

KOMENTARI I PREDLOZI AKCIJE ZA LJUDSKA PRAVA ZA IZMJENE USTAVA
CRNE GORE U OKVIRIMA PREDLOGA IZMJENE USTAVA, UZIMAJUĆI U OBZIR
PREDLOŽEN NACRT AMANDMANA NA USTAV CRNE GORE

NAPOMENE:

PREDLOZI I KOMENTARI NAVEDENI SU POD REDNIM BROJEVIMA, U ODNOSU NA BROJ AMANDMANA KOJI JE NAZNAČEN U NACRTU AMANDMANA NA USTAV CRNE GORE RADNE GRUPE SKUPŠTINE OD 27. JULA 2011.

DETALJNIJE OBRAZLOŽENJE PREDLOGA AKCIJE ZA LJUDSKA PRAVA POČINJE NA STRANI 9, POSLE 13. PREDLOGA AMANDMANA.

1.

AMANDMAN I

Član 33 i član 34 Ustava Crne Gore mijenjaju se i glase:

Načelo zakonitosti
Član 33

Niko ne može biti kažnjen za djelo koje, prije nego to je učinjeno, nije bilo propisano zakonom **ili propisom zasnovanim na zakonu** kao kažnjivo djelo, niti mu se može izreći kazna koja za to djelo nije bila predviđena.

Krivična djela i krivične sankcije mogu se propisivati samo zakonom.

Blaži zakon
Član 34

Krivična i druga kažnjiva djela utvrđuju se i kazne za njih izriču po **propisu** koji je važio u vrijeme izvršenja djela, osim ako je novi **propis** blaži za učinioca.

O B R A Z L O Ž E N J E

Nacrtom Amandmana I predviđena je izmjena člana 33 Ustava, na način kojim bi se omogućilo da se prekršaji i kazne za njih propisuju podzakonskim aktima. Ova odredba bi morala biti dopunjena predloženim stavom 2, jer bi u protivnom, na osnovu jezičkog tumačenja odredbe predložene Nacrtom, proizlazilo da se podzakonskim aktima mogu propisivati i krivična djela.

Stavom 2 bi se ukazalo na značaj koji načelo zakonitosti ima u krivičnom pravu, posebno s aspekta prava i sloboda građana i ostvarivanja principa pravne države.

Načelo da se krivična djela i krivične sankcije mogu propisivati samo zakonom mora biti eksplicitno naglašeno u Ustavu. U protivnom, nastala bi apsurdna situacija da član 2 Krivičnog zakonika koji to načelo propisuje bude nesaglasan s Ustavom, koji bi propisivao da se sva kažnjiva djela i kazne (pa i krivična djela i kazne) mogu propisivati i podzakonskim aktima.

Izmjena člana 33 predložena Nacrtom, protivrječna je članu 34 Ustava, koji glasi:

"Krivična i druga kažnjiva djela utvrđuju se i kazne za njih izriču po zakonu koji je važio u vrijeme izvršenja djela, osim ako je novi zakon blaži za učinioca."

Na osnovu člana 34, proizilazilo bi da se sva kažnjiva djela i kazne za njih utvrđuju zakonom, dok bi iz člana 33 (kako predviđa Nacrt) proizilazilo da se sva kažnjiva djela i kazne za njih mogu propisivati i zakonom i podzakonskim aktima. I jedno i drugo rješenje je neprihvatljivo samo za sebe, a pored toga su i međusobno protivrječna. Zbog toga je neophodno član 34 izmijeniti u skladu s izmjenom člana 33.

2.

AMANDMAN II

U članu 82, stav 1 (Nadležnost) Ustava Crne Gore tačke 13 i 14 mijenjaju se i glase:

Skupština:

13) bira i razrješava **sudije Ustavnog suda;**

14) imenuje i razrješava: zaštitnika ljudskih prava i sloboda; guvernera Centralne banke i članove Savjeta Centralne banke Crne Gore; predsjednika i članove Senata Državne revizorske institucije i druge nosioce funkcija određene zakonom;

ALTERNATIVA:

Skupština:

13) bira i razrješava **predsjednika Vrhovnog suda i sudije Ustavnog suda;**

14) imenuje i razrješava: **vrhovnog državnog tužioca**, zaštitnika ljudskih prava i sloboda; guvernera Centralne banke i članove Savjeta Centralne banke Crne Gore; predsjednika i članove Senata Državne revizorske institucije i druge nosioce funkcija određene zakonom;

O B R A Z L O Ž E N J E

Akcija za ljudska prava je saglasna sa predlogom da Skupština ne imenuje i ne razrješava državne tužioce. Predlažemo da Skupština bira i razrješava sve sudije Ustavnog suda 2/3 većinom na osnovu predloga Predsjednika Crne Gore, Sudskog savjeta i nadležnog skupštinskog odbora. Takav način izbora postoji, na primjer, u Hrvatskoj i Njemačkoj, i po mišljenju Venecijanske komisije takav sistem dobro

funkcioniše. Međutim, po nacrtu amandmana, kvalifikovana većina sudija Ustavnog suda bira se po volji vladajuće većine, što ne obezbjeđuje nezavisnost Ustavnog suda.

Alternativno, saglasni smo da se zadrži rješenje da Skupština bira i razrješava Vrhovnog državnog tužioca, ako bi se to činilo 2/3 većinom.

3.

AMANDMAN III

Član 91, stav 2 (Odlučivanje) Ustava Crne Gore mijenja se i glasi:

Većinom glasova svih poslanika Skupština donosi zakone kojima se uređuju: način ostvarivanja sloboda i prava građana, crnogorsko državljanstvo, referendum, materijalne obaveze građana, državni simboli i upotreba i korišćenje državnih simbola, odbrana i bezbjednost, vojska, osnivanje, spajanje i ukidanje opština; proglašava ratno i vanredno stanje; donosi prostorni plan; donosi poslovnik Skupštine; odlučuje o raspisivanju državnog referenduma; odlučuje o skraćanju mandata; odlučuje o razrješnju predsjednika Republike; bira i razrješava predsjednika i članove Vlade i odlučuje o povjerenju Vladi.

Poslije stava 3, u članu 91 Ustava Crne Gore dodaje se novi stav 4 koji glasi:

Dvotrećinskom većinom glasova svih poslanika Skupština odlučuje o izboru, odnosno imenovanju i razrješnju sudija Ustavnog suda i zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

Stav 4 u članu 91 Ustava Crne Gore postaje stav 5.

ALTERNATIVA ZA NOVI STAV 4 ČLANA 91:

Dvotrećinskom većinom glasova svih poslanika Skupština **odlučuje o izboru, odnosno imenovanju, i razrješnju predsjednika Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužioca, sudija Ustavnog suda i zaštitnika ljudskih prava i sloboda.**

O B R A Z L O Ž E N J E

Iz člana 91, stav 2 Ustava Crne Gore predlažemo u svakom slučaju brisanje 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).

U slučaju odgovarajuće reforme sastava sudskog savjeta i tužilačkog savjeta, saglasni smo da predsjednika Vrhovnog suda, odnosno Vrhovnog državnog tužioca biraju ovi savjeti kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom (7 od 10 glasova). Alternativno, ako se zadrži rješenje da predsjednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca bira Skupština, predlažemo da se oni biraju kvalifikovanom 2/3 većinom, kako bi se

obezbijeđilo učešće i opozicije u odlučivanju. Ovo mišljenje utemeljeno je i u stavovima Venecijanske komisije, navedenim u pomenutom Mišljenju o Ustavu Crne Gore iz decembra 2007. (tačka 90), kao i u Mišljenju Venecijanske komisije o predlogu promjena Ustava i zakona o sudstvu, Sudskom savjetu i državnom tužilaštvu iz maja 2011. godine.

4.

AMANDMAN IV

U članu 95 Ustava Crne Gore (Nadležnost) tačka 5 mijenja se i glasi:

Predsjednik Crne Gore:

5) predlaže Skupštini: mandatara za sastav Vlade, nakon obavljenog razgovora sa predstavnicima političkih partija zastupljenih u Skupštini; **tri sudije** Ustavnog suda i zaštitnika ljudskih prava i sloboda;

O B R A Z L O Ž E N J E

Akcija za ljudska prava predlaže da Skupština bira sve sudije Ustavnog suda na predlog Predsjednika Crne Gore, Sudskog savjeta i nadležnog skupštinskog odbora.

U ovoj tački 5 člana 95 predložemo brisanje riječi "predsjednika i", a dodavanje riječi "tri".

5.

AMANDMAN VI

Prema Nacrtu promjene člana 121 Ustava (Stalnost funkcije), novi stav 3 uređuje slučaj kada bi se sudija obavezno razriješio dužnosti na sljedeći način:

"Sudija se razrješava dužnosti ako je pravosnažnom odlukom osuđen za krivično djelo učinjeno sa umišljajem zloupotrebom sudijske funkcije."

Smatramo da ovaj stav treba da glasi ovako:

"Sudija se razrješava dužnosti ako je pravosnažnom odlukom osuđen za krivično djelo **koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije.**"

U članu 121 Ustava (Stalnost funkcije) predlaže se dodavanje novog stava koji glasi:

Protiv odluke o razrješenju sudija ima pravo podnošenja žalbe Ustavnom sudu. Izjavljena žalba isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe zbog povrede ljudskih prava i sloboda.

O B R A Z L O Ž E N J E

Smatramo da nema razloga obezbijediti da sudija bude razriješen dužnosti samo onda kada bude pravosnažno osuđen za djelo učinjeno sa umišljajem zloupotrebom sudijske funkcije, a ne uvijek kada bude osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim vršenja funkcije, kako je to predviđeno i postojećim rješenjem u stavu 3 člana 121, kao i u čl. 120, st. 2 Ustava Republike Hrvatske.

Akcija za ljudska prava predlagala je i ranije da protiv odluke o razrješenju sudija ima pravo na podnošenje ustavne žalbe, a ne tužbe Upravnom sudu, jer nezavisan položaj sudske funkcije u okviru sudske vlasti zahtijeva takvo rješenje.¹ Sasvim je moguće pretpostaviti da protiv odluke o razrješenju sudija Upravnog suda taj sud neće u očima javnosti biti sposoban da nepristrasno odluči. Takođe, postavlja se i pitanje kako da o razrješenju sudije Vrhovnog suda odlučuje Upravni sud, koji je sud nižeg ranga u sudskoj hijerarhiji. Predloženo rješenje, da o žalbi protiv odluke o razrješenju sudije odlučuje Ustavni sud poznaju ustavi Srbije (čl. 148) i Hrvatske (čl. 120).

6.

AMANDMAN NOVI

U članu 123 Ustava (Nespojivost funkcije) na kraju rečenice: "Sudija ne može vršiti poslaničku ili drugu javnu funkciju niti profesionalno obavljati drugu djelatnost" dodaje se zarez i riječi "u skladu sa zakonom".

O B R A Z L O Ž E N J E

Dopuna ove odredbe predlaže se kako bi se zakonodavac obavezao da zakonom precizira što se smatra pod profesionalnim obavljanjem druge djelatnosti, a što ne. Primjera radi, u svijetu je uobičajeno da sudije pišu i objavljuju knjige, da predaju na univerzitetima i slično, a što uprkos ranijoj preporuci Akcije za ljudska prava u Zakonu o sudovima, odnosno Zakonu o Sudskom savjetu još uvijek nije precizirano.

7.

AMANDMAN VII

U članu 124 Ustava Crne Gore stavovi 2, 3, i 4 mijenjaju se i glase:

Vrhovni sud obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova i vrši druge poslove propisane zakonom.

¹ Za detaljnije obrazloženje vidjeti str. 171 knjige "Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007-2008)", radna grupa NVO Akcija za ljudska prava, Podgorica 2009, [www.hraction.org](http://www.hrraction.org).

Predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom glasova svih članova, na osnovu javnog konkursa, uz pribavljeno mišljenje opšte sjednice Vrhovnog suda.

Predsjednik Vrhovnog suda bira se na pet godina.

Isto lice može biti birano za predsjednika Vrhovnog suda najviše dva puta.

ALTERNATIVA ZA STAV 2 ČLANA 124:

Predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Skupština, na predlog Sudskog savjeta, koji prethodno pribavlja mišljenje opšte sjednice Vrhovnog suda.

O B R A Z L O Ž E N J E

Smatramo da bi predsjednik Vrhovnog suda mogao biti biran ili kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom glasova u Sudskom savjetu (7 od 10) ili dvotrećinskom većinom glasova poslanika Skupštine.

8.

AMANDMAN IX

Član 127 Ustava Crne Gore mijenja se i glasi:

Sudski savjet ima predsjednika i devet članova.

Članovi Sudskog savjeta su:

- 1) pet sudija koje bira i razrješava Konferencija sudija;
- 2) **dva pravnika koje bira i razrješava Skupština i to jednog pravnika parlamentarna većina i jednog pravnika opozicija, sa liste kandidata koje predloži civilno društvo, na osnovu kriterijuma i prema postupku propisanom zakonom;**
- 3) **dva ugledna pravnika koje bira i razrješava predsjednik Crne Gore sa liste kandidata koje predlože pravni fakulteti, prema postupku propisanim zakonom;**
- 4) **člana Advokatske komore kojeg bira i razrješava Advokatska komora.**

Predsjednika Sudskog savjeta bira Sudski savjet iz reda svojih članova koji nijesu sudije, dvotrećinskom većinom glasova članova Sudskog savjeta.

Predsjednik Sudskog savjeta ne može biti član Advokatske komore.

Mandat Sudskog savjeta je četiri godine.

O B R A Z L O Ž E N J E

Smatramo da članovi Sudskog savjeta van reda sudija ne treba da budu poslanici, već dva pravnik, koje će poslanici birati sa liste kandidata koje predloži civilno društvo, prema kriterijumima i u postupku propisanom zakonom; dva pravnik koja će izabrati predsjednik Crne Gore sa liste kandidata pravnih fakulteta i član Advokatske komore koga bira i razrješava Advokatska komora.

Predsjednik Savjeta ne treba da bude iz reda sudija, kao ni advokata.

9.

AMANDMAN X

Član 128 Ustava Crne Gore mijenja se i glasi:

Sudski savjet:

- 1) bira i razrješava **predsjednika Sudskog savjeta, predsjednika Vrhovnog suda**, predsjednika suda, sudiju i sudiju-porotnika;
 - 2) **predlaže Skupštini troje sudija Ustavnog suda iz reda sudija**;
 - 3) utvrđuje prestanak sudijske funkcije;
 - 4) razmatra izvještaj o radu suda, predstavke i pritužbe na rad suda i zauzima stavove o njima;
 - 5) odlučuje o imunitetu sudije;
 - 6) predlaže Vladi iznos sredstava za rad sudova;
 - 7) vrši i druge poslove utvrđene zakonom.
- Sudski savjet odlučuje većinom glasova svih članova.
Predsjednik Sudskog savjeta ima odlučujući glas.

O B R A Z L O Ž E N J E

U tački 1 bi koristilo pojašnjenje koje sve konkretne nadležnosti u pogledu izbora i razrješnja ima Sudski savjet. U tački 2 naglašavamo da bi Sudski savjet trebalo samo da predloži Skupštini tri kandidata za sudije Ustavnog suda, i to isključivo iz reda sudija.

10.

AMANDMAN XI

Član 135 Ustava Crne Gore mijenja se i glasi:

Poslove Državnog tužilaštva vrše državni tužioci i zamjenici.

Vrhovnog državnog tužioca imenuje Tužilački savjet dvotrećinskom većinom glasova svojih članova, na predlog Proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva. Vrhovni državni tužilac i državni tužioci imenuju se na vrijeme od pet godina. Funkcija zamjenika državnog tužioca je stalna. Državnom tužiocu i zamjeniku državnog tužioca prestaje funkcija i razrješava se funkcije u slučajevima i po postupku propisanom zakonom. Državni tužilac i zamjenik državnog tužioca razrješava se dužnosti ako je pravosnažnom odlukom osuđen za krivično djelo učinjeno zloupotrebom funkcije. Isto lice može biti imenovano za Vrhovnog državnog tužioca najviše dva puta.

ALTERNATIVA ZA STAV 2 ČLANA 135:

Vrhovnog državnog tužioca bira Skupština, na predlog Tužilačkog savjeta.

11.

AMANDMAN XII

Član 136 Ustava Crne Gore mijenja se i glasi:

Tužilački savjet obezbjeđuje samostalnost državnog tužilaštva i državnih tužilaca. Tužilački savjet ima predsjednika i devet članova.

Članovi Tužilačkog savjeta su:

- 1) pet državnih tužilaca koje bira Proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva;
- 2) dva pravnik a koje bira i razrješava Skupština po principu jednog parlamentarna većine i jednog opozicija, sa liste kandidata koje predloži civilno društvo, na osnovu kriterijuma i prema postupku propisanim zakonom;
- 3) dva pravna stručnjaka koje imenuje i razrješava predsjednik Crne Gore sa liste kandidata koje predlože pravni fakulteti, prema postupku propisanim zakonom;
- 4) člana Advokatske komore kojeg bira i razrješava Advokatska komora.

Predsjednika Tužilačkog savjeta bira Tužilački savjet iz reda svojih članova koji nijesu državni tužioci, dvotrećinskom većinom glasova članova Tužilačkog savjeta. Predsjednik Tužilačkog savjeta ne može biti poslanik i član Advokatske komore. Mandat Tužilačkog savjeta je četiri godine.

12.

AMANDMAN XIII

Poslije člana 136 Ustava Crne Gore dodaju se novi članovi 136a i 136b koji glase:

Član 136a

Tužilački savjet:

- 1) bira i razrješava Vrhovnog državnog tužioca, državne tužioce i zamjenike;
- 2) utvrđuje prestanak tužilačke funkcije;
- 3) odlučuje o imunitetu;

- 4) predlaže Vladi iznos sredstava za rad državnog tužilaštva;
5) vrši i druge poslove utvrđene zakonom.
Tužilački savjet odlučuje većinom glasova svih članova.
Predsjednik Tužilačkog savjeta ima odlučujući glas.

Član 136b

Vrhovni državni tužilac se obavezno razrješava dužnosti ako je pravosnažnom odlukom osuđen za krivično djelo učinjeno zloupotrebom funkcije ili je pravosnažno osuđen na zatvorsku kaznu od najmanje 6 mjeseci za bilo koje drugo krivično djelo.

13.

AMANDMAN XVI

Član 153 Ustava Crne Gore mijenja se i glasi:

Ustavni sud ima devet sudija.

Sudija Ustavnog suda bira se, odnosno imenuje, na vrijeme od devet godina.

Sudije Ustavnog suda bira i razrješava Skupština i to: tri sudije na predlog Predsjednika Crne Gore, tri sudije na predlog Sudskog savjeta iz reda sudija redovnih sudova i tri sudije na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine.

Sudija Ustavnog suda se bira i imenuje iz reda istaknutih pravnika sa najmanje 40 godina života i 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci.

Sudije Ustavnog suda biraju između sebe predsjednika Ustavnog suda na vrijeme od tri godine.

Predsjednik i sudija Ustavnog suda ne može vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju niti profesionalno obavljati drugu djelatnost, **u skladu sa zakonom.**

O b r a z l o ž e n j e

Predloženim **amandmanima II i III (pod rednim brojevima 2. i 3.)** uskladile bi se odredbe o nadležnosti i odlučivanju Skupštine sa predlogom da predsjednika Vrhovnog suda bira Sudski savjet i da Vrhovnog državnog tužioca i državne tužioce imenije i razrješava Tužilački savjet.

Ako bi se odgovarajuće reformisao Sudski savjet, predsjednika Vrhovnog suda na osnovu konkursa treba da bira Sudski savjet 2/3 većinom, kako je predložila i Venecijanska komisija u svojim mišljenjima 2007. i 2011. godine. Biranje i razrješavanje predsjednika Vrhovnog suda u Skupštini i dalje bi stvaralo utisak političke kontrole, posebno ako bi se te odluke donosile običnom većinom. U protivnom, ako se prihvati predlog da predsjednika Vrhovnog suda imenuje i razrješava Skupština, onda bi trebalo propisati da se takva odluka može donijeti samo dvotrećinskom većinom. Podsjećamo na rizik (koji je istakla i Venecijanska komisija) da je vrlo moguće

nepostizanje takve većine u Skupštini, što bi moglo izazvati duži zastoj u donošenju odluke. Stoga se rješenje da predsjednika Vrhovnog suda bira Sudski savjet pokazuje boljim i iz tog razloga, pored toga što bi se tako značajno umanjio utisak političke kontrole nad sudstvom.

Obzirom na fundamentalnu ulogu koju Ustavni sud treba da ima kao garant u demokratskom sistemu, rješenje da se sudije tog suda biraju dvotrećinskom većinom svih poslanika u Skupštini doprinosilo bi utisku nezavisnosti suda od političke moći. Takav način izbora postoji, na primjer, u Hrvatskoj i Njemačkoj, i po mišljenju Venecijanske komisije takav sistem dobro funkcioniše.

Nasuprot tome, prema Nacrtu amandmana, kvalifikovana većina sudija Ustavnog suda bira se po volji vladajuće većine, što ne obezbjeđuje nezavisnost Ustavnog suda.

Inače, članovi savjeta Agencije za zaštitu podataka o ličnosti skoro jednoglasno su predloženi Skupštini od strane nadležnog skupštinskog odbora, a njihova imenovanja izglasana su sa 2/3 ili i većom većinom, iako takva većina nije zahtijevana za njihov izbor. To je pokazatelj da bi u praksi i pozicija i opozicija mogli da se saglase i oko izbora sudija Ustavnog suda.

Amandmanom IV (4.) bi se uskladila odredba o nadležnosti predsjednika, sa predlogom da sudije Ustavnog suda bira i razrješava Skupština. Rješenje iz Nacrta amandmana je nelogično, jer nije propisano ko razrješava sudije Ustavnog suda koje imenuje Predsjednik, za razliku od sudija koje imenuju i razrješavaju Skupština i Sudski savjet.

Ovakvo rješenje čini se i problematičnim sa aspekta jednakosti građana, jer se sudije Ustavnog suda nalaze u istoj pravnoj situaciji, ali o njihovom razrješavanju odlučuju organi različiti po sastavu, strukturi, načinu rada i odlučivanja, dok troje sudija Ustavnog suda koje imenuje Predsjednik nije moguće razriješiti, jer ni Skupština, ni Sudski savjet, ni Predsjednik, ali ni bilo koji drugi organ nema ovlaštenja za to.

Zato predlažemo da se usvoji rješenje koje dobro funkcioniše u Hrvatskoj i Njemačkoj, da sudije Ustavnog suda bira Skupština 2/3 većinom, a da kandidate predlažu različiti predlagači. Sudski savjet bi, po pravilu, predlagao sudije sa odgovarajućim iskustvom, predsjednik ugledne pravnike koji nisu sudije, a skupština bi mogla da dođe do ostalih kandidata i na osnovu javnog konkursa. U ovom slučaju bi trebalo propisati i kvalifikovanu većinu u odboru koji na osnovu konkursa skupštini predlaže kandidate za izbor.

Amandman V (5.) dosljedno bi sproveo rješenje da Sudski savjet 2/3 većinom svojih članova bira i razrješava predsjednika Vrhovnog suda, na osnovu konkursa. To rješenje uvažilo bi preporuke Venecijanske komisije i izbjeglo bi utisak političke kontrole, koji nesporno postoji kada Skupština voljom vladajuće većine bira i razrješava predsjednika Vrhovnog suda.

Štaviše, predsjednik Vrhovnog suda je "prvi među jednakima", pa je normalno da ga bira isti organ koji bira i sve druge sudije. U slučaju da se insistira na učešću Skupštine i toj posebnoj vrsti legitimiteta, onda Skupština o izboru i razrješavanju predsjednika Vrhovnog suda treba da odlučuje 2/3 većinom glasova, na predlog Sudskog savjeta.

Amandmanom pod rednim brojem 8, (u odnosu na Nacrt amandmana IX) predložen je sastav Sudskog savjeta. Od članova koji nijesu sudije, Skupština bi trebalo da bira dva ugledna pravnik (bilo po principu jednog većina, drugog opozicija ili 2/3 većinom), uz ograničenje da ta lica ne budu politički angažovana. Ove pravnik poslanici bi birali 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)².

Predsjednik bi dva ugledna pravnik imenovao sa liste kandidata koje predlože pravni fakulteti, takođe prema postupku predviđenom zakonom.

Jednog člana Savjeta bi trebalo da izabere Skupština Advokatske komore među svojim članovima, po postupku propisanim zakonom.

Smatramo da ministar pravde ne treba da bude član Savjeta, jer neposredno predstavlja izvršnu vlast i kompromituje Savjet kao nepristrasno i nezavisno tijelo. S druge strane, ministar kao član Savjeta ima krajnje ograničene nadležnosti: ne učestvuje u postupcima razrješenja i utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija, a po istom principu ne bi trebalo da učestvuje ni u postupcima izbora sudija. Ako se insistira na članstvu ministra, onda bi predsjednik trebalo da bira jednog uglednog pravnik na predlog pravnih fakulteta, s obzirom da i predsjednik države i ministar pravde u Crnoj Gori po pravilu dolaze iz partije koja vrši izvršnu vlast.

Obzirom da nacrt amandmana predviđa da su članovi Sudskog savjeta koje bira Skupština poslanici, analogno ovome rješenju nema osnova ni da oni (poslanici) mogu glasati o disciplinskoj odgovornosti sudija i razrješenju. Dakle, Akcija predlaže da ni poslanici (ako bi i oni bili članovi Savjeta), kao ni ministar, ne treba da glasaju o tim pitanjima. Međutim, smatramo da poslanici uopšte ne treba da budu članovi Savjeta, jer se tako Savjet nepotrebno politizuje. Venecijanska komisija je takođe predložila da pozicija i opozicija biraju po jednog "uglednog pravnik", koji nisu nužno poslanici. Poslanici treba da izaberu ova dva člana Savjeta i to tako što će jednog izabrati pozicija, a drugog opozicija, efikasnosti radi. Alternativa je da se oni biraju 2/3 većinom. Ističemo da poslanici opozicije u njihovom Predlogu promjene Ustava takođe nisu insistirali na tome da poslanici budu članovi Sudskog savjeta.

Propisivanjem da se predsjednik Sudskog savjeta bira od članova koji nijesu sudije umanjio bi se rizik autokratskog upravljanja sudstvom, a bila bi uvažena i preporuka Venecijanske komisije da se na taj način obezbjeđuje neophodna povezanost između pravosuđa i društva.

Takođe, amandman je u skladu i sa preporukom Venecijanske komisije da postoji paritet između članova koji dolaze iz reda sudija i onih koji dolaze iz drugih segmenata društva. Taj princip takođe doprinosi izbjegavanju politizacije i autokratije.

Sa druge strane, sastav Sudskog savjeta koji je predložen Nacrtom nije usklađen sa preporukama Venecijanske komisije i dalje omogućava dominantan politički uticaj, posebno ako se usvoji rješenje da predsjednik Vrhovnog suda bude član savjeta i da se bira u Skupštini običnom većinom.

² 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)

U tom slučaju, od 10 članova Sudskog savjeta, najmanje njih 5 postali bi članovi zahvaljujući volji parlamentarne većine, odnosno izvršne vlasti i to: predsjednik Vrhovnog suda i poslanik iz reda parlamentarne većine (koji su imenovani voljom parlamentarne većine), dva ugledna pravnik koja imenuje Predsjednik (koji je, po logici stvari i po pravilu, iz reda parlamentarne većine) i ministar pravde (koji također predstavlja volju parlamentarne većine). Isti problem postoji i sa alternativom da jednog uglednog pravnik bira parlamentarna većina na osnovu konkursa.

Pri tome upozoravamo da Zakon o Sudskom savjetu još uvijek ne sadrži ni jednu odredbu o sprječavanju mogućeg 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 disciplinske komisije i da inače nijesu rijetki slučajevi sudija koji su bliski srodnici funkcionera izvršne i zakonodavne vlasti.

Nacrtom amandmana je predloženo da tri člana i dalje budu politički funkcioneri - dva poslanika i ministar pravde, a za dva pravnik koja bira Predsjednik (takođe funkcioner vladajuće partije) nema nikakvih ograničenja da ne mogu biti politički angažovani ili i članovi političkih partija. Dakle, predloženo rješenje ne daje garancije da polovina članova Sudskog savjeta neće biti politički angažovani, što ni najmanje ne doprinosi tome da Sudski savjet bude stručno, nepristrasno i nezavisno tijelo, u skladu s preporukama Venecijanske komisije.

Takođe, Venecijanska komisija je predložila da predsjednik bira jednog uglednog pravnik, a drugog civilno društvo – NVO-i, univerziteti i Advokatska komora, dok je u tekstu nacrtu amandmana predloženo da predsjednik i dalje bira 2 pravnik po svom nahođenju ili da jednog od njih bira na osnovu konkursa parlamentarna većina u Skupštini, što opet ne garantuje političku nepristrasnost te osobe.

Dakle, paritet između članova Sudskog savjeta koji dolaze iz pravosuđa i onih koji dolaze iz drugih oblasti, uz predsjednika savjeta iz reda članova koji nijesu sudije, obezbijedio bi ravnotežu između autonomije i nezavisnosti i odgovornosti sudske vlasti. Pri tome, od izuzetnog značaja za eliminisanje političkog uticaja je da član savjeta koji bi bio njegov predsjednik ne bude politički angažovan.

Po nacrtu amandmana, predsjednik Vrhovnog suda, ministar pravde i poslanik ne mogu biti birani za predsjednika Sudskog savjeta i to je logično. Dakle, od članova koji nijesu sudije, po nacrtu amandmana predsjednik Sudskog savjeta bi mogao biti samo jedan od pravnik koje imenuje Predsjednik. Ipak, Ustav i zakon ne daju ni minimum garancija da ti pravnik koje imenuje Predsjednik nijesu politički angažovani i da nijesu čak i članovi političke partije. Štaviše, te pravnik i dalje Predsjednik bira po svom nahođenju, što ni najmanje ne doprinosi tome da se Sudski savjet posmatra kao nepristrasno i nezavisno tijelo.

U slučaju usvajanja rješenja da u sastav Sudskog savjeta bude neko od poslanika, trebalo bi propisati i da član Sudskog savjeta koji je poslanik ne glasa u postupcima disciplinske odgovornosti sudija. Razlozi za ovakvo ograničenje isti su kao i za ministra za koga se propisano da, kao član Sudskog savjeta, ne glasa po ovim pitanjima.

Iste primjedbe važe i za alternativno rješenje koje predviđa da jednog uglednog pravnik imenuje i razrješava Predsjednik, dok drugog uglednog pravnik imenuje i razrješava Skupština, na osnovu javnog konkursa. Dakle, i u ovom rješenju dva

pravnika se biraju voljom vladajuće većine i jedan od njih bi morao biti predsjednik Sudskog savjeta.

Zato predložene izmjene nijesu napredak u smislu da se Sudski savjet popuni članovima koji bi bili ugledni stručnjaci i koji nijesu na političkim funkcijama, niti su bilo kako politički angažovani. S tim u vezi, ponovo treba ukazati da stav Akcije da se u zakonu ni za poslanike ne zahtijeva uslov da imaju pravničko obrazovanje, što bi svakako doprinijelo efikasnijem i djelotvornijem radu savjeta. Venecijanska komisija, s druge strane, insistira na tome da svi članovi Savjeta budu pravnici.

Ustavni sud

Nacrtom amandmana propisano je proširenje nadležnosti Sudskog savjeta da bira i razrješava troje sudija Ustavnog suda, kao i da tri sudije Ustavnog suda bira Skupština, a da tri imenuje Predsjednik. Ova rješenja ne isključuju politički uticaj pri izboru sudija Ustavnog suda, ali i ponovo ne uvažavaju preporuke Venecijanske komisije da kandidate za sudije Ustavnog suda predlažu Sudski savjet, Skupština i Predsjednik, a da se sudije Ustavnog suda biraju u Skupštini kvalifikovanom većinom.

Vrhovni državni tužilac

Kao i u slučaju predsjednika Vrhovnog suda, ako ostane rješenje da Vrhovnog državnog tužioca bira Skupština, smatramo da je nepohodno propisati da se on/ona bira dvotrećinskom većinom. Međutim, kod realnih izgleda da se odluka ne bi mogla donijeti zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa, odnosno dvotrećinske većine, smatramo da je bolje rješenje da Vrhovnog državnog tužioca bira Tužilački savjet. Takođe, smatramo da treba uvažiti preporuku Venecijanske komisije da se osnov za razrješenje Vrhovnog državnog tužioca propiše Ustavom. Takođe, smatramo da sastav Tužilačkog savjeta treba da bude komplementaran sastavu Sudskog savjeta.

Mišljenja smo i da treba uvažiti preporuku Venecijanske komisije i u Ustavu propisati osnov za razrješenje Vrhovnog državnog tužioca.

Na kraju, Akcija smatra nepohodnim da predložene izmjene Ustava prate i izmjene zakona, kojim bi se detaljnije razradila ustavna rješenja i koje bi dodatno doprinijele nezavisnosti pravosuđa. Stoga smatramo da bi zakonom trebalo obezbijediti da članovi Sudskog savjeta koji nijesu sudije budu lica koja su istinski nezavisna od političke moći, odnosno koja nijesu na bilo koji način politički angažovna, da budu lica koja neće biti u bilo kakvom konfliktu interesa koji bi mogao uticati na način njihovog rada i odlučivanja u Sudskom savjetu i da to budu lica koja će imati odgovarajuće pravno znanje i iskustvo.

U tom smislu, Zakon o sudskom savjetu neophodno je izmijeniti na način koji bi onemogućio konflikt interesa i političku angažovanost pravnikar koje u Sudski savjet imenuje predsjednik. Takođe, zakonom bi trebalo propisati uslove koje ti pravnici moraju ispunjavati, posebno u pogledu iskustva u struci. Ovo posebno jer bi po predloženim rješenjima neko od tih pravnikar bio predsjednik Sudskog savjeta, pa je neophodno obezbijediti da to bude lice koje će imati adekvatna znanja i iskustvo u pravnoj struci.

Dalje, zakonom je neophodno propisati uslove koji obezbjeđuju nezavisnost od političke moći. U tom smislu, smatramo da treba propisati da članovi Sudskog savjeta

koji nijesu sudije najmanje 10 godina prije imenovanja nijesu bili članovi neke političke partije, partijski aktivno angažovani, neposredno birani na izborima ili obavljali funkciju člana Vlade. Takođe, kao alternativa da ih predlažu pravni fakulteti, ove pravnike bi predsjednik mogao birati na osnovu javnog konkursa na kome bi se mogli javiti svi koji ispunjavaju navedene uslove.

Takođe, zakonom bi trebalo propisati ograničenje i za sudije Ustavnog suda da najmanje 10 godina prije imenovanja nijesu bili članovi neke političke partije, partijski aktivno angažovani, neposredno birani na izborima ili obavljali funkciju člana Vlade. Na taj način bi se izbjegle mogućnosti, koje su do sada karakterisale imenovanje nekih sudija, da ministarsku ili poslaničku funkciju direktno zamijene sudijskom. Smatramo nedopustivim da se omogući da o ustavnosti i zakonitosti opštih akata odlučuju sudije koje su prethodno učestvovala u predlaganju ili donošenju istih akata kao ministri ili poslanici.

Akcija još jednom ukazuje na činjenicu da izbor članova Savjeta Agencije za zaštitu podataka o ličnosti pokazuje da je među poslanicima moguće obezbijediti dvotrećinsku većinu pri izboru stručnjaka odgovarajućih oblasti.