

SUDSKI SAVJET CRNE GORE

Gospodin Mladen Vukčević, predsjednik

Kopija: članovi i članice Sudskog savjeta

Podgorica, 31.5.2019.

Predmet: Odlučivanje o prijavama kandidatkinje za izbor na funkciju predsjednika Vrhovnog suda i kandidata za izbor na funkcije predsjednika osnovnih sudova u Podgorici, Baru, Plavu, Rožajama i Kotoru

Poštovani gospodine Vukčeviću,

na javni oglas za izbor predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore¹ prijavila se aktuelna predsjednica Vrhovnog suda, gospođa Vesna Medenica, a na javne oglase za izbor predsjednika Osnovnog suda u Baru, Podgorici, Kotoru, Rožajama i Plavu² prijave su podnijeli, pored ostalih, i aktuelni predsjednici tih sudova, gospoda Goran Šćepanović, Zoran Radović, Branko Vučković, Zahit Camić i Hilmija Sujković. Svi pomenuti su najmanje dva puta bili birani na funkcije predsjednika sudova kojima trenutno predsjedavaju, a gospoda Camić i Vučković su te funkcije obavljali u čak pet i sedam mandata.

Amandmanom na član 124 Ustava Crne Gore, koji je 31. jula 2013. godine stupio na snagu, propisano je: "Isto lice može biti birano za predsjednika Vrhovnog suda najviše dva puta."³ Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, koje su stupile na snagu 1.1.2016. godine, propisano je "Isto lice može biti birano za predsjednika istog suda najviše dva puta" (čl. 42, st. 1).

Sudski savjet je juče, 30. maja 2019, zaključio da su kandidature predsjednika sudova koji su već dva ili više puta obavljali dužnost validne, i da bi primjena pomenute odredbe u odnosu na njih značila povratnu primjenu zakona koja je Ustavom zabranjena (čl. 147). Može se očekivati da će isto tumačenje biti primjenjeno i na kandidaturu dosadašnje predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore, koja je već dva puta bila birana na tu funkciju.

Protivimo se takvom tumačenju Ustava Crne Gore i Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Smatramo da ovdje nema mjesta primjeni pravila o zabrani retroaktivnosti jer povratnog dejstva zakona u ovom slučaju nema. Prema stavovima Ustavnog suda Crne Gore "odredba zakona ima povratno dejstvo kada se odnosi na prava i pravne odnose koji su stvoreni i okončani ranije, prije njegovog

¹ Javni oglas broj 01-2491/19-32 od 7.5.2019: <https://sudovi.me/sscg/saopstenja-za-javnost/javni-oglas-6439>

² Javni oglas broj 01-8180/18-3 od 24.12.2018: <http://sudovi.me/sscg/saopstenja-za-javnost/javni-oglas-6238>

³ Ustav Crne Gore ("Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013), čl. 124, st. 5.

stupanja na snagu”.⁴ Izmjene Ustava iz 2013. godine i novi Zakon o Sudskom savjetu i sudijama iz 2016. godine ne primjenjuju se na prava i pravne odnose koji su nastali prije njihovog donošenja.

Podsjećamo da je gospođa Medenica prvi put izabrana za predsjednicu Vrhovnog suda Crne Gore 19.12.2007. godine. Taj njen prvi mandat trajao je preko šest i po godina⁵, sve dok nije ponovo, drugi put, izabrana na istu funkciju 26.07.2014. godine. Konkurs, povodom koga vam se obraćamo, raspisan je zato što joj uskoro ističe drugi, petogodišnji, mandat.

Izbor gospođe Medenice po treći put na funkciju predsjednice Vrhovnog suda bi predstavljao grubo kršenje člana 124, stav 5 Ustava Crne Gore. Još za trajanja njenog prvog mandata na mjestu predsjednice Vrhovnog suda, ustavotvorac je usvojio ovu odredbu koja eksplicitno zabranjuje da jedna ista osoba bude birana za predsjednika Vrhovnog suda više od dva puta.

Član 124 stav 5 Ustava glasi: “Isto lice može biti birano za predsjednika Vrhovnog suda najviše dva puta”, i nije ga moguće tumačiti tako da neko lice, uključujući gospođu Medenicu, može i treći put da bude izabrano za predsjednika toga suda. Konkretno, gospođa Medenica je već dva puta **birana** na funkciju predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore. Činjenica da su je dva puta (2007. i 2014.) na tu funkciju birala dva različita organa, prvi put Skupština Crne Gore, a drugi put Sudski savjet, apsolutno nije od značaja za primjenu ove ustavne odredbe. Za Ustav je relevantna činjenica da je **isto lice** već dva puta birano na istu funkciju predsjednika Vrhovnog suda. Da nije tako, ustavotvorac bi kvalifikovao izbor tako da kao relevantan uzme, na primjer, samo izbor od strane Sudskog savjeta (“Sudski savjet može isto lice izabrati za predsjednika Vrhovnog suda najviše dva puta”) ili samo onaj izbor posle određene vremenske odrednice, npr. 2013. godine. Ali to ustavotvorac **nije učinio** i samim tim je uskratio prostor za bilo kakve manipulacije kojima bi se istom licu, koje je već dva puta birano, na bilo koji način omogućio i treći mandat na tako važnoj funkciji kakva je predsjednik Vrhovnog suda.

Takođe, ne manje važno, u ovom slučaju je isključena analogija sa slučajem osporavanog trećeg mandata prvog predsjednika države Crne Gore, Filipa Vujanovića. Ustavna odredba je u njegovom slučaju propisivala da “Isto lice ne može više od dva puta biti predsjednik Crne Gore” i Ustavni sud je zaključio da je on u prvom mandatu bio predsjednik jednog drugog entiteta, Republike Crne Gore, tada u državnoj zajednici sa Srbijom, a ne samostalne Crne Gore.⁶ S druge strane, gospođa Medenica je i prvi i drugi put birana *u istoj državi* Crnoj Gori i to za predsjednicu *jednog istog Vrhovnog suda Crne Gore*, koji se u međuvremenu ni na koji način nije mijenjao.

Tumačenje da se radi o novom pravilu, koje treba primjenjivati tako da izbori na funkcije predsjednika sudova prije njegovog stupanja na snagu nisu postojali, nije opravdano, imajući u vidu i značenje i cilj pravila o kome govorimo. Ne radi se o povratnom dejstvu Ustava, tj. zakona, jer se pravilo primjenjuje na izbore posle 2013. i 2016. godine, dakle, ubuduće, i odnosi se na kriterijume za obavljanje odgovorne javne dužnosti u opštem interesu, a ne na ostvarenje nekog stečenog ili ljudskog prava. Predsjednici sudova se biraju po propisima i pravilima koji važe u vrijeme postupka izbora.⁷ U

⁴ Odluka Ustavnog suda U-I br. 1/15, 2016.

⁵ Pretpostavljamo da je prvi mandat trajao toliko dugo zato što Ustav Crne Gore od 2007. nije posebno propisao trajanje mandata predsjednika Vrhovnog suda, iako je propisao da se “predsjednik suda bira na mandat od pet godina” (čl. 125, st. 2).

⁶ Odluka Ustavnog suda Crne Gore, kojom se odbija žalba izjavljena na Rješenje Državne izborne komisije, br. 84/2 od 13. februara 2013, 15.2.2013 (<http://ustavnisud.me/slike/ustavnisud/Odluka%20U-VI%20br%20%202-13%20-%20Odbija%20se.pdf>). U ovom slučaju Ustavni sud nije ni pomenuo pravilo o zabrani retroaktivnosti.

⁷ U Crnoj Gori je moguće i da jedni kriterijumi za izbor važe na početku postupka izbora, a drugi na kraju. Ustavni sud Crne Gore je potvrdio ustavnost i takvog zakona. Vidi odluku Ustavnog suda U-I br. 1/15, 2016. godine o neprihvatanju inicijative za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe čl. 123, st. 2 Zakona o visokom obrazovanju (Sl. list CG, br. 44/14 i 47/14)

konkretnom slučaju pravila i uslovi izbora propisani su znatno prije pokretanja postupka izbora, prije šest godina, odnosno prije četiri godine.

Ako se u tom postupku prethodni mandati, kao jedan od uslova za izbor, ne bi računali, onda se ni ostali uslovi ostvareni prije izmjena Ustava i donošenja Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, takođe ne mogu računati. Tako se ne bi mogle računati ni prethodno stečene godine radnog iskustva, pa kandidatkinja i kandidati u tom smislu ne bi ni ispunjavali uslove za izbor. U protivnom, Sudski savjet bi pokazao da uzima u obzir samo one prethodno ostvarene uslove i činjenice koje kandidatkinji i kandidatima idu u korist, dok ostale zanemaruje s izgovorom da se radi o retroaktivnoj primjeni propisa.

Zabrana retroaktivnosti štiti stečena prava, odnosno ljudska prava i slobode. U tom smislu, primjenom ustavnog ograničenja da isto lice ne može više od dva puta biti birano za predsjednika Vrhovnog suda, ne dira se u neko stečeno ili ljudsko pravo gospođe Medenice i ostalih pomenutih kandidata za predsjednike sudova. Venecijanska komisija je već objasnila da pojedinačni interes javnih funkcionera na ponovni izbor nije ljudsko pravo.⁸ I Ustavni sud Crne Gore je utvrdio da se "pravo na stabilnost zaposlenja s aspekta odredbe člana 6 Konvencije (MOR, *prim. aut.*), po svojoj prirodi ne može smatrati individualnim (ljudskim) pravom koje bi, samo za sebe, imalo kvalitet stečenog prava koje pripada pojedincu i koje bi skladno tome, po prirodi stvari bilo zaštićeno i u razdobljima promjene zakonskih režima."⁹ U ovom kontekstu je važna i praksa Ustavnog suda Republike Slovenije po kojoj "suženje ili ukidanje već ostvarenih prava ne znači povratno dejstvo zakona kada se uvedena mjera odnosi na vrijeme nakon njegovog stupanja na snagu", dok "samo smanjenje ili oduzimanje prava za vrijeme prije stupanja na snagu zakona znači pravu retroaktivnost".¹⁰ Ovdje je važno primijetiti da se gospođi Medenici i drugim predsjednicima sudova koji su birani dva ili više puta *ne dira u mandat i prava koja su ostvarili prije izmjena Ustava i zakona i ni na koji način im se ne smanjuju ili oduzimaju prava koja su stekli po ranijim propisima*. Zbog toga je apsurdno govoriti o retroaktivnoj primjeni propisa.

Što se tiče svrhe odredbe (*ratio legis*) da isto lice ne može biti birano za predsjednika istog suda više od dva puta, treba imati u vidu da je pravilo o sprječavanju da ista lica više godina obavljaju iste javne funkcije značajna demokratska tekovina. Ograničavanje broja mandata predsjednicima država služi "da bi se spriječile neprimjerene koncentracije lične moći", prema shvatanju Venecijanske komisije.¹¹ Svako odustajanje od ovog ograničenja, za Venecijansku komisiju predstavlja "korak unazad u smislu demokratskih dostignuća".¹² Prema tome, radi se o pravilu koje predstavlja demokratski iskorak u opštem interesu, dok, kako je gore istaknuto, pravo na reizbor državnih funkcionera nije apsolutno zaštićeno ljudsko pravo. Štaviše, ako bi se dozvolilo treći mandat gospođi Medenici i drugim predsjednicima, radilo bi se o očigledno nezakonitom povlađivanju njima, tj. diskriminaciji svih ostalih na koje bi se Ustav i zakon ubuduće adekvatno primjenjivali. U slučaju gospođe Medenice, i ostalih predsjednika sudova koji su već dva puta birani na tu funkciju, nema ugrožavanja njihovog ljudskog prava da budu predsjednici sudova, jer takvo pravo ne postoji. Njihovo pravo na rad, pravo da obavljaju osnovnu, sudijsku profesiju, ni na koji način nije ugroženo zabranom da ponovo budu izabrani na predsjedničke funkcije.

⁸ Izvještaj Venecijanske komisije o ograničavanju mandata predsjednicima država: Dio I - predsjednici (*Report on term-limits: Part I - Presidents*), European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), usvojen na 114. plenarnoj sesiji, 17.3.2018, tačka 81.

⁹ U-I br. 10/09, 24. decembar 2009.

¹⁰ "Značaj Ustavnog suda Republike Slovenije pri ostvarivanju vladavine prava", doc. dr. Etelka Korpič-Horvat, zbornik radova „Uloga Ustavnog suda u izgradnji vladavine prava“, Ustavni sud Crne Gore, Miločer 2015. godine.

¹¹ Izvještaj Venecijanske komisije o ograničavanju mandata predsjednicima država: Dio I - predsjednici (*Report on term-limits: Part I - Presidents*), European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), usvojen na 114. plenarnoj sesiji, 17.3.2018, st. 126 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-e)).

¹² Isto, st. 124 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-e)).

U odnosu na kandidate za izbor za predsjednike sudova, ako su birani na funkciju istih sudova dva puta, a svi postojeći predsjednici sudova koje smo pomenuli - jesu, ta činjenica ih diskvalifikuje od ponovnog izbora. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama ne govori o tome da ne mogu obavljati "više od dva puna mandata", već da ne mogu više od dva puta biti "birani" na tu funkciju. Sudski savjet je od 2008. počeo da "bira" predsjednike sudova, i sve pomenute je Sudski savjet prethodno i izabrao na te funkcije, tako da se u ovom slučaju radi i o istom organu koji ih je birao. Konačno, usvajanje stava da novo računanje istorije izbora predsjednika sudova zavisi od organa koji ih bira ili kriterijuma po kojima se biraju, omogućilo bi vječni opstanak na funkcijama državnim funkcionerima zahvaljujući neznatnim promjenama u proceduri izbora. I to bi bila, jednostavno rečeno, prevara opšteg interesa.

Poštovani predsjedniče i članice i članovi Sudskog savjeta, radi vladavine prava i poštovanja Ustava i zakona Crne Gore apelujemo na Vaš profesionalni i ljudski dignitet i integritet da se usprotivite ambicijama kandidovanih predsjednika sudova da protivpravno nastave da predsjedavaju sudovima kojima su predsjedavali najmanje deset godina, a gospoda Camić i Vučković čak dvadeset šest i trideset godina.

Podsjećamo i da je prethodni predsjednik države, gospodin Filip Vujanović, u sličnoj pravnoj situaciji u januaru 2014. godine spriječio uzastopni, treći izbor pojedinih članova Tužilačkog savjeta, koji je zakon u međuvremenu zabranio, pa je tako uspješno odbranio zakonom propisani javni interes.¹³

Očekujemo da ovaj zadatak dostojanstveno obavite, uzimajući za prioritet opšti interes zaštite ustavnosti i zakonitosti, kao i zaštitu ugleda i integriteta crnogorskog sudstva, umjesto privatnih interesa. Pomislite i na to kakve bi posljedice ovakvi ponovni izbori suprotni Ustavu i zakonu mogli imati na povjerenje građana u sudstvo, vladavinu prava i spremnost državnih institucija kao što su Sudski savjet, Vrhovni sud i drugi sudovi da poštuju Ustav i zakone.

S poštovanjem,

Nevladine organizacije:

Akcija za ljudska prava (HRA), Tea Gorjanc Prelević, izvršna direktorica

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora MANS, advokat Veselin Radulović, pravni zastupnik

Institut alternativa, Stevo Muk, predsjednik Upravnog odbora

Crnogorski komitet pravnik za zaštitu ljudskih prava, advokat Velija Murić, izvršni direktor

ANIMA – Centar za žensko i mirovno obrazovanje, Ervina Dabižinović, koordinatorka

Adamas, Katarina Bošković, izvršna direktorica

Centar za građanske slobode, Boris Marić, direktor

Udruženje za zaštitu i promociju prava građanina "Pravozastupnik", Budislav Minić, izvršni pravozastupnik

¹³ Saopštenje predsjednika Crne Gore, Filipa Vujanovića od 21.1.2014. godine: <http://www.filip-vujanovic.me/?akcija=vijest&id=4421>

Media centar, Goran Đurović, direktor

Centar za građansko obrazovanje (CGO), Daliborka Uljarević, izvršna direktorica

Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), Ana Novaković, izvršna direktorica