



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-02- 255
12.02.2021. godine

Datum: 15 -02- 2021

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 PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O
DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU BROJ 23-2/21-2 (EPA:133 XXVII) I PREDLOG
ZAKONA O TUŽILAŠTVU ZA ORGANIZOVANI KRIMINAL I KORUPCIJU BROJ
23-2/21-2 (EPA:127 XXVII)**

Uvidom u tekstove predloga zakona, a imajući u vidu njihov društveni uticaj, kao sistemskih zakona kojima se uređuje nezavisnost pravosuđa, kao krajni i najvažniji garant demokratskog funkcionisanja institucija i garant pravne sigurnosti građana, Agencija prepoznaje potrebu sprovođenja cjelokupnog zakonodavnog procesa, u smislu uključivanja zainteresovane stručne i međunarodne javnosti, u cilju pripreme predmetnih zakonskih materija, kako bi predložena zakonska rješenja oslikavala javni interes, te kako bi prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa bio sveden na minimum.

Imajući u vidu značaj i ulogu Tužilačkog savjeta, kao tijela čiji spektar nadležnosti obuhvata izbor, imenovanje, napredovanje, upućivanje na drugo radno mjesto, izricanje kazni i razrješenje tužilaca, što je od ključnog značaja u pogledu karijere tužilaca, Agencija je mišljenja da je neophodno minimalizovati politički uticaj prilikom izbora članova Tužilačkog savjeta, te poziva da se razmotre 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). Navedeno u cilju stvaranja uslova neophodnih za pristupanje Crne Gore Evropskoj Uniji i zadovoljenja međunarodnih principa koji govore u prilog tome da je nezavisnost tužilaca neodvojiva od vladavine prava.

U odnosu na Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, a koji pored izmjene naziva organa i nosilaca funkcije u navedenom organu, ne

sadrži odstupanja od važećeg Zakona o specijalnom tužilaštvu, osim novine 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, Agencija je mišljenja da namjera predlagača 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 ovlaštenja, 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.

OBRAZLOŽENJE

I POSTUPAK

Zakonom o sprječavanju korupcije regulisana je nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu Agencija) da shodno članu 78 stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije:

- "...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 nacrt zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;..."

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da Agencija može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unaprijeđenja 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.

Agencija se u svojim Mišljenjima može pozvati na odredbe Ustava i relevantnih zakona, ali ne u smislu procjene ustavnosti i zakonitosti, već u smislu primjene i ostvarivanja svrhe člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije.

Agencija je odlučila da sprovede postupak po službenoj dužnosti na osnovu člana 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije, posebno cijeneći značaj Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o specijalnom tužilaštvu, te imajući u vidu njihov društveni uticaj, kao sistemskih zakona kojima se uređuje nezavisnost pravosuđa, te sačinila Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama

Zakona o državnom tužilaštvu broj 23-2/21-2 (epa:133 XXVII) i Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju broj 23-2/21-2 (epa:127 XXVII), koji su Skupštini Crne Gore dostavljeni 3.2.2021. godine. Dodatno, Agencija je imala u vidu i značaj ova dva propisa prepoznat kroz Akcioni plan za pregovaračko poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava, kao jednom od strateških i reformskih dokumenata u oblasti pravosuđa sa jasnim ciljevima i mjerama čija realizacija vodi završetku integracionog procesa Crne Gore u Evropsku uniju.

II OBRAZLOŽENJE OPŠTIH PRINCIPA

Podsjećanja radi u julu 2013. godine usvojene su ustavne promjene u cilju smanjenja političkog uticaja na imenovanje visokih funkcionera u pravosuđu obezbjeđivanjem transparentnih procedura i izbora zasnovanih na zaslugama uz uvođenje kvalifikovane većine i deblokirajućeg mehanizma kod Skupštine. Navedenim ustavnim izmjenama Tužilački savjet uveden je kao ustavna kategorija sa zadatkom da kroz ostvarivanje svojih nadležnosti obezbjeđuje 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.

Zbog značaja donošenja ovog propisa, a u cilju stvaranja funkcionalnog okvira koji će obezbjeđiti neophodne osnove za jačanje nezavisnosti pravosuđa, zakon je predvidio između ostalog, uvođenje jedinstvenog sistema izbora državnih tužilaca na nivou države i uvođenje objektivnog sistema napredovanja na osnovu zasluga i preduzimanja mjera za jačanje odgovornosti državnih tužilaca. U procesu izrade teksta propisa konsultovane su svi relevantni međunarodni partneri, među kojima su i eksperti Evropske komisije i Venecijalne komisije.

Svjesna značaja predmetnih Zakona, Agencija je, sagledala sva dostupna akta koja se odnose na navedeno pitanje, a iz ugla svojih nadležnosti.

Osim analize predloga zakona, kao i međunarodnih standarda u navedenoj oblasti, na samom početku uočen je nedostatak elementa javnosti u samom postupku predlaganja zakona, kako kroz organizovanje javne rasprave, tako i kroz konsultovanje stručne javnosti. Navedeno posebno imajući u vidu da su javne rasprave, odnosno omogućavanje učešća zainteresovane javnosti u pripremi zakona, posebno ovako značajnih, važan preventivni mehanizam u borbi protiv korupcije.

Organizovanje javnih rasprava i konsultacija javnosti u svim fazama zakonodavnog postupka, a prilikom pripreme zakona kojima se bitno mijenja način uređivanja nekog pitanja, ili u konkretnom slučaju kada se radi o pitanjima koja mogu biti predmet posebnog zanimanja javnosti, poželjno je, a i neophodno. Na ovaj način predlagač omogućuje da se iskristališu rješenja kojima se utvrđuje javni interes i unaprijedi kvalitet samog propisa, a prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa svodi na minimum.

III ANALIZA PREDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU BROJ 23-2/21-2 (EPA:133 XXVII) ČLAN 4

Članom 18 Zakona o državnom tužilaštvu ("Sl listu CG", br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 i 76/20.) propisan je sastav Tužilačkog savjeta:

„Tužilački savjet ima predsjednika i deset članova.

Predsjednik Tužilačkog savjeta je vrhovni državni tužilac.

Članovi Tužilačkog savjeta su:

1) pet državnih tužilaca koji imaju stalnu funkciju i najmanje pet godina radnog iskustva u obavljanju tužilačke funkcije, od kojih četiri iz Vrhovnog državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva i viših državnih tužilaštava, a jedan iz osnovnih državnih tužilaštava, a koje bira i razrješava Konferencija državnih tužilaca;

2) četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština), na predlog nadležnog radnog tijela;

3) jedan predstavnik organa državne uprave nadležnog za poslove pravosuđa (u daljem tekstu: Ministarstvo pravde), kojeg imenuje ministar pravde iz reda zaposlenih u Ministarstvu pravde.

Za člana Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca ne može biti izabran državni tužilac koji je ocijenjen ocjenom ne zadovoljava ili kome je izrečena disciplinska sankcija. Sastav Tužilačkog savjeta proglašava Predsjednik Crne Gore. Administrativne poslove za Tužilački savjet obavlja Sekretarijat Tužilačkog savjeta.“

Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu broj 23-2/21-2 (EPA:133 XXVII) u članu 4 predviđa se izmjena navedenog člana Zakona i glasi:

Član 4

U članu 18 stav 3 tačka 1 mijenja se i glasi:

„1) četiri državna tužioca koji imaju stalnu funkciju i najmanje pet godina radnog iskustva u obavljanju tužilačke funkcije i to po jedan iz Vrhovnog državnog

tužilaštva i viših državnih tužilaštava i dva iz osnovnih državnih tužilaštava, a koje bira i razrješava Konferencija državnih tužilaca;"

U tački 2 riječ: „četiri“ zamjenjuje se riječima: „pet“.

Stav 5 mijenja se i glasi:

„Sastav tužilačkog savjeta proglašava predsjednik Skupštine Crne Gore“.

Uporedbom važećeg zakonskog teksta i predloženih izmjena dolazi se do zaključka da je navedenim izmjenama predviđeno da je u sastavu Tužilačkog savjeta za dva manji broj državnih tužilaca, kao i da je broj uglednih pravnikā koji ulaze u sastav Tužilačkog savjeta povećan za dva. Dodatno, predloženo je i da Sastav Tužilačkog savjeta proglašava Predsjednik Skupštine Crne Gore umjesto, po sada važećem propisu, Predsjednika Crne Gore.

Razlozi za donošenje ovog zakona pravdaju se potrebom unapređenja rezultata rada Tužilačkog savjeta koji se direktno odražavaju na funkcionisanje državno-tužilačke organizacije, ali i na ispunjenje uslova neophodnih za pristupanje Crne Gore Evropskoj Uniji... navedeni razlozi opravdavaju namjeru da se izmjeni sastav Tužilačkog savjeta, što treba da doprinese između ostalog bržem ispunjavanju uslova za pristupanje Crne Gore Evropskoj Uniji.

U ovako postavljenom sistemu, sa nadležnostima i sastavom Tužilačkog savjeta, kako je predviđeno Predlogom zakona postoji izvestan broj manjkavosti, što dovodi do rizika od političkih pritisaka tokom procesuiranja predmeta, naročito kada je riječ o predmetima koji se tiču političara ili lica za koja političari imaju interes da ih štite. Konkretno, rješenjem u članu 4 citiranog Predloga zakona predviđa se da članovi Tužilačkog savjeta na posredan ili neposredan način budu izabrani od strane Skupštine Crne Gore, tj. da četiri državna tužioca i jednog predstavnika organa državne uprave nadležnog za poslove pravosuđa Skupština Crne Gore bira posredno, a Vrhovnog državnog tužioca i 5 uglednih pravnikā neposredno. Na taj način širok spektar nadležnosti Tužilačkog savjeta, a koje podrazumjevaju izbor, imenovanje, napredovanje, upućivanje na drugo radno mjesto, izricanje kazni i razrješanje tužilaca postaju direktno izložene uticaju izvršne i zakonodavne vlasti.

Imajući u vidu nadležnosti Tužilačkog savjeta, predloženo zakonsko rješenje stvara prostor za političke uticaje na imenovanja i unapređenja kad je u pitanju ova profesija, pa se time stvara ozbiljna prijetnja nezavisnosti odnosno samostalnosti i nepristrasnosti tužilačke funkcije. Dodatno, navedeno rješenje doprinosi i tome da lica koja ne pripadaju tužilačkom sistemu, ne poznaju tužilački rad i prirodu njegovog posla, budu u prilici da donose veoma važne odluke u pogledu zakonitosti rada tužilaca i u krajnjem utiču na njihov rad...

Svi međunarodni partneri koji se bave vladavinom prava navode kao imperativ da je u svakom demokratskom društvu neophodno obezbjediti samostalnost u tužilačkom radu i slobodu u postupanju ili odlučivanju bez uticaja sa strane. Takođe, neophodno je da tužilaštvo, u okviru nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom bude neprikosnoveno u obavljanju povjerenih zadataka i zaštićeno od bilo kakvog spoljnog uticaja. Tužioci se nalaze na prvoj liniji krivičnog gonjenja teških krivičnih djela i stoga imaju suštinsku ulogu u očuvanju javne bezbjednosti i zaštiti vladavine prava. Tako je neophodno da svoja velika procesna ovlaštenja koriste u interesu pravne sigurnosti građana, a posao obavljaju u skladu sa principima samostalnosti i slobode u postupanju. Načine ograničenja uticaja političke vlasti prilikom izbora tužilaca trebalo bi tražiti na planu njihovog neposrednog učešća u samoj proceduri izbora.

Nezavisnost tužilaca je neodvojiva od vladavine prava i sama Venecijanska komisija ističe potrebu minimalizovanja političkog uticaja prilikom izbora članova Tužilačkog savjeta.

Takođe, jedan od relevantnih međunarodnih standard koji ide u prilog potrebi nezavisnosti tužilačkog položaja je i sama Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, (Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije "Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 11/2005), koja, kao međunarodni instrument koji je meritoran za oblast prevencije korupcije, u članu 11, a koji je vezan za mjere koje se odnose na sudstvo i tužilaštvo, propisuje:

„Imajući u vidu nezavisnost sudstva i njegovu ključnu ulogu u borbi protiv korupcije, svaka država ugovornica ima obavezu da, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema i ne dovodeći u pitanje nezavisnost sudstva, preduzima mjere za jačanje integriteta i za sprečavanja mogućnosti za korupciju u sudstvu. Te mjere mogu obuhvatiti pravila ponašanja nosilaca pravosudnih funkcija.

Mjere sa istim dejstvom kao mjere koje se preduzimaju na osnovu stava 1 ovog člana mogu se uvesti i primjenjivati u okviru tužilaštva u onim državama ugovornicama u kojima tužilaštvo nije dio pravosuđa, već uživa nezavisnost sličnu nezavisnosti sudstva.“

U Deklaraciji pod nazivom "Bordo deklaracija", koja je sadržana u Mišljenju, koje su zajednički usvojili CCJE i CCPE 8. decembra 2009. godine, navodi se da "Nezavisnost javnog tužilaštva predstavlja nužnu posljedicu pravosudne nezavisnosti. Uloga tužioca u osiguranju i zaštiti ljudskih prava, kako osumnjičenih, optuženih lica i žrtava, se može najbolje obavljati kada je tužilac u svom odlučivanju nezavistan od izvršne i zakonodavne vlasti, i u sistemu u kojem su vidljive različite uloge sudija i tužilaca." Nezavisnost javnih tužilaca je neophodna kako bi im se omogućilo da vrše svoju funkciju. Nezavisnost ojačava

njihovu ulogu u pravnoj državi i u društvu, i takođe je garancija da će pravosudni sistem funkcionisati pravično i cjelishodno i da će se ostvariti sve prednosti pravosudne nezavisnosti (Deklaracija, stavovi 3 i 8).

U Preporuci Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa u kojoj su izričito naglašeni odnosi između sudija i tužilaca, kao i opšta načela koja su od ključnog značaja u osiguranju da navedeni odnosi doprinose postizanju nedvosmislenog i ispravnog izvršavanja zadataka sudija i javnih tužilaca. Ova preporuka posebno naglašava obavezu države da "preduzme odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo da je pravni status, ovlašćenje i procesna uloga javnih tužilaca propisan zakonom na način kojim se isključuje postojanje legitimne sumnja u nezavisnost i nepristrasnost sudećih sudija"

U Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2020 godinu, u dijelu 2.2 Vladavina prava i temeljna prava, Poglavlje 23: Pravosuđe i temeljna prava konstatuje se da: "Crna Gora ostaje umjereno spremna za primjenu pravne tekovine i evropskih standarda u ovoj oblasti, te je ostvarila ograničen napredak ukupno gledano. Prošlogodišnje preporuke u vezi s pravosuđem samo su djelimično ispunjene. Izazovi ostaju, naročito u pogledu nezavisnosti, profesionalnosti, efikasnosti i odgovornosti pravosuđa. Od presudnog je značaja da Crna Gora ne nazaduje u odnosu na ranija dostignuća koja je postigla u reformi pravosuđa."

Zbog svega navedenog, uspostavljene principe kroz reformu normativnog okvira, kao i ranija dostignuća, trebalo bi unapređivati kako bi bili postignuti bolji rezultati u ovoj oblasti, ali je neophodan poseban oprez i sveobuhvatna analiza kako bi bila donijeta najbolja moguća zakonska rješenja, koja bi zaštitila tužilački sistem od političkog uticaja i stvorila ambijent u kome tužioci povjerene nadležnosti mogu da sprovedu u skladu sa principima samostalnosti i slobode u postupanju.

IV PREDLOGA ZAKONA O TUŽILAŠTVU ZA ORGANIZOVANI KRIMINAL I KORUPCIJU BROJ 23-2/21-2 (EPA:127 XXVII) – ČLAN 48

Imajući u vidu da je Predlom zakona o tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju utvrđena, osim izmjene naziva organa i nosilaca funkcije u navedenom organu, jedna novina u odnosu na Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu (Sl. list CG br. 10/15 i 53/16), a koja se odnosi na status glavnog specijalnog tužioca i specijalnih tužilaca koji bi eventualnim usvajanjema navedenog Predloga zakona imali status neraspoređenih tužilaca, u nastavku je analiza predmetnog člana Predloga zakona.

„Član 48

Stupanjem na snagu ovog zakona glavni specijalni tužilac i specijalni tužioci izabrani u skladu sa Zakonom o specijalnom državnom tužilaštvu (SI list CG br. 10/15 i 53/16) imaju status neraspoređenih tužilaca.

Do izbora rukovodilaca Tužilaštva za organizovani kriminal i korupciju Vrhovno državno tužilaštvo preduzimaće radnje koje ne trpe odlaganje u predmetima koji su bili u nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva.

Tužilački savjet će u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona rasporediti državne tužioce iz stava 1 ovog člana u okviru Državnog tužilaštva, a u skladu sa odlukom o broju državnih tužilaca.

Za raspoređivanje državnih tužilaca iz stava 1 ovog člana nije potreban pristanak državnog tužioca koji se raspoređuje.

Neraspoređeni državni tužilac iz stava 1 ovog člana do raspoređivanja ima pravo na zaradu u visini zarade koju je ostvario u mjesecu koji je prethodio mjesecu u kojem je stekao status neraspoređenog tužioca."

U Obrazloženju koje je sastavni dio citiranog Predloga zakona navodi se između ostalog da je „Specijalno državno tužilaštvo svoje najveće domete ostvarilo u progonu političkih neistomišljenika i protivnika bivšeg režima, dok su izostali očekivani rezultati u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Zbog svega navedenog potrebno je pristupiti izradi Zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, a njegovim donošenjem Crna Gora će dobiti istinske institucionalne temelje za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije."

Ova novina sasvim sigurno ne korespondira sa potrebom donošenja novog zakonskog teksta imajući u vidu da se predlogom novog zakona skoro i ne vrše izmjene ili dopune postojećeg zakona, odnosno da se osim citiranog člana 48 vrše samo izmjene naziva organa i nosilaca funkcije u navedenom organu.

Gubitak javne funkcije koja se prepoznaje kao jedina novina predloženog Zakona prepoznata je i u presudi Evropskog suda za ljudska prava u predstavki Baka protiv Mađarske, br. 20261/12, presuda od 27 maja. 2014. godine, a koja se odnosi na prestanak mandata predsjednika Vrhovnog suda Mađarske. Naime, tom prilikom Evropski sud za ljudska prava je konstatovao da prijevremeni prestanak mandata podnosioca predstavke nije bio uslovljen dovođenjem u pitanje njegove sposobnosti da vrši svoju funkciju pred mađarskim vlastima, te da podnosilac predstavke nije imao mogućnost da ospori prestanak svog mandata pred mađarskim sudovima, što samo po sebi predstavlja kršenje njegovog prava na pristup sudu.

Dodatno, GRECO u svom drugom Izvještaju o usaglađenosti za Crnu Goru četvrtog kruga evaluacije, a koji se odnosi na sprječavanje korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce (Strazbur 2-6 decembar 2019. godine) navodi

„GRECO je pozitivno ocijenio da je disciplinski okvir za tužioce dodatno osnažen, a da su pravila za disciplinske postupke izmijenjena i u dovoljnoj mjeri objašnjena. Kada je u pitanju drugi dio preporuke, GRECO je napomenuo da je objavljivanje informacija koje se tiču disciplinskih postupaka protiv tužilaca u Godišnjem izvještaju Tužilaštva odgovaralo potrebi za većom transparentnošću, ali je naglasio da je potreban sistematski obrazac za objavljivanje podataka u javnoj evidenciji.“

Takođe, u svom Izvještaju o evaluaciji Crne Gore u četvrtom krugu evaluacije koji se odnosi na prevenciju korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce (Strazbur, 15-19. jun 2015. godine) navodi se: „Postoje Etički kodeksi i za tužioce i sudije, ali je neophodno dodatno ojačati mehanizme integriteta i odgovornosti u pravosuđu. Iako je zakonodavna reforma sprovedena i radi jačanja disciplinskog režima kod sudija i tužilaca, ostaju sumnje u kvalitet i efikasnost kontrole neodgovarajućeg ponašanja i sukoba interesa u pravosuđu... Nezavisnost državnog tužilaštva je utemeljena Ustavom i dalje garantovana Zakonom o državnom tužilaštvu, kojim je propisano da je državno tužilaštvo nezavisna državna institucija koja goni počinioca krivičnih djela, i u vršenju svoje dužnosti, postupa u skladu sa Ustavom, zakonima i međunarodnim sporazumima. Zakonom o državnom tužilaštvu (sa izmjenama i dopunama iz februara 2015. godine) propisano je da tužilačka funkcija mora da se vrši nepristrasno i objektivno... Tužiocima mogu biti razriješeni dužnosti ako su osuđeni za krivično djelo koje ih čini nepodobnim za vršenje dužnosti, ako dužnost vrše nestručno ili na nepošten način ili su trajno izgubili sposobnost za vršenje dužnosti. Zakon sadrži i niz pojašnjenja o tome šta se podrazumijeva pod nestručnim i nepoštenim ponašanjem, posebno za rješavanje konkretne situacije u kojoj korumpirani tužilac može da odluči da ometa krivični postupak jednostavno tako što neće pravovremeno ili efikasno goniti počinioca. Razriješeni tužilac može da se žali na odluku pred Upravnim sudom... GRECO preporučuje značajno jačanje i dalji razvoj mehanizama za davanje uputstava i savjetovanje o etici i sprječavanju sukoba interesa za tužioce.“

U postojećem Zakonu o Državnom tužilaštvu uspostavljen je disciplinski tužilac koji sprovodi istragu i zastupa optužni akt, detaljnije su propisani disciplinski prekršaji državnih tužilaca, a koji su podijeljeni na lakše, teže i najteže disciplinske prekršaje. Disciplinski postupak za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi Disciplinsko vijeće koje čini predsjednik koji se imenuje iz reda uglednih pravnika i dva člana koji se imenuju iz reda tužilaca. Disciplinski postupak za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Tužilački savjet. Među ovlašćenim predlagачima za pokretanje disciplinskog postupka je i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca, preko koje je Tužilački savjet, kao organ koji vrši nadzor nad radom tužilaca, u mogućnosti da podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti tužioca, što ranije nije bilo moguće.

Navedeno ukazuje da u tužilačkoj organizaciji postoji sistem odgovornosti uspostavljen na objektivnim kriterijumima, pa je Agencija mišljenja da treba koristiti postojeće mehanizme u cilju unapređenja rada državnih i specijalnih tužilaca, nasuprot namjeri predlagača da se donošenjem Zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju glavnom specijalnom tužiocu i specijalnim tužiocima utvrdi status neraspoređenih tužilaca. Dodatno, navedeno rješenje moglo bi da dovede prekida procesa rada u predmetima iz stvarne nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva što bi moglo imati posljedice na tok i realizaciju postupaka u oblasti organizovanog kriminala i korupcije, kako je predloženim zakonom navedeno da će Vrhovno državno tužilaštvo, do izbora rukovodioca Tužilaštva za organizovani kriminal i korupciju preduzimati samo radnje koje ne trpe odlaganje u predmetima iz nadležnosti predmetnog tužilaštva. Imajući u vidu težinu krivičnih djela koja se okrivljenima od strane Specijalnog državnog tužilaštva stavljaju na teret, te da se radi o pravno vrlo složenim predmetima u kojima je u većini slučajeva i određen pritvor kao mjera obezbjeđenja okrivljenih postupku, navedena izmjena će nedvosmisleno dovesti i do povrede iz čl.5 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, a koja se tiče i dužine trajanja pritvora. Naime, Vrhovni sud Crne Gore, a poštujući praksu Evropskog suda za ljudska prava, je zauzeo mišljenje da ukoliko tužilac tokom istrage ne preduzima dokazne radnje, da se pritvor okrivljenima neće produžiti, a u ovim okolnostima je izvjesno da se neće preduzimati dokazne radnje (Predmet Kr.br.53/2019 "Ocijenjujući da nije osnovano produžiti pritvor okrivljenog, Vrhovni sud je imao u vidu i praksu Evropskog suda za ljudska prava koji je u presudi Stögmüller protiv Austrije -1969 ukazao da čl.5 st.3 Konvencije propisuje da pritvaranje ne smije preći razumno vrijeme. S tim u vezi u §4 pomenute presude između ostalog navodi se da se od suda: "... nužno zahtjeva, kada ispituje da li se čl.5 st.3 uvažio, da razmotri i procijeni razumnost..." pritvaranja i ..." ozbiljnost odstupanja od pravila poštovanja individualne slobode ". Ovo dalje znači, a kako je ukazano u §5 iste presude, da "...čl.5 stav 3 Konvencije ... propisuje da pritvaranje ne smije preći razumno vrijeme ... i implicira da mora postojati posebna marljivost i provođenje krivičnog postupka u slučajevima koji se tiču pritvorenih osoba." Dakle, državno tužilaštvo u konkretnom predmetu nije iskazalo potrebnu ažurnost u smislu okončanja istrage, na šta je bilo obavezano čl.174 st.2 ZKP-u i čl.5 st.3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i time je uzrokovalo da istraga i pritvor imaju nerazumno trajanje, što je protivno standardima prakse Evropskog suda kada je u pitanju opravdanost razloga za odstupanje od pravila poštovanja slobode pojedinca. Okrivljeni, koji se nalazi u pritvoru, ne može trpjeti štetne posledice neopravdanog odugovlačenja postupka od strane državnog tužilaštva (koji je u fazi istrage jedini odgovoran za hitno provođenje dokaznih radnji...")

V ZAKLJUČNE OCJENE

Uvidom u tekstove predloga zakona, a imajući u vidu njihov društveni uticaj, kao sistemskih zakona kojima se uređuje nezavisnost pravosuđa, kao krajni i najvažniji garant demokratskog funkcionisanja insitucija i garant pravne sigurnosti građana, Agencija prepoznaje potrebu sprovođenja cjelokupnog zakonodavnog procesa, u smislu organizovanja javne rasprave i uključivanja zainteresovane stručne i međunarodne javnosti, u cilju pripreme predmetnih zakonskih materija, kako bi predložena zakonska rješenja oslikavala javni interes, te kako bi prostor za favorizovanje pojedinačnih interesa na štetu javnog interesa bio sveden na minimum. Samo dobra i pravedna zakonska rješenja mogu učiniti naš pravosudini sistem nezavisnim i jakim... čime se direktno štiti javni interes, te povećava povjerenje javnosti u rad nadležnih institucija.

Imajući u vidu značaj i ulogu Tužilačkog savjeta, kao tijela čiji spektar nadležnosti obuhvata izbor, imenovanje, napredovanje, upućivanje na drugo radno mjesto, izricanje kazni i razrješenje tužilaca, što je od ključnog značaja u pogledu karijere tužilaca, Agencija je mišljenja da je neophodno minimalizovati politički uticaj prilikom izbora članova Tužilačkog savjeta, te poziva da se razmotre 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). Ova izmjena zasigurno nije predložena u cilju stvaranja uslova neophodnih za pristupanje Crne Gore Evropskoj Uniji i zadovoljenja međunarodnih principa koji govore u prilog tome da je nezavisnost tužilaca neodvojiva od vladavine prava.

U odnosu na Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, a koji pored izmjene naziva organa i nosilaca funkcije u navedenom organu, ne sadrži odstupanja od važećeg Zakona o specijalnom tužilaštvu, osim novine u članu 48, koji se odnosi na status glavnog specijalnog tužioca i specijalnih tužilaca koji bi eventualnim usvajanjema navedenog Predloga zakona imali status neraspoređenih tužilaca, Agencija je mišljenja da namjera predlagača ne korespondira međunarodnim standardima u ovoj oblasti koji štite stalnost tužilačke funkcije, te ne podržava 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.

Ukoliko se usvoje ovi predlozi Zakona o tužilačkom savjetu i o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, definitivno će se ojačati politički uticaj na Državno tužilaštvo koje treba da bude samostalno i nezavisno u svom radu, a

takođe će se staviti pojedinačni interes ispred javnog, što je nedopustivo za jedno demokratsko društvo, kakvo predstavljaju sve članice Evropske Unije, kome teži i Crne Gora.

DIREKTORICA
Jelena Perović