

CRNA GORA
SKUPŠTINA CRNE GORE
Ustavni odbor
Broj: 00-63-1/24-5/1
EPA: 154 XXVIII
Podgorica, 12. februar 2024. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

Na osnovu člana 73 stav 5 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Ustavni odbor sa Četvrte sjednice, koja je održana dana 01. februara 2024. godine, sačinio je,

IZVJEŠTAJ

Sa konsultativnog saslušanja sa ocjenama i stavovima u vezi Inicijative za izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br.2/18, 34/19,8/21), koju je predsjednik Ustavnog suda Crne Gore, Milorad Gogić, dostavio ovom Odboru;

Ustavni odbor je na Trećoj sjednici koja je održana dana 26. januara 2024. godine jednoglasno donio Odluku o održavanju Konsultativnog saslušanja u vezi Inicijative za izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br.2/18, 34/19,8/21), koju je predsjednik Ustavnog suda Crne Gore, Milorad Gogić, dostavio ovom Odboru;

Sjednici su po pozivu, prisustvovali: predsjednik Ustavnog suda crne Gore, Milorad Gogić i ministar pravde, Andrej Milović. Sjednici je prisustvovao i sudija Ustavnog suda Crne Budimir Šćepanović.

Predsjednica odbora, Simonida Kordić podsjetila je poslanike na problem sa kojima se susrijeće Ustavni sud Crne Gore, a koji je predsjednik tog suda iznio u predmetnoj Inicijativi.

Predsjednik Ustavnog suda Milorad Gogić, u svom izlaganju, u bitnom je naveo da se Ustavni sud Crne Gore, kao poseban organ ustavnopravnog jemstva susrijeće sa velikim problemima, prvenstveno sa postupkom oglašavanja i prijema ustavno sudskih savjetnika koji sprovodi Uprava za kadrove, kao vladin organ, a ne Ustavni sud čime je ugrožena njegova nezavisnost i samostalnost. Ovakvih mjesta je mnogo nepopunjenih a sistematizovanih. Istakao je da je u Ustavnom sudu trenutno 32 zaposlena državna službenika što je nedovoljno s obzirom na veliki broj predmeta Ustavnog suda. Od 55 službeničkih mjesta koja su predviđena Pravilnikom o sistematizaciji i organizaciji nepopunjenih je 23 radna mjesta. Ovakva situacija otežava i usložnjava rad na ustavno sudskim predmetima. Nedostatak kadra se manifestuje na rad odjeljenja, posebno odjeljenja koja se bave najsloženijim predmetima. To su odjeljenja normativne kontrole i odjeljenja ustavnih žalbi. Konkretno, u Odjeljenju za ustavne žalbe, aktom o sistematizaciji predviđeno je 19 izvršilaca, a to odjeljenje radi u kapacitetu od svega 10 ustavno sudskih savjetnika, a sve to iz razloga nemogućnosti popune upražnjenih radnih mjesta, kao i odsustva jednog broja uposlenih savjetnica usled porodijskog odsustva. U drugom odjeljenju za normativnu kontrolu, aktom o sistematizaciji predviđeno je osam izvršilaca. Kazao je da trenutno to odjeljenje funkcioniše sa dva ustavno sudska

savjetnika. Navedeni problem proističe iz procedure izbora navedenih službenika i ustavno sudskih savjetnika. Naime, postupak pred Upravom za kadrove suviše dugo traje. Ovakav postupak izbora ustavno sudskih savjetnika u suprotnosti je sa praksom ustavnih sudova u regionu. I u praksi Ustavnog suda Crne Gore prije osnivanja Uprave za kadrove istakao je da ustavno sudski savjetnici obrađuju najsloženije predmete i daju ustavnopravni okvir i zaključak da li je povrijeđeno neko od zajamčenih prava Ustavom ili Konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Takođe je istakao da je Ustavni sud u prethodnom periodu funkcionisao sa ukupno troje ili četvero sudija od ukupno sedam sudija, zbog prestanka funkcija sudijama i odlaska u penziju. I u takvim uslovima Ustavni sud je ostvarivao dobre rezultate. Naveo je da je Ustavni sud Crne Gore na dan održavanja konsultativnog saslušanja imao ukupno u radu 2578 predmeta po svim nadležnostima, a od toga 2254 ustavnih žalbi.

Za predsjednika Ustavnog suda Crne Gore sporan je i sam postupak izbora ustavno sudskih savjetnika. Naime, do sada ovaj postupak je sprovodila Uprava za kadrove/Uprava za ljudske resurse, koji nijesu uvijek rezultirali izborom adekvatnog kadra što je u suprotnosti sa praksom ustavnih sudova regiona i Evrope, koji su samostalni u propisivanju i sprovođenju postupaka izbora kadra u stručnim službama. Stoga, predložio je da se navedenim izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima osigura samostalnost i nezavisnost Ustavnog suda u postupku oglašavanja radnih mjesta, procedura i postupaka prijema u radni odnos, tako da način i postupak popune radnih mjesta, način i postupak ocjenjivanja rada državnog službenika odnosno namještenika u službi Ustavnog suda, kao i obrazac ocjenjivanja utvrđuje Ustavni sud.

Predsjednik Ustavnog suda Crne Gore upoznao je članove odbora sa radom ovog suda u poslednje tri godine. Istakao je da su na rad u prethodnom periodu ovog suda uticala dva problema. U 2021. godini i u 2022. godini nedostajali su po dvoje sudija. Sud je funkcionisao u jednom periodu čak i sa troje sudija. U 2021. godini sud je primio 1344 predmeta, od toga 1220 ustavnih žalbi. Sud je riješio 1498 predmeta. U 2022. godini sud je primio 1107 predmeta, od toga 1004 ustavne žalbe. Sud je riješio 1652 predmeta. U 2023. godini ukupno je primljeno 1274 predmeta, a riješeno 1646 predmeta. Istakao je da na dan održavanja konsultativnog saslušanja Ustavni sud Crne ima ukupno neriješenih predmeta 2578, od čega 2254 ustavnih žalbi.

Predsjednik Milorad Gogić je kazao da su prostorije u kojima je smješten Ustavni sud neadekvatne, prokišnjavaju i plaćaju mjesečnu zakupninu vlasniku prostora. Smatra da sjedište Ustavnog suda treba da bude u Podgorici, a ne na Cetinju kako je to regulisano 2008. godine Zakonom o prijestonici. Ovo iz razloga lakše i brže komunikacije suda sa svim državnim organima. Takođe i strankama je lakše da podneske predaju neposredno sudu.

Na kraju je istakao da bi Ustavni sud Crne Gore trebao da ima samostalni budžet jer, ako o budžetu suda odlučuje Vlada nema ni samostalnosti u radu suda. Po njegovom mišljenju Zakonom o Ustavnom sudu treba propisati drugačiji budžetski model za Ustavni sud, kakvi već postoje u okruženju u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj.

Ministar pravde, Andrej Milović je, u vezi predmetne Inicijative, istakao da Ministarstvo pravde, Ustavni sud prepoznaje kao poseban organ koji posjeduje ustavnopravnu funkciju čuvara ustavnosti i zakonitosti, ustavno pravnog poretka i ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom. U tom kontekstu razumije značaj ove Inicijative imajući u vidu poteškoće sa kojima se Ustavni sud susrijeće prilikom zapošljavanja, a sve posebno iz razloga što je svaki organ vlasti bez izuzetka podložan ocjeni ustavnosti i zakonitosti rada od strane Ustavnog suda. Popunjavanje radnih mjesta u Službi Skupštine Crne Gore predstavlja izuzetak u odnosu na druge državne organe gdje se postupak oglašavanja sprovodi preko Uprave za

ljudske resurse te ministar pravde smatra da nije nemoguće izmijeniti zakonsko rješenje u pogledu izuzetaka kada je u pitanju Ustavni sud, a uvažavajući stavove Inicijative. Istakao je da treba uvažiti činjenicu da nadležnost i ovlaštenja Ustavnog suda prozilaze neposredno iz Ustava i čine ga najvišim organom ustavnog jemstva, s obzirom da u podjeli vlasti ustavnost i zakonitost štiti upravo Ustavni sud. Na poseban značaj ovog suda ukazuje i činjenica da Ustavni sud prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i da o uočenim pojavama obavještava Skupštinu što može biti jedan od dodatnih razloga za opravdanje ovakve Inicijative. Kako je prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, u nadležnosti Ministarstva javne uprave, neophodno je dobiti mišljenje na dostavljenu Inicijativu od strane resornog ministarstva. Sem pomenutog, ako se u sadašnjem zakonskom rješenju, ukoliko se popuna radnog mjesta vrši putem internog oglasa, javnog oglasa, javnog konkursa, državni organ je osim službe Skupštine Crne Gore, suda i državnog tužilaštva, dužan da prije donošenja odluke o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta pribavi od Ministarstva finansija potvrdu o obezbjeđivanju finansijskih sredstava. U odnosu na ovu odredbu člana 39 Zakona o državnim službenicima i namještenicima predložena je izmjena kojom bi Ustavni sud izuzela od obaveze pribavljanja potvrde od resornog ministarstva, pa bi bilo neophodno pribaviti mišljenje i u tom pravcu. Imajući u vidu sve istaknuto, ukoliko procedure zapošljavanja dovedu do bespotrebno dugog trajanja samog postupka, onda treba razmotriti izmjenu odredaba koje bi cjelokupan proces u odnosu na Ustavni sud pojednostavile. Osvrćući se na izlaganje predsjednika suda Milorada Gogića, ministar pravde izražava punu saglasnost na problem s kojima se susreću, kako sa Upravom za kadrove tako i neadekvatnošću uslova u kojima rade, pa je nemoguće očekivati rješavanje predmeta i rad u punom kapacitetu. Uslovi u kojima rade su jako loši, fali im 20 savjetnika po aktuelnoj sistematizaciji, problem sa bolovanjima, nedostatkom kadra, prostorno tehničkim kapacitetima i sa svim stvarima koje jedan sud treba da ima. Ministarstvo pravde će se prilikom razmatranja politika koje se tiču infrastrukture, ozbiljno pozabaviti da nova zgrada Ustavnog suda bude kod mosta Milenijum, između nekadašnje zgrade koja je planirana za CANU i zgrade Hitne pomoći. Ministarstvo pravde i Vlada Crne Gore će se zalagati da pomognu Ustavnom sudu oko projektne dokumentacije, uz nadu i vjeru da će kroz nekih 5 do 7 godina dobiti novu zgradu Ustavnog suda, ako se ozbiljno pozabave tim problemom. U daljem izlaganju ministar je kazao da nije u redu da sudije Ustavnog suda sa 65 godina idu u penziju, jer je u pitanju zreli pravnik koji je potreban da čuva ustavnost jedne države, i da sa dozom zrelosti čuva ustavnost i zakonitost suda. Stoga smatra da je potrebno hitno promijeniti zakonsko rješenje koje se odnosi na odlazak u penziju sudija Ustavnog i Vrhovnog suda, jer nije dobro da sudije tih sudova odlaze u penziju sa navršenih 65 godina. Istakao je, da je u Hrvatskoj starosna granica za odlazak sudija Ustavnog suda u penziju 70 godina, čak i 71 ili 72 godine ukoliko je u pitanju sudija u mandatu. U Americi je ta funkcija doživotna, a u Evropskom sudu za ljudska prava starosna granica je do 70 godine. Iz svih navedenih razloga, ministar je predložio da se što prije formira radna grupa, koju će činiti predstavnici Ustavnog odbora, parlamenta, predstavnici Ustavnog suda, ministarstva nadležnog za oblast penzija i ministarstva pravde, a koja bi imala zadatak da hitno izmijeni zakonsko rješenje u vezi pitanja odlaska u penziju sudija Ustavnog i Vrhovnog suda. Istakao je da je neophodno izmijeniti Zakon o ustavnom sudu i Zakon o penzijsko invalidskom osiguranju, kako bi se omogućila realizacija takve zamisli. Takođe je naveo da je priča o vetingu popularna, ali je naveo i primjer Albanije čiji je pravosudni sistem u jednom periodu bio u potpunom kolapsu, upravo zbog vetinga. Mišljenja je, da je potrebno omogućiti što je više moguće veći budžet za Ustavni sud. Između ostalog da bi se Ustavnom sudu omogućilo da sistematizacijom predvide ne 20 već 50 ustavno sudskih savjetnika, koji su u najbitnijem

nosioći posla u Ustavnom sudu u pogledu pripremanja odluka, o kojima sudije odlučuju, da bi se na taj način efikasnije donosile odluke.

Poslanik Nikola Rovčanin je u potpunosti podržao predmetnu inicijativu iz suštinskog razloga, što dodatno doprinosi nezavisnosti Ustavnog suda. Takođe je istakao da se sudska grana vlasti i Ustavni sud u prethodnim decenijama, u tehničkom smislu, nijesu srazmjerno razvijale sa drugim institucijama, odnosno da su kapaciteti kada je u pitanju sudska vlast bili poprilično ograničeni. U daljem izlaganju je naveo da kapaciteti suda nisu samo važni zbog funkcionalnosti, jer kada pogledamo druge države i druge gradove, zgrade sudova odslikavaju, prije svega, autoritet institucije prema građanima, ozbiljnost i snagu institucije, a u prvom redu u sudskoj vlasti to je zgrada Ustavnog suda. Tu nije u pitanju zahtjev za obezbjeđivanje kapaciteta samo u dijelu funkcionalnosti određenog luksuza, već podizanje autoriteta na jedan vizuelan način u čitavom državnom sistemu i državnom aparatu.

Smatra da izbor kadrova Ustavnog suda ne treba da vrši izvršna vlast, jer to predstavlja miješanje u samostalnost i nezavisnost Ustavnog suda. Naveo je, da po zakonu, Ustavni sud ima svoje finansije i da na bazi toga treba da realizuje i budžet, kojim će autonomno raspologati.

Poslanik Admir Adrović je podržao predmetnu inicijativu smatrajući da je opravdana i da se njome nude rješenja koja bi obezbijedila nezavisnost Ustavnog suda. Podržao je i predlog ministra pravde da se formira radna grupa, koja bi napravila sveobuhvatnu analizu funkcionisanja Ustavnog suda i koja bi predložila rješenja koja bi ovaj sud podigla na viši nivo. Upoznat je da postoje određeni problemi prilikom zapošljavanja službenika tog suda preko Uprave za kadrove, a posebno zbog dužine trajanja tog postupka. Stoga je postavio pitanje predsjedniku suda: "Koliko ste puta u prethodnom periodu oglasili slobodnih 23 mjesta ustavno sudskih savjetnika i koliko su trajali postupci njihovog izbora?" Istakao je da po njegovom mišljenju Ustavni sud treba da raspolaže budžetom bez saglasnosti Ministarstva finansija, čime bi se obezbijedila nezavisnost Ustavnog suda. Takođe je pitao da li na tržištu postoje kadrovi koji bi mogli da zadovolje potrebe Ustavnog suda.

Predsjednik Ustavnog suda je naveo da će na postavljena pitanja odgovoriti sudija Budimir Šćepanović s obzirom da je on bio predsjednik suda, upravo u vremenu, na koje se odnose pitanja poslanika Adrovića.

Sudija Ustavnog suda Budimir Šćepanović je naveo da je Ustavni sud u posljednje tri godine imao samo jedan oglas za popunu 5 radnih mjesta koja su se odnosila na odabir 5 ustavno sudskih savjetnika. Na oglas se prijavilo blizu 30 kandidata, od kojih je prije otpočinjanja procedure, odustalo skoro polovina. Na testiranju su dvije kandidatkinje pokazale zadovoljavajuće rezultate i primljene su na rad u Ustavnom sudu. Za tri preostala radna mjesta niko se nije prijavio ili, nije učestvovao u toj proceduri. Istakao je da je Ustavni sud prije otpočinjanja same procedure imao određene prepreke, kao što su traženje kadrovskog plana od strane Uprave za kadrove, traženje saglasnosti od Ministarstva finansija za obezbjeđivanjem sredstava i razgovori predsjednika suda sa direktoricom Uprave za kadrove. Što se tiče samog kadra za Ustavni sud, naveo je da baš i nije širok izbor kadra, ali smatra, da kada bi se navedena procedura sprovodila od strane Ustavnog suda adekvatan kadar ne bi izostao.

Poslanik Adrović je postavio pitanje da li bi potencijalni kandidati bili više motivisani za prijavljivanje na oglas za ustavno sudske savjetnike ukoliko bi Ustavni sud samostalno sprovodio postupak i procedure.

Predsjednik Ustavnog suda, Milorad Gogić je siguran da bi sam postupak izbora ustavno sudskih savjetnika od strane Ustavnog suda bio mnogo efikasniji u odnosu na dosadašnje

rješenje čiji postupak sprovodi Uprava za kadrove. Time bi se obezbijedila i nezavisnost Ustavnog suda.

Poslanik Filip Adžić, u svom izlaganju je naveo da je u potpunosti saglasan sa svim onim što se čulo na sjednici, a tiče se problema koje ima Ustavni sud i drugi sudovi i druge državne institucije prilikom zapošljavanja i popunjavanja kadra. Po njegovom mišljenju stvarni cilj izmjena i dopuna Zakona o državnim službenicima i namještenicima jeste zapravo izmjena Zakona o Ustavnom sudu. Cilj ministra pravde, a kako je to naveo u svom izlaganju za produžetak starosne granice za penzionisanje sudija Ustavnog suda leži u osnovi da se zaštite sudije koji su od prethodnog režima dobili stanove po cijeni od 12.915 eura od 75m², kao sudija Desanka Lopičić i sudija Budimir Šćepanović koji je dobio stan od 90m² za iznos od 13.143 eura. U daljem izlaganju, naveo je da je Ustavni sud zarobljena institucija, upravo od onih ljudi kojima se želi pružiti podrška da svoju funkciju obavljaju još nekoliko godina. Kaže da to nije obećano građanima jer su najavili promjene i borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Ministar pravde, Andrej Milović je u svom odgovoru istakao da pravosudni odnosno ustavni sistem mora da se kreira tako, da se izađe iz okvira personalnog. U svemu tome nema loših namjera.

Poslanik Darko Dragović je podržao Inicijativu Ustavnog suda koju je predsjednik Gogić obrazložio. Podržao je i inicijativu ministra pravde u pogledu definisanja radno-pravnog statusa sudija Ustavnog suda. Složio se sa Miloradom Gogićem da Ustavni sud nije funkcionalno nezavistan u načinu odabira kadrova koji su zaposleni u Ustavnom sudu, a ne u načinu odlučivanja. Smatra da Uprava za kadrove nema dovoljno specifičnog znanja i iskustva za odabir ustavno pravnih savjetnika u Ustavnom sudu, iz razloga što je posao ustavnopravnog savjetnika veoma težak, jer treba da ima širok opseg znanja prava i pravnih instituta. Zato postupak izbora ustavno sudskih savjetnika, po njegovom mišljenju, treba da obavlja Ustavni sud, a ne Uprava za kadrove. Poslanik Dragović je u potpunosti podržao i inicijativu ministra Milovića za promjenom granica za odlazak u penziju sudija Ustavnog suda i to smatra potpuno opravdanim, jer nema razloga da se sudijama prekida mandat ni kada navršše 65, odnosno 66 godina života, te da radnopravni status sudije Ustavnog suda treba da prati njegov mandat. Istakao je da nije tačno da se izmjenama Zakona o državnim službenicima i namještenicima pokušava izmijeniti Zakon o Ustavnom sudu, niti da se štiti bilo koji sudija tog suda, a sve to iz razloga što se status sudija Ustavnog suda, njihove obaveze, ovlašćenja kao i trajanje mandata reguliše isključivo Ustavom Crne Gore, a ne zakonom o Ustavnom sudu.

Poslanica Sonja Milatović je podržala predmetnu Inicijativu, a posebno imajući u vidu značaj i važnost Ustavnog suda. Postavila je pitanje resornom ministru, u cilju dobijanja odgovora da li bi se zaista, ukoliko bi se, inicirane izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i namještenicima usvojile, drugi crnogorski sudovi doveli u neravnopravan položaj, i da li bi se ušlo u zonu apsolutne, a možda i djelimične diskriminacije.

U odgovoru na postavljeno pitanje ministar pravde je naveo, da navedeno zakonsko rješenje ne bi dovelo druge crnogorske sudove do zone apsolutne niti djelimične diskriminacije, s obzirom da se radi o sudijama Vrhovnog i Ustavnog suda, a što proizilazi iz specifičnosti njihovog statusa. Stoga ovim sudijama treba dati pravo da idu kasnije u penziju. Na taj način se štiti pravosudni sistem države. Naveo je da je potrebno promijeniti Ustav Crne Gore, jer su potrebe države prevazišle rješenja iz 2006. godine. Mora se omogućiti veting i reizbor, a to se ne može učiniti bez promjene Ustava. Jedna od ideja strategija pravosuđa za koju se zalaže ministar pravde je i izgradnja drugog Osnovnog suda u Podgorici, smatrajući

ga prijeko potrebnim rješenjem u pogledu rješavanja velikog broja nagomilanih predmeta, što zapravo predstavlja suštinsko rješenje problema.

Napomena: Na sjednici se vodila polemika povodom optužbi koje je poslanik Filip Adžić iznio na račun ministra pravde Andreja Milovića i optužbi koje je ministar Milović iznio poslaniku Filipu Adžiću, a koje nijesu bile tema konsultativnog saslušanja u vezi Inicijative za izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Predmetna polemika biće sastavni dio Zapisnika sa IV sjednice Ustavnog odbora, održane dana 01.02.2024. godine

Ocjene i stavovi:

1. Ustavni odbor je podržao Inicijativu za izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br.2/18, 34/19,8/21), koju je predsjednik Ustavnog suda Crne Gore, Milorad Gogić, dostavio ovom Odboru;
2. Ustavni odbor se saglasio da predmetnu Inicijativu potpiše poslanica Simonida Kordić, predsjednica Odbora, i istu dostavi Skupštini na dalju realizaciju.

Za izvjestioca odbora na sjednici Skupštine određena je poslanica Simonida Kordić, predsjednica Odbora.

Predsjednica Ustavnog odbora
Simonida Kordić

The image shows the official seal of the Constitutional Court of Montenegro, which is circular and contains the text "Д Р Р С Л У Ж Б Е Н И Л И С Т Ц Р Н Е Г О Р Е" and "ПОДГОРНИЦА". A handwritten signature in black ink is written over the seal and extends to the right.