



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-04-2172

Datum: 08-11-2023

Shodno članu 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“, br 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti, Agencija za sprječavanje korupcije donosi:

**MIŠLJENJE NA ZAKON O DRŽAVNOM TUŽILASTVU (“Sl. list CG”,
br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20 i 59/21), SA POSEBNIM OSVRTOM NA ČLAN 48
(PRESTANAK MANDATA) I ČLAN 27 (ZABRANA IZBORA NA TUŽILAČKU
FUNKCIJU)**

Cijeneći značaj procedure izbora Vrhovnog drzavnog tužioca, te ukupan značaj i nadležnosti Tuzilačkog savjeta, Agencija za sprječavanje korupcije prepoznala je potrebu sporovođenja antikorupcijske analize ovog propisa i dala preporuke koje se odnose posebno na članove 48 (prestanak mandata) i 27 (zabrana izbora na tužilačku funkciju) Zakona o Državnom tužilaštvu u cilju njihovog unapređenja.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprječavanju korupcije (“Sl. list CG“, br 53/14 i 42/17) regulisana je nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu ASK) da shodno članu 78 stav 1 Zakona:

- "...daje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;
- daje mišljenje na nacrte zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;..."

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da ASK može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, koje sadrži analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprječavanje korupcije.

Cijeneći da ASK, u skladu sa sprovođenjem zakonskih nadležnosti, propisanim odredbama člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“ br. 53/14, 42/17)

teži da analizom otkloni svaku arbitarnost i proizvoljnost u primjeni propisa, u okviru svojih redovnih aktivnosti ona prati zakonodavne aktivnosti na poljima koja nose poseban rizik u smislu sprečavanja korupcije.

Imajući u vidu da je Evropska komisija krajem juna u neformalnom dokumentu - non-pejperu podsjetila da je Vrhovno državno tužilaštvo u v.d. stanju od oktobra 2019. godine, ali da je "način na koji je Tužilački savjet u februaru 2023. godine izabrao v.d. predsjednicu VDT-a izazvao ozbiljnu zabrinutost u vezi s poštovanjem odredbi Zakona o državnom tužilaštvu"... Agencija je odlučila da sagleda sve relevantne odredbe kojima se uređuje navedena procedura izbora VDT-a i v.d. VDT-a, u cilju otkrivanja i otklanjanja odredbi koje mogu dovesti do koruptivnog rizika.

„Tužilački zakoni“ i ranije su bili predmet posebne pažnje Agencije u smislu antikorupcijske procjene. Tako je u proteklom periodu shodno nadležnostima iz člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. list CG, br 53/14 i 42/17) donijela 4 mišljenja koja se odnose na oblast tužilaštva i to:

1. MIŠLJENJE NA PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU (15.02.2021.), u kome je posebnu pažnju posvetila značaju, ulozi i sastavu Tužilačkog savjeta, te potrebi da se prilikom izbora članova Tužilačkog savjeta minimalizuje politički uticaj i pozvala predlagачa propisa da razmotri tada predložene odredbe kojima se predviđa da svi članovi Tužilačkog savjeta na posredan ili neposredan način budu izabrani od strane Skupštine Crne Gore, odnosno većina članova Tužilačkog savjeta bude izabrana neposredno od strane Skupštine Crne Gore (Vrhovni državni tužilac i 5 uglednih pravnika);
2. MIŠLJENJE NA PREDLOG ZAKONA O TUŽILAŠTVU ZA ORGANIZOVANI KRIMINAL I KORUPCIJU (15.02.2021.), u kojem je istaknuto da isti osim izmjene naziva organa i nosilaca funkcije u navedenom organu, ne sadrži odstupanja od važećeg Zakona o specijalnom tužilaštvu, te je zaključeno da novina predviđena u članu 48, koji se odnosi na status glavnog specijalnog tužioca i specijalnih tužilaca koji bi eventualnim usvajanjem navedenog Predloga zakona imali status neraspoređenih tužilaca, ne korespondira međunarodnim standardima u ovoj oblasti, koji štite stalnost tužilačke funkcije, te ne podržavaju izmjene postojećih zakona, čija je jedina svrha lišavanje funkcija nosilaca javnih ovlašćenja, bez prethodnog dovođenja u pitanje njihovih sposobnosti u zakonom utvrđenim postupcima, čime im se između ostalog uskraćuje mogućnost da ospore prestanak svog mandata pred nadležnim sudovima;
3. MIŠLJENJE NA ZAKON O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU (29.12.2021.) u kome je, a imajući u vidu proceduru izbora novih članova Tužilačkog savjeta, Agencija pozvala Skupštinu Crne Gore da izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika sproveđe na način koji će biti politički rasterećen, koji neće biti rezultat političkog preglasavanja, već najšireg političkog dialoga i konsenzusa, a sve u cilju izbora nezavisnih i stručnih članova Savjeta. Dodatno, a uzimajući u obzir značaj i ulogu Tužilačkog savjeta, Agencija je pozvala zakonodavca da u budućem periodu razmotri važeću odredbu kojom se predviđa sastav Tužilačkog savjeta (član 18 Zakona), imajući u vidu da se njom definiše da većina članova Tužilačkog

savjeta bude izabrana neposredno od strane Skupštine Crne Gore (Vrhovni državni tužilac i 5 uglednih pravnika, od kojih je jedan predstavnik nevladinih organizacija). Takođe, Agencija je pozvala nadležnu instituciju da razmotri odredbe kojima se uređuje izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika (član 26, 26a, 26b i 26c), imajući u vidu činjenicu da ovi članovi Savjeta ne dolaze iz tužilačkog sistema, te da ih neposredno bira i razrješava Skupština, a posebno u dijelu preciziranja elemenata koji će se koristiti za utvrđivanje ispunjenosti uslova izbora, te da cijeli proces učini transparentnim, a osim navedenog, posebno je ukazano na potrebu dodatne razrade člana 33 Poslovnika Tužilačkog savjeta kako bi bile definisane i situacije izuzeća iz rada sjednice Tužilačkog savjeta za člana koji dolazi iz reda uglednih pravnika, a koji postupa u predmetu kao branilac ili punomoćnik u koji je uključen državni tužilac o kome se raspravlja i odlučuje na sjednici Tužilačkog savjeta i

4. MIŠLJENJE NA ODREDBE RELEVANTNE ZA UPUĆIVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA U SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO (27.07.2023.), u kome je Agencija pozvala resorno ministarstvo da predloži adekvatna rješenja u ovoj oblasti kako bi se osigurala kvalifikovanost državnih tužilaca koji bi shodno institutu upućivanja obavljali „poslove hitne prirode“, „povećanog obima posla“ i „postupanje u konkretnom predmetu“, shodno članu 24 Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, kao i da se navedenim rješenjima uredi obim ovlašćenja, status i opis poslova navedena lica i otkloni svaki eventualni osnov na neravnopravnosti bilo koje vrste i eventualnu samovolju i selektivnost kod upotrebe ovog instituta.

II PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE I ANALIZA RELEVANTNIH ODREDBI ANALIZA ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU ("Sl. list CG", br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018, 76/2020 i 59/2021)

Zakonom o Državnom tužilaštvu uređuju se osnivanje, organizacija i nadležnost Državnog tužilaštva, organizacija rada državnih tužilaštava, sastav, izbor, mandat, organizacija i način rada Tužilačkog savjeta, kao i druga pitanja od značaja za rad Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta. On predstavlja jedan od sistemskih zakona kojima se uređuje nezavisnost pravosuđa. Jedan od najvažnijih instituta predmetnog zakona je i Tužilački savjet, koji je u pravosudni sistem uveden kao ustavna kategorija sa zadatkom da kroz ostvarivanje svojih nadležnosti obezbeđuje samostalnost Državnog tužilaštva i povjeren mu je širok spektar nadležnosti koji obuhvataju izbor, imenovanje, napredovanje, upućivanje na drugo radno mjesto, izricanje kazni i razrješenje tužilaca. Ove nadležnosti ključne su u pogledu karijere tužilaca, a sastav, izbor, mandat, organizacija i način rada Tužilačkog savjeta dalje su uređeni zakonom.

Članom 18 Zakona o Državnom tužilaštvu utvrđuje se sastav Tužilačkog savjeta, članom 37 Nadležnosti Tužilačkog savjeta, dok je članom 27 uvedena zabrana izbora na tužilačku funkciju gdje se kaže da za vrijeme trajanja mandata u Tužilačkom savjetu član Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca ne može biti biran u državno tužilaštvu višeg stepena ili za rukovodioca državnog tužilaštva, a član Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika ne može biti biran za državneg tužioca ili rukovodioca državnog tužilaštva.

Dalje, u Zakonu se u članu 43 navodi da za vrhovnog državnog tužioca može biti birano lice koje: ispunjava opšte uslove za državnog tužioca; ima radno iskustvo od najmanje 15 godina kao državni tužilac ili sudija ili najmanje 20 godina na drugim pravnim poslovima i koje se odlikuje profesionalnom nepristrasnošću, visokim stručnim i moralnim kvalitetima. Takođe, u članu 48 stav 1 Zakona kaže se da isto lice može biti birano za Vrhovnog državnog tužioca najviše dva puta, dok se u stavu 2 ovog člana navodi da po isteku vremena na koje je izabran i prestankom funkcije Vrhovnog državnog tužioca kad to sam zatraži, Vrhovni državni tužilac ostaje kao državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu. Dodatno, u članu 48 stav 3, 4 i 5 navodi se da u slučaju iz stava 2 ovog člana, kao i u slučaju ostavke ili razrješenja Tužilački savjet određuje vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, da za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca može biti određeno lice koje ispunjava uslove iz člana 43 ovog zakona, a da se vršilac dužnosti vrhovnog državnog tužioca određuje se na period od šest mjeseci.

Kad je u pitanju član 48 Zakona o državnom tužilaštvu iz stava 4 jasno je da vršilac dužnosti vrhovnog državnog tužioca može doći kako iz reda tužilaca vrhovnog i drugih tužilaštava, tako i iz reda pravnika koji ispunjavaju uslove za izbor vrhovnog državnog tužioca iz člana 43 Zakona. Ova „novina“ koja se ogleda u tome da za v.d. Vrhovnog državnog tužica može biti birano lice koje ne dolazi iz redova tužilaca Vrhovnog državnog tužilaštva uvedena je posljednjim izmjenama ovog propisa. Naime, tada je predlagač Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu 23-1/21-2 EPA185 XXVII u obrazloženju ovakvog zakonskog rješenja naveo da se isto predlaže kako bi bio proširen broj potencijalnih kandidata, uz zadržavanje visokih kriterijuma stručnosti. Ovo rješenje stupilo je na snagu 12.6.2021. i njime je zamjenjeno do tada važeće zakonsko rješenje od 20. 3. 2015. godine kojim je u članu 48 stav 3 Zakona propisivano da Tužilački savjet određuje vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca iz reda državnih tužilaca iz Vrhovnog državnog tužilaštva.

Predloženo zakonsko rješenje, iako širi krug lica koja mogu biti kandidati za status v.d. Vrhovnog državnog tužioca i otvara prostor da dokazani profesionalci do izbora Vrhovnog državnog tužioca privremeno rukovode Vrhovnim državnim tužilaštvom ipak ostavlja prostor koji može ovako postavljen sistem učiniti ranjivim.

Navedeni zaključak nameće se, ako se uzme u obzir mišljenje Ministarstva pravde u vezi sa odredbama Zakona o državnom tužilaštvu koje se odnose na pravni institut vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužilaštva od 28.07.2022.

U predmetnom mišljenju analizirana je primjena Zakona o Državno tužilaštvu u odnosu na slučaj državne tužiteljke Maje Jovanović, a koju je Tužilački savjet u nastavku Prve redovne konstitutivne sjednice održane 5.2.2022. godine izabrao za vršiteljku dužnosti Vrhovnog državnog tužilaštva na period od 6 mjeseci u skladu sa članom 48 stav 4 i 5 i članom 184c Zakona o državnom tužilaštvu. S tim u vezi, od Ministarstva pravde zatraženo je, između ostalog, tumačenje primjene člana 48 stav 2 Zakona o državnom tužilaštvu imajući u vidu da njime nije izričito propisan status lica određenog za vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca nakon isteka mandata od 6, odnosno 12 mjeseci, te da kod čijenice da v.d. Vrhovnog državnog tužioca ima isti obim ovlašćenja, prava, obaveze i odgovornosti prilikom obaljanja funkcije.

Tako je, od strane Ministarstva pravde, u glavnom zaključeno da imajući u vidu da vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca ima ista ovlašćenja, prava, obaveze i odgovornosti prilikom obavljanja funkcije Vrhovnog državnog tužioca kao i sami Vrhovni državni tužilac, a nakon isteka vremena na koje je određen, vršilac dužnosti ima pravo da ostane kao državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu, ukoliko to sam zatraži, shodno članu 48 stav 2 Zakona o državnom tužilaštvu.

Ne sporeći da vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca ima ista ovlašćenja, prava, obaveze i odgovornosti prilikom obavljanja funkcije Vrhovnog državnog tužioca kao i sami Vrhovni državni tužilac, u konkretnom slučaju mora se voditi računa da se u relevantnim odredbama jasno navodi da Tužilački savjet "određuje" vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, a da Skupština Crne Gore „birat će i razrješava“ vrhovnog državnog tužioca.

S tim u vezi, a imajući u vidu činjenicu da je zakonskim rješenjem predviđeno da vršilac dužnosti vrhovnog državnog tužioca može doći kako iz reda tužilaca vrhovnog i drugih tužilaštava, tako i iz reda pravnika koji ispunjavaju uslove za izbor vrhovnog državnog tužioca iz člana 43 Zakona, te uzimajući u obzir da je Vrhovno državno tužilaštvu u v.d. stanju od oktobra 2019. godine, primjenom člana 48 stav 2 Zakona o državnom tužilaštvu, ovakvim tumačenjem Ministarstva pravde omogućeno je značajnom broju lica da nakon obavljanja funkcije vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca postanu tužioci Vrhovnog državnog tužilaštva, primjenom tumačenja člana 48 stav 2 Zakona o državnom tužilaštvu i samim tim omogućen je prostor za „zaobilaznje“ striktnе zakonske procedure za ostvarivanje ovog statusa u Vrhovnom državnom tužilaštvu.

Cijeneći gore navedeno, te imajući u vidu jasnu zakonsku odredbu iz člana 48 stav 2 Zakona o državnom tužilaštvu u kojoj se kaže da po isteku vremena na koje je izabran i prestankom funkcije Vrhovnog državnog tužioca kad to sam zatraži, Vrhovni državni tužilac ostaje kao državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu, Agencija smatra da nema prostora za cijenjenje namjere zakonodavca u ovako važnoj odredbi.

Naime, u predmetnom Zakonu, shodno nadležnostima propisanim članom 37 stav 1 tačka 15, propisano je da Tužilački savjet donosi (član 56 stav 4 Zakona) plan slobodnih mjesta najkasnije do kraja kalendarske godine za naredne dvije godine. Dodatno, u članu 57 Zakona propisano je da se slobodna mjesta državnih tužilaca u osnovnim državnim tužilaštima popunjavaju putem internog oglasa za dobrovoljno premještanje državnog tužioca iz jednog državnog tužilaštva u drugo osnovno državno tužilaštvu, odnosno na osnovu javnog oglasa koji objavljuje Tužilački savjet. Dalje se u članu 75 stav 1 Zakona navodi da državni tužilac, odnosno sudija ima pravo da napreduje u državno tužilaštvu višeg stepena ako je njegov rad ocijenjen ocjenom odličan ili dobar u skladu sa zakonom i ukoliko ispunjava posebne uslove propisane za izbor u to državno tužilaštvu.

Ipak, a u cilju eventualnih budućih nedoumica u primjeni ovog člana zakona, Agencija je mišljenja da bi, imajući u vidu obuhvat lica koja mogu učestvovati u procesu selekcije za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, bilo neophodno jasno zakonski urediti prava vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca u kontekstu člana 48 stav 2 Zakona

o državnom tužilaštvu, kako ovako važan sistem ne bi bio ranjiv, a kako bi istovremeno bio usklađen sa ukupnom tužilačkom strukturom, odnosno sistemom.

Eventualna buduća zakonska odredba, a koja se odnosi na to koji bi bio eventualni budući status lica koja bi bila određena za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, mora da bude takva da ne izaziva potrebu za tumačenjem i davanjem mišljenja o namjeri zakonodavca kod primjene iste, a kako bi se sačuvala tužilačka organizacija, koja je jasno razrađena u zakonu i postigla dosljednost u primjeni zakona.

Ovdje napominjeno da smo na nedostatnost procedura u ovoj oblasti ukazivali i u ranijim mišljenjima Agencije, u prvom redu u mišljenju koje se ticalo nedostatka procedure, odnosno minimalnih uslova koje treba da zadovolje državni tužiloci koji se upućuju u Specijalno državno tužilaštvo, a koje bi pratilo i jasno zakonsko određenje obima njihovih ovlašćenja, statusa i opisa poslova tokom trajanja upućivanja na rad u ovo tužilaštvo. Zajedničko za oba procesa je da se tumačenjem zakona omogućava „zaobilazeњe“ procedura izbora lica u ova tužilaštva od strane Tužilačkog savjeta, koji je shodno Zakonu dužan da na sistematizovano slobodno tužilačko mjesto imenuje lice koje ima najbolje rezultate u zakonito sprovedenoj proceduri.

Takođe, analizirajući predmetnu odredbu, a prateći hronologiju događaja koji se odnose na v.d. stanje u Vrhovnom državnom tužilaštvu, Agenija je normativno analizirala način izbora novog v.d. Vrhovnog državnog tužioca iz period od 19. januara 2023. godine sve do 8. februara 2023. godine. U konkretnom periodu 19. januara 2023. na I sjednici Tužilačkog savjeta, kojom je predsjedavala v.d. Vrhovna državna tužiteljka Maja Jovanović, između ostalog, je donijeta je odluka da se zainteresovanim licima za v.d. VDT-a, koja ispunjavaju uslove propisane članom 43 Zakona o Državnom tužilaštvu, uputi poziv da u roku od 7 dana od dana objavlјivanja, dostave radnu biografiju, što je i sprovedeno 25. januara 2023., da bi 6. februara 2023. Tužilački savjet objavio je saopštenje u kome je naveo da je na V sjednici Tužilačkog savjeta, kojom je predsjedavao zamjenik predsjednika Tužilačkog savjeta Nikola Samardžić, nije donijeta odluka da se odredi za v.d. VDT-a neko od prijavljenih kandidata na poziv zainteresovanim licima, a koji poziv je Savjet objavio 25. januara 2023. godine. Dalje je 8. februara 2023. godine u nastavku V sjednice Tužilačkog savjeta, konstatovan prestanak mandata Tatjani Begović, članici Tužilačkog savjeta, ostavkom, da bi na VI sjednici Tužilačkog savjeta kojom je predsjedavao zamjenik predsjednika Tužilačkog savjeta Nikola Samardžić, bila određena Tatjana Begović, državna tužiteljka u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici, za vršiteljiku dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, na period od šest mjeseci, većinom glasova.

S tim u vezi, Agenicija je razmatrala relevantne odredbe Zakona o državnom tužilaštvu u konkretnom slučaju, sa posebnim osvrtom na član 27 (zabrana izbora na tužilačku funkciju) Zakona o Državnom tužilaštvu u kome se kaže da za vrijeme trajanja mandata u Tužilačkom savjetu član Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca ne može biti biran u državno tužilaštvo višeg stepena ili za rukovodioca državnog tužilaštva, a član Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika ne može biti biran za državnog tužioca ili rukovodioca državnog tužilaštva, posebno imajući u vidu da bi u konkretnoj situaciji tužiteljka višeg državnog tužilaštva, a koja je podnijela ostavku na članstvo u Tužilačkom savjetu i određena za v.d. Vrhovnog državnog tužioca, mogla po isteku mandata na koji je određena, a ukoliko to sama zatraži, shodno tumačenju člana 48 stav 2 Zakona o

državnom tužilaštvu od državne tužiteljke u Višem državnom tužilaštvu postati tužilac Vrhovnog državnog tužilaštva.

Ovdje se opet moramo vratiti na dio mišljenja u kome Agencija jasno terminološki razdvaja termine „birati“ i „određivati“, jer se u konretnom slučaju u članu 27 Zakona o državnom tužilaštvu propisuje da član Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca ne može biti „biran“ u državno tužilaštvo višeg stepena ili za rukovodioca državnog tužilaštva, a po logiciranju Agencije zakonodavac u predmetnoj odredbi ne predviđa da član Tužilačkog savjeta ne bi mogao biti „određen“ (što je status privremenog karaktera) za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca.

Ipak, imajući u vidu gore izloženu hronologiju događaja, koja se odnosi na izbor novog v.d. Vrhovnog državnog tužioca od 8. februara 2023. godine, te posebno cijeneći ocjenu Evropske komisije u kojoj je navedeno da je “način na koji je Tužilački savjet u februaru 2023. godine izabrao v.d. predsjednicu VDT-a izazvao ozbiljnu zabrinutost u vezi s poštovanjem odredbi Zakona o državnom tužilaštvu”..., Agencija je razmatrala način unaprijeđenja postojećih odredbi, a posebno one iz člana 27 Zakona o državnom tužilaštvu.

S tim u vezi, a kako bi ograničenje predviđeno članom 27 Zakona o državnom tužilaštvu bilo i ostalo snažan mehanizam za kontrolu stvarnog i eventualnog sukoba interesa, Agencija predlaže da se budućim izmjenama ovog Zakona predviđi zakonski period u kome ovo organičenje važi, poput onog iz člana 15 Zakona o sprječavanju korupcije, te vjeruje da će resorno ministarstvo pažljivo razmotriti ovu preporuku i sa pažnjom prosuditi potreban „period hlađenja“ (cooling off period), u kome bi predmetno ograničenje važilo, kako bi se značaj navedene odredbe naglasio i oklonila mogućnost „bacanja sijenke“ u primjeni zabrane iz člana 27 Zakona o državnom tužilaštvu, kao i da se predmetnom normom uredi da li se pomenuta zabrana odnosi i na „određivanje“ ili samo na „biranje“ člana Tužilačkog savjeta na određene funkcije u tužilačkoj organizaciji.

III ZAKLJUČNE OCJENE

Cijeneći značaj procedure izbora Vrhovnog drzavnog tužioca, izbor v.d. Vrhovnog državnog tužioca, te ukupan značaj i nadležnosti Tuzilačkog savjeta, Agencija za sprječavanje korupcije prepoznala je potrebu sporvođenja antikorupcijske analize Zakona o Državnom tužilaštvu sa posebnim osvrtom na članove 48 (prestanak mandata) i 27 (zabrana izbora na tužilačku funkciju u cilju njihovog unapređenja).

S tim u vezi, Agencija je sagledavajući sve relevantne odredbe kojima se uređuje navedena procedura izbora VDT-a i određivanja v.d. VDT-a, ne sporeći da vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca ima ista ovlašćenja, prava, obaveze i odgovornosti prilikom obavljanja funkcije Vrhovnog državnog tužioca kao i sami Vrhovni državni tužilac, u ovom slučaju konstatovala da se u predmetnoj analizi mora voditi računa o različitom terminološkom definisanju „određivanja“ vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca od strane Tužilačkog savjeta i „biranja i razrješavanja“ vrhovnog državnog tužioca od strane Skupštine Crne Gore.

Imajući u vidu jasnu zakonsku odredbu iz člana 48 stav 2 Zakona o državnom tužilaštvu u kojoj se kaže da po isteku vremena na koje je izabran i prestankom funkcije Vrhovnog državnog tužioca kad to sam zatraži, Vrhovni državni tužilac ostaje kao državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu, Agencija smatra da nema prostora za cijenjenje namjere zakonodavca u ovako važnoj odredbi.

Ipak, a u cilju eventualnih budućih nedoumica u primjeni ovog člana zakona, Agencija je mišljenja da bi, imajući u vidu obuhvat lica koja mogu učestvovati u procesu selekcije za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, te činjenicu da je Vrhovno državno tužilaštvu u v.d. stanju od oktobra 2019. godine, a kako bi se zaštitio i očuvao integrirter cijele tužilačke organizacije, bilo neophodno jasno zakonski urediti prava vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, nakon isteka perioda na koji je održen da vrši funkciju, u kontekstu člana 48 stav 2 Zakona o državnom tužilaštvu, kako ovako važan sistem ne bi bio ranjiv, a kako bi istovremeno bio usklađen sa ukupnom tužilačkom strukturom, odnosno sistemom.

Sa druge strane, a imajući u vidu ocjenu Evropske komisije navedene u neformalnom dokumentu - non-pejperu koja se odnosi na način na koji je Tužilački savjet u februaru 2023. godine izabrao v.d. predsjednicu VDT-a, Agenicija smatra da, je potrebno dodantno ojačati inače jako važnu odredbu iz člana 27 Zakona o Državnom tužilaštvu, te poziva resorno ministarstvo da osnaži mehanizam za kontrolu stvarnog i eventualnog sukoba interesa iz člana 27 Zakona o državnom tužilaštvu uvođenjem odgovarajućeg zakonskog perioda u kome bi ovo ograničenje važilo, te predvidjeti potreban "period hlađenja" (cooling off period) po stupanju sa funkcije člana Tužilačkog savjeta, kako bi se značaj navedene odredbe iz člana 27 Zakona naglasio i oklonila mogućnost "bacanja sjenke" u primjeni ove značajne zakonske zabrane, te zakonom definisti da li se zabrana odnosi i na „određivanje“ ili samo na „biranje“ člana Tužilačkog savjeta na određene funkcije u tužilačkoj organizaciji.

