

**SKUPŠTINA CRNE GORE**  
**Ustavni odbor**

**g-din Ranko Krivokapić, predsjednik Odbora**

Podgorica, 18.1.2013.

Poštovani gospodine Krivokapiću,

imajući u vidu da Ustavni odbor Skupštine Crne Gore intezivno radi na realizaciji ustavnih izmjena, obraćamo se sa željom da pomognemo rad Odbora, tako što bismo našim sugestijama i primjedbama doprinijeli da se Predlog amandmana na Ustav što prije uskladi s međunarodnim standardima i preporukama Venecijanske komisije i obezbijedi nezavisnost i nepristrasnost, odnosno odgovarajući stepen autonomije crnogorskom pravosuđu.

U tom cilju, dostavljamo Vama i drugim članovima Ustavnog odbora, gospodi **dr Predragu Sekuliću, doc. dr Miodragu Vukoviću, Ljuiđu Ljubu Škrelji, Husniji Šaboviću, Željku Aprcoviću, Miodragu Lekiću, Andriji Mandiću, Nebojši Medojeviću, Velizaru Kaluđeroviću, Srđanu Periću, Sulju Mustafiću i Fatmiru Gjeki**, preporuke Akcije za ljudska prava (HRA) u dijelu koji je obuhvaćen Predlogom amandmana na Ustav od 28. maja 2012. godine.

U tom smislu, u odnosu na predlog opozicionih partija da se Ustavom propiše da ne zastarijevaju krivična djela korupcije, iako HRA podržava taj predlog (i dodaje predlog da ne zastarijevaju ni krivična djela ubistva i mučenja), smatramo da ova tema ne može biti predmet ustavnih promjena, već da je to pitanje Krivičnog zakonika, koji propisuje rokove zastarijelosti krivičnih djela, odnosno njihovo nezastarijevanje. Čak i da se radi o pitanju koje bi moglo biti predmet Ustava, takav predlog sada nije moguće razmatrati jer nije prošao proceduru propisanu Ustavom.

Posebno apelujemo da se u Predlog Ustavnog zakona za sprovođenje amandmana na Ustav doda član kojim će se propisati obavezno usklađivanje propisa o izboru tužilaca sa Ustavom, jer po sadašnjem predlogu amandmana na Ustav nadležnost za izbor tužilaca nije propisana, kako smo u nastavku pisma i precizirali.

## 1. Sastav Sudskog savjeta

U cilju uspostavljanja Sudskog savjeta kao stručnog, nezavisnog i nepristrasnog tijela, HRA smatra da ministar pravde i poslanici ne treba da budu članovi Sudskog savjeta, jer se tako Savjet nepotrebno politizuje, već da članovi treba da budu politički neangažovani pravnici, podjednako sudije i predstavnici građanskog društva, tj. univerziteta, Advokatske komore i nevladinih organizacija. Predstavnike građanskog društva birali bi Skupština (jednog člana parlamentarna većina, drugog opozicija), Predsjednik, odnosno Advokatska komora, a kandidovali univerziteti i udruženja građana po postupku i kriterijumima propisanim zakonom. Zakonom je neophodno precizirati i odredbu koja bi sprječavala konflikt interesa u odnosu na sve članove Sudskog savjeta.

Ponavljamo naš stav protiv članstva ministra pravde u Savjetu: ministar neposredno predstavlja izvršnu vlast i kompromituje Savjet kao nepristrasno i nezavisno tijelo. S druge strane, ministar kao član Savjeta neminovno ima krajnje ograničene nadležnosti: ne učestvuje u postupcima utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija, a po istom principu, ne bi trebalo da učestvuje ni u postupcima razrješenja i izbora sudija (što još uvijek nije predviđeno, a moralo bi biti!) pa je tako njegovo učešće u radu Savjeta izuzetno limitirano, i kao takvo, besmisleno.

U slučaju da ministar ipak ostane član Savjeta, HRA podržava predlog Venecijanske komisije da se u postupcima disciplinske odgovornosti (u kojima ministar ne učestvuje) obezbijedi paritet između članova sudija i članova koji nijesu sudije. Takođe, u slučaju članstva ministra u Savjetu, Predsjednik države bi trebalo da bira samo jednog uglednog pravnika na predlog pravnih fakulteta, jer i predsjednik države i ministar pravde u Crnoj Gori po pravilu dolaze iz partije, odnosno koalicije, koja vrši izvršnu vlast.

*Akcija za ljudska prava se posebno zalaže za učešće nevladinih organizacija s iskustvom u zalaganju za vladavinu prava i ljudska prava u postupku predlaganja ili imenovanja članova sudskog i tužilačkog savjeta van reda nosilaca pravosudnih funkcija, što je u skladu i sa preporukom Venecijanske komisije<sup>1</sup>. Zalažemo se da se ovo pitanje uredi bar zakonom, ako već nema raspoloženja da se ono uredi Ustavom.*

## 2. Izbor predsjednika Vrhovnog suda

HRA pozdravlja predlog da predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom, u interesu oslobađanja pravosuđa od političkog uticaja. Na taj način se obezbjeđuje položaj predsjednika Vrhovnog suda kao prvog/e među jednakima (jer i sve druge sudije bira Sudski savjet), dok bi njegov izbor u Skupštini, čak i dvotrećinskom većinom, unio neopravdan element politizacije i razlikovanja u odnosu na druge sudije, pogotovo Vrhovnog suda, kojima predsjednik Vrhovnog suda nije nadređen.

---

<sup>1</sup> Mišljenje Venecijanske komisije na nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, kao i na nacrt izmjena i dopuna Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu Crne Gore, br. 626/2011 od 14. juna 2011.godine, st. 19.

### **3. Izbor predsjednika Sudskog savjeta**

Takođe pozdravljamo i predlog za koji smo se zalagali da se predsjednik Sudskog savjeta bira između članova koji nijesu sudije, čime se umanjuje rizik od autokratskog upravljanja sudstvom i uvažava preporuka Venecijanske komisije da se na taj način obezbijedi neophodna povezanost između pravosuđa i društva. Međutim, kako predsjednik Savjeta treba da bude neko od članova koji nije sudija, ponavljamo da je za nezavisnost Savjeta ključno ko će biti ti njegovi članovi van reda sudija, te da je neophodno obezbijediti da to budu nezavisni stručnjaci, koji nijesu politički angažovani. Takođe, smatramo da predsjednik Sudskog savjeta ne bi trebalo da bude predstavnik Advokatske komore, odnosno advokat, imajući u vidu ulogu advokata u sudskim postupcima.

### **4. Izbor članova Sudskog savjeta iz reda sudija**

Kako predsjednici sudova opravdano ne mogu biti članovi Sudskog savjeta, smatramo da to pravo ne bi trebalo po automatizmu da pripada ni predsjedniku Vrhovnog suda, jer bi Sudski savjet trebalo da nadzire i njegov rad.

### **5. Izbor članova Sudskog savjeta van reda sudija**

Za nezavisnost Savjeta ključno je ko će biti njegovi članovi van reda sudija. Neophodno je obezbijediti da to budu nezavisni stručnjaci, koji nisu politički angažovani. Sistem kandidovanja bi trebalo precizirati Zakonom o Sudskom savjetu, tako da se obezbijedi stručnost i ugled kandidata, kao i to da ne budu politički angažovani. U tom smislu predlažemo sistem sistem kandidovanja, predlaganja, od strane NVO za izbor ovih članova u Skupštini, po ugledu na izbor NVO predstavnika u Savjet RTCG, Savjet za saradnju Vlade i NVO, Savjet za zaštitu od diskriminacije, Savjet za građansku kontrolu rada policije, dok bi predsjednik jednog uglednog pravnika imenovao sa liste kandidata koje predlože pravni fakulteti, a jednog člana Savjeta izabrala Skupština Advokatske komore među svojim članovima.

### **6. Izbor sudija Ustavnog suda**

Predlažemo usvajanje rješenja da sudije Ustavnog suda bira Skupština 2/3 većinom, kako je predloženo i u posljednjem mišljenju Venecijanske komisije, da bi se obezbijedila nezavisnost ovog suda od političke vlasti. Takođe, vjerujući da bi se garancije neutralnosti i nezavisnosti Ustavnog suda valjano obezbijedile kroz sistem imenovanja, gde bi se nadležnosti podijelile između različitih vlasti i institucija države (vidjeti stav 122 Mišljenja Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, od 20. decembra 2007. godine) predlažemo da Sudski savjet sam bira troje sudija Ustavnog suda, dok bi još po troje sudija Ustavnog suda Skupštini predlagali Predsjednik države i nadležni skupštinski odbor. Ponovo ističemo da

bi propisivanje kvalifikovane većine za izbor sudija Ustavnog suda bilo neophodno za sprječavanje dominantnog političkog uticaja na Ustavni sud skupštinske većine. U tom smislu, smatramo neprihvatljivim eventualni predlog da se u slučaju zastoja ili nemogućnosti postizanja kvalifikovane većine, jednostavno ponovo primijeni prosta većina pri izboru, već da treba tragati za drugim rješenjem, po uzoru na najbolja uporedna rješenja. Smatramo i da je problem zastoja najbolje preduprijeti kvalitetnim sistemom predlaganja kandidata, koji treba precizirati zakonom, kako bi se obezbijedilo da u Skupštinu stignu najkvalitetniji predlozi.

## 7. Izbor tužilaca i Vrhovnog državnog tužioca

Predlog amandmana na Ustav ne sadrži odredbe o tužilaštvu i Tužilačkom savjetu, osim brisanja dijela odredbe po kojoj je Skupština bila nadležna da bira tužioce i Vrhovnog državnog tužioca (VDT). Nerazumljivo je iz kojih razloga se odustalo od potpunije ustavne reforme izbora tužilaca, posebno ako se ima u vidu da je Venecijanska komisija pohvalila prenošenje nadležnosti za imenovanje državnih tužilaca sa Parlamenta na Tužilački savjet, kao i to da sastav Tužilačkog savjeta i njegove nadležnosti postanu ustavne kategorije.

U slučaju da se prihvati predlog da VDT-a imenuje i razrješava Skupština, onda bi trebalo propisati da se takva odluka može donijeti **samo dvotrećinskom većinom**. Treba svakako podsjetiti na rizik (koji je istakla i Venecijanska komisija) da je vrlo moguće nepostizanje takve većine u Skupštini, što bi moglo izazvati i duži zastoj u donošenju odluke. Stoga se rješenje da VDT-a bira Tužilački savjet pokazuje praktičnijim i iz tog razloga, uz nespornu činjenicu da bi se tako značajno umanjio utisak političke kontrole. Ipak, primjećujemo da je, za razliku od predsjednika Vrhovnog suda, koji ima status prvog među jednakima, VDT odgovoran za funkcionisanje cjelokupnog državnog tužilaštva, koje je, za razliku od sudstva, uređeno po hijerarhijskom modelu. Zbog toga izbor VDT-a može biti drugačiji nego izbor predsjednika Vrhovnog suda.

Kao i u slučaju izbora sudija Ustavnog suda, smatramo da bi bilo neprihvatljivo rješenje da se problem zastoja prilikom izbora VDT-a rješava tako što bi se izbor vršio običnom većinom. Ovaj problem bi trebalo preduprijeti tako što bi se precizirao sistem kriterijuma za izbor i predlaganja kandidata Skupštini, prema kome bi Tužilački savjet raspisivao konkurs i odlučivao o tome kog kandidata, odnosno kandidate da predloži Skupštini.

HRA ponavlja predlog da se sastav Tužilačkog savjeta i njegove nadležnosti propišu Ustavom, kao i da osnov za razrješenje VDT-a treba propisati Ustavom.

Izuzetno važno je obezbijediti i odgovarajući sastav Tužilačkog savjeta. Rješenje da predstavnik ministarstva pravde bude član Tužilačkog savjeta ne doprinosi utisku da je Savjet autonomno tijelo u odnosu na izvršnu vlast.

HRA takođe smatra da bi trebalo propisati da članove Tužilačkog savjeta - pravne stručnjake ili ugledne pravnike bira i razrješava Skupština i to po principu jednog parlamentarna većina, a jednog opozicija, sa liste kandidata koje predloži civilno društvo,

na osnovu kriterijuma i prema postupku propisanim zakonom, dva pravna stručnjaka imenuje i razrješava predsjednik Crne Gore sa liste kandidata koje predlože pravni fakulteti, prema postupku propisanim zakonom i člana Advokatske komore kojeg bira i razrješava Advokatska komora. Ovakav sastav bio bi u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i obezbijedio bi kvalitet i integritet kandidata.

## **8. Preporuke za izmjene Zakona o Sudskom savjetu i Zakona o državnom tužilaštvu u skladu s ustavnim promjenama**

Kako bi se u potpunosti obezbijedile garancije protiv političkog uticaja na sudstvo i tužilaštvo, smatramo da je neophodno paralelno sa izmjenama Ustava izmijeniti i Zakon o sudskom savjetu, Zakon o sudovima i Zakon o državnom tužilaštvu.

HRA smatra da uspjeh ustavne reforme zavisi od dopuna ovih zakona, kojima mora biti spriječen politički uticaj tako što će se predvidjeti:

- (1) zabrana političkog angažmana pravnika, članova Sudskog i Tužilačkog savjeta van reda sudija/tužilaca;
- (2) njihov izbor sa liste kandidata koje bi predlagale organizacije građanskog društva, udruženja građana (NVO) i univerziteta, i
- (3) sprečavanje sukoba interesa u odnosu na sve članove Savjeta.

Posebno ukazujemo na neophodnost hitnih izmjena Zakona o državnom tužilaštvu, imajući u vidu da je Predlogom amandmana na Ustav brisan dio odredbe po kojoj je Skupština bila nadležna da bira tužioce i Vrhovnog državnog tužioca, što navodi na pretpostavku da se zakonom želi propisati da ih bira Tužilački savjet. Međutim, kako se u međuvremenu neće znati ko će birati tužioce, **zakonom hitno treba propisati ovu nadležnost Tužilačkog savjeta**, jer u međuvremenu od usvajanja Ustava do izmjene Zakona o državnom tužilaštvu ni jedan državni tužilac neće moći da bude izabran ili razriješen.

HRA ostaje pri svom predlogu da je Zakonom o Sudskom savjetu neophodno predvidjeti nadležnosti Sudskog savjeta u pogledu izrade sudskog budžeta, nadgledanja njegovog izvršenja i odlučivanja o preraspodjeli budžetskih sredstava između sudova u toku budžetske godine, te da se predsjedniku Sudskog savjeta omogući da, u slučaju neslaganja sa Vladom, Skupštini predstavi predlog sudskog budžeta, kao i neka druga pitanja.

Nadamo se da će naše preporuke pomoći kvalitetnijoj i bržoj finalizaciji ustavnih izmjena.

Zahvaljujemo na pažnji.

S poštovanjem,

---

mr Tea Gorjanc Prelević,  
Izvršna direktorica NVO Akcija za ljudska prava