti, prikupljanje statističkih podataka), transparentnosti sudijskog rada (pristup korisnika informacijama) i pristupa informacijama u oblasti prava za sudije (zakoni sudske odluke i dr.)
- (8.3.1) Novim Zakonom o sudovima propisati redovno godišnje ocjenjivanje rezultata rada sudija, po svim podkriterijumima koji čine sastavni dio kriterijuma „rezultati rada“, a za koje Sudski savjet treba da propiše parametre koji će obezbijediti objektivno i ujednačeno ocjenjivanje.