

ANALIZA REFORME IZBORA SUDIJA U CRNOJ GORI

(2007.-2008.)

radne grupe NVO *Akcija za ljudska prava*

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

Izvještaj je nastao zahvaljujući inicijativi i finansijskoj podršci **Fondacije Instituta za otvoreno društvo – Crna Gora** i biće objavljen u obliku štampane publikacije na našem i engleskom jeziku u januaru 2009. godine.

SADRŽAJ

1. KRITERIJUMI I POSTUPAK ZA IZBOR SUDIJA I PREDSJEDNIKA (str. 5)

1.1 Kriterijumi

- 1.1.1 Pravna tehnika
- 1.1.2 Dostojnost
- 1.1.3 Bliži kriterijumi za izbor sudija koji se biraju prvi put
 - 1.1.3.1 Opšte napomene
 - 1.1.3.2 Stručno znanje, radno iskustvo i radni rezultati
 - 1.1.3.3 Objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti
 - 1.1.3.4 Stručno usavršavanje
- 1.1.4 Bliži kriterijumi za izbor sudije koji se bira u viši sud
 - 1.1.4.1 Opšte napomene
 - 1.1.4.2 Radno iskustvo
 - 1.1.4.3 Radni rezultati
 - 1.1.4.4 Stručno usavršavanje
- 1.1.5 Bliži kriterijumi za izbor predsjednika suda
- 1.2 Postupak za izbor sudija
 - 1.2.1 Izbor predsjednika Vrhovnog suda
 - 1.2.2 Oglašavanje slobodnih mjesta
 - 1.2.3 Sadržaj prijave
 - 1.2.4 Objavljivanje prijave kandidata na internet stranici Savjeta
 - 1.2.5 Odbacivanje neblagovremenih i nepotpunih prijava
 - 1.2.6 Postupak ocjenjivanja kandidata
 - 1.2.6.1 *Pribavljanje mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima kandidata*
 - 1.2.6.2 *Razgovor sa kandidatima*
 - 1.2.6.3 *Pisano testiranje*
 - 1.2.6.4 *Obrazac za ocjenjivanje kandidata*
 - 1.2.7 Obrazloženje odluke i pouka o pravnom lijeku
 - 1.2.8 Uvid u dokumentaciju
 - 1.2.9 Poništavanje odluke o izboru sudije

2. SASTAV SUDSKOG SAVJETA I IZBOR NJEGOVIH ČLANOVA (str. 25)

- 2.1 Sastav Sudskog savjeta
 - 2.1.1 Članovi Sudskog savjeta iz reda sudija
 - 2.1.1.1 Predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta
 - 2.1.1.2 Sudije članovi Savjeta
 - 2.1.2 Članovi Savjeta van reda sudija
 - 2.1.2.1 Poslanici u sastavu Savjeta
 - 2.1.2.2 Ministar član Savjeta
 - 2.1.2.3 Ugledni pravnici
- 2.2 Postupak izbora članova Sudskog savjeta
 - 2.2.1 Izbor predsjednika Sudskog savjeta
 - 2.2.2 Izbor članova Savjeta koji se biraju iz redova sudija
 - 2.2.2.1 Izbor dva člana Savjeta iz reda sudija Vrhovnog suda, Apelacionog suda Crne Gore, Upravnog suda Crne Gore i viših sudova
 - 2.2.2.2 Izbor dva člana iz reda sudija svih sudova
 - 2.2.3 Izbor članova Savjeta van reda sudija
 - 2.2.3.1 Dva poslanika koje bira i razrješava Skupština iz reda parlamentarne većine i opozicije
 - 2.2.3.2 Dva ugledna pravnika koja imenuje predsjednik države

3. MANDAT, IMUNITET I RAZRJEŠENJE ČLANOVA SAVJETA (str. 32)

- 3.1 Mandat
- 3.2 Imunitet
- 3.3 Razrješenje

4. NADLEŽNOSTI SUDSKOG SAVJETA (str. 36)

- 4.1 Analiza reforme
- 4.2 Odnos Savjeta i suda
- 4.3 Osvrt na pojedinačne nadležnosti
 - 4.3.1 *Odlučivanje o statusnim pitanjima sudija i pravo sudija na pritužbu Sudskom savjetu*
 - 4.3.2 *Utvrdjivanje broja sudija i sudija porotnika*
 - 4.3.3 *Donošenje akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u sudu*
 - 4.3.4 *Razmatranje godišnjih izvještaja i ocjenjivanje uspješnosti rada sudova*
 - 4.3.5 *Nadležnost u pogledu sudskog budžeta*
 - 4.3.6 *Normativna djelatnost*
 - 4.3.7 *Neophodna poboljšanja uslova za obavljanje sudijske funkcije*
 - 4.3.8 *Administrativni ured – Sekretarijat Sudskog savjeta*

5. DISCIPLINSKI PREKRŠAJI I RAZLOZI ZA RAZRJEŠENJE SUDIJA (str. 44)

- 5.1 Neuredno obavljanje sudijske funkcije
- 5.2 Povreda ugleda sudijske funkcije
- 5.3 Teška disciplinska povreda
- 5.4 Disciplinska odgovornost i razrješenje predsjednika suda
- 5.5 Udaljenje od obavljanja dužnosti
 - 5.5.1 *Hitnost postupka*
 - 5.5.2 *Razlozi za udaljenje u zakonu i praksi*
- 5.6 Razlozi za razrješenje sudije
 - 5.6.1 *Opšte napomene*
 - 5.6.2 *Nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije*
 - 5.6.3 *Prestanak sudijske funkcije zbog trajnog gubitka sposobnosti za rad*

6. POSTUPAK I NAČIN ODLUČIVANJA SUDSKOG SAVJETA I PRAVNI LJEKOVI PROTIV NJEGOVIH ODLUKA (str. 52)

- 6.1 Postojeće stanje
- 6.2 Postupci u kojima Savjet odlučuje
 - 6.2.1 *Pravna tehnika*
 - 6.2.2 *Disciplinski postupak protiv predsjednika suda*
 - 6.2.3 *Poništavanje odluke o izboru sudije i ništavost radnji i odluka sudija čiji je izbor poništen*
 - 6.2.4 *Predlozi za unapređenje pravičnosti postupaka izbora, utvrđivanja disciplinske odgovornosti i razrješenja sudija*
 - 6.2.5 *Način odlučivanja*
 - 6.2.6 *Pravni lijekovi*

7. TRANSPARENTNOST RADA SUDSKOG SAVJETA (str. 57)

- 7.1 Javnost sjednica
- 7.2 Internet stranica Sudskog savjeta i objavljivanje odluka
 - 7.2.1 Prijave kandidata na konkurs za izbor na sudijsku funkciju;
 - 7.2.2 Odluke Savjeta o izboru sudija i konačne odluke o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju sudija;
 - 7.2.3 Izvještaji o radu Savjeta;

- 7.2.4 Poslovnik Savjeta i drugi podzakonski akti koje Savjet donosi:
- 7.2.5 Inicijative Savjeta, godišnje ocjene efikasnosti sudskog sistema i druga saopštenja
- 7.3 Obrazloženje odluke o izboru sudije
- 7.4 Uvid u izbornu dokumentaciju
- 7.5 Izvještavanje Sudskog savjeta od strane predsjednika sudova i Ministarstva pravde
- 7.6 Uključivanje spoljnih saradnika i savjetnika u rad Savjeta
- 7.7 Transparentnost postupka utvrđivanja predloga kandidata za članove Sudskog savjeta iz reda sudija

8. ORJENTACIONA NORMA I OCJENA REZULTATA RADA SUDIJA I SUDOVA (str. 63)

- 8.1. Pravilnik o orjentacionim mjerilima
- 8.2. Pregled rada sudova (Godišnji izvještaj)

1. KRITERIJUMI I POSTUPAK ZA IZBOR SUDIJA I PREDSJEDNIKA SUDOVA¹

1.1 Kriterijumi

Uslovi za izbor sudije, Zakon o sudovima, (Sl. list RCG br. 5/2002, 49/2004 i Sl. list CG 22/2008), čl. 31 i 32:

Opšti uslovi

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

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, Poslovník o radu Sudskog savjeta, čl. 32:

¹ Vidjeti tačku 2.1.1. za "Izbor predsjednika Sudskog savjeta i predsjednika Vrhovnog suda"

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

**Stručno znanje:*

- uspjehnost 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 sudiju koji se bira u viši sud (za sudije koje napreduju), Poslovnik o radu Sudskog savjeta, čl. 34:

**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 sudjenje u razumnom roku;

- broj oduzetih predmeta na osnovu člana 19. Zakona o zaštiti prava na sudjenje 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, Poslovnik o radu Sudskog savjeta, čl. 35:

Prilikom izbora predsjednika suda, pored kriterijuma iz člana 32 ili 34 ovog Poslovnika (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 Poslovnika, cijenice se rezultati postignuti u prethodnom mandatu izraženi kroz ukupnu ažurnost tog suda i primjenu Zakona o zaštiti prava na sudjenje u razumnom roku, te dosledna 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 navršenih 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 iskustvou 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 безусловnu 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.*
-

1.1.4 **Pravna tehnika.** Za razliku od Zakona o Sudskom savjetu (ZSS), koji utvrđuje opšte kriterijume za izbor sudija nezavisno od toga da li se biraju po prvi put ili je u pitanju napredovanje - izbor u sud više instance (čl. 32), Poslovníkom o radu Sudskog savjeta (PSS, čl. 33 i 35) određeni su bliži kriterijumi za izbor sudija i propisan postupak izbora, što u pravno-tehničkom pogledu nije ispravno rješenje. Poslovníkom o radu Sudskog savjeta nije trebalo propisivati i kriterijume za izbor, zbog toga što svaki poslovnik po svojoj prirodi reguliše samo organizaciju i način rada. Kriterijumi za izbor treba da budu predviđeni ili Zakonom ili posebnim opštim aktom Savjeta, kako je *Akcija* predlagala, dok Poslovník može da predvidi samo postupak Savjeta prilikom njihovog vrednovanja, tj. ocjenjivanje. Postoje i druge odredbe koje su morale biti propisane zakonom, a ne Poslovníkom, na što se ukazuje u daljem tekstu.

1.1.5 **Dostojnost.** *Akcija* je predlagala da se "dostojnost za obavljanje funkcije sudije", koja bi se procjenjivala u skladu sa zahtjevima Etičkog kodeksa za sudije, utvrdi kao opšti kriterijum za izbor sudija.

1.1.5.1 Dopunom čl. 32, st. 2 Zakona o sudovima, propisan je kao poseban uslov da za sudiju može biti izabrano lice koje se odlikuje "profesionalnom nepristrasnošću, visokim moralnim kvalitetima i dokazanim stručnim sposobnostima". Dostojnost je posredno predviđena tačkama 4 i 6 čl. 32 Zakona 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", čime se prevashodno iskazuje odnos prema radu, kao i "odnos sa kolegama, ponašanje van posla, profesionalnost, nepristrasnost i ugled". U odnosu na ove kriterijume ostalo je nerazrađeno šta predstavlja osnovu za njihovo ocjenjivanje od 1 do 5, kako je predviđeno u obrascu za ocjenu kandidata koji popunjava svaki član Komisije za izbor (čl. 36 PSS). Takođe, imajući u vidu da nije prihvaćen predlog da se prijave kandidata za sudije objave na internet stranici Sudskog savjeta, kako bi javnost mogla eventualno prigovoriti dostojnosti kandidata

za obavljanje sudijske funkcije, postavlja se pitanje na koji način Sudski savjet dolazi do informacija na osnovu kojih procijenjuje dostojnost. Iz propisa je jedino vidljivo da se do informacija može doći kroz pribavljanje mišljenja "o stručnim i radnim kvalitetima" svakog kandidata (čl. 31 ZSS), dok je izostala potraga za aspektima mišljenja koji su ključni za ocjenu dostojnosti. Predlog je bio da se mišljenje daje na osnovu upitnika, koji bi na osnovu konkretnih pitanja mogao dovesti i do konkretnih podataka važnih za procjenu dostojnosti kandidata.²

1.1.5.2 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, ili ako su članovi organa političkih stranaka (čl. 70 ZS), za sudije ovakve kriterijume zakon nije propisao. Međutim, Savjet ih uzima u obzir, očigledno samo 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, ali ne i uvjerenje o tome da nije osuđivan. Umjesto toga, od kandidata se zahtijeva da podnese izjavu o tome da li mu je izrečena disciplinska mjera, da li je prekršajno kažnjavao i da li je osuđivan za koje krivično djelo, kao i da nije član organa ni jedne političke organizacije. Postavlja se pitanje opravdanosti ovakvih odredbi Poslovnika, s obzirom na to da ni Ustavom (čl. 123) ni zakonom nije predviđena zabrana članstva sudije u političkoj partiji, kao ni uslov neosuđivanosti za krivično djelo koje bi sudiju činilo nedostojnim za obavljanje funkcije. Imajući u vidu da su navedeni uslovi zakonom predviđeni za sudije porotnike³, očigledno je u pitanju greška, koju bi najkasnije trebalo ispraviti prilikom donošenja novog Zakona o sudovima.⁴

1.1.3 *Bliži kriterijumi za izbor sudija koji se biraju prvi put*

1.1.3.1 U odnosu na dosadašnji način izbora sudija, koji je ostavljao prostor za potpuni subjektivizam, sada je postignut napredak. Konkretizacija bližih kriterijuma za sudije koji se prvi put biraju u cjelini odgovara predlozima *Akcije* iz tač. 1.2.1.1., s tim što su Poslovnikom preglednije grupisani i sistematizovani. Međutim, i ovdje važi generalna primjedba da je objektivno ocjenjivanje ugroženo činjenicom da bodovanje podkriterijuma nije precizirano, iako se oni zbirno ocjenjuju jednom

² Važan aspekt dostojnosti je i izostanak predrasuda u vidu negativnih, diskriminatornih stavova u pogledu pola, etničke pripadnosti, seksualne orijentacije itd, što bi takođe moglo biti jedno od pitanja predviđeno upitnikom.

³ *Zakon o sudovima*, čl. 70, Uslovi za izbor sudije-porotnika.

⁴ Po pitanju treba li propisati zabranu političkog djelovanja sudija, Venecijanska komisija citira izvještaj Instituta za otvoreno društvo „Monitoring procesa približavanja EU: nezavisnost pravosuđa“, Budimpešta 2001: „Uobičajeno je u državama kandidatima – kao i u državama članicama – da sudijama nije dopušteno da budu članovi političkih stranaka ili da politički djeluju. Mada je zabrana članstva u političkim partijama uvedena kao reakcija na komunističku prošlost, zabranu svejedno treba posmatrati kao istinsku garanciju nezavisnosti.“

ocjenom, pa tako nije obezbijeđeno jednako vrednovanje jednakih situacija, odnosno kandidata.

1.1.3.2 *Stručno znanje, radno iskustvo i radni rezultati*

1.1.3.2.1 Primarno se vrednuju, po logici stvari, stručno znanje, radno iskustvo i prethodni radni rezultati (čl. 33 PSS). Kriterijum stručnog znanja konkretizuje se na bazi uspješnosti tokom studiranja, rezultata pisanog testa, sposobnosti korišćenja informacione i komunikacionih tehnologija, znanja stranih jezika, ocjene na završnom ispitu inicijalne edukacije i napredovanja na poslu. Činjenica da se svi ovi podkriterijumi u okviru „stručnog znanja“ vrednuju jedinstvenom ocjenom od 1-5, pri čemu nije predviđeno vrednovanje svakog kriterijuma ponaosob, omogućava neujednačenost u primjeni. Jasno je i da je na ovaj način ostavljen znatan prostor za subjektivizam. Na primjer, kako se vrednuju kandidati koji imaju nisku prosječnu ocjenu sa studija, ali zato dobro govore strane jezike i odlično poznaju rad na kompjuteru? Kako se vrednuju kandidati koji su fakultet završili u roku s nižom ocjenom od onih koji su studirali duplo duže. Na koji način se vrednuje znanje stranih jezika i sposobnost korišćenja informacione i komunikacione tehnologije? Da li se uzima u obzir poznavanje Word, Excell programa, pretraživanje interneta? Isti je problem i sa radnim iskustvom (koliko dugo i na kojim poslovima), koje se nepotrebno posebno ocjenjuje.

1.1.3.2.2 Ove slabosti je neophodno otkloniti kroz podsistem bodovanja svakog od navedenih podkriterijuma. Na primjer, ”uspješnost tokom studiranja” izražava se kroz 2 podkriterijuma: dužinu studiranja i prosječnu ocjenu. Trebalo bi 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.

1.1.3.3 *Objavljeni naučni radovi i druge aktivnosti*

1.1.3.3.1 Ponavlja se problem nepostojanja sistema bodovanja za ocjenu broja objavljenih referata, učešća u komisijama za izradu zakona i podzakonskih akata, predavanja i sl. Ovaj kriterijum će u praksi biti zadovoljen samo izuzetno, u slučaju da naučni radnik odluči da se kandiduje za sudiju. U ovom smislu postoji nejasnoća u Pravilniku koji propisuje dodatne kriterijume. Naime, u čl. 33 propisani su ”Bliži kriterijumi za izbor sudije koji se prvi put bira”, dok su u čl. 35 propisani ”Bliži kriterijumi za izbor sudije koji se bira u viši sud (za sudije koje napreduju)”, iako je za očekivati od naučnih radnika da se prijave za rad u sud više instance. Preporučljivo je izričito naglasiti uslove za prijem u sudijsku profesiju naučnih radnika, kako bi se izbjegli nesporazumi i obezbijedilo jednako postupanje u jednakim slučajevima, a posebno jer bi se na taj način krugu izuzetno obrazovanih ljudi pristup

sudijskoj profesiji učinio jasnim i poželjnim (čl. 74 Zakona o sudovima Republike Hrvatske).

1.1.3.4 ***Stručno usavršavanje***

- 1.1.3.4.1 Stručno usavršavanje kao kriterijum obuhvata, pored ostalog, sticanje magistrature i doktorata, ali samo za sudije koji se prvi put biraju. Iz odredaba Poslovnika kao ni iz Obrazca za ocjenjivanje ne može se utvrditi kojom ocjenom se vrednuje magistratura, a kojom doktorat, što nesumnjivo treba otkloniti.

1.1.4 ***Bliži kriterijumi za izbor sudije koji se bira u viši sud*** (čl. 35 PSS)

- 1.1.4.1 Može se zaključiti da su načelno propisani kriterijumi za napredovanje sudija, ali ne i za ocjenu rezultata rada, koji su sastavni dio kriterijuma za napredovanje. Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa, predvidio je 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 nisu bili donijeti. Zakonima nije predviđen ni postupak redovnog ocjenjivanja sudija, koji treba uvesti u Zakon o sudovima, kako je Akcija predlagala (tač. 8.2.3 i 8.2.3.1 Predloga reforme).

1.1.4.2 ***Radno iskustvo***

- 1.1.4.2.1 Radno iskustvo iskazano kroz dužinu *sudijskog* staža, dovodi u neravnopravni položaj kandidate bez prethodnog iskustva u sudovima. Ova odredba Poslovnika očigledno nije usklađena sa čl. 32, st. 3 ZS, prema kome se za višu sudijsku funkciju mogu kandidovati i lica sa radnim iskustvom na pravnim poslovima van suda.
- 1.1.4.2.2 Nije propisano kako se vrednuju godine staža u rasponu ocjene od 1 do 5 iz Obrasca br. 2, pa je potrebno precizirati broj bodova, odnosno ocjenu, koju povlači određeni broj godina radnog staža, u skladu sa vrstom stečenog iskustva. Suštinski, smatramo da radno iskustvo *uopšte ne treba vrednovati kao poseban kriterijum*, jer je već propisano zakonom kao posebni uslov za izbor sudije, a i zbog toga što dužina radnog iskustva ne mora uvijek da bude prednost.

1.1.4.3 ***Radni rezultati***

- 1.1.4.3.1 Radni rezultati su detaljno razrađeni u deset kategorija (podkriterijuma), ali i ovdje izostaje pojedinačno vrednovanje svake ponaosob. Takođe, treba imati u vidu da Predlog pravilnika o orjentacionoj normi, koja je tradicionalno predstavljala mjerilo za ocjenu rada sudija, više neće služiti toj svrsi, dok drugo mjerilo nije obezbijeđeno.

- 1.1.4.3.2 *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, obezbijedilo bi se objektivno vrednovanje, vezano za godišnji izvještaj o radu. Uz ove pretpostavke i Metodologiju izrade godišnjih izvještaja o radu sudija (koja kao poseban akt tek treba da bude donijeta), Komisija treba da pribavi sve te potrebne podatke kao obavezni prilog dokumentaciji na osnovu koje bi se vršilo ocjenjivanje.
- 1.1.4.3.3 Ujednačenost u ocjenjivanju radnih rezultata iziskuje propisivanje šta se smatra optimalnim, a šta nedovoljnim vezano za način rješavanja predmeta, kvalitet rada izražen kroz broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka i dr, odnosno propisivanje preciznih kriterijuma za ocjenu rada sudija, što bi trebalo hitno učiniti.
- 1.1.4.3.4 Za razliku od predloga *Akcije* (tač. 1.2.1.4. Predloga reforme) kriterijumi koji se tiču odnosa prema radu (poštovanje i iskorišćenost radnog vremena, broj i osnovanost pritužbi na rad, izrečene disciplinske mjere) ne vrednuju se posebno, već se uključuju u opštu ocjenu radnih rezultata, što nije u redu, imajući u vidu posebnost ove kategorije kriterijuma.
- 1.1.4.3.5 Bez odgovarajuće metodologije, ne mogu se objektivno vrednovati ni kriterijumi koji se odnose na uzimanje predmeta u rad po redosljedu 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.

1.1.4.4 *Stručno usavršavanje*

- 1.1.4.4.1 Sticanje magistrature i doktorata ne vrednuje se kada je u pitanju izbor kandidata za viši sud, kao što je to slučaj za kandidate koji se prvi put biraju, što je propust koji treba ispraviti.
- 1.1.4.4.2 Kriterijumi koji se tiču stručnog znanja i sposobnosti, sadržani u tač. 1.2.1.2 Predloga *Akcije* (dobro poznavanje procesnih i materijalno pravnih propisa i dr.) u suženom obimu preuzeti su u odredbama kojima se određuje sadržaj pisanog testa. Moguće je do njih doći i na bazi upitnika – pribavljanjem mišljenja od strane višeg suda u koji se kandidat bira, a čime se ne izlazi iz okvira zakonskog teksta. Propisani kriterijumi takođe obuhvataju sve podatke koji se odnose na ispunjavanje orijentacione norme, kvalitet rada, ažurnosti u radu, objavljene radove i druge stručne aktivnosti, kao i učešće u oblicima stručnog usavršavanja, a što se skoro u cjelini poklapa sa predlozima *Akcije* u tač. 1.2.1.3 i dijelom u tač. 1.2.1.4.

1.1.5 ***Bliži kriterijumi za izbor predsjednika suda*** (čl. 36 PSS)

- 1.1.5.1 Predlog *Akcije* iz tač. 1.2.1.5 Predloga reforme usvojen je 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 da će se inače ovaj kriterijum uzimati u obzir 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.

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

(1) Sudski savjet može sprovesti pisano testiranje kandidata prije obavljanja razgovora.

(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.

(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.

Objavljivanje 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 prijave 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 kažnjavao 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 prijava, 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 zakonske 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 Poslovnikom.

Tokom obavljanja razgovora sa kandidatom za predsjednika suda posebno će se ispitati njegovo vidjenje 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 popunjavaju obrazac za ocjenjivanje kandidata (obrazac broj 2).

Ocjena za svaki kriterijum je od jedan do pet.

Značenje ocjene:

1 i 2 - nezadovoljava,

3 - dobar,

4 - vrlodobar,

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.*

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.*

1.2.7 Izbor predsjednika Vrhovnog suda

1.2.7.1 Načinom izbora i razrješenja predsjednika Vrhovnog suda u isključivoj nadležnosti političke koalicije na vlasti, narušeno je načelo nezavisnosti sudstva, posebno zbog toga što sudijama nije obezbijeđen uticaj na izbor predsjednika najviše sudske instance koji predstavlja sudsku vlast.⁵ Ustav iz 2007. godine

⁵ 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

predvidio je da predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore bira i razriješava Skupština prostom većinom, na predlog predsjednika države, Skupštine i Vlade. Na ovakav način, izbor predsjednika Vrhovnog suda ne samo da je prepušten političarima (pa je „politički“, kako ga naziva Venecijanska skupština), već je isključivo prepušten političkoj koaliciji na vlasti, koja nema obavezu da za svog kandidata obezbijedi saglasnost ni opozicije ni sudstva. Ovakvo rješenje ne postoji nigdje u okruženju⁶, a stručnjaci iz Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH nazvali su to *kobnim* odstupanjem od osnovnog pravila o izboru sudija od strane Sudskog savjeta.⁷

1.2.7.2 Zakon o sudovima još uvijek predviđa da Opšta sjednica Vrhovnog suda daje mišljenje o kandidatima za predsjednika Vrhovnog suda, iako to Ustav ne predviđa.⁸ U novembru 2007, ovlašćeni predlagači predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore, predsjednici države, Skupštine i Vlade, sastali su se sa sudijama Vrhovnog suda, ali nisu uvažili njihov predlog da predsjednik Vrhovnog suda bude izabran iz reda sudija toga suda.⁹ Za predsjednicu Vrhovnog suda predložena je i izabrana 18.12.2007. Vesna Medenica, do tada na funkciji Vrhovnog državnog tužioca.

Vrhovnog suda posljedica želje za obezbjeđenjem veće odgovornosti sudstva, pa 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 za predsjednicu Vrhovnog suda izabrali su samo poslanici vladajuće koalicije, dok su poslanici opozicije glasali protiv ili su bojkotovali glasanje.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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 protekne, nadležnost automatski prelazi na organ Skupštine.

⁹ “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>.

- 1.2.7.3** Za razliku od uobičajenog statusa predsjednika Vrhovnog suda kao prvog među jednakima (*primus inter pares*),¹⁰ u Crnoj Gori način izbora i koncentracija ovlaštenja predsjednika Vrhovnog suda, koji je i predsjednik Sudskog savjeta, promoviraju 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.¹¹

Načelno podržavamo predlog Venecijanske komisije da bi Sudski savjet trebalo da bira predsjednika Vrhovnog suda dvotrećinskom većinom, ali smatramo da bi Savjet prethodno trebalo reformisati, te obezbijediti da u postupku pribavlja i mišljenje Opšte sjednice sudija Vrhovnog suda.

- 1.2.7.4 Ustavno regulisanje pozicije predsjednika Vrhovnog suda ostalo je nepotpuno, nije propisano za koji se period bira i može li biti reizabran.

1.2.8 Oglašavanje slobodnih mjesta

- 1.2.8.1 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. Akcija je predlagala da se propiše oglašavanje i na internet stranici Sudskog savjeta, s obzirom na činjenicu da je internet dostupan širokom krugu lica, posebno pripadnicima mlađih generacija, među kojima su pretežno i kandidati za sudije. Takođe, ovaj vid oglašavanja Sudski savjet ne košta gotovo ništa. Ponovo naglašavamo da je svim sudijama u Crnoj Gori na njihovim radnim mjestima neophodno obezbijediti ne samo kompjuter i štampač, već i internet konekciju.

- 1.2.8.2 »Jedan od štampanih medija« 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, obavješćavanje posebno mlađih generacija na ovaj način je značajno ograničeno.

1.2.9 Sadržaj prijave

- 1.2.9.1 Poslovníkom (čl. 28) je predviđeno da kandidat mora dati izjavu da nije član nijedne političke organizacije. Ovaj zahtjev nije u skladu sa Ustavom (čl. 123 – Nespojivost funkcija) koji ovakvu zabranu ne predviđa. Prema tome, Sudski savjet bi mogao zahtijevati jedino izjavu o tome da kandidat nije član organa političke stranke, tj. da profesionalno ne obavlja političku djelatnost.

¹⁰ Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije, tač. 63, 19.3.2007.

¹¹ Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, tač. 88 i 96, vidi FN 5.

- 1.2.9.2 Takođe, od kandidata se na osnovu istog člana Poslovnika zahtijeva dostavljanje izjave o ranijoj osuđivanosti, iako Ustavom i Zakonom o sudovima ranija neosuđivanost nije predviđena kao uslov za izbor na sudijsku funkciju, pa se postavlja pitanje ustavnosti i zakonitosti i ove odredbe Poslovnika.

1.2.10 Objavljivanje prijava kandidata na internet stranici Savjeta

- 1.2.10.1 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. Ovo je posebno značajno zbog toga što nije predviđen drugi odgovarajući način na koji Savjet saznaje informacije važne za dostojnost kandidata (*vidi gore tač. 1.1.1.3*), a pogotovo zbog toga što nije predviđeno da se pribavlja zvanična informacija o nekažnjavanosti, već se Savjet oslanja na izjavu kandidata o tom pitanju (čl. 27, st. 3, alineja 6 PSS). Takođe, iz istih razloga trebalo bi propisati i objavljivanje liste kandidata za porotnike, koju predlaže predsjednik suda.

1.2.11 Odbacivanje neblagovremenih i nepotpunih prijava

- 1.2.11.1 Predviđeno je da Komisija, osnovana za izbor sudija, Savjetu dostavlja neblagovremene i nepotpune prijave, pa ih Savjet odbacuje. Imajući u vidu da Savjet u istom sastavu odlučuje i po prigovoru protiv odluke o odbacivanju prijave, trebalo bi da Komisija odbacuje neblagovremene i nepotpune prijave, a da Savjet odlučuje po prigovoru.

1.2.6 Postupak ocjenjivanja kandidata

1.2.6.1 *Pribavljanje mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima kandidata*

- 1.2.6.1.1 Pribavljanje mišljenja o stručnim i radnim kvalitetima u postupku izbora sudija od organa, privrednih društava i drugih pravnih lica u kojima kandidat radi ili je radio, u Zakonu o Sudskom savjetu dobilo je prenamaglašen značaj. Šta više, za sve kandidate, traži se kako mišljenje suda u koji se kandidat bira, tako i mišljenje sjednice sudija neposredno višeg suda (čl. 31 ZSS).
- 1.2.6.1.2 S obzirom da se izbor između prijavljenih kandidata vrši na osnovu ocjene sadržane u odgovarajućim obrascima, pribavljanje mišljenja je samo pomoćni kriterijum koji se ne vrednuje posebno, pa ga je tako trebalo i definisati. Poslovnikom je propisano (čl. 33) da se mišljenje pribavlja od organa u kojem je kandidat radio radi ocjene njegovih radnih rezultata, što je uže od svrhe propisane čl. 31 Zakona, prema kojoj mišljenje treba da pomogne ukupnoj ocjeni stručnosti.

- 1.2.6.1.3 Da bi se izbjeglo davanje stereotipnih fraza umjesto sadržajne ocjene sposobnosti kandidata, mišljenje je jedino racionalno pribavljati na osnovu odgovarajućeg *upitnika*, čiji bi sadržaj utvrdio Sudski savjet.
- 1.2.6.1.4 Jedno od pitanja u upitniku trebalo bi da bude posvećeno ispitivanju postojanja diskriminatornih odluka kod kandidata u pogledu pola, rase, etničke pripadnosti, seksualne opredjeljenosti itd. Isti upitnik, koji bi morao biti posebno značajan za procjenu dostojnosti za obavljanje funkcije, može se koristiti i za sudije porotnike.
- 1.2.6.1.5 Sudijski kadar treba pripremati i prvenstveno birati iz reda sudskih saradnika. To je po pravilu uobičajeni način prethodne obuke i pripreme za budućeg sudiju i to kao dio dugoročno osmišljene stručne pripreme kadrova za sudijsku funkciju. To je trebalo da dođe do izražaja i u Zakonu i to kao princip, uz moguće izuzetke. Sudovi bi trebalo da raspolažu podacima o radnim rezultatima stručnih saradnika, na kojima bi trebalo zasnivati mišljenje o njihovom radu.
- 1.2.6.1.6 Postupak za izbor sudija porotnika propisuje da će sjednica sudija suda za koji se kandiduje sudija porotnik dati mišljenje o svakom kandidatu. Nejasno je na osnovu čega će sjednica sudija dati mišljenje o kandidatima koje po pravilu ne poznaje, jer za sudije porotnike nije predviđen prethodni probni rad u sudu.

1.2.6.2 *Razgovor sa kandidatima*

- 1.2.6.2.1 Razgovorom sa kandidatima u suštini treba provjeriti opšti profil kandidata (čl. 32, st. 3 Poslovnika): “Tokom obavljanja razgovora ispitaće se da li kandidat ispunjava kriterijume za imenovanje u skladu sa kriterijumima utvrdjenim Zakonom i ovim Poslovnikom”. Kako razgovor ima centralno mjesto u postupku izbora i iziskuje provjeru u naprijed izloženom smislu, veoma je bitno kako će biti organizovan i osmišljen, pa bi u tom smislu Savjet trebalo da propiše opšte smjernice. Postoji rizik da se razgovor sa kandidatima svede na formalnost i da prvenstveno služi za eliminaciju kandidata koji već na prvi pogled djeluje neubjedljivo, a da izbor između ostalih kandidata i nadalje bude podložan subjektivizmu.
- 1.2.6.2.2 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.

1.2.6.3 *Pisano testiranje*

- 1.2.6.3.1 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 bi trebalo da *obavezno* prethodi razgovoru.
- 1.2.6.3.2 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, vidi da je Savjet rezultate testa izrazio u bodovima, umjesto vrednovao ocjenom. Sistem bodovanja, kao i testiranje pod šifrom,¹² obezbijedilo bi objektivnost u najvećoj mogućoj mjeri i isključilo da se ocjena utvrđuje *većinom glasova* (sic!) članova Komisije za izbor (čl. 34, st. 5 PSS).

1.2.6.4 *Obrazac za ocjenjivanje kandidata*

- 1.2.6.4.1 Pored obrasca za prijavu kandidata za sudiju, Poslovnik u čl. 37 propisuje još dva obrasca, Obrazac broj 2, koji popunjava svaki član Komisije sa svojom konačnom ocjenom kandidata i obrazloženjem, i Obrazac broj 3, kojim se na osnovu većine glasova utvrđuje ukupna ocjena od 1-5, s odgovarajućim opisnim značenjem od “nezadovoljava” do “odličan”. Obrazac je jedinstven za kandidate koji se po prvi put biraju, i za one koji napreduju. Obuhvata kriterijume onako kako su naznačeni u čl. 32 Zakona, a ne kako su bliže razrađeni u potkategorije Poslovníkom. O kriterijumima koji se odnose na stručno znanje, radno iskustvo, radne rezultate i objavljene naučne radove i druge aktivnosti (vidjeti gore tač. 1.1.2.2 i 1.1.2.3).
- 1.2.6.4.2 Preostala tri kriterijuma (ne računajući dopunski za predsjednike sudova, kod kojih se procjenjuje i organizaciona sposobnost), odnose se na: sposobnost za nepristrasno, savjesno, marljivo, odlučno i odgovorno obavljanje funkcije za koju se neko po prvi put prijavljuje, komunikativnost, odnos sa kolegama, ponašanje van posla, profesionalnost, nepristrasnost i ugled. Sadržaj ovih kriterijuma djelimično se odnosi i na ocjenu dostojnosti. Poslovnik ove kriterijume uopšte ne pominje. Nije razrađeno šta predstavlja osnovu za njihovo ocjenjivanje od 1-5, a o tome bi Poslovnik morao sadržavati odgovarajuće odredbe. Ako su to razgovor sa kandidatom ili pribavljeno mišljenje, i to bez posebnog upitnika, ostavljen je u samom obrascu znatan prostor za prevagu subjektivne ocjene nad objektivnim mjerilima. Najprikladnije bi bilo da se pribavljanje mišljenja o kandidatu odnosi upravo na ocjenu navedenih kriterijuma. Umjesto toga, propisano je da se mišljenje pribavlja samo o stručnim i radnim kvalitetima. U svakom slučaju, kriterijum koji se odnosi na sposobnost kandidata da nepristrasno, savjesno, marljivo,

¹² Ovakvo rješenje sadržano je u članu 39 stav 2 Zakona o viskom sudskom i tuzilačkom vijeću BiH. (“Sl. list BiH” br. 25/04).

odlučno i odgovorno obavlja funkciju za koju se prijavljuje, treba izričito vezati za ocjenu radnih rezultata.

- 1.2.6.4.3 Realno je očekivati da su se nedostaci na koje je ukazano ispoljili već prilikom prvog izbora sudija. Sudski savjet, ukoliko želi da odgovorno obavi zadatak koji mu je povjeren, mora da inicira izmjenu i dopunu Poslovnika i/ili donese dodatne akte, kako bi se isključio prostor za proizvoljnost, odnosno nejednako postupanje u jednakim slučajevima.

1.2.7 Obrazloženje odluke i pouka o pravnom lijeku

- 1.2.7.1 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).

- 1.2.7.2 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.¹³ 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, ako odluke o njihovom izboru naknadno budu poništene (detaljniji predlog *Akcije* u pogledu prevazilaženja problema, tač. 6.2.1.4.2).

1.2.8 Uvid u dokumentaciju

- 1.2.8.1 Propisano je Zakonom o Sudskom savjetu (čl. 38) 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.

¹³ Odluka o izboru sudija Višeg suda u Podgorici, Su. R. Br. 357/08, od 1. 10. 2008. godine

1.2.8.2 Poslovníkom bi trebalo posebno propisati način i mjesto vršenja uvida u izbornu dokumentaciju, tako da se uključi i pravo na fotokopiranje spisa, kao i pravo punomoćnika kandidata da izvrši uvid. Zakonom bi trebalo propisati i pravo prigovora Sudskom savjetu protiv akta ili radnje kojim bi se ovo pravo na bilo koji način uskratilo (vidi detaljnije 6.2.6.6).

1.2.9 **Poništavanje odluke o izboru sudije**

1.2.9.1 Zakon o Sudskom savjetu predvidio 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 6.2.1.4 i 6.2.6.6).

2. **Sastav Sudskog savjeta i izbor njegovih članova**

2.1 **Sastav Sudskog savjeta**

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 (čl. 127 Ustava CG).
-

Sastav Sudskog savjeta ne isključuje politički uticaj na izbor sudija, već ga balansira, i to neuspješno. Sudije biraju svega četiri od deset članova Savjeta. Politički izabran predsjednik Savjeta, 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 (tač. 2.2.3 Predlog reforme).¹⁴ Ako bi se u Crnoj Gori razmatralo sprovođenje reizbora svih sudija, po uzoru na BiH i Srbiju, ovakav sastav Savjeta pogotovo ne predstavlja dovoljne garancije nezavisnosti i nepristrasnosti za taj složen postupak, koji je posebno osjetljiv na zloupotrebe.¹⁵

Organizacije građanskog društva, kao i 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 preporučuje čak prisustvo međunarodnih članova Savjeta kako bi pomogli po pitanjima nezavisnosti i efikasnosti sudstva.¹⁶

¹⁴ 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 Viskog 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ *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

U postojećem sastavu Sudskog savjeta, većina njegovih članova mogla bi biti naklonjena vladajućoj političkoj 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 ograničenja u pogledu mogućeg sukoba interesa.¹⁷ Na ovaj način nije obezbijeđen utisak o Savjetu kao samostalnom i nezavisnom organu iz čl. 126 Ustava Crne Gore.

2.1.1 Članovi Sudskog savjeta iz reda sudija

2.1.1.1 Predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta

- 2.1.1.1.1** Predsjednik Vrhovnog suda, koga bira i razrješava politička koalicija na vlasti, 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 nisu sudije, kako bi se izbjegla opasnost od „autokratskog upravljanja sudstvom“.¹⁸ Akcija se zalagala za rješenje koje postoji u Hrvatskoj, da ni predsjednik Vrhovnog suda, kao ni predsjednici drugih sudova, ne mogu biti članovi Savjeta¹⁹, 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/Sudskog savjeta sužen je i nesrazmjeran 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

VSTV i Therese Nelson, konsultant za reformu pravosuđa, septembar 2007, tač. 1.2.7. *Ključne lekcije naučene u BiH*, str. 35.

¹⁷ Za razliku od zaštite od sukoba interesa koju sadrže Zakon o telekomunikacijama, Zakon o radio-difuziji i Zakona o javnim radio-difuznim servisima „Radio Crne Gore“ i „Televizija Crne Gore“. 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 RTCG (Zakon o javnim radio-difuznim servisima „Radio Crne Gore“ i „Televizija Crne Gore“, *Sl. list. RCG*, br. 51/2002, čl. 23).

¹⁸ Vidjeti Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, 2007, tačke br. 88-92 i 96.

¹⁹ Član 123 Ustava Republike Hrvatske.

Vrhovnog suda uživa imunitet kao i poslanik, za razliku od ostalih sudija koje uživaju funkcionalni imunitet (čl. 86, st. 4 i čl. 122). Članovi Savjeta ne uživaju funkcionalni imunitet i, za razliku od predsjednika Savjeta, protiv svakog člana Savjet većinom glasova može pokrenuti postupak razrješenja, što ih dodatno dovodi u neravnopravan položaj.

2.1.1.1.2 Ovlašćenja predsjednika Vrhovnog suda i Sudskog savjeta dodatno podstiču koncept “autokratskog upravljanja”, na koji je upozorila Venecijanska komisija:

- i. na predlog predsjednika Savjeta, iz reda sudija, Sudski savjet bira i razrješava zamjenika predsjednika Sudskog savjeta (čl. 20, st. 2 ZSS);
- ii. takođe na predlog predsjednika Sudskog savjeta, Savjet bira i direktora Sekretarijata Sudskog savjeta (čl. 76, st. 2 ZSS), suprotno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima (čl. 33, st. 1, *Sl. list RCG*, br. 27/04) koji propisuje obavezno raspisivanje javnog konkursa;
- iii. predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta saziva i upravlja radom Konferencije sudija, pribavlja inicijalne predloge kandidata za izbor članova Sudskog savjeta od sudova i sudija, sačinjava liste kandidata i dostavlja Konferenciji sudija (čl. 11 ZSS);
- iv. predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta, za razliku od drugih članova Savjeta, jedini je ovlašćen za podnošenje predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, tj. predsjednika suda (čl. 54, st. 2 ZSS);

2.1.1.1.3 Predsjednik Sudskog savjeta morao bi biti stalno radno angažovan u Savjetu, pogotovo u početnoj fazi rada Savjeta, te je pozicija stalno zaposlenog predsjednika nespojiva sa funkcijom predsjednika Vrhovnog suda.²⁰

2.1.1.1.4 Utisku o neravnompravnim položajima članova Savjeta, koji uspostavljaju navedena normativna rješenja, doprinosi i činjenica da se kao zvanična e-mail adresa Sudskog savjeta Crne Gore na memorandumu zvaničnih dokumenata Savjeta (odluke o izboru sudija) navodi lična adresa predsjednice Vrhovnog suda i Sudskog savjeta.

²⁰ 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.

2.1.1.2 Sudije članovi Savjeta

- 2.1.1.2.1 Od četiri člana Savjeta koje bira Konferencija sudija iz redova sudija, dva člana su iz reda sudija Vrhovnog, Apelacionog, Upravnog suda i dva viša suda, dok su druga dva člana iz reda „sudija svih sudova“.²¹ Na ovaj način nije obezbijeđeno da dva predstavnika sudstva budu izabrani među sudijama osnovnih i privrednih sudova, odnosno da sudije članovi Savjeta predstavljaju sve nivoe sudske vlasti, kako je *Akcija* predlagala (tač. 2.2.2 Predloga reforme).²²
- 2.1.1.2.2 Ovakvo rješenje suprotno je međunarodnim preporukama prema kojima među sudijama članovima Sudskog savjeta treba osigurati „najširu predstavljenost sudstva“.²³ Ovo pogotovo ako se uzme u obzir odnos između broja sudija prve grupe (dva viša suda, Apelacionog, Upravnog i Vrhovnog suda Crne Gore) i druge (osnovni i privredni sudovi) koji iznosi 70 : 170.

2.1.2 Članovi Savjeta van reda sudija

Tri člana Savjeta su političari – dva poslanika i ministar pravde, dok nema zabrane da i dva ugledna pravnik, koje bira predsjednik Crne Gore, budu članovi političkih stranaka.²⁴ 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.²⁵

²¹ Čl. 11, st. 1 i 2 Zakona o Sudskom savjetu (*Sl. list CG*, br. 13/2008).

²² Prilikom prvog izbora reformisanog Savjeta 2008. godine, za članove Savjeta iz reda sudija izabrani su sudija Višeg suda u Podgorici i tri sudije Vrhovnog suda Crne Gore.

²³ 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”.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

2.1.2.1 Poslanici u sastavu Savjeta

2.1.2.1.1 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.²⁶ 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 nisu na političkim funkcijama.²⁷ Umjesto da Skupština bude „u“ Savjetu, *Akcija* je predlagala da Skupština bira njegove članove van reda sudija, iz reda politički neangažovanih stručnjaka, na predlog Advokatske komore, Univerziteta i nevladinih organizacija aktivnih u oblasti vladavine prava i ljudskih prava.

2.1.2.1.2 Nema zakonskog zahtjeva da poslanici imaju pravničko obrazovanje, što bi bilo korisno za efikasan i djelotvoran rad Savjeta.²⁸

2.1.2.2 Ministar član Savjeta

2.1.2.2.1 Ministar u sastavu Savjeta kompromituje koncept Savjeta kao samostalnog tijela, nezavisnog od izvršne vlasti.²⁹ Ministar pravde je ranije bio član Savjeta u Crnoj Gori, ali se od ovog rješenja odustalo 2002, upravo u cilju smanjenja uticaja izvršne vlasti na izbor sudija.³⁰ Isključivanje ministra iz glasanja u postupcima disciplinske odgovornosti

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).

²⁶ Četvrti sudija je supruga predsjednika države i potpredsjednika političke stranke na vlasti, koja je učestvovala i u predsjedničkoj kampanji svog supruga 2008. godine.

²⁷ 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 Venecijanska 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.)

²⁸ Zakon o Sudskom savjetu, čl. 3, st. 1 zahtijeva da članovi Savjeta „moraju biti lica visokih moralnih i profesionalnih kvaliteta“.

²⁹ Član 126 Ustava CG: „Savjet je samostalan i nezavisan organ ...“.

³⁰ Ministar pravde nije član Sudskog savjeta u Hrvatskoj, Sloveniji i Bosni i Hercegovini, a jeste u Makedoniji i Srbiji.

sudija, ali ne i iz postupaka izbora i razrješenja sudija, dodatno problematizuje njegovo članstvo u Savjetu.³¹

2.1.2.2.2 *Akcija* je i ranije isticala da 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.

2.1.2.3 Ugledni pravnici

2.1.2.3.1 Rješenje po kojem predsjednik države - po pravilu predstavnik vladajuće političke stranke u Crnoj Gori – po svom nahođenju postavlja ugledne pravnike, kojima nije zabranjen politički angažman, za članove Savjeta, 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 u tački 122.

2.2.1.2 Akcija se zalagala za prihvatanje rješenja koje postoji u Hrvatskoj, da ni jedan predsjednik suda, uključujući predsjednika Vrhovnog suda, ne može biti član Sudskog savjeta (tač. 2.2.2 Predloga reforme), odnosno, da ako se insistira na članstvu predsjednika Vrhovnog suda po položaju, da se ta mogućnost isključi za druge predsjednike sudova, što je usvojeno.

2.2.1.3 Venecijanska komisija se izričito zalagala za rješenje po kome predsjednika Sudskog savjeta biraju članovi Sudskog savjeta i to iz reda članova van reda sudija “kako bi se obezbijedile neophodne veze između sudstva i društva, a izbjegla opasnost od «autokratskog upravljanja sudstvom»”.³²

2.2.2 Izbor članova Savjeta koji se biraju iz redova sudija

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

³¹ 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.

³² Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, tač. 96.

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. 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 u državi imati podjednaku šansu da budu izabrani za člana Savjeta.

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 Pored toga što ovakav sistem izbora ne obezbjeđuje najširu zastupljenost sudija u Savjetu, ni izborni postupak nije propisan tako da obezbjeđuje transparentnost. Proces brojanja glasova za inicijalne predloge trebalo bi unaprijediti tako da umjesto jedne osobe, to čini komisija, sastavljena od sudija različitih nivoa, uz prisustvo javnosti.
- 2.2.2.2.2 Postojeći sistem omogućava da se za kandidate izaberu oni koji su dobili svega nekoliko glasova, pa ga treba unaprediti propisivanjem dva kruga izbora, prvog, u kome bi svaki sud dao svog kandidata, i drugog, u kome bi sve prvostepene sudije glasale za četvoro kandidata za izbor na Konferenciji svih sudija.

2.2.2.3 Izbor članova Savjeta van reda sudija

- 2.2.2.3.1 **Dva poslanika koje bira i razrješava Skupština iz reda parlamentarne većine i opozicije**

Iskustvo izbora poslanika u prvi saziv reformisanog Savjeta pokazalo je da političke partije opozicije dugo nisu 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. Trebalo bi zakonom ili skupštinskim poslovnikom propisati postupak izbora predstavnika Skupštine iz redova pozicije i opozicije.

2.2.2.3.2 Dva ugledna pravnika koja imenuje predsjednik države

Rješenje da predsjednik države, po pravilu i predstavnik vladajuće političke stranke u Crnoj Gori, sam bira ugledne pravnike, trebalo bi unaprijediti tako što bi se Univerzitetima, Advokatskoj komori i nevladinim organizacijama s iskustvom u oblastima vladavine prava i zaštite ljudskih prava omogućilo da predlože listu kandidata sa koje bi predsjednik države izabrao dva ugledna pravnika za članove Savjeta.

3 Mandat, imunitet i razrješenje članova Savjeta

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

...

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.

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 безусловnu 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, razriješi.

3.3 Mandat

3.3.1 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.

3.3.2 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.

3.3.3 Izbor na višu funkciju u sudstvu, odnosno na funkciju predsjednika suda, razlog je za prestanak mandata člana Savjeta.

3.2 Imunitet

3.2.1 Protivno preporuci *Akcije*, Ustavom nije predviđen imunitet za članove Sudskog savjeta od odgovornosti za izraženo mišljenje prilikom

obavljanja dužnosti u Savjetu, za razliku od, na primjer, rješenja 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.³³ 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 počinu u okviru obavljanja dužnosti.³⁴

3.4 Razrješenje

- 3.4.1 Za razliku od ranijeg rješenja, kada je član Savjeta mogao biti razrješen 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, u skladu sa predlozima *Akcije*.
- 3.4.2 Savjet sve svoje odluke donosi većinom glasova (čl. 128 Ustava), pa tako i odluku o predlogu za razrješenje svog člana. Smatramo da ozbiljnost ove vrste odluke zahtijeva kvalifikovanu većinu glasova.

³³ Član 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.

³⁴ 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 na osnovu čl. 128, st. 1 Ustava Crne Gore:

- 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, čl. 2 i 4, Sudski savjet:

- *obezbjeduje 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).*

Na osnovu Zakona o Sudskom savjetu, čl. 23, Sudski savjet:

- 1) *vrši kontrolu rada sudija i sudova;*
- 2) *odlučuje o disciplinskoj odgovornosti sudija;*
- 3) *daje mišljenja na nacрте zakona i podzakonskih akata iz oblasti pravosudja i inicira donošenje relevantnih zakona i drugih propisa iz ove oblasti;*
- 4) *obezbjeduje primjenu, održivost i jednoobraznost Pravosudnog informacionog sistema u djelu koji se odnosi na sudove;*
- 5) *stara se o edukaciji nosilaca pravosudne funkcije u saradnji sa Tužilačkim savjetom;*
- 6) *vodi evidenciju podataka o sudijama;*
- 7) *razmatra pritužbe sudija i zauzima stavove u vezi ugrožavanja njihove nezavisnosti i samostalnosti;*
- 8) *predlaže orjentaciona 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;*
- 10) *utvrđuje predlog etickog kodeksa, koji donosi Konferencija sudova;*
- 11) *vrši i druge poslove utvrđene zakonom (donosi Poslovnik, čl. 25 ZSS; upućuje sudiju u drugi sud uz pristanak sudije, čl. 42 ZSS; bez pristanka čl. 44 ZSS; daje mišljenje o aktivnostima nespojivim sa vršenjem sudijske funkcije, čl. 45 ZSS).*

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 Analiza reforme

- 4.1.1 Regulisanje nadležnosti Sudskog savjeta nije uspostavljeno na najsvrsishodniji način, jer se stiče utisak da nadležnosti propisane Ustavom imaju veći značaj od zakonom propisanih nadležnosti, što objektivno nije slučaj. Ustavom je trebalo okvirno regulisati nadležnost Sudskog savjeta u odnosu na postupak izbora i razrješenja sudija i prestanak sudske funkcije, kao ključne, uz upućivanje da se druge nadležnosti i način odlučivanja Sudskog savjeta uređuju zakonom. To je i bio predlog Akcije (tač. 4.2. Predloga reforme).³⁵
- 4.1.2 Ukupno propisane nadležnosti Sudskog savjeta u skladu su sa uobičajnim spektrom nadležnosti u međunarodnoj praksi, na koje je Akcija ranije uputila (tač. 4.1.d).
- 4.1.3 Za razliku od Ustava, koji u čl. 126 funkciju Savjeta ograničava na obezbjeđenje nezavisnosti i samostalnosti sudova i sudija, Zakon o Sudskom savjetu u članu 2 funkciju Sudskog savjeta umjesno proširuje i na obezbjeđivanje odgovornosti i profesionalnosti sudova i sudija. Primjerenije bi bilo da je logični odnos navedenih funkcija Sudskog savjeta došao do izražaja i u samom Ustavu, jer se time normira širi i potpuniji osnov za zakonsku razradu nadležnosti i ovlašćenja.
- 4.1.4 Član 4 ZSS (Sprečavanje političkog djelovanja) predstavlja lošiju konkretizaciju člana 3 ZS, jer se ograničava samo na zaštitu od političkog djelovanja na sudije. Previđa se da uticaji i pritisci mogu poticati i od drugih struktura sa posibnim pozicijama u društvu (npr. ekonomski lobi, kriminalne grupe i sl.).
- 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 nedoslednost u pogledu nadležnosti Ministarstva pravde trebalo bi urediti u novom Zakonu o sudovima.
- 4.1.7 Pojedine odredbe ZS, posebno one koje se odnose na pravosudnu upravu i ovlašćenja Ministarstva pravde (čl. 104-109) karakterišu konceptijske

³⁵ 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.

nedoslednosti, neodgovarajuće razgraničenje nadležnosti, u nekim slučajevima i kolizija, sto treba otkloniti donošenjem novog Zakona o sudovima. To su prije svega sljedeće 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);
- nadzor nad postupanjem po predstavkama i pritužbama (čl. 106, tačka 2 ZS, čl. 41, 44 PSS);
- vođenje odgovarajućih propisanih evidencija, bez označenja kojih (čl. 106 tačka 8 ZS i čl. 23, tač. 6 ZSS, koji su u koliziji);
- nedostatak odredbi o centralizovanoj presonalnoj evidenciji u oba zakona sa preciziranim obaveznim podacima i naznakom koji se smatraju tajnim Predlozi Akcije sadržani su u tački 4.2. Predloga reforme, i tač. 4.2.2, tač. c)³⁶;
- zadržavanje 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 stav 5 ZS);
- određivanje orjentacionih mjerila o potrebnom broju sudija bez naznake da mu predhodi predlog Sudskog savjeta (čl. 109 tačka 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 tačka 5 ZS koji treba preispitati i čl. 23 tačka 9 i 10 ZSS)³⁷.

4.2 Odnos Savjeta i suda

4.2.1 Zakon o Sudskom savjetu u članu 27 detaljno reguliše odnos Sudskog savjeta i suda. Konkretizuje se dosta tvrdo i bez ograničenja propisano ovlašćenje Savjeta iz tačke 1 čl. 23 Zakona prema kome Savjet vrši kontrolu rada sudova i sudija. Ispravnija bi bila formulacija da “vrši kontrolu rada sudova i sudija *u skladu sa ovim zakonom*”, budući *da ta kontrola treba da je posredna* (preko izvještaja o radu, razmatranja predstavlja i pritužbi, kako to proizilazi iz čl. 128 tačka 4 Ustava, odnosno *u prethodno utvrđenim granicama*), jer povezanost sa sudskom vlašću ne smije zadirati u nezavisnost i samostalnost sudija. Akcija je u svojim predlozima slijedila ovaj princip (tač. 4.1.c). Ministarstvo pravde nije imalo takva ovlašćenja.

³⁶ Zakon o Sudskom savjetu u čl. 23 tačka 6 propisuje samo da ovaj organ vodi evidenciju podataka o sudijama. Za razliku od Zakona u Akcionom planu za Strategiju reforme pravosuđa Vlade CG, zavisno od utvrđenih ciljeva upućuje se na normativno uređenje i uspostavljanje centralne baze podataka o izboru, ocjenjivanju i napredovanju nosilaca pravosudnih funkcija; evidenciju o sprovedenim disciplinskim postupcima, razreženjima i prestanku funkcije; evidenciju o nepoštovanju kodeksa; uspostavljanje i ažuriranje podataka zaposlenih, evidenciju o podnetim pritužbama građana.

³⁷ 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”.

- 4.2.2** Prema čl. 27, tačka 3 Zakona, 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 dokumenata. Ovo ovlaštenje je potrebno ograničiti analogno rješenju propisanom čl. 97 Zakona o sudovima, koji reguliše pravo predsjednika suda da može vršiti uvid u rad sudija u precizno određenim slučajevima. U suprotnom zadire se u samostalnost i nezavisnost sudija i dovodi se u pitanje njihovo dostojanstvo. Poželjno je konkretizovati postojeće zakonsko rješenje pravom sudije da može neposredno davati potrebna objašnjenja.
- 4.2.3** Sam odnos između sudova u funkciji kvalitetnog i efikasnog obavljanja poslova, posebno mjesta i uloge Vrhovnog suda, ostao je nedovoljno razrađen,³⁸ što je prevashodno predmet regulisanja Zakona o sudovima. To bi doprinijelo jasnijem razgraničenju nadležnosti na relaciji Sudski savjet – Vrhovni sud, uz preciznije određenje područja podijeljene odgovornosti.³⁹

4.3 OSVRT NA POJEDINAČNO PROPISANE NADLEŽNOSTI

Načelno se može zaključiti da zakonom uspostavljena nadležnost Sudskog savjeta odgovara predlozima Akcije. Međutim, pojedinačno propisane nadležnosti prate određene manjkavosti.

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 o tome koje su aktivnosti sudija nespojive sa vršenjem sudijske funkcije, postupajući na zahtjev sudije (čl. 45 ZSS), odnosno predsjednika suda (čl. 46). Ovim se odredbama nastoji ublažiti, inače 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, na primjer po uzoru na Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske: „ne smatra se javnom, odnosno profesionalnom dužnošću ni druga naučna i stručna djelatnost, niti člansko

³⁸ 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.

³⁹ 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.

djelovanje u institutima i udruženjima pravnika, kao ni u humanitarnim, kulturnim, sportskim i drugim udruženjima.”⁴⁰ Pored ovakve zakonske odredbe, za slučaj dalje nedoumice, treba zadržati nadležnost Sudskog savjeta da daje dalja tumačenja u skladu sa zakonom.

4.3.1.3 Nadležnost Sudskog savjeta sada obuhvata i odlučivanje o pritužbama sudija u vezi ugrožavanja 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. na neophodne uslove za rad i sl.). Najčešće su u pitanju slučajevi tzv. internog ugrožavanja samostalnosti i nezavisnosti sudije (npr. promjena godišnjeg rasporeda poslova).

4.3.1.4 Propušteno je da se u posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o sudovima izričito propiše odgovornost države za štetu zbog nezakonitog i nesavjesnog rada sudije, uz mogućnost regresa od sudije ako je šteta uzrokovana namjerno ili krajnjom nepažnjom.⁴¹

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, u skladu sa rješenjima koja postoje u državama u okruženju.

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. Smatramo da bi ovo trebalo da bude samostalna nadležnost Savjeta, na inicijativu predsjednika suda.⁴²

4.3.2.2 Imajući u vidu da Predlog pravilnika o orjentacionim mjerilima za utvrđivanje potrebnog broja sudija izričito navodi da se ova mjerila neće koristiti kao sudijske norme podobne za ocjenu rada sudija, ostalo je otvoreno pitanje na osnovu kojih mjerila će biti normiran očekivani učinak sudija.

4.3.3 Donošenje akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u sudu

4.3.3.1 Izostala je izmjena zakona da na ovaj akt umjesto Vlade treba da daje saglasnost Sudski savjet.⁴³

⁴⁰ Čl. 10, st. 3 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

⁴¹ Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (čl. 42) predviđa da država ima pravo na regresni zahtjev ako je povreda prava na suđenje u razumnom roku bila prouzrokovana ponašanjem “nosilaca javnih ovlašćenja”.

⁴² Visoki savet pravosuđa Srbije utvrđuje okvirna merila za određivanje broja sudija u sudovima opšte i posebne nadležnosti (vidi www.vrhovni.sud.srbija.yu, izveštaji 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 utvrđuje potreban broj sudija i tužilaca.

4.3.4 Razmatranje godišnjih izvještaja i ocjenjivanje uspješnosti rada sudova

4.3.4.1 Sudski savjet kroz svoj godišnji izvještaj o radu obuhvata i podatke o opisu i analizi stanja u sudstvu, 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). O preporukama za unapređenje metodologije izrade godišnjih izvještaja vidjeti dolje tač. 8.2.

4.3.4.2 U Zakonu o sudovima u odredbama o nadležnosti opšte sjednice Vrhovnog suda (čl. 27, tač. 2) propisano je razmatranje pitanja u vezi sa radom sudova, primjenom zakona i drugih propisa i vršenje sudske vlasti, o čemu, kad ocjeni potrebnim, Vrhovni sud obavještava Skupštinu. Navedena nadležnost Opšte sjednice Vrhovnog suda ima svog opravdanja i ne poklapa se sa nadležnošću Sudskog savjeta, s tim što smatramo da je poziciji sudske vlasti primjereno i neposredno obavještavanje javnosti, kad se ocjeni potrebnim. U oba slučaja bitno je da se slijedi princip transparentnosti rada navedenih institucija.

4.3.5 Nadležnost u pogledu sudskog budžeta

4.3.5.1 Poseban sudski budžet koji bi Skupštini predlagao neposredno Sudski savjet koji bi i odgovarao za nadzor nad njegovim trošenjem, jedna je od ključnih garancija nezavisnosti sudske vlasti. Ustavom je predviđeno da Savjet samo predlaže Vladi iznos sredstava za rad sudova, a i ova ustavna odredba nedovoljno je razrađena zakonima.

4.3.5.2 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 važnu nadležnost Savjeta u pogledu budžeta za 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 se ovim zakonom “urediti način planiranja, predlaganja i raspolaganja budžetskim sredstvima potrebnim za rad sudskih organa”.⁴⁴

4.3.5.3 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:

⁴³ 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.

⁴⁴ Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa, I Jačanje nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa, mjera 5. „Ostvariti veću samostalnost u pogledu određivanja razdjela budžeta za pravosuđe“, str. 6.

- izrada prijedloga budžeta za svaki sud;
- izrada sveobuhvatnog budžeta za sve sudove;
- pregovori o prijedlogu 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.

Jedan od najvažnijih zadataka Sudskog savjeta morao bi biti godišnji proces pripreme sudskog budžeta, pa bi Savjet trebalo da se priprema da sa izvršnom i zakonodavnom vlasti pregovara o budžetu, kao i da utvrdi kratkoročne i dugoročne prioritete.⁴⁵

4.3.5.4 Noveliranim članom 110 stav 4 Zakona o sudovima propisano je da predsjednik Sudskog savjeta ima pravo da učestvuje u radu sjednice Skupštine na kojoj se raspravlja o predlogu budžeta sudova. Predlog Akcije bio je konkretniji – da u slučaju neslaganja sa Vladom, predlog budžeta sudova Skupštini obrazlaže predsjednik Sudskog savjeta (tač. 4.2.- str. 38).

4.3.6 Normativna djelatnost

4.3.6.1 Zakonom su propisana i ovlašćenja Savjeta normativne prirode, koja se odnose se na davanje mišljenja na nacрте zakona i podzakonskih akata iz oblasti pravosuđa i iniciranju donošenja relevantnih zakona i drugih propisa iz ove oblasti. Podijeljena nadležnost sa Ministarstvom pravde uspostavljena je u odnosu na Sudski poslovnik i orjentaciona mjerila o potrebnom broju sudija i sluzbenika i namještenika. Takođe Savjet utvrđuje i predlog Etičkog kodeksa koji donosi Konferencija sudija. Samostalno utvrđuje Metodologiju za izradu izvještaja o radu sudija i godišnjeg rasporeda poslova, sto je po još uvijek neizmijenjenom Sudskom poslovniku bilo u nadležnosti predsjednika Vrhovnog suda u formi uputstva. Metodološki treba raščlaniti koji podaci su predmet interne analize (podaci o pojedinačnom učinku sudija), a koji se javno objavljuju (po pravilu samo podaci o radu sudova).⁴⁶ Usvojena zakonska rjesenja, osim u odnosu na Poslovnik o radu suda, u skladu su sa predlozima Akcije (tač. 4.2, str. 39-40).

4.3.6.2 Nezavisno od toga da li će orjentaciona mjerila predstavljati i osnov za određivanje sudijske norme, izostalo je propisivanje *kriterijuma i postupka za ocjenjivanje rezultata rada sudija* u formi opšteg akta. Ovi kriterijumi su logički povezani sa

⁴⁵ *Reforma pravosuđa u Crnoj Gori – iskustvo Bosne i Hercegovine*, 2007, tač. 1.3.8, str. 44.

⁴⁶ 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 istom ili posebnim aktima. U svakom slučaju treba ih povezati.

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.

- 4.3.6.3 Kako su kriterijumi za ocjenu rada sudija odlučujući i u postupku izbora sudija u više sudove, treba imati u vidu da je pravno-tehnički ispravno da bude 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.

4.3.7 Neophodna poboljšanja uslova za obavljanje sudijske funkcije

- 4.3.7.1 U tački 4.2.1 Predloga reforme, Akcija je ukazala na neophodna poboljšanja uslova za obavljanje sudijske funkcije vezano za nadležnost Savjeta. Treba ustaliti i formalizovati praksu da se kroz planiranje budžetskih sredstava i godišnje izvještaje o radu ova pitanja posebno tretiraju. Time bi se izbjeglo sporadično rješavanje ovih pitanja od suštinskog značaja.

4.3.8 Administrativni ured – Sekretarijat Sudskog savjeta

- 4.3.8.1 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).

- 4.3.8.2 Izbor direktora od strane Sudskog savjeta na predlog predsjednika Savjeta morao bi se uskladiti sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, koji propisuje obavezno raspisivanje javnog konkursa (čl. 33, st. 1, *Sl. list RCG*, br. 27/04).

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 безусловnu 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 ovlašćenog 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 Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (od 2.4.2008.), 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. Iako i izmijenjeni Zakon o sudovima (čl. 33 a, tač. 7) 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“, *ni ovim ni drugim zakonom* nije predviđeno u kojim još slučajevima sudija neuredno vrši sudijsku funkciju, pa bi to trebalo precizirati novim Zakonom o sudovima, čije je donošenje planirano za 2009. godinu.⁴⁷

5.1.2 Iako Kodeks sudijske etike (čl. 14, st. 6) propisuje da nepoštovanje Kodeksa predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka i postupka za razrješenje sudija, u skladu sa Ustavom i zakonom, Kodeks nema snagu zakona, i ne može se dovesti u vezu sa citiranom odredbom čl. 33 a, tač. 7 Zakona o sudovima, već je potrebno da zakon izričito propiše da kršenje Kodeksa predstavlja neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije, odnosno osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije.⁴⁸

5.1.3 Član 33a Zakona o sudovima treba dopuniti tako da povreda sudijske discipline postoji ako sudija neuredno vrši sudijsku funkciju, pored navedenih slučajeva, i onda kada:

⁴⁷ Prema Akcionom planu za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa Vlade Crne Gore.

⁴⁸ Konferencija sudija, na sjednici održanoj dana 26.07.2008. godine, 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 razradjuje osnovne etičke principe Nezavisnost, Nepriistrasnost, 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 sudijske etike predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka ili postupka za razrješenje sudije, u skladu sa Ustavom i Zakonom.

- 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 mjeseca⁴⁹, 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.

- izaziva teško narušavanje odnosa u sudu koji su od značajnog uticaja na vršenje sudijske funkcije;

Moguće je da rad sudskih vijeća bude onemogućen usled neopravdanog odbijanja sudije da učestvuje u radu vijeća, pa je neophodno takvo postupanje sankcionisati.

- ne ispunjava mentorska zaduženja i obaveze za studijsko usavršavanje kolega pripravnika;
- ne ispunjava obaveze studijskog usavršavanja i obrazovanja;

Zakonom o edukaciji u pravosudnim organima uređen je način i oblici edukacije sudija i državnih tužilaca nosioca pravosudne funkcije, kao i lica koja se pripremaju za vršenje pravosudne funkcije. Međutim, ni ovim ni drugim zakonom nije sankcionisano kršenje obaveze od strane sudije za usavršavanjem i obrazovanjem. Izuzetak je čl. 5 Kodeksa sudijske etike u kojem je propisano da sudija ima pravo i dužnost kontinuiranog stručnog usavršavanja i obrazovanja, koje podrazumjeva pravo i dužnost učešća u ponuđenim stručnim programima i čl. 14 Kodeksa koji propisuje da nepoštovanje Kodeksa predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka ili postupka za razrješenje sudije, u skladu sa Ustavom i Zakonom. 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 studijskog usavršavanja nije moguća primjena međunarodnih standarda, pa je razumljiva neophodnost da se sankcioniše neispunjavanje ovih obaveza.

- *neopravdano* odsustvuje sa posla – u citiranoj odredbi čl. 33a navedeno je samo „odsustvuje sa posla“, bez određenja „neopravdano“;
- ne postiže očekivane rezultate u poslu više od 10 mjeseci uzastopno bez opravdanog razloga;

⁴⁹ Čl. 368 ZKP-a i čl. 340, st. 2 ZPP

Rok od 10 mjeseci je objektivno vrijeme neophodno da sudija prevaziđe eventualne teškoće uzrokovane opravdanim razlozima, bolest i sl. i postigne kontinuitet u radu.

- ne nosi sudijsku togu u skladu s propisima.

Obaveza suđenja u posebnoj odori - togi propisana je čl. 125 Zakona o sudovima, ali nije sankcionisano kršenje ove odredbe. U praksi se ova odredba krši kada se suđenje, umjesto u sudnicama kojih ima nedovoljno, obavlja u kancelarijama, koji prostor je neadekvatan ambijent za sudske procese.

5.2 Povreda ugleda sudijske funkcije

5.2.1 Takođe, 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 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 detaljnije propisao.

5.2.2 Član 33b Zakona o sudovima treba dopuniti tako da povreda sudijske discipline postoji ako sudija vrijeđa sudijsku funkciju pored navedenih slučajeva i u slučajevima kada:

- 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.

- 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;

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.

- 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 utice na sudiju u obavljanju sudijske funkcije;
- 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, javnom mnjenju, predrasudama (pogotovo u vezi zabranjenih osnova diskriminacije), iskušenjima, porocima, strastima, privatnim i porodičnim interesima i drugim unutrašnjim i spoljnim uticajima;

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.

- ako posjećuje mjesta čija je reputacija nedolična.

5.3 Teška disciplinska povreda

- 5.3.1** U novim zakonskim rješenjima nijesu prihvaćeni raniji predlozi Akcije u pogledu propisivanja *Teške disciplinske povrede*, koja bi trebalo da predstavlja i razlog za udaljenje i razrješenje sudije od dužnosti, kako je navedeno u tač. 5.2.3 Predloga reforme.

5.4 Disciplinska odgovornost i razrješenje predsjednika suda

- 5.4.1** 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, kao što su obaveza da inicira disciplinski postupak i postupak razrješenja sudija, da obezbijedi slučajnu dodjelu predmeta, efikasno funkcionisanje sudske uprave itd. U tom smislu važi raniji predlog Akcije naveden u tač. 5.2.4. Predloga reforme u pogledu razloga za razrješenje funkcije predsjednika suda, kojima treba dodati i: “ne odlučuje u zakonskom roku o kontrolnim zahtjevima”, što predstavlja sankciju za kršenje obaveze predsjednika suda predviđene Zakonom o suđenju u razumnom roku (čl. 6 i 20).
- 5.4.2** Nije usvojen predlog Akcije da se predvidi pravo Sudskog savjeta da pokrene disciplinski postupak protiv predsjednika suda, već je ovo ovlašćenje ostalo

isključivo pravo predsjednika neposredno višeg suda, odnosno predsjednika Vrhovnog suda/Sudskog savjeta.

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 predlagača, 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, istog dana privremeno udaljio od dužnosti sudiju protiv koga je 01. 07. 2008. 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.

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. donio odluke o njihovom privremenom udaljenju, pozivajući se na odredbu čl. 69, st. 2 Zakona o Sudskom savjetu, 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 Zakona o sudovima 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 potvrda neophodnosti da se citirana zakonska odredba dopuni u smislu preciziranja koje razloge 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.

5.5.2.2 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 sve nije u skladu s ustavnim odredbama o posebnoj zaštiti žena, majke i djeteta (čl. 73 Ustava), konkretizovanim u pogledu zaštite žene na porodijskom bolovanju i u Zakonu o radu.

5.5.2.3 Akcija je predlagala da se doda i postojanje Teške disciplinske povrede kao uslova za mjeru udaljenja.

5.6 Razlozi za razrješenje sudije

5.6.1 Opšte napomene

5.6.1.1 Sudiji prestaje funkcija ako to sâm zatraži, kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora (čl. 121 Ustava). 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.

5.6.1.2 Navedeni uslovi za razrješenje shodno citiranoj Ustavnoj odredbi, bez dalje konkretizacije, nedovoljni su i obezbeđuju proizvoljnost.

5.6.1.3 Apsurdno je da je osuđivanost sudije za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije propisano kao razlog za razrješenje sudije a da ista takva osuđivanost ne predstavlja smetnju 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.

5.6.1.4 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 nesavjesnosti i vezati za kriterijume za ocjenu rezultata rada sudija, koje je takođe potrebno usvojiti. Na primjer, precizirati u kojim slučajevima će neopravdano nepostupanje u zakonskim rokovima koje je dovelo do zastarelosti predmeta biti smatrano osnovom za disciplinsko kažnjavanje, a kada za razrješenje sudija.

5.6.2 Nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije

5.6.2.1 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 to treba imati u vidu prilikom donošenja Zakona o sudovima.

5.6.3 Prestanak sudijske funkcije zbog trajnog gubitka sposobnosti za rad

5.6.3.1 Kad se podnese predlog za razrješenje u slučaju trajnog gubitka sposobnosti za obavljanje sudijske funkcije, Savjet pribavlja mišljenje nadležnog organa (Zakon o Sudskom savjetu, čl. 65, st. 2), što je korisna i neophodna novina, jer se samo na osnovu pravosnažne odluke suda ili nadležnog organa o oduzimanju poslovne sposobnosti sudije, može opravdano donijeti ovakva odluka. Ovo je bio raniji predlog *Akcije* koji je usvojen. Međutim, i dalje smatramo da je prikladnije trajni gubitak sposobnosti za vršenje sudijske funkcije svrstati u razloge koji dovode do prestanka sudijske funkcije, a ne do razrješenja.

6. POSTUPAK I NAČIN ODLUČIVANJA SUDSKOG SAVJETA I PRAVNI LJEKOVI 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. 21, st. 3 PSS), dok se sjednice mogu održati ako je prisutna većina od ukupnog broja članova Savjeta (čl. 19, st. 2 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).

(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).

6.2 Postojeće stanje

6.2.1 Novim Ustavnim rješenjem, 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, na osnovu Ustava iz oktobra 2007. i Zakona o Sudskom savjetu (ZSS) iz februara 2008. 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.⁵⁰

6.2 Postupci u kojima Savjet odlučuje

⁵⁰ Izvor: internet stranica "Sudovi Republike Crne Gore" (www.sudovi.cg.yu) i *Vijesti* od 27.12.2008, str. 9;

6.2.1 *Pravna tehnika*

6.2.1.1 Postupci 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 rangú Poslovníka, pa bi ove propise trebalo odgovarajuće urediti.⁵¹

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 predsjednik Vrhovnog suda i Sudskog savjeta ovlašćen da podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, odnosno predsjednika suda (čl. 54 ZSS).

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 predlagáč.

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 ovlašćenje Opšte sjednice Vrhovnog suda da pokrene postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda, kao i da članovi Sudskog savjeta dobiju pravo da iniciraju disciplinski

⁵¹ Pogotovo postupak za izbor sudija (čl. 25-40 PSS); podnošenje pritužbe na rad sudije i postupanje po pritužbi (čl. 41-44 PSS), disciplinski postupak (čl. 45-58 PSS) i postupak udaljenja od vršenja dužnosti (čl. 62-67 PSS).

postupak protiv svakog predsjednika suda, jer je to u skladu sa nadzornom funkcijom ovog tijela.

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.

6.2.3.2 Iz razloga pravne sigurnosti, smatramo da čl. 71, st. 2 ZSS treba izmijeniti tako da se poništavaju radnje i odluke samo onog sudije koji nije ispunjavao opšte uslove za izbor, propisane Zakonom o sudovima (državljanstvo; opšta zdravstvena i poslovna sposobnost; diplomirani pravnik; ima položen pravosudni ispit – čl. 31 i 32). Ovo pogotovo imajući u vidu da se ova odredba primjenjuje i akte i radnje sudije čiji izbor poništi Upravni sud, a ne samo Sudski savjet.

6.2.3.3 Potrebno je naglasiti 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 primjenjen je u propisima donijetim u narednom periodu tako što su iz Zakona o sudovima brisane odredbe koje su se odnosile na ovu materiju,⁵² da bi ta pitanja potpunije uredili ZSS i PSS.

6.2.4.2 Prihvaćeni su sljedeći predlozi *Akcije*:

- da se u disciplinskom postupku obezbjedi odgovarajuća primjena odredaba Zakona o krivičnom postupku (u čl. 45 PSS);
- da se predlog za pokretanje disciplinskog postupka dostavlja sudiji (čl. 54. st. 4. ZSS i čl. 49 PSS);
- da se o raspravi i glasanju pred Disciplinskom komisijom sastavlja zapisnik (čl. 54 i 55 PSS);
- u postupku izbora sudija, obrazložena pisana odluka dostavlja se svim kandidatima sa poukom o pravnom lijeku (čl. 37, st. 3, čl. 38 PSS – smatramo da bi ovo 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. 55 i 56 PSS), nije izričito predviđeno i da odluke o razrješenju sudije moraju biti obrazložene i

⁵² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (Službeni list CG, br. 22/2008)

sadržati pouku o pravnom lijeku. U jedinom slučaju razrješenja sudije do kraja 2008, Rješenje o razrješenju nije sadržavalo pravnu pouku⁵³, što upućuje na potrebu da se čl. 70 Zakona o sudskom savjetu dopuni.

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 staro 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 nisu izričito definisani (vrijeđanje ugleda sudijske funkcije), što ostavlja mjesta za proizvoljnost i 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 nisu članovi Sudskog savjeta. Naime, predsjednik Disciplinske komisije i njegov zamjenik, članovi su Sudskog savjeta, dok se članovi komisije i njihovi zamjenici imenuju iz reda sudija koji nijesu članovi Sudskog savjeta (čl. 51, st. 3 ZSS; čl. 11 PSS). U cilju obezbijeđenja pravičnosti disciplinskog postupka neophodno je zakonom propisati sastav i postupak izbora članova Disciplinske komisije.⁵⁴

6.2.4.6 Nije prihvaćen predlog da se disciplinske mjere brišu iz evidencije nakon proteka dvije, odnosno tri godine od pravosnažnosti odluke o njihovom izricanju.

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.

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 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.

⁵³ Su. R. br. 367/08, od 1. 10. 2008.

⁵⁴ 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.

- 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).⁵⁵ 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.
- 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 se ispostavlja kao potrebno precizirati postupak vršenja uvida, tako što će se predvidjeti: rok u kome je Sekretarijat dužan da omogući uvid po prijemu zahtjeva; pravo na fotokopiranje spisa; pravo na vršenje uvida putem punomoćnika. Zakonom o Sudskom savjetu propisati i pravo na prigovor Savjetu u slučaju da se uvid 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, treba izmijeniti čl. 49, st. 2 tako da se Savjet obaveže da odloži datum početka obavljanja sudijske funkcije do isteka roka za preispitivanje donijete odluke o izboru. U suprotnom, sudije će biti obeshrabrene da preispituju i osporavaju zakonitost postupka, a potom pokreću i upravni spor.

⁵⁵ „Shodna primjena disciplinskog postupka

Na postupak razrješenja shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona koje se odnose na zastaru, izuzeće, sudska zaštitu i odbranu u disciplinskom postupku.“

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 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. 21, st. 2 i 3). Zapisnik sa sjednice po pravilu nije dostupan javnosti, a Savjet može da odluči da zapisnik, ili određeni njegovi dijelovi budu dostupni javnosti (PSS, čl. 20-a, st. 6). Zvučni snimci sjednica Savjeta nisu dostupni javnosti (PSS, čl. 20-a, 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. 28 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. 37, 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. 38 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. 60 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).

Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2008. godinu u pogledu Pravednog sistema naglašava:

"Ipak, ostaje ozbiljna zabrinutost 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 transparentnim u najvećoj mogućoj mjeri.

7.1 Javnost sjednica

7.1.1 Načelo javnosti rada Savjeta, predviđeno Zakonom o Sudskom savjetu, moralo bi se tumačiti tako da Savjet izuzetno koristi generalno ovlaštenje, koje je sebi dodijelio Poslovníkom, da svaku sjednicu može zatvoriti za javnost. Kada Savjet ne donese odluku o isključivanju javnosti, novinarima i npr. predstavnicima nevladinih organizacija, moralo bi biti omogućeno da prate rad sjednice Savjeta.

7.7.1 Isključivanje javnosti za vrijeme glasanja čini se suvišnom mjerom onda kada je sjednica otvorena za javnost, jer je ionako predviđeno da se javnost po pravilu isključuje kada 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 kada su u pitanju javne sjednice. Javnost rada po pravilu doprinosi odgovornom i savjesnom obavljanju funkcije, kao i unapređenju povjerenja javnosti u rad reformisanog Sudskog savjeta od koga se očekuju mnoga unapređenja.

7.8 Internet stranica Sudskog savjeta i objavljivanje odluka

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:

7.8.1 Prijave kandidata na konkurs za izbor na sudijsku funkciju;

7.8.1.1 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.⁵⁶

⁵⁶ 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>.

7.8.1.2 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 Crnoj Gori najveći tiraž ima dnevni list Vijesti, dok je tiraž Pobjede znatno manji i manje se čita među mlađim stanovništvom.⁵⁷

7.8.1.3 Poslovnikom je predviđeno da će *obrazac za prijavu* na konkurs biti objavljen na web stranici Sudskog savjeta, što u praksi nije zabilježeno.

7.8.2 **Odluke Savjeta o izboru sudija i konačne odluke o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju sudija;**

7.8.2.1 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.⁵⁸ 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.⁵⁹

7.8.2.2 Poslovnikom je predviđeno je da se izrečene disciplinske mjere objavljuju na oglasnoj tabli i internet stranici Savjeta, ukoliko Savjet ne odluči drugačije (čl. 60). 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.

7.8.2.3 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

⁵⁷ Radna grupa je od više zainteresovanih lica dobila obavještenje da uslijed navedenih okolnosti nisu bili blagovremeno obaviješteni o objavljenom oglasu za izbor sudija.

⁵⁸ Poslovnik o radu Sudskog savjeta čl. 35, st. 5, čl. 38, st. 2, čl. 56.

⁵⁹ 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>; c) <http://www.hjpc.ba/hjpcs-dec/discipl/1/?cid=3582.2.1>.

razrješenju jednog sudije objavljena je na internet stranici (1.10.2008.), takođe bez obrazloženja.

7.8.3 Izvještaji o radu Savjeta:

7.8.3.1 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.⁶⁰

7.8.3.2 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.

7.8.4 Poslovnik Savjeta i drugi podzakonski akti koje Savjet donosi:

7.8.4.1 Predviđeno je da se Poslovnik o radu i drugi akti Savjeta objavljuju samo u Službenom listu,⁶¹ a trebalo bi ih sve, zajedno sa Zakonom o Sudskom savjetu, objaviti i na internet stranici u cilju pristupačnijeg obavještavanja javnosti.

7.8.4.2 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.

7.8.5 Inicijative Savjeta, godišnje ocjene efikasnosti sudskog sistema i druga saopštenja

7.8.5.1 Izvještaj pod naslovom "2007 - Pregled rada sudova u Crnoj Gori" objavljen je na internet stranici "Sudovi Republike Crne Gore", u rubrici "Izvještaj o radu".

7.9 Obrazloženje odluke o izboru sudije

7.3.1 Akcija je posebno 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.

⁶⁰ Čl. 23, st. 6 Poslovnika o radu Sudskog savjeta.

⁶¹ Čl. 25, st. 2 Zakona o Sudskom savjetu.

7.3.2 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 nisu izabrani za sudiju Višeg suda, odnosno što je opredjelilo Savjet za određenog kandidata između više njih sa istom prosječnom ocjenom.⁶² Podjednako je šturo obrazloženje o izboru izbora sudija Osnovnog suda od 8.8.2008. godine. Odluke o izboru sudija, kao što je napred navedeno, objavljuju se u Službenom listu bez obrazloženja.

7.4 Uvid u izbornu dokumentaciju

7.4.1 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. 6.2.6.6.

7.5 Izvještavanje Sudskog savjeta od strane predsjednika sudova i Ministarstva pravde

7.5.1 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. 4.2.7. U odnosu na Ministarstvo pravde nema slične odredbe. Razgraničenje nadležnosti ministarstva i Savjeta trebalo bi precizno urediti Zakonom o sudovima.

7.6 Uključivanje spoljnih saradnika i savjetnika u rad Savjeta

7.6.1 Zakon o Sudskom savjetu dozvoljava Savjetu da obrazuje posebne komisije i stručne timove sastavljene od članova Sudskog savjeta i drugih lica koja raspolažu potrebnim stručnim znanjem (čl. 21 Zakona i čl. 12 Poslovnika).

7.7 Transparentnost postupka utvrđivanja predloga kandidata za članove Sudskog savjeta iz reda sudija

7.7.1 Zakon o Sudskom savjetu predviđa isključivu nadležnost predsjednika Vrhovnog suda (i Sudskog savjeta) za prikupljanje inicijalnih predloga sudija za članove Sudskog savjeta iz reda sudija svih sudova, za brojanje glasova i

⁶² Su. R. br. 357/08, od 1.10.2008.

utvrđivanje liste kandidata o kojoj glasa Konferencija sudija (čl. 10 i 11 ZSS). Imajući u vidu da je postupak izbora sudija članova Sudskog savjeta i ranije opterećivala netransparentnost, smatramo da bi trebalo propisati da ovaj posao umjesto jedne osobe trebalo da obavlja Sudski savjet ili odgovarajuća komisija koju bi Savjet izabrao.

8. ORJENTACIONA NORMA I OCJENA REZULTATA RADA SUDIJA I SUDOVA

Po Zakonu o sudskom savjetu⁶³ (čl. 23):

Sudski savjet, pored nadležnosti utvrđenih Ustavom:

1) vrši kontrolu rada sudova i sudija

...

8) predlaže orjentaciona 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.

8.1. Pravilnik o orjentacionim mjerilima

8.1.1 Neophodno je umjesto dosadašnjih orjentacionih mjerila donijeti nova, tzv. vremenska mjerila za ocjenjivanje rezultata rada sudija, i poseban Pravilnik o kriterijumima za ocjenjivanje rada sudija, koji bi zajedno predstavljali odgovarajući osnov za određivanje potrebnog broja sudija u Crnoj Gori.

8.1.2 Pravilnik o vremenskim mjerilima imao bi za polaznu osnovu raspoloživi (efektivni) godišnji fond časova rada u okviru kojeg bi se broj predmeta koji treba završiti utvrđivao zavisno od vrste i složenosti. Time bi se otklonile dosadašnje orjentacione norme koje su omogućavale zloupotrebu u vidu rada na lakšim predmetima, zanemarivanjem i odugovlačenjem rada na težim predmetima i sl. Dio kriterijuma, zavisno od vrste ocjenjivao bi se opisno, a dio brojčano (kako je predloženo u tač. 8.2.3 Predloga reforme). Zakonom treba propisati kada se vrši ocjenjivanje i način ocjenjivanja.

8.1.3 Zakonom o Sudskom savjetu trebalo je urediti da sam Sudski savjet donosi Pravilnik o orjentacionim mjerilima ili drugi akt kojim se određuje način utvrđivanja potrebnog broja sudija i način ocjenjivanja uspješnosti rada sudova i sudija. Sudski savjet koji vrši kontrolu sudske vlasti prvi je pozvan da odlučuje o potrebnom broju sudija i načinu ocjenjivanja uspješnosti rada sudova i sudija. Zbog toga smatramo da donošenje ovih propisa iz nadležnosti Ministarstva treba da pređe u djelokrug Sudskog savjeta.⁶⁴

8.1.4 Predlog Pravilnika o orjentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i zaposlenih u sudovima Sudski savjet je usvojio 30.09.2008, dok

⁶³ Sl.list CG br. 13/2008 od 21.02.2008.

⁶⁴ Visoki savet pravosuđa Srbije utvrđuje okvirna merila za određivanje broja sudija u sudovima opšte i posebne nadležnosti (vidi www.vrhovni.sud.srbija.yu, izveštaji 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 utvrđuje potreban broj sudija i tužilaca.

Ministarstvo pravde, na osnovu predloga Sudskog savjeta, donosi Pravilnik o orijentacionim mjerilima.

8.1.5 Odredba člana 2 Predloga Pravilnika, koja propisuje da orijentaciona mjerila *nisu* osnov za ocjenu uspješnosti rada sudija, nije cjelishodna, jer umjesto orijentacionih mjerila sada nije obezbijeđeno drugo mjerilo ocjene uspješnosti sudijskog rada. Posebno se postavlja pitanje što će, u nedostatku novog, biti mjerilo uspješnosti rada sudije prilikom izbora sudija u više instance (sudija koje napreduju).

8.1.6 Potreban broj sudija predstavlja odnos između broja predmeta i sudijske norme.

$$\text{Potreban broj sudija} = \frac{\text{Ukupan broj predmeta}}{\text{Sudijska norma}}$$

8.1.7 Zbog toga što postoji zavisnost između mjerila uspješnosti rada sudija (ispunjenja norme), ukupnog broja predmeta u radu, i potrebnog broj sudija u nekom sudu ili u državi, način utvrđivanja uspješnosti sudova i sudija i način utvrđivanja potrebnog broja sudija treba da bude metodološki isti.⁶⁵

8.1.8 U Predlogu reforme izbora sudija u Crnoj Gori februar-jul 2007 Akcija je predložila reformu utvrđivanja sudijske norme prema koeficijentu težine pojedine grupe predmeta, odnosno prema radu koji je potrebno uložiti u rješavanje predmeta (vremenska mjerila) koja bi poslužila i za ocenu uspješnosti rada sudija i za utvrđivanje potrebnog broja sudija.

8.1.9 Predlog pravilnika o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija znatno povećava orijentacione norme, od 30-50% za svaku vrstu predmeta i za očekivati je da će se one teško dostizati u sadašnjim uslovima.

8.1.10 Nažalost, isti akt zadržava isti broj savjetnika (stručnih saradnika), daktilografa i drugih zaposlenih u sudovima, iako se do sada ovaj broj u praksi pokazao kao nedovoljan, a međunarodne preporuke za unapređenje efikasnosti sudstva ukazuju da bi sudije trebalo što više rasteretiti administrativnih poslova, za koje treba angažovati dodatno pomoćno osoblje.⁶⁶

8.1.11 Za očekivati je da manjak pomoćnog kadra bude veliki problem kod ovako zahtjevne mjesečne norme. Sudija bi u svom poslu trebalo da ima više lica koja mogu da pomognu u stručnom i administrativnom dijelu posla.⁶⁷ Mnoge sudije same pišu dopise organima i trećim licima, ili ako ih ne pišu, onda ih diktiraju,

⁶⁵ Predlog reforme izbora sudija u Crnoj Gori, 8.2.2. str 69

⁶⁶ Preporuka Komiteta Ministara Savjeta Evrope R(94) 12 državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti, i ulozi sudija

⁶⁷ Naši sudovi hronično boluju od nedostatka daktilografa, savjetnika i drugih lica koja bi omogućila efikasan tzv „case management“. Za osnovne sudove predviđeno je na dvije sudije 1 savjetnik

kucaju presude i rijetko imaju pomoć pravno kvalifikovanih saradnika u pogledu izrade odluka.⁶⁸ Akcionim planom Strategije reforme pravosudja predviđeno je⁶⁹ 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. Sudija vrlo često zavisi od volje sudske administracije da li će mu biti za pretrese i ročišta obezbijeđen kvalitetan daktilograf. Obezbiđenje uslova za stenodaktilografsko i audiovizuelno vođenje zapisnika Akcionim planom predviđeno je tek za I kvartal 2010. godine.⁷⁰

- 8.1.12 Neadekvatna tehnička opremljenost sudova takođe otežava dostizanje postavljenih normi. Sudija, daktilograf i dodijeljeni pripravnik koriste samo jedan kompjuter, pa je nemoguće da se više poslova obavlja istovremeno. Nekoliko sudskih savjetnika koriste jedan kompjuter i jedan daktilograf, 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 pisaće mašine umjesto lap-topa i sl.
- 8.1.13 U većini sudova 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 donošenja kontradiktornih odluka. Ovaj sistem treba da obezbijedi i automatsku slučajnu dodjelu predmeta u rad sudijama, tako da svaka stranka u trenutku podnošenja tužbe može da sazna kom sudiji je tužba dodijeljena u rad.
- 8.1.14 Crna Gora ima najviše sudija u odnosu na broj stanovnika u odnosu na većinu država u regionu i Evropi zbog čega u tom pogledu ne primjenjuje najbolje evropske prakse.⁷¹ Sudovi se neće moći osloboditi zaostatka u rješavanju predmeta otvaranjem novih sudijskih mjesta pa je najbolje rješenje povećanje broja sudijskih savjetnika i drugog kvalitetnog, dobro obučenog, administrativnog osoblja. Pisarnice bi trebalo da imaju više zaposlenih upisničara, a ne samo po jednog po referatu, pa da pomognu sudijama u administrativnom dijelu vođenja predmeta.
- 8.1.14 Tek po ispunjenju navedenih uslova može se realno unaprijediti ažurnost sudova i sudija.

8.2. Pregled rada sudova (Godišnji izvještaj)

⁶⁸ Praksa je u sudovima da se po više pripravnika smjesti u neko od odeljenja suda i stavi u službu tog odeljenja a da ostale sudije budu bez pripravnika.

⁶⁹ II Jačanje efikasnosti pravosudja (str.14).

⁷⁰ II Jačanje efikasnosti pravosudja (str.1)

⁷¹ Reforma pravosuđa u Crnoj Gori Iskustvo Bosne i Hercegovine, Septembar 2007, str.22

- 8.2.1 Pregled rada sudova za 2007. godinu u dijelu statističkog izvještaja 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.
- 8.2.2 Prikaz ažurnosti u odnosu na mjesečni priliv jeste slikovit (npr. ukoliko se uzme ovogodišnji mjesečni priliv, Osnovni sud Herceg-Novi 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.⁷²
- 8.2.3 Predlaže se da Sudski savjet u skladu sa svojim ovlaštenjima donese propis o metodologiji prikazivanja uspješnosti rada sudova i sudija u kome bi se opisao cilj koji se želi postići usvajanjem određenog metodološkog principa.
- 8.2.4 Izvještaj 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.
- 8.2.8 U Pregledu rada sudova i dalje nema izvještaja o:

⁷² 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 izvještajnoj 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)

- 8.2.8.1 više puta ukinutim predmetima (ovi predmeti tradicionalno dobijaju nove brojeve prilikom svakog ukidanja, što onemogućava praćenje trajanja postupaka),
- 8.2.8.2 podacima o godini pokretanja spora,
- 8.2.8.3 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,
- 8.2.8.4 podacima o zastarjelim predmetima u krivičnim referatima.

8.2.9 Pregled rada sudova mora biti dopunjen izvještajima po sudijama svih sudova u pogledu:

- radosleda uzimanja predmeta u rad;
- poštovanja procesnih rokova zakazivanja i izrade odluke;
- kvanititeta, broja riješenih predmeta po vrsti i načinu;
- kvaliteta - odluke više instance u odnosu na predmet.⁷³

8.2.10. Velika većina sudija u Crnoj Gori (osim Osnovnog suda u Podgorici i Vrhovnog suda gdje je uveden PRIS) rade na kompjuterima koji još uvijek nemaju pristup internetu, nisu umreženi, nisu povezani sa pisarnicama niti imaju organizovan pristup sudskoj praksi. Nijedan od ovih sudija u toku radnog vremena ne može da pristupi sajtu Vrhovnog suda Crne Gore, već to mora da uradi od kuće, nakon radnog vremena. Iako ne iziskuje donošenje zakonske ili druge regulative elektronsko vođenje upisnika u crnogorskim sudovima za veliku većinu još uvijek nije obezbjeđeno. Osim sudova u kojima je uveden PRIS, u okviru pojedinih sudova⁷⁴ koriste se priručni programi evidencije kretanja predmeta, ali oni ni izdaleka ne ispunjavaju željeni cilj. A to je lak i brz pristup obavještenjima o:

- kretanju predmeta
- preduzetim radnje u predmetu u okviru i nakon zakonskih rokova
- trajanju postupka
- održanim i zakazanim ročištima i pretresima

⁷³ Tako 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.

Izvještaji o radu po sudijama pojedinačno se rade, u okviru svakog suda i dostavljaju Sudskom savjetu u tromjesečnim periodima. Poslovnikom o radu sudova propisano je da se ovi izvještaji rade šestomjesečno.

⁷⁴ Tako parnična pisarnica u Osnovom sudu Herceg-Novi

- načinima rješavanja predmeta
- poštovanju rokova o izradi odluke
- višestrukim ukidanjima odluka
- podaci o godini pokretanja spora
- podaci o 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 rada sudija i sudova u određenom periodu.⁷⁵

8.2.12 Ovi podaci morali bi se koristiti prilikom utvrđivanja ispunjenja kriterijuma kod izbora sudije koji se bira u viši sud. Grupa kriterijuma propisana u dijelu „Bliži kriterijumi za izbor sudija koje se bira u viši sud“ kao što su:

- uzimanje predmeta po datumu prispjeća u sud;
- poštovanje zakonskih rokova za radnje u postupku;
- poštovanje zakonskih rokova u izradi sudskih odluka.

8.2.13 Prema sadašnjoj metodologiji i propisima, ovi kriterijumi nemaju mogućnost praćenja i iskazivanja u izvještajima za ostale sudove osim nabrojanih u kojima je uspostavljen PRIS (Pravosudni informacioni sistem). Da bi Sudski savjet eventualno stekao uvid u ove kriterijume za svakog pojedinog sudiju koji je konkurisao za višu instancu iz sudova u kojima još ne postoji PRIS, morao bi da pošalje svog člana ili članove da izvrše uvid u predmete kandidata, notiraju ispunjenje ovih kriterijuma, sastave zapisnik o tome i pripreme ga za sjednicu Sudskog savjeta na kojoj se odlučuje o izboru kandidata. Da bi se izbjeglo opterećenje članova sudskog savjeta vanrednom kontrolom i da ovi kriterijumi ne bi bili samo dekorativni elemenat naših propisa trebalo bi vođenje izvještaja za sudove i sudije proširiti praćenjem i iskazivanjem tih elemenata.

8.2.14 Akcionim planom reforme pravosuđa predviđeno je da se u svim sudovima uvede 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.⁷⁶ Za to je postavljen rok posljedni kvartal 2008, koji očigledno nije održan. Sudstvo mora imati svoj informaciono-komunikacioni sistem za koji još uvijek nije izrađena globalna strategija. Informaciono-komunikaciona tehnologija je nezamjenljiva za

⁷⁵ Izvještaj o radu sudskih savjetnika bi takođe trebalo da bude iskazan u ovim upisnicima

⁷⁶ Akcioni plan reforme pravosuđa - Pravosudni informacioni sistem.

rješavanje pitanja efikasnosti i odgovornosti sudskog sistema i sudija (praćenje rada, evidencija aktivnost, prikupljanje statističkih podataka), transparentnosti sudijskog rada (pristup korisnika informacijama) i pristupa informacijama u oblasti prava za sudije (zakoni sudske odluke i dr.)