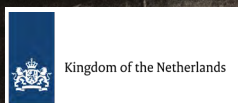


Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022.



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 U 2022.

Akcija za ljudska prava / Human Rights Action – HRA

Podgorica,
oktobar 2022.

Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2022.

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

Prevod

Alisa Radić

Prelom i dizajn

Artbuk doo

Priprema i štampa

Artbuk doo



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	8
ZAKLJUČCI	10
PREPORUKE	15
1. KONSTITUISANJE I POČETAK RADA NOVOG TUŽILAČKOG SAVJETA	18
1.1. Konstituisanje Tužilačkog savjeta u punom sastavu	19
1.2. Primjena Zakona o državnom tužilaštvu nakon konstituisanjanovog Tužilačkog savjeta u punom sastavu	19
1.2.1. Konstitutivna sjednica	19
1.2.2. Određivanje vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca	20
1.2.3. Prekid konstitutivne sjednice	21
1.2.4. Javni poziv za v. d. VDT-a	21
1.2.5. Odluka Tužilačkog savjeta	22
1.2.6. Neriješen status v. d. VDT-a nakon isteka mandata	22
1.2.7. Prekid druge sjednice	23
2. PRESTANAK FUNKCIJE DRŽAVNIH TUŽILACA I RUKOVODILACA TUŽILAŠTAVA	24
2.1. Prestanak tužilačke funkcije zbog starosne penzije	25
2.1.1. Zaključci	25
2.1.2. Način donošenja odluka	25
2.1.3. Tajnost podataka Fonda PIO na kojima su zasnovane odluke	26
2.1.4. Da li je utvrđenje uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju prethodno pitanje?	27
2.1.5. Ograničenje javnosti	28

2.1.6.	Prestanak tužilačke funkcije Glavnom specijalnom tužiocu.	29
2.1.6.1.	Uvod	30
2.1.6.2.	Zahtjev za izuzeće članova Tužilačkog savjeta	30
2.1.6.3.	Zahtjev za prekid postupka	32
2.1.6.4.	Odluka o prestanku tužilačke funkcije GST-u	34
2.1.6.5.	Neprimjerene izjave političara povodom prestanka funkcije GST-a	34
2.1.7.	Prestanak tužilačke funkcije zbog ostavke	35
3.	UTVRĐIVANJE DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI	36
3.1.	Zaključak.	37
3.2.	Zastarijevanje krivičnog gonjenja	37
3.3.	Najblaža novčana kazna u jedinom disciplinskom postupku zbog zastarjelosti 13 predmeta.	38
3.4.	Postupci zbog neprijavlivanja prihoda i imovine.	39
4.	POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA	41
4.1.	Zaključak.	42
4.2.	Izmjene Poslovnika	42
4.3.	Praksa Komisije za pritužbe prije izmjena Poslovnika	44
4.3.1.	Opšte napomene	45
4.3.2.	Pritužbe na rješenja o odbacivanju krivičnih prijava	45
4.3.3.	Osnovane pritužbe	47
4.3.4.	Praksa Tužilačkog savjeta nakon izmjena Poslovnika	49
5.	IZBOR I NAPREDOVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA I RUKOVODILACA	50
5.1.	Zaključak.	51
5.2.	Odluke o izboru državnih tužilaca i rukovodilaca	51
5.2.1.	Broj i vrsta odluka	51
5.2.2.	Kvalitet obrazloženja odluka.	51

5.2.3. Izbor državnih tužilaca koji se prvi put biraju	52
5.2.3.1. Odluka o izboru sedam državnih tužilaca sa zakašnjenjem od godinu dana	52
5.2.3.2. Odluke o izboru državnih tužilaca u više državno tužilaštvo (napredovanje)	53
5.2.3.3. Izbor rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici	55
5.2.3.4. Izbor Glavnog specijalnog tužioca	56
5.2.3.4.1. Postupak izbora	56
5.2.3.4.2. Oglašavanje suprotno Planu slobodnih tužilačkih mjesta	57
5.2.3.4.3. Prijave na javni oglas	57
5.2.3.4.4. Odluka o izboru	58
6. OCJENJIVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA	60
6.1. Zaključci i nova pravila za ocjenjivanje	61
6.2. Sadržaj izmjena Pravila	62
6.3. Kvalitet rada	63
6.4. Sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji	64
6.5. Vještina korišćenja tužilačkog znanja	64
6.6. Vještina postupanja	65
6.7. Stručno usavršavanje	66
6.8. Vještina komunikacije	67
6.9. Sposobnost prilagođavanja promijenjenim okolnostima	68
6.10. Ocjena učestvovanja u stručnim aktivnostima	69
6.11. Kriterijumi za ocjenjivanje rukovodilaca	70
7. OBRAZOVANJE KOMISIJA	71
7.1. Zaključak	72
7.2. Pregled komisija	72
7.3. Obrazovanje komisija	73

7.4. Izmjena sastava Komisije za napredovanje	75
7.5. Izmjena sastava Komisije za razmatranje pritužbi na zakonitost rada	75
7.6. Komisija za Etički kodeks	76
7.7. Dodatne naknade za rad u komisijama	77
8. POLITIČKI PRITISAK.....	79
8.1. Zaključak.....	80
8.2. Izjave javnih funkcionera	80
8.3. Nezakonita dodjela stanova	83
CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	85
CONCLUSIONS	85
RECOMMENDATIONS.....	91

UVOD

Nakon proglašenja djelimičnog sastava Tužilačkog savjeta 5. avgusta 2021. godine, savjet nije počeo s radom sve do početka 2022. godine.

Skupština Crne Gore je 29. decembra 2021. godine izabrala četiri člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika i jednog člana iz reda uglednih pravnika koji je predstavnik nevladinih organizacija. Tužilački savjet je održao konstitutivnu sjednicu 24. januara 2022. godine, skoro šest mjeseci od prethodne sjednice.

Ovaj izvještaj se bavi nastavkom analize rada Tužilačkog savjeta¹, od njegovog konstituisanja u januaru 2022. godine do septembra 2022. godine.

Izvještaj se odnosi na primjenu nadležnosti Tužilačkog savjeta da bira i razrješava državne tužioce i rukovodioce državnih tužilaštava,² utvrđuje prestanak njihovih funkcija,³ odlučuje o njihovoj disciplinskoj odgovornosti i razrješenju⁴ i razmatra pritužbe na njihov rad.⁵

Pored toga, analiziran je i način formiranja komisija Tužilačkog savjeta. Za razliku od prethodnog izvještaja, rad Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca nije analiziran, jer ova komisija nije postojala od avgusta 2021. godine sve do 21. jula 2022. godine, kada je utvrđen njen novi sastav. Od tada do 1. septembra komisija nije donijela nijednu odluku.

Izvještaj sadrži i dio o političkom pritisku na državne tužioce u vidu neprimjerenih izjava funkcionera izvršne vlasti i nesankcionisanja nezakonite prakse bivše Vladine komisije da državnim tužiocima dodjeljuje stambenu pomoć i tako ugrožava njihovu samostalnost.

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

Akcija za ljudska prava (Human Rights Action – HRA) udruženje je građana koje od 2008. godine prati i analizira rad Sudskog i Tužilačkog savjeta. Do sada smo u ovoj oblasti objavili sljedeće publikacije: *Prijedlog 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*, *Izbor i napredovanje sudija i tužilaca u Crnoj Gori (2016–2019)*, *Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori*

1 Rad Tužilačkog savjeta u 2020. i 2021. godini opisan je u: „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, Poglavlje II.1. Proglašenje Tužilačkog savjeta bez uglednih pravnika, str. 32 do 35, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

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

3 Ibid, tač. 3.

4 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.

5 Ibid, tač. 10.

(2020–2021) i Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori (2020–2021). Ove i druge naše publikacije dostupne su na internet stranici: www.hraction.org/hra-publikacije-hra-publications/.

U izvještaju smo nastojali da koristimo pojmove u ženskom gramatičkom rodu, u skladu s 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 nijesu dosljedno korišćeni, pa treba smatrati da se izrazi „državni tužioci”, „članovi savjeta” i sl. podjednako odnose na sve osobe na tim funkcijama.

Cilj i ovog izvještaja i drugih aktivnosti Akcije za ljudska prava jeste unapređenje rada Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta u opštem interesu uspostavljanja vladavine prava u Crnoj Gori, što uključuje poštovanje ljudskih prava, u skladu sa međunarodnim standardima.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

ZAKLJUČCI

Opšti

Novi Tužilački savjet djelimično je uvažio višegodišnje kritike Evropske komisije i Akcije za ljudska prava. Međutim, odluke koje donosi još uvijek ne obrazlaže dovoljno precizno. Ova okolnost ne čini njegov rad transparentnim, ne unapređuje povjerenje u njegov rad i u Državno tužilaštvo. Savjet ovakvu praksu mora promijeniti.

Ponavljamo raniju preporuku da je neophodno da Vlada hitno započne rad na novim i potpunijim izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu da bi se obezbijedilo objektivnije ocjenjivanje i utvrđivanje odgovornosti državnih tužilaca. Od posljednjih izmjena Zakona 2021. godine, i Evropska komisija je očekivala da se pristupi tim daljim izmjenama, međutim, one nijesu bile predviđene programom Vlade za ovu godinu.

Proglašenje Tužilačkog savjeta

Proglašenjem pet članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, 29. decembra 2021. godine, stekli su se uslovi za proglašenje Tužilačkog savjeta u punom sastavu i održavanje konstitutivne sjednice. Konstitutivna sjednica je održana 24. januara 2022. godine.

Članovi Tužilačkog savjeta nijesu koristili novo zakonsko ovlašćenje da njih troje zakažu sjednicu Savjeta. Konstitutivnu sjednicu zakazao je tadašnji predsjednik, a sve naredne sjednice zakazala je predsjednica Tužilačkog savjeta.

Tužilački savjet nije spremno dočekao obaveze i odgovornosti i na početku rada je pribjegao nepotrebnim improvizacijama. Na konstitutivnoj sjednici nije odmah određen vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, u skladu sa zakonom. Članovi Tužilačkog savjeta nijesu imali informacije o kadrovskoj strukturi tužilaštva, kao ni prijedloge ko bi mogao biti određen za vršioca dužnosti VDT-a, pa je konstitutivna sjednica odložena, suprotno Poslovniku, i odlučeno je da se raspiše javni poziv.

Nakon sprovedenog javnog poziva i dostavljanja prijava, Tužilački savjet ipak nije izabrao osobu koja je predala prijavu, već državnu tužiteljku koja se nije prijavila na javni poziv.

Odlukom o određivanju vršioca dužnosti VDT-a nije odlučeno o statusu državne tužiteljke nakon isteka mandata od šest mjeseci, a o tome nije odlučeno ni šest mjeseci kasnije, kada je novom odlukom istoj tužiteljki produžen mandat vršioca dužnosti za još šest mjeseci. Savjet je naknadno tražio mišljenje Ministarstva pravde, i na osnovu njega donio odluku o budućem statusu državne tužiteljke koja je određena za v. d. VDT-a. Traženje mišljenja od Ministarstva i odlučivanje

o statusu državne tužiteljke u skladu s njim, može da stvori utisak o političkom uticaju izvršne vlasti na državno tužilaštvo. Ishod odluke o statusu tužiteljke je bio logičan, tj. analogan postojećem zakonskom rješenju prema kome v.d. VDT poslije isteka te funkcije ostaje državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu, pa smatramo da nije bilo potrebno da se o tome odlučuje na osnovu mišljenja ministarstva.

Zakonom o Državnom tužilaštvu treba jasno propisati status vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca nakon isteka v. d. mandata.

Odluke o prestanku funkcije

Odluke o prestanku tužilačke funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju donijete su suprotno zakonskoj proceduri, jer su zasnovane na obavještenjima Fonda Penzijskog i invalidskog osiguranja, umjesto na obavještenjima rukovodilaca državnih tužilaštava.

Odluke nemaju valjana obrazloženja i razloge iz kojih bi se moglo zaključiti da je u svakom slučaju zakon pravilno primijenjen. Podaci na kojima su odluke zasnovane nijesu dostupni javnosti. Odluke ne sadrže ocjenu navoda državnih tužilaca koji su osporavali zaključak da su ispunili uslove za prestanak funkcije.

I prethodnom Glavnom specijalnom tužiocu (GST) prestala je funkcija na sporan način zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju, iako je bilo osnova da se protiv njega pokrene bar disciplinski postupak i da se prethodno razriješi. Način donošenja odluke i nedostatak obrazloženja ukazuju na to da je cilj bio smjena GST-a zbog kritika na račun njegovog rada.

Prestanak funkcije bivšeg GST-a pratile su neprimjerene izjave funkcionera izvršne vlasti koje su podstakle sumnje u politički uticaj na Tužilački savjet i Državno tužilaštvo.

Izbor i napredovanje

Tužilački savjet je dopunio i popravio obrazloženje odluka o izboru državnih tužilaca koji se prvi put biraju. Međutim, kod ostalih odluka o izboru, obrazloženja nijesu unaprijeđena, jer se ne može zaključiti kako su i sa kojim rezultatom svi kriterijumi, odnosno potkriterijumi, primijenjeni.

Odluke su donošene u skladu sa Planom slobodnih tužilačkih mjesta, osim odluke o izboru Glavnog specijalnog tužioca.

Izbor sedam državnih tužilaca izvršen je sa zakašnjenjem od godinu dana, što je posljedica prvo neodgovornog i ishitrenog proglašenja djelimičnog sastava Tužilačkog savjeta, a onda i neažurnosti novog sastava Tužilačkog savjeta. Iz istih razloga je čak 11 mjeseci kasnio i izbor rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici.

Kasnilo se i sa odlukom po zahtjevu GST-a za upućivanje tri državna tužioca u Specijalno državno tužilaštvo.

Odluka o izboru novog GST-a bolje je obrazložena u odnosu na odluku o izboru njegovog prethodnika, ali obrazloženje i dalje nije bilo potpuno, nije sadržalo navode o tome kako su propisani kriterijumi i potkriterijumi cijerenjeni u konkretnom slučaju.

Za razliku od prethodne odluke, u ovoj je odluci data pravilna pravna pouka da se tužba može podnijeti neposredno Upravnom sudu.

Ocjenjivanje državnih tužilaca

Svi državni tužioci ponovo su prilikom ocjenjivanja bili ocijenjeni samo odličnim ocjenama.

Tužilački savjet je 15. septembra 2022. usvojio Izmjene Pravila o ocjenjivanju koja stupaju na snagu 7. oktobra 2022. i koja bi trebalo da obezbijede promjene u načinu ocjenjivanja.

Izmjene Pravila predstavljaju napredak u definisanju potkriterijuma za ocjenjivanje i trebalo bi da poboljšaju sistem ocjenjivanja i učine ga objektivnijim, da bi se prekinula neozbiljna i nerealna višegodišnja praksa po kojoj su svi državni tužioci bili ocijenjeni najboljim ocjenama.

Međutim, Izmjene Pravila čine samo djelimičan napredak. Za potpun napredak u ocjenjivanju kvaliteta rada državnih tužilaca neophodno je izmijeniti Zakon o Državnom tužilaštvu, koji ocjenu kvaliteta rada ograničava samo na broj predmeta u radu, broj završenih predmeta, potvrđenih optužnica, donijetih osuđujućih presuda i usvojenih žalbi, a sadrži i neadekvatno pravilo za utvrđivanje ocjene.

Disciplinska odgovornost

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

Od početka 2022. godine samo jedan državni tužilac je disciplinski odgovarao zbog propusta u vršenju tužilačke funkcije. On je kažnjen najblažom sankcijom iako je utvrđena njegova odgovornost za zastarjelost krivičnog gonjenja u čak 13 predmeta, zbog čega smatramo da je trebalo ispitati i krivičnu odgovornost.

U svim ostalim slučajevima utvrđivanja odgovornosti, disciplinski postupci protiv državnih tužilaca pokretani su samo zbog propusta da prijave imovinu Agenciji za sprečavanje korupcije, kao i u prethodnom periodu.

Ipak, u jednom slučaju u kojem je jednoglasno ocijenio da je pritužba na rad državne tužiteljke osnovana, Savjet je zahtijevao od Specijalnog državnog tužilaštva da ocijeni da li je tužiteljka izvršila krivično djelo. Detaljnije u nastavku.

Postupanje po pritužbama

Pritužbe na rad državnih tužilaca temeljno se ispituju, ali odluke o pritužbama i dalje nijesu dovoljno obrazložene, a usvojene pritužbe nijesu dovele do pokretanja postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih tužilaca ili postupka za kršenje Etičkog kodeksa. Novi Tužilački savjet je prekinuo s lošom praksom prethodnog Savjeta kada se rukovodiocima tužilaštava davalo uputstvo za postupanje i istovremeno izbjegavalo da se da ocjena o osnovanosti pritužbe. Novi savjet se još uvijek nije bavio problemom odbacivanja više od 90% krivičnih prijava iz prethodnih godina zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, a samo jedan državni tužilac je zbog toga disciplinski odgovarao.

Nije poboljšana ažurnost kod odlučivanja o pritužbama u odnosu na raniji sastav Tužilačkog savjeta, već je za isti period novi sastav riješio **tri puta manje** pritužbi nego raniji. Na odluku se prosječno čekalo više od **polu godine**, a u nekim slučajevima, od podnošenja pritužbe do odluke je prošlo i više **od godinu dana**. Međutim, to se ne može pripisati u odgovornost novom sastavu, koji je morao odlučivati o pritužbama koje su podnešene tokom prethodne godine u vrijeme rada prethodnog Savjeta, a i u vrijeme kada Tužilački savjet nije funkcionisao. U samo jednom predmetu radilo se o pritužbi iz 2022. godine.

Od 48 pritužbi na rad državnih tužilaca, pet (11%) je ocijenjeno kao osnovano (dvije djelimično). Kao i prethodne dvije godine, pritužbe na zakonitost rada državnih tužilaca Tužilačkom savjetu i u 2022. godini nijesu bile djelotvorno sredstvo za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca, jer nijedna od pet odluka kojima su usvojene pritužbe nije dovela do pokretanja postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti ili odgovornosti za kršenje Etičkog kodeksa. Međutim, jedna jednoglasno usvojena pritužba, koju je prethodni sastav Savjeta odbacio, dostavljena je Specijalnom državnom tužilaštvu na ocjenu, jer je Tužilački savjet našao da bi se u radnjama državne tužiteljke eventualno sticali elementi bića krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti. To je nova, dobra praksa, koja pokazuje odgovoran odnos novog sastava Tužilačkog savjeta, doprinosi povjerenju u njegov rad i odgovornosti državnih tužilaca.

Tužilački savjet je 31. maja 2022. godine izmijenio Poslovnik tako što je propisan rok od 90 dana za odlučivanje o pritužbama i preciziran je postupak razmatranja pritužbi, što bi sve trebalo da unaprijedi praksu.

Do izmjena Poslovnika nastavljeno je sa ranijom lošom praksom i Tužilački savjet nije obrazlagao svoje odluke po pritužbama. Nakon izmjena Poslovnika, praksa je djelimično poboljšana. Međutim, opet se nije postupalo konzistentno, pa je i dalje bilo više slučajeva u kojima je o pritužbi odlučeno bez pružanja osnovanog obrazloženja.

Tužilački savjet je nastavio da postupa po pritužbama vezanim za odbacivanje krivičnih prijava, što nije u njegovoj nadležnosti. Takvu praksu počelo je da prihvata i Državno tužilaštvo, čime je narušena pravna sigurnost.

Obrazovanje Komisija

Jedan broj komisija Tužilačkog savjeta formiran je suprotno Zakonu o Državnom tužilaštvu i Poslovniku Tužilačkog savjeta. Formiranje komisija pokazalo je da između članova Savjeta ne postoji adekvatna komunikacija u pripremi za sjednicu i utvrđivanju dnevnog reda. Formiranje određenih komisija uslovljeno je na prijedlog predstavnika Ministarstva prethodnim isključivanjem nekih državnih tužilaca iz njihovog sastava, iako su oni imali pravo da budu članovi tih komisija. Za takva uslovljavanja nijesu pruženi uvjerljivi razlozi. Odloženo je formiranje Komisije za napredovanje jer je i ono uslovljeno izmjenama Poslovnika Tužilačkog savjeta.

Uslovljavanje glasanja kod obrazovanja komisija ne doprinosi povjerenju u nezavisan i nepristrasan rad Tužilačkog savjeta, a posebno kada uslovljavanja dolaze od strane članova Savjeta iz reda uglednih pravника, jer to pojačava sumnje u politički uticaj.

S obrazovanjem Komisije za etički kodeks državnih tužilaca čekalo se od avgusta 2021. godine sve do 21. jula 2022. godine, kada je utvrđen njen novi sastav.

Nastavljena je loša praksa isplate posebnih naknada članovima Tužilačkog savjeta za rad u komisijama, iako već primaju naknadu za rad u Tužilačkom savjetu.

Politički pritisak

Predstavnici izvršne vlasti i predsjednik države davali su neprimjerene izjave koje su predstavljale pritisak na rad i javno narušavale integritet Državnog tužilaštva. Tužilački savjet je reagovao saopštenjem na izjavu predsjednika države, mada je i prije i poslije bilo i drugih spornih izjava zvaničnika. U vezi sa nezakonitom dodjelom stanova državnim tužiocima od strane Vladine komisije u periodu prije 2021. godine, ništa nije učinjeno. Niti je zaštitnica imovinsko-pravnih interesa pokrenula postupke radi utvrđenja ništavosti ugovora o dodjeli stanova i finansijske pomoći državnim tužiocima i sudijama, niti je državno tužilaštvo u bilo kom slučaju provjerilo da li je izvršeno krivično djelo.

PREPORUKE

Preporuke za dalje izmjene Zakona o Državnom tužilaštvu

Akcija za ljudska prava ponavlja preporuku da je Zakon o Državnom tužilaštvu neophodno hitno dodatno izmijeniti. Ove godine se pokazalo, i u praksi novog sastava Savjeta, da je neophodno izmijeniti odredbe o ocjenjivanju državnih tužilaca i njihovoj disciplinskoj odgovornosti.⁶

Disciplinski tužilac treba da ima zakonsko ovlašćenje da inicira pokretanje disciplinskih postupaka, kao i članovi Tužilačkog savjeta. 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 s mišljenjem Venecijanske komisije iz 2014. godine.

Precizirati opise disciplinskih prekršaja tako da se izbjegnu neodređeni pojmovi, npr. u pogledu broja predmeta u kojima bi državni tužilac trebalo da ne postupa 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 predmeta, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom, propiše kao jedan od najtežih prekršaja, za koji je disciplinska sankcija razrješenje državnog tužioca.

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

Potkriterijum „kvalitet rada državnog tužioca” treba cijeniti i u odnosu na:

- odluke Ustavnog suda, Evropskog suda za ljudska prava i pravosnažne presude redovnih sudova i da se u tom smislu, po potrebi, napravi i izuzetak u odnosu na trogodišnji opseg ocjenjivanja;
- broj usvojenih ili odbijenih prijedloga o određivanju i produženju pritvora,
- broj usvojenih pritužbi o odbacivanju krivične prijave.

⁶ Vidi: „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021”, novembar 2021, str. 126, dostupno na: https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/01/Analiza-postupka-izbora-ispravljena_za-web-1.pdf

Primjena Zakona i Poslovnika Tužilačkog savjeta

Članovi Tužilačkog savjeta trebalo bi da budu bolje pripremljeni za sjednice i da preko Sekretarijata blagovremeno dobiju materijal, kako ne bi dolazilo do njihovog nepotrebnog odlaganja.

Članovi Tužilačkog savjeta trebalo bi da koriste ovlašćenje propisano izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu iz 2021. godine da tri člana mogu zakazati sjednicu i predložiti dnevni red.

Odluke o prestanku funkcije

Odluke o prestanku tužilačke funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, Tužilački savjet treba da donosi uz puno poštovanje propisane procedure. Odluke moraju biti zasnovane na obavještenjima rukovodilaca državnih tužilaštava.

Potrebno je poboljšati obrazloženja odluka kako bi bili jasni razlozi iz kojih je odluka donesena. Podatke na kojima se odluke zasnivaju ne bi trebalo anonimizirati, a odluke bi trebalo da sadrže ocjenu navoda državnih tužilaca koji eventualno osporavaju zaključak da su ispunili uslove za prestanak funkcije.

Izbor i napredovanje

Tužilački savjet je dopunio i popravio obrazloženje odluka o izboru državnih tužilaca koji se prvi put biraju. Međutim, kod ostalih odluka o izboru obrazloženja nijesu unaprijeđena, jer se ne može zaključiti kako su i sa kojim rezultatom svi kriterijumi, odnosno potkriterijumi, primijenjeni.

Izbor državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava treba vršiti blagovremeno i bez nepotrebnog kašnjenja.

Utvrdjivanje odgovornosti

Tužilački savjet bi trebalo dodatno da poboljša kvalitet obrazloženja mišljenja koja donosi po podnesenim pritužbama i da uvijek razmotri pokretanje postupka utvrđivanja individualne odgovornosti državnih tužilaca po osnovanim pritužbama.

Tužilački savjet ne bi trebalo da odlučuje po pritužbama u vezi s odbacivanjem krivičnih prijava jer to nije u njegovoj nadležnosti. Potrebno je ukazati državnim tužilaštvima da takve pritužbe ne prosljeđuju Tužilačkom savjetu, već da donose odluke u skladu sa zakonom.

Akcija za ljudska prava ponavlja preporuku da se Metodologijom izrade godišnjih izvještaja propiše obaveza objavljivanja potpunih podataka o zastarijevanju krivičnog gonjenja, uključujući i presude kojima se optužba odbija iz ovog razloga. Propisati i 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. Takođe, ponavljamo da bi Tužilački savjet trebalo da formira komisiju koja bi se bavila samo tim problemom.

Obrazovanje komisija

Pri obrazovanju komisija Tužilački savjet bi trebalo da poštuje proceduru propisanu Zakonom o Državnom tužilaštvu i Poslovníkom Tužilačkog savjeta. Komisije treba obrazovati blagovremeno, bez nepotrebnog kašnjenja.

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, odnosno u komisijama zahtijeva dodatno angažovanje.

Politički pritisak

Ponavljamo preporuku da javni funkcioneri, a posebno funkcioneri izvršne vlasti, treba da se zalažu za pravilnu primjenu zakonskih odredaba i posebno da se uzdrže od izjava koje se mogu tumačiti kao politički uticaj ili pritisak na tužilaštvo. Tužilački savjet treba da nastoji da reaguje na svaku takvu izjavu.

Ponavljamo i da bi Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore trebalo da pokrene parnične postupke radi utvrđenja ništavosti prividnih ili fiktivnih ugovora kojima je izvršna vlast dodjeljivala novčana sredstva sudijama i državnim tužiocima radi naknade štete državi, odnosno povraćaja sredstava koja su dodijeljena na osnovu ništavih ugovora.

Takođe, 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. Državno tužilaštvo bi trebalo da sačini izvještaj o ispitivanju tih slučajeva i da ga objavi.

POGLAVLJE 1.

KONSTITUISANJE I POČETAK RADA NOVOG TUŽILAČKOG SAVJETA

1.1. KONSTITUISANJE TUŽILAČKOG SAVJETA U PUNOM SASTAVU

Rad Tužilačkog savjeta pet mjeseci je bio blokiran ishitrenim i nezakonitim proglašenjem djelimičnog sastava Tužilačkog savjeta od strane predsjednika Skupštine Crne Gore 5. avgusta 2021. godine. Nepotpuni savjet nije mogao da radi jer je po zakonu konstitutivnu sjednicu morao da održi u potpunom sastavu. Političke ucjene i uslovljavanja u borbama za funkcije u izvršnoj vlasti, blokirale su konstituisanje Tužilačkog savjeta i istovremeno pokazale neodgovoran odnos prema najavljenim reformama u tužilačkoj organizaciji.⁷

Skupština Crne Gore je tek 29. decembra 2021. izabrala četiri člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika⁸ i člana iz reda uglednih pravnika koji je predstavnik nevladinih organizacija.⁹ Pet članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika proglašeno je istog dana kada su izabrani.¹⁰ Tada su se stekli uslovi za proglašenje Tužilačkog savjeta u punom sastavu i održavanje konstitutivne sjednice u skladu sa zakonom.

Dana 31. januara 2022. godine zamijenjen je član Tužilačkog savjeta iz reda zaposlenih u organu državne uprave nadležnom za poslove pravosuđa.¹¹

⁷ Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, Poglavlje II.1. Proglašenje Tužilačkog savjeta bez uglednih pravnika, str. 32 do 35, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

⁸ Izabrani su: Borivoje Đukanović, Siniša Gazivoda, Miloš Vuksanović i Filip Jovović. Odluka broj: 00-74/21-50/1 od 29. 12. 2021. godine, „Službeni list CG“ br.139/2021 od 29. 12. 2021. godine.

⁹ Izabran je Stevo Muk. Odluka broj: 00-74/21-51/1 od 29.12.2021. godine, „Službeni list CG“ br.139/2021 od 29. 12. 2021. godine.

¹⁰ Odluka broj: 00-32-2/21-427/2 od 29. 12. 2021. godine, „Službeni list CG“ br.139/2021 od 29.12.2021. godine.

¹¹ Umjesto smijenjenog državnog sekretara u Ministarstvu pravde Borisa Marića, izabran je Andrej Milović. Akt broj: 00-32-2/21-427/4 od 31. 1. 2022. godine, „Službeni list CG“ br.11/2022 od 1. 2. 2022. godine.

1.2. PRIMJENA ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU NAKON KONSTITUISANJA NOVOG TUŽILAČKOG SAVJETA U PUNOM SASTAVU

1.2.1. Konstitutivna sjednica

Konstitutivnu sjednicu sa prijedlogom dnevnog reda zakazao je predsjednik Tužilačkog savjeta za 24. januar 2022. godine.¹² Iako je izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu 2021. godine propisana pozitivna novina po kojoj se sjednica Tužilačkog savjeta može sazvati na zahtjev tri člana savjeta,¹³ novi članovi savjeta nijesu koristili ovu mogućnost. Konstitutivnu sjednicu su mogla zakazati i tri člana Tužilačkog savjeta, odmah nakon proglašenja članova iz reda uglednih pravnika 29. 12. 2021. godine. Takođe, do zaključenja ovog izvještaja, članovi savjeta nijesu još iskoristili ovlašćenje da samoinicijativno zakažu sjednicu, već je i svaku i od narednih sjednica sa prijedlogom dnevnog reda zakazala predsjednica Tužilačkog savjeta.

1.2.2. Određivanje vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca

Izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu propisano je da će 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.¹⁴

Međutim, Tužilački savjet nije postupio u skladu s ovom zakonskom odredbom. Predloženi dnevni red je na sjednici izmijenjen, pa je odlučeno da se prvo pribave informacije o kadrovskoj strukturi u državno tužilačkoj organizaciji, zatim donese odluka o raspisivanju poziva svim zainteresovanim licima za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, i nakon toga konstatuje prestanak dužnosti v. d. VDT-a i odredi novi v. d. VDT-a.

Na ovaj način Tužilački savjet je već na prvoj, konstitutivnoj, sjednici, pristupio jednoj improvizaciji suprotno zakonu. Iako je činjenica da se raspisivanjem javnog poziva u principu povećava transparentnost i konkurentnost u postupku izbora, takav postupak ipak zakonom za ovaj slučaj nije bio predviđen. Ovim je otvorena mogućnost i za neko novo proizvoljno postupanje savjeta, za koje nema garancija da će biti u najboljem opštem interesu.

Nakon sprovedenog javnog poziva i dostavljanja prijava od strane zainteresovanih, Tužilački savjet ipak nije izabrao osobu koja je dostavila prijavu,

¹² Akt TS br. 6/2022 od 10. januara 2022. godine.

¹³ „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, Poglavlje 1.4.5. Sazivanje sjednice Tužilačkog savjeta, str. 27, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

¹⁴ Član 15 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu.

već je za vršiteljku dužnosti izabrao državnu tužiteljku koja se nije prijavila na javni poziv.

Osim toga, članovi Tužilačkog savjeta mogli su prethodno iskoristiti ovlašćenje koje su dobili izmjenama zakona 2021. godine, pa su tri člana savjeta mogla tražiti sazivanje sjednice i predložiti dnevni red, a istovremeno, prije sjednice, od Sekretarijata Tužilačkog savjeta tražiti i pribaviti informacije o kadrovskoj strukturi u državno tužilačkoj organizaciji.¹⁵ Na taj način, Tužilački savjet je mogao odmah, na konstitutivnoj sjednici, i u skladu sa zakonom, odrediti vršioca dužnosti VDT i konstatovati prestanak dužnosti vršioca dužnosti VDT.

1.2.3. Prekid konstitutivne sjednice

Tužilački savjet na početku konstitutivne sjednice nije imao nijedan prijedlog za novog v. d. VDT-a i tako nije mogao konstatovati prestanak dužnosti tadašnjeg v. d. VDT-a i odrediti novog vršioca dužnosti VDT-a, u skladu sa imperativnom zakonskom odredbom. Zato je odložio donošenje ovih odluka, odnosno prekinuo je konstitutivnu sjednicu i njen nastavak zakazao za 5. februar 2022. godine, nakon okončanja postupka po javnom pozivu.

Smatramo da prekid sjednice Tužilačkog savjeta i zakazivanje njenog nastavka 12 dana kasnije nije bilo u skladu sa propisima. Za ovakvu odluku Tužilački savjet nije naveo pravni osnov. Inače, shodno odredbi člana 29, stav 1 Poslovnika Tužilačkog savjeta, predsjednik će donijeti odluku da se sjednica prekine ako se mjerama iz ovog poslovnika ne može održati red na sjednici, ili ako u toku sjednice prestane da postoji neki drugi uslov neophodan za njeno održavanje, i utvrdiće vrijeme njenog nastavka.

U konkretnom slučaju prekid sjednice utvrđen je suprotno Poslovniku, jer se nije radilo o slučaju narušavanja reda na sjednici i nemogućnosti da se on propisanim mjerama održi, niti je u toku sjednice prestao da postoji uslov za njeno održavanje. Može se zaključiti da je prekid sjednice morao biti utvrđen jer savjet prije održavanja sjednice nije obezbijedio uslove da se ona održi u skladu sa zakonom, odnosno nije obezbijedio uslove da se konstatuje prestanak dužnosti tadašnjeg VDT-a i istovremeno odredi novi vršilac dužnosti VDT-a.

1.2.4. Javni poziv za v. d. VDT-a

Istoga dana kada je prekinuta konstitutivna sjednica, Tužilački savjet je objavio javni poziv zainteresovanim licima za obavljanje funkcije vršioca dužnosti VDT-a, koja ispunjavaju uslove propisane u članu 43 Zakona o Državnom tužilaštvu, da u roku od pet dana od dana objavljivanja, dostave radnu biografiju elektronskim putem na adresu Tužilačkog savjeta.¹⁶ Kao pravni osnov za objavljivanje javnog poziva navedena je odredba člana 184c Zakona o Državnom tužilaštvu, iako ta odredba ne pominje objavljivanje javnog oglasa.

¹⁵ Shodno članu 20, stav 4 Poslovnika Tužilačkog savjeta materijal potreban za sjednicu članovima Tužilačkog savjeta dostavlja sekretar Sekretarijata Tužilačkog savjeta poštom ili elektronskim putem, po izboru člana Tužilačkog savjeta.

¹⁶ <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/r6kb>

Na javni poziv prijavila su se dva kandidata,¹⁷ koji su elektronskim putem na adresu Tužilačkog savjeta dostavili svoje radne biografije.

Ipak, u nastavku prekinute sjednice, nakon rasprave o kandidatima koji su se prijavili na javni poziv, nijedan od prijavljenih kandidata nije dobio većinu glasova članova Tužilačkog savjeta. Zatim je na prijedlog člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika¹⁸ savjet jednoglasno za vršioca dužnosti VDT-a na period od šest mjeseci odredio Maju Jovanović, državnu tužiteljku u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici.

Ovakav postupak pokazuje da novi sastav Tužilačkog savjeta nije spremno dočekao obaveze i odgovornosti. Naime, objavljivanje javnog poziva za obavljanje funkcije vršioca dužnosti VDT pokazalo se kao nepotrebna improvizacija, koja nije imala uticaja na odluku Tužilačkog savjeta.

1.2.5. Odluka Tužilačkog savjeta

U nastavku konstitutivne sjednice Tužilački savjet je donio odluku¹⁹ kojom se konstatuje prestanak dužnosti vršiocu dužnosti VDT-a Draženu Buriću i za novog vršioca dužnosti VDT-a određena je Maja Jovanović, državna tužiteljka u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici.

U obrazloženju odluke citirane su odredbe Zakona o Državnom tužilaštvu i prepričan je tok postupka koji je prethodio donošenju odluke, navodi se da su na javni poziv prijave podnijela dva kandidata, da je nakon izvršenih uvida u biografije kandidata sprovedeno glasanje i da niko od prijavljenih nije dobio potrebnu većinu. Nakon toga navodi se da je jedan član Tužilačkog savjeta predložio da se za vršioca dužnosti VDT-a odredi Maja Jovanović i da je, imajući u vidu da ona ispunjava uslove iz člana 43 Zakona o Državnom tužilaštvu, Tužilački savjet jednoglasno donio odluku da se ona odredi za vršioca dužnosti VDT-a. Razlozi za određivanje vršioca dužnosti VDT-a sadrže konstataciju da ispunjava uslove iz člana 43 Zakona o Državnom tužilaštvu i da je jednoglasno izabrana.

1.2.6. Neriješen status v. d. VDT-a nakon isteka mandata

Kako je za vršioca dužnosti VDT-a određena državna tužiteljka iz Višeg državnog tužilaštva u Podgorici, postavilo se pitanje njenog statusa nakon isteka perioda od šest mjeseci. Odlukom o određivanju vršioca dužnosti VDT-a nije odlučeno o statusu državne tužiteljke nakon isteka mandata.

U periodu od šest mjeseci nakon izbora vršioca dužnosti VDT-a, u Skupštini Crne Gore nije izabran VDT u punom mandatu, pa je Tužilački savjet dana 29. 7. 2022. godine²⁰ istoj tužiteljki produžio mandat vršioca dužnosti na još šest mjeseci.²¹ Međutim, ni ovom odlukom nije odlučeno o statusu vršioca dužnosti

¹⁷ Dražen Burić, dotadašnji vršilac dužnosti VDT-a i Aleksandar Kovačević, advokat sa Cetinja.

¹⁸ Advokat Siniša Gazivoda.

¹⁹ TS br. 31/2022 od 5. februara 2022. godine.

²⁰ Izvor: <https://www.rtcg.me/vijesti/politika/372040/maja-jovanovic-jos-sest-mjeseci-vd-vdt-a.html>

²¹ Član 48. stav 4 i 5 Zakona o Državnom tužilaštvu.

VDT-a nakon isteka drugih šest mjeseci. Na sjednici Tužilačkog savjeta od 16. 9. 2022. godine izmijenjen je dnevni red, na prijedlog člana savjeta predstavnika Ministarstva pravde,²² da bi se, na osnovu mišljenja Ministarstva pravde, donijela odluka da vršiteljka dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, nakon isteka drugog v. d. mandata, može ostati kao državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu.²³

Tužilački savjet je ovom pitanju trebalo da pristupi odgovornije. Prvo, savjet je već kod donošenja prve odluke o izboru vršiteljke dužnosti VDT trebalo da odluči o njenom statusu nakon isteka v. d. mandata, jer je izabrao državnu tužiteljku koja je do tada dužnost vršila u Višem državnom tužilaštvu. Drugo, savjet je to pitanje mogao da riješi i pri donošenju druge odluke kojom je istoj tužiteljki produžio mandat na još šest mjeseci. Treće, savjet nije trebalo da traži mišljenje Ministarstva pravde o ovom pitanju i onda na osnovu tog mišljenja odluči o budućem statusu državne tužiteljke. Tako je odluka o karijernom statusu jedne državne tužiteljke, odnosno o tome da li će ona nastaviti dužnost u Višem ili Vrhovnom državnom tužilaštvu, donijeta na osnovu mišljenja Ministarstva pravde, što se može tumačiti i kao politički uticaj izvršne vlasti na Državno tužilaštvo.

Shodno Zakonu o Državnom tužilaštvu, po isteku vremena na koje je izabran i prestankom funkcije Vrhovnog državnog tužioca kad to sam zatraži, Vrhovni državni tužilac ostaje kao državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu.²⁴ Shodno činjenici da vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca ima ista ovlašćenja, prava i obaveze kao i Vrhovni državni tužilac, može se jedino zaključiti da i vršilac dužnosti nakon isteka mandata ima pravo da ostane kao državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu. Međutim, ovo pravo Vrhovnog državnog tužioca propisano je u vrijeme kada je za vršioca dužnosti VDT-a mogao biti određen samo državni tužilac iz Vrhovnog državnog tužilaštva i tada nije bilo sporno da se taj vršilac dužnosti vrati u Vrhovno državno tužilaštvo gdje je i prethodno obavljao dužnost. Sada za vršioca dužnosti VDT-a može biti određen i neko ko nije državni tužilac, pa bi, po analogiji, i takvo lice moglo ostati u Vrhovnom državnom tužilaštvu samo nakon šest mjeseci rada u tužilaštvu. Zbog toga bi zakonom o Državnom tužilaštvu trebalo jasno propisati status vršioca dužnosti nakon isteka v. d. mandata.

1.2.7. Prekid druge sjednice

I dnevni red druge sjednice bio je izmijenjen na prijedlog člana savjeta, tako što je dodata tačka o konstatovanju prestanka tužilačke funkcije jednom broju tužilaca.²⁵ I ova sjednica je, poput prve, prekinuta suprotno Poslovniku Tužilačkog savjeta, jer savjet nije imao podatke o državnim tužiocima koji su ostvarili uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju. Takođe nije jasno zbog čega podaci nijesu prvo bili pribavljeni, a onda zakazana sjednica s takvom tačkom dnevnog reda.

²² Bojan Božović.

²³ Izvor: <https://libertaspress.me/tuziteljka-ivanovic-podnijela-ostavku/>

²⁴ Član 48, stav 2.

²⁵ Zapisnik sa II sjednice Tužilačkog savjeta TS br.36/2022 od 15. februara 2022. godine, strana 1 i 2.

PRESTANAK
FUNKCIJE
DRŽAVNIH
TUŽILACA I
RUKOVODILACA
TUŽILAŠTAVA

2.1. PRESTANAK TUŽILAČKE FUNKCIJE ZBOG STAROSNE PENZIJE

2.1.1. Zaključci

Prethodni sastav Tužilačkog savjeta odbio je da primjenjuje odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, koje su stupile na snagu 12. avgusta 2020. godine, a po kojima muškarci stiču pravo na starosnu penziju kada navrš 66 godina života, a žene 64 godine.²⁶ Postupajući nezakonito, nije donosio odluke o prestanku tužilačke funkcije državnim tužiocima koji su ostvarili navedene uslove.²⁷

Novi sastav Tužilačkog savjeta se, za razliku od starog sastava, prihvatio tog posla i donio je deset odluka o prestanku tužilačke funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, u skladu s pomenutim izmjenama zakona.

Međutim, prilikom donošenja tih odluka nije poštovana zakonom propisana procedura, jer su odluke zasnovane neposredno na obavještenjima Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja, umjesto na obavještenjima rukovodilaca državnih tužilaštava. Takođe, nijesu dostupni javnosti podaci na kojima su odluke bile zasnovane. Odluke ne sadrže ni ocjenu navoda državnih tužilaca, koji su osporavali zaključak da su ispunili uslove za prestanak funkcije.

I glavnom specijalnom tužiocu (GST) Milivoju Katniću prestala je funkcija na sporan način zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju, iako je bilo osnova da se protiv njega pokrene disciplinski postupak i da se on eventualno razriješi funkcije u skladu sa zakonom. Način donošenja odluke o prestanku njegove funkcije upućuje da je cilj bio smijeniti ga zbog kritika na račun njegovog rada.

Prestanak funkcije bivšeg GST-a pratile su i neprimjerene izjave funkcionera izvršne vlasti koje podstiču sumnje u politički uticaj na Tužilački savjet i državno tužilaštvo.

2.1.2. Način donošenja odluka

Na drugoj sjednici Tužilačkog savjeta, 17. februara 2022. godine, donijeto je 10 odluka o prestanku tužilačke funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju. Nijedna od tih odluka nije bila donijeta uz poštovanje postupka propisanog Zakonom o Državnom tužilaštvu, jer su sve zasnovane na obavještenjima Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja (PIO), a ne na obavještenjima rukovodilaca državnih tužilaštava²⁸.

²⁶ Vidi „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, str. 42–44, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

²⁷ Ibid, str. 44–46.

²⁸ Vidi član 105, stav 1 i 2 Zakona o državnom tužilaštvu.

Na istoj sjednici prvo je utvrđeno da je neophodno da se Sekretarijat Tužilačkog savjeta dopisom obrati Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja (PIO) za dobijanje informacija o tome ko od državnih tužilaca ispunjava uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju, zato što rukovodioci tužilaštava nijesu dostavili te podatke²⁹.

Nije bilo pokušaja da se od rukovodilaca tužilaštava ili v. d. VDT-a zatraže ove informacije. V. d. VDT bio je nadležan da obezbijedi podatke o svim državnim tužiocima koji po ovom osnovu ispunjavaju uslove za prestanak tužilačke funkcije³⁰, na šta je Akcija za ljudska prava blagovremeno ukazala.³¹

Odluke Tužilačkog savjeta o prestanku funkcije nijesu sadržale razloge zbog kojih je savjet odlučio da se dopisom obrati Fondu PIO za dobijanje informacija. Odluke ne sadrže obrazloženje i zbog čega te informacije savjet nije tražio i dobio na način propisan zakonom, od v. d. VDT-a i od rukovodilaca državnih tužilaštava. Smatramo da su odluke Tužilačkog savjeta morale sadržati razloge i obrazloženja za sprovođenje postupka na ovaj način.

2.1.3. Tajnost podataka Fonda PIO na kojima su zasnovane odluke

Dopisi Fonda PIO, na osnovu kojih su donijete odluke o prestanku tužilačkih funkcija, nijesu pročitani na sjednici „zbog prisustva javnosti“, a podaci iz dopisa su anonimizirani u odlukama objavljenim na sajtu savjeta. Time je onemogućena javna provjera zakonitosti tih odluka.

Činjenice koje se odnose na ostvarivanje uslova za prestanak tužilačke funkcije ne mogu biti tajne. Godine starosti državnog tužioca ne mogu biti zaštićeni podatak, posebno kada predstavljaju razlog za prestanak funkcije i kada od utvrđenja te činjenice zavisi zakonitost odluke Tužilačkog savjeta.³² Dodatno, zakonom su propisane godine starosti i godine staža osiguranja koje su uslov za ostvarivanje prava na starosnu penziju, pa skrivanje tih podataka u odlukama nema razumno opravdanje u zaštiti privatnosti. Treba imati u vidu i da su ovakvi podaci objavljeni u prethodnim odlukama i Tužilačkog savjeta,³³ i Sudskog savjeta o prestanku funkcija državnih tužilaca i sudija po istom osnovu.³⁴ Odluke savjeta nijesu sadržale razloge za ograničenje javnosti u dijelu postupka u kome je utvrđena odlučna činjenica od koje zavisi donošenje odluke, što odluke čini dodatno spornim s aspekta zakonitosti (detaljnije u nastavku).

29 Propust da se to uradi nažalost ne povlači nikakvu odgovornost i sankcije. Vidi „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, str. 43, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

30 Iako na osnovu čl. 105 Zakona o državnom tužilaštvu rukovodioci tužilaštava imaju tu obavezu, Vrhovni državni tužilac na osnovu člana 17, stav 1 rukovodi cjelokupnim državnim tužilaštvom i može da naredi rukovodiocima da dostave podatke.

31 „Katniča šalju u penziju? HRA: Obavezna da obavijesti TS ko ima uslove za prestanak funkcije“, Vijesti, 6. 2. 2022, dostupan na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/588893/katnica-salju-u-penziju>

32 I Zakon o slobodnom pristupu informacijama u članu 14 stav 1 tačka 1 alineja 1 propisuje da se radi zaštite privatnosti ne može ograničiti pristup podacima koji se odnose na javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije.

33 Primjera radi – Odluka o prestanku funkcije bivšem vd VDT Ivici Stankoviću broj Ts.br. 252/2021 od 10. 6. 2021. godine, dostupno na linku: https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Odluka_-_Ivica_Stankovic.pdf

Odluka o prestanku funkcije državnog tužioca u VDT Veselina Vučkovića broj 192/2021 od 20. 5. 2021. godine, dostupno na linku: https://sudovi.me/static/tzsv/doc/odluka-Veselin_Vuckovic.pdf

34 Vidi, npr. Odluka br. 01-5375/21 od 3. 8. 2021, Odluka br. 01-5384/21 od 3. 8. 2021, Odluka br. 01-5383/21 od 3. 8. 2021. godine.

Devet odluka su identičnog sadržaja. Citiraju se odredbe Ustava, koje propisuju da državnom tužiocu prestaje funkcija i da se razrješava vršenja funkcije u slučajevima propisanim zakonom³⁵ i da prestanak funkcije utvrđuje Tužilački savjet.³⁶ Nakon toga se citira odredba Zakona o državnom tužilaštvu koja propisuje da državnom tužiocu prestaje funkcija kad ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju³⁷ i odredba Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju koja propisuje kada osiguranik stiče pravo na starosnu penziju.³⁸ Na kraju se navodi da je Fond PIO dostavio akt iz koga proizilaze godine starosti i godine staža osiguranja. Iz objavljenih odluka na sajtu Savjeta uklonjeni su podaci iz akta Fonda PIO, pa se ne može provjeriti zakonitost i pravilnost odluke, odnosno da li su ustavne i zakonske odredbe pravilno primijenjene u konkretnom slučaju.

Više državnih tužilaca kojima je prestala tužilačka funkcija po ovom osnovu, tokom postupka je osporilo istinitost navoda iz dopisa Fonda PIO, a jedna državna tužiteljka je dostavila i kopiju radne knjižice kao dokaz da navodi Fonda PIO nijesu pouzdani.³⁹ Troje državnih tužilaca dostavili su o tome izjašnjenja Tužilačkom savjetu,⁴⁰ dok je u dva dopisa Fonda PIO konstatovano da treba *provjeriti kada je služio vojni rok što*, po mišljenju jedne članice Savjeta, govori o nepreciznosti i nepouzdanosti podataka iz dopisa Fonda PIO. Inače, izmjenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz decembra 2021. godine,⁴¹ u poseban staž osiguranja uračunava se vrijeme provedeno na odsluženju vojnog roka. Međutim, ova odredba primjenjuje se od 1. 9. 2022. godine, pa je nerazumljivo zašto je Fond PIO smatrao da to treba provjeriti. Ovo ukazuje na nepouzdanost podataka, jer proizilazi da Fond PIO tu činjenicu smatra bitnom i da je vjerovatno cijenio u drugim slučajevima gdje je imao podatke o odsluženju vojnog roka.

Odluke Tužilačkog savjeta nemaju obrazloženje u odnosu na izjašnjenja i dokaze koje su državni tužioci dostavili, kao ni razloge zbog kojih ta izjašnjenja i dokazi nijesu prihvaćeni.

Smatramo da je Savjet morao cijeniti navode iz izjašnjenja državnih tužilaca i odgovoriti na njih. Ignorisanje tih navoda dovelo je do toga da se ne može znati da li ih je Savjet zanemario ili sa njima nije bio saglasan, pa je namjeravao da ih odbaci, a ako je u pitanju ovo drugo, sporno je to što nijesu dati razlozi za odbacivanje. U skladu s praksom Evropskog suda za ljudska prava u predmetima povrede prava na pravično suđenje u odnosu na obrazloženje odluka, navodi državnih tužilaca na akt Fonda PIO na kome se zasniva odluka zahtijevali su odgovor. Ovakvo postupanje može dovesti do kršenja čl. 6 st. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima koji obavezuje organe koji odlučuju o pravima i obavezama da daju obrazloženje svojih odluka⁴².

35 Amandman X kojim je promijenjen član 135. Ustava Crne Gore.

36 Amandman XI kojim je promijenjen član 135. Ustava Crne Gore.

37 Član 103. stav 1. tačka 3.

38 Član 17. stav 2.

39 Zapisnik sa II sjednice Tužilačkog savjeta TS br. 36/2022 od 15. februara 2022. godine, strana 6.

40 Ibid, strana 9.

41 „Službeni list CG“ br. 145/2021 od 31. 12. 2021. godine.

42 H. v. Belgium, 1987, st. 53 i noviji pregled principa u presudi Zayidov v. Azerbaijan (br. 2), 2022, st. 91. U odluci Magnin v. France, 2012, st. 29, Sud je naglasio da obrazložena odluka pokazuje strankama da je njihov slučaj zaista razmotren i da doprinosi boljem prihvatanju odluke.

2.1.4. Da li je utvrđenje uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju prethodno pitanje?

Odluka o prestanku tužilačke funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju je deklaratorna.⁴³ Takvom odlukom 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. U konkretnom slučaju, za donošenje odluke potrebno je utvrditi pravnu činjenicu da su ispunjeni uslovi za ostvarivanje prava na starosnu penziju.

Dakle, donošenje odluke zavisi od pravnog pitanja da li su ispunjeni uslovi za ostvarivanje prava na starosnu penziju. Zakon o upravnom postupku prethodno pitanje definiše kao pravno pitanje od čijeg prethodnog rješavanja zavisi i rješavanje upravne stvari.⁴⁴ Zato smatramo da je utvrđivanje činjenice da li su u svakom slučaju bili ispunjeni uslovi za ostvarivanje prava na starosnu penziju bilo pitanje od čijeg rješavanja je zavisilo donošenje odluke o prestanku tužilačke funkcije, u odnosu na svakog državnog tužioca. Drugim riječima, ovo prethodno pitanje predstavljalo je dio činjeničnog stanja od kojeg je zavisila odluka. Međutim, Tužilački savjet je, bez obrazloženja, zauzeo suprotan stav – da utvrđenje činjenice da li su ispunjeni uslovi za ostvarivanje prava na starosnu penziju ne predstavlja prethodno pitanje za donošenje odluke o prestanku tužilačke funkcije (detaljnije u nastavku).

2.1.5. Ograničenje javnosti

Na sjednici Tužilačkog savjeta na kojoj su donijete odluke o prestanku tužilačke funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, prije donošenja odluka, konstatovano je da su svi članovi Savjeta upoznati sa dopisima Fonda PIO i da se dopisi ne mogu čitati na sjednici jer joj prisustvuje javnost.⁴⁵ Na ovaj način je djelimično ograničena javnost u postupku donošenja ovih odluka, ali razlozi za to nijesu saopšteni ni na sjednici, ni kasnije u obrazloženju odluka.

Smatramo da je ovakav način ograničenja javnosti nezakonit, da ne doprinosi transparentnosti i povjerenju javnosti u rad novog Tužilačkog savjeta. Naime, odredba člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda garantuje svakome pravo na javnu raspravu tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama, pa bi to trebalo da važi i u postupku odlučivanja Tužilačkog savjeta⁴⁶. Takođe, rad Savjeta je javan⁴⁷, načelom javnosti obezbjeđuje se nadzor javnosti nad organima koji vrše javna ovlašćenja, a sve u smislu načela

⁴³ U teoriji upravnog prava razlikuju se konstitutivni i deklarativni upravni akti. Prema sadržini postoje deklarativni akti kojima se utvrđuju činjenice koje imaju pravne posljedice (npr. kojim se utvrđuje da je neko lice ispunilo određene godine starosti i radnog staža i da, po sili zakona, mora da ode u penziju). Izvor: Doc. dr Dejan Milenković „Javna uprava (odabrane teme)“, Beograd 2012 str. 82–84, dostupno na <https://www.fon.bg.ac.rs/wp-content/uploads/JAVNA-UPRAVA-ODABRANE-TEME-UD%C5%BDBENIK-DEJAN-MILENKOVIC%C4%86.pdf>

⁴⁴ Član 104, stav 1.

⁴⁵ Zapisnik sa II sjednice Tužilačkog savjeta TS br. 36/2022 str. 9.

⁴⁶ Vidi, npr, presudu u slučaju postupka razrješenja predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, *Olujčić protiv Hrvatske*, 2009, st. 75–76.

⁴⁷ Član 4. Poslovnika Tužilačkog savjeta.

suverenosti iz člana 2 Ustava Crne Gore o neposrednom ostvarivanju vlasti od strane građana. Dalje, članom 65 stav 2 Zakona o upravnom postupku propisano je da se u zapisnik o usmenoj raspravi unose i podaci o ispravama koje su korišćene u upravnom postupku.

Kako je javnost rada pravilo, to je svako isključenje ili ograničenje javnosti izuzetak, koji nalaže obavezu organu koji vodi postupak da donese posebnu odluku o isključenju javnosti i da u odluci pruži jasne i ubjedljive razloge, kao i pravni osnov, zbog kojih je odlučio da isključi ili ograniči javnost. Shodno odredbi člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, javnost se iz postupka može isključiti u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu, kada to zahtijevaju interesi maloljetnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u mjeri koja je nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.

Nijedan od navedenih osnova za ograničenje javnosti u konkretnom slučaju nije utvrđen. Proizilazi da je načelo javnosti proizvoljno ograničeno, bez obrazloženja, suprotno načelu javnosti postupka odlučivanja o građanskim pravima iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i Ustavu Crne Gore. Time je onemogućen nadzor javnosti nad radom Tužilačkog savjeta i ugrožen interes javnosti za zakonitim postupanjem organa koji vrši javna ovlašćenja.

Javni karakter postupka pred organima koji rješavaju o pravima i obavezama nekih lica štiti strane u postupku od donošenja odluka u tajnosti bez ikakve kontrole javnosti, ali ujedno i održava povjerenje u rad tih organa. Načelo javnosti doprinosi postizanju cilja pravičnosti postupka, koji predstavlja jedan od fundamentalnih principa svakog demokratskog društva u okviru značenja koje ima po Evropskoj konvenciji. Načelo javnosti mora se poštovati i u postupcima prestanka funkcije ili razrješenja državnih tužilaca ili sudija, jer se, u suprotnom, krši član 6 Konvencije.⁴⁸

Interesi kojima treba da služi javni postupak nijesu samo interesi strana u postupku, nego i interesi šire javnosti, pa postupak koji je otvoren samo za strane u njemu, ne zadovoljava kriterijume člana 6 Konvencije.⁴⁹ Kriterijum javnosti primjenjuje se na bilo koju fazu postupka koja ima uticaja na „odlučivanje“ o određenom pitanju.⁵⁰

Suprotno navedenom, iz svake odluke Savjeta obrisani su podaci iz dopisa Fonda PIO, a u odlukama nema obrazloženja i razloga koji su opredijelili Savjet da se ovi dopisi ne čitaju na sjednici i da ograniči javnost, odnosno da se javnosti uskrati pravo da čuje ove podatke.

Dakle, Tužilački savjet je donio odluke na osnovu podataka iz dopisa Fonda PIO koji su bez obrazloženja proglašeni tajnim, dok su navodi državnih tužilaca koji su sporili te podatke, takođe bez obrazloženja, ignorisani. Smatramo da je takva praksa Tužilačkog savjeta suprotna zakonu i stavovima Evropskog suda za ljudska prava, i da ne doprinosi povjerenju javnosti u rad savjeta.

⁴⁸ Vidi *Olujčić protiv Hrvatske*, br. 22330/05, presuda od 5. februara 2009. godine.

⁴⁹ *Kadubec protiv Slovačke*, 1998. i *Malhous protiv Češke Republike*, 2001.

⁵⁰ *Axen protiv Njemačke*, 1983.

2.1.6. Prestanak tužilačke funkcije glavnom specijalnom tužiocu

2.1.6.1. Uvod

Jedina odluka o prestanku tužilačke funkcije čije se obrazloženje djelimično razlikuje od ostalih jeste odluka kojom je prestala funkcija glavnom specijalnom tužiocu (GST) Milivoju Katniću. Međutim, ni ova odluka nema valjano obrazloženje, iz koga se može zaključiti da je činjenično stanje pravilno utvrđeno i da je zakon pravilno primijenjen. Način donošenja odluke ukazuje na to da je cilj bio smjena tadašnjeg GST zbog kritika na račun njegovog rada, čime je nastavljena tendencija koja je trajala tokom 2021. godine.

Naime, tokom 2021. godine parlamentarna većina je izmjenama zakona dva puta pokušala da obezbijedi prestanak tužilačke funkcije GST. Takvi prijedlozi predstavljali su zakone ad hominem jer su bili usmjereni na ličnost Milivoja Katnića i ocijenjeni su od Venecijanske komisije kao zloupotreba zakonodavnih ovlaštenja.⁵¹ Time su podstaknute i sumnje da je težnja novih vlasti da ostvare politički uticaj na tužilaštvo.⁵²

Način na koji je prestala tužilačka funkcija GST ove sumnje dodatno je ojačao. Naime, nesporno je da je rad GST pratio niz kontroverzi i sumnji u zakonitost i nepristrasnost. Međutim, ni novi sastav Tužilačkog savjeta nije preduzeo ništa da provjeri te sumnje, i da pokrene postupak eventualnog utvrđivanja njegove disciplinske odgovornosti i razrješenja. Podsjećamo da je Akcija za ljudska prava u februaru 2021. godine uputila inicijativu⁵³ tadašnjem v. d. VDT-a⁵⁴ i tadašnjem ministru pravde, ljudskih i manjinskih prava,⁵⁵ da podnesu prijedlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti GST zbog sumnje da je izvršio teži disciplinski prekršaj.⁵⁶ Tadašnji v. d. VDT-a Dražen Burić i tadašnji ministar pravde, ljudskih i manjinskih prava Vladimir Leposavić nijesu postupili po ovoj inicijativi, ali ni vršioci dužnosti VDT-a koji su određeni kasnije, kao ni tadašnji premijer koji je kasnije preuzeo rukovođenje Ministarstvom pravde, ljudskih i manjinskih prava.

Takođe, Tužilački savjet nije blagovremeno formirao Komisiju za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca (detaljnije u odjeljku 7.6. *Komisija za Etički kodeks*), koja je jedan od ovlašćenih predlagača za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca⁵⁷ i koja je takođe mogla pokrenuti disciplinski postupak protiv tadašnjeg GST-a.

Umjesto toga, donijeta je odluka o prestanku tužilačke funkcije GST zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju na način koji se može ocijeniti veoma spornim s pravnog stanovišta.

51 Mišljenje Venecijanske komisije o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu i Prijedlogu 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)

52 Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, str. 19 i 51, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

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

54 Ivici Stankoviću.

55 Vladimiru Leposaviću.

56 Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, str. 86, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

57 Član 110 stav 1 Zakona o Državnom tužilaštvu.

2.1.6.2. Zahtjev za izuzeće članova Tužilačkog savjeta

Prije donošenja odluke o prestanku tužilačke funkcije GST, on je od Tužilačkog savjeta tražio izuzeće četiri člana Savjeta, trojice iz reda uglednih pravnika⁵⁸ i predstavnika Ministarstva pravde i ljudskih i manjinskih prava. Predsjednica Savjeta je odbila kao neosnovana tri zahtjeva, dok je četvrti usvojila, jer je član Savjeta iz reda uglednih pravnika⁵⁹ bio saglasan da bude izuzet, iako je smatrao da ne postoje razlozi za izuzeće⁶⁰.

Iako se podnošenje čak četiri zahtjeva za izuzeće članova Savjeta može tumačiti kao pokušaj opstrukcije ili pritiska na Savjet od strane GST, svejedno smatramo da se Savjet prema ovim zahtjevima morao odnijeti odgovornije. Prije svega, uprkos činjenici da protiv odluke o zahtjevu za izuzeće nije dozvoljena posebna žalba, predsjednica Savjeta je morala dati obrazloženje svih odluka koje je donijela.

U zahtjevu za izuzeće tadašnji GST je, između ostalog, naveo da je jedan član savjeta iz reda uglednih pravnika⁶¹ prilikom javne rasprave u vezi s nacrtom tužilačkih zakona, na riječi tada v. d. Vrhovnog državnog tužioca, Ivica Stankovića, da se izmjene tih zakona donose isključivo radi eliminacije GST-a izjavio: *... pa šta, ako je i lično, on to zaslužuje zbog toga što se ne odaziva na pozive Skupštine i skupštinskih tijela i nevladinih organizacija, a ako se i odazove, govori što je njemu milo...*⁶²

Iz zapisnika sa II sjednice Tužilačkog savjeta⁶³ proizilazi da su se članovi Savjeta čije je izuzeće traženo, izjasnili tim povodom. Ipak, odluke o zahtjevima za izuzeće ne sadrže valjana obrazloženja i ocjenu navoda zahtjeva i navoda iz izjašnjenja članova Savjeta čije je izuzeće traženo. Tako se u odluci⁶⁴ kojom se odbija zahtjev za izuzeće ovog člana Savjeta djelimično citiraju navodi zahtjeva za izuzeće, zatim se detaljnije navodi sadržaj izjašnjenja tog člana Tužilačkog savjeta, citira odredba Poslovnika Tužilačkog savjeta koja propisuje razloge za izuzeće članova Tužilačkog savjeta. Na kraju, kada je trebalo dati ocjenu navoda zahtjeva i izjašnjenja, iznosi se da je, razmatrajući navode iz zahtjeva za izuzeće i navode iz izjašnjenja člana Tužilačkog savjeta čije je izuzeće traženo, predsjednica Tužilačkog savjeta utvrdila da ne postoje razlozi za izuzeće, pa i ako je imenovani član Savjeta izgovorio riječi koje se navode u zahtjevu za izuzeće.

Ovakva odluka je bez obrazloženja, jer se iz njenog sadržaja ne mogu utvrditi razlozi za odbijanje zahtjeva za izuzeće, odnosno, ne zna se na osnovu čega je predsjednica Savjeta utvrdila da ne postoje razlozi za izuzeće. Ako su razmotreni navodi iz zahtjeva za izuzeće i navodi iz izjašnjenja člana čije je izuzeće traženo, u odluci se moralo navesti kako su ti akti ocijenjeni, odnosno odluka je morala posebno da sadrži obrazloženje i razloge za odbijanje navoda iz zahtjeva za izuzeće.

58 Siniša Gazivoda, Miloš Vuksanović i Stevo Muk.

59 Siniša Gazivoda.

60 Shodno članu 33 stav 1 Poslovnika Tužilačkog savjeta, predsjednik ili član Tužilačkog savjeta izuzeće se iz rada sjednice ako: – se predmet odlučivanja odnosi na njega, njegovog bračnog druga, ili lice sa kojim živi u vanbračnoj zajednici, ili njegovog krvnog srodnika u pravoj liniji do bilo kog stepena, u pobočnoj do četvrtog, a po tazbini do drugog stepena; – postoje druge okolnosti koje izazivaju sumnju u njegovu nepristrasnost.

61 Stevo Muk.

62 Tekst „Katnić: Izuzeti Gazivodu i Muka kada se bude odlučivalo o meni“, ND „Vijesti“ od 15. 2. 2022. godine, dostupan na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/590441/katnic-izuzeti-gazivodu-i-muka-kada-se-bude-odlucivalo-o-meni>

63 TS br. 36/2022.

64 TS br. 49/2022 od 17. februara 2022. godine.

Iz odluke se ne može zaključiti da li je utvrđeno je li član Savjeta izgovorio riječi koje se navode u zahtjevu za izuzeće ili nije, ali se navodi da ne bi postojao razlog za izuzeće i da je član Savjeta te riječi i izgovorio. Ovakva odluka je nerazumljiva, jer su izostali razlozi zbog kojih se javna izjava koja izražava negativan lični odnos prema tadašnjem GST i zauzima stav da on zaslužuje da bude eliminisan iz tužilaštva zbog propusta u radu, ne smatra okolnošću koja može opravdano da izazove sumnju u nepristrasnost.

U izjašnjenju na zahtjev za izuzeće, član Tužilačkog savjeta se izjasnio da je zahtjev za njegovo izuzeće neosnovan i da bi, u suprotnom, bio kažnjen zbog javno izgovorene riječi, te da kritičke ocjene o radu tužilaca ne mogu biti razlog za izuzeće. Međutim, konstatacija u kojoj se podržava negativan lični odnos prema tadašnjem GST-u i zauzima stav da on zaslužuje uklanjanje sa funkcije čak i zakonom *ad hominem*, može predstavljati okolnost koja izaziva sumnju u nepristrasnost prilikom odlučivanja o prestanku funkcije GST-a⁶⁵.

Analogno pravilima za izuzeće sudija, a u skladu sa principima utvrđenim praksom Evropskog suda za ljudska prava, pri objektivnom pristupu u ocjeni nepristrasnosti nekog sudije, dovoljno je postojanje dokazivih činjenica koje daju razlog za sumnju u nepristrasnost i u tim slučajevima sudija ne bi mogao postupati. Te činjenice treba da ukazuju samo na sumnju, odnosno na moguću pristrasnost sudije. U ovom pogledu čak i utisak može imati izvjesnu važnost.⁶⁶ Zato je predsjednica Tužilačkog savjeta trebalo da pruži obrazloženje i razloge zbog kojih je smatrala da je zahtjev neosnovan i da navedene konstatacije ne izazivaju sumnju u nepristrasnost.

I ostale odluke o zahtjevima za izuzeće identičnog su sadržaja, bez obrazloženja, ocjene navoda zahtjeva i izjašnjenja članova Savjeta i bez razloga za odluku o zahtjevu kakva je donijeta. Smatramo da bi ova vrsta odluka morala da se obrazloži davanjem razloga za ocjenu da u konkretnom slučaju postoje ili ne postoje razlozi za izuzeće. Na takav način bi se stvorila veoma korisna praksa za rad Savjeta ubuduće.

2.1.6.3. Zahtjev za prekid postupka

Prije donošenja odluke tadašnji GST predao je Tužilačkom savjetu i zahtjev za prekid postupka zbog rješavanja prethodnog pitanja – okončanja upravnih postupaka pred Fondom PIO i Ministarstvom odbrane. GST je zahtjev zasnovao na odredbi Zakona o upravnom postupku, koja propisuje da, ako rješavanje upravne stvari zavisi od prethodnog rješavanja nekog pravnog pitanja za čije je rješavanje nadležan drugi organ, to pitanje će se riješiti ili će se postupak prekinuti dok nadležni organ ne riješi to pitanje,⁶⁷ odnosno da se postupak mora prekinuti kad je prethodno pitanje već predmet postupka pred nadležnim organom.⁶⁸

Ovaj zahtjev je odbijen odlukom Tužilačkog savjeta⁶⁹ koja ne sadrži valjano obrazloženje i razloge za stav da se u konkretnom slučaju ne radi o prethodnom

⁶⁵ Vidi, npr. presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Olujčić protiv Hrvatske*, 2009, str. 66–68.

⁶⁶ Vidi presude *Fey protiv Austrije*, 1993, stav 30, *Olujčić protiv Hrvatske*, 2009, st. 63.

⁶⁷ Član 104 stav 1.

⁶⁸ Član 104 stav 2.

⁶⁹ TS broj 51/2022 od 17. februara 2022. godine.

pitanju koje treba da se riješi u upravnom postupku. U odluci se djelimično citiraju navodi zahtjeva za prekid postupka, a zatim navodi da je Savjet većinom glasova donio odluku da zahtjev odbije, jer se ne radi o prethodnom pitanju, s obzirom na to da raspolaže dovoljnim podacima za odlučivanje u konkretnoj pravnoj stvari koji su dostavljeni od strane Fonda PIO. U obrazloženju odluke se ukazuje i na to da navodi GST da je u toku upravni postupak pred Fondom PIO i Ministarstvom odbrane ne ukazuju da se radi o prethodnom pitanju od čijeg bi rješavanja zavisilo odlučivanje Savjeta, a razmatranjem predmetnih podataka na sjednici bi se izašlo iz okvira njegove nadležnosti.

Ovakva odluka je bez valjanog obrazloženja i razloga za stav da se u konkretnom slučaju ne radi o prethodnom pitanju. Iz sadržine odluke i zapisnika sa sjednice utvrđuje se da je GST dostavio dokumentaciju koja potvrđuje da je Fond PIO predao zahtjev za utvrđivanje efektivnog staža osiguranja i staža osiguranja s uvećanim trajanjem, da je Fond PIO u avgustu 2021. godine donio rješenje koje je zasnovao na podacima iz dopisa Ministarstva odbrane iz juna 2021. godine, da je GST izjavio žalbu na ovo rješenje, koju je Ministarstvo finansija usvojilo i poništilo rješenje Fonda PIO, ukazujući na to da Fond PIO nije nadležan da cijeni podatke koji se tiču godina staža osiguranja koje je GST ostvario kao vojno lice i da je to u nadležnosti Ministarstva odbrane, te da matična evidencija Fonda PIO ne sadrži podatke o visini uplaćenih doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje.

Dalje, u zahtjevu tadašnjeg GST-a navodi se da je Fond PIO donio novo rješenje u novembru 2021. godine, kojim je odbio njegov zahtjev za utvrđenje ukupno ostvarenog staža osiguranja i uputio ga da se obrati Ministarstvu odbrane. GST je podnio zahtjev Ministarstvu odbrane o kome je to ministarstvo odlučilo u formi obavještenja, pa je Ombudsman na zahtjev GST-a utvrdio kršenje osnovnih ljudskih prava i dao preporuku Ministarstvu da o zahtjevu odluči na zakonom propisan način. Nakon toga, ministarstvo je zakazalo ročište za 7. 2. 2022. godine, koje je odloženo na neodređeno vrijeme. Takođe, GST je izjavio žalbu i na drugo rješenje Fonda PIO, koju je Ministarstvo finansija opet usvojilo i poništilo rješenje Fonda, pa se postupak ponovo vodio pred Fondom PIO.

Dakle, podaci i dokumenata koji su dostavljeni Tužilačkom savjetu pokazivali su da su se pred Fondom PIO i Ministarstvom odbrane vodili postupci radi utvrđivanja godina staža osiguranja GST-a. Utvrđivanje godina staža osiguranja predstavlja pravno pitanje, odnosno utvrđivanje pravne činjenice, koja se utvrđuje u upravnom postupku, koji je očigledno pred nadležnim organima bio u toku u vrijeme donošenja odluke Tužilačkog savjeta o prestanku tužilačke funkcije GST-u zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju. Smatramo da to jeste bilo prethodno pitanje i da je Tužilački savjet morao prekinuti postupak do rješenja tog prethodnog pitanja pred nadležnim organom.

Ipak, Tužilački savjet je bez valjanog obrazloženja odbio zahtjev za prekid postupka i proizvoljno zaključio da se ne radi o prethodnom pitanju. Štaviše, u odluci savjeta se zaključuje da navodi da je u toku upravni postupak pred drugim organima ne ukazuju da se radi o prethodnom pitanju. Međutim, u tim upravnim postupcima upravo se utvrđuju godine staža osiguranja, od čega zavisi odluka da li državni tužilac ispunjava uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju.

Zato je ovakvo obrazloženje Tužilačkog savjeta nerazumljivo i nezakonito, a, istovremeno, doprinosi sumnjama da predstavlja nastavak ličnog obračuna sa GST-om, kao i sumnjama u politički uticaj na Tužilački savjet.

2.1.6.4. Odluka o prestanku tužilačke funkcije GST-u

Odluka Tužilačkog savjeta kojom je utvrđeno da GST-u prestaje tužilačka funkcija zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju⁷⁰ ne sadrži valjano obrazloženje iz kojeg bi se moglo utvrditi da je donijeta u skladu sa zakonom, odnosno da je činjenično stanje potpuno i pravilno utvrđeno i da je pravilno primijenjen zakon. I u ovoj se odluci citiraju odredbe Ustava koje propisuju da rukovodiocu državnog tužilaštva i državnom tužiocu prestaje funkcija i razrješava se vršenja funkcije u slučajevima propisanim zakonom i da prestanak funkcije utvrđuje Tužilački savjet, zatim odredba Zakona o državnom tužilaštvu koja propisuje da državnom tužiocu prestaje funkcija kad ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju, da rukovodiocu državnog tužilaštva prestaje funkcija rukovodioca kada mu prestane tužilačka funkcija i odredba Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju koja propisuje kada osiguranik stiče pravo na starosnu penziju.

U odluci se navodi da je Fond PIO dostavio akt iz kojeg proizilaze godine starosti i godine staža osiguranja i u kome se poziva na akt Ministarstva odbrane iz juna 2021. godine. Takođe se navodi da je Fond PIO dostavio „pojašnjenje“ prvog akta u kome se navodi vrijeme u kome je GST vršio službu u vojsci. I u ovoj odluci uklonjeni su podaci iz akta Fonda PIO, koji se odnose na godine starosti i staža osiguranja, pa se ne može provjeriti zakonitost i pravilnost odluke.

Odluka nema obrazloženje i razloge za odbijanje svih navoda koje je GST istakao tokom postupka, niti ocjenu dokaza koje je dostavio. Tako odluka nema ni obrazloženje u odnosu na ograničenje javnosti u dijelu saopštenja podataka o vremenu staža osiguranja, kao ni u odnosu na navode i dokaze koji pokazuju da su upravni postupci za utvrđivanje godina staža osiguranja bili u toku i da nijesu pravosnažno okončani. Navodi i dokazi koje je tokom postupka istakao GST, zahtijevali su konkretan odgovor i jasne razloge zbog kojih očigledno nijesu uvaženi, odnosno zbog kojih su odbačeni. Izostanak obrazloženja i razloga u tom smislu odluku Tužilačkog savjeta čini nerazumljivom i nezakonitom.

Bivši GST pokrenuo je upravni spor protiv odluke kojom mu je prestala tužilačka funkcija.⁷¹ U slučaju poništenja te odluke predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništena odluka donesena.⁷² Bivši GST ne može biti vraćen na funkciju na koju je izabran novi GST odlukom koja je konačna i pravosnažna. Međutim, on bi imao pravo na naknadu štete koju je pretrpio donošenjem nezakonite odluke, a presuda kojom bi ova odluka bila poništena, ukazala bi da je Tužilački savjet postupao nezakonito, slijedeći političku tendenciju iz 2021. godine da se GST smijeni sa funkcije po svaku cijenu.

⁷⁰ TS broj 53/2022 od 17. februara 2022. godine.

⁷¹ Izvor: <https://www.pobjeda.me/clanak/katnic-odluka-tuzilackog-savjeta-pravno-neodrziva>

⁷² Član 56 stav 1 Zakona o upravnom sporu.

2.1.6.5. Neprimjerene izjave političara povodom prestanka funkcije GST-a

Odluku Tužilačkog savjeta kojom je utvrđen prestanak funkcije GST-u zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju javno su pozdravili tadašnji predsjednik i potpredsjednik Vlade, Zdravko Krivokapić i Dritan Abazović.⁷³ Premijer je izjavio da pozdravlja savjesno djelovanje novog Tužilačkog savjeta, da u penziju odlazi najveći zaštitnik i advokat Demokratske partije socijalista i da je pravda konačno na vidiku u Crnoj Gori.⁷⁴ Vicepremijer je takođe izjavio da razrješenjem specijalnog državnog tužioca borba protiv organizovanog kriminala i korupcije u Crnoj Gori postaje smisljena, da svi želimo da vidimo novog GST koji će da konačno stane na branik državnih interesa i da se snažno, odlučno, u skladu sa zakonom suprotstavi ljudima koji su dio organizovanih kriminalnih grupa, dio mafije, dio neodgovornih političara, dio korumpirane političke elite.⁷⁵

Tako su najviši funkcioneri izvršne vlasti nastavili s praksom davanja izjava koje podstiču sumnje u politički uticaj na Tužilački savjet i državno tužilaštvo. Nije uvažena ranija preporuka Akcije za ljudska prava da bi posebno funkcioneri izvršne vlasti trebalo da se zalažu za pravilnu primjenu zakonskih odredaba i uzdrže od izjava koje se mogu tumačiti kao politički uticaj na državno tužilaštvo, koje je Ustavom propisano kao „samostalan državni organ“.⁷⁶

Upravo ove izjave najviših funkcionera izvršne vlasti ukazuju da u slučaju prestanka tužilačke funkcije GST nije primijenjen zakon, odnosno da se ne radi o deklaratornoj odluci kojom se konstatuje prestanak funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, već da se radi o jednoj vrsti de facto razrješenja GST zbog primjedaba i sumnji u zakonitost njegovog dotadašnjeg rada. Primjena zakona i vladavina prava podrazumijevaju, između ostalog, odgovornost državnih tužilaca za eventualna kršenja zakona. Ali, njihova odgovornost može se utvrđivati samo u zakonom propisanom postupku. Proizvoljne smjene, razrješenja i prestanak funkcije, bez zakonito provedenog postupka i utvrđenja odgovornosti, nijesu u skladu s načelom vladavine prava i bacaju sumnju na nezavisnost i zakonitost rada novog Tužilačkog savjeta.

2.1.7. PRESTANAK TUŽILAČKE FUNKCIJE ZBOG OSTAVKE

Tužilački savjet je u 2022. godini donio i četiri odluke o prestanku tužilačke funkcije zbog podnošenja ostavke.⁷⁷ Radilo se takođe o deklaratornim odlukama koje su zasnovane na činjenici da je državni tužilac podnio ostavku, što je razlog za prestanak tužilačke funkcije.⁷⁸

⁷³ U međuvremenu je Dritan Abazović izabran za predsjednika nove Vlade Crne Gore.

⁷⁴ <https://www.slobodnaevropa.org/a/specijalni-tu%C5%BElac-cg-razrije%C5%A1enje/31708831.html>

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021“, Odjeljak Preporuke u vezi primjene Zakona o državnom tužilaštvu str. 128, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

⁷⁷ TS broj 432/2021 i TS broj 433/2021 od 17. februara 2022. godine, TS broj 124/2022 od 10. marta 2022. godine i TS broj 174/2022 od 14. aprila 2022. godine.

⁷⁸ Član 103. tačka 2. Zakona o Državnom tužilaštvu.

POGLAVLJE 3.

UTVRĐIVANJE DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI

3.1. ZAKLJUČAK

Sistem utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih tužilaca za disciplinske prekršaje u vezi s vršenjem tužilačke funkcije i postupanjem u konkretnim predmetima nije djelotvoran. Disciplinski tužilac još uvijek nema zakonsko ovlaštenje da inicira pokretanje disciplinskih postupaka, kao ni članovi Tužilačkog savjeta, što je bila ranija preporuka HRA.⁷⁹

Od početka 2022. godine samo je jedan državni tužilac disciplinski odgovarao zbog propusta u vršenju tužilačke funkcije. U svim ostalim slučajevima utvrđivanja odgovornosti, disciplinski postupci protiv državnih tužilaca pokretani su samo zbog propusta da prijave imovinu Agenciji za sprečavanje korupcije, kao i prethodnih godina.

Neophodne su izmjene Zakona o Državnom tužilaštvu kojima bi se reformisali disciplinski prekršaji.

3.2. ZASTARIJEVANJE KRIVIČNOG GONJENJA

Akcija za ljudska prava je ukazala na zabrinjavajuće podatke iz izvještaja o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva u periodu od 2015. zaključno sa 2020. godinom, koji se odnose na broj krivičnih prijava koje su odbačene zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja.⁸⁰

Taj broj bio je izuzetno veliki, kretao se od 789 u 2020. godini do 1700 u 2016. godini. Ukazano je i na nedostatak da izvještaji o radu Državnog tužilaštva 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.⁸¹

Međutim, umjesto otklanjanja navedenih nedostataka, Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2021. godinu sadržao je i manje podataka nego prethodni izvještaji. Naime, u tom posljednjem izvještaju ne navodi se ukupan broj podnijetih krivičnih prijava, već samo podaci o broju prijavljenih lica. U Izvještaju se navodi da su, usljed nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, odbačene 53 krivične prijave, i naglašava da je u svakom slučaju zastarjelost nastupila prije podnošenja krivičnih prijava.⁸²

⁷⁹ Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021“, str. 127, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

⁸⁰ Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021“, str. 82-85, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

⁸¹ Ibid.

⁸² Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2021. godinu, strana 55, 31. 3. 2022. Radi se o podatku iz tačke 4.1. Izvještaja koji je dodat na zahtjev članova novog sastava Tužilačkog savjeta. Izvještaj je dostupan na sajtu Skupštine Crne Gore:

<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/447/2806-16203-00-72-22-8.pdf>

Međutim, ovaj podatak je sporan. Naime, u jedinoj odluci kojom je državni tužilac disciplinski kažnjen 2022. godine zbog nepreduzimanja radnji u propisanim rokovima, utvrđeno je da je, njegovom krivicom, u 13 predmeta nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja baš u 2021. godini, na koju se izvještaj i odnosi. Taj tužilac je kasnije donosio rješenja kojima se odbacuju krivične prijave po drugom osnovu, pa zbog toga ovi predmeti izgleda nijesu evidentirani kao predmeti u kojima je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja (detaljnije u nastavku).

Takođe, ne može se utvrditi koji su razlozi da se broj krivičnih prijava odbačenih zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja tako drastično smanjio u odnosu na prethodne godine. Dalje, izostala je provjera u odnosu na razloge nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja u veoma velikom broju predmeta iz prethodnih godina. Samo je u jednom slučaju utvrđena odgovornost državnog tužioca za nastupanje zastarjelosti krivičnog gonjenja u čak 13 krivičnih predmeta i taj tužilac je disciplinski kažnjen umanjnjem od zarade u visini od 20% u trajanju od tri mjeseca, ali njegove odluke u tim predmetima nijesu evidentirane kao slučajevi nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja.

Tužilački savjet se još nije bavio konkretnim primjerima državnih tužilaca koji nijesu pozvani na odgovornost, a na koje je prethodno ukazala Akcija za ljudska prava.⁸³

3.3. NAJBLAŽA NOVČANA KAZNA U JEDINOM DISCIPLINSKOM POSTUPKU ZBOG ZASTARJELOSTI 13 PREDMETA

Prvi slučaj disciplinske odgovornosti nekog državnog tužioca, zbog prekršaja počinjenog u vezi s postupanjem u nekom predmetu od 2015. godine⁸⁴, desio se u julu 2022. godine. Odlukom Disciplinskog vijeća od 1. 7. 2022. godine⁸⁵ državnom tužiocu u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici izrečena je disciplinska sankcija – novčana kazna u visini od 20% od zarade u trajanju od tri mjeseca. Disciplinsko vijeće je utvrdilo da je državni tužilac odgovoran zato što tokom 2019, 2020. i 2021. godine, bez opravdanih razloga, nije postupao u 13 krivičnih predmeta u zakonom propisanim rokovima, a zbog čega je u tim slučajevima nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja.

Disciplinsko vijeće je utvrdilo da državni tužilac u ovim predmetima nije preduzeo nijednu procesnu radnju u periodima dužim od šest mjeseci, a u nekim predmetima dužim i od jedne godine i šest mjeseci, zbog čega je u tim predmetima nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja. Svaki od 13 predmeta

⁸³ Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021”, str. 86 i 87, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

⁸⁴ Vidi: „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021”, str. 80, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

⁸⁵ DP DV 1/22 broj 02-4-966-14/22.

formiran je zbog krivičnog djela navođenje na ovjeravanje neistinitog sadržaja,⁸⁶ za koje je propisana kazna zatvora od tri mjeseca do pet godina.

Dalje, u svakom od tih predmeta državni tužilac je, nakon nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, donio rješenje kojim se odbacuje krivična prijava jer ne postoji osnovana sumnja da je izvršeno prijavljeno krivično djelo, niti bilo koje drugo krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, umjesto da je u tim rješenjima i konstatovao da je nastupila zastarjelost.

Radi se o težem disciplinskom prekršaju⁸⁷, jednom od prekršaja s nedovoljno određenim i nepreciznim opisom radnje izvršenja,⁸⁸ za koji je propisana novčana kazna u visini od 20% do 40% od zarade državnog tužioca u trajanju od tri do šest mjeseci i zabrana napredovanja.⁸⁹

Dakle, iako se radilo o neopravdanom nepostupanju u više krivičnih predmeta (čak 13!) Disciplinsko vijeće je izreklo najblažu moguću kaznu. Dajući obrazloženje za visinu izrečene kazne, Disciplinsko vijeće je proizvoljno navelo da su predmeti u kojima je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja predmeti manjeg značaja koji su formirani na osnovu „tipski“ podnijetih krivičnih prijava. Smatramo da je ovakvo obrazloženje neprihvatljivo, jer se predmeti za krivična djela za koja je propisana kazna zatvora do pet godina ne mogu smatrati predmetima manjeg značaja. Takođe, činjenica da su formirani na osnovu „tipski“ podnijetih krivičnih prijava ne može predstavljati olakšavajuću okolnost. Naprotiv, ako se radilo o „tipskim“ krivičnim prijavama, onda je i za odluke po njima trebalo manje vremena da se procesuiraju, pa propuštanje državnog tužioca da ih donese može ukazivati i na namjeru ili umišljaj.

Akcija za ljudska prava je ranije ukazivala da bi zastarjevanje krivičnog gonjenja koje nepažnjom prouzrokuju državni tužilac ili sudija trebalo da bude propisano kao 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).⁹⁰

Činjenica da je državni tužilac neopravdano kršio propisane rokove i da je zbog toga onemogućeno da odgovorno lice ili lica budu kažnjeni, da se radilo o „tipskim“ predmetima sa istim činjeničnim stanjem, te da je nakon nastupanja zastarjelosti za koju je znao kada nastupa krivične prijave odbacivao sa stavom da ne postoji osnovana sumnja da je krivično djelo izvršeno, **trebalo bi da budu razlog za provjeru da li u radnjama takvog tužioca ima elemenata bića nekog od navedenih krivičnih djela.**

⁸⁶ Član 415 Krivičnog zakonika.

⁸⁷ Član 108 stav 3 tačka 1 Zakona o Državnom tužilaštvu.

⁸⁸ Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, str. 79 do 81, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

⁸⁹ Član 109 stav 3 Zakona o Državnom tužilaštvu.

⁹⁰ Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, str. 85, Akcija za ljudska prava, novembar 2021. „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. 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 nekažnjivosti može, čak, djelimično da utiče i na bolju ocjenu rada sudije, što je apsurdno!“, str. 147.

3.4. POSTUPCI ZBOG NEPRIJAVLJIVANJA PRIHODA I IMOVINE

Prema podacima koje je Tužilački savjet dostavio Akciji za ljudska prava, od proglašenja novog sastava Tužilačkog savjeta u januaru 2022. godine, podnijeto je još 11 prijedloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti zbog težeg disciplinskog prekršaja koji se odnosi na nedostavljanje podataka o imovini i prihodima u skladu s propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa.⁹¹ Od toga je osam prijedloga protiv državnih tužilaca u Osnovnim državnim tužilaštvima i tri protiv rukovodilaca Osnovnih državnih tužilaštava.

Tako je dominantno nastavljena praksa po kojoj se državni tužioci pozivaju na disciplinsku odgovornost za ovaj prekršaj, a ne i za eventualne prekršaje učinjene u konkretnim predmetima tokom vršenja tužilačke funkcije.

U poglavlju koje se tiče odluka o pritužbama na zakonitost rada državnih tužilaca, ukazano je na činjenicu da je u dva slučaja utvrđeno izrazito dugo nepostupanje u predmetima, u jednom slučaju i preko četiri godine. Međutim, samo po sebi, ovo neopravdano nepostupanje se ne smatra disciplinskim prekršajem, ako u takvom slučaju ne nastupi zastarjelost ili druga posljedica koja onemogućava krivično gonjenje, što je apsurdno. Tako se i ove godine u praksi pokazala potreba za daljom reformom Zakona o Državnom tužilaštvu posebno u pogledu izmjena odredbi o prekršajima, na šta Akcija za ljudska prava uporno ukazuje već više godina⁹².

⁹¹ Član 108, stav 3, tačka 8 Zakona o Državnom tužilaštvu.

⁹² Detaljnije vidi „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, III.3.3.2.1.3. Opisi prekršaja, str. 79, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

POGLAVLJE 4.

POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA

4.1. ZAKLJUČAK

U prvih osam mjeseci 2022. godine, Tužilački savjet je razmotrio 48 pritužbi na rad državnih tužilaca, od kojih je 5 (11%) ocijenio kao osnovane (dvije djelimično). Ažurnost nije poboljšana u odnosu na raniji sastav savjeta, već je za isti period novi sastav riješio **tri puta manje** pritužbi nego raniji.⁹³ Međutim, novi sastav je morao odlučivati i o pritužbama koje su podnošene prethodne godine, u vrijeme rada prethodnog savjeta, kao i za vrijeme u kome savjet nije funkcionisao. Na odluku se prosječno čekalo više **od pola godine**, a u nekim slučajevima, od podnošenja pritužbe do odluke je prošlo i više **od godinu dana**. Samo u jednom predmetu je odlučeno o pritužbi iz 2022. godine, ali i tu se zapravo radilo o pritužbi koja je već jednom bila podnijeta i koju je prethodni sastav savjeta ocijenio kao neosnovanu.

Kao i prethodnih godina,⁹⁴ pritužbe ni u 2022. godini nijesu bile djelotvorno sredstvo za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca, jer nijedna od usvojenih pritužbi nije dovela do pokretanja disciplinskog postupka⁹⁵ ili postupka za kršenje Etičkog kodeksa.⁹⁶ Ova praksa dodatno ukazuje na neophodnost izmjena zakonskih opisa disciplinskih prekršaja.

Ipak, jedna, jednoglasno usvojena pritužba, koju je prethodni sastav savjeta odbacio, dostavljena je Specijalnom državnom tužilaštvu na ocjenu da li se u radnjama državne tužiteljke stiču elementi bića krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti. To je nova, dobra praksa, koja pokazuje odgovoran odnos novog sastava Tužilačkog savjeta, doprinosi povjerenju u rad savjeta i odgovornosti državnih tužilaca.

Za razliku od ranije prakse, savjet se sada u svakom slučaju izjasnio o osnovanosti pritužbe i nije davao uputstva za postupanje bez određenja je li pritužba osnovana ili nije.

Savjet je izmijenio svoj Poslovnik tako što je uveo rok od 90 dana za odlučivanje o pritužbama i precizirao je postupak razmatranja pritužbi, što bi sve trebalo da unaprijedi praksu.

Do izmjena Poslovnika 31. maja 2022. godine nastavljeno je sa ranijom lošom praksom i savjet nije obrazlagao odluke po pritužbama. Nakon izmjena Poslovnika, praksa je djelimično poboljšana. Međutim, opet se nije postupalo konzistentno, pa je i dalje bilo više slučajeva u kojima je o pritužbi odlučeno bez pružanja osnovnog obrazloženja.

⁹³ Raniji sastav je u istom vremenskom periodu od 8 mjeseci odlučio o 157 pritužbi, što je preko tri puta više. Vidi: „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020 – 2021“, novembar 2021, str. 52:

https://www.hraction.org/wp-content/uploads/2022/01/Analiza-postupka-izbora-ispravljena_za-web-1.pdf

⁹⁴ Ibid, str. 52 – 65.

⁹⁵ Prijedlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca mogu podnijeti rukovodilac državnog tužilaštva, rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, vrhovni državni tužilac, ministar pravde i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca (član 110, stav 1 Zakona o državnom tužilaštvu).

⁹⁶ Rukovodilac državnog tužilaštva, rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, vrhovni državni tužilac i ministar pravde mogu se obratiti Komisiji za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca za davanje mišljenja da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca (član 110 st. 2 Zakona o državnom tužilaštvu).

Savjet je nastavio da postupa po pritužbama u vezi sa odbacivanjem krivičnih prijava, iako to nije u njegovoj nadležnosti. Takvu praksu je počelo da prihvata i državno tužilaštvo, čime je narušena pravna sigurnost.

4.2. IZMJENE POSLOVNIKA

Na VII sjednici Tužilačkog savjeta, predsjednik Komisije za normativnu djelatnost Stevo Muk upoznao je članove savjeta sa prijedlogom za izmjene Poslovnika.⁹⁷ Tužilački savjet je 25. maja 2022. godine donio Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika⁹⁸ kojom je propisan sastav Komisije za razmatranje pritužbi na zakonitost rada državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava. Komisiju čine tri člana Tužilačkog savjeta, dva iz reda državnih tužilaca i jedan iz reda uglednih pravnika. Predsjednik Komisije je član Savjeta iz reda državnih tužilaca.⁹⁹

Istim izmjenama Poslovnika detaljnije je propisan i postupak provjere pritužbe na rad državnih tužilaca, definisano je postupanje Komisije za pritužbe, propisano da Komisija za pritužbe daje obrazloženi prijedlog mišljenja da li su navodi pritužbe osnovani ili ne, kao i da Tužilački savjet odluku o osnovanosti pritužbe donosi u formi mišljenja.¹⁰⁰

Izmjene Poslovnika predstavljaju napredak u definisanju pravnog okvira koji propisuje postupak po pritužbama na rad državnih tužilaca. Prvenstveno, izmjene bi u praksi trebalo da obezbijede da odluka Savjeta o pritužbi sadrži obrazloženje i razloge jer je sada Poslovníkom propisano da mišljenje o osnovanosti pritužbe sadrži razloge. To je bila i jedna od ranijih preporuka Akcije za ljudska prava.¹⁰¹ Ipak, djelimično je nerazumljiva odredba koja propisuje postupak provjere pritužbe.

Prema izmijenjenom članu 76, stav 1 Poslovnika, pritužbu na rad državnog tužioca Tužilački savjet, preko Komisije za pritužbe, 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.

Poslovnik je zadržao rješenje, iz stava 2 istog člana, da, pri provjeri navoda pritužbe rukovodilac državnog tužilaštva može da:

- pribavlja sve informacije i isprave koje smatra neophodnim od lica i nadležnih organa i organizacija;

⁹⁷ Zapisnik sa VII sjednice Tužilačkog savjeta TS br. 208/2022.

⁹⁸ TS broj 339/2022, objavljena u „Službenom listu CG“ br. 57/2022 od 31. 5. 2022. godine.

⁹⁹ Član 5. Odluke kojim se dodaje novi član 75a Poslovnika Tužilačkog savjeta.

¹⁰⁰ Član 8. Odluke kojim je dopunjen član 76 Poslovnika Tužilačkog savjeta.

¹⁰¹ Vidi: „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020 – 2021“, novembar 2021, str. 129, dostupno na:

https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/01/Analiza-postupka-izbora-ispravljena_za-web-1.pdf

- 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.

Međutim, nakon ovog stava, dodat je i sljedeći, koji propisuje da će, *za potrebe izjašnjenja iz prethodnog stava* (iako prethodni ne govori konkretno o bilo kakvom izjašnjenju) iste ove radnje rukovodilac tužilaštva preduzeti *ukoliko nađe da je potrebno ili ukoliko Komisija za pritužbe to od njega zatraži*.

Ovakva odredba je nerazumljiva. Ako je namjera bila da se propiše da rukovodilac državnog tužilaštva navedene radnje preduzima kad procijeni da je potrebno i/ili ako to od njega traži Komisija za pritužbe, onda je to trebalo propisati jasnije. Osim toga, iz ove odredbe je ostalo nejasno ko sačinjava ovo izjašnjenje, državni tužilac protiv koga je podnešena pritužba ili rukovodilac državnog tužilaštva. U nastavku je propisano da izjašnjenje sadrži konkretne navode i činjenice o sprovedenim radnjama i rokovima u kojima su navedene radnje preduzete, a kojima se odbijaju ili prihvataju navodi pritužbe. Međutim, ni ovdje se ne navodi ko sačinjava izjašnjenje.

Komisija za pritužbe nakon razmatranja pritužbe i izjašnjenja (za koji nije navedeno ko ga sačinjava), dostavlja izvještaj Tužilačkom savjetu s obrazloženim prijedlogom mišljenja o zakonitosti rada državnog tužioca, odnosno rukovodioca državnog tužilaštva.¹⁰² Izmjenama Poslovnika propisano je i šta sadrže izvještaj i obrazloženi prijedlog mišljenja Komisije za pritužbe.¹⁰³

Tužilački savjet će, nakon dostavljenog izvještaja i obrazloženog prijedloga mišljenja Komisije za pritužbe, dati mišljenje da li su navodi u njoj osnovani.¹⁰⁴ Mišljenje Tužilačkog savjeta, koje sadrži razloge o osnovanosti, dostaviće se državnom tužiocu i rukovodiocu državnog tužilaštva, odnosno rukovodiocu neposredno višeg državnog tužilaštva i podnosiocu pritužbe.¹⁰⁵

Izmjenama Poslovnika je propisano da će Tužilački savjet, po pravilu, dati mišljenje o osnovanosti pritužbe u roku od 90 dana od dana prijema pritužbe. Odredba će se primjenjivati od 1. 1. 2023. godine, zbog velikog broja pritužbi o kojima tek treba da se odluči. Ova odredba predstavlja pozitivan korak i trebalo bi da dovede do blagovremenog odlučivanja o pritužbama. Ovo rješenje bi trebalo da poboljša dosadašnju lošu praksu da se po pritužbama odlučuje neblagovremeno, nekad i više od godinu od podnošenja pritužbe.¹⁰⁶

Konkretno, u nekim slučajevima o kojima je ove godine odlučeno, od podnošenja pritužbe do odluke je prošlo i više od godinu dana. Najduže se čekalo na odluku po pritužbi na rad državnog tužioca Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru, koja je Specijalnom državnom tužilaštvu podnijeta 29. aprila 2021. godine, a zatim dostavljena Tužilačkom savjetu 7. juna 2021. godine, a odluka je donijeta

¹⁰² Član 76. stav 5. Poslovnika Tužilačkog savjeta.

¹⁰³ Član 76. stav 6. Poslovnika Tužilačkog savjeta.

¹⁰⁴ Član 77. stav 2. Poslovnika Tužilačkog savjeta.

¹⁰⁵ Član 77. stav 4. Poslovnika Tužilačkog savjeta.

¹⁰⁶ Detaljnije u: „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, novembar 2021, str. 54, dostupno na: https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/01/Analiza-postupka-izbora-ispravljena_za-web-1.pdf

21. jula 2022. godine. Pritužba¹⁰⁷ na rad državnog tužioca Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici, koji je u međuvremenu upućen u Specijalno državno tužilaštvo, podnijeta je 12. maja 2021. godine, a odlučeno je 21. jula 2022. godine. Na istoj sjednici odlučeno je i o pritužbi na rad specijalne državne tužiteljke, koja je podnijeta Vrhovnom državnim tužilaštvu 1. juna 2021. godine, a dostavljena savjetu 4. juna 2021. godine.

4.3. PRAKSA KOMISIJE ZA PRITUŽBE PRIJE IZMJENA POSLOVNIKA

4.3.1. Opšte napomene

U 2022. godini, do izmjena Poslovnika, Tužilački savjet je nastavio sa ranijom praksom i odluke po pritužbama nijesu sadržale obrazloženje, odnosno po pritužbama se odlučivalo u formi obavještenja, uglavnom u jednoj rečenici. Kako su raniji članovi Tužilačkog savjeta objasnili da su dobijali sadržajne izvještaje Komisije za pritužbe o pritužbama na osnovu kojih su se izjašnjavali,¹⁰⁸ za potrebe rada na ovom izvještaju, Akcija za ljudska prava je od Tužilačkog savjeta tražila i pribavila zapisnike sa sjednica Komisije za pritužbe na rad državnih tužilaca.

Na šest sjednica Komisija za pritužbe, koje su održane prije izmjena Poslovnika, razmotreno je ukupno 48 pritužbi. Od toga je 40 pritužbi ocijenjeno kao neosnovano, pet kao osnovano (dvije samo djelimično), u dva slučaja je podnosilac obaviješten da je o pritužbi ranije odlučeno, jedna pritužba je povučena.

Iz sadržine zapisnika proizilazi da je Komisija detaljno uzimala u obzir navode pritužbe, navode iz izjašnjenja državnog tužioca protiv koga je pritužba bila podnijeta i navode iz izjašnjenja rukovodioca državnog tužilaštva u kome državni tužilac obavlja dužnost. Takođe, iz zapisnika proizilazi da je Komisija izvršila uvid u kompletne spise predmeta povodom koga je pritužba podnešena.

Dakle, zapisnici sa sjednica Komisije za pritužbe sadrže detaljne izvještaje o svakoj pritužbi koja je razmatrana i načinu na koji je komisija zauzela stav o osnovanosti pritužbe. Međutim, smatramo da je tim prije Tužilački savjet u odlukama mogao dati bar osnovne razloge i obrazloženje za stav koji je zauzet u svakom konkretnom slučaju. Takođe, u zapisnicima sa sjednica Savjeta se ne navodi broj pritužbe koja je razmatrana, ne navodi se ni njen sadržaj, niti se navodi sadržaj diskusije članova savjeta. Tako podnosilac pritužbe, ali ni javnost, ne mogu znati na osnovu čega je Savjet odlučio i kako je cijenio i provjerio navode pritužbe. Takva praksa ne doprinosi transparentnosti rada Savjeta jer o pritužbama ipak odlučuje Tužilački savjet, a ne njegova komisija za pritužbe.

¹⁰⁷ TSP broj 50/2021.

¹⁰⁸ Ibid.

4.3.2. Pritužbe na rješenja o odbacivanju krivičnih prijava

Prethodni sastav Tužilačkog savjeta zauzimao je različite stavove po pritužbama koje su bile podnijete protiv rješenja državnih tužilaca o odbacivanju krivičnih prijava, pa je u nekim slučajevima procjenjivao 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 Zakonika o krivičnom postupku.¹⁰⁹

I nova Komisija za pritužbe nastavila je da ocjenjuje osnovanost takvih pritužbi, iako smatramo da to nije trebalo da radi jer to nije u nadležnosti Tužilačkog savjeta. Na prvih šest sjednica Komisije, s kojih su nam dostavljeni zapisnici, jedna pritužba odnosila se na postupanje državne tužiteljke Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore u predmetu po pritužbi na rješenje o odbacivanju krivične prijave Specijalnog državnog tužilaštva i državne tužiteljke Specijalnog državnog tužilaštva, koja je odbacila krivičnu prijavu. Čak osam pritužbi se odnosilo na postupanje Višeg državnog tužilaštva u Podgorici u predmetima po pritužbama na rješenja o odbacivanju krivične prijave osnovnih državnih tužilaštava, dok su se tri pritužbe odnosile na rješenje osnovnog državnog tužilaštva o odbacivanju krivične prijave. U svim ovim slučajevima stranke su poučene o pravima, odnosno pravnim ljekovima koje mogu koristiti kada su nezadovoljni odlukama ove vrste. Ipak, Komisija je istovremeno razmatrala kompletne spise predmeta i utvrdila da su sve ove pritužbe neosnovane.

Ponavljamo da 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,¹¹⁰ a ne Tužilački savjet, pa Komisija nije trebalo da razmatra i ocjenjuje takve pritužbe, već je trebalo da predloži Tužilačkom savjetu da pritužbe dostavi nadležnom organu. Takođe, oštećeni kao supsidijarni tužilac ima pravo da preuzme krivično gonjenje u roku od 30 dana od dana kada od državnog tužioca dobije obavještenje, odnosno rješenje o odbacivanju krivične prijave, odnosno u roku od 30 dana od prijema obavještenja od višeg tužilaštva o postupanju po pritužbi.¹¹¹ U slučaju preuzimanja krivičnog gonjenja, državni tužilac ima pravo uvida u spise krivičnog predmeta i pravo da do završetka glavnog pretresa preuzme gonjenje i zastupanje optužbe.¹¹² Dakle, u ovim slučajevima obezbijedena je pravna zaštita, odnosno pravo na podnošenje odgovarajućih pravnih sredstava o kojima po zakonu odlučuju drugi organi, a ne Tužilački savjet.

Praksa savjeta da odlučuje o pritužbama koje nijesu u njegovoj nadležnosti, dovela je do toga da ni Državno tužilaštvo nije u potpunosti poštovalo zakonske odredbe koje propisuju nadležnost kod odlučivanja o pritužbama na rješenje o odbacivanju krivične prijave. Tako je Tužilačkom savjetu podnijeta pritužba na rad državne tužiteljke u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici¹¹³ u kojoj se

¹⁰⁹ Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, novembar 2021, str. 58 i 59, dostupno na:

https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/01/Analiza-postupka-izbora-ispravljena_za-web-1.pdf

¹¹⁰ Član 271a ZKP-a.

¹¹¹ Član 59. stav 3. ZKP-a.

¹¹² Član 62. stav 2. ZKP-a.

¹¹³ TSP broj 53/2021 od 10. 5. 2021. godine.

navodi da je 2. 2. 2020. godine tom tužilaštvu podnijeta pritužba na rješenje Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru, kojom je odbačena krivična prijava. Kako o toj pritužbi nije odlučivano više od godinu dana, podnosilac se obratio sa dvije urgencije i nakon toga je obaviješten od strane Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru da su spisi predmeta dostavljeni Tužilačkom savjetu radi rješavanja po pritužbi. Dakle, umjesto da se pritužba dostavi nadležnom Višem državnom tužilaštvu u Podgorici, kako bi se o njoj odlučilo u skladu sa zakonom, tužilaštvo je pritužbu dostavilo Tužilačkom savjetu.

U izjašnjenju na ovu pritužbu, državna tužiteljka u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici navela je da je Tužilački savjet razmatrao pritužbu ovog podnosioca koja je Savjetu dostavljena od strane Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru i da zato nije bilo mjesta da o njoj odlučuje Više državno tužilaštvo. Tako tužilaštvo, koje je po zakonu bilo nadležno da postupi po ovoj pritužbi, to nije uradilo, jer je po pritužbi postupio Tužilački savjet, koji nije nadležan da postupi po toj vrsti pritužbi, odnosno, ne prije nego što se okonča postupak odlučivanja po pritužbi od strane neposredno nadležnog višeg državnog tužilaštva.

Ovakvo postupanje Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva u praksi uzrokuje pravnu nesigurnost jer stranke ne mogu biti sigurne kome treba da podnose pritužbe u takvim slučajevima i ko će o tim pritužbama odlučivati. U konkretnom slučaju, podnosilac pritužbe na rješenje o odbacivanju krivične prijave već dvije i po godine čeka na odluku nadležnog organa, iako je zakonski rok za odlučivanje i dobijanje obavještenja po pritužbi 30 dana (!)¹¹⁴. Takva praksa sveukupno ne doprinosi povjerenju javnosti u rad državnog tužilaštva.

4.3.3. Osnovane pritužbe

Od početka 2022. godine do septembra te godine, Tužilački savjet je utvrdio da je od 48 pritužbi o kojima je odlučivao, pet bilo osnovano, od čega tri potpuno i dvije djelimično.

U prvom slučaju, pritužba¹¹⁵ je podnijeta 26. 4. 2021. godine i odnosila se na rad specijalne tužiteljke. Tužilački savjet je utvrdio da je u konkretnom slučaju Specijalnom državnom tužilaštvu krivična prijava podnijeta još 15. 6. 2015. godine, da je postupajuća tužiteljka preduzimala radnje u kontinuitetu do 17. 2. 2017. godine, a zatim 13–14. 9. 2021. godine, nakon čega je 15. 9. 2021. godine donijeto rješenje o odbacivanju krivične prijave. Dakle, u predmetu je postojala potpuna pasivnost tužilaštva u periodu od čak četiri godine i sedam mjeseci.

U drugom slučaju radilo se o pritužbi¹¹⁶ na rad državne tužiteljke u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici. I ovo je bio slučaj neblagovremenog postupanja po krivičnoj prijavi, pa je Komisija zauzela stav da su navodi pritužbe osnovani u odnosu na rokove u postupanju i da je potrebno ukazati zamjeniku rukovodioca da, u smislu člana 137 Zakona o državnom tužilaštvu, preduzme mjere i radnje kako bi se intenzivirao rad na predmetu i donijela odluka u skladu sa zakonom.

¹¹⁴ Član 271a stav 2. ZKP-a.

¹¹⁵ TSP broj 42/2021.

¹¹⁶ TSP broj 83/2021.

U trećem slučaju Tužilački savjet je ocijenio da je pritužba djelimično osnovana u dijelu u kome je utvrđeno da državni tužilac u Osnovnom državnom tužilaštvu u Kotoru, pri preduzimanju određenih radnji u predmetu, nije sačinio odgovarajući službeni akt – službenu zabilješku o postupanju. Državni tužilac nije o preduzetim radnjama obavijestio odbranu, već samo oštećenog.¹¹⁷

U četvrtom slučaju radilo se o pritužbi na rad istog državnog tužioca u Osnovnom državnom tužilaštvu u Kotoru zbog odluke po jednoj krivičnoj prijavi da nema krivičnog djela. Tužilački savjet je ocijenio da je pritužba osnovana i da je ukazano rukovoditeljki Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru da je potrebno krivičnu prijavu prevesti u KT upisnik¹¹⁸ i donijeti odluku u skladu sa zakonom.¹¹⁹ Inače, ovom državnom tužiocu prethodno je, u aprilu 2022. godine, prestala funkcija ostavkom.

U petom slučaju radilo se o pritužbi na rad državne tužiteljke u Osnovnom državnom tužilaštvu u Nikšiću. Ova pritužba je i 2019. godine bila podnijeta ranijem sazivu Tužilačkog savjeta, koji je bez obrazloženja odbio kao neosnovanu.¹²⁰ Pritužba se odnosila na neprofesionalno i nezakonito postupanje državne tužiteljke prilikom vršenja uviđaja saobraćajne nesreće, u kojoj su smrtno stradala dva člana porodice. Pritužbom je ukazano da je tužiteljka unijela neistinit podatak da je postojao saobraćajni znak upozorenja da se na tom dijelu puta izvode građevinski radovi, da nije tačno navela vrijeme nesreće, da dionica puta na kojoj se desila nesreća nije precizno izmjerena i da je razlika u dužini čitavih 60 metara. Tužilački savjet je utvrdio da ova državna tužiteljka prilikom uviđaja saobraćajne nesreće u zapisniku o uviđaju nije vjerodostojno konstatovala utvrđeno činjenično stanje, kao i materijalne dokaze.¹²¹

U ovom posljednjem slučaju Tužilački savjet je našao da bi se u radnjama državne tužiteljke eventualno mogli steći elementi bića krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti, pa je pritužbu dostavio Specijalnom državnom tužilaštvu na dalju nadležnost i odlučivanje. Iako je ova pritužba ranije odbijena, odluka Tužilačkog savjeta da je sada usvoji i da predmet dostavi nadležnom tužilaštvu predstavlja veoma dobru praksu i pokazuje odgovoran odnos prema nadležnostima.

Državnom tužiocu, na čiji rad su bile podnijete dvije osnovane pritužbe, funkcija je ranije prestala ostavkom, a ostale dvije osnovane pritužbe nijesu dovele do pokretanja postupka odgovornosti državnog tužioca jer zakonska formulacija prekršaja koji postoji kada državni tužilac bez opravdanog razloga ne postupa u predmetima u zakonom propisanim rokovima, zahtijeva da usljed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom, a do čega u oba slučaja nije došlo¹²². Tužilački savjet je

117 Obavještenje TSP broj 62/21 od 21. jula 2022. godine.

118 Predmeti u krivičnom postupku.

119 Obavještenje TSP broj 70/21 od 21. jula 2022. godine.

120 Izvor: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/614300/tuzilacki-savjet-jednoglasno-usvojio-pritužbu-po-rodice-masnic-tuziteljka-sofija-lukovac-nezakonito-postupala>

121 Obavještenje TSP broj 11/22 od 21. jula 2022. godine.

122 Za zakonske opise disciplinskih prekršaja, detaljnije vidi: „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, novembar 2021, str. 79–81, dostupno na: https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/01/Analiza-postupka-izbora-ispravljena_za-web-1.pdf

utvrdio neblagovremenost u postupanju dvije državne tužiteljke, u prvom slučaju državna tužiteljka je bila pasivna u predmetu čak četiri godine i sedam mjeseci. Ipak, izostala je bilo kakva preporuka rukovodiocima tužilaštava da izvrše dodatne provjere i utvrde da li se u drugim predmetima postupalo neblagovremeno i da li je to eventualno dovelo do posljedica koje povlače disciplinsku odgovornost. Tako je nastavljena ranija praksa po kojoj pritužbe nijesu djelotvorno sredstvo za utvrđivanje odgovornosti državnih tužilaca.¹²³ Ovakva praksa ukazuje na neophodnost izmjena Zakona o Državnom tužilaštvu u dijelu opisa disciplinskih prekršaja jer je neprihvatljivo da se utvrdi da državni tužilac četiri godine neopravdano ne postupa u predmetu i da to, zbog nedostataka zakona, ne uzrokuje nikakvu odgovornost.

4.3.4. Praksa Tužilačkog savjeta nakon izmjena Poslovnika

Tužilački savjet je Akciji za ljudska prava dostavio 17 odluka koje je donio nakon izmjena Poslovnika. Obrazloženja odluka su poboljšana u odnosu na raniju praksu, ali i dalje ne sadrže dovoljno dobro obrazloženje. U samo tri odluke – obavještenja¹²⁴ Tužilački savjet je naveo koje radnje je preduzeo po pritužbi i šta iz tih radnji proizilazi, odnosno iz kojih razloga je zauzet stav o podnešenoj pritužbi. U ostalim slučajevima odluke se ne razlikuju od onih prije izmjena Poslovnika.

Tužilački savjet bi trebalo u svakom slučaju da pruži obrazloženje za stav koji je zauzeo. Ovo posebno jer Poslovnik Tužilačkog savjeta sada propisuje da mišljenje o pritužbi sadrži razloge o osnovanosti, a izvještaji koje Tužilačkom savjetu dostavlja Komisija za pritužbe već sadrže detaljno obrazloženje o svih preduzetim radnjama, kao i prijedlog mišljenja.

¹²³ Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, novembar 2021, str. 52–65, dostupno na: https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/01/Analiza-postupka-izbora-ispravljena_za-web-1.pdf

¹²⁴ TSP broj 62/21, TSP broj 90/21 i TSP broj 89/22.

POGLAVLJE 5.

IZBOR I NAPREDOVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA I RUKOVODILACA

5.1. ZAKLJUČAK

Tužilački savjet je dopunio i popravio obrazloženje odluka o izboru državnih tužilaca koji se prvi put biraju. Međutim, kod ostalih odluka o izboru, obrazloženja nijesu unaprijeđena, jer se ne može zaključiti kako su i sa kojim rezultatom svi kriterijumi, odnosno potkriterijumi, primijenjeni.

Izbor sedam državnih tužilaca izvršen je sa zakašnjenjem od godinu dana, što je posljedica prvo neodgovornog i ishitrenog proglašenja djelimičnog sastava Tužilačkog savjeta, a onda i neažurnosti novog sastava Tužilačkog savjeta. Iz istih razloga je čak 11 mjeseci kasnio i izbor rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici.

Odluka o izboru novog GST, Vladimira Novovića, bolje je obrazložena od prethodne odluke o izboru GST Milivoja Katnića, ali obrazloženje i dalje nije bilo potpuno, nije sadržalo obrazloženje o tome kako su cijenjeni propisani kriterijumi i potkriterijumi.

5.2. ODLUKE O IZBORU DRŽAVNIH TUŽILACA I RUKOVODILACA

5.2.1. Broj i vrsta odluka

U izvještajnom periodu Tužilački savjet je donio ukupno pet odluka kojima je izvršen izbor ili napredovanje državnih tužilaca:

- odluka o izboru sedam državnih tužilaca koji se prvi put biraju;
- dvije odluke o izboru – napredovanju u Više državno tužilaštvo u Podgorici četiri državne tužiteljke osnovnih državnih tužilaštava;
- odluka o izboru rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici,
- odluka o izboru Glavnog specijalnog tužioca.

5.2.2. Kvalitet obrazloženja odluka

U 2022. godini novi sastav Tužilačkog savjeta djelimično je dopunio obrazloženja samo kod odluka kojima su izabrani državni tužioci koji se prvi put biraju. Kod ostalih odluka obrazloženja nijesu unaprijeđena. I dalje nije prihvaćena preporuka da odluke o izboru državnih tužilaca treba obrazložiti tako da se može

jasno zaključiti da su svi kriterijumi, odnosno potkriterijumi, primijenjeni, i sa kojim rezultatom.¹²⁵

Akcija za ljudska prava ponavlja da je na ovaj problem ukazala i Evropska komisija u posljednja dva izvještaja o Crnoj Gori.¹²⁶

5.2.3. Izbor državnih tužilaca koji se prvi put biraju

5.2.3.1. Odluka o izboru sedam državnih tužilaca sa zakašnjenjem od godinu dana

Tužilački savjet je 6. juna 2022. godine donio odluku¹²⁷ kojom je na četiri godine¹²⁸ izabrano sedam državnih tužilaca, koji su ranije završili inicijalnu obuku. Državni tužioci su odlukom raspoređeni na osnovu prava izbora prema redoslijedu na rang-listi, pa je pet tužilaca raspoređeno u Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici, jedan u Osnovno državno tužilaštvo na Cetinju i jedan u Osnovno državno tužilaštvo u Bijelom Polju.

Odlukom su izabrani državni tužioci koji su, po oglasu Tužilačkog savjeta¹²⁹ još od 24. 12. 2019. godine bili izabrani za kandidate za državne tužioce.¹³⁰ Svim kandidatima određeni su mentori još 19. 1. 2020. godine.¹³¹ Shodno Zakonu o Državnom tužilaštvu, ovi kandidati za državnog tužioca su inicijalnu obuku, koja se sastoji od teorijskog i praktičnog dijela, završili nakon 18 mjeseci.¹³² S obzirom na to da su završili inicijalnu obuku u junu 2021. godine i da su na inicijalnoj obuci dobili ocjenu „zadovoljava“, trebalo je još tad da budu izabrani za državne tužioce u Osnovno državno tužilaštvo.¹³³ To se nije dogodilo jer je ubrzo zatim Tužilački savjet prestao da radi. Međutim, nakon konstituisanja novog Tužilačkog savjeta i održavanja konstitutivne sjednice 24. 1. 2022. godine, novi Tužilački savjet se i dalje, skoro šest mjeseci, nije bavio ovim pitanjem.

Epilog je da su kandidati za državne tužioce čekali na izbor i raspoređivanje punih godinu dana, što je posljedica prvo neodgovornog i ishitrenog proglašenja djelimičnog sastava Tužilačkog savjeta, a nakon toga i neažurnosti novog sastava Tužilačkog savjeta da punih pet mjeseci ovo pitanje razmatra i riješi. Tužilački savjet je bio upoznat s ovim pitanjem, jer se u godišnjem izvještaju o radu državnog tužilaštva za 2021. godinu navodi da u tom trenutku postoji sedam kandidata

¹²⁵ Detaljnije u Izvještaju Akcije za ljudska prava „Izbor i napredovanje sudija i tužilaca u Crnoj Gori 2016–2019“, preporuka 14, str. 78:

<https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2019/09/MNE-Izbor-i-napredovanje-sudija-i-drzavnih-tuzilaca-u-Crnoj-Gori-1.pdf>

¹²⁶ “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, str. 19. “The transparency of the councils’ work needs to be further enhanced by publishing fully reasoned decisions on promotions, appointments and disciplinary cases”, European Commission, Montenegro 2022 Report, Strasbourg, 12. 10. 2022, str. 21.

¹²⁷ TS broj 294/2022.

¹²⁸ Amandmanom X na Ustav Crne Gore (Sl. list CG br. 38/2013 od 2. 8. 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

¹²⁹ TSO br.8/2019

¹³⁰ Izvor: https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Zapisnik_XIIsjednica_TS.pdf

¹³¹ Izvor: https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Zapisnik_I_sjednica.pdf

¹³² Član 66, stav 1.

¹³³ Član 67, stav 1 Zakona o Državnom tužilaštvu.

na inicijalnoj obuci¹³⁴, dvije žene i pet muškaraca.¹³⁵ Isti podatak naveden je i u prethodnom izvještaju iz 2020. godine.¹³⁶

Dodatno, član Tužilačkog savjeta, koji je tada u Savjetu bio predstavnik Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava¹³⁷, saopštio je u aprilu 2022. godine da je sedam tužilaca neraspoređeno, kritikujući to što se ne raspoređuju.¹³⁸ Međutim, ni ovaj član Savjeta ovo pitanje nije pokrenuo na sjednici Savjeta, iako je i on, kao i svaki drugi član Savjeta, mogao predložiti izmjenu i dopunu dnevnog reda¹³⁹ ili neko pitanje aktuelizovati pod tačkom „tekuća pitanja“.

Obrazloženje ove odluke djelimično je dopunjeno u odnosu na odluke koje je Tužilački savjet donosio ranije. Naime, za razliku od ranijih odluka, u obrazloženju se navodi sadržaj prijedloga ocjene – izvještaja Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu i izvještaja mentora o sprovedenoj obuci, na osnovu koga je kandidatima utvrđena ocjena „zadovoljava“.

Međutim, iz obrazloženja odluke proizilazi da je sadržaj prijedloga ocjene Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu identičan za svih sedam kandidata, jer se za svakog kandidata navodi da je *od strane svih predavača ocijenjen ocjenom zadovoljava, da je veoma motivisan za sticanje i unapređenje teorijskih znanja, kroz analizu prethodnog znanja i iskustva, uz spremnost za diskusiju i rad u grupama, kao i rad na analizi hipotetičkih slučajeva*.

Ovakvo obrazloženje i dalje ostavlja prostora za sumnje kako se došlo do ocjene kandidata, jer je nelogično, a i neozbiljno, da svaki kandidat dobije baš identične karakteristike u prijedlogu ocjene Centra za obuku.

5.2.3.2. Odluke o izboru državnih tužilaca u više državno tužilaštvo (napredovanje)

Tužilački savjet je nastavio s ranijom praksom da odluke o napredovanju državnih tužilaca ne sadrže potpuna obrazloženja, tj. razloge koji bi upućivali na to da je donešena odluka pravilna i zakonita. Pri odlučivanju o izboru, opet je presudna bila ocjena intervjua, jer je rad svih kandidata ocijenjen kao „odličan“ i po tom kriterijumu su svi kandidati dobili maksimalan broj bodova. Međutim, odluke i dalje nijesu sadržale obrazloženje kako se do tih ocjena došlo, kao ni obrazloženje kako je bodovan intervju koji je bio opredjeljujući kod izbora.

Do zaključenja rada na ovom izvještaju Tužilački savjet je u 2022. godini donio dvije odluke o izboru državnih tužilaca u Više državno tužilaštvo u Podgorici, kojim su ukupno četiri državne tužiteljke iz osnovnih državnih tužilaštava napredovale u Više državno tužilaštvo.

¹³⁴ Izvještaj o radu za 2021. godinu, str. 30, dostupan na:

https://www.tuzilastvo.me/static/drtz/doc/IZVJESTAJ_O_RADU_TUZILACKOG_SAVJETA_I_DRZAVNOG_TUZILASTVA_ZA_2021_GODINU.pdf

¹³⁵ Ibid, str. 32.

¹³⁶ Izvještaj o radu za 2020. godinu, str. 32 i 34, dostupan na:

https://www.tuzilastvo.me/static/drtz/doc/IZVJESTAJ_O_RADU_ZA_2020_GODINU.pdf

¹³⁷ Tadašnji državni sekretar Andrej Milović

¹³⁸ TV Vijesti – emisija „Načisto“ od 14. 4. 2022. godine, dostupno na:

https://www.youtube.com/watch?v=c8_g01YrGOA (min. 39–40)

¹³⁹ Član 21 stav 2 Poslovnika Tužilačkog savjeta.

Prvom odlukom¹⁴⁰ jedna državna tužiteljka Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici, u postupku napredovanja, izabrana je za državnu tužiteljku u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici. Iz odluke proizilazi da su na raspisani oglas prijave podnijele četiri kandidatkinje, sve državne tužiteljke u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici. Oglas za izbor objavljen je 23. juna 2021, a odluka o izboru donijeta je skoro godinu kasnije iz prethodno navedenih razloga koji su uzrokovali prestanak rada Tužilačkog savjeta od avgusta 2021. pa do kraja te godine, ali i neažurnosti novog Tužilačkog savjeta od početka 2022. godine do donošenja ove odluke šest mjeseci kasnije.

U odluci je prepričan propisani postupak tako što su prvo navedeni uslovi za napredovanje državnog tužioca u državno tužilaštvo višeg stepena i konstatovano je da je izvršen postupak ocjenjivanja. Dalje je navedeno da je Komisija za ocjenjivanje utvrdila ocjene rada prijavljenih kandidata i da su svi kandidati ocijenjeni ocjenom „odličan“, kao i da je Komisija za napredovanje sačinila analitički izvještaj o tome koliko radnog iskustva imaju kandidati.

Na kraju se konstatuje i da je Tužilački savjet obavio intervju s kandidatima i da je ocjena intervjua izvršena u skladu s utvrđenim indikatorima za ocjenu kriterijuma, propisanim članom 65 Poslovnika Tužilačkog savjeta.

Kao i u ranijoj praksi Tužilačkog savjeta, u ovom slučaju su sve kandidatkinje, po osnovu kriterijuma ocjene rada, dobile maksimalan broj bodova – po 80, jer je njihov rad za period ocjenjivanja dobio ocjenu „odličan“. Takođe, opet je potpuno izostalo bilo kakvo obrazloženje u odnosu na različitu ocjenu intervjua.

Ostalo je nejasno kako je Tužilački savjet došao do konačnih bodova koje je dodijelio, a posebno u odnosu na različito vrednovanje intervjua, koje je bilo od odlučnog značaja za izbor kandidata. Inače, ocjene kriterijuma za intervjue od strane članova Tužilačkog savjeta treba da budu obrazložene u skladu s indikatorima za ocjenu kriterijuma,¹⁴¹ pa je i odluka morala sadržati obrazloženje iz koga bi se moglo zaključiti zašto je prosječna ocjena intervjua različita. Dodatno, opet je ostalo nejasno i kako je došlo do toga da rad svih kandidatkinja bude ocijenjen kao odličan i bodovan najvećim mogućim brojem bodova.

Tako je nastavljena ranija praksa po kojoj se ne može ni provjeriti da li je ova odluka zakonita, jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti odluke.

Dan kasnije, Tužilački savjet je donio još jednu odluku¹⁴² kojom su tri državne tužiteljke Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici u postupku napredovanja izabrane za državne tužiteljke u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici.

Iz ove odluke proizilazi da je na raspisani oglas prijave podnijelo devet kandidata, od čega osam državnih tužilaca u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici i jedna državna tužiteljka u Osnovnom državnom tužilaštvu u Baru. Oglas za ovaj izbor objavljen je 12. marta 2022. godine.

¹⁴⁰ TS broj 261/2022 od 2. juna 2022. godine.

¹⁴¹ Član 65, stav 3 Poslovnika Tužilačkog savjeta.

¹⁴² TS broj 263/2022 od 3. juna 2022. godine.

I u ovom postupku svi prijavljeni kandidati dobili su ocjenu rada „odličan“ i po tom kriterijumu su ostvarili maksimalan broj bodova – 80, pa je izbor ponovo odlučan na osnovu intervjua. Obrazloženje odluke skoro je identično kao i kod prethodne, pa je i u ovom slučaju izostalo valjano obrazloženje kako se došlo do ocjena svih kandidata, posebno šta je opredijelilo da ocjena intervjua, koja je bila odlučujuća, bude drugačija.

Višegodišnja praksa po kojoj je rad svih državnih tužilaca ocjenjivan najvećom ocjenom pokazuje da je neophodna izmjena pravila o ocjenjivanju, na šta je Akcija za ljudska prava ukazala još 2017. godine.¹⁴³ Detaljnije u poglavlju o ocjenjivanju državnih tužilaca (6. Ocjenjivanje državnih tužilaca).

5.2.3.3. Izbor rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici

U maju 2022. godine Tužilački savjet je donio odluku o izboru rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici.¹⁴⁴ Iz odluke proizilazi da su na raspisani oglas prijave podnijela dva kandidata. Oglas za izbor objavljen je 23. juna 2021. godine, a odluka o izboru donijeta je 11 mjeseci kasnije iz prethodno navedenih razloga koji su uzrokovali prestanak rada Tužilačkog savjeta od avgusta prošle godine pa do kraja prošle godine, ali i neažurnosti novog sastava Tužilačkog savjeta od početka 2022. godine pa do donošenja ove odluke.

I ova odluka predstavlja nastavak ranije prakse Tužilačkog savjeta u kojoj odluke o izboru rukovodilaca državnih tužilaštava nijesu sadržale valjana obrazloženja iz kojih bi se moglo zaključiti da su odluke pravilne i zasnovane na zakonu.¹⁴⁵

Kao i kod ranijih odluka o izboru rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava,¹⁴⁶ 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 bilo radno iskustvo kandidata i koliko godina radnog iskustva su imali na tužilačkoj funkciji.

Oba kandidata su, na osnovu ocjene programa rada i ocjene rada državnog tužioca, dobili maksimalan broj bodova – po 40 za svaki od ovih kriterijuma. Za izbor je ponovo odlučujući bio intervju, na kome je izabrani kandidat ostvario 18,36 bodova, odnosno ukupno 98,36 (ocjena programa rada – 40; ocjena rada državnog tužioca 40; ocjena intervjua – 18,36). Drugi kandidat nije ni rangiran jer je njegov intervju ocijenjen sa 12,82, što je manje od 15 bodova koliko je neophodno da bi se kandidat rangirao.¹⁴⁷

¹⁴³ „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014–2018. u periodu 2014–2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 97–102.

¹⁴⁴ TS broj 223/2022 od 19. maja 2022. godine.

¹⁴⁵ Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, novembar 2021, str. 93–96, dostupno na:

https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/01/Analiza-postupka-izbora-ispravljena_za-web-1.pdf

¹⁴⁶ Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, novembar 2021, str. 93–96, dostupno na:

https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/01/Analiza-postupka-izbora-ispravljena_za-web-1.pdf

¹⁴⁷ Član 61. stav 5. Zakona o Državnom tužilaštvu.

U odluci je izostalo obrazloženje o tome kako je intervju bodovan, kako se došlo do prosječnog broja bodova koji su za jednog kandidata bili ispod propisanog minimuma da bi uopšte bio rangiran. Dakle, iz odluke se ne može utvrditi na osnovu kog kriterijuma je različito bodovan intervju prijavljenih kandidata, odnosno kako je Tužilački savjet utvrdio da je jedan kandidat za ocjenu intervjua ostvario nedovoljan broj bodova. Tako je nastavljena ranija praksa i potvrđena ranije iskazana bojazan da ocjena intervjua ostavlja prostor Tužilačkom savjetu da, mimo ocjene rada, proizvoljno utiče na napredovanje.¹⁴⁸

Kao i kod ranije prakse Tužilačkog savjeta, ni ova odluka nema obrazloženje o tome kako se došlo do konačne ocjene, odnosno utvrđivanja broja bodova, te kako su kriterijumi koji se navode cijereni kroz potkriterijume. Na osnovu tako sačinjene odluke ne može se provjeriti da li je bodovanje izvršeno u skladu sa zakonom. Ovo upućuje na proizvoljnost i ne doprinosi povjerenju u transparentan, objektivan i zakonit rad Tužilačkog savjeta.

Akcija za ljudska prava ponavlja da je na problem neodgovarajućeg obrazloženja odluka o izboru ukazano u prethodnom izvještaju,¹⁴⁹ kao i u ranijem Izvještaju „Izbor i napredovanje sudija i tužilaca u Crnoj Gori 2016–2019“ i 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 s nepristrasnim procedurama, koje isključuju mogućnost diskriminacije bilo koje vrste i koje pružaju mogućnost za nepristrasno preispitivanje.“¹⁵⁰

5.2.3.4. Izbor Glavnog specijalnog tužioca

5.2.3.4.1. Postupak izbora

Nakon što je prethodnom GST prestala funkcija (detaljnije u odjeljku 2.1.6. *Prestanak tužilačke funkcije glavnom specijalnom tužiocu*), stekli su se uslovi za raspisivanje javnog oglasa za izbor novog GST. Tužilački savjet je na istoj sjednici na kojoj je donio odluku o prestanku funkcije bivšem GST, odlučio da objavi oglas za izbor GST.¹⁵¹ Oglas je objavljen u „Službenom listu CG“ 18. februara 2022. godine, i u dnevnom listu „Pobjeda“, 19. februara 2022. godine.

¹⁴⁸ Detaljnije u „Izvještaj 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.

¹⁴⁹ Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, novembar 2021, str. 95–96, dostupno na: https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/01/Analiza-postupka-izbora-ispravljena_za-web-1.pdf

¹⁵⁰ Rimska povelja je sadržana u Mišljenju br. 9 (2014) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca (CCPE) o evropskim normama i načelima za tužioce, načelo XII.

¹⁵¹ TSO broj 1/2022 od 17. februara 2022. godine.

5.2.3.4.2. Oglašavanje suprotno Planu slobodnih tužilačkih mjesta

Zakonom o Državnom tužilaštvu je propisano da se slobodna mjesta za državne tužioce u državnim tužilaštvima popunjavaju u skladu s planom slobodnih mjesta državnih tužilaca na nivou Crne Gore i da taj plan sadrži mjesta državnih tužilaca u *svim* državnim tužilaštvima koja će biti slobodna u naredne dvije godine.¹⁵²

Iako nije postojao Plan slobodnih tužilačkih mjesta s predviđenim slobodnim mjestom GST, Tužilački savjet je donio odluku¹⁵³ o objavljivanju javnog oglasa za izbor GST, s obrazloženjem da se oglas raspisuje u skladu sa Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu, koji je *lex specialis* i da bi se obezbijedio kontinuitet u radu Specijalnog državnog tužilaštva.

Plan slobodnih tužilačkih mjesta treba da spriječi izbor više tužilaca nego što je potrebno. S obzirom na to da je samo jedan GST, u slučaju njegovog izbora ta opasnost ne postoji. Međutim, Zakon o Državnom tužilaštvu propisuje da plan sadrži slobodna mjesta u *svim* državnim tužilaštvima, pa je Savjet ipak prvo trebalo da i to slobodno mjesto predvidi planom. Time bi se obezbijedilo konzistentno postupanje i dosljedna primjena zakona, što je od značaja za poštovanje principa vladavine prava.

Tužilački savjet i ranije nije konzistentno i dosljedno postupao u ovakvim slučajevima, što doprinosi pravnoj nesigurnosti i otvara prostor za različita postupanja i ubuduće. Prethodni GST izabran je u junu 2020. godine, a mjesto GST takođe nije bilo predviđeno u Planu slobodnih tužilačkih mjesta za period od jula 2019. do jula 2021. godine. Nasuprot tome, izmjenama ovog plana od 15. juna 2021,¹⁵⁴ predviđena su tri slobodna mjesta za specijalne tužioce u Specijalnom državnom tužilaštvu (SDT). Proizilazi da se slobodna tužilačka mjesta u SDT nekad popunjavaju u skladu sa Planom, a nekad ne.

Uostalom, sa donošenjem Plana slobodnih tužilačkih mjesta kasnilo se još od jula 2021. godine, jer je Tužilački savjet bio u blokadi do kraja 2021. godine. Ipak, od proglašenja Tužilačkog savjeta u punom sastavu¹⁵⁵ bilo je dovoljno vremena da njegovi članovi pripreme Plan i obezbijede da se izbor GST sprovede uz poštovanje i ove obaveze.

¹⁵² Član 56, stav 1 i 2.

¹⁵³ Većinom glasova članova iz reda uglednih pravika i predstavnika Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava. Članovi savjeta iz reda državnih tužilaca smatrali su da prvo treba donijeti Plan slobodnih tužilačkih mjesta, pa tek nakon toga raspisati javni oglas.

¹⁵⁴ TS broj 290/2021.

¹⁵⁵ Pet članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravika proglašeno je 29. decembra 2021, a novi član iz reda zaposlenih u organu državne uprave nadležnom za poslove pravosuđa proglašen je 31. januara 2022. godine.

5.2.3.4.3. Prijave na javni oglas

Na javni oglas za izbor GST prijavu je podnijelo pet kandidata: Blagota Mitrić, profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore u penziji i bivši sudija Ustavnog suda, Miladin Joksimović, advokat iz Bijelog Polja, Vladimir Novović, sudija Višeg suda u Podgorici, i dva specijalna državna tužioca iz SDT Saša Čadenović i Miloš Šoškić. Time je obezbijeđena dovoljna konkurentnost, za razliku od prethodnog postupka izbora, kada je izabran jedini kandidat koji je podnio prijavu na javni oglas i koji je tu funkciju obavljao i u mandatu prije toga.¹⁵⁶

Prijava kandidata Mitrića odbačena je kao nepotpuna, pa je Tužilački savjet na osnovu Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu¹⁵⁷ sačinio Listu kandidata od ostalih lica koja su podnijela prijavu, a koja su ispunila propisane uslove za izbor i čije su prijave bile blagovremene i potpune. Nakon obavljenog intervjua, kandidat Šoškić je obavijestio Tužilački savjet da odustaje od prijave.

5.2.3.4.4. Odluka o izboru

Nakon pribavljenog mišljenja o radnom iskustvu, kvantitetu i kvalitetu rada za sve kandidate, Tužilački savjet je, na prijedlog v. d. VDT-a, za Glavnog specijalnog tužioca izabrao Vladimira Novovića,¹⁵⁸ dotadašnjeg sudiju Višeg suda u Podgorici.

Iako je u ovom postupku, za razliku od prethodnog postupka izbora, bilo konkurentnosti, ipak ni ova odluka nije sadržala valjano obrazloženje iz koga bi se moglo zaključiti kako su kriterijumi, odnosno potkriterijumi za izbor primijenjeni u konkretnom slučaju. Takođe, ni u ovoj odluci nije naveden broj bodova koje je ostvario izabrani kandidat.

Kao i prilikom ranijeg izbora GST, prvo su citirani zakonom propisani kriterijumi i potkriterijumi za izbor GST i specijalnih tužilaca, a nakon toga i 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 kandidata za vršenje tužilačke funkcije koje sadrži podatke o radnom iskustvu, kvantitetu i kvalitetu rada kandidata.

Odluka je bolje obrazložena u odnosu na prethodnu odluku o izboru Milivoja Katnića za GST. Za izabranog kandidata i kandidata koji je dolazio iz reda advokata dat je sadržaj mišljenja proširene sjednice Vrhovnog suda, odnosno Advokatske komore, o radnom iskustvu, kvantitetu i kvalitetu rada. Međutim, u odnosu na dva kandidata koja su dolazila iz SDT, samo su kratko prepričani navodi iz mišljenja proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva, da se radi o kandidatima s visokim stručnim i radnim kvalitetima, koji su dokazani kroz

¹⁵⁶ Radi se o Milivoju Katniću. Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, Poglavlje III.5.2.2.6.2. Izbor Glavnog specijalnog tužioca, str. 103 do 107, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

¹⁵⁷ Član 16.

¹⁵⁸ Odluka TS broj 128/2022 od 18. marta 2022. godine.

višegodišnje obavljanje tužilačke funkcije i da prema svom radnom iskustvu, kvantitetu i kvalitetu rada s uspjehom mogu vršiti funkciju GST.

U cilju transparentnosti, Tužilački savjet je u odluci o izboru trebalo da navede detaljnije podatke iz mišljenja o stručnim sposobnostima proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva koji se odnose na radno iskustvo, kvalitet i kvantitet rada ovih kandidata.

U odluci nema konkretnog obrazloženja o tome koje dokaze su prijavljeni kandidati priložili uz prijavu i kako su ti dokazi ocijenjeni. Tri kandidata su uz prijavu priložili i program rada. U odluci nema ocjene tih programa. Iako zakon ne propisuje obavezu kandidatima da uz prijavu podnesu program rada, dobra je praksa da kandidati to i urade (npr. kandidati za predsjednike sudova dužni su da podnesu program rada). U svakom slučaju, Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu propisuje da se odluka o izboru GST-a donosi na osnovu prijedloga VDT-a koji se podnosi i *na osnovu podnijete dokumentacije uz prijavu*,¹⁵⁹ pa smatramo da je Tužilački savjet trebalo bar da konstatuje da su tri kandidata dostavila i program rada.

U odluci o izboru citiran je sadržaj obrazloženog prijedloga v. d. VDT-a u kome se u bitnom navodi da su cijenjeni kriterijumi i potkriterijumi propisani zakonom, ukazuje da je predloženi kandidat dugogodišnji sudija s istaknutim kvalitetom rada, kome je od Sudskog savjeta utvrđena ocjena „odličan“ i da ima objavljen stručni rad, pa svojim stručnim i radnim kvalitetima može uspješno, nepristrasno i objektivno, na principima zakonitosti i jednakosti pred zakonom, vršiti funkciju GST-a.

Dakle, ni ova odluka nema konkretnog obrazloženja kako su propisani kriterijumi i potkriterijumi cijenjeni u konkretnom slučaju, što bi trebalo da je od odlučnog značaja za donošenje odluke o izboru.

Takođe, odluka nema obrazloženje u odnosu na obavljene intervju sa kandidatima i o tome kako su intervjui ocijenjeni. Ostalo je nejasno kako su kandidati ocijenjeni, koji broj bodova su dobili po osnovu propisanih kriterijuma i potkriterijuma, što odluku čini nerazumljivom i onemogućava utvrđivanje njene zakonitosti i pravilnosti.

Prijedlog v. d. VDT-a, kao ni odluka o izboru GST, nemaju obrazloženje i razloge zbog kojih je izabrani kandidat dobio prednost u odnosu na druge kandidate, odnosno šta je opredijelilo v. d. VDT-a da predloži kandidata koji je predložen. Kako nijesu navedeni ni bodovi koje su kandidati dobili, ni kako su u odnosu na svakoga od njih ocijenjeni kriterijumi i potkriterijumi za izbor, ovakva odluka nema valjano obrazloženje.

Za razliku od prethodne odluke o izboru GST, u kojoj je data pogrešna pravna pouka da se protiv odluke može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Upravnom sudu preko Tužilačkog savjeta, u ovoj odluci je pravilno rečeno da se tužba može podnijeti neposredno Upravnom sudu.

¹⁵⁹ Član 21, stav 1.

POGLAVLJE 6.

OCJENJIVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA

6.1. ZAKLJUČCI I NOVA PRAVILA ZA OCJENJIVANJE

Tužilački savjet je 15. septembra 2022. godine usvojio Izmjene Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava,¹⁶⁰ koje su stupile na snagu 7. 10. 2022. godine.

Izmjene Pravila trebalo bi da poboljšaju sistem ocjenjivanja i učine ga objektivnijim, da bi se prekinula neozbiljna i nerealna višegodišnja praksa po kojoj su svi državni tužioci bili ocijenjeni samo najvećom ocjenom „odličan“.

Međutim, izmjene Pravila nijesu dovoljne da bi se kvalitet rada državnih tužilaca ocjenjivao sasvim objektivno. Za potpun napredak u ocjenjivanju kvaliteta rada državnih tužilaca neophodno je izmijeniti Zakon o Državnom tužilaštvu, koji ocjenu kvaliteta rada ograničava samo na broj predmeta u radu, broj završenih predmeta, potvrđenih optužnica, donijetih osuđujućih presuda i usvojenih žalbi.¹⁶¹

Propustom da se hitno nastavi rad na izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu, ograničene su mogućnosti Tužilačkog savjeta da izmjenom Pravila za ocjenjivanje napravi neophodan napredak, jer će se, kao i do sada, *kvalitet rada državnih tužilaca* i dalje cijeliti samo na osnovu potvrđenih optužnica, osuđujućih presuda i usvojenih žalbi. Za ocjenu kvaliteta rada tužilaca i dalje neće biti od značaja odluke Ustavnog suda, odluke Evropskog suda za ljudska prava i pravosnažne presude redovnih sudova, kao ni broj usvojenih ili odbijenih prijedloga državnog tužioca o određivanju i produženju pritvora, kao ni broj usvojenih pritužbi o odbacivanju krivične prijave.

Ocjena potkriterijuma „sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji“ poboljšana je i u praksi bi trebalo da doprinese boljem razlikovanju kvaliteta rada kod tužilaca jer su definisani procenti od ukupnih predmeta u kojima je potrebno utvrditi kršenje rokova da bi se dobila određena ocjena.

Uslovi za ocjenu potkriterijuma „korišćenje tužilačkog znanja“ pooštreni su, što bi takođe trebalo da doprinese objektivnijoj ocjeni kvaliteta rada državnih tužilaca.

Ocjena „vještine postupanja“ djelimično je precizirana, ali indikatori su i dalje nejasni i ostavljaju prostora za proizvoljnost.

Ocjena „stručnog usavršavanja“ državnog tužioca više se ne vezuje isključivo za stručne aktivnosti u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, čime su Pravila poboljšana.

Ocjena potkriterijuma „vještina komunikacije“ i potkriterijuma „sposobnost prilagođavanja promijenjenim okolnostima“ potpuno je unaprijeđena jer su indikatori na osnovu kojih se vrši ocjenjivanje propisani jasno, za razliku od ranijih opisnih formulacija koje su ostavljale prostor za proizvoljnost.

¹⁶⁰ „Sl. list CG“ br. 107/2022 od 29. 9. 2022. godine.

¹⁶¹ Član 89. stav 1 i 2 Zakona o Državnom tužilaštvu.

Ocjena potkriterijuma „učestvovanje u stručnim aktivnostima” djelimično je unaprijeđena, jer se stručne aktivnosti i edukacije ne vezuju isključivo za aktivnosti Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Međutim, ocjena i dalje zavisi od faktora na koje državni tužilac ne može uticati, kao što su – da li će biti pozvan da učestvuje kao predavač na nekoj obuci, ili će biti delegiran da učestvuje u radu radne grupe za izradu propisa, ili da učestvuje u javnoj raspravi. Zato smatramo da učešće u stručnim aktivnostima ne bi trebalo obavezno ocjenjivati, već da se učešće u takvim aktivnostima tretira kao prednost za onog kandidata koji je imao takva iskustva.

Ocjena kriterijuma za ocjenjivanje rukovodilaca državnih tužilaštava djelimično je poboljšana, tako što je dopunjena samo u dijelu koji propisuje Izvještavanje rukovodioca državnog tužilaštva.

6.2. SADRŽAJ IZMJENA PRAVILA

Zakonom propisani kriterijumi za ocjenjivanje rada državnih tužilaca su „stručno znanje” i „opšte sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije”¹⁶².

Zakonom je, takođe, propisano da se kriterijum „stručno znanje” ocjenjuje na osnovu potkriterijuma:

1. kvantitet i kvalitet rada;
2. sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji;
3. vještina pripreme i vođenja spisa predmeta;
4. vještina korišćenja tužilačkog znanja;
5. vještina postupanja i
6. stručno usavršavanje.¹⁶³

Kriterijum „opšte sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije” ocjenjuje se na osnovu sljedećih potkriterijuma:

1. vještina komunikacije;
2. sposobnost prilagođavanja promijenjenim okolnostima;
3. sposobnost organizacije i koordinacije zaposlenih u Državnom tužilaštvu;
4. učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima.¹⁶⁴

¹⁶² Član 88, Zakon o Državnom tužilaštvu, *op. cit.*

¹⁶³ Član 89, Zakon o Državnom tužilaštvu.

¹⁶⁴ Član 90, Zakon o Državnom tužilaštvu.

6.3. KVALITET RADA

Izmjenama Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava (u nastavku „Pravila“) pooštreni su oni potkriterijumi za ocjenu kvaliteta rada koji su već postojali i koji su se u praksi pokazali nedovoljnim za objektivno ocjenjivanje.

Tako je ranije državni tužilac ocijenjen ocjenom „zadovoljava“ ako ima 80% ili više potvrđenih optužnica u odnosu na ukupan broj optužnica u kojima je u istom periodu donijeta odluka, a ocjenom „ne zadovoljava“ ako je imao manje od 20% potvrđenih optužnica u odnosu na ukupan broj optužnica. Izmjenama Pravila sada je propisano da se državni tužilac ocjenjuje ocjenom „zadovoljava“ ako ima 85% ili više potvrđenih optužnica u odnosu na ukupan broj optužnica u kojima je u istom periodu donijeta odluka, a sa „ne zadovoljava“ ako nema 85% potvrđenih optužnica u odnosu na ukupan broj optužnica.¹⁶⁵

HRA je ranije predložila da se kvalitet rada cijeni i u odnosu na uspješnost drugih procesnih radnji koje državni tužioci redovno preduzimaju, a koje i te kako imaju uticaj na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda i dostizanje vladavine prava. Te radnje su:

- a) rješenja o odbacivanju krivičnih prijava – smatramo da je neophodno uzimati u obzir u koliko slučajeva je Više državno tužilaštvo uvažilo pritužbu protiv rješenja o odbacivanju krivičnih prijava državnog tužioca;
- b) prijedlozi za određivanje, odnosno produžavanje pritvora – radi se o radnji koja neposredno ima uticaj na pravo na ličnu slobodu i koja se u praksi državnih tužilaca često neadekvatno primjenjivala, bilo zato što prijedlozi nijesu bili adekvatno obrazloženi ili zato što su isticali i bez utemeljenja. Ocjenjivanje državnih tužilaca i u odnosu na procenat prihvaćenih prijedloga ove vrste, učinio bi da se ova radnja primjenjuje na profesionalniji način, a obezbijedio bi se i objektivniji uvid u kvalitet rada;
- c) odluke Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava u pogledu kršenja obaveze države, konkretno, državnih tužilaca, na sprovođenje djelotvornih istraga, i te kako bi trebalo da su značajne za ocjenu kvaliteta rada državnih tužilaca i njihov kapacitet za napredovanje i nadzor nad radom drugih tužilaca.¹⁶⁶

Međutim, za usvajanje ovih prijedloga neophodno je izmijeniti član 89 Zakona o Državnom tužilaštvu.

¹⁶⁵ Član 1, kojim je izmijenjen član 9 Pravila.

¹⁶⁶ Vidi „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, str. 130, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

6.4. SPOSOBNOST PLANIRANJA I DJELOTVORNOG SPROVOĐENJA PROCESNIH RADNJI

U odnosu na potkriterijum sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji, zadržano je ranije rješenje da se državni tužilac ocjenjuje ocjenom „odličan” ako poštuje instrukcione i zakonske rokove u svim predmetima.

Izmjenama Pravila propisano je da se državni tužilac ocjenjuje ocjenom „dobar” ako do 20% ne poštuje instrukcione rokove, odnosno ocjenom „zadovoljava” ako od 20% do 30% ne poštuje instrukcione rokove.¹⁶⁷ Ranije je bilo propisano da se državni tužilac ocjenjuje ocjenom „dobar” ako „u manjoj mjeri ne poštuje instrukcione rokove”, odnosno ocjenom „zadovoljava” samo u slučaju ako ne poštuje instrukcione rokove.

Izmjene Pravila predviđaju da se državni tužilac ocjenjuje ocjenom „ne zadovoljava” ako propušta zakonske prekluzivne rokove ili ne poštuje instrukcione rokove zbog nepravilnog planiranja i preduzimanja procesnih radnji u više od 30% predmeta bez opravdanog razloga.¹⁶⁸ Ocjenu „ne zadovoljava” državni tužilac je ranije dobijao ako propušta zakonske prekluzivne rokove zbog nepravilnog planiranja i preduzimanja procesnih radnji, kao i ako ne poštuje instrukcione rokove ocjenjuje se ocjenom ne zadovoljava.

Dakle, ocjena ovog potkriterijuma je precizirana tako što su definisani procenti od ukupnih predmeta u kojima je potrebno utvrditi kršenje rokova da bi se dobila određena ocjena. Ovo preciziranje sigurno će doprinijeti boljem razlikovanju kvaliteta rada kod tužilaca.

6.5. VJEŠTINA KORIŠĆENJA TUŽILAČKOG ZNANJA

Ocjena „vještine korišćenja tužilačkog znanja” vrši se na osnovu istih indikatora kao i ranije.¹⁶⁹ Pooštreni su procenti potrebni za određenje ocjene, a koji se odnose na optužne akte koji su vraćeni od strane suda prilikom kontrole.

Tako ocjenu „odličan” dobija državni tužilac kome je do 10% optužnih akata vraćeno od strane suda prilikom kontrole (ranije je bilo propisano manje od jedne petine, odnosno do 20%), ocjenu „dobar” državni tužilac kome je 10–30% optužnih

¹⁶⁷ Član 2, kojim je izmijenjen član 11 Pravila.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Pregleda završenih predmeta koji su izvor ocjenjivanja u skladu sa zakonom, kao i izvještaja o radu u pogledu potvrđenih optužnih akata i vraćenih na dopunu od strane suda, izdvajanja zapisnika o sprovođenju dokaznih radnji kao pravno nevaljanih dokaza od strane suda.

akata vraćeno od strane suda prilikom kontrole (ranije je bilo propisano jedna trećina, odnosno 33,33%), ocjenu „zadovoljava” državni tužilac kome je 30–50% optužnih akata vraćeno od strane suda prilikom kontrole (ranije je bilo propisano jedna polovina, odnosno 50%).¹⁷⁰ Ocjenu „ne zadovoljava” dobija državni tužilac kome je više od 50% optužnih akata vraćeno od strane suda, ili ukoliko je utvrđeno postojanje pravno nevaljanih dokaza, ili je došlo do obustave postupka prilikom kontrole optužnice, odnosno odbacivanja optužnog prijedloga jer djelo koje je predmet optužbe nije krivično djelo, ili je nastupila zastarjelost gonjenja prije nego što je tužilac podnio optužni akt sudu, ocjenom „ne zadovoljava”.¹⁷¹ Ranije je bilo propisano da ocjenu „ne zadovoljava” dobija državni tužilac kome je više od polovine optužnih akata vraćeno od strane suda ili ukoliko je utvrđeno postojanje pravno nevaljanih dokaza.

U odnosu na dodjeljivanje ocjene „ne zadovoljava” Pravila su poboljšana zato što se sada ocjenjuju predmeti u kojima je došlo do obustave postupka prilikom kontrole optužnice, odnosno odbacivanja optužnog prijedloga, jer djelo koje je predmet optužbe nije krivično djelo, ili je nastupila zastarjelost gonjenja prije nego što je tužilac podnio optužni akt sudu. **Zastarjelost gonjenja sada se prvi put cijeni kod ocjenjivanja državnih tužilaca, ali ova odredba nije dovoljno precizna.** Smatramo da je potrebno naglasiti da je do zastarjelosti gonjenja došlo propustom državnog tužioca jer postoji realna mogućnost da zastarjelost nastupi prije podnošenja optužnog akta, a da to nije odgovornost državnog tužioca. U tom slučaju bilo bi neopravdano da državni tužilac za korišćenje tužilačkog znanja dobije ocjenu „ne zadovoljava”.

6.6. VJEŠTINA POSTUPANJA

Ocjena vještine postupanja vrši se na osnovu istih indikatora kao i ranije.¹⁷² Ocjenu „odličan” dobija državni tužilac ako radi izuzetno kvalitetno i ažurno, nema propusta u izviđaju, istrazi i na glavnom pretresu.¹⁷³ Ranije je ovu ocjenu dobijao državni tužilac ako radi izuzetno kvalitetno i uredno, ima dobar rad u izviđaju i istrazi, aktivan na glavnom pretresu, izlaganja, pojašnjenja, završne riječi i/ili odgovori na podneske stranaka izuzetno su stručno obrazloženi.

Ocjenu „dobar” dobija državni tužilac ako radi kvalitetno i ažurno, nema opravdanih primjedaba u radu u izviđaju, istrazi i na glavnom pretresu.¹⁷⁴ Ranije je ovu ocjenu dobijao državni tužilac ako radi kvalitetno i uredno, nema primjedaba na rad u izviđaju i istrazi, aktivan na glavnom pretresu, izlaganja, pojašnjenja, završne riječi i/ili odgovori na podneske stranaka dobro su stručno obrazloženi.

¹⁷⁰ Član 3, kojim je izmijenjen član 13 Pravila.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Pregleda završenih predmeta koji su izvor ocjenjivanja u skladu sa zakonom, posebno uvidom u zapisnike o sprovedenoj istrazi i izviđajnim, odnosno istražnim radnjama, kao i zapisnika sa glavnog pretresa.

¹⁷³ Član 4, kojim je izmijenjen član 14 Pravila.

¹⁷⁴ *Ibid.*

Ocjenu „zadovoljava” dobija državni tužilac ako ima propusta u radu koji se odnose na razumljivost i obrazloženje odluka, na rad u izviđaju i istrazi.¹⁷⁵ Ranije je ovu ocjenu dobijao državni tužilac ako ima primjedaba na urednost, jasnoću i potpunost odluka, na kvalitet rada u izviđaju i istrazi, na kvalitet ispitivanja, kao i aktivnost učešća na glavnom pretresu, izlaganja, pojašnjenja, završne riječi i/ili odgovore na podneske stranaka zbog slabog stručnog obrazloženja.

Ocjenu „ne zadovoljava” dobija državni tužilac ako u 50% završenih predmeta koji su izvor ocjenjivanja ima propusta u radu koji se odnose na razumljivost i obrazloženje odluka, na rad u izviđaju i istrazi.¹⁷⁶ Ranije je ovu ocjenu dobijao državni tužilac ako ima puno primjedaba na urednost, jasnoću i pravilnost odluka u sprovođenju izviđaja, istrage i na glavnom pretresu.

Dakle, iako je djelimično precizirano na osnovu čega se daje određena ocjena, Pravila su i dalje nejasna i ostavljaju prostora za proizvoljnost. Naime, formulacija „radi izuzetno kvalitetno i ažurno” proizvoljna je i nije preciznija od ranije formulacije „radi izuzetno kvalitetno i uredno”. Takođe, nerazumljiva je formulacija da državni tužilac dobija ocjenu „zadovoljava” ako ima propusta u radu koji se odnose na razumljivost i obrazloženje odluka, na rad u izviđaju i istrazi. Tako proizilazi da zadovoljava rad državnog tužioca koji ima propusta u radu. Smatramo da je ovu odredbu trebalo formulisati na način što bi se precizirao minimum propusta u radu koji bi bio osnov za ocjenu „zadovoljava”.

6.7. STRUČNO USAVRŠAVANJE

U odnosu na stručno usavršavanje, propisano je da se ono, pored izvještaja Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, sada cijeni i na osnovu dokumentacije koju dostavlja državni tužilac.¹⁷⁷ Ocjenu „odličan” dobija državni tužilac ako učestvuje u obaveznim i kontinuiranim obukama.¹⁷⁸ Indikatori za ostale ocjene ostali su neizmijenjeni.

Ovo rješenje predstavlja pozitivnu novinu jer stručno usavršavanje državnog tužioca ne vezuje isključivo za stručne aktivnosti u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Član 5 stav 1 kojim je izmijenjen član 15 stav 1.

¹⁷⁸ Član 5 stav 2 kojim je izmijenjen član 15 stav 2 tačka 1.

6.8. VJEŠTINA KOMUNIKACIJE

Vještina komunikacije ocjenjuje se na osnovu izvještaja o pritužbama/predstavkama na odnos državnog tužioca prema strankama, kolegama, zaposlenima i ostalim učesnicima u postupku i poštovanje Etičkog kodeksa.¹⁷⁹

Ranije se vještina komunikacije ocjenjivala na osnovu izvještaja o pritužbama na rad državnog tužioca i poštovanja Etičkog kodeksa.

Ocjenu „odličan” dobija državni tužilac ako nema usvojenih pritužbi/predstavki na njegov odnos prema strankama, kolegama i zaposlenim i nije utvrđena povreda Etičkog kodeksa u pogledu odnosa državnog tužioca prema strankama, kolegama i zaposlenima. Ranije je ovu ocjenu dobijao državni tužilac ako ima dobru komunikaciju sa strankama, kolegama i ostalim zaposlenima, ako je spreman za zajednički rad i ako pruža pomoć kolegama u radu. Ovom izmjenom Pravila povećan je značaj povrede Etičkog kodeksa za ocjenjivanje državnih tužilaca. Do sada je povreda Kodeksa bila od značaja samo za ocjenu opšte sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije.¹⁸⁰

Ocjenu „dobar” dobija državni tužilac ako je usvojena jedna pritužba na njegov odnos prema strankama, kolegama i zaposlenim ili je utvrđena jedna povreda Etičkog kodeksa u pogledu odnosa prema strankama, kolegama i zaposlenima. Ranije je ovu ocjenu dobijao državni tužilac ako ima odmjeren odnos prema strankama, kolegama i ostalim zaposlenima.

Ocjena „zadovoljava” više ne postoji nakon izmjena Pravila, što je opravdano, jer je ranije bilo propisano da ovu ocjenu dobija državni tužilac koji nema korektan odnos prema strankama, kolegama i drugim zaposlenima, što je apsurdno i nelogično.

Ocjenu „ne zadovoljava” dobija državni tužilac ako su usvojene najmanje dvije pritužbe na njegov odnos prema strankama, kolegama i zaposlenim ili su u dva navrata utvrđene povrede Etičkog kodeksa u pogledu odnosa državnog tužioca prema strankama, kolegama i zaposlenima. Ranije je ovu ocjenu dobijao državni tužilac ako *Dolazi u sukob sa strankama, kolegama i drugim zaposlenima*.

Izmjene Pravila u odnosu na ovaj potkriterijum predstavljaju **potpun napredak** jer su indikatori na osnovu kojih se vrši ocjenjivanje propisani jasno, za razliku od opisnih formulacija koje su postojale ranije i koje su ostavljale prostor za proizvoljnost.

¹⁷⁹ Član 6 kojim je izmijenjen član 16.

¹⁸⁰ „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021”, str. 69, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

6.9. SPOSOBNOST PRILAGOĐAVANJA PROMIJENJENIM OKOLNOSTIMA

Sposobnost prilagođavanja promijenjenim okolnostima sada se ocjenjuje na osnovu izvještaja o radu i izvještaja o kontroli rada državnog tužioca koji, između ostalog, pokazuje rad državnog tužioca nakon organizacionih promjena, promjena zakona i procesnih pravila ili uvođenja novih tehnologija rada.¹⁸¹ Ranije nije bilo propisano na osnovu čega se ocjenjuje ovaj potkriterijum, već su samo postojali indikatori po kojima su se davale ocjene.

Ocjenu „odličan” sada dobija državni tužilac koji se brzo prilagođava strukturalnim i organizacionim promjenama u državnom tužilaštvu u kojem vrši tužilačku funkciju, promjenama zakona i procesnih pravila, novim tehnologijama i pravilima rada, i nema neopravdanih zaostataka u radu. U odnosu na ranije rješenje dodat je samo posljednji indikator da nema neopravdanih zaostataka u radu.

Ocjenu „dobar” dobija državni tužilac koji se prilagođava strukturalnim i organizacionim promjenama u državnom tužilaštvu u kojem vrši tužilačku funkciju, promjenama zakona i procesnih pravila, novim tehnologijama i pravilima rada i usljed toga ima do 25% neopravdanih zaostataka u radu. U odnosu na ranije rješenje dodat je samo posljednji indikator da usljed toga ima do 25% neopravdanih zaostataka u radu.

Ocjenu „zadovoljava” dobija državni tužilac koji se teže prilagođava strukturalnim i organizacionim promjenama u državnom tužilaštvu u kojem vrši tužilačku funkciju, promjenama zakona i procesnih pravila, novim tehnologijama i pravilima rada, i usljed toga ima 25–50% neopravdanih zaostataka u radu. U odnosu na ranije rješenje dodat je samo posljednji indikator da usljed toga ima 25–50% neopravdanih zaostataka u radu.

Ocjenu „ne zadovoljava” dobija državni tužilac koji se ne prilagođava strukturalnim i organizacionim promjenama u državnom tužilaštvu u kojem vrši tužilačku funkciju, promjenama zakona i procesnih pravila, novim tehnologijama i pravilima rada, i usljed toga ima preko 50% neopravdanih zaostataka u radu. U odnosu na ranije rješenje dodat je samo posljednji indikator da usljed toga ima preko 50% neopravdanih zaostataka u radu.

Izmjene Pravila u odnosu na ovaj potkriterijum predstavljaju potpun napredak jer su indikatori na osnovu kojih se vrši ocjenjivanje dopunjeni i precizirani, za razliku od opisnih formulacija koje su postojale ranije i koje su ostavljale prostor za proizvoljnost.

¹⁸¹ Član 7. kojim je izmijenjen član 17.

6.10. OCJENA UČESTVOVANJA U STRUČNIM AKTIVNOSTIMA

Učešće u različitim stručnim aktivnostima ocjenjuje se na osnovu izvještaja Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, izvoda iz personalnog dosijea državnog tužioca, odnosno dokumentacije koju dostavi državni tužilac i informacije Vrhovnog državnog tužilaštva, odnosno rukovodioca državnog tužilaštva.¹⁸² Ranije se učešće u različitim stručnim aktivnostima ocjenjivalo samo na osnovu izvještaja Centra za obuku u sudstvu i Državnom tužilaštvu i izvoda iz personalnog dosijea državnog tužioca.

Ocjenu „odličan” dobija državni tužilac koji je učestvovao kao predavač na seminarima i drugim oblicima edukacije, ili je objavio najmanje dva stručna rada, ili je stekao naučno zvanje ili je učestvovao u radnim grupama za izradu dva ili više propisa ili aktivno učestvovao najmanje dva puta u javnim raspravama organizovanim radi razmatranja nacrtu zakona. Ranije je predavanje na seminarima bilo vezano za Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu koji su organizovani za državne tužioce najmanje tri puta, učešće u radnim grupama za izradu propisa nije bilo uslovljeno da je za izradu dva ili više propisa i učešće u javnim raspravama radi razmatranja nacrtu zakona nije bilo propisano.

Ocjenu „dobar” dobija državni tužilac koji je objavio jedan stručni rad, ili učestvovao u radnoj grupi za izradu propisa ili aktivno učestvovao u javnoj raspravi organizovanoj radi razmatranja nacrtu zakona ili je najmanje dva puta učestvovao na seminarima i drugim oblicima edukacije. Ranije je ovu ocjenu dobijao državni tužilac koji je učestvovao kao predavač na seminarima i drugim oblicima edukacije u Centru za obuku u sudstvu i Državnom tužilaštvu koji su organizovani za državnog tužioca i tužioce najmanje dva puta, ili objavio najmanje dva stručna rada, ili učestvovao u radnim grupama za izradu propisa.

Ocjenu „zadovoljava” dobija državni tužilac koji je izrazio inicijativu, odnosno učestvovao na seminarima i drugim oblicima edukacije. Ranije je ovu ocjenu dobijao državni tužilac koji je učestvovao kao predavač na seminarima i drugim oblicima edukacije u Centru za obuku u sudstvu i Državnom tužilaštvu koji su organizovani za državnog tužioca i tužioce najmanje jednom, ili objavio najmanje jedan stručni rad.

Ocjenu „ne zadovoljava” dobija državni tužilac koji nije imao stručnih aktivnosti ili neopravdano odbija poziv za članstvo u radnim grupama za izradu propisa, ili ako neopravdano ne učestvuje na seminarima i drugim oblicima edukacije. Ranije je ovu ocjenu dobijao državni tužilac koji nije imao stručnih aktivnosti, neopravdano odbija: da bude predavač na seminarima i drugim oblicima edukacije u Centru za obuku u sudstvu i Državnom tužilaštvu koji su organizovani za državne tužioce; poziv za članstvo u radnim grupama za izradu propisa; učešće na javnim raspravama organizovanim radi razmatranja nacrtu zakona.

¹⁸² Član kojim je izmijenjen član 19.

Izmjene Pravila u odnosu i na ovaj potkriterijum predstavljaju **djelimičan napredak** jer su indikatori na osnovu kojih se vrši ocjenjivanje dopunjeni i poboljšani, prvenstveno zato što se stručne aktivnosti i edukacije ne vezuju isključivo za aktivnosti Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu koje su organizovane za državne tužioce. Tako je isključena mogućnost da lošu ocjenu dobije državni tužilac koji je učestvovao u brojnim stručnim aktivnostima samo zbog toga što one nijesu organizovane za državne tužioce od strane Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Međutim, i dalje ocjene zavise od faktora na koje državni tužilac ne može uticati, kao što su da li će biti pozvan da učestvuje kao predavač na nekoj obuci, ili će biti delegiran da učestvuje u radu radne grupe za izradu propisa, ili da učestvuje u javnoj raspravi. Smatramo da bi zbog toga bilo primjerenije da se ovaj vid aktivnosti ne ocjenjuje već da se učešće u takvim aktivnostima tretira kao prednost za onog kandidata koji je imao takva iskustva, na šta je Akcija za ljudska prava i ranije ukazivala.¹⁸³

6.11. KRITERIJUMI ZA OCJENJIVANJE RUKOVODILACA

Na kraju, kriterijumi za ocjenjivanje rukovodilaca državnih tužilaštava poboljšani su jer su dopunjeni u dijelu koji propisuje Izvještavanje rukovodioca državnog tužilaštva o radu u značajnim predmetima, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev rukovodioca neposredno višeg državnog tužilaštva. Ranije je ovaj kriterijum bio definisan kao izvještavanje neposredno višeg državnog tužilaštva o radu i značajnim predmetima.

Ocjena rada rukovodilaca državnog tužilaštva sadrži odvojenu ocjenu njihovog rada kao državnog tužioca. Dakle, za razliku od ostalih državnih tužilaca, rukovodioci obavljaju i poslove rukovođenja Državnim tužilaštvom. Ipak, Pravila i dalje ne propisuju drugačija mjerila kvantiteta rada u odnosu na ostale državne tužioce, na šta je HRA i ranije ukazivala.¹⁸⁴

¹⁸³ Vidi: Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014–2018 u periodu 2014–2016, dostupno na: <https://www.hracion.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuda-2014-2018-u-periodu-2014-2016/>

¹⁸⁴ Ibid, strana 102

POGLAVLJE 7.

OBRAZOVANJE KOMISIJA

7.1. ZAKLJUČAK

Jedan broj komisija Tužilačkog savjeta formiran je suprotno Zakonu o Državnom tužilaštvu i Poslovniku Tužilačkog savjeta. Formiranje komisija pokazalo je da između članova Savjeta ne postoji adekvatna komunikacija tokom pripreme za sjednicu i utvrđivanja dnevnog reda.

Formiranje određenih komisija bilo je uslovljeno, na prijedlog predstavnika Ministarstva pravde, prethodnim isključivanjem nekih državnih tužilaca iz njihovog sastava, iako su imali pravo da budu članovi tih komisija. Za takva uslovljavanja nijesu pruženi uvjerljivi razlozi.

Odloženo je formiranje Komisije za napredovanje jer je prethodno trebalo izmijeniti Poslovnik Tužilačkog savjeta.

Uslovljavanje glasanja kod obrazovanja komisija ne doprinosi povjerenju u nezavisan i nepristrasan rad Tužilačkog savjeta, posebno kada uslovljavanja dolaze od strane članova Savjeta iz reda uglednih pravnika, jer to pojačava sumnje u politički uticaj.

S obrazovanjem Komisije za etički kodeks državnih tužilaca čekalo se od avgusta 2021. godine do 21. jula 2022. godine, kada je tek utvrđen njen novi sastav.

Nastavljena je praksa isplate posebnih naknada članovima Tužilačkog savjeta za rad u komisijama, iako već primaju naknadu za rad u Tužilačkom savjetu.

7.2. PREGLED KOMISIJA

Na trećoj sjednici 10. marta 2022. godine, Tužilački savjet je imenovao:

- članove Disciplinskog vijeća i njihove zamjenike,
- Komisiju za testiranje,
- Komisiju za ocjenjivanje,
- Komisiju za razmatranje pritužbi na rad državnih tužilaca u pogledu zakonitosti rada,
- Komisiju za normativnu djelatnost,
- Komisiju za razmatranje pritužbi državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u vezi s ugrožavanjem njihove samostalnosti,
- Komisiju za trajno dobrovoljno raspoređivanje, i
- Komisiju koja sačinjava prijedlog ocjene programa rada.

Komisija za napredovanje tom prilikom nije obrazovana, jer prijedlog predsjednice Tužilačkog savjeta za njen sastav nije dobio većinu glasova članova savjeta.¹⁸⁵

O Komisiji za Etički kodeks vidi poglavlje 7.6.

7.3. OBRAZOVANJE KOMISIJA

Neke komisije formirane su suprotno proceduri propisanoj Zakonom o Državnom tužilaštvu i Poslovniku Tužilačkog savjeta, a postupak je pokazao uglavnom suprotstavljene stavove između članova savjeta državnih tužilaca, s jedne strane, i članova savjeta iz reda uglednih pravnika i predstavnika Ministarstva pravde i ljudskih i manjinskih prava, s druge.

Naime, prije nego je i počela rasprava o prijedlozima predsjednice Tužilačkog savjeta u vezi sa sastavom komisija, na zahtjev člana iz reda uglednih pravnika i predstavnika Ministarstva pravde i ljudskih i manjinskih prava određena je pauza da bi članovi Savjeta iz reda uglednih pravnika i predstavnik Ministarstva izvršili određene izmjene u skladu sa svojim ličnim afinitetima i interesovanjima u odnosu na članstvo u komisijama.¹⁸⁶ Shodno odredbama Poslovnika,¹⁸⁷ svi članovi Tužilačkog savjeta upoznaju se sa dnevnim redom i dostavlja im se materijal za sjednicu najmanje pet dana prije održavanja sjednice. Tako su članovi Savjeta imali dovoljno vremena da međusobno komuniciraju i daju svoje prijedloge, u onom dijelu gdje je to u skladu s propisima. Međutim, niko od članova Tužilačkog savjeta prije sjednice nije imao primjedaba i prijedloga u vezi sa dnevnim redom i sastavom komisija.

Dalje, propisano je da se neke komisije formiraju na prijedlog predsjednika Tužilačkog savjeta, pa članovi savjeta nemaju ovlaštenja da te prijedloge razmatraju i da ih mijenjaju svojim prijedlozima, već jedino mogu raspravljati i odlučivati o prijedlogu predsjednika Savjeta.

Poslovníkom Tužilačkog savjeta propisano je da se Komisija za razmatranje pritužbi rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca u vezi s ugrožavanjem njihove samostalnosti obrazuje na prijedlog predsjednika Tužilačkog savjeta.¹⁸⁸ Ipak, prije glasanja o prijedlogu predsjednice Savjeta za sastav ove komisije, član Savjeta iz reda uglednih pravnika¹⁸⁹ naveo je da su se prethodno na pauzi dogovorili da on ne bude član te komisije, već da zamijeni mjesto sa drugim članom iz reda uglednih pravnika¹⁹⁰ u Komisiji za pritužbe na rad državnih tužilaca u pogledu zakonitosti rada. Ove Komisije su obrazovane u skladu s ovim prijedlogom, odnosno dogovorom na pauzi sjednice između članova savjeta koji nijesu državni tužioci.

¹⁸⁵ Ova komisija je obrazovana kasnije, na sjednici održanoj 1. jula 2022. godine.

¹⁸⁶ Zapisnik sa III sjednice Tužilačkog savjeta TS br. 90/2022 od 10. marta 2022. godine, strana 3.

¹⁸⁷ Član 20, stav 3.

¹⁸⁸ Član 73, stav 1.

¹⁸⁹ Stevo Muk.

¹⁹⁰ Borivoje Đukanović.

Ovakav način formiranja komisija nije u skladu s propisima, a ukazuje i na to da među članovima Savjeta ne postoji adekvatna komunikacija. Članovi Savjeta nemaju ovlaštenja da se u pauzi sjednice dogovaraju o članstvu u komisijama *u skladu sa ličnim afinitetima i interesovanjima* i da mijenjaju prijedloge koje je po poslovniku ovlašten da daje isključivo predsjednik Savjeta. Savjet je mogao raspravljati i odlučivati samo o prijedlogu predsjednice za sastav ovih komisija, a ne o prijedlogu i dogovoru pojedinih članova, jer nijesu ovlašćeni za to.

Takođe, obrazovanje Komisije za normativnu djelatnost bilo je uslovljeno izostavljanjem Dražena Burića, državnog tužioca u VDT-u, iz članstva u ovoj, ali i u bilo kojoj drugoj komisiji. Takav stav iznio je predstavnik Ministarstva pravde i ljudskih i manjinskih prava, a podržali su ga članovi Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravika. Stav nije obrazložen i nijesu dati razlozi za isključivanje ovog državnog tužioca iz članstva u svakoj komisiji. Predstavnik Ministarstva jedino je naveo da je protiv imenovanja ovog državnog tužioca u komisijama „iz ličnih razloga” i da ne mora ništa da objašnjava.¹⁹¹

Nakon ovakvog stava većine članova Savjeta, koji nijesu državni tužioci, prijedlog je izmijenjen i umjesto Dražena Burića, državnog tužioca u VDT-u, za člana komisije predložen je drugi državni tužilac. I ovaj postupak pokazuje neodgovoran odnos Tužilačkog savjeta u obavljanju zakonom propisanih dužnosti, ali i neargumentovanu pretpostavljenu suprotstavljenost članova Savjeta iz reda državnih tužilaca i članova koji nijesu državni tužioci. Neprimjereno je da se glasanje o sastavu bilo koje komisije unaprijed uslovljava zahtjevom da u komisiji ne bude neki državni tužilac koji po zakonu ima pravo da bude član tih komisija. Ovo posebno važi u slučajevima kada se za takav uslov ne daje nikakvo obrazloženje. Takođe, ako su eventualno postojali neki lični razlozi za glasanje protiv nekog kandidata, to bi trebalo da bude osnov za izuzeće u raspravi i odlučivanju tog člana Savjeta kod koga postoje lični razlozi u odnosu na nekog kandidata o čijim pravima i obavezama se odlučuje. Dodatno, s obzirom na to da je ovakav uslov došao na prijedlog predstavnika izvršne vlasti, odnosno Ministarstva pravde i ljudskih i manjinskih prava, i da je prihvaćen od svih članova iz reda uglednih pravika koji su izabrani prostom političkom većinom u Skupštini, to podstiče sumnje u politički uticaj na Tužilački savjet.

¹⁹¹ Sjednici je prisustvovala predstavnica Akcije za ljudska prava, a ovaj navod predstavnika Ministarstva nije uvršten u zapisnik sa sjednice.

7.4. IZMJENA SASTAVA KOMISIJE ZA NAPREDOVANJE

Takođe, neodgovoran odnos prema propisanim obavezama pokazan je i u odnosu na pokušaj obrazovanja Komisije za napredovanje. Predsjednica Tužilačkog savjeta predložila je sastav ove Komisije u skladu s Poslovnikom Tužilačkog savjeta,¹⁹² ali je član Savjeta iz reda uglednih pravnika za glasanje o ovom prijedlogu postavio novi uslov – da se Poslovnik promijeni. Iz sadržine zapisnika s ove sjednice ne može se zaključiti u kom dijelu je predložena izmjena Poslovnika. Poslovnikom je propisan i postupak njegove izmjene, i svaki član Tužilačkog savjeta mogao je predsjednici i članovima savjeta blagovremeno da podnese prijedlog za izmjene i dopune Poslovnika,¹⁹³ ali niko do te sjednice to nije uradio. Ipak, glasanje o sastavu neke komisije neozbiljno je i neprimjereno uslovljavati izmjenama Poslovnika.

Svi članovi Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, zajedno s predstavnikom Ministarstva, glasali su protiv prijedloga sastava Komisije za napredovanje, pa ta komisija nije obrazovana. Osim uslova da se promijeni Poslovnik, razlozi za glasanje protiv nijesu saopšteni.

Smatramo da članovi Tužilačkog savjeta prijedloge moraju davati u skladu s propisima i da svoje stavove o pitanjima o kojima odlučuju moraju obrazložiti. Uslovljavanje glasanja na prethodno navedeni način ne doprinosi povjerenju u nezavisan i nepristrasan rad Tužilačkog savjeta. Kada takva uslovljavanja dolaze od strane članova Savjeta iz reda uglednih pravnika, to pojačava sumnje u politički uticaj.

Na sjednici održanoj 25. maja 2022. godine Tužilački savjet je donio Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika¹⁹⁴ kojom je propisano da sastav komisije za napredovanje čine rukovodioci viših državnih tužilaštava, dva člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika i sekretar Sekretarijata Tužilačkog savjeta.¹⁹⁵ Tako je izmijenjena odredba koja je propisivala da sastav ove komisije čine rukovodioci viših državnih tužilaštava, po jedan član Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu i iz reda uglednih pravnika.

Dakle, formiranje ove komisije uslovljeno je izmjenom Poslovnika Tužilačkog savjeta kojom bi u sastav komisije umjesto člana Savjeta iz reda državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu ušao još jedan član iz reda uglednih pravnika i kojom bi se komisiji dodao još jedan član – sekretar Sekretarijata Tužilačkog savjeta. Na osnovu ovih izmjena Poslovnika Tužilački savjet je 1. juna 2022. godine obrazovao Komisiju za napredovanje.¹⁹⁶

¹⁹² Član 64 stav 2.

¹⁹³ Član 83.

¹⁹⁴ TS broj 339/2022.

¹⁹⁵ Član 4 Odluke kojim se mijenja član 64 stav 2 Poslovnika.

¹⁹⁶ TS broj 256/22.

7.5. IZMJENA SASTAVA KOMISIJE ZA RAZMATRANJE PRITUŽBI NA ZAKONITOST RADA

Istim izmjenama Poslovnika propisan je i sastav Komisije za razmatranje pritužbi na zakonitost rada državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava koju čine tri člana Tužilačkog savjeta, i to dva člana iz reda državnih tužilaca i jedan član iz reda uglednih pravnikā, od kojih je predsjednik Komisije član Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca.¹⁹⁷

Sastav ove komisije poslovnik ranije nije predviđao, pa je on sada usklađen s odlukom o obrazovanju ove komisije koju je Tužilački savjet donio prije izmjena Poslovnika.¹⁹⁸

Smatramo da ovakva praksa Tužilačkog savjeta nije dobra, i da je prvo trebalo, ako se smatralo da je to neophodno, izmijeniti Poslovnik u odnosu na sastave komisija i nakon toga donijeti odluke o obrazovanju svih komisija. Tužilački savjet je mogao izmijeniti Poslovnik znatno prije 25. maja 2022. godine. Izbor komisija na prijedlog članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnikā (umjesto na prijedlog predsjednice Tužilačkog savjeta) i istovremeno uslovljavanje da se prvo izmijeni Poslovnik, a onda obrazuje komisija za napredovanje na način koji će obezbijediti dodatno mjesto u toj komisiji članovima iz reda uglednih pravnikā, podstiče sumnje u politički uticaj i kontrolu Tužilačkog savjeta.

7.6. KOMISIJA ZA ETIČKI KODEKS

Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca nije obrazovana od avgusta 2021. godine sve do 21. jula 2022. godine, kada je utvrđen njen novi sastav. Njeni članovi ranije su bili Ranka Čarapić, kojoj je prestala funkcija u avgustu 2021. godine,¹⁹⁹ Radmila Čuković kojoj je prestala funkcija sredinom februara 2022. godine²⁰⁰ i Đurđina Nina Ivanović, kao predsjednica Udruženja državnih tužilaca, koja je od sredine februara 2022. godine do 21. jula 2022. godine bila jedini član ove Komisije.

Smatramo da se formiranjem ove komisije neopravdano kasnilo. Naime, već proglašenjem Tužilačkog savjeta u punom sastavu, dakle na početku 2022. godine, Konferencija državnih tužilaca od članova Savjeta iz reda uglednih pravnikā mogla je i trebalo je da izabere i predsjednika Komisije za Etički kodeks. Međutim, to se nije desilo. Takođe, čim je državnoj tužiteljki Radmili Čuković

¹⁹⁷ Član 5 Odluke kojim se dodaje novi član 75a Poslovnika Tužilačkog savjeta.

¹⁹⁸ Odluka TS broj 106/22 od 10. marta 2022. godine.

¹⁹⁹ Detaljnije u „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, poglavlje II.1. str. 32 do 35, Akcija za ljudska prava, novembar 2021.

²⁰⁰ Odluka TS broj 57/2022 od 17. februara 2022. godine.

konstatovan prestanak funkcije, proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva trebalo je da izabere novog člana iz reda državnih tužilaca. Ali, ni to se nije desilo, pa ova Komisija nije funkcionisala od početka avgusta 2021. godine sve do sjednice održane 21. jula 2022. godine, kada je utvrđen njen novi sastav.²⁰¹ Tako Tužilački savjet nije imao Komisiju za Etički kodeks punih jedanaest i po mjeseci i za to vrijeme nije se moglo postupati po pritužbama za povredu kodeksa.

Smatramo da je i Tužilački savjet u novom sastavu mogao ranije aktuelizovati pitanje obrazovanja Komisije za Etički kodeks i inicirati da se što hitnije izaberu članovi koji nedostaju, kako bi komisija mogla postupati po pritužbama i vršiti svoje nadležnosti.

7.7. DODATNE NAKNADE ZA RAD U KOMISIJAMA

Odmah nakon obrazovanja komisija, Tužilački savjet je utvrdio i naknade za rad članovima komisija, uključujući i Komisiju za Etički kodeks, koja je tada imala samo jednog člana i koja nije funkcionisala od početka godine pa sve do kraja jula 2022. godine, u visini od 40% prosječne bruto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini. **Dodatne naknade se isplaćuju u mjesecima u kojima komisije održavaju sjednice, uvijek u istom mjesečnom iznosu, bez obzira na učinak, odnosno broj sjednica i predmeta u kojima se postupalo.** Akcija za ljudska prava je u principu kritikovala to da članovi Savjeta primaju posebne naknade za rad u komisijama. Preporučili smo da se te naknade ukinu, jer članovi Tužilačkog savjeta već primaju mjesečne naknade za rad u Savjetu, ili da im se naknada odredi u skladu sa stvarnim učinkom, samo ako rad u komisijama zahtijeva dodatno angažovanje.²⁰²

Inače, odredbom člana 8 alineja 3 Poslovnika Tužilačkog savjeta propisano je da su članovi savjeta dužni da obavljaju sve poslove iz nadležnosti Tužilačkog savjeta, a posebno da učestvuju u sjednicama posebnih komisija, stručnih timova i sastancima radnih grupa. Dakle, rad u komisijama je nešto što je posao iz nadležnosti Tužilačkog savjeta, a članovi već primaju naknade po osnovu članstva i rada u Savjetu. Ovdje treba imati u vidu i da je Evropska komisija u posljednjem izvještaju o Crnoj Gori preporučila članovima i Tužilačkog i Sudskog savjeta da posvete više vremena i posvećenosti obavljanju svojih dužnosti.²⁰³

O utvrđivanju naknada za rad u komisijama nije vođena rasprava, već je, bez ikakvog preispitivanja opravdanosti, samo nastavljena stara praksa primanja

²⁰¹ Sastav Komisije za Etički kodeks čine Filip Jovović, predsjednik iz reda uglednih pravника i državni tužioci Zoran Vučinić i Đurđina Nina Ivanović.

²⁰² „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, str. 76 i 129, Akcija za ljudska prava, novembar 2021. Imajući u vidu da je u decembru 2020. prema podacima MONSTAT-a prosječna bruto zarada iznosila 786 eura, u 2021. godini članovi komisija su primali oko 314,3 eura mjesečno dodatne naknade pored redovne naknade za rad u Tužilačkom savjetu.

²⁰³ „Members of both councils should devote more time and show full commitment to performing their functions.“ European Commission, Montenegro 2022 Report, 12.10.2022, str. 21.

dodatnih naknada za rad u komisijama, što je posebno neprihvatljivo *ako su naknade isplaćivane i za nepostojeći rad u komisijama koje nijesu funkcionisale ili nijesu uopšte imale posla.*

Poređenja radi, na istoj sjednici Tužilački savjet je donio odluku o isplati naknade po osnovu učešća u radu Savjeta za vladavinu prava, na osnovu zahtjeva ranijeg vršioca dužnosti VDT²⁰⁴ i ranijeg GST.²⁰⁵ Prije donošenja odluke, postavljeno je pitanje postoje li izvještaji o aktivnostima ovih članova Savjeta za vladavinu prava kako bi se utvrdila njihova aktivnost, na koliko sjednica su prisustvovali i postoji li povratna informacija o njihovom učešću u ovom tijelu. Ipak, kada se odlučivalo o naknadama članova Tužilačkog savjeta za rad u komisijama, niko od članova nije postavio isto pitanje, iako neke komisije uopšte nijesu radile ili nijesu imale posla kao druge.

Akcija za ljudska prava ponavlja preporuku da se ukinu posebne naknade za rad u komisijama, jer članovi Tužilačkog savjeta već primaju naknadu za rad u savjetu, ili da im se ta naknada odredi u skladu sa stvarnim učinkom, odnosno ako rad u komisiji zaista zahtijeva dodatno angažovanje.

204 Dražen Burić.

205 Milivoje Katnić.

POGLAVLJE 8.

POLITIČKI PRITISAK

8.1. ZAKLJUČAK

Predstavnici izvršne vlasti i predsjednik države davali su neprimjerene izjave koje su predstavljale pritisak na rad državnog tužilaštva. Tužilački savjet je reagovao saopštenjem na izjavu predsjednika države, mada je bilo i drugih spornih izjava zvaničnika prije i poslije.

U odnosu na nezakonite dodjele stanova državnim tužiocima od strane Vladine komisije u periodu prije 2021. godine, ništa nije učinjeno. Niti je Zaštitnica imovinsko-pravnih interesa pokrenula postupke radi utvrđenja ništavosti ugovora o dodjeli stanova i finansijske pomoći državnim tužiocima i sudijama, niti je državno tužilaštvo u bilo kom slučaju provjerilo da li je izvršeno krivično djelo.

8.2. IZJAVE JAVNIH FUNKCIONERA

Inakon konstituisanja novog sastava Tužilačkog savjeta, javni funkcioneri nastavili su s ranijom neprimjerenom praksom davanja izjava koje se mogu tumačiti kao politički uticaj ili pritisak na tužilaštvo.²⁰⁶ U neprimjerenim izjavama kojima se narušava princip samostalnosti državnog tužilaštva²⁰⁷ prednjačio je predsjednik Vlade Dritan Abazović.

Iako je bilo više primjera ugrožavanja samostalnosti i integriteta državnog tužilaštva i državnih tužilaca od strane javnih funkcionera, Tužilački savjet je regovao saopštenjem samo u jednom slučaju.

Prvobitno su, po donošenju odluke o prestanku funkcije ranijem Glavnom specijalnom tužiocu, tadašnji predsjednik i potpredsjednik Vlade, dali izjave za medije koje podstiču sumnje u politički uticaj na Tužilački savjet i državno tužilaštvo.²⁰⁸

Nakon toga, javni funkcioneri, posebno oni iz izvršne vlasti, nastavili su sa izjavama koje predstavljaju pritisak ili prijetnju državnim tužiocima, kao i sa onima kojima radnje državnog tužilaštva predstavljaju kao svoje zasluge i tako šalju javnosti poruku da je tužilaštvo pod njihovim političkim uticajem.

Predsjednik Crne Gore Milo Đukanović izjavio je 12. 7. 2022. godine da će državni tužioci odgovarati ako sud ne osudi lica sa kojima je on u prijateljskim odnosima, a protiv kojih je tužilaštvo pokrenulo postupak i koja se nalaze u pritvoru. Konkretno, poručio je da *onaj ko se olako opredijelio da dovede u pitanje moralni lik nekog ko je bio nosilac sudske vlasti toliko dugo ili ko je bio*

²⁰⁶ O ranijim primjerima političkog uticaja i pritiscima na rad državnog tužilaštva detaljnije u: „Analiza postupka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, novembar 2021, str. 14, 18, 19, 35, 36, 37, 111–117, dostupno na:

https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/01/Analiza-postupka-izbora-ispravljena_za-web-1.pdf

²⁰⁷ Ustav Crne Gore, član 136 stav 1.

²⁰⁸ Detaljnije vidjeti u odjeljku „Odluka o prestanku tužilačke funkcije GST-u“.

*samo predsjednik Privrednog suda, onaj ko se usudio da to uradi bez dovoljno pouzdane sumnje da pokreće te procese, ne može računati da ubuduće može da obavlja te poslove.*²⁰⁹

Predsjednik države nije ovlašćen za kontrolu rada državnih tužilaca, pa, shodno tome, ne može ni da prijeteci najavljuje njihovu odgovornost ako u nekom predmetu ne bude donijeta određena odluka, pa ovakve izjave predstavljaju neprimjeren politički pritisak na Državno tužilaštvo.

Istovremeno, visoki predstavnici izvršne vlasti pozdravljali su pokretanje istih postupaka, pripisivali su ih svopstvenim zaslugama i time stvarali utisak da neposredno utiču da rad državnog tužilaštva. Tako je premijer Dritan Abazović na predstavljanju rezultata prvih sto dana Vlade istakao: „Nastavak borbe protiv korupcije i kriminala - u 100 dana imate tektonske poremećaje u pozitivnom smislu. Imate najveću zapljenu cigareta u Evropi. Imate procese protiv bivše predsjednice Vrhovnog suda (Vesne Medenice) i predsjednika Privrednog suda (Blaža) Jovanića, slučajeve (Petra) Lazovića i (Ljuba) Milovića, hapšeni su ljudi u privrednim društvima...”²¹⁰ Prethodno je premijer pozdravio hapšenje predsjednika Privrednog suda **Blaža Jovanića i javno komentarisao s kojim slučajevima je to hapšenje povezano, iako državno tužilaštvo i Uprava policije još nijesu bili saopštili ni za koja krivična djela je Jovanić osumnjičen.**²¹¹

Premijer Abazović je pozdravio i hapšenje službenika Agencije za nacionalnu bezbjednost Petra Lazovića i izdavanje naloga za hapšenje službenika Uprave policije Ljuba Milovića.²¹² Najavljivao je procesuiranja određenih lica, odbijajući da saopšti o kome se radi, ali govoreći *obruč oko tih ljudi se steže i sve će kulminirati kada se pred lice pravde privede jedna osoba.*²¹³ Nedjelju dana ranije, premijer je na sjednici Vlade izjavio i da, dok je on na vlasti, neće biti hapšenja popova ili hodža.²¹⁴

I Ministarstvo pravde je javno pozdravilo hapšenje predsjednice Vrhovnog suda **Vesne Medenice, navodeći da hapšenje** predstavlja pozitivan signal za pravosudni sistem *Crne Gore i početak snažnije, odlučnije borbe protiv visoke korupcije i organizovanog kriminala.*²¹⁵

Pripisivanjem sopstvenim zaslugama to što je tužilaštvo pokrenulo određene postupke, funkcioneri izvršne vlasti javnosti šalju poruku da je tužilaštvo pod njihovom kontrolom, da su zapravo oni ti koji odlučuju kada će ko biti lišen slobode i procesuiran, i na taj način narušavaju integritet državnih tužilaca i državnog tužilaštva uopšte. Takođe, pozdravljanje akcija hapšenja predstavlja vid političkog pritiska i na državno tužilaštvo i na sudstvo, a krši i ustavnu garanciju pretpostavke nevinosti, koja je nezamjenljivi dio prava na pravično suđenje²¹⁶.

209 Intervju predsjednika Mila Đukanovića Televiziji Crne Gore od 12. 7. 2022. godine, dostupno na linku: https://www.youtube.com/watch?v=dl-JNlSi7vA&t=1860s&ab_channel=RTCG-Zvani%C4%8Dnikanal (24:00-32:00)

210 Izvor: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/616122/abazovic-si-politicki-prioriteti-vlade-završeni-su-u-100-dana-ili-su-pred-samim-krajem>

211 Izvor: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/603363/abazovic-policija-je-ista-ali-su-tuzioci-razliciti-odmah-imamo-rezultate>

212 Izvor: <https://mina.news/vijesti-iz-crne-gore/drzava-pokazala-odlucnost-u-borbi-protiv-organizovanog-kriminala/>

213 Izvor: <https://rtcg.me/vijesti/politika/373712/kriptovani-telefon-dao-mi-je-prijatelj-koji-je-dio-administracije.html>

214 Izvor: <https://www.cdn.com/vijesti/politika/abazovic-jasam-kosmopolitski-orijentisan-dok-je-ove-vlade-nece-biti-hapšenja-popova-i-hodža-5131368>

215 Izvor: <https://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/359518/pozdravljamo-hapšenje-medenice-vise-ne-smije-biti-nedodirljivih.html>

216 Vidi član 6 stav 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima, član 14 stav 2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i član 35 Ustava Crne Gore.

Najavama hapšenja i procesuiranja određenih lica, kao i porukama da neko neće biti hapšen dok je na vlasti aktuelna Vlada, javnosti se šalje poruka da je tužilaštvo pod kontrolom izvršne vlasti i da se zloupotrebljava u političke svrhe.

Izvršna vlast treba da pruži političku podršku državnom tužilaštvu i da obezbijedi uslove za unapređenje rada Državnog tužilaštva, a ne da rezultate Državnog tužilaštva pripisuje sebi, da pozdravlja i najavljuje hapšenja ili saopštava da neko neće biti hapšen. Državno tužilaštvo je samostalan organ, ono je jedino nadležno da pokreće krivične postupke i to mora činiti na osnovu zakona, a ne po nalogima i željama izvršne vlasti. Državno tužilaštvo je dužno da pokrene postupak protiv svakog lica za koje postoji osnovana sumnja da je izvršilo krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti, bez obzira na to da li izvršna vlast to pozdravlja ili se tome protivi.

Javni funkcioneri, a posebno funkcioneri izvršne vlasti, treba da se zalažu za pravilnu primjenu zakonskih odredaba i posebno da se uzdrže od izjava koje se mogu tumačiti kao politički uticaj ili pritisak na tužilaštvo, kao i od izjava kojima se narušava integritet državnih tužilaca i tužilaštva uopšte. Javni funkcioneri ne treba da prijete državnim tužiocima da će odgovarati ako ne dokažu optužbe u nekom predmetu, ali ni da pozdravljaju hapšenja, da najavljuju hapšenja, komentarišu sa kojim slučajevima je neko hapšenje povezano prije nego tužilaštvo ili policija daju saopštenje, radnje državnog tužilaštva pripisuju sebi u zasluge i šalju poruke da neka lica neće biti hapšena. Sve navedeno predstavlja nedozvoljen pritisak na rad Državnog tužilaštva i ozbiljno ugrožava integritet pravosuđa u cjelini.

Tužilački savjet je samo jednom reagovao na ove neprimjerene istupe javnih funkcionera.

Nakon izjave predsjednika Crne Gore, Tužilački savjet je 15. 7. 2022. godine izdao saopštenje kojim je pozvao visoke javne funkcionere i političare da ne prijete državnim tužiocima, ali i da sebi ne pripisuju zasluge za njihove rezultate. Tužilački savjet je naveo da javni funkcioneri, a naročito oni čija je formalna i politička moć najveća, imaju posebnu odgovornost da ohrabre državne tužioce na zakonito i efikasno postupanje, umjesto prijetnji da će odgovarati i da im donošenje određene odluke neće biti zaboravljeno.²¹⁷

Na ostale neprimjerene izjave javnih funkcionera Tužilački savjet nije reagovao, iako je sličnih izjava bilo i prije, ali i poslije ovog saopštenja Tužilačkog savjeta.²¹⁸ Takođe, nijedan državni tužilac nije podnio pritužbu da takve izjave javnih funkcionera ugrožavaju samostalnost Državnog tužilaštva, pa Komisija

²¹⁷ https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/613347/tuzilacki-savjet-politicari-da-ne-prijete-tuziocima-i-da-ne-pripisuju-sebi-zasluge-za-nasrad?utm_campaign=vijesti_share_counter&utm_medium=app_ios&utm_source=vijesti_ios

²¹⁸ Npr. Izjava tadašnjeg potpredsjednika Vlade povodom prestanka tužilačke funkcije tadašnjem GST-u zbog ispu-njenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju od 17. februara 2022. godine: „Pozdravljam savjesno djelovanje novog Tužilačkog savjeta. Danas u penziju odlazi najveći zaštitnik i advokat DPS-a. Pravda je konačno na vidiku u Crnoj Gori... Svi želimo da vidimo novog glavnog specijalnog tužioca koji će da konačno stane na branik državnih interesa i da se snažno, odlučno, u skladu sa zakonom suprotstavi ljudima koji su dio organizovanih kriminalnih grupa, dio mafije, dio neodgovornih političara, dio korumpirane političke elite“; Izjava predsjednika Vlade povodom prvih sto dana rada Vlade od 4. 8. 2022. godine: „...imate procese protiv bivše predsjednice Vrhovnog suda (Vesne Medenice) i predsjednika Privrednog suda (Blaža) Jovanića, slučajeve (Petra) Lazovića i (Ljuba) Milovića, hapšeni su ljudi u privrednim društvima...“; Izjava predsjednika Vlade od 11. 8. 2022. godine o portalu koji iznosi optužbe na njegov račun: „I on će vrlo brzo, kad se neki ljudi privedu pravdi, da nestane. A obruč oko tih ljudi se steže, što povećava njihovu nervozu. Sve će kulminirati kada se pred lice pravde privede jedna osoba, tada će sve da kulminira, a neću sada reći ko je.“ (<https://rtcg.me/vijesti/politika/373712/kriptovani-telefon-dao-mi-je-prijatelj-koji-je-dio-administracije.html>); saopštenje Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava od 18. 4. 2022: „Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava pozdravlja hapšenje bivše predsjednice Vrhovnog suda Vesne Medenice“.

za prijem pritužbi državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava zbog ugrožavanja njihove samostalnosti i dalje nema u radu nijednu pritužbu od kad je uspostavljena 2018. godine²¹⁹.

Tužilački savjet po Ustavu obezbjeđuje samostalnost Državnog tužilaštva,²²⁰ pa smatramo da bi trebalo da reaguje u svakom slučaju, bez izuzetka, kada se ugrožava samostalnost Državnog tužilaštva, posebno kada ti pokušaji dolaze od funkcionera izvršne vlasti.

8.3. NEZAKONITA DODJELA STANOVA

U prethodnom periodu izvršna vlast je godinama vršila neprimjeren politički uticaj na sudstvo i tužilaštvo 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.²²¹

Dana 8. 7. 2022. godine Vlada Crne Gore usvojila je odluku o prestanku važenja Odluke o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera i od tada ne postoji mogućnost da izvršna vlast i državnim tužiocima i sudijama rješava stambena pitanja i na taj način vrši neprimjeren politički uticaj.

Međutim, **nadležne institucije nijesu preduzele ništa radi ispitivanja zakonitosti ranijih odluka i utvrđivanja i krivične odgovornosti osoba koje su neovlašćeno raspolagale javnom imovinom.**

Nijesu ispoštovane preporuke Akcije za ljudska prava da Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore 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 ugovora²²² i da Državno tužilaštvo po službenoj dužnosti ispita svaki slučaj pojedinačno i utvrdi da li u nekom od njih ima elemenata bića krivičnih djela koja se gone po službenoj dužnosti.²²³

Zaštitnica imovinsko-pravnih interesa Crne Gore saopštila je da ne može pokrenuti parnični postupak radi poništenja navedenih ugovora koje je Vlada zaključivala sa državnim tužiocima i sudijama, sve dok Vlada ne donese zaključak da se tako postupi. Dodala je da Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore „nema samostalnu nadležnost za pokretanje postupka poništaja ugovora o dodjeli stana javnim funkcionerima“, da ima položaj zakonskog zastupnika koji u slučajevima kada se radi o imovinskim sporovima od naročitog značaja za državu, odnosno lokalnu samoupravu ili o sporovima povodom stvari i drugih dobara, čija je tržišna vrijednost iznad 30.000,00 eura, a treba se odreći tužbenog zahtjeva, priznati zahtjev protivne

²¹⁹ Sudeći po zapisnicima sa sjednica Tužilačkog savjeta.

²²⁰ Amandman XI na Ustav Crne Gore.

²²¹ „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020–2021“, novembar 2021, str. 111–117.

²²² *Ibid*, str.128.

²²³ *Ibid*.

strane, zaključiti poravnanje ili odustati od pravnog lijeka, o tome, bez odlaganja, obavještava Vladu, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave i postupa u skladu s njihovim stavom. Takođe, istakla je da je Zaštitnik dužan da organima čija imovinska prava i interese zastupa, na njihov zahtjev, dā pravno mišljenje u vezi sa zaključenjem ugovora i mišljenje o drugim imovinsko-pravnim pitanjima. Iz svega navedenog, Zaštitnica je zaključila da ta institucija zastupa pred sudovima, daje mišljenja organima koje zastupa i postupa po zaključcima Vlade Crne Gore.²²⁴ Ukratko, kako joj Vlada nije naložila da u ovom slučaju postupa, ona ne vidi nikakav osnov za njeno postupanje po službenoj dužnosti.

Stav Zaštitnice imovinsko-pravnih interesa Crne Gore smatramo pravno neutemeljenim. Naime, odredbe Zakona o državnoj imovini, na koje se Zaštitnica pozvala, propisuju da se ona, bez odobrenja Vlade, ne može odreći tužbenog zahtjeva, priznati zahtjev protivne strane, zaključiti poravnanje ili odustati od pravnog lijeka.²²⁵ Dakle, ovaj zakon ne propisuje da je Zaštitniku potrebno posebno odobrenje u formi zaključka da bi pokrenuo neki parnični postupak radi zaštite državne imovine. Osim toga, Zakon o parničnom postupku propisuje da zakonski zastupnik može, u ime stranke, **preduzimati sve radnje u postupku, ali ako je za podnošenje** ili povlačenje **tužbe**, za priznanje, odnosno za odricanje od tužbenog zahtjeva, za zaključenje poravnania ili za preduzimanje drugih radnji u postupku, **posebnim propisima određeno da zastupnik mora imati posebno ovlašćenje, on može te radnje preduzimati samo ako ima takvo ovlašćenje.**²²⁶

Dakle, zastupanje pred sudovima obuhvata i podnošenje tužbe, a zakonski zastupnik mora imati posebno ovlašćenje za podnošenje tužbe samo ako je to posebnim propisom određeno. **Zakon o državnoj imovini, kao ni bilo koji drugi posebni propis, ne određuje da je Zaštitniku potrebno posebno ovlašćenje da pokrene parnični postupak.** Zaštitnik se bez odobrenja Vlade samo ne može odreći tužbenog zahtjeva, priznati zahtjev protivne strane, zaključiti poravnanje ili odustati od pravnog lijeka u sporovima čija je vrijednost iznad 30.000,00 eura. Zato smatramo da Zaštitnik, kao zakonski zastupnik Crne Gore, može pokrenuti 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, jer nijedan propis ne određuje da je za to potrebno ovlašćenje Vlade u formi zaključka.

Takođe, **ni Državno tužilaštvo nije pokrenulo nijedan krivični postupak** zbog osnovane sumnje da je u nekom od slučajeva nezakonite dodjele pomoći i stanova državnim tužiocima i sudijama od strane izvršne vlasti izvršeno neko krivično djelo na štetu državne imovine i nije obrazloženo zašto to još uvijek nije učinjeno. Značajan broj sudija i državnih tužilaca, koji su dobili pomoć od Vlade, već su imali adekvatno riješeno stambeno pitanje, a donošenje nekih nezakonitih odluka za rješavanje stambenih potreba državnih tužilaca kod Vladine komisije inicirao je tadašnji Tužilački savjet na čelu sa tadašnjim predsjednikom, koji je bio i Vrhovni državni tužilac. Ovakva praksa ukazuje na osnovanu sumnju da se radi o krivičnim djelima sa elementima korupcije.

²²⁴ Izvor: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/614820/ruke-su-nam-vezane-bez-zakljucka-vlade>

²²⁵ Član 54.

²²⁶ Član 80 stav 1.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

CONCLUSIONS

General

The new Prosecutorial Council has partially accepted the years-long criticisms of the European Commission and the Human Rights Action. However, it still fails to sufficiently explain the decisions it makes. This does not make its work transparent, and does not promote trust in either its work or the state prosecution. The Council must change this practice.

We repeat the earlier recommendation, that it is necessary for the Government to urgently start work on new and more complete amendments to the Law on the State Prosecutor's Office, in order to ensure a more objective performance evaluation and determination of responsibility of state prosecutors. Since the last amendments to the Law of 2021, the European Commission also expected those further amendments to be made; however, they were not envisaged in the Government's program for this year.

Announcement of the Prosecutorial Council

Once five members of the Prosecutorial Council from the ranks of eminent lawyers were announced on 29 December 2021, the conditions were met to announce the full composition of the Prosecutorial Council and hold the constitutive session. The session was held on 24 January 2022.

The members of the Prosecutorial Council did not make use of the new statutory power, which allowed three of them to schedule a session of the Council. The constitutive session was scheduled by the then president, while all subsequent sessions were scheduled by the current president of the Prosecutorial Council.

The Prosecutorial Council was not ready for its obligations and responsibilities, so it resorted to unnecessary improvisations at the beginning of its work. At the constitutive session, the Acting Supreme State Prosecutor was not appointed immediately, in accordance with the law. Members of the Council did not possess information about the staffing structure of the prosecutor's office and did not have any suggestions as to who could be appointed as Acting Supreme State Prosecutor. The constitutive session was thus postponed, contrary to the Rules of Procedure, and it was decided to announce a public call.

After the public call and the submission of applications, the Prosecutorial Council did not elect the person who submitted the application, electing instead a state prosecutor who did not even respond to the public call.

The decision to appoint an Acting Supreme State Prosecutor did not include a decision on the status of the state prosecutor after the end of her six-month

term of office; this was not decided six months later either, when a new decision extended the acting mandate of the same prosecutor for another six months. The Council subsequently asked for the opinion of the Ministry of Justice and, based on it, made a decision on the future status of the state prosecutor who was appointed Acting Supreme State Prosecutor. Asking for an opinion from the Ministry and deciding on the status of the state prosecutor based on such an opinion can create an impression of political influence of the executive branch of power on the state prosecution. The outcome of the decision on the status of the prosecutor was logical, i.e. analogous to the existing legal solution according to which the Acting Supreme State Prosecutor remains, after the expiry of that term of office, a state prosecutor in the Supreme State Prosecutor's Office. We therefore believe that it was not necessary to decide on this matter based on the opinion of the Ministry.

The Law on the State Prosecutor's Office should clearly prescribe the status of Acting Supreme State Prosecutor after the expiry of the term of acting office.

Decisions on the termination of office

Decisions on the termination of the prosecutors' office due to the fulfilment of the conditions for exercising the right to old-age retirement were made contrary to the legal procedure, because they were based on notifications from the Pension and Disability Insurance Fund, instead of notifications from the heads of state prosecutor's offices.

The decisions did not contain valid explanations and reasons from which it could be concluded that the law was correctly applied in all the cases. The data on which the decisions were based are not available to the public. The decisions did not include an evaluation of the allegations of the state prosecutors who challenged the conclusion that they had met the conditions for termination of office.

The office of the previous Chief Special Prosecutor was also terminated in a disputable manner due to the fulfilment of the conditions for old-age retirement, although there were grounds to initiate at least disciplinary proceedings against him and to dismiss him prior to retirement. The manner in which the decision was made and the absence of an explanation indicate that the objective was to replace the Chief Special Prosecutor because he was criticised for his work.

The termination of the office of the former Chief Special Prosecutor was accompanied by inappropriate statements by officials from the executive branch of power, which fuelled suspicions of political influence on the Prosecutorial Council and the State Prosecutor's Office.

Election and advancement

The Prosecutorial Council has supplemented and improved the explanation of decisions on the election of state prosecutors who are being elected for the first time. However, the explanations were not improved in the case of other election decisions, as it is not possible to conclude how, and with what result, all criteria or sub-criteria were applied.

The decisions were made in accordance with the Plan of Vacant Prosecutorial Positions, except for the decision on the election of the Chief Special Prosecutor.

The election of 7 state prosecutors was carried out with a one-year delay, as a consequence of the irresponsible and hasty announcement of the partial composition of the Prosecutorial Council and the inefficient work of the new composition of the Prosecutorial Council. For the same reasons, the election of the head of the Basic State Prosecutor's Office in Podgorica was delayed by 11 months.

The decision on the Chief Special Prosecutor's request to refer three state prosecutors to the Special State Prosecutor's Office was also delayed.

The decision on the election of the new Chief Special Prosecutor was explained better than the decision on the election of his predecessor, but the explanation was still not complete, as it did not contain statements on how the prescribed criteria and sub-criteria were evaluated in that specific case.

Unlike the previous decision, this decision contained a correct instruction concerning a legal remedy, i.e. that a lawsuit may be filed directly with the Administrative Court.

Performance evaluation of state prosecutors

Once again, all state prosecutors were given only excellent marks in the performance evaluation.

On 15 September 2022, the Prosecutorial Council adopted changes to the Rules on Performance Evaluation, which is about to enter into force on 7 October 2022 and which should provide for changes to the method of evaluation.

Amendments to the Rules represent progress in defining sub-criteria for the performance evaluation and should improve the evaluation system and make it more objective, in hope to put a stop to the frivolous and unrealistic long-term practice by which all state prosecutors were evaluated as doing absolutely excellent work.

However, the amendments to the Rules constitute only partial progress. For complete progress in assessing the quality of the work of state prosecutors, it is necessary to also amend the Law on the State Prosecutor's Office, which limits the assessment of the quality of work only to the number of pending cases, completed cases, confirmed indictments, issued convictions and accepted appeals, while also containing an inadequate rule for determining grades.

Disciplinary responsibility

The system of determining the disciplinary responsibility of state prosecutors for disciplinary violations related to the performing prosecutor's duties and acting in specific cases has not yet taken root.

Since the beginning of 2022, only one state prosecutor has been subjected to disciplinary action for failure to perform prosecutorial duties appropriately. He was imposed the lightest possible sanction, despite the fact that his responsibility for the statute of limitations of criminal prosecution was established in no less than 13 cases, which is why we believe that there were reasons to also consider criminal responsibility.

In all other cases involving the determination of responsibility, much like in the previous period, disciplinary proceedings against state prosecutors were initiated only for failure to report assets to the Agency for the Prevention of Corruption.

Still, in one case in which it unanimously assessed that the complaint against the work of the state prosecutor was founded, the Council did ask the Special State Prosecutor's Office to assess whether the prosecutor had committed a criminal offence. This will be discussed at greater length below.

Acting upon complaints

Complaints about the work of state prosecutors are thoroughly investigated, but the decisions on complaints are still not sufficiently explained; also, the adopted complaints did not lead to the initiation of procedures for determining the disciplinary responsibility of state prosecutors, or procedures for the violation of the Code of Ethics. The new Prosecutorial Council put a stop to the bad practice of the previous Council – namely, heads of the prosecutor's offices used to be given instructions on how to act, while at the same time the assessment of the merits of the complaint was being avoided. The new Council has yet to address the problem of more than 90% of the criminal reports from previous years being rejected due to the statute of limitations for criminal prosecution, and only one state prosecutor has been disciplined because of this.

Timeliness in decision-making on complaints has not improved compared to the previous composition of the Prosecutor's Council, but for the same period the new composition resolved three times fewer complaints than the previous one. The average wait for a decision was more than half a year, and in some cases, more than a year passed from the submission of the complaint to the decision.

However, this cannot be attributed to the new composition, as it had to decide on the complaints that were submitted in the previous year, at the time of the previous Council, as well as during the period when the Prosecutorial Council was not functioning. Only one case involved a complaint from 2022.

Out of 48 complaints about the work of state prosecutors, five (11%) were assessed as well-founded (two partially). As in the previous two years, complaints that were submitted to the Prosecutorial Council in 2022 about the

legality of the work of state prosecutors were, once again, not an effective tool for determining the disciplinary responsibility of state prosecutors, as none of the five decisions adopting the complaints have led to the initiation of the procedure for determining disciplinary responsibility or responsibility for the violation of the Code of Ethics. However, one unanimously adopted complaint, which was rejected by the previous composition of the Council, was submitted to the Special State Prosecutor's Office for review, because the Prosecutorial Council found that the actions of the state prosecutor possibly contained elements of a criminal offence that is prosecuted ex officio. This is a new, good practice, which shows the responsible attitude of the new composition of the Prosecutorial Council and contributes to trust in its work and the responsibility of state prosecutors.

On 31 May 2022, the Prosecutorial Council amended the Rules of Procedure by prescribing a 90-day deadline for deciding on complaints and specifying the procedure for reviewing complaints, all of which should improve its work.

Until the Rules of Procedure were changed, the previous bad practice continued and the Prosecutorial Council would not justify its decisions on complaints. After the Rules of Procedure were amended, this was partially improved. However, the Council still does not act consistently, and the cases in which a complaint is decided upon without a reasoned explanation are still in the majority.

The Prosecutorial Council continued to act upon complaints related to the dismissal of criminal complaints, which is not its jurisdiction. The State Prosecutor's Office also began to accept this practice, which undermined legal certainty.

Education of the commissions

A number of commissions of the Prosecutorial Council were established contrary to the Law on the State Prosecutor's Office and the Prosecutorial Council's Rules of Procedure. The establishment of the commissions showed that there is no adequate communication between the members of the Council in preparation for the sessions and determining the agendas. The establishment of certain commissions was conditioned, upon the proposal of the representative of the Ministry, with prior exclusion of certain state prosecutors from their composition, although they had every right to be members of those commissions. No convincing reasons were provided for such conditions. The establishment of the Commission for Advancement was postponed because it too was conditioned with changing the Rules of Procedure of the Prosecutorial Council.

Conditional voting when establishing commissions does not contribute to trust in the independent and impartial work of the Prosecutorial Council, especially when conditions come from members of the Council from the rank of eminent lawyers, as it increases suspicions of political influence.

The establishment of the Commission for the Code of Ethics of State Prosecutors was delayed since August 2021, all the way until 21 July 2022, when its new composition was finally determined.

The bad practice of paying additional sums to members of the Prosecutorial Council for their work in commissions continued, despite the fact that they are already receiving compensation for their work in the Council.

Political pressure

Representatives of the executive branch of power and the President of Montenegro made inappropriate statements that put pressure on the work and publicly undermined the integrity of the State Prosecutor's Office. The Prosecutorial Council reacted to the statement of the President with its own statement, although other officials also made disputable statements, either before or after the President. Nothing was done in relation to the unlawful allocation of apartments to state prosecutors by the Government commission in the period prior to 2021. The Protector of Property and Legal Interests did not initiate proceedings to determine the nullity of the contracts on the allocation of apartments and financial assistance to state prosecutors and judges, nor did the state prosecution check whether a criminal offence had been committed in any of these cases.

RECOMMENDATIONS

Recommendations for further amendments to the Law on the State Prosecutor's Office

The Human Rights Action repeats the recommendation that the Law on the State Prosecutor's Office needs to be urgently amended. This year, the practice of the new composition of the Council (also) showed that it is necessary to change the provisions on the performance evaluation of state prosecutors and their disciplinary responsibility.²²⁷

The Disciplinary Prosecutor should have the legal authority to initiate disciplinary proceedings, as should the members of the Prosecutorial Council. The Prosecutorial Council should be authorised to initiate the procedure for the dismissal of the Supreme State Prosecutor (to be finally decided by the Parliament of Montenegro).

The Disciplinary Council should not be authorised to impose disciplinary sanctions, but only to implement the procedure, while the Prosecutorial Council should decide on sanctions for all types of offences, or it should be considered that decisions on sanctions be made by a separate body, whose members would not be members of the Prosecutorial Council, in accordance with the opinion of the Venice Commission from 2014.

Specify the descriptions of disciplinary offences so as to avoid vague terms, for example regarding the number of cases in which a state prosecutor must fail to act in a timely manner in order for his/her responsibility to be established, and to create a clear difference between an offence and a violation of the Code of Ethics. The law should also prescribe compliance with the principle of proportionality between the disciplinary offence and the disciplinary sanction, in accordance with the Action Plan for Chapter 23.

We repeat the recommendation to prescribe, as one of the most serious offences, for which the disciplinary sanction is the dismissal of the state prosecutor, the disciplinary offence where the prosecutor unjustifiably fails to act within the legal deadlines, thus causing the application of statute of limitations, the impossibility of conducting proceedings and other consequences prescribed by law.

Legal descriptions of certain disciplinary offences are too vague and allow for arbitrary interpretation by the authorised proponent of disciplinary proceedings, the Disciplinary Prosecutor or the Disciplinary Council, thus also allowing for unequal treatment of prosecutors.

The sub-criterion "quality of work of the state prosecutor" should also be evaluated in relation to:

²²⁷ See: "Analysis of the Procedures for the Election, Advancement and Determination of Responsibility of State Prosecutors in Montenegro 2020-2021", November 2021, p. 126, available at: https://www.hraction.org/wp-content/uploads/2022/01/Analiza-postupka-izbora-ispravljenja_za-web-1.pdf

- Judgments of the Constitutional Court, the European Court of Human Rights and final judgments of regular courts; in this sense, if necessary, an exception should be made in relation to the three-year scope of evaluation;
- The number of adopted or rejected proposals on issuing and extending custody, and
- The number of adopted complaints about the rejection of criminal complaints.

Application of the Law and Rules of Procedure

Members of the Prosecutorial Council should be better prepared for the sessions and should receive materials through the Secretariat in a timely manner, so that sessions do not have to be unnecessarily delayed.

Members of the Prosecutorial Council should use the authority prescribed by the amendments to the Law on the State Prosecutor's Office of 2021, i.e. the fact that three members are allowed to schedule a session and propose the agenda.

Decisions on termination of office

The Prosecutorial Council should make decisions on the termination of prosecutor's office due to the fulfilment of the conditions for exercising the right to old-age pension with full respect for the prescribed procedure. Decisions must be based on notifications from the heads of state prosecutor's offices.

It is necessary to improve the explanations of the decisions to make clear the reasons for which said decisions were made. The data on which the decisions are based should not be anonymised, and each decision should contain an evaluation of the allegations of the state prosecutors who possibly disputed the conclusion that they had fulfilled the conditions for the termination of office.

Election and advancement

The Prosecutorial Council has supplemented and improved the explanation of decisions on the election of state prosecutors who are being elected for the first time. However, in the case of other election decisions the explanations were not improved, as it is not possible to conclude how, and with what results, all the criteria or sub-criteria were applied.

The elections of state prosecutors and heads of state prosecutor's offices should be carried out in a timely manner and without undue delay.

Determination of responsibility

The Prosecutorial Council should additionally improve the quality of the explanations that accompany the opinions it gives on submitted complaints, and should always consider initiating the procedure to determine the individual responsibility of state prosecutors when complaints are well-founded.

The Prosecutorial Council should not be deciding on complaints related to the dismissal of criminal charges, as this is not its jurisdiction. It is necessary to point out to state prosecutor's offices not to forward such complaints to the Prosecutorial Council, but to take decisions in accordance with the law.

The Human Rights Action repeats the recommendation that the Methodology for the Preparation of Annual Reports should stipulate the obligation to publish complete data on the statute of limitations of criminal prosecution, including judgments rejecting charges for this reason. Prescribe also the mandatory investigation of each such case and the publication of the reasons for the statute of limitations; in accordance with those findings, initiate procedures for determining the disciplinary and/or criminal responsibility of the holders of judicial functions. Also, we repeat that the Prosecutorial Council should establish a commission which would deal exclusively with this problem.

Education of the commissions

When establishing commissions, the Prosecutorial Council should follow the procedure prescribed by the Law on the State Prosecutor's Office and the Rules of Procedure of the Prosecutorial Council. Commissions should be established in a timely manner, without undue delay.

The Council should abolish additional compensation for work in commissions, as members of the Prosecutorial Council are already receiving compensation for their work in the Council; as an alternative, this compensation for additional work could be determined in accordance with their actual performance, if dealing with complaints, i.e. their work in commissions requires additional engagement.

Political pressure

We repeat the recommendation that public officials, especially officials from the executive branch of power, should advocate for the correct application of statutory provisions, and that they should especially refrain from statements that can be interpreted as political influence or pressure on the prosecution. The Prosecutorial Council should try to respond to every such statement.

We repeat that the Protector of Property and Legal Interests of Montenegro should initiate civil proceedings to determine the nullity of apparent or fictitious contracts by which the executive had allocated funds to judges and state prosecutors, for the purpose of compensating the state for damages, i.e. returning the funds that were allocated based on null contracts.

Also, the State Prosecutor's Office should ex officio examine each individual case of such awarded assistance, and determine whether any of them contain elements of criminal offences that are prosecuted ex officio. The State Prosecutor's Office should prepare and publish a report on the investigation of those cases.