

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 04-3264/5
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 2 stav 1 tač. 1, 2 i 4, i člana 8 i 15 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu („Službeni list Crne Gore“, broj 59/21), koji je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Klub poslanika DPS-a u Skupštini Crne Gore (Danijel Živković, Andrija Nikolić, Bogdan Fatić, Marta Šćepanović i Nikola Rakočević), a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.**

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

U Predlogu se navodi da se članom 2 stav 1 tač. 1, 2 i 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, Državno tužilaštvo stavlja pod neprimjereni politički uticaj i da se narušava njegova izborna, finansijska i organizaciona samostalnost. Osporenim zakonskim rješenjem sadržanim u članu 2, ta samostalnost je narušena prvenstveno izmjenom kompozicije Tužilačkog savjeta u kojem tužioci imaju jednog predstavnika manje, pa tužioci postaju „statisti“, dok političari pod nazivom „ugledni pravnici“ bez jasno definisanih kriterijuma vrše funkciju Tužilačkog savjeta uz predstavnika Ministarstva pravde. Samim tim navedeno rješenje je u suprotnosti sa članom 136 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da Tužilački savjet obezbjeđuje samostalnost državnog tužilaštva i državnih tužilaca. Nadalje, u odnosu na član 8 osporenog Zakona kojim se propisuje da za vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca može biti određeno lice koje ispunjava uslove iz člana 43 ovog zakona, podnosilac smatra da je isti u suprotnosti sa Amandmanom X na Ustav Crne Gore kojim je propisano da poslove Državnog tužilaštva vrše rukovodioci državnih tužilaštava i državni tužioci. U Predlogu se takođe navodi da se članom 8 osporenog Zakona, po kojem vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca može biti biran na period od 6 mjeseci, koji se može produžiti za još 6 mjeseci, stvaraju uslovi za dugoročno zaobilaženje Ustavnog rješenja o izboru vrhovnog državnog

tužioca, kroz omogućavanje neograničenog odgađanja njegovog izbora. Takođe, u odnosu na član 15 osporenog Zakona, kojim je propisano da 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, podnosilac Predloga smatra da se radi o narušavanju samostalnosti tužilaštva, jer se ne obezbjeđuju uslovi da Tužilački savjet samostalno i nezavisno, bez političkog uticaja vrši svoje nadležnosti, što je u suprotnosti sa Amandmanom XI na Ustav Crne Gore.

U vezi sa navodima Predloga ističemo sljedeće:

Odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu koje se Predlogom osporavaju glase:

“Član 2

U članu 18 stav 3 tač. 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) četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština), na predlog nadležnog radnog tijela;

Poslije tačke 3 dodaje se nova tačka koja glasi:

“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.”

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 tzbini 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 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 koja 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 15

Poslije člana 184 dodaje se pet novih članova koji glase:

“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 raspisaće javne pozive 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 konstatovati prestanak dužnosti vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca koji je određen prije stupanja na snagu ovog zakona, odnosno prije održavanja konstitutivne sjednice i odrediti vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca.

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 184e

Započeti postupci izbora rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca koji su pokrenuti, a nijesu okončani do stupanja na snagu ovog zakona, obustaviće se po sili ovog zakona.”“

Članom 16 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore propisano je da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje.

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, dok je Amandmanom X na Ustav Crne Gore, kojim se zamjenjuje član 135 Ustava, u stavu 1 propisano da poslove Državnog tužilaštva vrše rukovodioci državnih tužilaštava i državni tužioci.

Takođe, amandmanom XI na Ustav Crne Gore, kojim se zamjenjuje član 136 Ustava, u stavu 1 propisano je da Tužilački savjet obezbjeđuje samostalnost Državnog tužilaštva, dok je stavom 3 propisano da se sastav, izbor, mandat, organizacija i način rada Tužilačkog savjeta uređuju zakonom.

U skladu sa Ustavom propisanim određenjima sadržanim prvenstveno u Amandmanu XI, odredbom člana 2 Zakona o izmjenama i dopunama 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 tzbini 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.

Rješenjem sadržanim u članu 8 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, koje 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.

Članom 15 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, kojim je, između ostalog, propisano da 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, 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. Takođe, imajući u vidu da su navedene izmjene Zakona sistemske izmjene, usmjerene na funkcionisanje Tužilačkog savjeta, kojim se mijenjaju njegova ovlašćenja i sastav, opravdano je i prekidanje mandata postojećem tijelu.

Imajući u vidu sve navedeno, Vlada je mišljenja da se navedenim odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu („Službeni list CG“, broj 59/21) ne narušava ni jedno od Ustavom utvrđenih načela.

PREDSJEDNIK
Prof. dr Zdravko Krivokapić

