

Z A P I S N I K
sa 77. sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu
održane 23. januara 2015. godine

Sjednica je počela u 10 sati i 15 minuta.

Predsjedavao je Rifat Rastoder, predsjednik Odbora.

Sjednici su prisustvovali članovi/ce Odbora: Marta Šćepanović, Husnija Šabović, Milorad Vuletić, Veljko Zarubica, Draginja Vuksanović, Veljko Vasiljević, Vladislav Bojović, Snežana Jonica, Obrad Gojković i Genci Nimanbegu.

Sjednici su prisustvovali predstavnici predlagača Predloga zakona o Državnom tužilaštvu, kao i Predloga zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu: Duško Marković, ministar pravde, Branka Lakočević, pomoćnica ministra pravde i Nataša Radonjić, savjetnica u Ministarstvu.

Takođe, u cilju pribavljanja stručnih mišljenja o predloženim zakonima, a shodno članu 73 Poslovnika Skupštine Crne Gore, prisustvovali su i članovi Tužilačkog savjeta: Ivica Stanković, predsjednik, Radovan Krivokapić, Veselin Racković i Hakija Lješnjanić, članovi Tužilačkog savjeta koje je Skupština izabrala.

Rad sjednice pratili su Erik Holmgren, šef političko-ekonomskog odjeljenja američke ambasade u Podgorici i Milena Labović, političko-ekonomski asistent iz Američke ambasade u Podgorici.

Rad sjednice pratili su Nikola Đonović, predstavnik NVO Centar za Građansko obrazovanje i Ivana Bogojević, predstavnica NVO Institut alternativa.

Rad sjednice pratili su predstavnici medija.

Za sjednicu je predložen sljedeći

DNEVNI RED:

- 1. Predlog zakona o Državnom tužilaštvu;**
- 2. Predlog zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu.**

Prije izjašnjavanja o predloženom dnevnom redu predsjednik Odbora, Rifat Rastoder, predložio je da se rasprava o predloženim zakonima objedini i da se održi u vidu konsultativne rasprave, shodno članu 73 stav 1 Poslovnika, koji predviđa da radi izvršavanja poslova iz svog djelokruga (razmatranje predloga akta, pripremu predloga akta ili proučavanje određenih pitanja), a u cilju pribavljanja potrebnih informacija i stručnih mišljenja, naročito o predlozima rješenja i drugim pitanjima koja su od posebnog interesa za građane i javnost, angažuje naučne i stručne radnike za pojedine oblasti, predstavnike državnih organa i nevladinih organizacija, koji nemaju pravo odlučivanja.

Dnevni red je usvojen jednoglasno.

PRVA I DRUGA TAČKA – Konsultativna rasprava povodom razmatranja: Predloga zakona o Državnom tužilaštvu i Predloga zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu.

U uvodnoj riječi, predsjednik Odbora, Rifat Rastoder, podsjetio je da je u sklopu javne rasprave povodom razmatranja nacrt zakona, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu 16. jula 2014. godine održao Konsultativnu raspravu, na kojoj su bili pozvani članovi Radne grupe koji su radili na izradi teksta Nacrta zakona o Državnom tužilaštvu. Tom prilikom vođena je konstruktivna rasprava, povodom koje je Odbor dostavio Skupštini izvještaj. Takođe, poslanici su dostavili svoje predloge i sugestije i na taj način doprinijeli poboljšanju teksta predloga zakona.

Predstavnik predlagača, Duško Marković, potpredsjednik Vlade i ministar pravde, u uvodnoj riječi saopštio je da se na ovim predlozima zakona radilo dugo i posvećeno, kako bi se došlo do rješenja primjenjivih u praksi, koja bi obezbjedila interes države, posebno u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. S tim u vezi, hronološki je predstavio rad Radne grupe na izradi ovih predloga, posebno naglasivši pristigla mišljenja Evropske i Venecijanske komisije.

Predsjednik Tužilačkog savjeta, Ivica Stanković, u svom izlaganju, u odnosu na Predlog zakona o državnom tužilaštvu, iznio je konkretne primjedbe koje se odnose na disciplinskog tužioca, kojeg bira Tužilački savjet, na predlog predsjednika Vrhovnog suda, iz reda sudija. S tim u vezi, mišljenja je da je to neprihvatljivo i nespojivo sa sudijskom funkcijom, suprotno Ustavu Crne Gore, iz razloga što bi to bila javna funkcija. Naime, sudija bi trebalo da se pojavi u ulozi tužioca, a kasnije opet sud treba da odlučuje po tom optužnom aktu. Nadalje, naveo je da se prvi put propisuje da nema dvostepenosti u okviru tužilačke organizacije, već u prvom stepenu, za povrede dužnosti, pojavio bi se samo Tužilački savjet, dok bi se na odluku Tužilačkog savjeta, žalba podnosila Vrhovnom sudu Crne Gore, tj. trojnom vijeću. U samom disciplinskom postupku predviđeno je da disciplinski tužilac treba da završi istragu u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. Predsjednik Tužilačkog savjeta je naveo da bi rok trebalo skratiti na 60 ili do 45 dana. Dalje je postavio pitanje da li bi se mogla obezbijediti ustavno sudska zaštita odmah nakon odluke Tužilačkog savjeta, ukoliko bi se prihvatila dvostepenost u okviru tužilačke organizacije u disciplinskom postupku. Nadalje, primjedbe se odnose na odredbe da predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti Vrhovnog državnog tužioca, pored sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva, može podnijeti i ministar pravde. Naime, postavlja se pitanje da li ministar pravde može imati ova ovlašćenja, podsjećajući na preporuke Odbora ministara Savjeta Evrope o odnosu tužilaštva i zakonodavne i izvršne vlasti. Takođe, predsjednik Tužilačkog savjeta se osvrnuo na odredbe o poslovima obezbjeđenja, te da li se na predviđeni način može obezbijediti adekvatna zaštita.

Kada je u pitanju Predlog zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, istakao je dilemu oko izbora glavnog specijalnog tužioca i u tom dijelu je naveo da je potrebno brisati uslov da se može birati lice koje u dosadašnjem radu ima posebna znanja i sposobnosti za rad na predmetima iz nadležnosti specijalnog tužilaštva, jer ostavlja prostor za razne proizvoljnosti, a takođe, nije određeno na koji način bi se izvršila takva provjera. Nadalje, ukazao je na kriterijume i podkriterijume propisane

članom 17, koji se odnose na izbor glavnog specijalnog državnog tužioca i postavio pitanje da li su dovoljni za objektivnu ocjenu kandidata. Takođe, postavlja se pitanje da li ima mjesta da se VDT uključi kao predlagač glavnog specijalnog tužioca, iz razloga što prema sadašnjem predlogu, ima ulogu samo kao predsjednik Tužilačkog savjeta, kao prvi među jednakima. Na kraju, ukazao je na značaj donošenja kvalitetnih zakonskih rješenja i vraćanje opšteg povjerenja građana u rad državno tužilačke organizacije.

Veselin Racković, član Tužilačkog savjeta, izrazio je dilemu o odnosu na predloženu odredbu da predsjednik Vrhovnog suda predlaže disciplinskog tužioca iz reda sudija, dodajući da je prihvatljivije rješenje da se disciplinski tužilac bira iz reda državnih tužilaca. Takođe, mišljenja je da rješenje da po žalbenom postupku odlučuje trojno vijeće Vrhovnog suda Crne Gore treba korigovati, uzimajući u obzir da se ne radi o težim disciplinskim prekršajima, a da je Vrhovni sud opterećen težim i značajnijim poslovima. Takođe, član Tužilačkog savjeta istakao je da uvođenje mogućnosti izjavljivanja ustavne žalbe kao pravnog lijeka u tim postupcima nije neophodno, iz razloga što smatra da ustavna žalba nije pravno sredstvo u sistemu redovnih i vanrednih pravnih sredstava, te da je po tom pitanju isključivo nadležan Upravni sud. Dalje je naveo da se iz Predloga zakona ne može zaključiti šta su stvarna i mjesna nadležnost Državnog tužilaštva, dodajući da je osnov za utvrđivanje stvarne nadležnosti vrsta i težina krivičnih djela koja se procesuiraju i o kojima se odlučuje. Dalje je izrazio dilemu u odnosu na članove 27 i 29 Predloga zakona, kojima je predviđeno da za vrijeme trajanja mandata u Tužilačkom savjetu, član Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca ne može biti biran u Državno tužilaštvo višeg stepena ili za rukovodioca državnog tužilaštva, čime mu se onemogućava da napreduje u Viši sud. Kada su u pitanju kriterijumi za izbor kandidata, istakao je da ocjena ne mora biti presudna, jer od nje ne zavisi realna sposobnost kandidata za kvalitetno obavljanje poslova.

Radovan Krivokapić, član Tužilačkog savjeta, istakao je da u cjelini podržava stav kolega iz Tužilačkog savjeta, kada je u pitanju određivanje disciplinskog tužioca. Naveo je da je po Zakonu o krivičnom postupku, tužilac stranka u postupku, i da to dovoljno govori da je Državno tužilaštvo pravosudni, a ne upravni organ. Dalje je naveo da ne vidi razlog zašto bi predsjednik Vrhovnog suda predlagao disciplinskog tužioca, kao i da o žalbi odlučuje Vijeće Vrhovnog suda. Kada je u pitanju položaj Državnog tužilaštva, stava je da Ministarstvo pravde ima potpunu kontrolu po pitanju administracije, primjene propisa i Poslovnika, dodajući da, ukoliko se ministru pravde da pravo da pokrene disciplinsku odgovornost zbog nestručnog rada Vrhovnog državnog tužioca, to je već zalaženje uprave u rad tužilačke organizacije, jer se time povrjeđuje njegova ustavno-pravna uloga. Na kraju, naveo je da svakako treba poštovati i uvažiti mišljenje Venecijanske komisije, ali da ipak treba potražiti rješenja koja su u skladu i sa sistemom države.

Ministar pravde, Duško Marković, odgovarajući na komentare članova Tužilačkog savjeta, istakao je da u postupku formiranja ovih predloga zakona nijesu učestvovala samo zainteresovane strane, već i javnost i nevladin sektor, dodajući da se o svakom novom predloženom rješenju može diskutovati. Ministar je podsjetio da prema usvojenim Amandmanima na Ustav, funkciju Državnog tužilaštva vrše

rukovodioci državnih tužilaštava i državni tužioci, i da Vlada implementira te odredbe u cilju jačanja državnog tužilaštva kao samostalnog organa. Takođe, istakao je da Vlada nije izašla iz oblasti svoje nadležnosti, i da se ustavne nadležnosti prenešene na Tužilački savjet. Kada je u pitanju disciplinski tužilac, ministar je odgovorio da je Vlada slijedila princip po ugledu na mišljenje Venecijanske komisije, ali da je kasnije dogovoreno da se te odredbe izmijene, te da o tome dalje ne treba polemisati. Ministar je naveo da u posljednje tri godine Tužilački savjet nije imao nijedan disciplinski postupak, naglašavajući time nedjelotvornost disciplinskog postupka riješenog važećim zakonom, te je iz tog razloga od Venecijanske i Evropske komisije traženo da se u tom smislu poboljšaju zakonska rješenja. Dalje je istakao da je rješenje vezano za Vrhovni sud u disciplinskom postupku, takođe preporuka Venecijanske komisije, ali da je otvoren i za rješenje da za to bude nadležan Upravni sud, dodajući da na kraju Vrhovni sud svakako mora biti uključen. Nadalje, izrazio je saglasnost sa Vrhovnim državnim tužiocem, vezano za rokove u disciplinskom postupku, i dodao da se taj rok može svesti na 45 dana. Dodao je da postoji prostor za amandmansko djelovanje kada je u pitanju jedan od uslova da za izbor glavnog specijalnog tužioca može biti izabrano lice čiji dosadašnji rad pokazuje da ima posebna znanja i sposobnosti za rad na predmetima iz nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva. S tim u vezi, ministar je mišljenja da se ta tačka može brisati iz Predloga zakona, ili da se da adekvatnija formulacija. Povodom izraženih dilema vezano za izbor glavnog specijalnog tužioca, ministar Marković je istakao da je smisao svake procedure po javnom oglasu da postoji više kandidata koji ispunjavaju uslove, te da je rješenje da od prijavljenih kandidata Tužilački savjet bira najboljeg kandidata sasvim odgovarajuće rješenje. S tim u vezi, ministar je naglasio da Vrhovni državni tužilac ima neotuđivo pravo da iskaže svoj stav o prijavljenim kandidatima. Zaključio je da je sistem javnog oglasa potpuno pravno utemeljen, dodajući da je Vlada spremna i za druge predloge zakonskih rješenja, ukoliko je to volja većine.

Vrhovni državni tužilac je u svom komentaru, kada je u pitanju nadležnost Vrhovnog suda po odlučivanju u žalbi u disciplinskom postupku, naveo je da je to konačni i pojedinačni pravni akt, čiju zakonitost treba da cijeni Upravni sud. U okviru odredbe koja se tiče predlaganja glavnog specijalnog tužioca, mišljenja je da bi trebalo naći bolje rješenje, u smislu da Vrhovni državni tužilac ima veće učešće prilikom njegovog predlaganja.

Poslanik Genci Nimanbegu, u svom obraćanju postavio je pitanje na koji način će Državno tužilaštvo i Sudski savjet brinuti o primjeni odredbe o proporcionalnoj zastupljenosti manjina u državnim organima. Što se tiče odrađivanja pripravnčkog staža u Tužilaštvu, gdje se zahtijeva VII stepen stručne spreme, postavio je pitanje da li je moguće odraditi isti sa stepenom bachelor, od 180 ETC kredita, imajući u vidu činjenicu da određeni pravni fakulteti u okruženju imaju takav sistem.

Poslanik Veljko Vasiljević, učestvujući u raspravi, osvrnuo se na izbor glavnog specijalnog tužioca, smatrajući da bi istog trebalo da bira Tužilački savjet, na osnovu raspisanog javnog konkursa, a preko rang liste koju utvrđuje Vrhovni državni tužilac. S tim u vezi, mišljenja je da bi predloženi zakoni trebalo da budu objedinjeni, imajući u vidu činjenicu da se pojavljuje kolizija u odnosu na pojedine odredbe. Naime, Predlogom zakona o Državnom tužilaštvu predviđa se osnivanje Specijalnog

državnog tužilaštva u okviru tužilačke organizacije, kao posebnog državnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, dok se Predlogom zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, Specijalno državno tužilaštvo obrazuje za teritoriju Crne Gore u Državnom tužilaštvu, kao jedinstvenom i samostalnom organu. Takođe, u članu 4 Predloga zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, koji se odnosi na rukovođenje Specijalnim državnim tužilaštvom, ukazao je da bi u stavu 1 poslije riječi „rukovodilac“ trebalo dodati riječ „specijalnog“, iz razloga što je rukovodilac državnog tužilaštva VDT. Pored toga, mišljenja je da bi u članu 12 stav 1 tačka 4, trebalo izbrisati predloženi uslov. Nadalje, istakao je da se u članu 27 stav 3, daje dodatna nadležnost glavnom specijalnom tužiocu u pogledu raspoređivanja rukovodioca i policijskog službenika u Upravi policije. Vezano za član 28 stav 3 Predloga zakona, mišljenja je da nije ispoštovana hijerarhija. Kada je riječ o članu 30, koji se odnosi na specijalni istražni tim, poslanik Vasiljević je naglasio da nije definisana kontrola istog. U odnosu na član 37 Predloga zakona, ukazao je da ne bi trebalo propisivati dodatne bezbjednosne provjere prilikom zasnivanja radnog odnosa u Specijalnom državnom tužilaštvu, ukoliko navedena lica ispunjavaju opšte uslove za zasnivanje radnog odnosa, shodno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. Što se tiče disciplinskog tužioca, mišljenja je da istog ne može predlagati predsjednik Vrhovnog suda, imajući u vidu činjenicu da disciplinskog tužioca unutar sudijske organizacije ne predlaže državni tužilac, već istog bira Sudski savjet.

Govoreći o predloženim zakonima, poslanik Milorad Vuletić je posebno ukazao na odredbe o izboru specijalnog tužioca, kao i na pitanje vođenja disciplinskog postupka, oko kojih je potrebno postići kompromis. Pored toga, osvrnuo se na određena pitanja koja su se javila na Odboru za antikorupciju, prije svega na odredbu koja se tiče žalbenog postupka prilikom izbora tužioca, zatim i na odgovornost istražitelja. Takođe, postavljeno je i pitanje iz kog razloga kandidati za tužioce ne prolaze bezbjednosne provjere. Poslanik Vuletić je ukazao i na činjenicu da je od strane Odbora za antikorupciju upućena inicijativa da se djeluje na član 147 i dodaju dva nova stava, kako bi se otklonila dilema da li je VDT u obavezi da se odazove pozivu na kontrolna saslušanja Odbora za antikorupciju, kao glavnog tijela za praćenje i suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala. Na kraju, podsjetio je da je bila sporna i odredba koja se tiče izbora glavnog specijalnog tužioca.

Poslanik Vladislav Bojović je saopštio da se predloženim modelom izbora glavnog specijalnog tužioca otvara prostor za konfrontaciju između VDT-a i glavnog specijalnog tužioca i prostor za prebacivanje odgovornosti, kao i odugovlačenje postupka istrage. U daljem izlaganju, posebno se osvrnuo na pitanje utvrđivanja disciplinske odgovornosti i razrješenja državnih tužilaca, smatrajući da su predloženim zakonom ojačani mehanizmi zaštite državnih tužilaca i otežana je mogućnost njihovog razrješenja samim načinom na koji je pozicioniran institut disciplinskog tužioca. Tim povodom, postavio je pitanje u kom roku će državni tužilac biti razriješen dužnosti tj. koliko bi trajao taj postupak. U odnosu na Predlog zakona o specijalnom državnom tužilaštvu, član 26 stav 1, koji se odnosi na policijsko odjeljenje, postavio je pitanje kome rukovodilac policijskog odjeljenja podnosi izvještaj o radu, s obzirom da to nije definisano. Na kraju, osvrnuo se na predloženi amandman Odbora za antikorupciju, prema kome su VDT i glavni specijalni tužilac

dužni da učestvuju u radu sjednice, smatrajući važnim definisanje odnosa nadležnih radnih tijela Skupštine i Tužilaštva, u pogledu uspostavljanja prava i obaveza.

Poslanica Snežana Jonica je navela da smatra spornim rješenje da resorni ministar pravde daje predlog za razrješenje tužilaca, te da bi to trebalo brisati. U daljem izlaganju, saopštila je da je bila saglasna sa rješenjem iz radne verzije zakona, da VDT treba da predlaže glavnog specijalnog tužioca, iz razloga što je Amandmanima na Ustav definisana posebna većina za izbor VDT-a i u tom dijelu mu je data posebna uloga i odgovornost za kvalitet rada tužilačke organizacije. Međutim, nije razrađeno šta treba preduzeti ukoliko Tužilački savjet, na predlog VDT-a, ne izabere glavnog specijalnog državnog tužioca. Takođe, smatra spornom odredbu o disciplinskom tužiocu tj. da istog predlaže predsjednik Vrhovnog suda. Pored toga, postoji dilema i oko drugostepenosti tj. kome dati da odlučuje. Vezano za reizbor rukovodilaca državnih tužilaštava, postavila je pitanje da li će se stvoriti nepovjerenje u moguće promjene istih, ukoliko se predvidi da odluku o njihovom radu donosi Vrhovni sud kao dio sudske vlasti. Kada je riječ o rokovima u disciplinskom postupku, mišljenja je da ih treba skratiti, izražavajući rezervu kako će kompletan postupak biti primijenjen u praksi. Na kraju, postavila je pitanje da li će se predloženim rješenjima postići konkretne promjene u radu tužilačke organizacije.

Poslanica Marta Šćepanović je istakla da je saglasna da treba skratiti rok koji se odnosi na istragu koju sprovodi disciplinski tužilac, ali da, takođe, treba imati u vidu činjenicu da tužioci u tom postupku imaju svoja prava.

U svojoj riječi, poslanica Draginja Vuksanović je navela da smatra da su neka rješenja dobra, a da postoje i ona koja nijesu prihvatljiva, jer nijesu u skladu sa zakonima i Ustavom Crne Gore. S obzirom na to da disciplinski tužilac sprovodi istragu i podiže optužnicu, zatražila je pojašnjenje na koje se to istražne radnje odnosi. Takođe, izrazila je dilemu u pogledu postojanja potrebe za odvojenim zakonima, imajući u vidu da Ustav predviđa jedinstvo tužilačke organizacije. U daljem izlaganju osvrnula se na predmete sa oznakom tajnosti i upitala na koji način Vrhovni državni tužilac može biti upoznat sa istima po njihovom pristizanju u Specijalno državno tužilaštvo.

Poslanik Rifat Rastoder je, takođe, istakao da je u dilemi u vezi potrebe donošenja dva zakona i, u daljem izlaganju, osvrnuo se na norme koje se odnose na reizbor tužilaca, zatim na sastav Tužilačkog savjeta, u smislu da u istom treba da ima više predstavnika osnovnih tužilaštava. Takođe, naglasio je da treba obratiti pažnju na izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, posebno u dijelu koji se tiče glasanja, kao i na princip afirmativne akcije, iz razloga što treba voditi računa o zastupljenosti manjina u odnosu na konkretno područje.

U završnoj riječi, ministar pravde Duško Marković je naveo da će predlagači odustati od rješenja koje predviđa da disciplinski tužilac u Tužilaštvu bude iz reda sudija, a u Sudstvu iz reda tužilaca, jer to rješenje nije adekvatno prihvaćeno. Kada je riječ o karakteru Specijalnog državnog tužilaštva, istakao je da ono, isto kao i osnovna i viša tužilaštva, dio tužilačke vlasti i da Vrhovni državni tužilac upravlja svim tužilaštvima na isti način. Vezano za poziciju ministra pravde u postupku razrješenja rukovodioca državnog tužilaštva, istakao je da je predlagač spreman na kompromis i da se može na drugačiji način riješiti ovo pitanje. U daljem izlaganju je naveo da je

obaveza donošenja posebnog zakona proistekla iz Analize organizacione strukture, kapaciteta i ovlašćenja državnih organa i organa uprave u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. U odgovoru na pitanje poslanika Bojovića, vezano za amandman Odbora za antikorupciju, istakao je da je prihvatljivo da se starješine organa pozivaju na saslušanja i istima prisustvuju, ali nije prihvatljivo da se dostavljaju posebni izvještaji koje bi Odbor razmatrao. Na kraju, naglasio je da je Vlada spremna da prihvati rješenje koje će omogućiti Vrhovnom državnom tužiocu aktivniju, ali ne i ključnu, ulogu prilikom izbora specijalnog tužioca.

Sjednica Odbora je završena u 13 sati i 15 minuta.

Zapisnik sačinila:

Sekretarka Odbora
Slavica Mirković

Predsjednik Odbora
Rifat Rastoder