

CRNA GORA  
SKUPŠTINA CRNE GORE  
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu  
Broj: 00-63-3/  
Podgorica, 26. oktobar 2021. godine

## SKUPŠTINI CRNE GORE

Na osnovu čl. 75 i 77 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, sa 22. i 25. sjednice, koje su održane 29. jula i 14. oktobra 2021. godine, podnosi

### IZVJEŠTAJ SA KONTROLNOG SASLUŠANJA VRŠIOCA DUŽNOSTI VRHOVNOG DRŽAVNOG TUŽIOCA POVODOM RAZMATRANJA POSEBNIH IZVJEŠTAJA O RADU, SA PREDLOGOM ZAKLJUČAKA

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu je, na 20. sjednici, održanoj 26. jula 2021. godine, većinom glasova ukupnog broja članova, donio odluku o Kontrolnom saslušanju vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, povodom razmatranja posebnih izvještaja o radu.

Sjednici je prisustvovao Dražen Burić, v.d. vrhovnog državnog tužioca.

**Predsjednik Odbora, poslanik Momo Koprivica**, otvorio je sjednicu i podsjetio je da je Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, na 18. sjednici, održanoj 16. jula 2021. godine, a shodno inicijativi poslanika Predraga Bulatovića, donio odluku da uputi zahtjev vršiocu dužnosti vrhovnog državnog tužioca za dostavljanje posebnog izvještaja o radu, shodno članu 147 stav 5 Zakona o Državnom tužilaštvu. Odbor je zatražio posebne izvještaje od vd. VDT-a, a sve iz razloga stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, (koji je Skupština Crne Gore usvojila 12. maja 2021. a ponovo izglasala 27. maja 2021. godine), i koji su trebali da sadrže sljedeće informacije:

- o raspisivanju javnih oglasa za popunjavanje slobodnih mjesta u tužilačkoj organizaciji (višeg, vrhovnog i specijalnog tužilaštva kao i za rukovodioce u tužilaštvima);
- informaciju o primjeni člana 103 stav 1 tačka 3 i člana 104 stav 1 tačka 2 ( koji propisuju razloge za prestanak funkcije državnog tužioca i razloge za prestanak funkcije rukovodioca državnog tužilaštva);
- kao i informaciju o primjeni člana 184a Zakona o državnom tužilaštvu ( a koja se odnosi na proceduru predlaganja kandidata i sačinjavanje lista za izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca koja je trebala da se izvrši u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu Izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu.

Odboru je traženi izvještaj od strane v.d. vrhovnog državnog tužioca dostavljen 26. jula 2021. godine, povodom čega je i zakazano Kontrolno saslušanje.

**Dražen Burić, v.d. vrhovnog državnog tužioca**, u svojoj riječi, obrazlažući materijale koje je uputio članovima Odbora, a u odnosu na primjenu člana 184a Zakona o Državnom tužilaštvu,

istakao je, da je Komisija za izbor, u skladu sa članom 24 stav 1 tač. 1, 2 i 3 Zakona, pribavila obavještenja o predloženim kandidatima za članove Tužilačkog savjeta od sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva i viših državnih tužilaštava. Radi utvrđivanja predloga kandidata za izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca, Komisija za izbor je pribavila od svakog rukovodioca i državnog tužioca iz osnovnog državnog tužilaštva inicijalni predlog koji sadrži predlog dva kandidata. Imajući u vidu odredbu člana 184a, Burić je kazao, Komisija za izbor je sačinila liste za izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca u roku koji je propisan zakonom. Dodao je da su navedene liste dostavljene državnim tužilaštvima radi isticanja na oglasnoj tabli. Na kraju, obavijestio je Odbor da će sazvati Konferenciju državnih tužilaca u roku koji je propisan članom 184a stav 2 Zakona o Državnom tužilaštvu.

Kada je riječ o informacijama u odnosu na popunjavanje radnih mjesta u Državnom tužilaštvu i primjeni čl. 103 stav 1 tačka 3 i 104 stav 1 tačka 2 Zakona o Državnom tužilaštvu, Burić je ukazao na član 147 stav 5 Zakona, kojim se propisuje da „na zahtjev Skupštine ili radnih tijela Skupštine nadležnih za pravosuđe, antikorupciju i bezbjednost, vrhovni državni tužilac i glavni specijalni tužilac dužni su da dostave posebne, odnosno periodične izvještaje o svom radu, u roku koji odredi Skupština ili nadležno radno tijelo, osim ako se radi o okolnostima pojedinačnih predmeta, koji su u toku pred državnim tužilaštvom“. S tim u vezi, kazao je da informacije koje je tražio Odbor spadaju u nadležnost i domen odlučivanja Tužilačkog savjeta te da bi o tim pitanjima posebni izvještaj mogao dostaviti samo Tužilački savjet, po proceduri koja je predviđena za donošenje takve vrste akta, odnosno da on kao v.d. vrhovnog državnog tužioca i predsjednik Tužilačkog savjeta nema ustavna niti zakonska ovlašćenja da sačini i dostavi poseban izvještaj o radu Tužilačkog savjeta, kao tijela sa posebnim nadležnostima i načinom odlučivanja u odnosu na vrhovnog državnog tužioca. Međutim, uvažavajući razloge transparentnosti i značaj Skupštine Crne Gore, Burić je kazao da je dostavio tražene informacije, u odnosu na raspisivanje javnih oglasa za popunjavanje slobodnih mjesta u Državnom tužilaštvu, Tužilački savjet, i ne čekajući izbor novog sastava, postupio je shodno Ustavu i zakonu, kao i osnovnim etičkim i profesionalnim postulatima, pa je oglasio slobodna tužilačka mjesta u Državnom tužilaštvu. Dodao je da se razlog takvog postupanja ogleda u činjenici da Tužilački savjet koji je izabran po odredbama koje su važile ranije nastavlja da radi i funkcionise u svom punom mandatu sve do proglašenja novog sastava Tužilačkog savjeta, u skladu sa izmjenama usvojenim u maju mjesecu.

U odnosu na primjenu čl. 103 stav 1 tačka 3 i 104 stav 1 tačka 2 Zakona o Državnom tužilaštvu, Burić je ukazao da je Tužilački savjet, razmatrajući sve relevantne činjenice, zauzeo stav da nijesu ispunjeni uslovi da se konstatuje prestanak funkcije državnim tužiteljicama koje su navršile 64 godine života i najmanje 15 godina staža osiguranja. Naime, mišljenja su da bi takav postupak bio osnov za diskriminaciju žena, jer je niža starosna granica za žene u odnosu na muškarce jedan oblik pozitivne mjere u oblasti socijalne zaštite te da to pravo ne smije istovremeno predstavljati osnov za imperativni prestanak funkcije državnog tužioca. Takvo tumačenje predstavljalo bi kršenje Ustavom proklamovanog prava na rad, načela stalnosti tužilačke funkcije, kao i principa zabrane diskriminacije.

Na isti način se, istakao je Burić, Tužilački savjet odnosi prema pitanju ispunjenja uslova za starosnu penziju osiguraniku kome se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, odnosno stanovišta je da ne postoje uslovi da se konstatuje prestanak radnog odnosa po sili zakona, jer ne

može pozitivna mjera, odnosno pravo, istovremeno predstavljati osnov za imperativni prestanak funkcije državnog tužioca.

**Poslanik Predrag Bulatović**, u svojoj riječi, istakao je da je iznijeta elaboracija vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca dodatno potvrdila neophodnost usvajanja izmjena Zakona o Državnom tužilaštvu. Mišljenja je da ne postoji zakonska norma koja sprečava dostavljanje izvještaja o radu te da se pozadina takvog postupanja ogleda u činjenici da ne postoji volja da se izabere novi Tužilački savjet, što dalje dovodi do nemogućnosti izbora vrhovnog državnog tužioca. U odnosu na pitanje ispunjenja uslova za starosnu penziju i stav Tužilačkog savjeta po tom pitanju, poslanik je mišljenja da takav pristup ukazuje na to da, takođe, ne postoji volja da se dođe do potrebnih kadrovskih promjena te da su Ustav i zakon u ovom pogledu vrlo jasni. Poslanik Bulatović je pozvao na dijalog, kako bi se u najkraćem roku proglasio Tužilački savjet te da, ukoliko dođe do opstrukcija od strane sadašnjeg savjeta, postoji mogućnost da predsjednik Skupštine Crne Gore proglasi Tužilački savjet, koji će, iako nepotpun, imati većinu za funkcionisanje.

**Poslanica Branka Bošnjak** je istakla da odgovor vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužilaštva predstavlja omalovažavanje Skupštine te da se svojevrsnom pravnom gimnastikom pokušava reći da Odbor protivustavno traži određene podatke, a činjenica je da ne postoji volja u Državnom tužilaštvu i Tužilačkom savjetu da se postupa transparentno i da se iznesu traženi podaci na adekvatan način. Poslanica je dodala da treba što prije izabrati novi Tužilački savjet, naročito jer se na Javni poziv za izbor četiri člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika prijavio veliki broj izuzetno kvalitetnih kandidata.

U svom izlaganju, **poslanica Milosava Paunović**, naglasila je da je uloga politike u funkcionisanju Državnog tužilaštva velika i da ovakav odnos prema Skupštini ukazuje upravo da su opravdani naponi da se tužilačka organizacija depolitizuje i da se izabere novi Tužilački savjet. Istakla je da upravo činjenica da je Tužilački savjet podnio Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu ustavnosti odredaba čl. 18 stav 3 tač. 1 do 4, 48 stav 4, 103 tačka 3 i 184b Zakona o Državnom tužilaštvu ukazuje na to da Tužilački savjet odbija da primijeni odredbe zakona dok Ustavni sud donese odluku, što ovu raspravu čini bespredmetnom. Istakla je da je evidentno odsustvo volje za promjenama, kao i da u Tužilačkom savjetu ne prave razliku između prestanka funkcije ex lege i odlaska u penziju, što se jasno vidi iz dopisa koji je dostavljen. U tom pogledu, poslanica je podsjetila da prestanak funkcije ne podrazumijeva prestanak radnog odnosa.

**Poslanik Boris Mugoša**, u svom izlaganju, kazao je da je, gledajući odgovore koje je u posebnim izvještajima dao v.d. vrhovnog državnog tužioca, jasno da postoje veliki nedostaci u nedavno usvojenim izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu. S tim u vezi, istakao je Mugoša, u zakonu postoje određene neprecizne norme koje ostavljaju prostor za široka tumačenja. Poslanik je mišljenja da je jako bitno da Ustavni sud da mišljenje o ocjeni ustavnosti pomenutog zakona. Kada je u pitanju izbor članova Tužilačkog savjeta, poslanik Mugoša je kazao da se treba izdići iznad partijskih interesa, jer su nezavisne i profesionalne institucije važnije od svega. S tim u vezi, istakao je da je potrebno doći do šireg konsenzusa oko glavnih političkih pitanja, i određenih odluka.

U svojoj diskusiji, **poslanik Miloš Nikolić**, istakao je da je partija koju predstavlja mišljenja da je tužilačka organizacija u prethodnom periodu radila korektno i profesionalno, ali da je u svakom slučaju bilo prostora da se radi kvalitetnije.

**V.d. vrhovnog državnog tužioca Dražen Burić**, odgovarajući na uvodna izlaganja i pitanja poslanika, ponovio je da se jedan od dostavljenih posebnih izvještaja odnosi isključivo na stav Tužilačkog savjeta, te ponovio da on kao v.d. vrhovnog državnog tužioca nema ni ustavna ni zakonska ovlaštenja da da podatke o radu tog tijela. Kada je u pitanju drugi posebni izvještaj, u odnosu na član 184 Zakona o Državnom tužilaštvu, Burić je kazao da to jeste u njegovoj nadležnosti, te ponovio da su sve procedure i radnje koje je preduzelo Vrhovno državno tužilaštvo pokrenute u zakonskim rokovima, pa i kada je u pitanju zakazivanje sjednice Konferencije državnih tužilaca.

**Poslanica Branka Bošnjak** dodatno je pojasnila da se njen komentar odnosio na vrh državnog tužilaštva iz razloga što se nijesu mogli čuti konkretni i jasni stavovi da su neophodne promjene u ovoj državnoj instituciji niti je utvrđena konkretna disciplinska odgovornost, što za posljedicu ima to da se u javnosti šalje loša slika o radu državnog tužilaštva.

**Poslanik Predrag Bulatović**, u svom komentaru, je konstatovao da na osnovu odgovora vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca nedostaju argumenti na osnovu kojih se može zaključiti iz kojih razloga su raspisali konkurse za rukovodioce državnih tužilaštava i vrhovnog državnog tužioca, imajući u vidu jasnu zakonsku odredbu da se ti postupci obustavljaju do izbora novog Tužilačkog savjeta. Tim povodom, dodao je da je cilj izmjena zakona da se izabere novi Tužilački savjet i vrhovni državni tužilac, koji će imati punu podršku, s obzirom na činjenicu da prethodni sastav Tužilačkog savjeta, na čelu sa vrhovnim državnim tužiocem, nije imao dovoljno hrabrosti da sprovede potrebne reforme.

**Predsjedavajući, poslanik Momo Koprivica**, postavio je pitanja vršiocu dužnosti vrhovnog državnog tužioca u vezi predloga za izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca. Tim povodom, zatražio je informaciju kada je Komisija za izbor, u skladu sa članom 24 Zakona o Državnom tužilaštvu, sačinila liste za izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaštava. Pored toga, zanimalo ga je kog datuma su navedene liste dostavljene svim državnim tužilaštvima radi isticanja na oglasnoj tabli kao i kog datuma su iste istaknute na oglasnim tablama državnih tužilaštava.

**Dražen Burić**, u svom odgovoru, je saopštio da su liste kandidata sačinjene u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu zakona, i to 12 jula tekuće godine. U odnosu na drugo pitanje je ukazao da ne može dati precizan odgovor iz razloga što nije moguće istovremeno svim državnim tužilaštvima dostaviti liste navodeći da se liste ističu na oglasnim tablama isključivo kada budu primljene putem pošte.

**Poslanik Momo Koprivica**, u daljem izlaganju, osvrnuo se na izvještaj koji sadrži informacije o primjeni člana 103 stav 1 tačka 3 i člana 104 stav 1 tačka 2 Zakona o Državnom tužilaštvu, a koji se odnose na prestanak funkcije državnih tužilaca zbog ispunjavanja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju i prestanak funkcije rukovodioca državnih tužilaštava prestankom tužilačke funkcije. U vezi sa tim, naglasio je da je u dostavljenom izvještaju od strane v.d. vrhovnog državnog tužioca primijenjeno ciljno tumačenje norme kao i da se došlo u situaciju da institucija koja primjenjuje zakon sada vrši tumačenje i ocjenu da li je isti u skladu sa Ustavom ili ne, o čemu odluku može donijeti isključivo Ustavni sud Crne Gore. Pored toga, poslanik Koprivica je citirao i Rešenje Ustavnog suda iz 2003. godine, a u vezi prestanka javne funkcije, u kojem je navedeno da predmetnom javnom funkcioneru nije povrijeđeno pravo na rad prestankom funkcije. Takođe je ukazao i da je predsjednica Sudskog savjeta stava da se Zakon o radu ne bavi

uslovima za sticanje prava na penziju i da isti ne može staviti van snage ustavnu odredbu o prestanku funkcije. Imajući u vidu navedeno, predsjednik Odbora je zaključio da javna funkcija i radni odnos nijesu isti pojmovi iz razloga što javna funkcija ne nastaje zaključivanjem ugovora o radu već izborom od strane nadležnog organa.

**Vršilac dužnosti vrhovnog državnog tužioca Dražen Burić** je u odnosu na konstatacije predsjednika Odbora saopštio da je riječ o stavu Tužilačkog savjeta kao kolektivnog tijela gdje je on prvi među jednakima, kao predsjedavajući, i da samim tim na isti ne može uticati. Pored toga, postavio je pitanje da li je Sudski savjet razriješio bilo kog sudiju rukovodeći se ustavnom normom o ispunjenju uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju.

**Predsjednik Odbora, Momo Koprivica** u svom komentaru, je ukazao da Sudski savjet, kada je u pitanju ispunjenje uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, ne razriješava sudije već samo konstatuje prestanak javne funkcije. Što se tiče norme iz člana 184a Zakona o Državnom tužilaštvu, koju je Tužilački savjet trebalo da primjeni, ukazao je da primjenjujući ciljno tumačenje, proizilazi da je ratio legis iste da novi Tužilački savjet dobije priliku da bira državne tužioce i rukovodioce državnih tužilaštava. U vezi prethodnog pitanja dodao je da, iako u praksi nije bilo slučajeva da je Sudski savjet konstatovao prestanak sudijske funkcije, to ne znači da isti postupa u skladu sa Ustavom i zakonom.

**Dražen Burić, vršilac dužnosti vrhovnog državnog tužioca**, je kratko saopštio da mandat članovima Tužilačkog savjeta izabranim po prethodnom Zakonu o Državnom tužilaštvu prestaje tek onda kada se novi članovi izaberu u skladu sa važećim zakonom, što je jasno definisano, i da ova državna institucija tj. aktuelni Tužilački savjet, u međuvremenu, treba da nastavi sa sprovođenjem svojih ustavnih i zakonskih ovlašćenja.

Zaključujući raspravu, **predsjednik Odbora, poslanik Momo Koprivica** je saopštio da će Odbor, shodno članu 77 Poslovnika Skupštine Crne Gore, podnijeti Skupštini na usvajanje izvještaj o realizovanom Kontrolnom saslušanju, sa predlogom zaključaka.

**Nakon sprovedenog Kontrolnog saslušanja vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca povodom razmatranja posebnih izvještaja o radu, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, sa 25. sjednice, održane 14. oktobra 2021. godine, predlaže Skupštini na usvajanje sljedeće:**

#### **ZAKLJUČKE:**

1. Odbor nije saglasan sa ocjenom vd. vrhovnog državnog tužioca, da tužilaštvo nije bilo dužno da pošalje zatraženi posebni Izvještaj o radu, od strane vrhovnog državnog tužilaštva, jer je to obaveza shodno čl. 41 i 147 Zakona o Državnom tužilaštvu.
2. Odbor je mišljenja da je kontrolno saslušanje snažan podsticaj da se realizuju zakonske obaveze na način koji obezbjeđuje pravilno funkcionisanje institucija.
3. Odbor zaključuje da Tužilački savjet nije primijenio član 103 stav 1 tačka 3 i člana 104 stav 1 tačka 2 (koji propisuju razloge za prestanak funkcije državnog tužioca i razloge za prestanak funkcije rukovodioca državnog tužilaštva), te smatra da se u Tužilačkom savjetu ne pravi razlika između prestanka funkcije ex lege i odlaska u penziju, što se jasno vidi iz izvještaja

koji je dostavljen. Na taj način se stiče utisak da i ne postoji interesovanje da se dođe do potrebnih kadrovskih promjena. Takođe, Odbor zaključuje da prestanak funkcije ne podrazumijeva prestanak radnog odnosa, i da je u dostavljenom izvještaju od strane v.d. vrhovnog državnog tužioca primijenjeno ciljno tumačenje norme kao i da se došlo u situaciju da institucija koja treba da primjenjuje zakon, vrši tumačenje i ocjenu, da li je isti u skladu sa Ustavom ili ne, o čemu odluku može donijeti isključivo Ustavni sud Crne Gore.

4. Konačno, Odbor konstatuje da se Zakon o radu ne bavi uslovima za sticanje prava na penziju i isti ne može staviti van snage ustavnu odredbu o prestanku funkcije, te stoga, javna funkcija i radni odnos nijesu isti pojmovi iz razloga što javna funkcija ne nastaje zaključivanjem ugovora o radu već izborom od strane nadležnog organa te da su Ustav i zakon u ovom pogledu vrlo jasni.
5. Odbor zaključuje da je cilj izmjena zakona da se izabere novi Tužilački savjet i vrhovni državni tužilac, koji će imati punu podršku, s obzirom na činjenicu da prethodni sastav Tužilačkog savjeta, na čelu sa vrhovnim državnim tužiocem, nije imao dovoljno hrabrosti da sprovede potrebne reforme, i suoči se sa organizovanim kriminalom i korupcijom, dovodeći vladavinu prava na nivo koji ne može omogućiti niti prosperitet društva i države niti ulazak zemlje u Evropsku uniju.
6. Odbor zaključuje da je upitno tumačenje v.d. VDT-a iz kojeg proizilazi, da su „stavovi Tužilačkog savjeta kao kolektivnog tijela“ iznad Ustava i zakona ove države, i da to iziskuje u bliskoj budućnosti jednu sveobuhvatnu raspravu.
7. Neophodno je Zaključke proslijediti Tužilačkom savjetu i vršiocu dužnosti vrhovnog državnog tužioca.

PREDSJEDNIK ODBORA  
Momo Koprivica