



**CRNA GORA
MINISTARSTVO PRAVDE**

**ANALIZA POTREBE IZMJENE USTAVA U ODNOSU NA JAČANJE
NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA**

Podgorica, februar 2011. godine

UVOD

Uspostavljanje nezavisnog, profesionalnog i pouzdanog pravosuđa prepoznato je kao strateški važno područje u daljem procesu evropskih integracija Crne Gore jer se samo nezavisno pravosuđe može smatrati krajnjim i najvažnijim garantom demokratskog funkcionisanja institucija na nacionalnom, evropskom i međunarodnom nivou i garantom pravne sigurnosti građana.

Ustavom iz 2007. godine jača se nezavisna pozicija sudstva i državnog tužilaštva. Garancija da je sudstvo samostalno i nezavisno potvrđena i ojačana time što je Sudski savjet pozicioniran kao samostalan i nezavistan organ čiji zadatak je da kroz ostvarivanje svojih nadležnosti obezbjeđuje ostvarivanje samostalnosti i nezavisnosti sudstva. Takođe, ustavna garancija da je Državno tužilaštvo jedinstven i samostalan državni organ je ojačana time što je Tužilački savjet uveden kao ustavna kategorija sa zadatkom da kroz ostvarivanje svojih nadležnosti obezbjeđuje samostalnost državnog tužilaštva.

Analiza potrebe izmjene Ustava u pogledu jačanja nezavisnosti pravosuđa ima za cilj da da jedan cjelovit prikaz međunarodnih standarda i preporuka u odnosu na postojeće uređenje pravosuđa sa predlogom mogućih promjena u pravcu jačanja nezavisne pozicije sudstva i državnog tužilaštva kako bi pravosuđe bilo u funkciji vladavine prava ostvarivanjem svojih osnovnih nadležnosti.

1. MEĐUNARODNI STANDARDI I PREPORUKE I ODREDBE USTAVA KOJIMA SE UREĐUJE PRAVOSUĐE

Međunarodni standardi sadržani su u dokumentima Savjeta Evrope, Ujedinjenih nacija i Evropske unije.

Poštovanje standarda Savjeta Evrope iskazuje se kroz preuzete obaveze prilikom prijema Crne Gore u članstvo ove panevropske organizacije i niza dokumenata koji su usvojeni na nivou te organizacije. Najznačajnije međunarodni instrumenti Savjeta Evrope su:

- Evropska konvencija o ljudskih pravima i osnovnim slobodama,
- Preporuka R (2010) 12 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti,
- Velika povelja sudija (Magna carta) 2010 (3),
- Evropska povelja o zakonu za sudije,
- Mišljenja konsultativnog savjeta evropskih sudija ,

- Mišljenja Konsultativnog savjeta tužilaca,

- Mišljenja Evropske komisije za demokratiju putem zakona tzv. Venecijanske komisije.

Opšte je poznato da je prihvatanje preporuka Venecijanske komisije najbolja garancija koju danas imaju evropske zemlje da će njihovi ustavi zaista biti usklađeni sa najboljim praksama Evrope, a što ne znači da postoji samo jedan model ustava koji je primjenljiv na sve zemlje. Međutim, imajući u vidu različite istorije i kulture raznih zemalja Evrope, nemoguće je naći dva identična ustava.

Standardi Ujedinjenih nacija su iskazani kroz niz dokumenata među kojima su najznačajniji:

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima,
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i
- Osnovna načela nezavisnosti sudstva usvojena od strane Sedmog kongresa UN i prihvaćena od strane Generalne Skupštine.

Standardi Evropske unije dati su kroz osnivačke ugovore, Povelju Evropske unije o ljudskim pravima i slobodama i *acquis communautaire*. Ovdje treba naglasiti da nema sekundarnog zakonodavstva koje detaljno uređuje principe uređenja nacionalnog pravosuđa država članica što je i razumljivo kada se uzmu u obzir principi na osnovu kojih je osnovana EU i njeno funkcionisanje. Tako, može se slobodno reći da se države članice EU u pogledu nezavisnosti pravosudnih sistema u tom dijelu oslanjaju na međunarodne standarde izgrađene u okviru UN i SE.

Kada govorimo o preporukama i zahtjevima za promjenu ustavnih odredbi u cilju jačanja nezavisnosti pravosuđa grupišemo ih na:

1. međunarodne, i to:

- Mišljenje Venecijanske komisije na Ustav¹,
- Izveštaj o napretku Evropske komisije za 2008 i 2009. godinu,
- Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u EU, naročito preporuka da se ojača vladavina prava - posebno kroz depolitizovano i na kriterijumima zasnovanom izboru članova Tužilačkog i Sudskog savjeta, i državnih tužilaca, kao i kroz jačanje nezavisnosti, autonomije, efikasnosti i odgovornosti sudija i tužilaca,

¹ Mišljenje Venecijanske komisije na Ustav Crne Gore br. CDL-AD(2007)047 od 14-15 decembra 2007.

- ekspertize dobijene kroz Projekat "Reforma pravosuđa, IPA 2007, finansiran od strane Evropske komisije,
- izvještaji nezavisnih eksperata Evropske komisije sačinjeni prilikom TAIEX monitoring misije 8-11. mart 2010. godine,
- Izvještaji monitoring misije Savjeta Evrope.

2. domaći zahtjevi, i to:

- izvještaji i zahtjevi nevladinih organizacija, prvenstveno Akcije za ljudska prava² i
- zahtjevi za promjene u pogledu nedostataka ustavnih odredbi koji su prepoznati u praksi, naročito u pogledu jasnog razgraničenja pitanja koja trebaju biti uređena ustavom i onih koja su predmet uređenja zakona.

U Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji daje se Crnoj Gori preporuka da ojača vladavinu prava, posebno kroz depolitizovano i na zaslugama zasnovano postavljanje članova tužilačkih i sudskih savjeta, i državnih tužilaca, kao i kroz jačanje nezavisnosti, autonomije, efikasnosti i odgovornosti sudija i tužilaca. U Analitičkom izvještaju³ koji je dat uz Mišljenje, između ostalog se navodi:

"Nezavisnost pravosuđa, autonomija državnog tužilaštva i nepristrasnost sudija su predviđeni Ustavom. Međutim, postoji ozbiljna zabrinutost povodom nezavisnosti pravosuđa, s obzirom da zakonski okvir ostavlja prostor za nesrazmjerni politički uticaj. Iako sudije bira Sudski savjet, većinu njegovih članova bira Skupština ili Vlada. Sve državne tužioce bira Skupština. Zamjenike državnih tužilaca imenuje Tužilački savjet, kojeg bira Skupština. Zakonodavstvo takođe omogućava pretjerano gomilanje ovlašćenja u funkciji predsjednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca, koje takođe bira Skupština prostom većinom. Predsjednik Vrhovnog suda predsjedava i Sudskim savjetom i tročlanom Komisijom za imenovanje sudija, uz ovlašćenje da upravlja i organizuje rad Konferencije sudija. Imenovanje Vrhovnog državnog tužioca od strane Skupštine izaziva dodatnu zabrinutost zbog hijerarhijske strukture tužilačke službe."

Na osnovu prethodno navedenog dalja analiza će biti zasnovan na sagledavanju svih ustavnih odredaba koje se odnose na pravosuđe u odnosu na evropske i

² Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007-2008); Radna grupa NVO "Akcija za ljudska prava"

³ Brisel, 9. novembar 2010. godine, SEC(2010) 1334

međunarodne standarde i preporuke i mišljenja Venecijanske komisije i Evropske komisije.

Ustavne odredbe koje uređuju nezavisnost pravosuđa i ustavnog sudstva su princip podjele vlasti (član 11), pravično i javno suđenje (član 32), zabrana organizovanja (član 54), nadležnost Skupštine (član 82 tač. 13, 14 i 15), imunitet (član 86), nadležnost Predsjednika Crne Gore (član 95 tač. 5), sud (čl. 118 do 128), državno tužilaštvo (čl. 134 do 138), ustavni sud (čl. 149 do 155).

Princip podjele vlasti, kako je uređen članom 11, nije osporen već je u skladu sa standardima, ali se ovaj princip problematizuje sa stanovišta njegovog opšteg određenja i kasnijih odredaba kojima je uređena sudska vlast sa stanovišta narušavanja ravnoteže tri vlasti i samim tim nezavisnosti sudske vlasti. Ukoliko princip podjele vlasti treba da bude svrsishodan i jednak za sve vlasti, onda je težište na njegovom dosljednom poštovanju kroz dalje ustavne odredbe kojima se uređuje institucionalna nezavisnost sudstva i drugih djelova pravosuđa.

Princip podjele vlasti treba da bude ispoštovan i ojačan sa stanovišta sudske vlasti kroz odredbe Ustava kojima se uređuje sudstvo jer se ne može imati nezavisna sudska vlast ako nije uspostavljena institucionalna nezavisnost sudstva.

Garancija pravičnog i javnog suđenja je jedan od međunarodnih standarda koje prepoznaje Ustav, što ukazuje na poštovanje i posvećenost implementaciji ovog standarda u skladu sa međunarodnim dokumentima kojima je on uspostavljen. Ova odredba takođe zahtijeva da odredbe o institucionalnoj nezavisnosti sudstva i samostalnosti sudija budu u skladu sa međunarodnim standardima kako ne bi bio doveden u pitanje nezavistan sud kao jedan od aspekata ovog standarda.

Zabrana organizovanja, koja podrazumijeva da sudije, državni tužioci i njihovi zamjenici i sudije Ustavnog suda ne mogu biti članovi političkih organizacija, predstavlja ustavnu garanciju samostalnosti sudija što u širem kontekstu predstavlja jedan od aspekata i standarda nezavisnosti pravosuđa. Međutim, pitanje koje se postavlja šta ako neko od navedenih nosilaca pravosudne funkcije postane član političke organizacije, nije dalje razrađeno adekvatnom sankcijom kroz odredbe o prestanku i razrješenju. Ovo je slabost koja je prepoznata kroz praktičnu primjenu i smatramo potrebnim da se sankcija predvidi odredbama koje uređuju prestanak funkcije kao jedan od razlog za prestanak funkcije.

U odnosu na nadležnosti Skupštine da bira i razrješava predsjednika Vrhovnog suda, te da imenuje i razrješava Vrhovnog državnog tužioca, državne tužioce i da Tužilački savjet bira i razrješava, prepoznata je od strane Venecijanske komisije Evropske komisije i Savjeta Evrope kao slabost u pogledu mogućeg političkog uticaja na nezavisnost pravosuđa. Naročito je od strane Venecijanske komisije osporena mogućnost

Skupštine da odlučuje o razrješenju predsjednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca i državnih tužilaca, dok je pozitivno ocijenjena odredba koja se odnosi na predsjednika i sudije Ustavnog suda kojom je predviđeno da nastupanje razloga za prestanak funkcije ili razrješenje utvrđuje Ustavni sud i o tome obavještava Skupštinu. Takođe je u istom kontekstu osporena nadležnost Skupštine da odlučuje o imunitetu visokih nosilaca pravosudnih funkcija. Posmatrano u našem sistemu, potpuno je opravdano da Skupština odlučuje o imunitetu tih funkcionera, obzirom da ih ona bira odnosno imenuje i da uživaju puni imunitet. Takođe, ustavno garantovanje punog imuniteta predstavlja jedan od aspekata jačanja nezavisne pozicije predsjednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca. Svakako ova odredba zavisi od dalje analize odredaba o sastavu i nadležnostima Sudskog i Tužilačkog savjeta.

U pogledu ustavnih odredaba kojima se detaljnije uređuje sudska vlast, pravno tehnička zamjerka je u samom nazivu da poglavlje nosi naziv "sud", a da uređuje i Sudski savjet i garancije lične i stvarne nezavisnosti sudija. U ovom dijelu imamo neke odredbe koje predstavljaju međunarodni standard u Ustavu, a to su odredbe o samostalnosti i nezavisnost suda, javnosti suđenja, suđenje u vijeću. Takođe, sadržane su garancije samostalnosti sudija u tome što je sudijska funkcija stalna, što uživaju funkcionalni imunitet i da je njihova funkcija nespojiva sa drugim javnim funkcijama, što takođe predstavlja standard po prethodno navednim međunarodnim dokumentima.

Ocijenjene kao problematične, sa stanovišta političkog uticaja na nezavisnost sudstva, su odredbe o izboru predsjednika Vrhovnog suda i sastav Sudskog savjeta. Kroz ove ustavne odredbe prepoznaje se mogući politički uticaj kroz činjenicu da predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Skupština na predlog predsjednika Crne Gore, predsjednika Skupštine i predsjednika Vlade, te da je u tom postupku sudska vlast potpuno isključena. Takođe, problematična je odredba koja predviđa da se predsjednik Vrhovnog suda bira na predlog radnog tijela Skupštine ako se tri predsjednika ne saglase, koja takođe isključuje sudska vlast i prepušta izbor u potpunosti zakonodavnoj vlasti. Osporavanje ovako predviđenog izbora predsjednika Vrhovnog suda zbog mogućeg političkog uticaja vladajuće većine u Skupštini, jer se izbor i razrješenje vrši prostom većinom, je posebno značajno ako se uzme u obzir da je riječ o predsjedniku najvišeg suda u Crnoj Gori i predsjedniku Sudskog savjeta po položaju. U kontekstu prethodno analiziranih odredaba o izboru predsjednika Vrhovnog suda, naslanja se i analiza odredaba o sastavu i nadležnostima Sudskog savjeta i njegovoj institucionalnoj nezavisnosti koja je proklamovana ustavom, a osporena zbog sastava Sudskog savjeta. Posebno je problematizovan broj članova Sudskog savjeta iz reda sudija koje su izabrane od strane sudstva u odnosu na broj ostalih članova koji imaju evidentan politički angažman, a to su dva poslanika iz pozicije i opozicije i ministar pravde, a mogao bi se indirektno prepoznati i određeni politički uticaj ili zavisnost dva člana iz reda uglednih pravnika koje predlaže predsjednik Crne Gore. Dakle, riječ je o odnosu 4 člana iz reda

sudija koji su izabrani bez političkog uticaja i 5 članova od kojih su 3 sa jasnim političkim profilom zakonodavne i izvršne vlasti i 2 člana sa mogućim političkim uticajem obzirom da ih bira i razrješava predsjednik Crne Gore. U tom kontekstu kada se uzme u obzir i način izbora predsjednika Vrhovnog suda kao predsjednika Sudskog savjeta po položaju onda je teško i matematički pravdati odsustvo mogućeg političkog uticaja, a naročito u kontekstu potrebne većine za donošenje odluka u Sudskom savjetu.

UN osnovna načela nezavisnosti sudstva predviđaju da država putem ustava i zakona garantuje nezavisnost sudstva i da je dužnost svih vladinih i drugih ustanova da poštuju nezavisnost sudstva i da se o njoj staraju.

IBA minimum standarda nezavisnosti sudstva⁴, propisuju da učešće izvršne ili zakonodavne vlasti u izboru i unapređenju sudija nije nespojivo sa sudskom nezavisnošću ukoliko su izbor i unapređenje sudija povjereni sudskom tijelu čiju većinu čine članovi iz sudstva i advokature. Izvršna vlast može da učestvuje u disciplinskoj odgovornosti sudija samo kroz iniciranje ali i ne i odlučivanjem u tim predmetima. Ovlašćenje za razrješenje sudija treba da bude u nadležnosti sudskog tijela, a zakonodavna vlast može razrješavati sudije samo na predlog sudskog tijela.

Preporuka R (2010) 12 Savjeta Evrope predviđa da nezavisnost sudija treba garantovati u skladu sa odredbama Konvencije i ustavnim načelima, a da zakonodavna i izvršna vlast treba da obezbijede da su sudije nezavisne i da se ne preduzimaju nikakvi koraci koji mogu ugroziti nezavisnost sudija. Ova preporuka je zamijenila Preporuku R (94) 12 i nadogradila njene principe.

Velika povelja sudija sadrži osnovna načela za sudije koja se bazira na zaključcima mišljenja Konsultativnog savjeta evropskih sudija u pogledu garancija nezavisnosti, pristupa pravdi, etičnosti i odgovornosti.

Evropska povelja o zakonu za sudije predviđa da se u svakoj evropskoj državi osnovna načela zakona za sudije utvrđuju na unutrašnjem nivou - na najvišem nivou, a njegove odredbe - najmanje na nivou zakona. U vezi sa svakom odlukom o izboru, imenovanju, napredovanju i prestanku funkcije sudije treba predvidjeti nadležnost nezavisnog organa od izvršne i zakonodavne vlasti, od čijeg članstva barem polovinu čine sudije koje su izabrale njihove kolege, na način koji garantuje najširu predstavljenost sudstva.

Venecijanska komisija u dokumentu usvojenom pod nazivom "Imenovanje sudija" CDL-JD (2007)001rev misli da bi Sudski savjet trebalo da ima odlučujući uticaj na imenovanja i unapređenja sudija (možda kroz disciplinski odbor koji je oformio u

⁴ Dokument usvojen od strane Međunarodne asocijacije advokata, 1982. godine

Savjetu) i o disciplinskim mjerama protiv njih. Trebala bi da postoji mogućnost podnošenja žalbi protiv disciplinskih mjera kod nezavisnih sudova. Iako je učešće sudskog savjeta u imenovanju sudija ključno, ovaj savjet ne mora da preuzme cjelokupno administriranje sistemom pravosuđa jer se to može prepustiti Ministarstvu pravde. »Postojanje autonomnog savjeta za pravosuđe koji garantuje nezavisnost pravosuđa ne znači da sudije mogu same da upravljaju sistemom. Upravljanje administrativnom organizacijom sudstva ne bi u potpunosti trebalo da je u rukama sudija«. Potrebno je uspostaviti ravnotežu između nezavisnosti sudstva i samostalnosti u radu sudske administracije s jedne strane, i neophodne odgovornosti sudstva, s druge strane kako bi se izbjegli negativni efekti korporativizma unutar sudstva. U ovom kontekstu neophodno je obezbjediti djelotvorno vođenje disciplinskih postupaka protiv sudija kako ovi ne bi bili narušeni neprimjerenim uzdržavanjem kolega. Jedan način da se postigne ovaj cilj je formiranjem Sudskog savjeta sa uravnoteženim sastavom članstva.

2. MOGUĆI PRAVCI UREĐENJA NEZAVISNOG I SAMOSTALNOG PRAVOSUĐA

Venecijanska komisija u svojim dokumentima iznosi stanovište da ne postoji bilo kakav standardni model koji jedna demokratska zemlja mora da slijedi kad je riječ o formiranju svog Vrhovnog sudskog savjeta pod uslovom da funkcija takvog Savjeta potpada pod cilj obezbjeđenja pravilnog funkcionisanja nezavisnog sudstva u demokratskoj državi. Iako postoje i modeli u kojima je uključenost ostalih grana vlasti (zakonodavne i izvršne) reklo bi se isključena ili svedena na minimum, ovu uključenost u različitom stepenu priznaje većina država, ona se opravdava socijalnim sadržajem funkcija Vrhovnog sudskog savjeta i potrebom da ostale grane državne vlasti prate administrativne aktivnosti sudstva. Očigledno je da sudstvo mora da odgovara za svoje postupke u skladu sa zakonom pod uslovom da se za to predvide odgovarajuće i poštene procedure i da do smjenjivanja sudije sa funkcije može doći samo iz razloga koji su potkrijepljeni dokazima. Ipak, generalno se polazi od pretpostavke da je glavna svrha samog postojanja Vrhovnog sudskog savjeta zaštita nezavisnosti sudija onemogućavanjem neprimjerenih pritisaka od strane ostalih državnih vlasti u pitanjima kao što su izbor i imenovanje sudija i vršenje disciplinskih funkcije. Što se tiče postojeće prakse vezane za sastav sudskih savjeta, "čini se da postoji jedno osnovno pravilo, a to je da bi veliki dio članstva trebalo da čine članovi iz sudstva, te da je potrebno napraviti dobru ravnotežu između članova iz pravosuđa i ostalih članova koji su to po funkciji ili su izabrani u članstvo Savjeta." Prema tome, značajan dio ili većinu članova Sudskog savjeta treba da bira samo sudstvo. Kako bi se obezbjedilo da Sudski savjet ima demokratsku legitimaciju, ostali članovi treba da se biraju u Parlamentu, iz redova lica sa odgovarajućom pravnom kvalifikacijom, vodeći pri tom računa o mogućim konfliktima interesa. Generalno, sudski savjeti takođe uključuju i članove koji nijesu dio pravosuđa i koji predstavljaju ostale grane vlasti ili akademske ili profesionalne sektore. Takav se

sastav pravda činjenicom da je kontrola kvaliteta i nepristrasnost pravde uloga koja prevazilazi interese konkretnog sudije. Vršenje ove kontrole od strane Savjeta će imati za posljedicu jačanje povjerenja građana u djelovanje sudstva. Štoviše, ogromna nadmoć sudske komponente bi mogla izazvati zabrinutost vezanu za rizike “korporativističkog upravljanja”.

Učešće zakonodavne vlasti u sastavu ovakvog organa je karakteristično. U sistemu koji se rukovodi demokratskim principima čini se razumnim da bi ovaj Pravosudni savjet trebalo da bude vezan za predstavnike volje naroda izražene kroz Parlament. Generalno, zakonodavna tijela imaju pravo da izaberu dio članova visokih sudskih savjeta iz redova pravnih stručnjaka, međutim u nekim sistemima sami članovi parlamenta su članovi Sudskog savjeta. Međutim, kako bi se Sudski savjet izolovao od politike, njegovi članovi ne bi trebalo da budu aktivni članovi parlamenta. Venecijanska komisija se snažno zalaže za depolitizaciju ovakvih tijela na taj način što će se predvidjeti kvalifikovana većina za izbor parlamentarne komponente Sudskog savjeta. Ovo bi trebalo da osigura da vladina većina ne može popunjavati upražnjena mjesta svojim pristalicama. Mora se tražiti kompromis sa opozicijom, zbog čega je veća vjerovatnoća da će se kao rezultat dobiti uravnotežen i profesionalni sastav. Iako bi prisustvo članova iz izvršne vlasti moglo da izazove zabrinutost vezanu za povjerenje u Savjet, ovakva praksa je prilično česta. Ne bi se reklo da takvo prisustvo samo po sebi narušava nezavisnost Savjeta, po mišljenju Venecijanske komisije. Međutim, ministar pravde ne bi trebalo da učestvuje u donošenju svih odluka Savjeta, na primjer onih koje se odnose na disciplinske mjere. Prisustvo ministra pravde u Savjetu je pitanje koje izaziva određeni stepen zabrinutosti kad je riječ o pitanjima koja se tiču premještaja i disciplinskih mjera koje se preduzimaju prema sudijama prvostepenih sudova, apelacionih sudova i tužiocima. Predlaganje imenovanja ovih sudija i tužilaca je isključivo povjereno Visokom sudskom savjetu, čime se eliminiše neprimjereni politički uticaj na ove odluke. Međutim, preporučuje se da se ministar pravosuđa ne uključuje u donošenje odluka koje se odnose na premještaje sudija i disciplinske mjere prema sudijama, budući da bi ovo moglo dovesti do neprimjerenog miješanja od strane vlade.

Neophodno je obezbjediti da dužnost predsjednika Sudskog savjeta vrši nepristrasno lice koje nije blisko političkim partijama. Stoga, kad je riječ o parlamentarnim sistemima u kojima predsjednik, odnosno šef države, ima više formalna ovlaštenja, nema primjedbi na to da šef države predsjedava Sudskim savjetom, dok bi u (polu)predsjedničkim sistemima predsjednika Savjeta mogao da izabere sam Savjet iz redova svojih članova koji nisu iz sudstva. Takvo rješenje bi moglo unijeti ravnotežu između neophodne nezavisnosti predsjedavajućeg i potrebe da se izbjegnu moguće korporativističke tendencije unutar savjeta.

Kada imamo u vidu prepoznate slabosti od strane Venecijanske komisije izražene kroz mišljenje na Ustav, Evropske komisije izražene kroz Mišljenje o zahtjevu za

članstvo, Izvještaje o napretku, mišljenja nezavisnih eksperata Evropske komisije i Savjeta Evrope, i prethodno navedne odredbe međunarodnih standarda koje se odnose na princip nezavisnosti sudstva dolazimo do zaključka da uspostavljanje Sudskog savjeta kao samostalnog i nezavisnog organa koji garantuje nezavisnost sudstva, sa primarnom nadležnošću izbora i razrješenja sudija predstavlja iskorak u ostvarivanju najvećeg mogućeg stepena nezavisnosti, a da postoji potreba revidiranja odredaba Ustava koje uređuju izbor predsjednika Vrhovnog suda koji je istovremeno predsjednik Sudskog savjeta, broja članova Sudskog savjeta iz reda sudija i mogućnost uvođenja kvalifikovane većine za izbor članova iz reda zakonodavne vlasti. Ministar pravde kao član iz izvršne vlasti postavljen je u skladu sa prethodno navedenim standardima obzirom da ne može odlučivati u disciplinskim postupcima, a i njegovo članstvo je opravdano kroz princip podjele vlasti jer njegovo članstvo odražava učešće izvršne vlasti, a istovremeno treba imati u vidu i njegovu odgovornost za vođenje politike u oblasti pravosuđa. Moguća promjena u odnosu na njegovo članstvo u Savjetu može biti razmotrena u smislu isključivanja prilikom donošenja još nekih odluka koje se tiču lične nezavisnosti sudija i njihovog statusa.

U ustavnom uređenju državnog tužilaštva prepoznaje se politički uticaj vladajuće većine u odredbama kojima se predviđa da sve državne tužioce i članove Tužilačkog savjeta bira Skupština prostom većinom, i izražava dilemu u pogledu mandata od pet godina na koji se imenuju u smislu njegove obnovljivosti. U svom konačnom mišljenju Venecijanska komisija ističe da to nije u skladu sa evropskim standardima i izražava sumnju da se tužilačka funkcija može vršiti nezavisno u skladu sa principom zakonitosti. Podređivanje sistema izbora državnih tužilaca zakonodavnoj vlasti tj. političkoj kontroli nije samo po sebi u suprotnosti sa evropskim standardima, već zahtijevana većina za imenovanje i razrješenje obzirom da prosta većina čini Državnog tužilašta direktno zavisnim od političke većine u Skupštini. Takođe, nepredviđanje razloga za razrješenje državnih tužilaca nailazi na zamjerke Venecijanske komisije što takođe daje prostora za moguću politički uticaj i zavisnost.

Ustavom je ojačana nezavisna funkcija državnih tužilaca time što je uveden, kao ustavna kategorija, Tužilački savjet sa zadatkom da obezbjeđuje samostalnost državnog tužilaštva i državnih tužilaca, kao i što su za državne tužioce predviđeni funkcionalni imunitet i nespojivost funkcije sa drugim javnim funkcijama kao garanti njihove nezavisnosti i kao međunarodni standardi. Takođe, na osnovu ustavnih odredaba Zakonom o državnom tužilaštvu se dalje ojačala nezavisnost državnog tužilaštva kroz sastav i nadležnosti Tužilačkog savjeta i kroz predviđanje stalnosti funkcije zamjenika državnih tužilaca ako budu ponovo imenovani nakon prvog trogodišnjeg mandata. Međutim, prepoznate slabosti ustavnog uređenja državnog tužilaštva koje izazivaju zabrinutost za moguću politički uticaj treba razmotriti u pravcu razmatranja mogućih izmjena načina izbora državnih tužilaca i Tužilačkog savjeta.

3. POTREBNE PROMJENE U PRAVCU JAČANJA NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA

Imajući u vidu prethodno navedeno, promjene Ustava u dijelu uređenja pravosuđa, a u cilju jačanja nezavisnosti i samostalnosti, mogu ići u sljedećem pravcu:

1. Sudstvo

- uključivanjem sudske vlasti u izbor predsjednika Vrhovnog suda na način što bi Skupština birala predsjednika Vrhovnog suda na predlog Predsjednika Crne Gore, uz prethodno pribavljeno mišljenje opšte sjednice Vrhovnog suda. Moguća alternativa je da predsjednika Vrhovnog suda bira Skupština na predlog Sudskog savjeta;
- u pogledu sastava Sudskog savjeta treba predvidjeti da većina članova bude iz reda sudija. Takođe, radi smanjenja političkog uticaja treba sagledati kao moguće rješenje isključenje ministra pravde iz članstva u Sudskom savjetu;
- u odnosu na razloge za prestanak sudijske funkcije i razrješenje treba ići u pravcu jasnog navođenja i preciziranja svih mogućih razloga za prestanak funkcije ili za razrješenje sudije što jača odgovornost sudija, ali i njihovu samostalnost i sigurnost;

2. Državno tužilaštvo

- u pogledu izbora Tužilačkog savjeta i državnih tužilaca od strane Skupštine treba ići u pravcu smanjenja političkog uticaja;
- u odnosu na nadležnost i sastav Tužilačkog savjeta treba ići u pravcu da to bude uređeno Ustavom i da većina članova u Tužilačkom savjetu treba da bude iz reda državnih tužilaca;
- u cilju jačanja odgovornosti, ali i samostalnost i sigurnosti državnih tužilaca treba ići u pravcu da se razlozi za prestanak funkcije ili za razrješenje propišu Ustavom.