

LHNA GUMA	
SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO:	26.04.
KLASIFIKACIONI BROJ:	2021 GOD.
VEZA:	23-1/21-2
EPA:	185 XXVII
SKRAĆENICA:	PRILOG:

SKUPŠTINA CRNE GORE

N/R PREDSJEDNIKU

Poštovani gospodine Bečiću,

Na osnovu člana 93 stav 1 Ustava Crne Gore podnosimo **PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU**, radi stavljanja u skupštinsku proceduru.

Podgorica, 26. april 2021.godine

Poslanici:

Slaven Radunović

(Klub poslanika Demokratski front - NSD, DNP, UCG, RP)

Boris Bogdanović

(Klub poslanika "Demokrate - Demos - Mir je naša nacija")

Branka Bošnjak

(Klub poslanika "Demokratski front - PZP")

Dragan Ivanović

(Klub poslanika Socijalističke narodne partije Crne Gore)

Miloš Konatar

(Klub poslanika "Crno na bijelo")

PREDLOG

ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU

Član 1

U Zakonu o Državnom tužilaštvu ("Službeni list CG" br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 i 76/20) u članu 17 stav 2 mijenja se i glasi:

„Radom državnih tužilaštava rukovode rukovodioci državnih tužilaštava, i to:
- osnovnim državnim tužilaštvom, rukovodilac osnovnog državnog tužilaštva;
- višim državnim tužilaštvom, rukovodilac višeg državnog tužilaštva;
- specijalnim državnim tužilaštvom, glavni specijalni tužilac.“

Poslije stava 2 dodaje se novi stav koji glasi:

„Radom Vrhovnog državnog tužilaštva rukovodi vrhovni državni tužilac.“

Dosadašnji stav 3 postaje stav 4.

Član 2

U članu 18 stav 3 tačke 1 i 2 mijenjaju se i glase:

"1) četiri državna tužioca koji imaju stalnu funkciju i najmanje pet godina radnog iskustva u obavljanju tužilačke funkcije, od kojih tri iz Vrhovnog državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva i viših državnih tužilaštava, a jedan iz osnovnih državnih tužilaštava, a koje bira i razrješava Konferencija državnih tužilaca;

2) pet uglednih pravnika koje bira i razrješava Skupština Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština), na predlog nadležnog radnog tijela, od kojih je jedan predstavnik nevladinih organizacija iz oblasti vladavine prava i rada državnog tužilaštva, kojeg predlažu nevladine organizacije koje ispunjavaju uslove propisane ovim zakonom;"

Poslije stava 3 dodaje se novi stav koji glasi:

„Član Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca, ne može biti: bračni ili vanbračni supružnik ili srodnik poslanika, člana Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) i Predsjednika Crne Gore u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva ili srodnik po tazbini do prvog stepena.“

Stav 5 mijenja se i glasi:

"Sastav Tužilačkog savjeta proglašava predsjednik Skupštine".

St. 4, 5 i 6 postaju st. 5, 6 i 7.

Član 3

U članu 25 stav 3 mijenja se i glasi:

"Za članove Tužilačkog savjeta biraju se tri kandidata sa liste iz člana 24 stav 2 ovog zakona, pri čemu iz jednog državnog tužilaštva može biti izabran samo jedan kandidat i jedan kandidat sa liste iz člana 24 stav 5, odnosno stav 6 ovog zakona koji je dobio najveći broj glasova."

Član 4

U članu 26 poslije stava 1 dodaje se novi stav koji glasi:

„Za člana Tužilačkog savjeta ne može biti izabrano lice koje je:

1) bračni ili vanbračni supružnik ili srodnik poslanika, člana Vlade i Predsjednika Crne Gore ili lica kojeg bira, imenuje ili postavlja Skupština, Predsjednik Crne Gore ili Vlada, u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva ili srodnik potazbini do prvog stepena;

2) član ili funkcijer političkih partija (predsjednici, članovi predsjedništva, njihovi zamjenici, članovi izvršnih i glavnih odbora), ili lice koje je bilo neposredno birano na izborima ili obavljalo funkciju člana Vlade, poslanika ili odbornika u posljednjih pet godina.

3) bivši državni tužilac.“

Na kraju stava 2 tačka se zamjenjuje zarezom i dodaju riječi: „najmanje četiri mjeseca prije isteka mandata članovima Tužilačkog savjeta.“

Posle stava 2 dodaje se novi stav koji glasi:

„Raspisivanje javnog poziva za prijavljivanje kandidata za izbor člana Tužilačkog savjeta predstavnika nevladinih organizacija, uslovi koje moraju da ispunjavaju nevladine organizacije koje predlažu tog kandidata, kao i način predlaganja i utvrđivanje predloga vrši se u skladu sa čl.26a, 26b i 26c ovog zakona.

U stavu 4 riječi: "15 dana" zamjenjuju se riječima: "deset dana".

U stavu 5 riječ "deset" zamjenjuje riječju "sedam".

Stav 7 mijenja se i glasi:

„Predlog iz stava 8 ovog člana sadrži onoliko kandidata koliko se bira članova Tužilačkog savjeta.“

U stavu 8 riječi: „stava 6“ zamjenjuje se riječima: „stava 8“.

Dosadašnji st. 2 do 8 postaju st. 3 do 10.

Član 5

Poslije člana 26 dodaju se tri nova člana koji glase:

“Član 26a

Član Tužilačkog savjeta predstavnik nevladinih organizacija predlaže se na osnovu javnog poziva koji raspisuje nadležno radno tijelo Skupštine, u skladu sa članom 26 stav 3 ovog zakona.

Javni poziv sadrži naročito:

- 1) uslove koje moraju da ispunjavaju nevladine organizacije iz člana 26b stav 1 ovog zakona;
- 2) uslove iz člana 26 koje kandidat mora da ispunjava;
- 3) dokumentaciju koja se obavezno dostavlja uz predlog;
- 4) naziv i adresu organa kojem se podnose predlozi;
- 5) način podnošenja i rok za podnošenje predloga.

Član 26b

Nevladina organizacija može da predloži kandidata za člana Tužilačkog savjeta predstavnika nevladinih organizacija ako ispunjava sljedeće uslove:

- 1) da je kod nadležnog organa državne uprave registrovana najmanje tri godine prije objavlјivanja javnog poziva kandidata za člana Tužilačkog savjeta predstavnika nevladinih organizacija;
- 2) da u osnivačkom aktu i statutu ima kao osnovne ciljeve i djelatnosti pitanja iz oblasti koje su propisane članom 18 stav 3 tačka 2 ovog zakona i da se u prethodne tri godine kontinuirano bavi ovim pitanjima;
- 3) da je u prethodne tri godine prije objavlјivanja javnog poziva za predlaganje kandidata za člana Tužilačkog savjeta realizovala projekte u oblasti iz člana 18 stav 3 tačka 2 ovog zakona, u iznosu od najmanje 20.000,00 eura godišnje;

Predлагаč iz stava 1 ovog člana može da predloži jednog kandidata za člana Tužilačkog savjeta.

Predlog kandidata za člana Tužilačkog savjeta predstavnika nevladinih organizacija treba da sadrži ime i prezime, adresu i kratku biografiju predloženog kandidata i mora biti potpisani i ovjeren od strane odgovornog lica u nevladinoj organizaciji koja je podnijela predlog.

Predlog iz stava 3 ovog člana podnosi se na obrascu koji utvrđuje nadležno radno tijelo Skupštine.

Uz predlog iz stava 3 ovog člana obavezno se dostavlja:

- 1) dokaz da predloženi kandidat ima prebivalište u Crnoj Gori;
- 2) dokaz o stručnoj spremi i radnom iskustvu predloženog kandidata;
- 3) izjava predloženog kandidata o prihvatanju kandidature i da ne postoji smetnja iz člana 26 stav 2 ovog zakona za njegovo imenovanje za člana Tužilačkog savjeta.

Nevladina organizacija iz stava 1 ovog člana dužna je da uz akt o predlaganju kandidata dostavi ovjerenu kopiju osnivačkog akta i statuta, ovjerenu kopiju rješenja o upisu u Registar nevladinih organizacija, pregled realizovanih projekata i aktivnosti u poslednje tri godine i odgovarajući dokaz o podnesenom finansijskom izvještaju za prethodne tri godine.

Pregled realizovanih projekata i aktivnosti nevladine organizacije u poslednje tri godine podnosi se na obrascu kojeg utvrđuje nadležno radno tijelo Skupštine.

Predlog za kandidata za člana Tužilačkog savjeta podnosi se u roku od 30 dana od dana objavljivanja javnog poziva.

Član 26c

Nakon isteka propisanog roka za prijavu kandidata na osnovu javnog poziva iz člana 26a ovog zakona, nadležno radno tijelo Skupštine vrši provjeru ispunjenosti uslova iz člana 26 st. 1 i 2 i člana 26b ovog zakona i sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju uslove.

Nadležno radno tijelo Skupštine dužno je da, u roku od osam dana od dana isteka roka za dostavljanje predloga, objavi listu blagovremenih i potpunih predloga kandidata za člana Tužilačkog savjeta predstavnika nevladinih organizacija, na internet stranici Skupštine.

Nadležno radno tijelo Skupštine dužno je da, u roku od 15 dana od dana isteka roka za podnošenje predloga iz člana 26b stav 8 ovog zakona, utvrdi predlog kandidata za člana Tužilačkog savjeta, koji je po pravilu predložen od strane najvećeg broja nevladinih organizacija koje ispunjavaju uslove u skladu sa ovim zakonom.

Predlog iz stava 3 ovog člana mora biti obrazložen i postaje sastavni dio predloga iz člana 26 stav 8 ovog zakona.

Član 6

U članu 31 stav 2 poslije riječi „članom 26“ dodaje se zarez i riječi „odnosno čl. 26a, 26b i 26c“.

Član 7

U članu 34 poslije stava 3 dodaje se novi stav 4 koji glasi:

"Na zahtjev najmanje tri člana Tužilačkog savjeta predsjednik Tužilačkog savjeta je dužan da sazove sjednicu sa predloženim dnevnim redom, najkasnije u roku od sedam dana od dana podnošenja zahtjeva."

Član 8

U članu 48 stav 3 poslije riječi: "vrhovnog državnog tužioca" stavlja se tačka, a riječi: "iz reda državnih tužilaca iz Vrhovnog državnog tužilaštva.", brišu se.

Poslije stava 3 dodaju se tri nova stava koji glase:

"Za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca može biti određeno lice koje ispunjava uslove iz člana 43 ovog zakona.

Vršilac dužnosti vrhovnog državnog tužioca određuje se na period od šest mjeseci.

U slučaju da u roku iz stava 5 ovog člana ne bude izabran vrhovni državni tužilac, isto lice može još jednom biti određeno za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, na period od šest mjeseci."

Član 9

Član 103 stav 1 tačka 3 mijenja se i glasi:

„3) kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju;“

Član 10

U članu 108 stav 6 na kraju tačke 4 tačka se zamjenjuje tačka-zarezom i dodaje nova tačka koja glasi:

“- 5) učini teži disciplinski prekršaj kojim je nanijeta značajna šteta po ugled državnog tužilaštva.“

Član 11

Član 112 stav 3 mijenja se i glasi:

“Disciplinskog tužioca i njegovog zamjenika bira Tužilački savjet, iz reda državnih tužilaca sa najmanje deset godina radnog iskustva kao državni tužilac, između kandidata koje predlažu, sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva i ministar pravde, na vrijeme od dvije godine.”

Poslije stava 3 dodaje se novi stav koji glasi:

“Sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva i ministar pravde predlažu po jednog kandidata za disciplinskog tužioca, odnosno po jednog kandidata za njegovog zamjenika.”

Član 12

U članu 114 stav 2 mijenja se i glasi:

“Disciplinsko vijeće čine tri člana Tužilačkog savjeta, i to dva člana iz reda uglednih pravnika i jedan član iz reda državnih tužilaca koji je predsjednik disciplinskog vijeća.”

Član 13

U članu 126 stav 1 mijenja se i glasi:

“Predlog za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva može podnijeti rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, vrhovni državni tužilac, ministar pravde ili najmanje tri člana Tužilačkog savjeta.”

Član 14

U članu 147 st. 5 i 6 mijenjaju se i glase:

„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.

Vrhovni državni tužilac i glavni specijalni tužilac dužni su da učestvuju u radu sjednice na poziv Skupštine, anketnog odbora i radnih tijela Skupštine nadležnih za pravosuđe, antikorupciju, bezbjednost i pitanja imuniteta.“

Poslije stava 6 dodaje se novi stav koji glasi:

„Nakon razmatranja izvještaja iz stava 5 ovog člana, ili ako vrhovni državni tužilac, odnosno glavni specijalni tužilac ne dostave izvještaj na način i u rokovima koje odredi Skupština ili nadležno radno tijelo, Skupština, odnosno nadležno radno tijelo može dostaviti Tužilačkom savjetu i ministru pravde mišljenje, ocjene, predloge i preporuke.“

Član 15

Poslije člana 184 dodaju se četiri nova člana koji glasi:

“Član 184a

Predlaganje kandidata i sačinjavanje lista za izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca izvršiće se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca Konferencija državnih tužilaca izvršiće u roku od 15 dana od dana dostavljanja lista iz stava 1 ovog člana.

Nadležno radno tijelo Skupštine raspisće javni poziv za izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, u roku od osam dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 184b

Tužilačkom savjetu koji je izabran u skladu sa Zakonom o Državnom tužilaštvu („Službeni list CG“, br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 i 76/20) prestaje mandat proglašenjem Tužilačkog savjeta koji je izabran u skladu sa ovim zakonom.

Član 184c

Tužilački savjet izabran u skladu sa ovim zakonom će na prvoj konstitutivnoj sjednici odrediti vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca i konstatovati prestanak dužnosti vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca koji je određen prije stupanja na snagu ovog zakona, odnosno prije održavanja konstitutivne sjednice.

Član 184d

Tužilački savjet izabran u skladu sa ovim zakonom izvršiće izbor disciplinskog tužioca i njegovog zamjenika, u roku od 15 dana od konstitutivne sjednice Tužilačkog savjeta.“

Član 16

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

OBRAZLOŽENJE:

I USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donesenje Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o Državnom tužilaštvu sadržan je u odredbi člana 16 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom, u skladu sa Ustavom, ureduje način osnivanja, organizacija i nadležnosti organa viasti i postupak pred tim ogranim, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Razlozi za donošenje ovog zakona proizilaze iz potrebe unaprijeđenja rezultata rada Tužilačkog savjeta, ali i kompletног Državnog tužilaštva, koji se direktno odražavaju na funkcionisanje državno-tužilačke organizacije, ali i na ispunjenje uslova neophodnih za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji.

Aktuelni Tužilački savjet nije pokazao proaktivan i efikasan pristup u ostvarenju zadatih ciljeva. Naime, postupak imenovanja 11 rukovodilaca državnih tužilaštava, koji je započet još 2019. godine, do danas nije okončan. Tek u decembru 2020. godine, Tužilački savjet je ocijeno da prijavljeni kandidati ne ispunjavaju uslove iako je od njihovog prijavljivanja proteklo skoro godinu dana. Ovakvo postupanje imalo je za cilj da je značajan dio tužilačke mreže u vđ stanju duže od godinu dana, što ima negativne posljedice na funkcionisanje tužilaštva i ostvarivanje zakonskih nadležnosti. Postupak ocjenjivanja državnih tužilaca sproveden od strane Tužilačkog savjeta u suprotnosti je sa opшtom svrhom procesa ocjenjivanja zbog činjenice da su svi ocjenjivani tužioци dobili odličnu ocjenu. Ove okolnosti notirane su u i u izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu.

Navedeni razlozi opravdavaju namjeru da se izmijeni Zakon o Državnom tužilaštvu, na način predloženo, što treba da doprine, između ostalog, bržem ispunjavanju uslova za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji.

Prilikom izrade ovog zakona se posebno vodilo računa o Mišljenju Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) o Nacrtu izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu i Nacrtu zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupcije, broj 1025/2021 od 22. marta 2021. godine.

III USAGLAŠENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Za predloženu izmjenu nema relevantne pravne tekovine.

IV OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Sadašnji sistem po kojem tužioci imaju većinu u Tužilačkom savjetu, u našem političko-društvenom sistemu, pokazao se kao neefikasan i treba ga mijenjati. Tužilaštvo je samostalan, ali nije nezavistan organ vlasti, kao što je sudstvo. Mora postojati jasna dodirna tačka između rada tužilaštva i izvršne vlasti, koja neće ugroziti samostalnost Tužilaštva. Sa zakonodavnom, ova veza postoji kroz način izbora vrhovnog državnog tužioca i izvještavanja o radu Državnog tužilaštva zakonodavnoj vlasti.

Izmjenama Zakona o krivičnom postupku kojim je uveden sistem tužilačke istrage, ovom organu su data dodatna i značajna ovlašćenja. Ono što je bitno naglasiti, postoji najviši stepen funkcionalne povezanosti između Uprave policije i Državnog tužilaštva. Primarne radnje koja se sprovode u cilju otkrivanja eventualno počinjenog krivičnog djela, policijski službenik po pravilu, ne može da preduzme bez prethodno dobijenog naloga od strane nadležnog tužioca. Od trenutka kada se obavijesti tužilac, pa tokom izviđaja i istrage, policijski službenici obavljaju radnje koje im nalaže postupajući tužilac.

Karakter i pozicija Državnog tužilaštva u sistemu opravdavaju potrebu da se sprječi pojava neprimjerenog institucionalnog autizma Državnog tužilaštva, gdje kao upozoravajuće indikatore imamo neefikasne i neefektivne postupke ocjenjivanja državnih tužilaca, te nefunkcionalne disciplinske postupke.

Stoga je bilo neophodno intervenisati na sastav Tužilačkog savjeta, očigledno neuralgičnu tačku rada Državnog tužilaštva. U tom pravcu neophodno je bilo propisati jasne uslove za izbor člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika. Ispunjavanje predviđenih kriterijuma za izbor članova iz reda uglednih pravnika, garantuje da će zastupati struku.

Zaključujemo da tužioci, kroz ulogu i značaj Vrhovnog državnog tužilaštva imaju i dalje dominantan položaj u Tužilačkom savjetu, međutim ovim izmjenama se omogućava lakše funkcionisanje cijelog sistema, a što je posebno značajno, otvara se prostor za mnogo konkretniju i efektivniju mogućnost utvrđivanja odgovornosti.

U vezi sa izmjenama sastava Tužilačkog savjeta, prema kojem bi se broj uglednih pravnika koje bira parlament povećao na pet, a broj državnih tužilaca koje bira opšta sjednica državnih tužilaca smanjio na četiri, nije u suprotnosti sa evropskim standardima (stav 35 Mišljenja Venecijanske komisije, broj 1025/2021 od 22. marta 2021. godine). Imajući u vidu da je zadatak Tužilačkog savjeta da obezbjeđuje samostalnost državnog tužilaštva od političkih i drugih uticaja, izostanak odgovarajućih garancija njegove samostalnosti predstavlja značajan propust.

Upravo u cilju depolitizacije Tužilačkog savjeta predloženi su strogi kriterijumi za kandidate za članove Tužilačkog savjeta. Članom 2 propisano je da članovi Tužilačkog savjeta iz reda državnih

tužilaca ne mogu biti osobe koje su u bliskom krvnom i drugom srodstvu sa predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti, kao i predsjednika države.

Polazeći od činjenice da su predstavnici izvršne vlasti iz vladajuće većine, a da su u zakonodavnoj vlasti zastupljeni i predstavnici većine i opozicije, na ovaj način se iz članstva u Tužilačkom savjetu isključuju tužioci čija bi nezavisnost, nepristrasnost i profesionalnost mogla biti dovedena u pitanje ovakvim vezama.

Ocenjujući potrebnim da se otkloni svaka mogućnost političke opstrukcije proglašenja izabranog sastava Tužilačkog savjeta, članom 2 je takođe propisano da predsjednik Skupštine Crne Gore jeste adekvatan izbor za otklanjanje potencijalnog rizika, koji je prepoznat i u stavu 39 Mišljenja Venecijanske komisije, broj 785/2014 od 25. novembra 2014. godine).

Članom 2 se propisuje nova kompozicija Tužilačkog savjeta, kako iz reda državnih tužilaca, tako i iz reda uglednih pravnika za članstvo u Tužilačkom savjetu, prema kojoj će Skupština birati pet članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, dok će Konferencija državnih tužilaca birati četiri člana Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca. Navedena kompozicija Tužilačkog savjeta nije u suprotnosti sa Mišljenjem Venecijanske komisije (stav 35). Izmjenama je takođe predviđeno da jedan kandidat iz reda uglednih pravnika, mora biti predložen od strane nevladinih organizacija koje su aktivne u oblasti vladavine prava i rada državnog tužilaštva i koje moraju da ispunjavaju stoge kriterijume propisane ovim zakonom.

U članu 3 vrši se usklađivanja broja kandidata u skladu sa izmjenama iz člana 2 ovog predloga.

Poseban fokus reformi je predstavljen kroz stroge kriterijume za potencijalne kandidate iz reda uglednih pravnika za mjesto u Tužilačkom savjetu u članu 4. Uzimajući u obzir opravданu zabrinutost koju je istakla Venecijanska komisija u svom Mišljenju broj 1025/2021 od 22. marta 2021. godine, a da bi izmjenom sastava Tužilačkog savjeta u korist uglednih pravnika moglo doći do neprimjerenog rizika od politizacije, propisane odredbe su usmjerenе upravo na sprječavanje tok rizika.

Naime, novim odredbama je propisano da članovi Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika ne mogu biti lica koja su bračni ili vanbračni supružnik ili srodnik poslanika, člana Vlade i Predsjednika Crne Gore ili lica kojeg bira, imenuje ili postavlja Skupština, Predsjednik Crne Gore ili Vlada. Takođe, onemogućeno je da kandidati budu članovi ili funkcioneri političkih partija, ili lica koja su obavljala funkciju člana vlade, poslanika ili odbornika u poslednjih 5 godina. Dodatno ograničenje je i u odnosu na bivše državne tužioce koji ne mogu biti kandidovani za člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika. Time se obezbjeđuje depolitizacija sastava, odnosno obezbjeđuje sastav Tužilačkog savjeta koji ne ostavlja sumnju u sposobnost njegovih članova da obezbijede da se poslovi državnog tužilaštva ne vrše ni pod čijim uticajem i da se funkcija državnog tužioca vrši "nepristrasno i objektivno, shodno principima zakonitosti i jednakosti pred zakonom" (čl. 3 i 4 Zakona).

Parlamentarna većina pravi distinkciju od postojećeg sistema izbora uglednih pravnika, garantujući u najvećoj mogućoj mjeri nezavisnost i nepristrasnost kandidata u odnosu na sve političke subjekte, kako trenutne parlamentarne većine tako i opozicije. Krajnji cilj je postizanje najvećeg mogućeg konsenzusa od strane Skupštine u odnosu na ugledne pravnike u Tužilačkom savjetu.

U članu 5 dodata su tri nova člana kojim se reguliše postupak predlaganja kandidata od strane ovlašćenih predлагаča iz nevladinog sektora.

Ključna novina u ovom predlogu je što se definišu kriterijumi za ovlašćenje predлагаče, odnosno nevladine organizacije (NVO) iz oblasti vladavine prava i rada državnog tužilaštva. Ovaj predlog podrazmijeva da ovlašćeni predлагаči sami odlučuju o davanju podrške i izboru svojih kandidata bez arbitriranja Vlade ili Skupštine. Time se sprječava politizacija u radu Tužilačkog savjeta, što je Venecijanska komisija u svom Mišljenju ocijenila kao najveći problem. Ovim rješenjem se garantuje da će jedan član Tužilačkog savjeta, kojeg predlože NVO uvijek biti nezavisan od političkog uticaja.

Istovremeno su propisani uslovi koje NVO treba da zadovolje da bi mogli predlagati kandidata za člana Tužilačkog savjeta. Ti uslovi podrazmijevaju ukupan godišnji budžet organizacije, koji je utrošen za realizaciju aktivnosti u oblasti vladavine prava rada državnog tužilaštva. Predloženim rješenjem se stvara mogućnost da samo NVO koje imaju zaista kontinuirane aktivnosti u naznačenim oblastima učestvuju u procesu imenovanja člana Tužilačkog savjeta. Ovim se izbjegava da nepostojeće NVO utiču na proces. Uvođenje novčanog cenzusa je dovoljan kriterijum za uspostavljanje razlike između onih NVO koje nemaju aktivnosti i onih koje su aktivne. Takođe, uvodi se obaveza da je NVO tokom tri zadnje kalendarske godine realizovala projekte iz oblasti vladavine prava i rada državnog tužilaštva. Ovo je neophodno jer se time dokazuje kontinuitet u realizaciji aktivnosti iz predmetnih oblasti i izbjegava mogućnost da u procesu imenovanja učestvuju NVO koje imaju značajne budžete, ali ne i aktivnosti koje su relevantne za rad državnog tužilaštva. Takođe, predloženo je da se izveštaji o radu, na osnovu kojih se može ostvariti uvid u realizovane aktivnosti i prihode NVO u prethodne tri godine, dostavljaju na obrascu koji propisuje nadležni radno tijelo Skupštine kako bi se na ujednačen način provjeravala ispunjenost propisanih kriterijuma za NVO. Kumulativno ispunjeni kriterijumi mogu osigurati da NVO koje su dokazivo aktivne i koje nisu pod uticajem nosilaca vlasti ili opozicije na državnom ili lokalnom nivou, predlože svoje predstavnike koji će zastupati interes građana, a ne posredno interes političkih partija.

Predloženim izmjenama se preciziraju rokovi u kojima nadležno radno tijelo Skupštine treba da objavi listu blagovremenih i potpunih predloga kandidata, kao i konačni predlog koji se dostavlja Skupštini. U ovom predlogu sadržano je rješenje koje podrazumijeva da će na listu za imenovanje biti uvršten onaj kandidat koji je dobio najveću podršku nevladinih organizacija koje su ispunile propisane uslove.

Izmjenama iz člana 7 ovog predloga propisuje se mogućnost uticaja drugih članova Tužilačkog savjeta, osim predsjednika, da kandiduju i obezbijede prohodnost određenih tema za koje smatraju da ih je neophodno razmatrati na Tužilačkom savjetu. Tužilački savjet kao kolektivni organ mora

imati ovu mogućnost, jer bi u suprotnom dnevni red i samo zakazivanje sjednice isključivo zavisilo od predsjednika.

Izmjenama u članu 8 se reguliše pitanje vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca. U Mišljenju Venecijanske komisije broj 1025/2021 od 22. marta 2021. godine (stavovi 49-53) navodi se da je produžavanje mandata trenutnog vrhovnog državnog tužioca, kao vršioca dužnosti, očigledno rješenje do izbora novog. Predloženim izmjenama se definiše da za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca može biti određeno lice koje ispunjava uslove iz člana 43 ovog zakona.

Na ovaj način, izmijenjeno je trenutno rješenje koje je propisivalo da vršilac dužnosti može biti samo neko iz reda vrhovnih državnih tužilaca, šireći na taj način broj potencijalnih kandidata, uz zaržavanje visokih kriterijuma stručnosti. Na ovaj način se obezbjeđuje nesmetan rad državnog tužilaštva, do izbora novog vrhovnog državnog tužioca.

Takođe, ograničavanjem trajanja mandata na maksimalno 12 mjeseci, bez mogućnosti ponovnog izbora, usvajaju se primjedbe iz Mišljenja Venecijanske komisije (stav 52) o mogućem „zaobilazeњu“ ustavnih odredbi koje definišu izbor vrhovnog državnog tužioca. Istovremeno se osigurava nesmetan kontinuitet rada Vrhovnog državnog tužilaštva do postizanja Ustavom propisane kvalifikovane većine za izbor vrhovnog državnog tužioca.

Članom 9 postojeća norma se mijenja kako bi bila usklađena sa ustavnim odredbama koje propisuju stalnost funkcije sudijama, odnosno uslove za prestanak njihove funkcije. Iako je postojeća norma u suštinskom smislu ista, zbog normativne kohezije bilo je potrebno uskladiti ove dvije norme, a istovremeno radi jasnog izjednačavanja statusa sudija i državnih tužilaca u ovom smislu.

Predloženom izmjenom u članu 10 dodatno se utvrđuje novi osnov koji se može smatrati nestručnim i nesavjesnim obavljanjem tužilačke funkcije što prepostavlja činjenje težeg disciplinskog prekršaja već propisano važećim zakonom, sa posebnim osvrtom na zaštitu ugleda i integriteta državnog tužilaštva kao organa. Riječ je o kvalifikovanim oblicima već propisanih težih disciplinskih prekršaja. Naime, državno tužilaštvo kao samostalan organ čija je glavna funkcija gonjenje počinilaca krivičnih djela u ime države, mora imati takav ugled u društvu i povjerenje građana koji ne smije biti narušen nesavjesnim i nestručnim obavljanjem tužilačke funkcije od strane državnih tužilaca. Samo državno tužilaštvo u koje društvo ima potpuno povjerenje, može ostvariti svoju Ustavom definisanu funkciju, a ova odredba ima za cilj upravo omogućavanje da povjerenje u državno tužilaštvo ostane zaštićeno.

Izmjenama iz člana 11 ovog predloga obezbjeđuje se kompetativnost i daje mogućnost Tužilačkom savjetu da bira disciplinskog tužioca između dva kandidata iz reda državnih tužilaca, i zamjenika disciplinskog tužioca između dva kandidata iz reda državnih tužilaca što pojačava integritet izabranog disciplinskog tužioca i njegovog zamjenika.

Članom 12 je predviđena manja prekompozicija u sastavu disciplinskog vijeća. Disciplinski tužilac i njegov zamjenik nadležni su da vode disciplinski postupak, kao i da preduzimaju sve radnje u

cilju utvrđivanja disciplinske odgovornosti, u skladu sa nadležnostima. Imajući u vidu navedeno, opravdano je da se sastav disciplinskog vijeća izmijeni na predloženi način, kako bi se izbjegao dodatni korporativizam. Kako se disciplinski tužilac i njegov zamjenik biraju se iz reda državnih tužilaca, sastav disciplinskog vijeća mora da garantuje veću inkluziju članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, kao garant nepristrasnog odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti državnih tužilaca.

Članom 13 se propisuje mogućnost da pored rukovodioca neposredno višeg državog tužilaštva, vrhovnog državnog tužioca i ministra pravde, pravo na podnošenje predloga za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva ima i najmanje tri člana Tužilačkog savjeta. Ovim izmjenama se dodatno jača kontrolna funkcija Tužilačkog savjeta, na način što se kvalifikovanom broju članova Tužilačkog savjeta daje mogućnost da predlože razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva, ukoliko postoji zakonski osnov za to.

Članom 14 bliže se definisu nadležna radna tijela Skupštine kojima vrhovni državni tužilac i glavni specijalni tužilac dostavljaju svoje izvještaje i u radu čijih sjednica su dužni da učestvuju na njihov poziv. Članom 14 takođe propisuje mogućnost Skupštini, odnosno nadležnom radnom tijelu da na izvještaj o radu vrhovnog državnog tužioca i glavnog specijalnog tužioca dostavi mišljenje, ocjene, predloge i preporuke Tužilačkom savjetu i ministru pravde, na koji način mogu ukazati na određene primjedbe ili sugestije u radu vrhovnog državnog tužioca, odnosno glavnog specijalnog tužioca.

Prelaznim i završnim odredbama se omogućava sprovođenje predmetnih izmjena Zakona o Državnom tužilaštvu. Ove odredbe obezbeđuju kontinuitet rada Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta bez prekida, nakon usvajanja izmjena, i sa jasno propisanim rokovima.

U Mišljenju Venecijanske komisije se razmatra pitanje mandata trenutnih članova Tužilačkog savjeta, u slučaju zakonodavne promjene sastava Tužilačkog savjeta. Kao što je već ukazano, u odnosu na izmjene iz člana 4 ovog predloga, namjera predлагаča jeste da se osigura depolitizacija Tužilačkog savjeta. Strogi kriterijumi koji su propisani za nove članove Tužilačkog savjeta, a posebno članove iz reda uglednih pravnika, ne opravdavaju dalje trajanje mandata postojećih članova Tužilačkog savjeta. Posebno je cijenjena i okolnost da je riječ o licima čije profesionalno osnovno zanimanje nije članstvo u Tužilačkom savjetu.

Vodeći se duhom pravnog sistema Crne Gore, uvođenjem sistemskih izmjena u način funkcionisanja određenog organa, u kojem se mijenjaju njegova ovlašćenja i sastav, usvajanjem novih zakonskih normi nužno je prekinuti mandat postojećem tijelu. Naime, uvažavajući postojeće okolnosti, uključujući i dosadašnji način rada i doprinos članova Tužilačkog savjeta u afirmaciji odgovornosti i profesionalizma tužilaštva, preovladavajući je javni interes da se na nivou državno-tužilačke organizacije izaberu novi predstavnici kao i novi ugledni pravnici.

V PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna posebna sredstva iz Budžeta Crne Gore.

TEKST VAŽEĆIH ODREDABA ZAKONA, KOJE SE MIJENJAJU

Rukovođenje

Član 17

Državnim tužilaštvom rukovodi vrhovni državni tužilac.

Radom osnovnih i viših državnih tužilaštava rukovode rukovodioci državnih tužilaštava, Specijalnim državnim tužilaštvom rukovodi glavni specijalni tužilac, a radom Vrhovnog državnog tužilaštva rukovodi vrhovni državni tužilac.

Rukovodilac državnog tužilaštva i državni tužilac vrše tužilačku funkciju u državnom tužilaštvu u koje su izabrani ili u koje su upućeni, odnosno premješteni u skladu sa ovim zakonom.

Sastav Tužilačkog savjeta

Član 18

Tužilački savjet ima predsjednika i deset članova.

Predsjednik Tužilačkog savjeta je Vrhovni državni tužilac.

Članovi tužilačkog savjeta su:

1) pet državnih tužilaca koji imaju stalnu funkciju i najmanje pet godina radnog iskustva u obavljanju tužilačke funkcije, od kojih četiri iz Vrhovnog državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva i viših državnih tužilaštava, a jedan iz osnovnih državnih tužilaštava, a koje bira i razrješava Konferencija državnih tužilaca;

2) četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština), na predlog nadležnog radnog tijela;

3) jedan predstavnik organa državne uprave nadležnog za poslove pravosuđa (u daljem tekstu: ministarstvo pravde), kojeg imenuje ministar pravde iz reda zaposlenih u ministarstvu pravde.

Za člana Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca ne može biti izabran državni tužilac koji je ocijenjen ocjenom ne zadovoljava ili kome je izrečena disciplinska sankcija.

Sastav Tužilačkog savjeta proglašava Predsjednik Crne Gore.

Administrativne poslove za tužilački savjet obavlja sekretarijat Tužilačkog savjeta.

Izbor člana Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca

Član 25

Liste kandidata za izbor članova Tužilačkog savjeta, sačinjene u skladu sa članom 24 st. 2 i 5, odnosno stav 6 ovog zakona, dostavljaju se svim državnim tužilaštvima radi isticanja na oglasnoj tabli, najkasnije dva mjeseca prije isteka mandata članova Tužilačkog savjeta.

Konferenciju državnih tužilaca saziva Vrhovni državni tužilac, najkasnije 30 dana prije isteka mandata članova Tužilačkog savjeta.

Za članove Tužilačkog savjeta biraju se četiri kandidata sa liste iz člana 24 stav 2 ovog zakona, pri čemu iz jednog državnog tužilaštva može biti izabran samo jedan kandidat i jedan kandidat sa liste iz člana 24 stav 5, odnosno stav 6 ovog zakona, koji dobiju najveći broj glasova.

Ako nijedan od kandidata sa lista ne dobije potrebnu većinu glasova, glasanje će se ponoviti između pet kandidata sa liste iz člana 24 stav 2 ovog zakona, odnosno između dva kandidata sa liste iz člana 24 stav 5, odnosno stav 6 ovog zakona, koji dobiju najveći broj glasova.

Ako ima više kandidata sa istim brojem glasova, po osnovu kojih mogu da idu u drugi krug glasanja, sačinjava se lista od tih kandidata, pri čemu se glasanje ponavlja, a iz jednog državnog tužilaštva može biti izabran samo jedan kandidat.

Izbor člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika

Član 26

Za člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika može biti birano lice koje ima najmanje deset godina radnog iskustva na pravnim poslovima i uživa lični i profesionalni ugled, da nije osuđivano za krivična djela koja čine državne tužioce nedostojnim za obavljanje tužilačke funkcije u skladu sa ovim zakonom.

Nadležno radno tijelo Skupštine raspisuje javni poziv za izbor člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika u "Službenom listu Crne Gore" i u najmanje jednom od štampanih medija sa sjedištem u Crnoj Gori.

Javni poziv za izbor člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika nadležno radno tijelo Skupštine objavljuje na internet stranici Skupštine.

Rok za prijavljivanje kandidata je 15 dana od dana raspisivanja javnog poziva.

Listu prijavljenih kandidata nadležno radno tijelo Skupštine objavljuje na internet stranici Skupštine, i mora biti dostupna javnosti najmanje deset dana od dana objavljivanja.

Predlog za izbor člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika Skupštini podnosi nadležno radno tijelo Skupštine.

Predlog za izbor iz stava 6 ovog člana po pravilu sadrži onoliko kandidata koliko se bira članova Tužilačkog savjeta.

Ukoliko predlog za izbor iz stava 6 ovog člana sadrži manje kandidata od broja koji se bira, postupak izbora se ponavlja za onaj broj članova koji nije predložen od strane nadležnog radnog tijela Skupštine.

Sjednica Tužilačkog savjeta

Član 34

Tužilački savjet radi i odlučuje na sjednicama.

Sjednica Tužilačkog savjeta može se održati ako je prisutna većina ukupnog broja članova Tužilačkog savjeta.

Sjednice Tužilačkog savjeta saziva i predsjedava im predsjednik Tužilačkog savjeta.

Prestanak mandata

Član 48

Isto lice može biti birano za Vrhovnog državnog tužioca najviše dva puta.

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.

U slučaju iz stava 2 ovog člana, kao i u slučaju ostavke ili razrješenja Tužilački savjet određuje vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca iz reda državnih tužilaca iz Vrhovnog državnog tužilaštva.

Razlozi za prestanak funkcije državnog tužioca

Član 103

Državnom tužiocu prestaje funkcija:

- 1) istekom mandata;
- 2) ostavkom;
- 3) ispunjenjem uslova za starosnu penziju;
- 4) prestankom državljanstva.

Disciplinski prekršaji

Član 108

Državni tužilac i rukovodilac državnog tužilaštva kao državni tužilac disciplinski odgovara za lakše, teže i najteže disciplinske prekršaje.

Lakši disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako:

- 1) bez opravdanog razloga ne uzima predmete u rad redom kojim su primljeni u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjem poslovanju Državnog tužilaštva;
- 2) neopravdano ne dolazi ili kasni na zakazane pretrese;
- 3) ne pohađa obavezne programe obuke bez opravdanog razloga;
- 4) ne ispunjava obaveze mentora kod inicijalne obuke i obuke pripravnika.

Teži disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako:

- 1) bez opravdanog razloga ne postupa u predmetima u zakonom propisanim rokovima, a uslijed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom;
- 2) propusti da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za njegovo izuzeće;
- 3) onemogućava vršenje nadzora u skladu sa zakonom;
- 4) u vršenju tužilačke funkcije ili na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjereno vršenju tužilačke funkcije;
- 5) se neprimjereno odnosi prema učesnicima postupka i zaposlenima u državnom tužilaštvu;
- 6) iznosi informacije koje je saznao postupajući u predmetima ili vršeći tužilačku funkciju;
- 7) koristi tužilačku funkciju za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica;
- 8) prihvata poklone ili ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa;
- 9) neopravdano odsustvuje sa posla pet dana uzastopno;
- 10) javno iznosi mišljenje o predmetu koji nije postao pravosnažan;

Najteži disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako:

- 1) je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje tužilačke funkcije;
- 2) nestručno ili nesavjesno obavlja tužilačku funkciju.

Djelo iz stava 4 tačka 1 ovog člana je krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti za koje je propisana kazna zatvora.

Pod nestručnim i nesavjesnim obavljanjem tužilačke funkcije smatra se ako državni tužilac:

1) bez opravdanih razloga ne ostvaruje najmanje 50% rezultata u pogledu kvantiteta rada u odnosu na prosječna mjerila kvantiteta u određenoj vrsti predmeta koje utvrđuje Tužilački savjet, osim ako državni tužilac ne da valjane razloge zbog kojih nije ostvario rezultate u pogledu kvantiteta rada;

2) započne vršenje poslaničke ili druge javne funkcije ili profesionalno obavljanje druge djelatnosti;

3) bude ocijenjen dva puta uzastopno ocjenom ne zadovoljava;

4) ima dva puta izrečenu disciplinsku sankciju za teže disciplinske prekršaje.

Disciplinski tužilac

Član 112

Istragu po podnijetom predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sprovodi disciplinski tužilac i zastupa optužni akt u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnog tužioca.

Disciplinski tužilac ima zamjenika.

Disciplinskog tužioca i njegovog zamjenika bira Tužilački savjet, iz reda državnih tužilaca sa najmanje 10 godina radnog iskustva kao državni tužilac, na predlog sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva, na vrijeme od dvije godine.

Nadležni organi za utvrđivanje disciplinske odgovornosti

Član 114

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi disciplinsko vijeće po optužnom predlogu disciplinskog tužioca.

Disciplinsko vijeće čine tri člana Tužilačkog savjeta, i to dva člana iz reda državnih tužilaca i jedan član iz reda uglednih pravnika koji je predsjednik disciplinskog vijeća.

Vrhovni državni tužilac ne može biti član disciplinskog vijeća.

Članove disciplinskog vijeća i njihove zamjenike imenuje Tužilački savjet na predlog predsjednika Tužilačkog savjeta.

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Tužilački savjet po optužnom predlogu disciplinskog tužioca.

Predlog za razrješenje

Član 126

Predlog za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva može podnijeti rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, vrhovni državni tužilac ili ministar pravde.

Predlog za razrješenje iz stava 1 ovog člana mora se podnijeti bez odlaganja, odmah po saznanju za izvršeni disciplinski prekršaj.

Izvještaj o radu

Član 147

Rukovodilac državnog tužilaštva je dužan da izvještaj o radu državnog tužilaštva dostavi Tužilačkom savjetu i Ministarstvu pravde, najkasnije do 10. februara tekuće godine za prethodnu godinu, i da ga u istom roku objavi na internet stranici državnog tužilaštva.

Na zahtjev Tužilačkog savjeta rukovodilac državnog tužilaštva je dužan da dostavi posebne, odnosno periodične izvještaje u roku koji odredi Tužilački savjet.

Državna tužilaštva dostavljaju posebne izvještaje koji su potrebni za izvještavanje prema Evropskoj uniji i međunarodnim organizacijama, kao i radi praćenja primjene propisa.

Za tačnost podataka u izvještajima odgovoran je rukovodilac državnog tužilaštva.

Na zahtjev Skupštine Crne Gore i nadležnog radnog tijela, vrhovni državni tužilac i glavni specijalni tužilac dužni su da dostave posebne, odnosno periodične izvještaje o svom radu, u roku koji odredi Skupština Crne Gore ili nadležno radno tijelo.

Vrhovni državni tužilac i glavni specijalni tužilac dužni su da učestvuju u radu sjednice na poziv Skupštine Crne Gore i nadležnih radnih tijela.

Mandat Tužilačkog savjeta

Član 184

Tužilački savjet izabran u skladu sa Zakonom o Državnom tužilaštvu ("Službeni list RCG", broj 69/03 i "Službeni list CG", br. 40/08, 39/11 i 46/13), nastavlja sa radom do isteka mandata.