

Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori

2020-2021



Kingdom of the Netherlands

Izveštaj je pripremljen i objavljen u okviru projekta "Jačanje garancija nezavisnosti pravosuđa" koji Akcija za ljudska prava sprovodi uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Beogradu.



ANALIZA POSTUPAKA IZBORA, NAPREDOVANJA I UTVRĐIVANJA ODGOVORNOSTI DRŽAVNIH TUŽILACA U CRNOJ GORI 2020-2021

Akcija za ljudska prava / Human Rights Action – HRA

Podgorica,
novembar 2021.

Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021

Izdavač

**Akcija za ljudska prava
Human Rights Action (HRA)**

Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 130/VII
81 000 Podgorica, Crna Gora
Tel: 020/232 348, 232/358; Fax: 020/232 122
hra@t-com.me
www.hraction.org

Za izdavača

Tea Gorjanc Prelević

Autor

Veselin Radulović

Uredila

Tea Gorjanc Prelević

Prelom i dizajn

Artbuk doo

Prevod

Alisa Radić

Priprema i štampa

Mouse studio

Fotografija na naslovnoj strani

Ulla Jensen



Kingdom of the Netherlands



Izveštaj je pripremljen i objavljen u okviru projekta "Jačanje garancija nezavisnosti pravosuđa" koji Akcija za ljudska prava sprovodi uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Beogradu. Sadržaj ovog izveštaja ne odražava nužno stavove donatora i za njega je isključivo odgovorna Akcija za ljudska prava.

SADRŽAJ

UVOD	9
I IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU	11
I.1. Prvi Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu od 3. februara 2021. godine	12
I.1.1. Način na koji se pristupilo izmjeni zakona	12
I.1.2. Sastav Tužilačkog savjeta po predloženim izmjenama zakona	13
I.1.3. Proglašenje Tužilačkog savjeta	14
I.1.4. Sastav Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca	15
I.1.5. Blaži kriterijumi za izbor uglednih pravnika	15
I.1.6. Sazivanje sjednice Tužilačkog savjeta	15
I.1.7. Vršilac dužnosti VDT-a	15
I.1.8. Razrješenje državnog tužioca	16
I.1.9. Učešće u radu Skupštine Crne Gore	16
I.1.10. Prestanak mandata Tužilačkog savjeta	17
I.2. Predlog Zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju	18
I.3. Drugi Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu od 26. aprila 2021. godine	20
I.3.1. Postupak usvajanja i nedostatak javne rasprave	20
I.3.2. Podnošenje drugog Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu	21
I.4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu – konačna verzija	22
I.4.1. Sastav Tužilačkog savjeta	22
I.4.2. Sprječavanje sukoba interesa i nezavisnost od političkog uticaja	23
I.4.3. Izbor člana Tužilačkog savjeta, predstavnika nevladinih organizacija ..	26
I.4.4. Proglašenje Tužilačkog savjeta	27
I.4.5. Sazivanje sjednice Tužilačkog savjeta	27
I.4.6. Vršilac dužnosti VDT	27
I.4.7. Razrješenje državnog tužioca	28

I.4.8.	Učešće ministra pravde u izboru disciplinskog tužioca	28
I.4.9.	Novi sastav Disciplinskog vijeća	28
I.4.10.	Predlog za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva	29
I.4.11.	Podnošenje izvještaja Skupštini Crne Gore	29
I.4.12.	Prestanak mandata Tužilačkog savjeta	30
II	PRIMJENA IZMJENA I DOPUNA ZAKONA O	
	DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU	31
II.1.	Proglašenje Tužilačkog savjeta bez uglednih pravnika	32
II.2.	Obustava započetih postupaka izbora rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca	35
II.3.	Novi konkurs za izbor Vrhovnog državnog tužioca	35
II.4.	Obaveza izvještavanja Skupštine Crne Gore	37
III	PRIMJENA ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU OD POČETKA	
	2020. DO SEPTEMBRA 2021. GODINE	38
III.1.	Sastav i izbor Tužilačkog savjeta	39
III.1.1.	Stari sastav i način izbora	39
III.1.2.	Novi sastav i način izbora	40
III.2.	Prestanak tužilačke funkcije	42
III.2.1.	Prestanak tužilačke funkcije zbog isteka mandata	42
III.2.2.	Prestanak tužilačke funkcije zbog ostavke i ispunjenja uslova za starosnu penziju	43
III.2.2.1.	Sticanje prava na starosnu penziju	43
III.2.2.2.	Odbijanje Tužilačkog savjeta da primijeni zakon	44
III.2.2.2.1.	Stav Tužilačkog savjeta da zakon neće primjenjivati	45
III.2.2.2.2.	Odbijanje i Sudskog savjeta da primjenjuje zakon	47
III.2.2.3.	Prestanak funkcije vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca	48
III.2.2.4.	Pokušaj da se izdejstvuje prestanak funkcije Glavnog specijalnog tužioca izmjenom Zakona o radu	49
III.3.	Utvrđivanje odgovornosti državnih tužilaca za kršenje zakona i etike	52
III.3.1.	Postupanje Tužilačkog savjeta po pritužbama zbog nezakonitosti rada državnih tužilaca	52
III.3.1.1.	Zaključak	52
III.3.1.1.1.	Opšti zaključak	52

III.3.1.1.2. Broj pritužbi i odluka po godinama	52
III.3.1.1.3. Kvalitet odluka	53
III.3.1.1.4. Neblagovremeno odlučivanje	54
III.3.1.2. Opis nadležnosti i postupka po pritužbama	54
III.3.1.3. Praksa	56
III.3.1.3.1. Metod rada u odlučivanju po pritužbama	56
III.3.1.3.2. Primjeri različitog postupanja u istim situacijama	57
III.3.1.3.2.1. Pritužbe zbog kršenja prava na odbranu	57
III.3.1.3.2.2. Pritužbe na rješenja o odbacivanju krivičnih prijava	58
III.3.1.3.3. Osnovane pritužbe	59
III.3.1.3.4. Pritužbe zbog nesavjesnog i nezakonitog postupanja državnih tužilaca po prijavama policijske torture	60
III.3.1.3.5. Nepostupanje državnih tužilaca po krivičnim prijavama	64
III.3.2. Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca	66
III.3.2.1. Opšti zaključak	66
III.3.2.2. Pravni okvir	66
III.3.2.2.1. O Komisiji	66
III.3.2.2.2. O Etičkom kodeksu državnih tužilaca	67
III.3.2.2.3. Problem nerazlikovanja disciplinskih prekršaja od kršenja Kodeksa	68
III.3.2.3. Praksa Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca	69
III.3.2.3.1. Praksa u 2020. godini	69
III.3.2.3.1.1. Zaključak	69
III.3.2.3.1.2. Pojedinačni slučajevi	70
III.3.2.3.1.2.1. Prvo mišljenje	70
III.3.2.3.1.2.2. Drugo mišljenje	71
III.3.2.3.1.2.3. Treće mišljenje	72
III.3.2.3.1.2.4. Četvrto mišljenje	73
III.3.2.3.2. Praksa u 2021. godini	74
III.3.2.3.2.1. Zaključak	74
III.3.2.3.2.2. Pojedinačni slučajevi	74
III.3.2.3.2.2.1. Prvo mišljenje	74
III.3.2.3.2.2.2. Drugo mišljenje (prvi primjer dobre prakse Komisije)	75
III.3.2.3.2.2.3. Treće mišljenje (drugi primjer dobre prakse Komisije)	75

III.3.2.3.2.2.4. Četvrto mišljenje	75
III.3.2.3.2.2.5. Peto mišljenje	76
III.3.3. Disciplinska odgovornost i razrješenje	76
III.3.3.1. Opšti zaključak	76
III.3.3.2. Pravni okvir	77
III.3.3.2.1. Disciplinski postupak	77
III.3.3.2.1.1. Pokretanje postupka	77
III.3.3.2.1.2. Tok postupka	78
III.3.3.2.1.3. Opisi prekršaja	79
III.3.3.2.1.4. Sankcije	81
III.3.3.2.1.5. Razrješenje	81
III.3.3.3. Praksa	82
III.3.3.3.1. Zaključak	82
III.3.3.3.2. Brojni slučajevi zastarijevanja krivičnog gonjenja bez utvrđivanja odgovornosti	82
III.3.3.3.3. Primjeri državnih tužilaca koji nijesu pozvani na odgovornost	86
III.3.3.3.3.1. Glavni specijalni tužilac koji neovlašćeno objavljuje podatke	86
III.3.3.3.3.2 Osnovni državni tužilac za koga su sudovi utvrdili da je prekršio ljudska prava	86
III.3.3.3.3.3. Pritužbe koje su ukazivale na ozbiljna nezakonita postupanja	87
III.3.3.3.3.4. Postupci zbog neprijavlјivanja imovine i prihoda	87
III.4. Ocjenјivanje državnih tužilaca	89
III.4.1. Zaključak	89
III.4.2. Pravni okvir	89
III.4.3. Ocjenјivanje u praksi	90
III.4.4. Članovi Komisije za ocjenјivanje	90
III.4.5. Transparentnost	90
III.4.6. Odluke o ocjenјivanju od 2020. do maja 2021. godine	91
III.5. Izbor i napredovanje državnih tužilaca	92
III.5.1. Zaključak	92
III.5.2. Odluke iz 2020. godine	93
III.5.2.1. Izbor rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava	93

III.5.2.1.1. Izbor rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava u Kotoru i Baru	93
III.5.2.1.2. Odluka Tužilačkog savjeta da ne izabere kandidate za rukovodioce koji su na istoj funkciji bili dva ili više puta	96
III.5.2.2. Intervjui	97
III.5.2.2.1. Pravni okvir	97
III.5.2.2.2. Praksa vođenja intervjua	98
III.5.2.2.3. Tužilački savjet daje pravnu pouku koja nije u skladu sa zakonom	99
III.5.2.2.4. Izbor državnih tužilaca na stalnu funkciju	100
III.5.2.2.5. Izbor državnih tužilaca koji se prvi put biraju	101
III.5.2.2.5.1. Izbor državnog tužioca u osnovno državno tužilaštvo ...	101
III.5.2.2.5.2. Izbor državnog tužioca u Više državno tužilaštvo	102
III.5.2.2.6. Izbor tužilaca u Specijalno državno tužilaštvo	104
III.5.2.2.6.1. Izbor specijalne tužiteljke	104
III.5.2.2.6.2. Izbor Glavnog specijalnog tužioca	104
III.5.3. Odluke iz 2021. godine	107
III.5.3.1. Izbor državnih tužilaca u Više državno tužilaštvo u Bijelom Polju	107
III.5.3.2. Izbor državnih tužilaca u Više državno tužilaštvo u Podgorici ...	109
III.5.3.3. Izbor specijalnih tužilaca u Vrhovno državno tužilaštvo	109
III.5.3.4. Izbor specijalnih tužilaca	110
III.5.3.5. Izbor rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava i Višeg državnog tužilaštva u Podgorici	110
III.6. Neprimjeren uticaj izvršne vlasti na državno tužilaštvo – proizvoljna dodjela novčane pomoći za rješavanje stambenih potreba državnih tužilaca	111
III.6.1. Zaključak	111
III.6.2. Pravni okvir	111
III.6.3. Praksa od 2014. godine do 2021. godine	114
III.6.4. Državni tužioci kojima je Vlada dodjeljivala pomoć za rješavanje stambenih pitanja	115
ZAKLJUČCI	118
PREPORUKE	126
CONCLUSIONS	131
RECOMMENDATIONS	140

UVOD

Ovaj izvještaj se u najvećem dijelu bavi analizom rada Tužilačkog savjeta u pogledu primjene njegovih nadležnosti da bira i razrješava državne tužioce i rukovodioce državnih tužilaštava¹, utvrđuje prestanak njihovih funkcija,² odlučuje o njihovoj disciplinskoj odgovornosti i razrješanju³ i razmatra pritužbe na njihov rad.⁴

Pored toga, analiziran je i rad Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca, nadležne da daje mišljenja o tome da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom⁵.

Izvještaj sadrži i dva posebna dijela. U prvom dijelu su analizirani Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu,⁶ kojim je dovedena u pitanje Ustavom garantovana samostalnost Državnog tužilaštva,⁷ i prvi koraci u primjeni tog zakona. U posljednjem poglavlju, analizirana je praksa bivše Vladine komisije, koja je dodjeljivala stambenu pomoć državnim tužiocima, i takvim višegodišnjim nezakonitim djelovanjem ugrožavala samostalnost Državnog tužilaštva.

Na kraju izvještaja su sažeto dati zaključci i preporuke, od kojih ističemo da je neophodno da, s jedne strane, Vlada ubrzo započne rad na novim i potpunijim izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, u skladu s očekivanjima i Evropske komisije, a sa druge, da novi sastav Tužilačkog savjeta prilikom donošenja odluka o izboru i napredovanju, prestanku funkcija i utvrđivanju odgovornosti državnih tužilaca postupa znatno savjesnije i profesionalnije nego prethodni.

Novi Tužilački savjet ne bi smio da ignoriše višegodišnje kritike Evropske komisije⁸ i Akcije za ljudska prava, i svoje odluke bi morao temeljito da obrazlaže i da temeljito ispituje pritužbe na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava. U svakom od slučajeva u kojima utvrdi kršenje zakona, savjet bi ozbiljno morao da razmotri iniciranje odgovarajućeg postupka utvrđivanja odgovornosti, da bi obeshrabrio ponavljanje iste prakse. Posebno apelujemo na novi Tužilački savjet da se pozabavi problemom odbacivanja više od 90% krivičnih prijava svake godine zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, posebno jer ni jedan državni tužilac zbog toga nikada nije odgovarao.

1 Ustav Crne Gore, *Sl. list CG*, br. 1/2007 i 38/2013, čl. 136, st. 4, tač. 2 i 3.

2 *Ibid*, tač. 3.

3 Zakon o Državnom tužilaštvu, *Sl. list CG*, br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018 i 76/2020, 59/2021, čl. 37, st. 1, tač. 3.

4 *Ibid*, tač. 10.

5 *Ibid*, čl. 21.

6 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, *Sl. list Crne Gore*, br. 59/2021 od 4.6.2021.

7 Ustav Crne Gore, *Sl. list CG*, br. 1/2007 i 38/2013, čl. 134, čl. 136, st. 1.

8 Evropska komisija u svojim izvještajima od 2015. godine kritikuje nedostatak obrazloženja u odlukama Tužilačkog savjeta. U posljednjem izvještaju za 2021. godinu navedeno je, pored ostalog: „Oba savjeta treba da ubrzaju napore da unaprijede transparentnost njihovog rada, uključujući objavljivanje potpuno obrazloženih odluka o napredovanju, izboru i disciplinskim predmetima. Transparentnost se malo popravila kod Sudskog savjeta, a smanjena je kod Tužilačkog savjeta. Tužilački savjet mora da pokaže mnogo proaktivniji pristup pitanjima unutar tužilačke organizacije, uključujući profesionalizam rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca, njihovu odgovornost i da zaštite ugled tužilačke profesije...” (prevod HRA), European Commission, Montenegro Report 2021, 19.10.2021, str. 19.

Novi članovi Tužilačkog savjeta ne smiju dozvoliti da izvršna vlast nastavi da dodjeljuje novčanu pomoć državnim tužiocima radi rješavanja njihovih stambenih potreba, jer je takva dugogodišnja praksa bivše vlasti dovela u pitanje samostalnost državnih tužilaca, i Evropska komisija to označila kao zabrinjavajuću praksu⁹. Zanimljivo je da se nijedan državni tužilac nije žalio da takva praksa ugrožava samostalnost Državnog tužilaštva. Uostalom, Komisija za prijem pritužbi državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava zbog ugrožavanja njihove samostalnosti nije primila ni jednu pritužbu, po bilo kom osnovu, od kad je uspostavljena 2018. godine.

Ovaj izvještaj, po pravilu, obuhvata period od početka 2020. godine do kraja jula 2021. godine, kada je Tužilački savjet, na čelu sa Draženom Burićem, v.d. Vrhovnog državnog tužioca, održao posljednju sjednicu u 2021. godini. Akcija za ljudska prava je prisustvovala sjednicama Tužilačkog savjeta na kojima su sprovedeni intervjui u postupcima izbora, odnosno napredovanja državnih tužilaca, i analizirala obimnu dokumentaciju, uključujući sve odluke Tužilačkog savjeta po pitanjima koja su bila predmet izvještaja, kao i pritužbe na rad državnih tužilaca koje su mu upućivane u navedenom periodu.

Izvještaj je sačinjen u okviru projekta „Jačanje garancija nezavisnosti pravosuđa u Crnoj Gori“, koji Akcija za ljudska prava sprovodi zahvaljujući finansijskoj podršci Kraljevine Holandije.

Akcija za ljudska prava (*Human Rights Action* – HRA) je udruženje građana koje od 2008. godine prati i analizira rad Sudskog i Tužilačkog savjeta. Do sada smo u ovoj oblasti objavili sledeće publikacije: Predlog reforme izbora sudija u Crnoj Gori, Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007-2008), Analiza rada Sudskog savjeta Crne Gore (2008-2013), Izvještaj o realizaciji Strategije reforme pravosuđa (2007-2012), Izvještaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, Odgovornost za kršenje sudijske etike u Crnoj Gori – Rad Komisije za Etički kodeks sudija, i Izbor i napredovanje sudija i tužilaca u Crnoj Gori (2016-2019). Sve ove i druge naše publikacije dostupne su na internet stranici: www.hracion.org/hra-publikacije-hra-publications/.

U izvještaju smo nastojali da koristimo pojmove u ženskom gramatičkom rodu, u skladu sa uputstvima iz Registra zanimanja, zvanja i titula žena Ministarstva za ljudska i manjinska prava – Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti, onda kada smo njima označavali ženske osobe. Ipak, ekonomičnosti radi, ovi pojmovi nisu dosljedno korišćeni, pa treba smatrati da se izrazi "državni tužioci", "ugledni pravnici", "članovi savjeta" i sl. podjednako odnose na sve osobe na tim funkcijama.

Cilj i ovog izvještaja i drugih aktivnosti Akcije za ljudska prava je unaprijeđenje rada Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta u opštem cilju uspostavljanja vladavine prava u Crnoj Gori, posebno da bi se obezbijedilo poštovanje ljudskih prava u skladu sa međunarodnim standardima.

Tea Gorjanc Prelević,

urednica izvještaja i izvršna direktorica Akcije za ljudska prava

⁹ European Commission, Montenegro Report 2021, *op.cit.*, strana 19.

POGLAVLJE I

IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU

I.1. PRVI PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU OD 3. FEBRUARA 2021. GODINE

I.1.1. Način na koji se pristupilo izmjeni zakona

Pet poslanika vladajuće većine podnijelo je 3. februara 2021. godine Skupštini Crne Gore Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu¹⁰. Ovaj predlog zakona je pratio i Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju¹¹, koji je predviđao ukidanje Specijalnog državnog tužilaštva i formiranje novog tužilaštva sa istim nadležnostima, ali sa drugim nazivom – Tužilaštvo za organizovani kriminal i korupciju.

Dana 16. februara 2021. godine, dio poslanika vladajuće većine koji su bili inicijatori zasijedanja vanredne sjednice Skupštine Crne Gore na kojoj je trebalo da se razmatraju predlozi ovih zakona i koja je bila zakazana za 18. februar, odustali su od tog zahtjeva i obavijestili rukovodstvo Skupštine. Istoga dana ministar pravde, ljudskih i manjinskih prava uputio je zahtjev Venecijanskoj komisiji za davanje mišljenja na predloge zakona.

Dana 23. februara, Ministarstvo pravde je formiralo Radni savjet za konsultovanje o izmjenama tužilačkih zakona, sa zadatkom da obavi najšire konsultacije o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu i Predlogu zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, u skladu sa međunarodnim standardima i uz konsultaciju sa relevantnim tijelima EU i Savjeta Evrope.¹² Predviđeno je da predsjednik radnog savjeta bude ministar pravde, ljudskih i manjinskih prava, a članovi državni sekretar u Ministarstvu pravde, predsjednik skupštinskog Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, predstavnici Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta, međunarodni ekspert i samostalni savjetnik u Direkciji za organizaciju pravosuđa u Ministarstvu pravde.¹³

Takođe, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava je 22. februara objavilo javni poziv građanima, stručnim i naučnim institucijama, državnim organima, strukovnim udruženjima, političkim strankama, NVO, medijima i drugim zainteresovanim organima, organizacijama, udruženjima i pojedincima da se uključe u postupak konsultovanja o izmjenama Zakona o državnom tužilaštvu i dostave Ministarstvu svoje inicijative, predloge, sugestije i komentare.¹⁴

¹⁰ Skupština Crne Gore, akt br. 23-1/21-1, poslanici Slaven Radunović, Momo Koprivica, Branka Bošnjak, Dragan Ivanović i Miloš Konatar.

¹¹ Skupština Crne Gore, akt br. 23-2/21-2, poslanici Slaven Radunović, Dragan Krapović, Dragan Ivanović, Miloš Konatar i poslanica Branka Bošnjak.

¹² "Široke konsultacije o tužilačkim zakonima", *Vijesti*, 28.2.2021.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Izvještaj o konsultovanju zainteresovane javnosti u postupku konsultovanja o Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, objavljen 12.3.2021. na: www.gov.me.

Prvog marta 2021. godine Venecijanska komisija je održala sastanak sa predstavnicima civilnog sektora u cilju razmatranja predloga/sugestija/komentara u vezi izmjena tužilačkih zakona i 22. marta Venecijanska komisija je dala mišljenje na oba predloga Zakona.¹⁵

I.1.2. Sastav Tužilačkog savjeta po predloženim izmjenama zakona

Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu predviđeno je da se broj članova Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca smanji sa pet na četiri člana, kao i da po jedan član bude iz Vrhovnog državnog tužilaštva i viših državnih tužilaštava i dva iz osnovnih državnih tužilaštava.¹⁶ Broj članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika povećan je sa četiri na pet, a sastav Tužilačkog savjeta umjesto predsjednika Crne Gore, proglašava predsjednik Skupštine Crne Gore.

Na ovaj način članovi Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca više ne bi činili većinu u savjetu, jer bi pet uglednih pravnika i predstavnik Ministarstva pravde imali većinu od šest članova Tužilačkog savjeta od ukupno 11. Venecijanska komisija je ocijenila da ovo rješenje nije suprotno evropskim standardima.¹⁷

U Tužilačkom savjetu u kome većinu čine članovi van reda državnih tužilaca, izbjegava se opasnost od korporativnog upravljanja koja je posebno prisutna među državnim tužiocima zbog hijerarhijske organizacije tužilaštva i kulture poredenosti svih državnih tužilaca Vrhovnom državnom tužiocu. Međutim, ovakvo rješenje omogućava i veći politički uticaj na Tužilački savjet i nedostatak nezavisnosti, jer se ugledni pravници biraju prostom većinom u Skupštini Crne Gore, i na to je ukazala Venecijanska komisija.¹⁸ Ipak, model kvalifikovane većine koja bi se zahtijevala za izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika i koji je predlagala Venecijanska komisija, nije moguće primijeniti bez prethodne promjene Ustava Crne Gore, koji propisuje u kojim sve slučajevima Skupština odlučuje kvalifikovanim većinom.

Kada je riječ o pravičnoj zastupljenosti svih nivoa tužilaštava u Savjetu, predlogom je uvažena preporuka Venecijanske komisije iz 2014. godine i 2015.

¹⁵ *Opinion on the draft amendments to the Law on the state prosecution service and the draft Law on the prosecutor's office for organised crime and corruption*, Strasbourg, 22 March 2021, Opinion 1025 / 2021, CDL-AD(2021)012: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)012-e)

¹⁶ Član 4 Predloga, *op.cit.*

¹⁷ Mišljenje Venecijanske komisije od 22. marta 2021. godine, tačka 35:

„Ovaj predlog, kao takav, nije u suprotnosti sa evropskim standardima. Venecijanska komisija je ranije izrazila stav da bi „značajan dio“ Tužilačkog savjeta trebali biti tužiocima koje biraju njima jednaki. Komisija nikada nije insistirala na tome da tužiocima nužno moraju biti u većini, dok je KVET zagovarao da bi tužiocima trebali biti u neznatnoj većini. Trenutni sastav (sa neznatnom većinom tužilaca) je, prema tome, u skladu sa evropskim standardima - ali ni novi sastav nije očigledno u suprotnosti sa tim standardima. Međutim, ako članove laike Skupština i dalje bira prostom većinom ova promjena bi sigurno povećala zavisnost Tužilačkog savjeta, samim tim i tužilaca, od političke moći, u poređenju sa trenutno postojećim modelom.“

¹⁸ *Ibid.*

godine¹⁹ da najmanje dva člana Savjeta budu birana iz osnovnih tužilaštava, posebno jer je Vrhovni državni tužilac, dakle predstavnik Vrhovnog državnog tužilaštva, član Savjeta po funkciji, što je Venecijanska komisija pohvalila u svom mišljenju, navodeći da je nejasno zašto je predlog isključivao učešće predstavnika Specijalnog državnog tužilaštva²⁰.

Međutim, od ovog rješenja se odustalo u predlogu koji je kasnije usvojen, pa ova preporuka ipak nije prihvaćena.

1.1.3. Proglašenje Tužilačkog savjeta

Propisivanjem da sastav Tužilačkog savjeta proglašava predsjednik Skupštine, umjesto predsjednika Crne Gore, željela se otkloniti mogućnost političke opstrukcije proglašenja izabranog sastava Tužilačkog savjeta.²¹ Smatramo da ovo ovlašćenje nije bilo potrebno prebaciti na predstavnika zakonodavne vlasti, koja je već dominantno uključena u izbor članova Savjeta iz reda uglednih pravnika, već da je odredbu trebalo precizirati u odnosu na ovlašćenja predsjednika u vezi sa proglašenjem. Konkretno, da bi se spriječila politička opstrukcija, dovoljno je bilo precizirati da se proglašenje sastava Savjeta svodi na formalno konstatovanje i proglašenje izbora koji su napravili drugi organi, kao što je predložila i Venecijanska komisija.²²

Iako je ovo rješenje predloženo, a kasnije i usvojeno, kako bi se otklonio rizik političke opstrukcije od strane predsjednika Crne Gore, u ambijentu kohabitacije, njegova primjena u praksi je pokazala da je prilika za opstrukciju i politički uticaj na državno tužilaštvo samo prenijeta na drugu adresu – predsjednika Skupštine Crne Gore (detaljnije u poglavlju II.1.).

¹⁹ Mišljenje VK od 25. novembra 2014. godine, tačka 45:

"This system ensures that all levels of the prosecution system are represented. However, since out of the five state prosecutor members of the Prosecutorial Council four are elected from among the Supreme State Prosecution Office, Special State Prosecution Office and high state prosecution office, and only one from among basic state prosecution offices (Article 17), the system does not secure a proportional and fair representation of all levels of the prosecution service. In the opinion of the Venice Commission at least two, if not three members should be elected from among basic state prosecution offices, taking into account that the Supreme State Prosecutor is ex officio the President of the Prosecutorial Council."

Mišljenje VK od 23. marta 2015. godine: 21. Article 18 still provides that, out of the five public prosecutor members elected by the Prosecutorial Conference, only one is elected from among basic Public Prosecutor's Offices, while four are elected from among public prosecutors belonging to the Supreme, Special and High Public Prosecutor's Offices. To ensure a proportional and fair representation of all levels of the prosecution service, at least two members should be elected from among Basic Public Prosecutor's Offices, taking also into account that the Supreme Public Prosecutor is ex officio the President of the Prosecutorial Council. Moreover, the election procedure provided for by Articles 23-25, unchanged, remains too complex and should be simplified.

²⁰ Mišljenje VK od 22. marta 2021. godine: Finally, it is positive that in the new composition of the Prosecutorial Council, all levels of the prosecution service would be proportionally represented in the "prosecutorial component". However, it is unclear why the future POOCC would not have a representative there, as it is the case now for the SSPO

²¹ Demokratska partija socijalista, čiji je predsjednik istovremeno i predsjednik Crne Gore, Milo Đukanović, izgubila je vlast na izborima 30. avgusta 2020, posle tri decenije. Novi predsjednički izbori predstoje 2022. godine, a nova skupštinska većina u međuvremenu očekuje opstrukcije predsjednika prilikom kohabitacije.

²² Mišljenje VK od 25. novembra 2014. godine, tačka 39: According to Article 17 of the draft law, the composition of the Prosecutorial Council shall be promulgated by the President of Montenegro. It would be important to clarify whether this also involves the President's right to reject the proposed composition of the Council or promulgation is only a matter of formality.

I.1.4. Sastav Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca

Predloženo je da u Komisiji za Etički kodeks državnih tužilaca većinu (dva od tri člana) imaju članovi Tužilačkog savjeta koji nijesu državni tužioci. Predsjednika i jednog člana Komisije bi birao Tužilački savjet i to iz reda članova Tužilačkog savjeta koji nijesu državni tužioci, a trećeg člana bi birala proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva iz reda državnih tužilaca. I ovo rješenje nosi povećan rizik od političkog uticaja, jer članovi Tužilačkog savjeta koji su izabrani prostom političkom većinom odlučuju o povredi Etičkog kodeksa i mogu pokrenuti disciplinski postupak protiv državnog tužioca.

I.1.5. Blaži kriterijumi za izbor uglednih pravnika

Predlogom su ublaženi kriterijumi za izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika tako što je propisano da za člana može biti birano lice koje ima *najmanje osam godina radnog iskustva* na pravnim poslovima (umjesto deset godina, kako je bilo propisano) i koje uživa lični i profesionalni ugled, i nije osuđivano za krivična djela koja čine državne tužioce nedostojnim za obavljanje tužilačke funkcije u skladu sa ovim zakonom.

Za ovu izmjenu uslova za izbor i smanjenje godina radnog iskustva predlagači nijesu dali nikakvo obrazloženje, što izaziva sumnju u to da su političke partije, koje čine većinu, već predvidjele kandidate u svojim redovima koji nijesu ispunjavali do tad propisani uslov od deset godina radnog iskustva, a što je dodatno ukazalo na opasnost od političkog uticaja.

I.1.6. Sazivanje sjednice Tužilačkog savjeta

Pozitivna izmjena predviđena ovim Predlogom zakona je da se sjednica Tužilačkog savjeta može sazvati na zahtjev najmanje tri člana savjeta, jer se na taj način daju veća ovlašćenja članovima ovog tijela da samoinicijativno pokrenu pitanja od značaja kao i da iniciranje sjednice na zavisi uvijek i isključivo od volje predsjednika.

I.1.7. Vršilac dužnosti VDT-a

Predlog je propisivao i da vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca može biti i neko ko nije državni tužilac, odnosno "lice koje ispunjava uslove iz člana 43 ovog zakona". Takođe, predlog je propisivao da se vršilac dužnosti "određuje na period od šest mjeseci", a u slučaju da u tom roku ne bude izabran Vrhovni državni tužilac, „isto lice može još jednom biti određeno za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, na period od šest mjeseci“. Ovo rješenje je kritikovala Venecijanska komisija u svom mišljenju iz marta 2021. godine, smatrajući neprihvatljivim da

tu funkciju obavlja osoba koja nije državni tužilac i to praktično neograničeno²³. Ovakva formulacija odredbe ostavljala je mogućnost da se nakon dva uzastopna mandata, odnosno nakon 12 mjeseci, ponovo izabere neka druga osoba, koja nije državni tužilac, za vršioca dužnosti VDT, čime se v.d. stanje u nedogled produžava i izigrava Ustavom propisan način izbora VDT. Preporuke Venecijanske komisije su bile usmjerene na pronalaženje načina za sprječavanje blokade izbora VDT, s obzirom da je takvo stanje do tada trajalo već 18 mjeseci, od oktobra 2019. godine, kada je Ivica Stanković izabran za vršioca dužnosti VDT.

Predlog izmjena zakona nije sadržao rješenja u pogledu mehanizma za sprječavanje blokade u izboru vrhovnog državnog tužioca, već je samo propisivao način za održavanje v.d. stanja u nedogled.

1.1.8. Razrješenje državnog tužioca

Predlogom izmjena zakona propisano je da se pod nestručnim i nesavjesnim obavljanjem tužilačke funkcije, a što predstavlja najteži disciplinski prekršaj i osnov za razrješenje državnog tužioca, smatra kada državni tužilac *„postupa suprotno zakonom propisanim ovlašćenjima, kao i kada ne ispunjava zakonom propisane obaveze“*. U predlogu je propisana identična formulacija kao osnov za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva.

Ovakva formulacija nije jasna ni precizna, i kao takva ostavlja ogroman prostor za proizvoljnost. Postavlja se pitanje i koji organ i u kom postupku treba da utvrdi nezakonito postupanje državnog tužioca. Odredbe koje propisuju najteže disciplinske prekršaje i osnov za razrješenje ne bi trebalo da budu ovako neprecizne i ovako široko postavljene. Da je ovakva formulacija preširoko postavljena ukazano je i u mišljenju Venecijanske komisije.²⁴

1.1.9. Učešće u radu Skupštine Crne Gore

Predlogom je bilo precizirano koja su to nadležna radna tijela Skupštine na čiji poziv se moraju odazvati VDT i GST odnosno da su „Vrhovni državni tužilac i rukovodilac Tužilaštva za organizovani kriminal i korupciju dužni da učestvuju u

²³ Mišljenje Venecijanske komisije od 22. marta 2021. godine:

„51. Iz toga slijedi da je neprihvatljivo da neizabrani tužilac obavlja privremene funkcije na neodređeno vrijeme. U nedostatku odgovarajućeg mehanizma protiv zastoja predviđenog Ustavom, privremene funkcije bi trebalo da obavlja VDT u odlasku do izbora novog. Ovo rješenje će i motivisati Skupštinu da pronade kompromis u vezi sa izborom novog VDT-a.

52. Kada se obezbijedi mehanizam protiv zastoja, može se imenovati vršilac dužnosti VDT. Međutim, dužina takvog privremenog postavljenja bi morala da bude ograničena djelovanjem mehanizma protiv zastoja. Dva uzastopna mandata od po šest mjeseci, kako je predloženo u nacrtu zakona, je svakako predug period koji bi značio zaobilazanje ustavnog zahtjeva za kvalifikovanim većinom i to je neprihvatljivo.“

²⁴ Mišljenje Venecijanske komisije od 22. marta 2021. godine, op.cit, tačka 54: „Nacrtom izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu predlaže se da se kao najteži disciplinski prekršaj (kažnjiv razrješenjem) definišu radnje koje su „u suprotnosti sa zakonom propisanim nadležnostima“, kao i neispunjavanje „zakonom propisanih obaveza“. Ovo je preširoka formulacija. Prije svega, nije jasno da li pokriva radnje ili propuste u profesionalnom kontekstu, ili bilo koje radnje ili propuste. Drugo, ne uzima se u obzir činjenica da svaki tužilac uživa diskreciju u preduzimanju proceduralnih radnji. Jasna i poznata zloupotreba zakonskih ovlaštenja trebalo bi da bude krivično djelo. Međutim, greške *bona fide* ili sporne proceduralne poteze obično bi trebalo ispraviti žalbom višem tužiocu ili sudu. Zakon mora biti jasan da, po principu, tužilac ne može biti disciplinski odgovoran za odluku koju je poništio viši tužilac ili sud, te da se disciplinska sankcija može izreći samo za „grubo i neoprostivo loše ponašanje, a ne za netačnu primjenu zakona“.

radu sjednice na poziv Skupštine Crne Gore, anketnog odbora i nadležnih radnih tijela za pitanja pravosuđa, korupcije i bezbjednosti”.²⁵

Predlogom je isključena obaveza čuvanja tajnih podataka za Glavnog specijalnog tužioca i specijalne tužioce, propisana članom 164 Zakona o državnom tužilaštvu, bez obrazloženja za tu vrstu izmjene.²⁶

I.1.10. Prestanak mandata Tužilačkog savjeta

Predlogom zakona je bilo propisano i da danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje mandat postojećim članovima Tužilačkog savjeta.²⁷ U tom smislu bilo je predviđeno i da, izuzetno od rokova za izbor članova Tužilačkog savjeta propisanih Zakonom o državnom tužilaštvu, članovi savjeta iz reda državnih tužilaca budu izabrani u roku od 45 dana od dana stupanja na snagu izmjena zakona,²⁸ dok bi se javni poziv za izbor članova savjeta iz reda uglednih pravnika raspisao u roku od osam dana od dana stupanja na snagu izmjena zakona.²⁹

Na ovaj način zakonom bi se smijenili svi članovi Tužilačkog savjeta, što bi predstavljalo uvođenje nove i loše prakse po kojoj bi svaka nova parlamentarna većina u svakom trenutku mogla da prekine mandat Tužilačkom savjetu čiji sastav joj nije po volji. Takođe, i ovo rješenje podstiče mogućnost političkog uticaja, jer politička većina na ovaj način uvijek može da ostvari svoje namjere da utiče na slučajeve koji su u toku pred savjetom.

Ovakvo rješenje narušava pravnu sigurnost i sigurnost mandata, jer omogućava da se članovi savjeta smijene prije isteka mandata, a bez prethodnog utvrđivanja bilo kakvog razloga za smjenu na njihovoj strani. Shodno Zakonu o Državnom tužilaštvu, član Tužilačkog savjeta se mogao razriješiti ako svoju dužnost vrši nesavjesno i neprofesionalno,³⁰ ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje dužnosti,³¹ kao i kada mu je izrečena disciplinska sankcija, ako se radi o članu iz reda državnih tužilaca.³² Takođe, članu Tužilačkog savjeta je mogao prestati mandat prije isteka vremena na koje je izabran samo iz tri razloga, ako mu prestane funkcija na osnovu koje je izabran u Tužilački savjet, ako podnese ostavku i ako bude osuđen na безусловnu kaznu zatvora.³³

U konkretnom slučaju zakon bi stupanjem na snagu smijenio sve članove Tužilačkog savjeta, bez konkretnog utvrđenja bilo kog osnova za razrješenje ili prestanak mandata prije isteka vremena na koje su izabrani.

Ovakvo rješenje je Venecijanska komisija oštro kritikovala u svom mišljenju od 22. marta 2021, pozivajući se na svoje prethodno mišljenje o Gruziji iz 2013. godine:

²⁵ Čl. 19 Predloga kojim je predložena izmjena st. 6 čl. 147 Zakona o Državnom tužilaštvu, *Sl. list CG*, br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018 i 76/2020.

²⁶ Član 20 Predloga

²⁷ Član 21, st. 1 Predloga.

²⁸ Član 21, st. 2 Predloga.

²⁹ Član 21, st. 3 Predloga.

³⁰ Član 30, st. 1, tačka 1.

³¹ Član 30, st. 1, tačka 2.

³² Član 30, st. 4.

³³ Član 29, st. 1, Zakon o Državnom tužilaštvu, *Sl. list CG*, br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018 i 76/2020.

“Prijevremeno uklanjanje svih članova Savjeta stvorilo bi presedan po kome bi bilo koja dolazeća vlada ili bilo koji novi parlament, koji nije odobrio novi sastav Savjeta mogao ranije da prekine njihov mandat. U tom slučaju, izrazila bi se sumnja da postoji namjera da se utiče na slučajeve koji su u toku pred Savjetom”.³⁴

Venecijanska komisija je čak predložila alternativno rješenje za zadržavanje postojećih članova do isteka mandata, tako što bi se u savjetu dodao još jedan član iz reda uglednih pravnika i uklonio jedan iz reda tužilaca (žrijebom ili ukloniti predstavnika SDT-a), ili tako što bi se dodala dva člana iz reda uglednih pravnika.³⁵ Ako je, iz bilo kojeg razloga, teško odrediti jednog člana tužilaštva za uklanjanje, trebalo bi onda ponovo izabrati sve njih, prema novim pravilima. U tom slučaju bi članovi iz reda tužilaca i članovi iz reda uglednih pravnika svoj mandat završavali u različito vrijeme.

1.2. PREDLOG ZAKONA O TUŽILAŠTVU ZA ORGANIZOVANI KRIMINAL I KORUPCIJU

Zajedno sa Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu pet poslanika vladajuće većine podnijelo je Skupštini Crne Gore i predlog Zakona o Tužilaštvu, za organizovani kriminal i korupciju³⁶. Ovaj Predlog je predviđao ukidanje Specijalnog državnog tužilaštva i formiranje novog Tužilaštva za organizovani kriminal i korupciju, sa drugim nazivom, ali s istim nadležnostima.

Odredbе predloga Zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju bile su gotovo identične odredbama važećeg Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu. Ovim predlogom suštinski se jedino mijenjao naziv tužilaštva i predviđalo se da Glavni specijalni tužilac i specijalni tužioci steknu status neraspoređenih tužilaca. Do izbora rukovodioca Tužilaštva za organizovani kriminal i korupciju Vrhovno državno tužilaštvo je trebalo da preduzima radnje koje ne trpe odlaganje u predmetima koji su bili u nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva.

U razlozima za donošenje ovog zakona predlagači su isticali da Specijalno državno tužilaštvo nije ispunilo očekivanja, da je progonilo političke neistomišljenike i protivnike bivšeg režima, dok su izostali očekivani rezultati u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.³⁷

³⁴ Removing all members of the Council prematurely would set a precedent whereby any incoming government or any new Parliament, which did not approve of either the composition or the membership of the Council could terminate its existence early and replace it with a new Council. In many circumstances such a change, especially on short notice, would raise a suspicion that the intention behind it was to influence cases pending before the Council (CDL-AD(2013)007, Opinion on the Draft Amendments to the Organic Law on Courts of General Jurisdiction of Georgia, 2013 §§71-72). Mišljenje Venecijanske komisije od 22.03.2021. op.cit, tačka 47.

³⁵ Mišljenje Venecijanske komisije od 22. marta 2021. godine, op.cit, tačka 48.

³⁶ Vidi gore fusnotu br. 2.

³⁷ Predlog Zakona o tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju broj 23-2/21-2 od 3. februara 2021. godine.

Na ovaj način je otvoreno iskazana namjera da se zakonom prekine mandat Glavnom specijalnom tužiocu Milivoju Katniću i istovremeno uklone specijalni tužioci iz postojećeg Specijalnog državnog tužilaštva. Međutim, kao i u slučaju članova Tužilačkog savjeta kojima je predviđen prestanak mandata stupanjem na snagu novog zakona, ovakvo rješenje bi narušilo pravnu sigurnost i sigurnost mandata na koju se računa, jer bi tužioci u Specijalnom državnom tužilaštvu dobijanjem statusa neraspoređenih tužilaca faktički bili smjenjeni sa funkcija iako u zakonom propisanom postupku nije utvrđena bilo kakva odgovornost i razlog za njihovu smjenu.

Takođe, na ovaj način bi bio stvoren još jedan presedan po kome bi bilo koja dolazeća vlada, odnosno bilo koji novi parlament, zakonom mogli promijeniti naziv tužilaštva ili ukinuti instituciju i propisati formiranje nove sa istim nadležnostima, da bi uklonili državne tužioce. Time su podstaknute i sumnje da je težnja novih vlasti da ostvare politički uticaj na tužilaštvo.

Venecijanska komisija je u svom mišljenju od 22. marta 2021. godine oštro kritikovala ovakav predlog. U mišljenju je ukazano: „*Državni tužilac bi trebalo da bude zaštićen od proizvoljnog razrješenja, čak i zakonom, što znači da zakon treba da navede razloge za prijevremeni prestanak njegovog/njenog mandata*”.³⁸

Predlog zakona je ocijenjen kao *ad hominem* zakon, nenormativni, predložen samo u cilju smjene Glavnog specijalnog tužioca Milivoja Katnića i drugih specijalnih tužilaca, i koji bi, kao takav, predstavljao zloupotrebu zakonodavnih ovlašćenja, ugrožavao pravnu sigurnost i bio suprotan prirodi zakonodavne djelatnosti, koja znači definisanje opštih pravila ponašanja, a ne preduzimanje izvršnih radnji u odnosu na određene pojedince ili situacije.³⁹ Zamjena specijalnih tužilaca „*zbog promjene političke većine i pod izgovorom zakonodavne reforme čini se da je u suprotnosti sa Ustavom i vladavinom prava*”.⁴⁰

³⁸ Mišljenje Venecijanske komisije od 22. marta 2021. godine, op. cit, tačka 26.

³⁹ *Ibid*, tačka 28.

⁴⁰ *Ibid*, tačka 30.

1.3. DRUGI PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU OD 26. APRILA 2021. GODINE

1.3.1. Postupak usvajanja i nedostatak javne rasprave

Nakon negativnog mišljenja Venecijanske komisije, predlagači su odustali od donošenja Zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, koji je predviđao ukidanje Specijalnog državnog tužilaštva. Sačinjen je novi Nacrt, koji je iznijet na javnu debatu,⁴¹ a zatim i Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu.⁴²

U konkretnom slučaju predlagači zakona su bili poslanici, a ne Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, odnosno Vlada Crne Gore, pa je to omogućilo da se prije usvajanja zakona ne obezbijedi javna rasprava na način koji je propisan kada zakon predlaže izvršna vlast. Naime, Ministarstvo je obavezno da u pripremi zakona, radi konsultovanja zainteresovane javnosti, sprovede postupak javne rasprave,⁴³ koji je detaljnije propisan Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija.⁴⁴ U tim slučajevima zainteresovana javnost u početnoj fazi pripreme zakona može davati inicijative, predloge, sugestije i komentare, u roku koji ne može biti kraći od 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva.⁴⁵ Nakon toga, sprovodi se javna rasprava o tekstu nacrtu zakona organizovanjem okruglih stolova, tribina, prezentacija i dr., kao i dostavljanjem primjedbi, predloga i sugestija.⁴⁶ Javna rasprava traje od 20 do 40 dana, u zavisnosti od značaja i složenosti materije koja je predmet regulisanja nacrtu zakona koji je na javnoj raspravi.⁴⁷

U konkretnom slučaju je izostala početna faza pripreme zakona, a onda nije sprovedena ni javna rasprava. Umjesto javne rasprave, Vlada Crne Gore, iako nije bila predlagač zakona, organizovala je javnu debatu u ponedjeljak 19.4.2021, za koju je pozive uputila u petak, 16.4.2021. godine.

Akcija za ljudska prava (HRA) nije prisustvovala debati na koju je pozvana u izuzetno kratkom roku, neprimjerenom za pripremu za raspravu o izmjenama vrlo važnog zakona kakav je Zakon o Državnom tužilaštvu. HRA je apelovala na Vladu Crne Gore da obezbijedi odgovarajuću javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu u skladu sa pomenutom

41 <https://www.gov.me/clanak/sjutra-druga-debata-o-nacrtu-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-drzavnom-tuzilastvu>

42 Skupština Crne Gore, Predlog zakona o izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu, 26.04.2021, poslanici Slaven Radunović, Branka Bošnjak, Boris Bogdanović, Dragan Ivanović, Miloš Konatar:

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/185/2542-14460-23-1-21-2.pdf>

43 Član 52 Zakona o državnoj upravi, *Sl. list CG*, br. 78/2018 i 70/2021.

44 *Sl. list CG*, br. 41/2018.

45 Član 12.

46 Član 14.

47 Član 15.

Uredbom.⁴⁸ Osim ove, održana je još jedna javna debata 23. aprila 2021. na kojoj je HRA uzela učešće.

Nakon brojnih kritika iznesenih na javnim debatama u pogledu prekida mandata članovima Tužilačkog savjeta, izmjena uslova za izbor v.d. VDT sa ciljem produženja mandata u nedogled i povećanom političkom uticaju na sastav Tužilačkog savjeta, pet poslanika vladajuće većine je nakon tri dana predalo Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu u skupštinsku proceduru, koji je bio skoro pa identičan Nacrtu. Jedina razlika je što je Predlogom uveden izbor predstavnika nevladinih organizacija za člana Savjeta iz reda uglednih pravnika i što je vraćena mogućnost da se jedna ista osoba izabere za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca u dva mandata od po šest mjeseci (Nacrtom je bilo predviđeno da jedna osoba može biti izabrana za tu poziciju na period od osam mjeseci, bez mogućnosti ponovnog izbora). Detaljnije u nastavku.

I.3.2. Podnošenje drugog Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu

Poslanik Miloš Konatar je 26. aprila podnio zahtjev Skupštini Crne Gore za povlačenje iz procedure Predloga zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, kao i prethodnog Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, koji su podnijeti 3. februara 2021. godine.

Istog dana, poslanici vladajuće većine⁴⁹ su podnijeli Skupštini novi Predlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o državnom tužilaštvu, a potpredsjednik Vlade Crne Gore poslao je zahtjev Venecijanskoj komisiji za davanje urgentnog mišljenja na Predlog Zakona o državnom tužilaštvu.

Na Osmoj sjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu 6. maja je obavljeno konsultativno saslušanje povodom Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, koji je podnijela Grupa poslanika. Prisustvovali su predstavnici Advokatske komore Crne Gore, Akcije za ljudska prava, Centra za građanske slobode, Građanske alijanse, Instituta alternativa, MANS i Udruženja pravnika Crne Gore.⁵⁰

⁴⁸ <https://www.hracion.org/2021/04/19/odrzati-javnu-raspravu-o-nacrtu-zakona-o-drzavnom-tuzilastvu-u-skladu-s-propisima/>

⁴⁹ Branka Bošnjak, Slaven Radunović, Dragan Ivanović, Boris Bogdanović, Miloš Konatar.

⁵⁰ <https://www.skupstina.me/me/clanci/odrzana-osma-sjednica-odbora-za-politicki-sistem-pravosuđe-i-upravu>

I.4. ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU (KONAČNA VERZIJA)

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu je usvojen 12. maja 2021. godine, na četvrtoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2021. godini. Kada je predsjednik države odbio da ga proglasi i vratio parlamentu, isti zakon je ponovo izglasan 27. maja 2021, na Petoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja te godine, a stupio je na snagu 12. juna 2021. godine.⁵¹

Državno tužilaštvo i Tužilački savjet su 17. juna 2021. godine podnijeli Ustavnom sudu Crne Gore predlog za ocjenu saglasnosti sa Ustavom odredbi Zakona o Državnom tužilaštvu koje se odnose na sastav i mandat Tužilačkog savjeta, određivanje vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca i uslova za prestanak funkcije državnom tužiocu, zajedno sa zahtjevom za donošenje naredbe da se obustavi izvršenje osporenih zakonskih odredbi do donošenja konačne odluke suda kako bi se spriječilo nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica.⁵² Ustavni sud nije preduzeo radnje po ovom predlogu sve do kraja 2021. godine.

I.4.1. Sastav Tužilačkog savjeta

Usvojenim zakonom je zadržano rješenje predviđeno prvim predlogom da se broj članova Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca smanji sa pet na četiri, a da se broj članova iz reda uglednih pravnika poveća sa četiri na pet.⁵³ Time je omogućen veći politički uticaj na Tužilački savjet, jer se ugledni pravници biraju prostom većinom u Skupštini Crne Gore, na šta je ukazala i Venecijanska komisija u svom mišljenju od 22. marta 2021. godine.⁵⁴

Takođe, za razliku od prvog predloga, koji je propisivao da po jedan član bude iz Vrhovnog državnog tužilaštva i viših državnih tužilaštava i dva iz osnovnih državnih tužilaštava, u drugom predlogu koji je usvojen se propisuje da tri člana budu iz Vrhovnog državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva i viših državnih tužilaštava, a samo jedan iz osnovnih državnih tužilaštava.

Dakle, usvojeni zakon ne vodi računa o pravičnoj zastupljenosti svih nivoa tužilaštava u Savjetu i nije uvažio preporuku Venecijanske komisije iz 2014. i 2015. godine da minimum dva člana Savjeta budu birana iz osnovnih tužilaštava⁵⁵, posebno jer je Vrhovni državni tužilac, dakle, predstavnik Vrhovnog državnog tužilaštva, član Savjeta po funkciji.

⁵¹ Sl. list CG, br. 59/2021 od 4. juna 2021. godine.

⁵² <https://sudovi.me/vrtd/sadrzaj/EWVp>

⁵³ Član 2 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, Sl. list CG, br. 59/2021 od 4.6.2021.

⁵⁴ *Opinion on the draft amendments to the Law on the state prosecution service and the draft Law on the prosecutor's office for organised crime and corruption*, op.cit, tačka 35, prevod vidjeti gore u fusnoti 8.

⁵⁵ Mišljenje VK od 25. novembra 2014. godine, tačka 45 i Mišljenje VK od 23. marta 2015. godine, tačka 21.

Zakon predviđa da Skupština jednog člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika izabere kao predstavnika nevladinih organizacija iz oblasti vladavine prava, rada državnog tužilaštva ili borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, kojeg predlažu nevladine organizacije koje ispunjavaju uslove propisane ovim zakonom.⁵⁶

Dakle, za razliku od prethodno važećeg zakona u kome su većinu članova činili državni tužioci, po novom zakonu članovi iz reda državnih tužilaca nemaju većinu u Tužilačkom savjetu. Većinu sada imaju članovi savjeta koji ne dolaze iz reda državnih tužilaca, odnosno ugledni pravници i predstavnici Ministarstva pravde.

Međutim, ni ovo rješenje ne sprječava politički uticaj na Tužilački savjet, jer se svi ugledni pravници biraju prostom većinom u Skupštini Crne Gore, čime je zanemareno Mišljenje Venecijanske komisije od 22. marta 2021. godine (vidi poglavlje I.1.2.).

Usvojeni zakon nije uvažio predlog Vencijanske komisije, koji je ponovila i Evropska komisija u svom izvještaju o napretku, da bi trebalo uvesti dodatne garancije protiv političkog uticaja na ugledne pravnice, tako što bi se, na primjer, izbor dva člana prepustio nevladinim organizacijama, akademiji i Advokatskoj komori.⁵⁷

I.4.2. Sprječavanje sukoba interesa i nezavisnost od političkog uticaja

Prema usvojenom zakonu⁵⁸ za člana Tužilačkog savjeta iz reda **uglednih pravnika** ne može biti izabrano lice koje je:

1. bračni ili vanbračni supružnik ili srodnik poslanika, člana Vlade i Predsjednika Crne Gore ili lica kojeg bira, imenuje ili postavlja Skupština, Predsjednik Crne Gore ili Vlada, u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva ili srodnik po tzbini **do prvog stepena**;
2. član ili funkcioner političkih partija (predsjednici, članovi predsjedništva, njihovi zamjenici, članovi izvršnih i glavnih odbora), ili lice koje je bilo neposredno birano na izborima ili obavljalo funkciju člana Vlade, poslanika ili odbornika u posljednjih 5 godina;
3. **obavljalo tužilačku funkciju u posljednjih osam godina.**

Za razliku od vremenskog ograničenja od **posljednjih pet godina** za lice koje je bilo neposredno birano na izborima ili obavljalo funkciju člana Vlade, poslanika ili odbornika, odnosno od **posljednjih osam godina** za lice koje je obavljalo tužilačku funkciju, Zakon o sprječavanju korupcije propisuje duži rok za ograničenje izbora određenih lica u Savjet Agencije za sprječavanje korupcije. Tako u Savjet Agencije za sprječavanje korupcije ne može biti izabrano lice koje je **u posljednjih deset godina** obavljalo ili obavlja funkciju poslanika ili odbornika, funkciju člana Vlade

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ European Commission, Montenegro Report 2021, Brussels, 19.10.2021, strana 18.

⁵⁸ Član 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, *op.cit.*

ili funkciju u političkoj partiji (predsjednik, član predsjedništva, njihovi zamjenici, član izvršnog i glavnog odbora i drugi funkcioner u političkoj partiji).⁵⁹

Prema tome, članovi Tužilačkog savjeta mogu biti lica koja zbog mogućeg sukoba interesa po Zakonu o sprječavanju korupcije ne bi mogla da budu članovi Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije. Neko lice koje je, na primjer, prije šest ili sedam godina, bilo poslanik ili ministar, moglo bi da bude član Tužilačkog savjeta, ali ne i Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije. Isto tako, partijski funkcioner bi mogao biti član Tužilačkog savjeta ako neposredno prije izbora podnese ostavku u političkoj partiji, ali ne bi mogao biti član Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije ako je na partijskoj funkciji bio prethodnih deset godina. Zato smatramo da ove odredbe ne sprječavaju sukob interesa i politički uticaj u dovoljnoj mjeri. Takođe, nerazumljivo je da odredbe koje sprječavaju sukob interesa budu blaže za članove Tužilačkog savjeta nego za članove Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije.

Dalje, ograničenja koja osobu čine nepodobnom za članstvo u Tužilačkom savjetu bi trebalo da se primjenjuju ne samo prilikom izbora, već i tokom cijelog mandata jer se neki od njih mogu ostvariti nakon izbora (na primjer, sklapanje braka sa poslanikom). U mišljenju Venecijanske komisije iz maja 2021. godine ukazano je da bi zakon *“trebalo da predvidi kontinuirani postupak ponovnog pregleda verifikacije tokom datuma imenovanja, što bi moglo dovesti do njenog gubitka”*.⁶⁰

Dodatno, Venecijanska komisija je preporučila *“da je potrebno povećati odvojenost članova laika ne samo od političkih, već i od velikih poslovnih interesa. Članovi Tužilačkog savjeta se smatraju državnim službenicima i kao takvi treba da podnose izvještaj o imovini Agenciji za sprječavanje korupcije, a ovi izvještaji su javni. Komisija smatra da bi lažni izvještaji mogli da budu zaseban osnov za njihovo uklanjanje iz Tužilačkog savjeta. Član 120 Zakona o državnom tužilaštvu mogao bi biti izmijenjen tako da dozvoljava spoljne zahtjeve izuzeća člana Tužilačkog savjeta na osnovu sukoba interesa otkrivenog objavljivanjem izjave o imovini, gdje bi kao odgovor morala da se donese zvanična, obrazložena odluka”*.⁶¹

Nije prihvaćen predlog Akcije za ljudska prava da član Savjeta ne može biti neko ko je “član savjeta stranke, drugi stranački funkcioner ili lice koje je bilo partijski aktivno angažovano”, kao i ograničenje u odnosu na vršenje političkih funkcija u posljednjih **10 godina** (prihvaćeno je za posljednjih 5 godina).

Proizilazi da je izmjenama zakona dobijeno rješenje koje omogućava političkim partijama da u Tužilački savjet izaberu svoje funkcionere i članove samo uz uslov da formalno podnesu ostavku na funkciju i članstvo u partiji.

Takođe, član Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika ne može biti lice koje je obavljalo tužilačku funkciju u **posljednjih osam godina**. Predlagači nijesu dali obrazloženje za uvođenje vremenskog ograničenja od osam godina, a uporedna rješenja ne poznaju takav vremenski rok za ograničenje izbora na neku funkciju ili članstvo u nekom tijelu. Zato je ostalo nerazumljivo koji su razlozi opredijelili

⁵⁹ Član 84 Zakona o sprječavanju korupcije, Sl. list CG, br. 53/2014 i 42/2017 - odluka US.

⁶⁰ Mišljenje Vencijanske komisije, maj 2021. godine, op.cit, tačka 30.

⁶¹ Ibid, tačka 31.

predlagača za ovakvo rješenje. Istovremeno, ostaje sumnja da je rješenje predloženo kako bi predlagači upravo omogućili određenim osobama da postanu članovi Tužilačkog savjeta kao ugledni pravnici.

Akcija za ljudska prava ukazuje i na preporuku V(ii) iz Mišljenja GRECO od 2015. godine koja se odnosi na članove Sudskog savjeta i koja se analogno treba odnositi i na Tužilački savjet. Ova preporuka je usmjerena protiv neprimjerenog političkog uticaja i podrazumijeva *“ustpostavljanje objektivnih i mjerljivih kriterijuma za izbor članova Savjeta koji nijesu iz redova sudija, a kojima bi se garantovao njihov profesionalni kvalitet i nepristrasnost”*. GRECO je ukazao i da *“ne postoje garancije da članovi koji nijesu iz reda sudija nijesu politički angažovani, s obzirom na to da ne postoje odredbe kojima im je to zabranjeno”* (stav 73).

I u odnosu na članove Tužilačkog savjeta **iz reda državnih tužilaca**, usvojeni zakon propisuje odredbe kojim bi se spriječio sukob interesa. Zakon propisuje da član Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca ne može biti: bračni ili vanbračni supružnik ili srodnik poslanika, člana Vlade Crne Gore i Predsjednika Crne Gore u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva ili srodnik po tazbini do prvog stepena (čl. 2 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, odnosno čl. 18, st. 4 sada važećeg Zakona o Državnom tužilaštvu).

Ova odredba uže definiše mogući sukob interesa kod članova iz reda državnih tužilaca zbog činjenice srodstva, nego odredba koja definiše takav sukob interesa kod članova iz reda uglednih pravnika. Naime, srodstvo državnog tužioca sa licima koje bira, imenuje ili postavlja Skupština, Predsjednik Crne Gore ili Vlada, nije smetnja za članstvo u Tužilačkom savjetu, dok za ugledne pravnike jeste.

Smatramo neopravdanim da se sukob interesa blaže definiše kod državnih tužilaca nego kod uglednih pravnika, jer ne vidimo razloge koji bi opravdali da ista činjenica za neke bude ograničenje i smetnja za članstvo u savjetu, a za druge ne. Takvo rješenje sada omogućava, na primjer, da član Tužilačkog savjeta, koji je državni tužilac, bude supružnik ili bliži srodnik guvernera Centralne banke, predsjednika ili člana Senata Državne revizorske institucije, direktora javnog preduzeća čiji je osnivač Država, člana Savjeta za sprječavanje korupcije (sve lica koje imenuje ili bira Skupština), ili supružnik ili bliži srodnik direktora državnog fonda ili direktora uprave (lica koja imenuje ili bira Vlada), dok za ugledne pravnike to ne bi bilo moguće. Zato ove garancije nijesu dovoljne za sprječavanje sukoba interesa i obezbjeđenje nezavisnosti savjeta u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast.

1.4.3. Izbor člana Tužilačkog savjeta, predstavnika nevladinih organizacija

Član Tužilačkog savjeta, predstavnik nevladinih organizacija (NVO), predlaže se na osnovu javnog poziva koji raspisuje nadležno radno tijelo Skupštine.⁶² I za ovog člana važe uslovi i ograničenja koji su propisani za druge članove iz reda uglednih pravnika, s tim što NVO može da predloži kandidata za člana Tužilačkog savjeta ako je:

- kod nadležnog organa državne uprave registrovana najmanje tri godine prije objavljivanja javnog poziva kandidata za člana Tužilačkog savjeta;
- u osnivačkom aktu i statutu ima kao osnovne ciljeve i djelatnosti pitanja iz oblasti vladavine prava, rada državnog tužilaštva ili borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i da se u prethodne tri godine kontinuirano bavi ovim pitanjima;
- da je u prethodne tri godine prije objavljivanja javnog poziva realizovala projekte iz oblasti vladavine prava, rada državnog tužilaštva ili borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.⁶³

Nadležno radno tijelo Skupštine dužno je da, u roku od 15 dana od dana isteka roka za podnošenje predloga, utvrdi predlog kandidata za člana Tužilačkog savjeta, *koji je po pravilu predložen od strane najvećeg broja nevladinih organizacija* koje ispunjavaju uslove u skladu sa ovim zakonom⁶⁴.

Izbor jednog člana Tužilačkog savjeta od strane predstavnika NVO smanjuje rizik od političkog uticaja, ali ga ipak potpuno ne otklanja, jer se i predstavnik NVO kao i svi članovi iz reda uglednih pravnika u krajnoj liniji bira prostom političkom većinom. I Venecijanska komisija je za ova rješenja navela da idu *“u pravom smjeru za smanjenje politizacije, ali u svemu još uvijek nijesu dovoljni da u potpunosti eliminišu rizike politizacije koji su svojstveni izboru prostom većinom. Komisija ohrabruje crnogorske vlasti da nastave sa razmišljanjem i poboljšaju svoj model”*.⁶⁵

Ovakvo rješenje ne obezbjeđuje ni da najbolji kandidat bude izabran za člana Tužilačkog savjeta, jer je u Zakonu navedeno da je, “po pravilu”, broj NVO koje nekog kandidata predlože opredjeljujući za izbor. Zakon time stavlja u drugi plan biografiju kandidata i radno iskustvo (npr. projekte na kojima je radio, ulogu koju je u projektima imao, radove koje je objavio na teme iz oblasti vladavine prava, rada državnog tužilaštva ili borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i sve druge lične reference koje bi kandidat mogao da ima i koje bi trebalo da budu od značaja za izbor za člana Tužilačkog savjeta).

Umjesto toga, nevladine organizacije mogu predložiti kandidata koji nema nikakvog iskustva u navedenim oblastima, a Skupština bi “po pravilu” morala da ga izabere samo zato što je predložen od strane najviše nevladinih organizacija.

⁶² Član 5, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, *op.cit.*

⁶³ *Ibid*, član 26b Zakona o Državnom tužilaštvu, *op. cit.*

⁶⁴ *Ibid*, član 26c Zakona o Državnom tužilaštvu, *op. cit.*

⁶⁵ Mišljenje Venecijanske komisije iz maja 2021. godine, *op.cit*, tačka 68.

I Venecijanska komisija je iskazala bojazan da li bi ovaj kandidat zaista bio predstavnik civilnog sektora.⁶⁶ Takođe, izbor kandidata koji će biti usvojen u Skupštini stoga se ne bi trebao zasnivati samo na predlaganju 'najvećeg broja' NVO: trebalo bi razviti kvalitativne kriterijume za identifikovanje NVO čiji predlog ima veću težinu.⁶⁷

I.4.4. Proglašenje Tužilačkog savjeta

Usvojeni tekst zakona zadržao je rješenje iz prvog predloga da sastav Tužilačkog savjeta proglašava predsjednik Skupštine, umjesto predsjednika Crne Gore. Za kritiku ovog rješenja vidi poglavlje I.1.3.

I.4.5. Sazivanje sjednice Tužilačkog savjeta

Zakon je zadržao pozitivnu izmjenu predviđenu i ranijim predlogom zakona da se sjednica Tužilačkog savjeta može sazvati na zahtjev najmanje tri člana Savjeta, dajući tako veća ovlaštenja članovima ovog tijela da samoinicijativno pokrenu pitanja od značaja, kao i da iniciranje sjednice ne zavisi uvijek i isključivo od volje predsjednika.

I.4.6. Vršilac dužnosti VDT

Usvojeni zakon je zadržao rješenje iz prvog predloga da vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca (VDT) može biti i neko ko nije državni tužilac, odnosno "lice koje ispunjava uslove iz člana 43 ovog zakona". Zakon predviđa da se vršilac dužnosti VDT određuje na period od šest mjeseci, a u slučaju da u tom roku VDT ne bude izabran, „isto lice može još jednom biti određeno za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, na period od šest mjeseci”.

Preporuke Venecijanske komisije bile su usmjerene na pronalaženje načina za sprječavanje blokade izbora VDT, ali zakon ne sadrži odredbe u tom pravcu. Za kritiku ovog rješenja i mišljenje Venecijanske komisije o tome vidi poglavlje I.1.7.

Venecijanska komisija je još 2014. godine predlagala da, ako se ne dođe do izbora VDT i nakon drugog kruga glasanja, Tužilački savjet predlaže 2 kandidata od kojih će Skupština da izabere VDT prostom većinom.⁶⁸ Međutim, za usvajanje ove preporuke bi bila neophodna izmjena Ustava.

⁶⁶ Mišljenje Venecijanske komisije iz maja 2021. godine, *op.cit.*, tačka 35.

⁶⁷ *Ibid.*, tačka 37.

⁶⁸ 72. *With regard to the election procedure, it is welcomed that, as provided for in Article 91, paragraph 2 and 3, of the Constitution, in accordance with previous recommendations of the Venice Commission, the Supreme State Prosecutor shall be elected with a qualified majority of two-thirds of all member of Parliament in the first voting and three-fifths majority in the second voting if the proposed candidate has not been supported by the required majority. That being the case, it results from of Articles 43 and 44 of the draft law in conjunction with Article 91 of the Constitution that in the subsequent voting the three-fifths majority is required not for the election of the proposed candidate but for the election of the Supreme State Prosecutor from among the list of all eligible candidates composed by the Prosecutorial Council. A further anti-deadlock mechanism would be needed which could/should state that, in case no candidate is supported with the qualified majority of three-fifths in the subsequent voting, the Prosecutorial Council proposes two candidates, for whom the absolute majority of the members of the Parliament should be sufficient.*

I.4.7. Razrješenje državnog tužioca

Usvojene izmjene zakona sadrže rješenje da se pod nestručnim i nesavjesnim obavljanjem tužilačke funkcije, a što predstavlja najteži disciplinski prekršaj i osnov za razrješenje državnog tužioca, smatra i kada državni tužilac "učini teži disciplinski prekršaj kojim je nanijeta *značajna šteta po ugled državnog tužilaštva*".

Smatramo da je navedena formulacija preširoka, posebno imajući u vidu da su pod težim disciplinskim prekršajima već navedene radnje na osnovu kojih se može zaključiti da se radi o aktivnostima kojima se narušava ugled tužilaštva poput člana 108, stav 3, tačka 4 i 5.⁶⁹

Ovakvo rješenje većini u Tužilačkom savjetu, koju sad čine osobe van državnog tužilaštva (predstavnik ministarstva + ugledni pravnici), daje "odriješene ruke" u pogledu razrješenja tužilaca. Posebno treba napomenuti da je prema Ustavu Crne Gore⁷⁰ Državno tužilaštvo "samostalan državni organ", pa bi, prema tome, ovlašćenja većine u Tužilačkom savjetu trebalo da budu ograničena preciznijim zakonskim formulacijama.

I.4.8. Učešće ministra pravde u izboru disciplinskog tužioca

Izmjenama zakona je propisan izbor disciplinskog tužioca i njegovog zamjenika na predlog sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva i ministra pravde, umjesto rješenja koje je važno, prije izmjene zakona, da se biraju samo na predlog sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva. Predviđeno je da oba predlagača predlože po jednog kandidata za disciplinskog tužioca i njegovog zamjenika.

Kako se radi samo o predlogu o kojem će odlučiti Tužilački savjet, to u tom smislu nema neprimjerenog političkog uticaja. Akcija za ljudska prava ponavlja svoju preporuku u pogledu ovlašćenja disciplinskog tužioca da inicira pokretanje disciplinskih postupaka⁷¹ i predlog Venecijanske komisije iz 2015. godine da za tu poziciju bude izabrana osoba van tužilaštva, čime će se povećati demokratski legitimitet i kredibilitet u odlučivanju.⁷²

⁶⁹ Teži disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako:

...

4) u vršenju tužilačke funkcije ili na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju tužilačke funkcije

5) se neprimjereno odnosi prema učesnicima postupka i zaposlenima u državnom tužilaštvu

⁷⁰ Član 134.

⁷¹ Izvještaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, *op.cit.*, preporuka broj 8, strana 53.

⁷² Mišljenje br. 785/2014, CDL-AD(2014)042, 15.12.2014, tač. 100: "The disciplinary plaintiff and the president of the disciplinary panel be elected from lawyers outside the prosecution service, as a way to give increased credibility and democratic legitimation to the disciplinary procedure, in line Article 136 of the Constitution guaranteeing the autonomy of the state prosecution".

I.4.9. Novi sastav Disciplinskog vijeća

Usvojenim zakonom⁷³ je predviđeno da umjesto dva tužioca i jednog uglednog pravnika, Disciplinsko vijeće sada čine dva ugledna pravnika i jedan tužilac, koji je ujedno i predsjednik Disciplinskog vijeća.

Ovakvim rješenjem se u principu jača nezavisnost ovog tijela. Međutim, smatramo da je trebalo naglasiti i da predsjednik Disciplinskog vijeća, odnosno tužilac prema ovom predlogu, ne bude neko ko obavlja funkciju državnog tužioca u Vrhovnom državnom tužilaštvu i samim tim je potčinjen VDT-u.⁷⁴

Pored toga, Akcija za ljudska prava je predložila i da Disciplinsko vijeće ne bude ovlašćeno za izricanje disciplinskih sankcija već samo za sprovođenje postupka, a da Tužilački savjet donosi odluke o sankcijama za sve vrste prekršaja⁷⁵ ili da se razmotri predlog da odluke o disciplinskim sankcijama donosi posebno tijelo, čiji članovi nijesu članovi Tužilačkog savjeta, u skladu sa mišljenjem Veneцијanske Komisije iz 2014. godine.⁷⁶

I.4.10. Predlog za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva

Usvojenim izmjenama zakona je propisano da predlog za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva sada mogu podnijeti i *tri člana Tužilačkog savjeta*, pored rukovodioca neposredno višeg tužilaštva, VDT-a i ministra pravde, čime se jača kontrolna funkcija Savjeta.

I.4.11. Podnošenje izvještaja Skupštini Crne Gore

Izmjenama zakona je propisano da su Vrhovni državni tužilac i Glavni specijalni tužilac dužni da dostave izvještaje o radu Skupštini ili radnim tijelima Skupštine na njihov zahtjev, osim ako se radi o okolnostima pojedinačnih predmeta koji su u toku pred državnim tužilaštvom.⁷⁷ To su radna tijela za pravosuđe, antikorupciju i bezbjednost.

Takođe, Vrhovni državni tužilac i Glavni specijalni tužilac su dužni da učestvuju u radu sjednice na poziv Skupštine Crne Gore, anketnog odbora i radnih tijela nadležnih za pitanja pravosuđa, antikorupcije, bezbjednosti i imuniteta.⁷⁸

⁷³ Član 12 Zakona i izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, *op.cit.*

⁷⁴ Predlog amandmana XXI Akcije za ljudska prava dostavljen Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava i potpredsjedniku Vlade Crne Gore 8. aprila 2021. godine.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ "More generally, to ensure the required separation between the authorities involved and that their members do not participate in prior/subsequent proceedings, **it would be preferable that disciplinary decisions be made by a small body none of whose members is also on the Prosecutorial Council, and which would contain an element of independent outside participation.** Should the proposed scheme be maintained, it would be advisable to specify, in line with Article 136 of the Constitution (stressing the autonomy of the state prosecution), that the Chair of the Prosecutorial Council entrusted with disciplinary decisions, as well as the Chair of the Disciplinary panel, must be lay members, not state prosecutor members; this would give increased credibility and democratic legitimacy to the disciplinary procedure." *Draft opinion on the draft Law on the State prosecution office of Montenegro, Strasbourg, 25.11.2014, opinion no. 785/2014, CDL (2014)055, tačka 100.*

⁷⁷ Član 14 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, *op.cit.*

⁷⁸ *Ibid.*

Nakon razmatranja izvještaja, ili ako Vrhovni državni tužilac, odnosno Glavni specijalni tužilac ne dostave izvještaj na način i u rokovima koje odredi Skupština ili nadležno radno tijelo, Skupština, odnosno nadležno radno tijelo može dostaviti Tužilačkom savjetu i ministru pravde mišljenje, ocjene, predloge i preporuke.⁷⁹

Ovo rješenje je pozitivan iskorak u odnosu na prethodni nacrt izmjena zakona, jer isključuje mogućnost traženja i dostavljanja navedenih izvještaja *ako se radi o okolnostima pojedinačnih predmeta koji su u toku pred državnim tužilaštvom*. Tako se sprječava ostvarivanje političkog pritiska na tužilaštvo prilikom odlučivanja u pojedinačnim slučajevima i uvažava se preporuka Venecijanske komisije iz 2008. godine.

I.4.12. Prestanak mandata Tužilačkog savjeta

Usvojenim izmjenama zakona je predviđeno da mandat članovima Tužilačkog savjeta, koji su izabrani prije stupanja izmjena na snagu, prestaje proglašenjem sastava Tužilačkog savjeta, koji bude izabran u skladu s novim propisima.⁸⁰ Takođe, propisano je da će novoizabrani Tužilački savjet na prvoj konstitutivnoj sjednici odrediti vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca (VDT) i konstatovati prestanak dužnosti vršioca dužnosti VDT koji je određen prije stupanja na snagu ovog zakona, odnosno prije održavanja prve konstitutivne sjednice.⁸¹

Dakle, nije uvažen predlog Venecijanske komisije da se ne prekida mandat članovima savjeta, a da se u prelaznom periodu savjetu doda jedan član iz reda uglednih pravnika i ukloni jedan predstavnik tužilaca, ili samo dodaju dva člana iz reda uglednih pravnika.⁸² Detaljnije o ovoj temi u poglavlju I.1.10.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Član 15 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, op.cit.

⁸¹ Ibid.

⁸² Venecijanska komisija, Mišljenje 1025/2021 (*Opinion on the draft amendments to the Law on the State Prosecution Service and the Draft Law on the Prosecutor's Office for Organised Crime and Corruption*), 22.3.2021, tačka 48.

POGLAVLJE II

PRIMJENA IZMJENA I DOPUNA ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU

II.1. PROGLAŠENJE TUŽILAČKOG SAVJETA BEZ UGLEDNIH PRAVNIKA

U skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, kojim su propisani rokovi za preduzimanje radnji za izbor novog Tužilačkog savjeta (čl. 184a), Konferencija državnih tužilaca je, u zakonskom roku, 3. avgusta 2021. godine izabrala četiri nova člana Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca.⁸³ Takođe, 5. avgusta iste godine, ministar koji rukovodi Ministarstvom pravde, ljudskih i manjinskih prava, imenovao je člana Tužilačkog savjeta iz reda zaposlenih u tom ministarstvu.⁸⁴ Raspisani su konkursi za izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika.⁸⁵

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu utvrdio je 9. jula listu od 16 prijavljenih kandidata za izbor četiri člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, a 26. jula 2021. objavljena je lista kandidata koji ispunjavaju zakonom propisane uslove za člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika – predstavnika nevladinih organizacija.⁸⁶ Dana 5. avgusta, utvrđen je predlog kandidata za člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika - predstavnika nevladinih organizacija.⁸⁷ Međutim, skupštinski Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu nije stavio na dnevni red utvrđivanje predloga za izbor četiri člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika.

Predsjednik Skupštine Crne Gore je onda 5. avgusta proglasio sastav Tužilačkog savjeta, iako Skupština Crne Gore u to vrijeme još uvijek nije izabrala članove Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika.⁸⁸ Proglašeno je samo šest članova savjeta i to četiri novoizabrana člana iz reda državnih tužilaca, vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, koji je po funkciji predsjednik Tužilačkog savjeta i predstavnik Ministarstva pravde i ljudskih i manjinskih prava. U odluci o proglašenju se navodi da će ostali članovi Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika biti naknadno proglašeni kada ih izabere Skupština Crne Gore. Istog dana, predsjednik Skupštine Crne Gore je saopštio medijima da Tužilački savjet radi i odlučuje sa minimumom od 6 od ukupno 11 članova, i da bez konsenzusa, odnosno saglasnosti i predstavnika Vlade, kao člana Tužilačkog savjeta, nema odlučivanja do izbora preostalih članova.⁸⁹

Proglašenjem "krnjeg" Tužilačkog savjeta, bez pet članova iz reda uglednih pravnika, predsjednik Skupštine Crne Gore je izašao van okvira svoje nadležno-

⁸³ Za članove Tužilačkog savjeta izabrani su Đurđina Nina Ivanović, državna tužiteljka u Vrhovnom državnom tužilaštvu, Sanja Jovičević, specijalna tužiteljka u Specijalnom državnom tužilaštvu, Tatjana Begović, državna tužiteljka u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici, kao i Nikola Samardžić, državni tužilac u Osnovnom državnom tužilaštvu u Herceg Novom.

⁸⁴ Za člana Tužilačkog savjeta izabran je Boris Marić, državni sekretar u Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava.

⁸⁵ Javni poziv za izbor četiri člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika *Sl. list CG*, br. 66/2021 od 21.6.2021. i Javni poziv za izbor člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika - predstavnika nevladinih organizacija *Sl. list CG*, br. 66/2021 od 21. juna 2021.

⁸⁶ <https://www.skupstina.me/me/clanci/lista-kandidata-koji-ispunjavaju-zakonom-propisane-uslove-za-clana-tuzilackog-savjeta-iz-reda-uglednih-pravnika-predstavnika-nevladinih-organizacija>

⁸⁷ <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-radnih-tijela/2926/7461-.pdf>

⁸⁸ Akt broj 00-32-2/21-427

⁸⁹ „Bečić proglasio novi Tužilački savjet“, *Vijesti*, 5. avgust 2021.

sti. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, u članu u kome se na prvom mjestu kaže da Tužilački savjet ima predsjednika i deset članova, propisano je: "Sastav Tužilačkog savjeta proglašava predsjednik Skupštine". Dakle, predsjednik Skupštine ima nadležnost da proglasi sastav od jedanaest članova i to kada ih izaberu drugi organi, a ne da samovoljno odluči da proglasi sastav savjeta, koji nije u skladu sa zakonom, jer svi članovi nijesu bili izabrani.

Takođe, istog dana kada je proglašen Tužilački savjet, jedan političar iz vladajuće većine je saopštio da predstavnik Vlade u Tužilačkom savjetu "sada ima zlatni glas", i da od njega zavisi kvorum za rad i odlučivanje savjeta.⁹⁰ Dodatno, u javnosti je iskazana namjera vladajuće većine da se blokira rad prethodnog Tužilačkog savjeta,⁹¹ iako za tako nešto nije bilo osnova u usvojenim izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu.

Na kraju, predsjednik Skupštine Crne Gore je obavijestio predsjednika Tužilačkog savjeta da je po sili zakona prestao mandat dosadašnjem Savjetu.⁹² I predsjednik Tužilačkog savjeta se saglasio da je *cijelom* prethodnom Tužilačkom savjetu prestao mandat proglašenjem šest novoizabranih članova.⁹³ Predsjednik Tužilačkog savjeta je istakao da se nada da neće doći do blokade rada Tužilačkog savjeta i da će se sa izabranim članovima obezbijediti funkcionisanje savjeta.⁹⁴ Ipak, od 5. avgusta Tužilački savjet nije održao konstitutivnu sjednicu, iako je trebalo da se izaberu rukovodilac ODT Podgorica i tri državna tužioca u Vrhovnom državnom tužilaštvu. Tako je faktički saopšteno da je prestao mandat članovima Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika koji su do tada obavljali tu funkciju.

Međutim, takvo tumačenje nema utemeljenje u odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, ali ni u odluci predsjednika Skupštine Crne Gore kojom je proglašeno šest članova novog Tužilačkog savjeta.

Naime, uglednim pravnicima u Tužilačkom savjetu *ne može prestati mandat odlukom predsjednika Skupštine Crne Gore*, pa čak i da je to u toj odluci bilo navedeno, a nije. Njihov mandat je mogao prestati jedino izborom novih članova iz reda uglednih pravnika, a zatim proglašenjem Tužilačkog savjeta koji je izabran u skladu sa zakonom.⁹⁵ Predsjednik Skupštine Crne Gore nema zakonsko ovlašćenje da svojom odlukom prekine mandat članovima Tužilačkog savjeta. On samo deklarativno proglašava članove Tužilačkog savjeta i to nakon što su ih izabrali organi u čijoj je to nadležnosti.

U konkretnom slučaju, u odluci predsjednika Skupštine Crne Gore se i navodi da će ostali članovi iz reda uglednih pravnika biti *naknadno proglašeni kada ih izabere* Skupština Crne Gore. Zato se proglašenje šest članova Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca i predstavnika ministarstva pravde od strane predsjednika Skupš-

⁹⁰ „Bečić proglasio novi Tužilački savjet“, portal CDM, 5. avgust 2021.

⁹¹ „Koprivica: Proglašavanjem novog TS situacija se drastično promijenila u korist vladavine prava“, *Vijesti*, 5. avgust 2021, gdje se navodi izjava poslanika Demokratske Crne Gore da je proglašenjem šest članova Tužilačkog savjeta *blokirano* prethodni Tužilački savjet.

⁹² Dopis broj 00-32-2/21-427/1 od 6. avgusta 2021.

⁹³ „Mandat je prestao, hoće li Tužilački savjet moći da funkcioniše?“, *Vijesti*, 9. avgust 2021.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ „Tužilačkom savjetu koji je izabran u skladu sa Zakonom o Državnom tužilaštvu (Sl. CG, br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 i 76/20) prestaje mandat proglašenjem Tužilačkog savjeta koji je izabran u skladu sa ovim zakonom.“ Član 15, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, kojim se dodaje član 184b.

tine Crne Gore ne može tumačiti kao istovremeni prestanak mandata i za ostale članove Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika. Oni bi po zakonu, a i po odluci predsjednika Skupštine Crne Gore o proglašenju djelimičnog sastava Tužilačkog savjeta, *trebalo da nastave sa radom, dok se na njihovo mjesto ne izaberu novi članovi* koje će nakon izbora takođe proglasiti predsjednik Skupštine Crne Gore.

Shodno usvojenim izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu, Tužilačkom savjetu prestaje mandat proglašenjem Tužilačkog savjeta, *koji je izabran* u skladu sa izmjenama Zakona.⁹⁶ Kako u trenutku proglašenja dijela članova Tužilačkog savjeta nije bio okončan postupak izbora četiri ugledna pravnika i predstavnika nevladinih organizacija, tako nije postojao osnov za prestanak mandata članovima iz reda uglednih pravnika koji su ranije izabrani.

Iz istih razloga smatramo i da član Tužilačkog savjeta koji je predstavnik Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava nema "zlatni glas". Isto tako, postavlja se pitanje održavanja konstitutivne sjednice novog Tužilačkog savjeta na kojoj bi Tužilački savjet morao konstatovati prestanak dužnosti vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca i odrediti novog vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca.⁹⁷ Ovu sjednicu nije moguće održati do izbora svih članova Tužilačkog savjeta, jer se samo na taj način može konstituisati novi Tužilački savjet.

Osim toga, u konkretnom slučaju ne postoji pravni akt na osnovu koga bi prestao mandat članovima Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika prije isteka vremena na koje su izabrani. To nije ni odluka predsjednika Skupštine Crne Gore, zato što se u njoj ni implicitno ne navodi da tim članovima prestaje mandat. U toj odluci se ne navodi ni da su na njihovo mjesto izabrani drugi članovi iz čega bi proizilazio prestanak njihovog mandata. Zato smatramo da je navedeno tumačenje predsjednika Skupštine Crne Gore, predsjednika Tužilačkog savjeta i funkcionera vladajuće većine neosnovano. Dodatno, ovakvo tumačenje, a zatim dopis Tužilačkom savjetu da mu je mandat prestao po sili zakona iako nijesu izabrani svi novi članovi, i na kraju navedene izjave u medijima, mogu se tumačiti kao dodatni pokušaj političke kontrole nad državnim tužilaštvom.

Na kraju, Venecijanska komisija je ovim povodom ponovila raniji stav da nije dobro promijeniti kompletan sastav Tužilačkog savjeta kao posljedicu promjene vladajuće većine, jer bi to bilo u suprotnosti sa nepolitičkom prirodom ovog tijela.⁹⁸ Ta komisija je ponudila alternative i ukazala da, ako i neki od trenutnih članova ne ispunjavaju nove kriterijume prihvatljivosti, da se mogu zamijeniti. U konkretnom slučaju, proizilazi da je članovima Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika prestao mandat ne zato što ne ispunjavaju nove uslove, već na osnovu proizvoljne odluke predsjednika Skupštine u kojoj se njihov mandat čak i ne pominje.

Tužilački savjet koga je proglasio predsjednik Skupštine Crne Gore do kraja oktobra 2021. godine, kada je priveden kraju rad na ovom izvještaju, nije održao konstitutivnu sjednicu.

⁹⁶ Član 15 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu kojim je dodat član 184b.

⁹⁷ Član 15 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu kojim je dodat član 184c.

⁹⁸ „Venecijanska komisija: 'Pravnike' smijeniti ako ne ispunjavaju uslov", *Vijesti*, 11. avgusta 2021.

Ni Skupština nije izabrala pet članova Tužilačkog savjeta, a 15. septembra 2021. dva konstituenta parlamentarne većine⁹⁹ su uslovila taj izbor rekonstrukcijom Vlade, tako što su objavili zajednički zaključak da će se Tužilački savjet izabrati na onoj sjednici na kojoj se bude birala i rekonstruisana Vlada.¹⁰⁰ Ovaj zaključak parlamentarne većine, u cilju uslovljavanja i borbe za funkcije u izvršnoj vlasti, blokirao je konstituisanje Tužilačkog savjeta i istovremeno pokazao izrazito neodgovoran odnos prema najavljenim reformama u tužilačkoj organizaciji.

II.2. OBUSTAVA ZAPOČETIH POSTUPAKA IZBORA RUKOVODILACA DRŽAVNIH TUŽILAŠTAVA I DRŽAVNIH TUŽILACA

Izmjenama zakona¹⁰¹ je predviđeno da se po sili zakona obustavljaju svi započeti postupci izbora rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca koji su pokrenuti, a nijesu okončani do stupanja na snagu ovog zakona.

Isto kao u pogledu prekida mandata članovima Tužilačkog savjeta, smatramo da nije bilo opravdanja da se propiše ovakva naredba, koja je uključila i postupak izbora Vrhovnog državnog tužioca koji je bio u toku. Svi ti postupci su zakonito pokrenuti i vođeni, i nije bilo razloga da se obustavljaju, posebno kod činjenice da izmjenama zakona nijesu promijenjeni uslovi za izbor državnog tužioca ili rukovodioca državnih tužilaštava. Dodatno, ovo rješenje može ojačati sumnje u politički uticaj na tužilaštvo, jer proizilazi da novi Tužilački savjet, u kome će većinu činiti članovi koji se biraju prostom političkom većinom, neće ni razmatrati izbor kandidata koji su prethodno podnijeli prijave u skladu sa zakonom.

II.3. NOVI KONKURS ZA IZBOR VRHOVNOG DRŽAVNOG TUŽIOCA

U skladu s odredbom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, da će se započeti postupci izbora rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca koji su pokrenuti, a nijesu okončani do stupanja na snagu ovog zakona, obustaviti po sili ovog zakona¹⁰², Tužilački savjet je obustavio postupke izbora državnih tužilaca koji nijesu bili okončani, a zatim je 22. juna 2021. godine donio odluku o raspisivanju novog javnog poziva za izbor vrhovnog državnog tužioca i oglašavanje slobodnih tužilačkih mjesta.¹⁰³

⁹⁹ Demokratski front i Demokrate (Demokratska Crna Gora), pri čemu je predsjednik Demokrate i predsjednik Skupštine Crne Gore.

¹⁰⁰ <http://www.rtcg.me/vijesti/politika/334788/rekonstruisati-vladu-izabrati-tuzilacki-savjet.html>

¹⁰¹ Član 15 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu kojim je dodat član 184e.

¹⁰² Član 184e.

¹⁰³ <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/4jar>

Ova odluka Tužilačkog savjeta je kritikovana od strane vladajuće većine sa navodima da je Tužilački savjet *vjerovatno koristio vakuum*, da se *oglušuje o elementarne činjenice* i da je prvo trebalo da se obavi politički dijalog o izboru Vrhovnog državnog tužioca, jer je upitna dvotrećinska podrška u parlamentu za njegov izbor.¹⁰⁴ Od strane izvršne vlasti Tužilački savjet je optužen da *hoće silom na sramotu da izabere ljude koji će uskoro vjerovatno biti smijenjeni* i da u Tužilačkom savjetu ima onih *koji nijesu daleko od toga da budu procesuirani*.¹⁰⁵ Ove navode Tužilački savjet je ocijenio kao krajnje neprimjeren pokušaj političkog uticaja na njihov rad i rad državno-tužilačke organizacije i pokušaj da se izmjenama zakona Tužilački savjet stavi pod političku kontrolu.¹⁰⁶

Akcija za ljudska prava smatra da je Tužilački savjet, u skladu sa svojim ustavnim i zakonskim ovlašćenjima, imao pravo da raspiše oglas za novog VDT-a. Naime, prema usvojenim izmjenama Zakona o državnom tužilaštvu, Tužilački savjet nije raspušten, već ima sve nadležnosti dok ne bude izabran njegov novi sastav.¹⁰⁷ Ako je namjera zakonodavca bila da postojeći sastav Tužilačkog savjeta ne bude ovlašćen za sprovođenje izbora za Vrhovnog državnog tužioca, to je morao jasno propisati u odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu na način koji bi jasno definisao da će taj postupak pokrenuti Tužilački savjet koji će biti izabran u skladu sa izmjenama Zakona.

Isto tako, funkcioneri vladajuće većine, a posebno funkcioneri izvršne vlasti, trebalo bi da se zalažu za pravilnu primjenu zakonskih odredbi i uzdrže od izjava koje se mogu tumačiti kao politički uticaj na državno tužilaštvo, koje je, ponavljamo, Ustavom propisano kao „samostalan državni organ“. Primjena zakona i vladavina prava podrazumijevaju, između ostalog, odgovornost državnih tužilaca i članova Tužilačkog savjeta za eventualna kršenja zakona. Međutim, proizvoljni napadi i najave smjena državnih tužilaca i procesuiranja članova Tužilačkog savjeta samo zato što je Tužilački savjet primijenio odredbe zakona koji je stupio na snagu, ne doprinose uspostavljanju vladavine prava i predstavljaju neprimjeren politički pritisak na Tužilački savjet i tužilaštvo.

¹⁰⁴ „Članovi TS za dva mjeseca odlaze, a odlučuju kao da neće“, *Vijesti*, 24. jun 2021. godine (<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/550699/clanovi-ts-za-dva-mjeseca-odlaze-ali-odlucuju-kao-da-nejce>)

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Članom 15 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu dodat je član 184b koji propisuje da Tužilačkom savjetu prestaje mandat proglašenjem Tužilačkog savjeta koji je izabran u skladu sa novim izmjenama Zakona.

II.4. OBAVEZA IZVJEŠTAVANJA SKUPŠTINE CRNE GORE

Izmjenu Zakona u pogledu obaveze izvještavanja Skupštine Crne Gore od strane rukovodilaca u državnom tužilaštvu neki poslanici Skupštine Crne Gore tumačili su pogrešno, na način koji je predstavljao neprimjeren politički uticaj na tužilaštvo i Tužilački savjet.

Naime, na sjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu održanoj 29.7.2021. godine, na koju je bio pozvan i v.d. VDT, Dražen Burić, poslanici su od njega zatražili informacije o tome kako teče izbor novih članova Tužilačkog savjeta iz reda tužilaca i izvještaje o tome da li je Tužilački savjet konstatovao prestanak funkcije svim tužiocima koji ispunjavaju uslove za odlazak u penziju.

Ovaj zahtjev poslanici su zasnovali upravo na izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu koje propisuju obavezu Vrhovnom državnom tužiocu i Glavnom specijalnom tužiocu da Skupštini ili radnim tijelima Skupštine dostave izvještaje o radu.

Vršilac dužnosti VDT je saopštio članovima skupštinskog odbora da nije u obavezi da im dostavlja izvještaje vezane za prestanak funkcija tužilaca iz razloga što ga zakon obavezuje da kao v.d. VDT podnosi izvještaj o svom radu, ali ne i da podnosi izvještaj o radu Tužilačkog savjeta kao kolektivnog organa.

Smatramo da je stav vršioca dužnosti VDT opravdan, jer zakon jasno propisuje da su VDT i Glavni specijalni tužilac dužni da dostave posebne izvještaje o svom radu na zahtjev Skupštine. Takva obaveza nije propisana za Tužilački savjet i njegovog predsjednika, pa Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu nije imao ovlašćenje da od Tužilačkog savjeta, odnosno njegovog predsjednika, traži poseban izvještaj o konkretnim pitanjima iz rada tog savjeta.

Takođe, na istoj sjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu članovi odbora su saopštili da je Tužilački savjet namjerno kasnio s izborom članova iz reda državnih tužilaca i da nijesu ispoštovani rokovi propisani zakonom. Vršilac dužnosti VDT je ukazao da zakon ima nedostatke i da nije predviđen rok za svaku radnju posebno.

I u ovom slučaju stav vršioca dužnosti VDT bio je opravdan, jer zakon zaista ne propisuje rok u kojem se mora izvršiti dostavljanje lista tužilaštvima, niti propisuje rok koliko te liste treba da budu istaknute na oglasnim tablama u tužilaštvima. Rok za dostavljanje lista kandidata za članove Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca propisan je jedino u slučaju kada im ističe mandat i tada se liste dostavljaju državnim tužilaštvima radi isticanja na oglasnu tablu najkasnije dva mjeseca prije isteka mandata članovima Tužilačkog savjeta.¹⁰⁸ Međutim, ovaj rok nije primjenjiv u konkretnom slučaju, jer članovima Tužilačkog savjeta nije isticao mandat, već im se po sili zakona mandat prekida izborom novih članova.

Navedeni zahtjev i kvalifikacije na račun Tužilačkog savjeta od strane predstavnika parlamentarnih političkih partija nijesu imali osnova u odredbama Zakona o Državnom tužilaštvu i predstavljali su vid neprimjerenog političkog pritiska na Tužilački savjet.

¹⁰⁸ Član 25 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

POGLAVLJE III

PRIMJENA ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU OD POČETKA 2020. DO SEPTEMBRA 2021. GODINE

III.1. SASTAV I IZBOR TUŽILAČKOG SAVJETA

III.1.1. Stari sastav i način izbora

Do stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu u junu 2021, pored predsjednika Tužilačkog savjeta koji je Vrhovni državni tužilac (VDT), odnosno v.d. VDT-a, članove savjeta činili su¹⁰⁹:

- pet državnih tužilaca sa stalnom funkcijom i najmanje pet godina radnog iskustva u obavljanju tužilačke funkcije, od kojih su četiri iz Vrhovnog državnog tužilaštva, viših državnih tužilaštava i Specijalnog državnog tužilaštva, a jedan iz osnovnih državnih tužilaštava, a koje bira i razrješava Konferencija državnih tužilaca¹¹⁰;
- četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština Crne Gore, i
- jedan predstavnik Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava, koga imenuje ministar iz reda zaposlenih u Ministarstvu.

U periodu koji obuhvata ovaj izvještaj, predsjednik Tužilačkog savjeta od početka 2020. do 10. juna 2021. godine¹¹¹, bio je tadašnji v.d. VDT-a, Ivica Stanković, a kada mu je konačno konstatovan prestanak funkcije zbog odlaska u penziju (vidi poglavlje III.2.2.3. Prestanak funkcije vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca), predsjednik Tužilačkog savjeta je postao novi v.d. VDT-a Dražen Burić.

Iz reda državnih tužilaca i tužiteljki u članstvu Tužilačkog savjeta bili su:

- Sonja Bošković, državna tužiteljka u Vrhovnom državnom tužilaštvu, zamjenica predsjednika savjeta;
- Hasan Lukač, državni tužilac u Višem državnom tužilaštvu u Bijelom Polju;
- Ljubinka Bašović, državna tužiteljka u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici;
- Veljko Rutović, specijalni tužilac u Specijalnom državnom tužilaštvu i
- Duško Milanović, državni tužilac u Osnovnom državnom tužilaštvu na Cetinju.

Sredinom februara 2021. godine Veljko Rutović i Duško Milanović su podnijeli ostavke na članstvo u Savjetu¹¹² i na njihovo mjesto su 15. aprila 2021. izabrani Marija Raspopović, specijalna tužiteljka u Specijalnom državnom tužilaštvu i Hajar Kalač, državni tužilac u Osnovnom državnom tužilaštvu u Rožajama.

¹⁰⁹ Na osnovu čl. 18 Zakona o Državnom tužilaštvu, *Sl. list CG*, br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018 i 76/2020.

¹¹⁰ O zastupljenosti državnih tužilaštava u savjetu vidi u poglavlju I.1.2.

¹¹¹ Odluka Tužilačkog savjeta Ts.br. 252/2021 od 10. juna 2021. godine.

¹¹² Zapisnik sa I sjednice Tužilačkog savjeta Ts.br. 111/2021 od 26. marta 2021. godine.

Iz reda uglednih pravnika i pravica u članstvu Tužilačkog savjeta bili su:

- prof. dr Velimir Rakočević, profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore;
- prof. dr Aneta Spaić, profesorka i dekanica Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore;
- Milan Filipović, bivši sudija Vrhovnog suda i ministar unutrašnjih poslova, u penziji;
- Ranka Čarapić, bivša Vrhovna državna tužiteljka, u penziji.

Ovim članovima Tužilačkog savjeta je faktički prestao mandat 5. avgusta 2021. godine, kada je proglašen djelimični sastav novog savjeta. Od tada savjet nije održao ni jednu sjednicu jer Skupština Crne Gore nije izabrala nove članove iz reda uglednih pravnika (vidi poglavlje II.1. Proglašenje Tužilačkog savjeta bez uglednih pravika).

Članica Tužilačkog savjeta iz reda zaposlenih u Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava bila je Nataša Radonjić sve do 30. marta 2021, kada je podnijela ostavku¹¹³. Na njeno mjesto je 19. aprila došao Ivan Vukićević, državni sekretar u Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava¹¹⁴. On je bio član Tužilačkog savjeta do 22. juna, kada je razriješen dužnosti državnog sekretara u Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava¹¹⁵. Ovo mjesto je bilo upražnjeno od 22. juna do 5. avgusta, kada je na tu poziciju izabran Boris Marić, državni sekretar kojeg je imenovao ministar određen za rukovodioca Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava.

III.1.2. Novi sastav i način izbora

Na osnovu izmijenjenog zakona, koji je stupio na snagu 12. juna 2021,¹¹⁶ Tužilački sastav sada čini pet državnih tužilaca (uključujući VDT-a koji je predsjednik savjeta), pet uglednih pravika i predstavnik ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa. Državni tužioci više nemaju većinu u Savjetu kao ranije.

Jedina novina u pogledu načina izbora je u tome što se jedna osoba od njih pet iz reda uglednih pravika/ca sada bira na predlog nevladinih organizacija odgovarajućeg profila, međutim, i tog člana/icu u krajnjoj liniji biraju poslanici u Skupštini Crne Gore, kao i ostale. Ovo rješenje jeste poboljšanje u cilju jačanja nezavisnosti i nepristrasnosti, ali nije dovoljno definisano (poglavlje I.4.3. Izbor člana Tužilačkog savjeta, predstavnika nevladinih organizacija) i ograničeno je činjenicom da i ovaj član mora da dobije podršku skupštinske većine.

Predsjednik Skupštine je proglasio djelimični sastav Tužilačkog savjeta u avgustu 2021, tj. njegovih šest članova, v.d. VDT, predstavnike/ce državnog tužilaštva, koje je 3.8.2021. izabrala Konferencija državnih tužilaca i predstavnika

¹¹³ Zapisnik sa II sjednice Tužilačkog savjeta Ts.br. 118/2021 od 30. marta 2021. godine.

¹¹⁴ Ukaz o proglašenju člana Tužilačkog savjeta iz reda zaposlenih u organu državne uprave nadležnom za poslove pravosuđa, Sl. list CG br. 41/2021.

¹¹⁵ Rješenje o razrješenju državnog sekretara u Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava, broj 04-3547/2 od 22.6.2021. Sl. list CG, br. 67/2021.

¹¹⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, Sl. list CG, br. 59/2021 od 4. juna 2021. godine.

Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava:

- Dražen Burić, predsjednik Tužilačkog savjeta, v.d. VDT-a;
- Đurđina Nina Ivanović, državna tužiteljica u Vrhovnom državnom tužilaštvu;
- Sanja Jovičević, specijalna tužiteljica u Specijalnom državnom tužilaštvu;
- Tatjana Begović, državna tužiteljica u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici;
- Nikola Samardžić, državni tužilac u Osnovnom državnom tužilaštvu u Herceg Novom;
- Boris Marić, državni sekretar u Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava.

Nov sastav Tužilačkog savjeta i dalje ne sprječava politički uticaj na Tužilački savjet, zbog toga što se ugledni pravници biraju prostom većinom u Skupštini (detaljnije u poglavlju I.1.2 Sastav Tužilačkog savjeta po predloženim izmjenama zakona) i zajedno sa predstavnikom ministarstva sada imaju većinu u savjetu, dok nove odredbe o sprječavanju sukoba interesa i nezavisnosti od političkog uticaja, iako predstavljaju izvjesno poboljšanje, ne obezbjeđuju dovoljne garancije nezavisnosti. Njima se i dalje omogućava da se za članove Tužilačkog savjeta odaberu osobe koje samo dan prije izbora podnesu ostavke na političke funkcije (vidi detaljnije u poglavlju I.4.2. Sprječavanje sukoba interesa i nezavisnost od političkog uticaja). Poboljšanje u pogledu izbora jednog člana savjeta na predlog NVO ograničeno je činjenicom da i taj kandidat mora da dobije podršku većine poslanika da bi bio izabran.

Tužilački savjet je svoju posljednju sjednicu održao 30. jula 2021. godine i to u starom mandatu. Od avgusta, kada je proglašen djelimični sastav, do novembra 2021, kada je okončan rad na ovom izvještaju, djelimični sastav savjeta nije održao konstitutivnu sjednicu i nijesu bili izabrani svi članovi novog Savjeta, zbog političke blokade dva konstituenta skupštinske većine, Demokratskog fronta i Demokratske Crne Gore (detaljnije u poglavlju II.1 Proglašenje Tužilačkog savjeta bez uglednih pravnika).

III.2. PRESTANAK TUŽILAČKE FUNKCIJE

 d početka 2020. do septembra 2021. godine, Tužilački savjet je donio ukupno 20 odluka o prestanku tužilačke funkcije, od čega šest odluka u 2020. i 14 u 2021. godini.

U svih šest odluka iz 2020. godine, radilo se o prestanku tužilačke funkcije zbog isteka mandata. U 2021. godini u 11 odluka je tužiocima prestala funkcija zbog podnošenja ostavke, a u tri slučaja zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju.

Činjenica da je Tužilački savjet odbio da konstatuje prestanak tužilačke funkcije onim državnim tužiocima koji su na osnovu Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakona o Državnom tužilaštvu ispunili uslove za penziju, praveći to svojom procjenom da bi primjena Zakona o PIO bila neustavna, primjer je neovlašćenog postupanja državnog organa. Ovakav postupak savjeta je doveo u pitanje i zakonitost akata koje su nastavili da donose državni tužioci kojima je funkcija zapravo *de iure* prestala. I kada bi stav Tužilačkog savjeta po pitanju ustavnosti bio ispravan, jedini državni organ nadležan da ispituje i utvrdi neustavnost akata je Ustavni sud, koji je i jedini mogao odlučiti o tome da se eventualno obustavi izvršenje odluka o prestanku funkcije državnim tužiocima koji su ispunili propisane uslove za penziju, a koje su morale biti donijete u skladu sa zakonom (detaljnije u III.2.2.2.1.).

Posebno je skandalozna činjenica da je v.d. Vrhovnog državnog tužioca Ivica Stanković ispunio uslove za penziju još dvije godine prije nego što mu je konstatovan prestanak funkcije, i to zbog navršenih godina radnog staža, ali su i on sam i Vrhovno državno tužilaštvo propustili da o tome obavijeste Tužilački savjet (III.2.2.3).

III.2.1. Prestanak tužilačke funkcije zbog isteka mandata

U 2020. godini Tužilački savjet je donio šest odluka o prestanku tužilačke funkcije zbog isteka mandata, a u 2021. godini nije bilo takvih odluka.¹¹⁷

U svim slučajevima je konstatovan prestanak funkcije državnim tužiocima u osnovnim državnim tužilaštvima. Radi se o tzv. deklaratornim odlukama. Svi su prethodno prvi put birani na period od četiri godine,¹¹⁸ pa im je istekom mandata po sili zakona prestala tužilačka funkcija.¹¹⁹ Svi su nakon dva mjeseca ponovo izabrani za državne tužioce, na stalnu funkciju.

¹¹⁷ TS br. 11/2020, TS 12/2020, TS 13/2020, TS 14/2020, TS 15/2020, i TS 16/2020, sve od 15. januara 2020.

¹¹⁸ Shodno Amandmanu X na Ustav Crne Gore kojim je izmijenjen čl. 135 Ustava Crne Gore.

¹¹⁹ Čl. 103, st. 1, tač. 1 Zakona o Državnom tužilaštvu.

III.2.2. Prestanak tužilačke funkcije zbog ostavke i ispunjenja uslova za starosnu penziju

U 2021. godini, do septembra, Tužilački savjet je donio 14 odluka o prestanku tužilačke funkcije, od toga u 11 slučajeva zbog podnošenja ostavke,¹²⁰ a u tri slučaja zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju. I u ovim slučajevima se radilo o odlukama deklaratorne prirode. Tužilački savjet je u propisanom roku¹²¹ utvrdio prestanak tužilačke funkcije iz pomenutih razloga.

Četiri odluke su donijete o prestanku funkcije državnim tužiocima u Vrhovnom državnom tužilaštvu,¹²² jedna o prestanku funkcije specijalnom tužiocu,¹²³ jedna o prestanku funkcije u Višem državnom tužilaštvu,¹²⁴ sedam o prestanku funkcije u osnovnim državnim tužilaštvima¹²⁵ i jedna odluka o prestanku funkcije vršiocu dužnosti Vrhovnog državnog tužioca.¹²⁶

III.2.2.1. Sticanje prava na starosnu penziju

Zakon o državnom tužilaštvu propisuje da državnim tužiocu prestaje funkcija "ispunjenjem uslova za starosnu penziju".¹²⁷ Rukovodiocu državnog tužilaštva prestaje funkcija rukovodioca kada mu prestane tužilačka funkcija,¹²⁸ što znači da rukovodiocu državnog tužilaštva prestaje funkcija, između ostalog, i ispunjenjem uslova za starosnu penziju.

Kad nastupi neki od razloga za prestanak tužilačke funkcije, o tome će Tužilački savjet odmah obavijestiti:

- rukovodilac državnog tužilaštva za državnog tužioca,
- rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva za rukovodioca državnog tužilaštva,
- sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva za Vrhovnog državnog tužioca.

Odluku o prestanku tužilačke funkcije Tužilački savjet mora da donese najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema ovog obavještenja.¹²⁹

Zakon ne propisuje sankcije ili bilo kakve posljedice u slučaju da se ova obaveza obavješćavanja Tužilačkog savjeta o nastupanju razloga za prestanak tužilačke funkcije ne ispuni, iako od tog obavješćenja zavisi donošenje odluke o prestanku tužilačke funkcije u skladu sa zakonom propisanim uslovima. *Predlažemo da se zakonom propiše prekršaj za odgovorno lice koje blagovremeno ne obavijesti Tužilački savjet o nastupanju razloga za prestanak tužilačke funkcije.*

¹²⁰ Čl. 103, st. 1, tač. 2 Zakona o Državnom tužilaštvu.

¹²¹ Čl. 105, st. 2 Zakona o Državnom tužilaštvu.

¹²² TS 74/2021 od 4.3.2021, TS 84/2021 od 30.3.2021, TS 192/2021 od 20.5.2021. i TS 276/2021 od 10.06.2021.

¹²³ TS br. 216/2021 od 10. juna 2021. godine.

¹²⁴ TS br. 215/2021 od 12. maja 2021. godine.

¹²⁵ TS br. 76/2021 od 4.3.2021, TS 92/2021 od 16.3.2021, TS 93/2021 od 16.3.2021, TS. 96/2021 od 17.3.2021, TS 234/2021 od 7.6.2021, TS 235/2021 od 7.2021. i TS 268/2021 od 10.6.2021. godine.

¹²⁶ TS br. 252/2021 od 10.6.2021. godine.

¹²⁷ Čl. 103, tač. 3 Zakona o Državnom tužilaštvu.

¹²⁸ Čl. 104, tač. 2 Zakona o Državnom tužilaštvu.

¹²⁹ Čl. 105, st. 1 i 2 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

Na isti način propisan je i prestanak funkcije sudijama. Naime, Ustav Crne Gore propisuje da sudiji prestaje funkcija, pored ostalog, "kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju",¹³⁰ dok je Sudski savjet nadležan da utvrđuje prestanak sudijske funkcije.¹³¹

Uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju propisuje Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju. Izmjenama ovog zakona, koje su stupile na snagu 12. avgusta 2020. godine,¹³² propisano je da muškarci „stiču pravo na starosnu penziju“ kada navrš 66 godina života, a žene kada navrš 64 godine života i najmanje 15 godina staža osiguranja.¹³³

Od stupanja na snagu izmjena Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju 12. avgusta 2020. godine pa sve do 16. oktobra 2020. godine, nijedan rukovodilac državnog tužilaštva nije obavijestio Tužilački savjet da je bilo koji državni tužilac ispunio uslov za starosnu penziju i da je tako nastao razlog za prestanak funkcije.¹³⁴

III.2.2.2. Odbijanje Tužilačkog savjeta da primijeni zakon

Od oktobra 2020. godine do kraja maja 2021. godine rukovodioci državnih tužilaštava poslali su Tužilačkom savjetu četiri obavještenja da je državni tužilac ispunio uslov za starosnu penziju.

U prvom slučaju, u novembru 2020. godine, zamjenik rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Herceg Novom obavijestio je Tužilački savjet da je državna tužiteljka u tom tužilaštvu u julu 2020. godine ispunila uslov za starosnu penziju u smislu izmjena Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju,¹³⁵ ali Tužilački savjet nije donio odluku o prestanku tužilačke funkcije ovoj državnoj tužiteljki zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju, već je četiri mjeseca kasnije donio odluku kojom joj tužilačka funkcija prestaje ostavkom.¹³⁶

U dva slučaja, Tužilački savjet je obaviješten od v.d. Vrhovnog državnog tužioca Ivice Stankovića¹³⁷ da su državni tužioci ispunili uslov za starosnu penziju iz ranije važećeg Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. U ovim obavještenjima Stanković se nije pozvao na odredbe konkretnog Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, ali je citirao uslove za starosnu penziju iz ranije važećeg zakona. Tako je, faktički, zauzeo stav da u odnosu na starosnu penziju treba primjenjivati uslove iz ranije važećeg zakona koji je propisivao starosnu granicu od 67 godina i Tužilački savjet je donio odluke¹³⁸ kojim utvrđuje da im prestaje tužilačka funkcija zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju po zakonu koji više nije važio. Odluke nemaju obrazloženje u odnosu na zakon koji je primijenjen u dijelu utvrđivanja uslova za starosnu penziju, niti se u njima uopšte navode koje su uslove za starosnu penziju državni tužioci ispunili.

¹³⁰ Čl. 121, st. 2 Ustava Crne Gore, *op. cit.*

¹³¹ Amandman IX na Ustav Crne Gore kojim se zamjenjuje čl. 128 Ustava Crne Gore.

¹³² "Službeni list CG" br. 80/2020 od 4.08.2020.

¹³³ Čl. 2 Zakona o izmjenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju kojim je izmijenjen čl. 17 Zakona.

¹³⁴ Rješenje Tužilačkog savjeta broj: 05-1-13-2/2020 od 30. oktobra 2020.

¹³⁵ Tu. br. 323/2020 od 2. novembra 2020. godine.

¹³⁶ TS broj 76/2021 od 4. marta 2021. godine.

¹³⁷ Tu. br. 134/21 od 4. marta 2021. godine i Tu. br. 207/21 od 21. aprila 2021. godine.

¹³⁸ TS broj 84/2021 od 30. marta 2021. godine i TS broj 192/2021 od 20. maja 2021. godine.

Na kraju, zamjenik v.d. Vrhovnog državnog tužioca obavijestio je Tužilački savjet 25. maja 2021. godine¹³⁹ da je v.d. Vrhovnog državnog tužioca toga dana **navršio 67 godina starosti i preko 40 godina staža osiguranja** i time ispunio uslove za starosnu penziju. Tužilački savjet je i u ovom slučaju donio odluku¹⁴⁰ kojom je primijenio uslove za sticanje prava na starosnu penziju iz zakona koji je prestao da važi. Dodatno, u slučaju prestanka funkcije vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca nije poštovan čak ni ranije važeći zakon, po kome je on stekao pravo na starosnu penziju još 2019. godine (vidi III.2.2.3 Prestanak funkcije vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca).

III.2.2.2.1. Stav Tužilačkog savjeta da zakon neće primjenjivati

Na sjednici 18. juna 2021. godine Tužilački savjet je zauzeo stav da bi primjenom Zakona o Državnom tužilaštvu i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju u odnosu na prestanak funkcije državnim tužiocima kada ispune uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju nastupila diskriminacija na osnovu pola i diskriminacija profesije, suprotno ratifikovanim međunarodnim instrumentima, koji imaju prevagu nad nacionalnim zakonodavstvom. Tužilački savjet je zauzeo stav da nijesu ispunjeni uslovi da se konstatuje prestanak funkcije državnim tužiteljima koje su navršile 64 godine života i najmanje 15 godina staža osiguranja i državnim tužiocima koji su navršili 61 godinu života i 40 godina staža osiguranja. Takođe, Tužilački savjet je zauzeo stav da nijesu ispunjeni uslovi za prestanak funkcije državnim tužiocima ni po osnovu staža osiguranja sa uvećanim trajanjem.¹⁴¹

U nastavku saopštenja Tužilački savjet je dao svoje tumačenje odredbe člana 17 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, koja propisuje uslove za sticanje prava na starosnu penziju za muškarce i za žene, sa zaključkom da sticanje tog prava *“ne smije istovremeno predstavljati osnov za imperativni prestanak funkcije državnog tužioca, jer bi takvo tumačenje predstavljalo kršenje Ustavom proklamovanog prava na rad, načela stalnosti tužilačke funkcije, kao i principa zabrane svake neposredne ili posredne diskriminacije”* i da bi to onda bio *“klasičan osnov za diskriminaciju žena, kojima bi funkcija državnog tužioca, potpuno neustavno i neosnovano, po sili zakona prestajala dvije godine ranije u odnosu na muškarce”*.¹⁴²

U saopštenju Tužilačkog savjeta navodi se i da se *isti princip primjenjuje i u odnosu na odredbu čl. 17 st. 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, koja propisuje pravo na starosnu penziju osiguranika koji navršu 40 godina staža osiguranja i 61 godinu života, tako da nisu ispunjeni uslovi po ovom osnovu za prestanak mandata po sili zakona državnog tužiocu ni po ovom osnovu*.¹⁴³

Na kraju, Tužilački savjet saopštava da neće *podležti neprimjerenim političkim pritiscima* i neće odustati od navedenog tumačenja ove odredbe, *jer bi odstupanje od već predočenog značilo postupanje suprotno kogentnim ratifikovanim međunarodnim*

¹³⁹ Tu. br. 261/21 od 25. maja 2021.

¹⁴⁰ TS br. 252/2021 od 10. juna 2021.

¹⁴¹ <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/15Y1>

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

*normama i da očekuje da će Ustavni sud Crne Gore u najkraće vrijeme ocijeniti saglasnost odredaba Zakona o Državnom tužilaštvu sa Ustavom CG i obustaviti primjenu spornih zakonskih odredbi do konačne odluke, jer bi njihova primjena mogla dovesti do grubog kršenja prava i načela Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i Ustava CG, te u krajnjem do nastanka obaveze naknade materijalne i nematerijalne štete, uz ugrožavanje ugleda Tužilačkog savjeta i mogućeg postavljanja pitanja njegove odgovornosti.*¹⁴⁴

Tako je Tužilački savjet samovoljno odlučio da ne primjenjuje imperativne odredbe zakona, a istovremeno je samovoljno i suprotno Zakonu produžio trajanje tužilačkih funkcija državnim tužiocima kojima je funkcija prestala po sili zakona. Takva odluka dovodi u pitanje i valjanost svih odluka koje budu donosili državni tužioci kojima je prestala funkcija po sili zakona. Tužilački savjet je morao primijeniti zakon koji je stupio na snagu, bez obzira na to da li se radi o odredbama koje su suprotne Ustavu i međunarodnim konvencijama. Odluku o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima je u Crnoj Gori jedino nadležan da donosi Ustavni sud Crne Gore, a ne svaki državni službenik ili organ ponaosob.

Tužilački savjet nema ovlašćenja da odbije primjenu zakonskih odredbi zato što smatra da su suprotne Ustavu i potvrđenim međunarodnim ugovorima. On je morao da donese odluke o prestanku tužilačke funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju državnim tužiocima koji su ispunili propisane uslove. Nakon toga, Tužilački savjet je, svakako, mogao da zatraži od Ustavnog suda da privremeno obustavi izvršenje tih pojedinačnih akata iz razloga koji su navedeni u saopštenju Tužilačkog savjeta, do donošenja konačnog stava u toj stvari u skladu sa čl. 63 Zakona o Ustavnom sudu.

Takođe, Ustavni sud ne može „obustaviti primjenu spornih zakonskih odredbi do konačne odluke“, kako je to tražio i očekivao Tužilački savjet. Ustavni sud u toku postupka može narediti da se obustavi *izvršenje pojedinačnog akta ili radnje* do donošenja konačne odluke, i to na zahtjev podnosioca predloga, odnosno inicijative, ako podnosilac predloga, odnosno inicijative učini izvjesnim nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica.¹⁴⁵ Zato je Tužilački savjet morao donijeti pojedinačne odluke o prestanku tužilačke funkcije na osnovu odredbi zakona koje su stupile na snagu, iako ih smatra spornim, a zatim da učini izvjesnim nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica i da traži od Ustavnog suda da obustavi izvršenje tih pojedinačnih odluka.

Odbijanjem da primijeni zakon koji je na snazi i porukom da neće odustati od svog tumačenja, Tužilački savjet je grubo prekoračio okvire svoje nadležnosti utvrđene zakonom. Ovakvo postupanje je kršenje osnovnog principa vladavine prava da državni organ mora da djeluje samo u okviru nadležnosti, i da eventualne sporove ne rješava samovoljno, već u skladu sa zakonom, na propisanom mjestu.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Član 63 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

III.2.2.2.2. Odbijanje i Sudskog savjeta da primjenjuje zakon

Za razliku od rukovodilaca državnih tužilaštava, predsjednici većine sudova (ukupno 9), su od stupanja na snagu izmjena Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju 12. avgusta 2020. godine, redovno izvršavali svoju obavezu obavještanja kada nastupi razlog za prestanak sudijske funkcije i obavijestili su Sudski savjet da je ukupno 23 sudija ispunilo uslove za prestanak sudijske funkcije ispunjenjem uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju u skladu s izmjenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.¹⁴⁶

Ipak, Sudski savjet je odbio da donese odluku o prestanku sudijske funkcije s obrazloženjem da će sačekati odluku Ustavnog suda Crne Gore po predlogu koji je podnio Sudski savjet za ocjenu saglasnosti sa Ustavom odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju koja propisuje uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju.¹⁴⁷

Inače, u svojoj inicijativi, Sudski savjet je pored ostalog istakao i to da je član 17 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju diskriminatoran u odnosu na žene, jer propisuje različite uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju za žene i muškarce. Međutim, ovi uslovi su se i ranije razlikovali, pa je po zakonu koji je važio od 2003. do kraja 2010. godine uslov za starosnu penziju za muškarce bio navršenih 65 godina, a za žene 60 godina starosti. Sudski savjet tada nije smatrao da se radi o neustavnom rješenju, nije pokretao postupak ocjene ustavnosti takvih odredbi i donio je, primjera radi, odluku o prestanku sudijske funkcije ženi koja je navršila 60 godina starosti.¹⁴⁸

Nakon skoro 10 mjeseci i inicijative člana Sudskog savjeta, Vladimira Novovića, sudije Višeg suda u Podgorici, da se to pitanje stavi na dnevni red, savjet je većinom glasova odlučio da konstatuje prestanak funkcije za 23 sudije na osnovu ispunjenih uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju.

I sudijama i državnim tužiocima mora prestati funkcija ispunjenjem uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju. Ovo ne znači da te sudije i državni tužioci moraju i ići u penziju, već da im mora prestati sudijska, odnosno tužilačka funkcija „po sili Ustava“, odnosno „po sili zakona“, jer su ispunili propisani uslov za prestanak funkcije.

Prestanak funkcije „po sili Ustava“ i „po sili zakona“ nastaje nastupanjem razloga koji se u ovom slučaju odnosi na ispunjenje uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju. Takve odredbe se primjenjuju neposredno *ex constitutionis*, odnosno *ex lege* jer nastupanjem određene činjenice nastupa i dejstvo koje Ustav ili zakon vezuju za tu činjenicu. Odluka koju donese nadležni organ u ovakvim slučajevima (Sudski ili Tužilački savjet) je odluka deklaratorne prirode.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Rješenje Sudskog savjeta po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, broj 17-2-6127/20-1 od 20. oktobra 2020.

¹⁴⁷ Saopštenje Sudskog savjeta sa sjednice od 7. oktobra 2020. godine.

¹⁴⁸ Su. R. br. 348/08 od 1.10.2008.

¹⁴⁹ Vidi tekst „Sudski savjet krši imperativnu odredbu Ustava o prestanku sudijske funkcije“, dr Vesna Rakić Vodinelić, profesorica Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Pravnog fakulteta Univerziteta Union i direktorka Instituta za uporedno pravo iz Beograda u penziji:
<https://www.hracion.org/2020/10/20/sudski-savjet-krsi-imperativnu-odredbu-ustava-o-prestanku-sudijske-funkcije/>

Dakle, radi se o deklaratornim odlukama kojima se ne zasniva, niti mijenja neko pravo ili pravni odnos, već se samo utvrđuje ili objavljuje, tj. deklarira, postojanje nekog prava ili pravnog odnosa koji je nastao prije donošenja odluke i nezavisno od odluke.

Zato smatramo da su i članovi Sudskog savjeta, kao i Tužilačkog savjeta, prekoračili zakonska ovlašćenja odlučujući da odbiju da primijene čl. 17 st. 1 i 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Takva odluka je dovela u pitanje i valjanost svih odluka koje budu donosile sudije kojima je prestala funkcija "po sili Ustava". One bi mogle biti zahvaćene bitnom povredom pravila postupka koja se odnosi na nepropisan sastav suda jer bi u njihovom donošenju učestvovao sudija kome je prestala sudijska funkcija.

III.2.2.3. Prestanak funkcije vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca

Kada nastupi razlog za prestanak tužilačke funkcije Vrhovnog državnog tužioca (VDT), sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva o tome obavještava Tužilački savjet.¹⁵⁰ O ispunjenju uslova za prestanak funkcije VDT-a Tužilački savjet onda, bez odlaganja, obavještava Skupštinu. Ako Skupština u roku od 30 dana od dana prijema obavještenja ne donese odluku o prestanku funkcije VDT-a, istekom tog roka prestaje mu funkcija. Vrhovnom državnim tužiocu funkcija prestaje danom donošenja odluke o prestanku funkcije ili istekom roka od 30 dana od dana obavještenja Skupštine od strane Tužilačkog savjeta o ispunjenju uslova za prestanak funkcije, osim u slučaju prestanka funkcije istekom mandata, kad funkcija prestaje danom isteka mandata.¹⁵¹

Ove zakonske odredbe se ne primjenjuju na vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, jer njega ne bira Skupština već Tužilački savjet. Ivica Stanković, kome je kao VDT-u istekao mandat 7. oktobra 2019. godine, ostao je na toj funkciji u svojstvu vršioca dužnosti, na osnovu odluke Tužilačkog savjeta.

On je 28. maja 2021. godine zakazao za 10. jun 2021. godine sjednicu Tužilačkog savjeta sa dnevnim redom:

- donošenje odluke o prestanku funkcije v.d. VDT – državnog tužioca Ivica Stankovića, zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju;
- određivanje v.d. VDT;
- tekuća pitanja.¹⁵²

Tako je pod prvom tačkom dnevnog reda planirano donošenje odluke o prestanku funkcije v.d. VDT-a zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju. Zamjenik v.d. VDT-a je obavijestio Tužilački savjet 25. maja 2021. godine¹⁵³ da je v.d. VDT-a toga dana **navršio 67 godina starosti i preko 40 godina staža osiguranja** i time ispunio uslove za starosnu penziju, pa je Tužilački savjet donio odluku¹⁵⁴ kojom utvrđuje da mu prestaje tužilačka funkcija zbog ispunjenja uslova za sta-

¹⁵⁰ Član 105, st. 1 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

¹⁵¹ Član 106 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

¹⁵² TS br. 258/2021.

¹⁵³ Tu. br. 261/21 od 25. maja 2021. godine.

¹⁵⁴ TS broj 252/2021 od 10. juna 2021. godine.

rosnu penziju. Na istoj sjednici Tužilački savjet je donio odluku o izboru Dražena Burića, državnog tužioca u Vrhovnom državnom tužilaštvu i zamjenika v.d. VDT-a, za novog vršioca dužnosti VDT-a.

Dakle, u odnosu na ispunjenje uslova za starosnu penziju i u slučaju vršioca dužnosti VDT-a primijenjena je starosna granica od 67 godina koju je propisivao ranije važeći zakon, iako je po zakonu koji je na snazi od avgusta prošle godine ta granica spuštена za muškarce na 66 godina, pa je vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca imao ispunjen uslov za starosnu penziju već stupanjem na snagu izmjena zakona u avgustu 2020. godine.

Osim toga, u obavještenju koje je Tužilački savjet dobio navodi se i da je vršilac dužnosti VDT navršio *preko 40 godina staža osiguranja*. I ranije važeći Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju je propisivao da osiguranik stiče pravo na starosnu penziju upravo *kad navrší 40 godina staža osiguranja*, dok je izmjenama zakona koje su stupile na snagu 12. avgusta 2020. godine propisano da osiguranik stiče pravo na starosnu penziju *kad navrší 40 godina staža osiguranja i 61 godinu života*.¹⁵⁵

Sudeći po izvještaju Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu Skupštine Crne Gore, Ivica Stanković je saopštio da je „na poslovima pravne struke radio od 1979. godine”.¹⁵⁶ Prema tome, on je 40 godina staža osiguranja navršio još 2019. godine, pa je već tada stekao pravo na starosnu penziju i po imperativnim normama Zakona o Državnom tužilaštvu morala mu je prestati tužilačka funkcija.

Međutim, v.d. VDT je nastavio da obavlja funkciju čak dvije godine nakon što mu je funkcija morala prestati po sili zakona. Ovakvo postupanje nameće pitanje odgovornosti i sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva, koja je još 2019. godine morala obavijestiti Tužilački savjet da je nastupio razlog za prestanak funkcije Vrhovnog državnog tužioca Ivici Stankoviću, jer je navršio 40 godina staža osiguranja i stekao pravo na starosnu penziju.

III.2.2.4. Pokušaj da se izdejstvuje prestanak funkcije Glavnog specijalnog tužioca izmjenom Zakona o radu

Početkom februara 2021. godine poslanici nove vladajuće većine podnijeli su Skupštini Crne Gore predlog Zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju. Ovaj predlog je predviđao ukidanje Specijalnog državnog tužilaštva, odnosno Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, i formiranje novog tužilaštva s istim nadležnostima, ali pod drugim imenom – Tužilaštvo za organizovani kriminal i korupciju.

Ovim predlogom je bilo predviđeno da sadašnji Glavni specijalni tužilac (GST), Milivoje Katnić, i specijalni tužioci dobiju status neraspoređenih tužilaca. Predlagači su isticali da Specijalno državno tužilaštvo nije ispunilo očekivanja, da je progonilo političke neistomišljenike i protivnike bivšeg režima i da su izostali očekivani rezultati u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Tako je jasno iskazana namjera da se zakonom prekine mandat GST-a i uklone specijalni

¹⁵⁵ Čl. 17, st. 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

¹⁵⁶ Izvještaj sa konsultativnog saslušanja kandidata za izbor Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore br: 00-74/14-21/ od 25. jula 2014. godine, dostupan na Internet stranici Skupštine Crne Gore: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-radnih-tijela/663/1471-00-74-14-21-.pdf>

tužioci. Nakon oštih kritika na ovaj predlog od strane Venecijanske komisije, predlog je povučen iz skupštinske procedure.¹⁵⁷

Međutim, na istoj sjednici na kojoj je ponovo izglasan Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, donijet je i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, **usmjeren ka tome da se obezbijedi prestanak tužilačke funkcije GST-a**. Naime, na predlog poslanika vladajuće većine Zakon o radu je izmijenjen tako što je snižena starosna granica za prestanak radnog odnosa po sili zakona sa 67 na 66 godina, uz dodatna umanjenja ako je zaposleni radio na radnim mjestima sa beneficiranim radnim stažom.

U kratkom obrazloženju predlagači su naveli da je ova izmjena neophodna da bi se izvršilo „usklađivanje Zakona o radu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju jer se norma za odlazak u penziju u pogledu navršenih godina života razlikuje u pomenutim zakonima”. Međutim, u pitanju su propisi koji regulišu različita pitanja. Zakon o radu propisuje kada zaposleni *mora* da ode u penziju i kada mu zbog toga prestaje radni odnos, a Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju propisuje kada zaposleni stiče pravo na starosnu penziju, odnosno kada *može* da ode u penziju.

Prethodno je Zakon o radu propisivao da zaposlenom radni odnos po sili zakona prestaje sa navršenih 67 godina starosti, dok Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju omogućava da muškarac ode u penziju i ranije, sa 66 godina starosti i najmanje 15 godina staža, odnosno žena sa 64 godine starosti i 15 godina staža. Do tog rješenja se došlo posle dugih konsultacija socijalnih partnera, tj. Vlade, reprezentativnih udruženja poslodavaca i sindikata. Nove izmjene Zakona o radu usvojene su bez ikakvog oblika javne rasprave i bez konsultacija sa socijalnim partnerima, poslodavcima i sindikatom.

Da ove izmjene ipak nijesu donijete samo zbog “usklađivanja propisa” pokazao je istup poslanika vladajuće većine u Skupštini Crne Gore tokom rasprave o godišnjem izvještaju o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva 7. juna 2021. godina, kada je istaknuto da će GST po sili zakona morati da ode u penziju 12. juna, upravo zbog izmjena Zakona o radu.¹⁵⁸

Međutim, sporno je i da li je uopšte ovakva izmjena Zakona o radu mogla da predstavlja osnov za prestanak tužilačke funkcije GST-a. Prestanak tužilačke funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju propisan je Zakonom o Državnom tužilaštvu.¹⁵⁹ Ostvarivanje prava na starosnu penziju definisano je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju.¹⁶⁰ U konkretnom slučaju, izmjene Zakona o radu ne propisuju uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju, već uslove za prestanak radnog odnosa po sili zakona.

U svakom slučaju, nakon prethodnog pokušaja ukidanja Specijalnog tužilaštva i mandata GST-a i nakon izmjene Zakona o radu bez javne rasprave i obaveznih konsultacija i bez ikakve procjene (koliko će i u kom iznosu ove izmjene opteretiti

¹⁵⁷ Detaljnije u poglavlju I.2. Predlog zakona o tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju.

¹⁵⁸ „Katnićev odlazak u penziju za tri dana malo izvjestan”, *Vijesti*, 9. jun 2021, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/546213/katnicev-odlazak-u-penziju-za-tri-dana-malo-izvjestan>

¹⁵⁹ Član 103, tačka 3.

¹⁶⁰ Član 17.

državni penzioni fond, koliki je broj zaposlenih kojima će prestati radni odnos po sili zakona, koliku će štetu pretrpjeti zaposleni i poslodavci i koje će sve posljedice imati ova izmjena zakona), ono što se čini očiglednim jeste to da su svi ovi akti bili usmjereni lično na GST-a i prestanak njegove funkcije.

U odnosu na *ad hominem* pokušaj da se ukidanjem Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu smijeni GST, Venecijanska komisija je prethodno već izrazila zabrinutost ukazujući da se radi o "zloupotrebi zakonodavnih ovlašćenja" i objasnila je da je takvo ponašanje "suprotno prirodi zakonodavne djelatnosti, koja definiše opšta pravila ponašanja, a ne preduzimanje izvršnih radnji u odnosu na određene pojedince ili situacije".¹⁶¹

Izmjene Zakona o radu od strane vladajuće većine, po kojima je veliki broj ljudi bez opravdanog razloga trebalo da se penzioniše samo da bi se penzionisao i udaljio sa funkcije i Glavni specijalni tužilac, smatramo izrazito neodgovornim potezom na štetu građana i vladavine prava u Crnoj Gori. Akcija za ljudska prava je zbog toga svim poslanicama i poslanicima Skupštine Crne Gore uputila protest.¹⁶²

Ipak, nakon pritiska javnosti Skupština Crne Gore je 16. juna 2021. godine većinom glasova¹⁶³ usvojila izmjenu Zakona o radu kojom je propisano da smanjenje starosne granice sa 67 na 66 godina za prestanak radnog odnosa po sili zakona, stupi na snagu tek početkom naredne godine. U postupku donošenja izmjena zakona utvrđeno je i da postoji javni interes za povratnim dejstvom zakona, pa je propisano da se granica od 67 godina primjenjuje od 12. juna 2021. godine kako bi se mogla poništiti rješenja o prestanku radnog odnosa koja su u međuvremenu donijeta.

¹⁶¹ Mišljenje Venecijanske komisije o Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu i Predlogu Zakona o tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, CDL-AD(2021)012, 22. mart 2021, tačka 28: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)012-e)

¹⁶² <https://www.hracion.org/2021/06/11/protest-zbog-smanjivanja-starosne-granice-za-odlazak-u-penziju-na-mala-vrata-i-bez-javne-rasprave/>

¹⁶³ <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/229/2588-14904-.pdf>

III.3. UTVRĐIVANJE ODGOVORNOSTI DRŽAVNIH TUŽILACA ZA KRŠENJE ZAKONA I ETIKE

III.3.1. Postupanje Tužilačkog savjeta po pritužbama zbog nezakonitog rada državnih tužilaca

III.3.1.1. Zaključak

III.3.1.1.1. Opšti zaključak

Pritužbe na zakonitost rada državnih tužilaca Tužilačkom savjetu, u 2020. i 2021. godini nisu bile djelotvorno sredstvo za utvrđivanje odgovornosti.

Iako je od početka 2020. godine do 1. septembra 2021. godine Tužilački savjet odlučio o 157 pritužbi, utvrdio je da je samo sedam bilo osnovano (4.45%), da je jedna bila djelimično osnovana, a 136 neosnovano. U 12 slučajeva je nadležnom državnom tužiocu dato "uputstvo za postupanje", i na taj način izbjegnuto da se utvrdi je li pritužba bila osnovana i u kojoj mjeri. Jedna pritužba je povučena prije donošenja odluke.

Ni jedna od usvojenih pritužbi nije dovela do pokretanja disciplinskog postupka ili postupka za kršenje Etičkog kodeksa. Očigledna je dominantna namjera da se odgovornost državnih tužilaca ne utvrdi ili da se umanj, iako su brojne pritužbe ukazivale na kršenje zakona i disciplinske prekršaje, posebno u pogledu neefikasnog postupanja.

Tužilački savjet nije obrazlagao svoje odluke po pritužbama i različito je postupao u suštinski istim situacijama, što je dovelo do nejednakog tretmana državnih tužilaca.

Podsjećamo da Evropska komisija u svojim izvještajima redovno ukazuje na to da odluke Tužilačkog savjeta nijesu dovoljno obrazložene¹⁶⁴. U posljednjem izvještaju je naglasila da se mora obezbijediti da svi slučajevi koji ukazuju na disciplinsku ili etičku odgovornost budu odgovarajuće procesuirani¹⁶⁵.

III.3.1.1.2. Broj pritužbi i odluka po godinama

Tokom 2020. godine, Tužilačkom savjetu je podnijeto 76 pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti njihovog rada. Iz prethodnog perioda su prenijete 52 pritužbe, pa je u radu bilo ukupno 128 pritužbi. Na sjednicama Savjeta te godine je razmatrano 97 pritužbi, od čega 47 iz 2020. godine i 50 od ranije. Zaključeno je da su 82 pritužbe bile neosnovane (85.5%), a pet osnovanih (4.1%), da je jedna djelimično osnovana, jedna prituž-

¹⁶⁴ Montenegro 2021 Report, European Commission Strasbourg, 19.10.2021 SWD(2021) 293 final/2; Montenegro 2020 Report, European Commission, Brussels, 6.10.2020 SWD(2020) 353 final; Montenegro 2019 Report, European Commission, Brussels, 29.5.2019 SWD(2019) 217 final

¹⁶⁵ Montenegro 2021 Report, European Commission, Strasbourg, 19.10.2021 SWD(2021) 293 final/2, str. 20.

ba je bila povučena, dok je u osam predmeta dato uputstvo za postupanje.¹⁶⁶ U slučajevima gdje je dato takvo uputstvo, propusti u radu su očigledno utvrđeni, i pritužbe su bile osnovane, ali je savjet izbjegao da to jasno kaže. I na taj način se neopravdano izbjegavala mogućnost utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca, bilo kroz povredu Kodeksa ili kroz pokretanje disciplinskog postupka i izricanje disciplinske sankcije.

Od januara do septembra 2021. godine, prema Polugodišnjem izvještaju o radu Tužilačkog savjeta po pritužbama za period od 1. januara do 30. juna 2021. godine¹⁶⁷, Komisija za pritužbe je za prvih šest mjeseci 2021. godine imala u radu 60 pritužbi (32 iz 2021. godine i 28 iz prethodnog perioda), od čega je za 54 utvrdila da su neosnovane, za dvije da su osnovane, a u četiri slučaja je dato uputstvo o postupanju.

Međutim, broj pritužbi i odluka po pritužbama koje je Akcija za ljudska prava dobila od Tužilačkog savjeta za isti period se razlikuju. Primili smo 87 pritužbi na rad državnih tužilaca i 31 odluku, u kojima je zaključeno da je 27 pritužbi bilo neosnovano, a u tri slučaja je postupajućem državnom tužiocu ukazano koje radnje da preduzme, ponovo bez zauzimanja jasnog stava o osnovanosti pritužbe, dok je u jednom slučaju podnosilac obaviješten da se radi o istoj pritužbi o kojoj je već odlučeno prethodne godine.

Od početka 2020. do septembra 2021. godine nije zabilježen ni jedan slučaj da je pokrenut disciplinski postupak ili da je utvrđeno da je državni tužilac povrijedio načela i pravila Etičkog kodeksa povodom bilo koje od 157 pritužbi o kojima je Tužilački savjet odlučio, odnosno povodom 20 u kojima su izričito ili ne utvrđeni propusti.¹⁶⁸

III.3.1.1.3. Kvalitet odluka

Tužilački savjet je o svim pritužbama odlučivao u formi proizvoljnih obavještenja u jednoj rečenici.

U svim slučajevima u kojima je utvrđeno da su pritužbe neosnovane, odlučeno je u formi obavještenja identične sadržine, tako što se u jednoj rečenici podnosilac obavještavao da je pritužba neosnovana, da je postupajući tužilac postupao u skladu sa zakonom i da nije bilo propusta u radu. Iz takvog akta se ne može utvrditi na osnovu čega je savjet donio zaključak kakav je donio, drugim riječima, ne može se zaključiti da je uopšte razmatrao tu pritužbu ili ju je sasvim proizvoljno odbio. I kada je utvrđivao da su pritužbe osnovane, Tužilački savjet je odlučivao bez obrazloženja o postupku koji je sproveo i onome što je utvrdio. U obavještenju se samo navodi na šta je ukazano postupajućem tužiocu.

Praksa savjeta je stvorila i pravnu nesigurnost, jer se u istim situacijama različitito postupalo.

¹⁶⁶ Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2020. godinu, str. 22.

¹⁶⁷ https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Izvjestaj_Komisije_za_prituzbe.pdf. Na sajtu Tužilačkog savjeta dostupan je samo izvještaj za ovaj polugodišnji period. Ranijih izvještaja nema, iako je savjet bio dužan da ih sačinjava na osnovu člana 78 Poslovnika.

¹⁶⁸ U jednom slučaju je pokrenut postupak zbog kršenja Etičkog kodeksa po pritužbi koja se konkretno odnosila na kršenje Kodeksa (Tu. br.159/21) i zato nije obuhvaćena statistikom u ovom poglavlju, koje se bavi pritužbama na zakonitost rada državnih tužilaca.

Na sjednicama savjeta se o pritužbama nije raspravljalo, već je samo konstatovano da je članovima savjeta dostavljen izvještaj Komisije za razmatranje pritužbi, a zatim se aklamacijom prihvatao zaključak Komisije bez razmatranja obrazloženja i razloga za odluku. Članovi Tužilačkog savjeta su objasnili da su svi oni dobijali sadržajne izvještaje Komisije za pritužbe o pritužbama, na osnovu kojih su se izjašnjavali.¹⁶⁹ Ipak, činjenica je da u odlukama nije bilo objavljeno ništa od razloga koji su navodno dati u tim izvještajima.

III.3.1.1.4. Neblagovremeno odlučivanje

Kako nije postojao rok u kome je savjet bio dužan da odluči po pritužbi, odlučivalo se u prosjeku duže od pola godine, u nekim slučajevima i preko godinu dana od podnošenja pritužbe. U najdrastičnijem slučaju, savjet preko godinu dana nije odlučio o prijavi podnijetoj zbog toga što državni tužilac od 2015. godine nije postupio po krivičnoj prijavi.

Neblagovremeno odlučivanje Tužilačkog savjeta konstatovao je i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) u svom Izvještaju o radu za 2020. godinu i dao preporuku *Tužilačkom savjetu da blagovremeno odlučuje i pažljivije razmatra eventualnu individualnu odgovornost državnih tužilaca po uložnim pritužbama, a posebno u situacijama očiglednog nepoštovanja rokova i ukoliko se takvo postupanje ponavlja*. Skupština Crne Gore je prihvatila Izvještaj ocjenjujući da ne postoje rokovi po kojima Tužilački savjet postupi po pritužbama, zbog čega podržava preporuku Zaštitnika.¹⁷⁰

III.3.1.2. Opis nadležnosti i postupka po pritužbama

Jedna od nadležnosti Tužilačkog savjeta je da razmatra pritužbe na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti njihovog rada.¹⁷¹

Pritužbu na rad državnog tužioca Tužilački savjet, radi provjere navoda, dostavlja rukovodiocu državnog tužilaštva u kojem državni tužilac protiv kojeg je pritužba podnijeta vrši funkciju, a pritužbu na rad rukovodioca državnog tužilaštva rukovodiocu neposredno višeg državnog tužilaštva.¹⁷² Pri provjeri navoda pritužbe, rukovodilac državnog tužilaštva može da pribavi sve informacije i isprave koje smatra neophodnim od lica i nadležnih organa i organizacija, da ispituje podnosioca pritužbe, državnog tužioca, odnosno rukovodioca državnog tužilaštva protiv kojeg je podnijeta pritužba i bilo koje drugo lice koje može dati korisnu informaciju, o čemu sačinjava zapisnik.¹⁷³

Ako rukovodilac državnog tužilaštva utvrdi da je pritužba osnovana, i nađe da postoji razlog za pokretanje disciplinskog postupka, podnijee prijedlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti Tužilačkom savjetu. Ako rukovodilac držav-

¹⁶⁹ Nataša Radonjić i Duško Milanović na skupu povodom razmatranja nacrtu izvještaja HRA, 13.12.2021.

¹⁷⁰ Skupština Crne Gore, zaključak br: 00-72/21-8/4 od 27. maja 2021. godine.

¹⁷¹ Član 37, tačka 10, Zakon o Državnom tužilaštvu, *op.cit.*

¹⁷² Član 76, stav 1 Poslovnika Tužilačkog savjeta.

¹⁷³ Član 76, stav 2 Poslovnika Tužilačkog savjeta.

nog tužilaštva smatra da je pritužba neosnovana, podnijeće izvještaj Tužilačkom savjetu, koji će onda odlučiti o osnovanosti pritužbe.¹⁷⁴ Ove odredbe iz Poslovnika Tužilačkog savjeta su sporne s aspekta saglasnosti s Ustavom i zakonom, jer shodno njima, rukovodilac državnog tužilaštva razmatra pritužbe na rad državnog tužioca i izjašnjava se o njihovoj osnovanosti, iako je Zakonom o Državnom tužilaštvu izričito propisano da Tužilački savjet razmatra pritužbe na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada.¹⁷⁵

Poslovníkom Tužilačkog savjeta nije predviđena komisija za razmatranje pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti njihovog rada, za razliku od Komisije za razmatranje pritužbi rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca u vezi ugrožavanja njihove samostalnosti (čl. 73). Zanimljivo je da ta predviđena komisija od maja 2018. godine, kada je obrazovana, uopšte nije imala posla¹⁷⁶, za razliku od nepredviđene komisije za prijem pritužbi na rad državnih tužilaca.

Savjet je osnovao Komisiju za razmatranje pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u skladu sa svojim opštim ovlaštenjem za osnivanje komisija radi efikasnijeg obavljanja poslova iz svoje nadležnosti.¹⁷⁷ Iako je Zakonom propisano da će se Poslovníkom propisati način rada takvih komisija, u odnosu na komisiju za prijem pritužbi na rad tužilaca to nije učinjeno, pa tako ona nema pravila po kojima postupa, kao ni rok u kome treba da završi ispitivanje svake pritužbe.

Na sajtu Tužilačkog savjeta nema odluke o obrazovanju ove Komisije. Sudeći prema zapisnicima sa sjednica Tužilačkog savjeta, članovi Komisije su bili Ljubinka Bašović, kao predsjednica i Duško Milanović i Nataša Radonjić, članovi. U međuvremenu je došlo do promjene, pa je 26.3.2021.¹⁷⁸ Hasan Lukač imenovan za člana Komisije, pošto je Duško Milanović podnio ostavku na članstvo u Savjetu, a 9.4.2021.¹⁷⁹ je Velimir Rakočević imenovan za člana Komisije nakon što je Nataša Radonjić podnijela ostavku na članstvo u Savjetu. Marija Raspopović, nova članica Savjeta, 1. jula 2021.¹⁸⁰ je bila imenovana za predsjednicu Komisije umjesto Ljubinke Bašović.

Članovi Komisije za preispitivanje pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada dobijali su dodatni honorar za rad u toj Komisiji u neto iznosu do 40% prosječne bruto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini.¹⁸¹

¹⁷⁴ Član 77, stav 1 i 2 Poslovnika Tužilačkog savjeta.

¹⁷⁵ Član 37, tačka 10.

¹⁷⁶ Izvještaji o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2018. godinu, str. 17, za 2019. godinu, str. 21, i za 2020. godinu, str. 22.

¹⁷⁷ Član 36, Zakon o Državnom tužilaštvu, *op.cit.*

¹⁷⁸ Zapisnik sa I sjednice Tužilačkog savjeta, Ts.br. 111/2021 od 26. marta 2021. godine.

¹⁷⁹ Zapisnik sa III sjednice Tužilačkog savjeta, Ts.br. 150/2021 od 9. aprila 2021. godine.

¹⁸⁰ Zapisnik sa VII sjednice Tužilačkog savjeta, Ts.br. 303/2021 od 1. jula 2021. godine.

¹⁸¹ Čl. 36, st. 3 Zakona o Državnom tužilaštvu. Imajući u vidu da je u decembru 2020. prema podacima MON-STAT-a prosječna bruto zarada iznosila 786 eura, u 2021. godini članovi ove Komisije su primali oko 314,3 eura mjesečno dodatne naknade pored redovne naknade za rad u Tužilačkom savjetu.

III.3.1.3. Praksa

III.3.1.3.1. Metod rada u odlučivanju po pritužbama

Praksa Tužilačkog savjeta u odlučivanju po pritužbama ne pokazuje da je u bilo kom slučaju poštovana procedura propisana gore navedenim odredbama Zakona o Državnom tužilaštvu i Poslovnika Tužilačkog savjeta.

Naime, iz zapisnika sa sjednica Savjeta i odluka po pritužbama ne može se zaključiti da je u bilo kom slučaju rukovodilac državnog tužilaštva vršio provjeru navoda pritužbe tako što je pribavio neke informacije i isprave koje smatra neophodnim, ne može se utvrditi da je u bilo kom slučaju ispitao podnosioca pritužbe, državnog tužioca protiv kojeg je podnijeta pritužba ili bilo koje drugo lice, niti se bilo gdje navodi da postoji zapisnik o tome da su ove radnje preduzete u bilo kom slučaju. Iz evidencije o disciplinskim postupcima, koja je obavljena na sajtu Tužilačkog savjeta po godinama,¹⁸² zaključuje se da ni jedan rukovodilac nije po nekoj pritužbi podnio predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca. Takođe, Tužilački savjet je po pritužbama odlučivao u formi kratkih obavještenja, pa se iz takvih odluka ne može saznati ni kakav je zaključak bio rukovodioca po pritužbi, niti koje je radnje po pritužbi on eventualno preduzeo.

Takođe, suprotno citiranim odredbama Zakona o Državnom tužilaštvu i Poslovnika Tužilačkog savjeta, iz obavještenja kojim je Tužilački savjet odlučivao o pritužbama na rad državnog tužioca, kao i iz zapisnika sa sjednica savjeta na kojima je o pritužbama odlučivano, nemoguće je utvrditi šta je bio predmet pojedine pritužbe, da li se državni tužilac izjasnio na navode pritužbe, i ako jeste, kako se izjasnio, šta su Tužilački savjet, Komisija za razmatranje pritužbi i rukovodilac državnog tužilaštva preduzeli u cilju provjere navoda pritužbe i na osnovu čega je na kraju odlučeno da li je pritužba osnovana.

Na osnovu toga se može zaključiti da Tužilački savjet o pritužbama odlučuje površno i proizvoljno, da ne poštuje propisanu proceduru i ne vrši adekvatnu provjeru navoda pritužbe, ili bar da smatra da njegovi članovi i članice nisu dužni da ostave nikakav trag o svom radu. Ovakva praksa ne uliva povjerenje u rad Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva, i posebno je neprihvatljiva ako se ima u vidu da su članovi Komisije dobijali i dodatnu novčanu naknadu za rad u toj Komisiji.

U periodu od početka 2020. do avgusta 2021. Tužilački savjet je održao ukupno 18 sjednica od kojih je na 11 odlučivao o pritužbama. Od tih 11, na četiri sjednice je prisustvovala predstavnica NVO Akcije za ljudska prava. Na ovim sjednicama nije bilo nikakve rasprave o navodima pritužbi, već je postupak tekao tako što bi predsjednik Tužilačkog savjeta pročitao broj pritužbe, naveo da je Komisija za razmatranje pritužbi utvrdila da je pritužba neosnovana i da je državni tužilac postupao u skladu sa zakonskim ovlašćenjima, i onda bi članovi savjeta glasali da su saglasni sa takvom ocjenom.

¹⁸² <https://sudovi.me/tzs v/sadrzaj/dYdE>

Ovakva praksa ne doprinosi povjerenju u rad Tužilačkog savjeta i njegovih članova pojedinačno, jer nije prihvatljivo da se odluke donose na način da članovi savjeta glasaju o pritužbi, a da se na sjednici čak i ne iznese predmet pritužbe.

Među pritužbama koje je Tužilački savjet razmatrao od početka 2020. do septembra 2021. godine, a koje su dostavljene Akciji za ljudska prava na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, postoje brojni primjeri koji su zahtijevali konkretniji odgovor savjeta i obrazloženje šta je povodom pritužbe urađeno i na osnovu čega je ocijenjeno da je pritužba neosnovana. O tome detaljnije u nastavku.

III.3.1.3.2. Primjeri različitog postupanja u istim situacijama

III.3.1.3.2.1. Pritužbe zbog kršenja prava na odbranu

Po pritužbama na rad državnih tužilaca zbog kršenja prava na odbranu, Tužilački savjet je odlučivao bez ikakvog obrazloženja i zauzimao je različite stavove u identičnim situacijama. Takva praksa ukazuje na proizvoljnost i doprinosi pravnoj nesigurnosti.

U pritužbi¹⁸³ koju je podnio branilac okrivljenog navedeno je da postupajući državni tužilac u krivičnom postupku nije obavijestio branioca o saslušanju svjedoka, iako je branilac od njega zahtijevao da ga obavještava o svim preduzetim radnjama tokom postupka. Takođe, u dopuni pritužbe, branilac je naveo da mu nije odobren uvid i kopiranje spisa predmeta i da je tek iz rješenja o produženju pritvora saznao da je državni tužilac saslušao svjedoka. Ovi navodi ukazuju na dvostruko kršenje prava na odbranu od strane državnog tužioca jer branilac ima pravo na uvid i prepisivanje spisa predmeta¹⁸⁴ i branilac može prisustvovati saslušanju svjedoka, odnosno državni tužilac je *dužan* da na pogodan način obavijesti branioca o vremenu i mjestu sprovođenja dokaznih radnji kojima može prisustvovati, osim kad postoji opasnost od odlaganja.¹⁸⁵

Radi se o navodima koji ukazuju na ozbiljne povrede prava na odbranu, koje predstavljaju osnov za pokretanje sudskog postupka radi povrede prava i naknade štete i koje mogu dovesti do pravnosnažne presude na štetu Državnog tužilaštva, odnosno države Crne Gore,¹⁸⁶ pa je pritužba zahtijevala temeljnu provjeru i svakako da savjet pruži razloge zbog kojih je smatra neosnovanom. Osim toga, ovakvo postupanje bi moglo ukazivati i na neprimjeren odnos prema učesniku u postupku, što je teži disciplinski prekršaj državnog tužioca.¹⁸⁷ Takođe, shodno Etičkom kodeksu, državni tužioci su dužni da prema učesnicima u postupku postupaju objektivno i nepristrasno,¹⁸⁸ pa bi ovakav odnos prema braniocu okrivljenog mogao ukazivati i na kršenje etike.

Međutim, Tužilački savjet je skoro devet mjeseci nakon podnošenja pritužbe, podnosiocu poslao obavještenje¹⁸⁹ u jednoj rečenici koja glasi: „Obavještavam Vas

¹⁸³ TUPP br. 19/19 od 30. decembra 2019. godine.

¹⁸⁴ Član 72, stav 1, član 203 i član 203a stav 3 Zakonika o krivičnom postupku.

¹⁸⁵ Član 282, stav 4 i 5 Zakonika o krivičnom postupku.

¹⁸⁶ Detaljnije u poglavlju III.3.3.3.2. Osnovni državni tužilac za koga su sudovi utvrdili da je prekršio ljudska prava.

¹⁸⁷ Član 108, stav 3, tačka 5 Zakona o Državnom tužilaštvu.

¹⁸⁸ Poglavlje II, tačka 5) alineja (a) Etičkog kodeksa.

¹⁸⁹ TSP broj 7/20 od 18. septembra 2020. godine.

da je Tužilački savjet na sjednici održanoj 18. septembra 2020. godine, nakon razmatranja Vaše pritužbe koju ste podnijeli na rad N. B, državnog tužioca u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici, u predmetu poslovne oznake Kt. broj 1636/19, utvrdio da je ista neosnovana, da je postupajući tužilac postupao u označenom predmetu u skladu sa zakonskim ovlašćenjima, poštujući član 4. Zakona o Državnom tužilaštvu¹⁹⁰ („Sl. list CG“, br.11/15, 42/15, 80/17 i 10/18), te nije bilo propusta u njegovom radu.“

Suprotno ovom obavještenju, Tužilački savjet je utvrdio da je osnovana pritužba protiv državne tužiteljke u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici.¹⁹¹ I u toj pritužbi je navedeno da je državna tužiteljka povrijedila pravo na odbranu, jer okrivljenog nije obavještavala o radnjama koje je sprovodila tokom istrage (vještačenja, saslušanja svjedoka), niti je okrivljenom uručila naredbu o sprovođenju istrage. Međutim, i u ovom slučaju je po pritužbi odlučeno samo jednom rečenicom u kojoj je navedeno da je pritužba osnovana i da je tužiteljki ukazano da je u smislu člana 282, st. 5 ZKP-a bila u obavezi da okrivljenog obavijesti o vremenu i mjestu sprovođenja dokaznih radnji.

Ostalo je sasvim nejasno kako Tužilački savjet uopšte utvrđuje okolnosti od značaja za postupanje po pritužbama i na osnovu čega utvrđuje da li je neka pritužba osnovana ili nije. Navodi o povredi prava na odbranu od strane državnog tužioca zahtijevaju odgovornu provjeru i obrazloženje odluke. Ovakva praksa Tužilačkog savjeta ukazuje na sasvim neprimjerenu proizvoljnost u odlučivanju.

III.3.1.3.2.2. Pritužbe na rješenja o odbacivanju krivičnih prijava

I po pritužbama koje su bile podnijete protiv rješenja državnih tužilaca o odbacivanju krivičnih prijava, Tužilački savjet je takođe odlučivao bez obrazloženja, i zauzimao je različite stavove u identičnim situacijama. U nekim slučajevima Tužilački savjet je sam cijenio osnovanost takvih pritužbi, dok je u drugim slučajevima pritužbe dostavljao na odlučivanje tužilaštvima koja su nadležna da postupaju po takvim pritužbama u skladu sa odredbama Zakona o krivičnom postupku.

Tako je Tužilački savjet donio obavještenje¹⁹² po pritužbi od 10. februara 2020. godine, kojim je ocijenio da je neosnovana pritužba podnijeta na rješenje o odbacivanju krivične prijave od strane državne tužiteljke u Osnovnom državnom tužilaštvu u Beranama¹⁹³. Iako o pritužbi za preispitivanje rješenja o odbacivanju krivične prijave na osnovu Zakonika o krivičnom postupku (ZKP) odlučuje neposredno više tužilaštvo u roku od 30 dana,¹⁹⁴ a ne Tužilački savjet, pa je Savjet trebalo da pritužbu dostavi nadležnom organu, on je ipak 13 mjeseci nakon podnošenja pritužbe, donio obavještenje identične sadržine kao u svakom drugom slučaju u kome ocjenjuje da je pritužba neosnovana, da je postupajuća tužiteljka postupala u skladu sa zakonskim ovlašćenjima i da nije bilo propusta u njenom radu.

¹⁹⁰ Ova odredba definiše načelo nepristrasnosti po kome se funkcija državnog tužioca vrši nepristrasno i objektivno, na principima zakonitosti i jednakosti pred zakonom.

¹⁹¹ TSP broj 36/20 od 25. novembra 2020. godine.

¹⁹² TSP broj 13/20 od 26. marta 2021. godine.

¹⁹³ Br. 13/2020 od 10. februara 2020. godine.

¹⁹⁴ Član 271a ZKP, op. cit.

Slično tome, i suprotno istoj odredbi ZKP-a, Više državno tužilaštvo je jednu takvu pritužbu dostavilo Tužilačkom savjetu,¹⁹⁵ a Savjet obavještenjem saopštio da je pritužba neosnovana i da je tužilac postupao u skladu sa zakonskim ovlašćenjima¹⁹⁶.

Na isti način je Tužilački savjet ocijenio¹⁹⁷ da je neosnovana pritužba koju mu je dostavilo na odučivanje Više državno tužilaštvo, a koja se odnosila na rad državnog tužioca u Osnovnom državnom tužilaštvu u Nikšiću, takođe zbog odbacivanja krivične prijave¹⁹⁸.

Međutim, Tužilački savjet je drugačije postupio u tri slučaja, koja su se takođe odnosila na rješenja o odbacivanju krivične prijave, u kojima je obavijestio podnosiocima pritužbi da je pritužbu dostavio nadležnom državnom tužilaštvu *jer je ono u smislu člana 271a Zakonika o krivičnom postupku nadležno da odluči o takvoj pritužbi*.¹⁹⁹

Različit pristup Tužilačkog savjeta u odnosu na prihvatanje ili odbijanje nadležnosti povodom pritužbi zbog odbacivanja krivičnih prijava je neodgovoran i stvara pravnu nesigurnost.

III.3.1.3.3. Osnovane pritužbe

I u slučajevima u kojima je utvrđeno da su pritužbe osnovane, Tužilački savjet je odlučivao u formi obavještenja, jednom rečenicom, bez obrazloženja o postupku koji je sproveo i onome što je utvrdio. U obavještenju se samo navodi šta je ukazano postupajućem tužiocu.

Pored navedenog slučaja, u kome je utvrdio da je osnovana pritužba protiv državne tužiteljke u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici²⁰⁰ zbog povrede prava na odbranu, Tužilački savjet je u 2020. godini utvrdio da je osnovana pritužba na rad državnog tužioca u Osnovnom državnom tužilaštvu u Pljevljima zato što nije odbacio krivičnu prijavu, iako je to bio dužan da učini nakon što su okrivljeni ispunili obaveze iz rješenja kojim je odloženo krivično gonjenje.²⁰¹ I ovo postupanje moglo bi ukazivati na kršenje Kodeksa, koji obavezuje državnog tužioca da prema okrivljenom u svakom trenutku postupa objektivno i nepristrasno.²⁰² Ipak, samo u jednoj rečenici u formi obavještenja Tužilački savjet je naveo da je pritužba osnovana i da je postupajućem tužiocu ukazano da je bio u obavezi da pri promjeni odluke u skladu sa Zakonom o Državnom tužilaštvu traži obavezno uputstvo za postupanje u predmetu.²⁰³

Na isti način Tužilački savjet je utvrdio da je osnovana pritužba na rad državne tužiteljke u Osnovnom državnom tužilaštvu u Kotoru, jer nije preduzela službe-

¹⁹⁵ Akt Ktr- P. br. 106/20 od 14. maja 2020. godine.

¹⁹⁶ TSP broj 29/20 od 25. novembra 2020. godine.

¹⁹⁷ TSP broj 4/21 od 26. marta 2021. godine.

¹⁹⁸ Akt Ktr-P. br. 319/20 od 18. januara 2021. godine.

¹⁹⁹ TUPP broj 5/20 od 12. februara 2020, TSP broj 15/20 od 18. februara 2020, TSP broj 17/20 od 26. februara 2020. i TSP broj 1/21 od 11. januara 2021. godine.

²⁰⁰ TSP broj 36/20 od 25. novembra 2020. godine.

²⁰¹ Čl. 272, st. 1 i 6 Zakonika o krivičnom postupku.

²⁰² Poglavlje II, tačka 4) alineja (b) Etičkog kodeksa.

²⁰³ TSP broj 51/20 od 25. novembra 2020. godine.

ne radnje koje je morala da preduzme. I ovo postupanje moglo bi ukazivati na kršenje Kodeksa koji obavezuje državnog tužioca da se sa posebnom pažnjom odnosi prema zaštiti interesa oštećenog.²⁰⁴ Savjet je i u ovom slučaju odlučio obavještenjem²⁰⁵ u jednoj rečenici da je pritužba osnovana i da je ukazano postupajućoj tužiteljki i rukovoditeljki Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru da je spise Uprave policije CB Budva sa prikupljenim obavještenjima potrebno zavesti u odgovarajući upisnik i donijeti odluku u predmetu.

Takođe, Tužilački savjet je odlučio po pritužbi protiv državne tužiteljke u Osnovnom državnom tužilaštvu u Herceg Novom zbog kršenja zakonom propisanih rokova. I ovdje je odlučeno obavještenjem²⁰⁶ u jednoj rečenici da je pritužba osnovana i da je ukazano da je potrebno da preduzme mjere u skladu sa zakonom. I ovdje je izostala provjera da li je tužiteljka bez opravdanog razloga kršila zakonom propisane rokove i da li je nastupila neka od posljedica propisanih zakonom, što predstavlja i teži disciplinski prekršaj.²⁰⁷

Na kraju, utvrđeno je da je osnovana pritužba na rad Osnovnog državnog tužilaštva u Beranama zbog nezakonitog angažovanja sudskog vještaka. I ovdje je Savjet odlučio obavještenjem,²⁰⁸ jednom rečenicom da je pritužba osnovana i da je ukazano zamjenici rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Beranama da je to tužilaštvo dužno da poštuje odredbu člana 28 Zakona o sudskim vještacima o ravnomjernom angažovanju vještaka iz određene oblasti.

Na osnovu svih pomenutih obavještenja ne može se utvrditi na osnovu čega je Tužilački savjet odlučivao, na koji način je utvrđeno da su pritužbe osnovane i koji su razlozi za takve odluke. Odluke su nerazumljive, a takva praksa ukazuje na proizvoljnost.

III.3.1.3.4. Pritužbe zbog nesavjesnog i nezakonitog postupanja državnih tužilaca po prijavama policijske torture

Akcija za ljudska prava je Tužilačkom savjetu 30. jula 2020. podnijela pritužbu na nesavjesno i nezakonito postupanje državnih tužilaca Višeg državnog tužilaštva u Podgorici i Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici po prijavama policijske torture prema J. G.

Pritužbom je ukazano na propuste u istrazi prijava policijske torture, odnosno na nepostupanje jedne državne tužiteljke po prijavi, propust druge državne tužiteljke da naredi sudskomedicinsko vještačenje tjelesnih povreda, propust Osnovnog državnog tužioca da spriječi da predmet po prijavi mučenja zaduži tužiteljka koja krivično goni podnosioca prijave, propust državne tužiteljke da se sama izuzme iz postupanja po krivičnoj prijavi i propuste Glavnog specijalnog tužioca koji je odbacio krivičnu prijavu protiv državne tužiteljke i prepustio istom tužilaštvu da nastavi rad po krivičnoj prijavi protiv policijskih službenika uprkos propustima u istom predmetu.

²⁰⁴ Poglavlje II, tačka 6) alineja (a) Etičkog kodeksa.

²⁰⁵ TSP broj 52/20 od 25. novembra 2020. godine.

²⁰⁶ TSP broj 66/20 od 28. decembra 2020. godine.

²⁰⁷ Član 108, stav 3, tačka 1 Zakona o Državnom tužilaštvu.

²⁰⁸ TSP broj 76/20 od 26. marta 2020. godine.

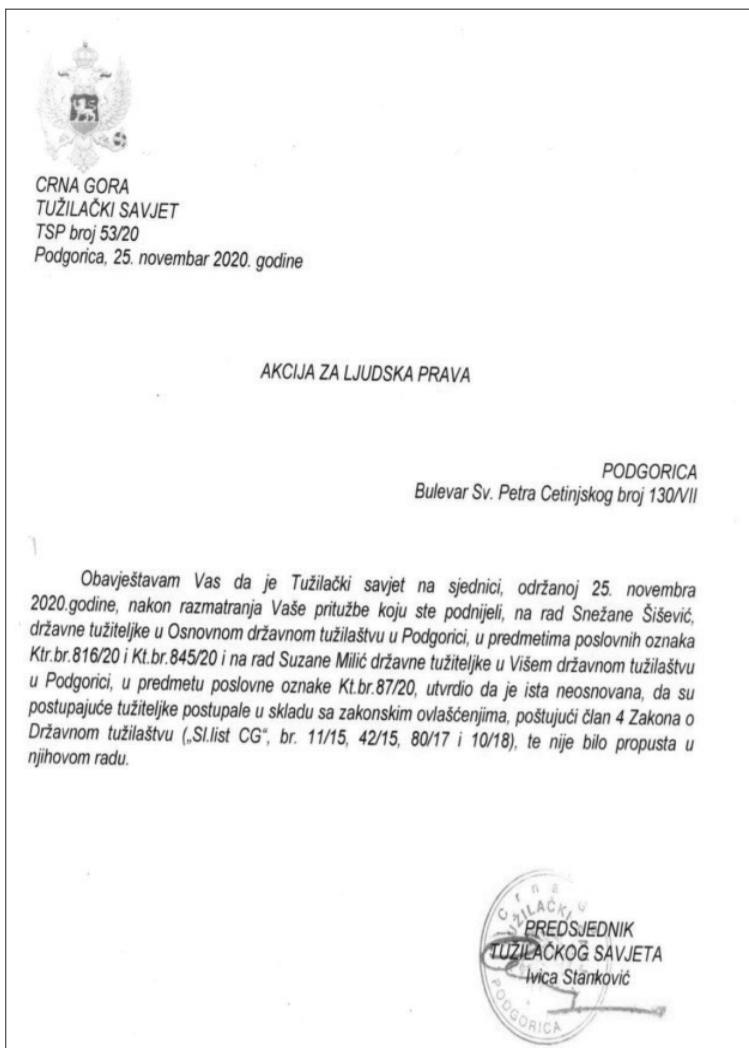
U pritužbi je navedeno da je otac lica pritvorenog u istražnom zatvoru tužilaštvu prijavio zlostavljanje sina. Takođe, majka ovog pritvorenog lica je podnijela prijavu da je njenom sinu, psihijatrijskom bolesniku, bila uskraćena terapija prije dolaska policije po njega. Državna tužiteljka nije naredila sudskomedicinsko vještačenje i pregled od strane vještaka, suprotno Uputstvu Vrhovnog državnog tužilaštva i suprotno praksi i standardima Evropskog suda za ljudska prava. Dva-deset dana kasnije pritvorenik je na saslušanju kod državne tužiteljke izjavio da je u policiji maltretiran, mučen elektrošokovima na genitalijama, nogama i bedrima, da su ga udarali bejzbol palicama po tabanima, bokerskim rukavicama po glavi i tijelu, da je gubio svijest i da je pod prisilom dao izjavu, da su mu u policiji rekli da državna tužiteljka podržava takav način rada i obilazi policijske prostorije i gleda kako se biju pritvoreni, da su mu prijetili da će ga zadržati u policiji više dana i da mu neće dati lijekove.

Pritužbom je ukazano i da je Akcija za ljudska prava uputila pismo v.d. Vrhovnog državnog tužioca, kojim je upozoren da u predmetu nije data naredba za sudskomedicinsko vještačenje osobe, već samo medicinske dokumentacije, da na pismo nije odgovoreno niti je objavljeno koje je radnje tužilaštvo preduzelo da se prijava policijske torture istraži.

Ukazano je i da relevantne odredbe Zakonika o krivičnom postupku propisuju vještačenje povreda pregledom povrijeđenog, na postupanje protivno Uputstvu opšteg karaktera Vrhovnog državnog tužilaštva o postupanju državnih tužilaca u slučaju osnova sumnje u povrede ljudskih prava garantovanih članom 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i angažovanju sudskog vještaka u tim slučajevima, standardima Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja (CPT), preporukama Izvještaja CPT-a o posjetama Srbiji i Crnoj Gori, odnosno Crnoj Gori do 2017. godine, kao i Istanbulskom protokolu UN, priručniku za djelotvornu istragu i dokumentovanje torture i drugog svirepog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.

Ovi navodi su svakako zahtijevali efikasnu provjeru i jasan i obrazložen odgovor Tužilačkog savjeta. Međutim, četiri mjeseca poslije podnošenja pritužbe, savjet je odgovorio obavještenjem u kome je, jednom rečenicom, navedeno da je pritužba neosnovana, da su državne tužiteljke postupale u skladu s ovlašćenjima i da nije bilo propusta u njihovom radu. Treba imati u vidu da se radilo o slučaju povodom koga su djelotvornu istragu zahtijevale Evropska komisija, Ambasada SAD, Ambasada Ujedinjenog Kraljevstva i predstavništva svih agencija UN u Crnoj Gori, pa se moralo pretpostaviti da bi opravdanje tužilaca u slučaju u kome izviđaj nije napredovao trebalo bar bolje obrazložiti. Na isti način, jednom rečenicom, Tužilački savjet je odbio i pritužbu na rad državne tužiteljke ODT-a u Nikšiću, u kojoj je takođe ukazano na nedjelotvornu istragu prijave policijskog zlostavljanja.²⁰⁹

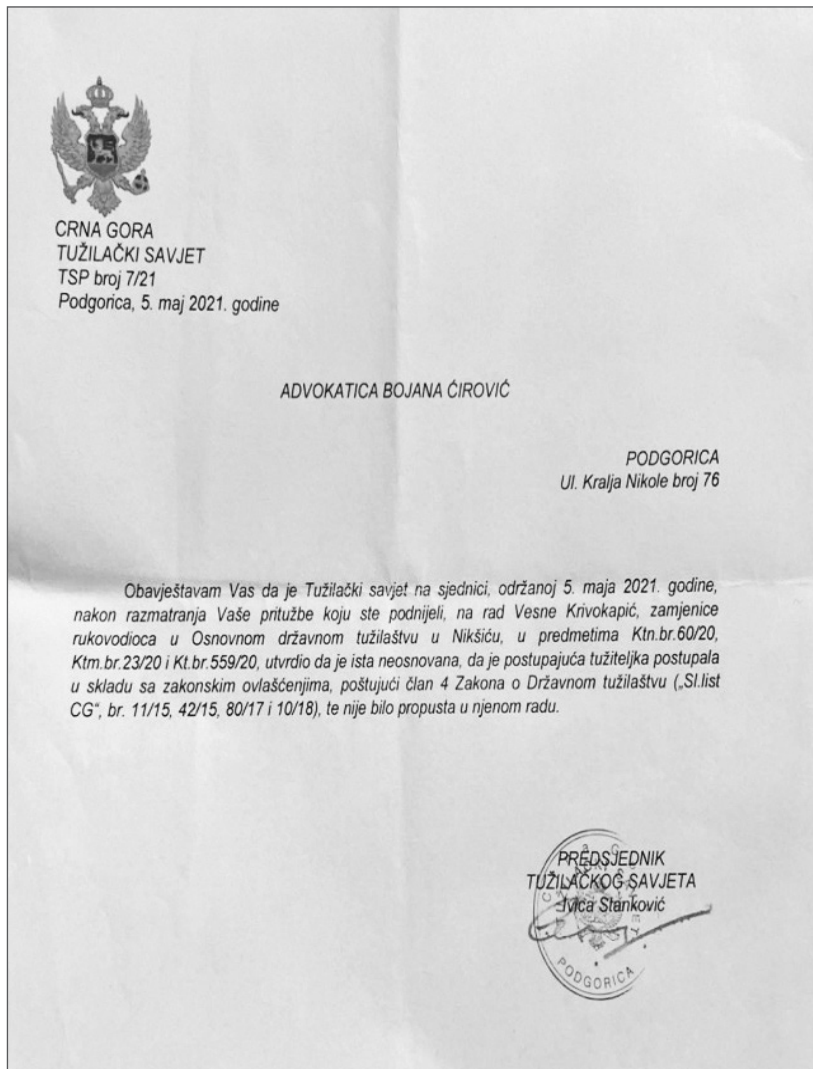
²⁰⁹ TSP br. 7/21, od 5. maja 2021. godine.



U toj drugoj pritužbi je, između ostalog, navedeno:

- da državna tužiteljka ne postupa po prijavi za zlostavljanje maloljetnika;
- da u drugom predmetu povodom istog događaja protiv maloljetnika preduzima radnje u izvidaju, iako je stav Evropskog suda za ljudska prava da državni tužilac koji postupa po prijavi zlostavljanja oštećene osobe ne smije istovremeno da bude zadužen predmetom u kome je ista osoba osumnjičena za krivično djelo u vezi navoda o zlostavljanju;
- da je ista tužiteljka zadužena i predmetom po krivičnoj prijavi protiv doktora koji je pregledao maloljetnika nakon zlostavljanja, a koja je podnijeta zbog njegovih propusta u vezi tog pregleda, i
- da tužiteljka postupa po krivičnoj prijavi protiv doktora, iako je on pretpostavljen njenom suprugu na njegovom radnom mjestu.

Radilo se o navodima koji ukazuju na ozbiljne propuste u radu državne tužiteljke, ali i na mogući teži disciplinski prekršaj ako je tužiteljka propustila da traži izuzeće iako je postojao razlog za to,²¹⁰ pa je sve, u najmanju ruku, zahtijevalo efikasnu provjeru i obrazložen odgovor. Ipak, Tužilački savjet je bez obrazloženja odgovorio da je pritužba neosnovana i da je državna tužiteljka postupala u skladu sa zakonskim ovlaštenjima.



²¹⁰ Član 108, stav 3, tačka 2 Zakona o Državnom tužilaštvu, op.cit.

III.3.1.3.5. Nepostupanje državnih tužilaca po krivičnim prijavama

Da Tužilački savjet površno pristupa pritužbama dodatno pokazuju tri obavještenja iz marta i maja 2021. godine²¹¹. Naime, kada je i konstatovao propuste u radu državnih tužilaca, Tužilački savjet nije ocijenio da je pritužba osnovana, niti je dao stav o osnovanosti pritužbe, već je samo naveo da je ukazao nadležnom tužiocu koje radnje treba da preduzme.

Prva pritužba je bila podnijeta na rad državne tužiteljke Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru zbog nepostupanja po krivičnoj prijavi protiv zaposlenih u Specijalnoj bolnici za psihijatriju, u slučaju u kome je došlo do gušenja hranom sa smrtnom posljedicom. U pritužbi je, između ostalog, navedeno da je Ombudsman u svom Mišljenju²¹² utvrdio da je preminulom pacijentu povrijeđeno pravo na život, da u bolnici nijesu preduzete mjere predostrožnosti i da je izostalo sprovođenje temeljne istrage na nivou bolnice u vezi smrti pacijenta. U drugom slučaju se radilo o pritužbi protiv druge državne tužiteljke u istom tužilaštvu takođe zbog nepostupanja po krivičnoj prijavi. U trećem slučaju se radilo o pritužbi na rad državne tužiteljke Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici.

U obavještenjima Tužilačkog savjeta povodom sve tri pritužbe navodi se samo da je potrebno ukazati postupajućim tužiteljicama, u prvom i trećem slučaju, odnosno rukovoditeljki Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru, u drugom, da spise predmeta zavedu u Kt. upisnik i donesu odluke u predmetima.

Iako izdavanje ovih uputstava ukazuje na to da su pritužbe bile osnovane, izostao je jasan stav Tužilačkog savjeta u tom smislu, kao i utvrđivanje razloga za takvo (ne)postupanje državnog tužioca i eventualno utvrđivanje odgovornosti. Takva praksa promoviše neodgovornost državnih tužilaca. Slučaj kada državni tužilac *bez opravdanog razloga ne uzima predmete u rad redom koji su primljeni* je lakši disciplinski prekršaj²¹³ ili kada *bez opravdanog razloga ne postupa u predmetima u zakonom propisanim rokovima* (rokovima za postupanje po krivičnim prijavama su mjesec dana²¹⁴, tri mjeseca²¹⁵ i šest mjeseci²¹⁶) pa usljed toga nastupi zastarjelost i druge zakonom propisane posljedice, radi se o težem disciplinskom prekršaju.²¹⁷ Osim toga, nevršenje službene dužnosti koje za posljedicu ima pribavljanje koristi, nanošenje štete ili težu povredu prava, predstavlja radnju krivičnog djela.²¹⁸

Ipak, u Polugodišnjem izvještaju o radu Tužilačkog savjeta po pritužbama za period od 1. januara do 30. juna 2021. se navodi da se uputstvo davalo kada je spise trebalo zvesti u odgovarajući upisnik i donijeti odluku. Međutim, i ovi navodi ukazuju da je već napravljen propust jer po predmetu nije na propisan način postupljeno i nije donijeta odluka. Osim toga, u obavještenju od 25. novembra 2020. godine, u kome je bilo navedeno da je pritužba **osnovana** takođe je na-

²¹¹ TSP broj 2/21 od 31.03.2021, TSP broj 8/21 od 5.5.2021, i TSP broj 27/21 od 5. maja 2021. godine.

²¹² Broj 01-474/20-5 od 9. decembra 2020. godine.

²¹³ Član 108 stav 2, tačka 1, Zakon o Državnom tužilaštvu.

²¹⁴ U skraćenom postupku odluka o krivičnoj prijavi se mora donijeti najkasnije u roku od mjesec dana. Član 256a, stav 3 Zakonika o krivičnom postupku (ZKP), Sl. list CG br. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - odluka US, 2/2015 - odluka US, 35/2015, 58/2015 - dr. zakon, 28/2018 - odluka US i 116/2020 - odluka US).

²¹⁵ Član 256a, stav 1, ZKP, op.cit.

²¹⁶ Član 256a, stav 2, ZKP, op.cit.

²¹⁷ Član 108 stav 3, tačka 1, Zakon o Državnom tužilaštvu.

²¹⁸ Član 416 Krivičnog zakonika (zloupotreba službenog položaja).

vedeno i da spise treba zvesti u odgovarajući upisnik i donijeti odluku.²¹⁹ Tako je nejasno na osnovu čega Tužilački savjet odlučuje da li je pritužba osnovana, jer je u nekim slučajevima gdje spisi nijesu zavedeni u odgovarajući upisnik zaključivao da je pritužba osnovana, dok se u drugim istim slučajevima nije izjašnjavao. Proizilazi da Tužilački savjet ova uputstva daje proizvoljno i da nejednako postupa prema državnim tužiocima.

U najdrastičnijem slučaju nepostupanja po podnijetoj krivičnoj prijavi, u kome pet godina nije bilo riješeno po krivičnoj prijavi u predmetu iz 2015. godine, Tužilački savjet nije odlučio više od godinu dana. Državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu obavijestio je u avgustu 2020. godine Tužilački savjet o predmetu u kome od jula 2015. godine državno tužilaštvo nije donijelo odluku po podnešenoj krivičnoj prijavi.²²⁰

Tužilački savjet nije postupio po ovom zahtjevu državnog tužioca, pa se on ponovo obratio Tužilačkom savjetu u novembru 2020. godine²²¹ sa istim zahtjevom da savjet još jednom razmotri predmet i zatraži detaljne informacije od nadležnog tužilaštva o razlozima nepostupanja u propisanim rokovima. Tužilački savjet do avgusta 2021, dok je funkcionisao, nije donio odluku.

Dakle, neblagovremeno postupanje državnih tužilaca po podnešenim krivičnim prijavama i istovremeno neblagovremeno reagovanje Tužilačkog savjeta i ignorisanje navoda koji ukazuju na propuste u radu državnih tužilaštava, podstiču neodgovornost u Državnom tužilaštvu i ne doprinose povjerenju ni u rad Tužilačkog savjeta ni državnog tužilaštva.

Akcija za ljudska prava preporučuje da Tužilački savjet:

- poštuje proceduru propisanu za postupanje po pritužbama na rad državnih tužilaca;
- dopuni Poslovnik Tužilačkog savjeta odredbama koje će detaljnije regulisati postupak po pritužbama, propisati da odluke po pritužbama sadrže obrazloženje sa jasnim razlozima koji upućuju na donijetu odluku i iz kojih se može utvrditi koje radnje su preduzete u cilju provjera navoda pritužbe, i, posebno, propisati rokove za odlučivanje;
- ujednači praksu u odlučivanju po podnešenim pritužbama tako da u istim situacijama odlučuje na isti način;
- pokreće postupke utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih tužilaca po osnovanim pritužbama, posebno u slučajevima znatnog kršenja propisanih rokova i u slučajevima kada se takvo (ne)postupanje ponavlja.

²¹⁹ TSP broj 52/20.

²²⁰ Akt Tupp.br.161/17 od 10. avgusta 2020. godine.

²²¹ Akt Tupp.br.161/17 od 24. novembra 2020. godine.

III.3.2. KOMISIJA ZA ETIČKI KODEKS DRŽAVNIH TUŽILACA

III.3.2.1. Opšti zaključak

U 2020. i 2021. godini Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca je donijela ukupno devet mišljenja, od kojih je u dva mišljenja 2021. godine utvrdila povredu Kodeksa, dok je za ostale pritužbe utvrdila da su neosnovane.

Osim u dva slučaja iz 2021. godine, u kojima su utvrđene povrede Kodeksa, mišljenja nijesu bila dovoljno obrazložena. Komisija je donosila mišljenja isključivo na osnovu stava državnog tužioca protiv koga je podnijeta pritužba i na osnovu uvida u spise. Ni u jednom slučaju nije saslušala podnosioca prijave, iako su se pritužbe u većini slučajeva odnosile na postupanje državnog tužioca prema podnosiocu. Najčešće se nije postupalo blagovremeno po pritužbama, jer za donošenje mišljenja nije propisan nikakav rok. U jednom slučaju na mišljenje Komisije se čekalo preko godinu dana.

Komisija nije podnijela ni jedan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, iako je u dva slučaja gdje je utvrdila kršenje Kodeksa bilo osnova da to uradi. Akcija za ljudska prava je i ranije ukazivala da Komisija nije pokretala disciplinski postupak kada je za to bilo osnova.²²²

I dalje ostaje problem podudaranja opisa radnji etičkih i disciplinskih prekršaja. Razlika nije beznačajna jer disciplinski prekršaji povlače ozbiljne sankcije za razliku od etičkih prekršaja koji su praktično nekažnjivi. Jedino ona kršenja Kodeksa koja se tiču *odnosa sa strankama, kolegama i ostalim zaposlenima* donekle mogu uticati na ocjenjivanje državnih tužilaca i tako, posredno, na njihovo napredovanje.

III.3.2.2. Pravni okvir

III.3.2.2.1. O Komisiji

Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca („Komisija“) nije komisija Tužilačkog savjeta, već autonomno tijelo, uspostavljeno na osnovu člana 21 Zakona o Državnom tužilaštvu, kojim je propisano da se toj komisiji može obratiti svako radi davanja mišljenja da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca („Kodeks“).

Komisija je povezana sa Tužilačkim savjetom utoliko što se njen predsjednik bira iz reda članova tog savjeta i ona mu dostavlja i izvještaj o svom radu²²³. Komisija je i jedan od ovlašćenih predlagača utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih tužilaca, o kojoj odlučuje Tužilački savjet.²²⁴

Predsjednika Komisije bira Konferencija državnih tužilaca iz reda članova Tužilačkog savjeta koji nijesu državni tužioci.²²⁵ Komisija ima još dva člana, od ko-

²²² *Ibid*, str. 28 i 51.

²²³ Član 21, stav 4 Zakona o Državnom tužilaštvu, *op.cit.*

²²⁴ Član 110, stav 1 Zakona o državnom tužilaštvu, *op.cit.*

²²⁵ Član 20, stav 4 Zakona o Državnom tužilaštvu, *op. cit.*

jih jednog bira proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva iz reda državnih tužilaca, a drugi je predsjednik Udruženja državnih tužilaca Crne Gore.²²⁶

Prema podacima sa sajta Tužilačkog savjeta,²²⁷ predsjednica Komisije je bila Ranka Čarapić, nekadašnja Vrhovna državna tužiteljka Crne Gore, kasnije izabrana za članicu savjeta kao ugledna pravnik. Njoj je faktički prestao mandat članice Tužilačkog savjeta odlukom predsjednika Skupštine o proglašenju djelimičnog sastava Tužilačkog savjeta u avgustu 2021. (detaljnije u poglavlju II.1. Proglašenje Tužilačkog savjeta bez uglednih pravnika). Druga članica Komisije je državna tužiteljka Radmila Ćuković, kojoj je, sudeći prema dostupnim biografijama sa sajta tužilaštva, još u novembru 2020. morala prestati tužilačka funkcija zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju.²²⁸ Treći član je bio državni tužilac Veselin Vučković, predsjednik Udruženja državnih tužilaca Crne Gore, kome je prestao mandat²²⁹ jer mu je zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju prestala tužilačka funkcija u maju 2021. godine.²³⁰ Od 5. avgusta, ovu Komisiju čine samo dva člana i to Radmila Ćuković i Đurđina Nina Ivanović, nova predsjednica Udruženja državnih tužilaca. Komisija za Etički kodeks trenutno nema predsjednika, koji prema članu 8 Poslovnika jedini ima ovlaštenje da saziva sjednice Komisije, da predsjedava i rukovodi njenim radom. Trenutno ne postoje uslovi da predsjednik uopšte bude izabran, jer se bira od uglednih pravnika članova Tužilačkog savjeta, a oni do kraja oktobra nijesu bili izabrani.

Za rad u Komisiji njeni članovi primaju neto naknadu u visini do 40% prosječne bruto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini, što znači da su u 2021. godini mjesečno primali do 314 eura.²³¹ Imajući u vidu da je Komisija tokom 2020. i 2021. godine održala samo tri sjednice, posljednju 19. maja 2021.,²³² na kojima je donijeto samo 9 mišljenja i to sa nepotpunim obrazloženjima (detaljnije u nastavku), postavlja se pitanje opravdanosti tolikih iznosa nadoknada.

III.3.2.2.2. O Etičkom kodeksu državnih tužilaca

Etički kodeks državnih tužilaca („Kodeks“) donijela je Konferencija državnih tužilaca 2. jula 2018. godine. Kodeks je stupio na snagu istog dana kad je donijet, a u završnim odredbama je navedeno da će biti objavljen na internet stranici Komisije i u Službenom listu Crne Gore.²³³ Ispostavilo se da je Kodeks stupio na snagu prije nego što je objavljen, suprotno članu 146 Ustava Crne Gore.²³⁴

²²⁶ Član 21, stav 1 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

²²⁷ „Članovi Komisije za Etički kodeks“, objavljeno 16.01.2020: <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/8L5X>.

²²⁸ „Podsjećamo da se prema dostupnim biografijama sa sajta tužilaštva izvodi zaključak da su uslove za starosnu penziju i prestanak tužilačke funkcije ispunili: Vrhovni državni tužilac Ivica Stanković, državni tužioc u VDT-u Radmila Ćuković, Miljana Radović, Veselin Vučković i Petar Kapuci, specijalna državna tužiteljka Stojanka Radović, državni tužioc ODT Pljevlja Milivoje Tomčić i Božidarka Gačević“. „Car je go: Sudski i Tužilački savjet ne smiju da konstatuju da su Medenici i Stankoviću funkcije prestale“, Akcija za ljudska prava, 5.11.2020. <https://www.hracion.org/2020/11/05/car-je-go-sudski-i-tuzilacki-savjet-ne-smiju-da-konstatuju-da-su-medenici-i-stankovicu-funkcije-prestale/>

²²⁹ Za predsjednicu Udruženja državnih tužilaca 2.07.2021. izabrana je Đurđina Nina Ivanović, državna tužiteljka u Vrhovnom državnom tužilaštvu.

²³⁰ TS. br. 192/2021.

²³¹ Član 36, stav 3 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit. Prema podacima MONSTAT-a, prosječna bruto plata u Crnoj Gori u decembru 2020. godine bila je 786 eura.

²³² Četiri odluke iz 2020. godine su donijete na sjednici održanoj 16. decembra 2020, četiri odluke iz 2021. na sjednici održanoj 19.5.2021. i jedna odluka iz 2021. na sjednici održanoj 14. maja 2021. godine.

²³³ Poglavlje V Završne odredbe.

²³⁴ Odredbom člana 146 Ustava Crne Gore propisano je: Zakon i drugi propis objavljuje se prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja. Izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.

Tekst Kodeksa je objavljen na internet stranici „sudovi.me”,²³⁵ ali ne i u Službenom listu Crne Gore, iako je to Kodeksom bilo propisano. Iz ovog razloga se tekst važećeg Kodeksa ne može pouzdano uporediti s ranijim i analizirati da li je i koliko novi Kodeks unaprijeđen u odnosu na prethodni.

Etičkim kodeksom se utvrđuju načela i pravila ponašanja rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca. Zakon o Državnom tužilaštvu ne propisuje da kršenje Kodeksa predstavlja disciplinski prekršaj, odnosno osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca. Za kršenje Kodeksa praktično nema sankcije, ono gotovo da i nema uticaja i na napredovanje.²³⁶

III.3.2.2.3. Problem nerazlikovanja disciplinskih prekršaja od kršenja Kodeksa

Zakon o Državnom tužilaštvu i Kodeks ne prave razliku između formulacija radnji nekih disciplinskih prekršaja i povreda etike. Podudaraju se opisi nekih disciplinskih prekršaja, za koje je moguće izreći i teže sankcije kao što je zabrana napredovanja, i povrede Kodeksa, koje su praktično nekažnjive, a isto ponašanje može da se tumači i kao disciplinski prekršaj i kao kršenje etike. Na ovaj način se omogućava pravna nesigurnost, proizvoljnost u odlučivanju, ublažavanje odgovornosti i nejednako tretiranje tužilaca.

Primjera radi, Kodeks definiše obavezu državnim tužiocima da se ni na koji način ne koriste svojim službenim položajem ili ugledom državnog tužioca za ostvarivanje svojih prava ili interesa.²³⁷ Sa druge strane, Zakon o Državnom tužilaštvu kao teži disciplinski prekršaj propisuje da državni tužilac koristi tužilačku funkciju za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica.²³⁸ Tako se ponašanje državnog tužioca koji svoj položaj i funkciju iskoristi za ostvarenje svog privatnog interesa može tretirati kao praktično nekažnjiva, povreda Kodeksa, ili kao teži disciplinski prekršaj za koji se može izreći novčana kazna i zabrana napredovanja.

Isto tako, Kodeks definiše obavezu državnim tužiocima da svojim ponašanjem na javnom mjestu ne nanose štetu ugledu državnih tužilaca,²³⁹ a Zakon o Državnom tužilaštvu kao teži disciplinski prekršaj propisuje ako državni tužilac na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju tužilačke funkcije.²⁴⁰

Dalje, prema Kodeksu, državni tužioci će se međusobno i prilikom zajedničkog rada „uvažavati i odnositi se prema drugima s poštovanjem”²⁴¹ i državni tužioci će se u svakodnevnom radu prema zaposlenima odnositi „otvoreno i s uvažavanjem”,²⁴² dok Zakon o Državnom tužilaštvu kao teži disciplinski prekršaj

²³⁵ https://sudovi.me/static/tzsv/doc/ETICKI_KODEKS_DRZAVNIH_TUZILACA.pdf. (Kodeks nije dostupan na web stranici Državnog tužilaštva na mjestu na kome je navedeno da se nalazi: <https://tuzilastvo.me/404>)

²³⁶ Zakon o Državnom tužilaštvu ne propisuje da kršenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca predstavlja disciplinski prekršaj, odnosno osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca, niti je smetnja za napredovanje, osim izuzetno i teorijski, i to samo ako do kršenja etike dođe „u odnosu sa strankama, kolegama i ostalim zaposlenim”, kako je objašnjeno u nastavku poglavlja.

²³⁷ Odjeljak II tačka 1. alineja g) Etičkog kodeksa državnih tužilaca.

²³⁸ Član 108, stav 3, tačka 7.

²³⁹ Odjeljak II tačka 1. alineja h) Etičkog kodeksa državnih tužilaca.

²⁴⁰ Član 108, stav 3, tačka 4.

²⁴¹ Odjeljak II tačka 2, alineja b) Etičkog kodeksa državnih tužilaca.

²⁴² Odjeljak II tačka 3, alineja a) Etičkog kodeksa državnih tužilaca.

propisuje „neprimjeren odnos državnog tužioca prema učesnicima postupka i zaposlenima u državnom tužilaštvu”.²⁴³

Akcija za ljudska prava je još u aprilu 2017. godine objavila detaljan uporedni pregled odredbi o disciplinskim prekršajima državnih tužilaca i odredbi Kodeksa koje su se podudarale,²⁴⁴ ukazujući da to dovodi do pravne nesigurnosti²⁴⁵ i da disciplinske prekršaje treba jasno razgraničiti od povreda Kodeksa da bi se prostor za proizvoljnost i neujednačeno postupanje prema državnim tužiocima sveo na minimum i izbjeglo vođenje dva postupka povodom istog postupanja.²⁴⁶

Ostaje nejasno na koji način će i Komisija i ostali predlagači utvrđivanja disciplinske odgovornosti tužilaca praviti razliku između povrede Kodeksa i disciplinskog prekršaja kada se opis prekršaja i povreda Kodeksa podudaraju, kako je gore predstavljeno.

Prema Pravilima za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaca²⁴⁷ povreda Kodeksa je samo djelimično od značaja za ocjenu opšte sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije kroz ocjenu opšte sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije preko podkriterijuma vještina komunikacije.²⁴⁸ Međutim, ovaj podkriterijum se *ocjenjuje samo prema odnosu sa strankama, kolegama i ostalim zaposlenima*. Dakle, kod ocjenjivanja državnih tužilaca uzima se u obzir kršenje Kodeksa samo u pogledu odnosa sa strankama, kolegama i ostalim zaposlenima. Proizilazi da se, apsurdno, sva ostala kršenja Kodeksa ne mogu uzimati u obzir kada se ocjenjuje državni tužilac. I na ovu okolnost je Akcija za ljudska prava nadležnima ukazala još 2017. godine.²⁴⁹

III.3.2.3 Praksa Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca

III.3.2.3.1. Praksa u 2020. godini

III.3.2.3.1.1. Zaključak

Komisija je u 2020. godini u radu imala pet predmeta, od čega je donijela četiri mišljenja, dok u jednom predmetu nije odlučila.²⁵⁰ Prema Izvještaju o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2020. godinu, četiri predmeta su zadužena u 2020. godini dok je jedan prenet iz decembra 2019. godine. Međutim, uvidom u odluke, zaključuje se da su dvije donijete na osnovu pritužbi iz 2020. godine, a dvije na osnovu pritužbi iz 2019. godine, odnosno da su zapravo dva predmeta preneti iz 2019. godine.

²⁴³ Član 108, stav 3, tačka 5.

²⁴⁴ Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, DODATAK II, str. 269: [https://www.hraction.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuđa-2014-2018-u-periodu-2014-2016/](https://www.hrraction.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuđa-2014-2018-u-periodu-2014-2016/)

²⁴⁵ *Ibid*, strana 146, 149.

²⁴⁶ *Ibid*, strana 150.

²⁴⁷ *Službeni list CG*, br.1/2016 i 66/2016.

²⁴⁸ Član 16.

²⁴⁹ Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, op. cit, str. 101, 102.

²⁵⁰ Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2020. godinu, strana 23.

U sva četiri mišljenja je utvrđeno da državni tužioci nijesu povredili Kodeks, dok o jednom predmetu Komisija nije donijela mišljenje iz nepoznatih razloga.

U praksi je Komisija postupala samo na osnovu pritužbi i nije pratila primjenu Kodeksa na drugi način, iako je i za to bila ovlašćena.²⁵¹ Komisija ni jednom nije podnijela predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca. Komisija nije imala proaktivan pristup u cilju afirmacije poštovanja etičkih načela i nije planski pratila primjenu Kodeksa, jer je postupala isključivo po podnešenim pritužbama, čiji je broj bio mali.

Mišljenja Komisije nijesu sadržala valjana obrazloženja i razloge iz kojih bi se moglo utvrditi da je mišljenje pravilno i zakonito. Iako su pritužbe podnošene u martu i avgustu 2020. i novembru i decembru 2019. godine, Komisija je sva četiri mišljenja donijela na jednoj sjednici 16. decembra 2020. godine, što znači da se nije blagovremeno postupalo, i da se na mišljenje čekalo i preko godinu dana.

U svakom od četiri slučaja, Komisija je mišljenje donijela samo na osnovu izjašnjenja državnog tužioca protiv koga je podnešena pritužba i na osnovu uvida u krivične spise predmeta. Ni u jednom slučaju Komisija nije saslušala podnosioca pritužbe ili bilo kog svjedoka, niti je preduzimala druge radnje u cilju utvrđivanja činjeničnog stanja, iako je u najmanje tri slučaja za utvrđivanje činjeničnog stanja bilo potrebno bar saslušati oštećeno lice, jer se pritužba odnosila na postupanje tužioca prema tom licu.

III.3.2.3.1.2. Pojedinačni slučajevi

III.3.2.3.1.2.1. Prvo mišljenje

U prvom mišljenju iz 2020. godine²⁵² Komisija je postupala po pritužbi fizičkog lica protiv državne tužiteljke u Osnovnom državnom tužilaštvu. Iz mišljenja se ne može utvrditi šta je konkretno u pritužbi navedeno, pa je nemoguće provjeriti da li je mišljenje pravilno i zakonito. U obrazloženju se jedino navodi da je pritužbom državnoj tužiteljki stavljeno na teret da je postupala „*neprofesionalno, nezakonito i uz omalovažavanje podnosioca pritužbe i njegove profesije*“, bez bilo kakve konkretizacije u čemu se sastojala navodna neprofesionalnost, nezakonitost i omalovažavanje.

Nakon toga, navodi se da je Komisija, radi provjere navoda iz pritužbe, pribavila izjašnjenje državne tužiteljke i izvršila uvid u spise predmeta. Konstatovano je da je državna tužiteljka u izjašnjenju demantovala sve navode iz pritužbe, da je profesionalno i blagovremeno preduzela sve radnje i prikupila sve dokaze na osnovu kojih je donijela zaključak da nema osnova za pokretanje krivičnog postupka i da su uvidom u spise predmeta potvrđeni svi navodi iz izjašnjenja državne tužiteljke, pa je zaključeno da kodeks nije povrijeđen.

Ovakvo obrazloženje Komisije je nerazumljivo, jer se iz obrazloženja ne vidi šta je konkretno bilo predmet pritužbe, kao ni da li je Komisija utvrđivala da li

²⁵¹ Shodno članu 5 Poslovnika o radu Komisije, osim postupanja po pritužbama, Komisija ima nadležnost i da prati primjenu Etičkog kodeksa državnih tužilaca, da postupa i po drugim izvorima saznanja o povredi Kodeksa, inicira izmjene Kodeksa i vrši savjetodavnu ulogu.

²⁵² Br. 02-9-506-6/2020 od 16. decembra 2020. godine.

su osnovani navodi da je državna tužiteljka omalovažavala podnosioca pritužbe, odnosno kako je komunicirala sa podnosiocem. Takođe, ne navodi se da li je Komisija, radi utvrđivanja osnovanosti navoda predstavke, saslušala podnosioca i eventualne svjedoke, odnosno, na osnovu čega je utvrdila činjenice na kojima je zasnovala svoju odluku.

III.3.2.3.1.2.2. Drugo mišljenje

U drugom mišljenju²⁵³ je Komisija takođe postupala po pritužbi fizičkog lica protiv državne tužiteljke u Osnovnom državnom tužilaštvu. Ni u ovom slučaju nije konkretno naveden predmet pritužbe, već samo da je u predmetu povodom zado-
bijanja teških tjelesnih povreda podnosioca, tužiteljka postupala *“nestručno i ne-
savjesno, da je bez opravdanog razloga odugovlačila postupak i da se neprimjereno
odnosila prema njemu kao oštećenom”*.

I u ovom slučaju se navodi da je, radi provjere navoda u pritužbi, Komisija prib-
avila izjašnjenje državne tužiteljke i izvršila uvid u spise. Tužiteljka je demantovala
navode iz pritužbe, a uvidom u spise je utvrđeno da je tužiteljka ažurno postupala
i da nije povrijedila Kodeks. Na kraju se navodi da je pritužba sadržala i zahtjev
za izuzeće, o kome Komisija nije nadležna da odluči, pa je potrebno pritužbu
dostaviti rukovodiocu Osnovnog državnog tužilaštva, kao i da se u spisima nalazi
službena zabilješka Uprave policije u kojoj je konstatovano da se druga državna
tužiteljka izjasnila da u konkretnom slučaju nema elemenata za postupanje jer
oštećeni ne žele da podnesu krivičnu prijavu, pa kako se radi o krivičnom djelu
za koje se goni po službenoj dužnosti, *“potrebno je ukazati rukovodiocu navedenog
tužilaštva da obrati pažnju na sadržaj službene zabilješke, provjeri njenu vjerodosto-
jnost i ocijeni stručnost datog uputstva”*.

Ni ovo mišljenje nema valjano obrazloženje jer se ne vidi šta je konkretno bio
predmet pritužbe, ni da li je Komisija utvrđivala da li su osnovani navodi da je
državna tužiteljka omalovažavala podnosioca pritužbe, odnosno kako se navodno
neprimjereno odnosila prema podnosiocu. Ni u ovom mišljenju se ne navodi da
li je Komisija saslušala podnosioca pritužbe i eventualne svjedoke, odnosno, na
osnovu čega je utvrdila činjenice na kojima je zasnovala odluku.

Osim toga, navodi u vezi službene zabilješke Uprave policije ukazuju da se radi
o nezakonitom postupanju drugog državnog tužioca, odnosno o kršenju Kodeksa
od strane tog drugog tužioca, zbog izjašnjenja te tužiteljke da činjenica da ošteće-
ni ne žele da podnesu krivičnu prijavu znači da nema elemenata za postupanje.
Naime, u Opštim načelima Kodeksa²⁵⁴ pod Odjeljkom 1, koji definiše profesional-
no ponašanje, propisano je da će državni tužioci svoje dužnosti obavljati *zakonito i
stručno, u skladu sa Ustavom, zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorima pri
tom, vodeći računa o pravovremenom i tačnom obavljanju poslova državnog tužioca,*
odnosno poslova koji su mu povjereni. Takođe, u Opštim načelima pod Odjeljkom
2, koji definiše samostalnost i nepristrasnost, propisano je da državni tužioci svoje
dužnosti obavljaju časno i dostojanstveno, na pravičan, nepristrasan, objektivan,

²⁵³ Br. 02-9-1089-6/2020 od 16. decembra 2020. godine.

²⁵⁴ Odjeljak 1, alineja 2.

predan i dosljedan način, *na principima zakonitosti i jednakosti u primjeni zakona i nezavisno od prosuđivanja i mišljenja javnosti i spoljnih uticaja*.²⁵⁵ Takođe, Zakonikom o krivičnom postupku je propisano načelo legaliteta krivičnog gonjenja shodno kome je državni tužilac *dužan da preduzme krivično gonjenje* kad postoje osnovi sumnje da je određeno lice učinilo krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, ako ovim zakonikom nije drukčije određeno. Dakle, *stav oštećenog je bez značaja za odluku državnog tužioca da li treba da preduzme krivično gonjenje*.

Zbog toga je nerazumljivo zašto Komisija nije pokrenula postupak radi utvrđivanja da li je sadržaj zabilješke vjerodostojan, odnosno da li je u tom slučaju prekršen Kodeks i jedno od osnovnih načela krivičnog postupka – načelo legaliteta krivičnog gonjenja, već je samo konstatovala da je potrebno ukazati rukovodiocu navedenog tužilaštva da "obradi pažnju" na sadržaj službene zabilješke, provjeri njenu vjerodostojnost i ocijeni stručnost datog uputstva.

Takođe, eventualno propuštanje državnog tužioca da preduzme radnje u cilju krivičnog gonjenja po službenoj dužnosti kada postoje zakonom propisani uslovi, moglo bi da ukazuje na nevršenje službene dužnosti i pribavljanje koristi za lice koje bi trebalo biti okrivljeno i istovremeno nanošenje štete za eventualno oštećenog, što sve čini bitne elemente bića krivičnog djela zloupotreba službenog položaja.²⁵⁶ Kada članovi Komisije u vršenju svoje dužnosti saznaju za takvo krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti, dužni su da ga prijave,²⁵⁷ a ne da konstatuju da je „potrebno ukazati rukovodiocu tužilaštva da obradi pažnju”.

III.3.2.3.1.2.3. Treće mišljenje

U trećem mišljenju²⁵⁸ Komisija je postupala po pritužbi NVO Centra za ženska prava od 15. novembra 2019. godine protiv državne tužiteljke u Osnovnom državnom tužilaštvu. U mišljenju koje je Komisija donijela poslije čak 13 mjeseci, za razliku od prethodno navedenih primjera, konkretnije je navedeno šta je pritužbom stavljeno na teret državnoj tužiteljki. Naime, iz mišljenja proizilazi da je u pritužbi ukazano da je državna tužiteljka *pod izgovorom 'dobrih namjera', nagovarala oštećenu da oprosti okrivljenom i demantuje navode koje je dala medijima da o saslušanju oštećene nije obavijestila njenog punomoćnika, da je tužiteljka u razgovoru s njom stavila naglasak na njeno nacionalno izjašnjavanje da je Srkinja, te konačno, da je odugovlačila s preduzimanjem radnji u pokrenutom postupku, nanoseći joj i na taj način štetu*.

Međutim, obrazloženje i ovog mišljenja je nedovoljno i nerazumljivo jer su izostali razlozi i stav Komisije povodom ključnih navoda iz pritužbe. Nakon citiranih navoda pritužbe, u obrazloženju se navodi da je, radi provjere tih navoda, Komisija pribavila izjašnjenje državne tužiteljke i izvršila uvid u spise, da je tužiteljka demantovala navode iz pritužbe i da je oštećena bez primjedbi potpisala zapisnik o saslušanju, koji ne sadrži konstatacije navedene u pritužbi o navod-

²⁵⁵ Odjeljak 2, tačka (2) alineja (a).

²⁵⁶ Član 416 Krivičnog zakonika, op. cit.

²⁵⁷ Članom 254, stav 1 Zakonika o krivičnom postupku, op. cit, propisano je da su službena i odgovorna lica u državnim organima, organima lokalne samouprave, javnim preduzećima i ustanovama dužna da prijave krivična djela za koja se goni po službenoj dužnosti, o kojima su obaviještena ili za koja saznaju u vršenju svoje dužnosti.

²⁵⁸ Br.02-9-184-6/2020 od 16. decembra 2020. godine.

nom potenciranju nacionalne pripadnosti oštećene i pokušaju državne tužiteljke da je odvraća od daljeg insistiranja na gonjenju. Komisija dalje navodi da je Osnovno državno tužilaštvo ipak podnijelo optužni predlog u navedenom predmetu i da je Osnovni sud oglosio krivim optuženog i osudio ga na jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju od dvije godine, pa je zaključeno da državna tužiteljka nije povrijedila ni jednu odredbu Zakonika o krivičnom postupku niti načela i pravila Kodeksa.

Ovakvo obrazloženje je nedovoljno i neprihvatljivo jer Komisija za 13 mjeseci nije preduzela ništa da provjeri navode koji se odnose na nepozivanje advokata, punomoćnika oštećene, da prisustvuje njenom saslušanju, iako je tužiteljka bila upoznata o angažovanju punomoćnika. Takođe, nerazumljivo je zašto Komisija na tu i sve druge okolnosti navedene u pritužbi nije saslušala oštećenu, koja je u više navrata i javno saopštavala da je na nju vršen pritisak od strane državne tužiteljke, da je primorana da odgovara na pitanja i daje izjavu bez prisustva advokata dok je u susjednoj prostoriji saslušavan okrivljeni, da je tužiteljka pitala zašto je potpisala peticiju za Srpsku pravoslavnu crkvu, da je pitala zašto ne oprost okrivljenom, da je tužiteljka iskoristila situaciju jer oštećena ne poznaje krivični postupak i da je tužiteljka sa braniocem okrivljenog tražila od nje da demantuje izjave koje je dala medijima.²⁵⁹

Komisija nije preduzela ni jednu radnju kako bi provjerila bilo koji od ovih navoda, što ukazuje na nedostatak interesovanja i volje da pravilno i istinito utvrdi činjenično stanje i da na osnovu toga donese mišljenje. Na kraju, nadležnost Komisije svakako nije ocjena da li je državna tužiteljka poštovala Zakonik o krivičnom postupku, kako se proizvoljno navodi na kraju mišljenja, već da utvrdi da li je povrijedila načela i pravila Etičkog kodeksa.

III.3.2.3.1.2.4. Četvrto mišljenje

Ni posljednje mišljenje²⁶⁰ koje je Komisija donijela u 2020. godini ne sadrži bolje i kvalitetnije obrazloženje od prethodnih. I u ovom slučaju je Komisija postupala po pritužbi fizičkog lica protiv državne tužiteljke u Višem državnom tužilaštvu, koja je podnijeta godinu dana prije donošenja mišljenja. Ni u ovom slučaju nije konkretno navedeno šta je predmet pritužbe, već se samo konstatuje da se u pritužbi u bitnom navodi da je postupak u kome je postupala tužiteljka protiv podnosioca pritužbe i njegove supruge sproveden bez prisustva advokata i da je iskaz oštećene uzet uz povrede Zakona, što je za posledicu imalo da podnosilac bude neosnovano osuđen na 17 godina zatvora, a njegova supruga na 15 godina.

I u ovom slučaju Komisija je pribavila izjašnjenje državne tužiteljke, koja je demantovala navode pritužbe, i izvršila je uvid u spise konkretnog predmeta, za koje navodi da su potvrdili sve navode tužiteljke. Međutim, u ovom slučaju je ostalo nejasno po kom osnovu je Komisija uopšte postupala jer se navodi pritužbe nije su odnosili na povrede Kodeksa, već isključivo na nepoštovanje procesnih pravila iz Zakonika o krivičnom postupku u konkretnom predmetu, a što jedino može

²⁵⁹ "Tužiteljka tražila da se zataška prebijanje", *Dan*, 16. novembar 2019; "Tužiteljka nije nagovarala Krstić da oprost napadaču i povuče izjave", *Vijesti*, 3. decembar 2019. godine.

²⁶⁰ Br. 02-9-1955-7/2019 od 16. decembra 2020. godine.

da ocjenjuje sud u žalbenom postupku. Zato su i u ovom slučaju nerazumljivi i bez značaja navodi Komisije da državna tužiteljka nije povrijedila ni jednu odredbu Zakonika o krivičnom postupku, jer davanje takve ocjene nije u nadležnosti Komisije.

III.3.2.3.2. Praksa u 2021. godini

III.3.2.3.2.1. Zaključak

Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca je do 19. maja 2021. godine, donijela pet mišljenja, a jedna pritužba je ostala neriješena. U tri mišljenja je utvrđeno da državni tužioci nijesu povredili Kodeks, u dva mišljenja je utvrđeno da jesu. Komisija je nastavila raniju praksu da postupa samo na osnovu pritužbi, a ne i da prati primjenu Kodeksa, u skladu sa svojim Poslovníkom.

U 2021. godini je zabilježen djelimični napredak kada je u pitanju obrazloženje mišljenja Komisije. Naime, u dva mišljenja u kojima je utvrdila kršenje Kodeksa, Komisija je dala prihvatljiva obrazloženja iz kojih se može utvrditi koji su razlozi za njihovo donošenje. Međutim, mišljenja u kojima je utvrđeno da nema povrede Kodeksa i dalje nijesu sadržala valjana obrazloženja i razloge iz kojih bi se moglo utvrditi jesu li pravilna i zakonita. Četiri mišljenja Komisija je donijela 19. maja, a jedno mišljenje 14. maja. Jedna pritužba bila je iz marta 2021, dvije pritužbe iz aprila 2021, jedna pritužba iz maja 2021. i jedna pritužba je bila iz novembra prethodne godine.

Takođe, u slučajevima u kojima je utvrdila da nije bilo povrede Kodeksa, Komisija je mišljenja donijela samo na osnovu izjašnjenja državnog tužioca, protiv koga je podnešena pritužba, i na osnovu uvida u krivične spise predmeta.

III.3.2.3.2.2. Pojedinačni slučajevi

III.3.2.3.2.2.1. Prvo mišljenje

Komisija je postupala na osnovu zahtjeva rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Baru²⁶¹ u kome se navodi da je državna tužiteljka u tom tužilaštvu postupala neblagovremeno jer od 22.02. do 24.03.2021. godine bez opravdanog razloga nije postupala po zahtjevu za vještačenje oduzetog vozila. Komisija je donijela mišljenje da ova tužiteljka nije povrijedila Kodeks,²⁶² a zaključak je ponovo zasnovan samo na izjašnjenju tužiteljke i na uvidu u spise. Međutim, u obrazloženju se navodi samo da je vještačenje u međuvremenu obavljeno i da je tužiteljka sačinila zabilješku da ne postoji osnovana sumnja da je izvršeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti i da predmet treba arhivirati. Izostala je bilo kakva ocjena navoda pritužbe u odnosu na nepostupanje tužiteljke u određenom vremenskom periodu.

²⁶¹ Tu br. 89/21 od 31.marta 2021. godine.

²⁶² Br. 02-9-521-8/2021 od 19. maja 2021. godine.

III.3.2.3.2.2. Drugo mišljenje (prvi primjer dobre prakse Komisije)

U ovom slučaju Komisija je donijela prvo mišljenje sa prihvatljivim i razumljivim obrazloženjem iz koga se mogu utvrditi razlozi zbog kojih je utvrđena povreda Kodeksa. Komisija je postupala na osnovu pritužbe državne službenice Osnovnog državnog tužilaštva na Cetinju²⁶³ protiv državne tužiteljke u tom tužilaštvu. Komisija je odlučila da je tužiteljka povrijedila Kodeks,²⁶⁴ jer se upustila u raspravu sa službenicom, prigovorila joj na ponašanje njenog brata, a zatim prigovaranje prebacila i na službenicu, govoreći uvredljivo o njenom radu i okolnostima pod kojima je zasnovala radni odnos. Iako u ovim radnjama ima elemenata težeg disciplinskog prekršaja koji je opisan kao neprimjeren odnos prema zaposlenima u državnom tužilaštvu,²⁶⁵ Komisija nije koristila svoje ovlašćenje da protiv ove tužiteljke podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti.

III.3.2.3.2.3. Treće mišljenje (drugi primjer dobre prakse Komisije)

I u ovom slučaju Komisija je donijela mišljenje sa razumljivim obrazloženjem iz koga se može zaključiti kako je i iz kojih razloga odlučeno, pa kao i prethodno mišljenje, predstavlja primjer dobre prakse. Komisija je postupala na osnovu zahtjeva rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Baru²⁶⁶ protiv iste državne tužiteljke u vezi koje je donešeno prvo mišljenje. Komisija je utvrdila da je tužiteljka povrijedila Kodeks,²⁶⁷ jer je ponašanjem na javnom mjestu nanijela štetu ugledu državnih tužilaca tako što je zatražila pomoć Hitne službe Doma zdravlja zbog povreda koje je zadobila od lica čiji identitet nije htjela da otkrije, i zato što o događaju i radnjama koje je preduzela nije upoznala rukovodioca tužilaštva. Sporni događaj državna tužiteljka je prijavila policiji gdje je pokrenula postupak i izjasnila se, događaj je bio predmet medijskih izvještavanja, a rukovodilac tužilaštva je obaviješten od strane policije. U radnjama tužiteljke bilo je elemenata težeg disciplinskog prekršaja koji postoji kada tužilac na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju tužilačke funkcije,²⁶⁸ ali Komisija nije podnijela predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti.

III.3.2.3.2.4. Četvrto mišljenje

Komisija je postupala na osnovu pritužbe branioca okrivljene,²⁶⁹ u kojoj je navedeno da je državni tužilac pristrasno postupao jer je sumnjao u medicinsku dokumentaciju okrivljene na osnovu koje je traženo odlaganje glavnog pretrisa i naredio je sudskomedicinsko vještačenje, kao i da je učestvovao na panel diskusiji koju je organizovao podnosilac krivične prijave protiv okrivljene. Samo nedjelju dana nakon podnošenja pritužbe, Komisija je objavila mišljenje da tužilac nije povrijedio Kodeks,²⁷⁰ a zaključak je ponovo zasnovala samo na izjašnjenju

²⁶³ Tu br. 159/21 od 5. aprila 2021. godine.

²⁶⁴ Br. 02-9-566-4/2021 od 19. maja 2021. godine.

²⁶⁵ Član 108, stav 3, tačka 5, Zakon o Državnom tužilaštvu.

²⁶⁶ Tu br. 82/21 od 22. marta 2021. godine.

²⁶⁷ Br. 02-9-464-10/2021 od 19. maja 2021. godine.

²⁶⁸ Član 108, stav 3, tačka 4, Zakon o Državnom tužilaštvu.

²⁶⁹ Br. 02-9-735-1/2021 od 12. maja 2021. godine.

²⁷⁰ Br. 02-9-735-5/2021 od 19. maja 2021. godine.

tužioca i na uvidu u spise. Obrazloženje ne sadrži ni ocjenu navoda tužioca, ni navoda pritužbe, niti razloge za dato mišljenje.

III.3.2.3.2.2.5. Peto mišljenje

Komisija je postupala na osnovu pritužbe građanke u kojoj se navodi da se državna tužiteljka Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici na javnom mjestu prepirala, vrijeđala i na kraju fizički napala podnositeljku pritužbe. Komisija je donijela mišljenje da tužiteljka nije povrijedila Kodeks,²⁷¹ a zaključak je ponovo zasnovan samo na izjašnjenju tužiteljke i na uvidu u spise koji su formirani protiv podnositeljke pritužbe. Nejasno je zašto Komisija nije saslušala bar podnositeljku pritužbe. Obrazloženje uopšte ne sadrži ocjenu navoda pritužbe, niti su dati razlozi za donijeto mišljenje.

Akcija za ljudska prava preporučuje:

- da se ukinu posebne naknade za rad u komisijama jer članovi Tužilačkog savjeta već primaju naknadu za rad u savjetu ili da im se naknada odredi u skladu sa stvarnim učinkom ako rad na pritužbama zahtijeva dodatno angažovanje;
- da Komisija za Etički kodeks unaprijedi praksu tako što će donositi mišljenja sa jasnim obrazloženjem i razlozima;
- da Komisija za Etički kodeks podnosi predloge za utvrđivanje disciplinske odgovornosti uvijek kada postoji sumnja da je izvršen disciplinski prekršaj ili da bar argumentovano objasni zbog čega smatra da se ne radi o disciplinskom prekršaju;
- da Komisija za Etički kodeks proaktivno i planski prati primjenu Kodeksa i da samonicijativno pokreće postupak u slučaju njegovog kršenja;
- da se opisi prekršaja u Zakonu o Državnom tužilaštvu preciziraju tako da bude jasna razlika u odnosu na kršenja Etičkog kodeksa.

III.3.3. DISCIPLINSKA ODGOVORNOST I RAZRJEŠENJE

III.3.3.1. Opšti zaključak

Sistem utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih tužilaca za disciplinske prekršaje u vezi sa vršenjem tužilačke funkcije i postupanjem u konkretnim predmetima nije zaživio u praksi.

U 2020. i 2021. godini su pokrenuta samo dva disciplinska postupka, i to oba samo zbog propusta državnih tužilaca da blagovremeno prijave imovinu, što nije bilo u vezi s njihovim postupanjem u konkretnim predmetima Državnog tužilaštva. U pogledu konkretnih predmeta, nijedan ovlašćeni predlagač pokretanja postupaka utvrđivanja disciplinske odgovornosti ili razriješenja (rukovodilac tužilaštva, Vrhovni državni tužilac, ministar pravde, Komisija za Etički kodeks) nijesu inicirali utvrđivanje disciplinske odgovornosti od početka 2020. godine. Tačnije,

²⁷¹ Br. 02-9-1495-8/2020 od 14. maja 2021. godine.

posljednji put je neko od njih inicirao utvrđivanje disciplinske odgovornosti 2015. godine, kada je postupak u jednom slučaju i bio pokrenut, pa Disciplinsko vijeće Tužilačkog savjeta nije utvrdilo postojanje odgovornosti.

Sa druge strane, u praksi Tužilačkog savjeta po brojnim pritužbama na rad državnih tužilaca i u praksi Komisije za Etički kodeks zabilježeni su brojni slučajevi gdje je bilo osnova da se inicira disciplinski postupak. I podaci iz godišnjih izvještaja o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva o brojnim slučajevima zastarijevanja krivičnog gonjenja, ukazuju na sumnju propusta u radu državnih tužilaca, ali u praksi su potpuno izostale provjere i pokretanje postupaka.

Osnovni nedostatak disciplinskog postupka je u tome što disciplinski tužilac i članovi Tužilačkog savjeta nemaju ovlaštenje da pokrenu taj postupak.

III.3.3.2. Pravni okvir

III.3.3.2.1. Disciplinski postupak

III.3.3.2.1.1. Pokretanje postupka

Zakonom o Državnom tužilaštvu 2015. godine²⁷² uspostavljen je disciplinski tužilac koji sprovodi istragu i zastupa optužni akt protiv državnog tužioca protiv koga se vodi disciplinski postupak.²⁷³ Međutim, Disciplinski tužilac nema ovlaštenje da sam pokrene disciplinski postupak, već može postupati jedino kada neko od ovlašćenih podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. Takav predlog mogu podnijeti rukovodilac državnog tužilaštva, rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, Vrhovni državni tužilac, ministar pravde i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca.²⁷⁴

Akcija za ljudska prava smatra da bi disciplinski tužilac trebalo da ima ovlaštenje da pokrene disciplinski postupak kada utvrdi da za to postoje uslovi,²⁷⁵ kao što to ovlaštenje po pravilu imaju disciplinski tužioci u disciplinskim postupcima uopšte, pa i u okvirima pravosuđa (na primjer u BiH, disciplinski tužilac Visokog sudske i tužilačkog vijeća može samoinicijativno da pokreće postupak i sprovodi istragu).²⁷⁶ Takođe, u cilju unapređenja odgovornosti, trebalo bi da i svaki član Tužilačkog savjeta ima ovlaštenje da pokrene disciplinski postupak protiv državnog tužioca.²⁷⁷ Ovdje treba imati u vidu da od izmjena Zakona o Državnom tužilaštvu u junu 2021, predlog za *razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva* mogu podnijeti i najmanje tri člana Tužilačkog savjeta.²⁷⁸ Ne vidimo zašto članovi Tužilačkog savjeta onda ne bi imali ovlaštenje i da pokrenu disciplinski postupak protiv svakog državnog tužioca.

²⁷² Službeni list CG, br. 11/15.

²⁷³ Član 112, stav 1, Zakon o Državnom tužilaštvu, *op.cit.*

²⁷⁴ Član 110, stav 1, Zakon o Državnom tužilaštvu, *op.cit.*

²⁷⁵ Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, *op.cit.*, str. 147, 148.

²⁷⁶ Poslovnik o radu Vrhovnog sudske i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, čl. 41, st. 1.

²⁷⁷ Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, odjeljak Jačanje odgovornosti pravosuđa, preporuka 8, strana 53, dostupan na: <https://www.hracion.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuđa-2014-2018-u-periodu-2014-2016/>

²⁷⁸ Član 126. Zakona o Državnom tužilaštvu (ranije su predlog za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva mogli da podnesu samo rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, vrhovni državni tužilac i ministar pravde

Izmjenama zakona koje su stupile na snagu 12. juna 2021. godine, propisano je da sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva i ministar pravde predlažu Tužilačkom savjetu po jednog kandidata za disciplinskog tužioca i njegovog zamjenika.²⁷⁹ Do tada, predlog je davala samo sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva. Disciplinskiog tužioca i njegovog zamjenika bira Tužilački savjet iz reda državnih tužilaca sa najmanje 10 godina radnog iskustva kao državnog tužioca.²⁸⁰ Tako još uvijek nije uvažena preporuka Venecijanske komisije iz 2015. godine da za disciplinskog tužioca bude izabrana osoba van tužilaštva, čime bi se povećali demokratski legitimitet i kredibilitet u odlučivanju.²⁸¹

III.3.3.2.1.2. Tok postupka

Disciplinski tužilac sprovodi istragu po podnijetom predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i zastupa optužni akt u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti.²⁸² Istraga se mora završiti u roku od 45 dana, nakon čega disciplinski tužilac može predložiti Disciplinskom vijeću, odnosno Tužilačkom savjetu da: odbaci predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti,²⁸³ odbije predlog²⁸⁴ ili da podnese optužni predlog. Ako se ne složi sa predlogom disciplinskog tužioca da se predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti odbaci ili odbije, disciplinsko vijeće, odnosno Tužilački savjet u postupku kod najtežih prekršaja, može obavezati disciplinskog tužioca da sprovede istragu i podnese optužni akt.²⁸⁵

Ovako propisan postupak je neopravdano komplikovan i protivrječan. Takva pravila ne poštuju u potpunosti odvojenost procesnih uloga disciplinskog tužioca i disciplinskog vijeća, odnosno Tužilačkog savjeta. Nelogično je da disciplinski tužilac predlaže da se podnese optužni predlog i da o tom predlogu onda odlučuje Disciplinsko vijeće, odnosno Tužilački savjet. To je nespojivo sa procesnim ulogama ovih učesnika u postupku, jer je tužilac taj koji treba da podnosi optužni akt i da ga zastupa. Disciplinsko vijeće i Tužilački savjet ne bi trebalo da imaju ovlašćenje i da podnose optužni akt i da o njemu kasnije i odlučuju jer bi to predstavljalo princip "kadija te tuži, kadija ti sudi". Takva povreda predstavlja razlog za poništenje odluke o disciplinskoj odgovornosti u eventualnom sudskom postupku.

Takođe, u slučaju kada se ne složi sa predlogom disciplinskog tužioca da se predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti odbaci ili odbije, disciplinsko vijeće, odnosno Tužilački savjet ga mogu obavezati da spovede istragu (koja je inače već sprovedena) i podnese optužni akt. Tako proizilazi da u nekim slučajevima optužni predlog podnosi disciplinski tužilac, a u nekim zapravo Disciplinsko vijeće, odnosno Tužilački savjet.

²⁷⁹ Član 11, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, 27.05.2021.

²⁸⁰ Član 37, tačka 12, član 112, stav 3, Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit.

²⁸¹ Mišljenje br. 785 / 2014, CDL-AD (2014)042, 15.12.2014, tač. 100: "The disciplinary plaintiff and the president of the disciplinary panel be elected from lawyers outside the prosecution service, as a way to give increased credibility and democratic legitimation to the disciplinary procedure, in line Article 136 of the Constitution guaranteeing the autonomy of the state prosecution".

²⁸² Član 112, stav 1, Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit.

²⁸³ Ako je podniet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj, ako je nastupila zastarjelost ili ako je podniet od neovlašćenog lica.

²⁸⁴ Ako ne postoje dokazi da je državni tužilac učinio disciplinski prekršaj.

²⁸⁵ Član 113, Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit.

Disciplinski postupak za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi Disciplinsko vijeće. Ovo vijeće čine predsjednik, koji se imenuje iz reda državnih tužilaca u Tužilačkom savjetu, i dva člana koji se imenuju od uglednih pravnika u Savjetu.²⁸⁶ Zakonodavac nije uvažio preporuku Venecijanske komisije iz 2011. godine da se u Disciplinskom vijeću obezbijedi paritet članova koji su tužioci i onih koji to nisu.

Disciplinski postupak samo za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Tužilački savjet.²⁸⁷ Odluku u disciplinskom postupku za lakše i teže disciplinske prekršaje donosi Disciplinsko vijeće, a za najteže prekršaje Tužilački savjet.

I ova rješenja dodatno komplikuju disciplinski postupak jer bi postupak i za teže prekršaje trebalo da sprovodi i odluku donosi Tužilački savjet, što je Akcija za ljudska prava i ranije preporučila.²⁸⁸

III.3.3.2.1.3. Opisi prekršaja

U odnosu na zakon koji je ranije važio, 2015. godine su detaljnije propisani disciplinski prekršaji državnih tužilaca i podijeljeni su na lakše, teže i najteže prekršaje.²⁸⁹

Zakonski opisi nekih prekršaja još uvijek su suviše neodređeni i omogućavaju proizvoljno tumačenje od strane ovlašćenog predlagачa za pokretanje disciplinskog postupka, Disciplinskog tužioca ili Disciplinskog vijeća, a time i nejednako tretiranje tužilaca.

Na ove nedostatke Akcija za ljudska prava je ukazivala i ranije, ali nije uvažena preporuka da se zakonski opis tih prekršaja uredi tako da ne može dovoditi do proizvoljnog propuštanja utvrđivanja odgovornosti.²⁹⁰

Tako formulacija da državni tužilac čini lakši prekršaj ako "bez opravdanog razloga ne uzima predmete u rad redom koji su primljeni..."²⁹¹ i dalje omogućava proizvoljno i nejednako tretiranje i kažnjavanje tužilaca. Organima koji pokreću i vode disciplinski postupak ostavljeno je da procjenjuju koji su to *opravdani razlozi* da neki državni tužilac ne uzima predmete u rad redom koji su primljeni i koji su to razlozi koji bi isključivali disciplinsku odgovornost. Takođe, formulacija "ne uzima predmete u rad redom koji su primljeni...", koja ukazuje na *neodređenu množinu* predmeta, u praksi dovodi do toga da se višestruko prekoračenje za-

²⁸⁶ Član 114, stav 1 i 2, Zakon o Državnom tužilaštvu, *op.cit.* Prije izmjena Zakona koje su stupile na snagu 11.6.2021. Disciplinsko vijeće činili su predsjednik koji se imenovao iz reda uglednih pravnika i dva člana iz reda državnih tužilaca.

²⁸⁷ Član 114, stav 5, Zakon o Državnom tužilaštvu.

²⁸⁸ Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, strana 146, dostupan na: <https://www.hracion.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuda-2014-2018-u-periodu-2014-2016/>

²⁸⁹ Članovi 108 i 109, Zakon o Državnom tužilaštvu, *op.cit.* Za lakše disciplinske prekršaje propisano je izricanje opomene i novčane kazne u visini od 20% od zarade u trajanju do tri mjeseca, za teže disciplinske prekršaje propisano je izricanje novčane kazne u visini od 20% do 40% od zarade u trajanju od tri do šest mjeseci i zabrana napredovanja u tužilaštvo višeg stepena za period od dvije godine od pravnosnažnosti izrečene disciplinske sankcije, dok je za najteže disciplinske prekršaje propisano razrješenje tužioca.

²⁹⁰ Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, odjeljak Jačanje odgovornosti pravosuđa, preporuka 4, strana 53, dostupan na: <https://www.hracion.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuda-2014-2018-u-periodu-2014-2016/>

²⁹¹ Član 108, stav 2, tačka 1 Zakona o Državnom tužilaštvu.

konskih rokova za postupanje po krivičnoj prijavi u jednom predmetu, na primjer, uopšte ne tretira kao problem koji zasluži bilo kakvo sankcionisanje.

Prakse Tužilačkog savjeta u pogledu utvrđivanja disciplinske odgovornosti za pomenute prekršaje nema jer prema evidencijama o disciplinskim postupcima objavljenim na sajtu Tužilačkog savjeta²⁹² od 2015. godine nije pokrenut ni jedan disciplinski postupak protiv bilo kog državnog tužioca zbog (ne)postupanja ili propusta u radu u bilo kom predmetu. Međutim, na osnovu prakse postupanja po pritužbama Tužilačkog savjeta, kao i prakse Komisije za praćenje primjene Etičkog kodeksa se može zaključiti da postoji tendencija da se propusti državnih tužilaca opravdaju. Na primjer, jedna državna tužiteljka je bila optužena za neblagovremeno postupanje i to od rukovodioca tužilaštva, a Komisija je zaključila da činjenica da je ona naknadno ipak preduzela potrebnu radnju, uprkos kašnjenju, čini da povrede Kodeksa kao da nije bilo (vidi gore III.3.2.3.2.2.1. Prvo mišljenje).

Na isti način propisani su i teži prekršaji. Tako, ako državni tužilac „*bez opravdanog razloga ne postupa u predmetima u zakonom propisanim rokovima, a uslijed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom*“.²⁹³ I ovdje je nejasno u koliko bi to *predmeta* državni tužilac trebalo da ne postupa u propisanim rokovima, i bez kojih *opravdanih razloga* za navedene propuste i kršenje zakonskih rokova koji dovedu do tako ozbiljnih posljedica koje opredjeljuju ishod nekog postupka. Ovo je takođe formulacija koja ne suzbija neblagovremeno postupanje i koja omogućava proizvoljno i nejednako tretiranje tužilaca.

Čak se i kod razloga za razrješenje koristi formulacija da će se državni tužilac razriješiti samo ako „*bez opravdanih razloga ne ostvaruje najmanje 50% rezultata u pogledu kvantiteta rada u odnosu na prosječna mjerila kvantiteta u određenoj vrsti predmeta koje utvrđuje Tužilački savjet, osim ako državni tužilac ne da valjane razloge zbog kojih nije ostvario rezultate u pogledu kvantiteta rada*“.²⁹⁴ Ova odredba je dodatno nerazumljiva i omogućava proizvoljno postupanje jer se u njoj čak dva puta navodi mogućnost postojanja razloga zbog kojih se tužilac ne bi razriješio i onda kada ne ostvari propisane rezultate rada. Šta su to „opravdani“, a šta „valjani“ razlozi, ostaje da proizvoljno utvrđuju oni koji odlučuju o odgovornosti tužioca.

Takođe, ako ne postoje „opravdani“ razlozi za neostvarivanje rezultata rada, nelogično je da postoje „valjani“ razlozi koje bi se za to mogli dati. Ovakvom formulacijom je omogućen nedopustiv stepen proizvoljnosti u odlučivanju jer je ostavljen prostor da tužilac ne odgovara čak i ako ne postoje „opravdani razlozi“ za neostvarivanje rezultata, tako što bi se ocijenilo da je on dao „valjane razloge“ za to.

Dakle, veliki broj disciplinskih prekršaja u svom opisu ima formulacije koje omogućavaju da se disciplinska odgovornost proizvoljno ne utvrdi, odnosno da se prema državnim tužiocima nejednako postupa u praksi. Ovakve norme ne ispunjavaju zahtjev elementarne preciznosti kojim bi se izbjegla proizvoljnost u njihovoj primjeni, i omogućavaju kršenje zakona koga se tužioci moraju pridržavati, kao i proizvoljno procjenjivanje kada je i kome opravdano to što je tužilac prekršio zakon.

²⁹² <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/dYdE>

²⁹³ Član 108, stav 3, tačka 1 Zakona o Državnom tužilaštvu.

²⁹⁴ Član 108, stav 6, tačka 1 Zakona o Državnom tužilaštvu.

Ocjenu primjene ovih odredbi u praksi još uvijek je nemoguće dati, jer ni jedan državni tužilac nije odgovarao za ove disciplinske prekršaje čiji su zakonski opisi neprecizni od kad su uvedeni 2015. godine. I izmjene Zakona o Državnom tužilaštvu koje su stupile na snagu 12.6.2021. godine na neprecizan način dopunjavaju šta se smatra nestručnim i nesavjesnim obavljanjem tužilačke funkcije i što je najteži disciplinski prekršaj za koji se izriče razrješenje (detaljnije vidi u poglavlju I.4.7. Razrješenje državnog tužioca).

III.3.3.2.1.4. Sankcije

Disciplinske sankcije su opomena, novčana kazna, zabrana napredovanja i razrješenje. Za lakše disciplinske prekršaje se izriču opomena i novčana kazna u visini od 20% od zarade državnog tužioca u trajanju do tri mjeseca, za teže disciplinske prekršaje se izriču novčana kazna u visini od 20% do 40% od zarade državnog tužioca u trajanju od tri do šest mjeseci i zabrana napredovanja, a razrješenje se izriče za najteže disciplinske prekršaje.²⁹⁵

Zakonom još uvijek nije propisano poštovanje principa proporcionalnosti između disciplinskog prekršaja i disciplinske sankcije u skladu sa Akcionim planom za poglavlje 23, na šta je Akcija za ljudska prava ranije ukazivala sa pozivom i na praksu u BiH.²⁹⁶

III.3.3.2.1.5. Razrješenje

Svi državni tužioci, osim Vrhovnog državnog tužioca, mogu se razriješiti u disciplinskom postupku, ako se utvrdi da su osuđeni za djelo koje ih čini nedostojnim za vršenje tužilačke funkcije i zbog nesavjesnog i nestručnog obavljanja funkcije.²⁹⁷

Vrhovni državni tužilac ne može disciplinski da odgovara,²⁹⁸ već samo može biti razriješen od strane Skupštine Crne Gore na predlog Tužilačkog savjeta, koji u tom slučaju postupa na inicijativu proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva, ministra pravde ili 25 poslanika.²⁹⁹ Na taj postupak se primjenjuju odredbe zakona kojima je uređen postupak po predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca za najteže disciplinske prekršaje. Na osnovu sprovedenog postupka, Tužilački savjet utvrđuje obrazložen predlog za razrješenje Vrhovnog državnog tužioca i dostavlja ga Skupštini Crne Gore.³⁰⁰ Vrhovni državni tužilac se može razriješiti zbog nesavjesnog i nestručnog obavljanja funkcije.³⁰¹

Tužilački savjet bi, po logici stvari, trebalo da je najbolje upućen u rad Vrhovnog državnog tužioca, pa bi i savjet trebalo da ima ovlaštenje da samoinicijativno pokrene postupak njegovog razrješenja.

²⁹⁵ Član 109 Zakona o Državnom tužilaštvu.

²⁹⁶ Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, strana 155, dostupan na: <https://www.hraction.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuđa-2014-2018-u-periodu-2014-2016/>

²⁹⁷ Član 109, stav 5 u vezi člana 108, stav 4 Zakona o Državnom tužilaštvu.

²⁹⁸ Član 110, Zakona o Državnom tužilaštvu.

²⁹⁹ Član 110, stav 4 Zakona o Državnom tužilaštvu.

³⁰⁰ Član 110, stav 4, 6 i 7 Zakona o Državnom tužilaštvu.

³⁰¹ Član 110, stav 5 Zakona o Državnom tužilaštvu.

Pored disciplinske sankcije razrješenja za najteže disciplinske prekršaje, propisani su posebni razlozi za razrješenje rukovodilaca državnih tužilaštava.³⁰² Pozitivna izmjena zakona koja je u primjeni od juna 2021. je da predlog za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva mogu podnijeti i najmanje tri člana Tužilačkog savjeta.³⁰³

III.3.3.3. Praksa

III.3.3.3.1. Zaključak

Od početka 2020. godine do prestanka rada Tužilačkog savjeta u avgustu 2021. godine, ovlašćeni predlagači su podnijeli samo dva predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, oba na osnovu inicijative Agencije za sprječavanje korupcije zbog nedostavljanja podataka o imovini i prihodima. Jedan postupak je okončan utvrđivanjem odgovornosti i sankcijom od 20% umanjenja mjesečne zarade u trajanju od tri mjeseca. Drugi postupak je obustavljen, jer je državna tužiteljka protiv koje je pokrenut u međuvremenu podnijela ostavku.

Izveštaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2020. godinu ukazuje da je u izuzetno velikom broju slučajeva došlo do zastarijevanja krivičnog gonjenja, dok se ne zna ko je za to odgovoran. I pritužbe Tužilačkom savjetu su ukazivale na slučajeve koji nijesu djelotvorno ispitani. Ukazujemo i na dva primjera utemeljenih sumnji da su državni tužioci kršili propise, a da za to nikada nije ispitana njihova odgovornost.

III.3.3.3.2. Brojni slučajevi zastarijevanja krivičnog gonjenja bez utvrđivanja odgovornosti

Jedan od težih disciplinskih prekršaja je kada državni tužilac „*bez opravdanog razloga ne postupa u predmetima u zakonom propisanim rokovima, a usljed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom*“.³⁰⁴ Zbog težine posljedica ovog disciplinskog prekršaja Akcija za ljudska prava je ranije dala preporuku da se taj prekršaj propiše kao jedan od najtežih disciplinskih prekršaja, za čije izvršenje zakon propisuje disciplinsku sankciju razrješenje državnog tužioca, ali ta preporuka nije usvojena.³⁰⁵

U praksi ni jedan državni tužilac nije odgovarao zbog ovog disciplinskog prekršaja, iako se već godinama u izvještajima o radu Državnog tužilaštva ponavlja veoma veliki broj predmeta u kojima su državni tužioci krivične prijave odbacivali upravo zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja.

Tako su državni tužioci u **2020. godini** odbacili ukupno 1107 krivičnih prijava, od čega 789 zbog nastupanja **zastarjelosti krivičnog gonjenja**.³⁰⁶ U istoj godini, tužilaštvo je imalo 8826 krivičnih prijava po nepoznatim učiniocima i u odnosu na

³⁰² Član 125 Zakona o Državnom tužilaštvu.

³⁰³ Član 126 Zakona o Državnom tužilaštvu (ranije su predlog za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva mogli da podnesu samo rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, vrhovni državni tužilac i ministar pravde.

³⁰⁴ Član 108, stav 3, tačka 1, Zakon o Državnom tužilaštvu.

³⁰⁵ Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, odjeljak "Jačanje odgovornosti pravosuđa", preporuka 12, strana 53, dostupan na:

<https://www.hracion.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuda-2014-2018-u-periodu-2014-2016/>

³⁰⁶ Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2020. godinu, strana 156.

ukupan kriminalitet konstatovan je visok procenat neotkrivenih učinilaca krivičnih djela,³⁰⁷ jer je državni tužilac nadležan da izdaje obavezujuće naloge i da rukovodi radnjama drugih organa u izviđaju, kao i da sprovodi istragu.³⁰⁸

Iako izvještaji o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva sadrže informaciju o broju prijava koje su odbačene zbog zastarjelosti gonjenja, oni ne sadrže podatke o ukupnom broju predmeta u kojima je u kasnijoj fazi postupka nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja i u kojima je zbog toga sud donio presudu kojom se optužba odbija. Ovaj podatak ne sadrže ni izvještaji o radu sudova i Sudskog savjeta. Tako je nemoguće provjeriti u koliko je ukupno predmeta nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja i koliko je ukupno predmeta okončano zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja. Ova okolnost otežava i provjeru razloga zbog koga je došlo do zastarjelosti u krivičnom postupku koji se uvijek vodi protiv osobe čiji je identitet utvrđen. Upravo ovakvi slučajevi posebno ukazuju na sumnju na korupciju, pa bi morali da se evidentiraju i o njima bi moralo da se izvještava.

Takođe, Tužilački savjet nikada nije na bilo koji način provjerio koji su razlozi zbog kojih se tako veliki broj krivičnih prijava odbacuje zbog nastupanja zastarjelosti i da li je u bilo kom predmetu do zastarjelosti krivičnog gonjenja došlo usljed nestručnog ili nesavjesnog rada državnog tužioca, kao i da li postoji odgovornost na strani tužilaštva zbog visokog procenta neotkrivenih učinilaca krivičnih djela, jer državno tužilaštvo rukovodi istragom i usmjerava radnje policije u izviđaju i istrazi.

Činjenica da krivično gonjenje nije preduzeto u propisanom roku ukazuje na ozbiljne propuste državnih tužilaca u odnosu na uspostavljanje vladavine prava i istovremeno promoviše nekažnjivost lica koja izvrše krivično djelo. Razlog za nepreduzimanje krivičnog gonjenja u propisanim rokovima može biti i korupcija državnih tužilaca, pa je svakako bilo neophodno utvrditi razloge nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja u svakom pojedinačnom slučaju.

NVO Akcija za ljudska prava je još 2014. godine novoizabranom Vrhovnom državnim tužiocu Ivici Stankoviću ukazala na ovaj problem i potrebu da se utvrde i objave razlozi nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja u svakom pojedinačnom slučaju, apelujući na njega da ispuni javno obećanje i osnuje posebnu komisiju da ispita postupanje državnih tužilaca u spornim slučajevima kršenja ljudskih prava, i da tako započne proces neophodnih reformi.³⁰⁹

Međutim, tokom trajanja mandata, kao i nakon isteka mandata i obavljanja funkcije Vrhovnog državnog tužioca u svojstvu vršioca dužnosti sve do prestanka funkcije 10. juna 2021. godine, Tužilački savjet i Vrhovni državni tužilac nijesu preduzeli ništa u cilju utvrđivanja razloga nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja u brojnim predmetima, iako su svake godine konstatovali da je taj broj bio izrazito veliki.

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Član 44, stav 2, tačka 1 i 3, Zakonik o krivičnom postupku.

³⁰⁹ Pismo NVO Akcija za ljudska prava poslanicima i poslanicama Skupštine Crne Gore od 8. decembra 2014. godine uoči razmatranja Izvještaja o radu Tužilačkog savjeta, dostupno na: [https://www.hraction.org/2014/12/08/8122014-hra-pisala-poslanicima-uoci-razmatranja-izvjestaja-o-radu-tuzilackog-savjeta/](https://www.hrraction.org/2014/12/08/8122014-hra-pisala-poslanicima-uoci-razmatranja-izvjestaja-o-radu-tuzilackog-savjeta/)

Tako su državni tužioci u **2019. godini** odbacili ukupno 1355 krivičnih prijava, od čega čak 1315 krivičnih prijava ili 97% zbog nastupanja **zastarjelosti krivičnog gonjenja**. U istoj godini tužilaštvo je imalo 9665 krivičnih prijava po nepoznatim učiniocima i u odnosu na ukupan kriminalitet konstatovan je visok procenat neotkrivenih učinilaca krivičnih djela.³¹⁰

U 2018. godini državni tužioci su odbacili ukupno 1591 krivičnu prijavu, od čega čak 1555 ili 98% zbog **zastarjelosti krivičnog gonjenja**. U istoj godini tužilaštvo je imalo 10081 krivičnu prijavu po nepoznatim učiniocima i u odnosu na ukupan kriminalitet konstatovan je visok procenat neotkrivenih učinilaca krivičnih djela.³¹¹

U 2017. godini državni tužioci su odbacili ukupno 1633 krivičnih prijava, od čega čak 1598 (97.8%) zbog **zastarjelosti krivičnog gonjenja**. U istoj godini tužilaštvo je imalo 9329 krivičnih prijava po nepoznatim učiniocima i u odnosu na ukupan kriminalitet konstatovan je visok procenat neotkrivenih učinilaca krivičnih djela.³¹²

U 2016. godini državni tužioci su odbacili ukupno 1740 krivičnih prijava, od čega je čak 1700 (97.7%) zbog nastupanja **zastarjelosti krivičnog gonjenja**. U istoj godini tužilaštvo je imalo 9471 krivičnu prijavu po nepoznatim učiniocima i u odnosu na ukupan kriminalitet konstatovan je visok procenat neotkrivenih učinilaca krivičnih djela.³¹³

U 2015. godini državni tužioci su odbacili ukupno 1408 krivičnih prijava, od čega čak 1365 (96.9%) zbog nastupanja **zastarjelosti krivičnog gonjenja**. U istoj godini tužilaštvo je imalo 9623 krivične prijave po nepoznatim učiniocima i u odnosu na ukupan kriminalitet konstatovan je visok procenat neotkrivenih učinilaca krivičnih djela.³¹⁴

Dakle, od kada je izabran Vrhovni državni tužilac koji je bio i predsjednik Tužilačkog savjeta, svake godine je u izvještajima o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva konstatovan zapanjujuće veliki broj predmeta u kojima su krivične prijave odbačene zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, zapanjujuće veliki broj predmeta po nepoznatim učiniocima i veoma visok procenat neotkrivenih učinilaca krivičnih djela. Ipak, za više od šest i po godina, odnosno do dana kada je Vrhovnom državnom tužiocu Ivici Stankoviću prestala funkcija zbog ostvarivanja prava na starosnu penziju, nije utvrđeno da je u bilo kom slučaju zastare krivičnog gonjenja postojala odgovornost bilo kog državnog tužioca.

Vrhovni državni tužilac rukovodi Državnim tužilaštvom,³¹⁵ predsjednik je Tužilačkog savjeta,³¹⁶ član je Komisije za ocjenjivanje državnih tužilaca,³¹⁷ koja sve državne tužioce ocjenjuje najvećom ocjenom (detaljnije vidi poglavlje III.4. Ocjenjivanje državnih tužilaca), odgovoran je za vršenje poslova Državnog tužilašt-

³¹⁰ Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2019. godinu, strana 166.

³¹¹ Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2018. godinu, strana 160.

³¹² Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2017. godinu, strana 158.

³¹³ Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2016. godinu, strana 168.

³¹⁴ Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2015. godinu, strana 156.

³¹⁵ Član 17, stav 1, Zakona o Državnom tužilaštvu.

³¹⁶ Član 18, stav 2, Zakona o Državnom tužilaštvu.

³¹⁷ Član 87, stav 2, Zakona o Državnom tužilaštvu.

va i dužan je da preduzima mjere i radnje za efikasno i zakonito vršenje poslova Državnog tužilaštva,³¹⁸ daje obavezujuća uputstva za rad opšteg karaktera i uputstva za postupanje u pojedinim predmetima,³¹⁹ može neposredno vršiti sva ovlašćenja i radnje rukovodilaca svih tužilaštava i pojedine predmete iz nadležnosti određenih tužilaštava povjeriti drugim nadležnim tužilaštvima³²⁰ i vrši nadzor nad radom drugih tužilaštava.³²¹ Pored brojnih ovlašćenja i dužnosti, Vrhovno državno tužilaštvo ipak nije preduzelo ni jednu radnju u cilju provjere i utvrđivanja odgovornosti bilo kog državnog tužioca za slučajeve zastare krivičnog gonjenja.

Sa druge strane, u periodu od 2017. godine do oktobra 2021. godine, rad svih državnih tužilaca je bio ocijenjen samo najvećom ocjenom - odličan, što pokazuje da sistem disciplinske odgovornosti i sistem ocjenjivanja rada državnih tužilaca nijesu zasnovani na objektivnom načinu i da ne prikazuju stvarno stanje kada su u pitanju odgovornost, propusti u radu i kvalitet rada. Detaljnije vidi poglavlje III.4. Ocjenjivanje državnih tužilaca.

NVO Akcija za ljudska prava je godinama ukazivala³²² da bi zastarjevanje krivičnog gonjenja koje nepažnjom prouzrokuju državni tužilac ili sudija trebalo da bude najteži prekršaj, koji može da dovede do razrješenja, dok je ovo djelo u slučaju sumnje na postojanje umišljaja ili nehata podložno i krivičnom gonjenju kao krivično djelo (nesavjestan rad u službi, zloupotreba službenog položaja ili i pomoć izvršiocu krivičnog djela).³²³

Zato ponavljamo da je neophodno propisati obavezu da se objavljuju potpuni podaci o zastarjevanju krivičnog gonjenja, uključujući i presude kojima se optužba odbija iz ovog razloga i da se u svakom takvom slučaju obezbijedi istraga i objave razlozi za nastupanje zastarjelosti, a u skladu s tim nalazima pokrenu i postupci utvrđivanja disciplinske ili/i krivične odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija.

Ponavljamo i navode iz Izvještaja o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016 da, za razliku od Sudskog i Tužilačkog savjeta u Crnoj Gori, Vrhovno sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, koje objedinjuje nadležnosti koje Sudski i Tužilački savjet imaju u Crnoj Gori, *prikuplja i analizira odluke tužilaštava i sudova kojim se rad na predmetu obustavlja zbog proteka zakonom određenog roka za nastupanje zastarjelosti krivičnog i prekršajnog gonjenja ... u cilju utvrđivanja eventualne odgovornosti sudija i tužilaca za protek roka za nastupanje zastarjelosti krivičnog i prekršajnog gonjenja*.³²⁴

318 Član 129 Zakona o Državnom tužilaštvu.

319 Član 131 Zakona o Državnom tužilaštvu.

320 Član 133, stav 1, Zakona o Državnom tužilaštvu.

321 Član 134 Zakona o Državnom tužilaštvu.

322 Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, dostupan na:

<https://www.hracion.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuda-2014-2018-u-periodu-2014-2016/>

323 "Analiza reforme izbora sudija 2007-2008", Akcija za ljudska prava, 2009, str. 188; "Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013", 2013, Akcija za ljudska prava, str. 147 (obje analize su dostavljene svim članovima Sudskog savjeta). U izvještaju 2013. istakli smo: "Ovaj podatak, koji bi trebalo da je od velikog značaja pri ocjeni rada sudija u krivičnom referatu, ne prikazuje se u izvještajima, pa izgleda da se uopšte i ne utvrđuje. Štaviše, u ovakvim slučajevima sud donosi presudu kojom se optužba odbija zbog zastarjelosti krivičnog gonjenja i ta odluka povećava kvantitet rada sudije, pa eventualna neažurnost sudije koja doprinese zastarjelosti krivičnog gonjenja i nekažnjivost može, čak, djelimično da utiče i na bolju ocjenu rada sudije, što je apsurdno!", str. 147.

324 Internet stranica Vrhovnog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, dostupno:

<http://vsts.pravosude.ba/vstv/faces/kategorijevijesti.jsp?ins=141&modul=1198&kat=1201&kolona=4673>

III.3.3.3.3. Primjeri državnih tužilaca koji nijesu pozvani na odgovornost

III.3.3.3.3.1. Glavni specijalni tužilac koji neovlašćeno objavljuje podatke

Akcija za ljudska prava je 16.02.2021. godine uputila inicijativu³²⁵ tadašnjem v.d. VDT-a i ministru pravde, ljudskih i manjinskih prava, Ivici Stankoviću i Vladimiru Leposaviću, da podnesu predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti Glavnog specijalnog tužioca zbog toga što je nezakonito „ukinuo stepen tajnosti podataka“ i na internet stranici objavio saopštenje sa izvodima iz transkripata materijala dobijenog primjenom mjera tajnog nadzora, a što predstavlja teži disciplinski prekršaj jer je iznio informacije koje je saznao u predmetima i koristio funkciju za ostvarivanje svojih privatnih interesa.³²⁶ Po ovoj inicijativi nijesu postupili ni v.d. VDT-a, ni ministar pravde, pa disciplinski postupak nikada nije pokrenut.

III.3.3.3.3.2. Osnovni državni tužilac za koga su sudovi utvrdili da je prekršio ljudska prava

Da je sistem disciplinske odgovornosti neadekvatan i neefikasan pokazuje i slučaj državnog tužioca za koga je pravosnažnom presudom, mišljenjem Ombudsmana i na kraju i presudom Evropskog suda za ljudska prava utvrđeno da je postupao protivno zakonu i da je kršio osnovna ljudska prava u predmetu koji je pokrenuo protiv jednog advokata. Ipak, ovaj državni tužilac nije pozvan na disciplinsku odgovornost, a i njegov rad je, kao što je slučaj sa svim državnim tužiocima, ocijenjen kao odličan.

Pravosnažnom presudom Osnovnog suda u Podgorici³²⁷ utvrđeno je da je državni tužilac u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici povrijedio pravo ličnosti – pravo na odbranu garantovano Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Istom presudom Crna Gora je obavezana da oštećenom na ime naknade nematerijalne štete usljed povrede prava ličnosti – prava na odbranu, isplati 1.500,00 eura i da o svom trošku objavi izreku prvostepene presude u svim štampanim i elektronskim medijima sa sjedištem u Crnoj Gori.

I mišljenjem Ombudsmana Crne Gore³²⁸ po pritužbi ovog advokata istim povodom utvrđeno je da je postupanjem državnog tužilaštva povrijeđeno pravo na odbranu. Ovo mišljenje prihvatio je i sud u pravosnažnoj presudi.

Na kraju, u ovom slučaju je Evropski sud za ljudska prava 20. maja 2021. godine donio i presudu (*Asanović protiv Crne Gore*³²⁹) kojom je utvrdio kršenje člana 5 Evropske konvencije o ljudskim pravima (pravo na slobodu i bezbjednost) zbog nezakonitog lišavanja slobode.

Advokat kome su prekršena navedena prava i slobode obratio se u novembru 2018. godine istim povodom i pritužbom³³⁰ Vrhovnom državnom tužilaštvu na rad postupajućeg državnog tužioca i njegovog rukovodioca. Mjesec dana kasni-

³²⁵ <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2021/02/Pismo.pdf>

³²⁶ Član 108, stav 3, tačke 3 i 7 Zakona o Državnom tužilaštvu, *op.cit.*

³²⁷ P.br.5839/18 od 18. marta 2020. godine.

³²⁸ Br. 01-461/18 od 22. oktobra 2018. godine.

³²⁹ Br. 52415/18.

³³⁰ TUPP broj 106/18 od 19. novembra 2018. godine.

je Vrhovno državno tužilaštvo dostavilo je ovu pritužbu na odlučivanje Tužilačkom savjetu.³³¹ Pola godine nakon što je pritužba podnešena, Tužilački savjet je obavijestio podnosioca³³² da je utvrdio da je pritužba neosnovana i da je postupajuća tužiteljka³³³ postupala u označenom predmetu u skladu sa zakonskim ovlašćenjima i da nije bilo propusta u njenom radu.

Dakle, iako je presudama sudova u Crnoj Gori i Evropskog suda za ljudska prava i Mišljenjem Ombudsmana utvrđeno da je državni tužilac u konkretnom predmetu kršio osnovna ljudska prava i postupao nezakonito, protiv njega nije pokrenut disciplinski postupak i pritužba je odbijena sa zaključkom da u njegovom radu nije bilo propusta, pa proizilazi da su postupci Tužilačkog savjeta u kojima se utvrđuje odgovornost državnih tužilaca, nedjelotvorni i neobjektivni. Zato praksa Tužilačkog savjeta pokazuje da nije uspostavljen sistem odgovornosti državnih tužilaca za propuste u njihovom radu.

III.3.3.3.3. Pritužbe koje su ukazivale na ozbiljna nezakonita postupanja

Da sistem odgovornosti državnih tužilaca za propuste u radu nije uspostavljen pokazuje i praksa Tužilačkog savjeta u postupanju po pritužbama na zakonitost rada. Tako je Tužilački savjet bez obrazloženja utvrdio da su neosnovane pritužbe koje ukazuju na ozbiljne povrede prava na odbranu, na brojne propuste u istrazi policijske torture ili na višegodišnje nepostupanje po krivičnim prijavama, što su sve disciplinski prekršaji, u svim ovim slučajevima, pa čak ni u onim u kojima je utvrđeno da su pritužbe osnovane, nije pokrenut postupak utvrđivanja odgovornosti bilo kog državnog tužioca (Detaljnije u nastavku, u poglavlju III.3.1. Postupanje Tužilačkog savjeta po pritužbama zbog nezakonitosti rada državnih tužilaca).

III.3.3.3.4. Postupci zbog neprijavljivanja imovine i prihoda

Tokom 2020. pa do avgusta 2021. godine, kada je obustavljen rad Tužilačkog savjeta, niko od državnih tužilaca nije odgovarao za bilo koji disciplinski prekršaj u vezi sa postupanjem u nekom predmetu ili u vezi sa obavljanjem tužilačke funkcije. Pokrenuta su samo dva postupka a donijeta samo jedna odluka zbog istog disciplinskog prekršaja, neprijavljivanja imovine i prihoda, a na osnovu odluka Agencije za sprječavanje korupcije, kojima je prethodno utvrđeno da državni tužioci nijesu uredno dostavljali podatke o prihodima i imovini.

U oba slučaja radilo se o težem disciplinskom prekršaju jer tužioci nijesu u skladu sa zakonom dostavili podatke o imovini i prihodima Agenciji za sprječavanje korupcije.³³⁴

U prvom slučaju državnim tužiocu u Osnovnom državnom tužilaštvu u Kotru optužnim predlogom³³⁵ od 6. novembra 2020. godine stavljeno je na teret da

³³¹ TSP broj 92/18 od 19. decembra 2018. godine.

³³² TSP broj 92/18 od 28. juna 2019. godine.

³³³ U obavještenju Tužilačkog savjeta je, vjerovatno omaškom, navedeno ime i prezime državne tužiteljke protiv koje nije podnešena pritužba i koja nije postupala u predmetu protiv podnosioca u kome su povrijeđena osnovna ljudska prava, ali iz broja predmeta se zaključuje da se radi o pritužbi koju je podnio isti podnosilac.

³³⁴ Član 108, stav 3, tačka 8, Zakon o Državnom tužilaštvu.

³³⁵ DP DT broj 4/20.

Agenciji za sprječavanje korupcije nije u zakonskom roku dostavio godišnji izvještaj o imovini i prihodima za 2019. godinu, a što je utvrđeno odlukom Agencije za sprječavanje korupcije.³³⁶

Odlukom Disciplinskog vijeća Tužilačkog savjeta³³⁷ usvojen je optužni predlog, utvrđeno je da je državni tužilac odgovoran za izvršenje navedenog disciplinskog prekršaja i izrečena mu je disciplinska sankcija – minimalno propisana novčana kazna za ovu vrstu prekršaja u visini od 20% od zarade u trajanju od tri mjeseca. Na sajtu Tužilačkog savjeta navodi se da je državni tužilac izjavio žalbu na odluku Vrhovnom sudu Crne Gore i da je Vrhovni sud u martu odbio žalbu kao neosnovanu.

U drugom slučaju državnoj tužiteljki u Osnovnom državnom tužilaštvu u Beranama optužnim predlogom³³⁸ od 14. januara 2021. godine stavljeno je na teret da Agenciji za sprječavanje korupcije nije dostavila izvještaj o prihodima i imovini koji se odnosi na uvećanje imovine preko 5.000 eura u zakonskom roku od 30 dana od dana nastanka promjene, a što je utvrđeno odlukom Agencije za sprječavanje korupcije.³³⁹

Dana 16. marta 2021. godine državna tužiteljka čija se odgovornost utvrđivala podnijela je ostavku i prestala joj je funkcija na lični zahtjev.³⁴⁰ Tako je onemogućeno utvrđivanje disciplinske odgovornosti u konkretnom slučaju. Akcija za ljudska prava ponavlja svoju raniju preporuku da "tužiocu ne smije prestati funkcija na lični zahtjev nakon pokretanja postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti, do okončanja tog postupka", zbog toga što utvrđivanje disciplinske odgovornosti u konkretnom slučaju ima za cilj i generalnu prevenciju sličnih prekršaja.

336 Br. UPI-02-04-96/7-2020 od 29. septembra 2020. godine.

337 DP DV broj 1/2020 od 10. februara 2021. godine.

338 DP DT broj 6/20.

339 Br. UPI-02-04-4/7-2018 od 17. decembra 2020. godine.

340 Odluka Tužilačkog savjeta TS broj 93/2021.

III.4. OCJENJIVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA

III.4.1. Zaključak

Sistem ocjenjivanja državnih tužilaca u Crnoj Gori je nerealan, neobjektivan i nedovoljno transparentan. Praksa pokazuje da je rad svih 17 državnih tužilaca koji su ocjenjivani od početka 2020. godine do kraja jula 2021. godine, ocijenjen kao odličan, uključujući i one kod kojih su inače utvrđeni ozbiljni propusti u radu. Odličnu ocjenu je, primjera radi, dobio i državni tužilac za koga je pravosnažnom presudom, mišljenjem Ombudsmana i presudom Evropskog suda za ljudska prava utvrđeno da je svojim postupanjem prekršio ljudska prava u jednom predmetu.³⁴¹

Akcija za ljudska prava je i ranije ukazala da sistem ocjenjivanja i napredovanja državnih tužilaca sadrži očigledne greške, posebno u odnosu na pravila za utvrđivanje ocjene od koje zavisi napredovanje.³⁴²

III.4.2. Pravni okvir

Rad državnih tužilaca koji imaju stalnu funkciju ocjenjuje se svake tri godine, radi procjene njihove stručnosti, kvantiteta i kvaliteta rada, etičnosti i potrebe za obukom, kao i u svrhu napredovanja u državno tužilaštvo višeg stepena. Državni tužioci koji su izabrani na mandat od četiri godine, ocjenjuju se poslije dvije godine rada, kao i na kraju mandata, a ocjene rada državnog tužioca su “odličan”, “dobar”, “zadovoljava” i “ne zadovoljava”.³⁴³

Kriterijumi za ocjenjivanje rada državnih tužilaca su “stručno znanje” i “opšte sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije”.³⁴⁴

“Stručno znanje” se ocjenjuje na osnovu podkriterijuma:

- kvantitet i kvalitet rada;
- sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji;
- vještina pripreme i vođenja spisa predmeta;
- vještina korišćenja tužilačkog znanja;
- vještina postupanja i stručno usavršavanje.

³⁴¹ Tužilački savjet je odbio pritužbu na rad tog državnog tužioca u konkretnom slučaju (vidi III.3.3.3.2. Osnovni državni tužilac za koga su sudovi utvrdili da je prekršio ljudska prava).

³⁴² Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, str.21.

³⁴³ Član 86, stav 1, 2 i 3 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

³⁴⁴ Član 88, Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

“Kvantitet i kvalitet rada” ocjenjuju se na osnovu:

- broja predmeta u radu,
- broja završenih predmeta,
- broja potvrđenih optužnica,
- broja donijetih osuđujućih presuda i
- broja usvojenih žalbi.³⁴⁵

Ocjenjivanje državnih tužilaca vrši Komisija za ocjenjivanje rada koju obrazuje Tužilački savjet i koju čine Vrhovni državni tužilac i pet članova Tužilačkog savjeta, od kojih tri iz reda državnih tužilaca i dva iz reda uglednih pravnika, a odluku o ocjeni rada državnog tužioca Komisija donosi na predlog vijeća državnih tužilaca za ocjenjivanje rada državnih tužilaca, koje čine rukovodilac državnog tužilaštva u kojem se državni tužilac ocjenjuje i četiri državna tužioca iz državnih tužilaštava višeg stepena.³⁴⁶

III.4.3. Ocjenjivanje u praksi

III.4.3.1. Članovi Komisije za ocjenjivanje

U 13 odluka o ocjenjivanju od početka 2020. godine do kraja jula 2021. godine, Komisijom je predsjedavao tadašnji v.d. VDT Ivica Stanković, dok je u četiri odluke iz jula 2021. Komisijom predsjedavao aktuelni v.d. VDT Dražen Burić. Prema podacima sa sajta Tužilačkog savjeta,³⁴⁷ članovi Komisije su bili Sonja Bošković, Ljubinka Bašović i Hasan Lukač iz reda državnih tužilaca i Velimir Rakočević i Aneta Spaić iz reda uglednih pravnika. Ljubinki Bašović prestala je funkcija ostavkom dana 12.5.2021, a Velimiru Rakočeviću i Aneti Spaić proglašenjem djelimičnog sastava Tužilačkog savjeta 5.8.2021. godine.

III.4.3.2. Transparentnost

Do kraja septembra 2021. godine odluke o ocjenjivanju državnih tužilaca nije su bile javno dostupne. Naime, Tužilački savjet je prvobitno odbio zahtjev HRA za dostavljanjem kopija odluka o ocjenjivanju rada državnih tužilaca od početka 2020. godine.³⁴⁸ Nakon što je Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama usvojila žalbu HRA protiv takve odluke i poništila rješenje, Tužilački savjet je donio novo rješenje kojim je omogućio pristup traženim informacijama.³⁴⁹ HRA podržava ovu odluku Tužilačkog savjeta i smatra da ona doprinosi transparentnosti rada Tužilačkog savjeta.

³⁴⁵ Član 89, stav 1 i 2 Zakona o Državnom tužilaštvu, *op. cit.*

³⁴⁶ Član 87. Zakona o Državnom tužilaštvu.

³⁴⁷ <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/GLGr>

³⁴⁸ Rješenje br. 05-1-9-2/21 od 13. maja 2021. godine.

³⁴⁹ Rješenje br. 05-1-9-2/21 od 29. septembra 2021. godine.

III.4.3.3. Odluke o ocjenjivanju od 2020. do maja 2021. godine

Od početka 2020. godine do maja 2021. godine Tužilački savjet je donio ukupno 17 odluka o ocjenjivanju rada državnih tužilaca, od čega 15 odluka o ocjenjivanju rada državnih tužilaca u osnovnim državnim tužilaštvima, jedna o ocjenjivanju rada specijalnog tužioca i jedna o ocjenjivanju rada državnog tužioca u Višem državnom tužilaštvu.

Svi državni tužioci su ocijenjeni najvećom mogućom ocjenom „odličan“, ali su sve odluke sa nerazumljivim obrazloženjem iz koga se ne može utvrditi kako je ta ocjena utvrđena. Tako je ostalo nejasno kako je Komisija za ocjenjivanje utvrdila te ocjene, koje je zatim dostavila državnom tužiocu, i sa kojom ocjenom je, razumljivo, svaki državni tužilac koji se ocjenjivao, bio saglasan.

Smatramo da je ovakvo ocjenjivanje državnih tužilaca u praksi nerealno i neobjektivno, posebno kod činjenice da rezultati državnog tužilaštva nijesu odlični. Naime, godinama se ponavljaju brojni predmeti u kojima je krivična prijava odbaćena zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, a ne postoje podaci koliko je postupaka u kasnijoj fazi okončano iz istog razloga. Takođe, u tužilaštvima je veliki broj predmeta po nepoznatim učiniocima i veoma visok procenat neotkrivenih učinilaca krivičnih djela. Ni u jednom od tih slučajeva nije utvrđivana eventualna odgovornost nekog državnog tužioca za tako poražavajuće podatke (vidi poglavlje III.3.3.3.2. Brojni slučajevi zastarjevanja krivičnog gonjenja bez utvrđivanja odgovornosti). Dalje, praksa pokazuje da se najvišom ocjenom ocjenjuju i državni tužioci koji prave ozbiljne propuste i nezakonitosti u radu (vidi poglavlje III.3.3.3.3.2. Osnovni državni tužilac za koga su sudovi utvrdili da je prekršio ljudska prava).

Takođe, u Izvještaju o napretku Crne Gore za 2020. ukazano je da je u odnosu na borbu protiv korupcije postignut *ograničen* napredak u odnosu na prošlogodišnje preporuke, a u odnosu na organizovani kriminal je ostvaren *određeni* napredak, ali da postoje fundamentalni i sistemski nedostaci u sistemu krivičnog pravosuđa, da korupcija *ostaje rasprostranjena* u mnogim oblastima.³⁵⁰

Akcija za ljudska prava je ranije već predložila da se obezbijedi realniji sistem ocjene kvaliteta rada sudije i državnog tužioca.³⁵¹ Takođe, Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) smatra da „transparentno i predvidljivo ocjenjivanje znači da ocijenjeni tužilac može da raspravlja o rezultatima procjene ili da, kada je to primjereno, uporedi rezultate samoprocjene sa ocjenom nadređenog ili odgovornim licem, a ako se razlikuju da ih uputi na preispitivanje“,³⁵² dok je kao jedino ograničenje u pogledu objavljivanja ocjena navedeno da „rezultate procjene ne treba objavljivati na način koji bi mogao da ugrozi lični integritet i čast ocijenjenog tužioca“.³⁵³ Međutim, ovi stavovi CCPE su potpuno obesmišljeni u Crnoj Gori jer državni tužioci nemaju interes da upoređuju rezultate samoprocjene sa odličnom ocjenom koju su dobili, niti se njihov lični integritet može ugroziti objavljivanjem njihovih ocjena, kod činjenice da su svi ocijenjeni samo najvećom ocjenom.

³⁵⁰ European Commission, Montenegro 2020 Report, Brussels, 6.10.2020.

³⁵¹ "Izbor i napredovanje sudija i tužilaca u Crnoj Gori 2016 - 2019".

³⁵² Mišljenje br. 11 (2016) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog organizovanog kriminala, tačka 45.

³⁵³ *Ibid.*

III.5. IZBOR I NAPREDOVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA

III.5.1. Zaključak

Tužilački savjet je u 2020. i 2021. godini nastavio sa ranijom praksom donošenja odluka koje nijesu dovoljno obrazložene.³⁵⁴ Nije prihvaćena preporuka da odluke o prvom izboru, kao i o napredovanju državnih tužilaca treba obrazložiti tako da se može jasno zaključiti da su svi kriterijumi, odnosno podkriterijumi, primijenjeni, i sa kojim rezultatom.³⁵⁵ Na ovaj problem je ukazala i Evropska komisija u posljednjem izvještaju o Crnoj Gori.³⁵⁶

U jedinom slučaju prvog izbora na funkciju državnog tužioca, do koga dolazi posle inicijalne obuke, u odluci nije bilo obrazloženja o tome šta je sadržao predlog ocjene - izvještaj Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu i izvještaj mentora o sprovedenoj obuci - i kako je taj predlog ocijenjen od strane Tužilačkog savjeta, odnosno koji su razlozi opredijelili savjet da izabranom kandidatu utvrdi ocjenu "zadovoljava" i izabere ga za tužioca.

U svim slučajevima izbora na stalnu funkciju i napredovanja, kojih je bilo ukupno 26, svi državni tužioci su bili ocijenjeni samo odličnim ocjenama, pa su po tom osnovu svi kandidati stekli isti, maksimalni broj bodova za kriterijum "ocjena rada". To znači da je opredjeljujuća za izbor među više kandidata bila ocjena intervjua. Međutim, ni jedna odluka o izboru nije sadržala obrazloženje o tome da li su prilikom intervjua cijenjeni kriterijumi za ocjenjivanje i na koji način.

Ni jedna odluka o izboru rukovodilaca državnih tužilaca nije sadržala obrazloženje u pogledu ispunjavanja uslova radnog iskustva.

Kako su sve odluke o izboru državnih tužilaca upravni akti, nedostatak obrazloženja ih čini suprotnim Zakonu o upravnom postupku, koji propisuje da obrazloženje, pored ostalog, treba da bude razumljivo i da sadrži činjenično stanje na osnovu kojeg je donijeto, propise na osnovu kojih je donijeto, razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja.³⁵⁷

Jedna odluka iz 2020. godine o izboru rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru je donijeta suprotno Planu slobodnih tužilačkih mjesta u 2019-2021. godini, ostale su bile u skladu sa Planom.

Tužilački savjet je jednoglasno odlučio da ne izabere kandidate koji su dva ili više puta bili na rukovodećoj funkciji u istom državnom tužilaštvu, zaključivši da su postojale pravne smetnje za njihov izbor jer je propisano da isto lice ne može biti birano za rukovodioca istog državnog tužilaštva više od dva puta.

³⁵⁴ Detaljnije u Izvještaju Akcije za ljudska prava "Izbor i napredovanje sudija i tužilaca u Crnoj Gori 2016 - 2019", koji je dostupan na: <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2019/09/MNE-Izbori-i-napredovanje-sudija-i-drzavnih-tuzilaca-u-Crnoj-Gori-1.pdf> (str 68-80)

³⁵⁵ "Izbor i napredovanje sudija i tužilaca u Crnoj Gori 2016 - 2019", op. cit, preporuka 14, str. 78.

³⁵⁶ "The two Councils still need to step up efforts to improve transparency of their work, including by publishing fully reasoned decisions on promotions, appointment and disciplinary cases." European Commission, Montenegro 2021 Report, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021)293, strana 19.

³⁵⁷ Član 22 Zakona o upravnom postupku.

Uočeno je i da u većini odluka (u 23 od ukupno 26) pravna pouka nije bila u skladu sa zakonom, jer su kandidati upućivani da tužbu protiv odluke Tužilačkog savjeta podnose *preko tog organa*, umjesto neposredno Upravnom sudu. Pored toga što je suprotna zakonu, ova praksa se mora sagledati i kao mogući vid pritiska ili prepreke korišćenju prava na pravni lijek.

III.5.2. Odluke iz 2020. godine

U 2020. godini Tužilački savjet je donio 12 odluka o izboru državnih tužilaca:

- dvije odluke o izboru rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava,
- šest odluka o izboru na stalnu funkciju državnih tužilaca u osnovnim državnim tužilaštvima,
- jednu odluku o izboru državnog tužioca koji je prvi put biran u osnovno državno tužilaštvo,
- jednu odluku o izboru državnog tužioca koji je prvi put biran u više državno tužilaštvo,
- jednu odluku o izboru državnog tužioca za specijalnog tužioca,
- jednu odluku o izboru Glavnog specijalnog tužioca.

III.5.2.1. Izbor rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava

III.5.2.1.1. Izbor rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava u Kotoru i Baru

Na prvoj sjednici u 2020. godini, 14. januara, Tužilački savjet je donio dvije odluke o izboru rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava u Kotoru i Baru. Obje odluke nijesu obrazložene, a odluka o izboru u Kotoru je donijeta i suprotno Planu slobodnih tužilačkih mjesta u 2019-2020. godini.

Podsjećamo da su zakonom propisani kriterijumi za izbor rukovodioca državnog tužilaštva³⁵⁸:

1. ocjena programa rada;
2. ocjena rada kao državnog tužioca, odnosno sudije ili rukovodioca državnog tužilaštva, odnosno predsjednika suda;
3. ocjena intervju sa kandidatom.

Po osnovu programa rada, kandidat za rukovodioca državnog tužilaštva može ostvariti do 40 bodova, na osnovu ocjene predložene vizije organizacije posla u državnom tužilaštvu. Pozitivno je što je Tužilački savjet dostavio programe rada svih kandidata prijavljenih na javne oglase za mjesta rukovodilaca tužilaštava, preko zahtjeva za slobodan pristup informacijama.³⁵⁹

Po osnovu ocjene rada "dobar", kandidat može ostvariti 30 bodova, a po osnovu ocjene rada "odličan", 40 bodova. Po osnovu intervjuja može ostvariti do 20

³⁵⁸ Zakon o Državnom tužilaštvu, Sl. list CG, br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018 i 76/2020, čl. 53.

³⁵⁹ Rješenje Tužilačkog savjeta broj 05-1-22-2/21 od 1.7.2021. godine

bodova.³⁶⁰ Ako kandidati imaju isti broj bodova, prednost se daje onome ko ostvari veći broj bodova po osnovu ocjene rada.³⁶¹

Zakon propisuje i posebne uslove za rukovodioca osnovnog i višeg državnog tužilaštva u pogledu radnog iskustva.³⁶²

Prvom odlukom Tužilačkog savjeta³⁶³ izabrana je rukovoditeljka Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru, u postupku u kome nije bilo konkurencije, jer se na raspisani oglas prijavila samo jedna osoba. Izabrana kandidatkinja je ostvarila veoma visok broj bodova, 98,73 (od maksimalnih 100), od čega maksimalnih 40 bodova po osnovu ocjene programa rada, maksimalnih 40 bodova po osnovu ocjene rada i 18,73 bodova po osnovu ocjene intervjua.

Odluka **nema obrazloženje o ispunjavanju posebnih uslova za rukovodioca osnovnog državnog tužilaštva u pogledu radnog iskustva**, tj. deset godina rada na pravnim poslovima, od čega najmanje pet godina na tužilačkoj, odnosno sudijskoj funkciji. Nije jasno da li je, i, ako jeste, na osnovu čega je Tužilački savjet utvrdio ove činjenice i da li je zakon u tom dijelu pravilno primijenio, jer u odluci nije navedeno ni koliko je kandidatkinja imala godina radnog iskustva na pravnim poslovima i to na tužilačkoj, odnosno sudijskoj funkciji.

Kao i u ranijim odlukama, u obrazloženju se navode kriterijumi za izbor rukovodioca državnog tužilaštva, konstatuje se da je Komisija za sačinjavanje predloga ocjene programa rada utvrdila predlog ocjene i to 40 bodova, jer *„program sadrži detaljnu viziju rada Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru, sa predlogom organizacije i rasporeda poslova i očekivanih radnih rezultata, strukturu krivičnih djela iz nadležnosti ovog državnog tužilaštva, saradnju sa policijom i drugim organima uprave kao i međunarodnu pravosudnu saradnju, a sve u skladu sa članom 52 Zakona o Državnom tužilaštvu i članom 57 Poslovnika Tužilačkog savjeta”*. Nakon toga, navodi se da je Tužilački savjet na osnovu kriterijuma ocjena programa rada i predloga ocjene od strane komisije, utvrdio 40 bodova.

Na isti način se dalje konstatuje da je Komisija za ocjenjivanje, na osnovu izvještaja i predloga ocjene Vijeća za ocjenjivanje državnih tužilaca i na osnovu izjašnjenja na predlog ocjene utvrdila ocjenu rada odličan, po kome je ostvareno 40 bodova.

Na kraju se navodi da je obavljen intervju sa kandidatkinjom i da je Komisija za sačinjavanje predloga ocjene podnijetog programa, na osnovu programa rada, ocjene rada i ocjene intervjua od strane svakog člana Tužilačkog savjeta, utvrdila prosječan broj bodova 98,73 (ocjena programa rada – 40; ocjena rada državnog tužioca 40; ocjena intervjua – 18,73).

³⁶⁰ *Ibid.*, čl. 61.

³⁶¹ Član 53.

³⁶² Član 51: „Za rukovodioca državnog tužilaštva može biti birano lice koje, pored opštih uslova iz člana 49 ovog zakona, ima radno iskustvo, i to:

1) deset godina na pravnim poslovima od čega najmanje pet godina na tužilačkoj odnosno sudijskoj funkciji - za rukovodioca osnovnog državnog tužilaštva;

2) 12 godina na pravnim poslovima od čega najmanje osam godina na tužilačkoj odnosno sudijskoj funkciji - za rukovodioca višeg državnog tužilaštva.

Za rukovodioca državnog tužilaštva može biti izabran državni tužilac odnosno sudija koji je dobio ocjenu rada dobar ili odličan u postupku ocjenjivanja rada u skladu sa zakonom.

³⁶³ TS broj 5/2020 od 14. januara 2020. godine.

Ovakva odluka nema valjano obrazloženje, jer se ne može utvrditi na osnovu čega je Tužilački savjet došao do konačne ocjene, odnosno kako je utvrdio navedeni broj bodova i kako je kriterijume koje navodi ocijenio kroz podkriterijume. Samim tim, ne može se ni provjeriti da li je odluka zakonita.

Ova odluka je donijeta suprotno Planu slobodnih tužilačkih mjesta za period od jula 2019. godine do jula 2021. godine, koji je donijet u julu 2019. godine³⁶⁴, kao i izmjenama Plana iz decembra 2019. godine.³⁶⁵ Naime, planom je prvobitno predviđen izbor rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Baru, ali ni planom, ni njegovim izmjenama nije predviđen izbor i rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru. Zato je ova odluka suprotna i Zakonu o Državnom tužilaštvu, koji propisuje da se slobodna mjesta državnih tužilaca u državnim tužilaštvima popunjavaju u skladu sa planom slobodnih mjesta državnih tužilaca na nivou Crne Gore.³⁶⁶

Ni druga odluka o izboru rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Baru,³⁶⁷ ne sadrži bolje obrazloženje. **Ni ova odluka nema obrazloženje o ispunjavanju posebnih uslova za rukovodioca osnovnog državnog tužilaštva koji se odnose na godine radnog iskustva.** I u ovom slučaju je nejasno da li je, i, ako jeste, kako je Tužilački savjet utvrdio ove činjenice, odnosno da li je zakon u tom dijelu pravilno primijenjen. Iz odluke se ne može saznati kakvo je radno iskustvo izabranog kandidata, koliko godina radnog iskustva je imao na tužilačkoj, odnosno na sudijskoj funkciji.

Prijave su podnijela dva kandidata, a izabran je onaj koji je ostvario veći broj bodova. Kao i u prethodnoj praksi izbora državnih tužilaca, oba kandidata su ostvarila veoma visok broj bodova, prvorangirani 98,73 i drugorangirani 98,53 bodova (od maksimalnih 100).

Međutim, obojica su po osnovu ocjene programa rada i ocjene rada državnog tužioca dobili maksimalan broj bodova – po 40 za svaki od ovih kriterijuma. Različito je ocijenjen intervju, pa je po tom kriterijumu izabrani kandidat ostvario 18,73 bodova, odnosno ukupno 98,73 (ocjena programa rada – 40; ocjena rada državnog tužioca 40; ocjena intervjua – 18,73), dok je drugi kandidat na intervjuu ostvario 18,53 bodova, odnosno ukupno 98,53 (ocjena programa rada – 40; ocjena rada državnog tužioca 40; ocjena intervjua – 18,53).

Odlučujuća razlika, koja je opredijelila izbor, odnosila se na ocjenu intervjua, gdje je izabrani kandidat ocijenjen bolje za 0,20 bodova u odnosu na drugorangiranog. Međutim, **iz odluke se ne može utvrditi zbog čega je različito bodovan intervju prijavljenih kandidata,** odnosno kako je Tužilački savjet utvrdio da izabrani kandidat zaslužuje bolju ocjenu intervjua za 0,20 bodova u odnosu na drugog kandidata. Tako je praksa pokazala opravdanom ranije iskazanu bojazan da ocjena intervjua ostavlja prostor Tužilačkom savjetu da, mimo ocjene rada, proizvoljno utiče na napredovanje.³⁶⁸

³⁶⁴ TS broj 197/2019 od 12. jula 2019. godine.

³⁶⁵ TS broj 360/2019 od 9. decembra 2019. godine.

³⁶⁶ Član 56, stav 1.

³⁶⁷ TS broj 6/2020 od 14. januara 2020. godine.

³⁶⁸ Detaljnije u „Izveštaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016“, Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring (CEMI), april 2015. godine, strana 95.

Dakle, obje odluke o izboru rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava ne sadrže valjano obrazloženje, već samo konačne ocjene i zaključke, pa je nemoguće provjeriti da li je zakon pravilno primijenjen. Kao i u ranijoj praksi Tužilačkog savjeta, odluke nemaju obrazloženje o tome kako se došlo do konačne ocjene, odnosno utvrđenja bodova, te kako su kriterijumi koji se navode cijerenjeni kroz podkriterijume. Tako se ne može provjeriti da li je bodovanje izvršeno u skladu sa zakonom. Naslovak ovakve prakse ukazuje na proizvoljnost u odlučivanju i ne doprinosi većem povjerenju u transparentan, objektivan i zakonit rad Tužilačkog savjeta.

Kako je na ovaj problem ukazano i u prethodnom Izvještaju "Izbor i napredovanje sudija i tužilaca u Crnoj Gori 2016 - 2019", Akcija za ljudska prava ponovo ističe da jedno od evropskih načela za tužioce glasi: „zapošljavanje i karijera tužilaca, uključujući napredovanje, mobilnost, disciplinski postupak i razrješenje, treba da budu uređeni zakonom i zasnovani na transparentnim i objektivnim kriterijumima, u skladu sa nepristrasnim procedurama, koje isključuju mogućnost diskriminacije bilo koje vrste i koje pružaju mogućnost za nepristrasno preispitivanje.”³⁶⁹

III.5.2.1.2. Odluka Tužilačkog savjeta da ne izabere kandidate za rukovodioce koji su na istoj funkciji bili dva ili više puta

Tužilački savjet je u martu 2019. godine objavio javni oglas za izbor rukovodioca Višeg državnog tužilaštva u Podgorici i rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava u Podgorici, Plavu, na Cetinju, u Ulcinju, Rožajama, Nikšiću i Herceg Novom³⁷⁰. U aprilu 2019. objavljen je javni oglas za izbor rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava u Beranama i Kolašinu³⁷¹, a u avgustu 2019. za izbor rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava u Baru, Kotoru i Pljevljima.³⁷²

Kandidature na navedene oglase su dostavili tužioci koji su iste funkcije već obavljali u dva mandata, koliko je i zakonsko ograničenje³⁷³, a neki i tri.³⁷⁴

Posle više od godinu dana od raspisivanja oglasa, Tužilački savjet je na sjednici 1. decembra 2020. godine, nakon diskusije, jednoglasno odlučio da ne izabere kandidate koji su dva ili više puta bili na rukovodećoj funkciji u istom državnom

³⁶⁹ Rimska povelja je sadržana u Mišljenju br. 9 (2014) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca (CCPE) o evropskim normama i načelima za tužioce, načelo XII.

³⁷⁰ Javni oglas (TSO br. 1/2019): <https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Javni%2520oglas%2520TSO%25201-19.pdf>

³⁷¹ Javni oglas (TSO br. 2/2019): <https://sudovi.me/static/tzsv/doc/TSO%25202-2019%2520javni%2520oglas.pdf>

³⁷² Javni oglas (TSO br. 9/2019): <https://sudovi.me/static/tzsv/doc/TSO%25209-2019.pdf>

³⁷³ Zakon o državnom tužilaštvu, Sl. list CG br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 i 76/20, čl. 54 st. 1: „Isto lice može biti birano za rukovodioca istog državnog tužilaštva najviše dva puta.”

³⁷⁴ „Konstatuje se da su svi kandidati po javnim oglasima TSO 1/19, TSO 2/19 i TSO 9/19 (za izbor rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Pljevljima) uredno pozvani da prisustvuju povodom druge tačke dnevnog reda, te da se pozivu da prisustvuje današnjoj sjednici povodom izjašnjavanja u postupku izbora po javnom oglasu TSO 2/19 odazvao kandidat Vojislav Grujić, državni tužilac u Osnovnom državnom tužilaštvu u Kolašinu. Nakon ukazivanja na činjenicu da je imenovani tri puta biran da obavlja funkciju rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Kolašinu, kao i odredbu člana 54 stav 1 Zakona o Državnom tužilaštvu, kandidat Vojislav Grujić je, u bitnom, istakao da povlači prijavu na javni oglas za izbor rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Kolašinu. Ostali kandidati po javnim oglasima TSO 1/19 i TSO 2/19 su dostavili pisano izjašnjenje sa kojim su se upoznali svi članovi Tužilačkog savjeta, osim kandidata po javnom oglasu TSO 9/19 za izbor rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Pljevljima. Kandidatkinja za izbor rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Herceg Novom, Snježana Zejnilagić je u pisanom izjašnjenju navela da povlači prijavu na konkretni javni oglas.”, Zapisnik sa VIII sjednice Tužilačkog Savjeta, TS br. 311/2020, od 1. decembra, 2020. godine, druga tačka dnevnog reda, na linku: https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Zapisnik_VIII_sjednica.pdf

tužilaštvu, zaključivši da su postojale pravne smetnje za njihov izbor³⁷⁵. Odluka je donijeta na osnovu člana 54, stav 1 Zakona o državnom tužilaštvu, kojim je propisano da isto lice ne može biti birano za rukovodioca istog državnog tužilaštva više od dva puta.³⁷⁶ Prilikom odlučivanja je uzet u obzir i dio izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore po pitanju trećih mandata. Zaključeno je da se prijavljeni kandidati koji su dva ili više puta bili na rukovodećoj poziciji u istom državnom tužilaštvu ne izaberu za rukovodioce tih državnih tužilaštava, imajući u vidu cilj pomenute zakonske odredbe da spriječi veliku koncentraciju moći u pravosuđu³⁷⁷.

Tužilački savjet je tako postupio znatno odgovornije nego Sudski savjet, koji je do kraja insistirao na tome da se mandati, koje su predsjednici sudova ostvarili prije stupanja ograničenja broja mandata na snagu 2015. godine, ne računaju, čime je reformski cilj pomenute odredbe ignorisan, tj. neopravdano odložen za daleko buduće vrijeme³⁷⁸.

Ova odluka savjeta je omogućila da se prevaziđu v.d. stanja na rukovodećim mjestima u Državnom tužilaštvu, mada sa zakašnjenjem od preko godinu dana i tek posle izbora, na kojima je došlo do promjene vlasti po prvi put u novijoj istoriji Crne Gore.

III.5.2.2. Intervjui

III.5.2.2.1. Pravni okvir

Kriterijumi za ocjenu intervjua su:

- motivisanost za rad u Državnom tužilaštvu;
- komunikativnost;
- sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba,
- razumijevanje uloge državnog tužioca u društvu.³⁷⁹

Ocjena kriterijuma se vrši na osnovu indikatora.³⁸⁰ Svaki član Tužilačkog savjeta treba da „obrazloži ocjene kriterijuma intervjua u skladu sa indikatorima za ocjenu kriterijuma“.³⁸¹ Svaki kriterijum se može ocijeniti sa najviše 5 bodova.³⁸² Konačna ocjena na intervjuu je prosječan broj bodova, koji se utvrđuje na osnovu broja bodova svakog člana Tužilačkog savjeta³⁸³.

Motivisanost za rad u Državnom tužilaštvu se cijeni na osnovu jasnog, preciznog i dobro argumentovanog raspravljanja o pravnim pitanjima sa posebnim osvrtom na tužilačku praksu. *Komunikativnost* se cijeni na osnovu otvorenosti za

³⁷⁵ Odluku Tužilačkog savjeta vidjeti u sekciji *Aktuelnosti* na zvaničnom sajtu Tužilačkog savjeta, na linku: <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/oYqA>, kao i u Zapisniku sa VIII sjednice Tužilačkog Savjeta, TS br. 311/2020, od 1. decembra, 2020. godine, druga tačka dnevnog reda, na linku:

https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Zapisnik_VIII_sjednica.pdf

³⁷⁶ Zapisnik sa VIII sjednice Tužilačkog Savjeta, op. cit.

³⁷⁷ Ibid.

³⁷⁸ Detaljnije vidi Izvještaj Akcije za ljudska prava „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori 2020-2021, decembar 2021. godine, str. 50-52

³⁷⁹ Član 61, stav 2 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

³⁸⁰ Član 65, Poslovnik Tužilačkog savjeta, Sl. list CG, br. 67/2015 i 57/2018.

³⁸¹ Id.

³⁸² Id.

³⁸³ Član 61, stav 4 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

diskusiju, sa jasnim i konciznim izražavanjem, sposobnosti za izbjegavanje ne-sporazuma, sposobnosti da sasluša sagovornika i njegove predloge i argumente. *Sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba* na osnovu pravnog znanja sa posebnim osvrtom na relevantnu sudsku praksu, praksu Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava i *razumijevanje uloge državnog tužioca u društvu* na osnovu sposobnosti predstavljanja funkcije i položaja državnog tužioca u krivičnom postupku i javnosti.

Tužilački savjet je 2016. donio smjernice za obavljanje intervjua³⁸⁴, kojih se članovi moraju pridržavati prilikom obavljanja intervjua u skladu sa čl. 46, st. 4 Poslovnika Tužilačkog savjeta.

Prema Poslovniku, svaki intervju sa kandidatima je javan.³⁸⁵

III.5.2.2.2. Praksa vođenja intervjua

Kod vođenja intervjua je pozitivno to što je svaki intervju bio javan, što su intervjui približno jednako trajali, kandidatima je postavljan približno isti broj pitanja i približno ista pitanja, koja su polazila od propisanih kriterijuma za ocjenu intervjua. Svi kandidati su imali dovoljno vremena za davanje odgovora. Takođe, svaki intervju je, u skladu sa Poslovníkom³⁸⁶ i Smjernicama za obavljanje intervjua³⁸⁷, predsjedavajući započinjao pozivanjem kandidata da izloži pojašnjenja ili dopune biografskih podataka, informisanjem da je intervju javan i da sjednicu prati predstavnik Akcije za ljudska prava, a povremeno i predstavnici medija.

Međutim, iako je ocjena intervjua bila odlučujuća za izbor i napredovanje državnih tužilaca, iz zapisnika sa sjednica Tužilačkog savjeta ne može se zaključiti da je način vođenja intervjua u potpunosti bio takav da je omogućio ocjenjivanje propisanih kriterijuma, u skladu sa indikatorima. Naime, Tužilački savjet je počeo da unosi pitanja koja se postavljaju kandidatima u zapisnike sa sjednica tek od 28. decembra 2020³⁸⁸, a od 23. aprila 2021.³⁸⁹ u zapisnicima su prvi put konstatovana i dodatna pitanja koja su postavljali drugi članovi Tužilačkog savjeta, pored predsjednika (Aneta Spaić, Velimir Rakočević i Ranka Čarapić). Osim toga, u zapisnicima nije naveden ni jedan odgovor na bilo koje pitanje, pa se ne može provjeriti da li su se i kako dati odgovori mogli ocijeniti na osnovu propisanih indikatora.

Takođe, predstavnici Akcije za ljudska prava su pratili intervjue i iz njihove evidencije o postavljanim pitanjima proizilazi da način vođenja intervjua nije bio sasvim u skladu sa propisanim kriterijumima i indikatorima. Prilikom vođenja intervjua članovi Tužilačkog savjeta su zanemarili većinu mogućih pitanja na-

³⁸⁴ <https://sudovi.me/static/tzsv/doc/SMJERNICE%2520ZA%2520INTERVJUE.pdf>

³⁸⁵ Član 46, st. 1, Poslovnik Tužilačkog savjeta.

³⁸⁶ Član 46, st. 2, Poslovnika Tužilačkog savjeta.

³⁸⁷ Tačka 3.

³⁸⁸ Zapisnik sa IX sjednice Tužilačkog savjeta, Ts. br. 333/2020 od 28. decembra 2020. godine.

³⁸⁹ Zapisnik sa II sjednice Tužilačkog savjeta, Ts. br. 118/2021 od 23. aprila 2021. godine.

vedenih u Smjernicama za obavljanje intervjua.³⁹⁰ Niko od članova savjeta nije postavio većinu tih pitanja.³⁹¹

Na primjer, iako se kriterijum „sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba” ocjenjuje na osnovu pravnog znanja sa posebnim osvrtom na relevantnu sudsku praksu, praksu Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava, kandidati su po pravilu pitani samo da li prate praksu Evropskog suda i da li su se do sada pozivali na nju, kao i da navedu primjer za to. Na ovaj način se ne može stvarno ocijeniti sposobnost za donošenje odluka u skladu sa stavovima Evropskog suda, niti pravno znanje kandidata kada je u pitanju praksa Evropskog suda.

Dodatno, na sjednici 30. jula 2021, kojoj je prisustvovala predstavnik Akcije za ljudska prava, kandidat za specijalnog tužioca je dao odgovor da u dosadašnjem radu nije primjenjivao praksu Evropskog suda za ljudska prava i tu se završio sva-ki razgovor na temu te prakse. On je izabran za specijalnog tužioca, ali je nejasno kako je u ovom slučaju ocijenjen kriterijum sposobnosti za donošenje odluka, koji se ocjenjuje i na osnovu pravnog znanja prakse Evropskog suda za ljudska prava.

Ni u jednom slučaju Tužilački savjet nije koristio stručnu pomoć psihologa prilikom obavljanja intervjua, iako je takva mogućnost propisana zakonom.³⁹²

III.5.2.2.3. Tužilački savjet daje pravnu pouku koja nije u skladu sa zakonom

Obje odluke Tužilačkog savjeta o izboru rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava sadržale su pravnu pouku suprotno zakonu.

Pouka navedena u odlukama glasi: *Protiv ove odluke može se pokrenuti upravni spor, podnošenjem tužbe Upravnom sudu Crne Gore, u roku od 20 dana od prijema iste, preko ovog organa.*

Zakon o upravnom sporu, u odredbi koja propisuje način podnošenja tužbe jasno definiše da se tužba Upravnom sudu predaje *neposredno*, putem pošte ili elektronskim putem.³⁹³ Inače, ne postoji bilo koji spor ili postupak pred bilo kojim sudom u kome se tužba, odnosno inicijalni akt kojim se postupak pokreće, pre-daje preko tuženog, odnosno suprotne strane.

Osim toga što je pravna pouka koju Tužilački savjet navodi u svojim odlukama nezakonita, ovakvo postupanje ostavlja prostor za sumnju da se u slučaju predaje tužbe preko Tužilačkog savjeta može uticati na kandidata koji je podnosi da od nje odustane prije nego što se ona dostavi sudu.

³⁹⁰ Tačke 4, 5 i 6.

³⁹¹ Kandidatima nijesu postavljana pitanja poput: Vi uspješno završavate vaše poslovne obaveze, međutim neke od vaših kolega to ne uspijevaju i vaš pretpostavljeni donosi odluku da njihove zaostale obaveze dodijeli vama, kako bi reagovali? Nalazite se na javnom mjestu gdje nastaje konfliktna situacija kako reagujete? Navođenje presude suda koja je izmijenila neku tužilačku praksu, Shvatanje značaja odluke Ustavnog suda po ustavnoj žalbi, Da li je neka odluka tog tužioca bila predmet povrede nekog ljudskog prava koja je utvrđena od strane Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava? Da li ste se do sada susrijetali sa odlukama koje su po vašem mišljenju nepravdične? Zbog čega smatrate da nije bila pravična? Šta bi se moralo dogoditi da podnesete ostavku? Vaše viđenje organizacije Državnog tužilaštva i uloge Specijalnog državnog tužilaštva u toj organizaciji, Kako se rad pod vremenskim pritiskom odražava na vaš privatni život? Kako se rad pod vremenskim pritiskom održava na vašu organizaciju posla? Navedite neku situaciju kada ste po vašem mišljenju bili izloženi radnom opterećenju i kako ste savladali to opterećenje? Da li ste promijenili organizaciju posla? Jeste li mogli staviti posao/privatni život u drugi plan kad je to vaš privatni život/posao zahtijevao?

³⁹² Član 61, stav 6 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

³⁹³ Član 18, stav 1.

III.5.2.2.4. Izbor državnih tužilaca na stalnu funkciju

Na sjednici 17. marta 2020. godine, Tužilački savjet je donio odluke kojima je na stalnu funkciju izabrao šest državnih tužilaca u osnovna državna tužilaštva. Radi se o državnim tužiocima koji su prethodno prvi put birani na period od četiri godine i kojima je taj mandat istekao, pa im je tužilačka funkcija prestala. Odluke o izboru s ove sjednice nijesu bile objavljene na sajtu savjeta, pa je Akcija za ljudska prava tražila dostavljanje kopija odluka zahtjevom za slobodan pristup informacijama. Nakon toga su ove odluke objavljene i na sajtu.

Analiza odluka pokazuje da se postupak izbora i obrazloženje ne razlikuje od odluka koje su ranije donošene. I u ovim slučajevima je izostalo valjano obrazloženje.

Odlukama Tužilačkog savjeta na ovoj sjednici za četiri državna tužioca na stalnu funkciju u Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici izabrana su četiri kandidata koja su ranije prvi put birana u isto tužilaštvo na period od četiri godine³⁹⁴. Sve odluke su identičnog sadržaja, a svi izabrani tužioci su dobili visok ukupan broj bodova – 99,90 bodova, 99,80 bodova, 99,55 bodova i 98,90 bodova (od mogućih 100). **Svi kandidati su po osnovu ocjene rada dobili maksimalnih 80 bodova, a razlika između njih se opet isključivo odnosi na različito bodovanje intervjua.** I u ovim slučajevima je ostalo nejasno kako je Tužilački savjet došao do konačnih bodova koje je dodijelio, a posebno zašto je različito vrednovao intervjue. Takođe, ostalo je nejasno i kako je rad svih kandidata ocijenjen kao odličan i bodovan najvećim mogućim brojem bodova.

Takođe, odlukom sa ove sjednice na stalnu funkciju je izabran državni tužilac u Osnovno državno tužilaštvo u Baru³⁹⁵. I ovaj tužilac je prethodno prvi put biran u isto tužilaštvo na period od četiri godine. I on je dobio visok ukupan broj bodova – 99,50 bodova, od čega maksimalnih 80 bodova po osnovu ocjene rada i 19,50 bodova po osnovu ocjene intervjua. I u ovom slučaju je ostalo nejasno kako je Tužilački savjet došao do konačnog broja bodova, odnosno kako je ocijenio kriterijume za izbor.

Na istoj sjednici, Tužilački savjet je donio još jednu odluku kojom je na stalnu funkciju izabran državni tužilac u Osnovno državno tužilaštvo u Beranama. I ovaj tužilac je prethodno prvi put biran u isto tužilaštvo na period od četiri godine, takođe je dobio visok ukupan broj bodova – 99,55 bodova, od čega ponovo maksimalnih 80 po osnovu ocjene rada i 19,55 bodova po osnovu ocjene intervjua. I u ovom slučaju je ostalo nejasno kako je Tužilački savjet došao do konačnog broja bodova, odnosno kako je ocijenio kriterijume za izbor.

Sve odluke o izboru državnih tužilaca sa ove sjednice sadrže pravnu pouku koja je suprotna zakonu, jer se navodi da se protiv odluke može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe *preko Tužilačkog savjeta* (vidi III.5.2.2.3.)

³⁹⁴ TS broj 99/2020, TS broj 100/2020, TS broj 101/2020 i TS broj 102/2020 od 17. marta 2020. godine.

³⁹⁵ TS broj 103/2020 od 17. marta 2020. godine.

III.5.2.2.5. Izbor državnih tužilaca koji se prvi put biraju

U 2020. godini Tužilački savjet je donio dvije odluke o izboru državnih tužilaca koji su prvi put birani, i to, jednu odluku o izboru državnog tužioca u Osnovnom državnom tužilaštvu u Kotoru, i jednu odluku o izboru državnog tužioca u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici.

III.5.2.2.5.1. Izbor državnog tužioca u osnovno državno tužilaštvo

U 2020. godini je jedna kandidatkinja za državnu tužiteljku završila inicijalnu obuku i Tužilački savjet je donio odluku³⁹⁶ kojom je izabrao za državnu tužiteljku. Ona je izabrana na period od četiri godine³⁹⁷ i raspoređena na rad u Osnovno državno tužilaštvo u Kotoru. U odluci se navodi da je tužiteljka prethodno bila izabrana za kandidatkinju za državnu tužiteljku u osnovnom državnom tužilaštvu³⁹⁸ i da je bila raspoređena na inicijalnu obuku u Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici.

Ni ova odluka ne sadrži valjano obrazloženje koje bi upućivalo na razloge koji su opredijelili Tužilački savjet da je donese. Naime, u odluci se navodi da je Tužilački savjet, nakon završenog teorijskog i praktičnog dijela inicijalne obuke, na osnovu predloga ocjene – izvještaja Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu i izvještaja mentora o sprovedenoj obuci, kandidatkinji utvrdio ocjenu za teorijski i praktični dio inicijalne obuke “zadovoljava”.

Nakon toga citira se zakonska odredba³⁹⁹ koja propisuje da kandidata koji je dobio ocjenu “zadovoljava” na inicijalnoj obuci, Tužilački savjet bira za državnog tužioca u osnovno državno tužilaštvo i navodi se da je kandidatkinja izabrana.

Međutim, u odluci nema obrazloženja šta sadrži predlog ocjene – izvještaj Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu i izvještaj mentora o sprovedenoj obuci, i kako je taj predlog ocijenjen od strane Tužilačkog savjeta, odnosno koji su razlozi bili opredjeljujući da se izabranoj kandidatkinji utvrdi ocjena “zadovoljava”.

Ovakva praksa ukazuje da su odluke Tužilačkog savjeta kojima se neko lice prvi put bira za državnog tužioca u suštini odluke bez obrazloženja, jer Tužilački savjet samo konstatuje da je kandidat dobio ocjenu “zadovoljava” na inicijalnoj obuci i da se stoga bira za državnog tužioca, ali nema nikakve naznake kako se i na osnovu čega utvrdila ocjena. Tako je nemoguće utvrditi da li je odluka donešena u skladu sa zakonom.

Dodatno, Zakon o Državnom tužilaštvu eksplicitno propisuje da ocjena kandidata za državnog tužioca, koju za vrijeme inicijalne obuke utvrđuje Tužilački savjet, *mora biti obrazložena*.⁴⁰⁰ Nerazumljivo je zašto obrazloženje ocjene na osnovu koje se neko lice bira za državnog tužioca nije sadržano u odluci o izboru, jer je jedino tako moguće utvrditi razloge zbog kojih je neki tužilac izabran po prvi put.

³⁹⁶ TS broj 138/2020 od 14. maja 2020. godine.

³⁹⁷ Amandmanom X na Ustav Crne Gore (Sl. list CG br. 38/2013 od 02.08.2013) izmijenjen je član 135 Ustava Crne Gore i propisano je da se lice koje se prvi put bira za državnog tužioca bira na vrijeme od četiri godine.

³⁹⁸ Odluka TS broj 213/2018 od 28. septembra 2018. godine.

³⁹⁹ Član 67 Zakona o Državnom tužilaštvu.

⁴⁰⁰ Član 66, stav 6.

Za razliku od odluka Tužilačkog savjeta o izboru rukovodilaca osnovnih državnih tužilaca, pravna pouka ove odluke je u skladu sa zakonom, jer se u njoj ne navodi da se tužba Upravnom sudu podnosi preko Tužilačkog savjeta.

III.5.2.2.5.2. Izbor državnog tužioca u Više državno tužilaštvo

U 2020. godini Tužilački savjet je donio jednu odluku⁴⁰¹ o izboru državne tužiteljke koja je izabrana prvi put za državnu tužiteljku u Više državno tužilaštvo u Podgorici. Iako su na raspisani oglas prijavu podnijele dvije osobe, nije bilo konkurentnosti, jer jedan kandidat nije pristupio pisanom testiranju i odustao je od prijave. Izabrana tužiteljka je i u ovom slučaju ostvarila visok broj bodova, 92,11 od maksimalnih 100.

Kao i slučaju odluka o izboru rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava, ni ova odluka *nema nikakvo obrazloženje o ispunjavanju posebnih uslova za izbor državnih tužilaca koje se odnose na radno iskustvo*. Iz odluke proizilazi da su prijave na javni oglas podnijele dvije osobe, obje diplomirani pravnici iz Podgorice. Dakle, radilo se o osobama koje ranije nijesu radile kao sudije ili državni tužioci, već na drugim pravnim poslovima. Zakonom o Državnom tužilaštvu je propisano da, izuzetno, za tri državna tužioca u višem državnom tužilaštvu odnosno Vrhovnom državnom tužilaštvu mogu biti birana lica koja su radila **najmanje 12 godina** kao sudije, državni tužioci, advokati, notari, profesori pravnih nauka ili na drugim pravnim poslovima.⁴⁰²

Međutim, u odluci se samo paušalno navodi da su kandidati, uz prijavu, "podnijeli dokaz o ispunjavanju opštih uslova iz člana 49 Zakona o Državnom tužilaštvu i posebnih uslova iz člana 50, st. 4 istog zakona", kao i dokumenta propisana članom 39 Poslovnika Tužilačkog savjeta. Opšti uslovi propisani članom 49 Zakona o Državnom tužilaštvu su završen pravni fakultet VII 1-nivo kvalifikacije obrazovanja i položen pravosudni ispit, a posebni uslov iz člana 50 stav 4 istog zakona za kandidate diplomirane pravnike (koji nijesu sudije ili državni tužioci) je radno iskustvo od najmanje 12 godina na poslovima advokata, notara, profesora pravnih nauka ili na drugim pravnim poslovima.

Odredbom člana 39 Poslovnika Tužilačkog savjeta propisano je da se uz prijavu dostavlja lična i radna biografija, kao i:

1. diploma o završenom pravnom fakultetu VII 1 nivo kvalifikacije obrazovanja;
2. uvjerenje o položenom pravosudnom ispitu;
3. uvjerenje o državljanstvu Crne Gore;
4. uvjerenje da se protiv podnosioca prijave ne vodi krivični postupak;
5. uvjerenje o zdravstvenoj sposobnosti;
6. potvrda o radnom iskustvu u pravnoj struci i
7. druga dokumenta koja su od značaja za ocjenu stručnosti i osposobljenosti kandidata

⁴⁰¹ TS broj 155/2020 od 16. juna 2020. godine.

⁴⁰² Član 50, stav 4.

Ipak, u odluci nema nikakvog obrazloženja o ličnoj i radnoj biografiji izabranog kandidata, niti o bilo kom od navedenih dokumenata koji dokazuju ispunjenost opštih i posebnih uslova, a koji su morali biti dostavljeni uz prijavu.

Tako je u ovom slučaju ostalo nejasno da li je, i ako jeste kako je, Tužilački savjet utvrdio ispunjenje propisanih posebnih uslova, odnosno da li je zakon u tom dijelu pravilno primijenjen. Iz odluke se ne mogu utvrditi činjenice vezane za stručnu spremu, državljanstvo, nevođenje krivičnog postupka, zdravstvenu sposobnost, kao ni kakvo je radno iskustvo izabrane tužiteljke, odnosno koliko godina radnog iskustva ima i na kojim pravnim poslovima.

Takođe, ni ova odluka ne sadrži valjano obrazloženje sa razlozima koji bi upućivali da je zakon pravilno primijenjen u odnosu na kriterijume za izbor. U obrazloženju se navode kriterijumi za izbor državnog tužioca u višem, odnosno Vrhovnom državnom tužilaštvu (ocjena na pisanom testu i ocjena intervju sa kandidatom), konstatuje se da je Komisija za testiranje sproveda pisano testiranje i utvrdila predlog ocjene pisanog testa na osnovu prosječnog broja bodova svih članova.

Nakon toga se navodi da je Tužilački savjet utvrdio ocjenu pisanog testa na osnovu predloga ocjene komisije i da je kandidatkinja po ovom kriterijumu ostvarila 74,83 bodova. Dalje se navodi da je Tužilački savjet obavio intervju sa kandidatkinjom i da su članovi Tužilačkog savjeta popunjene obrasce za ocjenjivanje kandidata za izbor državnog tužioca, s ukupnim brojem bodova, dostavili Komisiji za testiranje da utvrdi prosječan broj bodova, odnosno rang listu i da je na kraju utvrđeno da je po osnovu ocjene intervju, kandidatkinja ostvarila 17,28 bodova.

Na isti način se dalje konstatuje da je Komisija za testiranje sproveda pisano testiranje kandidata, utvrdila predlog ocjene pisanog testa na osnovu prosječnog broja bodova i da je pisani test sa predlogom ocjene dostavila članovima Tužilačkog savjeta. Dalje se navodi da je Tužilački savjet utvrdio ocjenu pisanog testa na osnovu predloga ocjene Komisije za testiranje i da je kandidatkinja po ovom kriterijumu ostvarila 74,83 bodova.

Na kraju se navodi da je obavljen intervju sa kandidatkinjom i da je utvrđeno da je po ovom kriterijumu ostvarila 17,28 bodova i da je Komisija za testiranje utvrdila rang listu.

Ni ova odluka nema valjano obrazloženje, jer se ne može utvrditi kako je Tužilački savjet došao do konačne ocjene, odnosno kako je utvrdio broj bodova, te kako je kriterijume koje navodi ocijenio kroz podkriterijume. Samim tim se ne može ni provjeriti da li je i ova odluka zakonita, jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti odluke.

I ova odluka sadrži pravnu pouku koja je suprotna zakonu, jer se navodi da se protiv odluke može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe *preko Tužilačkog savjeta*.

III.5.2.2.6. Izbor tužilaca u Specijalno državno tužilaštvo

U 2020. godini Tužilački savjet je donio jednu odluku kojom je izabrana specijalna tužiteljka u Specijalnom državnom tužilaštvu i jednu odluku kojom je izabran Glavni specijalni tužilac u Specijalnom državnom tužilaštvu.

III.5.2.2.6.1. Izbor specijalne tužiteljke

Odlukom Tužilačkog savjeta od 16. juna 2020. godine izabrana je jedna specijalna tužiteljka u Specijalnom državnom tužilaštvu Crne Gore⁴⁰³. Prijavu na oglas je podnijela samo jedna kandidatkinja, državna tužiteljka u Osnovnom državnom tužilaštvu. I u ovom slučaju je izabrana tužiteljka ostvarila veoma visok broj bodova, 98,67 (od maksimalnih 100).

Ni ova odluka ne sadrži valjano obrazloženje iz koga bi se moglo zaključiti da su svi kriterijumi, odnosno podkriterijumi primijenjeni u skladu sa zakonom. Kao i u drugim odlukama, citiraju se zakonom propisani kriterijumi i podkriterijumi za izbor specijalnih tužilaca, prepričava propisani postupak izbora i navodi da je Tužilački savjet pribavio mišljenje o stručnim sposobnostima za vršenje tužilačke funkcije od proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore, da je sa kandidatkinjom obavljen intervju i da je savjet, na osnovu ocjene kriterijuma utvrdio prosječan broj bodova 98,67, od čega je za stručno znanje 13,89 i za sposobnost za vršenje tužilačke funkcije 84,78 bodova.

Na kraju se navodi da je kandidatkinja jednoglasno izabrana.

Međutim, ni iz ove odluke se ne može utvrditi kako je Tužilački savjet došao do konačne ocjene, odnosno kako je utvrdio broj bodova, te kako su kriterijumi koji se navode ocijenjeni kroz podkriterijume. Dato obrazloženje ne omogućava provjeru kako je izvršeno bodovanje i da li je i ova odluka zakonita, jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti odluke.

Interesantno je da je ovu odluku Tužilački savjet donio na istoj sjednici i istoga dana kada je donio i prethodnu odluku o izboru državne tužiteljke u Više državno tužilaštvo u Podgorici. Međutim, za razliku od te odluke, u ovoj odluci je data pravna pouka u skladu sa zakonom:

„Odluka o izboru specijalnog tužioca je konačna i protiv iste se može pokrenuti upravni spor u roku od 20 dana od dana prijema odluke, *tužbom koja se podnosi Upravnom sudu Crne Gore.*“

III.5.2.2.6.2. Izbor Glavnog specijalnog tužioca

Posljednju odluku o izboru u 2020. godini Tužilački savjet je donio 26. juna i njom je izabran Glavni specijalni tužilac (GST), Milivoje Katnić, koji je i u prethodnom mandatu obavljao istu dužnost.⁴⁰⁴

⁴⁰³ TS br. 154/2020.

⁴⁰⁴ TS broj 164/2020.

Ni u ovom postupku nije bilo konkurentnosti, jer je prijavu na oglas podnio samo dotadašnji GST. Odluka sadrži donekle sadržajnije obrazloženje u odnosu na druge odluke, jer se u njoj navodi i predlog v.d. Vrhovnog državnog tužioca (VDT) da se prijavljeni kandidat izabere.

Međutim, ni ova odluka ne sadrži valjano obrazloženje iz koga bi se moglo zaključiti kako su kriterijumi, odnosno podkriterijumi za izbor primijenjeni u konkretnom slučaju. Dodatno, u ovoj odluci se ne navodi ni koji broj bodova je ostvario izabrani kandidat.

Kao u drugim odlukama, prvo se citiraju zakonom propisani kriterijumi i podkriterijumi za izbor GST i specijalnih tužilaca. Nakon toga citira se zakonska odredba koja propisuje da se stručno znanje cijeni na osnovu dokaza priloženih uz prijavu kandidata, dok se sposobnost za vršenje tužilačke funkcije cijeni na osnovu mišljenja i intervjua, prepričava se propisani postupak izbora i navodi da je Tužilački savjet pribavio mišljenje o stručnim sposobnostima za vršenje tužilačke funkcije od proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore, koje sadrži podatke o radnom iskustvu, kvantitetu i kvalitetu rada kandidata.

Dalje se u odluci navodi da iz mišljenja proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva o prijavljenom kandidatu, proizilazi da kandidat po svom radnom iskustvu, kvantitetu i kvalitetu rada, sa uspjehom može vršiti funkciju GST i da je Tužilački savjet obavio intervju sa kandidatom.

U odluci nema konkretnog obrazloženja o tome koje dokaze je prijavljeni kandidat priložio uz prijavu i kako su ti dokazi ocijenjeni, nema obrazloženja kakav je sadržaj mišljenja o stručnim sposobnostima koje je dala proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore, niti podataka o radnom iskustvu, kvantitetu i kvalitetu rada prijavljenog kandidata. Takođe, odluka nema konkretnog obrazloženja ni u odnosu na obavljeni intervju sa kandidatom i o tome kako je taj intervju ocijenjen.

Jedini dokument čiji se sadržaj navodi u ovoj odluci je obrazloženi predlog v.d. VDT da se prijavljeni kandidat izabere za GST. Tako se od kompletne dokumentacije vezane za izbor samo može utvrditi mišljenje koje o kandidatu ima v.d. VDT, ali nema nikakve naznake kako su propisani kriterijumi i podkriterijumi cijerenjeni u konkretnom slučaju, što bi trebalo da je od odlučnog značaja za donošenje odluke o izboru.

Dodatno, obrazloženi predlog v.d. VDT sadrži proizvoljne navode:

....da je riječ o kandidatu sa višegodišnjim sudijskim i tužilačkim iskustvom, preko 25 godina na radu u krivičnim predmetima sa istaknutim kvantitetom i kvalitetom rada, izvanrednim organizacionim sposobnostima, te da je kao prvo izabrani glavni specijalni tužilac bio u obavezi da uspostavi novi državni organ odnosno Specijalno državno tužilaštvo i da kontinuirano preduzima aktivnosti usmjerene na jačanje kadrovskih, stručnih, administrativnih i prostornih kapaciteta Specijalnog državnog tužilaštva. Takođe je naglasio da o uspješnosti vršenja funkcije glavnog specijalnog tužioca govore i konstatacije o rezultatima rada Specijalnog državnog tužilaštva koji su prepoznati i od strane Evropske komisije koja je u izvještajima za Crnu Goru kon-

statovala napredak u borbi protiv tzv. korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala, od kojih rezultata zavisi evrointegracioni put Crne Gore, o čemu ide u prilog i činjenica da je Milivoje Katnić, kao glavni specijalni tužilac, član Savjeta za vladavinu prava. Nakon ocjene svih kriterijuma i podkriterijuma, u predlogu je ukažano da kandidat Milivoje Katnić, sa istaknutim kvantitetom i kvalitetom rada tokom petogodišnjeg mandata na funkciji Glavnog specijalnog tužioca u Specijalnom državnom tužilaštvu, objavljenim stručnim radovima i obukom u oblasti krivičnog prava, po svojim stručnim i radnim kvalitetima može uspješno, nepristrasno i objektivno, na principima zakonitosti i jednakosti pred zakonom, vršiti funkciju glavnog specijalnog tužioca.”

Ovakvi navodi i obrazloženje su proizvoljni, jer ne sadrže konkretne razloge zbog kojih je ocijenjeno da prijavljeni kandidat treba da bude ponovo izabran za GST. Ni odluka, ni obrazloženi predlog v.d. VDT, ne konkretizuju navode o kvantitetu i kvalitetu rada prijavljenog kandidata, kako za vrijeme obavljanja sudijske dužnosti, tako posebno i za vrijeme prethodnog mandata na poziciji GST. Nema obrazloženja na osnovu čega su utvrđene „izvanredne organizacione sposobnosti“, dok su nerazumljivi navodi da je izabrani kandidat „ustpostavio novi državni organ, Specijalno državno tužilaštvo“, jer je taj organ uspostavljen donošenjem Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu (*Sl. list CG*, br. 10/2015), a GST rukovodi tim tužilaštvom.

Dalje, u odluci nema obrazloženja koje su konkretno aktivnosti koje je izabrani kandidat kontinuirano preduzimao i koje su usmjerene na jačanje kadrovskih, stručnih, administrativnih i prostornih kapaciteta Specijalnog državnog tužilaštva. Takođe, proizvoljni su i navodi koji se odnose na izvještaje Evropske komisije o napretku. Štaviše, u Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu konstatuje se da je ostvaren „ograničen napredak“ u borbi protiv korupcije, da bilans ostvarenih rezultata u privremenom i trajnom oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalom treba dalje poboljšati i da je „korupcija i dalje raširena u mnogim oblastima“.⁴⁰⁵ Iste konstatacije navode se i u Izvještajima za 2019. godinu⁴⁰⁶ i 2018. godinu⁴⁰⁷.

Na kraju, odluka i predlog v.d. VDT nemaju obrazloženje i razloge o kvantitetu i kvalitetu rada izabranog kandidata, kako su i na osnovu čega ocijenjeni kriterijumi i podkriterijumi, koje stručne radove i gdje je objavio izabrani kandidat i koje obuke u oblasti krivičnog prava je prošao, što se sve proizvoljno u odluci citira iz predloga v.d. VDT.

Tako proizilazi da je GST izabran na osnovu proizvoljnih navoda iz predloga v.d. VDT, dok je ostalo nejasno kako je i da li je uopšte izabrani kandidat ocijenjen, koji broj bodova je dobio po osnovu propisanih kriterijuma i podkriterijuma, što odluku čini nerazumljivom i onemogućava utvrđivanje njene zakonitosti i pravilnosti.

I u odluci o izboru GST data je pravna pouka suprotno zakonu da se tužba Upravnom sudu podnosi preko Tužilačkog savjeta.

⁴⁰⁵ European Commission, Montenegro 2020 Report, Brussels, 6.10.2020, SWD(2020) 353 final.

⁴⁰⁶ European Commission, Montenegro 2019 Report, Brussels, 29.5.2019, SWD(2020) 353 final.

⁴⁰⁷ European Commission, Montenegro 2018 Report, Brussels, 17.4.2018, SWD(2018) 150 final.

III.5.3. Odluke iz 2021. godine

Do septembra 2021. godine, Tužilački savjet je donio ukupno 14 odluka o izboru državnih tužilaca.

U tri slučaja radilo se o napredovanju državnih tužilaca iz osnovnog državnog tužilaštva u više državno tužilaštvo. Od toga su dvije odluke o izboru dva državna tužioca u Više državno tužilaštvo u Bijelom Polju i jedna odluka o izboru tri državna tužioca u Više državno tužilaštvo u Podgorici.

Jednom odlukom dva specijalna tužioca su napredovala u Vrhovno državno tužilaštvo, a jednom odlukom tri tužioca iz Višeg državnog tužilaštva u Podgorici napredovali su i izabrani za specijalne tužioce u Specijalnom državnom tužilaštvu.

Osam odluka odnose se na izbor rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava u Rožajama, Plavu, Beranama, Kolašinu, Herceg Novom, Pljevljima, Ulcinju i Nikšiću, a jedna odluka odnosi se na izbor rukovodioca Višeg državnog tužilaštva u Podgorici. Za sve rukovodioce izabrani su državni tužioci koji su već u istom tužilaštvu obavljali tužilačku funkciju.

Analiza odluka pokazuje da je Tužilački savjet i u 2021. godini nastavio s ranijom praksom donošenja odluka koje nijesu dovoljno obrazložene. Takođe, od 14 odluka, u 13 je data pravna pouka suprotna zakonu, s navodom da se tužba Upravnom sudu podnosi preko Tužilačkog savjeta.

III.5.3.1. Izbor državnih tužilaca u Više državno tužilaštvo u Bijelom Polju

Odlukom Tužilačkog savjeta od 14. januara 2021. godine izabrana je državna tužiteljka u Višem državnom tužilaštvu u Bijelom Polju⁴⁰⁸. Iz odluke proizilazi da su na raspisani oglas prijave podnijele dvije osobe, državni tužioci u Osnovnom državnom tužilaštvu u Bijelom Polju. Interesantno je da je oglas za izbor ovog tužioca objavljen 27. februara 2020. godine, a da je odluka o izboru donijeta čak deset i po mjeseci kasnije, iako su prijave podnešene u roku od 15 dana od dana objavljivanja oglasa.⁴⁰⁹

I u ovom slučaju su oba kandidata ostvarila veoma visok broj bodova, 98,80 i 97,10 (od mogućih 100) i po kriterijumu ocjene rada oba kandidata su ocijenjeni maksimalnim brojem bodova – po 80. Izabrana je kandidatkinja za koju je utvrđen veći prosječni broj bodova na osnovu bolje ocijenjenog intervjua, ali je i u ovom slučaju izostalo obrazloženje o tome kako je izvršeno bodovanje, odnosno kako su cijenjeni propisani kriterijumi i podkriterijumi i koji su razlozi što je izabrana kandidatkinja ocijenjena za 1,70 bodova bolje od drugog kandidata.

I u ovoj odluci se prepričava propisani postupak tako što se prvo navode uslovi za napredovanje državnog tužioca u državno tužilaštvo višeg stepena i konstatuje da je Komisija za napredovanje sačinila analitički izvještaj u kome se navodi koliko radnog iskustva imaju kandidati. Dalje se navodi da je Komisija za ocje-

⁴⁰⁸ TS broj 6/2021.

⁴⁰⁹ Član 58, stav 1, u vezi sa članom 71, stav 2 Zakona o Državnom tužilaštvu.

njivanje utvrdila ocjene rada prijavljenih kandidata i da su oba državna tužioca ocijenjena ocjenom „odličan“.

Na kraju se konstatuje i da je Tužilački savjet obavio intervju sa kandidatima i da je ocjena intervjua izvršena u skladu sa utvrđenim indikatorima za ocjenu kriterijuma, propisanih članom 65 Poslovnika Tužilačkog savjeta.

Kriterijumi za izbor državnog tužioca u državno tužilaštvo višeg stepena, odnosno državnog tužioca koji napreduje, su ocjena rada državnog tužioca i ocjena intervjua.⁴¹⁰ U konkretnom slučaju oba kandidata po osnovu ocjene rada dobila su maksimalan broj bodova – po 80, jer je njihov rad za period od tri godine ocijenjen ocjenom “odličan”.

Međutim, u potpunosti je izostalo obrazloženje u odnosu na različitu ocjenu intervjua. U odluci se samo proizvoljno navodi da je Tužilački savjet obavio intervju u skladu sa članom 61 Zakona o Državnom tužilaštvu i da je ocjena intervjua izvršena u skladu s utvrđenim indikatorima za ocjenu kriterijuma koji su propisani članom 65 Poslovnika Tužilačkog savjeta, ali je nemoguće provjeriti da li je to stvarno urađeno kako se navodi. Osim navođenja odredbi koji su primijenjene u konkretnom slučaju, Tužilački savjet je morao dati obrazloženje kako su te odredbe primijenjene na utvrđeno činjenično stanje.

Samo osam dana nakon donošenja ove odluke, Tužilački savjet je 22. januara 2021. javno oglosio izbor još jednog državnog tužioca u Više državno tužilaštvo u Bijelom Polju.⁴¹¹ Već 30. marta 2021. godine, savjet je po ovom oglasu donio još jednu odluku kojom je izabran još jedan državni tužilac.⁴¹² Za razliku od prethodnog slučaja, ova odluka je donešena u veoma kratkom roku od kada je Tužilački savjet donio odluku da se javno oglosi izbor.

Nejasno je zašto je za isti postupak Tužilačkom savjetu u prvom slučaju trebalo deset i po mjeseci da donese odluku, dok je u drugom slučaju odluku donio za nepunih mjesec i po?

U ovom postupku prijavu na oglas podnio je samo jedan kandidat, državni tužilac u Osnovnom državnom tužilaštvu u Bijelom Polju, a obrazloženje odluke je gotovo identično obrazloženju prethodne odluke. U prethodnoj odluci su anonimizirani podaci o identitetu kandidata koji nije bio izabran i objavljeni su samo njegovi inicijali. Ipak, iz sadržine obrazloženja obije odluke⁴¹³ i s obzirom na to da na sajtu Osnovnog državnog tužilaštva u Bijelom Polju nema drugog državnog tužioca koji ima iste inicijale, može se zaključiti da je ovom odlukom izabran kandidat koji prethodno nije bio izabran.

Ni ova odluka nema valjano obrazloženje u dijelu kako su ocijenjeni propisani kriterijumi i kako je utvrđen broj bodova. I u ovom slučaju izabrani kandidat je ostvario veoma visok broj bodova, 97,59 od 100. Kao i u prethodnoj odluci, i ovom kandidatu je utvrđena ocjena rada „odličan“ i po tom kriterijumu je dobio

⁴¹⁰ Član 77 Zakona o Državnom tužilaštvu.

⁴¹¹ TSO 1/2021.

⁴¹² TS broj 148/2021.

⁴¹³ U obrazloženju obije odluke daju se podaci o ukupnom radnom iskustvu i radnom iskustvu u Osnovnom državnom tužilaštvu u Bijelom Polju.

maksimalnih 80 bodova, dok je za intervju dobio bolju ocjenu nego ranije, 17,59 (prethodno mu je intervju ocijenjen sa 17,10).

U odluci takođe nema nikakvog obrazloženja o tome kako su kriterijumi za ocjenu intervjuja cijereni na osnovu propisanih indikatora, odnosno šta je opredijelilo Tužilački savjet da izabranom kandidatu intervju ocijeni kako je navedeno u odluci.

III.5.3.2. Izbor državnih tužilaca u Više državno tužilaštvo u Podgorici

Odlukom Tužilačkog savjeta od 14. januara 2021. godine izabrana su tri državna tužioca u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici⁴¹⁴. Iz odluke proizilazi da je na raspisani oglas prijave podnijelo osam kandidata, državnih tužilaca u osnovnim državnim tužilaštvima, što je ovom postupku obezbijedilo konkurentnost.

Javni oglas za izbor tri državna tužioca u Višem državnom tužilaštvu objavljen je još 15. novembra 2019. godine, a odluka o izboru je donijeta petnaest mjeseci kasnije, iako su prijave podnešene u roku od 15 dana od dana objavljivanja oglasa.⁴¹⁵ Pored činjenice da je prijave podnijelo čak osam kandidata, nerazumljivo je zašto je postupak izbora trajao čak petnaest mjeseci.

Takođe, s obzirom na to da je u ovom postupku prijavu podnijelo čak osam kandidata, dodatno je zabrinjavajuće što odluka nema valjano obrazloženje o razlozima koji bi upućivali zašto su izabrani kandidati bodovani bolje od ostalih. Naime, kao i u prethodnim odlukama, po osnovu kriterijuma ocjene rada svi kandidati su dobili maksimalan broj bodova i ocijenjeni su ocjenom "odličan". Ponovo je odlučujuća za izbor bila ocjena intervjuja, ali u odluci je izostalo bilo kakvo obrazloženje o tome kako je Tužilački savjet utvrđivao ove ocjene. Tako se ni iz sadržaja ove odluke ne može provjeriti njena zakonitost.

Sedam prijavljenih kandidata ostvarilo je veoma visok broj bodova i to prvorangirani maksimalnih 100 bodova, a zatim ostali 99.89; 99.33; 98.67; 98.62; 97.89 i 97.22. Jedna kandidatkinja nije se našla na utvrđenoj rang-listi, jer je na intervjuu ostvarila manje od 15 bodova, odnosno 13.78 bodova.⁴¹⁶

III.5.3.3. Izbor specijalnih tužilaca u Vrhovno državno tužilaštvo

Odlukom Tužilačkog savjeta od 9. aprila 2021. godine dva specijalna tužioca izabrana su za državne tužioce u Vrhovnom državnom tužilaštvu⁴¹⁷. Iz odluke proizilazi da je na raspisani oglas prijave podnijelo osam kandidata.

Iako je prijavu podnijelo čak osam kandidata, ni ova odluka nema valjano obrazloženje sa razlozima koji bi objasnili zašto su izabrani kandidati bodovani bolje od drugih. Naime, po osnovu kriterijuma ocjene rada i ovdje su svi kandidati dobili maksimalan broj bodova (80) jer je rad svih bio ocijenjen ocjenom odličan. Ponovo je odlučujuća za izbor bila ocjena intervjuja, ali je opet izostalo bilo kakvo obrazloženje o tome kako je utvrđena ova ocjena.

⁴¹⁴ TS broj 5/2021.

⁴¹⁵ Član 58, stav 1, u vezi sa članom 71, stav 2, Zakona o Državnom tužilaštvu.

⁴¹⁶ Članom 61, stav 5, Zakona o Državnom tužilaštvu propisano je da lice koje na osnovu ocjene intervjuja, ostvari manje od 15 bodova ne može biti na rang listi kandidata za državno tužilaštvo.

⁴¹⁷ TS broj 181/2021.

III.5.3.4. Izbor specijalnih tužilaca

Odlukom Tužilačkog savjeta⁴¹⁸ od 30. jula 2021. godine tri državna tužioca iz Višeg državnog tužilaštva izabrana su za specijalne tužioce u Specijalnom državnom tužilaštvu. Iz ove odluke proizilazi da je na raspisani oglas prijave podnijelo šest kandidata, od kojih je jedna prijava odbačena kao nepotpuna.

Ni ova odluka nema valjano obrazloženje. U odluci se citiraju zakonom propisani kriterijumi i podkriterijumi za izbor specijalnih tužilaca, preporučava se propisani postupak izbora i navodi da je Tužilački savjet pribavio mišljenje o stručnim sposobnostima za vršenje tužilačke funkcije od proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore, da je sa kandidatima obavljen intervju i da je Tužilački savjet, na osnovu ocjene kriterijuma utvrdio prosječan broj bodova.

Ni iz ove odluke ne može se utvrditi kako je Tužilački savjet došao do konačne ocjene, odnosno kako je utvrdio broj bodova, te kako su kriterijumi koji se navode ocijenjeni kroz podkriterijume.

III.5.3.5. Izbor rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava i Višeg državnog tužilaštva u Podgorici

Tužilački savjet je 30. januara 2021. godine objavio javni oglas (TSO br. 5/2021)⁴¹⁹ za izbor rukovodilaca Višeg državnog tužilaštva u Podgorici i osnovnih državnih tužilaštava u Podgorici, Plavu, Cetinju, Ulcinju, Rožajama, Nikšiću, Herceg Novom, Beranama, Pljevljima i Kolašinu. Pred Tužilačkim savjetom je 14. maja 2021. godine zakletvu položilo devet novoizabranih rukovodilaca državnih tužilaštava.⁴²⁰ Izabrani rukovodilac Osnovnog državnog tužilaštva na Cetinju položio je zakletvu na vanrednoj sjednici Tužilačkog savjeta 11. juna 2021. godine.⁴²¹

U 2021. godini Tužilački savjet je donio deset odluka o izboru rukovodilaca državnih tužilaštava, od čega je izabrano devet rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava i rukovodilac Višeg državnog tužilaštva. Sve odluke su bez valjanog obrazloženja i bez razloga koji bi objasnili kako su izabrani kandidati bodovani, odnosno kako se došlo do konačne ocjene. U svim odlukama, po osnovu kriterijuma ocjene programa rada i kriterijuma ocjene rada svi kandidati su dobili maksimalan broj bodova (40). Ponovo je odlučujuća za izbor bila ocjena intervjuja, ali je uvijek izostalo bilo kakvo obrazloženje o tome kako je Tužilački savjet utvrđivao ove ocjene.

Kao i u odlukama iz 2020. godine, ni ove odluke nemaju obrazloženje u odnosu na ispunjavanje posebnih uslova za rukovodioca osnovnog i višeg državnog tužilaštva koje se odnose na godine radnog iskustva na pravnim poslovima na tužilačkoj ili sudijskoj funkciji.

⁴¹⁸ TS broj 383/2021.

⁴¹⁹ Javni oglas (TSO br. 5/2021) vidjeti na zvaničnom sajtu Tužilačkog savjeta, na linku:

https://sudovi.me/static/tzsv/doc/TSO_5-2021.pdf

⁴²⁰ Lepa Medenica, rukovoditeljka Višeg državnog tužilaštva u Podgorici, Drita Rugovac rukovoditeljka Osnovnog državnog tužilaštva u Plavu, Vladimir Savović rukovodilac Osnovnog državnog tužilaštva u Ulcinju, Aldin Kalač rukovodilac Osnovnog državnog tužilaštva u Rožajama, Željko Pejović rukovodilac Osnovnog državnog tužilaštva u Nikšiću, Risto Stijović rukovodilac Osnovnog državnog tužilaštva u Herceg Novom, Jadranka Mićović rukovoditeljka Osnovnog državnog tužilaštva u Beranama, Sanja Golubović rukovoditeljka Osnovnog državnog tužilaštva u Pljevljima i Maja Šćepanović rukovoditeljka Osnovnog državnog tužilaštva u Kolašinu; informacije vidjeti na zvaničnom sajtu Tužilačkog savjeta, na linku: <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/35pG>

⁴²¹ Milanović rukovodilac Osnovnog državnog tužilaštva Cetinje, 11.6.2021. godine, dostupno na linku: <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/2o19>

III.6. NEPRIMJEREN UTICAJ IZVRŠNE VLASTI NA DRŽAVNO TUŽILAŠTVO - PROIZVOLJNA DODJELA NOVČANE POMOĆI ZA RJEŠAVANJE STAMBENIH POTREBA DRŽAVNIH TUŽILACA

III.6.1. Zaključak

Neprimjeren politički uticaj na sudstvo i tužilaštvo izvršna vlast je godinama vršila odlukama kojima je, neovlašćeno, u netransparentnoj proceduri, sudijama i državnim tužiocima dodjeljivala stanove za 20% od procijenjene vrijednosti, kao i novčanu pomoć za rješavanje stambenih potreba.

Iako je prvobitno za dodjelu ovakve pomoći imala pravni osnov, Vlada je nastavila s istom praksom i pošto je 2014. godine Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada izričito isključena mogućnost da ona uređuje rješavanje stambenih potreba sudija i državnih tužilaca.

Dok je, s jedne strane, Vladina Komisija pojedinim državnim tužiocima u netransparentnom i tajnom postupku rješavala stambene potrebe, pa i u slučajevima kada su ti tužioci imali riješeno stambeno pitanje, Vlada, sa druge strane, godinama nije odobravala sredstva Tužilačkom savjetu za rješavanje stambenih potreba državnih tužilaca u skladu sa zakonom.⁴²² Ovakva višegodišnja praksa ukazuje na nedopuštenu i namjerno organizovanu kontrolu tužilaštva od strane izvršne vlasti.

Ugovori o vraćanju kredita, koje je Vlada zaključivala sa sudijama i državnim tužiocima i koje je objavio Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou,⁴²³ nemaju elemente ugovora o kreditu i predstavljaju prividne ili fiktivne ugovore. Takođe, ti ugovori predstavljaju ništave pravne poslove.

III.6.2. Pravni okvir

Rješavanje stambenih potreba funkcionera (predsjednika države, funkcionera koje bira ili imenuje Skupština, lica koje bira, imenuje, postavlja predsjednik države i Vlada) bilo je regulisano Odlukom o rješavanju stambenih potreba republičkih funkcionera, koju je donijela Vlada Republike Crne Gore na sjednici od 28. oktobra 1993. godine.⁴²⁴ Ovu odluku Vlada je zasnovala na odredbama članova 45 i 51 tada važećeg Zakona o stambenim odnosima iz 1990. godine, iako te odredbe nijesu davale pravni osnov za donošenje podzakonskog akta koji bi uređivao

⁴²² Odgovor Tužilačkog savjeta Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije na visokom nivou TS br. 167/2021 od 14. aprila 2021. godine.

⁴²³ "Stambena politika Vlade – primjeri kršenja zakona i procedura", V. Čalović Marković, MANS, 2021: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/04/Vanja-Calovic-Markovic-prezentacija-stanovi.pdf> Milivoje Katnić.

⁴²⁴ „Službeni list RCG“ br. 47, od 4. novembra 1993. godine.

posebni način, uslove i postupak za zadovoljenje stambenih potreba funkcionera, niti su na bilo koji način tretirale funkcionere i njihova stambena pitanja.⁴²⁵

Stambene potrebe su regulisane kroz dobijanje kredita za izgradnju ili kupovinu stana u svojini i za poboljšanje uslova stanovanja, zatim kroz poboljšanje uslova stanovanja na stanovima države, davanjem stana u državnoj svojini na korišćenje po osnovu zakupa na neodređeno vrijeme i davanjem stana u državnoj svojini na korišćenje sa stanarskim pravom. Osnovni kriterijumi za rješavanje stambenih pitanja su bili značaj poslova, postojeća stambena situacija, broj članova porodičnog domaćinstva i radni staž.

Nakon toga, Zakonom o etažnoj svojini iz 1995. godine⁴²⁶ bilo je propisano da će rješavanje stambenih potreba od interesa za Republiku ili jedinicu lokalne samouprave urediti Vlada svojim propisom.⁴²⁷

Dalje, Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada od 26. januara 2011. godine⁴²⁸ bilo je propisano da *“država i jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju sredstva za rješavanje stambenih potreba zaposlenih, u skladu sa potrebama i mogućnostima”*⁴²⁹ i da *“rješavanje stambenih potreba lica čiji je rad od interesa za državu, odnosno jedinicu lokalne samouprave uređuje svojim propisom Vlada, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave”*.⁴³⁰

Odlukom o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera iz 1997. godine⁴³¹ bio je propisan način, kriterijumi i postupak rješavanja stambenih potreba republičkih funkcionera koje bira ili imenuje Skupština Republike Crne Gore, lica koja bira, imenuje, odnosno postavlja Predsjednik Republike i Vlada Republike Crne Gore, čije je vršenje funkcije uslovljeno zasnivanjem radnog odnosa u ovim i drugim državnim organima.

Izmjenama i dopunama ove odluke od 28. juna 2002. godine⁴³² dodato je novo poglavlje kojim je *primjena ove odluke proširena i na nosioce pravosudnih funkcija pojedinih pravosudnih organa* (Vrhovni sud, Ustavni sud, Državni tužilac i Republičko vijeće za prekršaje). Nosiocima pravosudnih funkcija u smislu ove odluke smatrali su se predsjednici i sudije sudova osnovanih prema Zakonu o sudovima, predsjednik i sudije Ustavnog suda, Državni tužilac, viši i osnovni tužilac i njihovi zamjenici, predsjednici i sudije Republičkog vijeća za prekršaje i područnih organa za prekršaje.

Saglasno ovim izmjenama, Vladina Komisija za stambena pitanja Vlade je vršila raspodjelu sredstava obezbijedenih u budžetu Crne Gore za rješavanje stambenih potreba za ove pravosudne organe, *s tim da o rješavanju stambenih potreba nosilaca pravosudnih funkcija u pravosudnom organu odlučuje komisija koju imenuje rukovodilac tog pravosudnog organa*. Ipak, o prigovoru na odluku ove komisije odlučuje Vladina Komisija za stambena pitanja.

⁴²⁵ Član 45 propisivao je korišćenje stanova (po osnovu zakupa i osnovu stanarskog prava), a član 51 propisivao je korišćenje stana sa stanarskim pravom.

⁴²⁶ „Službeni list RCG” br. 21/95.

⁴²⁷ Član 10.

⁴²⁸ „Službeni list CG” br. 4/2011.

⁴²⁹ Član 25.

⁴³⁰ Član 26.

⁴³¹ „Službeni list RCG” br. 11/97.

⁴³² „Službeni list RCG” br. 37/2002.

Tako je Vlada svojom odlukom sebi dala nadležnost da donosi konačne odluke o rješavanju stambenih potreba sudija i državnih tužilaca.

I nova Odluka o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera od 28. juna 2007. godine⁴³³ je obuhvatila nosioce pravosudnih funkcija i ustavno-sudske funkcije. Za razliku od prethodne odluke, konačnu odluku o prigovoru na odluku komisije pravosudnog organa ne donosi više Vladina komisija, nego starješina organa.

Sudski savjet je 2012. godine uputio inicijativu Vladi Crne Gore za izmjenu ove Odluke o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera ("Sl. list RCG" br. 47/07 od 7.8.2007. i "Sl. list CG" br. 37/09 od 10.6.2009) u dijelu koji se odnosi na rješavanje stambenih pitanja nosilaca sudijske funkcije. U inicijativi se obrazlaže da se odluka koja se odnosi i na nosioce pravosudnih i ustavno-sudskih funkcija, kao funkcionere prepoznaje samo lica koje bira, postavlja, odnosno imenuje Skupština Crne Gore, odnosno predsjednik Crne Gore i Vlade Crne Gore, a ne i nosioce sudske funkcije koje shodno Ustavu iz 2007. bira Sudski savjet. Tako sudije koje bira Sudski savjet ne potpadaju pod kriterijume koje propisuje član 1. naznačene Odluke.

Po ovoj inicijativi nije postupljeno.

U januaru 2014. godine, stupile su na snagu izmjene Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada,⁴³⁴ kojima je dopunjen član 26 (rješavanje stambenih potreba) novim stavom koji glasi: *postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba sudija, državnih tužilaca i sudija Ustavnog suda, utvrđuju se aktom Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta i Ustavnog suda.*

Shodno tome, Sudski savjet je nakon ove izmjene zakona, na sjednici od 26. novembra 2014. godine, donio Pravilnik o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba sudija,⁴³⁵ dok je Tužilački savjet to učinio poslije nešto više od dvije godine od izmjene zakona, na sjednici održanoj 28. jula 2016. godine.⁴³⁶ Ustavni sud do danas nije donio akt kojim bi se uređio postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba sudija tog suda.

S druge strane, nakon ovih izmjena zakona, Vlada Crne Gore je na sjednici od 19. juna 2014. godine donijela izmijenjenu Odluku o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera⁴³⁷ iz koje su isključeni nosioci pravosudnih funkcija, kao i posebnu Odluku o rješavanju stambenih potreba državnih službenika i namještenika.

Dakle, od januara 2014. godine izričito je propisano da se rješavanje stambenih potreba sudija, državnih tužilaca i sudija Ustavnog suda uređuje aktima Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta i Ustavnog suda, pa Vlada Crne Gore nema ovlašćenja da donosi akte i da uređuje ta pitanja.

⁴³³ „Službeni list RCG“ br. 47/2007.

⁴³⁴ „Službeni list CG“ br. 1/2014.

⁴³⁵ „Službeni list CG“ br. 50/2014.

⁴³⁶ „Službeni list CG“ br. 51/2016.

⁴³⁷ „Službeni list CG“ br. 31/2014.

III.6.3. Praksa od 2014. godine do 2021. godine

Iako od 2014. godine za to nije imala ovlašćenja, Vlada Crne Gore je nastavila da, preko svoje Komisije, velikom broju tužilaca i sudija, u netransparentnom postupku bez javnog oglašavanja i bez jasnih kriterijuma, dodjeljuje stanove i kredite po povoljnim uslovima. Tako je protivpravnim prekoračenjem zakonskih ovlašćenja izvršna vlast svojim odlukama jednom broju tužilaca i sudija omogućila sticanje imovinske koristi, što ukazuje i na osnovanu sumnju u izvršenje koruptivnog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja.⁴³⁸

Na ovaj način je izvršna vlast, preko odluka kojima je neovlašćeno tužiocima i sudijama dodjeljivala stanove i kredite po povoljnim uslovima, vršila nedozvoljeni politički uticaj na tužilaštvo i sudstvo. Prema podacima koje su objavili Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou i NVO MANS, odlukama Vladine komisije u periodu 2017-2019. godine 175 funkcionera je dobilo 4,6 miliona eura kredita, a za posljednjih deset godina podijeljeno je 20.000 m² stambenog prostora za 405 državnih službenika i drugih lica.⁴³⁹ Ne postoji podatak koliko je od njih sudija i državnih tužilaca, ali objavljeni su brojni slučajevi u kojima su sudije i državni tužioci od Vlade dobijali stanove i novčanu pomoć.

Iako su i sudije i tužioci znali da se njihove stambene potrebe mogu rješavati samo na način i u postupku koji uređuje pravilnik Sudskog, odnosno Tužilačkog savjeta, značajan broj sudija i tužilaca se upravo obraćao Vladi i preko njene komisije dobijao je stanove po cijenama koje su višestruko niže od tržišnih, kao i kredite po povoljnim uslovima koji su podrazumijevali vraćanje samo 20% dobijenih sredstava.

Pri tome, radilo se o sudijama i državnim tužiocima koji su imali adekvatno riješeno stambeno pitanje, što dodatno ukazuje na neprimjeren i nedozvoljen politički uticaj izvršne vlasti na pravosuđe, ali i na osnovanu sumnju u izvršenje koruptivnih krivičnih djela.

⁴³⁸ Član 416 Krivičnog zakona Crne Gore definiše krivično djelo zloupotreba službenog položaja koje službeno lice čini kada protivpravnim iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, **prekoračenjem granica svog službenog ovlašćenja** ili nevršenjem svoje službene dužnosti **pribavi sebi ili drugom korist**, drugom nanese štetu ili teže povrijedi prava drugog.

⁴³⁹ "Stambena politika Vlade – primjeri kršenja zakona i procedura", V. Čalović Marković, MANS, 2021: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2021/04/Vanja-Calovic-Markovic-prezentacija-stanovi.pdf>

III.6.4. Državni tužioci kojima je Vlada dodjeljivala pomoć za rješavanje stambenih pitanja

Glavni specijalni tužilac⁴⁴⁰ obratio se Vladinoj Komisiji⁴⁴¹ radi rješavanja stambenog pitanja specijalnog tužioca.⁴⁴² Ovaj specijalni tužilac dobija od Vladine komisije stan od 89 m², a cijena stana je umanjena za 80% na iznos od 15.326 eura, koju plaća u mjesečnim ratama od 77,40 eura na 20 godina sa godišnjom kamatom od 2%. Glavni specijalni tužilac⁴⁴³ obratio se Vladinoj Komisiji⁴⁴⁴ radi rješavanja stambenog pitanja još jedne specijalne tužiteljke,⁴⁴⁵ koja od Vlade dobija stan od 75 m² u Podgorici, iako živi sama. Cijena stana je umanjena za 80% na iznos od 12.915 eura, koji plaća u mjesečnim ratama od 65,23 eura na 20 godina sa godišnjom kamatom od 2%.

Državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu i predsjednik Udruženja državnih tužilaca⁴⁴⁶ obratio se u julu 2016. godine Tužilačkom savjetu radi adekvatnog rješavanja stambenog pitanja.⁴⁴⁷ U januaru 2017. godine Vrhovni državni tužilac i predsjednik Tužilačkog savjeta⁴⁴⁸ obratio se tadašnjem predsjedniku Vlade Crne Gore⁴⁴⁹ preporučujući da zahtjev ovog tužioca podrži kod Vladine Komisije „*dodjelom kredita za rješavanje njegovog stambenog pitanja*“.⁴⁵⁰

U februaru 2017. godine ovaj državni tužilac razgovara sa predsjednikom Vlade povodom stambenog pitanja, a u junu iste godine obraća mu se pisanim putem zahvaljujući „što ga je primio na razgovor“ i sa molbom da mu ne zamjeri što ga podsjeća na svoju stambenu situaciju.⁴⁵¹ Vlada u avgustu donosi zaključak⁴⁵² o dodjeli kredita ovom tužiocu u iznosu od 20 hiljada eura u cilju poboljšanja uslova stanovanja.⁴⁵³ Od 20 hiljada eura ovaj državni tužilac je trebalo da vrati 4 hiljade eura u periodu od pet godina sa godišnjom kamatom od 2% u mjesečnim ratama od po 70 eura.

Dakle, Vlada je preko svoje komisije uplatila ovom tužiocu 20 hiljada eura, od kojih je on trebalo da vrati 4 hiljade eura, pa proizilazi da je dobio 16 hiljada eura nepovratnih sredstava. Stoga proizilazi da se ne radi o ugovoru o kreditu, već je u pitanju tzv. prividni ili fiktivni ugovor o vraćanju kredita jer je tužilac dobio nepovratna sredstva u iznosu od 16 hiljada eura, koja nema obavezu da vrati.

Dodatno, ovaj posao nema elemente ugovora o kreditu, koji u smislu Zakona o obligacionim odnosima⁴⁵⁴ zaključuje banka kada korisniku kredita stavi na raspolaganje određeni iznos novčanih sredstava, na određeno ili neodređeno

⁴⁴⁰ Milivoje Katnić

⁴⁴¹ Akt Tu-S br. 33/16 od 28. januara 2016. godine.

⁴⁴² Saša Čadenović.

⁴⁴³ Milivoje Katnić.

⁴⁴⁴ Akt Tu-S br. 93/16 od 11. marta 2016. godine.

⁴⁴⁵ Lidija Vukčević.

⁴⁴⁶ Veselin Vučković.

⁴⁴⁷ Akt Tu. br. 422/16 od 12. jula 2016. godine.

⁴⁴⁸ Ivica Stanković.

⁴⁴⁹ Duško Marković.

⁴⁵⁰ Akt Tu. br. 17/17 od 13. januara 2017. godine.

⁴⁵¹ Akt br. 01 5404 od 21. juna 2017. godine.

⁴⁵² Br. 07-309 od 24. avgusta 2017. godine.

⁴⁵³ Odluka br. 07-004-2991/7 od 25. septembra 2017. godine.

⁴⁵⁴ Član 1168.

vrijeme, za neku namjenu ili bez utvrđene namjene, a korisnik se obavezuje da banci plaća ugovorenu kamatu i **dobijeni iznos novca vrati** u vrijeme i na način kako je utvrđeno ugovorom.

Takođe, ne radi se ni o ugovoru o zajmu kojim se u smislu istog zakona⁴⁵⁵ obavezuje zajmodavac da preda u svojinu zajmoprimcu određenu količinu novca ili kojih drugih zamjenljivih stvari, a zajmoprimac se obavezuje da **mu vrati poslije izvjesnog vremena istu količinu novca**, odnosno istu količinu stvari iste vrste i kvaliteta.

Shodno članu 59 stav 1 Zakona o obligacionim odnosima, prividan ugovor nema dejstva među ugovornim stranama. Priroda takvog pravnog posla utvrđuje se prema sadržini i cilju koji su stranke ugovorom željele postići, a ne po njegovom nazivu. Takođe, ako prividan ugovor prikriva neki drugi ugovor, taj drugi važi, ukoliko su ispunjeni uslovi za njegovu pravnu valjanost, shodno članu 59 stav 2 Zakona o obligacionim odnosima.

U konkretnom slučaju, nesporno je da je ovaj tužilac od Vlade dobio nepovratno iznos od 16 hiljada eura, od kojeg iznosa nema obavezu ništa da vrati. Dakle, cilj ugovornih strana je bio da se tužiocu dodijele nepovratna sredstva. Zato se radi o jednoj vrsti ugovora o poklonu, ali nijesu ispunjeni uslovi ni za njegovu valjanost. Naime, shodno članu 101 stav 1 Zakona o obligacionim odnosima, ugovor koji je **suprotan prinudnim propisima** ili moralu društva je ništav. U konkretnom slučaju, od januara 2014. godine izričito je propisano da se rješavanje stambenih potreba sudija uređuje aktima Tužilačkog savjeta, pa Vlada Crne Gore nije imala ovlašćenja da donosi odluku kojom državnim tužiocu dodjeljuje nepovratna novčana sredstva po tom osnovu.

Dodjeljivanje novčanih sredstava na ovaj način suprotno je prinudnim propisima, odnosno izmjenama Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada⁴⁵⁶ kojima je propisano da se **“postupak, način i kriterijumi za rješavanje stambenih potreba sudija, državnih tužilaca i sudija Ustavnog suda, utvrđuju aktom Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta i Ustavnog suda”**.

U slučaju ništavosti ugovora svaka ugovorna strana dužna je da vrati drugoj sve ono što je primila po osnovu takvog ugovora, a ako to nije moguće, ili ako se priroda onog što je ispunjeno protivi vraćanju, ima se dati odgovarajuća naknada u novcu, prema cijenama u vrijeme donošenja sudske odluke, ukoliko zakon što drugo ne određuje.⁴⁵⁷

Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou, koji je objavio podatke o sudijama i tužiocima koji su od izvršne vlasti dobili stanove i kredite po povoljnim uslovima, nije inicirao pokretanje sudskog postupka u kome bi se utvrdila ništavost ovog ugovora i državi vratila sredstva koja su isplaćena po osnovu ništavog pravnog posla. Preporučeno je da Vlada angažuje pravne stručnjake da utvrde kako da se „novac vrati u budžet“ i navedeno je da će krivične prijave biti predate nekim novim tužiocima kada budu izabrani. Činjenica da su stanove

⁴⁵⁵ Član 566.

⁴⁵⁶ „Službeni list CG“ br. 1/2014.

⁴⁵⁷ Član 102, stav 1 Zakona o obligacionim odnosima.

i novčanu pomoć od Vlade dobijali brojni državni tužioci, među kojima i tužioci Vrhovnog državnog tužilaštva i Specijalnog tužilaštva, kao i da je donošenje nekih odluka inicirao Tužilački savjet na čelu sa svojim predsjednikom, koji je bio Vrhovni državni tužilac, a onda na toj funkciji i vršilac dužnosti, svakako problematizuje pitanje podnošenja krivične prijave i sposobnosti i spremnosti tužilaštva da objektivno i zakonito postupi po takvoj prijavi.

Pored navedenog slučaja, tužiteljka u Vrhovnom državnom tužilaštvu,⁴⁵⁸ koja je bila član Komisije za praćenje Kodeksa tužilačke etike, od Vlade je tražila "određeni novčani iznos" i dobila je 30 hiljada eura, od kojih će vratiti samo jednu petinu. U vrijeme podnošenja zahtjeva, ova tužiteljka je imala dva stana, poslovni prostor i 125.000 m² zemljišta.

Glavni specijalni tužilac tražio je rješavanje stambenog pitanja za još jednu specijalnu tužiteljku,⁴⁵⁹ kojoj Vladina Komisija daje stan od 94 m² po povoljnim uslovima, ali i kredit od 10 hiljada eura od kojih mora da vrati samo 2 hiljade.

Viši tužilac u Podgorici⁴⁶⁰ tražio je pomoć za kupovinu stana, pa je tako stan od 75 m² platio 15.150 eura, odnosno 202 eura/m². Specijalni tužilac⁴⁶¹ je dobio stan od 90 m² za 15.498 eura. U godini kada je dobio stan po povoljnim uslovima prijavio je 22.300 eura ušteđevine, ali i ukupne prihode domaćinstva od 33 hiljade eura.

⁴⁵⁸ Sonja Bošković.

⁴⁵⁹ Mira Samardžić.

⁴⁶⁰ Miloš Šoškić.

⁴⁶¹ Veljko Rutović.

ZAKLJUČCI

Zaključci o izmjenama Zakona o državnom tužilaštvu

Izmjene Zakona o Državnom tužilaštvu, koje su stupile na snagu u junu 2021. godine, nijesu bile dovoljnog ni obima ni kvaliteta za potrebnu reformu tužilačke organizacije, koja bi obezbijedila vladavinu prava i povećala povjerenje građana i stručne javnosti u ostvarivanje javnog interesa. Neophodan je dalji rad na izmjenama ovog zakona, a to od Crne Gore očekuje i Evropska komisija.

Cilj izmjena Zakona o Državnom tužilaštvu bio je da se, u cilju reforme, Državno tužilaštvo u većoj mjeri podvrgne političkoj kontroli, posebno u pogledu izmjene sastava Tužilačkog savjeta i prekida njegovog mandata. Međutim, ovakav pristup je doveo u pitanje ustavnost usvojenih rješenja, jer je Državno tužilaštvo Ustavom Crne Gore predviđeno kao samostalan državni organ, čiju samostalnost obezbjeđuje Tužilački savjet. Osim ograničenja u smislu ustavnosti, rješenja koja izvršnoj vlasti omogućavaju da ostvari dominantan uticaj na državno tužilaštvo, sprječavaju ostvarivanje vladavine prava u odnosu na tu vlast.

Sastav Tužilačkog savjeta (poglavlje I.4.1.)

Prema izmijenjenom sastavu Tužilačkog savjeta, većinu u tom savjetu sada čine članovi van reda državnih tužilaca. Na taj način se, s jedne strane, izbjegava opasnost od korporativnog upravljanja od strane tužilaca, ali se, sa druge, omogućava veći politički uticaj na Tužilački savjet i smanjuje njegova samostalnost, jer se ugledni pravници biraju prostom većinom u Skupštini Crne Gore, dok predstavnik ministarstva u savjetu neposredno predstavlja tu skupštinsku većinu, odnosno izvršnu vlast. Na ovaj problem su ukazale Venecijanska komisija, a onda i Evropska komisija u izvještaju o Crnoj Gori. Uvedeno je unaprijeđenje utoliko što jednog člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika kandiduju nevladine organizacije, ali i taj kandidat mora da dobije podršku skupštinske većine da bi bio izabran.

Nije usvojena ni ranija preporuka Venecijanske komisije o pravičnoj zastupljenosti svih nivoa tužilaštava u Tužilačkom savjetu, tako da najmanje dva člana Savjeta budu iz osnovnih tužilaštava.

Sprječavanje sukoba interesa i nezavisnost od političkog uticaja (I.4.2.)

Iako su uvedene odredbe o sprječavanju sukoba interesa kod svih članova Savjeta i dodatni kriterijum za obezbjeđenje nezavisnosti od političkog uticaja kod članova savjeta iz reda uglednih pravnika, što principijelno predstavlja napredak, koji je pohvalila i Venecijanska komisija, te odredbe nisu dovoljne, jer ne sprječavaju da u Tužilački savjet bude izabran član ili funkcioner političke stranke odmah pošto podnese ostavku na članstvo u partiji.

Zakonom nije definisan sukob interesa koji bi mogao nastati tokom trajanja mandata. Sukob interesa se definiše na blaži način kada su u pitanju članovi savjeta iz reda državnih tužilaca u odnosu na članove iz reda uglednih pravnika. Veće garancije u ovom smislu i dalje važe za članove Agencije za sprječavanje korupcije ili Agencije za elektronske medije ili Savjeta Radio i Televizije Crne Gore nego za članove Tužilačkog savjeta, što nije opravdano imajući u vidu da je tom savjetu Ustavom dat zadatak da obezbjeđuje samostalnost Državnog tužilaštva.

Prestanak mandata Tužilačkom savjetu (I.4.12.)

Izmjenama zakona je uveden presedan po kome je obustavljen mandat Tužilačkom savjetu zato što je nova skupštinska većina zakonom izmijenila njegov sastav. Time je uvedeno pravilo političkog uticaja, tj. praksa po kojoj od sada svaka politička većina može da smijeni Tužilački savjet koji joj ne odgovara, i tako utiče i na predmete koje taj savjet razmatra. Ovo rješenje je narušilo Ustavni princip samostalnosti Državnog tužilaštva, kao i pravnu sigurnost, jer su članovi savjeta smijenjeni odlukom političke većine bez utvrđivanja bilo kakve njihove odgovornosti i razloga za razrješenje. Venecijanska komisija je bila izričito protiv ovog rješenja i na to je i Evropska komisija ukazala u svom izvještaju.

Proglašenje Tužilačkog savjeta (I.4.4.)

Ovlašćenje da proglasi sastav Tužilačkog savjeta nije trebalo prenijeti sa predsjednika države na predsjednika Skupštine Crne Gore, s obzirom na to da je zakonodavna vlast već dominantno uključena u izbor članova savjeta. Bilo je dovoljno da se to ovlašćenje precizira i tako spriječi eventualna opstrukcija.

Proglašenje djelimičnog sastava Tužilačkog savjeta od strane predsjednika Skupštine Crne Gore početkom avgusta 2021. je dovelo do obustavljanja rada Tužilačkog savjeta, koji od tada pa sve do novembra, kada je okončan rad na ovom izvještaju, nije održao ni jednu sjednicu.

Sazivanje sjednice Tužilačkog savjeta (I.4.5.)

Izmjene Zakona sadrže pozitivnu novinu da se sjednica savjeta može sazvati na zahtjev najmanje tri njegova člana, pa to više ne zavisi samo od volje predsjednika Tužilačkog savjeta.

Vršilac dužnosti VDT (I.4.6.)

Prema usvojenom zakonu vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca (VDT) može biti i neko ko nije državni tužilac. Omogućeno je da se vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca bira u nedogled, odnosno da v.d. stanje traje neograničeno. Time se povlađuje političkoj neodgovornosti i izigrava Ustavom propisan način izbora Vrhovnog državnog tužioca. Venecijanska komisija je izričito kritikovala ovo rješenje.

Razrješenje državnih tužilaca (I.4.7.)

Nove odredbe omogućavaju razrješenje državnog tužioca na proizvoljan način. Odredbe su neprecizne i preširoko formulisane, pa tako ostavljaju prostor za proizvoljno postupanje. Propuštena je prilika da se izmjenama zakona preciziraju disciplinski prekršaji (detaljnije u nastavku pod Disciplinska odgovornost).

Novi sastav Disciplinskog vijeća (I.4.9.)

Propisivanjem novog sastava Disciplinskog vijeća ojačana je njegova nezavisnost, jer sada većinu čine članovi koji nijesu državni tužioci.

Međutim, reforma sistema utvrđivanja odgovornosti u državnom tužilaštvu mora da ode dalje od ovih izmjena zakona, da bi se taj sistem i pojednostavio i uozbiljio, s obzirom na to da nije dao rezultate (detaljnije u nastavku pod Postupanje po pritužbama i Disciplinska odgovornost).

Predlog za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva (I.4.10.)

Predlog za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva sada mogu podnijeti i tri člana Tužilačkog savjeta, što je korisno unaprijeđenje sistema utvrđivanja odgovornosti.

Podnošenje izvještaja Skupštini Crne Gore (I.4.11.)

Uvedena je pozitivna novina u odnosu na ranije propisanu obavezu Vrhovnog i Glavnog specijalnog tužioca da Skupštini Crne Gore ili radnim tijelima Skupštine dostavljaju izvještaje o radu na zahtjev tih tijela i isključena je mogućnost traženja i dostavljanja izvještaja ako se radi o okolnostima pojedinačnih predmeta čije je procesuiranje u toku. U tom domenu je spriječen politički pritisak na tužilaštvo i uvažena preporuka Venecijanske komisije.

Primjena izmjena Zakona o Državnom tužilaštvu od juna 2021. godine (poglavlje II)

Zakon o izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu, koji je stupio na snagu u junu 2021, u praksi se primjenjivao na osnovu tumačenja javnih funkcionera u skladu s njihovim političkim interesima. Takvo tumačenje i primjena zakona dovela je do blokade rada Tužilačkog savjeta koji od jula 2021. godine nije održao ni jednu sjednicu.

Proglašenje Tužilačkog savjeta (II.1.)

Ishitrenim proglašenjem djelimičnog sastava Tužilačkog savjeta od strane predsjednika Skupštine Crne Gore, 5. avgusta 2021. godine, bez pet članova savjeta iz reda uglednih pravnika, koji nijesu bili izabrani, rad Tužilačkog savjeta je blokiran, jer je starim članovima iz reda uglednih pravnika tim činom faktički obustavljen mandat, dok proglašeni, a nepotpuni savjet nije mogao da počne da radi jer po zakonu konstitutivnu sjednicu mora održati u kompletnom sastavu.

Novi konkurs za izbor Vrhovnog državnog tužioca (II.3.)

Javna kritika predstavnika izvršne vlasti na račun Tužilačkog savjeta zbog raspisivanja novog oglasa za izbor Vrhovnog državnog tužioca, iako je oglas raspisan u skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, predstavljala je politički pritisak na Tužilački savjet i Državno tužilaštvo. Proizvoljne najave pokretanja postupaka odgovornosti i razrješenja članova Tužilačkog savjeta, predstavljale su dodatni neprimjeren politički pritisak na to tijelo.

Obustava započetih postupaka izbora državnih tužilaca (II.2.)

Svi započeti postupci izbora rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca, kao i postupak izbora Vrhovnog državnog tužioca, po sili zakona su obustavljeni. Takvo okončanje započetih postupaka izbora je neopravdano, jer u zakonu nijesu promijenjeni uslovi za njihov izbor. Na taj način su ojačane sumnje u politički uticaj na tužilaštvo.

Obaveza podnošenja izvještaja Skupštini Crne Gore (II.4.)

Predstavnici zakonodavne vlasti nezakonito su tražili od v.d. VDT-a dostavljanje izvještaja vezanih za rad Tužilačkog savjeta i neosnovano su optužili savjet da namjerno kasni sa izborom tužilaca, što predstavlja vid neprimjerenog političkog pritiska na Tužilački savjet.

Primjena Zakona o Državnom tužilaštvu u 2020. i 2021. godini

Prestanak tužilačke funkcije zbog starosne penzije (III.2.2.2.)

Tužilački savjet nije primjenjivao odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (ZPIO) koje su stupile na snagu 12. avgusta 2020. godine, a po kojima muškarci stiču pravo na starosnu penziju kada navrše 66 godina života, a žene kada navrše 64 godine života. Savjet je u praksi primjenjivao odredbe zakona koje su prestale da važe, s opravdanjem da su izmjene zakona suprotne Ustavu Crne Gore, iako ocjenu ustavnosti zakona može da da isključivo Ustavni sud. Na ovaj način je Tužilački savjet izašao van okvira svoje nadležnosti i ugrozio vladavinu prava.

U slučaju vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, Ivice Stankovića, nijesu čak primijenjene ni ranije zakonske odredbe, koje su propisivale prestanak tužilačke funkcije zbog sticanja prava na starosnu penziju kada se navrš 40 godina radnog staža, a koje su važile i prije izmjena ZPIO 2020. godine, pa je on nastavio da obavlja funkciju i dvije godine nakon što mu je funkcija morala prestati po sili zakona.

Zakon o Državnom tužilaštvu ne propisuje sankcije ili bilo kakve posljedice u slučaju da se ne izvrši obaveza obavještanja Tužilačkog savjeta o nastupanju razloga za prestanak tužilačke funkcije.

Predlogom Zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, koji je kasnije povučen, pokazana je politička namjera da se zakonom prekine mandat Glavnom specijalnom tužiocu i istovremeno uklone specijalni tužioci iz postojećeg Specijalnog državnog tužilaštva.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, koji je donijet bez javne rasprave, takođe je bio usmjeren na prestanak tužilačke funkcije Glavnog specijalnog tužioca. Naknadno je ipak odložena primjena tog zakona.

Postupanje vladajuće većine i predlaganje i donošenje zakona usmjerenih *ad hominem* bili su pokušaji zloupotrebe zakonodavnih ovlašćenja. Odgovornost državnih tužilaca i njihove smjene ili razrješenje mogu se utvrditi isključivo u zakonito sprovedenom postupku, a ne „po sili zakona“, tj. volji vladajuće političke većine, poput srednjovjekovne prakse lova na vještice.

Utvrdjivanje odgovornosti državnih tužilaca za kršenje zakona i etike

Postupanje Tužilačkog savjeta po pritužbama zbog nezakonitog rada (III.3.1.)

Pritužbe na rad državnih tužilaca u praksi su se pokazale kao nedjelotvorno sredstvo za provjeru zakonitosti njihovog postupanja. Ni jedna od 157 pritužbi na rad tužilaca po kojima je odlučeno od početka 2020. godine nije dovela do pokretanja disciplinskog postupka, iako je bilo slučajeva ozbiljnih propusta i povreda zakona. Odbačena je i pritužba protiv državnog tužioca za koga je istim povodom pravosnažnom presudom, mišljenjem Ombudsmana i presudom Evropskog suda za ljudska prava utvrđeno da je kršio osnovna ljudska prava. Bez obrazloženja je odbijena i pritužba podnešena zbog postupanja državnog tužilaštva u slučaju policijske torture u predmetu u kome su djelotvornu istragu zahtijevali i Evropska komisija, Ambasada SAD, Ambasada Ujedinjenog Kraljevstva i šefica svih predstavništava agencija UN u Crnoj Gori. Posebno je tolerisano često neblagovremeno postupanje državnih tužilaca po podnijetim krivičnim prijavama, kao i kršenje prava na odbranu.

U nekim predmetima gdje su utvrđeni propusti to nije jasno saopšteno stavom da je pritužba osnovana, već je tužiocima dato „uputstvo“ kako da propuste otklone. U malom broju slučajeva (ukupno sedam) gdje je konstatovano da je pritužba bila osnovana, Tužilački savjet je takođe dao uputstvo kako da se otklone propusti i nije razmatrao mogućnost utvrđivanja disciplinske odgovornosti ili kršenja Kodeksa.

Tužilački savjet je po pritužbama odlučivao u formi proizvoljnih obavještenja u jednoj rečenici, bez prethodne rasprave i razloga koji bi pokazali zašto je donijeta takva odluka. Praksa Tužilačkog savjeta u odlučivanju po pritužbama na rad državnih tužilaca je nerazumljiva i podstiče pravnu nesigurnost jer se u istim situacijama postupalo različito.

Za odlučivanje po pritužbama nije propisan rok, i odlučivalo se neblagovremeno. Tako na primjer, Tužilački savjet više od godinu dana nije odlučio po pritužbi da u konkretnom predmetu iz 2015. godine pet godina nije riješeno po krivičnoj prijavi.

Tužilački savjet je o pritužbama odlučivao površno i proizvoljno, ne poštujući propisanu proceduru i bez adekvatne provjere navoda pritužbe. Takva praksa doprinosi neodgovornosti u radu državnih tužilaca i posebno je neprihvatljiva jer članovi Komisije za preispitivanje pritužbi imaju pravo i na naknadu za rad u toj komisiji. Od 157 pritužbi po kojima je odlučeno, samo u sedam slučajeva je jasno saopšteno da je pritužba osnovana, u jednom slučaju da je pritužba djelimično osnovana, u 12 slučajeva je dato uputstvo za otklanjanje nepravilnosti bez stava o osnovanosti pritužbe, a u 136 slučajeva je saopšteno da je pritužba neosnovana. Jedna pritužba je povučena prije odluke.

Praksa Komisije za Etički kodeks (III.3.2.)

Broj podnijetih pritužbi zbog kršenja kodeksa protiv državnih tužilaca bio je mali, od početka 2020. do septembra 2021. samo devet, a Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca je utvrdila kršenja Kodeksa samo u dva slučaja.

Komisija nije imala proaktivan pristup u cilju afirmacije poštovanja etičkih načela i nije pratila primjenu Kodeksa mimo pritužbi, iako je to propisano. Njena mišljenja su samo u dva slučaja, u kojima je 2021. godine utvrđeno kršenje Kodeksa, sadržala valjana obrazloženja i razloge iz kojih se moglo utvrditi da je mišljenje pravilno i zakonito.

Komisija nije podnijela ni jedan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, iako su slučajevi u kojima je utvrđena povreda Kodeksa ukazivali i na izvršenje disciplinskog prekršaja.

Zakonom o državnom tužilaštvu i Etičkim kodeksom državnih tužilaca nije napravljena razlika između nekih disciplinskih prekršaja i kršenja Kodeksa, pa isto ponašanje može da se tumači i kao disciplinski prekršaj i kao kršenje etike. Time se omogućava pravna nesigurnost, umanjivanje odgovornosti i nejednako tretiranje državnih tužilaca.

Disciplinska odgovornost (III.3.3.)

Sistem disciplinske odgovornosti državnih tužilaca za disciplinske prekršaje u vezi sa vršenjem tužilačke funkcije i postupanjem u konkretnim predmetima nije zaživio u praksi. Za prethodnih šest godina ni jedan državni tužilac nije disciplinski odgovarao zbog nekog propusta u radu u nekom konkretnom postupku. Pokrenuta su samo dva disciplinska postupka protiv državnih tužilaca koji nijesu prijavili imovinu, na inicijativu Agencije za sprječavanje korupcije.

Godišnji izvještaji o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva, kao i pritužbe koje su podnošene Tužilačkom savjetu ukazuju na opravdanu sumnju u brojne propuste u radu državnih tužilaca. Na primjer, od ukupnog broja podnešenih krivičnih prijava godinama se više od 90% njih odbaci zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, ali nikada nije utvrđeno koji su razlozi za takve odluke, niti je ijedan državni tužilac odgovorao zbog disciplinskog prekršaja kada „bez opravdanog razloga ne postupa u predmetima u zakonom propisanim rokovima, a usljed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane

zakonom". Takođe, ovlašćeni predlagači nijesu pokrenuli disciplinski postupak protiv Glavnog specijalnog tužioca kada je nezakonito objavio materijal pribavljen mjerama tajnog nadzora, a postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti nije pokrenut ni protiv državnog tužioca za koga je pravnosnažnom presudom, mišljenjem Ombudsmana i presudom Evropskog suda za ljudska prava utvrđeno da je kršio osnovna ljudska prava.

Rad svih državnih tužilaca je ocijenjen najvećom ocjenom kao odličan, što pokazuje da sistem disciplinske odgovornosti i sistem ocjenjivanja rada državnih tužilaca nijesu zasnovani na objektivan način i da ne prikazuju stvarno stanje kada su u pitanju odgovornost, propusti u radu i kvalitet rada državnih tužilaca.

Zakonski opisi nekih disciplinskih prekršaja još uvijek su suviše neodređeni i omogućavaju proizvoljno tumačenje od strane ovlašćenog predlagača za pokretanje disciplinskog postupka, Disciplinskog tužioca ili Disciplinskog vijeća, a time i nejednako tretiranje tužilaca.

Ocjenjivanje državnih tužilaca (III.4.)

Sistem ocjenjivanja državnih tužilaca u Crnoj Gori je nerealan, neobjektivan i nedovoljno transparentan. Odluke o ocjenjivanju državnih tužilaca koje je donio Tužilački savjet pokazuju da je rad svih 17 državnih tužilaca koji su ocjenjivani od početka 2020. godine do kraja jula 2021. godine ocijenjen isključivo najvišom ocjenom „odličan” i da su svi državni tužioci u postupku izbora po tom kriterijumu dobili maksimalan broj bodova, uključujući i one kod kojih su inače utvrđeni ozbiljni propusti u radu.

Propisani kriterijumi i podkriterijumi za ocjenu rada državnih tužilaca, odnosno ocjenu kvaliteta rada, nijesu dovoljni i ne omogućavaju objektivno ocjenjivanje državnih tužilaca.

Izbor državnih tužilaca (III.5.)

Odluke Tužilačkog savjeta o izboru državnih tužilaca nijesu bile dovoljno obrazložene i iz njih se ne može jasno zaključiti da li su donijete u skladu sa zakonom, da li je poštovana procedura i da li su svi kriterijumi, odnosno podkriterijumi primijenjeni i s kojim rezultatom. Takođe, odluke Tužilačkog savjeta kojima se neko lice prvi put bira za državnog tužioca, u suštini su odluke bez obrazloženja, jer nema nikakve naznake kako se i na osnovu čega utvrdila ocjena “zadovoljava” na inicijalnoj obuci. Ni jedna odluka o izboru rukovodilaca državnih tužilaca nije sadržala obrazloženje u pogledu ispunjavanja uslova radnog iskustva. Evropska komisija je i u posljednjem izvještaju, kao i u nekoliko prethodnih, kritikovala Tužilački savjet zbog nedovoljno obrazloženih odluka.

U postupcima napredovanja, uvijek je ocjena intervjua bila opredjeljujuća za izbor državnih tužilaca, zbog toga što je rad svih kandidata bio ocijenjen najboljom mogućom ocjenom “odličan”. Međutim, ni jedna odluka o izboru nije sadržala obrazloženje o tome kako su propisani kriterijumi za ocjenjivanje intervjua cijenjeni na osnovu propisanih indikatora.

Tužilački savjet je jednoglasno odlučio da ne izabere kandidate koji su dva ili više puta bili na rukovodećoj funkciji u istom državnom tužilaštvu, uvažavajući propisano ograničenje da isto lice ne može biti birano za rukovodioca istog državnog tužilaštva više od dva puta i uzimajući u obzir i dio izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore po pitanju trećih mandata. Tako je Tužilački savjet postupio znatno odgovornije nego Sudski savjet, koji je do kraja insistirao na tome da se mandati, koje su predsjednici sudova ostvarili prije stupanja ograničenja broja mandata na snagu 2015. godine, ne računaju, čime je reformski cilj pomenute odredbe ignorisan, tj. neopravdano odložen za daleko buduće vrijeme. Takođe, pozitivno je i to što je Tužilački savjet objavio predloge programa rada kandidata za rukovodioce državnih tužilaštava, za razliku od Sudskog savjeta, koji je pristao da objavi predloge programa rada samo kandidata za izbor predsjednika Vrhovnog suda.

Većina odluka Tužilačkog savjeta o izboru državnih tužilaca i rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava sadržale su pravnu pouku da se tužba protiv odluke podnosi preko Tužilačkog savjeta, što je suprotno zakonu koji kaže da se tužba podnosi neposredno Upravnom sudu. Ovakva pouka može imati odvratajući uticaj na one koji razmatraju da podnesu tužbu.

Neprimjeren uticaj izvršne vlasti na državne tužioce proizvoljnom dodjelom pomoći za rješavanje stambenog pitanja (III.6.)

Neprimjeren politički uticaj na sudstvo i tužilaštvo izvršna vlast je godinama vršila odlukama kojima je, neovlašćeno, u netransparentnoj proceduri, sudijama i državnim tužiocima dodjeljivala stanove za 20% od procijenjene vrijednosti, kao i novčane pomoći za rješavanje stambenih potreba.

S ovom praksom izvršna vlast je nastavila čak i kada je 2014. godine zakonom isključena mogućnost da uređuje pitanja vezana za rješavanje stambenih potreba sudija i državnih tužilaca. Istovremeno, izvršna vlast godinama Tužilačkom savjetu nije odobravalu sredstva za rješavanje stambenih potreba državnih tužilaca, pa su državni tužioci stambena pitanja rješavali isključivo preko Vladine komisije.

Ugovori o vraćanju kredita koje je Vlada zaključivala sa sudijama i državnim tužiocima nemaju elemente ugovora o kreditu i predstavljaju prividne ili fiktivne ugovore. Takvi ugovori predstavljaju ništave pravne poslove.

Značajan broj ovih sudija i državnih tužilaca koji su dobili pomoć od Vlade su već imali adekvatno riješeno stambeno pitanje, a donošenje nekih nezakonitih odluka za rješavanje stambenih potreba državnih tužilaca kod Vladine komisije je inicirao Tužilački savjet na čelu sa predsjednikom, koji je bio i Vrhovni državni tužilac. Ovakva praksa ukazuje na osnovanu sumnju da se radi o krivičnim djelima sa elementima korupcije.

PREPORUKE

Preporuke za dalje izmjene Zakona o državnom tužilaštvu

Zakon o Državnom tužilaštvu je neophodno dodatno izmijeniti. To od Crne Gore očekuje i Evropska komisija, sudeći po njenom posljednjem izvještaju o Crnoj Gori iz oktobra 2021. godine.

Sastav Tužilačkog savjeta

Uvesti dodatne garancije protiv političkog uticaja na ugledne pravnike, npr. tako što bi se izbor bar dva člana prepustio nevladinim organizacijama, akademiji i Advokatskoj komori. Venecijanska komisija je dala takav predlog, koji je Evropska komisija ponovila u svom izvještaju.

Pravičnu zastupljenost svih nivoa tužilaštava u Tužilačkom savjetu obezbijediti tako da najmanje dva člana Savjeta budu birana iz osnovnih tužilaštava, što je bila i preporuka Venecijanske komisije iz 2014. i 2015. godine.

Sprječavanje sukoba interesa i nezavisnost od političkog uticaja

Usvojiti rješenje po kome član Tužilačkog savjeta ne može biti neko ko je član savjeta stranke, drugi stranački funkcioner ili lice koje je bilo partijski aktivno angažovano, a ograničenje u odnosu na vršenje političkih funkcija vezati za posljednjih 10 godina (prihvaćeno je za posljednjih 5 godina).

Pravila o sprječavanju sukoba interesa i obezbjeđivanju nezavisnosti od političkog uticaja definisati na isti način za sve članove Tužilačkog savjeta, bez obzira dolaze li iz reda uglednih pravnika ili iz reda državnih tužilaca. Takođe, propisati da se ta pravila primjenjuju tokom trajanja čitavog mandata, a ne samo u vrijeme izbora.

Proglašenje Tužilačkog savjeta

Proglašenje sastava Tužilačkog savjeta vratiti u nadležnost predsjednika države, i precizirati njegova ovlaštenja kako bi se spriječila eventualna politička opstrukcija. Proglašenje sastava savjeta precizirati kao formalno konstatovanje i proglašenje izbora koji su napravili drugi organi, kao što je predložila i Venecijanska komisija.

Vršilac dužnosti VDT

Izmijeniti zakon tako da se spriječi da stanje u kome vršilac dužnosti obavlja funkciju Vrhovnog državnog tužioca može neograničeno da traje. Venecijanska komisija je to izričito kritikovala ukazujući da fokus treba da bude na pronalaženju mehanizma za sprječavanje blokade, umjesto održavanja v.d. stanja u nedogled i još 2014. godine je predložila rješenje da, u slučaju da ne dođe do izbora VDT-a

i nakon drugog kruga glasanja, Tužilački savjet onda predloži dva kandidata od kojih će Skupština da izabere VDT-a prostom većinom. U martu 2021. godine VK je predložila da se za vršioca dužnosti izabere neko od postojećih tužilaca čime bi se obezbijedio kontinuitet i legitimitet funkcije i stvorio podsticaj za vladajuću većinu da traži kompromis oko izbora stalnog VDT-a, te da se Ustavom propiše deblokirajući mehanizam.

Razrješenje državnih tužilaca

Najteže disciplinske prekršaje koji predstavljaju osnov za razrješenje državnog tužioca propisati precizno, kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri izbjeglo proizvoljno postupanje.

Prestanak tužilačke funkcije zbog starosne penzije

Tužilački savjet bi morao da primjenjuje Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju u svijetlu Zakona o Državnom tužilaštvu i konstatuje prestanak funkcije svim državnim tužiocima i tužiteljima koji su ispunili uslove za odlazak u penziju. Ustavnom sudu se mogu obratiti za obustavu izvršenja tih zakonitih odluka do donošenja odluke po podnijetoj inicijativi za ocjenu ustavnosti tog zakona.

Zakonom propisati i prekršaj za odgovorno lice koje blagovremeno ne obavijesti Tužilački savjet o nastupanju razloga za prestanak tužilačke funkcije.

Disciplinska odgovornost

Ponavljamo raniju preporuku da disciplinskom tužiocu treba dati ovlašćenje da inicira pokretanje disciplinskih postupaka, i ukazujemo na predlog Venecijanske komisije iz 2015. godine da za tu poziciju treba da bude izabrana osoba van tužilaštva, čime bi se povećao demokratski legitimitet i kredibilitet utvrđivanja disciplinske odgovornosti.

Svaki član Tužilačkog savjeta bi trebalo da ima ovlašćenje da pokrene disciplinski postupak protiv državnog tužioca, a Tužilački savjet bi trebalo da dobije ovlašćenje za pokretanje postupka razrješenja Vrhovnog državnog tužioca (o čemu konačno odlučuje Skupština Crne Gore).

Disciplinsko vijeće ne treba da bude ovlašćeno za izricanje disciplinskih sankcija, već samo za sprovođenje postupka, dok bi Tužilački savjet trebalo da odlučuje o sankcijama za sve vrste prekršaja, ili da se razmotri da odluke o sankcijama donosi posebno tijelo, čiji članovi nijesu članovi Tužilačkog savjeta, u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije iz 2014. godine.

Precizirati opise disciplinskih prekršaja tako da se izbjegniju neodređeni pojmovi npr. u pogledu broja predmeta u kojima bi državni tužilac trebalo da ne postupi blagovremeno da bi se utvrdila njegova odgovornost, kao i da bi bila jasna razlika između prekršaja i kršenja Etičkog kodeksa.

Zakonom propisati i poštovanje principa proporcionalnosti između disciplinskog prekršaja i disciplinske sankcije, u skladu sa Akcionim planom za poglavlje 23.

Ponavljamo preporuku da se disciplinski prekršaj kada tužilac neopravdano ne postupa u zakonskim rokovima pa usljed toga nastupi zastarjelost, nemoćnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom, propiše kao jedan od najtežih prekršaja, za koji je kao disciplinska sankcija propisano razrješenje državnog tužioca.

Preporuke u vezi primjene Zakona o državnom tužilaštvu

Neprimjeren uticaj izvršne vlasti na državne tužioce proizvoljnom dodjelom pomoći za rješavanje stambenog pitanja

Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore bi trebalo da pokrene parnične postupke radi utvrđenja ništavosti prividnih ili fiktivnih ugovora kojima je izvršna vlast dodjeljivala novčana sredstva sudijama i državnim tužiocima i radi naknade štete državi, odnosno povraćaja sredstava koja su dodijeljena na osnovu ništavih ugovora.

Državno tužilaštvo bi po službenoj dužnosti trebalo da ispita svaki slučaj dodjele takve pomoći pojedinačno i utvrdi da li u nekom od njih ima elemenata bića krivičnih djela koja se gone po službenoj dužnosti. Imajući u vidu razmjere ovog slučaja, i opravdan interes javnosti da se uspostavi vladavina prava, Državno tužilaštvo bi trebalo da sačini izvještaj o ispitivanju tih slučajeva i da ga objavi.

Državni tužioci, kao i sudije, i svi drugi državni službenici, u principu ne treba da dobijaju stambenu pomoć od države, već da imaju odgovarajuće plate i da, kao i svi drugi građani, konkurišu za stambene kredite kod banaka po tržišnim uslovima koji su jednaki za sve.

Proglašenje Tužilačkog savjeta

Skupština Crne Gore bi morala najhitnije izvršiti izbor preostalih članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, kako bi se taj savjet konstituisao i počeo da vrši svoje brojne nadležnosti.

Izbor VDT-a

Javni funkcioneri, a posebno funkcioneri izvršne vlasti, treba da se zalažu za pravilnu primjenu zakonskih odredbi i posebno da se uzdrže od izjava koje se mogu tumačiti kao politički uticaj ili pritisak na tužilaštvo. Odgovornost članova Tužilačkog savjeta i državnih tužilaca treba utvrđivati isključivo u zakonito sprovedenom postupku, bez proizvoljnih najava i optužbi od strane funkcionera izvršne i zakonodavne vlasti da će biti razriješeni i procesuirani.

Prestanak tužilačke funkcije zbog starosne penzije

Tužilački savjet odmah po konstituisanju mora da donese odluke o prestanku funkcije svim državnim tužiocima kojima je funkcija de iure prestala u skladu sa Zakonom o PIO.

Zakon o Državnom tužilaštvu dopuniti propisivanjem prekršaja za rukovodioca državnog tužilaštva koji blagovremeno ne obavijesti savjet o nastupanju takvih uslova.

Utvrđivanje odgovornosti za nezakonit rad i kršenje etike

Postupanje po pritužbama

U odnosu na postupanje po pritužbama na nezakonit rad državnih tužilaca, Tužilački savjet bi morao da:

- potpuno poštuje proceduru propisanu za postupanje po pritužbama na rad državnih tužilaca;
- dopuni Poslovnik Tužilačkog savjeta odredbama u kojima će se propisati da odluke po podnešenim pritužbama sadrže obrazloženje sa jasnim razlozima koji upućuju na odluku kakva je donešena i iz kojih se može utvrditi koje radnje su preduzete u cilju provjera navoda pritužbe (imati u vidu da će se na ovaj način odgovoriti i na kritiku Evropske komisije iz godišnjih izvještaja);
- ujednači praksu u odlučivanju po podnešenim pritužbama i u istim situacijama odlučuje na isti način;
- uvijek razmotri pokretanje postupka individualne odgovornosti državnih tužilaca po osnovanim pritužbama, posebno u slučajevima znatnog kršenja propisanih rokova i u slučajevima kada se takvo (ne)postupanje ponavlja;
- dopuni Poslovnik Tužilačkog savjeta propisivanjem roka za odlučivanje po pritužbama, i detaljnijim odredbama o postupku po pritužbama.

Poštovanje etičkih normi

Zakon o Državnom tužilaštvu i/ili Etički kodeks izmijeniti tako da se disciplinski prekršaji jasno razgraniče od povreda Kodeksa i kako bi se prostor za proizvodnost i neujednačeno postupanje prema državnim tužiocima sveli na minimum i izbjeglo vođenje dva postupka povodom istog postupanja. Takođe, sva kršenja Kodeksa trebala bi biti od značaja kod ocjenjivanja rada državnih tužilaca.

Tužilački savjet bi trebalo da ukine posebne naknade za rad u komisijama, jer članovi Tužilačkog savjeta već primaju naknadu za rad u savjetu, ili da im se ta naknada za dodatni rad odredi u skladu sa stvarnim učinkom, ako rad na pritužbama zahtijeva dodatno angažovanje.

Komisija za Etički kodeks bi trebalo da:

- unaprijedi praksu tako što će temeljnije utvrđivati činjenice, npr. i na osnovu saslušanja podnosioca pritužbe i drugih učesnika ili svjedoka događaja, i donositi mišljenja s jasnim i potpunim obrazloženjem;

- podnosi predloge za utvrđivanje disciplinske odgovornosti uvijek kada postoji sumnja da je izvršen disciplinski prekršaj ili da bar argumentovano objasni zbog čega smatra da se ne radi o disciplinskom prekršaju;
- proaktivno i planski prati primjenu Kodeksa i da samoinicijativno pokreće postupak u slučaju njegovog kršenja.

Disciplinski prekršaj

Propisati obavezu objavljivanja potpunih podataka o zastarjevanju krivičnog gonjenja, uključujući i presude kojima se optužba odbija iz ovog razloga; propisati obaveznu istragu svakog takvog slučaja i objavljivanje razloga za nastupanje zastarjelosti, a u skladu s tim nalazima pokretati i postupke utvrđivanja disciplinske ili/i krivične odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija. Tužilački savjet bi trebalo da formira komisiju koja bi se bavila samo tim problemom.

Zakonske opise disciplinskih prekršaja treba precizirati. Posebno treba jasno odrediti i razgraničiti radnje prekršaja od radnji kršenja Etičkog kodeksa, kako bi se onemogućilo proizvoljno tumačenje i nejednako tretiranje tužilaca.

Izbor državnih tužilaca

Odluke Tužilačkog savjeta moraju da imaju valjano obrazloženje i razloge koji jasno upućuju kako je utvrđeno činjenično stanje i kako je u konkretnom slučaju primijenjen zakon. Takođe, odluke treba da sadrže pravnu pouku u skladu sa zakonom.

Ocjena kvaliteta rada

Ponavljamo ranije preporuke da kvalitet rada državnog tužioca i sudije treba cijeliti i u odnosu na:

- odluke Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava i da se u tom smislu, po potrebi, napravi i izuzetak u odnosu na trogodišnji opseg ocjenjivanja;
- broj usvojenih ili odbijenih predloga o određivanju i produženju pritvora, i
- broj usvojenih pritužbi o odbacivanju krivične prijave.

Ove preporuke dopunjujemo na način što smatramo da se kvalitet rada državnog tužioca treba cijeliti i u odnosu na pravnosnažne presude redovnih sudova.

Ponavljamo i preporuku da je potrebno izmijeiniti zakonom propisano pravilo za utvrđivanje ocjene rada državnih tužilaca, koje je nelogično, nepotpuno i nepravedno. Ovo pravilo omogućava, pored ostalog, da napreduju i tužioci koji imaju nezadovoljavajući kvalitet i kvantitet rada, kao i oni kojima je utvrđen nezadovoljavajući odnos prema strankama, kolegama i zaposlenim zbog više kršenja Etičkog kodeksa.

CONCLUSIONS

Conclusions on Amendments to the Law on the State Prosecutor's Office

Amendments to the Law on the State Prosecutor's Office, which entered into force in June 2021, were not sufficient, in either scope or quality, to allow for the necessary reform of the organisation of prosecution which would ensure the rule of law and increase the confidence of citizens and professional public in the realisation of public interest. There is a need for further work on amending this Law, which is exactly what the European Commission expects from Montenegro.

The aim of the amendments to the Law on the State Prosecutor's Office was to subject the State Prosecutor's Office – for the purpose of the reform – to a greater political control, especially with regard to changing the composition of the Prosecutorial Council and terminating its mandate. However, this approach called into question the constitutionality of the adopted solutions, because the Constitution of Montenegro envisages the State Prosecutor's Office as an independent state body whose independence is ensured by the Prosecutorial Council. In addition to constitutional limitations, solutions that allow the executive branch of power to exercise a dominant influence over the Public Prosecutor's Office prevent the implementation of the rule of law in relation to that branch of power.

Composition of the Prosecutorial Council (chapter I.4.1.)

According to the changed composition of the Prosecutorial Council, its majority now consists of members outside of the ranks of state prosecutors. In this way, on the one hand, the danger of corporate governance by prosecutors is avoided; however, on the other hand, greater political influence on the Prosecutorial Council is made possible and its independence reduced, since eminent lawyers are elected by a simple majority in the Parliament of Montenegro. The representative of the Ministry in the Council directly represents that parliamentary majority, that is, the executive branch of power. This problem was pointed out by the Venice Commission, and later also by the European Commission in its report on Montenegro. An improvement has been made insofar as one member of the Prosecutorial Council from the ranks of eminent lawyers is now nominated by non-governmental organisations. However, in order to be elected, even that one candidate must receive the support of the parliamentary majority.

Earlier recommendation of the Venice Commission on the fair representation of all levels of prosecutor's offices in the Prosecutorial Council, which would have allowed for at least two members of the Council to be from the basic prosecutor's offices, has not been adopted either.

Prevention of conflicts of interest and independence from political influence (chapter I.4.2.)

Although provisions on the prevention of conflicts of interest have been introduced for all members of the Council, as well as an additional criterion for ensuring independence from political influence among the members of the Council from the ranks of eminent lawyers – which, in principle, represents progress and was praised by the Venice Commission – these provisions are not sufficient because they do not prevent a member or official of a political party from being elected to the Prosecutorial Council as soon as s/he resigns from membership in said party.

The law does not define conflicts of interest that could arise in the course of the term of office. Conflict of interest is defined in a milder way when it comes to Council members from the ranks of state prosecutors compared to members from the ranks of eminent lawyers. Greater guarantees in this regard apply to members of the Agency for the Prevention of Corruption, the Agency for Electronic Media, or the Council of Radio and Television of Montenegro than to members of the Prosecutorial Council, which is not justified given that the Constitution granted the Council the task to ensure the autonomy of the State Prosecutor's Office.

Termination of the mandate of the Prosecutorial Council (chapter I.4.12.)

The amendments to the Law set a precedent based on which the mandate of the Prosecutorial Council was suspended because the new parliamentary majority changed its composition in accordance with the law. This introduced the rule of political influence, i.e. the practice according to which from now on any political majority can dismiss a Prosecutorial Council that does not suit it, and thus affect the cases the Council is considering. This decision violated the constitutional principle of independence of the State Prosecutor's Office, as well as legal certainty, since members of the Council were dismissed by a decision of the political majority without establishing any responsibility and reasons for dismissal. The Venice Commission was explicitly against this solution, and the European Commission pointed this out in its report.

Proclamation of the Prosecutorial Council (chapter I.4.4.)

The authority to proclaim the composition of the Prosecutorial Council should not have been transferred from the President of Montenegro to the Speaker of the Parliament, given that the legislature is already dominantly involved in the election of members of the Council. It would have been enough to specify that authorisation and thus prevent possible obstruction.

Proclamation of the partial composition of the Prosecutorial Council by the Speaker of the Parliament of Montenegro in early August 2021 led to the suspension of the work of the Council, which – from that day until November, when work on this report was completed – did not hold a single session.

Convening a session of the Prosecutorial Council (chapter I.4.5.)

The amendments to the Law contain one positive novelty: a session of the Prosecutorial Council can be convened at the request of at least three of its members, so it no longer depends only on the will of the president of the Council.

Acting Supreme State Prosecutor (chapter I.4.6.)

According to the adopted Law, the acting Supreme State Prosecutor (SSP) can also be someone who is not a state prosecutor. It is possible for the acting Supreme State Prosecutor to be elected indefinitely, meaning that the 'acting' situation can last forever. This indulges in political irresponsibility and circumvents the constitutionally prescribed manner of electing the Supreme State Prosecutor. The Venice Commission has explicitly criticised this solution.

Dismissal of state prosecutors (chapter I.4.7.)

New provisions allow for the dismissal of a public prosecutor in an arbitrary manner. The provisions are imprecise and too broadly worded, leaving room for arbitrary action. The opportunity to specify disciplinary offences by amending the law was missed (more information below, under Disciplinary Responsibility).

New composition of the Disciplinary Council (chapter I.4.9.)

Prescribing the new composition strengthened the independence of the Disciplinary Council, because members who are not state prosecutors are now the majority.

However, the reform of the system of establishing responsibility in a state prosecutor's office must go beyond these amendments to the Law, in order to both simplify the system and make it more serious, given that it did not yield results (more information below, under 'Acting upon complaints' and 'Disciplinary responsibility').

Proposal for dismissal of the head of a state prosecutor's office (chapter I.4.10.)

A proposal for the dismissal of the head of a state prosecutor's office can now be submitted by three members of the Prosecutorial Council, which is a useful improvement of the system of establishing responsibility.

Submission of reports to the Parliament of Montenegro (chapter I.4.11.)

A positive novelty was introduced in relation to the previously prescribed obligation of the Supreme State Prosecutor and Chief Special Prosecutor to submit work reports to the Parliament of Montenegro or the working bodies of the Parliament at their request, while the possibility of requesting and submitting a report was excluded in the case of circumstances of individual cases whose

processing is under way. In that domain, political pressure on the prosecution was prevented and the recommendation of the Venice Commission was fulfilled.

Application of Amendments to the Law on the State Prosecutor's Office from June 2021 (chapter II)

The Law on Amendments to the Law on the State Prosecutor's Office, which entered into force in June 2021, was applied in practice based on the interpretation of public officials based on their political interests. Such interpretation and application of the Law led to a blockade of the work of the Prosecutorial Council, which has not held a single session since July 2021.

Proclamation of the Prosecutorial Council (chapter II.1.)

The work of the Prosecutorial Council was blocked when the Speaker of the Parliament of Montenegro hastily proclaimed its partial composition on August 5th 2021 - without five members from the ranks of eminent lawyers, who were not elected - because the mandate of the old members of the Council from among the ranks of eminent lawyers was effectively suspended. The proclaimed yet incomplete Council could not begin to operate because, by law, its constitutive session must be attended by all the members.

New competition for selection of the Supreme State Prosecutor (chapter II.3.)

Public criticism of the Prosecutorial Council by representatives of the executive, for announcing a new competition for the election of the Supreme State Prosecutor (despite the fact that the announcement was made in accordance with the Law on Amendments and Supplements to the Law on the State Prosecutor's Office) put political pressure on the Prosecutorial Council and the State Prosecutor's Office. Arbitrary announcements on initiating proceedings to establish responsibility and dismiss members of the Prosecutorial Council represented additional inappropriate political pressure on that body.

Suspension of initiated procedures for the election of state prosecutors (chapter II.2.)

All initiated procedures for the election of heads of state prosecutor's offices and state prosecutors, as well as the procedure for the election of the Supreme State Prosecutor, have been suspended by force of law. Such a suspension of the initiated election procedures is unjustified, because the Law has not changed the conditions for election. This strengthened doubts about the political influence on the prosecution.

Obligation to submit a Report to the Parliament of Montenegro (chapter II.4.)

Representatives of the legislature unlawfully asked the acting Supreme State Prosecutor to submit reports related to the work of the Prosecutorial Council and unjustifiably accused the Council of deliberately delaying the election of prosecutors, which is a form of inappropriate political pressure on the Prosecutorial Council.

Application of the Law on the State Prosecutor's Office in 2020 and 2021

Termination of a Prosecutor's Office due to retirement (chapter III.2.2.2.)

The Prosecutorial Council did not apply the provisions of the Law on Pension and Disability Insurance (LPDI), which entered into force on 12 August 2020, according to which men acquire the right to retire when they reach 66 years of age, and women when they turn 64. In practice, the Council applied the provisions of the law that had ceased to be in effect, with the justification that the amendments to the law were contrary to the Constitution of Montenegro, despite the fact the Constitutional Court is the only body that can assess the constitutionality of the laws. In this way, the Prosecutorial Council went beyond its competence and endangered the rule of law.

In the case of the acting Supreme State Prosecutor, Ivica Stanković, not even the previous legal provisions - those that prescribed the termination of the prosecutorial office due to the acquisition of the right to retirement after 40 full years of service, which were in effect before the 2020 LPDI amendments - were applied. He thus continued to discharge office for two years after it had to be terminated by force of law.

The Law on the State Prosecutor's Office does not prescribe sanctions or any consequences in the event that the obligation to inform the Prosecutorial Council about the occurrence of reasons for termination of prosecutor's office is not fulfilled.

The Draft Law on the Prosecutor's Office for Organised Crime and Corruption, which was later withdrawn, showed the political intent to terminate the mandate of the Chief Special Prosecutor by way of a law, and to remove special prosecutors from the existing Special State Prosecutor's Office.

The Law on Amendments and Supplements to the Labour Law, which was enacted without a public debate, was also aimed at terminating the office of the Chief Special Prosecutor. However, the application of that Law was subsequently postponed.

The actions of the ruling majority and the proposing and passing of laws that were aimed at specific persons (*ad hominem*) represented attempts to abuse legislative powers. The responsibility of state prosecutors can be established and their removal or dismissal decided upon exclusively in a legally conducted procedure, and not "by force of law", that is, based on the will of the ruling political majority, as if it were a medieval practice of witch-hunting.

Establishing the responsibility of State Prosecutors for violations of Law and Ethics

Prosecutorial Council's acting upon complaints filed for unlawful work (chapter III.3.1.)

In practice, complaints about the work of state prosecutors proved to be an ineffective means of verifying the legality of their actions. None of the 157 complaints against the work of prosecutors, which have been decided upon since the beginning of 2020, has led to the initiation of disciplinary proceedings, although there have been cases of serious omissions and violations of the law. The complaint against the state prosecutor regarding whom it was established - in a final judgment, in the opinion of the Ombudsman, and in the judgment of the European Court of Human Rights - that he violated basic human rights, was rejected as well. The complaint filed due to the actions of the state prosecutor's office in the case of police torture, regarding which an effective investigation was demanded by the European Commission, the US Embassy, the Embassy of the United Kingdom and the head of all UN agencies in Montenegro, was also rejected without an explanation. Frequent untimely actions of state prosecutors on filed criminal charges, as well as violations of the right to defence, were especially tolerated.

In some cases, in which omissions were indeed identified, it was not clearly stated that the complaint was well-founded; instead, prosecutors were given "instructions" on how to remedy said omissions. In a small number of cases (7 in total) in which complaints were found to be well-founded, the Prosecutorial Council also gave instructions on how to remedy the omissions, without considering the possibility of establishing disciplinary responsibility or violation the Code.

The Prosecutorial Council decided on complaints in the form of arbitrary one-sentence notices, without prior discussion or reasons that would show why such a decision was made. The practice of the Prosecutorial Council in deciding upon complaints about the work of state prosecutors is incomprehensible and encourages legal uncertainty, because same situations were treated differently.

There was no time limit for deciding upon complaints, and decisions were not made in a timely manner. For example, the Prosecutorial Council has not-decided for more than a year on a complaint that, in a specific case from 2015, a criminal report had not resulted in a decision in five years.

The Prosecutorial Council decided on complaints superficially and arbitrarily, without following the prescribed procedure and without adequately verifying the allegations contained therein. Such a practice contributes to the irresponsible work of state prosecutors and is particularly unacceptable because members of the Complaints Review Commission receive remuneration for their work in the Commission. Of the 157 complaints that were decided upon, only in 7 cases was it clearly stated that the complaint was founded, in one that the complaint was partially founded, in 12 cases instructions were given to eliminate irregularities without comment on the merits of the complaint itself, and in 136 cases it was stated that the complaint is unfounded. One complaint was withdrawn before the decision.

Practice of the Commission for the Code of Ethics (chapter III.3.2.)

The number of complaints filed against state prosecutors for violations of the Code was small – only 9 from the beginning of 2020 to September 2021 – and the Commission for the Code of Ethics of State Prosecutors found violations of the Code in only two cases.

The Commission did not take a proactive approach to affirm respect for ethical principles and did not monitor the application of the Code beyond the complaints, although such monitoring was prescribed. In 2021, in only two cases in which a violation of the Code was established its opinions contained valid explanations, and reasons from which it could be established that the opinion was correct and legal.

The Commission did not submit a single proposal for establishing disciplinary responsibility, although cases in which a violation of the Code was established indicated that a disciplinary violation was committed as well.

The Law on the State Prosecutor's Office and the Code of Ethics of State Prosecutors do not differentiate between certain violations offences and violations of the Code, so the same behaviour can be interpreted as a disciplinary violation or as an ethics violation. This causes legal uncertainty, reduced accountability and unequal treatment of public prosecutors.

Disciplinary responsibility and dismissal (chapter III.3.3.)

The system of disciplinary responsibility of state prosecutors for disciplinary offences related to the performance of the prosecutorial function and acting in specific cases has not taken root in practice. For the past six years, no state prosecutor has been disciplined for any omissions made in any particular proceeding. Only two disciplinary procedures were initiated, at the initiative of the Anti-Corruption Agency, against state prosecutors who have failed to report property.

The annual reports on the work of the Prosecutorial Council and the State Prosecutor's Office, as well as the complaints that were submitted to the Prosecutorial Council, indicate justified suspicion of numerous omissions in the work of state prosecutors. For example, of the total number of criminal charges filed over the years, more than 90% were dismissed due to the statute of limitations for criminal prosecution. However, reasons for such decisions have never been established, nor has any state prosecutor been held accountable for a disciplinary offence for "failure to act in cases within the time limits prescribed by law, causing obsolescence, impossibility to conduct proceedings and other consequences prescribed by law". Also, the authorised proposers did not initiate disciplinary proceedings against the Chief Special Prosecutor when he unlawfully published material obtained by use of secret surveillance measures. Also, the procedure for establishing disciplinary responsibility was not initiated against the state prosecutor regarding whom it was established in a final judgment, the Ombudsman's opinion, and the judgment of the European Court of Human Rights that he had violated basic human rights.

The performance of all state prosecutors was rated as excellent, which shows that the system of disciplinary responsibility and the system of performance evaluation of state prosecutors are not based on objective criteria and do not show the real situation when it comes to responsibility, omissions, and the quality of work of state prosecutors.

Legal descriptions of some disciplinary offences are still too vague, allowing for arbitrary interpretation by the authorised proposer of disciplinary proceedings, the Disciplinary Prosecutor or the Disciplinary Council, and thus unequal treatment of prosecutors.

Performance evaluation of State Prosecutors (chapter III.4.)

The system of performance evaluation of state prosecutors in Montenegro is unrealistic, biased and insufficiently transparent. Decisions on the evaluation of state prosecutors made by the Prosecutorial Council show that the work of all 17 state prosecutors who were evaluated from the beginning of 2020 to the end of July 2021 was graded exclusively with the highest mark, "excellent", and that in the process of election all state prosecutors received the maximum number of points based on this criterion, including those whose work was found to include serious omissions.

The prescribed criteria and sub-criteria for the performance evaluation of state prosecutors, i.e. the evaluation of the quality of their work, are not sufficient and do not enable an objective evaluation of the work of state prosecutors.

Election of state prosecutors (chapter III.5.)

The decisions of the Prosecutorial Council on the election of state prosecutors were not sufficiently reasoned and it could not be clearly concluded from them whether they were made in accordance with the law, whether the procedure was followed, and whether all criteria or sub-criteria were applied and with what result. Also, the decisions of the Prosecutorial Council to elect someone as a state prosecutor for the first time are essentially decisions made without an explanation, because there is no indication of how, and on what basis, a person was given the mark "satisfactory" at the initial training. None of the decisions on the election of heads of state prosecutor's offices contained an explanation regarding the fulfilment of the requirements related to work experience. In its last report, as well as in several earlier ones, the European Commission criticised the Prosecutorial Council for its insufficiently reasoned decisions.

In the process of promotion, the evaluation of the interview was always decisive for the election of state prosecutors, because the performance of all the candidates was evaluated with the best possible mark – "excellent". However, none of the election decisions provided an explanation of how the prescribed criteria for evaluating the interview were assessed based on the prescribed indicators.

Taking into consideration a part of the European Commission Progress Report on Montenegro regarding the issue of third mandate and respecting the prescribed

restriction that the same person may not be elected as the head of the same state prosecutor's office more than twice, the Prosecutorial Council unanimously decided not to select candidates who have held two or more positions in the same state prosecutor's office. Thus, the Prosecutorial Council acted much more responsibly than the Judicial Council, which insisted to the end that the mandates, which the presidents of the courts achieved before the limit on the number of mandates came into force in 2015, are not counted, thus ignoring the reform goal of the mentioned provision i.e. this reform goal was unjustifiably postponed for the distant future. It is also positive that the Prosecutorial Council published the work program proposals of candidates for heads of state prosecutor's offices, unlike the Judicial Council, which agreed to publish work program proposals only for candidates for the election of the President of the Supreme Court.

Most decisions of the Prosecutorial Council on the election of state prosecutors and heads of basic state prosecutor's offices contained an instruction that a lawsuit against a decision should be filed through the Prosecutorial Council, which is contrary to the law which stipulates that a lawsuit should be filed directly with the Administrative Court. Such an instruction can have a deterrent effect on those who are considering filing a lawsuit.

Inappropriate influence of the Executive on the State Prosecutors through arbitrarily granted housing assistance (III.6)

The executive branch has been exercising undue political influence over the judiciary and the prosecution for years, by awarding - in a non-transparent procedure - apartments to judges and state prosecutors at the cost of 20% of their estimated value, as well as financial assistance to address their housing needs.

The executive continued this practice even after the year 2014, when the law excluded their ability to regulate issues related to resolving housing needs of judges and state prosecutors. At the same time, the executive for years would not approve funds for the Prosecutorial Council to address the housing needs of state prosecutors, due to which state prosecutors had to resolve their housing issues exclusively through the Government Commission.

Loan repayment agreements concluded by the Government with judges and state prosecutors do not contain elements of loan agreements and are in fact seeming or fictitious agreements. Such agreements are null and void.

A significant number of judges and state prosecutors who have received assistance from the Government had already had their housing issues adequately resolved, and the adoption of certain unlawful decisions to address the housing needs of state prosecutors by the Government Commission was initiated by the Prosecutorial Council, headed by its president, who was simultaneously the Supreme State Prosecutor. This practice indicates a well-founded suspicion that these were actually criminal acts with elements of corruption.

RECOMMENDATIONS

Recommendations for further amendments to the Law on the State Prosecutor's Office

The Law on the State Prosecutor's Office needs to be further amended. Judging by its latest report on Montenegro from October 2021, the European Commission expects Montenegro to do exactly that.

Composition of the Prosecutorial Council

Introduce additional guarantees against political influence on eminent lawyers, e.g. by allowing non-governmental organisations, the Academy and the Bar Association to elect at least two members. The Venice Commission made such a suggestion, which the European Commission reiterated in its report.

Ensure fair representation of all levels of prosecutor's offices in the Prosecutorial Council so that at least two members of the Council are elected from the basic prosecutor's offices, as recommendation by the Venice Commission in 2014 and 2015.

Prevention of conflicts of interest and independence from political influence

Adopt a solution according to which a member of the Prosecutorial Council cannot be someone who is a member of the party council, another party official or a person who was actively engaged in the political party, and tie this restriction to performing political functions in the course of the last 10 years (it was accepted to tie it to the last five).

Rules on the prevention of conflicts of interest and ensuring independence from political influence should be defined the same way for all members of the Prosecutorial Council, regardless of whether they come from the ranks of eminent lawyers, or state prosecutors. Also, prescribe that these rules shall apply during the entire term of office, and not only during the elections.

Proclamation of the Prosecutorial Council

Return the competence to proclaim the composition of the Prosecutorial Council to the President of the state, and specify his/her powers in order to prevent possible political obstruction. Specify the proclamation of the composition of the Council as a formal statement and announcement of the result of the selection made by other bodies, as proposed by the Venice Commission.

Acting Supreme State Prosecutor

Amend the law to prevent a situation in which an acting Supreme State Prosecutor can discharge the office of Supreme State Prosecutor indefinitely. The Venice Commission has explicitly criticised this, pointing out that the focus should be on finding a mechanism to prevent blockade, and not on maintaining the acting situation indefinitely. Back in 2014, it had proposed a solution where, in case the SSP is not elected even after the second round of voting, the Prosecutorial Council is to propose two candidates. The Assembly can then elect the SPP by a simple majority. In March 2021, the Venice Commission proposed that one of the existing prosecutors be elected as acting SSP - which would ensure continuity and legitimacy of the function and create an incentive for the ruling majority to seek a compromise regarding the election of the permanent SSP. It also proposed prescribing the unblocking mechanism in the Constitution.

Dismissal of a state prosecutors

The most serious disciplinary offences that constitute grounds for dismissal of a state prosecutor should be prescribed precisely, to avoid arbitrary action as much as possible.

Termination of the prosecutor's office due to retirement

The Prosecutorial Council should apply the Law on Pension and Disability Insurance in light of the Law on the State Prosecutor's Office, and terminate the office of all state prosecutors who have met the conditions for retirement. Such prosecutors may apply to the Constitutional Court for suspension of the enforcement of these lawful decisions until a decision is made on the submitted initiative to review the constitutionality of this Law.

The law should also prescribe a violation of a responsible person who fails to notify the Prosecutorial Council in a timely manner of the occurrence of reasons for termination of prosecutorial office.

Disciplinary responsibility

We reiterate the earlier recommendation - that the disciplinary prosecutor should be empowered to initiate disciplinary proceedings - and we point to the Venice Commission's 2015 suggestion to elect a person outside the prosecution to that position, which would increase democratic legitimacy and credibility in establishing disciplinary responsibility.

Each member of the Prosecutorial Council should have the power to initiate disciplinary proceedings against a state prosecutor, and the Prosecutorial Council should be authorised to initiate the procedure for dismissal of the Supreme State Prosecutor (to be finally decided upon by the Parliament of Montenegro). The Disciplinary Council should not be empowered to impose disciplinary sanc-

tions, but only to conduct proceedings, while the Prosecutorial Council should decide on sanctions for all types of offences. As an alternative, consider a special body - whose members are not members of the Prosecutorial Council - which would make decisions on sanctions, in accordance with the opinion of the Venice Commission from 2014.

Specify descriptions of disciplinary offences to avoid vague terms e.g. with regard to the number of cases in which a public prosecutor should fail to act in a timely manner in order for his/her responsibility to be able to be established, and to allow for a clear distinction between disciplinary offences and violations of the Code of Ethics.

The law should also prescribe respect for the principle of proportionality between a disciplinary offence and a disciplinary sanction, in accordance with the Action Plan for Chapter 23.

We reiterate the following recommendation: The disciplinary offence of a prosecutor unjustifiably failing to act within the legal time limit, and thus causing the statute of limitations, inability to conduct proceedings and other consequences prescribed by law, should be prescribed as one of the most serious offences, which would entail the dismissal of the state prosecutor as a disciplinary sanction.

Recommendations regarding the application of the Law on the State Prosecutor's Office

Inappropriate influence of the Executive on State Prosecutors through arbitrarily granted housing assistance

The Protector of Property and Legal Interests of Montenegro should initiate civil proceedings to determine the nullity of the seeming or fictitious contracts that were used by the executive to grant funds to judges and state prosecutors, in order to also compensate the state, that is, return the funds that were granted under these null and void contracts.

The State Prosecutor's Office should individually review, ex officio, each case in which such assistance was granted, and establish whether any of them contain elements of criminal offences that are prosecuted ex officio. Given the number of such cases, and the legitimate public interest in establishing the rule of law, the State Prosecutor's Office should prepare and publish a report on the investigation of these cases.

State prosecutors, as well as judges and all other civil servants, should not, in principle, receive housing assistance from the state; instead, they should have adequate salaries and - like all other citizens - apply for housing loans from banks under market conditions that are equal for all.

Proclamation of the Prosecutorial Council

The Parliament of Montenegro should, as a matter of urgency, elect the remaining members of the Prosecutorial Council from among eminent lawyers, so that the Council can be constituted and begin to perform its numerous tasks.

Election of the Supreme State Prosecutor

Public officials, particularly those from the executive branch of power, should advocate for the proper application of legal provisions and, in particular, refrain from statements that could be interpreted as political influence or pressure on the prosecution. The responsibility of members of the Prosecutorial Council and state prosecutors should be established exclusively in a legally conducted procedure, without arbitrary accusations and announcements by officials of the executive and legislative branches that they will be dismissed and prosecuted.

Termination of prosecutorial function due to retirement

Immediately after its constitution, the Prosecutorial Council must issue decisions regarding the termination of office of all state prosecutors whose function has been de jure terminated in accordance with the Law on Pension and Disability Insurance.

The Law on the State Prosecutor's Office should be supplemented by prescribing an offence of the head of the State Prosecutor's Office who fails to timely notify the Council of the occurrence of such conditions.

Establishing responsibility for unlawful work and violation of ethics

Acting upon complaints

In relation to the handling of complaints about the unlawful work of state prosecutors, the Prosecutorial Council should:

- Fully respect the procedure prescribed for acting upon complaints about the work of state prosecutors;
- Amend the Rules of Procedure of the Prosecutorial Council with provisions stipulating that decisions on submitted complaints must contain explanations with clear reasons for the decision made, and from which it can be determined which actions were taken to verify the allegations of the complaint (bear in mind that this will also constitute a response to the European Commission's criticism from the annual reports);
- Equalise the practice in deciding upon submitted complaints, so that the same situations result in the decisions;

- Always consider initiating the procedure of individual responsibility of state prosecutors based on well-founded complaints, especially in cases of serious violation of the prescribed deadlines and in cases when such (absence of) acting is repeated;
- Supplement the Rules of Procedure of the Prosecutorial Council by prescribing a deadline for deciding upon complaints, and provide more detailed provisions on the complaints procedure.

Compliance with ethical norms

The Law on the State Prosecutor's Office and/or the Code of Ethics should be amended to clearly distinguish between the disciplinary offences and the violations of the Code, minimise the space for arbitrariness and uneven treatment of state prosecutors, and avoid situations where two proceedings are conducted regarding the same action of the prosecution. Also, all violations of the Code should be relevant in evaluating the work of state prosecutors.

The Prosecutorial Council should abolish special remuneration for work in commissions, because members of the Prosecutorial Council already receive compensation for their work in the Council; as an alternative, the amount of remuneration for their additional work should be determined in accordance with the actual effect thereof, if handling complaints requires additional engagement.

The Commission for the Code of Ethics should:

- Improve the practice by establishing the facts more thoroughly, e.g. also based on hearing the complainant and other participants in or witnesses to the event, and issue opinions that contain a clear and complete explanation;
- Submit proposals for establishing disciplinary responsibility whenever there is a suspicion that a disciplinary violation has been committed, or at least explain, with arguments, why it believes that the issue at hand does not constitute a disciplinary violation;
- Proactively and systematically monitor the application of the Code, and, in case of its violation, initiate proceedings on its own.

Disciplinary offence

Prescribe the obligation to publish complete data on the statute of limitations for criminal prosecution, including judgments rejecting the charges for this reason; prescribe the obligatory investigation of each such case and the publication of the reasons for the occurrence of obsolescence, and, in accordance with these findings, initiate procedures for establishing disciplinary responsibility and/or criminal liability of holders of judicial office. The Prosecutorial Council should form a commission to deal only with this issue.

Descriptions of disciplinary offences in the law need to be clarified. In particular, disciplinary offences should be clearly defined and distinguished from acts of violation of the Code of Ethics, in order to prevent arbitrary interpretation and unequal treatment of prosecutors.

Election of state prosecutors

Decisions of the Prosecutorial Council must include a valid reasoning/explanation and reasons that clearly indicate how the facts were established and how the law was applied in the specific case. Also, decisions should contain an instruction concerning a legal remedy, in accordance with the law.

Performance evaluation

We reiterate earlier recommendations stating that the quality of work of state prosecutors and judges should be evaluated in relation to the following:

- Decisions of the Constitutional Court and the European Court of Human Rights. In that sense, if necessary, also make an exception in relation to the three-year scope of evaluation;
- The number of upheld or rejected motions to order and extend detention, and
- The number of accepted complaints on rejection of criminal charges.

We supplement these recommendations because we believe that the quality of the work of state prosecutors should be assessed in relation to the final judgments of regular courts.

We also reiterate the recommendation that it is necessary to amend the rule on the performance evaluation of state prosecutors, which is illogical, incomplete and unfair. This rule enables, among other things, career advancement of prosecutors whose quality and quantity of work is unsatisfactory, and career advancement of those who have been found to have behaved in an unsatisfactory manner towards clients, colleagues and employees as a result of multiple violations of the Code of Ethics.