

IZVJEŠTAJ SA JAVNE RASPRAVE POVODOM NACRTA ZAKONA O SPECIJALNOM DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU

Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava, kao jednom od najvažnijih strateških i reformskih dokumenta u oblasti pravosuđa, jedna od ključnih mjera za uspostavljanje nezavisnih, djelotvornih i specijalizovanih organa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, je donošenje Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, koji će biti osnov za formiranje Specijalnog državnog tužilaštva.

Naime, ministar pravde je **početkom novembra 2013. godine formirao radnu grupu** sa zadatkom izrade teksta Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu¹. Radna grupa je održala 12 radnih sastanaka, nakon čega je pripremljena radna verzija zakona. Članovi radne grupe radili su zajedno sa ekspertima Evropske komisije Draganom Novoselom i Alesandrom Sutera Sardom.

Nacrt o Specijalnom državnom tužilaštvu **dat je na javnu raspravu dana 4. avgusta 2014. godine**, objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi na internet stranici Ministarstva pravde i na portalu e-uprave. Uz javni poziv, objavljen je i Program javne rasprave, tekst radnih verzija zakona sa obrazloženjem i kontakt podaci za dostavljanje primjedbi i sugestija.

Javna rasprava, u trajanju od 60 dana od dana objavljivanja javnog poziva, **zaključena je 4. oktobra 2014. godine** i odvijala se u skladu sa predviđenim Programom javne rasprave.

Tokom javne rasprave obavljane su konsultacije sa članovima radne grupe i ekspertima EK na način što su se razmjenivala mišljenja na određena zakonska rješenja i razmatrale dostavljene primjedbe i sugestije.

Javnu raspravu je sproveo Ministarstvo pravde **uz tehničku podršku TAIEX-a**. Učesnici javne rasprave su bili građani, predstavnici državnih organa, organa lokalne samouprave, međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija i drugi zainteresovani subjekti.

¹ Rješenje br. 01-8904/14 od 7. novembra 2013. godine

U okviru javne rasprave, **organizovan je okrugli sto², tri radna sastanka sa predstavnicima Državnog tužilaštva i sudstva**, a predlozi, sugestije i komentari su dostavljani elektronskim putem i na drugi način.

Okrugli sto je otvorio **potpredsjednik Vlade i ministar pravde, gospodin Duško Marković**, koji je istakao da se izradi Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu pristupilo u cilju stvaranja pravnog osnova za formiranje Specijalnog državnog tužilaštva, kao posebnog državnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. U izradi nacrt zakona radni tim je koristio rješenja koja su primijenile zemlje koje imaju iskustvo u ispunjavanju evropskih obaveza poput Hrvatske, Italije, Slovenije, Rumunije, Litvanije, Bugarske.

S organizacionog aspekta, Analiza racionalizacije pravosudne mreže pokazala je potrebu za koncentracijom nadležnosti za gonjenje u predmetima korupcije i organizovanog kriminala pri jednom tužilaštvu; sa funkcionalnog aspekta, u Izvještaju o skriningu konstatuje se da postoji jaz u koordinaciji između organa za sprovođenje zakona. Zbog toga smo u Strategiji reforme pravosuđa zacrtali formiranje specijalnog državnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u okviru tužilačke organizacije, s posebnim aspektom na predmete korupcije na visokom nivou, istakao je Marković.

Gospodin Veselin Vučković, vd vrhovnog državnog tužilaštva istakao je da je izradi zakona prethodila je analiza uporednih rjesenja, da sus e vodile diskusije o tome ko može vršiti funkciju specijalnog tuzioca. Najspornije su bile odredbe o nadležnosti. Namjera radne grupe je bila da se obezbijedi specijalnost u ovoj oblasti a i usklađivanje sa odredbama Nacrta zakona o sudovima. Odredba clana 10 i 11 nacrt zakona u punoj je saglasnosti sa položajem specijalnog tužioca. Osnivanje Specijalnog državnog tužilaštva uslovljava i reorganizaciju Uprave policije.

Poslije uvodnih izlaganja **generalna direktorka za pravosuđe, gospođa Branka Lakočević**, predstavila je nacrt zakona ističući najznačajnije novine zakona, naročito uslove za izbor glavnog specijalnog tužioca i specijalnog tužioca, nadležnost i organizacija rada, odnos sa drugim organima i bankama. Nacrtom je predviđeno da je Specijalno državno tužilaštvo nadležno da postupa pred Specijalnim odjeljenjem Višeg suda u Podgorici. Nacrtom zakona predviđen je katalog krivičnih djela za koja je nadležno Specijalno državno tužilaštvo. To su krivična djela organizovanog kriminala, bez obzira na visinu propisane kazne, krivična djela sa elementima korupcije, bez obzira na visinu propisane kazne. Specijalno tužilaštvo nadležno je da postupa i za krivična djela pranja novca i

² Dana 22. septembra 2014. godine održan je Okrugli sto u Podgorici, kojem su prisustvovali ministar pravde, vd vrhovnog državnog tužioca, predsjednik i članovi radne grupe, predstavnici Državnog tužilaštva, sudstva, predstavnici civilnog sektora i zainteresovana javnost i građani.

trgovine ljudima. Radom Specijalnog državnog tužilaštva rukovodiće Glavni specijalni tužilac koji za rad Specijalnog državnog tužilaštva odgovora Vrhovnom državnom tužiocu. Nadzor nad radom Specijalnog državnog tužilaštva vrši Vrhovno državno tužilaštvo. Specijalno državno tužilaštvo ima u svom sastavu odjeljenja i službe.

Gospodin Mihael Hausner, pravni savjetnik u Ministarstvu pravde govorio je o odnosima u državnom tužilaštvu i naveo da je Državno tužilaštvo jasan hijerarhijski sistem: Vrhovni državni tužilac neposredno može vršiti sva ovlaštenja i preduzimati sve radnje unutar sistema. „On može, iz opravdanih razloga, povjeriti određene predmete ili radnje iz nadležnosti višeg državnog tužilaštva na osnovno državno tužilaštvo. On to može da uradi. Ali nije u obavezi da to i uradi“ istakao je g. Hausner.

Ekspert Evropske komisije g. Dragan Novosel, naveo je da je Nacrt zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu usaglašen sa međunarodnim standardima i može predstavljati dobru osnovu za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Međutim, naveo je da bez podrške čitave tužilačke organizacije i organa za sprovođenje zakona teško da Specijalno državno tužilaštvo može ispuniti svoj zadatak. Zakoni su bitni i ovo će biti još jedan novi zakon ali primjena je neophodna uz jednak napor svih učesnika. Potrebno je stvoriti pozitivnu klimu u čitavom sistemu, nije dovoljno imati specijalne timove, podrška od društva u cjelini izuzetno je važna u ovoj oblasti. Važno je da postoji i dobar zakonski okvir za pronalaženje i oduzimanje imovine stečene krivičnim djelom. „USKOK je bio samo lokomotiva koja je vukla organe za sprovođenje zakona. Po potrebi smo uključivali u rad i druge organe i mogu reći da je čitavo tužilaštvo djelovalo u borbi protiv korupcije. Što se tiče organizovanog kriminala tu je stvar bila mnogo jednostavnija. Dva pitanja koja mogu stvoriti teškoće su nadležnost specijalnog državnog tužilaštva, za koju mislim da je široko postavljena i mi u Hrvatskoj smo je široko postavili i to je uticalo na rad. Pokušali smo to vratiti i manje složene predmete smo povjerili drugim državnim odvjetništvima što se pokazalo kao izuzetno dobro, istakao je g. Novosel.

Takođe, u nacrtu zakona su predviđena dva specijalna tijela što to može stvoriti zabunu, specijalni istražni tim i istražni tim za postupanje u konkretnom predmetu. G. Novosel predlaže da treba konkretizovati rad specijalnog istražnog tima, dok istražni tim za postupanje u konkretnom predmetu zapravo i nije tim već unutrašnja organizacija tužilaštva.

Ekspert Evropske komisije g. Alesandro Sutura Sardo, naveo je da nema primjedbi na opšte odredbe nacrta zakona ali da treba dodati kriterijum prilikom imenovanja specijalnih tužilaca i to u odnosu na iskustvo koje su imali u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Takođe, istakao je da je nadležnost prilično široko postavljena a što povlači pitanje efektivnosti

Specijalnog državnog tužilaštva. Naročito je potencirao da bezbjednosne provjere treba uključiti kao vid provjere kandidata za nivo savjetnika.

Na okruglom stolu u Podgorici iznijete su načelne i pojedinačne primjedbe i sugestije, postavljana pitanja i dati komentari od kojih su neki zapravo konstatacije i generalni stavovi.

Osnovna pitanja koja su potencirana tokom javne rasprave bilo na okruglom stolu, završnoj raspravi ili putem elektronske pošte grupisana su u **pet tema** i to:

PRIMJEDBE I SUGESTIJE NA NACRT ZAKONA O SPECIJALNOM DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU

1. Načelne primjedbe i stavovi

Izvršni direktor NVO Institut Alternativa, g. **Stevo Muk** naveo je da rješenja u nacrtu zakona ne odgovaraju stvarnim potrebama, budući da Specijalno državno tužilaštvo neće pretrpjeti neke veće promjene jer se zakon više fokusira na druge organe i rješenja. U nacrtu zakona nema odredbi koje bi bile preduslov za bezbjednosne rizike. Nadležnost je preširoka i postoji rizik da Specijalno državno tužilaštvo neće biti u mogućnosti da se fokusira na krivična djela organizovanih kriminala i korupcije. U nacrtu zakona nema odredbi o kontroli odbačaja krivične prijave.

G. **Boris Marić** iz NVO Centar za građansko obrazovanje smatra je nacrt zakona ne sadrži dobra rješenja, da je nadležnost preširoka i da postoji ogroman prostor za dalji rad na unapređenju teksta zakona.

Odgovor obrađivača

Nakon analize odredaba na koje su date načelne primjedbe obrađivač smatra da je organizaciono Specijalno državno tužilaštvo dobro postavljeno iz razloga što ne treba zaboraviti da je državno tužilaštvo jedinstven organ. U odnosu na bezbjednosne provjere, ovo pitanje mora biti usklađeno sa Zakonom o tajnosti podataka. Odrbebe o kontroli odbačaja krivične prijave sadržane su u nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku, iz razloga što kontrolu odbačaja ne treba ograničavati samo na krivična djela koja su u nadležnosti Specijalnog državnog tužilašta. Radna grupa će još jednom razmotriti odredbu koja se tiče nadležnosti Specijalnog državnog tužilašta.

2. Primjedbe i sugestije u vezi sa predloženim sistemom imenovanja Glavnog specijalnog tužioca i specijalnih tužilaca

Generalni direktor u Ministarstvu unutrašnjih poslova g. **Miloš Vukčević**, g. **Dragoje Jović**, sudija Viseg suda u Podgorici, istraživačica javnih politika u NVO Institutu Alternativa gđa **Dina Bajramspahić** i **Veselin Radulović**, advokat NVO MANS-a predložili su da se umjesto sistema imenovanja specijalnih tužilaca propiše sistem izbora, što podrazumijeva raspisivanje javnog poziva, kako bi se omogućilo da pored iskusnih državnih tužilaca mogu konkurisati i sudije, advokati i službenici Uprave policije.

U odnosu na predloženi postupak imenovanja gđa **Bajramspahić** predlaže se da bezbjednosne provjere treba da predstavljaju isključivi uslov za imenovanje specijalnih tužilaca, kao i da se propiše mogućnost razrješenja u slučaju ometanja bezbjednosnih provjera.

Odgovor obrađivača

Nakon analize člana na koji je data primjedba obrađivač smatra da sistem imenovanja specijalnih tužilaca ima za cilj da u Specijalnom državnom tužilaštvu budu imenovani najbolji tužioci sa iskustvom. Ne treba zanemariti Ustavnu odredbu da se tužioci prvi put biraju na vrijeme od četiri godine. U odnosu na bezbjednosne provjere, ovo pitanje mora biti usklađeno sa Zakonom o tajnosti podataka.

3. Primjedbe i sugestije u vezi sa predloženom nadležnošću Specijalnog državnog tužilaštva

Primjedbe specijalnog tužioca gđe **Đurđine Nine Ivanović**, zamjenika g. **Držena Burića** i generalnog direktora u Ministarstvu unutrašnjih poslova g. **Miloša Vukčevića** odnosile su se na predloženu nadležnost SDT, ističući da je široko postavljena i na ovaj način može samo umanjiti efekte i rezultate rada koji se od novog SDT očekuju. Predloženo je da se nadležnost ograniči na krivična djela organizovanog kriminala i visoke korupcije, tj. krivična djela korupcije koje izvrše javni funkcioneru u smislu definicije iz Zakona o sprječavanju konflikta interesa.

Sudija specijalizovanog odjeljenja Višeg suda u Podgorici gđa **Valentina Pavličić** predlaže da, imajući u vidu činjenicu da je nadležnost SDT usko povezana sa nadležnošću specijalizovanog odjeljenja, da krivično djelo zloupotreba službenog položaja mora biti gradirano kao i druga krivična djela.

G. **Danilo Ajković** iz Akcije za ljudska prava predložio je da SDT bude nadležno i za krivična djela ratnih zločina.

Odgovor obrađivača

Nakon analize člana na koji je data primjedba obrađivač smatra da je potrebno da radna grupa još jednom razmotri odredbu koja se tiče predložene nadležnosti Specijalnog državnog tužilašta. Međutim, ne smije se zanemariti činjenica da se nadležnost tužilaštva određuje na osnovu nadležnosti suda, a ne obrnuto.

Takođe, ratni zločini jesu važna krivična djela, ali nisu se našla u nadležnosti SDT iz razloga što je intencija bila da se SDT fokusira na korupciju i organizovani kriminal i specijalizuje za ova krivična djela.

4. Primjedbe i sugestije u odnosu na odredbu o formiranju posebnog policijskog odjeljenja za saradnju sa Specijalnim državnim tužilaštvom

Šef Kriminalističke policije g. **Milan Tomić** sugerisao je da predloženo rješenje u nacrtu zakona da u okviru policije treba formirati posebno odjeljenje može znatno otežati rad policije budući da sada tri odsjeka kriminalističke policije saraduju sa SDT.

Odgovor obrađivača

Nakon analize člana na koji je data primjedba obrađivač smatra da je potrebno da radna grupa još jednom razmotri odredbu koja se tiče formiranja posebnog policijskog odjeljenja za saradnju sa Specijalnim državnim tužilaštvom.

5. Primjedbe i sugestije u vezi sa prelaznim i završnim odredbama

Specijalni tužilac gđa **Đurđina Nina Ivanović** sugerisala je da u posebno važne prelazne i završne odredbe id a treba precizirati kada će SDT početi sa radom, budući da je neophodno obezbjediti predušlove za rad budućeg SDT-a.

Generalni direktor u Ministarstvu unutrašnjih poslova g. **Miloš Vukčević** sugerisao je da je neophodno ostaviti rok od šest mjeseci kako bi se izvršilo formiranje specijalizovanog odjeljenja u Upravi policije.

Odgovor obrađivača

Nakon analize člana na koji je data primjedba obrađivač smatra da završne i prelazne odredbe zavise od konačnih rjesenja koje će biti u predlogu zakona, kako bi se izbjegla situacija da se u nacrtu zakona prejudiciraju određena rješenja i rokove.

Umjesto zaključka

Na osnovu komentara³, primjedbi i sugestija dobijenih nakon javne rasprave, Ministarstvo pravde doraduje tekst nacrtu zakona i priprema ga za formu predloga. Osnovna ideja obrađivača je bila da ovaj značajni zakonski tekst bude odraz nastojanja da se Crna Gora pridruži krugu država koje su u okviru svog zakonodavnog i institucionalnog okvira prepoznale potrebu za formiranje Specijalnog državnog tužilaštva, u cilju jačanja borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

³ Komentari NVO Institut Akcije za ljudska prava na Nacrt zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu pristigli su 7. oktobra 2014. godine, po završetku javne rasprave, i iz tog razloga nisu obuhvaćeni izvještajem sa javne rasprave, ali će ih radna grupa svakako razmotriti u postupku pripreme zakona za formu predloga.