

Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori

2020-2021



Kingdom of the Netherlands

Izvještaj je pripremljen i objavljen u okviru projekta "Jačanje garancija nezavisnosti pravosuđa" koji Akcija za ljudska prava sprovodi uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Beogradu.



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/II
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

Prevod

Jelena Pralas

Prelom i dizajn

Artbuk doo

Priprema i štampa

Mouse studio

Fotografija na naslovnoj strani

Ulla Jensen



Kingdom of the Netherlands



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.

SADRŽAJ

UVOD	9
1. SASTAV I IZBOR SUDSKOG SAVJETA	11
1.1. Nadležnost Sudskog savjeta.	12
1.2. Sastav Sudskog savjeta.	12
1.2.1. Članovi iz reda uglednih pravnika.	13
1.2.2. Članovi iz reda sudija.	14
1.2.3. Predsjednik Vrhovnog suda - član po funkciji	15
1.2.4. Ministar pravde.	16
1.3. Preporuke u odnosu na sastav Savjeta	16
2. IZBOR SUDIJA.	18
2.1. Primjena planova slobodnih sudijskih mjesta	19
2.2. Dobrovoljno raspoređivanje	22
2.2.1. Zaključak	22
2.2.2. Pravni okvir.	23
2.2.3. Komisija za trajno dobrovoljno raspoređivanje	23
2.2.4. Odluke o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju u 2020. godini	24
2.2.4.1. Raspoređivanje u Osnovni sud u Nikšiću	24
2.2.4.2. Raspoređivanje u Privredni sud Crne Gore.	25
2.2.4.3. Raspoređivanje u Osnovni sud u Podgorici.	27
2.2.4.4. Raspoređivanje u Osnovni sud u Herceg Novom	28
2.2.5. Odluke o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju u 2021. godini	29
3. IZBOR KANDIDATA ZA SUDIJE	30
3.1. Zaključak	31
3.2. Pravni okvir	32
3.3. Komisija za pisano testiranje	32
3.4. Intervjui	33

3.4.1. Pravni okvir.	33
3.4.2. Praksa.	34
3.5. Izbor kandidata za sudije u 2020. godini.	36
3.5.1. Izbor 10 kandidata za sudije osnovnih sudova.	36
3.5.1.1. Hronologija događaja	36
3.5.1.2. Sprovođenje pisanog testiranja	38
3.5.1.3. Analiza odluke o isključenju kandidata iz daljeg postupka za izbor	38
3.5.1.4. Krivična prijava protiv tri učesnika konkursa	40
3.5.2. Izbor 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje.	43
3.6. Izmjene Poslovnika Sudskog savjeta.	44
3.7. Izbor kandidata za sudije u 2021. godini.	46
3.7.1. Izbor 15 kandidata za sudije osnovnih sudova.	46
3.7.2. Izbor 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje.	47
3.7.3. Ponovljeni postupak izbora kandidata za sudije po konkursu iz 2019. godine.	48
3.7.3.1. Sukob interesa kod člana Komisije za testiranje	49
3.7.3.2. Status kandidata za sudije nakon odluke Upravnog suda Crne Gore.	50
3.8. Inicijalna obuka	51
3.9. Analiza odluka o izboru kandidata za sudije u 2020. i 2021. godini	52
3.10. Analiza odluka o izboru sudija u 2020. i 2021. godini.	53
4. NAPREDOVANJE SUDIJA	54
4.1. Zaključak	55
4.2. Pravni okvir	56
4.2.1. Plan slobodnih sudijskih mjesta i kriterijumi	56
4.2.2. Komisija za napredovanje	57
4.3. Odluke o napredovanju u 2020. godini.	57
4.3.1. Izbor sudije Vrhovnog suda Crne Gore.	57
4.3.2. Izbor sudije Višeg suda za prekršaje Crne Gore	59
4.4. Problematičan sistem ocjenjivanja sudija	61

5. IZBOR PREDSJEDNIKA SUDOVA	64
5.1. Zaključak	65
5.2. Upražnjena mjesta predsjednika u osam sudova na teritoriji Crne Gore	67
5.3. Izbor predsjednika sudova u 2020. godini.	69
5.4. Odluka Upravnog suda Crne Gore da poništi izbor predsjednika Osnovnog suda u Kotoru.	71
5.5. Izbor predsjednika sudova u 2021. godini.	72
5.6. Analiza odluka o izboru predsjednika sudova u 2020. i 2021. godini	72
5.6.1. Dvije odluke o izboru predsjednika sudova u postupcima u kojima je postojala konkurentnost	72
5.6.1.1. Izbor predsjednika Osnovnog suda na Cetinju	72
5.6.1.2. Izbor predsjednika Osnovnog suda u Plavu	73
5.6.2. Pokušaji izbora predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore	74
6. DISCIPLINSKA ODGOVORNOST I RAZRJEŠENJE SUDIJA	75
6.1. Zaključak	76
6.2. Pravni okvir	77
6.2.1. Disciplinski postupak.	77
6.2.1.1. Pokretanje postupka	77
6.2.1.2. Tok postupka.	77
6.2.1.3. Opisi prekršaja	79
6.2.1.4. Sankcije	80
6.2.1.5. Razrješenje	80
6.2.1.6. Sastav Disciplinskog vijeća i disciplinski tužilac	81
6.3. Praksa.	81
6.3.1. Sažeto	81
6.3.2. Analiza odluka Disciplinskog vijeća u 2020. godini	82
6.3.2.1. Utvrđena disciplinska odgovornost sudije	82
6.3.2.2. Odbijen predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti	84
6.3.2.3. Odbačen predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti	84
6.3.3. Slučaj sudije osuđenog za krivično djelo koji je obavljao sudijsku funkciju	85
6.3.3.1. Kako je slučaj otkriven	85

6.3.3.2. Reakcija Sudskog savjeta	86
6.3.3.3. Zaključak	90
6.3.4. Odluke Disciplinskog vijeća u 2021. godini	91
6.3.5. Postupci zbog neprijavlivanja imovine i prihoda	92
7. ETIČKA ODGOVORNOST SUDIJA	94
7.1. Opšti zaključak	95
7.2. Pravni okvir	96
7.2.1. O Komisiji	96
7.2.2. O Etičkom kodeksu sudija	97
7.2.3. Problem nerazlikovanja disciplinskih prekršaja od kršenja Kodeksa	98
7.3. Praksa Komisije za Etički Kodeks sudija	100
7.3.1. Praksa u 2020. godini	100
7.3.1.1. Zaključak	100
7.3.1.2. Predmet u kojem je utvrđena povreda (pozitivan primjer prakse Komisije)	101
7.3.1.3. Odluke u kojima nije utvrđena povreda	102
7.3.1.3.1. Postojanje osnova za disciplinsku odgovornost	102
7.3.1.3.2. Postojanje osnova za odgovornost za kršenje etike	103
7.3.1.4. Dva mišljenja	105
7.3.2. Praksa u 2021. godini	105
7.3.2.1. Zaključak	105
7.3.2.1.1. Predmet u kojem je utvrđena povreda	106
8. POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA NA RAD SUDOVA, SUDIJA I PREDSJEDNIKA SUDOVA	107
8.1. Zaključak	108
8.2. Pravni okvir	109
8.3. Praksa	111
8.3.1. Opšte	111
8.3.2. Broj pritužbi i odluka po godinama	112
8.3.2.1. Praksa u 2020. godini	112
8.3.2.1.2. Praksa prije formiranja Komisije za pritužbe	112
8.3.2.1.3. Slučaj pokretanja disciplinskog postupka	114

8.3.2.1.4. Praksa poslije formiranja Komisije za pritužbe	114
8.3.2.1.5. Neblagovremeno odlučivanje po pritužbama	115
8.3.2.1.6. STUDIJA SLUČAJA: Navodi pritužbe potvrđeni, a pritužba neosnovana	116
8.3.2.2. Praksa u 2021. godini	118
9. PRESTANAK SUDIJSKE FUNKCIJE.	120
9.1. Zaključak	121
9.2. Prestanak sudijske funkcije zbog ostavke	123
9.3. Prestanak sudijske funkcije zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju	124
9.3.1. Pravni okvir.	124
9.3.2. Odluka Sudskog savjeta da ne primijeni Ustav i zakon.	125
9.3.3. Analiza Predloga Sudskog savjeta	127
9.3.4. Reakcija sudija kojima je konstatovan prestanak funkcije	129
9.3.5. Prestanak funkcije predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore	131
10. NEPRIMJEREN UTICAJ IZVRŠNE VLASTI NA SUDSTVO: PROIZVOLJNA DODJELA NOVČANE POMOĆI ZA STAMBENE POTREBE SUDIJA.	132
10.1. Zaključak	133
10.2. Pravni okvir	134
10.3. Praksa od 2014. godine do 2021. godine.	136
10.4. Sudije kojima je Vlada dodjeljivala pomoć za rješavanje stambenih pitanja	137
10.4.1. Poklon predsjednici Vrhovnog suda Crne Gore	137
10.4.2. Poklon predsjedniku Privrednog suda	139
10.4.3. Poklon predsjednici Upravnog suda.	139
10.4.4. Poklon predsjedniku Ustavnog suda	140
10.4.5. Poklon sudijama Ustavnog suda, bivšoj predsjednici tog suda	140
ZAKLJUČCI	141
PREPORUKE	152
CONCLUSIONS	158
RECOMMENDATIONS	171

UVOD

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

Posmatrali smo kako Sudski 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 „obezbjeđenja samostalnosti i nezavisnosti sudova i sudija“¹.

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

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.

Izveštaj 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 sudstva tako što je pojedinim sudijama proizvoljno dodjeljivala novčanu pomoć za rješavanje njihovih stambenih pitanja.

U izveštaju je analizirano i ispunjavanje preporuka Evropske komisije iz njenih godišnjih izveštaja o Crnoj Gori, Grupe država za borbu protiv korupcije Savjeta Evrope (GRECO) iz Izveštaja 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.

Izveštaj 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, Izveštaj o radu Sudskog savjeta za 2020. godinu, Izveštaj o radu Komisije za etički kodeks sudija za 2020. godinu, 10 odluka o izboru predsjednika sudova, dvije odluke o napredovanju, šest 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 prava koji su neposredno pratili rad Sudskog sav-

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 tužiocce, izveštaj o evaluaciji, Crna Gora“, usvojeno na 68. Plenarnom zasjedanju GRECO-a, Strazbur, 15-19. jun 2015. godine.

⁴ Detaljnije vidjeti u publikaciji *Izveštaj 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.

jeta na devet sjednica, od ukupno deset, na kojima su od početka 2020. godine sprovedeni intervjui sa sudijama i kandidatima za sudije.

Izveštaj 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 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: Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, Izveštaj 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 izveštaju koristimo pojmove u ženskom gramatičkom rodu, onda kada smo njima neposredno označavali ženske osobe, u skladu sa uputstvi-
ma 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 “sudi-
je”, “ugledni pravnici”, “članovi savjeta” i sl. podjednako odnose na sve osobe koje su obavljale ili obavljaju pomenute funkcije.

Autori

POGLAVLJE 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 "obezbeđuje 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 pravika 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 su se i na kraju 2021. godine nalazili 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 je zamjenjivao ministar unutrašnjih poslova koji je rukovodio 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 su na kraju 2021. godine nedostajala dva člana, jedan ugledni pravnik i jedan sudija.

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. 81/21 od 27.7.2021, čl. 178.

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.

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.

Na kraju 2021. godine, u sastavu Sudskog savjeta su se nalazili ugledni pravници, izabrani u julu 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 31.1.2020. 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: Gavrilu 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 inspeksijske 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

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 Vesna Ratković i Veselin Racković, kao i Ljubinka Popović Kustudić i Rifat Hadrović, a, posljednji put, 30. jula 2020. su predloženi Gavrilu 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>

godina vladavine jedne političke partije. Ni u drugom krugu glasanja, kandidati nijesu dobili potrebnu tropetinsku većinu.²⁰

Od posljednjeg 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 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.

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 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

²⁰ Na četvtoj sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja Gavrilu Čabarkapa je dobio 36 glasova protiv, 5 uzdržanih i ni jedan glasa za, Ibrahim Husejnović 34 glasa protiv 7 uzdržanih i ni jedan glas za, Lidija Kovačević 35 glasova protiv, 6 uzdržanih i ni jedan glas za 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>

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.

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 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 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. Ona 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.

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.

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 U ovom period gospođa Vučinić nije primala naknadu za članstvo u Sudskom savjetu iz razloga što nije učestvovala u njegovom radu, Izvor: Rješenje Sudskog savjeta broj 17-2-9221/21-1 od 23.12.2021. godine po zahtjevu za slobodan pristup informacijama.

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

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 (*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 pravnikâ koji bi obezbijedili njihovu nezavisnost i spriječili sukob interesa.

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.

35 GRECO je 2015. godine 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 „ustupavljanje 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 zasjedanju GRECO-a, Strazbur, 15-19. jun 2015. godine, poglavlje IV, preporuka V, tač. 75.

36 U odnosu na lična svojstva pravnikâ/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 pravnikâ, 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 „Izvještaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, Podgorica, april 2017.

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 Izvještaju o usaglašenosti za Crnu Goru iz februara 2020. godine 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

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. 23-25.

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.

POGLAVLJE 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 od tri do 18 mjeseci⁴³, 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 u sudovima⁴⁴, koju Sudski savjet donosi na osnovu okvirnih mjerila rada, koje propisuje ministarstvo nadležno za pravosuđe, na predlog Savjeta.⁴⁵ Ovdje 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 50.⁴⁶

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 12.⁴⁷ i 19. februara⁴⁸, 30. marta⁴⁹, 31. maja⁵⁰ i 16. avgusta.⁵¹

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 koji je Savjet donio 2015. godine.⁵²

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

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

43 Kandidati za sudije su dužni da završe inicijalnu obuku koja traje 18 mjeseci za osnovne sudove (član 54 ZSSS), devet mjeseci za sudove za prekršaje (član 59 ZSSS), šest mjeseci za Privredni sud Crne Gore i tri mjeseca za Upravni sud Crne Gore (član 65 ZSSS).

44 Službeni list Crne Gore, br. 25/15 od 15.5.2015. godine, 62/15 od 2.11.2015. godine, 47/16 od 29.7.2016. godine, 83/16 od 31.12.2016. godine, 79/18 od 7.12.2018. godine, 54/19 od 23.9.2019. godine.

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

46 „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.

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

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

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

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

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

52 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>

navođenja njihovih imena, za razliku od Plana donesenog 2015. godine⁵³. 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 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

⁵³ Plan slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore, br. 01-3455/15 od 27.5.2015.

kasnije raspisani interni oglasi bili protivni Planu. Takođe, interni oglasi koji su raspisani u toku 2021. godine za slobodna mjesta u sedam osnovnih sudova nije su bili predviđeni Planom⁵⁴.

S druge strane, 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. 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 isključivo 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.

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 internim ili javnim oglasom 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 kao ni 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.

⁵⁴ U pitanju su oglasi za po jedno slobodno mjesto u Osnovnom sudu u Podgorici, Nikšiću, Plavu, Pljevljima, Žabljaku, Cetinju i Beranama.

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)⁵⁵.

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)⁵⁶.

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 tri nijesu sadržale obrazloženje o primjeni jedinog propisanog kriterijuma, „rezultati rada kandidata“.

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.

⁵⁵ Zakon o Sudskom savjetu i sudovima, *op.cit.*, čl. 45. st. 1 i 2. i član 56 st. 1 i 2.

⁵⁶ Zakon o Sudskom savjetu i sudovima, *op.cit.*, čl. 86.

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)⁵⁷. U sudovima za prekršaje takođe – slobodna mjesta se popunjavaju dobrovoljnim raspoređivanjem sudije *iz jednog u drugi sud za prekršaje*.⁵⁸

Za mjesto sudije u Upravnom sudu i Privrednom sudu, Sudski savjet uvijek objavljuje javni oglas.⁵⁹

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 odluku⁶⁰ 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.

⁵⁷ Zakon o Sudskom savjetu i sudovima, *op.cit.*, čl. 45. st. 1 i 2.

⁵⁸ Zakon o Sudskom savjetu i sudovima, *op.cit.*, čl. 56. st. 1 i 2.

⁵⁹ Zakon o Sudskom savjetu i sudovima, *op.cit.*, čl. 61. st. 1.

⁶⁰ Odluka Sudskog savjeta broj 01-4625/20 od 30.7.2020.

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 Rožajama⁶¹ nije bilo prijavljenih kandidata, a na drugi za mjesto u Sudu za prekršaje u Podgorici⁶², 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 raspoređivanje⁶³. 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”⁶⁴. 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.

2.2.4.1. Raspoređivanje u Osnovni sud u Nikšiću

Prvom odlukom,⁶⁵ 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.

⁶¹ Interni oglas broj 01-4622/20 od 30.7.2020. godine.

⁶² Interni oglas broj 01-6209/20 od 20.10.2020. godine.

⁶³ Odluka Sudskog savjeta broj 01-7070/20-2 od 1.6.2021. godine.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Odluka o raspoređivanju broj 01-699/20-6 od 10.2.2020. godine.

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.⁶⁶

2.2.4.2. Raspoređivanje u Privredni sud Crne Gore

Drugom odlukom⁶⁷, sutkinja Osnovnog suda u Podgorici je trajno dobrovoljno raspoređena na slobodno sudijsko mjesto u Privrednom sudu Crne Gore, ta-kođe protivno Zakonu o Sudskom savjetu i sudijama, koji u članu 61 propisuje da se mjesta sudija u Privrednom sudu popunjavaju samo javnim oglasom. Pre-ma tome, Sudski savjet nije imao pravni osnov da krajem 2019.⁶⁸ 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 odluku⁶⁹ 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 2018.⁷⁰ i 2019⁷¹. godine putem internog oglasa dobrovoljno raspoređio 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 in-terni oglasi za koje je vladalo najveće interesovanje sudija u poslednjih pet godina⁷².

U svim navedenim slučajevima, radi se o stavu Sudskog savjeta iz 2017. go-dine, od kojeg je odstupio tek u junu 2021,⁷³ kada su novi članovi Sudskog savjeta, Ranka Vuković i 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 glasova⁷⁴ donio odluku o raspisiv-anju javnog oglasa za izbor dva kandidata za sudije Upravnog suda Crne Gore i tri kandidata za sudije Privrednog suda Crne Gore.⁷⁵ Nakon što je utvrđeno da je na oba oglasa prijave podnijelo nekoliko kandidata, sudija, među kojima je bio i član Sudskog savjeta, sudija Osnovnog suda u Podgorici, Dragan Babović, Savjet

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

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

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

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

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

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

72 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.

73 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 predviđa raspisivanje javnog oglasa“, dostupno na linku: https://sudovi.me/static/sdsv/doc/Zapisnik_sa_XV_sjednice_SS_28.06.2021..pdf

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

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

je većinom glasova donio odluku o odbacivanju prijave sudija „jer sudije ne mogu biti kandidati za sudije“.

Nepuna tri mjeseca kasnije, Sudski savjet je odstupio i od ovog stava i većinom glasova donio odluku da se na konkurs, *obzirom da je u pitanju javni oglas, ipak mogu prijaviti sva lica koja ispunjavaju zakonom propisane uslove, te da treba omogućiti da postupku pisanog testiranja pristupe sva lica koja su podnijela prijavu, iz razloga pravičnosti i sprječavanja eventualne diskriminacije lica koja su učestvovala po javnim oglasima*⁷⁶. Sudija Vladimir Novović je bio protiv smatrajući da sudija ne može da dobije status kandidata za sudiju, i da to sudije isključuje iz daljeg postupka izbora kandidata za sudije.

Kada je riječ konkurisanju sudije Babovića, člana Sudskog savjeta, za mjesto u Upravnom sudu Crne Gore, Sudski savjet je jednoglasno odbacio njegovu prijavu⁷⁷, zbog ograničenja koje važi za članove Savjeta da za vrijeme trajanja mandata ne mogu biti birani u sud višeg stepena ili za predsjednika suda⁷⁸. Babović je pokrenuo upravni spor protiv ovog rješenja, smatrajući da Upravni sud nije sud višeg stepena od osnovnog suda. Upravni sud je, tri mjeseca kasnije, odbio njegovu tužbu našavši da izbor sudije osnovnog suda za sudiju Upravnog suda predstavlja napredovanje i sprječava člana Sudskog savjeta iz reda sudija osnovnih sudova i sudova za prekršaje da bude biran za sudiju Upravnog suda za vrijeme trajanja mandata u Sudskom savjetu⁷⁹.

Upravni sud je u toj presudi donio dva važna zaključka, prvi je da čl. 17 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama zahtijeva da sudija treba da podnese ostavku na funkciju člana Savjeta prije nego konkuriše za napredovanje, a drugi je da se u slučaju izbora sudije osnovnog suda u Upravni sud radi o napredovanju zato što *uslovi u pogledu potrebnog radnog iskustva ostvarenog u sudu, odnosno državnom tužilaštvu za izbor za sudiju osnovnog suda, odnosno potrebnih godina rada na poslovima sudije za izbor za sudiju Upravnog suda, ukazuju na disproporciju, odnosno da se ne radi o sudovima istog stepena, kao i zato što je Zakonom o zaradama u javnom sektoru složenost poslova sudija Upravnog suda vrednovana većim koeficijentom složenosti od poslova sudije osnovnih sudova*.⁸⁰

⁷⁶ Zapisnik sa XXIII sjednice Sudskog savjeta održane 29.10.2021. godine

⁷⁷ Zapisnik sa XVI sjednice Sudskog savjeta broj 01-4977/21-3 od 29. i 30.7, 2. i 3.8.2021. godine.

⁷⁸ Rješenje broj 01-5390/21 od 3.8.2021. godine. Radi se o ograničenju iz čl. 17 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

⁷⁹ Presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 4523/2021 od 24.11.2021. godine.

⁸⁰ Ibid.

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. godine,⁸¹ pojavile su se teškoće kod 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,⁸² 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, kada se na ovaj oglas jave samo sudije ili istovremeno sudije i savjetnici, Savjet je odlučio da ubuduće za ova mjesta raspisuje interne oglase za trajno dobrovoljno raspoređivanje, i time 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. godine članovi Radne grupe za izmjene i dopune Zakona o Sudskom savjetu i sudijama⁸³, međutim do takvih izmjena neopravdano nije došlo ni četiri godine kasnije.

2.2.4.3. Raspoređivanje u Osnovni sud u Podgorici

Trećom odlukom o raspoređivanju, u julu 2020. godine,⁸⁴ 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 oglas⁸⁵ 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.

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

82 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 se, po ovim zakonskim odredbama ne može izvršiti izbor dvoje sudija Upravnog suda po javnom oglasu i da Sudski savjet ne može snositi posljedice 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“, dostupno na linku: <https://sudovi.me/static/sdsv/doc/10414.pdf>

83 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/sdsv/doc/7123.pdf>

84 Odluka o raspoređivanju broj 01-4615/20, 30.7.2020.

85 Interni oglas broj 01-3904/20 od 3.7.2020. godine.

S obzirom na to da zakonom nije dozvoljeno premještanje iz sudova za prekršaje u osnovne sudove, 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 zaobilazanje 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 posljednje 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 odlukom o raspoređivanju⁸⁶, sudija Osnovnog suda u Kotoru je raspoređen na slobodno sudijsko mjesto u Osnovnom sudu u Herceg Novom.

Sudski savjet je 30.7.2020. objavio interni oglas⁸⁷ 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.

⁸⁶ Odluka broj 01-6186/20 od 19.10.2020. godine.

⁸⁷ Interni oglas broj 01-4622/20 od 30.7.2020. godine.

2.2.5. Odluke o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju u 2021. godini

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

Na VI sjednici održanoj 23.3.2021. godine⁸⁸ 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 rasporedi u Osnovni sud na Cetinju⁸⁹. I u ovoj odluci je izostalo obrazloženje, tj. navođenje rezultata rada kandidatkinje u poslednje tri godine, odnosno ocjene njenog rada, već je navedeno samo da je savjet imao u vidu "rezultate rada imenovane sudije".

Na interni oglas za ovo slobodno mjesto su pristigle prijave tri kandidata, ali su dvije prijave odbijene zbog neispunjavanja uslova iz člana 86 stav 3 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama odnosno kandidati nijesu imali rezultate rada u poslednje tri godine. Radi se kandidatima koji su izabrani za sudije desetak dana prije objavljivanja internog oglasa.⁹⁰

⁸⁸ Zapisnik sa VI sjednice Sudskog savjeta broj 01-1755/21-1 održane 23, 24. i 30.3.2021. godine.

⁸⁹ Odluka o raspoređivanju broj 01-7555/21-1 od 2.11.2021. godine

⁹⁰ Interni glas za trajno dobrovoljno raspoređivanje je objavljen 16.8.2021, br. 01-5617/21. Dva kandidata koja su podnijela prijave na ovaj interni oglas su izabrana za sudije 3.8.2021: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/4jG6>

POGLAVLJE 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.

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 izbor⁹¹. 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 intervjua.

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 pozdrzumijeva bodove ostvarene na usmenom i pisanom testiranju.⁹²

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.

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 26.7.2018.⁹³ 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.⁹⁴

⁹¹ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, op.cit, čl. 45, 37 i 38.

⁹² 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>

⁹³ Odluka broj 01-4989/18-9 od 26.7.2018.

⁹⁴ Rješenje Sudskog savjeta broj 01-699/20-9 od 10.2.2020.

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.⁹⁵

Nakon ostavke sutkinja Kovačević i Medenica, na njihova mjesta su 11.1.2021.⁹⁶ došli Verica Sekulić, kao predsjednica i Dragan Babović, kao član. Nakon ostavke Verice Sekulić 25.1.2021. na njeno mjesto je izabrana Ana Perović Vojinović⁹⁷, i to samo dva sata⁹⁸ 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 zamjenike⁹⁹. Posle ostavke sutkinje Ranke Vuković, krajem oktobra je na njeno mjesto izabrana Vesna Vučković, v.d. predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore.¹⁰⁰

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;
- 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 intervju, 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.

⁹⁵ Odluka Sudskog savjeta broj 01-4623/20 od 30.7.2020.

⁹⁶ Odluka Sudskog savjeta broj 01-16/21 od 11.1.2021.

⁹⁷ Odluka Sudskog savjeta broj 01-16/21-1 od 25.1.2021.

⁹⁸ Sjednica na kojoj je konstatovana ostavka 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/pJ8l>

⁹⁹ Odluka Sudskog savjeta broj 01-2352/21 od 6.4.2021.

¹⁰⁰ Odluka Sudskog savjeta broj 01-2352/21-1 od 29.10.2021.

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 osobu koje su konkurisale za izbor kandidata za sudije (od čega 114 za 11 mjeseci 2021. godine).

Predstavnici 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 intervju¹⁰¹ ili na isti dan, svega par časova prije njihovog održavanja¹⁰², što je znatno ograničilo mogućnost učešća zainteresovane javnosti.
- Poslovnikom 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.
- Poslovnik bi trebalo izmijeniti po uzoru na Poslovnik 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).

¹⁰¹ 28.7.2021. objavljena najava za intervju koji će biti održan 29.7.2021: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/LGBy>

¹⁰² 23.3.2021. objavljena najava za intervju koji će biti održan 23.3.2021: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/JOD4;>
13.4.2021. objavljena najava za intervju koji će biti održan 13.4.2021: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/Y13Q;>
22.12.2020. objavljena najava za intervju koji će biti održan 22.12.2020: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/Rkxn>

- 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 pitanja¹⁰³. 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 su obrazlagali 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.
- 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).

¹⁰³ 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/krivica-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/>

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.¹⁰⁴ Kandidati za sudije po ovom oglasu izabrani su tek nakon skoro godinu i po dana¹⁰⁵, 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 savjeta¹⁰⁶, 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,¹⁰⁷ a intervjui su bili zakazani za 18. mart 2020. u prostorijama Vrhovnog suda Crne Gore.¹⁰⁸

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 pristup internetu, kao i da je na jednom računaru ostao dokaz o korišćenju USB-a, Sudski savjet je 12. marta 2020. podnio krivičnu prijavu protiv tri osobe.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Javni oglas broj: 01-8363/19-4 od 25.12.2019. godine, objavljen 21. januara 2020. godine, Sl. list CG br. 1/20.

¹⁰⁵ Zapisnik sa XI sjednice Sudskog savjeta od 28.05.2021. godine, broj 01-3539/21-1.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ Obavještenje kandidatima za testiranje, 6. mart 2020. godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/NkkA>

¹⁰⁸ Obavještenje – intervju sa kandidatima, 11. mart 2020. godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/Mrx0>

¹⁰⁹ Odluka Sudskog savjeta od 2.7.2020. godine, broj 01-3882/20.

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,¹¹⁰ nakon čega su intervjui odloženi.¹¹¹

Na sjednici održanoj 26. maja 2020.¹¹², dakle, skoro dva i po mjeseca kasnije, Sudski savjet je obavijestio učesnike konkursa da su prilikom ocjene pisanih testova (izrade 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.¹¹³

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,¹¹⁴ 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.¹¹⁵

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.

¹¹⁰ Okupljanje u Vrhovnom sudu uprkos naredbi Ministarstva zdravlja, 17.3.2020, dostupno na linku:

<https://www.hracion.org/2020/03/17/okupljanje-u-vrhovnom-sudu-uprkos-naredbi-ministarstva-zdravlja/>

¹¹¹ Saopštenje Sudskog savjeta, 17. mart 2020. godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/dn3W>

¹¹² Zapisnik sa X sjednice Sudskog savjeta održane 26. maja 2020. godine, broj 01-2855/20-1.

¹¹³ Zapisnik sa X sjednice Sudskog savjeta održane 26. maja 2020. godine, broj 01-2855/20-1.

¹¹⁴ Saopštenje sa X sjednice Sudskog savjeta, 26.5.2020. godine, dostupno na linku:

<https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/83DW>

¹¹⁵ 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.¹¹⁶ Međutim, nakon desetak dana ovo testiranje je odloženo, jer se predmet još uvijek nalazio u fazi izviđaja pred Državnim tužilaštvom.¹¹⁷

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.¹¹⁸

Nakon toga, Sudski savjet je donio odluku o isključenju¹¹⁹ 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*¹²⁰.

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 odluci¹²¹. 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 namještenike¹²², koji propisuje da je službenik dužan da poslove u državnom organu vrši na način da ne umanjí svoj ugled i ugled državnog organa,

¹¹⁶ Zapisnik sa X sjednice 01-2855/20-1 od 26.5.2020. godine.

¹¹⁷ Obavještenje Sudskog savjeta, 5. jun 2020. godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/9bbw>

¹¹⁸ Zapisnik sa XI sjednice Sudskog savjeta održane 22.6.2020. godine, broj 01-3375/20-1.

¹¹⁹ Odluka Sudskog savjeta od 2.7.2020. godine, broj 01-3882/20.

¹²⁰ Odluka Sudskog savjeta od 02.7.2020. godine, broj 01-3882/20.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

iako su taj kodeks mogli da primijene isključivo poslodavci kod kojih su navedeni učesnici konkursa bili zaposleni, a ne i Sudski savjet.

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 sudova¹²³, i koji se nije mogao primijeniti u konkretnoj situaciji jer se radilo o učesnicima konkursa, 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*¹²⁴. 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 formi¹²⁵. 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,*

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Izmjene Poslovnika Sudskog savjeta, Sl. list CG, br. 10/20 od 28.2.2020. godine.

¹²⁵ Presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 2918/2020 od 22.12.2020. godine.

*već nameće obavezu zaposlenima, posebno sudijama, na dostojanstvenom i časnom ponašanju kako na radnom mjestu, tako i van njega*¹²⁶.

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 i sudijama*¹²⁷. 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 omogućući 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.¹²⁸

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”.¹²⁹

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,¹³⁰

¹²⁶ Presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 2918/2020 od 22.12.2020. godine.

¹²⁷ Presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 2918/2020 od 22.12.2020. godine.

¹²⁸ Pravilnik o kvalifikacionom testiranju kandidata za pozicije nosilaca pravosudnih funkcija u pravosuđu Bosne i Hercegovine, član 32.

¹²⁹ Rješenje Kt.br. 943/20 od 24.09.2020. godine.

¹³⁰ „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”.

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 tačno.¹³¹

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 jedno-glasnu odluku da se polaganje poništi.

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.*¹³²

Osnovno državno tužilaštvo je 24.9.2020. donijelo rješenje o odbacivanju krivične prijave Sudskog savjeta „jer u radnjama osumnjičenih nijesu ostvareni bitni elementi tog (krivično djelo Neovlašćen pristup računarskom sistemu), kao ni bilo kojeg drugog krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti.“¹³³

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“¹³⁴.

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“¹³⁵.

¹³¹ Rješenje Kt.br. 943/20 od 24.09.2020. godine.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Rješenje Kt.br. 943/20 od 24.09.2020. godine.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

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 šifra¹³⁶.

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 računar¹³⁷.

Dana 9.11.2020. Više državno tužilaštvo je odbacilo pritužbu¹³⁸ 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 osumnjičenih.¹³⁹

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 učesnici na konkursu 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 *polaze 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*¹⁴⁰. 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

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Pritužba protiv rješenja Osnovnog državnog tužilaštva Ktr. br. 943/20 podnesena 13.10.2020. godine.

¹³⁸ Odgovor Višeg državnog tužilaštva Ktr. P.br. 238/20 od 09.11.2020. godine.

¹³⁹ Rješenje Sudskog savjeta br. 17-2-8244/21-1 od 7.12.2021. godine

¹⁴⁰ Pravilnik o kvalifikacionom testiranju kandidata za pozicije nosilaca pravosudnih funkcija u pravosuđu Bosne i Hercegovine, član 9 stav 2.

i video nadzorom, posebno određena za tu namjenu,¹⁴¹ 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 osuđujućih nisu 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 osuđujućih ima elemenata krivičnog djela Prevara iz člana 244 Krivičnog zakonika Crne Gore¹⁴², posebno imajući u vidu da su određeni učesnici na konkursu svojim postupanjem odnosno „lažnim prikazivanjem činjenica“ doveli Sudski savjet u zabludu u cilju pribavljanja imovinske koristi, tj. izbora na sudijsku funkciju.

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 prekršaje.¹⁴³

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

¹⁴¹ Pravilnik o kvalifikacionom testiranju kandidata za pozicije nosilaca pravosudnih funkcija u pravosuđu Bosne i Hercegovine, član 9 stav 1.

¹⁴² (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.

¹⁴³ Javni oglas broj 01-1069/20-1 od 24.02.2020. godine.

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.¹⁴⁴

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. godine¹⁴⁵ 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;¹⁴⁶
- 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;¹⁴⁷
- kandidat dužan da ukaže na nepravilnosti u toku testiranja ili prilikom predaje testa i te nepravilnosti će se zapisnički konstatovati;
- 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.

¹⁴⁴ U skladu sa čl. 48, st. 2 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*

¹⁴⁵ 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.).

¹⁴⁶ 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”.

¹⁴⁷ Ovo je bio jedan od predloga HRA koji je usvojen. Pismo Akcije za ljudska prava od 5.6.2020. godine.

Ove novine u Poslovniku Sudskog savjeta, iako predstavljaju izvjesno unaprjeđenje, i dalje ne obezbjeđuju 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.¹⁴⁸

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 testa.¹⁴⁹ Nakon tako sprovedenog testiranja, ocjenjivanje se vrši automatski i kandidatu se odmah po završetku testa na ekranu pojavi preliminarni rezultat koji sadrži broj osvojenih bodova.¹⁵⁰ 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.¹⁵¹

¹⁴⁸ Zapisnik sa XI sjednice Sudskog savjeta broj 01-3375/20-1 od 22.6.2020. 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 osmisлити, međutim dokaze, izjave i drugo je teško jer kandidati treba da ocijene zakonitost akta koji je dokaz, valjanost akta, zakonitost postupka i tako dalje...”

¹⁴⁹ Pravilnik o kvalifikacionom testiranju kandidata za pozicije nosilaca pravosudnih funkcija u pravosuđu Bosne i Hercegovine, član 16 stav 1.

¹⁵⁰ Član 21 stav 8, *op.cit.*

¹⁵¹ Pravilnik o kvalifikacionom testiranju kandidata za pozicije nosilaca pravosudnih funkcija u pravosuđu Bosne i Hercegovine, član 32 stav 3.

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;¹⁵²
- 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje;¹⁵³
- 2 kandidata za sudije Upravnog suda Crne Gore,¹⁵⁴
- 3 kandidata za sudije Privrednog suda Crne Gore.¹⁵⁵

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.¹⁵⁶

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 15 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 intervjuja). Sva pitanja na intervjuima su postavljana u skladu sa Smjernicama za obavljanje intervjuja.

¹⁵² Javni oglas za izbor 15 kandidata za sudije osnovnih sudova, broj 01-2339/21 od 6.4.2021.

¹⁵³ Javni oglas za izbor 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje, broj 01-2339/21 od 6.4.2021.

¹⁵⁴ Javni oglas za izbor 2 kandidata za sudije Upravnog suda Crne Gore, broj 01-4557/21 od 29.6.2021.

¹⁵⁵ Javni oglas za izbor 3 kandidata za sudije Privrednog suda Crne Gore, broj 01-4557/21 od 29.6.2021.

¹⁵⁶ Obavještenje o testiranju kandidata za dvoje sudija Upravnog suda Crne Gore, 9.11.2021, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sds/sadrzaj/WyPy>.

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).¹⁵⁷Kandidatkinja je u tužbi osporila ocjene intervjuu od članova Sudskog savjeta, kao nedovoljno obrazložene, kontradiktorne, dok je sistem ocjenjivanja kritikovala kao proizvoljan. Pored nje, još dvije kandidatkinje su također 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 na kraju 2021. godine je bio u toku pred Upravnim sudom Crne Gore.

3.7.2. Izbor 10 kandidata za sudije sudova za prekršaje

Na javni oglas od 6. aprila 2021. godine, za izbor 10 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 kandidata¹⁵⁸.

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.

¹⁵⁷ "Lice koje na osnovu ocjene intervjuu ostvari manje od 15 bodova ne može biti na rang list kandidata za sudiju."

¹⁵⁸ Zapisnik sa XXIII sjednice Sudskog savjeta održane 26. 27. 29.10. i 2.11.2021. godine.

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

Upravni sud je 17.11.2020. donio presudu¹⁵⁹ kojom je poništio odluku Sudskog savjeta Crne Gore o izboru 10 kandidata za sudije osnovnih sudova broj 01-4457/19-12 od 12.7.2019, 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 intervjua i ocjenjivanju i apelovala da se intervjui ponove¹⁶⁰. Na tom izboru je izabrano više osoba koje su bile povezane sa članovima Sudskog savjeta.¹⁶¹

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 intervjua, kao i kršenje obaveze izuzimanja predsjednice Vrhovnog suda Vesne Medenice iz postupka izbora u odnosu na kandidatkinju koja je ćerka njene kume.¹⁶²

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 intervjue.¹⁶³ HRA je pismom od 23.12.2020. apelovala na Sudski savjet da ponovi postupak izbora u cjelosti, a ne samo intervjue, da bi izvršio presudu Upravnog suda.¹⁶⁴

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.¹⁶⁵ 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.

¹⁵⁹ Presuda Upravnog suda Crne Gore oznake U.br. 4152/19 od 17.11.2020. godine.

¹⁶⁰ Saopštenje povodom izbora 10 kandidata i kandidatkinja za sudije i sutkinje u Crnoj Gori, 14.7.2019, 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 intervjua. Međutim, Sudski savjet je tada odbio da preispita način intervjuisanja kandidata i preuzme odgovornost za svoje nezakonito postupanje.

¹⁶¹ ASK štiti sukob interesa umjesto da ga procesuiru, 29.8.2019, dostupno na linku:

<https://www.hracion.org/2019/08/29/ask-stiti-umjesto-da-procesuiru-sukob-interesa/>

¹⁶² 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 vezan za građansku materiju popunila samo Rada Kovačević. Pored toga, odluke o predlogu ocjena nijesu bile obrazložene. U presudi je 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.

¹⁶³ Zapisnik sa XXI sjednice broj 01-7610/20-1 od 22.12.2020.

¹⁶⁴ Sudski savjet izbjegava da dosljedno sprovede presudu Upravnog suda kojom je poništena odluka o izboru kandidata za sudije: Ponoviti i pisano testiranje, ne samo intervjue, 24.12.2020, dostupno na linku:

<https://www.hracion.org/2020/12/24/sudski-savjet-izbjegava-da-dosljedno-sprovede-presudu-upravnog-suda-kojom-je-ponistena-odluka-o-izboru-kandidata-za-sudije-ponoviti-i-pisano-testiranje-ne-samo-intervjue/>

¹⁶⁵ Vidi član 56, stav 2 Zakona o upravnom sporu, *Sl. list CG*, br. 54/16 od 15.8.2016.

Na sledećoj sjednici Sudskog savjeta, održanoj nakon nedjelju dana, na kojoj je po prvi put prisustvovao novoizabrani ministar pravde, ljudskih i manjinskih prava, Vladimir Lepasavić, nakon više od dva sata rasprave, Savjet je većinom glasova¹⁶⁶ donio odluku o ponavljanju postupka izbora kandidata za sudije u cjelosti.¹⁶⁷

Na ovoj sjednici je inače, prema dnevnom redu, bilo zakazano održavanje intervjua u skladu sa ranijom odlukom Sudskog savjeta. Na zakazane intervjue 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.¹⁶⁸

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 smanji.¹⁶⁹ 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 testiranje.¹⁷⁰ 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.

Međutim, Sudski savjet je ipak sproveo pisano testiranje, 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 testiranje.¹⁷¹

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.

¹⁶⁶ Zapisnik sa XXII sjednice broj 01-7975/20-1 od 30. i 31.12.2020.

¹⁶⁷ 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/>

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ Odložiti pisano testiranje kandidata za sudije, 22.1.2021, dostupno na linku:

<https://www.hracion.org/2021/01/22/odloziti-pisano-testiranje-kandidata-za-sudije/>

¹⁷⁰ Pismo učesnika konkursa dostupno na linku: <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2021/01/Pismo.pdf>

¹⁷¹ 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/>

U odluci¹⁷² 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"¹⁷³, 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, koji odlučujuće utiču na izbor kandidata za sudije (pisani dio 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.¹⁷⁴

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 sudije.¹⁷⁵

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.

¹⁷² Rješenje broj 01-521/21 od 26.01.2021.

¹⁷³ Član 10 stav 1 Poslovnika Sudskog savjeta.

¹⁷⁴ Vidi saopštenje Akcije za ljudska prava „Sudski savjet: Prisustvo člana Komisije za testiranje svadbama dvije kandidatkinje nije razlog za sumnju u nepristrasnost“, od 29.1.2021: <https://www.hracion.org/2021/01/29/sudski-savjet-prisustvo-clana-komisije-za-testiranje-svadbama-dvije-kandidatkinje-nije-razlog-za-sumnju-u-nepristrasnost/>

¹⁷⁵ Presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 4152/19 od 17.11.2020.

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).¹⁷⁶

Kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih situacija ubuduće, neophodno je da se Zakon o Sudskom savjetu i sudijama izmijeni na način da se propiše: a) da će izabrani kandidati za sudije zasnovati radni odnos tek po pravnosnažnosti odluke o njihovom izboru; b) 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.

Na kraju 2021. godine na obuci se nalazilo 52 kandidata za sudije, i to 35 kandidata za sudije osnovnih sudova i 17 kandidata za sudije za prekršaje.

Potrebno je napomenuti da je u jednom slučaju, nakon devetomjesečne obuke koju je uspješno završilo sedam kandidata za sudije sudova za prekršaje, njih šestoro izabrano u različitim vremenskim periodima¹⁷⁷ dok jedna kandidatkinja, ni devet mjeseci nakon izbora još uvijek nije bila izabrana za sudiju i raspoređena.¹⁷⁸ Razlog za to je činjenica da se ispostavilo da za nju nema slobodnog sudijskog mjesta. Nejasno je kako je uopšte došlo do ovakvog propusta u planiranju koji je doveo u neravnotežan položaj kandidatkinju u odnosu na njene kolege - izabrane sudije.

¹⁷⁶ Zapisnik sa XVI sjednice Sudskog savjeta broj 01-4977/21-3 od 29.7.2021.

¹⁷⁷ Zapisnik sa XI sjednice Sudskog savjeta broj 01-3539/21-1 od 28.5.2021; Zapisnik sa XVI sjednice Sudskog savjeta broj 01-4977/21-4 održane 29.7.2021. godine; Zapisnik sa XVIII sjednica Sudskog savjeta broj 01-5723/21-2 od 27.8.2021.godine i Zapisnik sa XXIII sjednice Sudskog savjeta broj 01-7298/21-1 od 26. 27. 29.10. i 2.11.2021. godine.

¹⁷⁸ U pitanju je kandidatkinja za sudiju suda za prekršaje Nadija Hasanbegović.

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 odluka.¹⁷⁹ 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 sprovedla 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 preporučavanje 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 donese, posebno imajući u vidu da je članom 60 Poslovnika Sudskog savjeta propisano da odluka o izboru kandidata za sudije mora biti obrazložena.

¹⁷⁹ Odluka Sudskog savjeta broj 01-7615/21 od 2.11.2021. godine; Odluka Sudskog savjeta broj 01-5635/21 od 3.8.2021. godine

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 odluka.¹⁸⁰

Primjera radi, Sudski savjet je 19.5.2020. godine donio odluku o izboru četiri kandidata za sudije za prekršaje nakon završene inicijalne obuke.¹⁸¹ 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 donese. 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".

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.

¹⁸⁰ Vidjeti detaljnije u izvještaju Akcije za ljudska prava „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori“, novembar 2021, strana 93.

¹⁸¹ Odluka Sudskog savjeta broj 01-2842/20 od 19.5.2020. godine.

POGLAVLJE 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.¹⁸²

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 Gore.¹⁸³ Izbori su sprovedeni za prva dva suda, dok postupak izbora sudija u Apelacioni sud, po oglasu od 16. oktobra 2020.¹⁸⁴ nije okončan više od godinu dana. Iako je još u martu 2021. bio objavljen spisak 11 prijavljenih kandidata za ove tri pozicije¹⁸⁵, 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 godine¹⁸⁶, 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,¹⁸⁷ tako da ne vidimo opravdanje za odugovlačenje. Ovo posebno imajući u vidu da je Apelacioni sud, za posljednjih godinu i po dana, sa 13 sudija¹⁸⁸ spao na osam (uključujući predsjednika).¹⁸⁹ 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.¹⁹⁰

¹⁸² 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.

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ Javni oglas broj 01-5895/20 od 8.10.2020. godine.

¹⁸⁵ 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>).

¹⁸⁶ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit, član 87, stav 3, tačka 2.

¹⁸⁷ Zapisnik sa II sjednice Sudskog savjeta od 7.2.2020. godine.

¹⁸⁸ Odluka o broju sudija u sudovima, Sl. list CG 25/15, 62/15, 47/16, 83/16, 79/18 i 54/19.

¹⁸⁹ Sudski savjet je konstatovao prestanak sudijske funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starsosnu penziju za troje sudija (Ratko Čupić, Milić Međedović i Radmila Mijušković), jedan sudija je podnio ostavku (Zoran Smolović), a jedna sutkinja je napredovala u Vrhovni sud Crne Gore (Lidija Ivanović).

¹⁹⁰ Predlog kandidata za predsjednika Vrhovnog suda nije utvrđen, detaljnije na linku: <https://sudovi.me/vrhs/sadrzaj/8j8p>

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 2020. godine donio odluku o napredovanju jedne sutkinje u Vrhovni sud Crne Gore, kojoj je sudijska funkcija morala prestati dva mjeseca nakon tog izbora.¹⁹¹ Nakon 10 mjeseci, ovoj sutkinji je konstatovan prestanak funkcije.

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.¹⁹²

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 ni jedan 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.¹⁹³

¹⁹¹ Prethodno je bilo navedeno da je sutkinji Lidiji Ivanović funkcija morala prestati prije izbora za sudiju Vrhovnog suda. Ova netačna informacija je ispravljena nakon skupa održanog 13.12.2021. godine. Izvinjavamo se gospođi Ivanović i zahvaljujemo joj na intervenciji.

¹⁹² Čl. 73 st. 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

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

4.2.2. Komisija za napredovanje

Sudski savjet je 26. jula 2018.¹⁹⁴ 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.¹⁹⁵

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.

4.3.1. Izbor sudije Vrhovnog suda Crne Gore

Sudski savjet je 16.10.2020. godine donio odluku¹⁹⁶ 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 tek nakon više od pola godine od dana zatvaranja oglasa.

Imajući u vidu godine staža, izabranoj sutkinji je sudijska funkcija na osnovu člana 121 stav 2 Ustava Crne Gore trebalo da prestane dva mjeseca nakon tog izbora.¹⁹⁷ Međutim, iako je o ovoj činjenici Sudski savjet bio blagovremeno obaviješten dopisom predsjednika Apelacionog suda Crne Gore,¹⁹⁸ Savjet nije u zakonskom roku ispunio svoju obavezu da donese akt o prestanku sudijske funkcije. 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 osam mjeseci ranije.¹⁹⁹

Osim sutkinje Ivanović, među prijavljenim kandidatima za napredovanje nalazila se i sutkinja Višeg suda u Podgorici, koja je 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.²⁰⁰ Njoj je Sudski savjet takođe, tek posle 10 mjeseci, konstatovao prestanak sudijske funkcije.

¹⁹⁴ Odluka broj 01-4989/18-5 od 26.7.2018. godine.

¹⁹⁵ Odluka broj 01-699/20-8 od 10.2.2020. godine.

¹⁹⁶ Odluka o izboru broj 01-6064/20 od 16.10.2020. godine.

¹⁹⁷ Prethodno je bilo navedeno da je sutkinji Lidiji Ivanović funkcija morala prestati prije izbora za sudiju Vrhovnog suda. Ova netačna informacija je ispravljena nakon skupa održanog 13.12.2021. godine. Izvinjavamo se gospodi Ivanović i zahvaljujemo joj na intervenciji.

¹⁹⁸ I Su.br. 110/20 od 10.9.2020. godine.

¹⁹⁹ Saopštenje sa XVI sjednice Sudskog savjeta održane 29. i 30.7. i 3.8.2021. godine, broj 01-4977/21-3.

²⁰⁰ I Su.br. 43/20 od 15.09.2020. godine.

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.²⁰¹

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 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.²⁰²

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 informacijama²⁰³, 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 postupa 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. Međutim, iz odluke se ne može

²⁰¹ 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).

²⁰² Detaljnije, „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 95.

²⁰³ 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.

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.²⁰⁴

4.3.2. Izbor sudije Višeg suda za prekršaje Crne Gore

Sudski savjet je 16.10.2020. godine donio odluku²⁰⁵ 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“.²⁰⁶

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 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.

²⁰⁴ Vidi „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 95.

²⁰⁵ Odluka o izboru broj 01-6062/20 od 16.10.2020. godine.

²⁰⁶ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit, čl. 72 st. 1 i čl. 38 st. 5.

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.²⁰⁷

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 (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.

²⁰⁷ Vidi „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 97.

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.²⁰⁸ 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 iskustva²⁰⁹ jer su postali dio redovnog sudskog sistema tek 2015. godine.²¹⁰

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.²¹¹

Pravila su donekle izmijenjena tek u avgustu i oktobru 2021. godine.²¹² Obje izmjene su se odnosile na podkriterijume *stručno usavršavanje i učestvovanje 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.

²⁰⁸ Vidi „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 100.

²⁰⁹ Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, Sl. list CG broj 58/15, član 31 stav 2.

²¹⁰ 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>

²¹¹ Vidi „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, op. cit, str. 96-102.

²¹² 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, 27.9.2021.

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 seminare 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. Još uvijek 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.²¹³

²¹³ Vidi „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 94.

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 ocjene²¹⁴, 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 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.²¹⁵

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.

²¹⁴ Član 97 (Utvrdjivanje ocjene), Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, op.cit.

²¹⁵ Vidi „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 97 i 98.

POGLAVLJE 5.

NAPREDOVANJE SUDIJA

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 ostavke²¹⁶, dva prestanka mandata²¹⁷ i prestanak dvije sudijske funkcije zbog ispunjavanja uslova za starosnu penziju.²¹⁸

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 o izboru nijesu bile dovoljno obrazložene, jer se iz njih ne vidi zašto su izabrani kandidati koji su izabrani, a ne protivkandidati.

Od deset 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 odluke.²¹⁹ U slučaju 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.

Positivno 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 HRA,²²⁰ objavio biografije i programe rada četiri kandidata.²²¹ Takođe, Sudski savjet je dostavio programe rada svih kandidata prijavljenih na javne oglase preko zahtjeva za slobodan pristup informacijama, što je pozitivna promjena.²²²

²¹⁶ Predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore, Vesne Medenice, predsjednika osnovnih sudova u Kotoru, Branka Vučkovića, i Baru, Gorana Ščepanovića, i predsjednice Upravnog suda Crne Gore, Branke Lakočević.

²¹⁷ Predsjednika osnovnih sudova u Kolašinu, Arsena Popovića, i Beranama, Dragana Dašića.

²¹⁸ Predsjednice Suda za prekršaje u Budvi, Koviljke Đačić i predsjednika Osnovnog suda Rožaje, Zahita Camića.

²¹⁹ 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 da izgradi veće povjerenje javnosti u sudstvo.*

²²⁰ Izbor vrha sudske vlasti: Objaviti biografije i programe rada svih kandidata, intervju otvoriti za javnost, HRA, 16.6.2021.

²²¹ Biografije i programi rada kandidata za predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore, 16.6.2021. godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/oj1M>

²²² 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 11.1.2019. 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.

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 Žabljaku²²³, 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.²²⁴ 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. godine²²⁵. 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 od kandidata koji su se javili na konkurse za izbor rukovodilaca Višeg državnog tužilaštva u Podgorici i osnovnih državnih tužilaštava u Podgorici, Plavu, Cetinju, Ulcinju, Rožajama, Nikšiću i Herceg Novom, u Beranama, Kolašinu, 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".²²⁶

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. Izmjenom zakona bi trebalo omogućiti da Opšta sjednica većinom glasova može da utvrdi predlog, kao i 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, ljudskih i manjinskih prava.²²⁷

²²³ Odluka o izboru Mihaila Anđelića za predsjednika Osnovnog suda na Žabljaku, na peti mandat, broj 01-699/20-27 od 12.2.2020. godine.

²²⁴ Član 42, stav 2, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*

²²⁵ 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>

²²⁶ 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

²²⁷ „Sudski zakoni na čekanju na neodređeno vrijeme“, *Pobjeda*, 1.5.2021. godine.

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 znati.²²⁸ Za ostalih šest sudova, Sudski savjet je blagovremeno raspisao javne oglase.

Prema dostupnim informacijama, od osam sudova, na konkurs za izbor predsjednika pet sudova se prijavio 21 kandidat. Od preostalih tri, za dva suda, osnovne sudove u Kolašinu i Beranama, nije bilo prijavljenih, dok na kraju 2021. godine nisu postojali 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 je bilo 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 Arsen Popovića i Dragana Dašića za vršiocje dužnosti predsjednika u ovim sudovima.²²⁹ 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 javna oglasa za izbor predsjednika Vrhovnog suda, međutim, još uvijek nije

²²⁸ 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.
²²⁹ Zapisnik sa XVIII sjednice Sudskog savjeta broj 01-5339/20-1 od 07. i 15.10.2020. godine.

izabran predsjednik tog suda. Prilikom posljednjeg konkursa, broj sudija Vrhovnog suda je pao na svega šest, sa 19, tako da ne postoji potreban broj sudija (13) za utvrđivanje predloga 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 izbora.²³⁰

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 medijima²³¹ 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, nakon čega je i Upravni sud potvrdio da se u ovom slučaju radi o napredovanju (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 se prijavilo troje kandidata.

²³⁰ Obavještenje o kandidatima koji su se prijavili na oglase, 29.1.2021, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/YQXL>

²³¹ Vrhovni i Upravni sud primamljiv za sudije, *Vijesti*, 30.9.2021. godine.

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 Žablaku prijavio kandidat koji je prethodno biran na tu funkciju četiri puta.

U februaru 2020. godine²³², 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 mandate.²³³

Pored njih, i predsjednici osnovnih sudova u Kolašinu i Beranama vršili su tu dužnost u 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 suda.²³⁴ Ista situacija je i sa predsjednikom

²³² Odluka o izboru Mihaila Anđelića za predsjednika Osnovnog suda na Žablaku, na peti mandat, broj 01-699/20-27 od 12.2.2020. godine.

²³³ 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.

²³⁴ 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.

Osnovnog suda u Beranama, s tim što je on 2. oktobra 2015. godine izabran po četvrti put zaredom za predsjednika istog suda.²³⁵

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.²³⁶ Međutim, i Evropska komisija²³⁷, GRECO²³⁸, izvjestioci Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope²³⁹, Akcija za ljudska prava i još deset drugih nevladinih organizacija,²⁴⁰ 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 dužnost.²⁴¹

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 ovlašćenja u pravosuđu i u tom smislu je još 2019. godine kritikovala odluku *Sudskog savjeta da imenuje pet predsjednika suda za najmanje treći mandat*.²⁴²

²³⁵ 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.

²³⁶ Saopštenje za javnost Sudskog savjeta, 3.6.2019. godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/7p8W>

²³⁷ "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

²³⁸ 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.

²³⁹ Post-monitoring dialogue with Montenegro, Report, Doc. 15132, 2. septembar 2020, tačka 5.5.3: <https://pace.coe.int/en/files/28670/html>

²⁴⁰ Treći izbor Medenice – grubo kršenje Ustava, zajedničko saopštenje 11 nevladinih organizacija, 17.7.2019.

²⁴¹ Prof. dr Vesna Rakić Vodinec, 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 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.

²⁴² 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.

5.4. ODLUKA UPRAVNOG SUDA CRNE GORE DA PONIŠTI IZBOR PREDSEDNIKA 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 zaredom bio izabran za predsjednika.²⁴³

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 24. novembra 2020. 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.²⁴⁴ 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.*²⁴⁵

Protiv ove odluke Sudskog savjeta pokrenut je postupak pred Upravnim sudom Crne Gore po tužbi sudije Predraga Krstonijevića. U međuvremenu je predsjednik Vučković podnio zahtjev za prestanak sudijske funkcije, a 11. januara 2021. godine Sudski savjet je raspisao javni oglas za mjesto predsjednika kotorskog suda, na koji su se prijavila tri kandidata, između ostalih i Predrag Krstonijević. Sredinom marta 2021. godine, Upravni sud Crne Gore je donio presudu,²⁴⁶ kojom je odbio tužbu sudije Krstonijevića s obrazloženjem da je prestankom funkcije predsjednika suda prestalo i pravno dejstvo odluke o njegovom izboru, zbog čega sud nije mogao cijeliti osporenu odluku.

²⁴³ Odluka Upravnog suda Crne Gore br. 3656/2019 od 19.10.2020. godine.

²⁴⁴ Saopštenje Sudskog savjeta od 24.11.2020. godine.

²⁴⁵ Odluka Sudskog savjeta broj 01-3382/19-18 od 24.11.2020. godine

²⁴⁶ Presuda Upravnog suda Crne Gore U.br. 5397/20 od 15.3.2021. godine

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 Cetinju.²⁴⁷

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 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.*

²⁴⁷ Odluka o izboru broj 01-8127/20 od 30.12.2020. godine.

Odluka nije sadržala obrazloženje ni o tome da li su prilikom intervjua cijenjени 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.²⁴⁸ 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.²⁴⁹

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.

²⁴⁸ 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.

²⁴⁹ 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 proslijeđena Opštoj sjednici Vrhovnog suda, koja je, nakon obavljenog razgovora i tajnog glasanja, predložila Miraša Radovića za predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore.

Nakon održanog intervjua 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 i to: 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.²⁵⁰

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, zbog toga što je Sudski savjet donio odluku da konstatuje prestanak funkcija sudijama koje ispunjavaju uslove za starosnu penziju,²⁵¹ 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 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, ljudskih i manjinskih prava.²⁵²

²⁵⁰ 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 ni jedan glas. Da bi se utvrdio predlog kandidata za predsjednika Vrhovnog suda potrebna je 2/3 većina od ukupnog broja sudija, odnosno 13 glasova.

²⁵¹ Saopštenje sa XVI sjednice Sudskog savjeta, 3.8.2021. godine, dostupno na linku:

<https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/4jG6>

²⁵² Sudski zakoni na čekanju na neodređeno vrijeme, *Pobjeda*, 1.5.2021. godine.

POGLAVLJE 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. godine²⁵³ je uspostavljen disciplinski tužilac, koji sprovodi istragu i zastupa optužni akt protiv sudije protiv koga se vodi disciplinski postupak.²⁵⁴ Međutim, disciplinski tužilac nema ovlašćenje da sam pokrene disciplinski postupak, 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.²⁵⁵

Akcija za ljudska prava smatra da bi disciplinski tužilac trebalo da ima ovlašćenje za pokretanje disciplinskog postupka kada utvrdi da za to postoje uslovi,²⁵⁶ 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).²⁵⁷ Takođe, u cilju unaprjeđenja odgovornosti, trebalo bi da i svaki član Sudskog savjeta ima ovlašćenje da pokrene disciplinski postupak protiv sudije.²⁵⁸

Disciplinskog tužioca i njegovog zamjenika bira Sudski savjet od sudija sa najmanje 15 godina radnog iskustva kao sudije, na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda.²⁵⁹

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.²⁶⁰ 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,²⁶¹ odbije predlog²⁶² ili da podnese optužni predlog. Ako se ne složi sa predlogom disciplinskog tužioca da se predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti odbaci ili odbije, Disci-

²⁵³ Službeni list CG, br. 11/15.

²⁵⁴ Član 112, stav 1, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit.

²⁵⁵ Član 110, stav 1, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit.

²⁵⁶ "Izveštaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016", op.cit, str. 147- 148.

²⁵⁷ Poslovnik o radu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, čl. 41, st. 1.

²⁵⁸ "Izveštaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016", op. cit., Jačanje odgovornosti pravosuđa, preporuka 8, str. 53:

<https://www.hracion.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuđa-2014-2018-u-periodu-2014-2016/>

²⁵⁹ Član 112, stav 2, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit.

²⁶⁰ Član 112, stav 1, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit.

²⁶¹ Ako je podniet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj, ako je nastupila zastarjelost ili ako je podniet od neovlašćenog lica.

²⁶² Ako ne postoje dokazi da je sudija učinio disciplinski prekršaj.

plinsko vijeće, odnosno Sudski savjet u postupku kod najtežih prekršaja, može obavezati disciplinskog tužioca da sprovede istragu i podnese optužni akt.²⁶³

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. 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.²⁶⁴ Ovakav sastav, u kome većinu imaju sudije, nije u skladu sa preporukom Venecijanske komisije, koja je preporučila da većina članova ne budu aktivne sudije.²⁶⁵

Disciplinski postupak samo za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Sudski savjet i samo u tom slučaju i donosi odluku.²⁶⁶ 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.²⁶⁷

²⁶³ Član 113, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

²⁶⁴ Član 114, stav 1 i 2, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

²⁶⁵ 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.

²⁶⁶ Član 114, stav 5, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

²⁶⁷ "Izveštaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016", *op.cit.*, str. 146.

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.²⁶⁸

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 (detajnije u poglavlju 7.2.3.).

Zakonski opisi nekih prekršaja su suviše neodređeni i omogućavaju proizvoljno tumačenje od strane ovlašćenog predlagača 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 dovoditi do proizvoljnog propuštanja utvrđivanja odgovornosti.²⁶⁹

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 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.

²⁶⁸ 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 pravosnažnosti izrečene disciplinske sankcije, dok je za najteže disciplinske prekršaje propisano razrješenje sudije. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*, čl. 108 i 109.

²⁶⁹ "Izveštaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016", *op.cit.*, preporuka 4, str. 53.

I kod lakših prekršaja, neodređenost opisa prekršaja “bez opravdanog razloga ne uzima predmete u rad” ili “neopravdano ne dolazi ili kasni na rasprave...”²⁷⁰, 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 9.3.5.)

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.²⁷¹

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.²⁷²

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.²⁷³

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.

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 suda.²⁷⁴

²⁷⁰ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*, čl. 108, st. 2, tač. 1 i 2.

²⁷¹ *Ibid.*, čl. 109.

²⁷² “Izveštaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016”, *op. cit.*, str. 155.

²⁷³ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*, čl. 109, st. 5, čl. 108, st. 4 i 5.

²⁷⁴ Ustav Crne Gore, *op. cit.*, čl. 124, st. 3.

6.2.1.6. Sastav Disciplinskog vijeća i disciplinski tužilac

Sudski savjet je, u skladu sa zakonom, 26.7.2018.²⁷⁵ 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 rješenje²⁷⁶ o izmjeni odluke o obrazovanju Disciplinskog vijeća iz 2018. godine, 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 na kraju godine nalazio 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 podniet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj.²⁷⁷

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

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 pris-

²⁷⁵ Odluka Sudskog savjeta broj 01-4989/18-10 od 26.7.2018.

²⁷⁶ Rješenje Sudskog savjeta broj 01-699/20-7 od 10.2.2020.

²⁷⁷ 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.

tup 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.²⁷⁸ Na ovaj način, Sudski savjet je postupao i prethodnih godina.²⁷⁹ Tužilački savjet je, po istom zahtjevu, dostavio i predloge za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i odluke²⁸⁰. Akcija za ljudska prava je krajem maja podnijela žalbu na ovo rješenje Sudskog savjeta Agenciji za zaštitu ličnih podataka.²⁸¹ 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 protivrječno.²⁸²

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“²⁸³, 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“.²⁸⁴

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 dok je u odnosu na šest ročišta disciplinski tužilac 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, nije dokazano da su ti postupci odugovlačeni, jer su vođeni u okvirima zakonskih rokova, a nije bilo ni kontrolnih zahtjeva.

²⁷⁸ Rješenje Sudskog savjeta broj 17-2-3093/21-1 od 12.05.2021. godine.

²⁷⁹ Izvještaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, Akcija za ljudska prava i CeMI, april 2017. godine, str 158.

²⁸⁰ Rješenje Tužilačkog savjeta broj 05-1-12-2/21 od 13.5.2021. godine.

²⁸¹ Žalba Akcije za ljudska prava na rješenje Sudskog savjeta broj 17-2-3093/21-1 podnijeta 19.5.2021. godine.

²⁸² Rješenje Agencije broj UPII 07-30-1328-2/21 od 19.11.2021. godine.

²⁸³ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit, čl. 108 st. 2 tač. 2.

²⁸⁴ Ibid, čl. 108 st. 3 tač. 1.

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,²⁸⁵ 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.

Na osnovu naknadno dostavljenih predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, zaključuje se da je predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti podnio predsjednik Osnovnog suda u Nikšiću 2.12.2019. godine Sudskom savjetu,²⁸⁶ nakon čega je disciplinski tužilac, posle sprovedene istrage i u zakonskom roku, podnio optužni predlog 13.1.2021. godine. S druge strane, Disciplinsko vijeće je donijelo odluku devet 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“.²⁸⁷

²⁸⁵ Ibid, čl. 117 st. 2.

²⁸⁶ IV-1 Su br. 19/19 od 2.12.2019. godine.

²⁸⁷ 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 prekršaj²⁸⁸.

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“²⁸⁹).

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. Prema informacijama dobijenim od disciplinskog tužioca, razlog za produženje roka je bio pribavljanje odgovarajućih dokaza u toku istrage i godišnji odmori. 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 prekršaj²⁹⁰.

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 nas-tavniku 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.

²⁸⁸ Odluka Disciplinskog vijeća Dp.br. 3/20 od 22.12.2020. godine.

²⁸⁹ Član 108, st. 3 tač. 3 Zakona o sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*

²⁹⁰ Odluka Disciplinskog vijeća Dp.br. 4/20 od 22.12.2020. godine.

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 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 postupku²⁹¹.

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 funkcije.²⁹²

²⁹¹ 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 odredaba 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”.

²⁹² 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.

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.

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 je²⁹³:

- 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.

²⁹³ Zapisnik sa XIV sjednice Sudskog savjeta broj 01-4235/20-1 od 20.07.2020. godine.

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 Kotoru.²⁹⁴ 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....*²⁹⁵

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.

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. godine²⁹⁶ 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

²⁹⁴ Dopis predsjednika Osnovnog suda u Kotoru upućen Sudskom savjetu, poslovni broj V-Su. 164/19 od 27.2.2019.

²⁹⁵ Saopštenje sa XIV sjednice Sudskog savjeta, 20.07.2020. godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/24E9>.

²⁹⁶ 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.

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 Jegdića²⁹⁷, 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 izjašnjenje²⁹⁸ 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 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, a prema informacijama dobijenim od disciplinskog tužioca istog dana je Sudskom savjetu na osnovu čl. 121 st. 4 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama podnijet zahtjev za privremeno udaljenje dok je poziv za saslušanje bio upućen za 30.7.2020. godine. Međutim, sudija Zekić je podnio ostavku 17. jula²⁹⁹, a predlog za pokretanje disciplinsk-

²⁹⁷ Odluka broj 01-7010/17-2 od 15.11.2017. godine.

²⁹⁸ Zapisnik sa XVIII sjednice Sudskog savjeta broj 01-5339/20-1 od 7. i 15.10.2020. godine.

²⁹⁹ Odluka o prestanku sudijske funkcije broj 01-4240/20-1 od 23.7.2020. godine.

og postupka je Sudski savjet primio 20. jula³⁰⁰. 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.³⁰¹

Početak 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*.³⁰²

Sudski Savjet je 16. avgusta 2021. godine sudiji Zekiću odobrio pravo na otpremninu *u 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*,³⁰³ 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 zaobidu 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.

³⁰⁰ 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.

³⁰¹ Detaljnije vidjeti u izvještaju Akcije za ljudska prava *Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti tužilaca u Crnoj Gori*, novembar 2021, strana 71.

³⁰² Zapisnik sa XXIII sjednice Sudskog savjeta održane 26. 27. 29.10. i 2.11.2021. godine.

³⁰³ 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, nije ispitivano 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 sjednicama 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 Tešić³⁰⁴, predsjednika Osnovnog suda u Kotoru³⁰⁵, predsjednika Višeg suda u Bijelom Polju³⁰⁶, sudije Zekića³⁰⁷ i njegovog izjašnjenja koje je podnio pisanim putem Sudskom savjetu i predsjednici Vrhovnog suda Crne Gore 10. jula 2020. godine.³⁰⁸

³⁰⁴ 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...*

³⁰⁵ Izjašnjenje predsjednika Osnovnog suda u Kotoru Branka Vučkovića, poslovni broj V-Su. br. 713/2020 od 24.7.2020. godine.

³⁰⁶ Izjašnjenje predsjednika Višeg suda u Bijelom Polju, Su. I. br. 31/20 od 5.8.2020. godine.

³⁰⁷ 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.*

³⁰⁸ Su. IV – 1 br. 3/20 od 10.7.2020. godine.

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“³⁰⁹).

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.

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 objavljena 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 diktatu³¹⁰, 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 Gore³¹¹ i članom 27 stav 1 tačka 6 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.³¹²

³⁰⁹ Član 108 stav 3 tačka 7 i 10 Zakona o sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*

³¹⁰ Medenica me je ucjenjivala gej aferom ako ne podnesem ostavku, *DAN*, 16.10.2020.

³¹¹ Sudski savjet je samostalan i nezavisan organ koji obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija.

³¹² Sudski savjet, pored nadležnosti utvrđenih Ustavom, razmatra pritužbe sudija i zauzima stavove u vezi ugrožavanja njihove nezavisnosti i samostalnosti;

6.3.5. Postupci zbog neprijavlivanja 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.³¹³

Od 16 sudija, četvoro 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.

313 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. (Hilmića 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-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 Pavičević, sudija Osnovnog suda u Kotoru).

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% umanjavanja mjesečne zarade u trajanju od tri mjeseca. Drugi postupak je obustavljen, jer je državna tužiteljica protiv koje je pokrenut u međuvremenu podnijela ostavku.³¹⁴ Ovi postupci su pokrenuti od strane ovlašćenog 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.³¹⁵ Ovdje se može postaviti pitanje odgovornosti predsjednika sudova i njihovog razrješenja u skladu sa članom 126 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.

³¹⁴ Detaljnije u izvještaju Akcije za ljudska prava *Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti tužilaca u Crnoj Gori*, novembar 2021, str. 87- 88.

³¹⁵ Više sudija nije prijavilo svu imovinu, *Vijesti*, 23.11.2021.

POGLAVLJE 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 odluka³¹⁶, 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*³¹⁷. 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.³¹⁸

³¹⁶ 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 obezbijedena od NVO Centar za građansko obrazovanje (CGO), koja je bila podnosilac inicijative.

³¹⁷ 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.

³¹⁸ 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 ovlaštena 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. godine³¹⁹ 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 Komisije.³²⁰ Novi član ili članica Komisije nisu mogli da budu izabrani, zbog toga što Vrhovni sud Crne Gore imao samo šest sudija, a za izbor je potrebno da ih bude najmanje deset.³²¹

³¹⁹ Izvještaj o radu Komisije za etički kodeks sudija, 25.12.2014. godine.

³²⁰ Saopštenje za javnost Komisije za Etički kodeks, 22.9.2021: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/3pBd>

³²¹ 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.

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.

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 sjednice³²², 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.³²³

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 mjeseca.³²⁴ S druge strane, u 2021. godini su poštovani rokovi³²⁵.

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 ovlaštenje Komisije da pokrene disciplinski postupak kada ocijeni da u radnjama sudije postoje elementi disciplinskog prekršaja, uklonjena formulacija “kojima se vrijeda 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

³²² Zapisnik sa XXI sjednice Sudskog savjeta održane 22.12.2020. godine.

³²³ 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.

³²⁴ Sjednice su održane 13.2.2020, 28.5.2020, 23.6.2020, 15.9.2020, 23.11.2020. i 22.12.2020.

³²⁵ Sjednice su održane 17.2.2021, 16.3.2021, 20.4.2021, 18.5.2021. i 28.5.2021.

evidencije, koju o svakom sudiji vodi Sudski savjet, ne sadrži podatke o etičkoj odgovornosti, već samo o "disciplinskoj odgovornosti i razrješenju".³²⁶

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".³²⁷ Dakle, kršenje samo jednog od ukupno devet etičkih načela može uticati posredno na ocjenu i napredovanje sudije.

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 sudije.³²⁸

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 unaprijedili 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 promovise 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).³²⁹

³²⁶ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*, čl. 130.

³²⁷ 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.

³²⁸ 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.

³²⁹ 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.

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 na 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 sudije, 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.

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 postupa 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 komentarisanja 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 ovlašćena.³³⁰

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 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.

³³⁰ 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.

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 suda.³³¹ 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 ispituje prvostepena presuda*.³³²

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

³³¹ Odluka Komisije za etički kodeks sudija Ek.br. 3/20 od 13.3.2020. godine.

³³² Odluka Sudskog savjeta broj 01-4650/20 od 31.7.2020. godine.

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 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 sudu³³³, međutim Komisija nije koristila svoje ovlašćenje 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.

³³³ Član 108 stav 3 tačka 8 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

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 viku, 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 lica.³³⁴

Radi se o postupku koji je pokrenula nevladina organizacija Centar za građansko obrazovanje (CGO), povodom članka u dnevnim novinama Dan „Blažove gozbe plaćala firma u stečaju“.³³⁵ 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 ovlašćene osobe koje gazduju restoranom.

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 okrivljenog.³³⁶

³³⁴ Član 108 stav 3 tačka 10 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

³³⁵ 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>.

³³⁶ Odluka Komisije za etički kodeks sudija, Ek.br. 1/20 od 28.6.2020.

Odluka je donijeta samo na osnovu uvida u navode iznijete u inicijativi i na osnovu iskaza sudije, pri čemu je istaknuto da je *cijeneći predstavljeni 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 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 odgovornosti 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.*³³⁷ 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 podnijetog 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.

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.

³³⁷ EK. br. 15/20 od 23.11.2020. godine.

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 mjestu.³³⁸

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 savjeta.³³⁹

³³⁸ Odluka Disciplinskog vijeća Dp. br. 4/20 od 22.12.2020.

³³⁹ Zapisnik sa XXIII sjednice Sudskog savjeta koja je održana 26. 27. 29.10. i 2.11.2021. godine.

POGLAVLJE 8.

POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA NA RAD SUDOVA, SUDIJA I PREDSJEDNIKA SUDOVA

8.1. ZAKLJUČAK

Pравни 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, 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 postupa po pritužbi podnijetoj zbog dugog trajanja 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.

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.³⁴⁰ 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.³⁴¹

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.³⁴²

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,³⁴³ dok je Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama propisano da savjet razmatra pritužbe na rad *sudija i predsjednika sudova*.³⁴⁴

Poslovnikom Sudskog savjeta je propisan postupak po pritužbama na rad sudija³⁴⁵, 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.³⁴⁶

³⁴⁰ 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 "Izveštaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018, za period 2014-2016", *op.cit.*, str. 160, i zajedničko saopštenje HRA, SZK i CZP „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/>

³⁴¹ *Ibid.*, str. 161.

³⁴² Član 25 Nacrta zakona daje ovlašćenje Sudskom savjetu da '1) postupa po pritužbama na rad sudija'. Ova odredba ostavlja otvorenim pitanje ko je ovlašćen da podnosi takve pritužbe i po kom osnovu. U kontekstu funkcionalne 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 umiješa u rad sudija." Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtima zakona o sudovima i Sudskom savjetu i sudijama, 12-13.12.2014, tač. 52, dostupno na:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)038-e)

³⁴³ *Ibid.*, strana 161.

³⁴⁴ Amandman IX na Ustav Crne Gore, kojim je zamijenjen član 128 Ustava Crne Gore.

³⁴⁵ Član 27, tačka 5.

³⁴⁶ Poslovnik Sudskog savjeta, *Sl. list Crne Gore*, br. 061/15, 053/18, 010/20, 083/20, 105/20, 125/20, čl. 86-89.

³⁴⁷ Poslovnik Sudskog savjeta, *op. cit.*, čl. 86, st. 1.

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,³⁴⁷ 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”.³⁴⁸ 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.³⁴⁹

Poslovnik 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.³⁵⁰

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 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.³⁵¹

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 postupa 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).

³⁴⁷ Član 37. tačka 10. Zakona o Državnom tužilaštvu.

³⁴⁸ https://sudovi.me/static/sdsv/doc/SUDSKI_SAVJET.pdf

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ Poslovnik Sudskog savjeta, član 87.

³⁵¹ Poslovnik Sudskog savjeta, član 88.

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 podniet 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.³⁵²

Sudski savjet je smatrao da nije nadležan da postupka po pritužbama u vezi slučajeva koji su u toku ili koji su pravnosnažno okončani.³⁵³

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 protivurječno 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.

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

³⁵² 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.

³⁵³ 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.

koga se donosi odluka. U rješenju o formiranju ove komisije³⁵⁴ 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 ovlaštenja.

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.³⁵⁵ Izvještaj o radu Sudskog savjeta ne sadrži podatke o vrstama odluka koje je savjet donio po pritužbama i vrstama stavova koje je zauzeo.

Međutim, broj pritužbi i odluka po pritužbama koje je Akcija za ljudska prava dobila od Sudskog savjeta za isti period se razlikuju. Dostavljeno 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 postupku³⁵⁶ 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 ovlaštenja* 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.

³⁵⁴ Broj: 01-4626/20 od 30.07.2020.

³⁵⁵ Izvještaj o radu Sudskog savjeta za 2020. godinu, str. 17.

³⁵⁶ 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.³⁵⁷ U ovom predmetu Sudski savjet je donio dvije protivurječne 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.³⁵⁸ 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 ubjedenja 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.³⁵⁹ 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.³⁶⁰ 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.

³⁵⁷ Obavještenje br. 08-50/20-4 od 31.7.2020. godine.

³⁵⁸ Obavještenje br. 08-50/20-4 od 24.6.2020. godine.

³⁵⁹ Obavještenje br. 08-565/20-3 od 31.7.2020. godine.

³⁶⁰ Obavještenje br. 08-7288/19-6 od 29.7.2020. godine.

8.3.2.1.3. Slučaj pokretanja disciplinskog postupka

Sudski savjet je u jednom slučaju pritužbu dostavio Disciplinskom tužiocu, na osnovu predloga predsjednika suda.³⁶¹ 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,³⁶² savjet je pritužbu prvo 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.³⁶³

³⁶¹ Obavještenje br. 08-7553/19-2 od 11.2.2020. godine.

³⁶² Član 87.

³⁶³ 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.

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 protivurječne 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 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.³⁶⁴ 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.³⁶⁵

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.³⁶⁶

Tako je u ovim predmetima Sudski savjet, suprotno svojim stavovima u drugim predmetima, komentarisao i cijenio postupanje suda u postupcima koji su pravosnažno okončani ili koji su bili u toku.

8.3.2.1.5. Neblagovremeno odlučivanje po pritužbama

Ni Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama ni Poslovnikom 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.³⁶⁷ Istu odluku po pritužbama na rad predsjednika Višeg suda u Podgorici, savjet je donio nakon 20 mjeseci,³⁶⁸ odnosno nakon 18 mjeseci.³⁶⁹ 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.³⁷⁰

U ostalim slučajevima se u prosjeku odlučivalo između šest i sedam mjeseci od podnošenja pritužbe.

³⁶⁴ Obavještenje br.08-2472/20 od 22.12.2020. godine.

³⁶⁵ Obavještenje br.08-4292/19-4 od 7.10.2020 i br.08-7457/19-4 od 19.10.2020. godine.

³⁶⁶ Obavještenje br.08-2543/20-2 od 24.11.2020. godine.

³⁶⁷ Obavještenje br.08-5092/18-5 od 7.10.2020. godine.

³⁶⁸ Obavještenje br.08-2254/19-4 od 22.12.2020. godine.

³⁶⁹ Obavještenje br.08-2256/19-4 od 7.10.2020. godine.

³⁷⁰ Obavještenje br.08-7609/18-3 od 21.9.2020. godine.

8.3.2.1.6. STUDIJA SLUČAJA: Navodi pritužbe potvrđeni, a pritužba 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 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".³⁷¹ 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 predmetu.³⁷² 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.

³⁷¹ Obavještenje br. 08-3783/20-3 od 22.12.2020. godine.

³⁷² Radilo se o rješenju kojim je utvrđeno da je tužba bila neblagovremena. Ova činjenica se utvrđuje, po pravilu, prilikom prethodnog ispitivanja 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 ukidao ta rješenja. Nevjerovatno je da su sudovi potrošili toliko vremena da utvrde činjenicu da li je tužba predata u roku.

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.³⁷³

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.³⁷⁴ Takav je i stav sudske prakse u Crnoj Gori.³⁷⁵ 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.³⁷⁶ 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. 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,³⁷⁷ posebno kod činjenice da sud nije izvršio ni zakonsku obavezu da obrati naročito pažnju na potrebu hitnog rješavanja radnog spora.³⁷⁸ 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 predlažaći za utvrđivanje disciplinske odgovornosti.³⁷⁹ 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 unaprjeđenjem pravnog okvira, koji uređuje važan aspekt rada savjeta, i koji mu oduzima znatno vrijeme.

³⁷³ Akt IV-1 Su.br.11/20 od 1. jula 2020. godine.

³⁷⁴ Član 276. Zakona o parničnom postupku.

³⁷⁵ Između ostalih: Rješenje Apelacionog suda Crne Gore Pž.br. 88/17 od 18.5.2017. godine.

³⁷⁶ Član 391. stav 2. Zakona o parničnom postupku.

³⁷⁷ Član 108. stav 3. tačka 1. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

³⁷⁸ Član 434. stav 1. Zakona o parničnom postupku.

³⁷⁹ Član 110. stav 1. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

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 ime-na podnosioca 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".

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 nije-su 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.³⁸⁰

³⁸⁰ Obavještenje br. 08-5240/2020-8 od 16.4.2021. godine.

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 ovlaštenjima i ineternim pravilima koja se odnose na organizaciju rada suda.³⁸¹ 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.³⁸²

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.³⁸³

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.³⁸⁴

³⁸¹ Obavještenje br. 08-3841/2020-3 od 24.3.2021. godine.

³⁸² Obavještenje br. 08-5549/2020-1 od 24.3.2021. godine.

³⁸³ Obavještenje br. 08-873/2020-4 od 24.3.2021. godine.

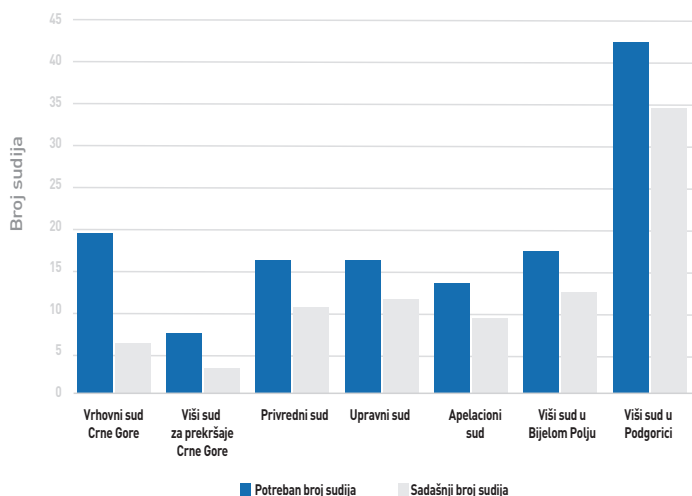
³⁸⁴ Obavještenje br. 18-3099/21-2 od 30.7.2021. godine.

POGLAVLJE 9.

PRESTANAK SUDIJSKE FUNKCIJE

9.1. ZAKLJUČAK

U posljednje vrijeme, za manje od dvije godine, crnogorsko pravosuđe je napustila petina ukupnog broja sudija (19,6%).³⁸⁵



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).³⁸⁶

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%). Na kraju 2021. u tom sudu ostalo samo šest sudija, pa je nemoguće održati Opštu sjednicu Vrhovnog suda³⁸⁷, za koju je potrebno da bude prisutno najmanje 10 sudija, nije

³⁸⁵ 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.

³⁸⁶ 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.

³⁸⁷ 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 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).

moгуće 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 od 16 sudija, odnosno 37,5%), skoro trećina sudija Upravnog suda (pet od 16 sudija, odnosno 31%), Apelacionog suda (četvoro od 13 sudija, odnosno 30,7%) i Višeg suda u Bijelom Polju (pet od 17 sudija, odnosno 29,4%), i petina sudija Višeg suda u Podgorici (osam od 42 sudije, odnosno 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.

Prva ostavka je bila ostavka sudije Osnovnog suda u Rožajama, Milosava Ze-kića, 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 funkcije³⁸⁸, 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 obavezom.³⁸⁹ 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.

³⁸⁸ I Su br. 43/20 od 15.9.2020. godine.

³⁸⁹ 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.

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 23 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 ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju" (čl. 121, st. 2). Takođe, Ustav propisuje u čl. 128 st. 1 tač. 6 da Sudski savjet "utvrđuje prestanak sudijske funkcije".

Kad nastupi neki od razloga za prestanak sudijske funkcije, o tome će Sudski savjet odmah obavijestiti:

- 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,³⁹⁰ propisano je da muškarci „stiču pravo na sta-

³⁹⁰ Službeni list CG br. 80/2020 od 4.8.2020. godine.

rosnu penziju“ kada navršše 66 godina života, a žene kada navršše 64 godine života i najmanje 15 godina staža osiguranja.³⁹¹

9.3.2. Odluka Sudskog savjeta da ne primijeni Ustav i zakon

Od stupanja na snagu izmjena ZPIO 12. avgusta 2020, 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 funkcije.³⁹² Na sjednici 7. oktobra, Savjet je većinom glasova³⁹³ donio odluku³⁹⁴ da se sačeka odluka Ustavnog suda Crne Gore po predlogu koji je savjet podnio za ocjenu saglasnosti čl. 17 st. 1 i 2 ZPIO.³⁹⁵ U tom predlogu je istaknuto da navedena odredba nije u saglasnosti sa članovima 8 stav 1, 17 stav 2 i 18 Ustava Crne Gore i sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno odredbom člana 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1 Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Ukazano je da bi primjena člana 17 ZPIO dovela do direktne diskriminacije sutkinja u odnosu na sudije, *kao i svih sudija i sutkinja u odnosu na druge javne funkcionere i druge državne službenike i namještenike.*

Nakon skoro 10 mjeseci, na inicijativu novog člana Sudskog savjeta, Vladimira Novovića, sudije Višeg suda u Podgorici, da se to pitanje stavi na dnevni red, Savjet je 3. avgusta 2021. godine većinom glasova ipak odlučio da konstatuje prestanak funkcije za 23 sudija na osnovu ispunjenih uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju.³⁹⁶ Time se odustalo od stava iz oktobra 2020. godine, da se odluke o prestanku sudijskih funkcija ne donose prije odluke Ustavnog suda.

Savjet je prije pomenute sjednice zatražio od svih predsjednika sudova na teritoriji Crne Gore da ga obavijeste o sudijama koje ispunjavaju uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju, što su oni pretežno i učinili.³⁹⁷

Iz dostavljenih dopisa proizilazi da će u 2022. godini još troje sudija, odnosno u 2023. godini još dvije sutkinje ispuniti uslov za prestanak funkcije po ovom osnovu.

Sudijama mora prestati funkcija ispunjenjem uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, na osnovu člana 121 stav 2 Ustava Crne Gore. Ovo ne znači da

³⁹¹ 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“.

³⁹² Rješenje Sudskog savjeta po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, broj 17-2-6127/20-1 od 20.10.2020. godine.

³⁹³ 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 7. i 15.10.2020. godine.

³⁹⁴ Saopštenje sa XVIII sjednice Sudskog savjeta, 7.10.2020. godine, dostupno na linku:

<https://www.pravosudje.me/sdsv/sadrzaj/BDyk>

³⁹⁵ Predlog za ocjenu ustavnosti člana 17 stav 1 i 2 Zakona o PIO, broj 01-5478/20 od 21.9.2020. godine.

³⁹⁶ Zapisnik sa XVI sjednice Sudskog savjeta broj 01-4977/21-3 od 3.8.2021. godine.

³⁹⁷ Rješenje Sudskog savjeta po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, broj 17-2-6295/21-1 od 24.9.2021. godine. Jedino predsjednici osnovnih sudova u Danilovgradu i Herceg Novom i Apelacionog suda Crne Gore nijesu uputili dopise Sudskom savjetu po osnovu zahtjeva od 30.7.2021. godine za dostavljanje imena svih sudija koji u tim sudovima ispunjavaju uslove za starosnu penziju – Rješenje Sudskog savjeta broj 17-2-476/22-1 od 28.1.2022. godine

sudije u takvom slučaju moraju i otići u penziju, jer po Zakonu o radu, mogu da budu u radnom odnosu do navršene 67. godine, ali im „silom Ustava“ prestaje sudijska funkcija, jer su ispunili uslov koji je za to Ustavom propisan.³⁹⁸

Prestanak funkcije 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.³⁹⁹ U skladu s tim, Sudski savjet je ranije ovakve odluke donosio bez glasanja i izjašnjavanja članova Sudskog savjeta, već je samo konstatovan prestanak funkcija na osnovu obavještenja predsjednika suda o tome da sudije ispunjavaju uslove za sticanje prava na penziju.⁴⁰⁰

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*.⁴⁰¹

Članovi i članice Sudskog savjeta (kao i Tužilačkog savjeta) su, prvobitno, prekoricali zakonska ovlašćenja odbijanjem da primijene čl. 17 st. 1 i 2 ZPIO u svijetlu imperativne ustavne norme. Takva odluka dovodi u pitanje i valjanost odluka koje su donosile sudije kojima je prestala funkcija.

Sudski savjet nije ovlašćen da odbije primjenu zakonskih i Ustavnih odredbi zato što smatra da su suprotne drugim odredbama Ustava 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 onda se moglo zatražiti od Ustavnog suda da privremeno obustavi izvršenje tih pojedinačnih akata u skladu sa čl. 63 Zakona o Ustavnom sudu.

³⁹⁸ „Sudski savjet krši imperativnu odredbu Ustava o prestanku sudijske funkcije“, dr Vesna Rakić Vodinec, 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/>
³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ Npr. vidi odluku Sudskog savjeta br. 01-739/19-6 od 18.2.2019. godine, Zapisnik sa II sjednice Sudskog savjeta održane 15.2. i 18.2.2019. godine br. 01-739/19-1 od 15.2.2019. godine.

⁴⁰¹ *Ibidem.*

9.3.3. Analiza predloga Sudskog savjeta

Sudski savjet je u predlogu za ocjenu ustavnosti od 21. septembra 2020. godine⁴⁰², iznio stav da odredba člana 17 ZPIO nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore, tačnije njegovim članom 8 stav 1⁴⁰³, članom 17 stav 2⁴⁰⁴ i članom 18⁴⁰⁵, kao ni sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno sa odredbom člana 14 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 1 Protokola broj 12 uz Konvenciju. Savjet je od Ustavnog suda zatražio da ovaj član ZPIO proglasi neustavnim i da ga ukine, i obustavi primjenu spornih odredbi do konačne odluke suda.

Ukazano je da bi primjena člana 17 ZPIO dovela do direktne diskriminacije sudija po različitim osnovama, i to *kako sudija između sebe s obzirom na pol, tako i diskriminaciju sudija u odnosu na druge javne funkcionere, te u konačnom i diskriminaciju sudija u odnosu na druge državne službenike i namještenike*. Kada je riječ o diskriminaciji po osnovu pola, istaknuto je da bi primjena sporne odredbe dovela do neravnopravnog položaja sudija s obzirom na pol *budući da su različiti uslovi za ostvarivanje prava s obzirom na starosnu penziju zavisno od godina života odnosno da sudije muškog pola to svoje pravo ostvaruju sa 66 godina života, dok sudije ženskog pola to isto pravo ostvaruju sa 64 godine života*. S druge strane, navedeno je i da bi primjena ove odredbe dovela do diskriminacije sudija u odnosu na druge javne funkcionere i državne službenike i namještenike, za koje *ne postoji ograničenje u smislu prestanka funkcije ostvarivanjem uslova za starosnu penziju, već je naprotiv u odnosu na njih primjenjiv Zakon o državnim službenicima i namještenicima kojim je u članu 122 stav 1 alineja 1 određeno da državnom službeniku, odnosno namješteniku radni odnos prestaje po sili zakona, kada navrš 67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja*.

Argumente u korist predloga, Savjet je našao u odluci Ustavnog suda Sjeverne Makedonije (br. 114/24 od 29.06.2016.), kojom je stavljen van pravne snage član Zakona o radnim odnosima, koji je propisivao prestanak radnog odnosa po sili zakona sa navršanih 64 godine života i 15 godina staža, uz ostavljanje mogućnosti da zaposleni muškarac može tražiti produžetak ovog roka do 67 godine života, a zaposlena žena do 65 godine.⁴⁰⁶ Ustavni sud je ocijenio da ovaj član nije saglasan s ustavnim načelom jednakosti, jer spornom formulacijom 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 ZPIO Crne Gore ne predviđa obavezni prestanak radnog odnosa žene sa 64, odnosno muškarca sa 66 godina, već utvrđuje da oni tada stižu uslove za odlazak u starosnu penziju, ako tako izaberu. S druge strane, Zakon o radu sadrži odredbu, koja ostavlja mogućnost kako zaposlenim muškarcima, tako i

⁴⁰² Inicijativa za ocjenu ustavnosti člana 17 stav 1 i 2, U-I br. 30/20 od 21.9.2020. godine.

⁴⁰³ „Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu”.

⁴⁰⁴ „Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo”.

⁴⁰⁵ „Država jemči ravnopravnost žene i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti”.

⁴⁰⁶ Prestanak radnog odnosa po osnovu starosti, član 104: 1) Poslodavac će zaposlenom otkazati ugovor o radu kada zaposleni treba da navrš 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.

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, što znači da bi u ovom slučaju sudije, kojima je prestala sudijska funkcija na osnovu imperativne ustavne odredbe, mogle da nastave da rade do 67. godine života, ali na nekom drugom radnom mjestu.

Dio predloga u kome se osporava afirmativna akcija ovog člana nema utemeljenje, jer 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. Međutim, tačno je da primjena ovog člana zajedno sa Ustavnom odredbom koja kaže da sudiji prestaje funkcija "kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju", de facto dovodi do toga da jedino sutkinje ne mogu da izaberu hoće li ili neće da im prestane profesionalna funkcija, već im ona obavezno prestaje, i to ranije nego kolegama sudijama, pa se legitimno postavlja pitanje opravdanja za takvo razlikovanje.

U nastavku argumentacije opravdanosti predloga, Savjet se pozvao na stav Suda pravde EU 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 ZPIO je jedna neutralna odredba, koja ne izdvaja ni jednu profesiju. Ustav je taj koji sadrži formulaciju koja dovodi do tumačenja ZPIO na način koji zahtijeva da sudijama i sutkinjama prestane funkcija onda kada ispune uslove za odlazak u penziju koje on propisuje. Prema tome, taj član sam po sebi ne dovodi do neposredne diskriminacije sudija i nije ga potrebno ukinuti.

Sudski savjet je predlogom pokrenuo vrlo važno pitanje koje se tiče ne samo ravnopravnosti polova već i ravnopravnosti profesija. Međutim, važno je i istaći da cilj snižavanja starosnih granica koji je propisan Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju nije uopšte bio 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. U reagovanju Unije slobodnih sindikata (USS) Crne Gore na Predlog Sudskog savjeta istaknuto je da je predmet pažnje Sudskog savjeta morao biti član Ustava Crne Gore, koji propisuje prestanak sudijske funkcije, a ne odredbe člana 17 ZPIO, koju USS doživljava svojim pregovaračkim uspjehom. Ukazali su *da bi ukidanjem člana 17 st. 1 i 2 Zakona PIO bila drastično zakinuta 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 penziju.*⁴⁰⁷

⁴⁰⁷ Saopštenje za javnost povodom pokretanja postupka ocjene saglasnosti člana 17 Zakona o PIO sa Ustavom - položaj sudija, 12.11.2020, dostupno na linku: <http://ussg.me/2020/11/12/saopstenje-za-javnost-povodom-pokretanja-postupka-ocjene-saglasnosti-cl-17-zakona-pio-sa-ustavom-polozaj-sudija/>

Inače, u predlogu je sam Sudski savjet naveo da je skoro 1/3 raspoloživog sudijskog kadra u Crnoj Gori ispunilo uslove za penziju na osnovu čl. 17 ZPIO, i da bi im shodno navedenoj odredbi Ustava, morala prestati sudijska funkcija.

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). Prema tome, na potezu je Ustavni sud. Međutim, on se iz neobjašnjivih razloga ni do kraja 2021. godine nije oglasio. Iako taj sud više nema rok u kome je dužan da postupa, on je ovlašten da o ovom slučaju prioritarno odluči.⁴⁰⁸

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja i Ustavni odbor Skupštine Crne Gore su decembra 2020, odnosno aprila 2021. godine, dali mišljenja povodom podnijete inicijative. Ministarstvo je, u saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo, istaklo 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*.⁴⁰⁹ Isto mišljenje je četiri mjeseca kasnije, dao i Ustavni odbor Skupštine Crne Gore.⁴¹⁰

9.3.4. Reakcija sudija kojima je konstatovan prestanak funkcije

Jedanaestoro sudija, od ukupno 22, kojima je Sudski savjet konstatovao prestanak funkcije početkom avgusta 2021. godine u skladu sa članom 17 ZPIO, pokrenuli su postupke pred Ustavnim i Upravnim sudom.

Podnijeli su inicijativu za ocjenu ustavnosti člana 17 ZPIO i tužbe za poništenje odluka Sudskog savjeta, kojima im je konstatovan prestanak funkcije, zbog kršenja zakonske procedure prilikom odlučivanja.⁴¹¹ Uz inicijativu podnesenu Ustavnom sudu Crne Gore, podnijeti su i zahtjevi za obustavu izvršenja odluka Sudskog savjeta, u skladu sa čl. 150 st. 3 Ustava i čl. 63 Zakona o Ustavnom sudu.

Sudije su tražile da Ustavni sud donese rješenje kojim će pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti člana 17 stav 1 i 2 ZPIO navodeći da primjena stava 1 ovog člana dovodi do diskriminacije sudija po osnovu pola, a primjena stava 2 i do diskriminacije svih sudija "neovisno o polu, jer ih onemogućava da čak nakon 61 godine života obavljaju sudijsku dužnost ako imaju 40 godina staža osiguranja". U inicijativi je ukazano na odluke Suda pravde EU u slučaju Mađarske i Poljske, kao i u predlogu Sudskog savjeta (vidi 9.3.3).

Pored toga, sudije su podnijele i zahtjev za obustavu izvršenja odluka Sudskog savjeta iz razloga što su sredinom avgusta raspisani oglasi za slobodna mjesta

⁴⁰⁸ Član 53, stav 2, tačka 2 Poslovnika Uavnog suda Crne Gore, Sl. list CG, br. 7/2016 od 29.1.2016. godine.

⁴⁰⁹ Mišljenje Ministarstva finansija i socijalnog staranja, broj 16-108-127/20-7153/1 od 17.12.2020. godine.

⁴¹⁰ Mišljenje Uavnog odbora broj 00-14/21-1/2 od 9.4.2021. godine.

⁴¹¹ Postupke su pokrenuli četvoro sudija i sutkinja Vrhovnog suda Crne Gore i to Stanka Vučinić, bivša v.d. predsjednice Vrhovnog suda, sudija Petar Stojanović, sutkinje 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. Vidi tekst, "Sudijske penzije pred Ustavnim i Upravnim sudom", *Vijesti*, 15.9.2021.

u njihovim sudovima. Ukazali su i na to da će se popunjavanjem ovih mjesta oni „trajno i neotklonjivo“ onemogućiti da se nakon odluke Ustavnog suda, kojom bi se utvrdila neustavnost odredbe ZPIO, vrate da obavljaju sudijsku dužnost, koja im je „nezakonito i neustavno oduzeta“.

Ustavni sud od avgusta do decembra 2021, 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 građana, posebno jer je Sudski savjet zbog iste stvari podnio predlog za ocjenu ustavnosti godinu dana ranije.⁴¹² Takođe, do decembra još nije bio okončan postupak izbora novih sudija na upražnjena mjesta u ovim sudovima.

Jedanaest sudija je pokrenulo i upravne sporove.⁴¹³ Tražili su poništenje odluka Sudskog savjeta zbog toga što nije ispunjen subjektivni uslov za prestanak sudijske funkcije, odnosno, zato što nije iskazana volja za korišćenjem prava iz člana 17 ZPIO.⁴¹⁴ Ovakav stav je zasnovan i na mišljenju Vlade Crne Gore i Ustavnog odbora Skupštine Crne Gore (9.3.3.), u kome je navedeno da „isključivo od volje žene zavisi da li će koristiti pogodnosti člana 17 stav 1 ZPIO, jer je u pitanju norma koja ima karakter pozitivne diskriminacije“.

U jednoj od tužbi se navodi 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 savjet obavještava o sudijama koje ispunjavaju uslove za prestanak sudijske funkcije. Činjenica je da je Sudski savjet mejlom od 30. jula 2021. 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“⁴¹⁵, kao i da je bivša v.d. predsjednica Vrhovnog suda Stanka Vučinić (jedna od podnositeljki tužbi), 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 sudija⁴¹⁶, a 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.

Navedeno je i da je Sudski savjet prekršio zakonsku proceduru prilikom odlučivanja o prestanku funkcija sudijama i sutkinjama 3. avgusta 2021. godine, jer za osporavanu odluku nije glasala potrebna većina od šest članova Sudskog savjeta. U avgustu 2021, kada je Sudski savjet nakon 10 mjeseci odlaganja donio odluke o prestanku sudijskih funkcija svim sudijama koje su ispunjavale uslove za to, članovi Savjeta su se po prvi put izjašnjavali i odlučivali da li sudijama treba konstatovati prestanak funkcije ili ne. Ranije nije bilo glasanja o tome, već je prestanak funkcija samo konstatovan na osnovu obavještenja predsjednika suda da sudije ispunjavaju te uslove.⁴¹⁷

⁴¹² Član 53, stav 2, tačka 2 Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore, *Sl. list CG*, br. 7/2016 od 29.1.2016. godine.

⁴¹³ „Sudijske penzije pred Ustavnim i Upravnim sudom“, *Vijesti*, 15.9.2021.

⁴¹⁴ *Ibid.* Takođe, U. br. 3963/21.

⁴¹⁵ Rješenje Sudskog savjeta broj 17-2-6295/21-1 od 24.9.2021. godine.

⁴¹⁶ Rješenje Sudskog savjeta po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, broj 17-2-6295/21-1 od 24.9.2021.

⁴¹⁷ Npr. Odluka Sudskog savjeta broj 01-739/19-6 od 18.2.2019. godine, Zapisnik sa II sjednice Sudskog savjeta održane 15.2. i 18.2.2019. godine broj 01-739/19-1 od 15.2.2019. godine.

9.3.5. 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 čl. 105 st. 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Sudski savjet je onda dužan da, na osnovu čl. 105 st. 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*⁴¹⁸, 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 Zakona.⁴¹⁹

⁴¹⁸ Su. V br. 329/21 od 2.8.2021. godine.

⁴¹⁹ Sudovi su dužni da Sudskom savjetu, na njegov zahtjev, dostave sve podatke i obavješćenja iz okvira svoje nadležnosti, u roku koji odredi Sudski savjet.

POGLAVLJE 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.⁴²⁰

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.⁴²¹

Zabrinjavajuće je posebno to što Sudski savjet, nadležan da "obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija"⁴²², nije protestovao i tražio da se prekine s ovom nezakonitom praksom, koja je dovela u pitanje integritet sudstva.⁴²³

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,⁴²⁴ 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.⁴²⁵

⁴²⁰ 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>.

⁴²¹ European Commission, Montenegro 2021 Report, op. cit, str. 19.

⁴²² Ustav Crne Gore, op. cit, član 126.

⁴²³ 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 izveštavali 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/>

⁴²⁴ "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>

⁴²⁵ Član 102, stav 1 Zakona o obligacionim odnosima, op. cit.

Zaštitnica imovinsko-pravnih odnosa Crne Gore bi sada trebalo da pokrene odgovarajuće postupke u tom cilju.

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.⁴²⁶ 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.⁴²⁷

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. godine⁴²⁸ bilo je propisano da će rješavanje stambenih potreba od interesa za Republiku ili jedinicu lokalne samouprave urediti Vlada svojim propisom.⁴²⁹

Dalje, Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada od 26. januara 2011. godine⁴³⁰ bilo je propisano *da država i jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju sredstva za rješavanje stambenih potreba zaposlenih, u skladu sa potrebama i mogućnostima*⁴³¹ 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.*⁴³²

Odlukom o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera iz 1997. godine⁴³³ bio je propisan način, kriterijumi i postupak rješavanja stambenih potreba republičkih funkcionera koje bira ili imenuje Skupština Re-

⁴²⁶ Službeni list RCG br. 47, od 4. novembra 1993. godine.

⁴²⁷ Član 45 propisivao je korišćenje stanova (po osnovu zakupa i osnovu stanarskog prava), a član 51 propisivao je korišćenje stana sa stanarskim pravom.

⁴²⁸ Službeni list RCG br. 21/95.

⁴²⁹ Član 10.

⁴³⁰ Službeni list CG br. 4/2011.

⁴³¹ Član 25.

⁴³² Član 26.

⁴³³ Službeni list RCG br. 11/97.

publike 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. godine⁴³⁴ 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 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. godine⁴³⁵ 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,⁴³⁶ 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.

⁴³⁴ Službeni list RCG br. 37/2002.

⁴³⁵ Službeni list RCG br. 47/2007.

⁴³⁶ Službeni list CG br. 1/2014.

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,⁴³⁷ dok je Tužilački savjet to isto učinio poslije nešto više od dvije godine od izmjene zakona.⁴³⁸

Nakon ovih izmjena zakona, Vlada Crne Gore je 19. juna 2014. godine donijela izmijenjenu Odluku o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera,⁴³⁹ 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 ovlašćenja da donosi akte i uređuje ta pitanja.

10.3. PRAKSA OD 2014. GODINE DO 2021. GODINE

Iako od 2014. godine za to nije imala ovlašćenja, 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.⁴⁴⁰

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.⁴⁴¹ 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 znale 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.

⁴³⁷ Službeni list CG br. 50/2014.

⁴³⁸ Službeni list CG br. 51/2016.

⁴³⁹ Službeni list CG br. 31/2014.

⁴⁴⁰ Član 416 Krivičnog zakona Crne Gore definiše krivično djelo zloupotreba službenog položaja koje službeno lice čini kada protivpravnim iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, **prekoračenjem granica svog službenog ovlašćenja** ili nevršenjem svoje službene dužnosti **pribavi sebi ili drugom korist**, drugom nanese štetu ili teže povrijedi prava drugog.

⁴⁴¹ "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>

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.⁴⁴² 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".⁴⁴³ 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.⁴⁴⁴ Takođe, dvije godine prije podnošenja zahtjeva, ona je poklonila ćerki stan od 80 m², koji je ranije dobila od države.⁴⁴⁵

Vladina komisija je 2018. godine donijela odluku⁴⁴⁶ 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,⁴⁴⁷ iz koje su isključeni nosioci pravosudnih funkcija.

Uprava za imovinu je zatim sa predsjednicom Vrhovnog suda zaključila Ugovor o vraćanju kredita u iznosu od 40 hiljada eura⁴⁴⁸, 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

⁴⁴² Akt Su I br.186/17 od 5. jula 2017. godine.

⁴⁴³ *Ibid.*

⁴⁴⁴ Izvještaji o prihodima i imovini Agenciji za sprječavanje korupcije:

<https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalzvestaja&izvestajId=26862>;
<https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalzvestaja&izvestajId=19434>.

⁴⁴⁵ Izvještaj o prihodima i imovini za 2015. godinu podnešen Agenciji za sprječavanje korupcije.

⁴⁴⁶ Br. 07-004-6017/8 od 18. decembra 2018. godine.

⁴⁴⁷ Službeni list CG br. 31/2014.

⁴⁴⁸ Br. 08-373 od 26. decembra 2018. godine.

uplatom obračunate cijene u jednoj rati. Povlašćeni iznos koji se u jednoj rati vraća je osam 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 predsjednicom 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 predsjednicom 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.⁴⁴⁹

Takođe, ne radi se ni o ugovoru o zajmu kojim se u smislu istog zakona obavezuje zajmodavac da preda u svojinu 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.⁴⁵⁰

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.

U konkretnom slučaju, nesporno je da je predsjednica Vrhovnog suda od Vlade 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.

⁴⁴⁹ 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“.

⁴⁵⁰ Član 566.

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".⁴⁵¹ 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.⁴⁵² 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 potreba⁴⁵³ i dobio je kredit u iznosu od 40 hiljada eura,⁴⁵⁴ od čega treba da vrati osam hiljada u mjesečnim ratama od 40,41 eura u trajanju od 20 godina (240 rata), sa godišnjom kamatom od 2%.⁴⁵⁵ 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.⁴⁵⁶ 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.⁴⁵⁷ I predsjednica Upravnog suda, suda koji ocjenjuje zakonitost upravnih akata izvršne vlasti, treba da vrati osam hiljada u mjesečnim ratama od 40,41 eura u trajanju od 20 godina (240 rata), sa godišnjom kamatom od 2%.⁴⁵⁸ U vrijeme podnošenja zahtjeva Vladinoj komisiji, predsjednica Upravnog suda je bila vlasnica stana od 87 m², čiju 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.⁴⁵⁹ 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.

⁴⁵¹ Službeni list CG br. 1/2014.

⁴⁵² Vidi, npr: <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/3pBd>

⁴⁵³ Akt 08-004-2826 od 1. novembra 2016. godine.

⁴⁵⁴ Odluka br. 07-004-107/5 od 18. januara 2018. godine.

⁴⁵⁵ Ugovor o vraćanju kredita br. 08-11 od 31. januara 2017. godine.

⁴⁵⁶ Izvještaji o prihodima i imovini Agenciji za sprječavanje korupcije: <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalzvjestaja&izvestajId=24996>.

⁴⁵⁷ Odluka br.07-004-6017/13 od 19. decembra 2018. godine.

⁴⁵⁸ Ugovor o vraćanju kredita br. 08-125 od 31. januara 2019. godine.

⁴⁵⁹ Izvještaji o prihodima i imovini Agenciji za sprječavanje korupcije: <https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalzvjestaja&izvestajId=40020>.

10.4.4. Poklon predsjedniku Ustavnog suda

Predsjednik Ustavnog suda Crne Gore, Dragoljub Drašković, dobio je od Vladine komisije stan u Podgorici od 109 m²,⁴⁶⁰ čija cijena mu je umanjena za 80%, tako da iznosi 22.018 eura,⁴⁶¹ 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.⁴⁶²

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 m²,⁴⁶³ čija cijena je umanjena za 80% na iznos od 12.915 eura,⁴⁶⁴ 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 poslovnog prostora.⁴⁶⁵

Još jedna sutkinja Ustavnog suda Crne Gore, Mevlida Muratović, je od izvršne vlasti dobila kredit u iznosu od 40 hiljada eura.⁴⁶⁶ Za razliku od drugih sudija, ova sutkinja se obratila tadašnjoj predsjednici Ustavnog suda, Desanki Lopičić, tražeći da ona urgira kod Vladine komisije da joj se riješi stambeno pitanje.⁴⁶⁷ I ova sutkinja treba da vrati osam hiljada eura u mjesečnim ratama od 40,41 eura u trajanju od 20 godina (240 rata), sa godišnjom kamatom od 2%.⁴⁶⁸ U vrijeme podnošenja zahtjeva Vladinoj komisiji, ova sutkinja je živjela u stanu od 70 m² čiji vlasnik je njen suprug koji je bio vlasnik još jednog stana od 30 m².⁴⁶⁹

⁴⁶⁰ Odluka br.07-004-707/34 od 4. marta 2019. godine.

⁴⁶¹ Obračunska lista Uprave za imovinu br. 08/67 od 7. marta 2019. godine.

⁴⁶² Izvještaji o prihodima i imovini Agenciji za sprječavanje korupcije:

<https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalzvestaja&izvestajId=42699>

⁴⁶³ Odluka br. 07-004-1244/22 od 12. maja 2016. godine.

⁴⁶⁴ Obračunska lista Uprave za imovinu br.08/191 od 28. jula 2016. godine.

⁴⁶⁵ Izvještaji o prihodima i imovini Agenciji za sprječavanje korupcije:

<https://portal.antikorupcija.me:9343/acamPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalzvestaja&izvestajId=12786>.

⁴⁶⁶ Odluka br.07-004-2650/72 od 11. maja 2017. godine.

⁴⁶⁷ Akt Su 852/15 od 16.9.2015. godine.

⁴⁶⁸ Ugovor o vraćanju kredita br.08-303 od 6. juna 2018. godine.

⁴⁶⁹ 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 napretka.⁴⁷⁰ 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 na kraju 2021. godine se čak 52 kandidata za sudije nalazilo 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 mjeseci-ma 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 posljednjih godina, odnosno mjeseci, djelovao bez dva svoja člana, jednog iz reda uglednih pravnika i jednog iz reda sudija, koji takođe nisu mogli da budu 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 sudi-

⁴⁷⁰ 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 umereno 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.)

jama, 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 pravnici 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 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 ovlaštenju 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 trebala 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 nijesu 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 posljednje 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 intervjuja odlučuje o pobjedniku na konkursu, problem je što odluke ne sadrže informaciju o tome da li su prilikom intervjuja ocijenjeni svi kriterijumi za ocjenjivanje intervjuja 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 2020. godine donio odluku o napredovanju jedne sutkinje u Vrhovni sud Crne Gore, kojoj je sudijska funkcija morala prestati dva mjeseca nakon tog izbora.⁴⁷¹ Nakon 10 mjeseci, ovoj sutkinji je konstatovan prestanak funkcije.

⁴⁷¹ Prethodno je bilo navedeno da je sutkinji Lidiji Ivanović funkcija morala prestati prije izbora za sudiju Vrhovnog suda. Ova netačna informacija je ispravljena nakon skupa na kome je predstavljen nacrt ovog izvještaja 13.12.2021. godine. Izvinjavamo se gospođi Ivanović i zahvaljujemo joj na intervenciji.

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 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 peti put za predsjednika Osnovnog suda na Žabljaku, 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, Hilmića 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 unaprjeđenje 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.

Positivno 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 razrješenja.

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 imao samo šest sudija, a za izbor je trebalo 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, protivurječne 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, najviše sudija je otišlo iz Vrhovnog suda Crne Gore (13 sudija od ukupno 19, odnosno 68,3%). Na kraju 2021, u tom sudu je 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.

Znatno 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 od 16 sudija, odnosno 37,5%), skoro trećina sudija Upravnog suda (pet od 16 sudija, odnosno 31%), Apelacionog suda (četvoro od 13 sudija, odnosno 30,7%) i Višeg suda u Bijelom Polju (pet od 17 sudija, odnosno 29,4%), i petina sudija Višeg suda u Podgorici (osam od 42 sudije, odnosno 19%).

Sudski savjet je od oktobra 2020. godine do avgusta 2021, skoro 10 mjeseci neovlašćeno odbijao da konstatuje prestanak sudijske funkcije sudijama koji su na osnovu Ustava, Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i izmijenjenog Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (ZPIO) ispunili uslove za penziju, s opravdanjem da bi primjena izmjena ZPIO na sudije bila neustavna. Ovakav postupak Savjeta je doveo u pitanje zakonitost akata koje su nastavili da donose sudije kojima je funkcija prestala *de iure*. I ako je stav Sudskog savjeta po pitanju neustavnosti ispravan, opet je Ustavni sud jedini nadležan da utvrdi neustavnost opštih akata i eventualno 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 Ustavom i zakonom. Savjet je tek nakon skoro 10 mjeseci, u avgustu 2021. godine odlučio većinom glasova da konstatuje prestanak funkcije za 23 sudije na osnovu ispunjenih uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju.

Posebno je skandalozno to što Opšta sjednica Vrhovnog suda nije obavijestila Sudski savjet da su i 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 zloupotrebi funkcije, kakva posebno ne priliči sudijama najvišeg nivoa.

Jedanaestoro sudija i sutkinja, od ukupno 22, kojima je početkom avgusta 2021. godine konstatovan prestanak funkcije na osnovu novog člana 17 ZPIO, pokrenuli su zbog toga postupke pred Ustavnim i Upravnim sudom. Podnijeli su inicijativu za ocjenu ustavnosti člana 17 ZPIO i tužbe za poništenje odluka Sudskog savjeta kojima im je konstatovan prestanak funkcije, zbog kršenja zakonske procedure prilikom odlučivanja. Uz inicijativu Ustavnom sudu, podnijeti su i zahtjevi za obustavu izvršenja odluka Sudskog savjeta. Međutim, Ustavni sud se do kraja 2021. godine nije izjasnio ni o predlogu Savjeta za ocjenu ustavnosti člana 17 st. 1 i 2 ZPIO, koji je podnijen još u septembru 2020. godine, ni o zahtjevima sudija, iako je o svemu tome trebalo prioritetno da odluči.

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 prekinе 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, izbor predsjednika Vrhovnog suda i izbor člana Komisije za Etički kodeks sudija.
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. Obezbjediti da se Plan donosi u skladu sa Odlukom o broju sudija u sudovima, na način koji će obezbijediti transparentnost popunjavanja upražnjenih mjesta.
3. Obezbjediti 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 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. Obezbiđediti 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 će se učesnik konkursa kod koga se utvrde nepravilnosti pri likom 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 intervju 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. To su 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 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 ovlaštenje 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

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 samoinicijativno 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.

CONCLUSIONS

In its Report on Montenegro for 2021 European Commission for the first time concluded that in the field of judiciary there was no progress.⁴⁷² This opinion was given although some concerning events were not mentioned, like: refusal of the Judicial Council to declare termination of office for a significant number of judges since they had met retirement requirements; insisting on the election of the President of the Basic Court in Kotor for the eight term in spite of the fact that the law prohibits more than two terms of office in that position; the case that a judge who was convicted in a final judgment for a criminal offence due to which he had to be dismissed immediately, was in the office and adjudicated for almost a year, resigning in the end with a severance payment, etc.

We are witnessing a significant change of generations in Montenegrin judiciary. In the period of about two years, almost a fifth of judges (64) left Montenegrin judiciary. In the meantime, 31 judges have been elected. They completed initial training, while this training is currently attended by 52 candidates. As it seems, this will lead to the situation that Montenegro will even increase the number of judges, although its number of judges per capita is more than two times higher than European average. However, for months the Supreme Court has been working only with one third of judges, while the Court of Appeals used to have 13 and now has 8 judges. Election of judges for these courts is unjustifiably delayed.

In the observed period the Judicial Council operated in its lawful status, however with a disputable legitimacy. All its members elected from among eminent lawyers had their term of office terminated (expired) in July 2018, and since then the legislative branch of power has not managed to elect new members that could replace them. In recent years, i.e., months the Council also worked without two more members - one from among eminent lawyers and one from among judges. They cannot be replaced either due to the political issues in the Parliament, i.e. due to the fact that the Supreme Court does not have sufficient number of judges.

⁴⁷² Montenegro 2021 Report, Strasbourg, 19.10.2021 SWD(2021) 293 final/2, page 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. 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.*

Composition of the Judicial Council (Chapter 1)

Since the establishment of the Judicial Council in 2008 until today, it has not been secured that the Council can operate as a genuinely independent state authority. Recommendations for strengthening the Council's independence, given by Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO), European Network of Judicial Councils, Human Rights Action and Centre for Monitoring and Research, have not been implemented. Montenegrin Constitution should be amended to exclude Minister of Justice from the Judicial Council, as GRECO recommended. To introduce criteria for election of members from among eminent lawyers, with a view to ensuring their independence and impartiality, as well as guarantees for all the Council members to avoid conflict of interests, Montenegro should amend the Law on Judicial Council and Judges. This process started recently. Level of guarantees against political influence and conflict of interest that is applicable to members of Judicial Council is incomparably lower than for the members of the Prosecutorial Council, Council of the Agency for Prevention of Corruption, Council of the Public Broadcaster (Radio and Television of Montenegro) and Council of the Agency for Electronic Media, although it is only for the Judicial Council that the Constitution stipulates that it must be an "autonomous and independent authority".

Composition of the Judicial Council includes eminent lawyers elected in 2014 whose term of office expired three years ago. In the period of the last three years only three public calls for election of members from among eminent lawyers were published, while the parliamentary Committee for political system, judiciary and administration has neither published any such calls last year, nor had this issue on the agenda of any of their 26 committee meetings that took place in that period. The Council works as incomplete because two members are missing, one from among eminent lawyers and one from among judges, while the position that belongs to the President of the Supreme Court was in fact vacated for nine months. Conditions have not been met for election of the missing member of the Judicial Council from among judges and this situation will remain until new judges are elected to the Supreme Court.

Implementation of the plans of vacant judicial positions (Chapter 2.1)

During the course of the previous year, Montenegro has lost one fifth of its judges (19.6%), and as a rule, the most experienced judges, whose office has terminated because they have met the requirements for retirement. This outflow of judges is largely due to the August 2020 amendment to the Pension and Disability Insurance Law, which the Judicial Council does not seem to have expected (for more details, see Chapter 9, Termination of Judicial Office).

The plan of vacant judicial positions from 2019, for the period 2020/2022 was amended several times during the course of 2021, which is understandable, due to the significant number of resignations and decisions on the termination of judicial office due to the fulfillment of requirements for age pension. However, had the Judicial Council fulfilled its legal obligation in a timely manner and had it immediately declared the termination of office of all eligible judges, a number of seats could have been gradually filled during this period. The problem arose when a large number of resignations took place in the period preceding the Council's decision to declare the termination of office of judges on the basis of fulfilling the conditions for age pension - 26 out of 27 resignations were submitted from 31 December 2020 to 2 November 2021, and in addition, the termination of judicial office was declared in the case of 37 judges.

Out of 18 internal advertisements published in 2020 and 2021, as many as 11 were not in accordance with the Plan, for two judicial positions in Podgorica, and one judicial position each in the basic courts in Rožaje, Herceg Novi, Nikšić, Plav, Pljevlja, Cetinje, Žabljak and Berane, and the Misdemeanor Court in Podgorica. On the other hand, in 2020, not all the advertisements planned for that year were announced, for 10 judicial positions in the higher courts in Bijelo Polje and Podgorica and for five judicial positions in the Commercial Court of Montenegro.

Advertisements for filling vacancies based on internal advertisements in the Commercial and Administrative Court of Montenegro and one vacancy in the Supreme Court of Montenegro, defined in the Plan, were contrary to the Law on Judicial Council and Judges, because the Law explicitly stipulates public advertisement for these positions.

Plans of vacancies do not contain a clear and precise explanation for announcing all advertisements. It is stated only that the Plan is adopted in accordance with the authority of the Judicial Council to adopt such a plan based on the Law on the Judicial Council and Judges, without mentioning the Decision on the number of judges in the courts. This decision should be the starting point on the basis of which the Judicial Council will assess the number of vacancies, taking into account that it no longer increases the number of judges. This Decision was last mentioned in the Plan of Vacant Judicial Positions in 2015, although the Decisions were adopted after that in 2016, 2017 and 2019. Besides, the Plan does not specify the dates of expiry of mandates of court presidents, which led to the fact that in the case of the presidents of the basic courts in Kolasin and Berane, the Judicial Council did not issue a public advertisement in a timely manner.

Voluntary deployment of judges (Chapter 2.2)

Permanent voluntary deployment is the transfer of a judge from one court to another of the same or lower instance, with the consent of the judge and on the basis of an internal advertisement (therefore, this includes moving from one higher court to another, or from a higher to a basic court). In cases of relocation to courts for which a lot of interest is expressed, such as the courts in Podgorica, it is particularly important to ensure a transparent selection procedure in accordance with the law.

During this period, the Judicial Council deployed judges from the misdemeanor courts to the basic courts and from the basic court to the Commercial Court, although the law does not allow such transfer of judges. Where the relocations were in accordance with the law, the decisions were not sufficiently reasoned, as performance/work results were not stated, although this is the decisive criterion for deployment.

In 2020, the deployment did not take place on the basis of two internal advertisements because there were no applicants and candidates who met the requirements for relocation, while in the eleven months of 2021, out of 14 internal advertisements for 16 vacancies, only two were filled, and of those one is a relocation that is not allowed by the law.

Selection of candidates for judges (Chapter 3)

The selection of candidates for judges was marked by irregularities in the written testing procedure that led to the annulment of one competition, annulment of the decision of the Judicial Council on the selection of candidates for judges by the Administrative Court of Montenegro more than a year after their election, i.e. in the very end of their initial training, as well as the continuation of the practice of the Judicial Council to make unreasonable decisions on the selection of candidates for judges and on the selection of judges after the completion of the initial training. The latter is an omission on which European Commission has been making identical criticisms since 2015.

Written testing (chapter 3.5.1.1)

The written test was annulled because several participants in the competition announced at the beginning of 2020 cheated by using the Internet and private USB memory to copy the verdicts from the case that was given as the exam task. The Judicial Council filed a criminal complaint against the three participants in the competition which was rejected and made a decision on their exclusion from the further election procedure which was annulled by the judgment of the Administrative Court of Montenegro.

The Judicial Council has not taken the measures to ensure that such situations do not recur, the Rules of Procedure of the Judicial Council have not been amended sufficiently and in a way that will minimize the risk of abuse. It was

only decided that, in the future written testing procedures, the candidates do the verdicts manually instead of doing them on the computer.

Interviews (Chapter 3.4)

From the beginning of 2020 to December 1, 2021, the Judicial Council interviewed 121 persons who applied for the selection of candidates for judges (of which 114 in 11 months of 2021).

The practice of conducting interviews has visibly improved compared to 2019, when the Judicial Council gave ratings for the interview to candidates who were not asked any questions, etc. Candidates were now asked questions in accordance with the Guidelines for Conducting Interviews, the interviews lasted approximately the same amount of time and most often everyone was asked the same questions. It is also positive that, unlike the Prosecutorial Council, the members of the Judicial Council were more active in asking questions, so in most cases each member of the Council asked one question. Also, the practice of explaining the written test has improved compared to the times before. Each interview lasted from 10 to 15 minutes and all candidates had enough time to present and give answers. All sessions at which the interviews were held were open to the public and audio-recorded, and transcripts were made in the form of minutes.

Promotion of Judges (Chapter 4)

The decisions of the Judicial Council on the promotion of judges are not sufficiently reasoned either. Bearing in mind that when there is a promotion, the interview grade often decides the winner of the competition, the problem is that the decisions do not contain information about whether all the criteria for evaluating the interview were evaluated during the interview and how they were evaluated. Also, in the explanation of the evaluation of the work of judges, the approach was uneven, because the evaluations of all sub-criteria for evaluation were stated for some candidates, and for others they were not.

In 2020, the Judicial Council ruled on the promotion of one judge to the Supreme Court of Montenegro, whose judicial office had to end two months after the election.⁴⁷³ After 10 months, this judge was terminated.

According to the competition of October 16, 2020, the procedure of electing three judges to the Court of Appeals has not been completed for more than a year and there is no justification because that court has dropped from 13 judges to eight (including the president) in the last year and a half. This means that even the election of these three judges will not lead to the filling of all vacancies. In the meantime, the Judicial Council has announced competitions for more vacancies in that court.

⁴⁷³ It was previously stated that the position of Judge Lidija Ivanović had to end before the election for a judge of the Supreme Court. This incorrect information was corrected after the meeting at which the draft of this report was presented on December 13, 2021. We apologize to Ms. Ivanović and thank her for her intervention.

In the first nine months of 2021, 14 competitions were published for 32 vacancies in higher courts, the High Misdemeanor Court, the Court of Appeal and the Supreme Court. Around 90 candidates applied to these competitions according to data from the Judicial Council website.

In 2021, no promotion procedure was conducted. Until December 1, 2021, not a single vacancy has been filled in the higher courts in Bijelo Polje and Podgorica, the Court of Appeal, the Supreme Court of Montenegro, the Commercial and Administrative Courts, although these are the courts from which the largest number of judges left. The need to fill these positions is urgent, especially if we keep in mind that, for example, crimes of organized crime and high corruption, as well as war crimes, are under the jurisdiction of the High Court in Podgorica (first instance) and the Court of Appeal of Montenegro (second degree).

Performance assessment (Chapter 4.4)

The performance assessment system for judges in Montenegro is not objective, which was pointed out by the Human Rights Action in 2017. The rule for determining the grade, prescribed by the law, is unfair and illogical, because it allows judges who have unsatisfactory quality and quantity of work to advance, as well as those who have an unlimited number of violations of the Code of Ethics, to get promoted. On the other hand, the criteria prescribed by the bylaw are set either too strict (as in professional development and participation in professional activities, which the judge cannot always influence) or so that they do not take into account the significance and severity of violations of the Code of Ethics.

Appointment of the Court Presidents (Chapter 5)

In the beginning of December 2021, eight courts in the territory of Montenegro did not have an elected president of the court, but the duties of the court presidents were performed by acting presidents. The reason for the vacancies were four resignations, two terminations of office and the termination of two judicial positions due to the fulfillment of the conditions for old-age pension.

Some of the vacancies of court presidents have not been filled for more than a year, as is the case with the basic courts in Berane and Kolasin, whose presidents' office was terminated on 15 October 2020. In that case, the advertisements for the positions of court presidents were not announced in a timely manner, although this was the termination of office that the Judicial Council had to be aware of in advance and publish vacancy announcements accordingly.

Out of ten competitions for the appointment of the president, only in two cases there was competition, i.e. a situation where the choice was made between two or more candidates. Both of these decisions were not sufficiently reasoned, because it is not clear from them why the candidates who were selected were actually chosen, and not the other competitors.

As many as four competitions for the election of the President of the Supreme Court have failed. No one applied in one competition, in another the proposed

candidate did not receive two-thirds support from the members of the Judicial Council, in the third none of the four eligible candidates received the required majority of votes of the General Session of the Supreme Court. In the end, during the last competition, the number of judges of the Supreme Court dropped to only six, from nineteen, so the required number of judges (thirteen) to determine the proposal for election does not exist.

In February 2020, the Judicial Council elected Mihailo Andjelic as the president of the Basic Court in Zabljak for the fifth time, contrary to the Law on the Judicial Council and Judges, which prohibits the person who has been elected twice to this position to perform that duty again. This is not the first such action by the Judicial Council. During the course of 2019, the Judicial Council unlawfully implemented the procedure for appointment of as many as six presidents of basic courts and the president of the Supreme Court, who have already served as presidents of the same courts two or more times. Thus, despite the legal limit of two terms of office, Milica Jovović, President of the Basic Court in Danilovgrad, Radule Piper, President of the Basic Court in Bijelo Polje, Hilmija Sujković, President of the Basic Court in Plav, Goran Scepanovic, President of the Basic Court in Bar were elected for the third term, as well as Vesna Medenica, President of the Supreme Court, for whose reappointment there is also a constitutional ban. Besides, judges Zahit Camic and Branko Vuckovic were elected presidents of the Basic Court in Rozaje and the Basic Court in Kotor, although they performed the duty of the president for as many as six and eight terms respectively.

The Administrative Court of Montenegro accepted the lawsuit of Judge Predrag Krstonijevic, who participated in the competition for the election of the President of the Basic Court in Kotor in 2019, and annulled the decision of the Judicial Council, by which the then president of that court, dr Branko Vuckovic was reappointed as court president for the eighth time in a row. In the repeated procedure, the Judicial Council again decided to elect Branko Vuckovic to the position of the President of the Basic Court in Kotor, and stated that in the new decision it "eliminated the shortcomings in the reasoning" pointed out by the Administrative Court. A month later, Vuckovic resigned. Since then, i.e. for 11 months no new person has been elected to this position, and the duty of the court president is performed by an acting president.

On the positive side, transparency in one of the procedures for electing the President, namely the President of the Supreme Court of Montenegro, has increased so that the Judicial Council has published the CVs and activity plans of the four candidates. Also, the Judicial Council provided the activity plans of all candidates who applied to the public vacancy announcements, upon request for free access to information, which is a positive change compared to the actions of the Council in the previous years. However, transparency of work is still not at a satisfactory level. The Judicial Council still does not publish the activity plans of candidates applying for the positions of court presidents, while in the decisions on selection of candidates these plans are always presented in just one sentence, which does not say enough about proposals to improve the work of courts in the period of five years.

Disciplinary responsibility of judges (Chapter 6)

The system for determining the disciplinary responsibility of judges for disciplinary offenses related to the performance of judicial office and the handling of specific cases is not effective.

In 2020 and 2021, the disciplinary responsibility of only one judge was established based on a final and enforceable decision, for a minor disciplinary violation. The judge was not punished with the highest possible sentence for this type of misdemeanor, although he did not appear without justification at as many as 27 scheduled hearings.

On the positive side, the Commission for the Code of Ethics for Judges, for the first time in ten years of existence, gave initiative to instigate disciplinary proceedings twice in 2020. Both of its motions to establish disciplinary responsibility were rejected. The commission then reconsidered one of these two cases and established that there was a violation of the Code, while in the other case it did not decide until August 2021, when it stopped working. Given the number and type of initiatives submitted to the Commission, there were grounds for the number of disciplinary proceedings initiated to be much higher.

Several judges have violated the Law on Prevention of Corruption, due to failure to file data on their assets, but none of them were held accountable, unlike state prosecutors, who were subject to disciplinary sanctions for the same violation.

The disadvantage of disciplinary proceedings is that neither the disciplinary prosecutor nor the members of the Judicial Council have the right to initiate such proceedings. The legal descriptions of some offenses are too vague, causing legal uncertainty, allowing avoidance of accountability and unequal treatment of judges. The descriptions of ethical and disciplinary offenses overlap significantly, which causes legal uncertainty because there are practically no sanctions for violating ethics, unlike disciplinary offenses that can lead even to dismissal.

Case of a judge who had to be dismissed (Chapter 6.3.3)

No one was held accountable for the case of a judge, who served as a judge for almost a year after he was convicted of a crime, although he should have been dismissed immediately. The judge simply resigned, as did the president of the Supreme Court of Montenegro, who knew that criminal proceedings were being conducted against him, and later, when he was convicted, she did not initiate disciplinary proceedings. This behavior of the president of the court constitutes the basis for dismissal from the position of the court president.

Although it was established that the Judicial Council and the President of the Supreme Court of Montenegro Vesna Medenica knew that criminal proceedings were being conducted against Judge Zekic, the Judicial Council did not examine whether there were grounds for dismissing Medenica in accordance with Article 126 of the Law. According to that article, the president of the Supreme Court

could have been dismissed because she failed to submit a motion to determine disciplinary responsibility of the judge, although she knew that there were reasons for that.

Of all the persons connected with this case, the Judicial Council raised the issue of determining responsibility of the only person who was not aware that criminal proceedings were instigated against this judge and the President of the Basic Court in Rozaje, on the grounds of failure to submit a motion to determine disciplinary responsibility of Judge Zekic in a timely manner.

The Judicial Council granted Judge Zekic the right to severance pay even a year after his office was terminated based on his resignation, allegedly due to retirement, although, according to the Law on Wages in the Public Sector, severance pay is granted "at the time of retirement". However, the bigger problem here is that the judge was actually granted the severance pay, because he had to be dismissed, and in such a case he is not entitled to severance pay. By resigning, he obtained severance pay, thanks to the failure of the Judicial Council to dismiss him in a timely manner.

Ethical Responsibility of Judges (Chapter 7)

From the beginning of 2020 until 1 September 2021, the Commission for the Code of Ethics for Judges rendered 19 decisions, out of which violation of the Code was established in two cases.

In ten years of its existence, for the first time in 2020 the Commission used its authority to initiate disciplinary proceedings and it did it two times. One of its proposals was rejected as ill-founded, while the other was dismissed because it had been concluded that it had not been a disciplinary offence. The Commission then deliberated about these two cases and in one of them it established violation of the Code of Ethics, while in the other case the Commission did not make decision until the beginning of August when it stopped its operation.

Except in two cases where violations of the Code were established, the decisions were not sufficiently reasoned. Commission rendered its opinions only on the basis of the text of the initiative and opinion of the judge that the initiative was lodged against. In none of the cases the person lodging the initiative (applicant) was heard, although the complaints mostly referred to the actions of judges in relation to the applicant.

The problem of overlaps in the descriptions of violations of ethics and disciplinary violations remains. The difference is not unimportant, because disciplinary violations attract serious sanctions, unlike violations of the Code of Ethics that are practicably unpunishable. Only those violations of the Code that are related to relations with the parties, colleagues and other employees can influence evaluation of judges to a certain extent, influencing thus indirectly their promotions.

Since 2018 in its reports the European Commission has been underlining almost identical criticism that the "systems for detecting violations of the integrity

rules should be made more effective by ensuring that all the cases where there is a basis for disciplinary responsibility should be followed in an appropriate manner". Four years in a row, the European Commission is repeating that the "approach of the Commission for the Code of Ethics to cases is inconsistent", and that the "legal remedy against decisions of the Commission is yet to be introduced".

Commission for the Code of Ethics for judges stopped working on 3 August 2021 when one of its members had her term of office terminated. New member of the Commission cannot be elected now since the Supreme Court of Montenegro has only six judges, while at least ten of them are needed for the election.

Acting upon Complaints (Chapter 8)

Legal framework that stipulates acting and decision-making upon complaints related to the work of courts, judges and court presidents is incomplete and inadequate. There is no definition of the cases in which a complaint may be lodged, or what kind of decision and in which cases the Judicial Council should render. This kind of "recipe" allowed for the complaints not to be an effective remedy for establishing irregularities in the work of judges and courts.

Out of 128 complaints that the Judicial Council considered between the beginning of 2020 and 1 September 2021, only one led to initiation of the procedure for establishing disciplinary liability of a judge, because the President of the court in that particular case lodged the proposal for initiating disciplinary proceedings. On the other side, Judicial Council was of the opinion that none of 128 complaints that it decided upon from the beginning of 2020 to 1 September 2021 was grounded.

In one, almost incredible case, Judicial Council rejected a complaint lodged because a labour dispute lasted for seven years, while after four years it was concluded for the first time that the action was not timely, and that particular decision was quashed three times by High Court and the case is back again before the first instance court. This case would be a scandal in any justice system, but the Judicial Council did not find it appropriate to react even to it.

Deadline for rendering decisions upon complaints is not defined, and they were most frequently decided upon within half a year from the day of lodging the complaint, while in a large number of cases that period was more than one year. In one case, it took the Judicial Council more than two years to decide (27 months), and in yet another it took them 22 months only to render a decision that they do not have the jurisdiction to act upon complaint related to the long duration of the procedure.

At the end of July 2020, Judicial Council established a special Commission for complaints, that mostly rendered incomprehensible, contradictory decisions, taking, for example, at the same time decisions that it did not have jurisdiction to decide on the scope of the complaint and that the complaint was ill-founded.

If it found that the complaint was subject to some other procedure before some other body (most frequently a court) and that it therefore could not deal with it, only in one case the Judicial Council provided a legal remedy to the applicant saying which body it should complain to. In no other case it did so, and it did not forward such complaints to the body with jurisdiction either.

Still, unlike Prosecutorial Council, that decided upon complaints in one simple sentence, Judicial Council provided notifications that were much better explained, they contained quotes of the complaint, description of actions undertaken in relation to the complaints and reasons for taking certain position.

Termination of Office for Judges (Chapter 9)

For less than two years, one fifth of the total number of judges (19.6%) left Montenegrin judiciary. Between the beginning of 2020 and December 2021, Judicial Council rendered 64 decisions on termination of judicial office, even 52 of which in 2021. In 11 months of 2021, 52 judges left judiciary, which is the number that equals the number of judges that left judiciary in the period of six years (2014-2019).

Out of 64 cases, in 35 cases Judicial Council declared termination of judicial office because requirements for old-age retirements were met, two terminations were caused because judges were elected to new duties, while in 27 cases judges resigned.

In relation to the total number of judges in every court, the largest number of judges left the Supreme Court of Montenegro (13 judges out of the total number of 19, which is 68,3%). That court is now left with six judges only, and it is therefore impossible to hold a General Meeting of the Supreme Court judges because the required number of judges to attend is 10. Therefore, it is not possible to adopt the proposal for the election of the President of the Supreme court because a two third qualified majority of 13 votes is required, nor it is possible to adopt the proposal for the candidate for the Judicial Council member to be elected from among judges or for a member of the Commission for the Code of Ethics for judges.

A significant number of judges left other courts too. For example, half of the judges left the High Misdemeanour Court (four out of seven judges, which is 57%). More than one third of Commercial Court judges left (six judges out of sixteen judges, which is 37.5%), almost one third of the judges of Administrative Court (five out of sixteen judges, which is 31%), Court of Appeals (four out of thirteen judges, which is 30.7%) and High Court in Bijelo Polje (five out of seventeen judges, which is 29.4%) and a fifth judges of the High Court in Podgorica (eight out of forty two judges, which is 19%).

Between October 2020 and August 2021, almost for 10 months, Judicial Council was refusing without authority to declare termination of office of the judges that, according to the Constitution, Law on Judicial Council and Judges and Law on Pension and Disability Insurance, met the requirements for old-age retire-

ment. Their justification was their opinion that application of the Law on Pension and Disability Insurance on judges would be unconstitutional. This act of the Council put under a question mark the lawfulness of the enactments rendered by the judges whose office was terminated *de iure*. Even if the opinion of the Judicial Council regarding the constitutionality was correct, it would still be solely the Constitutional Court that would have jurisdiction to decide if general enactments were unconstitutional or not and eventually suspend enforcement of the decision on termination of office for the judges that met the stipulated requirements for old-age retirement that the Judicial Council should have rendered timely in line with the law. It was only after 10 months, in August 2021, that the Judicial Council decided by majority of votes to declare termination of office for 23 judges because they met the requirements for old-age retirement.

It is particularly scandalous that the General Meeting of the Supreme Court did not inform the Judicial Council that the President of the Supreme Court of Montenegro, Mrs Vesna Medenica, had met the requirements for termination of judicial office, as well as Stanka Vučinić, the judge that replaced Mrs Medenica after she had resigned. On the other side, while they were at the head of the Supreme Court, they did not inform the Judicial Council about other judges of that court that met the requirements for termination of the judicial office. This was a collective abuse of official position that is particularly inappropriate for the judges of the highest level.

Eleven judges, out of 22 whose termination of office was declared at the beginning of August 2021 in line with Article 17 of the Law on Pension and Disability Insurance initiated the proceeding before the Constitutional and Administrative Court. They submitted the initiative for the review of constitutionality of the Art. 17 of the Law on Pension and Disability Insurance. They also submitted lawsuits for annulment of the decisions of the Judicial Council by which their termination was stated all due to violation of legal procedure while making these decisions. Along with the initiative for the review of constitutionality, the requests to the Constitutional Court to suspend enforcement of the Judicial Council's decisions were submitted. However, by the end of 2021, the Constitutional Court did not rule on the proposal of the Council for the review of the constitutionality of Art. 17 par. 1 and 2 of the Law on Pension and Disability Insurance, which was submitted in September 2020, nor discussed the requests of the judges, although it was necessary to decide on all this as a matter of priority.

Inappropriate influence of the executive branch of power on judiciary: arbitrary allocation of financial support to judges for meeting housing needs (Chapter 10)

Executive branch of power exerted inappropriate political influence on judiciary and prosecution service for years rendering decisions by which, without any authority and in non-transparent procedures, they allocated apartments to judges and state prosecutors for 20% of the estimated value, as well as financial support for meeting housing needs. Although originally it had a legal basis for allocating such support, the Government continued with the same practice after 2014 when the Law on Housing and Maintenance of Residential Buildings explicitly excluded the possibility for the Government to regulate the process of meeting housing needs for judges and state prosecutors. In the latest report on Montenegro, European Commission expressed special concerns in this respect. Providing solutions for housing needs for judges is, by the way, within the competences of the Judicial Council, while the Commission solved housing issues for some judges, including the member of the Judicial Council and President of the Supreme Court. They did it in a non-transparent way, and even in cases when the judges had already met the needs for housing. It is particularly concerning that the Judicial Council, which is in charge of “ensuring independence and autonomy of courts and judges”, did not protest and did not request this unlawful practice to be stopped, since it jeopardized integrity of the judiciary.

The case of the President of Supreme Court Vesna Medenica is particularly prominent. In the capacity of a member of the Judicial Council she participated in rendering the legislation on transparent allocation by the Judicial Council of support to judges for meeting their needs for housing. On the other side, when she had needs of that sort, she avoided that particular legislation and the procedure and got a gift for meeting the needs related to housing from the Government in the amount of 33.200 euro. The so-called contracts on repaying the loans, that the Government was signing with judges and state prosecutors, and that were published by the National Council for Combating High-Level Corruption, do not contain elements of loan contracts and they are only fictitious contracts, i.e. null and void legal transactions. Conscious avoiding of a legal framework for allocating support to judges for meeting their needs for housing indicates to corruptive criminal offences.

RECOMMENDATIONS

Composition of the Judicial Council

1. Constitution of Montenegro (Article 127 paragraph 2 item 4) should be amended as to exclude Minister of Justice and President of the Supreme Court from the composition of the Judicial Council.
2. Law on Judicial Council and Judges should be amended to include safeguards for independence and impartiality of the Judicial Council members. These provisions should include all criteria defined in the provisions on prevention of conflict of interest that are applied for members of the Council of the Agency for Prevention of Corruption, Council of the Public Broadcaster (RTCG), Council of the Agency for Electronic Media and the Prosecutorial Council. The provisions should also include all the recommendations of the European Networks of Judicial Councils related to the members of the councils elected from among eminent lawyers.
3. The vacant judicial positions in the Supreme Court of Montenegro should be filled in as soon as possible, so that the legal requirements are met for the election of a member of the Judicial Council from among judges, the election of the President of Supreme Court and the election of the member of the Commission for the Code of Ethics for Judges.
4. Public call should be published for the election of four members of the Council to be elected from among eminent lawyers.

Implementation of the Plans of Vacant Judicial Positions

1. The Plan of vacant judicial positions should contain very precise data about termination of judicial offices where the requirements for old-age retirement are met, in line with the Constitution and Article 17 of the Law on Pension and Disability Insurance, as well as precise data about termination of terms of office of the presidents of courts.
2. It should be ensured that the Plan is adopted in line with the Decision on the number of judges in courts, in the manner that will provide transparency in the process of filling in the vacant positions.
3. It should be ensured that all internal advertisements result in filling in the vacant positions according to the Plan.
4. The Plan should provide precise and detailed reasoning in cases where circumstances changed, as well as reasons for publishing advertisement for candidates for judges.

Voluntary Deployment

1. Judicial Council has to implement permanent voluntary deployment in such a way that judges are deployed only from one basic court to another basic court or misdemeanour courts, i.e. from one court to another court that is on the same or lower instance.
2. If interpretation of the current legislation raises doubts in terms of which court is of which instance, then the law should be made more precise, i.e. it should be amended to say that deployment may be done only from one court to another court of the same type, same or lower instance (e.g. Commercial Court and Administrative Court are the courts of the same instance, but they are not the courts of the same type as the basic courts).
3. Reasonings of decisions on permanent voluntary deployment should be written in such a way that it is clearly visible from the decision why a candidate had an advantage in comparison to others, i.e. it should be ensured that the decisions clearly and precisely list the results of work that constitute the decisive criterion for election. This is particularly important in cases where judges are deployed to the courts for which there is still high competition and it makes it important to show that decision on deployment was based on objective reasons and that it was not a result of personal interests.

SELECTION OF CANDIDATES FOR JUDGES

Written Test

1. Written tests should be done with the use of computers without Internet access in a special room for written tests under audio and video surveillance and one or several persons following the procedure of testing, and signal jammer to prevent use of “bugs” and similar devices.
2. It should be stipulated that an applicant for whom any irregularities are identified in the testing process, shall be excluded from that particular procedure for selection, as well as from the future ones. This is done in Bosnia and Herzegovina.

Interviews

Meetings of the Judicial Council where interviews are held should be announced timely and without any exception, so that the interested public can attend.

Decisions on Selection

1. Decisions on selection of candidates for judges must contain proper explanations that includes reasons that lead the Judicial Council to select particular candidates. This means that they should also contain criteria on the basis of which the candidates are assessed during interviews, and the proposal of grade in the interview for every candidate given by each member of the Judicial Council on the basis of which a final grade is established.
2. Decisions on election of judges should contain reasoning about what the proposed grade contains - Report of the Programming Council for Initial Training and report of the mentors about the implemented training and how that proposal was assessed by the Judicial Council, i.e. what were the decisive reasons to grant the grade "satisfactory" to the elected candidates.

Promotion

All decisions on promotion should contain reasoning for the assessment of the criteria for evaluating interviews. In the explanations for performance assessment of judges, the system of providing reasoning for decisions should be made uniform, so that for all candidates the assessments of all sub-criteria are given.

Performance Assessment

1. Article 90 paragraph 2 of the Law on Judicial Council and Judges should be amended to ensure that the quality of work of a judge is assessed also on the basis of the decisions of the Constitutional Court of Montenegro and European Court of human Rights, and that as needed, an exception is made in that respect from the three-year scope of assessment. According to this, indicators for evaluation should also be amended for the sub-criterion Quantity and quality of work in the Rules for evaluation of judges and presidents of courts.
2. Article 97 of the Law on Judicial Council and Judges should be amended so that the final grade is an average grade of a judge based on all sub-criteria.
3. It is necessary to ensure that the established violations of the Code of Ethics are taken into account for promotion and that they are assessed based on their seriousness and not automatically, as stipulated in Article 20 of the Rules for evaluation of judges and presidents of courts.
4. In relation to the adopted control requests, it should be ensured that this number is not taken automatically, but that the important element is which judge with his actions led to subsequent adoption of the control request in a case.

5. It should be ensured that the reasons for time bar of criminal prosecutions are examined in every case where time bar has occurred and that a commission establishes if there is any responsibility of the relevant judge i.e. state prosecutor. If responsibility is established it should have an impact on performance assessment, promotion and dismissal.
6. It should be ensured that judges of the Supreme Court of Montenegro are assessed too. They are currently the only judges whose performance is not assessed, which is not justified. Although, as a rule, they are not promoted, they still can apply for the position of the president of the Supreme Court or Supreme State Prosecutor, judges of the Constitutional Court, or for the position of judge of the European Court of Human Rights. That is why their performance should be followed and assessed. In addition to all of this, their decisions can be quashed by Constitutional Court, i.e. criticised by the European Court of Human Rights and other international bodies that follow the implementation of international human rights treaties, and their professional training should not stop on the day on which they are elected to a high position.
7. Article 90 paragraph 1 and Article 91 paragraph 1 of the Law on Judicial Council and Judges should be amended so that professional training and participation in various professional activities are not a subcriteria for performance assessment of judges, because these are circumstances that the judges may not influence and that do not depend on their professional skills and knowledge. Such criteria should be taken into account as potential advantage where two or several candidates have the same number of points.

Appointment of Court Presidents

1. Obligation should be stipulated for the Judicial Council to publish an advertisement for election of court presidents, at least two months before the expiry of the term of office, as stipulated in the case of the President of Supreme Court of Montenegro in Article 34 of the Law on Judicial Council and Judges.
2. Proposed programmes of work of the candidates for presidents of courts should be published in the website of the Judicial Council before the elections.
3. It should be stipulated that the General Meeting can adopt a proposal for the President of the Supreme Court of Montenegro by a majority of votes, as well as that the General Meeting has to propose at least two candidates so that the Judicial Council can have a choice.

Disciplinary Responsibility of Judges

1. Law should be amended so that the Disciplinary plaintiff and members of the Judicial Council are given authority to initiate disciplinary proceedings.
2. Disciplinary panel should not be authorised to impose disciplinary sanctions, but only to conduct the procedure, while the Judicial Council should decide on sanctions for all types of violations, or the decisions on sanctions should be rendered by a special body whose members are not members of the Judicial Council.
3. Wording "without justified reason" in the descriptions of disciplinary violations should be revised.
4. Definition of a light disciplinary violation referred to in Article 108 paragraph 2 items 1 and 2 should be made more precise. It namely reads as follows "without justified reason he/she does not start working on cases" or "does not come to hearings or is late for hearings without justification...", The amendment should ensure that it is known in advance how many cases a judge should not start working on, or how many hearings he/she should be late for to be subject to sanctions.
5. Definitions of grave disciplinary violations referred to in Article 108 paragraph 3 items 3 and 4 of the Law on Judicial Council and Judges should be amended. It should not tolerate three occurrence of breaking the deadlines for drafting judgments in two cases and a failure to request mandatory recusal in two cases during one year, allowing that only third such occurrence is sanctioned. This currently allows that a judge, who regularly and every year seriously breaks deadlines in two cases and fails to request recusal in two cases, is not subject to any disciplinary responsibility at all.
6. Article 127 paragraph 1 of the Law on Judicial Council and Judges should be amended to stipulate that the General Meeting of the Supreme Court of Montenegro may file a proposal for dismissal of the President of the Supreme Court. This would ensure alignment with the provisions of the Constitution stipulating that the President of the Supreme Court is elected and dismissed by the Judicial Council by two third majority upon proposal of the General Meeting of the Supreme Court.
7. Article 108 of the Law on Judicial Council and Judges should be amended to stipulate disciplinary violation for a responsible person that fails to inform Judicial Council timely that reasons occurred for termination of a judicial office, these being as a rule presidents of courts or General Meeting of the Supreme Court.

Ethical Responsibility of Judges

Commission for the Code of Ethics should:

- Improve its practice by establishing facts in a more thorough manner, e.g. including the hearing of the applicant and other participants or witnesses of the event, and by rendering opinions with clear and full reasoning;
- lodge proposals for establishing disciplinary liability wherever there is a suspicion that a disciplinary violation is committed or at least to explain with arguments why he/she considers that no disciplinary violation occurred;
- monitor implementation of the Code of Ethics in a proactive and planned manner and initiate at its own initiative the procedures where the Code is violated.

Acting upon Complaints

1. Rules of Procedure of the Judicial Council should stipulate the cases in which complaints against the work of judges and court presidents may be lodged, as well as what type of decision the Judicial Council should render in what type of cases;
2. Rules of Procedure of the Judicial Council should separately stipulate procedure upon complaints against the work of court and separately procedure upon complaints against the work of judges and court presidents;
3. Article 88 of the Rules of Procedure of the Judicial Council should be amended by stipulating a deadline within which the Judicial Council should decide upon complaints;
4. Making the practice uniform by ensuring that in the same or similar situation the decisions are rendered in the same manner;
5. Judicial Council should refrain from giving opinions about whether a complaint is grounded, if the Judicial Council is of the opinion that it does not have jurisdiction and that the case should be subject to a different procedure;
6. In cases where the Judicial Council is of the opinion that it lacks jurisdiction and that the case should be subject to a different procedure, the Judicial Council should promptly forward the case to the authority with jurisdiction;
7. In all cases where allegations from complaints are confirmed, the Judicial Council should take position in relation to the established facts;
8. In its annual reports the Judicial Council should publish detailed data about the complaints received and the positions taken in relation to them. It should particularly publish the observations produced from consideration of complaints that can improve work of the courts or that should lead to improvement of legislation related to the work of courts and judges.

Inappropriate influence of the executive branch of power on judiciary: arbitrary allocation of financial support to judges for meeting housing needs

1. Protector of Property Legal Interests of Montenegro should initiate civil procedures to establish that fictitious contracts used by the executive branch of power to allocate money to judges are null and void, to ensure compensation of damage to the state, i.e. return of the funds that were allocated on the basis of the contracts that were null and void.
2. State Prosecution Service should ex officio investigate each case where such monetary support was allocated, and it should establish whether in any of them there were elements constituting a criminal offence prosecuted ex officio.
3. State Prosecution Service should compose a report on investigated cases, and it should publish it.
4. Allocation of support for meeting housing needs should be abolished, particularly for judges and state prosecutors, but also for all other civil servants who, as other citizens, should apply to the banks for housing loans under market conditions that are equal for everyone.