

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 04-3265/4
Podgorica, 4. novembar 2021. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 28. oktobra 2021. godine, razmotrila **Predlog za ocjenu ustavnosti odredaba člana 18 stav 3 tač. 1, 2, 3 i 4, člana 48 stav 4, člana 103 tačka 3 i člana 184b Zakona o Državnom tužilaštvu („Službeni list Crne Gore“, br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20 i 59/21), koji su Ustavnom sudu Crne Gore podnijeli Vrhovno državno tužilaštvo i Tužilački savjet**, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosioci predloga ističu da odredbe člana 18 stav 3 tač. 1, 2, 3 i 4, člana 48 stav 4, člana 103 tačka 3 i člana 184b Zakona o Državnom tužilaštvu, nijesu saglasne sa odredbama člana 1 stav 2, člana 8 stav 1, člana 18, čl. 134, 135, 136, 145 i 147 Ustava Crne Gore i sa članom 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda i sa članom 1 Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Naime, u predlogu se navodi da je zakonodavac normirajući sastav Tužilačkog savjeta na način što je članom 18 stav 3 zakona propisao da većinu članova Tužilačkog savjeta (šest od deset) biraju zakonodavna i izvršna vlast, odstupio od ustavnih odredbi koje propisuju da je Državno tužilaštvo samostalan državni organ, čiju samostalnost obezbjeđuje Tužilački savjet. Nadalje se navodi da odredba člana 48 stav 4 zakona nije u saglasnosti sa odredbom člana 135 stav 1 i stav 2 Ustava Crne Gore, jer se istom izjednačavaju uslovi koje treba da ispunjava lice koje Tužilački savjet određuje za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca sa uslovima propisanim za izbor vrhovnog državnog tužioca i time omogućava da vršilac dužnosti bude lice koje nije državni tužilac. U daljem podnosioci osporavaju član 103 tačka 3 zakona smatrajući da se propisivanjem da državnom tužiocu prestaje funkcija ispunjenjem uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, a to je kada shodno članu 17 Zakona o penzijskom i

invalidskom osiguranju državni tužilac (muškarac) navršši 66 godina života odnosno kada državna tužiteljka (žena) navršši 64 godine života, krši načelo zabrane diskriminacije garantovane Ustavom Crne Gore, Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i sloboda i Protokolom broj 12 uz nju. U predmetnom Predlogu se dalje ističe neustavnost odredbe člana 184b zakona, jer se ista proteže na vrijeme prije stupanja na snagu zakona (12. jun 2021.), odnosno na odnose koji su već završeni prije skoro četiri godine, kada su izabrani članovi Tužilačkog savjeta i proglašen njegov sastav, čiji mandat i dalje traje, te da se ovakvo povratno dejstvo zakona i drugih propisa zabranjuje Ustavom Crne Gore, kao i da nisu utvrđeni objektivni pokazatelji koji bi opravdali javni interes za povratno dejstvo navedene zakonske odredbe.

U vezi sa navodima Predloga ističemo sljedeće:

Odredbe Zakona o Državnom tužilaštvu koje se Predlogom osporavaju glase:

“Sastav Tužilačkog savjeta

Član 18

Tužilački savjet ima predsjednika i deset članova.

Predsjednik Tužilačkog savjeta je vrhovni državni tužilac.

Članovi Tužilačkog savjeta su:

- 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) 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;*
- 4) jedan ugledni pravnik kao predstavnik nevladinih organizacija iz oblasti vladavine prava, rada državnog tužilaštva ili borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, kojeg predlažu nevladine organizacije koje ispunjavaju uslove propisane ovim zakonom, a kojeg bira i razrješava Skupština.*

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.

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 Skupštine.

Administrativne poslove za Tužilački savjet obavlja Sekretarijat 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.

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.

Razlozi za prestanak funkcije državnog tužioca

Član 103

Državnom tužiocu prestaje funkcija:

- 1) istekom mandata;
- 2) ostavkom;
- 3) *kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju;*
- 4) prestankom državljanstva.

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."

Članom 16 tačka 3 Ustava Crne Gore propisano je da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

Članom 18 Ustava Crne Gore propisano je da država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti.

Članom 134 Ustava Crne Gore propisano je da je Državno tužilaštvo jedinstven i samostalan državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti.

Amandmanom X kojim se zamjenjuje član 135 Ustava Crne Gore propisuje se da poslove Državnog tužilaštva vrše rukovodioci državnih tužilaštava i državni tužioci, da vrhovnog državnog tužioca bira i razrješava Skupština Crne Gore nakon saslušanja u nadležnom radnom tijelu Skupštine, na predlog Tužilačkog savjeta, po raspisanom javnom pozivu; da se vrhovni državni tužilac i rukovodioci državnih tužilaštava biraju na vrijeme od pet godina; da je funkcija državnog tužioca stalna sa izuzetkom za lice koje se prvi put bira za državnog tužioca na vrijeme od četiri godine, zatim da rukovodiocu državnog tužilaštva i državnom tužiocu prestaje funkcija i razrješava se vršenja funkcije u slučajevima i po postupku propisanom zakonom, kao i da se razrješavaju funkcije ako su pravosnažnom presudom osuđeni na bezuslovnu kaznu zatvora.

Amandmanom XI kojim se zamjenjuje član 136 Ustava Crne Gore propisano je da Tužilački savjet obezbjeđuje samostalnost državnog tužilaštva, kao i da se sastav, izbor, mandat, organizacija i način rada Tužilačkog savjeta uređuju zakonom.

Članom 147 st.1 i 2 Ustava Crne Gore propisano je da zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo, te da izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo.

U skladu sa Ustavom propisanim određenjima sadržanim prvenstveno u Amandmanu XI, članom 18 Zakona o Državnom tužilaštvu regulisano je pitanje sastava Tužilačkog savjeta. Ovim članom propisan je drugačiji sastav Tužilačkog savjeta u odnosu na raniji zakon, kako iz reda državnih tužilaca, tako i iz reda uglednih pravnika. Naime, Skupština bira pet članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, dok Konferencija državnih tužilaca bira četiri člana Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca. Navodi podnosioca Predloga o politizaciji Tužilačkog savjeta i ugrožavanja njegove samostalnosti nemaju utemeljenje, jer su upravo u cilju depolitizacije Tužilačkog savjeta propisani strogi kriterijumi za kandidate za članove Tužilačkog savjeta, kako iz reda državnih tužilaca tako i iz reda uglednih pravnika. Tako je propisano 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 sa predsjednikom države.

Takođe, zakonom su prepoznati i odgovarajući mehanizmi za sprječavanje političkog uticaja u odnosu na članove Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika. U tom smislu Zakon predviđa da član Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika ne može biti lice koje je: 1) bračni ili vanbračni supružnik ili srodnik poslanika, člana Vlade i Predsjednika Crne Gore ili lica kojeg bira, imenuje ili postavlja Skupština, Predsjednik Crne Gore

ili Vlada, u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva ili srodnik po tazbini do prvog stepena; 2) član ili funkcioner političkih partija (predsjednici, članovi predsjedništva, njihovi zamjenici, članovi izvršnih i glavnih odbora), ili lice koje je bilo neposredno birano na izborima ili obavljalo funkciju člana Vlade, poslanika ili odbornika u posljednjih pet godina; 3) obavljalo tužilačku funkciju u posljednjih osam godina. Osim toga, od ukupno pet članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, jedan član 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.

Odredbom člana 48 stav 4 Zakona, koja se odnosi na izbor vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, izmijenjeno je prethodno rješenje koje je propisivalo da vršilac dužnosti vrhovnog državnog tužioca može biti samo neko iz reda tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu, pa se na ovaj način omogućava obezbjeđivanje većeg broja potencijalnih kandidata, uz zadržavanje visokih kriterijuma stručnosti. Takođe, obezbjeđuje se nesmetan rad Državnog tužilaštva do izbora novog Vrhovnog državnog tužioca, uz ograničavanje trajanja mandata vršioca dužnosti na 12 mjeseci, čime se sprječava moguće „zaobilaženje“ ustavnih odredbi kojima je uređen izbor vrhovnog državnog tužioca.

Cilj izmjene člana 103 stav 1 tačka 3 Zakona je da se pitanje prestanka tužilačke funkcije zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju pravno normira na istovjetan način kao što je Ustavom Crne Gore uređeno pitanje prestanka sudijske funkcije u istovjetnoj pravnoj situaciji. 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. Naime, osporenim odredbom Zakona o Državnom tužilaštvu se ne propisuje starosna granica za ostvarivanje prava za starosnu penziju, već samo precizira jedan od razloga za prestanak tužilačke funkcije, koji je bio i predmet prethodnog zakonskog rješenja. Obzirom da su uslovi za ostvarivanje prava na starosnu penziju propisani Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, odredbe člana 103 tačka 3 Zakona o Državnom tužilaštvu nijesu ni u kom smislu diskriminatorne i u skladu su sa odredbama Ustava Crne Gore.

Odredbom člana 184b Zakona, kojim je predviđeno da Tužilačkom savjetu koji je izabran u skladu sa Zakonom o Državnom tužilaštvu prestaje mandat proglašenjem Tužilačkog savjeta koji je izabran u skladu sa ovim zakonom, obezbjeđuje se depolitizacija Tužilačkog savjeta. Naime, strogi kriterijumi koji su propisani za nove članove Tužilačkog savjeta, ne opravdavaju dalje trajanje mandata postojećih članova Tužilačkog savjeta, imajući u vidu i to da se radi o licima čije profesionalno osnovno zanimanje nije članstvo u Tužilačkom savjetu. Takođe, imajući u vidu da navedene izmjene Zakona predstavljaju sistemske izmjene, usmjerene na

funkcionisanje Tužilačkog savjeta, kojim se mijenjaju njegova ovlaštenja i sastav, opravdano je i prekidanje mandata postojećem tijelu, u čemu se ogleda preovladavajući javni interes na nivou državno-tužilačke organizacije.

Imajući u vidu sve navedeno, Vlada je mišljenja da se navedenim odredbama Zakona o Državnom tužilaštvu („Službeni list CG“, br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20 i 59/21) ne narušava nijedno od Ustavom utvrđenih načela.

PREDSJEDNIK
Prof. dr Zdravko Krivokapić

