

AKCIJA ZA LJUDSKA PRAVA O PREDLOGU AMANDMANA NA USTAV CRNE GORE

Predloženi amandmani i dalje nude rješenja koja su protivna preporukama Venecijanske komisije i koja ne obezbjeđuju nezavisnost Ustavnog suda i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Predloženi amandmani ne isključuju politički uticaj u Sudskom savjetu jer nije zabranjeno da članovi Sudskog savjeta koji nisu sudije ne budu politički angažovani. Nije obezbijeđeno da nevladine organizacije predlažu ugledne pravnike za članove Sudskog savjeta koji se biraju u Skupštini. Neopravdano se odustalo od rješenja da ministar pravde ne glasa u disciplinskom postupku protiv sudija i od zabrane predsjednicima sudova da budu članovi Sudskog savjeta. Nije sprovedena ni predložena potpunija reforma odredbi o tužilaštvu. Po predloženom rješenju, od eventualnog usvajanja izmjena Ustava po kojima Skupština više ne odlučuje o izboru tužilaca, pa do promjene Zakona o državnom tužilaštvu kojim bi se ova nadležnost povjerila Tužilačkom savjetu, nijedan državni tužilac neće moći da bude izabran ili razriješen. Samo neki od ovih propusta u predloženim amandmanima mogli bi se prevazići hitnim izmjenama odgovarajućih zakona, ali bez cjelovite ustavne reforme nema odgovarajućih pretpostavki za punu vladavinu prava u Crnoj Gori.

Slijedi analiza rješenja predloženih predlogom amandmana na Ustav Crne Gore.

1. **PREKRŠAJI I PODZAKONSKI AKTI:** Predlozi izmjena članova 33 i 34 Ustava unaprijeđeni su u skladu sa sugestijama Akcije za ljudska prava (HRA) tako što su međusobno usklađeni i što je obezbijeđeno da se krivična djela i sankcije mogu propisati samo zakonom.
2. **USTAVNI SUD:** I dalje nije obezbijeđena nezavisnost sudija Ustavnog suda, jer je propisano da se biraju većinom svih poslanika, što znači da se biraju isključivo voljom vladajuće većine. Nije uvažen predlog HRA da Skupština bira i razrješava sudije Ustavnog suda 2/3 većinom na osnovu predloga Predsjednika Crne Gore, Sudskog savjeta i nadležnog skupštinskog odbora, iako smo ukazali da takav način izbora postoji, na primjer, u Hrvatskoj i Njemačkoj, i da po mišljenju Venecijanske komisije takav sistem dobro funkcioniše. Podsjećamo da je Venecijanska komisija u mišljenju od 14. juna 2011. godine istakla da veću pažnju treba posvetiti reformi Ustavnog suda, naročito u pogledu njegove nezavisnosti, posebno ukazujući na to da se prema postojećem rješenju sudije Ustavnog suda biraju običnom većinom.

Nije uvažen ni predlog HRA da Skupština bira sudije Ustavnog suda na predlog predsjednika Crne Gore, Sudskog savjeta i nadležnog skupštinskog odbora, već je zadržano rješenje po kome samo predsjednik države predlaže sve sudije. Predloženo rješenje suprotno je mišljenju Venecijanske komisije koja je naglasila da sistem u kojem sve sudije predlaže samo predsjednik "ne garantuje balansiran sastav suda", a naročito "ako predsjednik dolazi iz jedne od vladajućih partija, vjerovatno je da će sve sudije suda biti po volji većine".

3. ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA: Isto kao i u slučaju Ustavnog suda, nije uvažan predlog HRA da Skupština i zaštitnika/cu ljudskih prava i sloboda imenuje i razrješava 2/3 većinom, kako bi se obezbjedila i njegova/njena nezavisnost, odnosno izbor osobe koja nije po volji samo vladajuće većine. Dakle, nije usvojen naš predlog da se iz člana 91 stav 2 Ustava brišu riječi "imenuje i razrješava zaštitnika ljudskih prava i sloboda", u skladu sa tačkom 56 Mišljenja Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore br. 392/2006 od 20. decembra 2007. godine (prevod objavljen u knjizi "Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2008, [www.hraction.org](http://www.hrraction.org)).
4. RAZRJEŠENJE SUDIJE: Propisano je da se sudija razrješava dužnosti samo ako je pravosnažnom odlukom osuđen za krivično djelo učinjeno zloupotrebom sudijske funkcije, a ne uvijek kada bude osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije, kako je predviđeno postojećim rješenjem u stavu 3 člana 121 Ustava, i npr. i Ustavom Republike Hrvatske.
5. ŽALBA PROTIV RAZRJEŠENJA: Nije prihvaćen predlog HRA da protiv odluke o razrješenju sudija ima pravo da podnose ustavnu žalbu, a ne, kao što je to sada predviđeno, tužbu Upravnom sudu. Nezavisan položaj sudijske funkcije u okviru redovnog sudskog sistema zahtijeva žalbu tijelu van tog sistema – primjera radi, kako će Upravni sud uvjerljivo rješavati o žalbi protiv razrješenja sudije Upravnog suda?!
6. NESPOJIVOST SUDIJSKE FUNKCIJE: Nije prihvaćen predlog HRA za dopunom odredbe člana 123 Ustava koja propisuje nespojivost sudijske funkcije sa drugim funkcijama, da bi se zakonodavac obavezao da zakonom precizira što se smatra pod "profesionalnim obavljanjem druge djelatnosti", a što ne, kao što je to propisano npr. Ustavom Republike Srbije. Primjera radi, uobičajeno je da sudije pišu i objavljuju knjige, predaju na univerzitetima i učestvuju u stručnim projektima, ali to, uprkos ranijoj preporuci HRA, u Zakonu o sudovima i Zakonu o Sudskom savjetu još uvijek nije precizirano, već je ostavljeno na volju Sudskom savjetu da o tome odlučuje u svakom pojedinom slučaju, što sudije ostavlja u neizvjesnosti.
7. IZBOR PREDSJEDNIKA VRHOVNOG SUDA: Prihvaćen je predlog da predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Sudski savjet 2/3 većinom, što je u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije i ranijim predlogom HRA.
8. PREDSJEDNICI SUDOVA U SASTAVU SUDSKOG SAVJETA: U odnosu na Nacrt, iz Predloga je izostavljena formulacija da četiri sudije koje u Sudski savjet bira Konferencija sudija ne mogu biti iz reda predsjednika sudova. Ovakvo rješenje smatramo lošim i ponovo ističemo da ni jedan predsjednik bilo kog suda, uključujući i predsjednika Vrhovnog suda, ne bi trebalo da bude član Sudskog savjeta. Naime, Sudski savjet treba da vrši nadzor nad radom sudova, a radom sudova rukovode njihovi predsjednici. Zato je logično da predsjednici sudova ne budu članovi savjeta koji nadzire njihov rad, a posebno se to odnosi na predsjednika Vrhovnog suda koji je po položaju na kome se nalazi najodgovorniji za rad i stanje u sudovima. Još jednom treba ukazati da predloženo rješenje zanemaruje opasnost da autoritet koji predsjednik suda, po logici stvari, ima među drugim sudijama, utiče da njegov stav bude nekritički prihvaćen od sudija koji su članovi Sudskog savjeta, a kojima je pretpostavljen.
9. ČLANOVI SUDSKOG SAVJETA KOJI NISU SUDIJE: Od članova koji nisu sudije, po predlogu amandmana, Skupština bi trebalo da bira dva ugledna pravnik na predlog parlamentarne većine i opozicije, dok dva ugledna pravnik imenuje i razrješava Predsjednik Crne Gore. Smatramo dobrim rješenjem što se odustalo od toga da članovi koje bira i razrješava Skupština budu poslanici i sada je predloženo da to budu ugledni pravnik, kako je i HRA predlagala i što je u skladu sa preporukom Venecijanske komisije.

Međutim, nije uvažen predlog HRA da se za ove članove Sudskog savjeta propiše ograničenje da ne budu politički angažovani i da se biraju sa liste kandidata koje predlože udruženja građana (NVO), na osnovu kriterijuma i u postupku propisanom zakonom (po uzoru na postupke za izbor NVO predstavnika u Savjet RTCG, Savjet za saradnju Vlade i NVO, Savjet za zaštitu od diskriminacije, Savjet za građansku kontrolu rada policije),¹ ili i na osnovu javnog konkursa (npr. za one koje imenuje Predsjednik). Dakle, za članove Sudskog savjeta koji nijesu sudije nema nikakvih ograničenja u smislu njihove političke angažovanosti. Uz njih, ministar pravde i ljudskih prava takođe je član Sudskog savjeta i on, kao predstavnik izvršne vlasti, takođe kompromituje Savjet kao nepristrasno i nezavisno tijelo. Zbog svega navedenog, predloženo rješenje je nepotpuno i samo djelimično doprinosi izbjegavanju politizacije Sudskog savjeta. Zbog toga zakonom treba propisati da članovi Sudskog savjeta koji nijesu sudije najmanje nekoliko godina prije imenovanja nijesu bili članovi neke političke partije ili partijski aktivno angažovani, neposredno birani na izborima ili obavljali funkciju člana Vlade. Isto ograničenje treba propisati i za sudije Ustavnog suda.

10. **PREDSJEDNIK SUDSKOG SAVJETA:** Po predloženom rješenju, predsjednik Sudskog savjeta bira se među članovima koji nijesu sudije, što umanjuje rizik od autokratskog upravljanja sudstvom, u skladu sa preporukom Venecijanske komisije da se na taj način obezbjeđuje neophodna povezanost između pravosuđa i društva. Međutim, kako se za pravnike koje imenuje Skupština i Predsjednik ne propisuju nikakva ograničenja i kako se mogu imenovati lica koja su aktivno politički angažovana, postoji opasnost da upravo predsjednik Sudskog savjeta, čiji glas je i odlučujući, bude politički angažovana ličnost, pa čak i da to bude član neke političke partije. Zbog toga, predloženo rješenje ne daje garancije da polovina članova Sudskog savjeta neće biti politički angažovani, jer za četiri člana koji nijesu sudije nema tog ograničenja (a imenuju ih političari), dok je ministar pravde i ljudskih prava politički funkcioner i zajedno s njima čini polovinu članova Savjeta. Smatramo da je od izuzetnog značaja za eliminisanje političkog uticaja obezbjeđenje da član Savjeta koji bi bio njegov predsjednik ne bude politički angažovan, što predlog amandmana ne obezbjeđuje.
11. **KONFLIKT INTERESA:** Podsjećamo da Zakon o Sudskom savjetu ne sadrži ni jednu odredbu o sprječavanju konflikta interesa, što politički uticaj čini još izvjesnijim. Ovo posebno imajući u vidu sadašnju praksu da je supruga predsjednika države član Sudskog savjeta i predsjednica njegove disciplinske komisije i da inače nijesu rijetki slučajevi sudija koji su bliski srodnici funkcionera izvršne i zakonodavne vlasti.
12. **GLASANJE MINISTRA U SAVJETU:** Nejasni su i razlozi zbog kojih je iz Predloga izostavljena odredba kojom se propisuje da ministar ne glasa u postupcima disciplinske odgovornosti sudija, jer to dodatno omogućava politički uticaj i ugrožava princip podela vlasti. Umjesto toga, postojeće ograničenje trebalo je dopuniti tako da ministar ne glasa i u postupcima razrješenja sudija.
13. **IZBOR DRŽAVNIH TUŽILACA:** Za razliku od Nacrta, Predlog amandmana ne sadrži sve predložene izmjene odredbi o državnom tužilaštvu, osim brisanja dijela odredbe po kojoj je Skupština bila nadležna da bira tužioce i Vrhovnog državnog tužioca. Pretpostavljamo da se zakonom želi propisati da ih bira Tužilački savjet. Ova situacija sada zahtijeva hitnu zakonsku akciju, jer u međuvremenu od usvajanja Ustava do izmjene Zakona o državnom tužilaštvu nijedan državni tužilac neće moći da bude izabran ili razriješen! Nerazumljivo je iz kojih razloga se odustalo od potpunije ustavne reforme izbora tužilaca, posebno ako se ima u vidu da je Venecijanska komisija pohvalila rješenje da se sastav Tužilačkog savjeta i njegove nadležnosti propišu Ustavom. Venecijanska komisija je

¹ Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore, Sl. list br. 79/2008, čl. 28,29,30,37), Odluka o obrazovanju Savjeta za saradnju Vlade CG i NVO, Sl. list br. 28 od 14. maja 2010. čl.7-12)

preporučila i da osnov za razrješenje vrhovnog državnog tužioca treba propisati Ustavom, ali ni ova preporuka nije usvojena.

Zakonom bi sada trebalo propisati i da Vrhovnog tužioca Tužilački savjet bira kvalifikovanom (2/3) većinom, kao što i predsjednika Vrhovnog suda bira Sudski savjet.

Venecijanska komisija je izmjene koje su ranije predložene nacrtom ocijenila kao korake "u dobrom smjeru" koji "imaju za cilj da zaista poprave postojeću situaciju", ali i naglasila da one same po sebi neće biti dovoljne da se promijeni situacija u pravosuđu u Crnoj Gori, već i da zakone treba dodatno izmijeniti i dopuniti da bi se unaprijedio izbor sudija i tužilaca; da bi disciplinski postupci protiv sudija i tužilaca bili djelotvorniji, itd.

Akcija za ljudska prava aktivno učestvuje u javnoj debati o ustavnim promjenama u okviru projekta "Monitoring Sudskog savjeta" zahvaljujući podršci USAID-a u okviru programa "Efikasno upravljanje u Crnoj Gori" koji implementira *East West Management Institute*.