

Podgorica, 21.7.2013.

OCJENA PREDLOGA AMANDMANA NA USTAV CRNE GORE OD 10. JULA 2013.

O KOJIMA ĆE SKUPŠTINA CRNE GORE RASPRAVLJATI NA SJEDNICI 31. JULA 2013.

Predložene izmjene Ustava predstavljaju šansu za depolitizaciju sudstva, tužilaštva i Ustavnog suda. Skupština više neće biti nadležna za izbor predsjednika Vrhovnog suda, predsjednika Ustavnog suda i državnih tužilaca, dok će se sudije Ustavnog suda, Vrhovni državni tužilac i četiri člana Sudskog savjeta van reda sudija birati kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom svih poslanika, čime se obezbjeđuje i učešće opozicije u njihovom izboru.

Međutim, nisu sva predložena rješenja dosljedna i u skladu s preporukama Venecijanske komisije, pa ako se ne dopune ili odgovarajuće ne preciziraju, neće omogućiti ostvarenje cilja – depolitizaciju sudstva, tužilaštva i Ustavnog suda.

Konkretno:

(1) Pozdravljamo uvođenje kvalifikovane dvotrećinske većine svih poslanika za odlučivanje o izboru i razrješenju sudija Ustavnog suda, Vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta, kao i tročetinske većine svih poslanika kao deblokirajućeg mehanizma, u skladu sa preporukama Venecijanske komisije. **Međutim, kritikujemo predlog da četiri člana Sudskog savjeta i pet sudija Ustavnog suda, koje bira Skupština, Skupštini na osnovu sprovedenog javnog konkursa "predlaže nadležno radno tijelo Skupštine"** (amandman VIII, tačka 3 i amandman XVI, stav 3), **jer se tako omogućava prethodna selekcija kandidata prostom većinom u skupštinskom odboru i ugrožava cilj predviđenog dvotrećinskog izbora u plenumu - da u izboru značajno učestvuje i opozicija.**¹ Predlog amandmana koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji na razmatranje nije sadržao dio odredbe prema kome Skupština bira kandidate "na osnovu predloga nadležnog radnog tijela Skupštine", već je u njemu pisalo samo da će ih birati "Skupština na osnovu javnog konkursa".²

Iako bi bilo nerazumno da se u okviru odbora ne vodi računa o tome da će biti potrebna 2/3 većina svih poslanika za izbor kandidata, koja podrazumijeva i predstavnike opozicije, rizik od

¹ Nadležno radno tijelo Skupštine, Administrativni odbor, ima 13 članova, od kojih 6 iz opozicije, 6 iz pozicije, dok je jedan predstavnik Bošnjačke stranke, koja često podržava poziciju, npr. podržala je kandidata pozicije na predsjedničkim izborima. U svakom slučaju, prosta većina u ovom odboru ne odražava 2/3 većinu u plenumu.

² Vidi član 127, stav 2, tačka 3 dokumenta dostavljenog Venecijanskoj komisiji, koji dostupan na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2013)033-e)

prethodne selekcije kandidata prijavljenih na javni konkurs od strane odbora ovakvim ustavnim rješenjem nije isključen i može da dovede do ozbiljnih komplikacija u praksi. Zbog toga apelujemo da se predlog dopuni tako **da skupštinski odbor umjesto samo "predloga", Skupštini dostavlja "predlog liste svih kandidata koji su ispunili zakonske uslove" i da se tako spriječi eventualna prethodna selekcija.**

S druge strane, kod izbora Vrhovnog državnog tužioca (amandman IV), jasno je propisano da će u prvom glasanju Skupština glasati o jednom kandidatu koga predloži Tužilački savjet, ali da će u slučaju potrebe za drugim glasanjem, Skupština birati vrhovnog državnog tužioca **"iz reda svih kandidata koji ispunjavaju zakonske uslove** koje propisuje predlagač". Međutim, čak ni isto takvo rješenje nije propisano za kandidate za sudije Ustavnog suda i članove Sudskog savjeta koje Skupštini predlaže nadležno radno tijelo (prema amandmanima VIII i XVI), u slučaju da se u plenumu ne obezbijedi 2/3 većina za kandidate koje je odabrao skupštinski odbor.

(2) **U amandmanu IV, kojim se mijenja član 91 Ustava, u kome je propisano kojom većinom odlučuje Skupština, nije predviđeno da se kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom bira i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman),** kako je Venecijanska komisija predložila još u Mišljenju o Ustavu Crne Gore u decembru 2007. godine,³ jer bi se tako znatno ojačala nezavisnost i ovog važnog organa za zaštitu ljudskih prava.

(3) Predloženim ustavnim promjenama nije isključena mogućnost da članovi Sudskog savjeta koji su ugledni pravници van reda sudija, ili sudije Ustavnog suda, kao i članovi Tužilačkog savjeta, budu politički angažovani ili povezani, odnosno da budu u drugom obliku sukoba interesa, koji bi mogao da ugrozi nezavisnost i nepristrasnost tijela čiji su članovi. HRA smatra da je zbog toga neophodno da se **Zakonom o sudskom savjetu, Zakonom o Ustavnom sudu, odnosno Zakonom o državnom tužilaštvu propišu dodatne garancije nezavisnosti članova Sudskog i Tužilačkog savjeta i sudija Ustavnog suda u vidu odredbi o kriterijumima za članstvo i konfliktu interesa.**⁴ Ovo je posebno važno jer će neko od četvoro uglednih pravnikā članova Sudskog savjeta u skladu sa predloženim promjenama Ustava **biti i predsjednik Sudskog savjeta, čiji će glas biti odlučujući u slučaju jednakog broja glasova** (prema amandmanu VIII).

(4) Pozdravljamo isključenje mogućnosti da ministar pravde bude predsjednik Sudskog savjeta, ali ponavljamo da je ministra trebalo potpuno isključiti iz članstva, ako se željelo da uticaj izvršne vlasti na savjet bude onemogućen.⁵ U istom smislu podržavamo i ograničenje nadležnosti ministra pravde u radu Sudskog savjeta u vidu predloga da on ili ona ne glasa u postupcima disciplinske odgovornosti sudija. **Međutim, u cilju dosljednog poštovanja načela nemiješanja izvršne vlasti, moralo bi se propisati da ministar ne može da glasa ni o razriješenju sudija, kao ni o njihovom izboru,** a ne samo da ne glasa o njihovoj disciplinskoj odgovornosti. Odluka o razriješenju sudije predstavlja mnogo težu posljedicu po sudiju od odluke o disciplinskoj odgovornosti. Predložena odredba amandmana IX svakako nije dovoljna,

³ Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori, Akcija za ljudska prava, Podgorica 2008., str. 204, dostupno na: <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/knjiga-cg.pdf>

⁴ Detaljnije vidjeti: Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013, dostupno na: http://www.hraction.org/wp-content/uploads/ANALIZA-RADA-SS_CG_novo-Web-2.pdf

⁵ Isto.

jer postupak razrješenja sudije ne podrazumijeva i prethodno utvrđivanje njegove/njene disciplinske odgovornosti.⁶

(5) Izbor Vrhovnog državnog tužioca kvalifikovanom dvotrećinskom većinom predstavlja značajan napredak u obezbjeđenju samostalnosti državnog tužilaštva. Tome doprinosi rješenje da se Vrhovni državni tužilac u prvom glasanju bira na predlog Tužilačkog savjeta, a ako predloženi kandidat ne dobije potrebnu većinu, u drugom glasanju Skupština vrši izbor iz reda svih kandidata koji ispunjavaju zakonske uslove. HRA pohvaljuje uvažavanje sugestija Venecijanske komisije datih po pitanju izbora Vrhovnog državnog tužioca. Međutim, **skrećemo pažnju na nelogičnost propisanog rješenja u amandmanu IV, stav 3:** "...Skupština u drugom glasanju bira vrhovnog državnog tužioca iz reda svih kandidata koji ispunjavaju zakonske uslove *koje propisuje predlagač*", **jer je predlagač u ovom slučaju Tužilački savjet** (vidi amandman X, stav 2),⁷ **koji nije nadležan da propisuje zakonske uslove.** Uslovi za izbor vrhovnog državnog tužioca propisani su čl. 24 i 25 Zakona o državnom tužilaštvu. Predlažemo da se zbog toga brišu iz predloga amandmana sve tri riječi "koje propisuje predlagač".

(6) Primjećujemo da je Ustavni odbor Venecijanskoj komisiji na mišljenje dostavio tekst⁸ člana 135, stav 5, u kome su bili propisani razlozi za razrješenje Vrhovnog državnog tužioca, koje je Venecijanska komisija onda u svom mišljenju od 24. juna 2013. pohvalila. Međutim, **u predlogu amandmana od 10. jula 2013. osnova za razrješenje vrhovnog državnog tužioca više nema, pa apelujemo da se oni vrate** i da se propiše da će Vrhovni državni tužilac biti razriješen dužnosti ako pravosnažnom odlukom bude osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim vršenja tužilačke funkcije, ako bude pravosnažno osuđen za bilo koje krivično djelo na bezuslovnu kaznu zatvora, kao i ako vrši dužnost nestručno i nesavjesno.

(7) Pozdravljamo propisivanje nadležnosti Tužilačkog savjeta ustavnim amandmanima, uključujući i ono da bira tužioce, koje je iz prethodnog predloga amandmana izostalo. Međutim, **smatramo da je trebalo Ustavom propisati i sastav Tužilačkog savjeta i način izbora njegovih članova, u skladu sa preporukom Venecijanske komisije.** U protivnom, izmjenama Zakona o državnom tužilaštvu treba urediti Tužilački savjet po ugledu na Sudski savjet, kako je preporučila Venecijanska komisija.

(8) U amandmanu X, stav 6, amandmanu XII i amandmanu XIII riječ "**rukovodioc**" zamijeniti rječju "**rukovodilac**" zbog poštovanja PRAVOPISA CRNOGORSKOGA JEZIKA, tačke 193.⁹

NAPOMENA: U "Obrazloženju predloženih rješenja", koje čini sastavni dio Predloga amandmana na Ustav Crne Gore od 10.7.2013, nema odgovora na kritike koje smo ovdje iznijeli. Potpuno neprimjereno značaju promjene Ustava, "Obrazloženja predloženih rješenja" su samo kratka preporučavanja predloženih amandmana i ništa više.

⁶ Detaljnije vidjeti: Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013, dostupno na: http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/ANALIZA-RADA-SS_CG_novo-Web-2.pdf

⁷ "Vrhovnog državnog tužioca bira i razrješava Skupština Crne Gore nakon saslušanja u nadležnom radnom tijelu Skupštine, na predlog Tužilačkog savjeta, po raspisanom javnom pozivu".

⁸ Dokument dostavljen Venecijanskoj komisiji dostupan je na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2013)033-e)

⁹ Pravopis dostupan na: <http://www.gov.me/files/1248442673.pdf>