



NACRT IZVJEŠTAJA
AKCIJE ZA LJUDSKA PRAVA

**ANALIZA POSTUPAKA IZBORA, NAPREDOVANJA I UTVRĐIVANJA
ODGOVORNOSTI SUDIJA U CRNOJ GORI
2020-2021**

Akcija za ljudska prava / *Human Rights Action* – HRA

Podgorica,
decembar 2021.



ANALIZA POSTUPAKA IZBORA, NAPREDOVANJA I UTVRĐIVANJA ODGOVORNOSTI SUDIJA U
CRNOJ GORI 2020-2021

Izdavač

Akcija za ljudska prava
Human Rights Action (HRA)
Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 130/VII
81 000 Podgorica, Crna Gora
Tel: 020/232 348, 232/358; Fax: 020/232 122
hra@t-com.me
www.hraction.org

Za izdavača

Tea Gorjanc Prelević

Autori

Marija Vesković
Tea Gorjanc Prelević
Veselin Radulović
Dalibor Tomović

Uredila

Tea Gorjanc Prelević

Izveštaj je pripremljen i objavljen u okviru projekta "Jačanje garancija nezavisnosti pravosuđa" koji Akcija za ljudska prava sprovodi uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Beogradu. Sadržaj ovog izveštaja ne odražava nužno stavove donatora i za njega je isključivo odgovorna Akcija za ljudska prava.



Kingdom of the Netherlands

SADRŽAJ:

UVOD.....	8
1. SASTAV I IZBOR SUDSKOG SAVJETA.....	10
1.1. Nadležnost Sudskog savjeta.....	10
1.2. Sastav Sudskog savjeta.....	10
1.2.1. Članovi iz reda uglednih pravnika	10
1.2.2. Članovi iz reda sudija	12
1.2.3. Predsjednik Vrhovnog suda - član po funkciji.....	13
1.2.4. Ministar pravde.....	13
1.3. Preporuke u odnosu na sastav Savjeta.....	13
2. IZBOR SUDIJA.....	15
2.1. Primjena planova slobodnih sudijskih mjesta.....	15
2.2. Dobrovoljno raspoređivanje.....	17
2.2.1. Zaključak	17
2.2.2. Pravni okvir.....	18
2.2.3. Komisija za trajno dobrovoljno raspoređivanje	19
2.2.4. Odluke o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju u 2020. godini.....	19
2.2.4.1. Raspoređivanje u Osnovni sud u Nikšiću.....	20
2.2.4.2. Raspoređivanje u Privredni sud Crne Gore	20
2.2.4.3. Raspoređivanje u Osnovni sud u Podgorici	22
2.2.4.4. Raspoređivanje u Osnovni sud u Herceg Novom.....	22
2.2.5. Odluke o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju u 2021. godini.....	23
3. IZBOR KANDIDATA ZA SUDIJE	23
3.1. Zaključak.....	24
3.2. Pravni okvir	25
3.3. Komisija za pisano testiranje.....	25
3.4. Intervjui.....	25
3.4.1. Pravni okvir.....	26
3.4.2. Praksa	28
3.5. Izbor kandidata za sudije u 2020. godini.....	28
3.5.1. Izbor 10 kandidata za sudije osnovnih sudova	28

3.5.1.1. Hronologija događaja	30
3.5.1.2. Sprovođenje pisanog testiranja.....	30
3.5.1.3. Analiza odluke o isključenju kandidata iz daljeg postupka za izbor	30
3.5.1.4. Krivična prijava protiv tri učesnika konkursa.....	32
3.5.2. Izbor 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje.....	35
3.6. Izmjene Poslovnika Sudskog savjeta.....	35
3.7. Izbor kandidata za sudije u 2021. godini.....	36
3.7.1. Izbor 15 kandidata za sudije osnovnih sudova	37
3.7.2. Izbor 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje.....	38
3.7.3. Ponovljeni postupak izbora kandidata za sudije po konkursu iz 2019. godine	38
3.7.3.1. Sukob interesa kod člana Komisije za testiranje	40
3.7.3.2. Status kandidata za sudije nakon odluke Upravnog suda Crne Gore.....	41
3.8. Inicijalna obuka.....	41
3.9. Analiza odluka o izboru kandidata za sudije u 2020. i 2021. godini.....	42
3.10. Analiza odluka o izboru sudija u 2020. i 2021. godini.....	42
4. NAPREDOVANJE SUDIJA	43
4.1. Zaključak.....	43
4.2. Pravni okvir	44
4.2.1. Plan slobodnih sudijskih mjesta i kriterijumi.....	44
4.2.2. Komisija za napredovanje.....	45
4.3. Odluke o napredovanju u 2020. godini	45
4.3.1. Izbor sudije Vrhovnog suda Crne Gore.....	46
4.3.2. Izbor sudije Višeg suda za prekršaje Crne Gore.....	47
4.4. Problematičan sistem ocjenjivanja sudija.....	49
5. IZBOR PREDSEDNIKA SUDOVA	51
5.1. Zaključak.....	51
5.2. Upraznjena mjesta predsjednika u osam sudova na teritoriji Crne Gore	53
5.3. Izbor predsjednika sudova u 2020. godini	54
5.4. Odluka Upravnog suda Crne Gore da poništi izbor predsjednika Osnovnog suda u Kotoru.....	56
5.5. Izbor predsjednika sudova u 2021. godini	57
5.6. Analiza odluka o izboru predsjednika sudova u 2020. i 2021. godini.....	57
5.6.1. Dvije odluke o izboru predsjednika sudova u postupcima u kojima je	

postojala konkurentnost.....	57
5.6.1.1. Izbor predsjednika Osnovnog suda na Cetinju.....	57
5.6.1.2. Izbor predsjednika Osnovnog suda u Plavu	58
5.6.2. Pokušaji izbora predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore	59
6. DISCIPLINSKA ODGOVORNOST I RAZRJEŠENJE SUDIJA	60
6.1. Zaključak.....	60
6.2. Pravni okvir	60
6.2.1. Disciplinski postupak.....	60
6.2.1.1. Pokretanje postupka	60
6.2.1.2. Tok postupka	61
6.2.1.3. Opisi prekršaja	62
6.2.1.4. Sankcije	63
6.2.1.5 Razrješenje	63
6.2.1.6 Sastav Disciplinskog vijeća i disciplinski tužilac.....	64
6.3. Praksa.....	64
6.3.1. Sažeto.....	64
6.3.2. Analiza odluka Disciplinskog vijeća u 2020. godini	65
6.3.2.1. Utvrđena disciplinska odgovornost sudije.....	65
6.3.2.2. Odbijen predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti	67
6.3.2.3. Odbačen predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti	67
6.3.3. Slučaj sudije osuđenog za krivično djelo koji je obavljao sudijsku funkciju	68
6.3.3.1. Kako je slučaj otkriven	68
6.3.3.2. Reakcija Sudskog savjeta.....	69
6.3.3.3. Zaključak	72
6.3.4. Odluke Disciplinskog vijeća u 2021. godini	72
6.3.5. Postupci zbog neprijavlivanja imovine i prihoda.....	73
7. ETIČKA ODGOVORNOST SUDIJA.....	75
7.1. Opšti zaključak.....	75
7.2. Pravni okvir	76
7.2.1. O Komisiji.....	76
7.2.2. O Etičkom kodeksu sudija.....	77
7.2.3. Problem nerazlikovanja disciplinskih prekršaja od kršenja Kodeksa.....	78
7.3. Praksa Komisije za Etički Kodeks sudija.....	79

7.3.1. Praksa u 2020. godini.....	79
7.3.1.1. Zaključak.....	79
7.3.1.2. Predmet u kojem je utvrđena povreda (pozitivan primjer prakse Komisije).....	80
7.3.1.3. Odluke u kojima nije utvrđena povreda.....	81
7.3.1.3.1. Postojanje osnova za disciplinsku odgovornost	81
7.3.1.3.2. Postojanje osnova za odgovornost za kršenje etike.....	82
7.3.1.4 Dva mišljenja	83
7.3.2. Praksa u 2021. godini	83
7.3.2.1. Zaključak	83
7.3.2.1.1. Predmet u kojem je utvrđena povreda	84
8. POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA NA RAD SUDOVA, SUDIJA I PREDSJEDNIKA SUDOVA.....	84
8.1. Zaključak.....	84
8.2. Pravni okvir	86
8.3. Praksa.....	87
8.3.1. Opšte	87
8.3.2. Broj pritužbi i odluka po godinama	88
8.3.2.1. Praksa u 2020. godini.....	88
8.3.2.1.2. Praksa prije formiranja Komisije za pritužbe	88
8.3.2.1.3. Slučaj pokretanja disciplinskog postupka	90
8.3.2.1.4. Praksa poslije formiranja Komisije za pritužbe	90
8.3.2.1.5. Neblagovremeno odlučivanje po pritužbama.....	91
8.3.2.1.6. STUDIJA SLUČAJA: Navodi pritužbe potvrđeni, ali pritužba ipak neosnovana..	92
8.3.2.2. Praksa u 2021. godini.....	94
9. PRESTANAK SUDIJSKE FUNKCIJE.....	95
9.1. Zaključak.....	95
9.2. Prestanak sudijske funkcije zbog ostavke.....	97
9.3. Prestanak sudijske funkcije zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju.....	98
9.3.1. Pravni okvir.....	97
9.3.2. Odluka Sudskog savjeta da ne primijeni Ustav i zakon.....	98
9.3.3. Reakcija sudija kojima je konstatovan prestanak funkcije	100
9.3.4. Prestanak funkcije predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore	102
9.3.5. Analiza inicijative Sudskog savjeta.....	103

**10. NEPRIMJEREN UTICAJ IZVRŠNE VLASTI NA SUDSTVO: PROIZVOLJNA DODJELA
NOVČANE POMOĆI ZA STAMBENE POTREBE SUDIJA106**

10.1. Zaključak	106
10.2. Pravni okvir.....	107
10.3. Praksa od 2014. godine do 2021. godine.....	109
10.4. Sudije kojima je Vlada dodjeljivala pomoć za rješavanje stambenih pitanja.....	109
10.4.1. Poklon predsjednici Vrhovnog suda Crne Gore	109
10.4.2. Poklon predsjedniku Privrednog suda	111
10.4.3. Poklon predsjednici Upravnog suda	111
10.4.4. Poklon predsjedniku Ustavnog suda	112
10.4.5. Poklon sudijama Ustavnog suda, bivšoj predsjednici tog suda.....	112
ZAKLJUČCI.....	114
PREPORUKE.....	123

UVOD

Ovaj izvještaj se bavi analizom rada Sudskog savjeta u periodu od početka 2020. godine do 1. septembra 2021. godine.

Posmatrali smo kako ovaj savjet primjenjuje njegove ustavne i zakonske nadležnosti da bira i razrješava sudije i predsjednike sudova, razmatra pritužbe na njihov rad i odlučuje o njihovoj disciplinskoj odgovornosti, utvrđuje prestanak sudijske funkcije i funkcije predsjednika sudova, sve u osnovnom cilju „obezbjedenja samostalnosti i nezavisnosti sudova i sudija“¹.

Predmet analize bio je i rad Komisije za Etički kodeks sudija, koja daje mišljenja o tome da li je određeno ponašanje sudije u skladu sa sudijskom etikom².

Posebna pažnja posvećena je transparentnosti rada Sudskog savjeta u odnosu na kvalitet obrazloženja odluka i njihove dostupnosti, sprovođenja intervjuja i ocjenjivanja sudija.

Izvještaj sadrži i dva posebna poglavlja. Prvo je posvećeno odluci Sudskog savjeta da skoro deset mjeseci ne konstatuje prestanak sudijskih funkcija znatnom broju sudija koji su ispunili uslove za starosne penzije i kojima su na osnovu Ustava Crne Gore onda morale da prestanu sudijske funkcije. Drugo se bavi praksom prethodne Vlade koja je ozbiljno ugrožavala nezavisnost sudija tako što je pojedinim sudijama proizvoljno dodjeljivala novčanu pomoć za rješavanje njihovih stambenih pitanja.

U izvještaju je analizirano ispunjavanje preporuka Evropske komisije iz njenih godišnjih izvještaja o Crnoj Gori, Grupe država za borbu protiv korupcije Savjeta Evrope (GRECO) iz Izvještaja o četvrtoj rundi evaluacije Crne Gore iz 2015. godine³, Akcije za ljudska prava i Centra za monitoring i istraživanje iz 2017. godine⁴, odnosno Akcije za ljudska prava iz 2019. godine⁵.

Izvještaj je izrađen na osnovu dokumentacije Sudskog savjeta, koja je uključivala: 45 zapisnika sa sjednica Sudskog savjeta, 64 odluka o prestanku sudijske funkcije, 157 pritužbi i odluka po pritužbama, četiri odluke Disciplinskog vijeća, 18 odluka Komisije za etički kodeks sudija, Izvještaja o radu Sudskog savjeta za 2020. godinu, Izvještaja o radu Komisije za etički kodeks sudija za 2020. godinu, 10 odluka o izboru predsjednika sudova, dvije odluke o napredovanju, pet odluka o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju, 32 dopisa predsjednika sudova o sudijama koje ispunjavaju uslove za prestanak sudijske funkcije, kao i zapažanja predstavnika Akcije za ljudska

¹ Ustav Crne Gore, *Sl. list CG*, br. 1/2007 i 38/2013, čl. 128, st. 1, tač. 1, 4, 5, 6; Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *Sl. list CG*, br. 11/2015, 28/2015 i 42/2018, član 27 stav 1, tačke 1, 4, 6, 8, 9, 10 i 11.

² Član 11, stav 3, *op.cit.*

³ „Četvrti krug evaluacije, Prevencija korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce, izvještaj o evaluaciji, Crna Gora“, usvojeno na 68. Plenarnom zasjedanju GRECO-a, Strazbur, 15-19. jun 2015. godine.

⁴ Detaljnije vidjeti u publikaciji Izvještaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanje (CeMI), Podgorica, april 2017, strana 44.

⁵ Detaljnije vidjeti u publikaciji Izbor i napredovanje sudija i državnih tužilaca u Crnoj Gori 2016-2019, Akcija za ljudska prava, jun 2019, strana 76.

prava koji su neposredno pratili rad Sudskog savjeta na devet sjednica, od ukupno deset, na kojima su od početka 2020. godine sprovedeni intervjui sa sudijama i kandidatima za sudije.

Izvještaj je dio projekta „Jačanje garancija nezavisnosti pravosuđa u Crnoj Gori“, koji NVO Akcija za ljudska prava (*Human Rights Action* - HRA) sprovodi zahvaljujući podršci Kraljevine Holandije. Rađen je sa željom da doprinese da crnogorsko sudstvo postane veoma pouzdano i odgovorno, da uživa visoko povjerenje javnosti i dovede do bržeg pristupanja države Evropskoj uniji.

HRA od 2006. godine prati i analizira rad Sudskog savjeta i do sada je objavila sledeće publikacije: Izvještaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, Izvještaj o realizaciji Strategije reforme pravosuđa 2007-2012, Odgovornost za kršenje sudijske etike u Crnoj Gori – Rad Komisije za etički kodeks sudija, Analiza rada Sudskog savjeta Crne Gore 2008-2013, Predlog reforme izbora sudija u Crnoj Gori, Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008 i Izbor i napredovanje sudija i tužilaca u Crnoj Gori 2016-2019.

Nastojali smo da u izvještaju koristimo pojmove u ženskom gramatičkom rodu, onda kada smo njima neposredno označavali ženske osobe, u skladu sa uputstvima iz Registra zanimanja, zvanja i titula žena Ministarstva za ljudska i manjinska prava – Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti. Ipak, ekonomičnosti radi, ovi pojmovi nisu dosljedno korišćeni u množini, pa treba smatrati da se izrazi "sudije", "ugledni pravnici", "članovi savjeta" i sl. podjednako odnose na sve osobe koje su obavljale ili obavljaju pomenute funkcije.

Autori

1. SASTAV I IZBOR SUDSKOG SAVJETA

1.1. Nadležnost Sudskog savjeta

Sudski savjet je "samostalan i nezavisan" državni organ nadležan za izbor i napredovanje sudija i sutkinja u Crnoj Gori.⁶ Njegova osnovna uloga je da "obezbjedi nezavisnost i samostalnost sudova i sudija".⁷

1.2. Sastav Sudskog savjeta

Ustav Crne Gore propisuje da Sudski savjet ima deset članova, odnosno predsjednika i devet članova.⁸ Petoro su sudije, četvero ugledni pravnici, a deseti član je ministar pravde.⁹ Četiri sudije bira i razrješava Konferencija sudija, vodeći računa o ravnomjernoj zastupljenosti sudova i sudija, a predsjednik Vrhovnog suda je po funkciji u članstvu savjeta.¹⁰

Četiri ugledna pravnika bira i razrješava Skupština Crne Gore, na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine po raspisanom javnom pozivu.¹¹ Skupština ove članove Savjeta bira dvotrećinskom većinom, u prvom glasanju, i tročetinskom većinom svih poslanika najranije nakon mjesec dana, u drugom glasanju¹², na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine. O kandidatima se glasa pojedinačno.¹³

U Sudskom savjetu se trenutno nalaze ugledni pravnici koji su izabrani u julu 2014. godine i kojima je prije više od tri godine istekao mandat (detaljnije u nastavku, 1.2.1). S druge strane, mjesto koje je u Savjetu određeno za predsjednika Vrhovnog suda je bilo upražnjeno punih devet mjeseci, otkako je prethodna predsjednica Vrhovnog suda Vesna Medenica napustila funkciju, a ministra pravde trenutno zamjenjuje ministar unutrašnjih poslova, koji rukovodi tim ministarstvom.

U periodu od 31.12.2020. do 1.9.2021. troje članova savjeta iz reda sudija su podnijeli ostavke na članstvo u savjetu uz zahtjev za prestanak sudijske funkcije. Savjetu trenutno nedostaju dva člana, jedan pravnik i jedan sudija.

1.2.1. Članovi iz reda uglednih pravnika

Iako je članovima Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika mandat istekao još 2. jula 2018. godine, oni i dalje, više od tri godine, obavljaju te funkcije, zato što Skupština Crne Gore još uvijek nije izabrala nove pravnike da ih zamijene.

⁶ Sve nadležnosti Sudskog savjeta vidjeti u čl. 128 Ustava Crne Gore (*Sl. list CG, br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI*).

⁷ Član 126, Ustav Crne Gore, *op.cit.*

⁸ Član 127, Ustav Crne Gore, *op.cit.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Amandman IV na Ustav Crne Gore, *op.cit.*

¹³ Poslovnik Skupštine Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 52/17, čl. 178.

Zakonom o dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama¹⁴ koji je stupio na snagu 29.6.2018, na preporuku Venecijanske komisije, produžen je mandat članovima savjeta iz reda uglednih pravnika. HRA je dan prije isteka mandata upozorila da bi ovakva izmjena zakona mogla da dovede do produženja mandata u nedogled¹⁵, što se i desilo.

Trenutno se u sastavu Sudskog savjeta nalaze ugledni pravници, izabrani u 2014. godine, Dobrica Šljivančanin, pravnik u penziji, Loro Markić, advokat i Vesna Simović Zvicer, profesorka Univerziteta Crne Gore, koja je na XVII sjednici održanoj 24.12.2019. jednoglasno izabrana za predsjednicu Savjeta¹⁶, nakon što je prethodni predsjednik, profesor dr Mladen Vukčević, podnio ostavku 23.12.2019. godine. Za zamjenika predsjednika je izabran Dobrica Šljivančanin, dotadašnji zamjenik.

Od 9. maja 2018. pa sve do 1. decembra 2021, bila su raspisana samo tri javna poziva za izbor uglednih pravnika, 24 kandidata su saslušana pred Odborom za politički sistem, pravosuđe i upravu, a devet kandidata je predloženo Skupštini¹⁷ (tri kandidata su predložena dva puta za redom i to Veselin Racković, Vesna Ratković i Ljubinka Popović Kustudić), ali niko od njih nije dobio potrebnu većinu glasova.

Nakon trećeg javnog poziva od 31.01.2020. godine¹⁸ i konsultativnog saslušanja pred nadležnim odborom, 30.7.2020. je utvrđen predlog za izbor četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika i to: Gavriilo Čabarkapa, advokat i član Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije (ranije bio član Sudskog savjeta i sudija Vrhovnog suda), Ibrahim Husejnović, profesor pravne grupe predmeta i sekretar u srednjoj školi u Plavu, Lidija Kovačević, inspektorka rada u Upravi za inspekcijske poslove i arbitar u Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova, i Ljubinka Popović Kustudić, advokatica i bivša sutkinja Upravnog suda Crne Gore. Na osmoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja, održanoj 30. jula 2020. godine, sva četiri kandidata za članove Sudskog savjeta nijesu dobila potrebnu dvotrećinsku većinu poslanika Skupštine (sva četiri kandidata su dobila 41 glas ZA, od ukupno 42 poslanika koja su glasala tog dana¹⁹). Drugi krug glasanja uslijedio je nakon pet mjeseci, obzirom da je došlo do smjene vlasti nakon skoro 30 godina vladavine jedne političke partije. Ni u drugom krugu glasanja, kandidati nijesu dobili potrebnu tročetvrtinsku većinu.²⁰

Od poslednjeg glasanja, 29. decembra 2020. godine pa sve do decembra 2021, kada je rad na ovom izvještaju priveden kraju, odnosno u periodu od 11 mjeseci, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu nije raspisao javni oglas za izbor članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, niti

¹⁴ *Sl. list CG*, br. 42/18 OD 29.6.2018. godine.

¹⁵ Detaljnije: <https://www.hracion.org/2018/07/02/1-7-2018-gorjanc-prelevic-hitno-izabrati-cetiri-clana-sudskog-savjeta/>

¹⁶ Zapisnik sa XVII sjednice Sudskog savjeta, broj 01-8363/19-1 od 24.12.2019.; predsjednica Sudskog savjeta izabrana jednoglasno – sa osam glasova (Vesna Medenica, Zoran Pažin, Dobrica Šljivančanin, Loro Markić, Dragan Babović, Rada Kovačević, Verica Sekulić i Ana Perović Vojinović).

¹⁷ Dana 5. jula 2018. godine predložena su četiri kandidata: prof. dr Nebojša Vučinić, Sreten Ivanović, Veselin Racković i prof. dr Vesna Ratković, godinu dana kasnije, 18. juna 2019. godine, predloženi su ponovo gospođa Ratković i gospodin Racković, kao i Ljubinka Popović Kustudić i Rifat Hadrović, a, posljednji put, 30. jula 2020. su predloženi Gavriilo Čabarkapa, Ibrahim Husejnović, Lidija Kovačević i, ponovo, Ljubinka Popović Kustudić.

¹⁸ Javni oglas za izbor četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, *Sl. list CG* broj 3/2020, 31.1.2020. godine.

¹⁹ Listing glasanja, Skupština Crne Gore, 30.7.2020: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-skupstine/214/3386-pdf>

²⁰ Na četvrtj sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja Gavriilo Čabarkapa je je dobio 36 glasova protiv, 5 uzdržanih, Ibrahim Husejnović 34 glasa protiv 7 uzdržanih, Lidija Kovačević 35 glasova protiv, 6 uzdržanih i Ljubinka Popović Kustudić 2 glasa za, 31 protiv i 8 uzdržanih, listing glasanja dostupan na linku: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-skupstine/219/3422-pdf>

je to pitanje uopšte bilo na dnevnom redu i jedne od ukupno 26 sjednica odbora, koliko ih je održano u tom periodu. Izbor članova Sudskog savjeta uopšte nije bio u fokusu rada odbora zbog izmjena tužilačkih zakona. Od 26 sjednica održanih u ovom periodu, 12 sjednica je bilo vezano za izmjene Zakona o državnom tužilaštvu, konsultativna saslušanja predsjednika Tužilačkog savjeta, sprovođenje izbora uglednih pravnika Tužilačkog savjeta.

Kako već skoro četiri mjeseca tj. od kraja jula 2021, kada su završeni razgovori sa kandidatima za članove Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, još uvijek nije postignut dogovor o tome koji će kandidati biti predloženi Skupštini, pri čemu se ovi kandidati biraju prostom većinom, jasno je da je izuzetno teško postići kvalifikovanu većinu za izbor uglednih pravnika u Sudskom savjetu.

Trenutna parlamentarna većina, koja je donijela zakon, čiji je cilj izbor potpuno novog Tužilačkog savjeta prostom većinom, još uvijek nije mogla da postigne dogovor o njima među svojim koalicionim partnerima, što pokazuje da je teško ostvariti uslove za izbor preostalih članova Sudskog savjeta. Ako se ovakvo stanje nastavi, postoje velike šanse da će ugledni pravници u Sudskom savjetu biti članovi tog tijela u dva puna mandata za razliku od njihovih kolega u tom tijelu iz reda sudija.

1.2.2. Članovi iz reda sudija

Za razliku od uglednih pravnika, članovi savjeta iz reda sudija su blagovremeno zamijenjeni, odmah nakon isteka mandata Sudskog savjeta 2.7.2018, jer je nove članove izabrala Konferencija sudija. Izabrani su: Rada Kovačević, sutkinja Vrhovnog suda Crne Gore, Verica Sekulić, sutkinja Višeg suda iz Podgorice, Ana Perović Vojinović, sutkinja Upravnog suda Crne Gore i Dragan Babović, sudija Osnovnog suda u Podgorici.

Od 30.12.2020. do 1.9.2021, troje ovih članova je podnijelo ostavke na sudijske funkcije i na funkcije u savjetu. U pitanju su Rada Kovačević, koja je prvo podnijela ostavku na članstvo u Savjetu 30.12.2020,²¹ a zatim i zahtjev za prestanak sudijske funkcije nakon dva mjeseca²²; Verica Sekulić, koja je takođe prvo podnijela ostavku na članstvo u Savjetu 25.1.2021,²³ a zatim i zahtjev za prestanak sudijske funkcije²⁴. Na dva upražnjena mjesta su 27.2.2021, izborom na Konferenciji sudija²⁵, došli Vladimir Novović, sudija Višeg suda u Podgorici i Ranka Vuković, sutkinja Vrhovnog suda Crne Gore.

Skoro pola godine nakon izbora za članicu Sudskog savjeta, sutkinja Vrhovnog suda Crne Gore Ranka Vuković, podnijela je zahtjev za prestanak sudijske funkcije 16.8.2021.²⁶ Istog dana je ostavku podnijela još jedna sutkinja Vrhovnog suda nakon čega je taj sud, sa potrebnih 19, spao na šest sudija.

Ranka Vuković je bila jedna od tri člana Sudskog savjeta koji se, prema zakonu, biraju iz reda sudija Vrhovnog, Apelacionog, Upravnog, Višeg suda za prekršaje, Privrednog suda Crne Gore i viših sudova i koji imaju najmanje deset godina radnog iskustva kao sudije (član 12 stav 1 tačka 1). Predlog kandidata za člana savjeta koji će se birati iz navedenih sudova se formira na njihovim

²¹ Zapisnik sa XXII sjednice Sudskog savjeta, broj 01-7975/20-1 od 30.12.2020. godine.

²² Zapisnik sa V sjednice Sudskog savjeta, broj 01-1159/21-1 od 19.2.2021. godine.

²³ Zapisnik sa II sjednice Sudskog savjeta, broj 01-478/21-1 od 25.1.2021. godine.

²⁴ Zapisnik sa V sjednice Sudskog savjeta, broj 01-1159/21-1 od 19.2.2021. godine.

²⁵ Saopštenje za medije – Vuković i Novović članovi Sudskog savjeta iz reda sudija, 27. februar 2021. godine: [Saopštenje za medije - Vuković i Novović članovi Sudskog savjeta iz reda sudija \(sudovi.me\)](#).

²⁶ Saopštenje sa XVII sjednice Sudskog savjeta, 16. avgust 2021. godine.

posebnim sjednicama sudija (član 14 stav 1 tačka 1 i 2). Kako u Vrhovnom sudu Crne Gore trenutno ima samo šest sudija (potrebno je 10 sudija za rad i odlučivanje), nije moguće održati ovu sjednicu i utvrditi predlog kandidata, a samim tim ni izabrati člana savjeta koji nedostaje.

1.2.3. Predsjednik Vrhovnog suda – član po funkciji

Nakon izbora na treći mandat protivno Ustavu u julu 2019. godine, predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, Vesna Medenica, je ostala članica Sudskog savjeta²⁷ sve do 31.12.2020.²⁸, kada je podnijela zahtjev za prestanak sudijske funkcije. Istog dana, Sudski savjet je imenovao Stanku Vučinić za v.d. predsjednicu Vrhovnog suda²⁹, jer je ona godišnjim rasporedom poslova bila određena za zamjenicu predsjednice. Gospođa Vučinić je na ovoj funkciji bila sve do 3.8.2021, kada joj je Sudski savjet konstatovao prestanak sudijske funkcije zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju. U periodu od sedam mjeseci, dok je obavljala funkciju v.d. predsjednice Vrhovnog suda, Sudski savjet je održao 15 sjednica, ali ona nije prisustvovala ni jednoj, iz nepoznatih razloga. Dakle, faktički, mjesto u Savjetu, rezervisano za predsjednika/cu Vrhovnog suda bilo je upražnjeno skoro devet mjeseci.³⁰

Nakon nešto više od mjesec dana, na sjednici održanoj 6. septembra 2021. godine, Sudski savjet je imenovao Vesnu Vučković za v. d. predsjednicu Vrhovnog suda Crne Gore, i ona je prisustvovala već prvoj narednoj sjednici Sudskog savjeta 21. septembra 2021. godine³¹.

1.2.4. Ministar pravde

Ministar pravde, Zoran Pažin, bio je član Sudskog savjeta sve do 4. decembra 2020,³² kada je na to mjesto došao novi ministar pravde, ljudskih i manjinskih prava, Vladimir Leposavić. Nakon pola godine od izbora, ministar Leposavić je razriješen,³³ i ovo mjesto u Savjetu je bilo upražnjeno sve do 16. avgusta 2021,³⁴ kada je sjednici Sudskog savjeta prvi put prisustvovao Sergej Sekulović, ministar unutrašnjih poslova, rukovodilac Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava.

Preporuka GRECO je da ministar ne bude član Savjeta. Da bi se ova preporuka ispunila, potrebno je izmijeniti član 127, stav 2, tačka 4 Ustava Crne Gore.

1.3. Preporuke u odnosu na sastav Savjeta

Još uvijek nijesu obezbijeđene garancije za nezavisnost Sudskog savjeta. Nijesu primijenjene preporuke za jačanje nezavisnosti Sudskog savjeta koje su dali Grupa država protiv korupcije

²⁷ Vesna Medenica je bila članica Sudskog savjeta od jula 2014. godine do kraja decembra 2020. godine.

²⁸ Zapisnik sa XXII sjednice Sudskog savjeta, broj 01-7975/20-1 od 30.12.2020. godine.

²⁹ Odluka Sudskog savjeta broj 01-8149/20-1 od 4.1.2021. godine.

³⁰ HRA je poslala upit Sudskom savjetu o tome da li je gospođa Vučinić primala naknadu za članstvo u Sudskom savjetu u ovih sedam mjeseci.

³¹ Zapisnik sa XIX sjednice Sudskog savjeta broj 01-6481/21-1 od 21.9.2021. godine.

³² Vlada Crne Gore: Izabrana 42. Vlada Crne Gore, 4. decembar 2020. godine, dostupno na linku: <https://www.gov.me/clanak/236847-izabrana-42-vlada-crne-gore>

³³ Odluka o razrješenju ministra pravde, ljudskih i manjinskih prava 42. Vlade Crne Gore, Službeni list Crne Gore broj 66/2021 od 21.6.2021. godine.

³⁴ Zapisnik sa XVII sjednice Sudskog savjeta broj 01-5428/21-3 od 16.8.2021. godine.

(*Groupe d'Etats contre la corruption* – GRECO) Savjeta Evrope³⁵, Evropska mreža sudskih savjeta (*European Network of Councils for the Judiciary* – ENCJ)³⁶, Akcija za ljudska prava³⁷ i CeMI³⁸.

Kao što je već navedeno, ministar pravde je i dalje član Savjeta, a nijesu propisani ni kriterijumi za izbor uglednih pravnika koji bi obezbijedili njihovu nezavisnost i spriječili sukob interesa.

Za razliku od Sudskog savjeta, garancije protiv političkog uticaja i sukoba interesa su odavno obezbijeđene za članove Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, Savjeta Radija i Televizije Crne Gore, Savjeta Agencije za elektronske medije, a od 4.6.2021. i za članove Tužilačkog savjeta.³⁹

U Savjetu se i dalje nalaze Dobrica Šljivančanin, koji je do izbora za člana Savjeta bio istaknuti političar Socijalističke narodne partije Crne Gore (SNP), odbornik i poslanik, kao i Vesna Simović Zvicer, koja je od 17.11.2011. do 11.07.2013. obavljala funkciju pomoćnice ministra rada i socijalnog staranja u Crnoj Gori.⁴⁰

U poslednjem Izveštaju o usaglašenosti za Crnu Goru iz februara 2020, GRECO je konstatovao da je „alarmantna činjenica da ne postoji napredak kada su u pitanju sastav i nezavisnost Sudskog savjeta, kao ni u pogledu revidiranja disciplinskog okvira za sudije“. ⁴¹

³⁵ GRECO je 2015. godine je preporučio Crnoj Gori „preduzimanje dodatnih mjera za jačanje nezavisnosti Sudskog savjeta, stvarne i percipirane, protiv neprimjerenog političkog uticaja“. Preporučeno je i „ukidanje članstva ministra pravde u Savjetu po funkciji, obezbjeđivanje da najmanje polovina članova Savjeta bude iz reda sudija koje su izabrale njihove kolege i obezbjeđivanjem da funkcija predsjednika pripada članovima iz redova sudija u Savjetu“. Takođe, preporučeno je „uspostavljanje objektivnih i mjerljivih kriterijuma za izbor članova Savjeta koji nijesu iz redova sudija, a kojima bi se garantovao njihov profesionalni kvalitet i nepristrasnost“. Četvrti krug evaluacije, Prevencija korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce, izvještaj o evaluaciji, Crna Gora, usvojeno na 68. Plenarnom zasijedanju GRECO-a, Strazbur, 15-19. jun 2015. godine, poglavlje IV, preporuka V, tač. 75.

³⁶ U odnosu na lična svojstva pravnika/ca koji su članovi/ce Sudskog savjeta, Evropska mreža sudskih savjeta je dala sljedeće preporuke: „3.3 Da bi se obezbijedio glas građanskog društva, članovi savjeta koji nisu sudije ne smiju biti političari ili osobe koje su politički povezane. 3.4 Da bi se poštovala podjela vlasti, ministar pravde ne smije biti član sudskog savjeta ili drugog relevantnog tijela. Dodatno, članovi sudskog savjeta i drugih relevantnih tijela ne bi smjeli biti uključeni u politiku u nekom razumnom vremenskom periodu prije i poslije njihovog mandata kao članova Sudskog savjeta ili drugog relevantnog tijela. 3.6 Određene osobe nikad ne treba da budu birane za članove savjeta iz reda pravnika, posebno: - sudije, čak i kad su u penziji, - osobe koje su osuđene za krivična djela, koje su proglasile bankrotstvo ili im je iz drugih razloga zabranjeno da se kandiduju za javnu funkciju, - poslanici (i bivši poslanici), i - članovi vlade (i oni koji su bili članovi prethodnih vlada).“ Standards VI: Non-judicial Members in Judicial Governance“, ENCJ Report 2015-2016, 3. jun 2016, str. 12.

³⁷ Detaljnije u izvještaju Akcije za ljudska prava „Izbor i napredovanje sudija i tužilaca u Crnoj Gori 2016-2019“, Podgorica, jun 2019.

³⁸ Detaljnije u izvještaju Akcije za ljudska prava i Centra za monitoring i istraživanje „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, Podgorica, april 2017.

³⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, Službeni list Crne Gore broj 59/2021 od 4. juna 2021. godine, članovi 2 i 4. Akcija za ljudska prava smatra da su garancije propisane za članove Tužilačkog savjeta i dalje nedovoljne. Detaljnije o tome u izvještaju „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021“, HRA, Podgorica, novembar 2021, str. 19-21.

⁴⁰ Detaljnije vidjeti u „Izbor i napredovanje sudija i državnih tužilaca u Crnoj Gori 2016-2019“, HRA, str 11. Izvještaj dostupan na linku: [MNE-Izbor-i-napredovanje-sudija-i-drzavnih-tuzilaca-u-Crnoj-Gori-1.pdf \(hraction.org\)](#)

⁴¹ Drugi izveštaj o usaglašenosti četvrtog kruga evaluacije Crne Gore (o prevenciji korupcije u odnosu na članove parlamenta, sudije i tužioce u Crnoj Gori), objavljen 06.02.2020. godine, usvojen na 84. Plenarnom zasijedanju GRECO-a, Strazbur, 2. i 6. decembar 2019. godine, tač. 43.

2. IZBOR SUDIJA

2.1. Primjena planova slobodnih sudijskih mjesta

Sudski savjet raspisuje konkurse za sudije u skladu sa „Planom slobodnih mjesta sudija na nivou Crne Gore“⁴², koji bi trebalo da donosi blagovremeno, najkasnije do kraja kalendarske godine, za naredne dvije godine i da ga mijenja prema potrebi. Svrha ovog plana je da se dovoljno unaprijed isplanira koje će sudijske pozicije biti potrebno popuniti, napredovanjem ili izborom novih sudija, tj. kandidata za sudije, koji se obučavaju 18 mjeseci, prije nego što mogu da počnu da rade kao sudije. S druge strane, Sudski savjet bi trebalo da vodi računa da broj sudija u Crnoj Gori dodatno ne raste, već da bude u okvirima Odluke o broju sudija, koju Sudski savjet donosi na osnovu okvirnih mjerila rada, koje propisuje ministarstvo nadležno za pravosuđe, na predlog savjeta.⁴³ Ovde treba imati u vidu i da je Crna Gora već druga u Evropi po broju sudija u odnosu na broj stanovnika, odmah posle Monaka. Prosječan broj sudija u Evropi je 21.4 na 100.000 stanovnika, a Crna Gora ima 50⁴⁴.

Sudski savjet je na XVI sjednici održanoj 23. decembra 2019. godine donio Plan slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore za 2020/2022, kojim su određena sudijska mjesta koja će biti slobodna u naredne dvije godine, način oglašavanja i rokovi za popunjavanje.

Ovaj Plan je mijenjan, odnosno dopunjavan nekoliko puta u toku 2021. godine i to 12.⁴⁵ i 19. februara⁴⁶, 30. marta⁴⁷, 31. maja⁴⁸ i 16. avgusta⁴⁹.

U Planu je samo navedeno da se donosi *saglasno članu 44 stav 5 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama*, bez pominjanja Odluke o broju sudija u sudovima. Ova odluka bi trebalo da predstavlja polaznu tačku na osnovu koje će Sudski savjet procjenjivati broj upražnjenih mjesta i koja će omogućiti transparentnost popunjavanja slobodnih sudijskih mjesta. Postavlja se pitanje da li savjet uopšte ima u vidu ovu Odluku, koja je posljednji put navedena u Planu koju je Savjet donio 2015. godine.⁵⁰

U Planu slobodnih sudijskih mjesta za 2020/2022. godinu samo su navedeni precizni datumi za nekoliko sudija koji će ispuniti uslove za starosnu penziju, bez navođenja njihovih imena, za razliku od Plana donesenog 2015. godine.⁵¹ Nijesu navedeni datumi isteka mandata predsjednicima sudova, što je dovelo do toga da u slučaju predsjednika osnovnih sudova u Kolašinu i Beranama, Sudski savjet nije blagovremeno raspisao javni oglas. Godinu dana nakon što im je konstatovan prestanak mandata, ovi predsjednici se i dalje nalaze na tim pozicijama jer postupak izbora novih osoba nije još uvijek okončan. S druge strane, jedan od prethodnih planova, poput onog iz 2015. godine, je sadržao precizne datume prestanka mandata.

Kada je riječ o raspisanim oglasima za kandidate za sudije u osnovnim i sudovima za prekršaje, ovim Planom je bilo predviđeno 10 sudijskih mjesta u osnovnim sudovima što je obrazloženo na način da je utvrđena potreba *shodno Planu racionalizacije i intenciji pravosudnog sistema za*

⁴² Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*, član 44 stav 1.

⁴³ Zakon o sudovima, *Sl. list CG*, br. 11/2015 i 76/2020, čl. 29, 77 i 78.

⁴⁴ „European judicial systems, CEPEJ Evaluation Report, 2020 Evaluation cycle (2018 data)“, European Commission for the Efficiency of Justice, strana 48. U ovom istraživanju je učestvovalo 45 država članica Savjeta Evrope.

⁴⁵ Izmjene i dopune Plana slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore za 2020/2022, br. 01-998/21 od 12.2.2021.

⁴⁶ Izmjene i dopune Plana slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore za 2020/2022, br. 01-998/21 od 19.2.2021.

⁴⁷ Izmjene i dopune Plana slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore za 2020/2022, br. 01-2165/21 od 30.3.2021.

⁴⁸ Izmjene i dopune Plana slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore za 2020/2022, br. 01-2165/21-1 od 31.5.2021.

⁴⁹ Izmjene i dopune Plana slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore za 2020/2022, br. 01-5610/21 od 16.8.2021.

⁵⁰ Plan slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore, br. 01-3455/15 od 27.5.2015, dostupno na linku: <https://sudovi.me/static/sdsv/doc/2448.pdf>

⁵¹ Plan slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore, br. 01-3455/15 od 27.5.2015.

efikasnim i blagovremenim postupanjem u predmetima te predviđenim upražnjavanjem sudijskih mjesta u osnovnim sudovima, sticanjem uslova za starosnu penziju, kao i upražnjavanjem sudijskih mjesta napredovanjem u sudove višeg stepena, što ne predstavlja jasno i precizno obrazloženje za čak 10 novih sudijskih mjesta. S druge strane, kada je riječ o 10 sudijskih mjesta u sudovima za prekršaje, to obrazloženje je potpuno izostalo, samo je navedeno da je procijenjeno da će u sudovima za prekršaje biti upražnjeno 10 sudijskih mjesta. Izmjenama Plana od 30. marta 2021. godine predviđeno je još 10 novih mjesta u sudovima za prekršaje i 15 mjesta u osnovnim sudovima, što je obrazloženo utvrđenim stanjem u sudovima odnosno upražnjena sudijska mjesta u Vrhovnom sudu Crne Gore, Apelacionom sudu Crne Gore i višim sudovima u Podgorici i Bijelom Polju, te potencijalno upražnjavanje sudijskih mjesta u osnovnom sudovima, prouzrokovano velikim brojem podnijetih zahtjeva za prestanak sudijske funkcije u višim sudijskim instancama. I ovdje je izostalo precizno i jasno obrazloženje na osnovu kojih podataka je Sudski savjet odredio baš broj od deset mjesta u sudovima za prekršaje i čak 15 mjesta u osnovnim sudovima i u kom tačno periodu se očekuje da ta mjesta budu slobodna.

Osim toga, sudeći po broju izabranih kandidata za sudije (52) i novih sudija (31) u posljednje dvije godine, postavlja se pitanje da li će broj sudija u Crnoj Gori, koja se već nalazi u vrhu Evrope po broju sudija, biti povećan za čak 83, uzimajući u obzir da Sudski savjet nije jasno obrazložio donošenje Plana koji predviđa ovoliki broj raspisanih javnih oglasa, te koji su sudovi koji će biti upražnjeni, u kom tačno periodu i iz kojih tačno razloga, kao i da se Planovi slobodnih sudijskih mjesta ne donose na osnovu Odluke o broju sudija u sudovima, zbog čega se ne može provjeriti opravdanost raspisanih oglasa.

Svi javni oglasi, raspisani u 2020. godini, bili su raspisani u skladu sa Planom slobodnih sudijskih mjesta, ali ne i interni oglasi.

U toku 2020. godine su raspisana tri interna oglasa za slobodna mjesta u osnovnim sudovima i jedan za slobodno mjesto u sudu za prekršaje. Planom je bilo predviđeno 10 slobodnih mjesta u osnovnim sudovima i 10 slobodnih mjesta u sudovima za prekršaje koja će se popunjavati internim ili javnim oglasom. Za ova mjesta su već bili raspisani javni oglasi početkom 2020. godine, tako da su kasnije raspisani interni oglasi bili protivni Planu. Takođe, interni oglasi koji su raspisani u toku 2021. godine za slobodna mjesta u sedam osnovnih sudova nijesu bili predviđeni Planom⁵².

S druge strane, u toku 2020. godine nijesu raspisani svi javni oglasi koji su bili predviđeni Planom za tu godinu i to za 10 sudijskih mjesta u višim sudovima u Bijelom Polju i Podgorici, za koje je rok realizacije bio II kvartal 2020. godine i I i IV kvartal 2021. godine. Nejasno je zbog čega ni jedan oglas za slobodno mjesto u višim sudovima nije raspisan u 2020. godini.

Takođe, nijesu raspisani oglasi za pet sudijskih mjesta u Privrednom sudu Crne Gore, za koje je rok realizacije bio I i IV kvartal 2020. godine i II i IV kvartal 2021. godine.

Sporno je i što se ovim Planom propisalo popunjavanje slobodnih mjesta u Privrednom i Upravnom sudu Crne Gore kroz *interni/javni* oglas, iako Zakon o Sudskom savjetu i sudijama za ova mjesta izričito propisuje raspisivanje javnih oglasa (član 61). Takođe, sporno je i što je izmjenama Plana od 31. maja predviđeno popunjavanje jednog slobodnog mjesta u Vrhovnom sudu Crne Gore **internim/javnim oglasom**, primjenom člana 38 stav 9 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama što je protivno članu 66 Zakona koji jasno propisuje da se za ovo mjesto u Vrhovnom sudu raspisuje samo javni oglas.

⁵² U pitanju su oglasi za po jedno slobodno mjesto u Osnovnom sudu u Podgorici, Nikšiću, Plavu, Pljevljima, Žabljaku, Cetinju i Beranama.

U 2021. godini, zbog velikog broja podnesenih ostavki i sudija kojima je konstatovan prestanak funkcije zbog ispunjavanja uslova za starosnu penziju, Sudski savjet je pet puta mijenjao i dopunjavao Plan slobodnih sudijskih mjesta, što je razumljivo. Ipak, da je Sudski savjet na vrijeme ispunio svoju zakonsku obavezu i godinu dana ranije konstatovao prestanak funkcije svim sudijama koje su ispunjavale uslove, za to vrijeme je veći broj mjesta mogao postupno da se popunjava. Problem je nastao kada se veliki broj ostavki desio u periodu koji je prethodio konstatovanju prestanka funkcije sudijama na osnovu ispunjavanja uslova za starosnu penziju – 26 od ukupno 27 ostavki je podnijeto od 31. decembra 2020. godine do 2. novembra 2021. godine. Dakle, da je Sudski savjet još u oktobru 2020. godine konstatovao prestanak funkcije sudijama koji su ispunjavali uslove za to, do kraja godine su neka od slobodnih mjesta mogla da se popune – npr. u višim sudovima putem dobrovoljnog raspoređivanja ili da se popune mjesta u Apelacionom sudu Crne Gore koja još uvijek nijesu popunjena ni godinu dana od zatvaranja oglasa.

U 2021. godini nije sproveden nijedan postupak napredovanja. Do 1. decembra 2021. godine nije popunjeno ni jedno slobodno mjesto u višim sudovima u Bijelom Polju i Podgorici, u Apelacionom, Vrhovnom sudu Crne Gore, u Privrednom i Upravnom sudu iako se radi o sudovima iz kojih je otišao najveći broj sudija (detaljnije u poglavlju 4.1.). Potreba za popunjavanjem ovih mjesta je urgentna posebno ako se ima u vidu da su, primjera radi, krivična djela organizovanog kriminala i visoke korupcije, kao i ratni zločini, u nadležnosti Višeg suda u Podgorici (u prvom stepenu) i Apelacionog suda Crne Gore (u drugom stepenu).

Takođe, nije izabrano ni osam predsjednika sudova koji je trebalo da budu izabrani. Nejasno je zbog čega je došlo do ovakvog zastoja.

2.2. Dobrovoljno raspoređivanje

2.2.1. Zaključak

Slobodna sudijska mjesta u osnovnim sudovima i sudovima za prekršaje se popunjavaju prvo putem internih oglasa za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudije iz jednog u drugi osnovni sud i iz jednog u drugi sud za prekršaje, a ako se tako ne popune, onda se raspisuje javni oglas (konkurs)⁵³.

Trajno dobrovoljno raspoređivanje je premještanje sudije iz jednog u drugi sud istog ili nižeg stepena, uz pristanak sudije i na osnovu internog oglasa (dakle, tu spada i prelazak iz jednog u drugi viši sud, ili iz višeg u osnovni sud)⁵⁴.

Za premještanje u neke sudove, npr. u Podgorici, tradicionalno vlada najveće interesovanje. U takvim okolnostima postojanja konkurencije, posebno je važno obezbijediti zakonitu i temeljnu primjenu kriterijuma, na osnovu kojih se od više kandidata izdvajaju oni sa najboljim rezultatima rada, koji mogu da izaberu u kom sudu će nastaviti karijeru.

Od 1.1.2020. do 1.12.2021. godine donijeto je šest odluka o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju. Tri odluke su bile protivne Zakonu o Sudskom savjetu i sudijama, a dvije nijesu sadržale obrazloženje o primjeni jedinog propisanog kriterijuma, „rezultatima rada kandidata“.

⁵³ Zakon o Sudskom savjetu i sudovima, *op.cit.*, čl. 45. st. 1 i 2. i član 56 st. 1 i 2.

⁵⁴ Zakon o Sudskom savjetu i sudovima, *op.cit.*, čl. 86.

Sudski savjet je u ovom periodu raspoređivao sudije iz sudova za prekršaje u osnovne sudove i iz osnovnog suda u Privredni sud, iako zakon ne dozvoljava takvo premještanje sudija. Tamo gdje su premještanja bila u skladu sa zakonom, odluke nijesu bile dovoljno obrazložene, jer nijesu bili navedeni rezultati rada, iako je to odlučujući kriterijum za raspoređivanje.

U 2020. godini raspoređivanje nije izvršeno po osnovu dva interna oglasa jer nije bilo prijavljenih kandidata i kandidata koji su ispunjavali uslove za premještanje, dok su za jedanaest mjeseci 2021. godine od 14 internih oglasa za 16 slobodnih sudijskih mjesta, popunjena samo dva mjesta, od kojih je jedno premještanje koje zakon ne dozvoljava.

Neophodno je da Sudski savjet sprovodi trajno dobrovoljno raspoređivanje u skladu sa zakonom, tako da se premještanje sudija vrši samo iz jednog u drugi osnovni sud, odnosno iz jednog u drugi sud istog ili nižeg stepena.

Ako važeći propisi u pogledu toga koji je sud kog stepena izazivaju sumnje u praksi, onda zakon treba dopuniti na način da se raspoređivanje može vršiti samo iz jednog u drugi sud *iste vrste*, istog ili nižeg stepena. Sudski savjet mora obustaviti praksu „zauzimanja stava“ o tome na koji će način primijeniti propise, pogotovo kada je riječ o dobrovoljnom raspoređivanju u sudove za koje postoji veliko interesovanje sudija, i gdje je posebno važno obrazložiti rezultate ili ocjenu rada kandidata.

2.2.2. Pravni okvir

Popunjavanje slobodnih sudijskih mjesta putem trajnog dobrovoljnog raspoređivanja sprovodi se na osnovu internog oglasa. Sudski savjet sačinjava listu kandidata za raspoređivanje, prema rezultatima rada u posljednje tri godine, odnosno prema ocjeni rada koju je sudija ostvario u skladu sa zakonom (čl. 86, st. 3 Zakon o Sudskom savjetu i sudijama). Savjet donosi odluku o raspoređivanju sudije u drugi sud istog stepena na osnovu liste kandidata, vodeći računa o potrebama suda u kojem sudija vrši sudijsku funkciju i suda u koji se raspoređuje (čl. 86, st. 4). U Poslovniku Sudskog savjeta se navodi da, ako dva kandidata imaju iste rezultate rada, odnosno istu ocjenu rada, kako je propisano navedenim čl. 86, st. 3 Zakona, dodatni kriterijumi budu dužina radnog staža i porodične prilike, odvojenost od porodice i sl. (čl. 44, st. 5).

U osnovnim sudovima se slobodna sudijska mjesta popunjavaju prvo putem internih oglasa za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudije *iz jednog u drugi osnovni sud*, a ako se tako ne popune, onda se raspisuje javni oglas (konkurs)⁵⁵. U sudovima za prekršaje takođe – slobodna mjesta se popunjavaju dobrovoljnim raspoređivanjem sudije *iz jednog u drugi sud za prekršaje*.⁵⁶

Za mjesto sudije u Upravnom sudu i Privrednom sudu, Sudski savjet uvijek objavljuje javni oglas.⁵⁷

⁵⁵ Zakon o Sudskom savjetu i sudovima, *op.cit.*, čl. 45. st. 1 i 2.

⁵⁶ Zakon o Sudskom savjetu i sudovima, *op.cit.*, čl. 56. st. 1 i 2.

⁵⁷ Zakon o Sudskom savjetu i sudovima, *op.cit.*, čl. 61. st. 1.

2.2.3. Komisija za trajno dobrovoljno raspoređivanje

Sudski savjet formira Komisiju za trajno dobrovoljno raspoređivanje u skladu sa članom 29 Poslovnika Sudskog savjeta. Čine je tri člana Sudskog savjeta i to dva iz reda sudija, a jedan iz reda uglednih pravnika, članova Savjeta.

Mandat Komisije je dvije godine, a njena je nadležnost da provjeri blagovremenost prijava i ispunjavanje uslova od strane kandidata, da sačini listu prijavljenih kandidata i analizira potrebe suda u kojem sudija vrši funkciju i suda u koji se raspoređuje (član 30 Poslovnika).

Sudski savjet je 30.7.2020. donio odluku⁵⁸ o formiranju Komisije za trajno dobrovoljno raspoređivanje u sastavu: Rada Kovačević, kao predsjednica i Dragan Babović i Dobrica Šljivančanin kao članovi, dok su za zamjenike određeni Ana Perović Vojinović, Verica Sekulić i Loro Markić. Procedura izbora članova Komisije je propisana članom 29 Poslovnika.

2.2.4. Odluke o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju u 2020. godini

Sudski savjet je tokom 2020. donio četiri odluke o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju (dvije na osnovu internih oglasa iz decembra 2019.), i raspisao je četiri interna oglasa za trajno dobrovoljno raspoređivanje.

Raspoređivanje nije sprovedeno na osnovu dva interna oglasa raspisana u toku 2020. godine. Na jedan interni oglas za popunjavanje jednog mjesta u Osnovnom sudu u Rožajama⁵⁹ nije bilo prijavljenih kandidata, a na drugi za mjesto u Sudu za prekršaje u Podgorici⁶⁰, javila se samo jedna kandidatkinja, sutkinja Suda za prekršaje u Bijelom Polju, koja nije ispunjavala uslove. Ona je bila izabrana za sutkinju 19.05.2020, pa nije imala rezultate rada u poslednje tri godine, koji se Zakonom zahtijevaju za raspoređivanje⁶¹. U ovom slučaju Sudski savjet je postupio u skladu sa Zakonom, i nije izabrao sudiju koja nije ispunjavala kriterijum, za razliku od odluke o izboru predsjednice Upravnog suda Crne Gore u martu 2015. godine, kada je na tu poziciju savjet izabrao pomoćnicu ministra pravde, koja ranije nije bila sudija i nije ispunjavala kriterijume „rezultati rada u svojstvu sudije u poslednje tri godine“ i ocjenu ugleda kandidata „u sudu u kojem je vršio sudijsku funkciju“⁶². U donošenju obje odluke, i one iz 2015. godine, koja nije imala utemeljenje u zakonu, i ove iz 2021. godine, koja je bila u skladu sa propisima, učestvovali su isti članovi Savjeta iz reda uglednih pravnika i to Vesna Simović Zvicer, Dobrica Šljivančanin i Loro Markić.

Sudski savjet je tokom 2020. godine donio četiri odluke o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju sudija.

Od četiri odluke, dvije su donijete protivno zakonu jer je omogućeno raspoređivanje sudije iz suda za prekršaje u osnovni sud, odnosno sudije iz osnovnog suda u Privredni sud.

⁵⁸ Odluka Sudskog savjeta broj 01-4625/20 od 30.7.2020.

⁵⁹ Interni oglas broj 01-4622/20 od 30.7.2020. godine.

⁶⁰ Interni oglas broj 01-6209/20 od 20.10.2020. godine.

⁶¹ Odluka Sudskog savjeta broj 01-7070/20-2 od 1.6.2021. godine.

⁶² Detaljnije pročitati u izvještaju *Izvještaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016*, Akcija za ljudska prava i CeMI, Podgorica, april 2017, str. 107.

2.2.4.1. Raspoređivanje u Osnovni sud u Nikšiću

Prvom odlukom,⁶³ sutkinja Suda za prekršaje u Podgorici je trajno dobrovoljno raspoređena na slobodno sudijsko mjesto u Osnovnom sudu u Nikšiću, iako Zakon o sudskom savjetu i sudijama ne dozvoljava takvo raspoređivanje.

Sutkinja suda za prekršaje nije mogla da bude raspoređena u Osnovni sud jer se sudije mogu premještati samo iz Osnovnog suda u drugi Osnovni sud, i iz Suda za prekršaje u drugi Sud za prekršaje, u skladu sa čl. 45 i 56 Zakona o sudskom savjetu i sudijama.

Kako je na ovaj oglas, prijavu podnijela samo jedna kandidatkinja i to sutkinja Suda za prekršaje, Sudski savjet je trebalo da odbaci ovu prijavu i raspiše javni oglas, u skladu sa članom 45 stav 2 Zakona o sudskom savjetu i sudijama.⁶⁴

2.2.4.2. Raspoređivanje u Privredni sud Crne Gore

Drugom odlukom⁶⁵, sutkinja Osnovnog suda u Podgorici je trajno dobrovoljno raspoređena na slobodno sudijsko mjesto u Privrednom sudu Crne Gore, takođe protivno Zakonu o sudskom savjetu i sudijama, koji u članu 61 propisuje da se mjesta sudija u Privrednom sudu popunjavaju samo javnim oglasom. Prema tome, Sudski savjet nije imao pravni osnov da krajem 2019.⁶⁶ objavi interni oglas za popunjavanje slobodnog sudijskog mjesta u Privrednom sudu Crne Gore putem trajnog dobrovoljnog raspoređivanja.

Raspisivanjem internog oglasa, savjet je onemogućio da se savjetnici u ovom sudu, koji su već specijalizovani za predmete u nadležnosti Privrednog suda, prijave za kandidate za sudije u tom sudu. Ovo nije prvo takvo postupanje Sudskog savjeta. U februaru 2018, savjet je donio odluku⁶⁷ kojom je sutkinja Osnovnog suda u Podgorici trajno dobrovoljno raspoređena na slobodno mjesto u Privrednom sudu Crne Gore.

Sudski savjet je na isti način prekršio Zakon prilikom izbora sudija Upravnog suda Crne Gore i to tako što je 2018.⁶⁸ i 2019⁶⁹. godine putem internog oglasa dobrovoljno rasporedio pet sudija na slobodna mjesta u Upravnom sudu Crne Gore, iako je Zakon u članu 61 i za ova mjesta propisao raspisivanje javnih oglasa. To su bili interni oglasi za koje je vladalo najveće interesovanje sudija u poslednjih pet godina⁷⁰.

U svim navedenim slučajevima, radi se o „stavu“ koji je Sudski savjet zauzeo još 2017. godine i od kojeg je odstupio tek u junu 2021,⁷¹ kada su novi članovi Sudskog savjeta, Ranka Vuković i

⁶³ Odluka o raspoređivanju broj 01-699/20-6 od 10.2.2020. godine.

⁶⁴ „Ako slobodna sudijska mjesta nijesu popunjena u skladu sa stavom 1 ovog člana, sudije u osnovnim sudovima biraju se na osnovu javnog oglasa“, čl. 45, st. 2 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

⁶⁵ Odluka o raspoređivanju broj 01-699/20-5 od 10.02.2020.

⁶⁶ Interni oglas za jedno mjesto u Privrednom sudu Crne Gore, broj 01-8363/19-3 od 25.12.2019.

⁶⁷ Odluka o raspoređivanju broj 01-680/18-2 od 7.2.2018. godine.

⁶⁸ Odluka o raspoređivanju broj 01-1197/18-2 od 2.3.2018. godine.

⁶⁹ Odluka o raspoređivanju broj 01-3801/19-8 od 18.6.2019. godine.

⁷⁰ Za oglas iz 2018. godine za tri mjesta u Upravnom sudu se prijavilo 14 kandidata, a za oglas iz 2019. za dva mjesta u istom sudu se prijavilo 17 kandidata.

⁷¹ Zapisnik sa XV sjednice Sudskog savjeta održane 28.06.2021. godine, broj 01-4452/21-1: „Dragan Babović je istakao da za ova mjesta po dosadašnjoj praksi i stavu ranijeg saziva Savjeta, treba raspisati interni oglas. Sa njegovim predlogom nijesu se složili članovi Savjeta Ranka Vuković i Vladimir Novović, koji su naveli da zakon za ova mjesta

Vladimir Novović, ukazali da se radi o nezakonitom postupanju i da se mjesta u ovim sudovima mogu popunjavati isključivo na osnovu javnog oglasa. Nakon toga, Sudski savjet je većinom glasova⁷² donio odluku o raspisivanju javnog oglasa za izbor dva kandidata za sudije Upravnog suda Crne Gore i tri kandidata za sudije Privrednog suda Crne Gore.⁷³ Nakon što je utvrđeno da je na oba oglasa prijave podnijelo nekoliko kandidata, među kojima je i član Sudskog savjeta, sudija Osnovnog suda Dragan Babović, Savjet je većinom glasova donio odluku o odbacivanju prijave sudija „jer sudije ne mogu biti kandidati za sudije. Kada je riječ o prijavi sudije Babovića za mjesto u Upravnom sudu Crne Gore, Sudski savjet je jednoglasno, na predlog predsjednice, donio odluku o odbacivanju njegove prijave“⁷⁴.

Stav Sudskog savjeta o raspisivanju internih oglasa za slobodna mjesta u Privrednom i Upravnom sudu Crne Gore – kako je došlo do toga

Stupanjem na snagu Zakona o Sudskom savjetu i sudijama 2015,⁷⁵ kojim je prestao da važi Zakon o sudskom savjetu⁷⁶, pojavile su se poteškoće u pogledu popunjavanja slobodnih sudijskih mjesta u Privrednom i Upravnom sudu Crne Gore, za koje je novi zakon propisao raspisivanje javnog oglasa. Od početka primjene Zakona, Sudski savjet je raspisao dva javna oglasa za izbor sudija u Upravnom sudu Crne Gore, koja su poništena,⁷⁷ jer su se na oglas prijavile samo sudije, na koje nijesu mogla da se primijene pravila o pisanom testiranju i inicijalnoj obuci, koja je zakon predviđao za izbor kandidata za sudije u ovim sudovima (sudije koje se prvi put biraju). Umjesto da Sudski savjet ponovo raspiše oglase, i da u međuvremenu inicira izmjene Zakona o sudskom savjetu i sudijama kojima bi se precizirao postupak izbora sudija u Upravnom i Privrednom sudu Crne Gore, kada se na ovaj oglas jave samo sudije ili istovremeno sudije i savjetnici, Sudski savjet je odlučio da ubuduće za ova mjesta raspisuje interne oglase za trajno dobrovoljno raspoređivanje, i takvim postupanjem prekršio Zakon o sudskom savjetu i sudijama. Na neophodnost izmjena Zakona u dijelu izbora sudija u Upravnom i Privrednom sudu Crne Gore, ukazali su još 2017. članovi Radne grupe za izmjene i dopune

predviđa raspisivanje javnog oglasa“, dostupno na linku: [https://sudovi.me/static/sdsv/doc/Zapisnik sa XV sjednice SS 28.06.2021..pdf](https://sudovi.me/static/sdsv/doc/Zapisnik%20sa%20XV%20sjednice%20SS%2028.06.2021..pdf)

⁷² Zapisnik sa XV sjednice Sudskog savjeta održane 28.06.2021, broj 01-4452/21-1, samo je sudija Dragan Babović glasao protiv ove odluke.

⁷³ Javni oglas broj 01-4557/21 od 29.6.2021. godine.

⁷⁴ Zapisnik sa XVI sjednice Sudskog savjeta broj 01-4977/21-3 od 29. i 30.7, 2. i 3.8.2021. godine.

⁷⁵ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama (*Sl. list CG*, broj 011/15 od 12.3.2015. godine).

⁷⁶ *Sl. list CG*, br. 13/08, 39/11, 31/12, 46/13 i 51/13.

⁷⁷ - Zapisnik sa VI sjednice Sudskog savjeta, broj 01-2495/17-1 od 10.4.2017: „Na sjednici je donijeta odluka kojom se poništava oglas za izbor dvoje sudija Upravnog suda Crne Gore, br. 01-182/17-7, od 23.1.2017. godine“, dostupan na linku: <https://sudovi.me/static/sdsv/doc/5558.pdf>

- Zapisnik sa II sjednice Sudskog savjeta, broj 01-739/19-1 od 15.02.2019. godine: „Nakon upoznavanja da se na javni oglas za izbor 2 sudija Upravnog suda prijavilo 10 kandidata iz reda sudija ali ne i kandidati koji su radili na drugim pravnim poslovima koji bi se po prvi put birali za sudiju, utvrđeno je da je na predmetni oglas nemoguće primijeniti odredbe članova 62 i 63 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Naime, postavlja se pitanje da li sudija može biti izabran za kandidata za sudiju tog suda i da li to znači da istom tada prestaje sudijska funkcija. **Zaključeno je da, po ovim zakonskim odredbama ne može se izvršiti izbor dvoje sudija Upravnog suda po javnom oglasu i da Sudski savjet ne može snositi posledice za nekonzistentnost i nemogućnost primjene odredbi.** Kako je izbor sudija u interesu javnosti, a imajući u vidu da se Upravni sud Crne Gore može smatrati prvostepenim sudom, članovi Savjeta su zauzeli stav da je ovakva situacija postojala i ranije, i donijeli odluku da se poništi javni oglas za izbor dvoje sudija Upravnog suda i raspiše interni oglas za dobrovoljno trajno raspoređivanje sudija u Upravni sud Crne Gore“, dostupan na linku: <https://sudovi.me/static/sdsv/doc/10414.pdf>

Zakona o sudskom savjetu i sudijama⁷⁸, međutim do takvih izmjena nije došlo ni četiri godine kasnije.

2.2.4.3. Raspoređivanje u Osnovni sud u Podgorici

Trećom odlukom,⁷⁹ sutkinja Osnovnog suda u Herceg Novom je trajno dobrovoljno raspoređena na slobodno sudijsko mjesto u Osnovnom sudu u Podgorici.

Sudski savjet je 3.7.2020. objavio interni oglas⁸⁰ za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudije na slobodno mjesto u Osnovnom sudu u Podgorici. Na oglas su se prijavila tri kandidata i to sutkinja Osnovnog suda u Podgorici, koja je i izabrana, i dvoje sudija Suda za prekršaje u Podgorici.

Obzirom na to da zakonom nije dozvoljeno premještanje iz osnovnih sudova u sudove za prekršaje, Sudski savjet je trebalo da odbaci prijave dva kandidata iz Suda za prekršaje. Međutim, to nije učinjeno i sve tri prijave su razmatrane.

Članom 86 stav 4 je propisano da će Sudski savjet donijeti odluku o raspoređivanju na osnovu liste kandidata, vodeći računa o potrebama suda u kojem sudija vrši sudijsku funkciju i suda u koji se raspoređuje. Sjednice Osnovnog suda u Herceg Novom i Suda za prekršaje u Podgorici su dale pozitivno mišljenje, da raspoređivanje sudija neće uticati na efikasno vršenje poslova u sudu, pri čemu je sjednica Suda za prekršaje u Podgorici istakla „da bi bilo nekolegijalno sputavati sudiju u napredovanju, pa je data podrška sudijama koji su se javili na oglas“, što ide u prilog činjenici da bi se ovakvo premještanje moglo prije smatrati napredovanjem nego raspoređivanjem u sud istog stepena, što znači zaobilaženje procedure za napredovanje.

U odluci je izostalo obrazloženje o tome šta je bilo odlučujuće da upravo sutkinja Osnovnog suda u Herceg Novom bude dobrovoljno raspoređena, odnosno, izostale su informacije o rezultatima rada kandidata u poslednje tri godine, što predstavlja jedini kriterijum za formiranje rang liste, u skladu sa članom 86 stav 3 Zakona. Samo je istaknuto da je Sudski savjet donio odluku o raspoređivanju kandidatkinje „vodeći računa o potrebama suda u kojem sudija vrši funkciju i suda u koji se raspoređuje, a imajući u vidu rezultate ostvarene u prethodne tri godine.“.

2.2.4.4. Raspoređivanje u Osnovni sud u Herceg Novom

Četvrtom odlukom⁸¹, sudija Osnovnog suda u Kotoru je trajno dobrovoljno raspoređen na slobodno sudijsko mjesto u Osnovnom sudu u Herceg Novom.

⁷⁸ Zapisnik sa XIII sjednice Sudskog savjeta, broj 01-5310/17-1 od 11. i 13.09.2017: „Zaključeno je da se izbor sudija Privrednog suda Crne Gore i izbor sudija Upravnog suda Crne Gore mora definisati budući da sudije kao kandidati za izbor sudija navedenih sudova stižu status kandidata čime se, dovodi u pitanje stalnost funkcije.“ dostupno na linku: <https://sudovi.me/static/sdsd/doc/7123.pdf>

⁷⁹ Odluka o raspoređivanju broj 01-4615/20 od 30.7.2020. godine.

⁸⁰ Interni oglas broj 01-3904/20 od 03.7.2020. godine.

⁸¹ Odluka broj 01-6186/20 od 19.10.2020. godine.

Sudski savjet je 30.7.2020. objavio interni oglas⁸² za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudije na slobodno mjesto u Osnovnom sudu u Herceg Novom. Na oglas se prijavio samo jedan kandidat, koji je i izabran.

I u ovoj odluci je izostalo obrazloženje o rezultatima rada kandidata u posljednje tri godine, odnosno ocjene rada. Pribavljeno je mišljenje sjednica Osnovnog suda u Herceg Novom i Osnovnog suda u Kotoru, i istaknuto „Sudski savjet je vodeći računa o potrebama suda u kojem sudija D. vrši funkciju i suda u koji se raspoređuje, a imajući u vidu porodične prilike – odvojenost od porodice, što je bilo opredjeljujuće“, u nastavku XVIII sjednice, održane 15.10.2020, donio odluku o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju. Nejasno je zašto je u odluci uopšte naveden dodatni kriterijum „porodične prilike“, jer se on primjenjuje samo kada se bira između dva ili više kandidata koji imaju iste rezultate, odnosno istu ocjenu rada (član 44 stav 5 Poslovnika Sudskog savjeta), a što ovdje nije bio slučaj.

2.2.5. Odluke o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju u 2021. godini

Sudski savjet je od početka 2020. godine do 1. decembra 2021. donio dvije odluke o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju.

Na VI sjednici održanoj 23.3.2021. godine⁸³ donijeta je odluka da se sudija Suda za prekršaje u Podgorici trajno dobrovoljno rasporedi, putem internog oglasa, na slobodno mjesto u Osnovnom sudu u Podgorici, iako Zakon o sudskom savjetu i sudijama ne dozvoljava takvo raspoređivanje. Radi se o istoj pravnoj situaciji kao u 2020. godini (vidi 2.2.4.1.).

Na sjednici održanoj 29. oktobra 2021. godine, donijeta je odluka da se sutkinja Osnovnog suda u Herceg Novom, trajno dobrovoljno premješta u Osnovni sud na Cetinju. Još uvijek nam nije dostupna ova odluka da bismo je analizirali.

3. IZBOR KANDIDATA ZA SUDIJE

3.1. Zaključak

Sudski savjet je nastavio sa praksom donošenja neobrazloženih odluka o izboru kandidata za sudije i o izboru sudija nakon završene inicijalne obuke. Evropska komisija od 2015. godine kritikuje nedostatak obrazloženja u odlukama Sudskog savjeta. U posljednjem izvještaju za 2021. godinu navedeno je, pored ostalog: „Oba savjeta treba da ubrzaju napore da unaprijede transparentnost njihovog rada, uključujući objavljivanje potpuno obrazloženih odluka o napredovanju, izboru i disciplinskim predmetima.“

Kod odluka o izboru kandidata za sudije, odluke ne sadrže obrazloženje o tome kako je utvrđena ocjena na intervjuu za svakog učesnika konkursa pojedinačno. Navodi se samo broj bodova na pisanom testiranju, konačan broj bodova na intervjuu kao i formirana rang lista učesnika konkursa, bez adekvatnog obrazloženja o tome koji su razlozi bili odlučujući za izbor kandidata.

⁸² Interni oglas broj 01-4622/20 od 30.7.2020. godine.

⁸³ Zapisnik sa VI sjednice Sudskog savjeta broj 01-1755/21-1 održane 23, 24. i 30.3.2021. godine.

Kod odluka o izboru sudija nakon završene inicijalne obuke, odluke ne sadrže razloge koji su opredijelili Sudski savjet da ih donese, odnosno nema obrazloženja o tome šta sadrži predlog ocjene, izvještaj Programskog odbora za inicijalnu obuku, i izvještaj mentora o sprovedenoj obuci, i kako je taj predlog ocijenjen od strane Sudskog savjeta, odnosno koji su razlozi bili opredjeljujući da se izabranim kandidatima utvrdi ocjena "zadovoljava".

Praksa vođenja intervjuja je vidno poboljšana, u odnosu na 2019. godinu, kada je Sudski savjet davao ocjene za intervju i onim kandidatima kojima nije postavio ni jedno pitanje i tome slično. Kandidatima su sada postavljana pitanja u skladu sa Smjernicama za obavljanje intervjuja, intervjui su približno jednako trajali i najčešće su svima postavljana ista pitanja. Pozitivno je i to što su, za razliku od Tužilačkog savjeta, članovi Sudskog savjeta bili aktivniji u pogledu postavljanja pitanja pa je u najvećem broju slučajeva svaki član Savjeta postavljao po jedno pitanje. Takođe, praksa obrazlaganja pisanog testa je unaprijeđena u odnosu na ranije.

Nekoliko učesnika konkursa koji je raspisan početkom 2020. godine je varalo na pisanom testiranju tako što su korišćenjem interneta i privatne USB memorije kopirali presude iz predmeta koji je bio ispitni zadatak, zbog čega je to pisano testiranje poništeno. Sudski savjet je protiv tri učesnika konkursa podnio krivičnu prijavu koja je odbačena i donio odluku o njihovom isključenju iz daljeg postupka izbora, koja je poništena presudom Upravnog suda Crne Gore.

Nijesu preduzete mjere koje bi obezbijedile da se ovakve situacije ne ponove, nije izmijenjen Poslovnik Sudskog savjeta u dovoljnoj mjeri i na način kojim će se rizik od zloupotreba svesti na minimum, već je samo odlučeno da kandidati u budućim postupcima pisanog testiranja presude rade ručno, a ne na računaru.

3.2. Pravni okvir

Ako se slobodna sudijska mjesta ne popune putem internog oglašavanja za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudije iz jednog u drugi sud, stižu se uslovi za raspisivanje javnog oglasa, na koji imaju pravo da se prijave osobe koje ispunjavaju opšte i posebne uslove za izbor⁸⁴. Kriterijumi za izbor sudije koji se prvi put bira su: ocjena na pisanom testu ili ocjena na pravosudnom ispitu, u skladu sa novim zakonom kojim se uređuje polaganje pravosudnog ispita i ocjena intervjuja.

Zakonsko rješenje po kome se u postupku izbora kandidata za sudije po automatizmu koristi broj bodova ostvaren na pravosudnom ispitu, za one koji su taj ispit polagali po novom zakonu, bez mogućnosti da kandidat izabere da polaže pisani test, nepovoljno je za one koji su u međuvremenu usavršili svoje znanje i koji bi na pisanom testu mogli da pokažu bolji rezultat od onoga koji su postigli na pravosudnom ispitu. Takođe, ovo rješenje i nije opravdano zato što težina jednog i drugog ispita nije ista, jer ukupan broj bodova ostvaren na pravosudnom ispitu pozdrumijeva bodove ostvarene na usmenom i pisanom testiranju⁸⁵.

Kandidati se rangiraju prema broju bodova koje osvoje na pisanom testu ili pravosudnom ispitu, i intervjuu. Izabrani kandidati se upućuju na inicijalnu obuku, posle koje bivaju imenovani za sudije.

⁸⁴ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, op.cit, čl. 45, 37 i 38.

⁸⁵ Predlozi amandmana Akcije za ljudska prava na Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, dostupno na linku: [https://www.hraction.org/wp-content/uploads/Predlog-amandmana-na-Predlog-zakona-o-Sudskom-savjetu.pdf](https://www.hrraction.org/wp-content/uploads/Predlog-amandmana-na-Predlog-zakona-o-Sudskom-savjetu.pdf)

3.3. Komisija za pisano testiranje

Prema Poslovniku Sudskog savjeta, Komisija za pisano testiranje sačinjava test, sprovodi testiranje, pregleda test i utvrđuje predlog ocjene (član 28). Mandat Komisije je dvije godine, a čine je dva člana iz reda sudija i jedan član iz reda uglednih pravnika Sudskog savjeta.

Komisija za testiranje je od 1.1.2020. do 1.12.2021. prošla kroz nekoliko izmjena sastava, i to zbog izbora jedne njene članice za predsjednicu Sudskog savjeta, prestanka mandata Komisije, ostavke četiri sutkinje i izbora dva nova člana Sudskog savjeta iz reda sudija.

Sudski savjet je odlukom od 26.7.2018.⁸⁶ obrazovao Komisiju za testiranje u sastavu Vesne Medenice, kao predsjednice i Rade Kovačević i Vesne Simović Zvicer, kao članice. Kako je krajem decembra 2019. Vesna Simović Zvicer izabrana za predsjednicu Savjeta, umjesto nje je 10.2.2020 za člana imenovan Dobrica Šljivančanin.⁸⁷

Nakon što je u julu 2020. istekao mandat prethodnoj Komisiji, krajem jula su imenovani novi članovi i to: Vesna Medenica, predsjednica, Rada Kovačević i Dobrica Šljivančanin kao članovi, dok su za zamjenike određeni Dragan Babović, Ana Perović Vojinović i Loro Markić.⁸⁸

Nakon ostavke sutkinja Kovačević i Medenica, na njihova mjesta su 11.1.2021.⁸⁹ došli Verica Sekulić, kao predsjednica i Dragan Babović, kao član. Nakon ostavke Verice Sekulić 25.1.2021. na njeno mjesto je izabrana Ana Perović Vojinović⁹⁰, i to samo dva sata⁹¹ prije pisanog testiranja koje se tog dana sprovodilo za kandidate za sudije osnovnih sudova.

Nakon izbora dva nova člana Savjeta iz reda sudija, Sudski savjet je imenovao Ranku Vuković i Vladimira Novovića za članove, a Anu Perović Vojinović i Dragana Babovića za njihove zamjenike⁹². Posle ostavke sutkinje Ranke Vuković, krajem oktobra je na njeno mjesto izabrana Vesna Vučković, v.d. predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore.⁹³

3.4. Intervjui

3.4.1. Pravni okvir

Prema članu 49 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Sudski savjet obavlja intervju sa osobama koje su ostvarile više od 60 bodova na pisanom testu, odnosno pravosudnom ispitu. Kriterijumi za ocjenu intervju su:

- motivisanost za rad u sudu;
- komunikativnost;

⁸⁶ Odluka broj 01-4989/18-9 od 26.7.2018.

⁸⁷ Rješenje Sudskog savjeta broj 01-699/20-9 od 10.2.2020.

⁸⁸ Odluka Sudskog savjeta broj 01-4623/20 od 30.7.2020.

⁸⁹ Odluka Sudskog savjeta broj 01-16/21 od 11.1.2021.

⁹⁰ Odluka Sudskog savjeta broj 01-16/21-1 od 25.1.2021.

⁹¹ Sjednica na kojoj je konstatovana ostavke sutkinje i izabrana nova članica Komisije za pisano testiranje je počela u 7:30h, a pisano testiranje kandidata je zakazano za 10h, detaljnije na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/pi8l>

⁹² Odluka Sudskog savjeta broj 01-2352/21 od 6.4.2021.

⁹³ Odluka Sudskog savjeta broj 01-2352/21-1 od 29.10.2021.

- sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba,
- razumijevanje uloge sudije u društvu.

Prema članu 58 Poslovnika Sudskog savjeta, motivisanost za rad u sudu cijeni se na osnovu razloga koji su kandidata opredijelili da konkuriše za sudiju. Komunikativnost se cijeni na osnovu jasnog i preciznog izražavanja stavova tokom intervjua, spremnosti da se sasluša sagovornik i direktno odgovori na postavljeno pitanje, sposobnosti da se izbjegnu, odnosno razjasne nesporazumi. Sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba cijeni se na osnovu prezentovanog slučaja, odgovora na predstavljeni slučaj. Razumijevanje uloge sudije u društvu cijeni se na osnovu razumijevanja prava i dužnosti sudije u sudskom postupku i van suda.

Ocjenjivanje se vrši tako što svaki član Sudskog savjeta utvrđuje broj bodova za svaku osobu na osnovu navedena četiri kriterijuma (svaki pojedinačno nosi do 5 bodova), pri čemu konačan broj bodova predstavlja prosječan broj bodova (član 49 stav 3 i 4).

Kandidat koji ostvari manje od 15 bodova na intervjuu se ne uzima u dalje razmatranje. Zakonom je propisano da Sudski savjet može koristiti i stručnu pomoć psihologa, međutim to pravo Savjet još uvijek nije koristio.

3.4.2. Praksa

Od početka 2020. godine do decembra 2021. godine, Sudski savjet je raspisao šest oglasa za izbor ukupno 50 kandidata za sudije, od čega 25 za sudije osnovnih sudova, 20 za sudije sudova za prekršaje, 2 za sudije Upravnog suda Crne Gore i 3 za sudije Privrednog suda Crne Gore. Od ovih šest oglasa, do decembra 2021. godine je sproveden postupak izbora po osnovu četiri oglasa.

Pored toga, u 2021. godini je sproveden i ponovljeni postupak izbora 10 kandidata za sudije osnovnih sudova, po oglasu iz maja 2019. godine, nakon odluke Upravnog suda kojom je poništena odluka o izboru.

Od početka 2020. godine do 1. decembra 2021. godine, Sudski savjet je intervjuisao ukupno 121 osobe koje su konkurisale za izbor kandidata za sudije (od čega 114 za 11 mjeseci 2021. godine).

Predstavници Akcije za ljudska prava su prisustvovali na devet od deset sjednica na kojima su održavani intervjui sa učesnicima konkursa u postupcima izbora sudija i predsjednika sudova i napredovanja sudija.

- Sve sjednice na kojima su održavani intervjui bile su otvorene za javnost. Međutim, najave za sjednice su objavljivane ili samo dan uoči održavanja intervjua⁹⁴ ili na isti dan, svega par časova prije njihovog održavanja⁹⁵, što je znatno ograničilo mogućnost učešća zainteresovane javnosti.

⁹⁴ 28.7.2021. objavljena najava za intervju koji će biti održan 29.7.2021: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/LGBy> ;

⁹⁵ 23.3.2021. objavljena najava za intervju koji će biti održan 23.3.2021: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/IOD4>; 13.4.2021. objavljena najava za intervju koji će biti održan 13.4.2021: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/YI3Q>; 22.12.2020. objavljena najava za intervju koji će biti održan 22.12.2020: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/Rkxn>

Poslovníkom Sudskog savjeta je propisano da se predloženi dnevni red objavljuje na internet stranici Sudskog savjeta *prije sjednice*, što je ostavilo mogućnost da se dnevni red objavi i neposredno pred početak sjednice (čl. 14 st. 4), što se često i radilo.

Poslovník bi trebalo izmijeniti po uzoru na Poslovník Tužilačkog savjeta, koji propisuje da se "javnost obavještava o danu održavanja sjednice Tužilačkog savjeta na internet stranici Tužilačkog savjeta najkasnije tri dana prije dana održavanja redovne sjednice, a u slučaju održavanja vanredne sjednice javnost će biti obaviještena danom donošenja odluke o sazivanju sjednice" (čl. 19 st. 4).

- Zabilježen je napredak utoliko što su kandidatima postavljana pitanja u skladu sa Smjernicama za obavljanje intervjua, što su intervjui približno jednako trajali i što su najčešće svim kandidatima postavljana ista pitanja⁹⁶. Plan održavanja intervjua sa kandidatima napravljen je tako da je za razgovor sa svakim kandidatom unaprijed određeno trajanje od 15 minuta, iako Smjernice za obavljanje intervjua ostavljaju mogućnost da svaki pojedinačni intervju traje i do 40 minuta. U praksi, svaki intervju je trajao od 10 do 15 minuta i svi kandidati su imali dovoljno vremena za predstavljanje i davanje odgovora. Intervju bi započeo tako što bi kandidat donio šifru sa sobom na osnovu koje bi se izvršila identifikacija kandidata, kandidatu bi se saopštio broj bodova sa pisanog testiranja, a zatim bi predsjednica Sudskog savjeta saopštila da je intervju javan, da sjednicu prati predstavnik HRA, a nekad i predstavnici drugih organizacija. Zatim bi se ukratko prezentovala biografija kandidata koji bi bio pozvan da izloži pojašnjenja i dopune svojih biografskih podataka. Nakon toga bi članovi Komisije za testiranje, dva člana iz reda sudija, obrazložili broj bodova koji je kandidat dobio na pisanom testiranju iz građanske i krivične presude.
- Praksa obrazlaganja rezultata pisanog testa je unaprijeđena u odnosu na ranije. Novi članovi Sudskog savjeta iz reda sudija, Ranka Vuković i Vladimir Novović, na posvećen, temeljan, argumentovan i stručan način obrazlagali su broj bodova koji su kandidatima dodijeljeni na pisanom testiranju.
- Pozitivno je i to što su, za razliku od Tužilačkog savjeta, članovi Sudskog savjeta bili aktivniji u pogledu postavljanja pitanja. Prema članu 57 Poslovnika, svaki član Sudskog savjeta ima pravo da postavlja pitanja kandidatu. U praksi, u najvećem broju slučajeva svaki član Savjeta bi postavio po jedno pitanje, ne računajući dva člana Komisije za testiranje koji bi komentarisali pisani test kandidata.
- Svaka sjednica na kojoj su održavani intervjui tonski je snimana.

⁹⁶ Za razliku od intervjua održanog 8.7.2019. godine, kada je HRA objavila da su intervjui nepropisno vođeni, da ni jednoj osobi nijesu postavljana ista pitanja, da neki od njih nijesu dobili ni jedno pitanje iako su ocijenjeni za „intervju“, pa je HRA, zajedno sa IA i MANS podnijela i krivičnu prijavu protiv svih članova i članica Sudskog savjeta zbog falsifikovanja ocjena i favorizovanja kandidata koji su bili bliski predsjednici Vrhovnog suda Vesni Medenici i tadašnjem predsjedniku savjeta Mladenu Vukčeviću. Državni tužilac je krivičnu prijavu odbacio bez obrazloženja, ali je Upravni sud naknadno poništio taj konkurs, pored ostalog i zbog načina obavljanja intervjua. Tabela prikaz pitanja koja su postavljana kandidatima: <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2019/07/Revidirana-tabela-2.pdf>. Krivična prijava protiv Sudskog savjeta: <https://www.hracion.org/2019/09/13/krivicna-prijava-protiv-sudskog-savjeta/>. Specijalni tužilac Rutović odbacio prijavu protiv Sudskog savjeta: <https://www.hracion.org/2019/10/28/specijalni-tuzilac-rutovic-odbacio-prijavu-protiv-sudskog-savjeta/>. Upravni sud poništio odluku Sudskog savjeta o izboru deset kandidata za sudije osnovnih sudova: <https://www.hracion.org/2020/12/21/upravni-sud-ponistio-odluku-sudskog-savjeta-o-izboru-deset-kandidata-za-sudije-osnovnih-sudova/>.

- Iako je praksa vođenja intervjua vidno poboljšana, problemi se javljaju u dijelu koji nije otvoren za javnost, kod ocjenjivanja intervjua. To je bio jedan od razloga i za podnošenje tužbe kandidatkinje koja je na pisanom testiranju dobila samo bod manje od maksimalnog broja bodova, ali ipak nije izabrana zbog ocjene koju je dobila na intervjuu, a koja u odluci o izboru nije bila obrazložena (vidi 3.7.1 Izbor 15 kandidata za sudije osnovnih sudova).

3.5. Izbor kandidata za sudije u 2020. godini

U toku 2020. godine raspisana su dva javna oglasa za izbor ukupno 20 kandidata za sudije, 10 kandidata za sudije osnovnih sudova, i 10 za sudije sudova za prekršaje.

U ovoj godini je ukupno intervjuisano sedam osoba koje su se prvi put birale za kandidate za sudije.

3.5.1. Izbor 10 kandidata za sudije osnovnih sudova

Sudski savjet je 21. januara 2020. objavio javni oglas za izbor 10 kandidata za sudije osnovnih sudova.⁹⁷ Kandidati za sudije po ovom oglasu izabrani su tek nakon skoro godinu i po dana⁹⁸, zbog toga što je utvrđeno da je nekoliko učesnika konkursa varalo na pisanom testiranju.

Uprkos ovom incidentu, koji nije prvi takve vrste u istoriji Sudskog savjeta⁹⁹, savjet još uvijek nije obezbijedio dovoljne garancije protiv ovakvih nepravilnosti u postupku izbora sudija.

3.5.1.1. Hronologija događaja

Pisano testiranje kandidata je obavljeno 9. i 10. marta 2020. godine u sali „Gorica“ na I spratu Ekonomskog fakulteta Univerziteta Crne Gore,¹⁰⁰ a intervjui su bili zakazani za 18. mart 2020. u prostorijama Vrhovnog suda Crne Gore.¹⁰¹

Nakon pisanog testiranja, Komisija za testiranje je prilikom pregledanja testova utvrdila da je došlo do nepravilnosti: „...Članovi Komisije su uočili da je jedan rad u potpunosti isti kao presuda sudije u predmetu koji je u anonimizovanoj formi predstavljao zadatak za kandidate“. Takođe, Sudski savjet je anonimnom prijavom 11. marta 2020. obaviješten o neregularnostima prilikom izrade testa od strane prijavljenih kandidata (korišćenje interneta) zbog čega je zatraženo od Uprave policije da provjeri navode u prijavi. Nakon što je utvrđeno da je par računara imalo

⁹⁷ Javni oglas broj: 01-8363/19-4 od 25.12.2019.godine, objavljen 21.januara 2020.godine, Sl. list CG br. 1/20

⁹⁸ Zapisnik sa XI sjednice Sudskog savjeta od 28.05.2021. godine, broj 01-3539/21-1.

⁹⁹ Slična situacija se dogodila i 2014. godine, kada su pojedini kandidati varali na testu za sudije uz pomoć tehničkih pomagala, „bubica“. Savjet nije utvrđivao ko je varao na ispitu, s obrazloženjem da su testovi bili potpisani šiframa, i tada je odlučeno da se kandidatima ponudi još jedna šansa, i da svi ponove testiranje. Još tada je Savjet istakao da će se ubuduće preduzeti mjere predostrožnosti kako bi se sličan skandal spriječio, ali to nije učinjeno na odgovarajući način, i varanje se ponovilo 2020. godine.

¹⁰⁰ Obavještenje kandidatima za testiranje, 6.mart 2020.godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/NkkA>

¹⁰¹ Obavještenje – intervju sa kandidatima, 11.mart 2020.godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/Mrx0>

pristup internetu, kao i da je na jednom računarima ostao dokaz o korišćenju USB-a, Sudski savjet je 12. marta 2020. podnio krivičnu prijavu protiv tri osobe.¹⁰²

Prije nego što je javno objavio informacije o varanju prilikom pisanog testiranja, Sudski savjet je 17. marta 2020. najavio termin održavanja intervjua za učesnike konkursa, uprkos Naredbi Ministarstva zdravlja koja je zabranjivala sva okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima. HRA je tada upozorila da bi okupljanjem povodom intervjua Sudski savjet prekršio naredbu ministra zdravlja,¹⁰³ nakon čega su intervjui odloženi.¹⁰⁴

Na sjednici održanoj 26. maja 2020.¹⁰⁵ godine, dakle, skoro dva i po mjeseca kasnije, Sudski savjet je obavijestio učesnike konkursa da su prilikom ocjene pisanih testova (izrada presuda iz krivične i građanske materije) utvrđene nepravilnosti, odnosno da su neki kandidati kopirali presude uz pomoć interneta i privatne USB memorije. Od 33 kandidata koja su pristupila pisanom testiranju, utvrđene su nepravilnosti kod troje kandidata.¹⁰⁶

Odlučeno je da se poništi pisani test i da se testiranje ponovi početkom juna. Nakon održane sjednice, objavljena je informacija o nepravilnostima u toku postupka testiranja,¹⁰⁷ i to u vidu samo jedne rečenice: „Imajući u vidu da su utvrđene određene nepravilnosti tokom izrade testova, Sudski savjet je donio odluku da se poništi pisani test i da se isti ponovi početkom juna.“

Dakle, nije objavljeno što se dogodilo, kako je bilo moguće da se to dogodi, da li će osobe koje su prevarom pokušale da budu izabrane za sudije biti sankcionisane i, najvažnije od svega, zašto će im biti omogućeno da ponove test i, u krajnjem, budu izabrane za sudije.¹⁰⁸

Etičkim kodeksom sudija u članu 7 predviđeno je da su „dostojanstvenost, poštenje i nepodmitljivost temeljni principi na kojima počiva integritet sudije ... Sudija će se u svim prilikama ponašati u skladu s dignitetom funkcije koju obavlja, čime bi afirmisao povjerenje javnosti u integritet pravosudnih institucija“. Kandidati kod kojih je utvrđeno da su varali na ispitu za sudije očigledno nemaju potreban integritet, pa i sama mogućnost da oni postanu sudije urušava povjerenje javnosti u sudstvo.

Kako su kandidati na konkursima za izbor na funkciju sudije najčešće osobe koje rade kao savjetnici u sudovima ili zaposleni u drugim državnim organima, njih kao državne službenike, obavezuje Etički kodeks državnih službenika i namještenika na to da se i van radnog vremena ne smiju ponašati na način koji može negativno uticati na ugled državnog organa. Zakon o državnim službenicima i namještenicima propisuje i da povreda Etičkog kodeksa predstavlja povredu službene dužnosti za koju su predviđene pisana opomena ili novčana kazna. Prema tome, ako su kandidati koji su varali na testu državni službenici, protiv njih bi državni organi u kojima su zaposleni takođe trebalo da pokrenu odgovarajući postupak.

¹⁰² Odluka Sudskog savjeta od 02.07.2020. godine, broj 01-3882/20.

¹⁰³ Okupljanje u Vrhovnom sudu uprkos naredbi Ministarstva zdravlja, 17/03/2020, dostupno na linku: <https://www.hracion.org/2020/03/17/okupljanje-u-vrhovnom-sudu-uprkos-naredbi-ministarstva-zdravlja/>

¹⁰⁴ Saopštenje Sudskog savjeta, 17.mart 2020.godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/dn3W>

¹⁰⁵ Zapisnik sa X sjednice Sudskog savjeta održane 26.maja 2020.godine, broj 01-2855/20-1

¹⁰⁶ Zapisnik sa X sjednice Sudskog savjeta održane 26.maja 2020.godine, broj 01-2855/20-1

¹⁰⁷ Saopštenje sa X sjednice Sudskog savjeta, 26.05.2020. godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/83DW>

¹⁰⁸ Vidi „Sudski savjet da se izjasni o nepravilnostima u izboru sudija“, Akcija za ljudska prava, 27.5.2020, <https://www.hracion.org/2020/05/27/sudski-savjet-da-se-izjasni-o-nepravilnostima-o-izboru-sudija/>

3.5.1.2. Sprovođenje pisanog testiranja

Nakon što je poništio prvobitno pisano testiranje, Sudski savjet je donio odluku će novo testiranje kandidata biti 8. i 9. juna.¹⁰⁹ Međutim, nakon desetak dana ovo testiranje je odloženo, jer se predmet još uvijek nalazio u fazi izviđaja pred Državnim tužilaštvom.¹¹⁰

U međuvremenu je stigla informacija od Državnog tužilaštva da je u toku postupak po krivičnoj prijavi, koju je savjet podnio povodom pristupa internetu kandidata na testiranju od 9.3.2020, i da su identifikovana tri lica koja će biti pozvana na davanje izjava u svojstvu osumnjičenih.¹¹¹

Nakon toga, Sudski savjet je donio odluku o isključenju¹¹² ova tri kandidata iz daljeg postupka za izbor 10 kandidata za sudije osnovnih sudova, po javnom oglasu broj 01-8363/19-4 od 21.01.2020. godine.

3.5.1.3. Analiza odluke o isključenju kandidata iz daljeg postupka za izbor

Savjet je isključio tri učesnika konkursa iz daljeg testiranja zbog kršenja člana 53 stav 1 Poslovnika Sudskog savjeta kojim je propisano da za vrijeme izrade testa, kandidatima nije dozvoljena upotreba personalnog računara i mobilnog telefona. Sudski savjet je ocijenio da *kako to nedvosmisleno proizilazi iz citiranih odredbi, kandidatima prilikom testiranja, upotreba personalnog računara i mobilnog telefona nije dozvoljena, a upravo iz razloga što bi to nadalje značilo i eventualno korišćenje interneta ali i informatičkih sredstava*¹¹³.

Prvo, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama i Poslovnik Sudskog savjeta ne predviđaju mogućnost da se nakon završetka izrade pisanog testa isključe kandidati iz daljeg postupka izbora kandidata za sudije, niti propisuju sankcije za osobe koji za vrijeme trajanja testa upotrebljavaju internet ili USB memoriju, kao u konkretnom slučaju.

Drugo, Sudski savjet nije mogao sankcionisati tri učesnika konkursa zbog upotrebe personalnog računara jer se radi o računarima koju su u vlasništvu Ekonomskog fakulteta, u čijim prostorijama je sprovedeno testiranje a kako je i navedeno u ovoj odluci¹¹⁴. Osim toga, svi učesnici konkursa su koristili te računare a ne samo tri osobe koje su isključene.

Treće, ovaj član Poslovnika se ne može dovesti u vezi sa korišćenjem USB memorije, koju je koristio jedan od učesnika jer se zabrana propisana ovim članom odnosi samo na korišćenje personalnog računara i mobilnih telefona.

Četvrto, Sudski savjet se pozvao i na član 5 stav 1 Etičkog kodeksa za državne službenike i namještenike¹¹⁵, koji propisuje da je službenik dužan da poslove u državnom organu vrši na način da ne umanjuje svoj ugled i ugled državnog organa, iako su taj kodeks mogli da primijene isključivo poslodavci kod kojih su navedeni kandidati bili zaposleni, a ne i Sudski savjet.

¹⁰⁹ Zapisnik sa X sjednice 01-2855/20-1 od 26.05.2020. godine.

¹¹⁰ Obavještenje Sudskog savjeta, 5.jun 2020.godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/9bbw>

¹¹¹ Zapisnik sa XI sjednice Sudskog savjeta održane 22.06.2020. godine, broj 01-3375/20-1.

¹¹² Odluka Sudskog savjeta od 02.07.2020. godine, broj 01-3882/20.

¹¹³ Odluka Sudskog savjeta od 02.07.2020. godine, broj 01-3882/20.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

Takođe, Sudski savjet se pozvao i na čl. 108 st. 2 tač. 7 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, kojim su propisani disciplinski prekršaji sudija i predsjednika sudova¹¹⁶, i koji se nije mogao primijeniti u konkretnoj situaciji jer se radilo o kandidatima za sudije, a ne o već izabranim sudijama.

Član 53 stav 1 Poslovnika Sudskog savjeta je u tom trenutku propisivao da se kandidati mogu udaljiti isključivo za vrijeme trajanja testa, i to samo ako budu međusobno komunicirali, upotrebljavali personalni računar i mobilni telefon, ili napuštali prostorije u kojoj se obavlja testiranje. Mjesec dana nakon ove odluke, Sudski savjet je izmijenio Poslovnik na način da kandidatima, pored navedenog, nije dozvoljena upotreba prenosnih memorija (USB) i interneta.

Takođe, članom 46 stav 2 Poslovnika Sudskog savjeta predviđena je mogućnost isključenja kandidata iz razmatranja u slučaju davanja neistinitih ili lažnih informacija prilikom prijave na javni oglas, o čemu je u propisanom obrascu za prijavu sadržano upozorenje.

U konkretnom slučaju, od strane Komisije Sudskog savjeta nije utvrđeno da je prilikom prijave na javni oglas ili za vrijeme izrade testa neki od kandidata izvršio određenu radnju zbog koje bi bio udaljen odnosno isključen.

Upravo sa ciljem vršenja nadzora nad postupanjem kandidata, članom 53 stav 4 Poslovnika Sudskog savjeta je ranije bilo propisano da za vrijeme trajanja testa u prostoriji budu prisutni svi članovi Komisije za testiranje. Međutim, mjesec dana prije spornog testiranja, Sudski savjet je izmijenio Poslovnik na način da u *prostoriji u kojoj se radi test uvijek mora biti prisutan najmanje jedan član Komisije*¹¹⁷. Dakle, umjesto tri člana koji čine Komisiju za testiranje, sada je obavezno prisustvo samo jedne osobe.

Od troje učesnika konkursa, dvoje je podnijelo tužbe Upravnom sudu za poništenje ove odluke Sudskog savjeta.

U tužbama je istaknuto da nije postojao pravni osnov za odluku o isključenju, da su prilikom testiranja korišćeni personalni računari koje im je dao Sudski savjet i da tom prilikom kandidati nijesu bili upoznati da je upotreba interneta zabranjena i da se zakoni i pravna literatura ne mogu koristiti u elektronskoj formi¹¹⁸. Sudski savjet je u odgovoru na tužbu ostao pri razlozima iz osporene odluke, sa pojašnjenjem, da je upotreba personalnih računara u cilju izrade presude rezultat saglasnosti svih članova Sudskog savjeta, na predlog samih kandidata, uprkos tome, što član 53 Poslovnika Sudskog savjeta, ne dozvoljava njihovo korišćenje, i da isti nijesu smjeli biti zloupotrijebljeni, kao i da je polaganje testa *nesumnjivo u vezi sa poslovima koje tužioci obavljaju kao savjetnici u sudu, a Etički kodeks za državne službenike i namještenike i Zakon o sudskom savjetu i sudijama, ne tolerišu ponašanje koje može dovesti u sumnju ili narušiti autoritet suda, već nameće obavezu zaposlenima, posebno sudijama, na dostojanstvenom i časnom ponašanju kako na radnom mjestu, tako i van njega*¹¹⁹.

Upravni sud je poništio ovu odluku Sudskog savjeta i našao da obzirom na sadržinu člana 53 Poslovnika Sudskog savjeta („Sl. list CG”, broj 61/15, 53/18 i 10/20), *razlozi odluke ne upućuju na pravilno rješavanje stvari, iz prostog razloga što je po stavu tuženog, datog u odgovoru na tužbe, prilikom testiranja bila zabranjena upotreba svih personalnih računara bez obzira u čijem su vlasništvu, čime se dovodi u pitanje utvrđena povreda Poslovnika i izrečena mjera isključenja, a time i zaključak, da su tužioci kao sudski savjetnici koristili nedozvoljena sredstva i iskazali ponašanje koje je suprotno Etičkom kodeksu za državne službenike i namještenike i Zakonu o Sudskom savjetu*

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Izmjene Poslovnika Sudskog savjeta, Sl. list CG, br. 10/20 od 28.2.2020.

¹¹⁸ Presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 2918/2020 od 22.12.2020. godine.

¹¹⁹ Presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 2918/2020 od 22.12.2020. godine.

*i sudijama*¹²⁰. Ocijenjeno je i da je *način izrade testa regulisan Poslovníkom, a ako su, na predlog samih kandidata u cilju lakšeg polaganja testa, računari bili dati na upotrebu, o tome je u spisima morao postojati odgovarajući dokaz, ali i zapisnički konstatovano, da su kandidati bili upoznati sa načinom korišćenja tog tehničkog sredstva.*

Ovakav epilog je morao biti podsticaj za Sudski savjet da izmijeni i dopuni podzakonske akte ili i Zakon o Sudskom savjetu i sudijama na način da se omogući isključenje učesnika konkursa kod kojih se utvrde nepravilnosti prilikom pisanog testiranja, i to ne samo iz konkretnog postupka izbora već i za ubuduće. Propisi bi mogli da se izmijene po uzoru na propise koji važe u Bosni i Hercegovini, u kojoj u slučaju diskvalifikacije kandidata s testa za sudiju, Stalna komisija može donijeti odluku kojom se tom kandidatu zabranjuje pristup kvalifikacionom odnosno pismenom testu u periodu od godinu dana od učinjene povrede.¹²¹

3.5.1.4. Krivična prijava protiv tri učesnika konkursa

Sudski savjet je 12. marta 2020. podnio krivičnu prijavu protiv NN lica zbog toga što su „dana 10. 3.2020, u Sali Gorica na Ekonomskom fakultetu, tokom testiranja kandidata za sudije, neovlašćeno – bez dozvole i znanja Komisije za testiranje, na nepoznat način, pored sistemski isključenog pristupa internet mreži, pristupili sajtu jednog suda i zloupotrijebili podatke dobijene u fotokopiranom predmetu i preuzeli presudu, koju su prikazali kao svoj rad“¹²².

Prilikom saslušanja, troje osumnjičenih kandidata je istaklo da su prilikom ulaska u salu službenici Sekretarijata vršili uvid u njihova dokumenta, da su im nakon toga predali svoje mobilne telefone, da su sami birali mjesta u sali, da su u sali bili službenici Sekretarijata i članovi Komisije za testiranje (Dobrica Šljivančanin, Vesna Medenica, Rada Kovačević), da im je rečeno da mogu da koriste zakone i stručnu literaturu, da im je prvog dana (kada se radila presuda iz krivične materije) rečeno da je internet isključen, ali da članovi Komisije nijesu isticali da je zabranjena njegova upotreba, niti su ih, u skladu sa članom 51 Poslovnika,¹²³ upoznali sa pravilima kojih se moraju pridržavati. Dva osumnjičena kandidata su istakla da su spisi predmeta za rad na građanskoj presudi, koja se radila drugog dana, bili obimni, da su na samom početku primijetili da neki drugi kandidati već uveliko pišu presude, iako su oni tek počeli sa čitanjem spisa, zbog čega su željeli da provjere da li je omogućen pristup internetu, što se ispostavilo kao tačno¹²⁴.

Pored njih, saslušana je i članica Komisije za testiranje, Rada Kovačević, dvije članice Sekretarijata, dvije osobe angažovane u IT sektoru Sudskog savjeta, jedna osoba angažovana u IT sektoru Ekonomskog fakulteta u čijim prostorijama je sprovedeno testiranje, kao i 28 učesnika konkursa.

Rada Kovačević je istakla da je, drugog dana kada se radila sporna presuda iz građanske materije, upitala službenike IT službe Sekretarijata Sudskog savjeta da li je internet isključen, na šta su joj oni odgovorili da je „sve kao i juče“, da je dan nakon toga dobila poziv od sekretara iz Vrhovnog suda sa informacijom o anonimnoj prijavi u kojoj se ukazuje na nepravilnosti koje su se desile za vrijeme polaganja (korišćenje interneta), da je nakon toga detaljno pregledala radove i da je tom prilikom uočila da je rad jednog kandidata „sadržao čitav jedan pasus koji je u potpunosti bio iskopiran iz originalne presude“, da je o tome obavijestila ostale članove Komisije za testiranje, nakon čega je Sudski savjet donio jednoglasnu odluku da se polaganje poništi.

¹²⁰ Presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 2918/2020 od 22.12.2020. godine.

¹²¹ Pravilnik o kvalifikacionom testiranju kandidata za pozicije nosilaca pravosudnih funkcija u pravosuđu Bosne i Hercegovine, član 32.

¹²² Rješenje Kt.br. 943/20 od 24.09.2020. godine.

¹²³ „Prije početka testiranja Komisija utvrđuje identitet kandidata uvidom u ličnu kartu ili drugu ispravu, upoznaje ga sa pravilima kojih se mora pridržavati tokom testiranja, te sa vremenom određenim za izradu testa“.

¹²⁴ Rješenje Kt.br. 943/20 od 24.09.2020. godine.

Odlučujući po krivičnoj prijavi, Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici je utvrdilo kao nesporno da *predmetne prilike internet nije bio isključen, kao i to da su lap top računari bili automatski priključeni na internet mrežu, a takođe je nesporno utvrđeno da niko od strane zaposlenih u Sekretarijatu Sudskog savjeta nije provjeravao da li je internet isključen, jer u suprotnom ne bi došlo do navedenih propusta prilikom polaganja*¹²⁵.

Osnovno državno tužilaštvo je 24.9.2020. donijelo rješenje o odbacivanju krivične prijave Sudskog savjeta „jer u radnjama osumnjičenih nijesu ostvareni bitni elementi tog, kao ni bilo kojeg drugog krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti.“¹²⁶

U pogledu korišćenja interneta, iz iskaza svjedoka je zaključeno da službenici IT sektora nijesu bili dužni da provjeravaju da li ima interneta u sali, da su dvije službenice Sekretarijata bile zadužene da se staraju o regularnosti procedure polaganja i da „to sve ukazuje na zaključak da su postojali propusti od strane organizatora samog polaganja, odnosno od strane Sekretarijata Sudskog savjeta“¹²⁷.

U pogledu korišćenja USB memorije, ocijenjeno je da su „kandidati neposredno prije polaganja bili obaviješteni o tome da je za potrebe izrade pisanog testa dozvoljena upotreba zakona, komentara i druge stručne literature, pri čemu nijesu bili upozoreni da je zabranjena upotreba istih na USB-u“¹²⁸.

U pogledu elemenata krivičnog djela, ocijenjeno je da „ukoliko ne postoje nikakve zaštitne mjere-šifre za upotrebu, tj. pristup računaru kao i internet mreži, ne može se govoriti o neovlašćenom pristupu računarskom sistemu“. U konkretnom slučaju, utvrđeno je da internet nije bio isključen, da su *lap-top* računari bili automatski priključeni na internet mrežu, tj. da im nije bila potrebna bilo kakva šifra¹²⁹.

Predsjednica Sudskog savjeta je podnijela pritužbu na rješenje ODT-a o odbacivanju krivične prijave u kojoj je istaknuto da je rješenje donijeto uz povredu odredbi krivičnog postupka iz člana 386 stav 1 tačka 8 ZKP, zbog toga što je u rješenju navedeno da se odbacuje krivična prijava protiv tri određena kandidata, a podnijeta je protiv NN lica, i zbog toga što se prijava odbacuje, jer u radnjama osumnjičenih nijesu ostvareni bitni elementi krivičnog djela iz člana 353 stav 1 KZCG (Neovlašćeni pristup računarskom sistemu), iako u prijavi nije navedeno za koje se krivično djelo podnosi. Takođe, navedeno je i da nije jasno utvrđeno na koji način su računari bili priključeni na internet mrežu obzirom na to da je službenik IT sektora izjavio da je prvog dana lično ugasio internet, a da se u postupku utvrdilo da su računari oba dana bili priključeni na internet, kao i da je propušteno da se utvrdi stvarna sadržina fajlova koju je jedan od osumnjičenih preko USB memorije prebacio na računar¹³⁰.

Dana 9.11.2020. Više državno tužilaštvo je odbacilo pritužbu¹³¹ sa zaključkom da je rješenje ODT-a donijeto u skladu sa zakonom i sa poukom o pravu na preduzimanje krivičnog gonjenja protiv osumnjičenih podnošenjem optužnog predloga Osnovnom sudu u Podgorici u roku od 30 dana.

Sudski savjet nakon ovoga nije preuzeo krivično gonjenje protiv osumnjičenih¹³².

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Rješenje Kt.br. 943/20 od 24.09.2020. godine.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Pritužba protiv rješenja Osnovnog državnog tužilaštva Ktr. br. 943/20 podnesena 13.10.2020.

¹³¹ Odgovor Višeg državnog tužilaštva Ktr. P.br. 238/20 od 09.11.2020. godine.

¹³² Rješenje Sudskog savjeta br. 17-2-8244/21-1 od 7.12.2021. godine

Nakon ovog slučaja, Sudski savjet je „spriječio“ da se varanje na testu ponovi tako što se u narednim postupcima testiranja presude više nijesu radile preko računara, već ručno, zbog čega su kandidati u više navrata iskazivali žaljenje navodeći da im takav postupak otežava da uspješno, odnosno dovoljno brzo završe rad. Takođe, ova vrsta testiranja je sasvim nepotrebna, jer se u praksi svi sudski spisi sačinjavaju na računaru.

Sudski savjet bi morao ozbiljnije da se posveti rješavanju ovog pitanja i da u skladu sa mogućnostima i podrškom IT službe, sprovodi postupak testiranja na računarima. To bi moglo da se uradi na sličan način kao u Bosni i Hercegovini, gdje kandidati odgovaraju na ispitna pitanja i izrađuju presudu na računarima na kojima je onemogućen pristup internetu, odnosno test se polaže *isključivo na mreži radnih stanica koje su pripremljene i administrirane od strane VST-a BiH i koje su uvezane sa jedinstvenim serverom za testiranje kandidata*¹³³. Prema informacijama dobijenim od Sekretarijata VSTV-a, učesnicima konkursa je omogućen pristup samo bazi ispitnih pitanja koje računar automatski određuje, a u drugoj fazi testiranja, prilikom pisanja presude, učesnici mogu pristupiti samo Word-u u kojem rade na presudi. Prostorija u kojoj se sprovodi testiranje je pod audio i video nadzorom, posebno određena za tu namjenu,¹³⁴ prati se cijeli postupak testiranja, kao i sve radnje koje učesnik preduzima na računaru.

Čak i da se zadrži postupak pisanog testiranja na način da se presude pišu ručno, bez upotrebe računara, to i dalje ostavlja mogućnost za nepravilnosti, kao što se i desilo 2014. godine kada je nekoliko učesnika na konkursu varalo uz pomoć „bubice“.

Dakle, potrebno je da se obezbijedi pisano testiranje uz upotrebu računara na kojima će biti onemogućen pristup internetu, da se obezbijedi posebna prostorija koja će se koristiti za sprovođenje pisanog testiranja i koja će biti pod audio i video nadzorom sa jednom ili više osoba koje će pratiti postupak testiranja, kao i da se uvede ometač signala koji će spriječiti korišćenje „bubica“ i sličnih uređaja.

Iako je tužilaštvo odbacilo krivičnu prijavu uz obrazloženje da u radnjama osumnjičenih nijesu ostvareni bitni elementi krivičnog djela neovlašćen pristup računarskom sistemu kao ni bilo kojeg drugog krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti, postavlja se pitanje da li u radnjama osumnjičenih ima elemenata krivičnog djela prevara iz člana 244 Krivičnog zakonika Crne Gore¹³⁵, posebno imajući u vidu da su određeni kandidati svojim postupanjem odnosno „lažnim prikazivanjem činjenica“ doveli Sudski savjet u zabludu u cilju pribavljanja imovinske koristi, tj. izbora na sudijsku funkciju.

¹³³ Pravilnik o kvalifikacionom testiranju kandidata za pozicije nosilaca pravosudnih funkcija u pravosuđu Bosne i Hercegovine, član 9 stav 2.

¹³⁴ Pravilnik o kvalifikacionom testiranju kandidata za pozicije nosilaca pravosudnih funkcija u pravosuđu Bosne i Hercegovine, član 9 stav 1.

¹³⁵ (1) Ko u namjeri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist dovede koga lažnim prikazivanjem ili prikrivanjem činjenica u zabludu ili ga održava u zabludi i time ga navede da ovaj na štetu svoje ili tuđe imovine nešto učini ili ne učini, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine.

(2) Ko djelo iz stava 1 ovog člana učini samo u namjeri da drugog ošteti, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do šest mjeseci.

(3) Ako je djelom iz st. 1 i 2 ovog člana pribavljena imovinska korist ili je nanijeta šteta u iznosu koji prelazi tri hiljade eura, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.

(4) Ako je djelom iz st. 1 i 2 ovog člana pribavljena imovinska korist ili je nanijeta šteta u iznosu koji prelazi trideset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.

3.5.2. Izbor 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje

Tri mjeseca nakon varanja na pisanom testiranju u postupku izbora kandidata za sudije osnovnih sudova, Sudski savjet je sproveo pisano testiranje kandidata po javnom oglasu za izbor 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje¹³⁶.

Akcija za ljudska prava je u pismu savjetu 5. juna 2020. ukazala da je ovo testiranje, kao i testiranje kandidata za sudije osnovnih sudova, trebalo odložiti sve dok se Poslovnikom Sudskog savjeta ne propišu odgovarajući mehanizmi koji će omogućiti da procedura izbora sudija bude takva da se svaki vid manipulacije svede na najmanju moguću mjeru. Propisima nije dovoljno obezbijeđeno da osobe koje putem prevare pokušaju da budu izabrane za sudije budu sankcionisane, i najvažnije od svega, onemogućene da ponove test, i u krajnjem budu izabrane za sudije.

Međutim, Sudski savjet je ipak održao pisano testiranje 5. juna 2020. a 22. juna 2020. i intervju, iako prethodno nije izmijenio Poslovnik Sudskog savjeta na način da obezbijedi određene garancije koje bi spriječile da dođe do nepravilnosti u postupku testiranja.

Na ovaj konkurs se prijavio 21 kandidat. Pet ih je odustalo do dana održavanja pisanog testiranja, a dva kandidata nijesu testirana, jer su već imali ocjenu na pravosudnom ispitu.¹³⁷

Od 14 kandidata koji su pristupili testiranju, pet je ostvarilo više od 60 bodova, tj. kvalifikovalo se za intervju.

Intervju je sproveden sa sedam kandidata, i svih sedam je izabrano za kandidate za sudije sudova za prekršaje na nastavku sjednice koja je održana 23.6.2020. godine.

3.6. Izmjene Poslovnika Sudskog savjeta

Sudski savjet je, u februaru i avgustu 2020. godine¹³⁸ izvršio izmjene svog Poslovnika u dijelu koji se odnosi na postupak pisanog testiranja kandidata, propisavši da je:

- obavezno da u prostoriji za testiranje bude prisutan najmanje jedan član Komisije za testiranje i jedan predstavnik Sekretarijata, za razliku od prethodnog rješenja kada su svi članovi Komisije za testiranje morali biti prisutni;¹³⁹
- nedozvoljena upotreba prenosne USB memorije i interneta;
- dozvoljeno napuštanje prostorije za testiranje u trajanju do pet minuta (ranije je bilo zabranjeno);
- dozvoljena upotreba zakona i drugih propisa, a ne i stručne literature;
- predstavnik Sekretarijata dužan da vodi zapisnik o toku testiranja;¹⁴⁰
- kandidat dužan da ukaže na nepravilnosti u toku testiranja ili prilikom predaje testa i te nepravilnosti će se zapisnički konstatovati;

¹³⁶ Javni oglas broj 01-1069/20-1 od 24.02.2020. godine.

¹³⁷ U skladu sa čl. 48, st. 2 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*

¹³⁸ Izmjene Poslovnika Sudskog savjeta („Službeni list Crne Gore“, broj 10/20 od 28.02.2020.) i Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Sudskog savjeta („Službeni list Crne Gore“, broj 083/20 od 10.08.2020.).

¹³⁹ Poslovnik Sudskog savjeta („Službeni list Crne Gore“, broj 061/15 od 26.10.2015.), član 53 stav 4: „Članovi Komisije za testiranje dužni su da budu u prostoriji u kojoj se radi test tokom cjelokupnog trajanja testiranja“.

¹⁴⁰ Ovo je bio jedan od predloga HRA koji je usvojen. Pismo Akcije za ljudska prava od 05.06.2020. godine.

- da kandidat neće biti ocijenjen ako se utvrdi da je koristio nedozvoljena sredstva, ako se ne vrati u prostoriju u kojoj se obavlja pisano testiranje u roku od pet minuta, ako ne preda test po isteku vremena određenog za njegovu izradu, i ako se pri ocjeni testa utvrdi da je korišćenjem nedozvoljenih sredstava ili na drugi način pristupio spisima na osnovu kojih je test sačinjen.

Ove novine u Poslovniku Sudskog savjeta, iako predstavljaju izvjesno unaprijeđenje, i dalje ne obezbijavaju potrebne garancije protiv varanja na pisanom testiranju.

U Crnoj Gori se pisano testiranje i dalje sprovodi tako što članovi Komisije za testiranje iz reda sudija prethodno pribave po četiri spisa presuđenih predmeta iz nadležnosti osnovnih sudova, čije su presude dostupne na internetu, nakon čega se žrijebom izvlači jedan predmet iz krivične i jedan iz parnične oblasti na osnovu kojih učesnici na konkursu pišu presude. Spisi se prikupljaju na način koji omogućava da širi krug ljudi ima uvid u to koji su predmeti ušli u uži izbor, što je dovoljno da kandidati, koji dobiju tu informaciju, imaju povlašćen položaj.

Nakon slučaja varanja na pisanom testiranju u martu 2020. godine, profesor međunarodnog prava i bivši sudija Evropskog suda za ljudska prava, Nebojša Vučinić, predložio je da Sudski savjet formuliše hipotetičke slučajeve i da ne koristi predmete dostupne na internetu, i tako maksimalno onemogućiti prepisivanje. S ovim predlogom se nije složila tadašnja predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore.¹⁴¹

U Bosni i Hercegovini, na primjer, pisano testiranje je automatizovano, tako da je rizik od varanja sveden na minimum. Tamo se testiranje sprovodi u elektronskoj formi, tako što algoritam sam sastavlja test iz baze ispitnih zadataka odnosno pitanja, metodom slučajnog izbora, najranije 24 časa prije održavanja testa¹⁴². Nakon tako sprovedenog testiranja, ocjenjivanje se vrši automatski i kandidatu se odmah po završetku testa na ekranu pojavi preliminarni rezultat koji sadrži broj osvojenih bodova¹⁴³. Druga faza testiranja podrazumijeva izradu presude na osnovu stvarnog slučaja, kao i u Crnoj Gori. Međutim rizik od varanja na testiranju je sveden na minimum obezbjeđivanjem posebne prostorije za testiranje koja je pod audio i video nadzorom i obezbjeđivanjem računara na kojima je onemogućen pristup bilo kom programu osim Word-a. Zakoni i komentari zakona se donose u štampanoj formi. Takođe, u slučaju diskvalifikacije kandidata sa testa za sudiju, Stalna komisija može donijeti odluku kojom se tom kandidatu zabranjuje pristup kvalifikacionom odnosno pismenom testu u periodu od godinu dana od učinjene povrede.¹⁴⁴

3.7. Izbor kandidata za sudije u 2021. godini

Od početka do septembra 2021. godine, Sudski savjet je raspisao četiri oglasa za izbor ukupno 30 kandidata za sudije:

- 15 kandidata za sudije osnovnih sudova;¹⁴⁵
- 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje;¹⁴⁶

¹⁴¹ Zapisnik sa XI sjednice Sudskog savjeta broj 01-3375/20-1 od 22.06.2020. godine: „Ona je navela da uzimanje nekog hipotetičkog slučaja za zadatak kandidatima nije moguće, jer se moraju obezbijediti dokazi, da kandidati moraju pisanjem presuda na testu pokazati znanja, vještine, prepoznavanje pravnih instituta, da znaju da primijene procesno i materijalno pravo. Istakla je da je hipotetički slučaj lako osmisliti, međutim dokaze, izjave i drugo je teško jer kandidati treba da ocijene zakonitost akta koji je dokaz, valjanost akta, zakonitost postupka i tako dalje...”

¹⁴² Pravilnik o kvalifikacionom testiranju kandidata za pozicije nosilaca pravosudnih funkcija u pravosuđu Bosne i Hercegovine, član 16 stav 1.

¹⁴³ Član 21 stav 8, *op.cit.*

¹⁴⁴ Pravilnik o kvalifikacionom testiranju kandidata za pozicije nosilaca pravosudnih funkcija u pravosuđu Bosne i Hercegovine, član 32 stav 3.

¹⁴⁵ Javni oglas za izbor 15 kandidata za sudije osnovnih sudova, broj 01-2339/21 od 6.4.2021.

¹⁴⁶ Javni oglas za izbor 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje, broj 01-2339/21 od 6.4.2021.

- 2 kandidata za sudije Upravnog suda Crne Gore,¹⁴⁷
- 3 kandidata za sudije Privrednog suda Crne Gore.¹⁴⁸

Od ova četiri oglasa, do 1. decembra je sproveden postupak izbora po osnovu dva oglasa, za izbor 15 kandidata za sudije osnovnih sudova i za izbor 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje. Kada je riječ o preostala dva konkursa, do 1. decembra je sprovedeno pisano testiranje učesnika konkursa za izbor dvoje sudija Upravnog suda Crne Gore.¹⁴⁹

Pored toga, u 2021. godini su sprovedena još dva postupka izbora i to:

- ponovljeni postupak izbora kandidata za sudije osnovnih sudova po oglasu od 25.12.2019, nakon što je u martu 2020. utvrđeno da su tri kandidata varala na pisanom testiranju (detaljnije u odjeljku 3.5.1 Izbor 10 kandidata za sudije osnovnih sudova);
- ponovljeni postupak izbora 10 kandidata za sudije osnovnih sudova po oglasu od 7.5.2019. nakon odluke Upravnog suda kojom je poništena odluka o izboru (detaljnije u odjeljku 3.7.3.).

U 2021. godini Sudski savjet je intervjuisao ukupno 114 osoba koje se prvi put biraju za sudiju.

3.7.1. Izbor 15 kandidata za sudije osnovnih sudova

Na javni oglas od 6. aprila 2021, za izbor kandidata za sudije osnovnih sudova, prijavilo se ukupno 45 osoba. Od njih 45, 38 je pristupilo pisanom testiranju, a sedam je već imalo ocjenu sa pravosudnog ispita. Od 45 kandidata, sa 43 je obavljen intervju (jedan kandidat nije ostvario dovoljan broj bodova, a drugi je odustao od intervjua). Sva pitanja na intervjuima su postavljana u skladu sa Smjernicama za obavljanje intervjua.

Dana 3. avgusta 2021, Sudski savjet je donio odluku o izboru 15 kandidata za sudije osnovnih sudova nakon čega su svi upućeni na inicijalnu obuku. Od 15 izabranih kandidata, njih 14 je dobilo maksimalan broj bodova na intervjuu, a samo jedan kandidat 19,86 bodova od maksimalnih 20.

Jedna od kandidatkinja, koja nije izabrana na ovom konkursu, podnijela je tužbu Upravnom sudu kojom je tražila poništaj ove odluke Sudskog savjeta. Ona je ostvarila 79 bodova na pisanom testiranju (od ukupno 80), što je za bod više od čak četiri kandidata koja su na kraju izabrana na ovom konkursu. Međutim, dobila je 15,41 bod na intervjuu što je samo za 0,41 više od prelazne ocjene za intervju (čl. 49 st. 5)¹⁵⁰. Kandidatkinja je u tužbi osporila ocjene intervjua od članova Sudskog savjeta, kao nedovoljno obrazložene, kontradiktorne, dok je sistem ocjenjivanja kritikovala kao proizvoljan. Pored nje, još dvije kandidatkinje su takođe podnijele tužbu protiv Sudskog savjeta osporavajući istu ovu odluku u dijelu koji se odnosi na formiranje ocjene. Postupak po osnovu tri tužbe je spojen i trenutno se vodi pred Upravnim sudom Crne Gore.

¹⁴⁷ Javni oglas za izbor 2 kandidata za sudije Upravnog suda Crne Gore, broj 01-4557/21 od 29.6.2021.

¹⁴⁸ Javni oglas za izbor 3 kandidata za sudije Privrednog suda Crne Gore, broj 01-4557/21 od 29.6.2021.

¹⁴⁹ Obavještenje o testiranju kandidata za dvoje sudija Upravnog suda Crne Gore, 9.11.2021, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/WyPy>.

¹⁵⁰ "Lice koje na osnovu ocjene intervjua ostvari manje od 15 bodova ne može biti na rang list kandidata za sudiju."

3.7.2. Izbor 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje

Na javni oglas od 6. aprila 2021. godine, za izbor kandidata za sudije sudova za prekršaje, prijavilo se ukupno 38 osoba. Od njih 38, 29 je pristupilo pisanom testiranju, troje je imalo ocjenu na pravosudnom ispitu, a šest se nije pojavilo na testiranju čime se smatralo da su odustali od konkursa. Od ukupno 32 osobe koje su radile test za sudije ili im se računala ocjena sa pravosudnog ispita, sa njih 29 je obavljen intervju (dvije osobe nijesu imale dovoljan broj bodova na testu, a jedna osoba koja je imala dovoljan broj bodova na pravosudnom ispitu nije se pojavila na intervjuu).

Sva pitanja na intervjuima su postavljana u skladu sa Smjernicama za obavljanje intervjuu. Iz ovog postupka se izuzeo Dragan Babović, sudija Osnovnog suda u Podgorici, zbog rođaćkih odnosa sa jednim od kandidata¹⁵¹.

Dana 2. novembra 2021, Sudski savjet je donio odluku o izboru 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje nakon čega su svi upućeni na inicijalnu obuku.

3.7.3. Ponovljeni postupak izbora kandidata za sudije po konkursu iz 2019. godine

Upravni sud je 17.11.2020. donio presudu¹⁵² kojom je poništio odluku Sudskog savjeta Crne Gore o izboru 10 kandidata za sudije osnovnih sudova broj 01-4457/19-12 od 12.07.2019, po tužbi Ivana Vukićevića, učesnika konkursa.

Radi se o slučaju u kome je HRA prisustvovala intervjuima sa učesnicima konkursa, objavila da se radilo o nepropisnom vođenju intervjuu i ocjenjivanju i apelovala da se intervjui ponove¹⁵³. Na tom izboru je izabrano više osoba koje su bile povezane sa članovima Sudskog savjeta.¹⁵⁴

Upravni sud je usvojio tužbu i utvrdio povredu procedure izbora prilikom pregledanja i bodovanja testova, izostanak obrazloženja u odlukama o predlogu ocjene, povredu procedure prilikom obavljanja intervjuu, kao i kršenje obaveze izuzimanja predsjednice Vrhovnog suda Vesne Medenice iz postupka izbora u odnosu na kandidatkinju koja je ćerka njene kume¹⁵⁵.

¹⁵¹ Zapisnik sa XXIII sjednice Sudskog savjeta održane 26. 27. 29.10. i 2.11.2021. godine.

¹⁵² Presuda Upravnog suda Crne Gore oznake U.br. 4152/19 od 17.11.2020. godine.

¹⁵³ Saopštenje povodom izbora 10 kandidata i kandidatkinja za sudije i sutkinje u Crnoj Gori, 14.07.2019., dostupno na linku: <https://www.hracion.org/2019/07/14/saopstenje-povodom-izbora-10-kandidata-i-kandidatkinja-za-sudije-i-sutkinje-u-crnoj-gori/>: HRA je odmah nakon sjednice na kojoj su održani intervjui sa kandidatima, uputila pismo tadašnjem predsjedniku Sudskog savjeta, Mladenu Vukčeviću, i tražila da se zbog brojnih nezakonitosti u proceduri izbora kandidata, koje je sada potvrdio i Upravni sud, ponovo sprovedu intervjui u skladu sa zakonom, Poslovníkom Sudskog savjeta i Smjernicama za vođenje intervjuu. Međutim, Sudski savjet je tada odbio da preispita način intervjuisanja kandidata i preuzme odgovornost za svoje nezakonito postupanje.

¹⁵⁴ ASK štiti sukob interesa umjesto da ga procesuiru, 29.08.2019., dostupno na linku: <https://www.hracion.org/2019/08/29/ask-stiti-umjesto-da-procesuiru-sukob-interesa/>

¹⁵⁵ Presuda Upravnog suda Crne Gore oznake U.br. 4152/19 od 17.11.2020. godine: Sud je ocijenio da postoje propusti u postupku ocjenjivanja pisanih testova zbog toga što nijesu svi članovi Komisije za testiranje pregledali i bodovali pisane testove, iako je takva obaveza bila utvrđena Poslovníkom Sudskog savjeta. Zaključeno je da je obrazac za ocjenjivanje testova iz krivične materije sačinjen samo od strane Vesne Medenice, dok je obrazac vezan za građansku materiju popunila samo Rada Kovačević. Pored toga, odluke o predlogu ocjena nijesu bile obrazložene. U presudi je

Iako je Upravni sud utvrdio tri nepravilnosti kod pisanog testiranja i ocjenjivanja, što je faza koja prethodi intervjuima, Sudski savjet je odlučio da ponovi samo intervju.¹⁵⁶ HRA je pismom od 23.12.2020. apelovala na Sudski savjet da ponovi postupak izbora u cjelosti, a ne samo intervju, da bi izvršio presudu Upravnog suda.¹⁵⁷

Samo ponavljanje intervjua nije moglo da znači izvršavanje presude Upravnog suda, jer je Sudski savjet bio vezan pravnim shvatanjem Upravnog suda, kao i primjedbama tog suda u pogledu postupka.¹⁵⁸ Da bi se izvršila presuda Upravnog suda, bilo je neophodno da se cjelokupni postupak pisanog testiranja ponovi uz izuzeće Vesne Medenice, da se obezbijedi da se pisani testovi pregledaju i ocijene u skladu sa propisima, uz poštovanje pravila anonimnosti, koje je garantovano imperativnom odredbom člana 52 Poslovnika Sudskog savjeta.

Na sledećoj sjednici Sudskog savjeta, održanoj nakon nedjelju dana, na kojoj je po prvi put prisustvovao novoizabrani ministar pravde, ljudskih i manjinskih prava, Vladimir Leposavić, nakon više od dva sata rasprave, Savjet je većinom glasova¹⁵⁹ donio odluku o ponavljanju postupka izbora kandidata za sudije u cjelosti¹⁶⁰.

Na ovoj sjednici je inače, prema dnevnom redu, bilo zakazano održavanje intervjua u skladu sa ranijom odlukom Sudskog savjeta. Na zakazane intervju došlo je samo četvoro kandidata, i to oni koji su prethodno bili izabrani za kandidate za sudije na poništenom izboru za sudije iz jula 2019. godine.¹⁶¹

Pisano testiranje je zakazano i sprovedeno 25. i 26. januara 2020. godine.

Akcija za ljudska prava je i ovog puta blagovremeno pozvala Sudski savjet da odloži pisano testiranje kandidata dok se ne izmijeni postupak testiranja tako da se rizik od zloupotreba isključi ili bar znatno smanji¹⁶². Reagovalo je i nekoliko učesnika konkursa pismom Sudskom savjetu kao i ministru pravde, ljudskih i manjinskih prava, kojim su ukazali na nedostatak legitimiteta savjeta i proceduralne propuste prilikom izbora novih članova Komisije za testiranje¹⁶³. Upozorili su da članovi Komisije navodno nijesu bili izabrani tajnim glasanjem, u skladu sa Poslovníkom, i da su imenovani odlukom o zamjeni članova umjesto odlukom o izboru novih članova.

konstatovano i da se povreda procedure sastoji u nedostatku podataka koji se odnose na sadržaj i tok intervjua u zapisniku Sudskog savjeta. Pored toga, ocijenjeno je da je postojala obaveza predsjednice Sudskog savjeta Vesne Medenice da se izuzme iz postupka izbora u odnosu na kandidatkinju koja je ćerka njene kume.

¹⁵⁶ Zapisnik sa XXI sjednice broj 01-7610/20-1 od 22.12.2020.

¹⁵⁷ Sudski savjet izbjegava da dosljedno sprovede presudu Upravnog suda kojom je poništena odluka o izboru kandidata za sudije: Ponoviti i pisano testiranje, ne samo intervju, 24.12.2020, dostupno na linku <https://www.hracion.org/2020/12/24/sudski-savjet-izbjegava-da-dosledno-sprovede-presudu-upravnog-suda-kojom-je-ponistena-odluka-o-izboru-kandidata-za-sudije-ponoviti-i-pisano-testiranje-ne-samo-intervjue/>

¹⁵⁸ Vidi član 56, stav 2 Zakona o upravnom sporu, Sl. list CG, br. 54/16 od 15.8.2016.

¹⁵⁹ Zapisnik sa XXII sjednice broj 01-7975/20-1 od 30. i 31.12.2020.

¹⁶⁰ Sudski savjet konačno odlučio da sprovede odluku suda, Medenici i Vučinić u avgustu morale prestati sudijske funkcije, 30.12.2020., dostupno na linku: <https://www.hracion.org/2020/12/30/sudski-savjet-konacno-odlucio-da-sprovede-odluku-suda-medenici-i-vucinic-u-avgustu-morale-prestati-sudijske-funkcije/>

¹⁶¹ Vladimir Bulatović, Tijana Badnjar, Milena Marković Vujanović i Neda Vukoslavčević. Došla je i Daliborka Vuksanović, koja nije izabrana na poništenom izboru iz 2019. godine, da bi Savjetu neposredno izrazila protest zbog odluke da se ponove samo intervjui.

¹⁶² Odložiti pisano testiranje kandidata za sudije, 22.01.2021., dostupno na linku: <https://www.hracion.org/2021/01/22/odloziti-pisano-testiranje-kandidata-za-sudije/>

¹⁶³ Pismo učesnika konkursa dostupno na linku: <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2021/01/Pismo.pdf>

Međutim, Sudski savjet je ipak sproveo pisano testiranje kandidata za sudije, i to i uprkos zahtjevu za izuzeće Dragana Babovića, sudije Osnovnog suda u Podgorici, koji su podnijeli učesnici konkursa zbog postojanja sumnje u njegovu nepristrasnost kao člana Komisije za testiranje¹⁶⁴.

3.7.3.1. Sukob interesa kod člana Komisije za testiranje

Tri osobe prijavljene na konkurs za izbor kandidata za sudije osnovnih sudova podnijele su zahtjev za izuzeće člana Komisije za testiranje Sudskog savjeta, sudije Dragana Babovića, zato što je bio gost na svadbama dvije učesnice tog konkursa. Jedna od dvije učesnice, čijoj je svadbi Babović prisustvovao, izabrana je za kandidatkinju za sudiju na prvom, poništenom, konkursu. Radilo se o ćerki kume tadašnje predsjednice Komisije za testiranje i predsjednice Vrhovnog suda, Vesne Medenice, koja se takođe nije izuzela iz postupka njenog izbora, što je Upravni sud posebno kritikovao.

Međutim, predsjednica Sudskog savjeta, Vesna Simović-Zvicer, je odbila zahtjeve za izuzeće Babovića kao neosnovane, i to bez posebnog obrazloženja i to tek poslije testiranja koje je Babović sproveo kao član Komisije.

U odluci¹⁶⁵ je navela izjašnjenje sudije Babovića, koji je potvrdio da je prisustvovao svadbama kandidatkinja i istakao da ni sa jednom od njih "nije u prijateljskim odnosima", već da se pozivima na svadbe odazvao "iz poštovanja", isto kao i ostali zaposleni u sudu u kojem su kandidatkinje bile zaposlene. Takođe je naveo da su svadbe održane prije njegovog izbora za člana Sudskog savjeta, te da je prisustvovao i svadbama drugih kolega, koji su u međuvremenu konkurisali za napredovanje u sud višeg stepena.

Babović sam nije obavijestio Sudski savjet o tome da je prisustvovao svadbama dvije učesnice na konkursu, iako je to bila, objektivno posmatrano, "okolnost koja izaziva sumnju u nepristrasnost"¹⁶⁶, a koju je bio dužan da prijavi. Pitanje je bilo posebno osjetljivo jer je Babović, kao član Komisije za testiranje, bio upoznat sa zadacima pisanog testiranja, koje odlučujuće utiče na izbor kandidata za sudije (nosi ukupno 80 bodova od maksimalnih 100).

Odbijanjem izuzeća u ovom slučaju, Sudski savjet je propustio da unaprijedi povjerenje javnosti u objektivnost svog postupanja posle presude Upravnog suda kojom je poništena njegova odluka o izboru kandidata za sudije zbog više propusta, od kojih je jedan takođe bio neizuzimanje člana Komisije za testiranje koji je morao biti izuzet.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Sudski savjet sproveo testiranje u postupku izbora sudija uprkos apelovanju HRA i kandidata na konkursu, 25.01.2021: <https://www.hracion.org/2021/01/25/sudski-savjet-sproveo-testiranje-u-postupku-izbora-sudija-uprkos-apelovanju-hra-i-kandidata-na-konkursu/>

¹⁶⁵ Rješenje broj 01-521/21 od 26.01.2021.

¹⁶⁶ Član 10 stav 1 Poslovnika Sudskog savjeta.

¹⁶⁷ Vidi saopštenje Akcije za ljudska prava „Sudski savjet: Prisustvo člana Komisije za testiranje svadbama dvije kandidatkinje nije razlog za sumnju u nepristrasnost“, od 29.01.2021: <https://www.hracion.org/2021/01/29/sudski-savjet-prisustvo-clana-komisije-za-testiranje-svadbama-dvije-kandidatkinje-nije-razlog-za-sumnju-u-nepristrasnost/>

3.7.3.2. Status kandidata za sudije nakon odluke Upravnog suda Crne Gore

Upravni sud Crne Gore je 17. novembra 2020. godine poništio odluku Sudskog savjeta broj 01-4457/19-12 od 12.7.2019. o izboru 10 kandidata za sudije osnovnih sudova, zbog čega je ovih 10 izabranih osoba izgubilo status kandidata za sudije¹⁶⁸.

Odlukom Sudskog savjeta iz jula 2019. godine, 10 izabranih kandidata za sudije je zasnovalo radni odnos u Osnovnom sudu u Podgorici, u skladu sa članom 53 stav 1 Zakona o sudskom savjetu i sudijama. Zasnivanjem novih radnih odnosa, izabranim kandidatima je prestao radni odnos na radnom mjestu savjetnika u sudovima u kojima su radili do odluke Sudskog savjeta.

Kandidati za sudiju su obavezni da završe inicijalnu obuku koja se sastoji od teorijskog i praktičnog dijela i traje 18 mjeseci, u skladu sa članom 54 stav 1 Zakona.

Nakon 17 mjeseci inicijalne obuke, izabrani kandidati su presudom Upravnog suda Crne Gore izgubili status kandidata za sudije, a time i radno mjesto. Prema saznanjima HRA, kandidati koji su prije izbora radili na radnom mjestu savjetnika/ce u Osnovnom sudu u Podgorici (njih sedam od deset izabranih), nijesu mogli da se vrate na ta radna mjesta jer su bila već popunjena.

Dakle, od donošenja odluke Upravnog suda, pa sve do ponovnog izbora od strane Sudskog savjeta tj. do 30.3.2021, ovi kandidati nijesu bili u radnom odnosu, zbog čega je nekoliko njih, prema saznanjima HRA, podnijelo tužbu protiv Osnovnog suda u Podgorici zbog naknade štete.

Novom odlukom Sudskog savjeta od 30.3.2021. godine, u ponovljenom postupku, izabrano je 10 kandidata za sudije, od čega osam istih kandidata koji su izabrani u julu 2019. godine. Tih osam kandidata je završilo ostatak inicijalne obuke i krajem jula 2021. godine su izabrani za sudije osnovnih sudova i raspoređeni u Osnovni sud Nikšić (dva kandidata), Osnovni sud Bar (jedan kandidat), Osnovni sud Kotor (dva kandidata) i Osnovni sud u Bijelom Polju (tri kandidata)¹⁶⁹.

Kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih situacija ubuduće, neophodno je da se Zakon o Sudskom savjetu i sudijama izmijeni na način da se propiše da će izabrani kandidati za sudije zasnovati radni odnos tek po pravosnažnosti odluke o njihovom izboru. Takođe, potrebno je propisati hitnost postupanja Upravnog suda po tužbama koje se podnesu protiv odluke Sudskog savjeta o izboru kandidata.

3.8. Inicijalna obuka

Od početka 2020. godine do 1. decembra 2021. godine 31 kandidata za sudije su završili inicijalne obuke i izabrani za sudije, među kojima je 15 sudija osnovnih sudova i 16 sudija sudova za prekršaje.

Trenutno se na obuci nalazi 52 kandidata za sudije, i to 35 kandidata za sudije osnovnih sudova i 17 kandidata za sudije za prekršaje.

¹⁶⁸ Presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 4152/19 od 17.11.2020.

¹⁶⁹ Zapisnik sa XVI sjednice Sudskog savjeta broj 01-4977/21-3 od 29.7.2021.

3.9. Analiza odluka o izboru kandidata za sudije u 2020. i 2021. godini

Kada je riječ o odlukama o izboru kandidata za sudije, Sudski savjet je nastavio sa praksom neobrazloženih odluka¹⁷⁰. Odluke o izboru kandidata za sudije najčešće sadrže podatke o raspisanom javnom oglasu, o tome koliko kandidata je podnijelo prijavu na navedeni oglas, koliko njih je odustalo, koliko pristupilo pisanom testiranju, a koliko je imalo ocjenu na pravosudnom ispitu, što su sve informacije koje se mogu naći u zapisnicima sa sjednica Sudskog savjeta. Zatim se navodi da je Komisija za testiranje određenog datuma sproveda pisano testiranje, utvrdila predloge ocjena i iste dostavila Sudskom savjetu radi utvrđivanja konačne ocjene, zatim da je nakon obavljenih razgovora Sudski savjet utvrdio konačne ocjene na intervjuu i da je u skladu sa tim formirana rang lista. Na kraju se samo navodi da je u skladu sa formiranom rang listom donijeta odluka o izboru kandidata koji će biti upućeni na inicijalnu obuku.

Dakle, odluka se svodi na puko prepričavanje procedure izbora kandidata koja je već opisana u zapisnicima sa sjednica Sudskog savjeta na kojima su sprovedeni intervjui sa kandidatima. Odluka ne sadrži odlučujuće razloge kojima se Sudski savjet vodio prilikom izbora kandidata, odnosno ne sadrži podatke o predlozima ocjena koje je svaki kandidat dobio već samo konačne ocjene Sudskog savjeta, ne sadrži obrazloženje koje se odnosi na primjenu svakog pojedinačnog kriterijuma prilikom utvrđivanja ocjene na intervjuu.

Na ovaj način je nemoguće utvrditi da li je odluka donijeta u skladu sa zakonom, kao i koji su razlozi koji su opredijelili Sudski savjet da je doneše, posebno imajući u vidu da je članom 60 Poslovnika Sudskog savjeta propisano da odluka o izboru kandidata za sudije mora biti obrazložena.

3.10. Analiza odluka o izboru sudija u 2020. i 2021. godini

Kada je riječ o odlukama o izboru sudija koji se prvi put biraju, nakon inicijalne obuke, primjećuje se ista praksa kao kod Tužilačkog savjeta koja se odnosi na nedovoljnu obrazloženost odluka¹⁷¹.

Primjera radi, Sudski savjet je 19.5.2020. godine donio odluku o izboru četiri kandidata za sudije za prekršaje nakon završene inicijalne obuke.¹⁷² U odluci se navodi da su sudije prethodno bile izabrane za kandidate sudija za prekršaje i da su bili raspoređeni na inicijalnu obuku u Sud za prekršaje u Podgorici u trajanju od devet mjeseci.

Odluka ne sadrži valjano obrazloženje koje bi upućivalo na razloge koji su opredijelili Sudski savjet da je doneše. Naime, u odluci se navodi da je Sudski savjet, nakon završenog teorijskog i praktičnog dijela inicijalne obuke, na osnovu izvještaja Programskog odbora za inicijalnu obuku i konačnih predloga ocjena za navedene kandidate, kao i Izvještaja procjene uspjeha o sprovedenom praktičnom dijelu obuke koji su sačinili mentori kandidata, kandidatima utvrdio ocjenu za teorijski i praktični dio inicijalne obuke "zadovoljava".

¹⁷⁰ Odluka Sudskog savjeta broj 01-7615/21 od 2.11.2021. godine; Odluka Sudskog savjeta broj 01-5635/21 od 3.8.2021. godine

¹⁷¹ Vidjeti detaljnije u izvještaju Akcije za ljudska prava „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti tužilaca u Crnoj Gori“, novembar 2021, strana 89.

¹⁷² Odluka Sudskog savjeta broj 01-2842/20 od 19.5.2020. godine.

Nakon toga citira se zakonska odredba koja propisuje da kandidata koji je dobio ocjenu "zadovoljava" na inicijalnoj obuci, Sudski savjet bira za sudiju i navodi se da su kandidati izabrani.

Međutim, u odluci nema obrazloženja šta sadrži predlog ocjene – izvještaj Programskog odbora za inicijalnu obuku i izvještaj mentora o sprovedenoj obuci, i kako je taj predlog ocijenjen od strane Sudskog savjeta, odnosno koji su razlozi bili opredjeljujući da se izabranim kandidatima utvrdi ocjena "zadovoljava".

Ovakva praksa ukazuje da su odluke Sudskog savjeta kojima se neko lice prvi put bira za sudiju u suštini odluke bez obrazloženja, jer Sudski savjet samo konstatuje da je kandidat dobio ocjenu "zadovoljava" na inicijalnoj obuci i da se stoga bira za sudiju, ali nema nikakve naznake kako se i na osnovu čega utvrdila ocjena. Tako je nemoguće utvrditi da li je odluka donijeta u skladu sa zakonom. Dodatno, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama eksplicitno propisuje u članu 54 da ocjena kandidata za sudiju, koju za vrijeme inicijalne obuke utvrđuje Sudski savjet, *mora biti obrazložena*. Nerazumljivo je zašto obrazloženje ocjene na osnovu koje se neko lice bira za sudiju nije sadržano u odluci o izboru, jer je jedino tako moguće utvrditi razloge zbog kojih je kandidat izabran.

4. NAPREDOVANJE SUDIJA

4.1. Zaključak

Odluke Sudskog savjeta o napredovanju sudija i dalje nijesu dovoljno obrazložene. Odluke ne sadrže obrazloženje o tome da li su prilikom intervju-a cijenjeni kriterijumi za ocjenjivanje intervju-a i kako su ocijenjeni. Kod obrazloženja ocjene rada sudija, pristup je bio neujednačen, jer su samo kod nekih kandidata bile navedene ocjene svih podkriterijuma za ocjenjivanje. Evropska komisija je i u posljednjem izvještaju o Crnoj Gori kritikovala nedovoljno obrazložene odluke Sudskog savjeta, kao i prethodnih pet godina.¹⁷³

Sistem ocjenjivanja sudija u Crnoj Gori nije objektivan. Pravilo za utvrđivanje ocjene, propisano zakonom, nepravedno je i nelogično, jer omogućava da napreduju sudije koje imaju nezadovoljavajući kvalitet i kvantitet rada, kao i oni koji imaju neograničen broj kršenja Etičkog kodeksa. S druge strane, kriterijumi, propisani podzakonskim aktom, postavljeni su ili previše strogo (kao kod stručnog usavršavanja i učestvovanja u stručnim aktivnostima) ili tako da ne uzimaju u obzir značaj i težinu povrede kršenja Etičkog kodeksa.

Tokom 2020. godine, bila su objavljena tri oglasa za po jedno sudijsko mjesto u Vrhovnom sudu Crne Gore i Višem sudu za prekršaje Crne Gore, i za tri u Apelacionom sudu Crne Gore¹⁷⁴. Izbori su sprovedeni za prva dva suda, dok postupak izbora sudija u Apelacioni sud, po oglasu od 16. oktobra 2020.¹⁷⁵ nije okončan više od godinu dana. Iako je još u martu 2021. bio objavljen spisak

¹⁷³ European Commission, Montenegro report 2021, Strasbourg, 19.10.2021, strana 20; European Commission, Montenegro report 2020, Brussels, 6.10.2020, strana 22; European Commission, Montenegro report 2019, Brussels, 29.5.2019, strana 16; European Commission, Montenegro report 2018, Strasbourg, 17.4.2018, strana 16; European Commission, Montenegro report 2016, Brussels, 9.11.2014, strana 14.

¹⁷⁴ Ovi oglasi su raspisani za slobodna sudijska mjesta na koja su se, osim sudija, mogli prijaviti i državni tužioci, na osnovu čl. 38 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, ali se na ove oglase nisu prijavljivali.

¹⁷⁵ Javni oglas broj 01-5895/20 od 8.10.2020. godine.

11 prijavljenih kandidata za ove tri pozicije¹⁷⁶, nejasno je zašto intervjui sa njima nijesu zakazani punih osam mjeseci. Sve i da neko od prijavljenih kandidata u trenutku prijave nije imao ocjenu rada, ili, ako je od poslednje ocjene proteklo više od dvije godine¹⁷⁷, ocjenjivanje se moglo sprovesti u periodu od preko godinu dana. Vijeće za ocjenjivanje rada sudija Višeg suda u Podgorici je formirano još u februaru 2020. godine,¹⁷⁸ tako da ne vidimo opravdanje za odugovlačenje. Ovo posebno imajući u vidu da je Apelacioni sud, za posljednjih godinu i po dana, sa 13 sudija¹⁷⁹ spao na osam (uključujući predsjednika)¹⁸⁰. Svih sedam sudija tog suda se prijavilo na oglas raspisan 30. avgusta 2021. godine za šest slobodnih sudijskih mjesta u Vrhovnom sudu Crne Gore, dok se predsjednik Apelacionog suda ranije prijavio na oglas za predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore, ali nije dobio potrebnu većinu glasova.¹⁸¹

U prvih devet mjeseci 2021. godine, objavljeno je 14 oglasa za 32 slobodna mjesta u višim sudovima, Višem sudu za prekršaje, Apelacionom sudu i Vrhovnom sudu, na koje se, prema podacima sa sajta Sudskog savjeta, prijavilo blizu 90 kandidata. Nijedan od tih postupaka nije okončan do novembra mjeseca, zbog procedure ocjenjivanja kandidata koja je i dalje u toku.

Sudski savjet je 2021. godine donio odluku o napredovanju jedne sutkinje u Vrhovni sud Crne Gore, kojoj je sudijska funkcija morala prestati prije tog izbora. Da je Sudski savjet blagovremeno postupio u skladu sa zakonskom obavezom, i na to mjesto izabrao kandidata koji je ispunjavao uslove, on bi sada imao već godinu dana iskustva u Vrhovnom sudu i taj sud ne bi imao još jedno upražnjeno sudijsko mjesto. Prema tome, Sudski savjet je svojim nezakonitim djelovanjem, koje daje i osnov za sumnju u zloupotrebu položaja¹⁸², nanio štetu i sudiji koji nije izabran da napreduje i javnom interesu.

4.2. Pravni okvir

4.2.1. Plan slobodnih sudijskih mjesta i kriterijumi

U postupku napredovanja, javno se oglašavaju slobodna mjesta za sudije u višim sudovima, Višem sudu za prekršaje, Apelacionom sudu i Vrhovnom sudu, u skladu sa Planom slobodnih sudijskih mjesta.¹⁸³

¹⁷⁶ Obavještenje o kandidatima koji su se prijavili na oglas: Po javnom oglasu broj: 01-5895/20 objavljenom 16.10.2020. za izbor za troje sudija Apelacionog suda Crne Gore, prijave su podnijeli sudije Višeg suda u Podgorici: Evica Durutović, Dragoje Jović, Zoran Radović, Miljana Pavličević, Vladimir Novović, Predrag Tabaš, Suzana Mugoša, Ana Vuković, Vesna Moštrokol, Dragica Vuković i Vesna Pean (<https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/qd3r>).

¹⁷⁷ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*, član 87, stav 3, tačka 2.

¹⁷⁸ Zapisnik sa II sjednice Sudskog savjeta od 7.2.2020. godine.

¹⁷⁹ Odluka o broju sudija u sudovima, *Sl. list CG* 25/15, 62/15, 47/16, 83/16, 79/18 i 54/19.

¹⁸⁰ Sudski savjet je konstatovao prestanak sudijske funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju za troje sudija (Ratko Ćupić, Milić Međedović i Radmila Mijušković), jedan sudija je podnio ostavku (Zoran Smolović), a jedna sutkinja je napredovala u Vrhovni sud Crne Gore, da bi joj Sudski savjet nakon 10 mjeseci konstatovao prestanak funkcije (Lidija Ivanović).

¹⁸¹ Predlog kandidata za predsjednika Vrhovnog suda nije utvrđen, detaljnije na linku: <https://sudovi.me/vrhs/sadrzaj/8j8p>

¹⁸² Krivični zakonik, "Sl. list RCG", br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i "Sl. list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011, 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015, 58/2015, 44/2017, 49/2018 i 3/2020, čl. 416, st. 1: Službeno lice koje protivpravnim iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlaštenja, prekoračenjem granica svog službenog ovlaštenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom korist, drugom nanese štetu ili teže povrijedi prava drugog, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

¹⁸³ Čl. 73 st. 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

U 2020. godini su raspisana tri javna oglasa u postupku napredovanja i to za jedno mjesto u Vrhovnom sudu Crne Gore, jedno mjesto u Višem sudu za prekršaje i tri mjesta u Apelacionom sudu Crne Gore, u skladu sa Planom slobodnih sudijskih mjesta. U istoj godini su popunjena oba mjesta u Vrhovnom sudu i Višem sudu za prekršaje, međutim postupak izbora po oglasu za tri slobodna mjesta u Apelacionom sudu nije bio okončan do decembra 2021. godine, nakon skoro godinu dana od raspisivanja oglasa. Takođe, u toku 2020. godine nijesu raspisani svi oglasi koji su bili predviđeni Planom za tu godinu i to za 10 sudijskih mjesta u višim sudovima u Bijelom Polju i Podgorici, za koje je rok realizacije bio II kvartal 2020. godine i I i IV kvartal 2021. godine. Planom je bilo predviđeno da se ova mjesta popune *internim/javnim oglasom/napredovanjem*, ali do toga iz nepoznatih razloga nije došlo.

S druge strane, u 2021. godini je raspisano 15 javnih oglasa za 34 slobodnih mjesta u Vrhovnom sudu Crne Gore, Apelacionom sudu Crne Gore i višim sudovima, u skladu sa izmjenama Plana. Međutim, do decembra 2021. godine nije sproveden nijedan postupak napredovanja.

Kriterijumi za izbor sudije koji napreduje su: 1) ocjena rada sudije i 2) ocjena intervjua. Za ocjenu rada, kandidatu pripada 60 bodova za ocjenu rada „dobar“ i 80 bodova za ocjenu rada „odličan“, a za intervju može dobiti do 20 bodova.

Ocjena rada je razumljiv kriterijum za napredovanje. Međutim, teško je razumjeti potrebu za ocjenjivanjem intervjua sa kandidatom, koji je već sudija, pri čemu se ocjenjuje i njegova „motivacija za napredovanjem“. Intervju ostavlja preveliki prostor Sudskom savjetu da mimo ocjene rada proizvoljno utiče na karijeru sudija, što je Akcija za ljudska prava i ranije kritikovala.¹⁸⁴

4.2.2. Komisija za napredovanje

Sudski savjet je 26. jula 2018.¹⁸⁵ obrazovao Komisiju za napredovanje, koju su činile Ana Perović Vojinović, predsjednica, i Verica Sekulić i Vesna Simović Zvicer, članice. Kako je krajem 2019. godine, Simović Zvicer izabrana za predsjednicu Sudskog savjeta, umjesto nje je za člana Komisije imenovan Dobrica Šljivančanin.¹⁸⁶

Komisija je nadležna da provjeri blagovremenost i potpunost podnijetih prijava, da sačini predlog rang liste i izradi nacrt odluke o napredovanju (član 32 Poslovnika).

4.3. Odluke o napredovanju u 2020. godini

Sudski savjet je u toku 2020. godine donio dvije odluke o napredovanju sudija, za jedno mjesto u Vrhovnom sudu Crne Gore i jedno mjesto u Višem sudu za prekršaje Crne Gore.

¹⁸⁴ Detaljnije, „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 95.

¹⁸⁵ Odluka broj 01-4989/18-5 od 26.7.2018. godine.

¹⁸⁶ Odluka broj 01-699/20-8 od 10.2.2020. godine.

4.3.1. Izbor sudije Vrhovnog suda Crne Gore

Sudski savjet je 16.10.2020. godine donio odluku¹⁸⁷ o izboru sutkinje Apelacionog suda Crne Gore Lidije Ivanović, za sutkinju Vrhovnog suda Crne Gore, u postupku napredovanja u sud višeg stepena. Izbor je, iz nepoznatog razloga, sproveden nakon više od pola godine od dana zatvaranja oglasa.

U vrijeme izbora, sutkinja Ivanović je već ispunjavala uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju, zbog čega joj je morala prestati sudijska funkcija na osnovu člana 121 stav 2 Ustava Crne Gore. Međutim, iako je o ovoj činjenici Sudski savjet bio blagovremeno obaviješten dopisom predsjednika Apelacionog suda Crne Gore,¹⁸⁸ i bio dužan da donese akt o prestanku sudijske funkcije, Savjet je ipak omogućio sutkinji Ivanović da napreduje u Vrhovni sud. Nakon nepunih 10 mjeseci od izbora, Savjet je ovoj sutkinji konstatovao prestanak sudijske funkcije po istom osnovu po kojem joj je funkcija morala prestati i deset mjeseci ranije, tj. prije izbora u Vrhovni sud.¹⁸⁹

Osim sutkinje Ivanović, među prijavljenim kandidatima za napredovanje se nalazila i sutkinja Višeg suda u Podgorici, koja je takođe ispunjavala uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju u trenutku prijave na javni oglas, o čemu je predsjednik Višeg suda u Podgorici obavijestio Sudski savjet, ali ona nije izabrana.¹⁹⁰ Njoj je Sudski savjet takođe naknadno, posle 10 mjeseci, konstatovao prestanak sudijske funkcije.

Dakle, od tri kandidata koji su se prijavili na oglas¹⁹¹, dvijema kandidatkinjama je prije prijave morao biti konstatovan prestanak sudijske funkcije, dok to nije bio slučaj sa trećim kandidatom.

Iz ovog postupka izbora se izuzela jedna članica Sudskog savjeta, uz obrazloženje da se „među kandidatima nalazi i kandidatkinja s kojom je u kumovskoj vezi“.¹⁹²

Da bi sudija napredovao u Vrhovni sud Crne Gore mora da ima ocjenu rada „odličan“ i najmanje 15 godina sudijskog iskustva (čl. 72 st. 2 i čl. 38 st. 8 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama).

Kako je osnovni uslov za napredovanje u Vrhovni sud ocjena rada „odličan“, to znači da je prilikom ovog izbora ocjena na intervjuu jedini kriterijum koji može učiniti razliku među kandidatima. Ocjena rada, koja se ne obračunava kao prosječna, već se opisno ocjenjuje, u praksi znači da će kandidati za napredovanje uvijek imati 80 bodova (ako im je ocjena rada „odličan“) ili 60 (ako im je ocjena rada „dobar“), bez nijansi.

Kada više kandidata ima istu ocjenu rada pa po tom kriterijumu ostvari jednak broj bodova (što će uvijek biti slučaj kod izbora sudija Vrhovnog suda Crne Gore), odlučujući je utisak Sudskog savjeta o kandidatu, tj. bodovi koje ostvari na intervjuu. HRA i CeMI su blagovremeno upozorili da bi subjektivna ocjena članova/ica Sudskog savjeta o kandidatu neopravdano mogla imati

¹⁸⁷ Odluka o izboru broj 01-6064/20 od 16.10.2020. godine.

¹⁸⁸ I Su.br. 110/20 od 10.9.2020. godine.

¹⁸⁹ Saopštenje sa XVI sjednice Sudskog savjeta održane 29. i 30.7. i 3.8.2021. godine, broj 01-4977/21-3.

¹⁹⁰ I Su br. 43/20 od 15.09.2020. godine.

¹⁹¹ Na oglas su se prijavila četiri kandidata, ali jedan od njih nije ispunjavao uslov koji se odnosi na ocjenu rada, tako da je njegova prijava bila nepotpuna.

¹⁹² Zapisnik sa XVIII sjednice broj 01-5339/20-1 od 7. i 15.10.2020. godine. Ovo predstavlja pozitivan razvoj prakse, imajući u vidu da se članica Sudskog savjeta i predsjednica Vrhovnog suda Vesna Medenica u istoj situaciji kumovske povezanosti nije izuzela iz postupka izbora sudija osnovnih sudova u 2019. godini (detaljnije vidi u poglavlju 3.7.3. Ponovljeni postupak izbora kandidata za sudije po konkursu iz 2019. godine).

primat nad ocjenom rada, koja se, inače, izračunava u posebnoj proceduri, po brojnim kriterijumima, na koju sudija ima pravo da se izjasni i protiv koje ima pravni lijek.¹⁹³

U ovom postupku izbora na jedno sudijsko mjesto u Vrhovni sud, sva tri kandidata su ispunjavala uslove koji se odnose na radno iskustvo i ocjenu rada odličan, što je i navedeno u odluci.

Međutim, iz obrazloženja odluke se ne može zaključiti da li su svi prijavljeni kandidati ocijenjeni u skladu sa zakonom.

Ovaj zaključak temeljimo na propustu Sudskog savjeta da dosljedno, u odnosu na sve kandidate, predstavi primjenu podkriterijuma za ocjenjivanje rada sudije „stručno znanje“. U odluci nije navedeno da li su, i ako jesu, s kakvim ishodom, u okviru navedenog kriterijuma primijenjena i ocijenjena dva od četiri podkriterijuma: „priprema za suđenje“ i „sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji i vještine vođenja ročišta“. Kako se odluke Komisije za ocjenjivanje sudija ne objavljuju, a Sudski savjet odbija da ih dostavi i po zahtjevu za slobodan pristup informacijama¹⁹⁴, odluke o napredovanju su jedini izvor informacija za javnost o tome na koji način su sudije ocijenjene i da li Sudski savjet transparentno i objektivno postupi prilikom njihovog izbora.

Kada je riječ o intervjuu, radilo se o neznatnim razlikama među kandidatima, koje su bile presudne. Izabrana kandidatkinja je ocijenjena bolje za 0,67 bodova u odnosu na drugorangiranog kandidata, koji je zapravo jedini koji je ispunjavao uslove za izbor. Međutim, iz odluke se ne može utvrditi po kom kriterijumu je intervju različito bodovan, odnosno kako je Sudski savjet utvrdio da izabrana kandidatkinja zaslužuje bolju ocjenu intervjua za 0,67 bodova. Tako se u praksi pokazala opravdanom ranije iskazana bojazan da ocjena intervjua ostavlja prevelik prostor Sudskom savjetu da, mimo ocjene rada, proizvoljno utiče na napredovanje.¹⁹⁵

4.3.2. Izbor sudije Višeg suda za prekršaje Crne Gore

Sudski savjet je 16.10.2020. godine donio odluku¹⁹⁶ o izboru Milorada Popovića, sudije Suda za prekršaje u Podgorici, za sudiju Višeg suda za prekršaje Crne Gore, u postupku napredovanja u sud višeg stepena.

Da bi sudija napredovao u Viši sud za prekršaje Crne Gore, potrebno je da ima najmanje četiri godine sudijskog iskustva i da ima ocjenu rada „odličan“ ili „dobar“.¹⁹⁷

Sudski savjet je 19.8.2020. godine objavio javni oglas za izbor jednog sudije Višeg suda za prekršaje Crne Gore, u skladu sa Planom slobodnih sudijskih mjesta. Na oglas se prijavilo sedam kandidata, a jedan je povukao prijavu. Svih šest su ispunjavali uslove koji se odnose na ocjenu

¹⁹³ Detaljnije, „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 95.

¹⁹⁴ HRA je 20.5.2021. godine podnijela žalbu Agenciji za zaštitu ličnih podataka na odluku Sudskog savjeta kojom je odbijen zahtjev za dostavljanje odluka o ocjeni rada sudija. Agencija je 9.9.2021. godine donijela odluku kojom je usvojila žalbu HRA na odluku Tužilačkog savjeta, nakon čega je taj Savjet dostavio sve odluke o ocjeni rada tužilaca.

¹⁹⁵ Vidi „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 95.

¹⁹⁶ Odluka o izboru broj 01-6062/20 od 16.10.2020. godine.

¹⁹⁷ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*, čl. 72 st. 1 i čl. 38 st. 5.

rada. Što se tiče radnog iskustva, navedeno je samo da prijavljeni kandidati ispunjavaju uslove, bez obrazloženja njihovog pojedinačnog radnog staža.

Od ukupno šest kandidata, kandidat, koji je na kraju i izabran, jedini je imao ocjenu rada „odličan“, što mu je automatski obezbijedilo izbor, bez obzira na ocjenu intervjua koju su mogli da ostvare ostali kandidati. Dakle, odmah je bilo jasno da pet kandidata koji imaju ocjenu „dobar“ (na osnovu koje su ostvarili 60 bodova) nemaju šanse za izbor sve i da su ostvarili maksimalan broj bodova na intervjuu (20 bodova). Jedina situacija u kojoj bi u ovakvom slučaju postojala konkurentnost bila bi ako bi kandidat sa ocjenom rada „odličan“ dobio manje od 15 bodova na intervjuu, što bi značilo da se uopšte neće razmatrati. U praksi se to još uvijek nije dešavalo.

Kada je riječ o bodovanju intervjua, takođe se radilo o neznatnim razlikama među kandidatima ali koje u ovom slučaju nijesu uopšte bile od uticaja na izbor sudije. Kao i u prethodnom izboru, odluka nije sadržala obrazloženje o tome da li su prilikom intervjua cijenjeni kriterijumi za ocjenjivanje i na koji način.

Nelogičan i nepravedan sistem utvrđivanja ocjene rada

Osim kandidata koji je dobio ocjenu rada „odličan“, svi ostali kandidati, koji su dobili ocjenu „dobar“, imali su isti broj bodova - 60, iako su svi imali različite kombinacije ocjena po podkriterijumima. Isti broj bodova su dobili kandidat koji je imao ocjenu rada „odličan“ po sedam od osam podkriterijuma i kandidat koji je imao ocjenu rada „odličan“ po samo tri od osam podkriterijuma. Ovo je moguće zato što se za konačnu ocjenu rada ne utvrđuje prosječna ocjena, već je zakonom određeno drugačije pravilo, koje su HRA i CeMI još 2015. ocijenili kao nelogično i nepravedno.¹⁹⁸

U praksi je ocjenjivanje izgledalo ovako:

1. B.R. – ocjena rada „odličan“ po sedam podkriterijuma i ocjena rada „nezadovoljava“ po jednom podkriterijumu (učestovanje u različitim stručnim aktivnostima);
2. K.O. – ocjena rada „odličan“ po šest podkriterijuma, ocjena rada „dobar“ po jednom podkriterijumu (sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji i vještine vođenja ročišta) i ocjena rada „nezadovoljava“ po jednom podkriterijumu (učestovanje u različitim stručnim aktivnostima);
3. R.B. – ocjena rada „odličan“ po pet podkriterijuma, ocjena rada „dobar“ po dva podkriterijuma (sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji i vještine vođenja ročišta i priprema za suđenje) i ocjena rada „nezadovoljava“ po jednom podkriterijumu (učestovanje u različitim stručnim aktivnostima);
4. S.P. – ocjena rada „odličan“ po pet podkriterijuma, ocjena rada „zadovoljava“ po dva podkriterijuma (sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji i vještine vođenja ročišta i priprema za suđenje) i ocjena rada „nezadovoljava“ po jednom podkriterijumu (učestovanje u različitim stručnim aktivnostima);
5. M.K. – ocjena rada „odličan“ po tri podkriterijuma, ocjena rada „dobar“ po dva podkriterijuma (kvalitet i kvantitet rada i priprema za suđenje), ocjenu rada „zadovoljava“ po dva podkriterijuma

¹⁹⁸ Vidi „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 97.

(sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji i vještine vođenja ročišta i priprema za suđenje) i ocjena rada „nezadovoljava“ po jednom podkriterijumu (učestovanje u različitim stručnim aktivnostima).

Uočljivo je da je svih pet kandidata dobilo ocjenu „nezadovoljava“ po podkriterijumu „učestovanje u različitim stručnim aktivnostima“.

Prema podkriterijumu „Učestovanje u različitim stručnim aktivnostima“, da bi sudija dobio ocjenu „zadovoljava“ potrebno je da je u ocjenjivanom periodu ili učestvovao kao predavač na seminarima i drugim oblicima edukacije, ili bio član radnih tijela za izradu zakona, ili učestvovao na javnim raspravama, okruglim stolovima, itd.

HRA i CeMI su još 2015. godine upozorili da treba izbjeći ocjenjivanje okolnosti na koje kandidat *ne može sam da utiče* kao što su da li će biti pozvan da bude predavač na seminaru ili član radne grupe za izradu zakona ili strategija, jer to često ne zavisi od sposobnosti ili nivoa usavršavanja te osobe.¹⁹⁹ Takođe, treba imati u vidu da su u tom pogledu sudije sudova za prekršaje bile u nejednakom položaju u odnosu na druge sudije iz razloga što nijesu ispunjavali uslov za predavače – najmanje pet godina sudijskog iskustva²⁰⁰ jer su postali dio redovnog sudskog sistema tek 2015. godine.²⁰¹

4.4. Problematičan sistem ocjenjivanja sudija

Ocjenjivanje sudija se temelji na kombinaciji pravila propisanih zakonom i podzakonskim aktima. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama propisuje kriterijume za ocjenjivanje rada sudije i pravilo za utvrđivanje ocjene, dok je u nadležnosti Sudskog savjeta da donese pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova.

Sudski savjet je 9.12.2015. usvojio Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, koja je HRA ranije analizirala i predložila da se promijene još 2017. godine.²⁰²

Pravila su donekle izmijenjena tek u avgustu i oktobru 2021. godine.²⁰³ Obje izmjene su se odnosile na podkriterijume *stručno usavršavanje* i *učestovanje u različitim stručnim aktivnostima*, kojima se ocjenjuju stručno znanje i opšte sposobnosti.

Početkom avgusta 2021. godine izmijenjen je član 19 Pravila za ocjenjivanje u dijelu koji se odnosi na formiranje ocjene „odličan“ za podkriterijum *stručno usavršavanje*. Ranije je bilo propisano da sudija dobija ocjenu „odličan“ ako je *doktorirao ili magistrirao u periodu za koji se vrši ocjenjivanje ili u istom periodu učestvovao u različitim oblicima stručnog usavršavanja preko obaveznog*.

Sada će sudija dobiti ocjenu odličan ako je u periodu ocjenjivanja *stekao naučno zvanje, osim ako je ova činjenica cijenjena prilikom prethodnog ocjenjivanja na osnovu kojeg je sudija već ostvario napredovanje i u periodu ocjenjivanja učestvovao u različitim oblicima stručnog usavršavanja preko obaveznog*. Ovom izmjenom su uvedeni strožiji uslovi za dobijanje ocjene „odličan“, jer se sada traži kumulativno ispunjenje dva uslova – i da sudija stekne zvanje u periodu ocjenjivanja i da učestvuje u različitim oblicima usavršavanja preko obaveznog.

¹⁹⁹ Vidi „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 100.

²⁰⁰ Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, *Sl. list CG* broj 58/15, član 31 stav 2.

²⁰¹ Strategija reforme pravosuđa 2019-2022, Ministarstvo pravde Crne Gore, septembar 2019, str. 6: <https://wapi.gov.me/download-preview/6174402a-e27c-4858-a60e-3307d4332fbc?version=1.0>

²⁰² Vidi „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, *op. cit.*, str. 96-102.

²⁰³ Izmjene dva člana Pravila su bile u avgustu, a u oktobru je došlo do izmjene obrazaca za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, u skladu sa prethodnim izmjenama: Izmjena i dopuna pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, *Sl. list CG* 87/21 od 6.8.2021. Izmjena obrazaca pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova.

Pored toga, izmijenjen je i član koji se odnosi na formiranje ocjene kod podkriterijuma *učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima*. Ovom izmjenom su sniženi uslovi za dobijanje ocjene „odličan“ i „dobar“, što predstavlja pozitivnu novinu imajući u vidu činjenicu da se ovdje ocjenjuju okolnosti na koje sudije ne mogu da utiču, poput toga da li će biti pozvani da učestvuju na seminarima u svojstvu predavača ili u svojstvu člana radne grupe.

Da bi sudija dobio ocjenu „odličan“ po ovom podkriterijumu, sada je potrebno da je u ocjenjivanom periodu učestvovao kao predavač na seminarima i drugim edukacijama *najmanje tri puta* (ranije je bilo najmanje pet puta), pri čemu ti seminari sada više ne moraju da se sprovedu samo u organizaciji Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, ili da je u ocjenjivanom periodu *bio član radne grupe za izradu zakona ili podzakonskih akata, strategija, analiza itd.* (ranije je sudija morao najmanje pet puta da bude član ovih grupa što je neopravdano strog kriterijum, i ranije su se ove radne grupe odnosile samo na izmjene zakona, sada je to prošireno i na podzakonske akte, strategije itd), ili da je *objavio najmanje dva stručna odnosno naučna rada* (ranije pet), odnosno jednu knjigu tj publikaciju iz oblasti pravnih nauka ili da je *učestvovao na javnim raspravama, okruglim stolovima, radionicama najmanje dva puta* (ovo je potpuno novi uslov, što takođe predstavlja pozitivnu novinu, jer na ove okolnosti sudije mogu više da utiču nego da budu pozvani u svojstvu predavača).

U skladu sa ovim su i sniženi kriterijumi za ocjenu „dobar“ (ili učešće u svojstvu predavača na seminaru ili članstvo u radnoj grupi za izradu zakona ili podzakonskih akata, strategija itd. ili učestvovanje na javnim raspravama, okruglim stolovima itd. ili najmanje jedan stručni odnosno naučni rad), odnosno dovoljno je da sudija ispuni makar jedan od ovih uslova.

Međutim, problem se javlja kod usklađivanja novih uslova za utvrđivanje ocjene dobar i postojećim uslovima za utvrđivanje ocjene „dovoljan“ koji glase „sudija koji je u ocjenjivanom periodu imao aktivnosti iz stava 2 ovog člana ali u manjem broju“ – dobiće ocjenu zadovoljava. Postavlja se pitanje da li se manjim brojem smatra objavljivanje jednog naučnog rada ili učešće u jednoj radnoj grupi ili jednoj javnoj raspravi. Iz tog razloga je potrebno i dalje raditi na unaprjeđenju pravila za ocjenjivanje tako da se svaka izmjena preispita u odnosu na postojeći sistem ocjenjivanja.

Međutim, i dalje postoji veliki prostor za poboljšanje i izmjenu sistema ocjenjivanja.

Prvo, potrebno je *obezbijediti da se ocjenjuju i sudije Vrhovnog suda Crne Gore*. Trenutno su to jedine sudije koje se ne ocjenjuju što je neopravdano jer iako po pravilu ne napreduju, ipak mogu da konkurišu za mjesto predsjednika Vrhovnog suda ili Vrhovnog državnog tužioca i sudije Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava, zbog čega bi trebalo pratiti i ocjenjivati i njihov rad. Osim toga, njihove odluke su podložne ukidanju od strane Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava, a njihovo stručno usavršavanje ne bi trebalo da prestane danom izbora na visoku funkciju.²⁰⁴

Zatim, potrebno je *obezbijediti da se kvalitet rada sudije cijeni i u odnosu na odluke Ustavnog suda Crne Gore i Evropskog suda za ljudska prava* i da se, po potrebi, u tom pogledu napravi i izuzetak u odnosu na trogodišnji opseg ocjenjivanja.

Takođe, neophodno je *unaprijediti sistem utvrđivanja ocjene* tako da bude logičan i pravičan. Prema postojećem metodu utvrđivanja ocjene, mogu da napreduju i sudije kojima je utvrđena nezadovoljavajuća ocjena za kvalitet i kvantitet rada ili čak i sudija koji ima neograničen broj kršenja Etičkog kodeksa. Primjera radi, moguća je i situacija da sudija čiji „kvalitet i kvantitet“ rada

²⁰⁴ Vidi „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 94.

nezadovoljava, uz to ima i ocjenu dovoljan iz "vještine komunikacije", tj. etike, i ocjenu dovoljan iz još jednog podkriterijuma i da takođe može da napreduje.²⁰⁵

Zatim, neophodno je obezbijediti *da se utvrđene povrede Etičkih kodeksa uzimaju u obzir* prilikom napredovanja i da se cijene u skladu s njihovom težinom, a ne po automatizmu, kako je propisano članom 20 Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova.

U odnosu na broj usvojenih *kontrolnih zahtjeva*, obezbijediti da se ovaj broj ne računa po automatizmu, već da se vodi računa o tome koji sudija je svojim postupanjem doveo do naknadnog usvajanja kontrolnog zahtjeva u predmetu.

Obezbijediti *da se ispituju razlozi zastarijevanja* krivičnog gonjenja u svakom predmetu u kome do njega dođe, da se komisijski utvrđuje da li za to postoji odgovornost nadležnog sudije, odnosno državnog tužioca, a u slučaju da se odgovornost utvrdi, da to ima uticaj na ocjenjivanje, napredovanje i razrješenje.

5. IZBOR PREDSEDNIKA SUDOVA

5.1. Zaključak

Na početku decembra 2021. godine, osam sudova na teritoriji Crne Gore nije imalo izabranog predsjednika suda, već su poslove predsjednika obavljali vršioci dužnosti. Razlog za upražnjena mjesta bili su četiri podnijete ostavke²⁰⁶, dva prestanka mandata²⁰⁷ i prestanak dvije sudijske funkcije zbog ispunjavanja uslova za starosnu penziju²⁰⁸.

Zakon propisuje obavezu za Sudski savjet da započne postupak izbora prije isteka mandata jedino za predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore, a ne i drugih predsjednika sudova. Kako Savjet nije blagovremeno započeo postupak izbora bar dva predsjednika sudova iako je znao kada im ističe mandat, neophodno je izričito propisati obavezu za savjet da o tome vodi računa i blagovremeno prije isteka mandata raspiše konkurs za novog predsjednika. Petogodišnji mandat gubi smisao ako se prethodni predsjednik postavi za vršioca dužnosti i tako *de facto* produži mandat.

Od deset konkursa za izbor predsjednika, samo je u dva slučaja postojala konkurentnost, jer se biralo između dva i više kandidata. Obje odluke nijesu bile dovoljno obrazložene, jer se i iz njih ne vidi zašto su izabrani kandidati koji su izabrani, a ne protivkandidati.

Od deset donesenih odluka o izboru, u osam su programi rada kandidata, koji sadrže viziju organizacije rada i rezultata u sudu, koji bi trebalo da budu postignuti u narednih pet godina, izloženi u samo jednoj rečenici, pri čemu je ta rečenica bila identična u dvije odluke²⁰⁹. U slučaju

²⁰⁵ Vidi „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 97 i 98.

²⁰⁶ Predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore, Vesne Medenice, predsjednika osnovnih sudova u Kotoru, Branka Vučković, i Baru, Gorana Šćepanovića, i predsjednice Upravnog suda Crne Gore, Branke Lakočević.

²⁰⁷ Predsjednika osnovnih sudova u Kolašinu, Arsena Popovića, i Beranama, Dragana Dašića.

²⁰⁸ Predsjednice Suda za prekršaje u Budvi, Koviljke Đačić i predsjednika Osnovnog suda Rožaje, Zahita Camića.

²⁰⁹ O odlukama o izboru predsjednika Višeg suda za prekršaje Crne Gore i Suda za prekršaje u Bijelom Polju, programi rada izabranih kandidata Alije Beganovića i Milivoja Rašovića su u odlukama o izboru navedeni jednom istom rečenicom: *Kandidat je Programom rada postavio kao cilj podizanje institucije kojom rukovodi na veći nivo profesionalizma, etike, morala i izgradi veće povjerenje javnosti u sudstvo.*

dva izbora, kod kojih se biralo između više kandidata, izloženi su programi rada samo onih kandidata koji su izabrani, ali nije objašnjeno u čemu su bili bolji od ostalih.

Pozitivno je to što je u jednom postupku izbora predsjednika, i to predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore povećana transparentnost tako što je Sudski savjet, posle apela HRA²¹⁰, objavio biografije i programe rada četiri kandidata²¹¹. Takođe, Sudski savjet je dostavio programe rada svih kandidata prijavljenih na javne oglase preko zahtjeva za slobodan pristup informacijama, što je pozitivna promjena.²¹² Međutim, transparentnost izbora predsjednika još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou, jer se i dalje ne objavljuju predlozi programa rada kandidata koji se prijavljuju za pozicije predsjednika sudova, dok se u odlukama o izboru ti programi prezentuju u samo jednoj šturoj rečenici koja ne govori dovoljno o predlozima za narednih pet godina.

U februaru 2020. godine, Sudski savjet je izabrao sudiju Mihaila Anđelića za predsjednika Osnovnog suda na Žabljaku²¹³, iako je on do tada bio biran na tu funkciju čak četiri puta. Sudski savjet je time postupio suprotno Zakonu o Sudskom savjetu i sudijama, koji zabranjuje da funkciju predsjednika suda obavlja osoba koja je prethodno dva puta bila birana na to mjesto. Osim njega, predsjednici još dva suda su 2019. godine izabrani na te pozicije protivno zakonskom ograničenju od dva mandata, i to predsjednik Osnovnog suda u Bijelom Polju, Radule Piper, i predsjednica Osnovnog suda u Danilovgradu, Milica Jovović, koji su na tim pozicijama još od 2009. godine²¹⁴. Takođe, u druga dva osnovna suda, u Kolašinu i Beranama, predsjednici su i dalje Arsen Popović, na poziciji predsjednika od 2006. godine, i Dragan Dašić, od 2001. godine, kojima je prije više od godinu dana konstatovan prestanak mandata, jer postupak izbora još uvijek nije okončan niti se zna da li uopšte ima prijavljenih kandidata za te pozicije. Za razliku od Sudskog savjeta, Tužilački savjet je 1. decembra 2020. godine, posle više od godinu dana od raspisivanja konkursa za rukovodioce državnih tužilaštava, odlučio da ne izabere ni jednog kandidata koji su se javili na javne za izbor rukovodilaca Višeg državnog tužilaštva u Podgorici i osnovnih državnih tužilaštava u Podgorici, Plavu, Cetinju, Ulcinju, Rožajama, Nikšiću i Herceg Novom, u Beranama i Kolašinu i Baru, Kotoru i Pljevljima. Tužilački savjet je jednoglasno donio odluku da ne izabere kandidate koji su dva ili više puta bili na rukovodećoj poziciji u istom državnom tužilaštvu, našavši da za njihov izbor "postoje pravne smetnje", da bi to bilo suprotno pomenutoj zakonskoj odredbi, čiji je cilj "sprječavanje velike koncentracije moći u pravosuđu"²¹⁵.

Čak četiri konkursa za izbor predsjednika Vrhovnog suda nijesu bila uspješna. Na jedan konkurs se niko nije prijavio, na drugom predloženi kandidat nije dobio dvotrećinsku podršku od članova Sudskog savjeta, na trećem ni jedan od četiri kandidata, koji su ispunjavali uslove, nije dobio

²¹⁰ Izbor vrha sudske vlasti: Objaviti biografije i programe rada svih kandidata, intervju otvoriti za javnost, HRA, 16.6.2021.

²¹¹ Biografije i programi rada kandidata za predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore, 16.6.2021. godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/oj1M>

²¹² Akcija za ljudska prava se još 2019. godine obratila Sudskom savjetu zahtjevom za slobodan pristup informacijama, kojim smo tražili na uvid programe rada kandidata za izbor predsjednika Privrednog suda Crne Gore, kao i predsjednika osnovnih sudova u Kotoru, Baru, Plavu, Rožajama i Podgorici, koji su se prijavili na javni oglas broj 01-8180/18-3 od 11.01.2019. godine. Sudski savjet je odbio taj naš zahtjev u cjelosti, zato što bi "objavljivanje tražene informacije ugrozilo sudijsku nezavisnost, diskreditovalo sudiju u očima javnosti i učinilo ga ranjivim na pokušaje uticaja, te bi izložili sudiju verbalnim i drugim napadima". Agencija za zaštitu podataka o ličnosti i slobodan pristup informacijama već dvije godine nije odlučila o žalbi HRA protiv tog rješenja Sudskog savjeta.

²¹³ Odluka o izboru Mihaila Anđelića za predsjednika Osnovnog suda na Žabljaku, na peti mandat, broj 01-699/20-27 od 12.2.2020. godine

²¹⁴ Biografija predsjednice Osnovnog suda u Danilovgradu dostupna na linku: <https://sudovi.me/osdg/sadrzaj/oOAG>; Biografija predsjednika Osnovnog suda u Bijelom Polju dostupna na linku: <https://sudovi.me/osbp/sadrzaj/70n5>

²¹⁵ Zapisnik sa VIII sjednice Tužilačkog Savjeta, TS br. 311/2020, od 1. decembra, 2020. godine, druga tačka dnevnog reda, na linku: https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Zapisnik_VIII_sjednica_pdf.pdf

potrebnu većinu glasova Opšte sjednice Vrhovnog suda. Na kraju, prilikom posljednjeg konkursa, broj sudija Vrhovnog suda je pao na svega šest, sa devetnaest, tako da ne postoji potreban broj sudija (trinaest) za utvrđivanje predloga za izbor. Izmjenom zakona bi trebalo omogućiti da Opšta sjednica većinom glasova može da utvrdi predlog, kao i da Sudski savjet nije vezan tim predlogom, odnosno da se Opšta sjednica obaveže da predloži najmanje dva kandidata, kako bi Sudski savjet imao nekakvu mogućnost izbora, kako je to ranije i predloženo od strane Ministarstva pravde i ljudskih prava²¹⁶.

5.2. Upražnjena mjesta predsjednika u osam sudova na teritoriji Crne Gore

Od osam sudova, za dva osnovna suda, u Beranama i Kolašinu, nijesu blagovremeno raspisani oglasi za mjesta predsjednika sudova, i to u slučajevima u kojima se radilo o prestanku mandata, što je činjenica koju je Sudski savjet unaprijed morao znati²¹⁷. Za ostalih šest sudova, Sudski savjet je blagovremeno raspisao javne oglase.

Prema dostupnim informacijama, od osam sudova, na konkurs za izbor predsjednika četiri suda se prijavilo 18 kandidata. Od preostalih četiri, za tri suda, osnovne sudove u Kolašinu i Beranama i Sud za prekršaje u Budvi, nije bilo prijavljenih, dok trenutno ne postoje zakonski uslovi za izbor predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore, jer nema potrebnog broja sudija u Vrhovnom sudu za utvrđivanje predloga kandidata o kojem bi Sudski savjet odlučivao (da bi bio utvrđen predlog kandidata potrebno je da na Opštoj sjednici bude najmanje 13 sudija Vrhovnog suda, a njih trenutno ima šest).

Neka od praznih mjesta predsjednika sudova nijesu popunjena više od godinu dana, kao što je to slučaj sa osnovnim sudovima u Beranama i Kolašinu, čijim predsjednicima je konstatovan prestanak mandata 15. oktobra 2020. godine. Iako je već sljedećeg dana Sudski savjet raspisao dva javna oglasa, nakon toga nije bilo objavljenih informacija o tome da li je bilo prijavljenih kandidata, niti je oglas ponovljen. Za to vrijeme, Sudski savjet je odredio dotadašnje predsjednike Arsena Popovića i Dragana Dašića za vršioce dužnosti predsjednika u ovim sudovima²¹⁸. Međutim, problematično je to što je Sudski savjet raspisao javni oglas tek nakon što je predsjednicima konstatovan prestanak mandata, iako je unaprijed bilo poznato kada će im prestati mandat. Zbog toga bi bilo neophodno propisati da Sudski savjet oglašava slobodno mjesto predsjednika *dva mjeseca prije isteka mandata*, na isti način na koji je to propisano za predsjednika Vrhovnog suda u članu 34 Zakona, da bi se slobodna mjesta blagovremeno popunjavala. Ovako, petogodišnji mandat gubi smisao.

Predsjednik Vrhovnog suda nije izabran punih 11 mjeseci. Poslije ostavke Vesne Medenice 31. decembra 2020. godine, njena dotadašnja zamjenica, Stanka Vučinić, sutkinja Vrhovnog suda, vršila je dužnost predsjednice sve do 3. avgusta 2021, kada joj je konstatovan prestanak sudijske funkcije na osnovu ispunjenja uslova za starosnu penziju. Nakon mjesec dana, 6. septembra za vršiteljku dužnosti je izabrana Vesna Vučković. Od početka 2021. godine bila su raspisana četiri

²¹⁶ „Sudski zakoni na čekanju na neodređeno vrijeme“, *Pobjeda*, 1.5.2021. godine

²¹⁷ Sekretarijat Sudskog savjeta je dužan da vodi evidenciju podataka o sudijama, koja između ostalog sadrži i datum rođenja, izbora i prestanka funkcije sudija, u skladu sa članom 130 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

²¹⁸ Zapisnik sa XVIII sjednice Sudskog savjeta broj 01-5339/20-1 od 07. i 15.10.2020. godine

javna oglasa za izbor predsjednika Vrhovnog suda, međutim, nijedan kandidat nije dobio potrebnu većinu glasova Opšte sjednice Vrhovnog suda za izbor.

Takođe, predsjednik Osnovnog suda u Kotoru nije izabran punih 11 mjeseci, iz nepoznatog razloga. Na oglas koji je raspisan početkom januara 2021. godine prijavilo se troje sudija tog suda, međutim do 1. decembra 2021. godine nije sproveden postupak izbora²¹⁹.

Ista situacija je i sa Osnovnim sudom u Baru. Krajem februara je utvrđena lista od šest kandidata koji su se prijavili na oglas i to pet sudija tog suda i jedna advokatica iz Bara, međutim postupak izbora nije sproveden do 1. decembra 2021. godine.

Mjesta predsjednika u Osnovnom sudu u Rožajama, Upravnom sudu Crne Gore i Sudu za prekršaje u Budvi su upražnjena skoro četiri mjeseca. Krajem avgusta je objavljeno u medijima²²⁰ da se za mjesto predsjednika Upravnog suda prijavilo šest kandidata, među kojima je i član Sudskog savjeta, sudija Osnovnog suda u Podgorici Dragan Babović.

Prema članu 17 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, član Sudskog savjeta iz reda sudija za vrijeme trajanja mandata *ne može biti biran u sud višeg stepena ili za predsjednika suda*, iz čega proizilazi da se sudija Babović ne može prijavljivati za mjesto predsjednika dok je član tog savjeta, odnosno, da njegovu kandidaturu Sudski savjet ne bi trebalo da razmatra. Sudija Babović se ranije prijavio za mjesto sudije u Upravnom sudu, međutim, njegova prijava je većinom glasova Sudskog savjeta odbačena, jer se radilo o oglasu za izbor kandidata za sudije (detaljnije u poglavlju 2.2.4.2.).

Za mjesto predsjednika Osnovnog suda u Rožajama su se prijavila tri kandidata, među kojima je i bivši predsjednik Osnovnog suda u Beranama Dragan Dašić, koji se na toj poziciji nalazio od 2001. godine.

Prema dostupnim informacijama, za mjesto predsjednika Suda za prekršaje u Budvi nema prijavljenih kandidata.

5.3. Izbor predsjednika sudova u 2020. godini

Sudski savjet je 2020. godine izabrao devet predsjednika sudova.

Od devet izbornih postupaka, samo je u dva slučaja, na Cetinju i u Plavu, bilo konkurentnosti, jer se na konkurs prijavilo više kandidata. Na konkurs za izbor predsjednika suda na Cetinju prijavila su se četiri kandidata, a za izbor predsjednika suda u Plavu dva.

U šest od devet slučajeva, za mjesto predsjednika suda prijavili su se dotadašnji predsjednici, koji su na funkciji predsjednika bili u jednom mandatu, dok se u jednom slučaju, na mjesto predsjednika Osnovnog suda na Žabljaku prijavio kandidat koji je prethodno biran na tu funkciju četiri puta.

²¹⁹ Obavještenje o kandidatima koji su se prijavili na oglase, 29.1.2021, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/YOXL>

²²⁰ Vrhovni i Upravni sud primamljiv za sudije, *Vijesti*, 30.9.2021. godine

U februaru 2020. godine²²¹, Sudski savjet je izabrao sudiju Mihaila Anđelića za predsjednika Osnovnog suda na Žablaku, iako je on do tada bio biran na tu funkciju čak četiri puta. Sudski savjet je time postupio suprotno Zakonu o Sudskom savjetu i sudijama, koji zabranjuje da funkciju predsjednika suda obavlja osoba koja je prethodno dva puta bila birana na to mjesto (čl. 42, st. 1: "Isto lice može biti birano za predsjednika istog suda najviše dva puta.")

Podsjećanja radi, Sudski savjet je 2019. godine protivno ovoj odredbi zakona sproveo izbor čak šest predsjednika osnovnih sudova i predsjednice Vrhovnog suda, koji su već dva ili više puta obavljali dužnost predsjednika istih sudova. Tako su, uprkos zakonskom ograničenju od dva mandata, za treći mandat izabrani Milica Jovović, predsjednica Osnovnog suda u Danilovgradu, Radule Piper, predsjednik Osnovnog suda u Bijelom Polju, Hilmija Sujković, predsjednik Osnovnog suda u Plavu, Goran Šćepanović, predsjednik Osnovnog suda u Baru, i Vesna Medenica, predsjednica Vrhovnog suda, za čiji je izbor postojala i ustavna zabrana. Takođe, za predsjednike Osnovnog suda u Rožajama i Osnovnog suda u Kotoru izabrani su sudije Zahit Camić i Branko Vučković koji su funkcije predsjednika suda obavljali čak u šestom i osmom mandatu²²².

Pored njih, i predsjednici osnovnih sudova u Kolašinu i Beranama vršili su tu dužnost više od dva mandata. Predsjednik Osnovnog suda u Kolašinu se nalazio na toj poziciji od 2006. godine, tačnije 2. oktobra 2015. godine je po treći put zaredom izabran za predsjednika tog suda²²³. Ista situacija je i sa predsjednikom Osnovnog suda u Beranama, s tim što je on 2. oktobra 2015. godine izabran po četvrti put zaredom za predsjednika istog suda.²²⁴

Sudski savjet insistira na tumačenju da se ograničenje broja mandata primjenjuje tek od stupanja na snagu zakonskih odredbi koje su to propisale, tj. od 1. januara 2016. godine, što bi značilo da se prethodni mandati istih osoba ne računaju. Međutim, i Evropska komisija²²⁵, GRECO²²⁶, Akcija za ljudska prava i još deset drugih nevladinih organizacija,²²⁷ profesori prava i drugi pravници koji su javno komentarisali ovaj slučaj, smatraju da se ova vrsta ograničenja u javnom interesu morala tumačiti odmah od stupanja takvog ograničenja na snagu, upravo da bi se u javnom interesu odmah spriječilo da osobe koje su već više godina bile na funkcijama predsjednika i dalje nastave da obavljaju tu dužnost²²⁸.

²²¹ Odluka o izboru Mihaila Anđelića za predsjednika Osnovnog suda na Žablaku, na peti mandat, broj 01-699/20-27 od 12.2.2020. godine;

²²² Odluka o izboru Hilmije Sujkovića za predsjednika Osnovnog suda u Plavu, na treći mandat, broj 01-3382/19-13 od 3.6.2019. godine; Odluka o izboru Gorana Šćepanovića za predsjednika Osnovnog suda u Baru, na treći mandat, broj 01-3382/19-4 od 3.6.2019. godine, Odluka o izboru Vesne Medenice za predsjednicu Vrhovnog suda Crne Gore, na treći mandat, broj 01-4722/19-2 od 17.7.2019. godine, Odluka o izboru Zahita Camića za predsjednika Osnovnog suda u Rožajama, na šesti mandat, broj 01-3382/19-10 od 3.6.2019. godine, Odluka o izboru Branka Vučkovića za predsjednika Osnovnog suda u Kotoru, na osmi mandat broj 01-3382/19-18 od 24.11.2020. godine

²²³ Odluka o izboru predsjednika Osnovnog suda u Kolašinu, SU-SK broj 01-160/5 od 15.03.2006. godine; Odluka o izboru Su. R br. 782/2010 od 02.07.2010. godine; Odluka o izboru broj 01-5314-15 od 02.10.2015. godine

²²⁴ Odluka o izboru predsjednika Osnovnog suda u Beranama broj 02-3198/12-2000 od 19.02.2001. godine; Odluka o izboru predsjednika Osnovnog suda u Beranama SU-SK broj 01-261/4 od 28.07.2005. godine; Odluka o izboru Su. R. Br. 781/2010 od 02.07.2010. godine; Odluka o izboru broj 01-5311-15 od 02.10.2015. godine

²²⁵ "Odluka Sudskog savjeta o ponovnom imenovanju sedam predsjednika sudova, uključujući predsjednika Vrhovnog suda, na najmanje treći mandat, izaziva ozbiljnu zabrinutost zbog tumačenja predloga Sudskog savjeta i ustavnog i zakonskog okvira, koji ograničava ta imenovanja na najviše dva mandata kako bi se spriječila prevelika koncentracija vlasti u pravosuđu", Montenegro 2020 Report, Brussels, 6.10.2020. SWD(2020) 353 final, strana 5

²²⁶ Drugi izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru, IV runda evaluacije: Sprječavanje korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce, usvojen na 84. plenarnoj sjednici GRECO-a (Strazbur, 2-6. decembar) 6. decembar 2019, tačka 26

²²⁷ Treći izbor Medenice – grubo kršenje Ustava, zajedničko saopštenje 11 nevladinih organizacija, 17.7.2019.

²²⁸ Prof. dr Vesna Rakić Vodinić, profesorka prava u penziji: Izbor predsjednika sudova i primjena Ustava i Zakona o Sudskom savjetu i sudijama Crne Gore, *Vijesti*, 19.6.2019; Zoran Pažin, bivši ministar pravde: „Predsjednici sudova da ne budu na funkciji više od dva mandata“, *Mina news*, 16.7.2020; Prof. dr Maja Kostić Mandić, profesorica

Grupa država protiv korupcije (*Groupe d'Etats contre la corruption* – GRECO) Savjeta Evrope, koju čini 50 država, je preporučila Crnoj Gori da ograniči prekomjernu koncentraciju ovlaštenja u pravosuđu i u tom smislu je još 2019. godine kritikovala odluku Sudskog savjeta da imenuje pet predsjednika suda za najmanje treći mandat²²⁹.

5.4. Odluka Upravnog suda Crne Gore da poništi izbor predsjednika Osnovnog suda u Kotoru

Upravni sud Crne Gore je usvojio tužbu sudije Predraga Krstonijevića, koji je bio učesnik konkursa za izbor predsjednika Osnovnog suda u Kotoru 2019. godine, i poništio odluku Sudskog savjeta kojom je dotadašnji predsjednik tog suda, dr Branko Vučković, po osmi put za redom bio izabran za predsjednika²³⁰.

Upravni sud je ukazao da odluka Sudskog savjeta nije bila dobro obrazložena, jer nije uzet u obzir stav 1 člana 42 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama koji propisuje ograničenje da jedna ista osoba ne može biti birana na funkciju predsjednika suda više od dva puta. Utvrđeno je da je izabrani kandidat, Branko Vučković, funkciju predsjednika istog tog suda prethodno vršio u čak sedam mandata, počev od 1989. godine, a da je odlukom Sudskog savjeta od 3. juna 2019. osmi put bio izabran na istu funkciju, pa je Sudskom savjetu naloženo da otkloni nedostatke u obrazloženju svoje odluke i donese zakonitu odluku.

U ponovljenom postupku, Sudski savjet je ponovo odlučio da na funkciju predsjednika Osnovnog suda u Kotoru izabere Branka Vučkovića, i naveo je da je u novoj odluci "otklonio nedostatke u obrazloženju" na koje je ukazao Upravni sud.²³¹ U novoj odluci Sudski savjet se pozvao na svoj ranije zauzeti stav po pitanju ograničenja od dva mandata, odnosno *da u vrijeme stupanja na snagu odredbe člana 42 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, kojima je određeno da isto lice može biti birano za predsjednika istog suda najviše dva puta, za kandidata Branka Vučkovića nema ograničenja prema citiranom članu, da se prijavi i ponovo bude biran na navedenu poziciju, i pored činjenice da je ovaj kandidat ranije biran te vršio mandat po ranije važećim propisima ... u konkretnom novi Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, koji je stupio na snagu 12.3.2015, ne reguliše pitanje da li će se prijavljenim kandidatima za mjesto predsjednika uračunati vrijeme prethodno vršenih mandata, pa kako navedeno pitanje nije posebno uređeno, primjenjuje se pravilo o trenutnom dejstvu novog zakona – kako na započete tako i na okončane postupke*²³². Protiv ove odluke Sudskog savjeta pokrenut je postupak pred Upravnim sudom Crne Gore po tužbi sudije Predraga Krstonijevića, koji još uvijek nije okončan.²³³ U međuvremenu, tj 11. januara 2021.

međunarodnog privatnog prava: „Čelni nosioci pravosudnih funkcija i predsjednici sudova urušili pravni sistem i pravosuđe“, *Vijesti*, 7.10.2020; Marin Mrčela, predsjednik GRECO-a i zamjenik predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske: „Problemi su treći, četvrti ili peti mandati predsjednika sudova“, *Vijesti*, 21.6.2020; Emilija Durutović, prva sutkinja Vrhovnog suda Crne Gore, u penziji: „Dugi mandati sudija smanjuju efikasnost“, *Vijesti*, 6.6.2019; Dragan Šoć, advokat i Blagota Mitrić, profesor međunarodnog privatnog prava i bivši predsjednik Ustavnog suda Blagota Mitrić: „Treći krug Vesne Medenice“, *Radio Slobodna Evropa*, 18.7.2019; Apel 11 nevladinih organizacija: „Sudski savjet da ne dozvoli kršenje Ustava“, *Vijesti*, 31.5.2019.

²²⁹ Drugi izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru, IV runda evaluacije: Sprječavanje korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce, usvojen na 84. plenarnoj sjednici GRECO-a (Strazbur, 2-6. decembar) 6. decembar 2019, tačka 26

²³⁰ Odluka Upravnog suda Crne Gore br. 3656/2019 od 19.10.2020.

²³¹ Saopštenje Sudskog savjeta od 24.11.2020. godine.

²³² Odluka Sudskog savjeta broj 01-3382/19-18 od 24.11.2020. godine

²³³ Rješenje Sudskog savjeta broj 17-2-5911/21-1 od 17.9.2021. godine

godine Sudski savjet je raspisao javni oglas za mjesto predsjednika u ovom sudu, na koji su se prijavila tri kandidata, između ostalih i Predrag Krstonijević.

Nakon mjesec dana, Vučković je podnio ostavku na mjesto predsjednika i sudije. Od tada, tj. već 11 mjeseci na ovo mjesto nije izabrana nova osoba, dok funkciju predsjednika suda obavlja vršilac dužnosti.

5.5. Izbor predsjednika sudova u 2021. godini

Sudski savjet je u 2021. godini raspisao oglase za izbor predsjednika sedam sudova: Vrhovnog suda Crne Gore (raspisana su ukupno četiri javna oglasa), Osnovnog suda u Kotoru, Osnovnog suda u Plavu, Osnovnog suda u Baru, Osnovnog suda u Rožajama, Upravnog suda Crne Gore i Suda za prekršaje u Budvi.

Od toga je izabran samo jedan predsjednik suda u 2021. godini, predsjednik Osnovnog suda u Plavu.

Ostalo je šest raspisanih oglasa po kojima nijesu izabrani predsjednici i dva oglasa iz oktobra 2020. godine (osnovni sudovi Kolašin i Berane).

5.6. Analiza odluka o izboru predsjednika sudova u 2020. i 2021. godini

5.6.1. Dvije odluke o izboru predsjednika sudova u postupcima u kojima je postojala konkurentnost

5.6.1.1. Izbor predsjednika Osnovnog suda na Cetinju

Javni oglas za izbor predsjednika Osnovnog suda na Cetinju je raspisan dva puta, zbog toga što je Jeleni Perović, dotadašnjoj predsjednici i jedinoj prijavljenoj kandidatkinji na prvi oglas, Sudski savjet 29.7.2020. godine konstatovao prestanak funkcije zbog izbora na novu dužnost – direktorice Agencije za sprječavanje korupcije, nakon čega je oglas poništen.

Na novi oglas, raspisan 8. oktobra 2020. godine, prijavila su se četiri kandidata, i to dvije sutkinje Osnovnog suda na Cetinju, sudija Osnovnog suda u Podgorici i državna tužiteljka iz Osnovnog državnog tužilaštva na Cetinju. Savjet je 30. decembra donio odluku o izboru sudije Osnovnog suda u Podgorici Branislava Lekovića za predsjednika Osnovnog suda na Cetinju²³⁴.

Ovo je jedina odluka, od ukupno 10 koje je Sudski savjet donio u ovom periodu, koja nije sadržala obrazloženje o ispunjavanju posebnih uslova za izbor, odnosno broja godina radnog i sudijskog

²³⁴ Odluka o izboru broj 01-8127/20 od 30.12.2020. godine.

iskustva kandidata. Samo je navedeno da je *Komisija za napredovanje uvidom u personalni dosije kandidata utvrdila da isti ispunjavaju poseban uslov za izbor predsjednika osnovnog suda.*

Odluka nije sadržala obrazloženje ni o tome da li su prilikom intervjua cijenjeni kriterijumi za ocjenjivanje intervjua i kako su ocijenjeni. Nije obrazložena ni ocjena programa rada koje su dostavili svi kandidati, već samo za izabranog kandidata. Ako se uzme u obzir da u ovom slučaju nije izabrana kandidatkinja koja je jedina imala ocjenu rada „odličan“, po osnovu koje je u startu imala 10 bodova prednosti u odnosu na ostala tri kandidata, onda je razumljivo da je izbor jednog od ta tri kandidata za predsjednika suda morao biti bolje obrazložen. Izabrani kandidat je dobio čak 15.85 bodova više za program rada, od kandidatkinje koja je imala ocjenu rada „odličan“. Međutim, u odluci je navedena samo jedna rečenica o programu rada izabranog kandidata, a ništa o programima rada drugih kandidata, tako da je nemoguće utvrditi šta je opredijelilo Sudski savjet da ovom kandidatu odredi toliki broj bodova (39.71 od maksimalnih 40). S druge strane, izabrani kandidat je dobio skoro maksimalan broj bodova na intervjuu (19.71 od maksimalnih 20), međutim odluka ne sadrži obrazloženje kako je Sudski savjet cijenio pojedinačne kriterijume za ocjenjivanje intervjua.

Nepostojanje obrazloženja u primjeni tri kriterijuma koja su propisana Zakonom za izbor predsjednika suda – ocjena programa rada, ocjena rada i ocjena intervjua, i to u jednom od rijetkih postupaka za izbor predsjednika suda u kojem je postojala konkurentnost, pokazuje da Sudski savjet nije ozbiljno shvatio višegodišnje kritike Evropske komisije i Akcije za ljudska prava da nedovoljno obrazlaže svoje odluke.²³⁵ Ovakvo postupanje umanjuje povjerenje građana u objektivnost izbora u sudstvu, i u sudstvo kao takvo.

5.6.1.2. Izbor predsjednika Osnovnog suda u Plavu

Nakon što je dotadašnji predsjednik Hilmija Sujković podnio ostavku na mjesto predsjednika 31. decembra 2020. godine, raspisan je oglas za to mjesto 11. januara 2021. godine na koji su se prijavila dva kandidata i to sudije Osnovnog suda u Plavu. Sudski savjet je 31. maja 2021. godine donio odluku o izboru sutkinje Mirjane Knežević za predsjednicu Osnovnog suda u Plavu.²³⁶

Pozitivno je to što je ova odluka sadržala obrazloženje o ispunjavanju posebnih uslova za izbor predsjednika osnovnog suda, odnosno podatke o godinama radnog i sudijskog iskustva oba kandidata. Međutim, obrazloženje je izostalo u pogledu primjene svakog od tri podkriterijuma i to ocjene rada sudije, ocjene programa rada i ocjene intervjua.

Imajući u vidu da su oba kandidata dobili ocjene rada „dobar“, bilo je posebno važno da se detaljno obrazloži ocjena programa rada i ocjena rada sudije, kao odlučujući kriterijumi za izbor.

²³⁵ European Commission, Montenegro report 2021, Strasbourg, 19.10.2021, strana 20; European Commission, Montenegro report 2020, Brussels, 6.10.2020, strana 22; European Commission, Montenegro report 2019, Brussels, 29.5.2019, strana 16; European Commission, Montenegro report 2018, Strasbourg, 17.4.2018, strana 16; European Commission, Montenegro report 2016, Brussels, 9.11.2014, strana 14.

²³⁶ Odluka broj 01-3850/21 od 31.5.2021. godine.

5.6.2. Pokušaji izbora predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore

Od januara do jula 2021. godine, Sudski savjet je raspisao četiri javna oglasa za izbor predsjednika Vrhovnog suda, nakon što je tadašnja predsjednica Vesna Medenica podnijela ostavku 31. decembra 2020. godine.

Prvi javni oglas je objavljen 11. januara 2021. godine, ali nije bilo prijavljenih kandidata.

Drugi javni oglas je objavljen 19. februara 2021, i na njega su se prijavila tri kandidata i to: Rajko Radulović, sudija suda za prekršaje u Podgorici, Milenka Žižić, sutkinja Apelacionog suda Crne Gore i Miraš Radović, sudija Vrhovnog suda Crne Gore. Sudski savjet je utvrdio da dva kandidata ispunjavaju zakonom propisane uslove, Miraš Radović i Milenka Žižić, i ta lista je prosljeđena Opštoj sjednici Vrhovnog suda, koja je, nakon obavljenog razgovora i tajnog glasanja, predložila Miraša Radovića za predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore.

Nakon održanog intevjua sa kandidatom sredinom aprila 2021. godine, Sudski savjet je donio odluku da se ne vrši izbor predsjednika Vrhovnog suda, jer kandidat nije dobio potrebnu dvotrećinsku većinu u Sudskom savjetu, već četiri glasa za i četiri glasa protiv.

Treći javni oglas je raspisan 14.4.2021. godine i na njega su se prijavila četiri kandidata, od kojih su svi ispunjavali uslove, Mušika Dujović, predsjednik Apelacionog suda Crne Gore, Milenka Žižić, sutkinja Apelacionog suda Crne Gore, Ana Vuković i Zoran Radović, sudije Višeg suda u Podgorici. Opšta sjednica Vrhovnog suda, koja je tada u sastavu imala 14 sudija, od kojih je 13 sudija glasalo (sutkinja Ranka Vuković se izuzela iz glasanja kao članica Sudskog savjeta) nije utvrdila predlog kandidata za predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore, jer ni jedan kandidat nije dobio potrebnu većinu glasova.²³⁷

Četvrti javni oglas je raspisan 29.6.2021. godine. Početkom avgusta 2021. godine, Sudski savjet je objavio da kandidatkinje Milenka Seka Žižić, sutkinja Apelacionog suda Crne Gore i Ana Vuković, sutkinja Specijalnog odjeljenja Višeg suda u Podgorici ispunjavaju zakonom propisane uslove za izbor. U saopštenju je navedeno da će lista biti dostavljena Opštoj sjednici Vrhovnog suda Crne Gore. Međutim, Opšta sjednica ne može da utvrdi predlog za izbor predsjednika, jer je broj sudija koji je čine u međuvredmenu spao sa 14 na osam sudija, jer je Sudski savjet donio odluku da konstatuje prestanak funkcija sudijama koje ispunjavaju uslove za starosnu penziju,²³⁸ a onda i na šest sudija, jer su još dvije sutkinje Vrhovnog suda Crne Gore podnijele ostavku. Izmjenom zakona bi trebalo omogućiti da Opšta sjednica većinom glasova može da utvrdi predlog, kao i da Sudski savjet nije vezan tim predlogom, odnosno da se Opšta sjednica obaveže da predloži najmanje dva kandidata, kako bi Sudski savjet imao nekakvu mogućnost izbora, kako je to i predloženo od strane Ministarstva pravde i ljudskih prava²³⁹.

²³⁷ U ponovljenom glasanju kandidat Mušika Dujović dobio je 11 glasova, kandidatkinja Milenka Žižić 1 glas, kandidat Zoran Radović 1 glas dok kandidatkinja Ana Vuković nije dobila glas. Da bi se utvrdio predlog kandidata za predsjednika Vrhovnog suda potrebna je 2/3 većina od ukupnog broja sudija, odnosno 13 glasova.

²³⁸ Saopštenje sa XVI sjednice Sudskog savjeta, 3.8.2021. godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/4jG6>

²³⁹ Sudski zakoni na čekanju na neodređeno vrijeme, *Pobjeda*, 1.5.2021. godine.

6. DISCIPLINSKA ODGOVORNOST I RAZRJEŠENJE SUDIJA

6.1. Zaključak

Sistem utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija za disciplinske prekršaje u vezi sa vršenjem sudijske funkcije i postupanjem u konkretnim predmetima nije djelotvoran.

U 2020. i 2021. godini je utvrđena disciplinska odgovornost samo jednog sudije, i to za lakši disciplinski prekršaj. Sudija nije kažnjen najvećom mogućom kaznom za tu vrstu prekršaja iako se neopravdano nije pojavio na čak 27 zakazanih ročišta.

Pozitivno je to što je Komisija za etički kodeks sudija, po prvi put za deset godina postojanja, u 2020. godini čak dva puta inicirala pokretanje disciplinskog postupka. Oba njena predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti su odbijena, a Komisija je onda jedan od ova dva slučaja ponovo razmatrala i utvrdila kršenje Kodeksa, dok u drugom slučaju nije odlučila do avgusta 2021. godine, kada je prestala da radi. Takođe, s obzirom na broj i vrstu inicijativa koje su bile podnijete Komisiji, bilo je osnova da broj pokrenutih disciplinskih postupaka bude znatno veći.

Niko nije odgovarao zbog slučaja sudije, koji je obavljao sudijsku funkciju skoro godinu dana nakon što je pravosnažno osuđen za krivično djelo, iako je odmah morao biti razriješen. Sudija je jednostavno podnio ostavku, kao i predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, koja je znala da se protiv njega vodi krivični postupak, a kasnije, kada je osuđen, nije pokrenula disciplinski postupak. Ovakvo ponašanje predsjednika suda predstavlja osnov za razrješenje sa predsjedničke funkcije.

Više sudija je prekršilo Zakon o sprječavanju korupcije zbog nedostavljanja podataka o imovini, ali niko od njih zbog toga nije odgovarao, za razliku od državnih tužilaca, koji su disciplinski kažnjavani zbog istog prekršaja.

Nedostatak disciplinskog postupka je u tome što disciplinski tužilac i članovi Sudskog savjeta nemaju ovlaštenje da pokrenu taj postupak. Zakonski opisi nekih prekršaja su suviše neodređeni pa izazivaju pravnu nesigurnost, omogućavaju izbjegavanje odgovornosti i nejednako tretiranje sudija. Opisi etičkih i disciplinskih prekršaja se u znatnoj mjeri preklapaju, što izaziva pravnu nesigurnost jer za kršenje etike praktično nema sankcije, za razliku od disciplinskih prekršaja koji mogu dovesti i do razrješenja.

6.2. Pravni okvir

6.2.1. Disciplinski postupak

6.2.1.1. Pokretanje postupka

Na osnovu Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, 2015. godine²⁴⁰ je uspostavljen disciplinski tužilac, koji sprovodi istragu i zastupa optužni akt protiv sudije protiv koga se vodi disciplinski postupak.²⁴¹ Međutim, disciplinski tužilac nema ovlaštenje da sam pokrene disciplinski postupak,

²⁴⁰ *Službeni list CG*, br. 11/15.

²⁴¹ Član 112, stav 1, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

već može postupati jedino kad neko od ovlašćenih podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. Takav predlog mogu podnijeti predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda, predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija.²⁴²

Akcija za ljudska prava smatra da bi disciplinski tužilac trebalo da ima ovlašćenje za pokretanje disciplinskog postupka kada utvrdi da za to postoje uslovi,²⁴³ kao što to ovlašćenje po pravilu imaju disciplinski tužioci u disciplinskim postupcima uopšte, pa i u okvirima pravosuđa (na primjer u Bosni i Hercegovini, disciplinski tužilac Visokog sudskog i tužilačkog vijeća samoinicijativno pokreće postupak i sprovodi istragu).²⁴⁴ Takođe, u cilju unaprjeđenja odgovornosti, trebalo bi da i svaki član Sudskog savjeta ima ovlašćenje da pokrene disciplinski postupak protiv sudije.²⁴⁵

Disciplinskog tužioca i njegovog zamjenika bira Sudski savjet od sudija sa najmanje 15 godina radnog iskustva kao sudije, na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda²⁴⁶.

6.2.1.2. Tok postupka

Disciplinski tužilac sprovodi istragu po podnijetom predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i zastupa optužni akt u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti.²⁴⁷ Istraga se mora završiti u roku od 45 dana, nakon čega disciplinski tužilac može predložiti Disciplinskom vijeću, odnosno Sudskom savjetu da: odbaci predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti,²⁴⁸ odbije predlog²⁴⁹ ili da podnese optužni predlog. Ako se ne složi sa predlogom disciplinskog tužioca da se predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti odbaci ili odbije, Disciplinsko vijeće, odnosno Sudski savjet u postupku kod najtežih prekršaja, može obavezati disciplinskog tužioca da sprovede istragu i podnese optužni akt.²⁵⁰

Ovako propisan postupak je i previše komplikovan i protivrječan. Takva pravila ne poštuju u potpunosti odvojenost procesnih uloga disciplinskog tužioca i disciplinskog vijeća, odnosno Sudskog savjeta. Nelogično je da disciplinski tužilac predlaže da se podnese optužni predlog i da o tom predlogu onda odlučuje Disciplinsko vijeće, odnosno Sudski savjet. To je nespojivo sa procesnim ulogama ovih učesnika u postupku, jer je tužilac taj koji treba da podnosi optužni akt i da ga zastupa. Disciplinsko vijeće i Sudski savjet ne bi trebalo da imaju ovlašćenje i da podnose optužni akt i da o njemu kasnije i odlučuju. Takva povreda predstavlja razlog za poništenje odluke o disciplinskoj odgovornosti u eventualnom sudskom postupku.

Takođe, u slučaju kada se ne složi sa predlogom disciplinskog tužioca da se predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti odbaci ili odbije, Disciplinsko vijeće, odnosno Sudski savjet ga mogu obavezati da spovede istragu (koja je u takvom slučaju već sprovedena) i podnese optužni akt.

²⁴² Član 110, stav 1, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

²⁴³ "Izveštaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016", *op.cit.*, str. 147- 148.

²⁴⁴ Poslovnik o radu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, čl. 41, st. 1.

²⁴⁵ "Izveštaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016", *op. cit.*, Jačanje odgovornosti pravosuđa, preporuka 8, str. 53: [https://www.hraction.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuđa-2014-2018-u-periodu-2014-2016/](https://www.hrraction.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuđa-2014-2018-u-periodu-2014-2016/).

²⁴⁶ Član 112, stav 2, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

²⁴⁷ Član 112, stav 1, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

²⁴⁸ *Ako je podniet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj, ako je nastupila zastarjelost ili ako je podniet od neovlašćenog lica.*

²⁴⁹ *Ako ne postoje dokazi da je sudija učinio disciplinski prekršaj.*

²⁵⁰ Član 113, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

Tako proizilazi da u nekim slučajevima optužni predlog podnosi disciplinski tužilac, a u nekim zapravo Disciplinsko vijeće, odnosno Sudski savjet.

Disciplinski postupak za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi Disciplinsko vijeće. Ovo vijeće čine njegov predsjednik, koji se imenuje iz reda uglednih pravnika, i dva člana, koji se imenuju iz reda sudija u Savjetu.²⁵¹ Ovakav sastav, u kome većinu imaju sudije, nije u skladu sa preporukom Venecijanske komisije, koja je preporučila da većina članova ne budu aktivne sudije²⁵².

Disciplinski postupak samo za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Sudski savjet i samo u tom slučaju i donosi odluku.²⁵³ Odluku u disciplinskom postupku za lakše i teže disciplinske prekršaje donosi Disciplinsko vijeće. Smatramo da bi savjet trebalo da sprovodi postupak i za teže prekršaje.²⁵⁴

6.2.1.3. Opisi prekršaja

Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama su propisani disciplinski prekršaji sudija i podijeljeni su na lakše, teže i najteže.²⁵⁵

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama i Kodeks ne prave razliku između formulacija radnji nekih disciplinskih prekršaja i povreda etike. Podudaraju se opisi nekih disciplinskih prekršaja, za koje je moguće izreći i teže sankcije kao što je zabrana napredovanja, i povrede Kodeksa, koje su praktično nekažnjive, a isto ponašanje može da se tumači i kao disciplinski prekršaj i kao kršenje etike (detaljnije u poglavlju 7.2.3).

Zakonski opisi nekih prekršaja su suviše neodređeni i omogućavaju proizvoljno tumačenje od strane ovlašćenog predlagача za pokretanje disciplinskog postupka, Disciplinskog tužioca ili Disciplinskog vijeća, a time i nejednako tretiranje sudija.

Na ove nedostatke Akcija za ljudska prava je ukazivala i ranije, ali nije uvažena preporuka da se zakonski opis tih prekršaja uredi tako da ne može dovesti do proizvoljnog propuštanja utvrđivanja odgovornosti.²⁵⁶

Riječi “bez opravdanog razloga” u opisu radnji izvršenja disciplinskih prekršaja dozvoljavaju izbjegavanje odgovornosti za ozbiljne propuste u radu.

Primjera radi, ovom formulacijom je kod definicije težeg disciplinskog postupka ostavljen prostor za proizvoljnost koja dozvoljava da sudija nekažnjeno, na primjer, odugovlači postupak i ne uzima predmete u rad, pa da uslijed toga nastupi i zastarjelost, samo ako za to ponudi prihvatljivo obrazloženje za one koji su ovlašćeni da pokrenu disciplinski postupak.

Isti problem se javlja i kod najtežeg disciplinskog prekršaja za koji je propisano razrješenje sudije, odnosno kod definicije nestručnog i nesavjesnog obavljanja funkcije, omogućeno je da se ne sankcioniše onaj sudija koji obezbijedi opravdane razloge za neostvarenje 50% rezultata u

²⁵¹ Član 114, stav 1 i 2, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

²⁵² Tačka 43 Mišljenja Venecijanske komisije broj 626/2011, Strazburg, 14. jun 2011: Komisija je predložila da Disciplinsko vijeće bude sastavljeno od šest članova, tri sudije i tri ugledna pravnika, tako da sudije ne budu u većini.

²⁵³ Član 114, stav 5, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

²⁵⁴ “Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016”, *op.cit.*, str. 146.

²⁵⁵ Za lakše disciplinske prekršaje propisano je izricanje opomene i novčane kazne u visini od 20% od zarade u trajanju do tri mjeseca, za teže disciplinske prekršaje propisano je izricanje novčane kazne u visini od 20% do 40% od zarade u trajanju od tri do šest mjeseci i zabrana napredovanja u sud višeg stepena za period od dvije godine od pravnosnažnosti izrečene disciplinske sankcije, dok je za najteže disciplinske prekršaje propisano razrješenje sudije. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*, čl. 108 i 109.

²⁵⁶ “Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016”, *op.cit.*, preporuka 4, str. 53.

pogledu kvantiteta rada. Nejasno je šta bi mogli biti „opravdani razlozi“ za ove radnje. Na ovaj način se stvara mogućnost za izbjegavanje odgovornosti za pojedine sudije, jer utvrđivanje njihove odgovornosti zavisi od proizvoljnog procjenjivanja ovlašćenih predlagača za pokretanje disciplinskog postupka, a zatim od disciplinskog vijeća, odnosno savjeta.

S druge strane, treba preispitati opravdanost definicije težih prekršaja iz čl. 108, st. 3, tač. 3 i 4 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, kojima se toleriše neopravdano trostruko prekoračenje roka za izradu presude u dva predmeta i propust da se traži obavezno izuzeće u dva predmeta u toku samo jedne godine, a sankcioniše tek treći prekršaj takve vrste. Ovim se omogućava da neko ko redovno, svake godine, ozbiljno prekoračuje rokove u dva predmeta i u dva predmeta propusti da zatraži izuzeće, uopšte ne podliježe disciplinskoj odgovornosti.

I kod lakših prekršaja, neodređenost opisa prekršaja “bez opravdanog razloga ne uzima predmete u rad” ili “neopravdano ne dolazi ili kasni na rasprave...”²⁵⁷, uvodi pravnu nesigurnost jer se ne zna koliko to predmeta sudija treba da ne uzme u rad ili na koliko rasprava treba da zakasni da bi bio sankcionisan.

Na kraju, Zakon bi trebalo dopuniti prekršajem za odgovorno lice (predsjednik suda ili Opšta sjednica Vrhovnog suda) koje blagovremeno ne obavijesti Sudski savjet o nastupanju razloga za prestanak sudijske funkcije. Ovu obavezu nijesu ispunili predsjednici nekih sudova, kao ni Opšta sjednica Vrhovnog suda Crne Gore (detaljnije u poglavlju 9.3.4.)

6.2.1.4. Sankcije

Disciplinske sankcije su opomena, novčana kazna, zabrana napredovanja i razrješenje. Za lakše disciplinske prekršaje se izriču opomena i novčana kazna u visini od 20% od zarade sudije u trajanju do tri mjeseca, za teže disciplinske prekršaje se izriču novčana kazna u visini od 20% do 40% od zarade sudije u trajanju od tri do šest mjeseci i zabrana napredovanja, a razrješenje se izriče za najteže disciplinske prekršaje.²⁵⁸

Zakonom još uvijek nije propisano poštovanje principa proporcionalnosti između disciplinskog prekršaja i disciplinske sankcije u skladu sa Akcionim planom za poglavlje 23, na šta je Akcija za ljudska prava ranije ukazivala sa pozivom i na praksu u BiH.²⁵⁹

6.2.1.5. Razrješenje

Sve sudije mogu biti razriješene u disciplinskom postupku ako se utvrdi da su osuđeni za djelo koje ih čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije (krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti za koje je propisana kazna zatvora) i zbog nestručnog ili nesavjesnog obavljanja funkcije.²⁶⁰

Za predsjednike sudova su propisani posebni razlozi za razrješenje u članu 126 Zakona, dok je članom 127 propisano da predlog za razrješenje predsjednika može podnijeti predsjednik neposredno višeg suda i predsjednik Vrhovnog suda.

²⁵⁷ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*, čl. 108, st. 2, tač. 1 i 2.

²⁵⁸ *Ibid*, čl. 109.

²⁵⁹ “Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016”, *op. cit.*, str. 155.

²⁶⁰ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*, čl. 109, st. 5, čl. 108, st. 4 i 5.

Međutim, nije propisano ko može da podnese predlog za razrješenje predsjednika Vrhovnog suda. Propisano je samo da predlog za razrješenje zbog trajnog gubitka sposobnosti za vršenje sudijske funkcije (čl. 129), može podnijeti Opšta sjednica Vrhovnog suda. Zakon bi trebalo dopuniti tako da se uskladi sa odredbom Ustava koja propisuje da predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom, na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda²⁶¹.

6.2.1.6. Sastav Disciplinskog vijeća i disciplinski tužilac

Sudski savjet je, u skladu sa zakonom, 26.7.2018²⁶² obrazovao Disciplinsko vijeće za sprovođenje postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti za lakše i teže disciplinske prekršaje, u sastavu: Vesna Simović Zvicer, predsjednica Disciplinskog vijeća, i Rada Kovačević i Ana Perović Vojinović, kao članice. Za zamjenike su izabrani Loro Markić, Dragan Babović i Verica Sekulić.

Kako je odlukom Sudskog savjeta broj 01-8363/19-2 od 24.12.2019. za predsjednicu Sudskog savjeta izabrana Vesna Simović Zvicer, na II sjednici Sudskog savjeta donijeto je rješenje²⁶³ o izmjeni odluke o obrazovanju Disciplinskog vijeća iz 2018, pa je za predsjednika imenovan Loro Markić.

Disciplinski tužilac je Muzafer Hadžajlić, sudija i zamjenik predsjednika Upravnog suda Crne Gore.

6.3. Praksa

6.3.1. Sažeto

Od početka 2020. do septembra 2021. godine pokrenuto je šest disciplinskih postupaka, a u četiri su donijete odluke, od kojih jedna od njih nije postala pravosnažna do okončanja rada na ovom izvještaju.

Od ta četiri predmeta, u dva je utvrđena disciplinska odgovornost sudije i to u jednom za lakši a u drugom za teži disciplinski prekršaj, i taj drugi predmet se trenutno nalazi pred Vrhovnim sudom Crne Gore, u postupku po žalbi. Kada je riječ o preostala dva predmeta, jedan predlog je odbijen kao neosnovan a jedan odbačen jer je predlog podnjet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj²⁶⁴.

Od šest pokrenutih postupaka, dva je inicirala Komisija za praćenje primjene Etičkog kodesa sudija.

²⁶¹ Ustav Crne Gore, *op. cit.*, čl. 124, st. 3.

²⁶² Odluka Sudskog savjeta broj 01-4989/18-10 od 26.7.2018.

²⁶³ Rješenje Sudskog savjeta broj 01-699/20-7 od 10.2.2020.

²⁶⁴ Informacije na osnovu izvještaja o radu Sudskog savjeta za 2020. godinu i dostavljenih odluka Disciplinskog vijeća putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Međutim, u izvještaju Evropske komisije za 2021. godinu su navedene drugačije informacije, da je u ovom periodu bilo šest pokrenutih postupaka, od čega je u jednom, za koji nemamo informacije, utvrđena odgovornost jednog sudije za teži disciplinski prekršaj. Sudija je navodno sankcionisan sa umanjenjem zarade u visini od 40% u trajanju od četiri mjeseca. Izvor: Montenegro 2021 Report, European Commission Strasbourg, 19.10.2021 SWD(2021) 293 final/2, str. 20:

In the first half of 2021, two further proceedings were opened. In one case, disciplinary liability of a judge was established resulting in a sanction of 4-monthly 40% salary reduction.

Ni jedna od četiri odluke koje je Sudski savjet donio u ovom predmetu nije objavljena na sajtu Sudskog savjeta, pa je Akcija za ljudska prava zahtijevala pristup svim predlozima za utvrđivanje disciplinske odgovornosti kao i odluka po tim predlozima.

Sudski savjet je dostavio četiri odluke, ali je odbio da dostavi predloge na osnovu kojih je pokrenut disciplinski postupak. Dato je obrazloženje da se traži pristup informacijama koje su „sastavni dio predmeta i služe za donošenje konačne odluke, u koju su na kraju i inkorporirane, te da predmetni zahtjev treba odbiti“, a u nastavku obrazloženja je kao razlog odbijanja navedeno i neposjedovanje tražene informacije.²⁶⁵ Na ovaj način, Sudski savjet je postupao i prethodnih godina.²⁶⁶ Tužilački savjet je, po istom zahtjevu, dostavio i predloge za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i odluke²⁶⁷. Akcija za ljudska prava je krajem maja podnijela žalbu na ovo rješenje Sudskog savjeta Agenciji za zaštitu ličnih podataka.²⁶⁸ Agencija je usvojila žalbu i poništila rješenje Sudskog savjeta navodeći da *razlog odbijanja dijela informacije ne može biti činjenica da je ista sastavni dio predmeta koji služi za donošenje konačne odluke, bez navođenja pravnog osnova čijom primjenom je isti ograničio*. Istaknuto je i da je Sudski savjet prekršio član 30 stav 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i član 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku zbog toga što je obrazloženje odluke kontradiktorno i protivrječno²⁶⁹.

6.3.2. Analiza odluka Disciplinskog vijeća u 2020. godini

6.3.2.1. Utvrđena disciplinska odgovornost sudije

Disciplinsko vijeće je u oktobru 2020. godine utvrdilo disciplinsku odgovornost jednog sudije za lakši disciplinski prekršaj „neopravdano ne dolazi ili kasni na zakazane rasprave, pretrese ili sjednice vijeća“²⁷⁰, dok je odbijen predlog disciplinskog tužioca da se utvrdi odgovornost istog sudije i za teži prekršaj „bez opravdanog razloga ne zakazuje ročišta ili pretrese u predmetima koji su mu dodijeljeni u rad ili na drugi način odugovlači postupak“²⁷¹.

Postupak je pokrenut zbog neopravdanog nedolaska sudije na 42 zakazana ročišta, a odgovornost za lakši disciplinski prekršaj utvrđena je zbog neopravdanog nedolaska na čak 27 zakazanih ročišta.

U odnosu na devet ročišta, sudija je priložio dokaze o posjeti zdravstvenoj ustanovi i o pohađanju kursa stranog jezika, u odnosu na šest ročišta disciplinski tužilac je odustao od optužnog predloga jer je utvrđeno da neki od spisa nijesu bili dati u rad sudiji, odnosno da ročišta nijesu bila zakazana u vrijeme navedeno u optužnom predlogu.

U pogledu pravne kvalifikacije, Disciplinsko vijeće je smatralo da se ne radi o težem disciplinskom prekršaju, jer je sudija zakazao sva ročišta, pa je zaključeno da se „ne radi o odugovlačenju postupka, već o neopravdanom izostanku“. Takođe, utvrđeno je da, iako je sudija izostao sa ročišta,

²⁶⁵ Rješenje Sudskog savjeta broj 17-2-3093/21-1 od 12.05.2021. godine.

²⁶⁶ Izvještaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, Akcija za ljudska prava i Cemi, april 2017. godine, str 158.

²⁶⁷ Rješenje Tužilačkog savjeta broj 05-1-12-2/21 od 13.5.2021. godine.

²⁶⁸ Žalba Akcije za ljudska prava na rješenje Sudskog savjeta broj 17-2-3093/21-1 podnijeta 19.5.2021. godine.

²⁶⁹ Rješenje Agencije broj UPII 07-30-1328-2/21 od 19.11.2021. godine.

²⁷⁰ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*, čl. 108 st. 2 tač. 2.

²⁷¹ *Ibid*, čl. 108 st. 3 tač. 1.

nije dokazano da su ti postupci odugovlačeni, jer su vođeni u okvirima zakonskih rokova, a nije bilo ni kontrolnih zahtjeva.

U ovom slučaju je odbijen predlog da sudija disciplinski odgovara za teži prekršaj zbog toga što je disciplinski tužilac očigledno pogrešno kvalifikovao prekršaje koje je sudija izvršio. Međutim, pri okolnosti da je utvrđeno da je sudija neopravdano odsustvovao sa čak 27 zakazanih ročišta, na koja su vjerovatno pristupili drugi učesnici tog postupka, postavlja se pitanje zbog čega disciplinski tužilac, odnosno Disciplinsko vijeće, koje je moglo da promijeni kvalifikaciju prekršaja,²⁷² nije zaključilo da se radi o težem prekršaju „neprimjerenom odnosu prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu“, za koji je predviđena kazna u visini od 20% do 40% od zarade sudije od tri do šest mjeseci i zabrana napredovanja.

Prilikom odmjeravanja sankcije, Vijeće je uzelo u obzir olakšavajuće okolnosti – da sudija do tada nije disciplinski odgovarao i da je u toj godini promijenio porodične prilike sklapanjem braka, a od otežavajućih, da se radilo o većem broju predmeta, pa je sudiji iz tog razloga izrečena sankcija bliža maksimalnoj za ovu vrstu prekršaja i to novčana kazna u visini od 20% od zarade sudije u trajanju od dva mjeseca. Najteža sankcija za takav prekršaj je 20% zarade u trajanju od tri mjeseca. Postavlja se pitanje koliki bi to broj ročišta, veći od čak 27, sudija trebalo da propusti da bi bio kažnjen maksimalnom sankcijom za lakši prekršaj?! Treba imati u vidu da ovaj disciplinski prekršaj glasi tako da je sudija disciplinski odgovoran i ako samo kasni na ročišta, dok je u ovom slučaju utvrđeno da je sudija sasvim propustio 27 ročišta.

Očigledan je problem do koga u praksi dolazi zbog nedovoljne određenosti radnje ovog disciplinskog prekršaja u pogledu broja ročišta na koje sudija treba da zakasni ili da na njih ne dođe da bi uopšte bio sankcionisan, a pogotovo da bi bio kažnjen i najtežom kaznom.

Iz odluke se ne može zaključiti ko je uopšte podnio ovlašćeni predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, tako da se ne može ni utvrditi da li je disciplinski tužilac sproveo istragu u roku od 45 dana od dana dostavljanja predloga za utvrđivanje odgovornosti. S druge strane, Disciplinsko vijeće je donijelo odluku deset mjeseci pošto je disciplinski tužilac sastavio optužni predlog, iako je članom 117 Zakona o sudskom savjetu i sudijama propisano da Disciplinsko vijeće mora „završiti postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudije u roku od 60 dana od dana dostavljanja optužnog predloga disciplinskog tužioca“.²⁷³ Na osnovu odluke se ne može zaključiti kada je tačno optužni predlog dostavljen Disciplinskom vijeću, ali je sigurno da je neko od njih postupao neblagovremeno. Ili je disciplinski tužilac utvrdio predlog u januaru 2020. godine pa ga neopravdano dostavio nakon pola godine Disciplinskom vijeću, ili je tužilac blagovremeno dostavio predlog Disciplinskom vijeću koje je čekalo deset mjeseci da sprovede postupak i donese odluku.

²⁷² *Ibid*, čl. 117 st. 2.

²⁷³ Odluka je donesena 20.10.2020. godine po optužnom predlogu disciplinskog tužioca broj 03-7794-6 od 13.01.2020. godine.

6.3.2.2. Odbijen predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti

Disciplinsko vijeće je krajem decembra 2020. godine odbilo kao neosnovan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, zbog nepostojanja dokaza da je sudija učinio teži disciplinski prekršaj²⁷⁴.

Postupak je pokrenut zato što je sudija Osnovnog suda u Nikšiću prekoračio zakonom propisani rok za izradu odluke u četiri predmeta, što inače odgovara opisu težeg disciplinskog prekršaja („bez opravdanog razloga prekorači trostruki zakonom propisani rok za izradu odluke u najmanje tri predmeta“²⁷⁵).

Nakon sprovedene istrage, utvrđeno je da je sudija imao opravdane razloge za kašnjenje u donošenju odluka u tri predmeta, jer je bio na bolovanju i odsustvu koje je odobrio predsjednik suda. Disciplinski tužilac je predložio Disciplinskom vijeću da odbije kao neosnovan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, koji je u ovom slučaju podnio predsjednik Osnovnog suda u Nikšiću, što je Vijeće i učinilo.

Disciplinsko vijeće je pravilno obrazložilo odluku, međutim, postavlja se pitanje zašto je predsjednik suda, koji je odobrio odsustvo sudiji, podnio predlog za utvrđivanje njegove disciplinske odgovornosti zbog kašnjenja u izradi odluke? Iz odluke se ne može zaključiti koji su bili njegovi razlozi za pokretanje postupka.

U ovom slučaju se takođe postavlja pitanje poštovanja zakonom propisanih rokova za postupanje po predlogu za utvrđivanje odgovornosti. Predlog je podniet 22. juna, disciplinski tužilac je po završetku istrage podnio optužni predlog 2. septembra, što je znatno duže od 45 dana roka za završetak istrage po podnijetom predlogu, a Vijeće je donijelo odluku 22. decembra, što je mjesec i po duže od roka od 60 dana za okončanje postupka po podnijetom optužnom predlogu.

6.3.2.3. Odbačen predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti

Disciplinsko vijeće je u decembru 2020. godine odbacilo predlog Komisije za etički kodeks za pokretanje disciplinskog postupka našavši da je predlog podniet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj²⁷⁶.

Postupak je pokrenut protiv sudije Upravnog suda Crne Gore kojem je stavljeno na teret da je počinio teži disciplinski prekršaj iz člana 108 stav 4 tačka 7 („u vršenju sudijske funkcije ili na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju sudijske funkcije“) tako što je „dana 17.9.2020. godine, putem telefona, preciznije sms porukom, uputio uvrede i prijetnje nastavniku OŠ „Branko Božović“ u Podgorici.“

Disciplinski tužilac i Disciplinsko vijeće su zaključili da radnja odnosno prijetnje nijesu izvršene „ni u vršenju sudijske funkcije“ ni na „javnom mjestu“ i odbacili su predlog Komisije.

Nakon te odluke, Komisija za etički kodeks je nastavila postupak po inicijativi i 26.2.2021. godine utvrdila da je ovaj sudija prekršio član 7 stav 9 Kodeksa, kojim je propisano da se sudija ne smije ponašati nedostojno i stvarati utisak neprimjeren sudijskom pozivu, *prihvatajući u svom ponašanju ograničenja koja bi drugim građanima bila opterećujuća*. Zaključeno je da *imenovani*

²⁷⁴ Odluka Disciplinskog vijeća Dp.br. 3/20 od 22.12.2020. godine.

²⁷⁵ Član 108, st. 3 tač. 3 Zakona o sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*

²⁷⁶ Odluka Disciplinskog vijeća Dp.br. 4/20 od 22.12.2020. godine.

sudija nije pokazao uzdržanost i nije prihvatio ograničenja koja su mu kao nosiocu sudijske funkcije nametnuta (detaljnije u poglavlju 7.3.2.1.1.)

6.3.3. Slučaj sudije osuđenog za krivično djelo koji je obavljao sudijsku funkciju

Sudija Osnovnog suda u Rožajama, Milosav Zekić, obavljao je sudijsku funkciju skoro godinu dana nakon što je bio pravosnažno osuđen za krivično djelo za koje je propisana kazna zatvora, pa je morao biti razriješen na osnovu članova 121 stav 3 Ustava i 109 stav 5 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

Nakon što je Akcija za ljudska prava ukazala Sudskom savjetu na postojanje presude kojom je utvrđena krivična odgovornost sudije za ugrožavanje sigurnosti i laku tjelesnu povredu, započet je postupak prikupljanja činjenica i odgovornosti osoba koje su imale zakonsku obavezu da obavijeste Savjet o ovom događaju. Međutim, sudija Zekić je izbjegao razrješenje tako što je podnio ostavku deset dana nakon što je Sudski savjet obaviješten o presudi, i niko nije odgovarao zbog ovog propusta. Nije nam poznato ni da se postavilo pitanje zakonitosti odluka koje je sudija Zekić donosio u vrijeme kada više nije mogao biti sudija. S obzirom na to da se radi o sudiji krivičaru, takve odluke bi bile zahvaćene bitnom povredom postupka koja se odnosi na nepropisan sastav suda, u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku²⁷⁷.

6.3.3.1. Kako je slučaj otkriven

Postupajući na osnovu anonimne prijave, koju je provjerila, Akcija za ljudska prava je 7. jula 2020. godine obavijestila Sudski savjet da je Milosav Zekić, sudija i zamjenik predsjednika Osnovnog suda u Rožajama, 11.9.2019. godine pravosnažno osuđen na uslovnu kaznu zatvora u trajanju od pet mjeseci zbog izvršenja krivičnog djela Ugrožavanje sigurnosti (čl. 168 st. 1 KZCG) i krivičnog djela Laka tjelesna povreda (čl. 152 st. 2 u vezi st. 1 KZCG).

Sudija Zekić je odmah po nastupanju pravosnažnosti morao biti razriješen, jer je bio osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije²⁷⁸.

Kada je sudija bio pravosnažno osuđen, predsjednik suda u kojem je radio, predsjednik neposredno višeg suda i/ili predsjednica Vrhovnog suda su imali obavezu da, u skladu sa članom 110 Zakona o sudskom savjetu i sudijama, bez odlaganja, podnesu Sudskom savjetu predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije za najteži disciplinski prekršaj za koji je sankcija razrješenje.

²⁷⁷ Član 386 stav 1 tačka 1 Zakona o krivičnom postupku, *Sl. list CG* broj 57/2009, 49/2010, 47/2014, 2/2015, 35/2015, 58/2015, 28/2018 i 116/2020: „Bitna povreda određaba krivičnog postupka postoji, ako je sud bio nepropisno sastavljen ili je u izricanju presude učestvovao sudija koji nije učestvovao u glavnom pretresu ili koji je pravosnažnom odlukom izuzet od suđenja“.

²⁷⁸ Član 121 stav 3 Ustava, *op.cit.*: „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“; član 108 stav 4 tačka 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*: „Najteži disciplinski prekršaj sudije je ako je sudija osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije. Dalje je Zakonom propisano da je se pod tim djelom smatra krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti i za koje je propisana kazna zatvora, dok je u članu 109 stav 5 propisano da se za najteže disciplinske prekršaje izriče razrješenje.“

6.3.3.2. Reakcija Sudskog savjeta

Po dobijanju pisma Akcije za ljudska prava, Sudski savjet je počeo postupak prikupljanja činjenica vezanih za krivični postupak koji je vođen protiv sudije Zekića.

Utvrđeno je²⁷⁹:

- da je predstavka „Grupe građana“ kojom je Sudski savjet bio obaviješten o krivičnom postupku koji se vodio protiv sudije Zekića bila zavedena u Sekretarijatu Sudskog savjeta 23.1.2019;
- provjerom kroz PRIS, da je u predmetu K.br. 159/18 Osnovnog suda u Kotoru, lice protiv koga se vodi postupak Milosav Zekić, a postupajući sudija Momirka Tešić;
- da je 5.2.2019. godine upućen mejl sutkinji Tešić sa zahtjevom da potvrdi da je lice protiv koga se vodi postupak sudija Zekić – na ovaj mejl nije odgovoreno;
- da je 20.2.2019. godine poslat dopis predsjedniku Osnovnog suda u Kotoru na izjašnjenje;
- da je 4.3.2019. predsjednik Osnovnog suda u Kotoru odgovorio na dopis;
- da je 15.3.2019. Sudski savjet poslao mejl disciplinskom tužiocu sa „predmetnom pritužbom“, međutim „zbog određenih tehničkih problema u serveru predmetni mejl nije primljen od strane servisa sudstva iz tehničkih razloga jer je poslat sa kućne lokacije tako da je došlo do gubljenja sigurne sesije zbog loše interet konekcije sa udaljene lokacije, te da je ova informacija dobijena tek u pripremi ove sjednice“;
- da je 9.7.2020. Sudski savjet uputio zahtjeve za izjašnjenje predsjednicima osnovnih sudova u Rožajama i Kotoru;
- da je 10.7.2020. Sudski savjet uputio zahtjev svim predsjednicima sudova da dostave obavještenje, da li se i od kada vodi krivični postupak protiv nekog sudije, kako bi se otklonila mogućnost da se ponovi ovakva situacija;
- da je predsjednik Osnovnog suda u Rožajama dostavio izjašnjenje mejlom 10.7.2020. i poštom 15.7.2020;
- da je 20.7.2020. predsjednik Osnovnog suda u Kotoru dostavio presudu Sudskom savjetu, kao odgovor na dopis bez izjašnjenja o predmetnom slučaju,
- da je 20.7.2020. sudija Milosav Zekić podnio ostavku.

Dakle, Sudski savjet je još u januaru 2019. bio upoznat sa činjenicom da se protiv sudije Zekića vodi krivični postupak, što je početkom marta 2019. potvrdio i predsjednik Osnovnog suda u Kotoru²⁸⁰. Međutim, u saopštenju za javnost od 20.7.2020. godinu i po dana kasnije, Sudski savjet je u saopštenju naveo da je tek u julu 2020. godine upoznat sa predmetnim događajem:

*Imajući u vidu da su predsjednici i sudija koji je vodio postupak bili dužni da blagovremeno informišu Sudski savjet o krivičnom postupku koji se vodi protiv sudije, a oni su to učinili tek nakon što je predsjednica Sudskog savjeta zatražila informaciju 09.07.2020. godine....*²⁸¹

Nejasno je zašto je Sudski savjet, nakon obavještenja koje je dobio od grupe građana iz 2019. godine, odlučio da povodom toga kontaktira samo postupajuću sutkinju, predsjednika Osnovnog suda u Kotoru i disciplinskog tužioca, kada niko od njih nije bio ovlašćen da pokrene disciplinski postupak protiv sudije. To ovlašćenje je imao predsjednik Osnovnog suda u Rožajama, koji je kontaktiran tek 9. jula 2020, nakon pisma HRA.

²⁷⁹ Zapisnik sa XIV sjednice Sudskog savjeta broj 01-4235/20-1 od 20.07.2020. godine.

²⁸⁰ Dopis predsjednika Osnovnog suda u Kotoru upućen Sudskom savjetu, poslovni broj V-Su. 164/19 od 27.2.2019.

²⁸¹ Saopštenje sa XIV sjednice Sudskog savjeta, 20.07.2020. godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/24E9>.

Sudski savjet je morao povodom prvog saznanja da se protiv sudije Osnovnog suda u Rožajama vodi krivični postupak, da uputi zahtjev za izjašnjenje predsjedniku tog suda, koji bi, ako do tada nije bio upoznat sa tom činjenicom, pratio tok tog postupka i u slučaju osuđujuće presude preduzeo korake za pokretanje disciplinskog postupka. U slučaju da ne preduzme korake za pokretanje disciplinskog postupka, tada bi Sudski savjet imao dokaz da je predsjednik suda znao za postojanje najtežeg disciplinskog prekršaja i da nije ništa preduzeo povodom toga.

S druge strane, zabrinjavajuće je što Sudski savjet nije uputio pismeni dopis disciplinskom tužiocu, već samo mejl, za koji nikad nije provjereno da li je primljen. Da je bilo drugačije, disciplinski tužilac bi imao obavezu da po prijemu obavještenja podnese zahtjev za privremeno udaljenje sudije Zekića zbog činjenice da je protiv njega pokrenut krivični postupak za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije na osnovu člana 121 stav 1 tačka 2 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Isto tako, postupajuća sutkinja i predsjednik Osnovnog suda u Kotoru su mogli da o tome obavijeste disciplinskog tužioca.

Informacije sa sjednice održane krajem jula 2020. godine²⁸² pokazuju da je tadašnja predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, Vesna Medenica, bila obaviještena da se protiv sudije Zekića vodi krivični postupak. Izjavila je da je smatrala da nije potrebno preduzimati bilo kakvu radnju do okončanja postupka, pa čak ni donošenje odluke o privremenom udaljenju od dužnosti („jer da je udaljen to bi značilo da je već osuđen“), iako odredba Zakona o Sudskom savjetu i sudijama jasno propisuje da će sudija uvijek biti privremeno udaljen od dužnosti „ako se protiv njega pokrene krivični postupak za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije“ (član 121 stav 1 tačka 2).

Nakon što je član Sudskog savjeta sudija Babović ukazao da je bilo potrebno da se sudija Zekić suspenduje do kraja postupka i u tom pogledu ukazao na raniji primjer udaljenja sudije Jegdića²⁸³, Medenica je istakla da je Jegdić udaljen sa funkcije jer je djelo koje mu je stavljeno na teret bilo „djelo u vezi sa radom njega kao sudije“. Međutim, Zakonom nije propisano da krivično djelo mora biti u vezi sa vršenjem sudijske funkcije. Zanimljivo je da većina članova Sudskog savjeta nije ukazala da se radi o nezakonitom stavu gospođe Medenica.

Nakon podnošenja ostavke sudije Zekića, Sudski savjet je započeo postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti predsjednika Osnovnog suda u Rožajama, koji je na osnovu člana 110 Zakona o sudskom savjetu i sudijama, imao obavezu da podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije. U tom cilju, tadašnja predsjednica Vrhovnog suda je dopisom Su. VI br. 53/20 od 22.7.2020. godine zatražila izjašnjenje od predsjednika Višeg suda u Bijelom Polju. Nakon tri mjeseca stiglo je izjašnjenje²⁸⁴ u kojem je predsjednik Višeg suda istakao da „nema dovoljno dokaza za podnošenje predloga za vođenje disciplinskog postupka protiv predsjednika Osnovnog suda u Rožajama“, tj. da „ne postoje bilo kakvi dokazi da je predsjednik Osnovnog suda u Rožajama prije dostavljanja navedene presude (17.7.2020.) bio obavješten od strane Osnovnog suda u Kotoru i od strane Sudskog savjeta o vođenju krivičnog postupka protiv sudije Zekića“.

U izjašnjenju je navedeno da je postojala obaveza Osnovnog suda u Kotoru, pred kojim se vodio krivični postupak, da obavijesti Osnovni sud u Rožajama o vođenju krivičnog postupka i osuđujućoj presudi u skladu sa članom 19b stav 2 Zakona o krivičnom postupku „sud će po službenoj dužnosti u roku od tri dana od dostavljanja odluke obavijestiti organ ili poslodavca kod koga je okrivljeni zaposlen“ i članom 248 ZKP-a „o stavljanju u pritvor, stupanju optužnice na

²⁸² Zapisnik sa XV sjednice Sudskog savjeta broj 01-4372/20-1 od 29.07.2020. godine: *Medenica je istakla da iz predmeta se može vidjeti da je zatražila da se traži optužni predlog od predsjednika suda, koji je i dostavljen. Po datumima radnje su obavljene 12.2, pa 14.2, dok za 18.2. je napisana konstatacija da „do okončanja postupka se ne nalazi za cjelishodno i opravdano preduzimanje bilo kakve radnje – porodična svađa“. Zbog prezumpcije nevinosti do okončanja postupka nije bilo razloga da se preduzimaju radnje, i zato je predmet stavljen u arhivu sa oznakom a/a.*

²⁸³ Odluka broj 01-7010/17-2 od 15.11.2017. godine.

²⁸⁴ Zapisnik sa XVIII sjednice Sudskog savjeta broj 01-5339/20-1 od 07. i 15.10.2020. godine.

pravnu snagu, odnosno osuđujućoj presudi, sud će u roku od tri dana obavijestiti organ ili poslodavca kod koga je okrivljeni u radnom odnosu“.

Prema tom članu, postupajuća sutkinja Momirka Tešić je imala obavezu da obavijesti predsjednika Osnovnog suda u Rožajama, kao nadređenog okrivljenom sudiji, o osuđujućoj presudi, koji bi nakon tog obavještenja pokrenuo disciplinski postupak u skladu sa članom 110 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

Prema dostupnim informacijama, predsjednik Osnovnog suda u Rožajama je podnio predlog za pokretanje disciplinskog postupka u julu 2020. godine, nakon saznanja za pravosnažnu presudu kojom je osuđen sudija Zekić. Taj predlog je upućen Sudskom savjetu 15. jula 2020. godine poštom, sudija Zekić je podnio ostavku 17. jula²⁸⁵, a predlog za pokretanje disciplinskog postupka je Sudski savjet primio 20. jula²⁸⁶. Sve i da je disciplinski postupak pokrenut na vrijeme, sudija Zekić je mogao da podnese ostavku nakon toga, zbog toga što je članom 121 Ustava propisano da *sudiji prestaje funkcija kada to sam zatraži*, što znači da se ostavka ne može odbiti niti preispitivati. Slična situacija se desila sa tužiteljkom iz Osnovnog državnog tužilaštva u Beranama, koja je podnijela ostavku dva mjeseca nakon podnošenja optužnog predloga čime je onemogućeno utvrđivanje njene disciplinske odgovornosti.²⁸⁷

Početkom novembra 2021. godine, članica Sudskog savjeta Ana Perović Vojinović je na sjednici Sudskog savjeta istakla da bi bilo potrebno izmijeniti Zakon o Sudskom savjetu i sudijama na način da se *ostavka na sudijsku funkciju može prihvatiti ili ne prihvatiti i dati razloge za to*, u situacijama kada se protiv nekog sudije pokrene disciplinski postupak, jer kod javne funkcije *postoji odgovornost prema javnosti, profesionalna, moralna i javna*. Ipak, zaključeno je da se ostavka kao institut pravne moći ne može preispitivati i da bi izmjene trebalo preusmjeriti na Zakon o zaradama u javnom sektoru odnosno da *otkazivanje sudijske funkcije kao javne funkcije treba da rezultira i izostankom prava na naknadu po prestanku funkcije*.²⁸⁸

Sudski Savjet je 16. avgusta 2021. godine sudiji Zekiću odobrio pravo na otpremninu *na osnovu člana 33 stav 1 tačka 1 Zakona o zaradama u javnom sektoru u vezi sa članom 3 Odluke o otpremnini zaposlenih u javnom sektoru*,²⁸⁹ što je godinu dana pošto mu je prestala funkcija.

Član 33 Zakona o zaradama u javnom sektoru je jasan, otpremnina se dobija samo u slučaju odlaska u penziju i sporazumnog prestanka radnog odnosa. Prema tome, sudija koji je razriješen ne dobija pravo na otpremninu, odnosno, u konkretnom slučaju, sudija Zekić nije trebalo da dobije otpremninu jer je morao biti razriješen sudijske funkcije u skladu sa Ustavom.

S druge strane, Zakon ne propisuje da će se sudije u odnosu na koje postoji osnov za razriješenje sa funkcije spriječiti da podnesu ostavku, i tako i zaobiđu razriješenje i dobiju otpremninu, kao što je to učinio sudija Zekić. Međutim, bez obzira na to, ipak se postavlja pitanje na osnovu čega je Sudski savjet smatrao da sudija Zekić ima pravo na otpremninu kada je članom 33 stav 1 tačka 1 zakona, na osnovu kojeg mu je i odobreno ovo pravo, jasno propisano da „zaposleni ostvaruje pravo na otpremninu prilikom odlaska u penziju“, odnosno ovo pravo se odobrava prilikom odlaska u penziju zaposlenom, a ne godinu dana nakon prestanka funkcije.

²⁸⁵ Odluka o prestanku sudijske funkcije broj 01-4240/20-1 od 23.7.2020. godine.

²⁸⁶ Predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, Osnovni sud u Rožajama Su br. IV -1 br 3/20 od 15.7.2020. godine, stiglo poštom u Sudski savjet 20.7.2020. godine.

²⁸⁷ Detaljnije vidjeti u izvještaju Akcije za ljudska prava *Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti tužilaca u Crnoj Gori*, novembar 2021, strana 71.

²⁸⁸ Zapisnik sa XXIII sjednice Sudskog savjeta održane 26. 27. 29.10. i 2.11.2021. godine.

²⁸⁹ Zapisnik sa XVII sjednice Sudskog savjeta održane 16.8.2021.

6.3.3.3. Zaključak

Iako je utvrđeno da su Sudski savjet i predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore Vesna Medenica znali da se protiv sudije Zekića vodi krivični postupak, Sudski savjet nije ispitivao da li postoji osnov za razrješenje Medenice u skladu sa članom 126 Zakona. Prema tom članu, predsjednica Vrhovnog suda bi mogla da bude razriješena zbog toga što nije podnijela predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, a znala je da postoje razlozi za to.

Vesna Medenica je podnijela ostavku 31. decembra 2020. godine, pet mjeseci nakon što je Sudski savjet otpočeo postupak prikupljanja činjenica vezanih za krivični postupak protiv sudije Zekića. Njena odgovornost se nije razmatrala niti je iko od članova Sudskog savjeta otvorio to pitanje na sjednici koje su se održale u tom periodu.

Međutim, nedostatak koji postoji u trenutnom zakonu jeste to što u članu 127, koji propisuje ko su ovlašćene osobe da podnesu predlog za razrješenje predsjednika, nije propisano ko može da podnese predlog za razrješenje predsjednika Vrhovnog suda. Ovaj član bi trebalo dopuniti tako da se uskladi sa odredbom Ustava koja propisuje da predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom, na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda.

Od svih osoba koje su povezane sa ovim događajem, Sudski savjet je pokrenuo pitanje utvrđivanja odgovornosti jedine osobe koja nije bila upoznata sa tim da se protiv sudije vodi krivični postupak i to protiv predsjednika Osnovnog suda u Rožajama, zbog toga što nije blagovremeno podnio predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije Zekića.

Da predsjednik Osnovnog suda u Rožajama nije znao za to da je protiv sudije Zekića vođen krivični postupak, utvrđeno je na osnovu izjašnjenja postupajuće sutkinje Momirke Tešić²⁹⁰, predsjednika Osnovnog suda u Kotoru²⁹¹, predsjednika Višeg suda u Bijelom Polju²⁹², sudije Zekića²⁹³ i njegovog izjašnjenja koje je podnio pisanim putem Sudskom savjetu i predsjednici Vrhovnog suda Crne Gore 10. jula 2020. godine.²⁹⁴

6.3.4. Odluke Disciplinskog vijeća u 2021. godini

U prvih osam mjeseci 2021. godine, Disciplinsko vijeće je odbilo predlog Komisije za etički kodeks sudija za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, zbog nepostojanja dokaza da je sudija učinio teži disciplinski prekršaj („u vršenju sudijske funkcije ili na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju sudijske funkcije“ i „koristi sudijsku funkciju za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica“²⁹⁵).

Komisija za etički kodeks sudija je 30.10.2020. godine podnijela predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije V.B. na osnovu pritužbe B. J. od 7.9.2020. godine.

²⁹⁰ Izjašnjenje sutkinje Momirke Tešić, poslovni broj K.br. 159/2018 od 24.7.2020. godine: *Nijesam obavijestila Osnovni sud u Rožajama ni Sudski savjet da je pokrenut krivični postupak protiv sudije Milosava Zekića....takođe Vas obavještavam da ni o osuđujućoj presudi K.br. 159/2018 od 11.4.2019. godine nijesam obavijestila Osnovni sud u Rožajama ni Sudski savjet...*

²⁹¹ Izjašnjenje predsjednika Osnovnog suda u Kotoru Branka Vučkovića, poslovni broj V-Su. br. 713/2020 od 24.7.2020. godine.

²⁹² Izjašnjenje predsjednika Višeg suda u Bijelom Polju, Su. I. br. 31/20 od 5.8.2020. godine.

²⁹³ dopis broj Su. I. br. 31/20 od 5.8.2020. godine: *„sudija Zekić decidno navodi da o pokretanju, toku i ishodu krivičnog postupka tj. o prvostepenoj i drugostepenoj odluci nije obavještavao nikog, pa ni predsjednika suda u Rožajama, kao i da ga je obavještavao o odsustvu sa posla, ali da predsjednik nije znao da na posao ne dolazi zbog obaveze u krivičnom postupku.*

²⁹⁴ Su. IV – 1 br. 3/20 od 10.7.2020. godine.

²⁹⁵ Član 108 stav 3 tačka 7 i 10 Zakona o sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*

Radi se o slučaju u kojem je sudija Osnovnog suda u Kotoru bio prijavljen za posredovanje u prostituciji i ugrožavanje sigurnosti putem prijetnji.

Povodom ovog slučaja, sudija V.B. je podnio krivičnu prijavu Specijalnom državnom tužilaštvu i to protiv predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore, predsjednika Osnovnog suda u Kotoru, nepoznate osobe iz Sudskog savjeta i protiv portala „Aktuelno.me“ koji je objavio sadržaj predmetne pritužbe. Sudija je izjavio da je trpio pritisak od strane predsjednice Vrhovnog suda i predsjednika Osnovnog suda u Kotoru koji su od njega zahtijevali da odluke donosi po „njihovom diktatu“, i da je pozvan na sastanak kod predsjednice Vrhovnog suda na kome mu je naloženo da podnese ostavku inače će detalji iz pritužbe biti iznijeti u javnost. Nakon što je, kako navodi, odbio da podnese ostavku pritužba je obavljena na portalu „Aktuelno.me“.

Disciplinsko vijeće je zaključilo da uz pritužbu nije priložen ni jedan dokaz i da nije dokazano niti se moglo utvrditi u toku postupka da se opisano ponašanje dogodilo na javnom mjestu ili u vršenju sudijske funkcije, kao i da li je sudija koristio sudijsku funkciju za ostvarivanje privatnih interesa. Zaključeno je i da predlog za utvrđivanje odgovornosti ne sadrži zakonom propisane uslove kao i da nije navedeno vrijeme izvršenja. Kada je riječ o propustima u sadržini predloga, radi se o odgovornosti Komisije za etički kodeks koja je mogla da pozove podnosioca pritužbe da dopuni potrebne podatke. S druge strane, iz odluke se ne može zaključiti da li je Disciplinsko vijeće sprovelo bilo kakve dokazne radnje u cilju pravilnog i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja ili je svoju odluku zasnovalo samo na navodima iz pritužbe i istrazi disciplinskog tužioca.

Prema dostupnim informacijama, nakon okončanja ovog postupka, Komisija za etički kodeks nije donijela odluku o utvrđivanju etičke odgovornosti sudije do početka avgusta, kada je prestala sa radom.

S druge strane, kako je sudija u izjavi za medije istakao da ga je predsjednica Vrhovnog suda *ucjenjivala da donosi presude po njenom diktatu*²⁹⁶, trebalo je da Sudski savjet preispita ove navode i ocijeni da li u tim radnjama ima elemenata ugrožavanja sudijske nezavisnosti i samostalnosti, u skladu sa članom 126 Ustava Crne Gore²⁹⁷ i članom 27 stav 1 tačka 6 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama²⁹⁸.

6.3.5. Postupci zbog neprijavlјivanja imovine i prihoda

Od početka 2020. godine do 1. decembra 2021. godine, čak 16 sudija nije dostavilo podatke o imovini Agenciji za sprječavanje korupcije, u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije, i to sudija Ustavnog suda Crne Gore, predsjednik Osnovnog suda u Kotoru, predsjednik Osnovnog suda u Plavu, tri sudije Osnovnog suda u Nikšiću, pet sudija Višeg suda u Bijelom Polju, sudija Osnovnog suda u Kotoru, sudija Osnovnog suda u Baru, sutkinja Višeg suda u Podgorici, sutkinja Suda za prekršaje u Bijelom Polju i sutkinja Suda za prekršaje u Podgorici.²⁹⁹

²⁹⁶ Medenica me je ucjenjivanja gej aferom ako ne podnesem ostavku, *DAN*, 16.10.2020.

²⁹⁷ Sudski savjet je samostalan i nezavisan organ koji obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija.

²⁹⁸ Sudski savjet, pored nadležnosti utvrđenih Ustavom, razmatra pritužbe sudija i zauzima stavove u vezi ugrožavanja njihove nezavisnosti i samostalnosti;

²⁹⁹ Odluke Agencije za sprječavanje korupcije: br. UPI-02-04-166/11-2019, od 12.7.2020. (Dragoljub Drašković, sudija Ustavnog suda Crne Gore); br. UPI-02-04-83/4-2020, od 8.10.2020. (Ana Krivokapić, sutkinja Osnovnog suda u Nikšiću); br. UPI-02-04-74/5-2020, od 13.1.2021. (Iva Petrović, sutkinja Osnovnog suda u Nikšiću); br. UPI-02-04-7/4-2021, od 10.3.2021. (Branko Vučković, sudija Osnovnog suda u Kotoru); br. UPI-02-04-8/5-2021, od 29.3.2021. (Hilmija Sujković, sudija Osnovnog suda u Plavu); br. UPI-02-01-340/5-2020, od 4.6.2021. (Radoslav Konatar, sudija Višeg suda u Bijelom Polju); br. UPI-02-01-347-5/2020, od 9.6.2021. (Gorica Đalović, sutkinja Višeg suda u Bijelom Polju); br. UPI-

Od 16 sudija, četvero je prekršilo Zakon o sprječavanju korupcije nakon prestanka sudijske funkcije, tako da se njihova disciplinska odgovornost nije mogla utvrđivati. Radi se o predsjednicima osnovnih sudova u Kotoru i Plavu i sudiji Višeg suda u Bijelom Polju, koji nijesu podnijeli izvještaje o imovini u roku od 30 dana od dana prestanka funkcije, u skladu sa članom 23 stav 4 Zakona o sprječavanju korupcije, i sutkinji Osnovnog suda u Nikšiću koja u izvještaju o prihodima i imovini za 2020. godinu nije prijavila tačne i potpune podatke, u skladu sa članom 23 stav 2 Zakona o sprječavanju korupcije.

Od preostalih 12, jedna odluka se odnosi na bivšu članicu Sudskog savjeta Vericu Sekulić, za koju je utvrđeno da je *kao članica Sudskog savjeta prekršila odredbe člana 23 stav 2 Zakona o sprječavanju korupcije jer nije prijavila naknade kao članica Komisije za ocjenjivanje za osam mjeseci u 2019. godini u iznosu od 1838,40 eura.*

Postupak je pokrenut na osnovu zahtjeva anonimnog podnosioca 29. oktobra 2020. godine, a odluka je donijeta 10. juna 2021. godine, skoro četiri mjeseca nakon što je podnijela ostavku na članstvo u Savjetu i zahtjev za prestanak sudijske funkcije. Da je gospođa Sekulić i dalje bila sutkinja u trenutku kada je donijeta odluka Agencije za sprječavanje korupcije, ova odluka bi mogla biti osnov za njeno razrješenje iz Sudskog savjeta u skladu sa članom 20 stav 1, koji propisuje da se član savjeta razrješava dužnosti ako vrši svoju dužnost nesavjesno i neprofesionalno, odnosno ako postupa *zakonom propisanim ovlaštenjima* ili ako neispunjava *zakonom propisane obaveze*. Takođe, obzirom da se u ovom slučaju radi o težem disciplinskom prekršaju iz člana 108 stav 3 tačka 11 ("... ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa"), ona bi mogla biti razriješena i na osnovu člana 20 stav 4 koji propisuje da se član savjeta razrješava ako mu bude izrečena disciplinska sankcija. Međutim, to se nije desilo jer je odluka Agencije donijeta četiri mjeseca nakon njene ostavke na mjesto sutkinje i članice Savjeta.

Kada je riječ o ostalih 11 aktivnih sudija, za koje je utvrđeno da su prekršili Zakon o sprječavanju korupcije, ni u jednom slučaju nije bio pokrenut postupak za utvrđivanje njihove odgovornosti za teži disciplinski prekršaj iz člana 108 stav 3 tačka 11 ("... ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa"). Zbog istog prekršaja su bila pokrenuta dva disciplinska postupka protiv državnih tužilaca, u istom periodu. Jedan postupak je okončan utvrđivanjem odgovornosti i sankcijom od 20% umanjena mjesečne zarade u trajanju od tri mjeseca. Drugi postupak je obustavljen, jer je državna tužiteljka protiv koje je pokrenut u međuvremenu podnijela ostavku.³⁰⁰ Ovi postupci su pokrenuti od strane ovlaštenog predlagача odnosno rukovodioca tužilaštva u kojem rade državni tužioci.

Kod sudija, ni jedan predsjednik suda nije pokrenuo postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti zbog kršenja Zakona o sprječavanju korupcije, iako su sve odluke Agencije javno dostupne na sajtu iz kog razloga su mogli biti upoznati sa izvršenim prekršajem. Osim toga, o pojedinim odlukama Agencije koje se odnose na sudije su i mediji izvještavali.³⁰¹ Ovdje se može postaviti pitanje odgovornosti predsjednika sudova i njihovog razrješenja u skladu sa članom 126

02-01-331-7/2020, od 10.6.2021. (Verica Sekulić, bivša članica Sudskog savjeta); br. UPI-02-03-212/6-2021, od 2.11.2021. (Srđan Kosanić, sudija Osnovnog suda u Baru); br. UPI-02-03-240/6-2021, od 8.11.2021. (Sanja Konatar, sutkinja Višeg suda u Bijelom Polju); br. UPI-02-03-231/6-2021, od 12.11.2021. (Binasa Erović, sutkinja Višeg suda u Bijelom Polju); br. UPI-02-03-245/5-2021., od 23.11.2021 (Vasiljka Mijatović, sutkinja Osnovnog suda u Nikšiću); br. UPI-02-03-230/5-2021, od 23.11.2021 (Nedeljko Mrdak, sudija Višeg suda u Bijelom Polju); br. UPI-02-03-222/5-21, od 24.11.2021. (Branka Pantović, sutkinja Suda za prekršaje Bijelo Polje, odjeljenje Berane); br. UPI-02-03-225/5-21, od 25.11.2021. (Maja Rakočević, sutkinja Suda za prekršaje u Podgorici); br. UPI-02-03-219/5-2021, od 25.11.2021. (Špiro Pavićević, sudija Osnovnog suda u Kotoru).

³⁰⁰ Detaljnije u izvještaju Akcije za ljudska prava *Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti tužilaca u Crnoj Gori*, novembar 2021, strana 71.

³⁰¹ Više sudija nije prijavilo svu imovinu, *Vijesti*, 23.11.2021.

stav 1 tačka 9, koji propisuje da će se predsjednik suda razriješiti ako ne podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije u slučajevima propisanim ovim zakonom, a zna ili je morao znati da postoje razlozi za disciplinsku odgovornost, u skladu sa članom 110 stav 4 zakona.

7. ETIČKA ODGOVORNOST SUDIJA

7.1. Opšti zaključak

Od početka 2020. godine do 1. septembra 2021. godine, Komisija za etički kodeks sudija je donijela 19 odluka³⁰², od kojih je u dva slučaja utvrdila povredu Kodeksa.

Za deset godina svog postojanja, Komisija je po prvi put u 2020. godini iskoristila ovlaštenje za pokretanje disciplinskog postupka i to čak dva puta. Jedan od tih predloga je odbijen kao neosnovan, a drugi odbačen jer je zaključeno da se ne radi o disciplinskom prekršaju. Komisija je onda jedan od ova dva slučaja razmatrala i u njemu utvrdila kršenje Kodeksa, dok u drugom slučaju nije donijeta odluka do početka avgusta, kada je Komisija prestala sa radom.

Osim u dva slučaja u kojima su utvrđene povrede Kodeksa, odluke nijesu bile dovoljno obrazložene. Komisija je donosila mišljenja isključivo na osnovu teksta inicijative i stava sudije protiv koga je inicijativa podnijeta. Ni u jednom slučaju Komisija nije saslušala podnosioca prijave, iako su se pritužbe u većini slučajeva odnosile na postupanje sudije prema podnosiocu.

I dalje postoji problem podudaranja opisa radnji etičkih i disciplinskih prekršaja. Razlika nije beznačajna, jer disciplinski prekršaji povlače ozbiljne sankcije, za razliku od povreda Kodeksa koji su praktično nekažnjivi. Jedino ona kršenja Kodeksa koja se tiču *odnosa sa strankama, kolegama i ostalim zaposlenima* donekle mogu uticati na ocjenjivanje sudija i tako, posredno, na njihovo napredovanje.

Od 2018. godine, Evropska komisija u svojim izvještajima ističe skoro pa identične kritike da *sistem za otkrivanje povreda pravila integriteta treba da se učini djelotvornijim tako što će se obezbijediti da svi slučajevi u kojima ima osnova za disciplinsku odgovornost budu praćeni na odgovarajući način*³⁰³. Već četvrtu godinu zaredom, Evropska komisija je ponovila da je *pristup u rješavanju predmeta Komisije za Etički kodeks nedosljedan*, kao i da *pravni lijek protiv odluka Komisije tek treba uvesti u zakon*.³⁰⁴

³⁰² Na sajtu Sudskog savjeta je objavljeno 15 pravosnažnih odluka i 3 mišljenja Komisije za etički kodeks sudija. Jedna odluka u kojoj je utvrđena povreda u februaru 2021. godine do zaključenja ovog izvještaja nije postala pravosnažna, ali je za potrebe ovog izvještaja obezbijeđena od NVO Centar za građansko obrazovanje (CGO), koja je bila podnosilac inicijative.

³⁰³ European Commission, Montenegro report 2021, Strasbourg, 19.10.2021, strana 20; European Commission, Montenegro report 2020, Brussels, 6.10.2020, strana 22; European Commission, Montenegro report 2019, Brussels, 29.5.2019, strana 16; European Commission, Montenegro report 2018, Strasbourg, 17.4.2018, strana 16.

³⁰⁴ European Commission, Montenegro report 2021, Strasbourg, 19.10.2021, strana 20; European Commission, Montenegro report 2020, Brussels, 6.10.2020, strana 22; European Commission, Montenegro report 2019, Brussels, 29.5.2019, strana 16; European Commission, Montenegro report 2018, Strasbourg, 17.4.2018, strana 16.

7.2. Pravni okvir

7.2.1. O Komisiji

Komisija za Etički kodeks sudija ("Komisija") nije komisija Sudskog savjeta, već autonomno tijelo, uspostavljeno na osnovu člana 11 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, kojim je propisano da se svako može obratiti toj komisiji radi davanja mišljenja da li je određeno ponašanje sudije u skladu sa Etičkim kodeksom sudija ("Kodeks").

Iako autonomna, ova Komisija je ipak veoma povezana sa Sudskim savjetom. Prvo, predsjednik ove tročlane komisije se bira iz reda članova Sudskog savjeta koji nijesu sudije. Drugo, Komisija dostavlja svoj godišnji izvještaj o radu Sudskom savjetu. Treće, Komisija je ovlašćena da podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija Sudskom savjetu, koji dostavlja taj predlog disciplinskom tužiocu na dalje postupanje. Četvrto, sudija čija je odgovornost za kršenje etike utvrđena odlukom Komisije, ima pravo prigovora Sudskom savjetu. Peto, Sudski savjet utvrđuje visinu naknade za rad članova Komisije, dok Sekretarijat Sudskog savjeta za nju obavlja administrativno-tehničke poslove. I na kraju, sve odluke, izvještaji, saopštenja, Kodeks i Poslovnik Komisije, objavljuju se na sajtu Sudskog savjeta.

Komisija ima tri člana. Njenog predsjednika bira Konferencija sudija iz reda članova Sudskog savjeta koji nijesu sudije, jednog člana bira proširena sjednica Vrhovnog suda iz reda sudija, a treći član je predsjednik Udruženja sudija Crne Gore.

Prema podacima sa sajta Sudskog savjeta, u sastavu Komisije su se nalazile dvije sutkinje Vrhovnog suda Crne Gore, koje su bile članice te Komisije još od njenog osnivanja, tj. od 1. oktobra 2011. godine i to sutkinja Hasnija Simonović, predsjednica Udruženja sudija Crne Gore, i Dušanka Radović, kojoj je Sudski savjet 3. avgusta 2021. godine konstatovao prestanak sudijske funkcije.

Predsjednik Komisije je bio Dobrica Šljivančanin, koji je izabran za tu poziciju 6. septembra 2014. godine³⁰⁵ i kojem je prije više od tri godine prestao redovni mandat kao članu Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika.

Dakle, za 10 godina postojanja, jedina izmjena u sastavu Komisije za etički kodeks je bila na poziciji predsjednika, na kojoj se prije Dobrice Šljivančanina, nalazio Neven Gošović, član Sudskog savjeta od 2011-2014. godine.

Komisija za Etički kodeks sudija je prestala sa radom 3. avgusta 2021. godine, kada je sutkinji Radović konstatovan prestanak funkcije, čime su nestali i zakonski uslovi za rad i odlučivanje Komisije³⁰⁶. Novi član ili članica Komisije sada ne mogu da budu izabrani, zbog toga što Vrhovni sud Crne Gore trenutno ima samo šest sudija, a za izbor je potrebno da ih bude najmanje deset.³⁰⁷

Sve vrijeme postojanja Komisija nije imala zamjenike, jer to nije bilo propisano, za razliku od, npr. Disciplinskog vijeća (čl. 114 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama) ili Vijeća za ocjenjivanje sudija (čl. 90 Poslovnika Sudskog savjeta). Takođe, zamjenike imaju i članovi Komisije za sprovođenje pisanog testiranja kandidata, Komisije za trajno dobrovoljno raspoređivanje i Komisije za napredovanje.

³⁰⁵ Izvještaj o radu Komisije za etički kodeks sudija, 25.12.2014. godine.

³⁰⁶ Saopštenje za javnost Komisije za Etički kodeks, 22.9.2021: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/3pBd>

³⁰⁷ Vidi čl. 11 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*, i čl. 27 Zakona o sudovima, *Sl. list CG*, br. 11/2015, 28/2015 i 42/2018.

Zakonom nijesu propisani ni uslovi ni postupak razrješenja članova Komisije. Takođe, nijesu propisani ni razlozi za izuzeće članova Komisije, niti ko bi ih mijenjao da do toga dođe.

Za rad u Komisiji njeni članovi primaju neto naknadu. Prema članu 26 Zakona, Sudski savjet utvrđuje visine naknada članovima Komisije u visini do 40% prosječne bruto zarade u Crnoj Gori. U 2020. i 2021. godini, Sudski savjet je donio odluke da naknade budu u visini do 30% prosječne bruto zarade i to samo za one mjesece u kojima budu održavali sjednice³⁰⁸, što znači da su članovi u ovom periodu primali oko 230 eura, što je za 10% manje nego što su primali članovi Komisije za etički kodeks tužilaca.³⁰⁹

Prema podacima sa sajta Sudskog savjeta, Komisija je u izvještajnom periodu, od početka 2020. do 1. septembra 2021. održala 12 sjednica (šest u 2020. godini, i šest za prvih 9 mjeseci 2021. godine). Prema članu 3 Poslovnika, sjednice Komisije se održavaju po potrebi, a najmanje jednom u 60 dana, odnosno svaka dva mjeseca. Prema podacima sa sajta Sudskog savjeta, zaključuje se da u 2020. godini Komisija nije dosledno poštovala ove rokove tj. sjednice su se nekada održavale i svaka tri mjeseca³¹⁰. S druge strane, u 2021. godini su poštovani rokovi³¹¹.

7.2.2. O Etičkom kodeksu sudija

Etički kodeks sudija („Kodeks”) je donijela Konferencija sudija na sjednici 22. marta 2014. godine. Dana 11. maja 2015. godine su donijete Izmjene i dopune Etičkog kodeksa, kojima je iz člana 12 Kodeksa, u odnosu na ovlašćenje Komisije da pokrene disciplinski postupak kada ocijeni da u radnjama sudije postoje elementi disciplinskog prekršaja, uklonjena formulacija “kojima se vrijedja ugled sudijske funkcije”. Na ovaj način je Komisiji omogućeno da pokrene postupak povodom svakog disciplinskog prekršaja.

Etičkim kodeksom se utvrđuju načela i pravila ponašanja kojih se sudije moraju pridržavati radi očuvanja, afirmacije i unaprjeđenja dostojanstva i ugleda sudije i sudstva. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama ne propisuje da kršenje Kodeksa predstavlja disciplinski prekršaj, odnosno osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije.

Kršenje Kodeksa ne povlači sankciju, već se samo “konačna odluka o povredi Kodeksa evidentira u Personalni dosije sudije.” Međutim, propisana sadržina evidencije, koju o svakom sudiji vodi Sudski savjet, ne sadrži podatke o etičkoj odgovornosti, već samo o “disciplinskoj odgovornosti i razrješenju”.³¹²

Osim toga, kršenje Kodeksa samo djelimično može da utiče na napredovanje. Pravilima za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova je propisano da će se prilikom ocjenjivanja rada sudija za potrebe napredovanja u karijeri, u okviru kriterijuma “opšte sposobnosti za vršenje sudijske funkcije” i podkriterijuma “vještina komunikacije”, uzeti u obzir kršenja samo jednog dijela Kodeksa koji se odnosi na “odnos sudije prema strankama, kolegama i zaposlenima u sudu”³¹³. Dakle, kršenje samo jednog od ukupno devet etičkih načela može uticati posredno na ocjenu i napredovanje sudije.

³⁰⁸ Zapisnik sa XXI sjednice Sudskog savjeta održane 22.12.2020. godine.

³⁰⁹ Prema podacima iz platne liste Dobrice Šljivančanina on je u 2020. godini primio devet mjesečnih naknada u iznosu od 231,90 eura. S druge strane, prema podacima sa sajta Agencije za sprječavanje korupcije, Dušanka Radović u 2020. godini nije primala naknadu po osnovu članstva u ovoj Komisiji dok je Hasnija Simonović u toj godini primila devet zaostalih mjesečnih naknada iz 2019. godine u iznosu od 231,90 eura.

³¹⁰ Sjednice su održane 13.2.2020, 28.5.2020, 23.6.2020, 15.9.2020, 23.11.2020 i 22.12.2020.

³¹¹ Sjednice su održane 17.2.2021, 16.3.2021, 20.4.2021, 18.5.2021. i 28.5.2021.

³¹² Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*, čl. 130.

³¹³ Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, *Sl. list CG* broj 75/15, 87/21 i 107/21, član 20, stavovi 2, 3 i 4.

7.2.3. Problem nerazlikovanja disciplinskih prekršaja od kršenja Kodeksa

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama i Kodeks ne prave razliku između formulacija radnji nekih disciplinskih prekršaja i povreda etike. Podudaraju se opisi nekih disciplinskih prekršaja, za koje je moguće izreći i teže sankcije kao što je zabrana napredovanja, i povrede Kodeksa, koje su praktično nekažnjive, a isto ponašanje može da se tumači i kao disciplinski prekršaj i kao kršenje etike. Na ovaj način se omogućava pravna nesigurnost, proizvoljnost u odlučivanju, ublažavanje odgovornosti i nejednako tretiranje sudija.

Definicije devet disciplinskih prekršaja za sudije se podudaraju sa odredbama Etičkog kodeksa za sudije³¹⁴.

Primjera radi, Kodeks definiše obavezu sudijama da se ne smiju koristiti svojim pozivom, službenim položajem i ugledom radi ostvarivanja imovinske koristi za sebe ili drugoga ili da bi unaprijedio svoje privatne interese, interese članova svoje porodice ili bilo čije druge interese (čl. 7, st. 7 i 8). Sa druge strane, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama kao teži disciplinski prekršaj propisuje kada sudija koristi sudijsku funkciju za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica (čl. 108, st. 3, tač. 10). Tako se ponašanje sudije koji svoj položaj i funkciju iskoristi za ostvarenje svog privatnog interesa može tretirati kao praktično nekažnjiva, povreda Kodeksa, ili kao teži disciplinski prekršaj za koji se može izreći novčana kazna i zabrana napredovanja. Isto tako, Kodeks definiše obavezu sudijama da svojim ponašanjem u sudu i van suda poštuju i razvijaju standard ponašanja koji doprinosi očuvanju ugleda i izgradnji povjerenja javnosti u pravosuđe kao i da je sudija dužan da u javnim istupima promoviše ugled sudijske profesije (čl. 7 st. 1 i čl. 9 st. 1), dok Zakon kao teži disciplinski prekršaj propisuje ako sudija u vršenju sudijske funkcije ili na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju sudijske funkcije (čl. 108, st. 3, tač. 7)³¹⁵.

Ostaje nejasno na koji način će i Komisija i ostali predlagači utvrđivanja disciplinske odgovornosti tužilaca praviti razliku između povrede Kodeksa i disciplinskog prekršaja kada se opis prekršaja i povreda Kodeksa podudaraju, kako je gore predstavljeno. To potvrđuje i odbacivanje odnosno odbijanje predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti koje je podnijela Komisija za etički kodeks, kao i tri postupka koja su se vodila pred tom Komisijom zbog kršenja Kodeksa, iako su u tim slučajevima postojali elementi disciplinskih prekršaja.

Kršenje samo jednog dijela Kodeksa, koji se odnosi na "odnos sudije prema strankama, kolegama i zaposlenima u sudu", može da utiče ocjenu sudije, i to u okviru jednog od osam podkriterijuma ocjenjivanja - "vještina komunikacije". Dakle, kršenje samo jednog od ukupno devet etičkih načela može uticati posredno na ocjenu i napredovanje sudije. I na ovu neprihvatljivu okolnost je Akcija za ljudska prava nadležnima ukazala još 2017. godine.

Prema postojećim pravilima za ocjenjivanje, kršenje kodeksa bi moglo da utiče na napredovanje sudija, samo ako je više od dva puta utvrđena njegova etička odgovornost i ako je po makar još jednom podkriterijumu ocijenjen ocjenom nezadovoljava.

Dakle, bez obzira na to koliko puta je utvrđena etička odgovornost jednog sudije, to ne može biti od uticaja na njegovo napredovanje, izbor u sud višeg stepena ili izbor za predsjednika suda.

³¹⁴ Vidjeti detaljnije u izvještajima nevladinih organizacija Akcije za ljudska prava i CeMI *Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016*, strane 27 i 150 i u izvještaju *Odgovornost za kršenje sudijske etike u Crnoj Gori, Rad Komisije za Etički kodeks sudija (2011-2016)*, str. 17 i 56.

³¹⁵ Vidjeti detaljan uporedni pregled odredbi o disciplinskim prekršajima i odredbi Kodeksa u izvještaju nevladinih organizacija Akcije za ljudska prava i CeMI *Odgovornost za kršenje sudijske etike u Crnoj Gori, Rad Komisije za Etički kodeks sudija (2011-2016)*, str. 66-68.

Pored toga, Pravila za ocjenjivanje iz nepoznatih razloga prave drastičnu razliku između kršenja Kodeksa koje utvrdi Komisija i pritužbi koje po istom osnovu - "odnosu sudije prema strankama, kolegama i zaposlenima" - usvoji Sudski savjet. Naime, čak tri usvojene pritužbe Savjeta zbog odnosa sudije prema strankama, kolegama i zaposlenim, dovode do iste posljedice – ocjene "dobar" - kao jedno utvrđeno kršenje Kodeksa iz istog razloga od strane Komisije; pet usvojenih pritužbi od strane Savjeta vrijede kao dva kršenja Kodeksa koja utvrdi Komisija itd. Nejasno je zašto bi jedno mišljenje (tročlane) Komisije da je došlo do kršenja Kodeksa vrijedilo kao čak tri usvojene pritužbe (desetočlanog) Sudskog savjeta po istom osnovu? S druge strane, ni jednim propisom nije precizirano što bi mogao biti osnov za pritužbu na postupanje sudije, po kojoj bi bio nadležan da postupi Sudski savjet mimo disciplinskog postupka, odnosno postupka za utvrđivanje kršenja Kodeksa od strane Komisije. Pritužbe na postupanje sudije može podnijeti svako Sudskom savjetu na osnovu Ustava, zakona i Poslovnika o radu Sudskog savjeta. Venecijanska komisija je kritikovala to što ni Ustavom ni zakonom nije precizirano šta može biti predmet ovih pritužbi (vidi poglavlje 8. Postupanje po pritužbama na rad sudova, sudija i predsjednika sudova).

7.3. Praksa Komisije za Etički kodeks sudija

7.3.1. Praksa u 2020. godini

7.3.1.1. Zaključak

Prema izvještaju o radu Sudskog savjeta za 2020. godinu, Komisiji je u toj godini bilo podnijeto 13 inicijativa za utvrđivanje povrede Kodeksa i dva zahtjeva za davanje mišljenja.

Međutim, prema izvještaju o radu za 2019. godinu, iako o dvijema inicijativama iz te godine nije odlučeno, o njima se ne govori u izvještaju iz 2020, niti se među odlukama iz 2020. nalaze postupanja po ranijim inicijativama.

U 2020. godini je odlučeno u 13 predmeta, sa sljedećim rezultatima:

- u jednom predmetu je utvrđena povreda Kodeksa;
- u osam predmeta nije utvrđena povreda Kodeksa;
- u jednom predmetu je stranka obaviještena da odredbe Kodeksa ne ostavljaju mogućnost ispitivanja i komentaranja pravosnažnih odluka;
- dva predmeta su spojena, jer su se inicijative odnosile na istog sudiju i iste okolnosti, i sve su proslijeđene disciplinskom tužiocu;
- u dva predmeta je Komisija dala mišljenje da li određeno ponašanje sudije predstavlja povredu odredbi Etičkog kodeksa sudija.

U praksi je Komisija postupala samo na osnovu inicijativa i zahtjeva za davanje mišljenja i nije pratila primjenu Kodeksa na drugi način, iako je na osnovu svog Poslovnika i za to bila ovlašćena³¹⁶.

U svim odlukama u 2020. godini u kojima je utvrđeno da sudije nijesu prekršile Kodeks izostalo je valjano obrazloženje o razlozima na osnovu kojih je Komisija donijela takvu odluku, odluka se donosila isključivo na osnovu iskaza sudije, bez uvida u spise predmeta i bez izvođenja drugih dokaza poput saslušanja podnosioca prijave ili svjedoka.

Na osnovu podataka iz odluka, zaključuje se da je od ukupno osam odluka, samo u jednoj odlučeno blagovremeno, imajući u vidu rok od 30 dana (izuzetno 45) koji je propisan Poslovníkom o načinu

³¹⁶ Zadatak Komisije je da prati primjenu Etičkog kodeksa sudija, izražavajući svoj stav u vidu smjernica, mišljenja i odluka, na osnovu člana 5 Poslovnika o načinu rada i odlučivanja Komisije za Etički kodeks sudija.

rada i odlučivanja Komisije za etički kodeks sudija. Po ostalim odlukama se odlučivalo u prosjeku od dva do pet mjeseci od podnošenja inicijative.

Pozitivno je to što je Komisija čak dva puta u 2020. godini podnijela predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, kao i to što je u jednoj odluci, u kojoj je utvrdila kršenje Kodeksa, dala prihvatljiva obrazloženja iz kojih se može utvrditi koji su razlozi za njeno donošenje.

7.3.1.2. Predmet u kojem je utvrđena povreda (pozitivan primjer prakse Komisije)

U 2020. godini je donijeta samo jedna odluka kojom je utvrđena povreda Etičkog kodeksa, ali je tom odlukom utvrđena odgovornost čak četiri sudije Višeg suda u Bijelom Polju, od kojih je jedan bio predsjednik tog suda³¹⁷. Ova odluka predstavlja pozitivan primjer razumljivog obrazloženja odluke, u kome su dati razlozi zbog kojih je utvrđena povreda Kodeksa.

Komisija je 13.3.2020. donijela odluku kojom je utvrđeno da su troje sudija Višeg suda u Bijelom Polju prekršili član 2 (princip zakonitosti) i član 5 stav 1 (princip stručnosti, profesionalnosti i radne posvećenosti) Etičkog kodeksa, a jedan sudija član 4 (princip nepristrasnosti) Etičkog kodeksa, prilikom postupanja u jednom krivičnom predmetu.

Postupak je pokrenut po inicijativi predsjednika Apelacionog suda Crne Gore. U inicijativi je navedeno da je tročlano vijeće Višeg suda istog dana donijelo dvije različite odluke u istom predmetu koje su dostavljene strankama. Obje odluke su ukinute od strane Vrhovnog suda Crne Gore po predlogu za zaštitu zakonitosti koji je podnijelo Vrhovno državno tužilaštvo.

U postupku je saslušano četvoro sudija i utvrđeno je da su dvije odluke različitog ishoda donijete kao posljedica previda dijela navoda žalbe ODT-a na prvostepenu presudu. Naime, sudija izvjestilac je ukazao da se žalba ODT-a odnosi samo na odluku o sankciji, što nije bio slučaj, nakon čega se tročlano vijeće saglasilo da se prvostepena odluka preinači odnosno da se okrivljenom umjesto kućnog pritvora odredi kazna zatvora. Nakon što je utvrđena greška posle tri dana, donijeta je odluka da se presude povuku iz pisarnice i da se o predmetu ponovo odluči pod istim datumom, s uvjerenjem da prethodna odluka nije bila dostavljena strankama, što se ispostavilo kao netačno.

Dvoje sudija iz ovog tročlanog vijeća je podnijelo prigovor Sudskom savjetu navodeći da se u konkretnom slučaju radi isključivo o odgovornosti sudije izvjestioca, čija je obaveza da razgleda i razmatra spise predmeta i iznese stanje iz spisa na način da ih prethodno razmotri, prouči i vjerno izloži ostalim članovima vijeća. Sudski savjet je odbio oba prigovora kao neosnovana ponavljajući pri tom navode iz odluke Komisije za etički kodeks i to da su konkretni propusti *neminovno posljedica nedostatka dužne sudijske pažnje i potrebne radne posvećenosti u smislu člana 2 i 5 Kodeksa* kao i da je Komisija pravilno zaključila da je, kada se imaju u vidu uloga, značaj i mogućnosti predsjednika i članova žalbenog vijeća, *a posebno njihova obavezna aktivna uloga u razmatranju spisa predmeta, ocjeni žalbenih navoda i odlučivanju o žalbi kao pravnom sredstvu na osnovu kojeg se preispituje prvostepena presuda*³¹⁸.

U istom ovom postupku, nakon ukidanja odluka, u tročlanom vijeću se nalazio sudija koji je u istom predmetu, 10 mjeseci ranije, tražio izuzeće zbog prijateljskih odnosa sa okrivljenim, zbog čega je utvrđeno da je ovaj sudija prekršio načelo 4 Etičkog kodeksa, koje se odnosi na nepristrasnost odnosno na obavezu sudije da bude oslobođen svake veze, naklonjenosti ili pristrasnosti, koja utiče ili za koju bi se moglo smatrati da utiče na njegovu sposobnost da samostalno donese odluku. Sudija je u izjašnjenju isticao i da su se njegovi odnosi sa okrivljenim u međuvremenu pogoršali i

³¹⁷ Odluka Komisije za etički kodeks sudija Ek.br. 3/20 od 13.3.2020. godine.

³¹⁸ Odluka Sudskog savjeta broj 01-4650/20 od 31.7.2020. godine.

da više nijesu prijatelji, pri čemu je Komisija pravilno ocijenila da je u istom predmetu *već postojala odluka o njegovom izuzeću, pa čak i da su u međuvremenu odnosi narušeni* kao i da je u praksi Evropskog suda istaknuto da je za ocjenu nepristrasnosti sudije potrebno da se *sudije pobrinu da ne postoji opravdan razlog da građani sumnjaju u bilo kakav oblik nepristrasnosti*.

7.3.1.3. Odluke u kojima nije utvrđena povreda

Od osam odluka u kojima je utvrđeno da sudije nijesu prekršile Kodeks, u tri odluke su postojali elementi težeg disciplinskog prekršaja, a u dvije osnov za kršenje Kodeksa.

7.3.1.3.1. Postojanje osnova za disciplinsku odgovornost

Od tri odluke, u dvije su postojali elementi težeg disciplinskog prekršaja, koji postoji kada se sudija neprimjereno odnosi prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu³¹⁹, međutim Komisija nije koristila svoje ovlaštenje za podnošenje predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti.

1. Prvi slučaj se odnosio na postupak koji je pokrenuo predsjednik suda u Baru protiv sudije tog suda, koji je, prema navodima, neprofesionalno vodio postupak na način što je „na pripremnom ročištu razdvojio postupak u odnosu na drugotuženu, a zatim spojio raspravljanje poslije više od godinu dana, iako u međuvremenu tužena nije pozivana od strane suda u drugom predmetu... kao i zbog uvreda upućenih na račun advokaticе iz Bara“. Predsjednik suda je pokrenuo postupak na osnovu sadržine zahtjeva za izuzeće koji je podnijela advokatica iz tog postupka. Komisija je donijela odluku samo na osnovu iskaza sudije, pri čemu je ukazano da se *predmetna inicijativa svodi na navode zahtjeva punomoćnika stranke za izuzeće sudije ... pri čemu se ne može zanemariti zakonska mogućnost stranke-njenog punomoćnika da zakonskim pravnim sredstvima ukaže instaciono višem sudu na ove propuste*. Komisija nije saslušala advokaticu niti druge učesnike u postupku, kao ni eventualne svjedoke, da bi provjerila navode iz inicijative.
2. Drugi slučaj se odnosi na postupak koji je pokrenula sutkinja Osnovnog suda u Bijelom Polju protiv predsjednika tog suda, koji se, prema navodima, ponašao neprimjereno prema njoj uz vik, gužvanje spisa i bacanje predmeta sa stola, pri čemu je sutkinja istakla da se povodom ovog događaja jako potresla i da je bila primorana da potraži medicinsku pomoć. Komisija nije saslušavala podnositeljku inicijative, niti svjedoke, a nije ni zatražila uvid u medicinsku dokumentaciju da se uvjeri da je došlo do pogoršanja zdravstvenog stanja sutkinje zbog predmetnog događaja. Odluka je ponovo zasnovana samo na iskazu predsjednika suda protiv koga je bio pokrenut postupak.

U jednom predmetu su, prema navodima iz inicijative, postojali elementi za utvrđivanje težeg disciplinskog prekršaja, koji postoji kada sudija koristi sudijsku funkciju za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica³²⁰.

Radi se o postupku koji je pokrenula nevladina organizacija CGO, povodom članka u dnevnim novinama Dan „Blažove gozbe plaćala firma u stečaju“³²¹. Postupak je pokrenut protiv predsjednika Privrednog suda Crne Gore, koji je, prema navodima, na upitan način podmirio račun od skoro 500 eura u luksuznom restoranu tako što je račun platila firma u stečaju, a potpisao ga predsjednik suda i ovlaštene osobe koje gazduju restoranom.

³¹⁹ Član 108 stav 3 tačka 8 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

³²⁰ Član 108 stav 3 tačka 10 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

³²¹ Detaljnije u članku na portalu DAN-a „Blažove gozbe plaćala firma u stečaju“, 9. januar 2020: <https://old.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Politika&clanak=760564&datum=2020-01-09&najdatum=2020-09-21>.

Odluka je zasnovana isključivo na iskazu predsjednika Privrednog suda, iako je on istakao da je predmetnom događaju prisustvovalo šest sudija i 11 službenika tog suda, pri čemu Komisija nije saslušala ni jednu od tih 17 osoba. S druge strane, nije vršen ni uvid u račune, imajući u vidu da je predsjednik suda istakao da se na računu ne nalazi njegov potpis, pa posebno nije jasno zašto mu je Komisija povjerovala, bez ikakve provjere dokumentacije.

7.3.1.3.2. Postojanje osnova za odgovornost za kršenje etike

U dvije odluke su postojali elementi za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa, imajući u vidu navode iznijete u inicijativi.

Prvi takav postupak je pokrenuo branilac okrivljenog protiv sutkinje Suda za prekršaje u Budvi – Odjeljenje u Ulcinju, zbog navodno neprofesionalnog ponašanja sutkinje, koja je, prema navodima iz inicijative, u ponovnom postupku „insistirala da se okrivljeni izvini oštećenom i da će prema njemu biti izrečena opomena jer je greota da odlazi u penziju sa karakteristikama koje će biti upisane nakon donošenja odluke... i naglasila da je ona već jednom donijela odluku i takva će biti ponovo donešena...“, riječi okrivljenog nije vjerodostojno unosila u zapisnik, nije konstatovala da okrivljeni i branilac nijesu htjeli da potpišu zapisnik i oštećenima je dostavila podatke o bolesti okrivljenog³²².

Odluka je donijeta samo na osnovu uvida u navode iznijete u inicijativi i na osnovu iskaza sudije, pri čemu je istaknuto da je *cijeneći predstavljani način postupanja sudije* Komisija zaključila da nije prekršila odredbe Kodeksa. Međutim, navodi iznijeti u inicijativi su upućivali na kršenje principa nepristrasnosti i stručnosti, profesionalnosti i radne posvećenosti, iz članova 4 i 5 Kodeksa.

Drugi takav postupak je pokrenuo predsjednik Suda za prekršaje u Bijelom Polju protiv sudije tog suda zbog toga što, kako se navodi, nije postupao po zaključcima sa sastanka predsjednika Vrhovnog suda i predsjednika sudova za prekršaje, a koji se odnosi na mogućnost predsjednika suda da unutar istog suda delegira predmete iz odjeljenja u odjeljenje radi ravnomjerne opterećenosti sudija, pa se u cilju oslobođenja od dodatnog rada u 50 predmeta oglasio mjesno nenadležnim, od čega je u njih 46 Viši sud za prekršaje Crne Gore preinačio njegovu odluku i odredio mjesnu nadležnost suda u kojem sudija radi, kao i da se ponašao neprimjereno prema predsjedniku suda kada mu je ukazano na propuste.

I ovdje je odluka donijeta samo na osnovu uvida u navode iznijete u inicijativi i na osnovu iskaza sudije. Međutim, navodi iznijeti u inicijativi su upućivali na kršenje principa stručnosti, profesionalnosti i radne posvećenosti i odnosa prema kolegama i zaposlenim u sudu iz članova 5 i 10 Kodeksa.

U odnosu na odluke o mjesnoj nadležnosti, Komisija je ocijenila da je jedino Vrhovni sud mogao da donese rješenja o promjeni mjesne nadležnosti, a da zaključci sa sastanka predsjednika sudova nijesu mogli biti pravni osnov za donošenje rješenja kojim je promijenjena mjesna nadležnost.

Međutim, utvrđeno je da je od 50 rješenja koje je sudija donio, njih 46 preinačeno po žalbama podnosioca prekršajnog postupka. Cilj promjene nadležnosti u konkretnoj situaciji je bio ravnomjerna opterećenost predmetima, pa se iz tog razloga postavlja pitanje zašto Komisija nije ispitivala odgovornost sudije za kršenje člana 5 stav 5 Kodeksa (*Sudija je dužan racionalno raspoređivati posao u okviru pune iskorišćenosti radnog vremena. Sudija je dužan uložiti sav trud i*

³²² Odluka Komisije za etički kodeks sudija, Ek.br. 1/20 od 28.6.2020.

znanje u ostvarivanju najboljih radnih rezultata, pazeći pri tom da broj završenih predmeta ne bude na štetu njihovog kvaliteta).

U pogledu pritužbi na neprimjereno ponašanje sudije prema predsjedniku suda, Komisija je ocijenila da rečenice koje je sudija uputio predsjedniku „Vi ne poznajete Zakon o prekršajima“, „...pa da vide kojim kapacitetom raspolazete“, „očigledno ne znate pojam i značenje te maksime“ predstavljaju njegov lični stav i mišljenje o sposobnostima predsjednika suda, zaštićen Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, za koje ne bi smio na bilo koji način biti sankcionisan, a pogotovo pri činjenici da je i sam predsjednik suda prevazišao kolegijalne odnose u mejlu koji je uputio sudiji.

Ako je Komisija smatrala da je predsjednik suda, tj. podnosilac inicijative, i sam pokazao neprimjeren odnos prema sudiji, mogla je pokrenuti postupak ispitivanja i njegove odgovornosti za kršenje Kodeksa, umjesto da njegovo nekolegijalno postupanje koristi samo kao osnov za isključivanje odgovornost sudije.

7.3.1.4. Dva mišljenja

Komisija za etički kodeks sudija je u 2020. godini dala i dva mišljenja o tome da li je ponašanje sudije u skladu sa Kodeksom, na zahtjev sudija.

U jednom slučaju, Komisija je dala mišljenje da bi postupanje sudije Osnovnog suda u Podgorici, u predmetu koji je formiran po tužbi sudije Vrhovnog suda Crne Gore protiv Jumedia Mont d.o.o, osnivača dnevne novine Dan, moglo da dovede u sumnju njegovu *mogućnost da donese nepristrasnu odluku*. Sudija je zatražio mišljenje Komisije iz razloga što su u *pomenutim novinama objavljeni članci koji se odnose na njegovo postupanje u drugim predmetima, a koji predstavljaju udar na njegov integritet*.³²³ Međutim, iz mišljenja se uopšte ne može zaključiti na kojim razlozima je Komisija zasnovala svoje mišljenje, odnosno nije obrazloženo na koji način bi postupanje sudije u ovom predmetu moglo da dovede u pitanje njegovu nepristrasnost.

U drugom slučaju, sutkinja Upravnog suda Crne Gore i članica Sudskog savjeta je podnijela zahtjev za davanje mišljenja da li je prihvatanjem poklona roditelja u vidu stana, nakon dobijanja konačne Odluke komisije za rješavanje stambenih potreba sudija, povrijedila Kodeks.

Komisija je donijela odluku da ova sutkinja nije povrijedila član 7 Kodeksa koji propisuje princip integriteta u kojem je, između ostalog, istaknuto da su dostojanstvenost, poštenje i nepodmitljivost temeljni principi na kojima počiva integritet sudije.

Međutim, osim opisa podnietog zahtjeva i citiranja člana 7 Kodeksa, ovo mišljenje ne sadrži bilo kakvo obrazloženje koje bi sadržalo razloge na osnovu kojih je utvrđeno da Kodeks nije povrijeđen.

7.3.2. Praksa u 2021. godini

7.3.2.1. Zaključak

Za prvih devet mjeseci 2021. godine Komisija je donijela sedam odluka, od kojih su šest pravosnažne. Samo je u jednoj odluci utvrđena povreda Kodeksa.

³²³ EK. br. 15/20 od 23.11.2020. godine.

U svim odlukama u 2021. godini u kojima je utvrđeno da sudije nijesu prekršile Kodeks izostalo je valjano obrazloženje o razlozima na osnovu kojih je Komisija donijela takvu odluku. Odluke su donijete isključivo na osnovu iskaza sudije, bez uvida u spise predmeta i bez izvođenja drugih dokaza poput saslušanja podnosioca prijave ili svjedoka.

Pozitivno je to što je u jednoj odluci, u kojoj je utvrdila kršenje Kodeksa, Komisija dala prihvatljiva obrazloženja iz kojih se može utvrditi koji su bili razlozi za njeno donošenje.

7.3.2.1.1. Predmet u kojem je utvrđena povreda

Radi se o slučaju u kojem su nastavnik razredne nastave u OŠ „Branko Božović“ i nevladina organizacija CGO podnijeli inicijativu za pokretanje postupka za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa od strane sudije Upravnog suda Crne Gore. Predmet je spojen i Komisija je, na osnovu svog zakonskog ovlašćenja, prosljedila spise predmeta disciplinskom tužiocu sa predlogom za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije.

Postupak je pokrenut protiv sudije, kojem je stavljeno na teret da je počinio teži disciplinski prekršaj iz člana 108 stav 4 tačka 7 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama („u vršenju sudijske funkcije ili na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju sudijske funkcije“), tako što je „dana 17.09.2020. godine, putem telefona, preciznije sms porukom, uputio uvrede i prijetnje nastavniku OŠ „Branko Božović“ u Podgorici“. Nakon sprovedenog postupka, disciplinski tužilac i disciplinsko vijeće su zaključili da radnja, odnosno prijetnje, nijesu izvršene „ni u vršenju sudijske funkcije“ ni na javnom mjestu³²⁴.

Nakon te odluke, Komisija za etički kodeks je nastavila postupak po inicijativi i 26.2.2021. godine utvrdila da je sudija prekršio član 7 stav 9 Kodeksa, kojim je propisano da se sudija ne smije ponašati nedostojno i stvarati utisak neprimjeren sudijskom pozivu, *prihvatajući u svom ponašanju ograničenja koja bi drugim građanima bila opterećujuća*. Zaključeno je da *imenovani sudija nije pokazao uzdržanost i nije prihvatio ograničenja koja su mu kao nosiocu sudijske funkcije nametnuta*.

Sudija je podnio prigovor na odluku Komisije Sudskom savjetu. Odlučivanje Sudskog savjeta je bilo zakazano za 2.8.2021. godine, međutim, kako je sudija obavijestio Sudski savjet, nije bio u mogućnosti da pristupi sjednici iz porodičnih razloga, članovi su se saglasili da se ova tačka odloži za neku od narednih sjednica, pa je odlučivanje odloženo za 26.10.2021. godine, kada je prigovor i odbijen većinom glasova članova Sudskog savjeta³²⁵.

8. POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA NA RAD SUDOVA, SUDIJA I PREDSJEDNIKA SUDOVA

8.1. Zaključak

Pravni okvir kojim se propisuje postupanje i odlučivanje po pritužbama na rad sudova, sudija i predsjednika sudova je nepotpun i neadekvatan. Nije definisano u kojim slučajevima pritužba može da se podnese, ni kakvu odluku i u kojim slučajevima Sudski savjet treba da donese. Ovakav „recept“ je omogućio da pritužbe ne budu djelotvorno sredstvo za utvrđivanje nepravilnosti u radu sudija i sudova.

³²⁴ Odluka Disciplinskog vijeća Dp. br. 4/20 od 22.12.2020.

³²⁵ Zapisnik sa XXIII sjednice Sudskog savjeta koja je održana 26. 27. 29.10. i 2.11.2021. godine.

Od 128 pritužbi koje je Sudski savjet razmotrio od početka 2020. do 1. septembra 2021. godine, samo jedna je dovela do pokretanja postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, jer je sam predsjednik suda u tom slučaju podnio predlog za pokretanje disciplinskog postupka, pa je Sudski savjet pritužbu uputio disciplinskom tužiocu koji je onda podnio optužni predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. S druge strane, Sudski savjet ni jednu od 86 pritužbi o kojima je odlučio u 2020. godini, i 42 onih o kojima je odlučio u 2021. godini do 1. septembra, nije ocijenio kao osnovanu.

Rok za odlučivanje po pritužbama nije propisan, pa se o njima uglavnom odlučivalo neblagovremeno, u prosjeku više od pola godine od podnošenja pritužbe, a u brojnim slučajevima i više od godinu dana. Po jednoj pritužbi je odlučeno tek posle više od dvije godine (27 mjeseci), dok je u jednom drugom slučaju Sudskom savjetu trebalo čak 22 mjeseca da odluči da nije nadležan da postupi po pritužbi podnijetoj zbog dugog trajanja postupka.

Krajem jula 2020. godine, Sudski savjet je formirao posebnu Komisiju za pritužbe, koja je većinom donosila nerazumljive, protivurječne odluke, istovremeno zauzimajući stav da nije nadležna da odlučuje o predmetu pritužbe i da je pritužba neosnovana.

Na različite načine je odlučivano u istim ili sličnim situacijama, pa je u nekim slučajevima zauziman stav da je pritužba neosnovana i istovremeno je ukazivano da se radi o predmetu nekog drugog postupka, dok je u drugim istim takvim slučajevima samo ukazivano da se radi o predmetu drugog postupka bez prihvatanja nadležnosti i ocjene osnovanosti pritužbe. Takođe, u slučaju drugih pritužbi iste vrste, savjet je zauzimao stav da su pritužbe neosnovane, a da nije ukazivao da se radi o predmetu drugog postupka.

Kada bi nalazio da je pritužba zapravo predmet drugog postupka pred drugim organom (najčešće sudom), pa da zato njome ne može da se bavi, Sudski savjet je samo u jednom slučaju dao pravnu pouku podnosiocu pritužbe kom organu da se obrati. U svim drugim slučajevima to nije činio, niti je pritužbe dostavljao nadležnom organu.

Ipak, za razliku od nepotpunih obavještenja, kakvim je po pritužbama odlučivao Tužilački savjet, obavještenja Sudskog savjeta su bila znatno bolje obrazložena, sadržala su navode pritužbe, radnje koje su preduzete po pritužbi i razloge za stav koji je zauzet.

Akcija za ljudska prava je još ranije kritikovala nepotpun pravni okvir i nejasan odnos postupka po pritužbama prema disciplinskom postupku i postupku za utvrđivanje kršenja Etičkog kodeksa, ali i sasvim proizvoljan stav Sudskog savjeta da *nije nadležan da razmatra pritužbe na postupanje sudija u okončanom postupku*, iako tako nešto nije propisano ni u odnosu na pritužbe, ni pravilima o disciplinskoj ili etičkoj odgovornosti.³²⁶ Takođe je ranije ukazano i na rezervu koju je Venecijanska komisija iskazala prema ovlašćenju Sudskog savjeta da postupi po pritužbama na rad sudije, cijeneći to ovlašćenje nepreciznim, koje rizikuje da zadre u nezavisnost sudije.³²⁷

³²⁶ Akcija za ljudska prava smatra da je ovakav stav zauzet u pokušaju opravdanja nepostupanja Sudskog savjeta po pritužbi tri NVO protiv sudije, koji je očigledno pristrasno postupao u predmetu okrivljene moldavske državljanke S.Č., koja je prije 20 godina u Crnoj Gori prijavom policiji pokrenula aferu oko trgovine ljudima, u kojoj je bio okrivljen zamjenik Vrhovnog državnog tužioca Z.P. On je deset godina kasnije pokrenuo postupak protiv nje zbog lažnog svjedočenja i ona je na kontroverzan način osuđena u odsustvu. Vidi "Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018, za period 2014-2016", *op.cit.*, str. 160, i zajedničko saopštenje HRA, SŽK i ČŽP „Obavještenje o postupanju Sudskog savjeta, predsjednika Osnovnog suda u Podgorici, Višeg suda u Podgorici i Advokatske komore Crne Gore po pritužbama na rad sudija i advokata u slučaju protiv moldavske državljanke Svetlane Čabotarenko (S.Č.) koje su podnijete prije pet mjeseci“, 20.5.2015: <https://www.hracion.org/2015/05/20/2052015-obavjestenje-o-postupanju-sudskog-savjeta-predsjednika-osnovnog-suda-u-podgorici-viseg-suda-u-podgorici-i-advokatske-komore-crne-gore-po-prituzbama-na-rad-sudija-i-advokata-u-slucaju-pro/>

³²⁷ *Ibid*, str. 161.

"52. Član 25 Nacrta zakona daje ovlašćenje Sudskom savjetu da '1) postupi po pritužbama na rad sudija'. Ova odredba ostavlja otvorenim pitanje ko je ovlašćen da podnosi takve pritužbe i po kom osnovu. U kontekstu funkcionalne

Akcija za ljudska prava ostaje pri ranijem stavu da se mora precizirati i nadležnost Sudskog savjeta i postupak razmatranja pritužbi, a posebno njihovo dostavljanje nadležnim organima za vođenje disciplinskog postupka i postupka za kršenje etike.³²⁸

8.2. Pravni okvir

Ustavom Crne Gore je propisana nadležnost Sudskog savjeta da razmatra predstavke i pritužbe na rad *suda* i da zauzima stavove o njima,³²⁹ dok je Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama propisano da savjet razmatra pritužbe na rad *sudija* i *predsjednika sudova*.³³⁰

Poslovníkom Sudskog savjeta je propisan postupak po pritužbama na rad sudija³³¹, dok postupak po pritužbama na rad suda, odnosno predsjednika suda, i zauzimanje stavova o njima nijesu posebno propisani. Propisano je samo da svako fizičko i pravno lice ima pravo da Sudskom savjetu podnese pritužbu na rad i ponašanje sudije i to i anonimno, u pisanoj formi.³³²

Navedene odredbe ne propisuju dovoljno postupanje po pritužbama. Za razliku od nadležnosti Tužilačkog savjeta da razmatra pritužbe na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu *zakonitosti* njihovog rada,³³³ za Sudski savjet nije propisano iz kojih razloga se može podnijeti pritužba na rad sudije. Prema tome, nije definisano u kojim slučajevima je Sudski savjet dužan da zauzme stav da je pritužba osnovana, što u praksi dovodi i do proizvoljnog izbjegavanja nadležnosti.

Sudeći po njegovoj brošuri, Sudski savjet smatra da je dužan da „prima i postupa po pritužbama koje se odnose na neetičko i neprofesionalno ponašanje sudija“. ³³⁴ Pod „neprofesionalnim postupanjem“, Sudski savjet podrazumijeva postupanje koje predstavlja disciplinski prekršaj, a upozorava da se pritužbe ne podnose zbog nezadovoljstva ishodom sudskog postupka, jer on ne može da utiče na njegov ishod ili ubrzanje.³³⁵

Poslovník Sudskog savjeta propisuje da će savjet pritužbu, radi provjere njenih navoda, dostaviti predsjedniku suda u kojem radi sudija protiv kojeg je pritužba podnijeta, da predsjednik suda može tražiti od bilo koje osobe ili organizacije sve isprave ili druge informacije koje smatra neophodnim, da može ispitati lice koje je uložilo pritužbu, sudiju protiv kojeg je uložena pritužba i bilo koje drugo lice koje može dati korisnu informaciju o čemu sačinjava zapisnik, kao i preduzimati sve druge radnje koje smatra neophodnim kako bi se detaljno ispitala pritužba.³³⁶

Predsjednik suda će, ako nakon izvršenih provjera nađe da ima osnova za pokretanje disciplinskog postupka, cjelokupne spise sa predlogom za utvrđivanje disciplinske odgovornosti dostaviti Sudskom savjetu i obavijestiti o tome podnosioca pritužbe i sudiju protiv kojeg je pritužba

nezavisnosti sudija i imajući u vidu postojanje žalbenog postupka u sudskim procedurama Sudski savjet ne može biti ovlašćen da „odlučuje o pritužbama na rad sudija“.

Takođe, opseg pritužbi koje sudije mogu da podnose nije jasan. Oba pitanja treba precizirati. Pritužbe nikako ne mogu ovlastiti Sudski savjet da se umješa u rad sudija.“ Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtima zakona o sudovima i Sudskom savjetu i sudijama, 12-13.12.2014, tač. 52, dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD \(2014\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD (2014)038-e).

³²⁸ *Ibid*, strana 161.

³²⁹ Amandman IX na Ustav Crne Gore, kojim je zamijenjen član 128 Ustava Crne Gore.

³³⁰ Član 27, tačka 5.

³³¹ Poslovník Sudskog savjeta, *Sl. list Crne Gore*, br. 061/15, 053/18, 010/20, 083/20, 105/20, 125/20, čl. 86-89.

³³² Poslovník Sudskog savjeta, *op. cit.*, čl. 86, st. 1.

³³³ Član 37. tačka 10. Zakona o Državnom tužilaštvu.

³³⁴ https://sudovi.me/static//sdsv/doc/SUDSKI_SAVJET.pdf

³³⁵ *Ibid*.

³³⁶ Poslovník Sudskog savjeta, član 87.

podnijeta. Ako nađe da nema osnova za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, predsjednik suda će cjelokupne spise predmeta dostaviti Sudskom savjetu, sa obrazloženjem zašto nema osnova za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, a Sudski savjet će zauzeti stav i o njemu obavijestiti podnosioca pritužbe i sudiju protiv kojeg je pritužba podnijeta.³³⁷

Iz navedenih odredbi proizilazi da se pritužba može podnijeti zbog osnovane sumnje da je sudija izvršio neki od disciplinskih prekršaja i da po pritužbi može biti pokrenut disciplinski postupak protiv sudije. Ako se disciplinski postupak ne pokrene, Sudski savjet onda zauzima stav o pritužbi. Međutim, nejasno je kakav stav u tim slučajevima savjet zauzima i na osnovu čega. Naime, moguće je da ne postoji osnov za pokretanje disciplinskog postupka, a da navodi pritužbe ipak budu osnovani. U tom slučaju, ostaje nejasno kakav će stav Sudski savjet zauzeti i s kakvim posljedicama. U praksi, savjet od početka 2020. godine nije utvrdio da je ijedna pritužba bila osnovana. Iz izvještaja o radu Sudskog savjeta proizilazi da ni u prethodnim godinama savjet ni jednu pritužbu nije ocijenio kao osnovanu. U svim slučajevima je ukazivao ili da nema ovlaštenja da postupi ili da je pritužba neosnovana, a nekada istovremeno i jedno i drugo. Samo je jedna pritužba dovela do pokretanja disciplinskog postupka protiv sudije (detaljnije u nastavku).

Nepotpun i nejasan pravni okvir doprinosi da u praksi ni jedna od podnešenih pritužbi nije ocijenjena kao osnovana, iako je bilo slučajeva da se potvrde navodi pritužbe koji ukazuju na kršenje prava podnosioca.

8.3. Praksa

8.3.1. Opšte

Najveći broj pritužbi od početka 2020. do septembra 2021. godine bio je podnjet zbog primjedbi stranaka na procesna postupanja sudija u predmetu, na način vođenja postupka, na sadržinu procesnih rješenja donijetih u cilju rukovođenja postupkom, na dugo trajanje postupka, te na sadržinu prvostepenih sudskih odluka, kao i odluka po redovnim i vanrednim pravnim lijekovima, koje nijesu donijete u njihovu korist.³³⁸

Sudski savjet je smatrao da nije nadležan da postupi po pritužbama u vezi slučajeva koji su u toku ili koji su pravnosnažno okončani.³³⁹

Ovakav stav Sudskog savjeta je proizvoljan jer nije utemeljen ni u jednom propisu. Nedostatak pravnog okvira, koji ne propisuje zbog čega se može podnijeti pritužba na rad suda ili sudije, u praksi je doveo do ovako proizvoljnog stava koji ne dozvoljava da se bilo koja pritužba ocijeni kao osnovana. Takođe, nelogično je zaključiti da se postupanje sudije ne može ispitati u postupku koji je u toku ili je i pravosnažno okončan, jer do disciplinskih prekršaja i kršenja etike ne dolazi samo mimo postupaka ili, apsurdno, u nekim budućim postupcima. U malo slučajeva u kojima je ikada i utvrdio da je sudija izvršio disciplinski prekršaj, savjet je upravo imao u vidu postupke koji su okončani ili su u toku.

Posebno je protivrječno to što je savjet zauzimao stav da je pritužba neosnovana i u više slučajeva u kojima se zapravo smatrao nenadležnim da po pritužbi uopšte postupi.

³³⁷ Poslovnik Sudskog savjeta, član 88.

³³⁸ Pritužbe dostavljene na zahtjev HRA po rješenju br.17-2-7722/21-1 od 22.11.2021. Izvještaj o radu Sudskog savjeta za 2020. godinu, str. 17: https://sudovi.me/static/sdsv/doc/Izvjestaj_o_radu_2020.godinu.pdf.

³³⁹ Na primjer: Obavještenja br. 08-1702/20-1 od 24.6.2020, 08-2473/20-1 od 24.6.2020, 08-2155/20-3 od 24.6.2020, 08-247/20-3 od 17.3.2020, 08-569/20-5 od 24.6.2020, 08-2277/20-1 od 24.6.2020, 08-719/20-1 od 17.3.2020, 08-3897/20-3 od 2.7.2021, 08-4881/20-13 od 24.3.2021.

Sudski savjet je o svim pritužbama odlučivao u formi obavještenja. Za razliku od nepotpunih obavještenja, kakvim je po pritužbama odlučivao Tužilački savjet, obavještenja Sudskog savjeta su sadržala navode pritužbe, radnje koje su preduzete po pritužbi i razloge za stav koji je zauzet. Takođe, Sudski savjet je u obavještenju navodio i sadržaj izjašnjenja predsjednika suda o pritužbi na rad suda ili sudije, iz koga se vidi koje radnje je predsjednik suda preduzeo i kakav je njegov stav o pritužbi. Dakle, obavještenja Sudskog savjeta su bila znatno bolje obrazložena od obavještenja Tužilačkog savjeta.

Sudski savjet je krajem jula 2020. godine formirao posebnu Komisiju za pritužbe sa zadatkom da razmatra pritužbe i savjetu dostavlja izvještaj na osnovu koga se donosi odluka. U rješenju o formiranju ove komisije³⁴⁰ navodi se da je to komisija za pritužbe na rad sudija i predsjednika sudova u pogledu *zakonitosti rada*, iako iz ustavnih i zakonskih odredbi ne proizilazi da se pritužbe podnose samo iz tog razloga (vidi gore pravni okvir), a tako ne piše ni u brošuri koju je sam savjet objavio. Ipak, u praksi savjet nikada nije zauzeo stav da je rad nekog suda, sudije ili predsjednika suda nezakonit, jer je smatrao da za to nema ovlašćenja.

8.3.2. Broj pritužbi i odluka po godinama

8.3.2.1. Praksa u 2020. godini

Prema podacima iz Izvještaja o radu Sudskog savjeta, u toku 2020. godine, savjetu je bilo podnijeto 120 pritužbi, iz 2019. godine prenijeto je 50, a i iz 2018. godine su prenijete 4 pritužbe. Nakon razmatranja na sjednicama savjeta, o 89 pritužbi zauzet je stav, kod ostalih je postupak bio u toku.³⁴¹ Izvještaj o radu Sudskog savjeta ne sadrži podatke o vrstama odluka koje je savjet donio po pritužbama i vrstama stavova koje zauzeo.

Međutim, broj pritužbi i odluka po pritužbama koje je Akcija za ljudska prava dobila od Sudskog savjeta za isti period se razlikuju. Dostavljeno su nam je 86 pritužbi i isto toliko odluka iz 2020. godine. Ni u jednom od tih slučajeva Savjet nije zauzeo stav da je pritužba osnovana. U jednom slučaju pritužba je dovela do utvrđivanja disciplinske odgovornosti, nakon što je predsjednik suda podnio predlog za pokretanje disciplinskog postupka.

U svakom od 86 slučajeva se radilo o primjedbi stranaka ili drugih učesnika u postupku³⁴² na postupanje suda u konkretnom predmetu, na procesna postupanja sudija u predmetu, na način vođenja postupka, na sadržinu procesnih rješenja donijetih u cilju rukovođenja postupkom, na dugo trajanje postupka i na sadržinu odluka.

8.3.2.1.2. Praksa prije formiranja Komisije za pritužbe

Do formiranja posebne Komisije za pritužbe krajem jula 2020. godine, Sudski savjet je samo u tri slučaja zauzeo stav da je pritužba *neosnovana*. U 43 slučaja, u obavještenjima koje je donio po pritužbama prije formiranja ove Komisije, Sudski savjet se pozivao na ustavne i zakonske odredbe koje propisuju njegove nadležnosti i zaključivao je da *nema ovlašćenja* da komentariše postupke u toku i preispituje pravnosnažno okončane postupke. Proizilazi da je u većini slučajeva Sudski savjet smatrao da je nenadležan da odlučuje po pritužbi, ali pritužbe nije dostavljao organima koje je smatrao nadležnim, niti je strankama dao pouku kom organu mogu da se obrate. U jednom slučaju Sudski savjet se nije izjasnio o pritužbi, već je, nakon što je predsjednik suda podnio predlog za pokretanje disciplinskog postupka, naveo da je dostavio Disciplinskom tužiocu koji je podnio optužni predlog.

³⁴⁰ Broj: 01-4626/20 od 30.07.2020.

³⁴¹ Izvještaj o radu Sudskog savjeta za 2020. godinu, str. 17.

³⁴² Advokata, drugih punomoćnika, zastupnika, vještaka.

Nasuprot navedenim slučajevima u kojima je Sudski savjet smatrao da nije nadležan da cijeni osnovanost pritužbe, u tri predmeta u kojima je ocijenjeno da je pritužba neosnovana, savjet je to uradio iako su bile u pitanju pritužbe iste vrste.

U *prvom takvom predmetu* zauzet je stav da je pritužba neosnovana, ali nije ukazano da se radi o postupku koji je u toku, iako se pritužba u tom slučaju odnosila na odluke sudije u konkretnom predmetu. Radilo se o pritužbi koja je predstavljala i zahtjev za izuzeće sudije za prekršaje i u kojoj se ukazivalo na neobjektivno i pristrasno postupanje u konkretnom predmetu i na kršenje procesnih zakona.³⁴³ U ovom predmetu Sudski savjet je donio dvije protivrječne odluke. Prvo je donio obavještenje po istoj pritužbi, u kome navodi da nema ovlaštenja da preispituje postupke koji su u toku, uz napomenu da se zakonitost odluka može isključivo cijeliti u postupcima po pravnim lijekovima.³⁴⁴ Šest dana kasnije, Sudski savjet je u istom predmetu donio drugo, suprotno obavještenje, u kome je zauzeo stav da je pritužba neosnovana, s obrazloženjem da u pritužbi nijesu navedeni valjani, objektivni i argumentovani navodi i činjenice koje bi ukazale na neobjektivnost sudije i da lična ubjeđenja i principi podnosioca nijesu razlog za izuzeće sudije.

U *drugom slučaju*, Sudski savjet je takođe zauzeo stav da je pritužba neosnovana, iako se radilo o nezadovoljstvu postupanjem suda u konkretnom predmetu, odnosno o pritužbi zbog dugog trajanja postupka.³⁴⁵ Sudski savjet je naveo da je prihvatio ocjenu predsjednice suda da je pritužba neosnovana, imajući u vidu njeno izjašnjenje o toku postupka i radnjama koje su preduzete.

I u *trećem slučaju*, Sudski savjet je zauzeo stav da je neosnovana pritužba u kojoj je izraženo nezadovoljstvo postupanjem i odlukama sudije i sumnja da je na predsjednika suda i sudiju vršen pritisak od druge strane u postupku.³⁴⁶ I ovdje je savjet naveo da je prihvatio ocjenu predsjednika suda da je pritužba neosnovana.

Ova tri slučaja u kojima je zauzet stav da je pritužba neosnovana, upravo se mogu tumačiti kao komentarisanje i zauzimanje stava o predmetima koji su bili u toku i to po pitanjima o kojima bi trebalo da odlučuje sud. U prvom slučaju Sudski savjet je zauzeo stav o zahtjevu za izuzeće, u drugom o dužini trajanja postupka, iako je u nadležnosti predsjednika suda da odlučuje i o zahtjevu za izuzeće i o zahtjevu za ubrzanje postupka, a u trećem o pravilnosti odluka sudije o čemu se odlučuje u postupku po pravnim lijekovima.

U slučajevima kada dobije pritužbu na odugovlačenje postupka, Sudski savjet bi trebalo da stranci dostavi pouku o odgovarajućem pravnom lijeku na osnovu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Isto tako, u pogledu izuzeća sudije, savjet bi stranku trebalo da uputi na odredbe procesnih zakona koje to pitanje uređuju. Međutim, u "obavještenjima" savjet ni u jednom slučaju tako nije postupio, niti je strankama dao pouku kom organu mogu da se obrate.

8.3.2.1.3. Slučaj pokretanja disciplinskog postupka

Sudski savjet je u jednom slučaju pritužbu dostavio Disciplinskom tužiocu, na osnovu predloga predsjednika suda.³⁴⁷ U ovom slučaju radilo se o pritužbi, koju je Sudskom savjetu podnio advokat, i koja se odnosila na neopravdano odugovlačenje više postupaka izraženo kroz nezakazivanje i odlaganje ročišta od strane sudije. Shodno Poslovniku Sudskog savjeta,³⁴⁸ savjet je pritužbu prvo

³⁴³ Obavještenje br. 08-50/20-4 od 31.7.2020. godine.

³⁴⁴ Obavještenje br. 08-50/20-4 od 24.6.2020. godine.

³⁴⁵ Obavještenje br. 08-565/20-3 od 31.7.2020. godine.

³⁴⁶ Obavještenje br. 08-7288/19-6 od 29.7.2020. godine.

³⁴⁷ Obavještenje br. 08-7553/19-2 od 11.2.2020. godine.

³⁴⁸ Član 87.

dostavio predsjedniku suda, koji je podnio predlog za pokretanje disciplinskog postupka, a savjet je onda pritužbu dostavio Disciplinskom tužiocu, koji je Disciplinskom vijeću podnio optužni predlog.

Ovaj slučaj je okončan utvrđivanjem disciplinske odgovornosti sudije za teži disciplinski prekršaj iz člana 108 stav 3 tačka 1 Zakona i izricanjem kazne od umanjenja plate za 40% u trajanju od četiri mjeseca. Međutim, odluka nije postala pravosnažna, nalazi se pred Vrhovnim sudom po žalbi sudije.

8.3.2.1.4. Praksa poslije formiranja Komisije za pritužbe

Od avgusta 2020, kada je Komisija za pritužbe počela da radi, praksa Sudskog savjeta u odlučivanju po pritužbama se mijenja utoliko što su odluke po pritužbama u većini slučajeva protivrječne, jer se uglavnom istovremeno zauzima stav i da je pritužba neosnovana i da se radi o predmetu o kome savjet ne može da raspravlja jer se o njemu već raspravlja pred sudom.

- *Primjeri u kojima je Sudski savjet istovremeno zauzimao stav da je nenadležan i da je pritužba neosnovana*

U slučajevima u kojima je pritužba podnešena zbog nezadovoljstva stranke nekom odlukom sudije u konkretnom predmetu, Sudski savjet je u ukupno 26 predmeta zauzeo stav da su navodi pritužbe *neosnovani*, ali je dodavao i da to nije predmet postupka po pritužbi, već drugog postupka pred sudom.³⁴⁹

Dakle, u svim ovim slučajevima Sudski savjet je zauzeo stav da je pritužba neosnovana, iako je zapravo nalazio da nije nadležan da o njoj odlučuje. Odluke su nerazumljive i protivrječne jer savjet ne može zauzimati stav o osnovanosti pritužbe o kojoj istovremeno smatra da nije nadležan da odlučuje.

- *Primjeri u kojima je Sudski savjet zauzimao stav da je pritužba neosnovana*

Za razliku od prethodno navedenih slučajeva, Sudski savjet je u drugim predmetima samo zauzimao stav da je pritužba neosnovana, iako je predmet pritužbe takođe bilo postupanje sudije

³⁴⁹ Obavještenja Sudskog savjeta:
br.08-32/20 od 24.11.2020,
br.08-1262/20 od 24.11.2020,
br.08-1931/20-4 od 24.11.2020,
br.08-2094/20-3 od 22.12.2020,
br.08-2408/20-3 od 24.11.2020,
br.08-2887/20-3 od 07.10.2020,
br.08-2900/20 od 24.11.2020,
br.08-2951/20-4 od 24.11.2020,
br.08-3054/20-3 od 22.12.2020,
br.08-3055/20-3 od 22.12.2020,
br.08-3068/20-3 od 24.11.2020,
br.08-3194/20-3 od 24.11.2020,
br.08-3228/20-3 od 24.11.2020,
br.08-3236/20-4 od 22.12.2020,
br.08-3417/20-3 od 22.12.2020,
br.08-3783/20-3 od 22.12.2020,
br.08-3992/20-3 od 22.12.2020,
br.08-4481/20-3 od 22.12.2020,
br.08-4581/20-6 od 22.12.2020,
br.08-4681/20-5 od 22.12.2020,
br.08-4032/20-3 od 22.12.2020. godine.

u konkretnom predmetu. Tako je Sudski savjet zauzeo stav da je neosnovana pritužba u kojoj se navodi da je sudija kršio zakon prilikom izlaska suda na lice mjesta i da je trebalo da bude izuzet iz postupanja u tom predmetu.³⁵⁰ Iako se u odluci Sudskog savjeta navodi da je protiv prvostepene odluke izjavljena žalba, koja je odbijena, i da se radilo o okončanom postupku, Sudski savjet je ipak dao ocjenu da je pritužba bila neosnovana. Kao neosnovane, ocijenjene su i pritužbe koje su se odnosile na odugovlačenje postupka.³⁵¹

Na isti način, Sudski savjet je zauzeo stav da je neosnovana pritužba koja se odnosila na prvostepenu odluku suda, iako su navodi pritužbe cijenjeni u drugostepenoj odluci.³⁵²

Tako je u ovim predmetima Sudski savjet, suprotno svojim stavovima u drugim predmetima, komentarisao i cijenio postupanje suda u postupcima koji su pravnosnažno okončani ili koji su bili u toku.

8.3.2.1.5. Neblagovremeno odlučivanje po pritužbama

Ni Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama ni Poslovníkom Sudskog savjeta nije propisan rok za odlučivanje po pritužbama, pa je Sudski savjet u brojnim slučajevima odlučivao neblagovremeno.

U 11 slučajeva Sudski savjet je odluku donio nakon više od godinu od dana podnošenja pritužbe.

Po pritužbi na postupanje Osnovnog suda u Nikšiću, Sudski savjet je nakon čak 27 mjeseci donio odluku u kojoj navodi da je pritužba neosnovana i da je predmet drugog postupka pred sudom.³⁵³ Istu odluku po pritužbama na rad predsjednika Višeg suda u Podgorici, savjet je donio nakon 20 mjeseci,³⁵⁴ odnosno nakon 18 mjeseci.³⁵⁵ Nakon 22 mjeseca savjet je donio i odluku iz koje proizilazi da nije nadležan da postupa jer se radilo o pritužbi zbog dugog trajanja postupka.³⁵⁶

U ostalim slučajevima se u prosjeku odlučivalo između šest i sedam mjeseci od podnošenja pritužbe.

8.3.2.1.6. STUDIJA SLUČAJA: Navodi pritužbe potvrđeni, ali pritužba ipak neosnovana

Da je pravni okvir koji definiše postupanje po pritužbama neadekvatan i nepotpun, a praksa Sudskog savjeta nerazumljiva i pritužbe nedjelotvorno sredstvo, pokazuje sljedeća odluka Sudskog savjeta.

U pritužbi na rad Osnovnog suda u Nikšiću navedeno je da je radni spor trajao sedam godina, da je predmet čak četiri puta bio po žalbi u Višem sudu, i da su time prouzrokovani izuzetno visoki troškovi postupka.

Sudski savjet je u postupku potvrdio sve navode iz pritužbe - da je predmetni radni spor zaista trajao sedam godina, da je pokrenut 2013. godine, da je 2016. godine dodijeljen u rad drugoj sudiji, da je 2017. godine tužba odbačena kao neblagovremena i da je to rješenje ukinuo Viši sud, da je iste godine tužba ponovo odbačena kao neblagovremena i da je Viši sud ukinuo i to rješenje, da je

³⁵⁰ Obavještenje br.08-2472/20 od 22.12.2020. godine.

³⁵¹ Obavještenje br.08-4292/19-4 od 7.10.2020 i br.08-7457/19-4 od 19.10.2020. godine.

³⁵² Obavještenje br.08-2543/20-2 od 24.11.2020. godine.

³⁵³ Obavještenje br.08-5092/18-5 od 7.10.2020. godine.

³⁵⁴ Obavještenje br.08-2254/19-4 od 22.12.2020. godine.

³⁵⁵ Obavještenje br.08-2256/19-4 od 7.10.2020. godine.

³⁵⁶ Obavještenje br.08-7609/18-3 od 21.9.2020. godine.

2019. godine sud odbio tužbu opet kao neblagovremenu i da je Viši sud i to rješenje ukinuo, da je 2019. godine predmet opet dodijeljen u rad novoj sudiji, da je 2020. godine donešena presuda, koja je takođe ukinuta od strane Višeg suda i da se postupak opet, posle svega toga, nalazi pred prvostepenim sudom.

Ipak, pored svih navedenih činjeničnih utvrđenja, Sudski savjet je zauzeo stav da je pritužba neosnovana, i ukazao je da nezadovoljstvo stranke trajanjem postupka "nije predmet postupka po pritužbi".³⁵⁷ Ovakav stav Sudskog savjeta je neprihvatljiv i protivurječan, ali i krajnje neodgovoran, jer je Sudski savjet nesporno konstatovao ozbiljne propuste u radu suda u konkretnom predmetu. Iako stranke imaju pravo na podnošenje drugih pravnih sredstava zbog nerazumnog trajanja postupka, na osnovu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, neprihvatljiva je ocjena Sudskog savjeta da je ovakva pritužba neosnovana. Ovo i iz formalnih razloga, jer se savjet već upustio u utvrđivanje činjeničnog stanja, pa je utvrdio da se radi o radnom sporu, koji je trajao do tada već sedam godina, da je prvostepeni sud poslije četiri godine utvrdio da je tužba neblagovremena, da je ista takva odluka donošena ukupno tri puta i sva tri puta bila ukinuta od strane Višeg suda i da se već troje sudija promijenilo u radu na ovom predmetu³⁵⁸. Svi navodi pritužbe su potvrđeni od strane Sudskog savjeta, pa je neprihvatljiv stav da su ti navodi pritužbe bili bez osnova.

Ako je smatrao da nije nadležan da ocjenjuje (ne)razumno trajanje postupka, Sudski savjet je svakako pritužbu mogao dostaviti organu koji po zakonu donosi odluku u takvim slučajevima ili pak dati pouku stranci koje pravno sredstvo i kom organu može podnijeti ako smatra da se postupak nerazumno odugovlači i pri tome se svakako uzdržati od ocjene da je pritužba neosnovana. Ocjenom da je pritužba neosnovana u ovom slučaju, Sudski savjet je, suprotno svojim činjeničnim utvrđenjima, neprimjereno i neosnovano komentarisao nešto što nije u njegovoj nadležnosti. Takvo postupanje može predstavljati i neprimjeren uticaj na predsjednika suda, u slučaju da se njemu podnese zahtjev za ubrzanje postupka, jer je Sudski savjet već odlučio da je pritužba u tom smislu neosnovana.

Zabrinjava činjenica i da je predsjednik suda, u izjašnjenju povodom ove pritužbe, Sudski savjet obavijestio da je sud u svemu postupao u skladu sa zakonom, i da su sve postupajuće sudije procesne radnje preduzimale, uglavnom, blagovremeno.³⁵⁹

Ovakva praksa Sudskog savjeta i predsjednika suda doprinosi neodgovornom postupanju sudova i sudija i kršenju osnovnih prava stranaka.

U ovom slučaju konstatovani su ozbiljni propusti u radu suda, pa je nedopustivo da Sudski savjet to toleriše. Rješenje o odbacivanju tužbe kao neblagovremene prvostepeni sud može donijeti u fazi prethodnog ispitavanja tužbe, a ne nakon sprovođenja dokaznog postupka, odnosno nakon četiri i šest godina suđenja.³⁶⁰ Takav je i stav sudske prakse u Crnoj Gori.³⁶¹ Takođe, očigledno je da prvostepeni sud dva puta nije postupio po nalogima iz rješenja Višeg suda kojim su takve odluke ukidane, iako je to bio obavezan po zakonu.³⁶² Tako su propusti prvostepenog suda i ignorisanje obavezujućih naloga višeg suda doveli do tzv. ping-pong predmeta, jer je viši sud morao tri puta vraćati predmet na ponovno odlučivanje i sprovođenje prvostepenog postupka.

³⁵⁷ Obavještenje br. 08-3783/20-3 od 22.12.2020. godine.

³⁵⁸ Radilo se o rješenju kojim je utvrđeno da je tužba bila neblagovremena. Ova činjenica se utvrđuje, po pravilu, prilikom prethodnog ispitavanja tužbe, po prijemu tužbe i prije rasprave. Međutim, u ovom postupku je sud to utvrdio prvi put tek poslije četiri godine suđenja, a onda još tri puta, zbog toga što je Viši sud ukinuo ta rješenja. Nevjerovatno je da su sudovi potrošili toliko vremena da utvrde činjenicu da li je tužba predata u roku.

³⁵⁹ Akt IV-1 Su.br.11/20 od 1. jula 2020. godine.

³⁶⁰ Član 276. Zakona o parničnom postupku.

³⁶¹ Između ostalih: Rješenje Apelacionog suda Crne Gore Pž.br. 88/17 od 18.5.2017. godine.

³⁶² Član 391. stav 2. Zakona o parničnom postupku.

Navedeni propusti doveli su do odugovlačenja postupka koji je, sedam godina od kada je pokrenut, opet došao u početnu fazu.

Ovakvo odugovlačenje postupka ukazuje na osnovanu sumnju u izvršenje težeg disciplinskog prekršaja,³⁶³ posebno kod činjenice da sud nije izvršio ni zakonsku obavezu da obrati naročito pažnju na potrebu hitnog rješavanja radnog spora.³⁶⁴ Iako se predsjednik prvostepenog suda izjasnio da u ovom slučaju nije bilo kršenja zakona, takvo izjašnjenje ne obavezuje Sudski savjet na bilo koji način. Zbog težine i brojnosti propusta odgovoran Sudski savjet bi mogao i morao da o svemu obavijesti predsjednika višeg suda i predsjednika Vrhovnog suda, koji su ovlašćeni predlažati za utvrđivanje disciplinske odgovornosti.³⁶⁵ U najmanju ruku, Sudski savjet je morao utvrditi da je ova pritužba osnovana, kako bi pokazao da ovakve propuste ne odobrava i ne toleriše.

U godišnjem izvještaju o radu Sudskog savjeta za 2020. godinu nema naznaka da važeći propisi ne definišu na dovoljan način postupak po pritužbama na rad suda, sudija i predsjednika sudova i da bi propise trebalo mijenjati ili dopuniti. Sa druge strane, u izvještajima o radu svake godine se ponavlja konstatacija da se pritužbe uglavnom odnose na nezadovoljstvo stranaka načinom vođenja postupka, odukama u konkretnim predmetima, dužini trajanja postupka i da Sudski savjet ne može o tome odlučivati jer nema ovlašćenja. Ni jedan od godišnjih izvještaja o radu ne sadrži podatke o vrsti odluka koje je Sudski savjet donio po pritužbama, niti podatke da je po bilo kojoj pritužbi preduzeo neku radnju. Samo se navodi koliko je ukupno bilo pritužbi i u koliko slučajeva je zauzet stav. Sveukupno, ovakav stav Sudskog savjeta ukazuje na potpun nedostatak interesa za unapređenjem pravnog okvira, koji uređuje važan aspekt rada savjeta, i koji mu oduzima znatno vrijeme.

Ni zapisnici sa sjednica Sudskog savjeta ne sadrže podatke o pritužbama i odlukama ili stavu koji je zauzet po njima. U zapisnicima se samo navode imena podnosilaca pritužbi koje je savjet razmatrao, naziv suda na koji se pritužba odnosi i broj predmeta pred tim sudom.

Za razliku od Sudskog savjeta, Tužilački savjet je u svojim izvještajima i zapisnicima sa sjednica barem davao podatke o tome kako je odlučeno po podnešenim pritužbama, odnosno navodio je koliko je pritužbi bilo osnovano, a koliko ne.

8.3.2.2. Praksa u 2021. godini

Sudski savjet je Akciji za ljudska prava dostavio ukupno 41 odluku – obavještenje po pritužbama, koje su donešene u 2021. godini, od početka godine do 1. septembra. Ni u jednom slučaju u ovoj godini nije utvrđeno da je ijedna pritužba bila osnovana. U jednom slučaju data je pouka stranci kom organu i na koji način može da se obrati.

Od tih 41 predmeta, u 36 slučajeva se radilo o primjedbi stranaka ili drugih učesnika u postupku na postupanje suda u konkretnom predmetu, na procesna postupanja sudija u predmetu, na način vođenja postupka, na sadržinu procesnih rješenja donijetih u cilju rukovođenja postupkom, na dugo trajanje postupka i na sadržinu odluka.

Nastavljena je ista praksa iz prethodne godine, pa je u najvećem broju odluka (32) utvrđeno da su navodi pritužbe neosnovani i istovremeno je ukazivano da se “ne radi o predmetu postupka po pritužbi”.

³⁶³ Član 108. stav 3. tačka 1. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

³⁶⁴ Član 434. stav 1. Zakona o parničnom postupku.

³⁶⁵ Član 110. stav 1. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

U 2021. godini se odlučivalo u kraćim rokovima nego u 2020, pa su odluke donošene u periodu od 5 do 8 mjeseci od dana podnošenja pritužbe.

U četiri predmeta Sudski savjet je ukazao da se radi o predmetu sudskog postupka, bez ocjene da li je pritužba osnovana ili ne. Međutim, ostaje nejasno na osnovu čega Sudski savjet donosi ovako različite odluke, odnosno iz kojih razloga se u većini predmeta upušta u ocjenu da je pritužba neosnovana, iako istovremeno navodi da je to predmet drugog postupka, dok se u manjem broju predmeta uzdržava od ocjene osnovanosti pritužbe i samo ukazuje da navodi pritužbe nijesu predmet postupka po pritužbama, odnosno da nijesu u nadležnosti savjeta.

U četiri slučaja se nije radilo o pritužbama na postupanje sudija već: 1) predsjednika osnovnog suda u postupku po oglasu za izbor upravitelja pisarnice; 2) predsjednika suda za prekršaje u postupku po oglasu za izbor sekretara suda; 3) Uprave za izvršenje krivičnih sankcija; i 4) stečajnog upravnika.

Po pritužbi na postupanje predsjednika osnovnog suda u postupku po oglasu za izbor upravitelja pisarnice, Sudski savjet je ukazao da je organizacija i način rada suda u nadležnosti predsjednika suda interno postupanje propisano Sudskim poslovníkom i da navodi pritužbe nijesu predmet postupka po pritužbi, već podnosilac može koristiti zakonska sredstva za preispitivanje zakonitosti predmetne procedure i odluke.³⁶⁶

Po pritužbi na postupanje predsjednika suda za prekršaje u postupku po oglasu za izbor sekretara suda, Sudski savjet je postupio na isti način kao u prethodnom slučaju, ali je ipak zauzeo i stav da je predsjednik suda postupao u skladu sa zakonskim ovlašćenjima i ineternim pravilima koja se odnose na organizaciju rada suda.³⁶⁷ Ovakav stav je posebno neprimjeren jer Sudski savjet obavještava podnosioca i da će njegova *“situacija dobiti konačan epilog pred Upravnim sudom”*. Tako je Sudski savjet dao stav o zakonitosti, iako je istovremeno saopštio da takvu ocjenu tek treba da da Upravni sud.

Po pritužbi na postupanje Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, Sudski savjet je ukazao da se ne odnosi na rad sudije ili suda i da ne spada u nadležnost savjeta, te nije ni razmatrana.³⁶⁸

Po pritužbi na postupanje stečajnog upravnika, Sudski savjet je ukazao da se ne odnosi na postupanje suda, da je predsjednik Privrednog suda zatražio izjašnjenje stečajnog upravnika i da se to izjašnjenje dostavlja podnosiocu pritužbe.³⁶⁹

Na kraju, u jednom slučaju Sudski savjet je uputio podnosioca pritužbe da zahtjev za utvrđivanje odgovornosti sudije, sa obrazloženjem i dokazima, dostavi predsjedniku suda, predsjedniku neposredno višeg suda i predsjedniku Vrhovnog suda, kao nadležnim organima.³⁷⁰

³⁶⁶ Obavještenje br. 08-5240/2020-8 od 16.4.2021. godine.

³⁶⁷ Obavještenje br. 08-3841/2020-3 od 24.3.2021. godine.

³⁶⁸ Obavještenje br. 08-5549/2020-1 od 24.3.2021. godine.

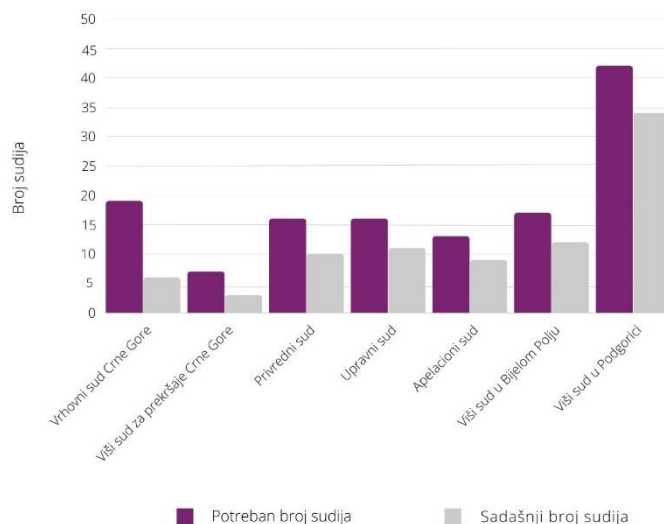
³⁶⁹ Obavještenje br. 08-873/2020-4 od 24.3.2021. godine.

³⁷⁰ Obavještenje br. 18-3099/21-2 od 30.7.2021. godine.

9.1. PRESTANAK SUDIJSKE FUNKCIJE

9.1. Zaključak

U posljednje vrijeme, za manje od dvije godine, crnogorsko pravosuđe je napustila petina ukupnog broja sudija (19,6%)³⁷¹.



Od početka 2020. do decembra 2021. godine, Sudski savjet je donio 64 odluke o prestanku sudijske funkcije, od čega čak 52 u 2021. godini. Za 11 mjeseci u 2021. godini, iz sudstva je otišlo 52 sudija, što odgovara broju onih koji su pravosuđe napustili u periodu od šest godina (2014-2019)³⁷².

Od ukupno 64 odluke, Sudski savjet je u 35 konstatovao prestanak sudijskih funkcija zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, u dvije zbog izbora na novu dužnost, a u 27 se radilo o ostavkama sudija.

U odnosu na ukupan broj sudija u svakom sudu, najveći broj sudija je otišao iz Vrhovnog suda Crne Gore (13 sudija od ukupno 19, odnosno 73%). Sada je u tom sudu ostalo samo šest sudija, pa je nemoguće održati Opštu sjednicu Vrhovnog suda³⁷³, za koju je potrebno da bude prisutno

³⁷¹ Odlukom o broju sudija u sudovima, *Sl. list CG*, broj 25/15, 62/15, 47/16, 83/16, 79/18 i 54/19, je određeno da u 25 sudova u Crnoj Gori ukupno treba da bude 326 sudija.

³⁷² U periodu od 2014. do kraja 2019. godine Sudski savjet je konstatovao prestanak funkcije za 52 sudija i to na osnovu 31 podnesene ostavke, 10 ispunjenja uslova za starosnu penziju, šest izbora na novu dužnost, četiri smrtna slučaja i jedne osude na bezuslovnu kaznu zatvora.

³⁷³ Opšta sjednica Vrhovnog suda nadležna je da utvrđuje načelne pravne stavove o spornim pravnim pitanjima koja nastaju u sudskoj praksi sa ciljem obezbjeđivanja ujednačene primjene zakona od strane sudova; razmatra pitanja vezana za rad sudova, primjenu zakona i drugih propisa, kao i vršenje sudske vlasti, i o tome obavještava Skupštinu Crne Gore onda kada smatra da je to neophodno; donosi poslovnik o radu Opšte sjednice Vrhovnog suda; obavlja razgovor sa kandidatima koji ispunjavaju zakonske uslove za izbor predsjednika Vrhovnog suda, nakon čega tajnim glasanjem, dvotrećinskom većinom ukupnog broja sudija Vrhovnog suda, predlaže jednog kandidata i predlog dostavlja Sudskom savjetu; obavještava Sudski savjet čim nastupe razlozi za prestanak funkcije predsjednika Vrhovnog suda i daje predlog za utvrđivanje prestanka njegove funkcije; Sudskom savjetu podnosi predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda, i to bez odlaganja, odnosno odmah po saznanju da je izvršen disciplinski prekršaj; daje predlog za utvrđivanje razrješenja predsjednika Vrhovnog suda u slučaju da trajno izgubi sposobnost za

najmanje 10 sudija, nije moguće utvrditi predlog za izbor predsjednika Vrhovnog suda, za koji je potrebna dvotrećinska većina od 13 glasova, nije moguće utvrditi predlog za člana Sudskog savjeta iz reda sudija i člana Komisije za etički kodeks sudija. Osim toga, u tom sudu je ostao samo jedan sudija krivičar, pa krivično vijeće od troje sudija u većini čine sudije koje inače sude u građanskom odjeljenju. Pored toga, svih šest sudija Vrhovnog suda je angažovano u vijećima za ocjenjivanje sudija koji su konkurisali za mjesta u višim sudovima u Podgorici i Bijelom Polju, Privrednom, Upravnom i Apelacionom sudu Crne Gore, što je u značajnoj mjeri usporilo postupak ocjenjivanja sudija, a time i popunjavanje upražnjenih mjesta.

Značajan broj sudija je otišao i iz drugih sudova. Primjera radi, prepolovljen je i Viši sud za prekršaje Crne Gore (četvoro od sedam sudija, odnosno 57%), više od trećine sudija Privrednog suda (šest sudija od 16, 37%), skoro trećina sudija Upravnog suda (pet od 16, 31%), Apelacionog suda (četvoro od 13, 30%) i Višeg suda u Bijelom Polju (pet od 17, 29%), i petina sudija Višeg suda u Podgorici (osam od 42, 19%).

Sudski savjet je od oktobra 2020. godine do avgusta 2021., skoro 10 mjeseci neovlašćeno odbijao da konstatuje prestanak sudijske funkcije onim sudijama koji su na osnovu Ustava, Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (ZPIO) ispunili uslove za penziju, pravdajući to svojom procjenom da bi primjena ZPIO na sudije bila neustavna.

Ovakav postupak savjeta je doveo u pitanje i zakonitost akata koje su nastavili da donose sudije kojima je funkcija *de iure* prestala. I da je stav Sudskog savjeta po pitanju ustavnosti ispravan, opet je Ustavni sud jedini nadležan da utvrdi neustavnost opštih akata, i jedini koji može da odluči da obustavi izvršenje odluka o prestanku funkcije onim sudijama koji su ispunili propisane uslove za penziju, a koje je savjet blagovremeno morao donijeti u skladu sa zakonom.

Posebno skandalozno je to što Opšta sjednica Vrhovnog suda nije obavijestila Sudski savjet da je predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore Vesna Medenica ispunila uslove za prestanak sudijske funkcije, kao i Stanka Vučinić, sutkinja koja je zamijenila Medenicu posle njene ostavke. S druge strane, ni one same, dok su se nalazile na čelu Vrhovnog suda Crne Gore, nijesu obavijestile Sudski savjet o drugim sudijama tog suda koji su ispunili uslov za prestanak sudijske funkcije. Radilo se o kolektivnoj zloupotrebi službenog položaja, kakva posebno ne priliči sudijama najvišeg nivoa.

Sudski savjet je tek nakon skoro 10 mjeseci, postupajući na inicijativu svog novog člana, sudije Vladimira Novovića, u avgustu 2021. godine odlučio većinom glasova da konstatuje prestanak funkcije za 23 sudija na osnovu ispunjenih uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, i tako odustao od svog prvobitnog stava iz oktobra 2020. godine.

S druge strane, Tužilački savjet je do kraja jula 2021., kada je prestao sa radom, zadržao stav da ne primjenjuje imperativne odredbe Zakona o državnom tužilaštvu, čime je samovoljno i suprotno Zakonu produžio trajanje tužilačkih funkcija državnim tužiocima kojima je funkcija prestala po sili zakona.

9.2. Prestanak sudijske funkcije zbog ostavke

U periodu od početka 2020. godine do 1. decembra 2021. godine, 27 sudija je podnijelo ostavku na mjesto sudije, od čega 22 sudija za 11 mjeseci 2021. godine.

vršenje sudijske funkcije; daje mišljenje o kandidatima za sudije Vrhovnog suda i vrši druge poslove propisane zakonom (Zakon o sudovima, članovi 25, 26 i 38 i Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, članovi 35, 36, 105, 110 i 129).

Prva ostavka je bila ostavka sudije Osnovnog suda u Rožajama, Milosava Zekića, koji je na taj način izbjegao utvrđivanje disciplinske odgovornosti za najteži disciplinski prekršaj i razrješenje (detaljnije vidi poglavlje 6.3.3)

Nakon njega, posljednjeg dana u 2020. godini, ostavke su podnijela tri predsjednika suda koji su tu funkciju vršili protivno zakonskom ograničenju od dva mandata i to predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore Vesna Medenica (tri mandata), predsjednik Osnovnog suda u Kotoru Branko Vučković (osam mandata) i predsjednik Osnovnog suda u Plavu Hilmija Sujković (tri mandata). Istog dana je ostavku podnijela i sutkinja Osnovnog suda u Nikšiću.

Nakon toga je u periodu od devet mjeseci uslijedilo 20 ostavki sudija. Među njima su i ostavke tri članice Sudskog savjeta iz reda sudija koje su podnijele i ostavke na članstvo u savjetu, Verica Sekulić, sutkinja Višeg suda u Podgorici, za koju je još 15.9.2020. godine predsjednik Višeg suda u Podgorici obavijestio Sudski savjet da ispunjava uslove za prestanak sudijske funkcije³⁷⁴, Rada Kovačević, sutkinja Vrhovnog suda Crne Gore, koja je prema podacima sa sajta Vrhovnog suda, ispunila uslove za prestanak sudijske funkcije stupanjem na snagu ZPIO 12. avgusta 2020. godine, i Ranka Vuković, sutkinja Vrhovnog suda Crne Gore.

Od 27 sudija koji su podnijeli ostavku, prema dostupnim informacijama, za njih devetoro je Sudski savjet već stupanjem na snagu ZPIO u avgustu 2020. godine morao konstatovati prestanak sudijske funkcije. O tome da je četvoro njih ispunilo uslove za starosnu penziju, predsjednici sudova su još u septembru 2020. godine obavijestili savjet, u skladu sa zakonskom obavezom³⁷⁵. Preostalih petoro su četiri sutkinje Vrhovnog suda, za koje predsjednica Vrhovnog suda Vesna Medenica nije obavijestila Sudski savjet da su ispunile uslove za starosnu penziju, isto kao što i Opšta sjednica Vrhovnog suda nije obavijestila savjet o njenoj situaciji u skladu sa zakonskom obavezom.

Dakle, od ukupno 27 ostavki, četiri su podnijeli predsjednici sudova i to predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, predsjednici osnovnih sudova u Kotoru i Plavu i predsjednica Upravnog suda Crne Gore, i 21 sudija i to: 6 sudija Vrhovnog suda Crne Gore, jedan sudija Osnovnog suda u Rožajama, jedan sudija Osnovnog suda u Nikšiću, četiri sudije Višeg suda u Podgorici, troje sudija Višeg suda u Bijelom Polju, jedan sudija Apelacionog suda Crne Gore, dvoje sudija Privrednog suda Crne Gore, jedan sudija Osnovnog suda u Pljevljima, dvoje sudija Upravnog suda Crne Gore, jedan sudija Suda za prekršaje u Bijelom Polju i jedan sudija Suda za prekršaje u Podgorici.

9.3. Prestanak sudijske funkcije zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju

9.3.1. Pravni okvir

Ustav Crne Gore propisuje da sudiji prestaje funkcija, pored ostalog, “kada ispunji uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju” (član 121, stav 2). Takođe, Ustav propisuje u članu 128 stav 1 tačka 6 da Sudski savjet “utvrđuje prestanak sudijske funkcije”.

Kad nastupi neki od razloga za prestanak sudijske funkcije, o tome će Sudski savjet odmah obavijestiti:

³⁷⁴ I Su br. 43/20 od 15.9.2020. godine.

³⁷⁵ Rješenje Sudskog savjeta po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, br. 17-2-6127/20-1 od 20.10.2020. godine - u pitanju su sutkinje Višeg suda u Podgorici Vjera Šljivančanin i Verica Sekulić, sutkinja Suda za prekršaje u Bijelom Polju Branka Pantović i sutkinja Višeg suda u Bijelom Polju Jadranka Čulafić.

- predsjednik suda za sudiju,
- predsjednik neposredno višeg suda za predsjednika suda,
- Opšta sjednica Vrhovnog suda za predsjednika Vrhovnog suda.

Sudski savjet je dužan da, na osnovu člana 105 stava 3 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, donese pojedinačne akte o prestanku sudijske funkcije svim sudijama kojima je na osnovu važećeg zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ona prestala, u roku od 30 dana od dana prijema obavještenja o tome od strane predsjednika sudova.

Zakon ne propisuje sankcije ili bilo kakve posljedice u slučaju da se obaveza obavješćavanja Sudskog savjeta o nastupanju razloga za prestanak sudijske funkcije ne ispuni, iako od tog obavješćenja zavisi donošenje odluke o prestanku sudijske funkcije u skladu sa zakonom propisanim uslovima, pa *predlažemo da se zakonom propiše prekršaj za odgovorno lice koje blagovremeno ne obavijesti Sudski savjet o nastupanju razloga za prestanak sudijske funkcije.*

Uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju propisuje Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (ZPIO). Izmjenama ovog zakona, koje su stupile na snagu 12. avgusta 2020. godine,³⁷⁶ propisano je da muškarci „stiču pravo na starosnu penziju“ kada navršše 66 godina života, a žene kada navršše 64 godine života i najmanje 15 godina staža osiguranja.³⁷⁷

9.3.2. Odluka Sudskog savjeta da ne primijeni Ustav i zakon

Od stupanja na snagu izmjena Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju 12. avgusta 2020. godine, pa sve do 30. septembra 2020. godine, Sudski savjet je primio dopise devet predsjednika sudova u kojima su navedena imena ukupno 23 sudija koji su ispunili uslove za prestanak sudijske funkcije³⁷⁸. Na sjednici 7. oktobra, Sudski savjet je većinom glasova³⁷⁹ donio odluku³⁸⁰ da se sačeka odluka Ustavnog suda Crne Gore po predlogu koji je savjet podnio za ocjenu saglasnosti čl. 17 st. 1 i 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.³⁸¹

Nakon skoro 10 mjeseci, na inicijativu novog člana Sudskog savjeta, Vladimira Novovića, sudije Višeg suda u Podgorici, da se to pitanje početkom avgusta 2021. godine stavi na dnevni red, većinom glasova je odlučeno da se konstatuje prestanak funkcije za 23 sudija na osnovu ispunjenih uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju i tako se odustalo od svog stava koji je zauzeo u oktobru 2020. godine.

³⁷⁶ “Službeni list CG” br. 80/2020 od 4.8.2020. godine.

³⁷⁷ Čl. 2 Zakona o izmjenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju kojim je izmijenjen raniji st. 2 čl. 17 Zakona koji je glasio „osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kad navršši 67 godina života i najmanje 15 godina penzijskog staža“.

³⁷⁸ Rješenje Sudskog savjeta po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, broj 17-2-6127/20-1 od 20.10.2020. godine.

³⁷⁹ Protiv ove odluke su glasali predsjednica Savjeta Vesna Simović Zvicer i član Savjeta Dragan Babović, sudija Osnovnog suda u Podgorici. Vesna Simović Zvicer je „ponovila da je bila protiv ovakvog predloga, jer smatra da se u konkretnom slučaju ne radi o prethodnom pitanju, niti Sudski savjet može odlagati primjenu Ustava“; Dragan Babović: „...podržava predsjednicu Savjeta i da je trebalo konstatovati prestanak funkcije u skladu sa članom 127 Ustava i članom 17 Zakona o PIO, a ne čekati odluku Ustavnog suda po podnijetoj inicijativi.“ Zapisnik sa XVIII sjednice Sudskog savjeta broj 01-5339/20-1 od 07. i 15.10.2020. godine.

³⁸⁰ Saopštenje sa XVIII sjednice Sudskog savjeta, 7.10.2020. godine, dostupno na linku: <https://www.pravosudje.me/sdsv/sadrzaj/BDyk>

³⁸¹ Predlog za ocjenu ustavnosti člana 17 stav 1 i 2 Zakona o PIO, broj 01-5478/20 od 21.9.2020. godine.

Sudski savjet je prethodno 30. jula, pred održavanje sjednice od 3. avgusta, dopisom zatražio od svih predsjednika sudova na teritoriji Crne Gore da ih obavijeste o sudijama koje ispunjavaju uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju, što su predsjednici i učinili³⁸².

Iz dostavljenih dopisa se može vidjeti i da će u 2022. godini još troje sudija, odnosno u 2023. godini još dvije sudije, ispuniti uslov za prestanak funkcije po ovom osnovu.

Sudijama mora prestati funkcija ispunjenjem uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju. Ovo ne znači da te sudije moraju i ići u penziju, već da im mora prestati sudijska funkcija „po sili Ustava“, jer su ispunili uslov propisan Ustavom za prestanak funkcije.

Prestanak funkcije „po sili Ustava“ nastaje nastupanjem razloga koji se u ovom slučaju odnosi na ispunjenje uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju. Takve odredbe se primjenjuju neposredno *ex constitutionis*, odnosno *ex lege*, jer nastupanjem određene činjenice nastupa i dejstvo koje Ustav ili zakon vezuju za tu činjenicu. Odluka koju donese nadležni organ u ovakvim slučajevima (Sudski savjet) je odluka deklaratorne prirode.³⁸³

Dakle, radi se o deklaratornim odlukama kojima se ne zasniva, niti mijenja neko pravo ili pravni odnos, već se samo utvrđuje ili objavljuje, tj. deklarira, postojanje nekog prava ili pravnog odnosa koji je nastao prije donošenja odluke i nezavisno od odluke.³⁸⁴

Članovi i članice Sudskog savjeta (kao i Tužilačkog savjeta) su prekoračili zakonska ovlašćenja odlučujući da odbiju da primijene čl. 17 st. 1 i 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Takva odluka je dovela u pitanje i valjanost svih odluka koje su donosile sudije kojima je prestala funkcija „po sili Ustava“.

Sudski savjet nema ovlašćenja da odbije primjenu zakonskih odredbi zato što smatra da su suprotne Ustavu i potvrđenim međunarodnim ugovorima. On je morao da donese odluke o prestanku sudijske funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju sudijama koji su ispunili propisane uslove, a da se, nakon toga, zatraži od Ustavnog suda da privremeno obustavi izvršenje tih pojedinačnih akata iz razloga koji su navedeni u njihovoj inicijativi u skladu sa čl. 63 Zakona o Ustavnom sudu.

9.3.3. Reakcija sudija kojima je konstatovan prestanak funkcije

Jedanaestoro sudija, od ukupno 22, kojima je konstatovan prestanak funkcije početkom avgusta 2021. godine u skladu sa članom 17 ZPIO, obratilo se Ustavnom sudu podnošenjem inicijative za ocjenu ustavnosti tog člana³⁸⁵.

³⁸² Rješenje Sudskog savjeta po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, broj 17-2-6295/21-1 od 24.9.2021. godine. Iz dostavljene dokumentacije se zaključuje da nema dopisa od Osnovnog suda u Danilovgradu, Osnovnog suda u Hercegu Novom i Apelacionog suda Crne Gore, čeka se odgovor Sudskog savjeta po ZSPI.

³⁸³ „Sudski savjet krši imperativnu odredbu Ustava o prestanku sudijske funkcije“, dr Vesna Rakić Vodinelić, profesorica Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Pravnog fakulteta Univerziteta Union i direktorka Instituta za uporedno pravo iz Beograda u penziji: <https://www.hraction.org/2020/10/20/sudski-savjet-krsi-imperativnu-odredbu-ustava-o-prestanku-sudijske-funkcije/>

³⁸⁴ *Ibidem*.

³⁸⁵ Inicijativu su podnijeli četvoro sudija Vrhovnog suda Crne Gore i to Stanka Vučinić, bivša v.d. predsjednice Vrhovnog suda i sudije Petar Stojanović, Svetlana Vujanović i Lidija Ivanović, sutkinja Privrednog suda Crne Gore Senada Hasanagić, sutkinje Višeg suda u Podgorici Miljana Pavličević i Dragica Vuković, sutkinje Višeg suda za prekršaje Crne Gore Dragica Stojanović, Dragica Kovačević i Vesna Šćepanović i sutkinja Osnovnog suda na Cetinju Vesna Pavišić.

Pored inicijative, sudije su Ustavnom sudu Crne Gore uputile i zahtjev za obustavu izvršenja odluka Sudskog savjeta, u skladu sa članom 150 stav 3 Ustava Crne Gore i članom 63 Zakona o Ustavnom sudu.

Sudije su tražile poništenje odluka Sudskog savjeta o prestanku sudijske funkcije navodeći da je odluka diskriminatorna, neustavna, nezakonita i suprotna konvencijama i standardima Evropskog suda za ljudska prava. U inicijativi je navedeno da „Sudski savjet onemogućava sudije da obavljaju sudijsku dužnost do navršene 67. godine života, do kada ostali osiguranici u Crnoj Gori mogu obavljati profesionalnu djelatnost, i time diskriminiše sudijsku profesiju“. Osim stava 1 člana 17 koji propisuje da muškarac ispunjava uslove za starosnu penziju sa 66 godina, a žena sa 64 godine života, u inicijativi je navedeno i da stav 2 istog člana takođe „diskriminiše sve sudije neovisno o polu jer ih onemogućava da čak nakon 61 godine života obavljaju sudijsku dužnost ako imaju 40 godina staža osiguranja“. U inicijativi su se sudije pozivale na odluke Suda pravde EU u slučaju Mađarske i Poljske, kao i kod inicijative Sudskog savjeta (detaljnije u poglavlju 9.3.5, Analiza inicijative Sudskog savjeta).

Pored toga, sudije su podnijele i zahtjev za obustavu izvršenja odluka Sudskog savjeta iz razloga što su sredinom avgusta raspisani oglasi za slobodna mjesta u njihovim sudovima. Popunjavanjem ovih mjesta, njima će se „trajno i neotklonjivo“ onemogućiti da se nakon odluke Ustavnog suda, kojom bi se utvrdila neustavnost odrebe Zakona o PIO, vrate da obavljaju sudijsku dužnost, koja im je „nezakonito i neustavno oduzeta“.

Ustavni sud od avgusta, pa do decembra, nije odlučio o ovom zahtjevu, iako je o njemu trebalo prioritarno odlučiti kao o predmetu koji je nesumnjivo od posebnog značaja za prava i slobode građana³⁸⁶. Takođe, u tom periodu nije ni okončan postupak izbora novih sudija na upražnjena mjesta u ovim sudovima.

Povodom ove odluke Sudskog savjeta, pokrenut je i postupak pred Upravnim sudom Crne Gore po tužbi bivše sutkinje Vrhovnog suda Crne Gore Svetlane Vujanović³⁸⁷. Ona je tužbom tražila poništenje odluke Sudskog savjeta zbog toga što smatra da nije ispunjen subjektivni uslov za prestanak sudijske funkcije, odnosno da nije „jasno iskazala volju da želi da koristi pravo iz člana 17 Zakona o PIO“, iako takav uslov nije propisan Ustavom Crne Gore, već samo da „sudiji prestaje funkcija kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju“. Ona je ovaj stav zasnovala na mišljenju Vlade Crne Gore i Ustavnog odbora Skupštine Crne Gore (vidi poglavlje 9.3.5.) u kom je navedeno da „isključivo od volje žene zavisi da li će koristiti pogodnosti člana 17 stav 1 Zakona o PIO, jer je u pitanju norma koja ima karakter pozitivne diskriminacije“. Međutim, radi se o ostvarivanju prava na starosnu penziju, dok u konkretnom slučaju sudija, odnosno sutkinja, nije primorana da ide u penziju, već joj po „sili Ustava“ prestaje samo sudijska funkcija ispunjenjem uslova iz ZPIO. Te sudije bi mogle nastaviti karijeru u pravosuđu kao advokati, na primjer.

Sutkinja Vujanović je ukazala i na činjenicu da je Sudski savjet u prethodnom periodu, u toku 2020. i sve do avgusta 2021. godine, sudijama konstatovao prestanak funkcije na osnovu Zakona o radu i navršenih 67 godina života, što predstavlja povredu člana 5 Zakona o upravnom postupku, koji propisuje načelo zakonitosti i opravdanog očekivanja stranaka. Međutim, ovdje se ipak radi o neovlašćenom produžavanju trajanja sudijskih funkcija i odbijanju Sudskog savjeta da na vrijeme i u zakonom propisanom roku konstatuje prestanak funkcija sudijama koji ispunjavaju uslove za to.

Takođe, navedeno je i da je odluka donijeta bez *zakonom obaveznog inicijalnog akta iz člana 105 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama*, odnosno bez dopisa predsjednika suda kojim se Sudski

³⁸⁶ Član 53, stav 2, tačka 2 Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore, *Sl. list CG*, br. 7/2016 od 29.1.2016. godine.

³⁸⁷ U. br. 3963/21.

savjet obavještava o sudijama koje ispunjavaju uslove za prestanak sudijske funkcije. Činjenica je da je Sudski savjet mejlom od 30. jula zatražio od svih predsjednika sudova dostavljanje podataka „o sudijama koji ispunjavaju uslove iz člana 17 stav 1 i 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju... u smislu člana 121 stav 2 Ustava Crne Gore“³⁸⁸, kao i da je bivša v.d. predsjednica Vrhovnog suda Stanka Vučinić u svom dopisu istakla da taj dopis ne predstavlja obavještenje u smislu člana 105 Zakona, odnosno obavještenje o sudijama koje ispunjavaju uslove za prestanak sudijske funkcije već, kako se to navodi u tužbi, obavještenje na osnovu člana 32 Zakona (dostavljanje podataka i obavještenja na zahtjev i u roku koji odredi Sudski savjet). Međutim, u samom mejlu Sudskog savjeta je navedena svrha traženja biografskih podataka sudija, a osim toga v.d. predsjednica Vrhovnog suda je imala i obavezu da u skladu sa Zakonom ovaj dopis uputi još početkom 2021. godine, kada je i stupila na dužnost v.d. predsjednice.

U tužbi je ukazano i da sutkinji nije omogućeno da učestvuje u upravnom postupku prilikom donošenja sporne odluke, što takođe nije propisano kao uslov donošenja odluke Sudskog savjeta, kojom se zapravo samo konstatuje nastupanje činjenica tj. razloga za prestanak funkcije.

I na kraju, u tužbi je navedeno da je Sudski savjet *prekršio zakonsku proceduru prilikom odlučivanja*, odnosno da *za osporavanu odluku nije glasala potrebna većina od šest članova Sudskog savjeta, zbog čega je odluka nezakonita odnosno neustavna*. Takođe, navodi se i da se nije glasalo o prestanku funkcije za svakog sudiju pojedinačno kao i da se *čak deklarativna odluka stavlja na glasanje, tim prije što je postojala nesaglasnost između članova savjeta po pitanju da li se može diskriminatorna odredba primjenjivati*.

Ustavom je u članu 128 stav 2 propisano da Sudski savjet odlučuje većinom glasova svih članova osim u slučajevima propisanim Ustavom. Dakle, za odluku je potrebno šest glasova.

Sudeći po zapisniku sa sjednice, odluku je donijela većina od sedam prisutnih članova, pri čemu se ne navodi tačan broj glasova, dok sutkinja Vujanović ističe da se *iz diskusije članova savjeta, koja je prethodila glasanju, utvrđuje da su dva člana savjeta bila protiv donošenja odluke i to Ranka Vuković i Ana Perović Vojinović*.

U ovom slučaju se radi o imperativnoj normi Ustava Crne Gore prema kojoj sudijska funkcija zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju prestaje po sili Ustava danom ispunjenja uslova za starosnu penziju. Problem možda izaziva formulacija odredbe st. 3 člana 105 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama: „Funkcija lica iz stava 2 ovog člana, prestaje na dan donošenja odluke Sudskog savjeta...“. Ali, to ne može da važi za razlog prestanka po sili Ustava, kao što je prestanak sudijske funkcije ispunjenjem uslova za starosnu penziju, jer je funkcija već nastupanjem tih uslova prestala. U takvom slučaju, ova odredba *se može razumjeti samo tako da se od dana donošenja odluke Savjeta ima računati rok za ostvarenje penzije, jer je funkcija već prestala ispunjenjem tj. nastupanjem uslova za starosnu penziju. Rok, takođe, ima za cilj da omogući sudiji da dovrši započete poslove*³⁸⁹.

Osim toga, u svim drugim slučajevima, prije avgusta 2021. godine, kada je Sudski savjet konstatovao prestanak sudijskih funkcija – nije bilo glasanja i izjašnjavanja članova Sudskog savjeta, već je savjet samo „konstatovao prestanak funkcija“ sudijama koji ispunjavaju uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju.

³⁸⁸ Rješenje Sudskog savjeta broj 17-2-6295/21-1 od 24.9.2021. godine.

³⁸⁹ Vidjeti detaljnije u tekstu profesorke prava u penziji Vesne Rakić Vodinić „Sudski savjet krši imperativnu odredbu Ustava o prestanku sudijske funkcije“, 20.10.2020. godine.

9.3.4. Prestanak funkcije predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore

Kada nastupi razlog za prestanak funkcije predsjednika/ce Vrhovnog suda Crne Gore, o tome će Sudski savjet odmah obavijestiti Opšta sjednica Vrhovnog suda Crne Gore, u skladu sa članom 105 stav 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Sudski savjet je onda dužan da, na osnovu člana 105 stava 3 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, donese pojedinačni akt o prestanku funkcije u roku od 30 dana od dana prijema obavještenja o tome od strane Opšte sjednice.

Prema podacima iz biografije predsjednice Vrhovnog suda Vesne Medenice objavljene na sajtu Vrhovnog suda Crne Gore, njoj je sudijska funkcija morala prestati s obzirom na navršених 40 godina staža na osnovu člana 17 stav 2 ZPIO. Ona je u aprilu 1982. godine položila pravosudni ispit, a do tada je morala imati već dvije godine staža.

Međutim, Opšta sjednica o toj činjenici nije obavijestila Sudski savjet, kao što ih nije obavijestila ni da je sutkinji Stanki Vučinić, koja je 31.12.2020. godine imenovana za v.d. predsjednicu Vrhovnog suda takođe morala prestati sudijska funkcija.

Vesna Medenica je 31.12.2020. godine podnijela ostavku, a v.d. predsjednici Stanki Vučinić je 3.8.2021. godine Sudski savjet konstatovao prestanak funkcije, nakon što je odstupio od početnog stava i odlučio da primjenjuje zakon.

Očigledno je da, pored Opšte sjednice koju čine sve sudije Vrhovnog suda Crne Gore, ni osobe koje su se nalazile na čelu tog suda, nijesu smatrale da su u obavezi da poštuju zakonsku obavezu obavješćavanja Sudskog savjeta o razlozima za prestanak sudijske funkcije. Ova okolnost znatno umanjuje povjerenje u sudstvo i to pogotovo u Vrhovni sud Crne Gore, koji bi morao biti poseban jemac zakonitosti i vladavine prava u državi.

Tako bivša predsjednica Vesna Medenica nije obavijestila Sudski savjet da u tom sudu postoje sudije koje ispunjavaju uslove za prestanak sudijske funkcije, kao ni kasnije v.d. predsjednica Stanka Vučinić. Da su u tom sudu zaista postojale sudije koje su ispunjavale ove uslove, najviše govori dopis bivše v.d. predsjednice Vrhovnog suda, Stanke Vučinić, koji je uputila Sudskom savjetu 2. avgusta 2021. godine, nakon što je to zahtijevano od nje i svih predsjednika, u kojem su navedena imena šest sudija koji ispunjavaju uslove i dodatno imena pet sutkinja koje su još ranije podnijele ostavku sa naznakom "obavješćavamo vas da i sudije, koje se i dalje nalaze na platnom spisku sudija Vrhovnog suda Crne Gore, na današnji dan ispunjavaju uslove iz člana 17 stav 1 Zakona o PIO...". Na samom kraju dopisa, v.d. predsjednica Vučinić je dodala napomenu: *dostavljajući vam prednji spisak ukazujem da ovo nije obavješćenje u smislu člana 105 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama*³⁹⁰, odnosno da to nije dopis kojim Sudski savjet obavješćava o sudijama kojima treba da se konstatuje prestanak sudijske funkcije, već dostavljanje obavješćenja i podataka na osnovu člana 32 Zakona³⁹¹.

9.3.5. Analiza inicijative Sudskog savjeta

Na osnovu ocjene Sudskog savjeta iznesene u inicijativi od 21. septembra 2020. godine³⁹², odredba člana 17 ZPIO nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore, tačnije njegovim članom 8 stav 1³⁹³, članom

³⁹⁰ Su V br. 329/21 od 2.8.2021. godine.

³⁹¹ Sudovi su dužni da Sudskom savjetu, na njegov zahtjev, dostave sve podatke i obavješćenja iz okvira svoje nadležnosti, u roku koji odredi Sudski savjet.

³⁹² Inicijativa za ocjenu ustavnosti člana 17 stav 1 i 2, U-I br. 30/20 od 21.9.2020. godine.

³⁹³ „Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu“.

17 stav 2³⁹⁴ i članom 18³⁹⁵, kao ni sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno sa odredbom člana 14 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1 Protokola broj 12 uz Evropsku Konvenciju. U skladu sa tim, Sudski savjet je od Ustavnog suda zatražio da ovaj član ZPIO proglasi neustavnim i da ga ukine, kao i da obustavi primjenu spornih odredbi do konačne odluke suda.

Argumente za opravdanost podnošenja ove Inicijative, članovi Savjeta su pronašli u odluci Ustavnog suda Sjeverne Makedonije (*br. 114/24 od 29.06.2016. godine*), kojom je stavljen van pravne snage član 104 Zakona o radnim odnosima³⁹⁶. Ovim članom je propisan prestanak radnog odnosa po sili zakona sa navršenih 64 godine života i 15 godina staža, uz ostavljanje mogućnosti da zaposleni može tražiti produžetak ovog roka i to muškarac do 67 godine života, a žena do 65 godine života. Sud je ocijenio da navedeni član nije u saglasnosti sa utvrđenim ustavnim načelom jednakosti (član 9), jer spornom formulacijom stava 2 člana 104 nije data mogućnost prevazilaženja utvrđenog pravnog okvira, već je zaposlenim ženama nametnut prestanak radnog odnosa pod drugačijim uslovima od zaposlenih muškaraca.

Ovaj argument ipak ne potkrijepljuje stanovište Sudskog savjeta, budući da član 17 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju ne predviđa obavezu prestanka radnog odnosa žene sa 64, odnosno muškarca sa 66 godina, već samo utvrđuje da su tada stečeni uslovi za njihov odlazak u starosnu penziju. U vezi s tim treba naglasiti da Zakon o radu Crne Gore sadrži odredbu koja ostavlja mogućnost kako zaposlenim muškarcima, tako i ženama da budu u radnom odnosu do 67 godina starosti i najmanje 15 godina staža osiguranika, kada im taj odnos mora prestati po sili zakona. Sudije kojima je prestala sudijska funkcija po sili Ustava mogu da nastave da rade na drugom radnom mjestu do 67. godine života.

Dio Inicijative u kom se osporava afirmativna akcija ovog člana nema svoje utemeljenje, jer sve prethodno navedeno potvrđuje da je spornom normom ženama dato pravo, odnosno mogućnost da ranije odu u starosnu penziju, dok krajnja odluka o tome da li će to pravo iskoristiti ili ne ostaje na njima, jer navedena odredba nije imperativna.

U nastavku argumentacije opravdanosti Predloga, Savjet se poziva na stav Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Mađarsku i Poljsku u sličnim situacijama.

U slučaju Mađarske, Evropski sud je istakao da obavezno prijevremeno penzionisanje sudija, tužilaca i notara predstavlja neopravdanu diskriminaciju po starosnoj dobi. Međutim, u ovom slučaju je predmet ocjene bio zakon, koji je namjenski izdvajao date profesije i kao takve ih diskriminisao na osnovu starosti. S druge strane, član 17 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, predstavlja neutralnu odredbu, koja kao takva posebno ne izdvaja ni jednu profesiju. Ustav sadrži formulaciju koja dovodi do tumačenja ZPIO na način koji zahtijeva da sudijama i sutkinjama prestane funkcija onda kada ispune njegove uslove. Prema tome, ne može se zaključiti da ovaj član zakona sam po sebi dovodi do neposredne diskriminacije sudija i da ga je potrebno

394 „Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo“.

395 „Država jemči ravnopravnost žene i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti“.

396 Prestanak radnog odnosa po osnovu starosti, član 104: 1) Poslodavac će zaposlenom otkazati ugovor o radu kada zaposleni treba da navrši 64 godine života i 15 godina radnog staža; 2) Zaposleni pisanom izjavom poslodavcu može tražiti produženje roka ugovora o radu do 67 godina života (muškarci) odnosno 65 godina života (žene), osim ako drugačije nije određeno zakonom.

ukinuti. Takođe, ovdje se ne radi o prinudnom penzionisanju sudija, već o konstatovanju prestanka njihovih sudijskih funkcije što je propisano Ustavom Crne Gore.

S druge strane, dio u Inicijativi vezan za potrebu popunjavanja sudijskih mjesta koja bi nastala odlaskom u penziju sudija u najvećim sudskim instancama i čime bi njihova mjesta morala biti popunjena od strane sudija nižih instanci, a što bi dovelo do pražnjenja tih mjesta i time do *potrebe popunjavanja nižih instanci mladim pravnicima*, može se vezati za dio presude u odnosu na Mađarsku, gdje je Sud utvrdio da slične mjere (snižavanje starosne granice radi oslobađanja radnih mjesta koja bi popunili mladi pravnici) nisu neophodne za ostvarivanje cilja uspostavljanja uravnoteženije starosne strukture. Sud je stanovišta da bi to moglo imati kratkoročne pozitivne posljedice, ali ne i dugoročne. Sudski savjet u tom smislu govori o vremenskom periodu nezamislivih razmjera u kom sudovi ne bi mogli raditi u punom kapacitetu, a zbog uslova koje mladi pravnici moraju ispuniti kako bi započeli rad u osnovnim sudovima kao nižim instancama.

Međutim, cilj snižavanja starosnih granica koji je propisan Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju nije bio da se „oslobode radna mjesta koja će popuniti mladi pravnici“ u sudovima, odnosno nije uopšte vezan za sudijsku profesiju već je ova izmjena zakona postignuta *kroz dvogodišnji socijalni dijalog između reprezentativnih sindikata i Vlade Crne Gore*, koji je imao za cilj da omogući povoljnije uslove za sticanje prava na starosnu penziju koji muškarcima i ženama daju mogućnost da prije 67 godine, ako to žele, ostvare pravo na starosnu penziju.

Na kraju, u Predlogu za ocjenu saglasnosti člana 17 st. 1 i 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, Sudski savjet Crne Gore tvrdi da bi primjenom sporne odredbe došlo do *neravnopravnog položaja sudija s obzirom na pol*, budući da postoje različiti uslovi za ostvarivanje prava na starosnu penziju u zavisnosti od godina života. Činjenica je da ova odredba može uticati da se sudije ženskog pola nađu u nezavidnijem položaju od njihovih muških kolega, prilikom primjene člana 121 stav 2 Ustava Crne Gore, koji nalaže da sudiji prestaje funkcija „kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju“. Međutim, ovo nije nedostatak člana 17, kao takvog, već anomalija Ustavne odredbe kojom se utvrđuje način prestanka sudijske funkcije.

Inače, u svojoj inicijativi, Sudski savjet je istakao i da je član 17 ZPIO diskriminatoran u odnosu na žene, jer propisuje različite uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju za žene i muškarce. Međutim, ovi uslovi su se i ranije razlikovali, pa je po zakonu koji je važio od 2003. do kraja 2010. godine uslov za starosnu penziju za muškarce bio navršenih 65 godina, a za žene 60 godina starosti. Sudski savjet tada nije smatrao da se radi o neustavnom rješenju, nije pokretao postupak ocjene ustavnosti takvih odredbi i donosio je odluke o prestanku sudijske funkcije ženama koje su navršile 60 godina starosti.³⁹⁷

Sudeći po tekstu inicijative, Sudski savjet nema dilemu oko toga da je skoro 1/3 raspoloživog sudijskog kadra u Crnoj Gori ispunilo uslove za penziju, i da im shodno navedenoj odredbi Ustava, mora prestati sudijska funkcija.

Pred Ustavnim sudom je pokrenuto važno pitanje za ostvarivanje jednakosti sudija i sutkinja. Međutim, bez obzira na to, Sudski savjet nije smio svojevoljno da odluči da ne primjenjuje zakon, i da samovoljno produži trajanje sudijske funkcije bilo kome, jer time prekoračuje svoju nadležnost i zloupotrebljava službeni položaj. „*Niko, pa ni Sudski savjet, ne može produžavati*

³⁹⁷ Su. R. br. 348/08 od 1.10.2008. godine.

*rokove određene zakonom. Zakonski rokovi su neproduživi i to ih razlikuje od sudskih rokova, ili rokova na koje je ovlašten drugi organ. Ovakav način postupanja Sudskog savjeta bi se morao kvalifikovati kao zloupotreba prava, zato što članovi tog savjeta znaju, odnosno moraju znati da su zakonski rokovi neproduživi.*³⁹⁸

Pojedinačni akti donijeti na osnovu propisa čija se neustavnost utvrdi mogu se naknadno izmijeniti, odnosno njihovo izvršenje se može obustaviti na osnovu Zakona o Ustavnom sudu (čl. 66, 67), pa prema tome, nema nikakvog opravdanja za Sudski savjet da postupa samovlasno.

Ustavni sud se ovim povodom još uvijek nije oglasio. Taj sud nema rok u kome je dužan da postupa, jer je 2019. godine sam sebi ukinuo rok od 18 mjeseci za postupanje u predmetima koji je bio propisan Zakonom o Ustavnom sudu.

U međuvremenu su Ustavni odbor Skupštine Crne Gore i Ministarstvo finansija dali mišljenje povodom podnijete inicijative.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je, u saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo, 17.12.2020. godine, dalo mišljenje Vladi Crne Gore, u kojem je, između ostalog, istaknuto da se *osporenim odredbama utvrđuju uslovi pod kojima osiguranik stiče pravo na starosnu penziju i njima se ne povređuje pravo građana na jednakost i ravnopravnost, jer se ti uslovi i način ostvarivanja prava na starosnu penziju jednako odnose na sve osiguranike koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, kao i da ZPIO ne reguliše pitanja prestanka radnog odnosa po sili zakona, prestanka funkcije odnosno službeničkog odnosa, već se ta pitanja uređuju drugim propisima.*³⁹⁹ Istovjetno mišljenje je četiri mjeseca kasnije, dao i Ustavni odbor Skupštine Crne Gore.⁴⁰⁰

Povodom ove inicijative Sudskog savjeta, reagovala je Unija slobodnih sindikata Crne Gore 12.11.2020. godine ističući da je predmet pažnje Sudskog savjeta morao biti član Ustava Crne Gore, koji propisuje prestanak sudijske funkcije, a ne odredbe ZPIO.

Ukazali su da bi ukidanjem člana 17 st. 1 i 2 Zakona PIO bila drastično zakinuća prava oko 165.000 zaposlenih u Crnoj Gori (prema podacima Poreske uprave), odnosno preko 205.000 zaposlenih (prema podacima Monstata), kao i da su upravo ovom odredbom kroz dvogodišnji socijalni dijalog, vođen između reprezentativnih sindikata i Vlade Crne Gore, omogućeni povoljniji uslovi za sticanje prava na starosnu penziju koji muškarcima i ženama daju mogućnost da prije 67 godine, ukoliko to žele, ostvare pravo na starosnu penziju⁴⁰¹. Ovo je izuzetno važno za zaposlene u brojnim djelatnostima, kao što su: metalno-rudarski kompleks, energetika, trgovina, građevina, šumarstvo, komunalne usluge i dr. koji zbog težine posla i uslova rada u kojima te poslove obavljavaju, psihofizički ne mogu da izdrže da ostanu na tržištu rada do 67 godine starosti“.

³⁹⁸ „Sudski savjet krši imperativnu odredbu Ustava o prestanku sudijske funkcije“, dr Vesna Rakić Vodinelić, profesorica prava u penziji, 20.10.2020. godine: [https://www.hraction.org/2020/10/20/sudski-savjet-krsi-imperativnu-odredbu-ustava-o-prestanku-sudijske-funkcije/](https://www.hrraction.org/2020/10/20/sudski-savjet-krsi-imperativnu-odredbu-ustava-o-prestanku-sudijske-funkcije/)

³⁹⁹ Mišljenje Ministarstva finansija i socijalnog staranja, broj 16-108-127/20-7153/1 od 17.12.2020. godine.

⁴⁰⁰ Mišljenje Ustavnog odbora broj 00-14/21-1/2 od 9.4.2021. godine.

⁴⁰¹ Saopštenje za javnost povodom pokretanja postupka ocjene saglasnosti člana 17 Zakona o PIO sa Ustavom - položaj sudija, 12.11.2020, dostupno na linku: <http://usscg.me/2020/11/12/saopstenje-za-javnost-povodom-pokretanja-postupka-ocijene-saglasnosti-cl-17-zakona-pio-sa-ustavom-polozej-sudija/>

10. NEPRIMJEREN UTICAJ IZVRŠNE VLASTI NA SUDSTVO: PROIZVOLJNA DODJELA NOVČANE POMOĆI ZA STAMBENE POTREBE SUDIJA

10.1. Zaključak

Neprimjeren politički uticaj na sudstvo i tužilaštvo izvršna vlast je godinama vršila odlukama kojima je, neovlašćeno, u netransparentnoj proceduri, sudijama i državnim tužiocima dodjeljivala stanove za 20% od procijenjene vrijednosti, kao i novčanu pomoć za rješavanje stambenih potreba.⁴⁰²

Iako je prvobitno za dodjelu ovakve pomoći imala pravni osnov, Vlada je nastavila s istom praksom i pošto je 2014. godine Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada izričito isključena mogućnost da ona uređuje rješavanje stambenih potreba sudija i državnih tužilaca.

Rješavanje stambenih potreba sudija je, inače, u nadležnosti Sudskog savjeta, dok je Vladina Komisija, pojedinim sudijama, uključujući članicu Sudskog savjeta i predsjednicu Vrhovnog suda, netransparentno rješavala stambene potrebe, pa i u slučajevima kada su imali riješeno stambeno pitanje. Ovakva višegodišnja praksa je značila i nedopušten i neprimjeren uticaj na sudstvo od strane izvršne vlasti. U posljednjem izvještaju o Crnoj Gori, Evropska komisija je zbog toga izrazila posebnu zabrinutost.⁴⁰³

Zabrinjavajuće je posebno to što Sudski savjet, nadležan da “obezbjedi nezavisnost i samostalnost sudova i sudija”⁴⁰⁴, nije protestovao i tražio da se prekine s ovom nezakonitom praksom, koja je dovela u pitanje integritet sudstva⁴⁰⁵.

Posebno je karakterističan slučaj predsjednice Vrhovnog suda, koja je u svojstvu članice Sudskog savjeta učestvovala u donošenju propisa za transparentnu dodjelu stambene pomoći sudijama od strane Sudskog savjeta, da bi za sopstvene potrebe zaobišla te propise i proceduru i od Vlade dobila stambeni poklon od 33.200 eura.

Takozvani ugovori o vraćanju kredita, koje je Vlada zaključivala sa sudijama i državnim tužiocima, a koje je objavio Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou,⁴⁰⁶ nemaju elemente ugovora o kreditu i predstavljaju prividne ili fiktivne ugovore, odnosno ništave pravne poslove.

U slučaju ništavosti ugovora, svaka ugovorna strana je dužna da vrati drugoj sve što je primila po osnovu takvog ugovora, a ako to nije moguće, da vrati odgovarajuću naknadu u novcu, prema cijenama u vrijeme donošenja sudske odluke.⁴⁰⁷ Zaštitnica imovinsko-pravnih odnosa Crne Gore bi sada trebalo da pokrene odgovarajuće postupke u tom cilju.

⁴⁰² Podatke su objavili Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou i NVO MANS, “Stambena politika Vlade – primjeri kršenja zakona i procedura”, V. Čalović Marković, 2021: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/04/Vanja-Calovic-Markovic-prezentacija-stanovi.pdf>.

⁴⁰³ European Commission, Montenegro 2021 Report, *op. cit*, str. 19.

⁴⁰⁴ Ustav Crne Gore, *op. cit*, član 126.

⁴⁰⁵ Akcija za ljudska prava se bavila ovom temom još 2010. godine, vidjeti detaljnije u izvještaju “Ljudska prava u Crnoj Gori 2010-2011”, Podgorica 2011, strana 229, dostupno na linku: <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2017/01/Ljudska-prava-u-Crnoj-Gori-2010-2011.pdf>

Takođe, i mediji su izvještavali o ovome u toku 2019. godine:

Dijeli li se pravda bolje iz Vladinog stana? *Vijesti*, 17.8.2019, dostupno na linku: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/397490/dijeli-li-se-pravda-bolje-iz-vladinog-stana>

Objavljena imena funkcionera koji su dobili stanove i kredite, *PCNEN*, 10.8.2019, dostupno na linku: <https://www.pcnen.com/portal/2019/08/10/objavljena-imena-funkcionera-koji-su-dobili-stanove-i-kredite/>

⁴⁰⁶ “Stambena politika Vlade – primjeri kršenja zakona i procedura”, V. Čalović Marković, MANS, 2021: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/04/Vanja-Calovic-Markovic-prezentacija-stanovi.pdf>

⁴⁰⁷ Član 102, stav 1 Zakona o obligacionim odnosima, *op. cit*.

Svjesno zaobilaženje pravnog okvira za dodjelu stambene pomoći sudijama ukazuje na izvršenje koruptivnih krivičnih djela, pa je procesuiranje onih koji su se u takve poslove upustili sada posao Državnog tužilaštva.

10.2. Pravni okvir

Rješavanje stambenih potreba funkcionera (predsjednika države, funkcionera koje bira ili imenuje Skupština, lica koje bira, imenuje, postavlja predsjednik države i Vlada) bilo je regulisano Odlukom o rješavanju stambenih potreba republičkih funkcionera, koju je donijela Vlada Republike Crne Gore na sjednici od 28. oktobra 1993. godine.⁴⁰⁸ Ovu odluku Vlada je zasnovala na odredbama članova 45 i 51 tada važećeg Zakona o stambenim odnosima iz 1990. godine, iako te odredbe nijesu davale pravni osnov za donošenje podzakonskog akta za uređivanje načina zadovoljenja stambenih potreba funkcionera.⁴⁰⁹

Stambene potrebe su regulisane kroz dobijanje kredita za izgradnju ili kupovinu stana u svojini i za poboljšanje uslova stanovanja, zatim kroz poboljšanje uslova stanovanja na stanovima države, davanjem stana u državnoj svojini na korišćenje po osnovu zakupa na neodređeno vrijeme i davanjem stana u državnoj svojini na korišćenje sa stanarskim pravom. Osnovni kriterijumi za rješavanje stambenih pitanja su bili značaj poslova, postojeća stambena situacija, broj članova porodičnog domaćinstva i radni staž.

Nakon toga, Zakonom o etažnoj svojini iz 1995. godine⁴¹⁰ bilo je propisano da će rješavanje stambenih potreba od interesa za Republiku ili jedinicu lokalne samouprave urediti Vlada svojim propisom.⁴¹¹

Dalje, Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada od 26. januara 2011. godine⁴¹² bilo je propisano da *država i jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju sredstva za rješavanje stambenih potreba zaposlenih, u skladu sa potrebama i mogućnostima*⁴¹³ i da *rješavanje stambenih potreba lica čiji je rad od interesa za državu, odnosno jedinicu lokalne samouprave uređuje svojim propisom Vlada, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave.*⁴¹⁴

Odlukom o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera iz 1997. godine⁴¹⁵ bio je propisan način, kriterijumi i postupak rješavanja stambenih potreba republičkih funkcionera koje bira ili imenuje Skupština Republike Crne Gore, lica koja bira, imenuje, odnosno postavlja Predsjednik Republike i Vlada Republike Crne Gore, čije je vršenje funkcije uslovljeno zasnivanjem radnog odnosa u ovim i drugim državnim organima.

Izmjenama i dopunama ove odluke od 28. juna 2002. godine⁴¹⁶ dodato je novo poglavlje kojim je primjena ove odluke *proširena i na nosioce pravosudnih funkcija pojedinih pravosudnih organa* (Vrhovni sud, Ustavni sud, Državni tužilac i Republičko vijeće za prekršaje). Nosiocima pravosudnih funkcija u smislu ove odluke smatrali su se predsjednici i sudije sudova osnovanih prema Zakonu o sudovima, predsjednik i sudije Ustavnog suda, Državni tužilac, viši i osnovni

⁴⁰⁸ „Službeni list RCG“ br. 47, od 4. novembra 1993. godine.

⁴⁰⁹ Član 45 propisivao je korišćenje stanova (po osnovu zakupa i osnovu stanarskog prava), a član 51 propisivao je korišćenje stana sa stanarskim pravom.

⁴¹⁰ „Službeni list RCG“ br. 21/95.

⁴¹¹ Član 10.

⁴¹² „Službeni list CG“ br. 4/2011.

⁴¹³ Član 25.

⁴¹⁴ Član 26.

⁴¹⁵ „Službeni list RCG“ br. 11/97.

⁴¹⁶ „Službeni list RCG“ br. 37/2002.

tužilac i njihovi zamjenici, predsjednici i sudije Republičkog vijeća za prekršaje i područnih organa za prekršaje.

Saglasno ovim izmjenama, Vladina Komisija za stambena pitanja je vršila raspodjelu sredstava obezbijedenih u državnom budžetu za rješavanje stambenih potreba za ove pravosudne organe, *s tim da o rješavanju stambenih potreba nosilaca pravosudnih funkcija u pravosudnom organu odlučuje komisija koju imenuje rukovodilac tog pravosudnog organa*. Ipak, o prigovoru na odluku ove komisije je odlučivala Vladina Komisija za stambena pitanja.

Tako je Vlada svojom odlukom sebi dala nadležnost da donosi konačne odluke o rješavanju stambenih potreba sudija i državnih tužilaca.

I nova Odluka o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera od 28. juna 2007. godine⁴¹⁷ je obuhvatila nosioce pravosudnih funkcija i ustavno-sudske funkcije. Za razliku od prethodne odluke, konačnu odluku o prigovoru na odluku komisije pravosudnog organa više nije donosila Vladina komisija, već starješina organa.

Sudski savjet je 2012. godine uputio inicijativu Vladi Crne Gore za izmjenu ove Odluke o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera ("Sl. list RCG" br. 47/07 od 7.8.2007. i "Sl. list CG" br. 37/09 od 10.6.2009) u dijelu koji se odnosi na rješavanje stambenih pitanja nosilaca sudijske funkcije. U inicijativi se obrazlaže da se odluka koja se odnosi i na nosioce pravosudnih i ustavno-sudskih funkcija, kao funkcionere prepoznaje samo lica koje bira, postavlja, odnosno imenuje Skupština Crne Gore, odnosno Predsjednik Crne Gore i Vlade Crne Gore, a ne i nosioce sudijske funkcije koje shodno Ustavu iz 2007. bira Sudski savjet. Tako sudije koje bira Sudski savjet ne potpadaju pod kriterijume koje propisuje član 1 Odluke.

Po ovoj inicijativi nije postupljeno.

U januaru 2014. godine, stupile su na snagu izmjene Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada,⁴¹⁸ kojima je dopunjen član 26 (rješavanje stambenih potreba) novim stavom koji glasi: *postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba sudija, državnih tužilaca i sudija Ustavnog suda, utvrđuju se aktom Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta i Ustavnog suda*.

Shodno tome, Sudski savjet je nakon ove izmjene zakona, na sjednici od 26. novembra 2014. godine, donio Pravilnik o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba sudija,⁴¹⁹ dok je Tužilački savjet to isto učinio poslije nešto više od dvije godine od izmjene zakona.⁴²⁰

Nakon ovih izmjena zakona, Vlada Crne Gore je 19. juna 2014. godine donijela izmijenjenu Odluku o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera,⁴²¹ iz koje su isključeni nosioci pravosudnih funkcija, kao i posebnu Odluku o rješavanju stambenih potreba državnih službenika i namještenika.

Dakle, od januara 2014. godine je izričito propisano da se rješavanje stambenih potreba sudija uređuje aktima Sudskog savjeta i da Vlada Crne Gore nema ovlaštenja da donosi akte i uređuje ta pitanja.

⁴¹⁷ „Službeni list RCG“ br. 47/2007.

⁴¹⁸ „Službeni list CG“ br. 1/2014.

⁴¹⁹ „Službeni list CG“ br. 50/2014.

⁴²⁰ „Službeni list CG“ br. 51/2016.

⁴²¹ „Službeni list CG“ br. 31/2014.

10.3. Praksa od 2014. godine do 2021. godine

Iako od 2014. godine za to nije imala ovlaštenja, Vlada Crne Gore je nastavila da, preko svoje Komisije, velikom broju tužilaca i sudija, u netransparentnom postupku, tj. bez javnog oglašavanja i jasnih kriterijuma, dodjeljuje stanove i kredite po povoljnim uslovima. Time je izvršna vlast svojim odlukama protivpravno jednom broju sudija i državnih tužilaca omogućila sticanje imovinske koristi, što ukazuje na osnovanu sumnju na izvršenje koruptivnog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja.⁴²²

Na ovaj način je izvršna vlast, vršila i nedozvoljeni politički uticaj na sudstvo. Prema podacima koje su objavili Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou i NVO MANS, odlukama Vladine komisije u periodu 2017-2019. godine 175 funkcionera je dobilo 4,6 miliona eura kredita, a za posljednjih deset godina podijeljeno je 20.000 m² stambenog prostora za 405 državnih službenika i drugih lica.⁴²³ Ne postoji podatak koliko je od njih samo sudija, ali objavljeno je više slučajeva u kojima su sudije od Vlade dobijale stanove i novčanu pomoć.

Iako su i sudije znali da se njihove stambene potrebe mogu rješavati samo na način i u postupku koji uređuje pravilnik Sudskog savjeta, jedan broj sudija se neposredno obraćao Vladi i preko njene Komisije dobijao stanove po cijenama koje su višestruko niže od tržišnih, kao i kredite po povoljnim uslovima koji su podrazumijevali vraćanje samo 20% dobijenih sredstava.

Pri tome, radilo se o sudijama i državnim tužiocima koji su već imali adekvatno riješeno stambeno pitanje, što ukazuje na posebno neprimjeren politički uticaj izvršne vlasti na pravosuđe i osnovanu sumnju u izvršenje koruptivnih krivičnih djela, još uvijek nesagledivih razmjera.

10.4. Sudije kojima je Vlada dodjeljivala pomoć za rješavanje stambenih pitanja

10.4.1. Poklon predsjednici Vrhovnog suda Crne Gore

Bivša predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, Vesna Medenica, koja je bila članica Sudskog savjeta kada je taj savjet donio Pravilnik o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba sudija 2014. godine, suprotno odredbama tog akta u čijem donošenju je učestvovala, tražila je neposredno od Vlade Crne Gore novčana sredstva za rekonstrukciju kuće u julu 2017. godine.⁴²⁴ U obraćanju Vladinoj komisiji, predsjednica Vrhovnog suda je zahtijevala da joj se dodijeli 30 hiljada eura “po kriterijumima kojima ste se do sada vodili i drugim odobrali”.⁴²⁵ Dakle, iako je znala da ne postoji pravni osnov i kriterijumi pod kojima Vlada može da rješava ova pitanja, predsjednica Vrhovnog suda je podnijela takav zahtjev Vladinoj komisiji.

U vrijeme podnošenja zahtjeva Vladinoj komisiji, predsjednica Vrhovnog suda je bila vlasnica kuće od 146 m², u kojoj je sama živjela, i godišnje je zarađivala preko 40 hiljada eura.⁴²⁶ Takođe, dvije

⁴²² Član 416 Krivičnog zakona Crne Gore definiše krivično djelo zloupotreba službenog položaja koje službeno lice čini kada protivpravnim iskorištavanjem svog službenog položaja ili ovlaštenja, **prekoračenjem granica svog službenog ovlaštenja** ili nevršenjem svoje službene dužnosti **pribavi** sebi ili **drugom korist**, drugom nanese štetu ili teže povrijedi prava drugog.

⁴²³ “Stambena politika Vlade – primjeri kršenja zakona i procedura”, V. Čalović Marković, MANS, 2021: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/04/Vanja-Calovic-Markovic-prezentacija-standovi.pdf>

⁴²⁴ Akt Su I br.186/17 od 5. jula 2017. godine.

⁴²⁵ *Ibid.*

⁴²⁶ Izvještaji o prihodima i imovini Agenciji za sprječavanje korupcije: <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalvestaja&izvestajId=26862;> [https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalvestaja&izvestajId=19434.](https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalvestaja&izvestajId=19434)

godine prije podnošenja zahtjeva, ona je poklonila ćerki stan od 80 m², koji je ranije dobila od države.⁴²⁷

Vladina komisija je 2018. godine donijela odluku⁴²⁸ kojom je predsjednici Vrhovnog suda dodijelila 40 hiljada eura kredita, dakle, 10 hiljada eura više nego što je sama tražila. Vladina komisija je kao pravni osnov za donošenje takve odluke navela Odluku o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera,⁴²⁹ iz koje su isključeni nosioci pravosudnih funkcija.

Uprava za imovinu je zatim sa predsjednikom Vrhovnog suda zaključila *Ugovor o vraćanju kredita* u iznosu od 40 hiljada eura⁴³⁰, koji joj je dodijeljen odlukom Vladine komisije. U ugovoru se navodi da se radi o kreditu „pod povoljnijim uslovima“ i da predsjednica Vrhovnog suda, kao korisnik kredita, kredit vraća uplatom obračunate cijene u jednoj rati. Povlašćeni iznos koji se u jednoj rati vraća je 8 hiljada eura i on se dodatno umanjuje na osnovu gotovinske uplate za 15%, pa je predsjednica Vrhovnog suda obavezana da „vrati“ 6.800 eura.

Dakle, Vlada je preko svoje komisije uplatila predsjednici Vrhovnog suda 40 hiljada eura, od kojih je ona odmah vratila 6.800 eura, tako da je dobila 33.200 eura nepovratnih sredstava. Proizilazi da Vlada, odnosno Uprava za imovinu, nije zaključila ugovor o vraćanju kredita sa predsjednikom Vrhovnog suda Crne Gore. U konkretnom slučaju radi se o tzv. prividnom ili fiktivnom ugovoru o vraćanju kredita, jer je predsjednica Vrhovnog suda faktički od Vlade tražila 30 hiljada eura, a dobila je nepovratna sredstva u iznosu od 33.200 eura. Nesporno je da predsjednica Vrhovnog suda od Vlade nije dobila kredit, već iznos od 33.200 eura, koji nema obavezu da vrati.

Ugovor koji je Vlada zaključila sa predsjednikom Vrhovnog suda nema elemente ugovora o kreditu, koji u smislu Zakona o obligacionim odnosima zaključuje banka kada korisniku kredita stavi na raspolaganje određeni iznos novčanih sredstava, na određeno ili neodređeno vrijeme, a korisnik se obavezuje da plaća ugovorenu kamatu i *dobijeni iznos novca vrati* u vrijeme i na način kako je utvrđeno ugovorom.⁴³¹

Takođe, ne radi se ni o ugovoru o zajmu kojim se u smislu istog zakona obavezuje zajmodavac da preda u svojину zajmoprimcu određenu količinu novca ili kojih drugih zamjenljivih stvari, a zajmoprimac se obavezuje da mu *vrati poslije izvjesnog vremena istu količinu novca*, odnosno istu količinu stvari iste vrste i kvaliteta.⁴³²

Shodno članu 59, stav 1 Zakona o obligacionim odnosima, prividan ugovor nema dejstva među ugovornim stranama. Priroda takvog pravnog posla utvrđuje se prema sadržini i cilju koji su stranke ugovorom željele postići, a ne po njegovom nazivu. Takođe, ako prividan ugovor prikriva neki drugi ugovor, taj drugi važi, ukoliko su ispunjeni uslovi za njegovu pravnu valjanost, shodno članu 59, stav 2 Zakona o obligacionim odnosima.

⁴²⁷ Izvještaj o prihodima i imovini za 2015. godinu podnešen Agenciji za sprječavanje korupcije.

⁴²⁸ Br. 07-004-6017/8 od 18. decembra 2018. godine.

⁴²⁹ „Službeni list CG“ br. 31/2014.

⁴³⁰ Br. 08-373 od 26. decembra 2018. godine.

⁴³¹ Član 1168, Zakon o obligacionim odnosima, *Sl. list CG*, br. 47/2008, 4/2011 - dr. zakon i 22/2017: „Ugovorom o kreditu banka se obavezuje da korisniku kredita stavi na raspolaganje određeni iznos novčanih sredstava, na određeno ili neodređeno vrijeme, za neku namjenu ili bez utvrđene namjene, a korisnik se obavezuje da banci plaća ugovorenu kamatu i dobijeni iznos novca vrati u vrijeme i na način kako je utvrđeno ugovorom“.

⁴³² Član 566.

U konkretnom slučaju, nesporno je da je predsjednica Vrhovnog suda od Vladine komisije tražila 30 hiljada eura i da je dobila iznos od 33.200 eura, od kojeg iznosa nema obavezu da vrati ništa. Dakle, cilj ugovornih strana je bio da se predsjednici Vrhovnog suda poklone nepovratna sredstva za rekonstrukciju kuće. Radi se, dakle, o jednoj vrsti ugovora o poklonu, ali nijesu ispunjeni uslovi ni za njegovu valjanost. Naime, shodno članu 101 stav 1 Zakona o obligacionim odnosima, ugovor koji je *suprotan prinudnim propisima* ili moralu društva je ništav. U konkretnom slučaju, od januara 2014. godine izričito je propisano da se rješavanje stambenih potreba sudija uređuje aktima Sudskog savjeta, pa Vlada Crne Gore nije imala ovlašćenja da donosi odluku kojom predsjednici Vrhovnog suda poklanja iznos od 33.200 eura za rekonstrukciju porodične kuće.

Izmjenama Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada je od 2014. godine propisano da se "postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba sudija, državnih tužilaca i sudija Ustavnog suda, utvrđuju aktom Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta i Ustavnog suda"⁴³³. Sudski savjet je ta pitanja uredio Pravilnikom o rješavanju stambenih potreba sudija, formirao je Komisiju za rješavanje stambenih pitanja sudija, koja je na osnovu propisanih kriterijuma sprovodila postupak, objavljivala oglas, formirala rang-listu sudija koji su konkurisali za rješavanje stambenih pitanja, rješavala po prigovorima, itd.⁴³⁴ Gospođa Medenica je taj postupak svjesno zaobišla.

10.4.2. Poklon predsjedniku Privrednog suda

Na sličan način kao predsjednici Vrhovnog suda, Vlada je dodijelila novčana sredstva i predsjedniku Privrednog suda, Blažu Jovaniću. On je tražio novčanu pomoć za rješavanje stambenih potreba⁴³⁵ i dobio je kredit u iznosu od 40 hiljada eura,⁴³⁶ od čega treba da vrati 8 hiljada u mjesečnim ratama od 40,41 eura u trajanju od 20 godina (240 rata), sa godišnjom kamatom od 2%.⁴³⁷ U vrijeme podnošenja zahtjeva Vladinoj komisiji, predsjednik Privrednog suda je bio vlasnik stana od 118 m² i sa suprugom zajedno zarađivao skoro 50 hiljada eura godišnje.⁴³⁸ Ni u ovom slučaju se ne može govoriti ni o kreditu, ni o zajmu, jer je predsjednik Privrednog suda od Vlade nepovratno dobio 32 hiljade eura.

10.4.3. Poklon predsjednici Upravnog suda

I predsjednica Upravnog suda Crne Gore, Branka Lakočević, od izvršne vlasti je dobila kredit u iznosu od 40 hiljada eura za adaptaciju stana.⁴³⁹ I predsjednica Upravnog suda, suda koji ocjenjuje zakonitost upravnih akata izvršne vlasti, treba da vrati 8 hiljada u mjesečnim ratama od 40,41 eura u trajanju od 20 godina (240 rata), sa godišnjom kamatom od 2%.⁴⁴⁰ U vrijeme podnošenja zahtjeva Vladinoj komisiji, predsjednica Upravnog suda je bila vlasnica stana od 87 m², čiju

⁴³³ „Službeni list CG“ br. 1/2014.

⁴³⁴ Vidi, npr: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/3pBd>.

⁴³⁵ Akt 08-004-2826 od 1. novembra 2016. godine.

⁴³⁶ Odluka br. 07-004-107/5 od 18. januara 2018. godine.

⁴³⁷ Ugovor o vraćanju kredita br. 08-11 od 31. januara 2017. godine.

⁴³⁸ Izvještaji o prihodima i imovini Agenciji za sprječavanje korupcije: <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalzvestaja&izvestajId=24996>.

⁴³⁹ Odluka br.07-004-6017/13 od 19. decembra 2018. godine.

⁴⁴⁰ Ugovor o vraćanju kredita br. 08-125 od 31. januara 2019. godine.

rekonstrukciju je tražila, dok je njen suprug bio vlasnik stana od 73 m² i suvlasnik još četiri stana, i sa suprugom je zajedno zarađivala skoro 40 hiljada eura godišnje.⁴⁴¹ Ni u ovom slučaju se ne može se govoriti ni o kreditu, ni o zajmu, jer je predsjednica Upravnog suda od Vlade nepovratno dobila 32 hiljade eura.

10.4.4. Poklon predsjedniku Ustavnog suda

Predsjednik Ustavnog suda Crne Gore, Dragoljub Drašković, dobio je od Vladine komisije stan u Podgorici od 109 m²,⁴⁴² čija cijena mu je umanjena za 80%, tako da iznosi 22.018 eura,⁴⁴³ koji plaća u mjesečnim ratama na deset godina, sa godišnjom kamatom od 2%. U vrijeme podnošenja zahtjeva Vladinoj komisiji, predsjednik Ustavnog suda bio je vlasnik i kuće od 110 m² i stana od 52 m² u Nikšiću.⁴⁴⁴

10.4.5. Poklon sudijama Ustavnog suda, bivšoj predsjednici tog suda

Sutkinja Ustavnog suda Crne Gore, Desanka Lopičić, dobila je od Vladine komisije stan u Podgorici od 75 m²,⁴⁴⁵ čija cijena je umanjena za 80% na iznos od 12.915 eura,⁴⁴⁶ koji plaća u mjesečnim ratama na deset godina sa godišnjom kamatom od 2%. U vrijeme podnošenja zahtjeva Vladinoj komisiji, ova sutkinja Ustavnog suda je bila vlasnik stana od 69 m² u Podgorici, koji je poklonila sinu nakon dobijanja ovog stana, a suprug joj je bio vlasnik kuće od 130 m² i tri poslovna prostora.⁴⁴⁷

Još jedna sutkinja Ustavnog suda Crne Gore, Mevlida Muratović, je od izvršne vlasti dobila kredit u iznosu od 40 hiljada eura.⁴⁴⁸ Za razliku od drugih sudija, ova sutkinja se obratila tadašnjoj predsjednici Ustavnog suda, gospođi Lopičić, gore pomenutoj, tražeći da ona urgira kod Vladine komisije da joj se riješi stambeno pitanje.⁴⁴⁹ I ova sutkinja treba da vrati 8 hiljada u mjesečnim ratama od 40,41 eura u trajanju od 20 godina (240 rata), sa godišnjom kamatom od 2%.⁴⁵⁰ U vrijeme podnošenja zahtjeva Vladinoj komisiji, ova sudija je živjela u stanu od 70 m² čiji vlasnik je njen suprug koji bio vlasnik još jednog stana od 30 m².⁴⁵¹

⁴⁴¹ Izvještaji o prihodima i imovini Agenciji za sprječavanje korupcije:

<https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalzvestaja&izvestajId=40020>.

⁴⁴² Odluka br.07-004-707/34 od 4. marta 2019. godine.

⁴⁴³ Obračunska lista Uprave za imovinu br.08/67 od 7. marta 2019. godine.

⁴⁴⁴ Izvještaji o prihodima i imovini Agenciji za sprječavanje korupcije:

<https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalzvestaja&izvestajId=42699>

⁴⁴⁵ Odluka br.07-004-1244/22 od 12. maja 2016. godine.

⁴⁴⁶ Obračunska lista Uprave za imovinu br.08/191 od 28. jula 2016. godine.

⁴⁴⁷ Izvještaji o prihodima i imovini Agenciji za sprječavanje korupcije:

<https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalzvestaja&izvestajId=12786>.

⁴⁴⁸ Odluka br.07-004-2650/72 od 11. maja 2017. godine.

⁴⁴⁹ Akt Su 852/15 od 16.9.2015. godine.

⁴⁵⁰ Ugovor o vraćanju kredita br.08-303 od 6. juna 2018. godine.

⁴⁵¹ Izvještaji o prihodima i imovini Agenciji za sprječavanje korupcije:
<https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalzvestaja&izvestajId=27748>.

ZAKLJUČCI

Evropska komisija je po prvi put u svom izvještaju o Crnoj Gori za 2021. godinu zaključila da u oblasti pravosuđa nije bilo napretka⁴⁵². Ova ocjena je data iako u izvještaju nijesu pomenuti neki zabrinjavajući događaji, kao što su odbijanje Sudskog savjeta da skoro deset mjeseci konstatuje prestanak funkcija znatnom broju sudija zbog ispunjavanja uslova za penziju; insistiranje na izboru predsjednika Osnovnog suda u Kotoru na osmi mandat uprkos zakonskom ograničenju od dva mandata; slučaj da je sudija, pravosnažno osuđen za krivično djelo zbog koga je odmah morao biti razriješen, sudio još skoro godinu dana, da bi na kraju dao ostavku i dobio otpremninu, i dr.

U crnogorskom sudstvu dolazi do značajne smjene generacija. U periodu od nepune dvije godine, skoro petina sudijskog kadra, njih 64, je otišlo iz sudstva. U međuvremenu je izabrano 31 novih sudija, pošto su završili inicijalnu obuku, a trenutno se čak 52 kandidata za sudije nalaze na toj obuci, što će, izgleda, dovesti do toga da Crna Gora i poveća broj sudija, iako po broju sudija već više od dva puta premašuje evropski prosjek. Međutim, Vrhovni sud već mjesecima radi samo sa trećinom sudija, a Apelacioni sud je spao sa 13 sudija na osam, dok izbor sudija u ove sudove neopravdano kasni.

Sudski savjet je u posmatranom periodu funkcionisao u zakonitom statusu, ali spornog legitimiteta, jer je njegovim članovima iz reda uglednih pravnika mandat prestao još u julu 2018. godine, a zakonodavna vlast od tada ne može da izabere nove članove koji bi ih zamijenili. Takođe, Savjet je i poslednjih godina, odnosno mjeseci, djelovao bez dva svoja člana, jednog iz reda uglednih pravnika i jednog iz reda sudija, koji takođe trenutno ne mogu biti zamijenjeni zbog političkih (ne)prilika u Skupštini, odnosno zbog nedostatka sudija u Vrhovnom sudu.

Sastav Sudskog savjeta (poglavlje 1.)

Od osnivanja Sudskog savjeta 2008. godine, pa do danas, nije obezbijeđeno da savjet postane zaista nezavisan državni organ. Nijesu primijenjene preporuke za jačanje njegove nezavisnosti koje su dali Grupa država članica Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO), Evropska mreža sudskih savjeta, Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje. Da bi se ministar pravde isključio iz članstva u Sudskom savjetu, kako je GRECO preporučio, treba promijeniti Ustav Crne Gore. Da bi se uveli kriterijumi za izbor uglednih pravnika, koji bi obezbijedili njihovu nezavisnost i nepristrasnost, kao i garancije kod svih članova savjeta koje bi spriječile sukob interesa, treba izmijeniti Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, što je nedavno započeto. Nivo garancija protiv političkog uticaja i sukoba interesa koji važi za članove Sudskog savjeta neuporedivo je niži od onoga koji važi za Tužilački savjet, Savjet Agencije za sprječavanje korupcije, Savjet Radija i Televizije Crne Gore i Savjet Agencije za elektronske medije, iako Ustav jedino za Sudski savjet postavlja zahtjev da se obezbijedi da bude „samostalan i nezavisan organ“.

U sastavu Sudskog savjeta se nalaze ugledni pravници koji su izabrani u julu 2014. godine i kojima je prije više od tri godine istekao mandat. U periodu od tri godine objavljena su samo tri javna poziva za izbor uglednih pravnika, a skupštinski Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu

⁴⁵² Montenegro 2021 Report, Strasbourg, 19.10.2021 SWD(2021) 293 final/2, strana 17: *Montenegro's judicial system is moderately prepared, with no progress overall. The implementation of key judicial reforms is stagnating. The decisive political commitment needed to unblock important segments of those reforms is still outstanding, with a number of appointments to the judiciary remaining pending in Parliament due to inability to secure qualified majority. Concerns remain over the institutional performance of the Judicial and Prosecutorial Councils.* (Crnogorski pravosudni sistem je umjereno pripremljen, bez napretka u cjelini. Sprovođenje ključnih reformi pravosuđa stagnira. Odlučno političko opredijeljenje potrebno za deblokiranje važnih segmenata je još uvijek neriješeno, sa brojnim imenovanjima u pravosuđu koja ostaju na čekanju u Skupštini zbog nemogućnosti obezbjeđivanja kvalifikovane većine. I dalje postoji zabrinutost zbog institucionalnog učinka Sudskog i Tužilačkog savjeta.)

takav poziv nije raspisao u posljednjih godinu dana, niti je to pitanje uopšte bilo na dnevnom redu i jedne od ukupno 26 sjednica odbora, koliko ih je održano u tom periodu. Savjet radi i u krnjem sastavu jer mu nedostaju dva člana, jedan iz reda uglednih pravnika, i jedan iz reda sudija, a mjesto određeno za predsjednika Vrhovnog suda bilo je faktički upražnjeno devet mjeseci. Nema uslova za izbor nedostajućeg člana savjeta iz reda sudija dok se ne popuni Vrhovni sud Crne Gore.

Primjena planova slobodnih sudijskih mjesta (poglavlje 2.1.)

U posljednjih godinu dana, Crna Gora je ostala bez petine sudijskog kadra (19,6%) i to po pravilu najiskusnijih sudija, kojima je prestala sudijska funkcija, jer su ispunili uslove za odlazak u penziju. Ovoliki odliv sudija je većim dijelom prouzrokovao izmjenom Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz avgusta 2020. godine, koju Sudski savjet izgleda da nije očekivao (detaljnije vidi poglavlje 9, Prestanak sudijske funkcije).

Plan slobodnih sudijskih mjesta iz 2019. godine, za 2020/2022. godinu je nekoliko puta mijenjan u toku 2021. godine, što je razumljivo, zbog znatnog broja ostavki i odluka o prestanku sudijskih funkcija zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju. Ipak, da je Sudski savjet na vrijeme ispunio svoju zakonsku obavezu i odmah konstatovao prestanak funkcije svim sudijama koje su ispunjavale uslove, za to vrijeme je veći broj mjesta mogao postupno da se popunjava. Problem je nastao kada se veliki broj ostavki desio u periodu koji je prethodio i odluci Savjeta da konstatuje prestanak funkcije sudijama na osnovu ispunjavanja uslova za starosnu penziju – 26 od ukupno 27 ostavki je podnijeto od 31. decembra 2020. godine do 2. novembra 2021. godine, a uz to je i za 37 sudija konstatovan prestanak sudijskih funkcija.

Od 18 internih oglasa raspisanih u 2020. i 2021. godini, čak 11 nije bio u skladu sa Planom, i to za dva sudijska mjesta u Podgorici, i po jedno sudijsko mjesto u osnovnim sudovima u Rožajama, Herceg Novom, Nikšiću, Plavu, Pljevljima, Cetinju, Žabljaku i Beranama, i sudu za prekršaje u Podgorici. S druge strane, 2020. godine nijesu raspisani svi oglasi koji su bili predviđeni za tu godinu, i to za 10 sudijskih mjesta u višim sudovima u Bijelom Polju i Podgorici i za pet sudijskih mjesta u Privrednom sudu Crne Gore.

Oglasi za popunjavanje slobodnih mjesta internim oglasima u Privrednom i Upravnom sudu Crne Gore i jednog mjesta u Vrhovnom sudu Crne Gore, predviđeni Planom, bili su protivni Zakonu o Sudskom savjetu i sudijama, jer za ova mjesta Zakon izričito predviđa raspisivanje javnih oglasa.

Planovi slobodnih sudijskih mjesta ne sadrže jasno i precizno obrazloženje za raspisivanje svih oglasa. Navodi se samo to da se Plan donosi saglasno ovlašćenju Sudskog savjeta za donošenje takvog plana iz Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, a bez pominjanja Odluke o broju sudija u sudovima. Ova odluka bi trebalo da predstavlja polaznu tačku na osnovu koje će Sudski savjet procjenjivati broj upražnjenih mjesta, vodeći računa da više ne povećava broj sudija. Ova Odluka je posljednji put navedena u Planu slobodnih sudijskih mjesta 2015. godine, iako je posle toga donijeta i Odluka iz 2016, 2017. i 2019. godine. Takođe, u Planu nisu navedeni ni datumi isteka mandata predsjednicima sudova, što je dovelo do toga da u slučaju predsjednika osnovnih sudova u Kolašinu i Beranama, Sudski savjet nije blagovremeno raspisao javni oglas.

Dobrovoljno raspoređivanje sudija (poglavlje 2.2.)

Trajno dobrovoljno raspoređivanje je premještanje sudije iz jednog u drugi sud istog ili nižeg stepena, uz pristanak sudije i na osnovu internog oglasa (dakle, tu spada i prelazak iz jednog u drugi viši sud, ili iz višeg u osnovni sud). U slučajevima premještanja u sudove za koje vlada veliko interesovanje, kao što su sudovi u Podgorici, posebno je važno obezbijediti transparentan postupak izbora u skladu sa zakonom.

Sudski savjet je u ovom periodu raspoređivao sudije iz sudova za prekršaje u osnovne sudove i iz osnovnog suda u Privredni sud, iako zakon ne dozvoljava takvo premještanje sudija. Tamo gdje su premještanja bila u skladu sa zakonom, odluke nijesu bile dovoljno obrazložene, jer nijesu bili navedeni rezultati rada, iako je to odlučujući kriterijum za raspoređivanje.

U 2020. godini raspoređivanje nije izvršeno po osnovu dva interna oglasa jer nije bilo prijavljenih kandidata i kandidata koji su ispunjavali uslove za premještanje, dok su za jedanaest mjeseci 2021. godine od 14 internih oglasa za 16 slobodnih sudijskih mjesta, popunjena samo dva mjesta, od kojih je jedno premještanje koje zakon ne dozvoljava.

Izbor kandidata za sudije (poglavlje 3.)

Izbor kandidata za sudije su obilježile nepravilnosti u postupku pisanog testiranja koje su dovele do poništenja jednog konkursa, poništenje odluke Sudskog savjeta o izboru kandidata za sudije od strane Upravnog suda Crne Gore i to više od godinu dana nakon njihovog izbora, odnosno pred sam kraj njihove inicijalne obuke, kao i nastavak prakse Sudskog savjeta da donosi neobrazložene odluke o izboru kandidata za sudije i o izboru sudija nakon završene inicijalne obuke. Ovo poslednje je propust povodom koga Evropska komisija od 2015. godine upućuje identične kritike.

Pisano testiranje (poglavlje 3.5.1.1.)

Nekoliko učesnika konkursa koji je raspisan početkom 2020. godine je varalo na pisanom testiranju tako što su korišćenjem interneta i privatne USB memorije kopirali presude iz predmeta koji je bio ispitni zadatak, zbog čega je to pisano testiranje poništeno. Sudski savjet je protiv tri učesnika konkursa podnio krivičnu prijavu, koja je odbačena, i donio odluku o njihovom isključenju iz daljeg postupka izbora, koja je poništena presudom Upravnog suda Crne Gore.

Sudski savjet nije preduzeo mjere da obezbijedi da se ovakve situacije ne ponove, nije izmijenjen Poslovnik Sudskog savjeta u dovoljnoj mjeri i na način kojim će se rizik od zloupotreba svesti na minimum, već je samo odlučeno da kandidati u budućim postupcima pisanog testiranja presude rade ručno, umjesto na računaru.

Intervjui (poglavlje 3.4.)

Od početka 2020. godine do 1. decembra 2021. godine, Sudski savjet je intervjuisao 121 osobu koje su konkurisale za izbor kandidata za sudije (od čega 114 za 11 mjeseci 2021. godine).

Praksa vođenja intervjuja je vidno poboljšana u odnosu na 2019. godinu, kada je Sudski savjet davao ocjene za intervju i kandidatima kojima nije postavio ni jedno pitanje itd. Kandidatima su sada postavljana pitanja u skladu sa Smjernicama za obavljanje intervjuja, intervjui su približno jednako trajali i najčešće su svima postavljana ista pitanja. Pozitivno je i to što su, za razliku od Tužilačkog savjeta, članovi Sudskog savjeta bili aktivniji u pogledu postavljanja pitanja pa je u najvećem broju slučajeva svaki član Savjeta postavljao po jedno pitanje. Takođe, praksa obrazlaganja pisanog testa je unaprijeđena u odnosu na ranije. Svaki intervju je trajao od 10 do 15 minuta i svi kandidati su imali dovoljno vremena za predstavljanje i davanje odgovora. Sve sjednice na kojima su održavani intervjui bile su otvorene za javnost i tonski snimane, a transkripti su rađeni u formi zapisnika.

Napredovanje sudija (poglavlje 4.)

Ni odluke Sudskog savjeta o napredovanju sudija nijesu dovoljno obrazložene. Imajući u vidu da kod napredovanja često ocjena sa intervjua odlučuje o pobjedniku na konkursu, problem je što odluke ne sadrže informaciju o tome da li su prilikom intervjua cijenjeni svi kriterijumi za ocjenjivanje intervjua i kako su ocijenjeni. Takođe, kod obrazloženja ocjene rada sudija, pristup je bio neujednačen, jer su kod nekih kandidata bile navedene ocjene svih podkriterijuma za ocjenjivanje, a kod drugih nijesu.

Sudski savjet je 2021. godine donio odluku o napredovanju jedne sutkinje u Vrhovni sud Crne Gore, kojoj je sudijska funkcija morala prestati prije tog izbora. Nakon 10 mjeseci, ovoj sutkinji je konstatovan prestanak funkcije. Da je zakon na vrijeme primjenjivan, i na to mjesto izabran kandidat koji je ispunjavao uslove, on bi sada imao već godinu dana iskustva u Vrhovnom sudu, a taj sud ne bi imao još jedno upražnjeno sudijsko mjesto.

Postupak izbora troje sudija u Apelacioni sud, po oglasu od 16. oktobra 2020. nije okončan već više od godinu dana, za šta nema opravdanja jer je taj sud u posljednjih godinu i po dana sa 13 sudija spao na osam (uključujući predsjednika), što znači da ni izbor tih troje sudija neće dovesti do toga da se popune sva slobodna mjesta. U međuvremenu je Sudski savjet raspisao oglase za još slobodnih mjesta u tom sudu.

U prvih devet mjeseci 2021. godine, objavljeno je 14 oglasa za 32 slobodna mjesta u višim sudovima, Višem sudu za prekršaje, Apelacionom sudu i Vrhovnom sudu, na koje se, prema podacima sa sajta Sudskog savjeta, prijavilo blizu 90 kandidata.

U 2021. godini nije sproveden nijedan postupak napredovanja. Do 1. decembra 2021. godine nije popunjeno ni jedno slobodno mjesto u višim sudovima u Bijelom Polju i Podgorici, u Apelacionom, Vrhovnom sudu Crne Gore, u Privrednom i Upravnom sudu iako se radi o sudovima iz kojih je otišao najveći broj sudija. Potreba za popunjavanjem ovih mjesta je urgentna posebno ako se ima u vidu da su, primjera radi, krivična djela organizovanog kriminala i visoke korupcije, kao i ratni zločini, u nadležnosti Višeg suda u Podgorici (u prvom stepenu) i Apelacionog suda Crne Gore (u drugom stepenu).

Ocjenjivanje (poglavlje 4.4.)

Sistem ocjenjivanja sudija u Crnoj Gori nije objektivan, na šta je Akcija za ljudska prava ukazala još 2017. godine. Pravilo za utvrđivanje ocjene, propisano zakonom, nepravedno je i nelogično, jer omogućava da napreduju sudije koje imaju nezadovoljavajući kvalitet i kvantitet rada, kao i oni koji imaju neograničen broj kršenja Etičkog kodeksa. S druge strane, kriterijumi, propisani podzakonskim aktom, postavljeni su ili previše strogo (kao kod stručnog usavršavanja i učestvovanja u stručnim aktivnostima, na šta sudija ne može uvijek da utiče) ili tako da ne uzimaju u obzir značaj i težinu povrede kršenja Etičkog kodeksa.

Izbor predsjednika sudova (poglavlje 5.)

Na početku decembra 2021. godine, osam sudova na teritoriji Crne Gore nije imalo izabranog predsjednika suda, već su poslove predsjednika obavljali vršioci dužnosti. Razlog za upražnjena mjesta bili su četiri podnijete ostavke, dva prestanka mandata i prestanak dvije sudijske funkcije zbog ispunjavanja uslova za starosnu penziju.

Neka od praznih mjesta predsjednika sudova nijesu popunjena više od godinu dana, kao što je to slučaj sa osnovnim sudovima u Beranama i Kolašinu, čijim predsjednicima je konstatovan

prestanak mandata 15. oktobra 2020. godine. U tom slučaju nijesu blagovremeno raspisani oglasi za mjesta predsjednika sudova iako se radilo o prestanku mandata za koje je Sudski savjet unaprijed morao znati i u skladu sa tim raspisati javne oglase.

Od deset konkursa za izbor predsjednika, samo je u dva slučaja postojala konkurentnost, tj. situacija da se biralo između dva i više kandidata. Obje te odluke nijesu bile dovoljno obrazložene, jer se i iz njih ne vidi zašto su izabrani kandidati koji su izabrani, a ne protivkandidati.

Čak četiri konkursa za izbor predsjednika Vrhovnog suda nijesu bila uspješna. Na jedan konkurs se niko nije prijavio, na drugom predloženi kandidat nije dobio dvotrećinsku podršku od članova Sudskog savjeta, na trećem ni jedan od četiri kandidata, koji su ispunjavali uslove, nije dobio potrebnu većinu glasova Opšte sjednice Vrhovnog suda. Na kraju, prilikom posljednjeg konkursa, broj sudija Vrhovnog suda je pao na svega šest, sa devetnaest, tako da ne postoji potreban broj sudija (trinaest) za utvrđivanje predloga za izbor.

Sudski savjet je februaru 2020. godine izabrao Mihaila Anđelića po četvrti put za predsjednika Osnovnog suda na Žablaku, suprotno Zakonu o Sudskom savjetu i sudijama, koji zabranjuje da funkciju predsjednika suda obavlja osoba koja je prethodno dva puta bila birana na to mjesto. Ovo nije prvo ovakvo postupanje Sudskog savjeta. U toku 2019. godine, Sudski savjet je nezakonito sproveo izbor izbor čak šest predsjednika osnovnih sudova i predsjednice Vrhovnog suda, koji su već dva ili više puta obavljali dužnost predsjednika istih sudova. Tako su, uprkos zakonskom ograničenju od dva mandata, za treći mandat izabrani Milica Jovović, predsjednica Osnovnog suda u Danilovgradu, Radule Piper, predsjednik Osnovnog suda u Bijelom Polju, Hilmija Sujković, predsjednik Osnovnog suda u Plavu, Goran Šćepanović, predsjednik Osnovnog suda u Baru, i Vesna Medenica, predsjednica Vrhovnog suda, za čiji izbor postoji i ustavna zabrana. Takođe, za predsjednike Osnovnog suda u Rožajama i Osnovnog suda u Kotoru izabrani su sudije Zahit Camić i Branko Vučković koji su funkcije predsjednika obavljali u čak šestom i osmom mandatu.

Upravni sud Crne Gore je usvojio tužbu sudije Predraga Krstonijevića, koji je bio učesnik konkursa za izbor predsjednika Osnovnog suda u Kotoru 2019. godine, i poništio odluku Sudskog savjeta kojom je dotadašnji predsjednik tog suda, dr Branko Vučković, po osmi put za redom bio izabran za predsjednika. U ponovljenom postupku, Sudski savjet je ponovo odlučio da na funkciju predsjednika Osnovnog suda u Kotoru izabere Branka Vučkovića, i naveo je da je u novoj odluci "otklonio nedostatke u obrazloženju" na koje je ukazao Upravni sud. Nakon mjesec dana, Vučković je podnio ostavku. Od tada, tj. već 11 mjeseci na ovo mjesto nije izabrana nova osoba, dok funkciju predsjednika suda obavlja vršilac dužnosti.

Pozitivno je to što je u jednom postupku izbora predsjednika, i to predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore povećana transparentnost tako što je Sudski savjet objavio biografije i programe rada četiri kandidata. Takođe, Sudski savjet je dostavio programe rada svih kandidata prijavljenih na javne oglase na zahtjev za slobodan pristup informacijama, što je pozitivna promjena u odnosu na postupanje savjeta prethodnih godina. Međutim, transparentnost rada još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Sudski savjet i dalje ne objavljuje programe rada kandidata koji se prijavljuju za pozicije predsjednika sudova, dok se u odlukama o izboru ti programi prezentuju uvijek u samo jednoj rečenici koja ne govori dovoljno o predlozima za unaprijeđenje rada sudova za vrijeme od pet godina.

Disciplinska odgovornost sudija (poglavlje 6.)

Sistem utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija za disciplinske prekršaje u vezi sa vršenjem sudijske funkcije i postupanjem u konkretnim predmetima nije djelotvoran.

U 2020. i 2021. godini je pravosnažno utvrđena disciplinska odgovornost samo jednog sudije, i to za lakši disciplinski prekršaj. Sudija nije kažnjen najvećom mogućom kaznom za tu vrstu prekršaja iako se neopravdano nije pojavio na čak 27 zakazanih ročišta.

Pozitivno je to što je Komisija za etički kodeks sudija, po prvi put za deset godina postojanja, u 2020. godini čak dva puta inicirala pokretanje disciplinskog postupka. Oba njena predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti su odbijena. Komisija je onda jedan od ova dva slučaja ponovo razmatrala i utvrdila kršenje Kodeksa, dok u drugom slučaju nije odlučila do avgusta 2021. godine, kada je prestala da radi. S obzirom na broj i vrstu inicijativa koje su bile podnijete Komisiji, bilo je osnova da broj pokrenutih disciplinskih postupaka bude znatno veći.

Više sudija je prekršilo Zakon o sprječavanju korupcije zbog nedostavljanja podataka o imovini, ali niko od njih zbog toga nije odgovarao, za razliku od državnih tužilaca, koji su disciplinski kažnjavani zbog istog prekršaja.

Nedostatak disciplinskog postupka je u tome što ni disciplinski tužilac ni članovi Sudskog savjeta nemaju pravo da pokrenu taj postupak. Zakonski opisi nekih prekršaja su suviše neodređeni pa izazivaju pravnu nesigurnost, omogućavaju izbjegavanje odgovornosti i nejednako tretiranje sudija. Opisi etičkih i disciplinskih prekršaja se znatno preklapaju, što izaziva pravnu nesigurnost jer za kršenje etike praktično nema sankcije, za razliku od disciplinskih prekršaja koji mogu dovesti i do razriješenja.

Slučaj sudije koji je morao biti razriješen (poglavlje 6.3.3.)

Niko nije odgovarao zbog slučaja sudije, koji je obavljao sudijsku funkciju skoro godinu dana nakon što je pravosnažno osuđen za krivično djelo, iako je odmah morao biti razriješen. Sudija je jednostavno podnio ostavku, kao i predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, koja je znala da se protiv njega vodi krivični postupak, a kasnije, kada je osuđen, nije pokrenula disciplinski postupak. Ovakvo ponašanje predsjednika suda predstavlja osnov za razrješenje sa predsjedničke funkcije.

Iako je utvrđeno da su Sudski savjet i predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore Vesna Medenica znali da se protiv sudije Zekića vodi krivični postupak, Sudski savjet nije ispitivao da li postoji osnov za razrješenje Medenice u skladu sa članom 126 Zakona. Prema tom članu, predsjednica Vrhovnog suda je mogla da bude razriješena zbog toga što nije podnijela predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, a znala je da postoje razlozi za to.

Od svih osoba koje su povezane sa ovim događajem, Sudski savjet je pokrenuo pitanje utvrđivanja odgovornosti jedine osobe koja nije bila upoznata sa tim da se protiv sudije vodi krivični postupak i to protiv predsjednika Osnovnog suda u Rožajama, zbog toga što nije blagovremeno podnio predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije Zekića.

Sudski Savjet je sudiji Zekiću odobrio pravo na otpremninu čak godinu dana nakon prestanka njegove funkcije davanjem ostavke, navodno zbog odlaska u penziju, iako se, prema Zakonu o zaradama u javnom sektoru otpremnina odobrava „prilikom odlaska u penziju“. Međutim, ovdje je veći problem to što je sudija uopšte dobio otpremninu, jer je morao biti razriješen, a u takvom

slučaju nema pravo na otpremninu. On je davanjem ostavke izdejstvovao otpremninu, zahvaljujući propustu Sudskog savjeta da ga blagovremeno razriješi funkcije.

Etička odgovornost sudija (poglavlje 7.)

Od početka 2020. godine do 1. septembra 2021. godine, Komisija za etički kodeks sudija je donijela 19 odluka od kojih je u dva slučaja utvrdila povredu Kodeksa.

Za deset godina svog postojanja, prvi put u 2020. godini Komisija je iskoristila ovlašćenje da pokrene disciplinski postupak i to čak dva puta. Jedan od tih predloga je odbijen kao neosnovan, a drugi odbačen, jer je zaključeno da se ne radi o disciplinskom prekršaju. Komisija je onda jedan od ova dva slučaja razmatrala i u njemu utvrdila kršenje Kodeksa, dok u drugom slučaju nije donijeta odluka do početka avgusta, kada je Komisija prestala sa radom.

Osim u dva slučaja u kojima su utvrđene povrede Kodeksa, odluke nijesu bile dovoljno obrazložene. Komisija je donosila mišljenja isključivo na osnovu teksta inicijative i stava sudije protiv koga je inicijativa podnijeta, a ni u jednom slučaju nije saslušan podnosilac prijave, iako su se pritužbe u većini slučajeva odnosile na postupanje sudije prema podnosiocu.

Ostaje problem podudaranja opisa radnji etičkih i disciplinskih prekršaja. Razlika nije beznačajna, jer disciplinski prekršaji povlače ozbiljne sankcije, za razliku od povreda Kodeksa koji su praktično nekažnjivi. Jedino ona kršenja Kodeksa koja se tiču *odnosa sa strankama, kolegama i ostalim zaposlenima* donekle mogu uticati na ocjenjivanje sudija i tako, posredno, na njihovo napredovanje.

Od 2018. godine, Evropska komisija u svojim izvještajima ističe skoro pa identične kritike da „sistem za otkrivanje povreda pravila integriteta treba da se učini djelotvornijim tako što će se obezbijediti da svi slučajevi u kojima ima osnova za disciplinsku odgovornost budu praćeni na odgovarajući način“. Već četvrtu godinu zaredom, Evropska komisija je ponovila da je „pristup u rješavanju predmeta Komisije za Etički kodeks nedosljedan“, kao i da „pravni lijek protiv odluka Komisije tek treba uvesti u zakon“.

Komisija za Etički kodeks sudija je prestala sa radom 3. avgusta 2021. godine, kada je njenoj članici konstatovan prestanak funkcije. Novi član Komisije sada ne može da bude izabran, jer Vrhovni sud Crne Gore trenutno ima samo šest sudija, a za izbor je potrebno da ih bude najmanje desetoro.

Postupanje po pritužbama (poglavlje 8.)

Pravni okvir kojim se propisuje postupanje i odlučivanje po pritužbama na rad sudova, sudija i predsjednika sudova je nepotpun i neadekvatan. Nije definisano u kojim slučajevima pritužba može da se podnese, ni kakvu odluku i u kojim slučajevima Sudski savjet treba da donese. Ovakav „recept“ je omogućio da pritužbe ne budu djelotvorno sredstvo za utvrđivanje nepravilnosti u radu sudija i sudova.

Od 128 pritužbi, koje je Sudski savjet razmotrio od početka 2020. do 1. septembra 2021. godine, samo jedna je dovela do pokretanja postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, jer je sam predsjednik suda u tom slučaju podnio predlog za pokretanje disciplinskog postupka. S druge strane, Sudski savjet nije ocijenio da je osnovana ni jedna od 128 pritužbi o kojima je odlučio od početka 2020. do 1. septembra 2021. godine.

U jednom, gotovo nevjerovatnom slučaju, Sudski savjet je odbacio pritužbu podnijetu zbog toga što radni spor traje već sedam godina, posle četiri godine je prvi put zaključeno da je tužba bila neblagovremena, pa je tu odluku (rješenje) Viši sud čak tri puta ukidao, pa se predmet ponovo nalazi pred prvostepenim sudom. Ni u ovom slučaju, koji predstavlja skandal za svaki pravosudni sistem, Sudski savjet ni na koji način nije našao za shodno da reaguje.

Rok za odlučivanje po pritužbama nije propisan, pa se o njima uglavnom odlučivalo u prosjeku preko pola godine od podnošenja pritužbe, a u brojnim slučajevima i više od godinu dana. U jednom slučaju je odlučeno tek posle više od dvije godine (27 mjeseci), u drugom je Sudskom savjetu trebalo čak 22 mjeseca da odluči da nije nadležan da postupa po pritužbi na dugo trajanje postupka.

Krajem jula 2020. godine, Sudski savjet je formirao posebnu Komisiju za pritužbe, koja je većinom donosila nerazumljive, protivrječne odluke, istovremeno zauzimajući stav da nije nadležna da odlučuje o predmetu pritužbe i da je pritužba neosnovana.

Kada bi nalazio da je pritužba zapravo predmet drugog postupka pred drugim organom (najčešće sudom), pa da zato njome ne može da se bavi, Sudski savjet je samo u jednom slučaju dao pravnu pouku podnosiocu pritužbe kom organu da se obrati. U svim drugim slučajevima to nije činio, niti je pritužbe dostavljao nadležnom organu.

Ipak, za razliku od Tužilačkog savjeta, koji je o pritužbama odlučivao jednom prostom rečenicom, obavještenja Sudskog savjeta su bila znatno bolje obrazložena, sadržala su navode pritužbe, radnje koje su preduzete po pritužbi i razloge za zauzet stav.

Prestanak sudijske funkcije (poglavlje 9.)

Za manje od dvije godine, crnogorsko pravosuđe je napustila petina ukupnog broja sudija (19,6%). Od početka 2020. do decembra 2021. godine, Sudski savjet je donio 64 odluke o prestanku sudijske funkcije, čak 52 u 2021. godini. Za 11 mjeseci u 2021. godini, iz sudstva su otišle 52 sudije, što odgovara broju onih koji su pravosuđe prethodno napustili u periodu od šest godina (2014-2019).

Od 64 slučaja, Sudski savjet je u 35 konstatovao prestanak sudijskih funkcija zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, u dva zbog izbora na novu dužnost, a u 27 su sudije podnijele ostavku.

U odnosu na ukupan broj sudija u svakom sudu, najveći broj sudija je otišao iz Vrhovnog suda Crne Gore (13 sudija od ukupno 19, odnosno 73%). Sada je u tom sudu ostalo samo šest sudija, pa je nemoguće održati Opštu sjednicu Vrhovnog suda, za koju je potrebno da bude prisutno najmanje 10 sudija, nemoguće je utvrditi predlog za izbor predsjednika Vrhovnog suda, za koji je potrebna dvotrećinska većina od 13 glasova, ni predlog za člana Sudskog savjeta iz reda sudija i člana Komisije za etički kodeks sudija.

Značajan broj sudija je otišao i iz drugih sudova. Primjera radi, prepolovljen je i Viši sud za prekršaje Crne Gore (četvoro od sedam sudija, odnosno 57%), više od trećine sudija Privrednog suda (šest sudija od 16,4%), skoro trećina sudija Upravnog suda (pet od 16, 3%), Apelacionog suda (četvoro od 13,3%) i Višeg suda u Bijelom Polju (pet od 17,3%), i petina sudija Višeg suda u Podgorici (osam od 42,2%).

Sudski savjet je od oktobra 2020. godine do avgusta 2021, skoro 10 mjeseci neovlašćeno odbijao da konstatuje prestanak sudijske funkcije onim sudijama koji su na osnovu Ustava, Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (ZPIO) ispunili uslove

za penziju, pravdajući to svojom procjenom da bi primjena ZPIO na sudije bila neustavna. Ovakav postupak savjeta je doveo u pitanje i zakonitost akata koje su nastavili da donose sudije kojima je funkcija *de iure* prestala. I da je stav Sudskog savjeta po pitanju ustavnosti ispravan, opet je Ustavni sud jedini nadležan da utvrdi neustavnost opštih akata, i jedini koji može da odluči da obustavi izvršenje odluka o prestanku funkcije onim sudijama koji su ispunili propisane uslove za penziju, a koje je savjet blagovremeno morao donijeti u skladu sa zakonom. Sudski savjet je tek nakon skoro 10 mjeseci, postupajući na inicijativu svog novog člana, sudije Vladimira Novovića, u avgustu 2021. godine odlučio većinom glasova da konstatuje prestanak funkcije za 23 sudije na osnovu ispunjenih uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, i tako odustao od svog prvobitnog stava iz oktobra 2020. godine.

Posebno skandalozno je to što Opšta sjednica Vrhovnog suda nije obavijestila Sudski savjet da je predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore Vesna Medenica ispunila uslove za prestanak sudijske funkcije, kao i Stanka Vučinić, sutkinja koja je zamijenila Medenicu posle njene ostavke. S druge strane, ni one same, dok su se nalazile na čelu Vrhovnog suda Crne Gore, nijesu obavijestile Sudski savjet o drugim sudijama tog suda koji su ispunili uslov za prestanak sudijske funkcije. Radilo se o kolektivnoj zloupotrebi službenog položaja, kakva posebno ne priliči sudijama najvišeg nivoa. Jedanaestoro sudija, od ukupno 22, kojima je konstatovan prestanak funkcije početkom avgusta 2021. godine u skladu sa članom 17 ZPIO, obratilo se Ustavnom sudu podnošenjem inicijative za ocjenu ustavnosti tog člana. Pored inicijative, sudije su Ustavnom sudu Crne Gore uputile i zahtjev za obustavu izvršenja odluka Sudskog savjeta, u skladu sa članom 150 stav 3 Ustava Crne Gore i članom 63 Zakona o Ustavnom sudu, ali nije poznato da je Ustavni sud do danas bilo kako reagovao.

Neprimjeren uticaj izvršne vlasti na sudstvo: proizvoljna dodjela novčane pomoći za stambene potrebe sudija (poglavlje 10.)

Neprimjeren politički uticaj na sudstvo i tužilaštvo izvršna vlast je godinama vršila odlukama kojima je, neovlašćeno, u netransparentnoj proceduri, sudijama i državnim tužiocima dodjeljivala stanove za 20% od procijenjene vrijednosti, kao i novčanu pomoć za rješavanje stambenih potreba. Iako je prvobitno za dodjelu ovakve pomoći imala pravni osnov, Vlada je nastavila s istom praksom i pošto je 2014. godine Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada izričito isključena mogućnost da ona uređuje rješavanje stambenih potreba sudija i državnih tužilaca. U posljednjem izvještaju o Crnoj Gori, Evropska komisija je zbog toga izrazila posebnu zabrinutost. Rješavanje stambenih potreba sudija je, inače, u nadležnosti Sudskog savjeta, dok je Vladina Komisija, pojedinim sudijama, uključujući članicu Sudskog savjeta i predsjednicu Vrhovnog suda, netransparentno rješavala stambene potrebe, pa i u slučajevima kada su imali riješeno stambeno pitanje. Zabrinjavajuće je posebno to što Sudski savjet, nadležan da "obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija", nije protestovao i tražio da se prekine s ovom nezakonitom praksom, koja je dovela u pitanje integritet sudstva.

Posebno je karakterističan slučaj predsjednice Vrhovnog suda, Vesne Medenice, koja je u svojstvu članice Sudskog savjeta učestvovala u donošenju propisa za transparentnu dodjelu stambene pomoći sudijama od strane Sudskog savjeta, da bi za sopstvene potrebe zaobišla te propise i proceduru i od Vlade dobila stambeni poklon od 33.200 eura. Takozvani ugovori o vraćanju kredita, koje je Vlada zaključivala sa sudijama i državnim tužiocima, a koje je objavio Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou, nemaju elemente ugovora o kreditu i predstavljaju prividne ili fiktivne ugovore, odnosno ništave pravne poslove. Svjesno zaobilaženje pravnog okvira za dodjelu stambene pomoći sudijama ukazuje na izvršenje koruptivnih krivičnih djela.

PREPORUKE

Sastav Sudskog savjeta

1. Izmijeniti Ustav Crne Gore (član 127 stav 2 tačka 4) tako da se isključi članstvo ministra pravde i predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore iz sastava Sudskog savjeta.
2. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama dopuniti garancijama nezavisnosti i nepristrasnosti članova Sudskog savjeta tako da se obuhvate svi kriterijumi iz odredbi o sprječavanju sukoba interesa koji važe za članove Savjeta Agencije za sprječavanje sukoba interesa, Savjeta RTCG, Savjeta Agencija za elektronske medije i Tužilačkog savjeta, kao i sve preporuke Evropske mreže sudskih savjeta u odnosu na članove savjeta iz reda uglednih pravnika.
3. Popuniti što prije upražnjena mjesta u Vrhovnom sudu Crne Gore, da bi se stekli i zakonski uslovi za izbor člana Sudskog savjeta iz reda sudija i izbor predsjednika Vrhovnog suda.
4. Raspisati javni oglas za izbor četiri člana savjeta iz reda uglednih pravnika.

Primjena planova slobodnih sudijskih mjesta

1. U Planu slobodnih sudijskih mjesta navoditi precizne datume prestanka sudijskih funkcija na osnovu ispunjenja uslova za starosnu penziju, u skladu sa Ustavom i članom 17 Zakona o PIO, i precizne datume prestanka mandata predsjednicima sudova.
2. Obezbijediti da se Plan donosi u skladu sa Odlukom o broju sudija u sudovima, na način koji će obezbijediti transparentnost popunjavanja upražnjenih mjesta.
3. Obezbijediti da se svi interni oglasi popunjavanju u skladu sa Planom.
4. U Planu navoditi detaljno i precizno obrazloženje u slučajevima izmijenjenih okolnosti kao i razloge za raspisivanje oglasa za kandidate za sudije.

Dobrovoljno raspoređivanje

1. Sudski savjet mora zakonito da sprovodi trajno dobrovoljno raspoređivanje, tako da premještanje sudija vrši samo iz jednog u drugi osnovni sud ili sud za prekršaje, odnosno iz jednog u drugi sud istog ili nižeg stepena.
2. Ako tumačenje važećih propisa izaziva sumnje u praksi u pogledu toga koji je sud kog stepena, onda zakon precizirati tj dopuniti na način da se raspoređivanje može vršiti samo iz jednog u drugi sud *iste vrste*, istog ili nižeg stepena (npr. Privredni sud i Upravni sud su sudovi istog stepena, ali nisu sudovi iste vrste kao osnovni sudovi).
3. Obrazloženja odluka o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju pisati tako da se iz odluke može jasno vidjeti zbog čega je jedan kandidat ostvario prednost u odnosu na druge, odnosno obezbijediti da u odluci uvijek budu jasno i precizno navedeni rezultati rada, koji su i odlučujući kriterijum za izbor. Ovo je posebno važno u slučajevima kada dolazi do premještanja sudija u sudove za koji uvijek postoji velika konkurencija, pa je posebno važno pokazati da je odluka o raspoređivanju utemeljena na objektivnim razlozima i da nije rezultat ličnih interesa.

Izbor kandidata za sudije

Pisano testiranje

1. Obezbijediti pisano testiranje uz upotrebu računara, a onemogućiti pristup internetu, u posebnoj prostoriji za pisano testiranje, pod audio i video nadzorom, sa jednom ili više osoba koje će pratiti postupak testiranja, uz ometač signala koji će spriječiti korišćenje „bubica“ i sličnih uređaja.

2. Propisati da se će se učesnik konkursa kod koga se utvrde nepravilnosti prilikom testiranja, isključiti iz konkretnog postupka izbora, i u narednom periodu, po uzoru na rješenje koje važi u Bosni i Hercegovini.

Intervjui

Sjednice Sudskog savjeta na kojima se održavaju intervjui najaviti blagovremeno i bez izuzetka, da bi zainteresovana javnost mogla da im prisustvuje.

Odluke o izboru

1. Odluke o izboru kandidata za sudije moraju da sadrže valjano obrazloženje, koje uključuje razloge koji su opredijelili Sudski savjet da izabere određenog kandidata, što znači da sadrže i ocjene kriterijuma na osnovu kojih su kandidati ocijenjeni na intervjuima, kao i predloge ocjena intervjua svakog člana Sudskog savjeta na osnovu kojih je utvrđena konačna ocjena.
2. Potrebno je da odluke o izboru sudija sadrže obrazloženje o tome šta sadrži predlog ocjene - izvještaj Programskog odbora za inicijalnu obuku i izvještaj mentora o sprovedenoj obuci i kako je taj predlog ocijenjen od strane Sudskog savjeta odnosno koji su razlozi bili opredjeljujući da se izabranim kandidatima utvrdi ocjena "zadovoljava".

Napredovanje

Obezbijediti da sve odluke o napredovanju sadrže obrazloženje o ocjeni kriterijumima za ocjenjivanje intervjua. Kod obrazloženja ocjene rada sudije, ujednačiti pristup u obrazlaganju odluka tako da se kod svih kandidata navedu ocjene svih podkriterijuma za ocjenjivanje.

Ocjenjivanje

1. Izmijeniti član 90 stav 2 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, tako da se kvalitet rada sudija cijeni i u odnosu na odluke Ustavnog suda Crne Gore i Evropskog suda za ljudska prava i da se, po potrebi, u tom pogledu napravi i izuzetak u odnosu na trogodišnji opseg ocjenjivanja. U skladu sa ovom izmjenom, dopuniti i indikatore ocjenjivanja za podkriterijum *kvantitet i kvalitet rada* u Pravilima za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova.
2. Izmijeniti član 97 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama tako da konačna ocjena predstavlja prosječnu ocjenu sudije po svim podkriterijumima.
3. Neophodno je obezbijediti da se utvrđene povrede Etičkih kodeksa uzimaju u obzir prilikom napredovanja i da se cijene u skladu s njihovom težinom, a ne po automatizmu, kako je propisano članom 20 Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova.
4. U odnosu na broj usvojenih kontrolnih zahtjeva, obezbijediti da se ovaj broj ne računa po automatizmu, već da se vodi računa o tome koji sudija je svojim postupanjem doveo do naknadnog usvajanja kontrolnog zahtjeva u predmetu.
5. Obezbijediti da se ispituju razlozi zastarijevanja krivičnog gonjenja u svakom predmetu u kome do njega dođe, da se komisijski utvrđuje da li za to postoji odgovornost nadležnog sudije, odnosno državnog tužioca, a u slučaju da se odgovornost utvrdi, da to ima uticaj na ocjenjivanje, napredovanje i razrješenje.
6. Obezbijediti da se ocjenjuju i sudije Vrhovnog suda Crne Gore. Trenutno su to jedine sudije koje se ne ocjenjuju, što je neopravdano, jer iako, po pravilu, ne napreduju, ipak mogu da konkurišu za funkcije predsjednika Vrhovnog suda ili Vrhovnog državnog tužioca, sudije Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava, zbog čega bi trebalo pratiti i ocjenjivati i njihov rad. Osim toga, njihove odluke su podložne ukidanju od strane Ustavnog suda, odnosno kritici Evropskog suda za ljudska prava i drugih međunarodnih tijela za nadzor

nad primjenom međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, a i njihovo stručno usavršavanje ne bi trebalo da prestane danom izbora na visoku funkciju.

7. Izmijeniti član 90 stav 1 i član 91 stav 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama tako da *stručno usavršavanje i učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima* ne budu podkriterijumi za ocjenjivanje rada sudije, jer se radi o okolnostima na koje sudije ne mogu da utiču i koje ne zavise od njihovih stručnih sposobnosti i znanja. Ovakve kriterijume bi trebalo uzeti u obzir kao eventualnu prednost u onom slučaju kad dvoje ili više kandidata imaju isti broj bodova.

Izbor predsjednika sudova

1. Propisati obavezu za Sudski savjet da raspiše oglas za izbor predsjednika suda bar dva mjeseca prije isteka mandata, kao što je to propisano u slučaju predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore u članu 34 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.
2. Predloge programa rada kandidata za predsjednike sudova objaviti prije izbora na sajtu Sudskog savjeta.
3. Propisati da Opšta sjednica većinom glasova može da utvrdi predlog za predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore, kao i da Sudski savjet nije vezan tim predlogom, odnosno da se Opšta sjednica obaveže da predloži najmanje dva kandidata, kako bi Sudski savjet imao nekakvu mogućnost izbora.

Disciplinska odgovornost sudija

1. Izmijeniti zakon tako da se disciplinskom tužiocu i članovima Sudskog savjeta da ovlašćenje da iniciraju pokretanje disciplinskih postupaka.
2. Disciplinsko vijeće ne treba bude ovlašćeno za izricanje disciplinskih sankcija, već samo za sprovođenje postupka, dok bi Sudski savjet trebalo da odlučuje o sankcijama za sve vrste prekršaja, ili da odluke o sankcijama donosi posebno tijelo, čiji članovi nijesu članovi Sudskog savjeta.
3. Preispitati formulaciju "bez opravdanog razloga" u opisima disciplinskih prekršaja.
4. Precizirati definicije lakšeg disciplinskog prekršaja iz člana 108 stav 2 tačka 1 i 2 koje glase "bez opravdanog razloga ne uzima predmete u rad" ili "neopravdano ne dolazi ili kasni na rasprave..." tako da se unaprijed zna koliko to predmeta sudija treba da ne uzme u rad ili na koliko rasprava treba da zakasni da bi bio sankcionisan.
5. Izmijeniti definicije težih prekršaja iz čl. 108, st. 3, tač. 3 i 4 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, tako da se više ne toleriše neopravdano trostruko prekoračenje roka za izradu presude u dva predmeta i propust da se traži obavezno izuzeće u dva predmeta u toku samo jedne godine, a sankcioniše tek treći prekršaj takve vrste. Ovim se omogućava da neko ko redovno, svake godine, ozbiljno prekoračuje rokove u dva predmeta i u dva predmeta propusti da zatraži izuzeće, uopšte ne podliježe disciplinskoj odgovornosti.
6. Izmijeniti član 127 stav 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama tako da se propiše da Opšta sjednica Vrhovnog suda Crne Gore može da podnese predlog za razrješenje predsjednika Vrhovnog suda i da se na taj način uskladi sa odredbom Ustava koja propisuje da predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom, na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda.
7. Izmijeniti član 108 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama tako da se propiše disciplinski prekršaj za odgovorno lice koje blagovremeno ne obavijesti Sudski savjet o nastupanju razloga za prestanak sudijske funkcije, a to su po pravilu predsjednik suda ili Opšta sjednica Vrhovnog suda.

Etička odgovornost sudija

1. Komisija za Etički kodeks bi trebalo da:
 - unaprijedi praksu tako što će temeljnije utvrđivati činjenice, npr. i na osnovu saslušanja podnosioca pritužbe i drugih učesnika ili svjedoka događaja, i donosi mišljenja s jasnim i potpunim obrazloženjem;
 - podnosi predloge za utvrđivanje disciplinske odgovornosti uvijek kada postoji sumnja da je izvršen disciplinski prekršaj ili da bar argumentovano objasni zbog čega smatra da se ne radi o disciplinskom prekršaju;
 - proaktivno i planski prati primjenu Kodeksa i da samonicijativno pokreće postupak u slučaju njegovog kršenja.

Postupanje po pritužbama

1. Poslovníkom Sudskog savjeta propisati u kojim slučajevima se može podnijeti pritužba na rad sudija i predsjednika suda, kao i kakvu odluku i u kojim slučajevima Sudski savjet treba da donese;
2. Poslovníkom Sudskog savjeta posebno propisati postupak po pritužbama na rad suda i posebno postupak po pritužbama na rad sudija i predsjednika sudova;
3. Dopuniti član 88 Poslovnika Sudskog savjeta na način da se propiše rok u kome Sudski savjet treba da odluči o pritužbi;
4. Ujednačiti praksu tako što će u istim ili sličnim situacijama odlučivati na isti način;
5. Potrebno je da se Sudski savjet uzdrži od davanja stava o osnovanosti pritužbe u slučajevima kada smatra da nije nadležan i da se radi o predmetu drugog postupka;
6. U slučajevima kada smatra da nije nadležan i da se radi o predmetu drugog postupka, Sudski savjet pritužbu bez odlaganja dostavi nadležnom organu na postupanje;
7. Potrebno je da Sudski savjet u svim slučajevima gdje se potvrde navodi pritužbe, zauzme stav u skladu sa takvim činjeničnim utvrđenjem;
8. Potrebno je da Sudski savjet u godišnjim izvještajima objavljuje detaljnije podatke o primljenim pritužbama i zauzetim stavovima o njima, a posebno da objavi zapažanja do kojih je došao na osnovu razmatranja pritužbi, koja mogu unaprijediti rad sudova ili koja bi trebalo da dovedu do unaprijeđenja propisa o radu sudija i sudova.

Neprimjeren uticaj izvršne vlasti na sudstvo: proizvoljna dodjela novčane pomoći za rješavanje stambenih potreba sudija

1. Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore treba da pokrene parnične postupke radi utvrđenja ništavosti prividnih ili fiktivnih ugovora kojima je izvršna vlast dodjeljivala novčana sredstva sudijama i radi naknade štete državi, odnosno povraćaja sredstava koja su dodijeljena na osnovu ništavih ugovora.
2. Državno tužilaštvo bi po službenoj dužnosti trebalo da ispita svaki slučaj dodjele takve pomoći pojedinačno i utvrdi da li u nekom od njih ima elemenata bića krivičnog djela koja se gone po službenoj dužnosti.
3. Državno tužilaštvo da sačini izvještaj o ispitivanju tih slučajeva i da ga objavi.
4. Ukinuti dodjelu stambene pomoći posebno za sudije i državne tužioce, ali i sve druge državne službenike, koji kao i svi drugi građani, treba da konkurišu za stambene kredite kod banaka po tržišnim uslovima koji su jednaki za sve.