



AKCIJA ZA
LJUDSKA PRAVA

MINISTARSTVO PRAVDE

CENTAR ZA MONITORING
I ISTRAŽIVANJE CEMI

KONFERENCIJA O REFORMI PRAVOSUDJA “Reforma pravosudja u Crnoj Gori-ostvareni rezultati”

Veselin Vučković: Izbor, ocjenjivanje, napredovanje i utvrđivanje odgovornosti državnih tužilaca

15.jul 2015.godine, Hotel “Ramada”, Podgorica

Ustavnim amandmanima, izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu i konačno, stupanjem na snagu Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, na cjelovit način uređen je položaj Državnog tužilaštva, ojačano njegovo jedinstvo i samostalnost u sistemu podjele vlasti.

U pogledu ustavnih promjena, posebno je značajna garancija samostalnosti ovog organa utvrđivanjem ustavnih nadležnosti Tužilačkog savjeta. Izborom Vrhovnog državnog tužioca, glavnog Specijalnog državnog tužioca i specijalnih državnih tužilaca u Specijalnom državnom tužilaštvu, kao i utvrđivanjem organizacije i sistematizacije Sekretarijata Tužilačkog savjeta i započetim zaposlenjem kadra u tom organu, izvršene su značajne kadrovske promjene uz Ustavom i zakonom utvrđeni okvir veće samostalnosti i nezavistnosti u radu nosilaca tužilačke funkcije. Ovaj proces prati i novi sistem izbora, napredovanja, ocjenjivanja rada i utvrđivanja odgovornosti.

Na osnovu sveobuhvatne analize i ocjene zakonodavnog okvira i prakse primjene organizacionih zakona, uporednih propisa i prakse u skladu sa preporukama i mjerama iz Strategije reforme pravosudja i akcionog plana za njenu implementaciju i mjera iz akcionih planova za pregovaračka poglavlja 23 i 24, novim Zakonom o državnom tužilaštvu unose se brojne novine u organizaciju i rad državnotužilačke organizacije.

Kada su u pitanju odredbe o izboru:

1) Saglasno Amandmanima na Ustav Crne Gore, posebne odredbe zakona uređuju izbor Vrhovnog državnog tužioca-čl.43 do 48.

Profesionalna nepristrasnost, visoki stručni i moralni kvaliteti koji treba da odlikuju nosioca najviše funkcije u Državnom tužilaštvu-Vrhovnog državnog tužioca, posebno su naglašeni u odredbi tač.3 čl.43 zakona. Daljim odredbama uređen je postupak javnog oglašavanja, postupanje po prijavama, utvrđivanje liste kandidata, predloga za izbor i prestanak mandata.

Članom 48 zakona uređena su prava Vrhovnog državnog tužioca po prestanku funkcije. Naime, po isteku vremena na koje je izabran i po

prestanku funkcije Vrhovnog državnog tužioca kad to sam zatraži, Vrhovni državni tužilac ostaje kao državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu. U ovim slučajevima, kao i u slučaju ostavke ili razrješenja, Tužilački savjet određuje vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca iz reda državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu. Raniji zakon nije imao jasnu odredbu o ovim pitanjima, što je otvaralo dileme u pogledu nadležnosti za određivanje vršioca dužnosti.

2) U odnosu na državne tužioce i rukovodioce državnih tužilaštava, novim zakonom izmijenjene su ranije odredbe u pogledu posebnih uslova, kako za državne tužioce, tako i za rukovodioce državnih tužilaštava.

Za državne tužioce u osnovnim državnim tužilaštvima sada može biti birano lice koje nakon položenog pravosudnog ispita ima najmanje dvije godine iskustva na poslovima savjetnika u Državnom tužilaštvu ili sudu, ili kao notar, zamjenik notara, ili profesor pravnih nauka, konačno, ili najmanje četiri godine na drugim pravnim poslovima. Ranije odredbe propisivale su samo potreban broj godina iskustva na poslovima pravne struke. Čini nam se da je ovim jasno određen zakonodavni okvir za izbor tužilaca u osnovnim državnim tužilaštvima.

Za državnog tužioca u višim državnim tužilaštvima i Vrhovnom državnom tužilaštvu okvir je sužen samo na državnog tužioca, odnosno sudiju sa osam, odnosno 15 godina, što je i razumljivo, kada se ima u vidu krug mogućih kandidata za izbor na funkciju u složenim i najsloženijim predmetima.

Član 50 u stavu 3 i 4 propisuje izuzetak od ovih pravila što po mom mišljenju, niti je jasno rješenje sa stanovišta opravdanosti kadrovskih potreba u tužilaštvu, niti sa stanovišta ravnopravnosti kandidata u postupku izbora za tužioca. Propisano je da za tri državna tužioca u Višem državnom tužilaštvu, odnosno Vrhovnom državnom tužilaštvu mogu biti birana i lica koja su radila najmanje 12 godina kao sudije, državni tužioc, notari, profesori pravnih nauka ili na **drugim pravnim poslovima**. Što, zapravo, znači “na drugim pravnim poslovima“ i što je u ovakvim slučajevima opravdano, ako se ima u vidu neophodan profesionalizam i iskustvo za obavljanje složenih poslova i

zadataka u višim i Vrhovnom državnom tužilaštvu. Da li je dovoljna garancija samo u ograničenju da se bira na četiri godine i da može biti biran na stalnu funkciju, ukoliko u mandatu postigne ocjenu dobar ili odličan. Problematizuje se i pitanje kako je moguće dobiti ovakvu ocjenu, ukoliko nosilac funkcije u tim tužilaštvima nije imao neophodno prethodno iskustvo na odgovarajućim poslovima i zadacima.

3) U pitanju izbora rukovodilaca, saglasno čl.52 zakona, sada se traži da kandidat za rukovodioca uz prijavu podnese program rada u kojem će iznijeti viziju organizacije posla za mandat od pet godina, čiji sadržaj uređuje Tužilački savjet, a u pogledu kriterijuma za izbor, prema čl.53, ocjenjuje se program rada, rad kandidata kao tužioca, sudije, rukovodilaca tužilaštva, odnosno predsjednika suda, kao i sam intervju koji Savjet obavlja sa kandidatom. Rad na dotadašnjoj funkciji ocjenjuje se ocjenom dobar, po kom osnovu može imati do 30 bodova, odnosno ocjenom odličan ili do 40 bodova, dok se ocjena programa može kretati do 40 bodova a ocjena intervjuja do 20 bodova.

4) Odredbe o izboru državnih tužilaca na cjelovito nov način uređuju kriterijume za izbor tužilaca koji se prvi put biraju.

Pisano testiranje , ocjena na testu, ocjena na pravosudnom ispitu i ocjena intervjuja sa kandidatom odlučni su kriterijumi za utvrđivanje rang liste i izbor kandidata.

Pisano testiranje sprovodi se za kandidate koji nemaju ocjenu na pravosudnom ispitu. Postupak sprovodi Tužilački savjet preko Komisije od tri člana Tužilačkog savjeta, od kojih dva iz reda državnih tužilaca a jedan iz reda uglednih pravnika. Test obuhvata izradu odluka i akata iz istrage , izradu optužnog odnosno drugog akta iz nadležnosti tužilaštva. Sam test se izdaje pod šifrom. Pri ocjenjivanju rezultata testa, boduje se sadržina i forma akta, primjena prava, cjelovitost obrazloženja odluke, i to do 40 bodova.

Nadležnost Komisije je ograničena na pregled testa i utvrđivanja predloga ocjene koju dostavlja Tužilačkom savjetu, koji utvrđuje konačnu ocjenu, što se sve bliže razradjuje Poslovníkom Tužilačkog savjeta.

Pri ocjenjivanju intervjua, vrednuje se motivisanost za rad u Državnom tužilaštvu i komunikativnost kandidata. Svaki član Tužilačkog savjeta samostalno utvrđuje ocjenu brojem bodova najviše do 20. Konačnu ocjenu intervjua čini prosječan broj bodova. Međutim, ukoliko je kandidat postigao manje od 15 bodova, ne može biti na rang listi.

Za odluku o izboru odlučan je redosljed na rang listi.

Izabrani kandidat odmah ne stupa na funkciju, već se raspoređuje na inicijalnu obuku u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici, gdje zasniva radni odnos na određeno vrijeme do donošenja odluke o izboru. Za vrijeme obuke ima pravo na zaradu do 70 % zarade državnog tužioca u osnovnom državnom tužilaštvu.

Inicijalna obuka u trajanju od 18 mjeseci, obuhvata teorijski dio koji se sprovodi kod institucije za obuku i praktični dio kod Osnovnog državnog tužioca u Podgorici. Tužilački savjet ocjenjuje obuku na osnovu izvještaja institucije kod koje je kandidat pohađao teorijsku obuku i ocjene mentora za obuku koga prethodno određuje Tužilački savjet.

5) Kriterijumi za izbor državnog tužioca na stalnu funkciju obuhvataju ocjenu rada i ocjenu intervjua.

6) Kriterijumi za izbor državnog tužioca u višim, odnosno Vrhovnom državnom tužilaštvu su : ocjena na pisanom testu i ocjena intervjua sa kandidatom. I u ovim slučajevima odluka o izboru donosi se po redosljedu sa rang liste.

7) Zakon posebno uredjuje postupak napredovanja državnog tužioca. Ovo pravo ima onaj državni tužilac čiji je rad ocijenjen ocjenom dobar ili odličan, uz ispunjavanje posebnih zakonom propisanih uslova. Odluka o izboru temelji se na ocjeni rada i ocjeni intervjua.

8) Novo poglavlje u zakonu predstavljaju odredbe o ocjenjivanju državnih tužilaca kao nov vid internog nadzora i kontrole kvaliteta i kvantiteta rada državnih tužilaca. Ocjenjivanju podliježu svi državni

tužioci, osim Vrhovnog državnog tužioca i državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu.

Rad državnih tužilaca koji imaju stalnu funkciju, ocjenjuje se svake tri godine a rad državnih tužilaca izabranih na mandat od četiri godine ocjenjuje se poslije dvije godine rada i na kraju mandata.

Ocjenjivanje vrši Komisija za ocjenjivanje koju obrazuje Tužilački savjet. Ima pet članova, od čega tri člana Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca i dva člana iz reda uglednih pravnika. Odluku o ocjeni rada Komisija donosi na predlog Vijeća državnih tužilaca za ocjenjivanje. Vijeće čini rukovodilac tužilaštva u kojem radi kandidat koji se ocjenjuje i četiri državna tužioca iz tužilaštva višeg stepena. Obrazuje ga Tužilački savjet.

Podkriterijumi na osnovu kojih se ocjenjuje stručno znanje, opšte sposobnosti i izvori ocjenjivanja uređeni su u čl.89 do 91.

Kada je u pitanju **odgovornost državnih tužilaca**, dozvolite mi da ukratko posjetim na razvoj ovih instrumenata praćenja rada državnih tužilaca.

Organizacioni propisi Crne Gore, kako sa sudstva, tako i Državnog tužilaštva dugo nijesu poznavali materiju disciplinske odgovornosti. Polazilo se od stava da biti disciplinski odgovoran za povredu dužnosti i istovremeno ostati na funkciji, uopšte nije moguće. Zato su zakoni sadržavali teže povrede dužnosti, isključivo kao osnove za pokretanje postupka za razrješenje od funkcije, nikako i disciplinskog postupka. Praksa je pokazala da su takva rješenja u zakonima nedovoljna i nepotpuna.

Stvaranje i izgradjivanje pravosudno kadra nije pitanje trenutka, već predstavlja čitav jedan proces kontinuirane obuke, teorijske i praktične, uz neprekidno podizanje svijesti o značaju i nužnosti poštovanja svih etičkih standarda profesije kroz moralno oblikovanje i ispoljavanje u svakodnevnom ponašanju i odnosu nosilaca pravosudne funkcije. Dakle, Etički kodeks kao obrazac ponašanja i moral kao njegovo ispoljavanje u profesionalnom radu. Ovo, zapravo, znači da rad ponekad prate i određene pogreške i propusti koji uvijek i nužno ne moraju povlačiti pokretanje postupka razrješenja, već, prije svega,

disciplinskog postupka i mjera čiji je doprinos preventivnog karaktera u pravcu dostizanja visokih etičkih i moralnih standarda struke.

Disciplinski režim za državne tužice u CG prvi put je uredjen Zakonom o državnom tužilaštvu iz 2003.godine. Ovim zakonom prvi put se uvode i odredbe etičkog karaktera u pogledu obaveznosti njihovog doslednog pridržavanja u vršenju tužilačke funkcije.

Novi Zakon o državnom tužilaštvu na kvalitetno nov način uredjuje osnove disciplinske odgovornosti utvrđivanjem lakših, težih i najtežih prekršaja i propisivanjem disciplinskih sankcija, i to za lakše disciplinske prekršaje opomenu i novčanu kaznu do 20% zarade u trajanju od 3 mjeseca, novčanu kaznu od 20 do 40 % zarade u trajanju od 3 do 6 mjeseci za teže prekršaje i razrješenje od funkcije za najteže disciplinske prekršaje.

Kao disciplinski prekršaji, i to teži prekršaji, propisane su povrede načela i pravila Etičkog kodeksa, a u čl.110 uredjen položaj Komisije za praćenje primjene Etičkog kodeksa prije i tokom disciplinskog postupka.

Uveden je disciplinski tužilac kao novi organ za sprovođenje istrage po podnijetom predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti.

Posebno su značajne odredbe o zastarjelosti. Ranije odredbe propisivale su veoma kratke rokove za pokretanje i vođenje postupka i izvršenje disciplinske sankcije. Sada, vođenje postupka zastarijeva po proteku od dvije godine od izvršenja lakšeg prekršaja , četiri godine od izvršenja težeg prekršaja i šest godina od izvršenja najtežeg prekršaja.

**ZAMJENIK
VRHOVNOG DRŽAVNOG TUŽIOCA
Veselin Vučković**