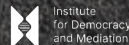
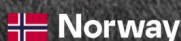


Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2023. i 2024.



Izveštaj je pripremljen uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM), a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške. Sadržaj izvještaja je isključiva odgovornost Akcije za ljudska prava i ne odražava nužno stavove Centra za promociju civilnog društva, Center for Research and Policy Making (CRPM), Institute for Democracy and Mediation i Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške.



ANALIZA POSTUPAKA IZBORA, NAPREDOVANJA I UTVRĐIVANJA ODGOVORNOSTI DRŽAVNIH TUŽILACA U CRNOJ GORI U 2023. I 2024.

Akcija za ljudska prava / Human Rights Action – HRA

Podgorica,
decembar 2024.

Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori u 2023. i 2024.

Izdavač

**Akcija za ljudska prava
Human Rights Action (HRA)**

Ulica Baku, Green level, ulaz br.1

81 000 Podgorica, Crna Gora

Tel: 020/232 348

hra@t-com.me

www.hraction.org

Za izdavača

Tea Gorjanc Prelević

Autori

Tea Gorjanc Prelević

Anastasija Stefanović

Amra Bajrović

Veselin Radulović

Uredila

Tea Gorjanc Prelević

Prelom i dizajn

Artbuk DOO



Izveštaj je pripremljen uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan - Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM), a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške. Sadržaj izvještaja je isključivo odgovornost Akcije za ljudska prava i ne odražava nužno stavove Centra za promociju civilnog društva, Center for Research and Policy Making (CRPM), Institute for Democracy and Mediation i Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

SADRŽAJ

UVOD	7
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	9
Zaključci	10
Preporuke	19
1. SASTAV I IZBOR TUŽILAČKOG SAVJETA	24
I.1. Pravni okvir	25
I.1.1. Novousvojeni pravni okvir	25
I.2. Sastav Tužilačkog savjeta	27
I.2.1. Predsjednik Tužilačkog savjeta	27
I.2.2. Članovi iz reda državnih tužilaca	27
I.2.3. Članovi iz reda uglednih pravnika	28
I.2.4. Član iz reda uglednih pravnika - predstavnik NVO sektora	28
I.2.5. Predstavnik Ministarstva pravde	28
I.3. Trajanje mandata članovima Tužilačkog savjeta	29
2. TRANSPARENTNOST RADA TUŽILAČKOG SAVJETA	30
II.1. Pravni okvir	31
II.2. Praksa	31
3. UGROŽAVANJE SAMOSTALNOSTI DRŽAVNIH TUŽILACA	33
III.1. Slučajevi na koje je reagovao Tužilački savjet	34
III.2. Slučajevi na koje Tužilački savjet nije reagovao - reakcije udruženja državnih tužilaca i sindikata državnih tužilaštava	35
III.3. Pritužbe državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u vezi sa ugrožavanjem njihove samostalnosti	37
4. IZBOR I NAPREDOVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA	38
IV.1. Pravni okvir	39
IV.1.1. Novousvojeni zakonski okvir	39
IV.2. Praksa	40
IV.2.1. Ukupni podaci	40

IV.2.2. Trajanje postupka	40
IV.2.3. Obrazloženje odluka	40
IV.3. Izbor državnih tužilaca u osnovnom državnom tužilaštvu na period od četiri godine	41
IV.3.1. Ukupni podaci	41
IV.3.2. Trajanje postupka	42
IV.3.3. Odluke	42
IV.4. Izbor državnih tužilaca na stalnu funkciju	43
IV.4.1. Ukupni podaci	43
IV.4.2. Trajanje postupka	43
IV.4.3. Postupak izbora i odluke	43
IV.5. Napredovanje državnih tužilaca	44
IV.5.1. Ukupni podaci	44
IV.5.2. Trajanje postupka	45
IV.5.3. Postupak izbora i odluke	45
IV.6. Izbor rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava	48
IV.6.2. Trajanje postupka	48
IV.6.3. Postupak izbora i odluke	49
IV.7. Izbor Vrhovnog državnog tužioca	52
IV.8. Percepcija državnih tužilaca o kvalitetu obrazloženja odluka	54
IV.9. Broj državnih tužilaca i rukovodilaca	54
5. OCJENJIVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA	55
V.1. Pravni okvir	56
V.1.1. Novousvojeni zakonski okvir	56
V.2. Praksa	57
6. PREMJEŠTANJE DRŽAVNIH TUŽILACA	60
VI.1. Pravni okvir	61
VI.1.1. Novousvojeni zakonski okvir	61
VI.2. Praksa	61
7. PRITUŽBE NA RAD DRŽAVNIH TUŽILACA	63
VII.1. Pravni okvir	64
VII.2. Praksa	64
VII.2.1. Osnovane pritužbe	67

VII.2.2. Neosnovane pritužbe	73
VII.2.3. Odluka bez ocjene o osnovanosti	80
VII.2.4. Odluke o nenadležnosti	81
8. ETIČKA ODGOVORNOST DRŽAVNIH TUŽILACA	83
VIII.1. Opšta zapažanja	84
VIII.2. Mišljenja Komisije za Etički kodeks	86
VIII.2.1. Mišljenja u kojima je utvrđeno da nema povrede Etičkog kodeksa.	86
VIII.2.1.1. Dvije inicijative protiv dva specijalna tužioca koji zastupaju optužnicu protiv Vesne Medenice	88
VIII.2.1.2. Jedina utvrđena povreda Etičkog kodeksa – nejasno zašto nije provjereno da li se radilo o disciplinskim prekršajima	89
9. DISCIPLINSKA ODGOVORNOST DRŽAVNIH TUŽILACA	91
IX.1. Pravni okvir	92
IX.1.1. Novousvojeni zakonski okvir	92
IX.2. Disciplinsko vijeće i disciplinski tužilac	95
IX.3. Praksa	95
IX.4. Privremeno udaljenje	101
10. PRESTANAK FUNKCIJE DRŽAVNIH TUŽILACA I RUKOVODILACA DRŽAVNIH TUŽILAŠTAVA	103
X.1. Pravni okvir i broj odluka	104
X.2. Prestanak tužilačke funkcije po sili zakona	104
X.3. Prestanak funkcije zbog podnošenja ostavke	107
X.4. "Funkcionerske naknade" i otpremnine	107
X.5. Prestanak funkcije zbog isteka mandata	108
X.6. Prestanak funkcije razrješenjem	109
11. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	110
Conclusions	111
Recommendations	120

UVOD

U ovom izvještaju Akcija za ljudska prava se bavila analizom rada Tužilačkog savjeta u 2023. i 2024. godini. Ovo je četvrti izvještaj koji Akcija za ljudska prava objavljuje o radu Tužilačkog savjeta. Rad savjeta smo počeli da pratimo u oktobru 2016. godine, kada je raspisan prvi oglas za izbor državnih tužilaca na osnovu Zakona o Državnom tužilaštvu iz 2015. godine.

Izvještaj se odnosi na primjenu nadležnosti Tužilačkog savjeta da bira i razrješava državne tužioce i rukovodiocce državnih tužilaštava, utvrđuje prestanak njihovih funkcija, odlučuje o njihovoj disciplinskoj odgovornosti, premještanju i razrješenju i razmatra pritužbe na njihov rad. Izvještaj ukazuje i na primjenu nadležnosti Tužilačkog savjeta da štiti državne tužioce od političkog pritiska. Pored toga, analizirano je i djelovanje Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca.

Sve odluke iz 2023. godine su uzete u obzir, dok je u odnosu na 2024. godinu u poglavljima koja se odnose na konkretne nadležnosti navedeno i koje su odluke analizirane.

Krajem juna 2024. godine je izmijenjen Zakon o Državnom tužilaštvu, koji je donio bitne promjene kako u sastavu Tužilačkog savjeta tako i u odnosu na njegova ovlašćenja i proceduru. U izvještaju komentarišemo izmjene i obrazložimo potrebu za nastavkom rada na tom zakonu, da bi se adekvatno dovršila započeta reforma, posebno u pogledu unapređenja profesionalne odgovornosti. Treba imati u vidu da izmjene nisu riješile problem podudaranja opisa disciplinskih prekršaja i kršenja Etičkog kodeksa. U posljednje dvije godine nije utvrđena disciplinska odgovornost ni jednog državnog tužioca, dok je kršenje etike utvrđeno samo u jednom slučaju 2023. godine.

Period koji izvještaj obuhvata obilježio je i manjak državnih tužilaca, kao i to da je na kraju januara 2024. godine, posle četiri godine „v.d.“ stanja, za Vrhovnog državnog tužioca u punom kapacitetu izabran magistar pravnih nauka Milorad Marković, prva osoba na čelu Državnog tužilaštva Crne Gore koja prethodno nije pripadala državnotužilačkoj organizaciji.

Cilj ovog izvještaja i drugih aktivnosti Akcije za ljudska prava jeste unapređenje rada Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta u opštem interesu vladavine prava u Crnoj Gori, koja uključuje poštovanje ljudskih prava u skladu sa međunarodnim standardima. Poseban cilj je i podsticanje neophodnih reformi u cilju što skorijeg pridruživanja države Evropskoj Uniji.

Izvještaj ukazuje na unapređenje transparentnosti rada Tužilačkog savjeta, posebno u pogledu obrazloženja njegovih odluka, što je ranije bio predmet kritike Evropske komisije. Ukazano je i na napredovanje prakse ocjenjivanja rada državnih tužilaca, ali i na dalju potrebu za usavršavanjem propisa i prakse u tim i drugim oblastima. Detaljni zaključci i preporuke navedeni su u posebnom poglavlju u nastavku.

U tekstu smo nastojali da koristimo pojmove u ženskom gramatičkom rodu, u skladu s uputstvima iz Registra zanimanja, zvanja i titula žena Ministarstva za ljudska i manjinska prava – Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti, onda kada smo njima označavali ženske osobe. Ipak, ekonomičnosti radi, ovi pojmovi nijesu dosljedno korišćeni, pa treba smatrati da se izrazi „državni tužioci”, „članovi savjeta” itd. odnose i na žene na tim funkcijama.

Zahvaljujemo Tužilačkom savjetu na ažurnoj dostavi informacija, komentarima na nacrt ovog izvještaja, doprinosu organizaciji i učešću na skupu na kome je nacrt izvještaja predstavljen 27. decembra 2024. godine u Podgorici.



ZAKLJUČCI I PREPORUKE

ZAKLJUČCI

SASTAV I IZBOR TUŽILAČKOG SAVJETA

Tužilački savjet je funkcionisao u punom sastavu od početka 2023. do avgusta 2024. godine. Tada je član iz reda advokata podnio ostavku. Nepunih mjesec dana kasnije isto je uradio još jedan advokat, a u novembru i članica iz reda državnih tužilaca. Do dana završetka rada na ovoj analizi u decembru 2024, novi članovi nijesu bili izabrani.

Odluka Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu da pošalje dopis Advokatskoj komori da ona pokrene postupak za izbor samo jednog člana TS, nije u skladu sa prelaznim i završnim odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu iz juna 2024, koje propisuju da mandat člana traje do isteka mandata cijelog savjeta. Ovo znači da član koji sada bude izabran može da bude član tog tijela samo do kraja mandata postojećeg savjeta, pa bi, shodno tome, nove članove trebalo izabrati na način koji su birani do sada.

ZAKLJUČCI U ODNOSU NA NOVA ZAKONSKA RJEŠENJA

SASTAV TUŽILAČKOG SAVJETA

Većinu u Tužilačkom savjetu ponovo čine članovi iz reda državnih tužilaca, čime se smanjuje mogućnost političkog uticaja na Tužilački savjet i istovremeno povećava njegova samostalnost. Ograničen je i broj advokata koji mogu biti članovi Tužilačkog savjeta i sada samo jedan član može dolaziti iz reda advokata, čime je smanjen rizik potencijalnog sukoba interesa članova Tužilačkog savjeta koji su advokati i koji istovremeno brane okrivljene u krivičnim postupcima gdje je državno tužilaštvo suprotna strana.

SPRJEČAVANJE SUKOB A INTERESA I NEZAVISNOST OD POLITIČKOG UTICAJA

Napredak je postignut kada je u pitanju sprječavanje sukoba interesa i nezavisnost od političkog uticaja kod članova Tužilačkog savjeta i zakonom je sada na isti način definisan sukob interesa kod svih članova Tužilačkog savjeta. Takođe, pozitivna novina je da se pravila o sukobu interesa sada primjenjuju tokom trajanja čitavog mandata, a ne samo u vrijeme izbora.

MANDAT TUŽILAČKOG SAVJETA I PONOVI IZBOR

Mandat Tužilačkog savjeta je produžen sa četiri na pet godina i ograničen je ponovni izbor za člana Tužilačkog savjeta tako da isto lice može biti birano za člana Savjeta najviše dva puta.

IZBOR ČLANOVA TUŽILAČKOG SAVJETA

Napredak je postignut i u postupku izbora članova Tužilačkog savjeta pa članovi Komisije za izbor, koja sprovodi postupak izbora članova Savjeta iz reda državnih tužilaca, ne mogu biti kandidati za članove Tužilačkog savjeta. Tako se sprječava mogući sukob interesa i doprinosi objektivnom i nepristrasnom radu Komisije i Tužilačkog savjeta.

TRANSPARENTNOST RADA TUŽILAČKOG SAVJETA

Tužilački savjet (TS) je pokazao visok nivo transparentnosti tokom 2023. i do kraja 2024. godine. Pravovremeno obavještanje javnosti o sjednicama, često i mnogo ranije nego što je to Poslovníkom predviđeno, značajno doprinosi otvorenosti rada savjeta i jačanju povjerenja u njegov rad. Zapisnici sa sjednica se redovno objavljuju, prisustvo sjednicama se uvijek omogućava.

Ipak, postoji prostor za dodatna poboljšanja – posebno u pogledu detaljnijeg sadržaja zapisnika sa sjednica na kojima su obavljani intervjui, kao i redovnijeg objavljivanja odluka o izboru državnih tužilaca i rukovodilaca tužilaštava na internet stranici savjeta.

Istraživanje o percepciji državnih tužilaca o korupciji o pravosuđu, koje je rađeno na uzorku od 40.1% državnih tužilaca, pokazalo je da njih 65.9% smatra da je rad Tužilačkog savjeta transparentan, dok 9.7% nije saglasno sa tom tvrdnjom.

UGROŽAVANJE SAMOSTALNOSTI DRŽAVNIH TUŽILACA

Uprkos čestim političkim i neargumentovanim napadima na rad državnih tužilaca u Crnoj Gori tokom 2023. i 2024, reakcije Tužilačkog savjeta bile su rijetke i nedovoljno odlučne. U dva zvanična saopštenja, po jednom godišnje, Savjet je apelovao na političke zvaničnike da se uzdrže od izjava kojima se vrši pritisak na državne tužioce. Međutim, mnogi drugi slučajevi političkih optužbi prošli su bez njegove reakcije, dok su Udruženje državnih tužilaca, Sindikat državnih tužilaca ili Vrhovni državni tužilac sami preuzimali ulogu u zaštiti integriteta državnog tužilaštva.

U 2023. godini i do decembra 2024. nije bilo pritužbi državnih tužilaca Tužilačkom savjetu u vezi ugrožavanja njihove samostalnosti. Rezultati kvantitativnog istraživanja o percepciji državnih tužilaca o korupciji o pravosuđu, rađeno na uzorku od 40.1% državnih tužilaca, pokazalo je da njih 61% smatra da Tužilački savjet efikasno obezbjeđuje samostalnost državnog tužilaštva, dok 17% nije saglasno, a ostali nemaju izraženo mišljenje.

IZBOR I NAPREDOVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA

Nakon više od četiri godine VD stanja u Vrhovnom državnom tužilaštvu,¹ Skupština Crne Gore je, najzad, 27. januara 2024. izabrala Milorada Markovića za Vrhovnog

¹ Prethodnom Vrhovnom državnom tužiocu Ivici Stankoviću mandat je istekao 7. oktobra 2019, i od tada su Vrhovnom državnim tužilaštvom rukovodili vršioci dužnosti.

državnog tužioca u punom mandatu. Ovaj izbor je pozitivan korak ka stvaranju uslova za intenzivniju borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, jačanju vladavine prava, ali i povećanju povjerenja građana u rad Državnog tužilaštva.

U periodu od januara 2023. do kraja 2024, Tužilački savjet je donio ukupno 17 odluka o izboru, kojim je izabrano pet rukovodilaca državnih tužilaštava, četiri specijalna tužioca, šest državnih tužilaca u višim državnim tužilaštvima, 31 državni tužilac u osnovnim državnim tužilaštvima (od kojih devet na stalnu funkciju i 22 na period od četiri godine) i 13 kandidata za državnog tužioca.

Od 85 državnih tužilaca na kraju prošle godine, broj je do kraja decembra povećan na 114, a predviđeno je ukupno 141.

Četiri javna oglasa koji su raspisani u 2023. okončana su u 2024. godini i izvršen je izbor rukovoditeljke Višeg državnog tužilaštva u Bijelom Polju,² trajno je dobrovoljno raspoređena državna tužiteljka u Osnovno državno tužilaštvo u Cetinju,³ izabran je rukovodilac Osnovnog državnog tužilaštva u Ulcinju⁴. Takođe, na stalnu funkciju su izabrane tri državne tužiteljke u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici, dvoje državnih tužilaca u Osnovnom državnom tužilaštvu u Baru i jedan državni tužilac u Osnovnom državnom tužilaštvu u Nikšiću.⁵

Zbog stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, dana 27. juna 2024. donijeta je odluka da se obustavi započeti postupak izbora 11 državnih tužilaca u osnovnim državnim tužilaštvima na nivou Crne Gore, postupak izbora jednog državnog tužioca u Osnovnom državnom tužilaštvu u Kotoru, postupak izbora četiri državna tužioca u Višem državnom tužilaštvu u *Podgorici* i tri državna tužioca u Vrhovnom državnom tužilaštvu.

Nakon obustavljanja navedenih postupaka, istog datuma su raspisani novi oglasi za izbor 11 državnih tužilaca, koji su i realizovani i donijete su odluke o izboru, osim za dva državna tužioca u Vrhovnom državnom tužilaštvu, gdje su intervjui bili zakazani za sam kraj godine, 26. i 27. decembar.

Proces izbora kandidata i rukovodilaca državnih tužilaštava u prosjeku je trajao **od šest do sedam mjeseci**, što ukazuje na potrebu za ubrzanjem i većom efikasnošću. Iako ne postoji zakonski rok u kojem ovi postupci moraju biti sprovedeni, efikasan izbor novih tužilaca je važan zbog akutnog nedostatka kadra, dok brz izbor rukovodilaca u načelu doprinosi boljem funkcionisanju državnog tužilaštva.

Ostali postupci izbora, u slučaju napredovanja - koji su u prosjeku trajali tri mjeseca, izbora na mandat od četiri godine - o čemu se odlučivalo u prosjeku od nekoliko dana nakon završetka inicijalne obuke, i imenovanja na stalnu funkciju - o čemu se odlučivalo u prosjeku dva i po meseca, sprovedeni su **veoma efikasno**.

Tužilački savjet je nešto sporije birao kandidate za državne tužioce i rukovodioce u nego Sudski savjet, kome je prosječno bilo potrebno pet do šest mjeseci za izbor kandidata za sudije, odnosno četiri do pet mjeseci za izbor predsjednika sudova.

2 Oglas TSO 7/23 od 7.7.2023.

3 Oglas TSO 8/23 od 31.10.2023.

4 Oglas TSO 9/23 od 24.11.2023.

5 Oglas TSO 10/23 od 28.11.2023.

Međutim, Tužilački savjet je bio daleko ekspeditivniji prilikom izbora državnih tužilaca nakon završene inicijalne obuke - odluke su donošene u prosjeku za nekoliko dana, a najviše do mjesec dana, dok je Sudskom savjetu za to trebalo tri do četiri mjeseca, kao i u postupcima napredovanja, jer je Sudskom savjetu za taj proces trebalo prosječno devet mjeseci.

Valjano obrazloženje su imale: odluka o izboru četiri kandidata za državnog tužioca, odluke o izboru državnih tužilaca na stalnu funkciju u osnovnim državnim tužilaštvima i odluka o izboru državnih tužilaca koji se prvi put biraju u osnovno državno tužilaštvo na vrijeme od četiri godine. Ostale odluke o izboru nisu imale potpuna obrazloženja.

U izvještajnom periodu Tužilački savjet je donio šest odluka o napredovanju državnih tužilaca. Ni ove odluke nijesu sadržale valjano obrazloženje iz kojeg bi se moglo zaključiti da su svi kriterijumi, odnosno potkriterijumi primijenjeni u skladu sa zakonom. Obrazloženje odluka ne omogućava provjeru kako je izvršeno bodovanje i da li je odluka zakonita, drugim rječima, nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti odluke.

Više nije slučaj da se rad svih kandidata koji napreduju ocjenjuje isključivo kao odličan i bodovan najvećim mogućim brojem bodova. Jedna državna tužiteljka je dobila ocjenu "dobar" Komisije za ocjenjivanje (naknadno smo obaviješteni i o jednoj ocjeni "nezadovoljava"). Iz ove odluke se ne može zaključiti kako se došlo do takve ocjene, no ona nije imala uticaja na konačan ishod postupka, jer su sve državne tužiteljke koje su podnijele prijavu na taj oglas i izabrane. Višegodišnja praksa po kojoj je rad svih državnih tužilaca ocjenjivan samo najvećom ocjenom pokazuje da je neophodna ne samo izmjena pravila o ocjenjivanju, već i dodatne izmjene Zakona o Državnom tužilaštvu.

Tužilački savjet je **popravio obrazloženje odluka u odnosu na ranije odluke o izboru rukovodilaca državnih tužilaštava u odnosu bodovanje intervju**a, jer se pokazuje kako se došlo do prosječnog broja bodova. Međutim, nije popravljeno obrazloženje u dijelu ispunjenosti posebnih uslova za izbor rukovodilaca koji se tiču radnog iskustva.

Istraživanje o percepciji državnih tužilaca o korupciji o pravosuđu, rađeno na uzorku od 40.1% državnih tužilaca, pokazalo je da preko polovine (56.1%) smatra da su odluke Tužilačkog savjeta dobro obrazložene, dok jedna četvrtina (24.4%) s tim nije saglasna.

OCJENJIVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA

Sistem ocjenjivanja državnih tužilaca u Crnoj Gori i dalje je nerealan, neobjektivan i nedovoljno transparentan. Odluke o izboru koje je donio Tužilački savjet u posmatranom periodu pokazuju da je rad svih državnih tužilaca, osim nekoliko, ocijenjen najvišom ocjenom „odličan” i da su svi, osim jedne državne tužiteljke, u postupku izbora po tom kriterijumu dobili maksimalan broj bodova⁶.

⁶ Naknadno smo dobili podatak da je od 34 date ocjene, 28 bilo „odličan”, pet „dobar”, a jedna „nezadovoljava”. Prilikom izrade izvještaja, imali smo u vidu samo odluke koje su bile „vidljive” u postupcima napredovanja, detaljnije u poglavlju V.

U slučaju u kojem je rad državne tužiteljke ocjenjen kao "dobar", to nije imalo uticaj na odluku o izboru.

Prema informacijama dobijenim iz VDT-a, u decembru 2024, po prvi put je rad jednog državnog tužioca ocijenjen ocjenom "nezadovoljava".

Propisani kriterijumi i potkriterijumi za ocjenu rada državnih tužilaca, posebno za ocjenu kvaliteta rada, još nijesu dovoljni za objektivno ocjenjivanje rada državnih tužilaca.

Propisan je novi indikator na osnovu koga se posebno ocjenjuje kvalitet rada državnih tužilaca, a koji se odnosi na kvalitet pisanog obrazloženja optužnih akata, složenost procesnih radnji i poštovanje procesnih prava učesnika u postupku.

Primjena stavova Ustavnog suda Crne Gore i Evropskog suda za ljudska prava po prvi put se uzima u obzir kod ocjenjivanja državnih tužilaca i to kod ocjene potkriterijuma "vještina postupanja".

Međutim, i dalje za ocjenu kvaliteta rada nijesu od značaja broj usvojenih ili odbijenih predloga o određivanju i produženju pritvora, broj usvojenih pritužbi o odbacivanju krivične prijave, ali ni pravnosnažne presude redovnih sudova.

Za ocjenu kvaliteta rada državnog tužioca više se ne uzima u obzir broj osuđujućih presuda i usvojenih žalbi. I dalje nije propisano obavezno ocjenjivanje državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu, za razliku od sudija Vrhovnog suda koji se ocjenjuju.

Podzakonski akt o ocjenjivanju nije donijet, iako je propisano da će se svi podzakonski akti za sprovođenje zakona donijeti najkasnije u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu, tj. do 19.12.2024. godine.

Komisija za normativnu djelatnost Tužilačkog savjeta, uz podršku Kancelarije Savjeta Evrope u Podgorici, sačinila je Nacrt Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, koja su dana 10.12.2024, dostavljena na komentare i sugestije ekspertima Savjeta Evrope.⁷

Odluke o ocjenjivanju nijesu dovoljno obrazložene jer je nejasno kako je Vijeće za ocjenjivanje utvrdilo predlog ocjene koji je Komisija za ocjenjivanje prihvatila.

PREMJEŠTANJE DRŽAVNIH TUŽILACA

Tužilački savjet je od januara 2023. do decembra 2024. donio četiri odluke o trajnom dobrovoljnom premještanju državnih tužilaca i pet odluka kojima su odbijene prijave kandidata na interne oglase za premještanje. Sve odluke sadrže detaljno izložen postupak i razloge premještaja tužilaca odnosno odbijanja njihovih prijava. Međutim, **u odlukama nema ocjene rada prijavljenih kandidata, iako je ta ocjena neophodan uslov za premještaj.**

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu je dopunjen uslov za trajno dobrovoljno premještanje (ranije "trajno dobrovoljno raspoređivanje"), tako da je precizirano da pravo prijave na interne oglase imaju državni tužioci izabrani na stalnu funkciju, s ocjenom rada odličan ili dobar.

PRITUŽBE NA RAD DRŽAVNIH TUŽILACA

Pritužbe na nezakonito postupanje državnih tužilaca i dalje nijesu djelotvorno sredstvo za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca. Neophodno je dodatno izmjeniti zakonske opise disciplinskih prekršaja da bi se obezbijedilo da u svim, ili bar svim ozbiljnijim slučajevima u kojima se utvrdi nezakonito postupanje državnih tužilaca, oni za to i snose odgovornost.

Iz dostupnih odluka o ocjenjivanju državnih tužilaca ne može se zaključiti da odluke o osnovanim pritužbama imaju uticaja na ocjenu rada državnih tužilaca.

Tužilački savjet je samo djelimično i u manjem broju slučajeva unaprijedio praksu u postupcima odlučivanja po pritužbama na zakonitost rada državnih tužilaca. **Odluke savjeta i dalje ne sadrže navode pritužbe, što otežava njihovo razumijevanje** i ocjenu. U većini slučajeva odluke po pritužbama su i dalje nerazumljive i ne može se zaključiti kako je i na osnovu čega utvrđeno da li je pritužba osnovana ili ne.

U praksi se u istim ili sličnim situacijama različito postupalo, pa se tako, na primjer, u slučaju kada je utvrđeno neblagovremeno postupanje državnog tužioca pritužba nekad cijenila kao osnovana i državnom tužiocu je ukazivano da intenzivira rad na predmetu, dok je u nekim slučajevima TS ukazivao i rukovodiocu državnog tužilaštva na njegova zakonska ovlašćenja. Sa druge strane, TS je nekad zbog neblagovremenog postupanja državnog tužioca cijenio da je pritužba neosnovana sa stavom da nije nadležan da ocjenjuje djelotvornost istrage.

Nijedna od ukupno 17 osnovanih pritužbi u izvještajnom periodu nije dovela do utvrđivanja bilo kakve odgovornosti državnih tužilaca kod kojih su utvrđene nepravilnosti, pa čak i vrlo ozbiljni propusti u radu. Državni tužioci koji su postupali neblagovremeno nijesu mogli biti pozvani na disciplinsku odgovornost jer opis disciplinskog prekršaja koji se odnosi na kršenje propisanih rokova zahtijeva da se to čini u najmanje tri predmeta. Odluke kojima je TS utvrdio osnovanost pritužbi i dalje su nedovoljno obrazložene.

Odluka da je djelimično osnovana pritužba na rad bivšeg Glavnog specijalnog državnog tužioca (GST) je primjer dobre prakse jer sadrži valjano obrazloženje.

Međutim, ova odluka je zakašnjela zbog neopravdane pasivnosti ranijeg sastava TS i donijeta je više od godinu dana nakon što je bivšem GST-u prestala funkcija, iako je od izvršenja prekršaja do donošenja odluke prošlo godinu i tri mjeseca, a na prekršaj se od početka i javno ukazivalo.

Ni odluke o neosnovanim pritužbama u nekim slučajevima nemaju obrazloženje i razloge. Odluke koje sadrže obrazloženje u većini slučajeva su nerazumljive i protivrječne. U slučajevima kada je tokom postupka po pritužbi državni tužilac napredovao u tužilaštvo višeg stepena, izostajala je odluka TS u odnosu na propuste u radu tog tužioca prije napredovanja. TS je pritužbu cijenio kao da je podnešena protiv državnog tužioca koji je preuzeo predmet nakon napredovanja i donosio je odluku da je pritužba neosnovana.

ETIČKA ODGOVORNOST DRŽAVNIH TUŽILACA

Mišljenja Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca imaju valjana obrazloženja i razloge, i predstavljaju dobar primjer kako bi Tužilački savjet trebalo da postupa i u postupcima po pritužbama na zakonitost rada državnih tužilaca.

Od šest donijetih mišljenja u 2023. godini, Komisija je utvrdila kršenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca samo u jednom slučaju.

Jedini slučaj u kome je utvrđena povreda etike ponovo ukazuje na **problem istovjetnosti opisa disciplinskih prekršaja i načela i pravila Etičkog kodeksa državnih tužilaca** na koji Akcija za ljudska prava u kontinuitetu upozorava. U tom slučaju je izostalo obrazloženje zašto ponašanje državnog tužioca koje odgovara opisu radnji disciplinskih prekršaja Komisija nije ocijenila kao disciplinski prekršaj i zašto kao ovlašćeni predlagač nije pokrenula disciplinski postupak.

Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca i dalje postupa samo po inicijativama ovlašćenih podnosilaca i nema proaktivan pristup u cilju afirmacije poštovanja etičkih načela, niti prati primjenu Kodeksa mimo podnijetih inicijativa, iako je i za to ovlašćena.

Odluke Etičke komisije za 2024, zaključno s početkom decembra, još uvijek nisu izrađene, iako je rok propisan Poslovníkom za davanje mišljenja 30 dana od dana podnošenja inicijative.

DISCIPLINSKA ODGOVORNOST DRŽAVNIH TUŽILACA

U periodu od januara 2023. do decembra 2024. donijeto je 20 odluka. Ni u jednoj odluci nije utvrđena disciplinska odgovornost državnih tužilaca.

Najveći broj postupaka pokrenut je na osnovu spornih odluka Agencije za sprječavanje korupcije (ASK) da su državni tužioci prekršili Zakon o sprječavanju korupcije u pogledu prijava prihoda i imovine. Odbijeni su svi predlozi za utvrđivanje disciplinske odgovornosti jer nije nađeno da su tužioci postupali s namjerom da prikriju tačne podatke o prihodima.

Tužilački savjet nije utvrdio odgovornost ni u jednom od 18 slučajeva zbog prekršaja nedostavljanja podataka o imovini i prihodima, iako je u jednom takvom slučaju iz 2020. godine usvojio optužni predlog i izrekao minimalnu novčanu kaznu. U takvim slučajevima državni tužioci su pred Upravnim sudom Crne Gore pokrenuli sporove radi poništenja odluka ASK i te odluke nijesu postale pravosnažne, a od jula 2024. za postojanje ovog prekršaja neophodno je da se to utvrdi i pravosnažnom sudskom odlukom.

Od dva disciplinska postupka vođena zbog prekršaja u vezi sa vršenjem tužilačke funkcije, jedan je vođen neefikasno i doveo je do odluke koja ostavlja prostor za sumnju u pogledu njene zakonitosti. Drugi postupak je okončan u roku od godinu dana i temeljno je istražen.

U prvom pomenutom slučaju, odluka Disciplinskog vijeća je dva puta ukidana od strane Vrhovnog suda - prvi put kada je državni tužilac oglašen odgovornim i kažnjen, a drugi put kada je odbijen predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. U trećem, ponovljenom postupku, Disciplinsko vijeće je ponovo odbilo predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, ali za takvu odluku nije dalo razumljivo obrazloženje. Disciplinsko vijeće nije provelo sve dokaze radi utvrđenja činjeničnog stanja, odluku je zasnovalo na navodima svjedoka koji je imao samo posredna i uopštena saznanja, pa je ostala sumnja u zakonitost odluke da nije izvršen disciplinski prekršaj.

DISCIPLINSKI PREKRŠAJI

Kod opisa disciplinskih prekršaja i dalje se koriste neodređeni pojmovi koji mogu dovesti do proizvoljnosti i nejednakog postupanja prema državnim tužiocima. I jedan od razloga za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva posljednjim izmjenama zakona propisan je na sličan način sa neodređenom formulacijom koja može dovesti do proizvoljnog i nejednakog postupanja. Nije napravljena jasna razlika između disciplinskih prekršaja i kršenja Etičkog kodeksa. Zakonom i dalje nije propisano poštovanje principa proporcionalnosti između disciplinskog prekršaja i disciplinske sankcije, u skladu sa Akcionim planom za poglavlje 23.

POKRETANJE DISCIPLINSKOG POSTUPKA

Pozitivna novina kod posljednjih izmjena Zakona o Državnom tužilaštvu je što disciplinski tužilac sada može samoinicijativno pokrenuti istragu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca. Međutim, članovi TS i dalje nemaju to ovlašćenje, koje je, na primjer, dato članovima Sudskog savjeta u odnosu na sudije.

NOVI SASTAV DISCIPLINSKOG VIJEĆA

Vraćeno je rješenje koje je bilo u primjeni do juna 2021, i u Disciplinskom vijeću ponovo većinu čine članovi koji dolaze iz reda državnih tužilaca, umjesto članova iz reda uglednih pravnika. Ovakvo rješenje u principu slabi nezavisnost ovog tijela, nosi rizik korporativnosti i profesionalne solidarnosti među državnim tužiocima u postupcima utvrđivanja disciplinske odgovornosti.

PRESTANAK FUNKCIJE DRŽAVNIH TUŽILACA I RUKOVODILACA DRŽAVNIH TUŽILAŠTAVA

U izvještajnom periodu Tužilački savjet je donio ukupno 21 odluku o prestanku tužilačke funkcije, od čega u 2023. za 17 državnih tužilaca, a u 2024. godini za četiri. Tužilačka funkcija je kod tri državnih tužioca prestala po sili zakona ispunjenjem uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, kod deset je prestala podnošenjem ostavke, dok je kod osam prestala istekom mandata.

Odluke o prestanku tužilačke funkcije sadrže valjana obrazloženja i razloge iz kojih se utvrđuje na osnovu čega su donešene.

TS je nastavio da primjenjuje odredbu Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju koja propisuje uslove za sticanje prava na starosnu penziju. Ispunjenost uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju TS je različito utvrđivao, pa je u prvoj odluci tu činjenicu utvrdio iz službene evidencije Sekretarijata Tužilačkog savjeta, a u druge dvije odluke iz obavještenja rukovodilaca državnih tužilaštava.

TS nije ograničavao javnost u dijelu sjednice kada se govorilo o ispunjenosti uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju. To je pozitivan pomak u radu Savjeta koji je ranije odlučivao da se čitaju akti u kojima su sadržani ovi podaci, čime je djelimično ograničena javnost kod donošenja ovih odluka.

U prethodne tri godine, tužilačku organizaciju je ostavkom napustilo preko četvrtine ukupnog broja državnih tužilaca (28). Svima njima, shodno Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, sljeduje puni iznos plate tokom jedne ili i dvije godine po prestanku funkcije ("funkcionerske naknade"). Propisi ne ograničavaju dodjelu ovih naknada u situacijama kada postoji sumnja da je ostavka podnijeta radi izbjegavanja disciplinske ili druge odgovornosti. Nije predviđena ni obaveza povraćaja isplaćenih sredstava ako državni tužilac, nakon podnošenja ostavke, bude osuđen za krivično djelo koje bi predstavljalo osnov za njegovo razrješenje.

PREPORUKE

SASTAV I IZBOR TUŽILAČKOG SAVJETA

zabrati dva nedostajuća člana iz reda uglednih pravnika i jednog iz reda državnih tužioca u skladu sa pravilima koja su važila do sada. Treba imati u vidu i to da će, u skladu sa Zakonom o Državnom tužilaštvu, njihovi mandati trajati samo do isteka mandata postojećeg TS.

Pravičnu zastupljenost svih nivoa tužilaštava u Tužilačkom savjetu obezbijediti tako da najmanje dva člana Savjeta budu birana iz osnovnih tužilaštava, što je bila i preporuka Venecijanske komisije iz 2014. i 2015. godine.

Ponavljamo raniju preporuku da se proglašenje sastava Tužilačkog savjeta vrati u nadležnost predsjednika države, uz preciziranje njegovih ovlaštenja kako bi se spriječila eventualna politička opstrukcija. Proglašenje sastava savjeta precizirati kao formalno konstatovanje i proglašenje izbora koji su napravili drugi organi, kao što je predložila i Venecijanska komisija

TRANSPARENTNOST RADA TUŽILAČKOG SAVJETA

Unaprijediti transparentnost:

- blagovremenim objavljivanjem odluka o izboru državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava;
- objavljivanjem svih odluka TS čije objavljivanje nije isključeno propisima, npr. odluka o upućivanju državnih tužilaca na rad u drugo tužilaštvo;
- zapisnik sa sjednica na kojima je vršeno intervjuisanje kandidata treba da sadrži i transkript intervjua;
- u perspektivi obezbijediti audio-vizuelni prenos sjednica.

UGROŽAVANJE SAMOSTALNOSTI DRŽAVNIH TUŽILACA

Tužilački savjet mora pokazati veću odlučnost i proaktivnost u reagovanju na neutemeljene napade koji podrivaju nezavisnost i integritet tužilaštva. Kao tijelo zaduženo za zaštitu samostalnosti tužilačke organizacije, Savjet je dužan da pravovremeno i jasno osudi sve pokušaje pritiska ili diskreditacije državnih tužilaca.

Radi zaštite integriteta državnotužilačke organizacije i pravovremenog reagovanja na političke napade, neutemeljene optužbe i pokušaje diskreditacije, preporučuje se osnivanje posebne komisije unutar Tužilačkog savjeta. Ova komisija bi bila nadležna za kontinuirano praćenje i reagovanje na ovakve slučajeve. Sličan model trenutno razmatra Sudski savjet.

IZBOR I NAPREDOVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA

Ponavljamo raniju preporuku da odluke Tužilačkog savjeta moraju da imaju valjano obrazloženje i razloge koji jasno upućuju kako je utvrđeno činjenično stanje i kako je u konkretnom slučaju primijenjen zakon. Takođe, potrebno je popraviti obrazloženja odluka o izboru rukovodilaca državnih tužilaštava koja moraju sadržati navode u vezi ispunjenosti posebnih uslova za izbor rukovodioca koji se tiču radnog iskustva.

Preporučujemo uvođenje zakonskog roka u kojem moraju biti završeni postupci izbora i napredovanja tužilaca, kako bi se osigurala veća efikasnost i pravovremenost u popunjavanju ključnih pozicija u tužilaštvu.

OCJENJIVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA

Zakonom propisati da se kvalitet rada državnih tužilaca ocjenjuje na osnovu usvojenih ili odbijenih predloga o određivanju i produženju pritvora, usvojenih pritužbi o odbacivanju krivične prijave, pravnosnažnih presuda redovnih sudova, kao i na osnovu broja osuđujućih presuda i usvojenih žalbi.

Propisati odluke Ustavnog suda Crne Gore i Evropskog suda za ljudska prava kao indikator kod ocjene potkriterijuma kvalitet rada državnog tužioca, a ne kod ocjene potkriterijuma vještina postupanja jer poznavanje i primjena stavova Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava ne predstavljaju vještinu postupanja poput vještine da se rukovodi istragom, već nivo stručnog znanja.

Zakonom propisati kao obavezno ocjenjivanje i državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu jer i njihov rad treba da podliježe redovnoj kontroli.

Usvojiti podzakonski akt kojim će se propisati postupak ocjenjivanja i indikatori u skladu sa izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu iz juna 2024, a kako je i predviđeno izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu kada je prihvaćen predlog Akcije za ljudska prava.

Unaprijediti obrazloženje odluka tako da se može utvrditi kako se došlo do ocjene, odnosno kako je Vijeće za ocjenjivanje utvrdilo predlog ocjene.

PREMJEŠTANJE DRŽAVNIH TUŽILACA

Iako su odluke o trajnom dobrovoljnom premještanju dobro obrazložene, smatramo da bi transparentnost postupka bila dodatno unaprijeđena ukoliko bi se u obrazloženju naveli konkretni rezultati rada prijavljenih kandidata. Ovo bi pružilo jasne garancije da se odluke zasnivaju na objektivnoj procjeni učinka, posebno u situacijama gdje postoji veća konkurencija za oglašeno mjesto.

PRITUŽBE NA RAD DRŽAVNIH TUŽILACA

Ponavljamo preporuku da Tužilački savjet poboljša kvalitet obrazloženja odluka koje donosi po podnesenim pritužbama i da uvijek razmotri pokretanje postupka utvrđivanja individualne odgovornosti državnih tužilaca po osnovanim pritužbama.

Takođe, ponavljamo preporuku da Tužilački savjet:

- potpuno poštuje proceduru propisanu za postupanje po pritužbama na rad državnih tužilaca;
- dopuni Poslovnik Tužilačkog savjeta odredbom kojom će propisati da odluke po podnešenim pritužbama sadrže obrazloženje sa jasnim razlozima koji upućuju na odluku kakva je donešena i iz kojih se može utvrditi koje radnje su preduzete u cilju provjera navoda pritužbe;
- ujednači praksu u odlučivanju po pritužbama i u istim situacijama odlučuje na isti način;
- uvijek razmotri pokretanje postupka individualne odgovornosti državnih tužilaca po osnovanim pritužbama, posebno u slučajevima znatnog kršenja propisanih rokova i u slučajevima kada se takvo (ne)postupanje ponavlja;
- dopuni Poslovnik Tužilačkog savjeta propisivanjem roka za odlučivanje po pritužbama, i detaljnijim odredbama o postupku po pritužbama;
- uputi inicijativu Ministarstvu pravde za izmjene i dopune Zakona o Državnom tužilaštvu u pogledu opisa disciplinskih prekršaja, kako bi se obezbijedilo da se oni, s jedne strane, razlikuju od kršenja Etičkog kodeksa, a sa druge, da se obezbijedi sankcionisanje propusta koji dovode do štetnih posljedica po ostvarivanje pravde (npr. do izuzimanja dokaza kao nevaljanih iz spisa predmeta, kako je opisano, zatim višestrukog kršenja propisanih rokova u jednom ili dva predmeta, odnosno brisanja sada propisanog uslova da se to mora uraditi u najmanje tri predmeta i sl).

U slučajevima kada tokom postupka po pritužbi državni tužilac napreduje u tužilaštvo višeg stepena, TS bi svakako morao da donese odluku po pritužbi na rad tog tužioca prije napredovanja.

ETIČKA ODGOVORNOST DRŽAVNIH TUŽILACA

Ponavljamo ranije preporuke da bi Komisija za Etički kodeks trebalo da:

podnosi predloge za utvrđivanje disciplinske odgovornosti uvijek kada postoji sumnja da je izvršen disciplinski prekršaj ili da bar argumentovano objasni zbog čega smatra da se ne radi o disciplinskom prekršaju;

proaktivno i planski prati primjenu Kodeksa i da samoinicijativno pokreće postupak u slučaju njegovog kršenja.

DISCIPLINSKA ODGOVORNOST DRŽAVNIH TUŽILACA

U praksi nastojati da se disciplinski postupci sprovede što efikasnije, da činjenično stanje bude temeljno utvrđeno, da se odluke ne zasnivaju na izjavama svjedoka koji nemaju neposredna saznanja, kako se ne bi davao prostor za sumnju u neobjektivno postupanje.

DISCIPLINSKI PREKRŠAJI

Precizirati opise disciplinskih prekršaja tako da se izbjegnu neodređeni pojmovi, kao i da bi bila jasna razlika između prekršaja i kršenja Etičkog kodeksa. Zakonom propisati poštovanje principa proporcionalnosti između disciplinskog prekršaja i disciplinske sankcije, u skladu sa Akcionim planom za poglavlje 23.

Ponavljamo i preporuku da se disciplinski prekršaj kada tužilac neopravdano ne postupi u zakonskim rokovima pa usljed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom, propiše kao jedan od najtežih prekršaja, za koji je kao disciplinska sankcija propisano razrješenje državnog tužioca.

POKRETANJE DISCIPLINSKOG POSTUPKA

Članovima TS dati ovlašćenje da mogu pokrenuti disciplinski postupak protiv državnog tužioca, kao što je to, na primjer, dato članovima Sudskog savjeta u odnosu na sudije. Takođe, TS bi trebalo da dobije ovlašćenje za pokretanje postupka razrješenja Vrhovnog državnog tužioca (o čemu konačno odlučuje Skupština Crne Gore). Ponovo ukazujemo na predlog Venecijanske komisije iz 2015. da na poziciji disciplinskog tužioca treba da bude izabrana osoba van tužilaštva, čime bi se povećao demokratski legitimitet i kredibilitet utvrđivanja disciplinske odgovornosti.

NOVI SASTAV DISCIPLINSKOG VIJEĆA

Vratiti rješenje da u Disciplinskom vijeću ponovo većinu čine članovi koji ne dolaze iz reda državnih tužilaca. Ponavljamo raniju preporuku da Disciplinsko vijeće ne treba bude ovlašćeno za izricanje disciplinskih sankcija, već samo za sprovođenje postupka, dok bi Tužilački savjet trebalo da odlučuje o sankcijama za sve vrste prekršaja, ili da se razmotri da odluke o sankcijama donosi posebno tijelo, čiji članovi nijesu članovi TS, u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije iz 2014. godine.

PRESTANAK FUNKCIJE DRŽAVNIH TUŽILACA I RUKOVODILACA DRŽAVNIH TUŽILAŠTAVA

Odluke o prestanku tužilačke funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju moraju biti zasnovane na obavještenjima rukovodilaca državnih tužilaštava i moraju biti konzistentne.

Uvesti ograničenja u isplati funkcionerskih naknada u slučajevima kada postoji osnovana sumnja da je ostavka podnesena s ciljem izbjegavanja disciplinske ili druge odgovornosti. Takođe, potrebno je propisati i obavezu povraćaja isplaćenih sredstava ako državni tužilac, koji je podnio ostavku, bude pravosnažno osuđen za krivično djelo koje bi predstavljalo osnov za njegovo razrješenje.

POGLAVLJE 1.

SASTAV I IZBOR TUŽILAČKOG SAVJETA

I.1. PRAVNI OKVIR

I.1.1. NOVOUSVOJENI PRAVNI OKVIR

Prema izmijenjenom sastavu Tužilačkog savjeta (TS), većinu sada čine članovi iz reda državnih tužilaca, jer je propisano da su članovi Savjeta pet državnih tužioca, umjesto ranijih četiri⁸. S obzirom na to da je Vrhovni državni tužilac predsjednik TS po funkciji, državni tužioci sada čine većinu od šest članova savjeta. Na taj način se smanjuje mogućnost političkog uticaja na TS i istovremeno povećava njegova samostalnost. Na problem mogućeg političkog uticaja na TS u kome su većinu činili članovi koji dolaze van reda državnih tužilaca, ukazala je Venecijanska komisija u martu 2021, kada je zakon prethodno izmijenjen.⁹

Od pet članova TS iz reda državnih tužilaca, po jedan dolaze iz Vrhovnog državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva i iz viših državnih tužilaštava, a jedan iz osnovnih državnih tužilaštava. Dakle, ponovo nije ispoštovana preporuka Venecijanske komisije iz 2014. i 2015. godine¹⁰ da najmanje dva člana Savjeta budu birana iz osnovnih tužilaštava, posebno jer je Vrhovni državni tužilac, kao predstavnik Vrhovnog državnog tužilaštva, član Savjeta po funkciji. Umjesto prihvatanja preporuke da bar dva člana TS dolaze iz osnovnih državnih tužilaštava, novim rješenjem je predviđeno da dva člana dolaze iz viših državnih tužilaštava, čime nije obezbijedena pravična zastupljenost svih nivoa tužilaštava u Savjetu. Iako ovakav sastav smanjuje rizik od političkog uticaja, činjenica da dva člana TS dolaze iz Vrhovnog državnog tužilaštva, od koji je Vrhovni državni tužilac po funkciji član i ujedno predsjednik TS, sada povećava rizik od korporativnog upravljanja.

⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu (*Sl. list CG*, br. 054/24), čl. 2, kojim se mijenja čl. 18, st. 3 Zakona o Državnom tužilaštvu (*Sl. list*, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21).

⁹ Mišljenje Venecijanske komisije od 22. marta 2021, tačka 35:

„Ovaj predlog, kao takav, nije u suprotnosti sa evropskim standardima. Venecijanska komisija je ranije izrazila stav da bi „značajan dio“ Tužilačkog savjeta trebali biti tužioci koje biraju njima jednaki. Komisija nikada nije insistirala na tome da tužioci nužno moraju biti u većini, dok je KVET zagovarao da bi tužioci trebali biti u neznatnoj većini. Trenutni sastav (sa neznatnom većinom tužilaca) je, prema tome, u skladu sa evropskim standardima - ali ni novi sastav nije očigledno u suprotnosti sa tim standardima. Međutim, ako članove laike Skupština i dalje bira prostom većinom ova promjena bi sigurno povećala zavisnost Tužilačkog savjeta, samim tim i tužilaca, od političke moći, u poređenju sa trenutno postojećim modelom.“

Izmjene zakona ograničile su učešće advokata u članstvu TS i propisano je da samo jedan član iz reda uglednih pravnika dolazi iz reda advokata. Dva ugledna pravnika koja bira i razrješava Skupština Crne Gore na predlog nadležnog radnog tijela i jedan koji je predstavnik nevladinih organizacija, ne mogu dolaziti iz reda advokata. Na ovaj način smanjen je rizik potencijalnog sukoba interesa članova TS koji dolaze iz reda advokata dok istovremeno oni ili advokatske kancelarije u kojima oni rade brane okrivljene u krivičnim postupcima gdje je državno tužilaštvo suprotna strana. Pitanje sukoba interesa članova TS iz reda advokata posebno je aktuelizovano nakon proglašenja aktuelnog sastava TS u kome su iz reda uglednih pravnika izabrana čak četiri člana koji su advokati.

SPRJEČAVANJE SUKOBIA INTERESA I NEZAVISNOST OD POLITIČKOG UTICAJA

Izmjene i dopune Zakona o Državnom tužilaštvu predstavljaju napredak kada je u pitanju sprječavanje sukoba interesa i nezavisnost od političkog uticaja kod članova TS. Naime, posljednje izmjene Zakona na isti način definišu sukob interesa kod svih članova TS. Tako je uvažena preporuka Akcije za ljudska prava koja je ukazala da je ranije rješenje različito definisalo sukob interesa zavisno od toga da li članovi dolaze iz reda državnih tužilaca ili iz reda uglednih pravnika, odnosno na blaži način je definisalo sukob interesa kod članova TS iz reda državnih tužilaca u odnosu na članove koji dolaze iz reda uglednih pravnika.¹¹ Takođe, uvažena je preporuka da se pravila o sukobu interesa primjenjuju tokom trajanja čitavog mandata, a ne samo u vrijeme izbora,¹² pa je sada propisano da će se član TS razriješiti ako se tokom trajanja mandata utvrdi postojanje razloga zbog kojih neko lice ne može biti izabrano za člana TS.¹³

MANDAT I PONOVI IZBOR

Izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu propisano je da mandat TS, umjesto četiri, traje pet godina. Tako je trajanje mandata izjednačeno sa mandatom na koji se bira Vrhovni državni tužilac, koji je po funkciji predsjednik Tužilačkog savjeta. Takođe, ograničen je ponovni izbor za člana TS tako da isto lice može biti birano za člana Savjeta najviše dva puta.

IZBOR ČLANOVA TUŽILAČKOG SAVJETA

Posljednje izmjene zakona propisuju da članovi Komisije za izbor koja sprovodi postupak izbora članova Savjeta iz reda državnih tužilaca ne mogu biti kandidati za članove Tužilačkog savjeta, čime se sprječava mogući sukob interesa i doprinosi objektivnom i nepristrasnom radu Komisije i Tužilačkog savjeta. Ova izmjena zakona donešena je na predlog Akcije za ljudska prava.¹⁴

Izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu precizirani su uslovi za izbor člana TS iz reda uglednih pravnika. Sada za tog člana može biti birano lice koje ima najmanje 40 godina života i koje je 15 godina radilo kao sudija, državni tužilac, advokat, notar, javni izvršitelj, profesor pravnih nauka ili na drugim pravnim poslovima u oblasti krivičnog, upravnog i građanskog prava, odlikuje se stručnim

kompetencijama i uživa lični i profesionalni integritet, koje nije osuđivano za krivična djela koja čine državne tužioce nedostojnim za obavljanje tužilačke funkcije u skladu sa ovim zakonom. Ovi uslovi slični su uslovima koji definišu istaknute pravne stručnjake koji mogu biti kandidati u postupku za izbor sudija Ustavnog suda.¹⁵

I.2. SASTAV TUŽILAČKOG SAVJETA

I.2.1. Predsjednik Tužilačkog savjeta

Prema Zakonu o Državnom tužilaštvu, funkciju predsjednika Tužilačkog savjeta obavlja Vrhovni državni tužilac.¹⁶

Funkciju v.d. Vrhovnog državnog tužioca do 8. februara 2023. obavljala je Maja Jovanović, koja je izabrana 5. februara 2022. na period od šest mjeseci.¹⁷ Mandat joj je 29. jula 2022. produžen na još šest mjeseci.¹⁸

Tatjana Begović, bila je predsjednica Tužilačkog savjeta od 8. februara 2023, kada je izabrana za v.d. Vrhovnog državnog tužioca¹⁹ do 27. januara 2024. kada je Skupština Crne Gore imenovala Milorada Markovića za Vrhovnog državnog tužioca.²⁰

I.2.2. Članovi iz reda državnih tužilaca

Konferencija tužilaca izabrala je u decembru 2021. godine četiri člana: Tatjanu Begović (državna tužiteljka u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici), Sanju Jovićević (specijalna tužiteljka u Specijalnom državnom tužilaštvu), Đurđinu Ivanović (državna tužiteljka u Vrhovnom državnom tužilaštvu) i Nikolu Samardžića (državni tužilac u Osnovnom državnom tužilaštvu u Herceg Novom).

¹⁶ Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit, čl.18, st. 2

Begović je podnijela ostavku na članstvo u Tužilačkom savjetu 8. februara 2023,²¹ Jovičević 1. decembra iste godine,²² a Ivanović 23.11.2024.²³

U međuvremenu su za nove članove izabrani Ana Radović (državna tužiteljka u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici) i Miroslav Turković (specijalni tužilac u Specijalnom državnom tužilaštvu)²⁴, dok jedno mjesto do dana pisanja ove analize nije popunjeno.

1.2.3. Članovi iz reda uglednih pravnika

Skupština Crne Gore na sjednici održanoj 29.12.2021.²⁵ za članove iz reda uglednih pravnika izabrala je advokate Sinišu Gazivodu, Miloša Vuksanovića, Borivoja Đukanovića i Filipa Jovovića.

Advokati Gazivoda i Vuksanović podnijeli su ostavke 14.8.202.²⁶, odnosno 6.9.2024.²⁷ Do dana pisanja ove analize, Skupština nije raspisala javni oglas za izbor nedostajućih članova iz reda uglednih pravnika.

1.2.4. Član iz reda uglednih pravnika - predstavnik NVO sektora

Skupština Crne Gore na sjednici održanoj 29.12.2021.²⁸ izabrala je Steva Muka za člana Tužilačkog savjeta, kao predstavnika nevladinog sektora.

1.2.5. Predstavnik Ministarstva pravde

Bojan Božović (kao sekretar Ministarstva pravde) bio je član Tužilačkog savjeta od 18. maja 2022.²⁹ do novembra 2023., kada ga je zamijenio Aleksandar Bakrač (državni sekretar u Ministarstvu pravde)³⁰. Njemu je 25. jula konstatovan prestanak mandata³¹.

Od septembra 2024. godine novi član TS je Stevan Brajušković (direktor Direktorata za krivične sankcije i nadzor u Ministarstvu pravde).

1.3. TRAJANJE MANDATA ČLANOVIMA TUŽILAČKOG SAVJETA

Akcija za ljudska prava je 11. novembra apelovala na predsjednika skupštinskog Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu Vladislava Bojovića da zakaže sjednicu tog Odbora i da njen dnevni red stavi nastavak postupka izbora nedostajućeg člana Sudskog savjeta i raspisivanje oglasa za izbor dva nedostajuća člana Tužilačkog savjeta³².

Na sjednici Odbora održanoj 5.12.2024. dogovoreno je da se pošalje dopis

32 HRA: Skupština da hitno obezbijedi izbor članova Sudskog i Tužilačkog savjeta, 11.11.2024, <https://www.hracion.org/2024/11/11/skupstina-da-hitno-obezbijedi-izbor-clanova-sudskog-i-tuzilackog-savjeta/>

Advokatskoj komori sa molbom da raspiše javni poziv za nedostajućeg člana TS i predlog dostavi tom skupštinskom radnom tijelu na dalju realizaciju.

Bojović je ukazao na to da su donošenjem Zakona o Državnom tužilaštvu napravljene izmjene u odnosu na izbor članova TS, pa sada Odbor, umjesto pet, predlaže četiri člana TS. Kako je pojasnio, Odbor raspisuje javni poziv za dva ugledna pravnik, jednog člana iz nevladinog sektora (NVO) i predlaže jednog kandidata za kojeg javni poziv raspisuje Advokatska komora.

"S obzirom na činjenicu da se u Tužilačkom savjetu već nalaze dva ugledna pravnik i jedan predstavnik NVO sektora, Advokatska komora je dužna da raspiše javni poziv za jednog nedostajućeg člana Tužilačkog savjeta", rekao je Bojović.³³

Ipak, novim Zakonom o Državnom tužilaštvu propisano je da TS koji je izabran u skladu sa prethodnim odredbama zakona **nastavlja sa radom do isteka četvorogodišnjeg mandata** (član 184f)³⁴. Djelimični sastav aktuelnog TS proglasio je bivši predsjednik Skupštine Aleksa Bečić 5. avgusta 2021.³⁵, a puni sastav 29. decembra 2021.³⁶

Dodatno, član 19 Zakona o Državnom tužilaštvu jasno predviđa da mandat člana Tužilačkog savjeta traje **do isteka mandata samog Savjeta**, dakle, radi se o tzv. vezanom mandatu. Ako se član naknadno izabere na upražnjeno mjesto, njegov mandat prestaje istovremeno sa mandatom Savjeta. Takođe, isti član propisuje da se nakon prestanka mandata bilo kojeg člana TS, organ koji ga je izabrao mora odmah pobrinuti za izbor novog člana.³⁷

Shodno tome, Odbor je obavezan da predloži, a Skupština da izabere dva nedostajuća člana Tužilačkog savjeta.

POGLAVLJE 2.

TRANSPARENTNOST RADA TUŽILAČKOG SAVJETA

II.1. PRAVNI OKVIR

Rad TS je u načelu javan, osim u slučajevima propisanim Zakonom o Državnom tužilaštvu i Poslovníkom TS.

Javnost se isključuje prilikom raspravljanja u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca, razmatranja pritužbi na zakonitost njihovog rada, kao i u postupku ocjenjivanja i razmatranja konkretnih predmeta.³⁸

U postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti, rasprava može biti javna ako to zahtijeva rukovodilac državnog tužilaštva odnosno državni tužilac o čijoj se odgovornosti odlučuje.³⁹

Isključenje javnosti je predviđeno i sa rasprave o kandidatima u postupcima izbora.⁴⁰

Sjednice se mogu snimati i prenositi, a odluku o tome donosi Predsjednik TS.⁴¹

II.2. PRAKSA

Sve sjednice TS su bile otvorene za javnost, osim izuzetno u skladu sa zakonom i Poslovníkom.

Objavlivanje dnevnog reda sjednica na internet stranici TS je jedini način informisanja javnosti o održavanju sjednica i njihovom dnevnom redu. Poslovník Tužilačkog savjeta propisuje da se javnost obavještava o danu održavanja sjednice Tužilačkog savjeta na internet stranici Tužilačkog savjeta najkasnije tri dana prije dana održavanja redovne sjednice, a u slučaju održavanja vanredne sjednice javnost će biti obaviještena danom donošenja odluke o sazivanju sjednice (čl. 19, st. 4). U skladu sa navedenim, TS je po pravilu redovno i blagovremeno objavljivao najave za sjednice.⁴²

Poslovníkom je predviđeno da prisustvo javnosti može biti ograničeno i u slučaju nedostatka prostornih uslova za održavanje sjednice. Međutim, to se ni jednom nije ispostavilo kao problem tokom 2023. i 2024. godine, pa i nije bilo urgentne potrebe za apelom za audio - vizuelnim snimanjem sjednica, kao

rješenjem za nedostatak prostornih kapaciteta, kao što je bio slučaj sa Sudskim savjetom.⁴³ Međutim, smatramo da bi u perspektivi trebalo uvesti snimanje, odnosno audio-vizuelni prenos sjednica, u cilju olakšanja široj javnosti Crne Gore da prati rad TS, koji se uvijek odvija u Podgorici.

Javnost rada se ostvaruje i objavljivanjem odluka TS na njegovoj internet stranici, nakon potrebne anonimizacije, sa izuzetkom odluka o disciplinskoj odgovornosti, kako je to predviđeno Poslovníkom (čl.19, st. 8). Odluke TS, odnosno njegovih Komisija, dostupne su na internet stranici. Međutim, primjetno je kašnjenje u objavljivanju odluka o izboru, dok se odluke o prestanku funkcije, dobrovoljnom premještanju, raspoređivanju i napredovanju, odluke o razrješenju i privremenom udaljenju, ažurirane.

Takođe, kako je u odnosu na objavljivanje odluka predviđen izuzetak samo u slučaju odluka donijetih u disciplinskim postupcima, nije isključena mogućnost da se objavljuju i druge odluke koje Savjet donosi – poput, na primjer, odluka o upućivanju državnih tužilaca. U cilju unapređenja transparentnosti rada, predlažemo obavljanje svih odluka koje Savjet donese, pored onih koje su sada dostupne na internet stranici.

Iako Poslovníkom nije izričito predviđeno objavljivanje zapisnika sa sjednica, zapisnici su dostupni na internet stranici i redovno se objavljuju. Međutim, zapisnici sa sjednica na kojima su intervjuisani kandidati ne sadrže transkript intervjua. Predlažemo da se članom 31⁴⁴ Poslovníka Tužilačkog savjeta propiše da zapisnik sadrži i transkripte intervjua sa kandidatima.

POGLAVLJE 3.

UGROŽAVANJE
SAMOSTALNOSTI
DRŽAVNIH TUŽILACA

III.1. SLUČAJEVI NA KOJE JE REAGOVAO TUŽILAČKI SAVJET

Tokom 2023. i 2024. godine, Tužilački savjet je svega dva puta, po jednom svake godine, reagovao na političke napade na državnotužilačku organizaciju, iako je učestalost kritika i optužbi na rad državnih tužilaca zahtijevala češću i odlučniju reakciju.

PRVO SAOPŠTENJE

Iz koalicije Za budućnost Crne Gore saopšteno je u julu 2023. da "izostankom hitre reakcije tužilaštva povodom otkrivanja ozbiljne ratne opreme u zgradi Bemaksa, dok besomučno istrajava u procesu za lažni državni udar" Specijalno državno tužilaštvo pokazuje "koliko je spremno da zažmuri na kriminalne radnje bivšeg režima i njegovih mafijaša". Povodom istog događaja je nekadašnji premijer Dritan Abazović izjavio da tužilaštvo "nema hrabrosti da udari u vrh kriminalne piramide" a poslanik Nove srpske demokratije, Jovan Vučurović, da SDT ćutnjom pokazuje da je Katnićev duh snažno prisutan u tužilaštvu.⁴⁵

Tužilački savjet je u svojem saopštenju dan kasnije apelovao na sve političke i društvene subjekte, a naročito na one koji kroz zakonodavnu ili izvršnu vlast akumuliraju određeni politički i društveni uticaj, da se uzdrže od izjava i komentara kojima se vrši pritisak na državne tužioce i kojima se žele usmjeriti tužilačke odluke i radnje u pojedinačnim slučajevima i istragama. "Ovo posebno čudi i zabrinjava kada se uzmu u obzir posljednji izvještaji Evropske komisije koji izdvajaju aktivnost SDT-a kao jednu od oblasti u kojoj je ostvaren značajan napredak, uprkos uslovima za rad koji su ispod minuma evropskih standarda", navedeno je u saopštenju.⁴⁶

DRUGO SAOPŠTENJE

Portparol Demokratske partije socijalista, Miloš Nikolić, je u više navrata u aprilu 2024. javno komentarisao rad Specijalnog državnog tužilaštva i njegovog rukovodioca Vladimira Novovića. Proces koji je SDT pokrenulo protiv Zorana Lazovića i Milivoja Katnića opisao je kao "politički motivisan". Nakon akcije SDT-a u kojoj je uhapšena direktorica Agencije za sprječavanje korupcije, Nikolić je Glavnog specijalnog tužioca Novovića nazvao „skaj tužiocem“ i optužio

ga da postupa „po diktatu Vijesti i tridesetoavgustovske većine“. U odvojenom komentaru, Nikolić je tvrdio da je proces protiv Perović pokrenut zbog ličnog animoziteta koji prema njoj navodno ima supruga Vladimira Novovića.⁴⁷ Iz iste partije je rukovodilac SDT-a optuživan za selektivno sprovođenje pravde i da je postao „politički bič“ u rukama vladajuće većine.⁴⁸

Tužilački savjet je u svom reagovanju, od nekoliko dana kasnije, pozvao sve javne aktere na uzdržavanje od javnih istupa kojima se državni tužioci pozivaju da u konkretnim predmetima donesu ili ne donesu određenu odluku, da se suzdrže od izjava koje mogu da se shvate kao prijetnja odmazdom državnim tužiocima i rukovodiocima državnih tužilaštava, zbog radnji i odluka koje su donijeli, a što je posebno primjetno u odnosu na postupanje Specijalnog državnog tužilaštva.⁴⁹

III.2. SLUČAJEVI NA KOJE TUŽILAČKI SAVJET NIJE REAGOVAO - REAKCIJE UDRUŽENJA DRŽAVNIH TUŽILACA I SINDIKATA DRŽAVNIH TUŽILAŠTAVA

U skorijem slučaju, u novembru 2024, povodom izjave generalnog direktora Radio televizije Crne Gore, Borisa Raonića, da su državni tužioci koji su radili na predmetu u kojem je podniet optužni predlog protiv predsjednika i članova Savjeta RTCG - zbog nezakonitog imenovanja Raonića na poziciju generalnog direktora, imali bliske kontakte sa organizovanim kriminalnim grupama⁵⁰, reagovalo je Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici, demantujući date tvrdnje, kao i Vrhovno državno tužilaštvo, koje je pozvalo na podnošenje krivične prijave SDT-u protiv bilo kog državnog tužioca za kojeg se smatra i imaju dokazi da je pod bilo čijim uticajem postupao u predmetu⁵¹.

Sindikata državnih tužilaštava je u svom reagovanju ukazao da kritike na račun rada svakog državnog tužioca, pa i kritika od strane generalnog direktora

⁵⁰ „Raonić tvrdi da su tužioci koji su podnijeli optužnicu protiv Drljevića i članova Savjeta imali kontakte s krimi grupama“, *Vijesti*, 24.11.2024, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/734062/raonic-tvrdi-da-su-tuzioci-koji-su-podnijeli-optuznicu-protiv-drljevica-i-clanova-savjeta-imali-kontakte-s-krimi-grupama>

⁵¹ „VDT: Raonić ohrabren da prijavi tužioce ako ima dokaze da su radili pod nečijim uticajem“, *Libertas press*, 25.11.2024, <https://libertaspress.me/single-news/3100>

RTCG-a, jesu uvažene ali moraju biti zasnovane na provjerenim činjenicama i informacijama, a ne paušalnim ocjenama, koje očigledno imaju za cilj narušavanje ugleda i ličnog i profesionalnog integriteta postupajućeg državnog tužioca, kao i integriteta svih državnih tužilaca u tužilačkoj organizaciji (...).⁵²

Nezavisno od reakcije Vrhovnog državnog tužilaštva, reakcija slične prirode očekivala se i od Tužilačkog savjeta, kao tijela koje ima ključnu ulogu u zaštiti integriteta tužilačke organizacije - u skladu sa svojom ustavnom obavezom obezbjeđivanja samostalnosti državnog tužilaštva.

Na optužbe potpredsjednika Vlade i ministra ekonomskog razvoja Nika Đeljošaja o navodnoj korumpiranosti tužiteljke Ivane Petrušić, Udruženje državnih tužilaca je u svom reagovanju pozvalo nosioce javnih funkcija, predstavnike političkih partija i sve građane da, ukoliko posjeduju dokaze da je bilo koji državni tužilac počinio krivično ili drugo kažnjivo djelo koje se goni po službenoj dužnosti, te dokaze dostave nadležnim organima na postupanje. Upozorili su da izostanak odgovornosti za javno izrečene tvrdnje predstavlja pokušaj diskreditacije Državnog tužilaštva.⁵³

Pored navedenih, ovaj izvještajni period su obilježili i brojni drugi slučajevi političkih napada i nepotkrijepljenih optužbi na rad državnih tužilaca i tužilaštava⁵⁴, u odnosu na koje je izostala reakcija TS. Kako ovakvi pritisci ozbiljno ugrožavaju integritet tužilačke funkcije i povjerenje javnosti u pravosudni sistem, potrebno je da TS reaguje pravovremeno, češće i konkretnije na svaki oblik političkog pritiska ili pokušaj diskreditacije tužilačke organizacije.

Sudski savjet se pokazao ažurnijim u reagovanjima na slučaje povrede nezavisnosti i samostalnosti sudstva. S obzirom na brojnost i konstantnost nedozvoljenih kritika na rad državnotužilačke organizacije, predlažemo uspostavljanje posebne komisije Savjeta koja bi bila nadležna za praćenje i reagovanje na političke napade, neutemeljene optužbe i druge pokušaje diskreditacije tužilačke organizacije. Ovako rješenje trenutno je u fazi razmatranja od strane Sudskog savjeta.⁵⁵

III.3. PRITUŽBE DRŽAVNIH TUŽILACA I RUKOVODILACA DRŽAVNIH TUŽILAŠTAVA U VEZI SA UGROŽAVANJEM NJIHOVE SAMOSTALNOSTI

Tokom 2023 i u 2024. godini, Tužilačkom savjetu odnosno Komisiji za razmatranje pritužbi rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca u vezi sa ugrožavanjem njihove samostalnosti nije podnesena ni jedna pritužba.⁵⁶

Rezultati kvantitativnog istraživanja o percepciji državnih tužilaca o korupciji o pravosuđu, koje je rađeno na uzorku od 41 (40,1%) državnih tužilaca, pokazalo je da njih **61%** smatra da Tužilački savjet efikasno obezbjeđuje samostalnost državnih tužilaca/teljki, dok 17,1% nije saglasno sa tom konstatacijom.⁵⁷

⁵⁶ Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2023. godinu, Podgorica, 2024, str. 39, https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Izvjestaj_o_radu_Tuzilackog_savjeta_i_Drzavnog_tuzilastva_za_2023.godinu.pdf

POGLAVLJE 4.

IZBOR I NAPREDOVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA

IV.1. PRAVNI OKVIR

IV.1.1. NOVOUSVOJENI ZAKONSKI OKVIR

Novim izmjenama zakona ublaženi su posebni uslovi za izbor državnog tužioca u više državno tužilaštvo i sada se u to državno tužilaštvo može izabrati lice koje radi kao državni tužilac, odnosno sudija najmanje šest godina, umjesto ranije propisanih osam godina.⁵⁸

Istovremeno, propisani su strožiji uslovi za izbor rukovodioca osnovnog državnog tužilaštva i sada na tu funkciju može biti izabrano lice koje ima radno iskustvo od deset godina na pravnim poslovima, od čega najmanje šest godina (umjesto ranijih pet godina) na tužilačkoj odnosno sudijskoj funkciji.⁵⁹ Tako su izjednačene godine radnog iskustva na tužilačkoj, odnosno sudijskoj funkciji, koje su potrebne za izbor državnog tužioca u više državno tužilaštvo i za izbor rukovodioca osnovnog državnog tužilaštva.

Inicijalna obuka kandidata za državne tužioce smanjena je sa 18 mjeseci na 12 mjeseci i propisano je da se praktični dio inicijalne obuke sprovodi u osnovnom državnom tužilaštvu prema prebivalištu, odnosno boravištu kandidata za državnog tužioca.⁶⁰ Ovo rješenje usvojeno je sa obrazloženjem da će se tako otkloniti problemi nedostatka velikog broja državnih tužilaca i da će istovremeno povećati efikasnost Državnog tužilaštva.

Akcija za ljudska prava pozdravlja uvođenje mjera koja će doprinijeti rješavanju problema nedostatka državnih tužilaca i povećanju efikasnosti rada, ali podsjeća da trajanje inicijalne obuke ipak nije bilo jedini problem. Naime, u praksi se neopravdano čekalo sa donošenjem odluka o izboru nakon završene inicijalne obuke, pa su za državne tužioce birana lica sa zakašnjenjem od godinu dana nakon što su završili obuku.

Pravni okvir za ocjenjivanje državnih tužilaca predstavljen je u posebnom poglavlju.

⁵⁸ Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit, čl. 50, st. 2

IV.2. PRAKSA

IV.2.1. IZBOR KANDIDATA ZA DRŽAVNE TUŽIOCE

IV.2.1.1 UKUPNI PODACI

Od januara 2023. do decembra 2024. izabrano je **13 kandidata** za državne tužioce.

Tužilaštvo	Ime i prezime	Datum javnog oglasa	Utvrđivanje ocjene pisanog testiranja	Datum intervjua	Datum upućivanja na inicijalnu odluku
ODT Podgorica	Branko Knežević	12.4.2023.	19.7.2023.	17.11.2023.	24.11.2023.
	Milica Tomović				
	Slađana Vukotić				
	Kankaraš				
	Andrijana Drašković				
ODT Podgorica, Bijelo Polje, Rožaje, Berane, Kotor	Luka Dabović	27.6.2024.	20.9.2024.	3.12.2024.	11.12.2024.
	Kenan Muzurović				
	Miloš Pipović				
	Miloš Ljumović				
	Gordana Trajković				
	Haris Ćeman				
	Đordije Cmiljanić				
Milena Radonjić					
	Vanja Janović				

IV.2.1.2. TRAJANJE POSTUPKA

Od objavljivanja javnog oglasa do utvrđivanja ocjene pisanog testiranja bilo je potrebno prosječno tri mjeseca. Od ove faze do obavljanja intervjua tri do četiri mjeseca. Cijeli proces trajao je prosječno **šest do sedam mjeseci**. Iako ne postoji zakonski rok u kojem treba da se sprovede pisano testiranje i obavljanje intervjua, smatramo da bi ipak trebalo ubrzati ove postupke, s obzirom na hronični nedostatak državnih tužilaca u Crnoj Gori.

IV.2.1.3. OBRAZLOŽENJE ODLUKA

Odluke o izboru kandidata za državne tužioce su **primjer dobre prakse jer imaju valjano obrazloženje** o tome kako je TS prvo došao do kandidata koji su stekli pravo da pristupe intervjuu i kako je kasnije odlučio da izabere kandidate za državne tužioce.

U prvom slučaju, odlučujući po javnom oglasu za izbor sedam kandidata za državnog tužioca u osnovnim državnim tužilaštvima (ODT)⁶¹ TS je donio odluku o izboru četiri kandidata za državne tužioce.⁶² Iz odluke proizilazi da je na javni oglas potpunu i blagovremenu prijavu podnijelo 17 kandidata, od kojih dvoje

nije pristupilo pisanom testiranju. Tužilački savjet je naveo da je Komisija za testiranje sproveda pisano testiranje ostalih kandidata, utvrdila predlog ocjene pisanih testova kandidata na osnovu prosječnog broja svih članova komisije i sa testovima ih dostavila Tužilačkom savjetu, koji je na sjednici utvrdio predlog ocjene pisanog testa kandidata po šiframa, nakon čega se pristupilo otvaranju koverti sa imenima kandidata radi utvrđivanja njihovog identiteta.

Devet kandidata je ostvarilo manje od 60 bodova na pisanom testu, pa nijesu stekli pravo da pristupe intervjuu pred Tužilačkim savjetom. U odluci je navedeno da je savjet na sljedećoj sjednici obavio intervju sa šest kandidata koji su ostvarili više od 60 bodova na testu,⁶³ od kojih dva nijesu pristupila intervjuu iako su uredno obaviještena, a zatim je navedeno koliku prosječnu ocjenu intervjuja je dobio svaki od preostala četiri kandidata sa navođenjem bodova pojedinačno po svakom kriterijumu.

U drugom slučaju, odlučujući po oglasu za izbor jedanaest kandidata u osnovnim državnim tužilaštvima⁶⁴, TS je donio odluku o izboru devet kandidata za državne tužioce.⁶⁵ U odluci se navodi da su 24 kandidata podnijela blagovremenu prijavu na javni oglas, od kojih jedna kandidatkinja nije ispunila uslove u vezi sa radnim iskustvom, dvoje nije pristupilo pisanom testu, a 12 je ostvarilo manje od 55 bodova na pisanom testu, pa samim tim nijesu ispunili uslove da pristupe intervjuu. Za sve kandidate je navedena ocjena pisanog testiranja. Za one koji su pristupili intervjuu i koji su izabrani za kandidate navodi se prosečan broj bodova sa intervjuja, kao i bodovi pojedinačno po svakom kriterijumu.

I ova odluka je primjer dobre prakse jer se u obrazloženju navodi da je Komisija za testiranje sproveda pisano testiranje, utvrdila predlog ocjene pisanih testova kandidata na osnovu prosječnog broja bodova svih članova komisije i sa testovima ih dostavila Tužilačkom savjetu, koji je na sjednici utvrdio predlog ocjene pisanog testa kandidata pod šiframa, nakon čega se pristupilo otvaranju koverti sa imenima kandidata radi utvrđivanja njihovog identiteta.

IV.3. IZBOR DRŽAVNIH TUŽILACA U OSNOVNOM DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU NA PERIOD OD ČETIRI GODINE



IV.3.1. UKUPNI PODACI

Tužilački savjet je donio dvije odluke o izboru ukupno **22 državna tužioca** u osnovnim državnim tužilaštvima, koji su birani prvi put na vrijeme od četiri godine. Prvom odlukom izabrano je deset državnih tužilaca u osnovnim državnim

tužilaštvima,⁶⁶ a drugom odlukom izabrano je njih 12.⁶⁷

Od toga je osam državnih tužilaca izabrano u ODT u Podgorici, dva u ODT u Cetinju, tri u ODT u Kotoru, po dva u ODT u Nikšiću i Ulcinju, i po jedan u ODT u Bijelom Polju, Herceg Novom, Pljevljima, Kolašinu i Baru.

Tužilaštvo	Ime i prezime	Završetak i utvrđivanje ocjene sa inicijalne obuke	Imenovanje
ODT Podgorica	Igor Ščekić Marko Ivanović Dajana Nikpaljević Knežević Vladana Mihailović Damir Kujović Džemil Kalač	23.5.2024.	31.5.2024
ODT Kotor	Ivan Abramović	23.5.2024.	31.5.2024.
ODT Cetinje	Jovan Martinović Miloš Petrović	23.5.2024.	31.5.2024.
ODT Bijelo Polje	Almin Hodžić	23.5.2024.	31.5.2024.
ODT Pljevlja	Merima Obućina	18.7.2024.	25.7.2024.
ODT Podgorica	Ivan Bojanić Aleksandra Živković	18.7.2024	25.7.2024.
ODT Herceg Novi	Đurđina Bulut	18.7.2024.	25.7.2024
ODT Nikšić	Radoš Šoškić Filip Vuković	18.7.2024.	25.7.2024.
ODT Kolašin	Stanko Rakočević	18.7.2024.	25.7.2024.
ODT Kotor	Nikoleta Golubović Jovan Mijatović	18.7.2024.	25.7.2024.
ODT Ulcinj	Ivana Dulović Miloš Miljanić	18.7.2024.	25.7.2024.
ODT Bar	Aida Hajdarpašić	18.7.2024.	25.7.2024.

IV.3.2. TRAJANJE POSTUPKA

Svi kandidati su par dana nakon utvrđivanja ocjene na osnovu završene inicijalne obuke imenovani za državne tužioce u osnovnim državnim tužilaštvima, tako da se u ovim slučajevima postupalo blagovremeno.

IV.3.3. ODLUKE

Odluke sadrže dovoljno obrazloženje jer se na oglasu prijavilo upravo onoliko kandidata koliko je bilo i predviđeno za izbor. Dodatno, TS je u prvoj odluci dao obrazloženje za odbijanje prigovora kandidata koji su se odnosili na navode da je u određenim državnim tužilaštvima trebalo biti na raspolaganju više tužilačkih mjesta, ukazujući da ta dodatna mjesta nijesu mogla biti na raspolaganju jer za

⁶⁶ TSP broj: 374/24 od 30.5.2024.

⁶⁷ TSP broj: 515/24 od 25.7.2024.

njih nije sproveden interni oglas u skladu sa zakonom.

IV.4. IZBOR DRŽAVNIH TUŽILACA NA STALNU FUNKCIJU

IV.4.1. UKUPNI PODACI

U periodu od januara 2023. do decembra 2024. ukupno je **devet državnih tužilaca** izabrano na stalnu funkciju po isteku prvobitnog mandata od četiri godine.

Tužilaštvo	Ime i prezime	Datum javnog oglasa	Datum intervjuja	Datum imenovanja
ODT Podgorica ⁶⁸	Maja Janković Biljana Pavličić Ivana Petrušić Vukašević	28.11.2023.	15.2.2024./ 26.2.2024	26.2.2024.
ODT Bar	Vitomir Magočević Bisera Radončić	28.11.2023.	15.2.2024.	26.2.2024.
ODT Bijelo Polje	Jelena Vučetić Danijela Đuković	28.11.2023.	15.2.2024.	26.2.2024.
ODT Nikšić	Rajko Iopičić	28.11.2023.	15.2.2024.	26.2.2024.
ODT Kotor ⁶⁹	Anđa Radovanović	27.6.2024.	29.8.2024.	29.8.2024

IV.4.2 TRAJANJE POSTUPKA

Od objavljivanja javnog oglasa do obavljanja intervjuja prosječno je bilo potrebno malo više od 2 mjeseca, a od intervjuja do imenovanja nekoliko dana. Cijeli proces je prosječno trajao **dva i po mjeseca**, što je razumno.

IV.4.3 POSTUPAK IZBORA I ODLUKE

U novembru 2023, istekom mandata od četiri godine prestala je funkcija za devet državnih tužilaca koji su prethodno bili prvi put birani na taj period.⁷⁰ Svi ovi tužioci kasnije su izabrani na stalnu funkciju.

Odlukom TS tri državne tužiteljke izabrane su za državne tužiteljke u ODT u Podgorici na stalnu funkciju.⁷¹ Na objavljeni oglas koji je predviđao izbor upravo tri državna tužioca u ovom tužilaštvu, javile su se tri kandidatkinje kojima

⁶⁸ Javni oglas TSO br.10/23 od 28.11.2023.

⁶⁹ Javni oglas TSO br. 12/2024 od 27.6.2024.

⁷⁰ Vidi: Odjeljak Prestanak funkcije zbog isteka mandata

⁷¹ TSP broj: 137/243 od 26.2.2024.

je prethodno prestala funkcija zbog isteka mandata. Tako u postupku nije bilo konkurentnosti jer se na oglas javio isti broj kandidata koliko je predviđeno da se bira. Smatramo da je obrazloženje odluke bilo dovoljno jer obaveza davanja detaljnog obrazloženja i razloga za odluku postoji posebno u slučajevima kada postoji konkurencija, tj. izbor se vrši između više kandidata nego što je predviđeno da se izabere. Ipak, interesantno je da je ovo **jedina odluka u kojoj neko od kandidata za državnog tužioca nije dobio ocjenu "odličan" za ocjenu rada**. Naime, jedna od tri izabrane državne tužiteljke dobila je ocjenu "dobar" od Komisije za ocjenjivanje. **Iz odluke se ne može zaključiti kako je došlo do takve ocjene**, a ona je na kraju bila bez uticaja jer su sve državne tužiteljke koje su podnijele prijavu na oglas bile i izabrane.

Istoga dana Tužilački savjet donio je odluku o izboru i dvije državne tužiteljke u ODT u Bijelom Polju,⁷² odluku o izboru dva državna tužioca u ODT u Baru⁷³ i odluku o izboru jednog državnog tužioca u ODT u Nikšiću.⁷⁴ U svakom od ovih slučajeva nije bilo konkurentnosti jer je na oglas prijavu podnijelo upravo onoliko kandidata koliko je predviđeno da se bira. Svi izabrani tužioci dobili su maksimalan broj bodova za ocjenu rada i rad svakog od njih ocijenjen je kao "odličan". Svi su dobili veoma visok ukupan broj bodova koji se kretao od 98,65 pa sve do maksimalnih 100 bodova koliko je dobila jedna državna tužiteljka.

Na sjednici TS održanoj 28. avgusta 2024, izabrana je državna tužiteljka na stalnu funkciju u ODT u Kotoru. Na javni oglas, koji je predviđao jedno mjesto, prijavila se samo jedna kandidatkinja, tako da nije bilo konkurencije, pa je i ova odluka u tom kontekstu dovoljno obrazložena. U obrazloženju su navedeni ocjena rada, rezultati intervjuja i ukupan broj bodova, te je kandidatkinja jednoglasno izabrana.

IV.5. NAPREDOVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA

IV.5.1. UKUPNI PODACI

U periodu od januara 2023. do decembra 2024. izabrano je **četvoro specijalnih državnih tužitelja** u Specijalnom državnom tužilaštvu i **šest državnih tužilaca** u višim državnim tužilaštvima.

U 2023. Tužilački savjet je donio dvije odluke kojima su državni tužioci napredovali. Prva je odluka o izboru državne tužiteljke iz Višeg državnog tužilaštva u Podgorici za Specijalnu tužiteljku u SDT, a druga je odluka o izboru državne tužiteljke iz ODT u Bijelom Polju za državnu tužiteljku u Višem državnom tužilaštvu u Bijelom Polju.

U 2024. godini donijete su tri odluke, kojima su izabrana tri specijalna državna tužioca u SDT i pet u višim državnim tužilaštvima, od kojih tri u Podgorici i dva u

⁷² TSP broj: 140/243 od 26.2.2024.

⁷³ TSP broj: 143/243 od 26.2.2024.

⁷⁴ TSP broj: 146/243 od 26.2.2024.

Bijelom Polju.

Tužilaštvo	Ime i prezime	Datum javnog oglasa	Datum intervjua	Datum imenovanja
Specijalno državno tužilaštvo ⁷⁵	Tanja Čolan Deretić	26.4.2023.	23.6.2023.	7.7.2023.
Više državno tužilaštvo Bijelo Polje ⁷⁶	Ljubica Caković	23.11.2022.	2.6.2023.	23.6.2023.
Specijalno državno tužilaštvo ⁷⁷	Vukas Radonjić Ana Perović Vojinović	28.3.2023.	30.4.2024.	30.4.2024.
Specijalno državno tužilaštvo ⁷⁸	Ivan Medojević	27.6.2024.	29.8.2024.	29.8.2024.
Više državno tužilaštvo Podgorica ⁷⁹	Ana Marinović Slađana Španjević Volkov Biljana Medenica	27.6.2024.	12.9.2024.	19.9.2024.
Više državno tužilaštvo Bijelo Polje ⁸⁰	Marko Bojović Vanja Rakonjac	27.6.2024.	12.9.2024.	19.9.2024.

IV.5.2 TRAJANJE POSTUPKA

Od javnog oglasa do obavljanja intervjua prosječno je bilo potrebno dva do tri mjeseca. Od intervjua do izbora proticalo je od nekoliko dana, do najviše mjesec dana. Trajanje cijelog postupka prosječno je iznosilo **oko tri mjeseca**.

IV.5.3. POSTUPAK IZBORA I ODLUKE

IZBOR SPECIJALNE TUŽITELJKE U 2023. GODINI

Odlukom Tužilačkog savjeta izabrana je jedna specijalna tužiteljka u SDT Crne Gore.⁸¹ Prijavu na oglas je podnijela samo jedna kandidatkinja, državna tužiteljka u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici. I u ovom slučaju je izabrana tužiteljka ostvarila veoma visok broj bodova, 98,35 (od maksimalnih 100).

Ni ova odluka ne sadrži valjano obrazloženje iz koga bi se moglo zaključiti da su svi kriterijumi, odnosno potkriterijumi primijenjeni u skladu sa zakonom. Kao i u ranijim odlukama, citiraju se zakonom propisani kriterijumi i potkriterijumi za izbor specijalnih tužilaca, preporučava propisani postupak izbora i navodi da je Tužilački savjet pribavio mišljenje o stručnim sposobnostima za vršenje tužilačke funkcije od proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore, da je sa kandidatkinjom obavljen intervjua i da je savjet, saglasno članu 70. Poslovnika Tužilačkog savjeta uvrдио prosječan broj bodova 98,35. U odluci se čak ne navodi

⁷⁵ Javni oglasa TSO br. 5/23 od 26.4.2023.

⁷⁶ Javni oglas TSO br. 8/22 od 23.11.2022.

⁷⁷ Javni oglas TSO br.4/24 od 28.3.2023.

⁷⁸ Javni oglas TSO br. 10/2024 od 27.6.2024.

⁷⁹ Javni oglas TSO br. 8/2024 od 27.6.2024.

⁸⁰ Javni oglas TSO br. 9/2024 od 27.6.2024.

⁸¹ TSP br. 445/23 od 3.7.2023.

koliko je bodova izabrana tužiteljka ostvarila pojedinačno po kriterijumima, odnosno koliko je bodova dobila za stručno znanje i koliko za sposobnost za vršenje tužilačke funkcije. Tako je obrazloženje odluke o izboru specijalne tužiteljke dodatno pogoršano u odnosu na raniju praksu kada se u odluci bar navodilo koliko bodova je kandidat koji je izabran za specijalnog tužioca ostvario pojedinačno po svakom kriterijumu.⁸²

Iz ovakve odluke **ne može se utvrditi kako je TS došao do konačne ocjene, odnosno kako je utvrdio broj bodova, te kako su kriterijumi koji se navode ocijenjeni kroz potkriterijume.** Obrazloženje odluke ne omogućava provjeru kako je izvršeno bodovanje i da li je i ova odluka zakonita, jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti odluke.

IZBOR DRŽAVNE TUŽITELJKE U VIŠE DRŽAVNO TUŽILAŠTVO U 2023. GODINI

U 2023. godini TS je donio jednu odluku o izboru državne tužiteljke Osnovnog državnog tužilaštva u Bijelom Polju, koja je izabrana za državnu tužiteljku u Više državno tužilaštvo u Bijelom Polju.⁸³ Na raspisani oglas prijavu su podnijela dva kandidata koja su ostvarila visok broj bodova. Izabrana tužiteljka je u ovom slučaju ostvarila 99,05 od maksimalnih 100 bodova, a drugorangirani kandidat 98,70 bodova. Oba kandidata su dobila ocjenu rada "odličan" i po tom kriterijumu su imali maksimalnih 80 bodova. Odlučujuća za izbor je bila ocjena intervjua na kojoj je izabrana državna tužiteljka imala 19,05 bodova - 0,35 bodova više od drugog kandidata koji je dobio 18,70 bodova. U odluci se navodi koliko su oba kandidata ostvarila bodova po svakom kriterijumu za ocjenu intervjua.

Obrazloženje ove odluke je nepotpuno jer je Poslovníkom propisano da se uz prijavu dostavlja lična i radna biografija kandidata. Međutim, u odluci nema nikakvog obrazloženja o ličnoj i radnoj biografiji ni izabranog kandidata, niti drugorangiranog kandidata. Takođe, u odluci se navodi da su oba kandidata dostavila potvrdu, odnosno uvjerenje o radnom iskustvu na poziciji državnog tužioca, čime je utvrđeno više od osam godina tužilačkog staža što je potreban uslov za prijavu na ovaj oglas.⁸⁴ Ipak, u odluci je izostalo obrazloženje o ispunjenosti ostalih uslova, odnosno iz odluke se ne mogu utvrditi činjenice vezane za stručnu spremu, državljanstvo, nevođenje krivičnog postupka, zdravstvenu sposobnost, kao ni kakvo je eventualno radno iskustvo prijavljenih kandidata na drugim pravnim poslovima, osim na poziciji državnog tužioca u osnovnom državnom tužilaštvu. Zato smatramo da ni ova odluka nema valjano i potpuno obrazloženje.

Dodatno, opet je ostalo **nejasno kako je došlo do toga da rad svih kandidata bude ocijenjen kao odličan** i bodovan najvećim mogućim brojem bodova i da intervjua bude uvijek presudan za donošenje odluke. Zato još jednom ukazujemo da višegodišnja praksa po kojoj je rad svih državnih tužilaca ocjenjivan najvećom ocjenom pokazuje da je neophodna ne samo izmjena pravila o ocjenjivanju, na šta

⁸² Vidi: Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021, HRA, str. 104, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2021/12/Analiza-postupka-izbora-FINAL.pdf>

⁸³ TSP br. 433/23 od 23.6.2023.

⁸⁴ Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit, čl. 50, st. 2

je Akcija za ljudska prava ukazala još 2017,⁸⁵ već i izmjene Zakona o Državnom tužilaštvu, koji je ocjenu kvaliteta rada ograničavao samo na broj predmeta u radu, broj završenih predmeta, potvrđenih optužnica, donijetih osuđujućih presuda i usvojenih žalbi.⁸⁶ Izmjene Zakona o Državnom tužilaštvu koje su usvojene 18.6.2024. djelimično su dopunile i izmijenile indikatore na osnovu kojih se ocjenjuju potkriterijumi kvantitet i kvalitet rada. Kvantitet i kvalitet rada će se ocjenjivati na osnovu broja predmeta u radu, broja završenih predmeta, broja prihvaćenih optužnih predloga, potvrđenih optužnica, a kvalitet rada posebno će se ocjenjivati i na osnovu kvaliteta pisanog obrazloženja optužnih akata, složenosti procesnih radnji i poštovanja procesnih prava učesnika u postupku.⁸⁷

IZBOR SPECIJALNIH DRŽAVNIH TUŽILACA U 2024. GODINI

U 2024. godini donijete su dvije odluke o izboru specijalnih državnih tužilaca.

Prvom odlukom TS izabrana su dva specijalna tužioca i to dotadašnji državni tužilac iz ODT u Podgorici i dotadašnja sutkinja Upravnog suda Crne Gore.⁸⁸ Ni u ovom postupku nije bilo konkurentnosti jer su prijave na oglas podnijeli samo kandidati koji su izabrani. I u ovom slučaju izabrani specijalni tužioci su ostvarili veoma visok broj bodova, pa je državni tužilac iz ODT u Podgorici dobio 99,88 (od maksimalnih 100) bodova, a sutkinja Upravnog suda Crne Gore 96,00 (od maksimalnih 100) bodova. Obrazloženje odluke je isto kao i u prethodnom slučaju i ne navodi se koliko su bodova izabrani specijalni tužioci ostvarili pojedinačno po kriterijumima, odnosno koliko su bodova dobili za stručno znanje i koliko za sposobnost za vršenje tužilačke funkcije.

U drugoj odluci, na javni oglas za izbor tri specijalna tužioca u SDT, bio je prijavljen samo jedan kandidat⁸⁹. On je bio izvršni direktor Centra za alternativno rješavanje sporova, a prethodno je 10 godina radio u Državnom tužilaštvu. U odluci se navodi da je zadovoljio kriterijume koji se odnose na iskustvo, kvantitet i kvalitet rada, da je utvrđen prosječan broj bodova nakon sprovedenog intervjua koji je iznosio 97,42. Ni u ovoj odluci se ne navode bodovi za stručno znanje i sposobnost za vršenje tužilačke funkcije.

IZBOR VIŠIH DRŽAVNIH TUŽILACA U 2024. GODINI

U 2024. donijete su dvije odluke o izboru viših državnih tužilaca i to u Podgorici i Bijelom Polju. U prvoj odluci, na javni oglas kojim je traženo četvero državnih tužilaca, prijavilo se šest kandidata. U obrazloženju se navodi da se dvije kandidatkinje nisu našle na rang listi jer su ostvarile manje od 15 bodova na osnovu ocjene intervjua, dok je jedan kandidat odustao od prijave na oglas. Za ostale kandidate, u odluci se navodi ocjena rada i prosječna ocjena intervjua sa kandidatom, i na osnovu toga ukupan broj bodova.

⁸⁵ „Izveštaj o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014–2018. u periodu 2014–2016“, HRA i CeMI, 2017, str. 97–102

⁸⁶ Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit, čl. 89, st. 1 i 2

⁸⁷ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu („Sl. list CG“ br.54/2024), čl. 42

⁸⁸ TSP br. 293/2024-1 od 30.4.2024.

⁸⁹ Zapisnik sa XVI sjednice Tužilačkog savjeta održane 29. avgusta 2024, https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Zapisnik_sa_XVI_sjednice_TS_-_29.8.2024..pdf

U drugoj odluci za izbor dva državna tužioca u Višem državnom tužilaštvu u Bijelom Polju⁹⁰ prijavila su se tri kandidata. Jedan kandidat je u međuvremenu povukao prijavu na oglas. Za dva preostala kandidata navodi se ocjena rada, prosječna ocjena intervjua sa kandidatom i na kraju ukupan broj bodova.

Ni u ovim odlukama nisu navedeni bodovi koje su izabrani tužioci ostvarili pojedninačno po kriterijumima, odnosno koliko bodova su dobili za stručno znanje i koliko za sposobnost za vršenje tužilačke funkcije. Opet je rad svih kandidata ocijenjen kao odličan i bodovan najvećim mogućim brojem bodova, dok se ocijene sa intervjua minimalno razlikuju.

IV.6. IZBOR RUKOVODILACA OSNOVNIH DRŽAVNIH TUŽILAŠTAVA

IV.6.1. UKUPNI PODACI

U periodu od januara 2023. do decembra 2024. godine, Tužilački savjet je donio **pet odluka** o imenovanju rukovodilaca osnovnih državnih tužilaštava. Odluke su se odnosile na imenovanje rukovodilaca osnovnih tužilaštava u Cetinju i Bijelom Polju, dva puta u Ulcinju, kao i rukovodioca Višeg državnog tužilaštva u Bijelom Polju.

Tužilaštvo	Ime i prezime	Datum javnog oglasa	Datum intervjua	Datum imenovanja
ODT Cetinje ⁹¹	Sanja Radunović	12.7.2022.	19.01.2023.	25.1.2023.
ODT Ulcinj ⁹²	Faruk Rasulbegović	19.6.2023.	20.10.2023.	17.11.2023.
ODT Ulcinj ⁹³	Denis Zvrko	24.11.2023.	22.1.2024.	7.2.2024.
Više državno tužilaštvo Bijelo Polje ⁹⁴	Katarina Kljajević	3.7.2023.	26.2.2024.	14.3.2024.
ODT Bijelo Polje ⁹⁵	Vladan Đalović	18.3.2023.	25.4.2024.	30.4.2024.

IV.6.2. TRAJANJE POSTUPKA

Od raspisivanja javnog oglasa do obavljanja intervjua, prosječno je bilo potrebno **šest do sedam mjeseci**. Posebno dugo je trajalo zakazivanje intervjua za izbor rukovodioca ODT u Bijelom Polju i to **13 mjeseci**. U razmaku od nekoliko dana do najviše mjesec dana kandidati su birani za rukovodioce. Cijeli proces, od raspisivanja javnog oglasa do datuma izbora, prosječno je trajao **sedam mjeseci**. Smatramo da i u slučajevima izbora rukovodilaca, postupak bi trebao biti znatno brži i efikasniji.

⁹⁰ Zapisnik sa XVIII sjednice Tužilačkog savjeta održane 19. septembra 2024,

https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Zapisnik_sa_XVIII_TS_-_19.09.2024..pdf

⁹¹ Javni oglas TSO br. 4/2022 od 12.7.2022.

⁹² Javni oglas TSO br. 6/23 od 19.6.2023.

⁹³ Javni oglas TSO br. 9/23 od 24.11.2023.

⁹⁴ Javni oglas TSO br. 7/23 od 3.7.2023.

⁹⁵ Javni oglas TSO br. 3/24 od 18.3.2023.

IV.6.3. POSTUPAK IZBORA I ODLUKE

Tužilački savjet nije popravio obrazloženje u odnosu na ranije odluke o izboru rukovodilaca državnih tužilaštava u dijelu ispunjenosti posebnih uslova za izbor rukovodioca koji se tiču radnog iskustva.⁹⁶ Obrazloženje odluka je djelimično popravljeno u odnosu na dio kako je intervju bodovan, odnosno kako se došlo do prosječnog broja bodova jer se navodi koliko bodova su izabrani kandidati dobili pojedinačno po svakom kriterijumu za ocjenu intervjua. Međutim, i dalje je nemoguće utvrditi kako se došlo do različitog bodovanja između kandidata, odnosno šta je opredijelilo TS da nekom kandidatu da više, a nekom kandidatu manje bodova po bilo kom kriterijumu.

IZBOR RUKOVODITELJKE OSNOVNOG DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA NA CETINJU

Prvom odlukom izabrana je rukovoditeljka ODT na Cetinju,⁹⁷ u postupku u kome nije bilo konkurencije, jer su se na raspisani oglas prijavile dvije osobe od kojih je jedna povukla prijavu prije donošenja odluke. Izabrana kandidatkinja je ostvarila veoma visok broj bodova, 98,18 (od maksimalnih 100), od čega maksimalnih 40 bodova po osnovu ocjene programa rada, maksimalnih 40 bodova po osnovu ocjene rada i 18,18 bodova po osnovu ocjene intervjua.

Kao i ranije kada su birani rukovodioci državnih tužilaštava, ni ova odluka nema obrazloženje o ispunjavanju posebnih uslova za rukovodioca ODT u pogledu radnog iskustva, tj. deset godina rada na pravnim poslovima, od čega najmanje pet godina na tužilačkoj, odnosno sudijskoj funkciji.⁹⁸ Tako je nastavljeno sa praksom po kojoj nije jasno da li je, i, ako jeste, na osnovu čega Tužilački savjet utvrdio ove činjenice i da li je zakon u tom dijelu pravilno primijenio. Naime, u odluci nije navedeno koliko je kandidatkinja imala godina radnog iskustva na pravnim poslovima i koliko na tužilačkoj, odnosno sudijskoj funkciji.

Takođe, kao i slučaju ranijih odluka, ponavljaju se identični navodi da je po osnovu kriterijuma ocjene programa rada kandidatkinja ostvarila 40 bodova na osnovu predloga ocjene od strane Komisije za sačinjavanje predloga ocjene programa rada, jer "program sadrži detaljnu viziju rada ODT u Cetinju, sa predlogom organizacije i rasporeda poslova i očekivanih radnih rezultata, strukturu krivičnih djela iz nadležnosti ovog državnog tužilaštva, saradnju sa policijom i drugim organima uprave kao i međunarodnu pravosudnu saradnju, a sve u skladu sa članom 52 Zakona o Državnom tužilaštvu i članom 57 Poslovnika Tužilačkog savjeta".

Kao u svim ranijim odlukama, po osnovu kriterijuma ocjena rada, na osnovu ocjene odlučan, kandidatkinja je ostvarila maksimalnih 40 bodova.

⁹⁶ Vidi: Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021, str. 93-96, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2021/12/Analiza-postupaka-izbora-FINAL.pdf>
Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2022, str. 55-56, <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>

⁹⁷ TSP br. 51/23 od 25.1.2023.

⁹⁸ Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit, čl. 51

IZBOR RUKOVODIOCA OSNOVNOG DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA U ULCINJU

Ni u drugom postupku izbora rukovodioca ODT u Ulcinju nije bilo konkurencije, jer se na raspisani oglas prijavio samo izabrani kandidat. Ni ova odluka⁹⁹ nema obrazloženje o ispunjavanju posebnih uslova za rukovodioca osnovnog državnog tužilaštva koji se odnose na godine radnog iskustva. I u ovom slučaju je nejasno da li je, i, ako jeste, kako je Tužilački savjet utvrdio ove činjenice, odnosno da li je zakon u tom dijelu pravilno primijenjen. Ni u ovom slučaju se ne može saznati kakvo je radno iskustvo izabranog kandidata, koliko godina radnog iskustva je imao na tužilačkoj, odnosno na sudijskoj funkciji. Takođe, sa istim obrazloženjem navedeno je da je ovaj kandidat imao maksimalan broj bodova po osnovu kriterijuma ocjene programa rada i kriterijuma ocjena rada koji je ocijenjen kao odličan.

Samo pet dana nakon što je izabran, ovaj rukovodilac ODT u Ulcinju podnio je ostavku zbog izbora za sudiju Ustavnog suda Crne Gore, zbog čega mu je istog dana prestala funkcija državnog tužioca.¹⁰⁰ Ovo može ukazivati na to da državni tužioci kada konkurišu za napredovanje nijesu motivisani time da daju doprinos zakonitom i efikasnom radu državnog tužilaštva, već isključivo ličnim ambicijama. Dva dana kasnije, 24.11.2023, TS je donio odluku da se ponovo javno oglasi izbor rukovodioca ovog tužilaštva, pa je objavljen novi javni oglas.¹⁰¹

Ni u ovom postupku nije bilo konkurencije, jer se na raspisani oglas opet prijavio samo izabrani kandidat. I ova odluka¹⁰² je identičnog sadržaja kao prethodna i nema obrazloženje o ispunjavanju posebnih uslova za rukovodioca osnovnog državnog tužilaštva koji se odnose na godine radnog iskustva. Sa istim obrazloženjem navedeno je da je i ovaj kandidat imao maksimalan broj bodova po osnovu kriterijuma ocjene programa rada i kriterijuma ocjena rada koji je ocijenjen kao odličan.

IZBOR RUKOVODIOCA OSNOVNOG DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA U BIJELOM POLJU

Odlukom TS od 30.4.2024. izabrana je rukovoditeljka ODT u Bijelom Polju.¹⁰³ U ovom postupku bilo je konkurentnosti jer su na objavljeni oglas prijave podnijeli tri kandidata. Ni ova odluka nema obrazloženje o ispunjavanju posebnih uslova za rukovodioca osnovnog državnog tužilaštva koji se odnose na godine radnog iskustva. Sva tri kandidata su dobili izuzetno veliki broj bodova i to od mogućih 100 bodova: izabrani kandidat imao je 99,82 bodova, drugorangirani kandidat 97,09 bodova i trećerangirani kandidat 96,72 bodova. Kao i svim drugim slučajevima, sva tri kandidata su na osnovu ocjene programa rada i ocjene rada dobili maksimalan broj bodova – po 40 za svaki od ovih kriterijuma.

Tako je nastavljeno sa praksom po kojoj je, u slučaju više kandidata, ocjena intervjuu bila odlučujuća za izbor. Međutim, u odluci je **opet izostalo detaljno**

⁹⁹ TSP br. 687/23 od 17.11.2023.

¹⁰⁰ Vidi odjeljak Odluke o prestanku funkcije

¹⁰¹ TSO br. 9/23 od 29.11.2023.

¹⁰² TSP br. 82/24 od 7.2.2024.

¹⁰³ TSP br. 303/24 od 30.4.2024.

obrazloženje o tome kako je svaki od kriterijuma za ocjenu intervjua bodovan.

Dakle, iz odluke se ne može saznati kako se došlo do različitog bodovanja intervjua. Tako je nastavljena ranija praksa i potvrđena ranije iskazana bojazan da ocjena intervjua ostavlja prostor Tužilačkom savjetu da, mimo ocjene rada, proizvoljno utiče na izbor i napredovanje.¹⁰⁴ Na osnovu odluke sa ovakvim obrazloženjem ne može se provjeriti da li je bodovanje izvršeno u skladu sa zakonom.

IZBOR RUKOVODITELJKE VIŠEG DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA U BIJELOM POLJU

Odlukom TS od 14.3.2024, izabrana je rukovoditeljka Višeg državnog tužilaštva u Bijelom Polju.¹⁰⁵ U ovom postupku je bilo konkurentnosti jer su na objavljeni oglas prijave podnijeli dva kandidata. Ni ova odluka nema obrazloženje o ispunjavanju posebnih uslova za rukovodioca osnovnog državnog tužilaštva koji se odnose na godine radnog iskustva. Oba kandidata su, na osnovu ocjene programa rada i ocjene rada državnog tužioca, dobili maksimalan broj bodova – po 40 za svaki od ovih kriterijuma. Takođe, oba kandidata su na intervjuu ostvarila identičan broj bodova – po 19. Tako su oba kandidata ostvarila isti i veoma veliki broj bodova – 99, od mogućih 100. U slučaju istog broja bodova prednost ima kandidat koji je imao više bodova po osnovu ocjene rada, a ako i po tom osnovu imaju jednak broj bodova, prednost ima pripadnik manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, pa ako se ni tada ne može utvrditi prednost, izbor se vrši tajnim glasanjem.¹⁰⁶ U ovom slučaju kandidati se nijesu izjašnjavali o nacionalnoj pripadnosti, pa je TS donio odluku tajnim glasanjem.

Međutim, u odluci je izostalo obrazloženje o tome kako se došlo do maksimalnih bodova po osnovu ocjene programa rada i po osnovu ocjene rada kojije za oba kandidata ocijenjen kao "odličan". Odluka nema obrazloženje u vezi sadržaja programa rada pojedinačno za svakog kandidata, već se samo proizvoljno navodi da oba programa sadrže detaljnu viziju rada tužilaštva sa predlogom organizacije i rasporeda poslova i očekivanih radnih rezultata, strukturu krivičnih djela iz nadležnosti ovog tužilaštva, saradnju sa policijom i drugim organima uprave, kao i međunarodnu pravosudnu saradnju, odnosno citiraju se odredbe Zakona o Državnom tužilaštvu i Poslovnika Tužilačkog savjeta koje to propisuju. Takođe, odluka ne sadrži obrazloženja kako je rad oba kandidata ocijenjen kao "odličan", već se samo navodi da je Komisija za ocjenjivanje utvrdila takvu ocjenu. Na kraju, iz odluke se ne može utvrditi ni kako je intervju bodovan, odnosno kako se došlo do bodova po svakom kriterijumu za ocjenu intervjua i onda do prosječnog broja bodova.

Nastavak prakse donošenja odluka sa nepotpunim obrazloženjima ne doprinosi većem povjerenju u transparentan, objektivan i zakonit rad Tužilačkog savjeta.

¹⁰⁴ Detaljnije u „Izveštaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014–2018. u periodu 2014–2016“, Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring (CEMI), april 2015, str. 95 i „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2022“, op.cit, str. 55-56.

¹⁰⁵ TSP br. 195/24 od 14.3.2024.

¹⁰⁶ Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit, čl. 70

Akcija za ljudska prava ponavlja da je na problem neodgovarajućeg obrazloženja odluka o izboru ukazano u prethodnim izvještajima,¹⁰⁷ kao i u ranijem Izvještaju „Izbor i napredovanje sudija i tužilaca u Crnoj Gori 2016–2019“ i ponovo ističe da jedno od evropskih načela za tužioce glasi: „zapošljavanje i karijera tužilaca, uključujući napredovanje, mobilnost, disciplinski postupak i razrješenje, treba da budu uređeni zakonom i zasnovani na transparentnim i objektivnim kriterijumima, u skladu s nepristrasnim procedurama, koje isključuju mogućnost diskriminacije bilo koje vrste i koje pružaju mogućnost za nepristrasno preispitivanje.“¹⁰⁸

IV.7. IZBOR VRHOVNOG DRŽAVNOG TUŽIOCA

Izbor vrhovnog državnog tužioca u punom mandatu, nakon više od četiri godine VD stanja u tužilaštvu, predstavlja pozitivan korak ka stvaranju uslova za intenzivniju borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, jačanju vladavine prava, ali i povećanju povjerenja građana u rad Državnog tužilaštva.

Za vrhovnog državnog tužioca može biti birano lice koje ispunjava opšte uslove za državnog tužioca, ima radno iskustvo od najmanje 15 godina kao državni tužilac ili sudija ili najmanje 20 godina na drugim pravnim poslovima i koje se odlikuje profesionalnom nepristrasnošću, visokim stručnim i moralnim kvalitetima.¹⁰⁹ Postupak se pokreće javnim pozivom na koji kandidati podnose prijavu sa programom rada koji sadrži viziju organizacije Državnog tužilaštva za period od pet godina,¹¹⁰ TS sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju zakonom propisane uslove za izbor vrhovnog državnog tužioca, koju listu dostavlja na obrazloženo mišljenje proširenoj sjednici Vrhovnog državnog tužilaštva¹¹¹ i na osnovu liste kandidata, mišljenja proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva i obavljenog intervjua sa kandidatima Tužilački savjet utvrđuje predlog za izbor Vrhovnog državnog tužioca, koji sa obrazloženjem dostavlja Skupštini Crne Gore.¹¹²

Na javni poziv Tužilačkog savjeta od 4. januara 2023. za izbor vrhovnog državnog tužioca¹¹³ javila su se tri kandidata i to: Suzana Mugoša, sutkinja Višeg suda u Podgorici, Maja Jovanović, državna tužiteljka u Vrhovnom državnom tužilaštvu i ranije vršiteljka dužnosti VDT-a u dva polugodišnja mandata¹¹⁴ i Milorad Marković, magistar pravnih nauka.¹¹⁵ Nakon obavljenog intervjua sa kandidatima, Tužilački savjet je odlučio da Skupštini Crne Gore za Vrhovnog državnog tužioca predloži

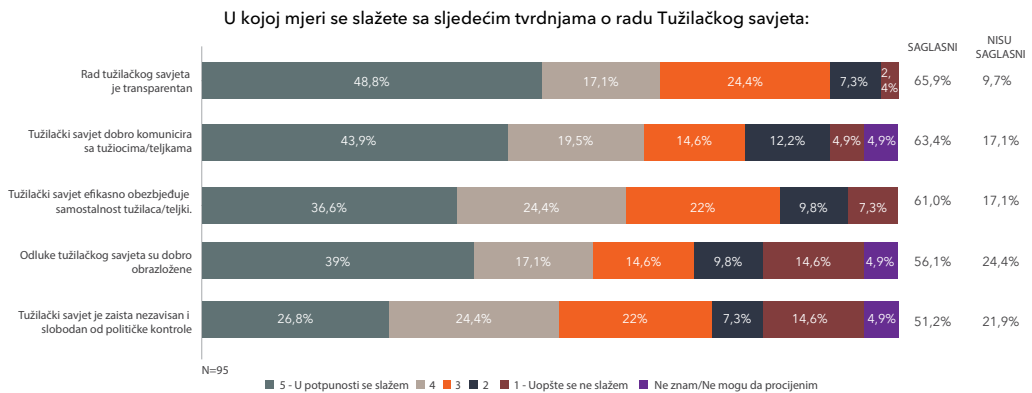
Maju Jovanović.¹¹⁶ Za taj predlog glasalo je čak devet članova Tužilačkog savjeta,¹¹⁷ jedan član Tužilačkog savjeta¹¹⁸ je glasao da se za Vrhovnog državnog tužioca predloži Milorad Marković, a predsjednica Tužilačkog savjeta¹¹⁹ je, na njen zahtjev, izuzeta od odlučivanja jer je u kumovskim odnosima sa kandidatkinjom Majom Jovanović. Kandidatkinja Suzana Mugoša nije dobila nijedan glas od članova Tužilačkog savjeta.

Skupština Crne Gore je o ovom predlogu odlučivala tek 21. decembra 2023, kada predložena kandidaktinja Maja Jovanović nije dobila potrebnu dvotrećinsku većinu glasova poslanika. U glasanju je učestvovalo 54, od ukupno 81 poslanika. Za predlog Tužilačkog savjeta glasalo je svega šest poslanika, a 48 poslanika je bilo uzdržano. Kako kandidatkinja koju je predložio TS nije dobila potrebnu dvotrećinsku većinu, Skupština je u drugom glasanju tropetinskom većinom trebala da bira vrhovnog državnog tužioca iz reda svih kandidata koji ispunjavaju zakonske uslove.¹²⁰

Nakon više od četiri godine VD stanja u Vrhovnom državnom tužilaštvu,¹²¹ Skupština Crne Gore je najzad, na Trećoj sjednici vanrednog zasijedanja 27. januara 2024. godine, izabrala Milorada Markovića za Vrhovnog državnog tužioca u punom mandatu.¹²² Ukupno je glasalo 74 poslanika. Za Maju Jovanović tada nije glasao niko, za Suzanu Mugošu je glasalo 13 poslanika, a za Milorada Markovića 61 poslanik.

Tako je za Vrhovnog državnog tužioca ubjedljivom većinom koja bi bila dovoljna i za izbor u prvom glasanju izabran kandidat koji je prethodno dobio podršku samo jednog člana Tužilačkog savjeta.

IV.8. PERCEPCIJA DRŽAVNIH TUŽILACA O KVALITETU OBRAZLOŽENJA ODLUKA¹²³



IV.9. BROJ DRŽAVNIH TUŽILACA I RUKOVODILACA

Odlukom o broju državnih tužilaca¹²⁴ predviđeno je ukupno 17 rukovodilaca državnih tužilaštava i 124 državna tužioca, ukupno 141. Od 83 na kraju prošle godine broj je do kraja ove godine povećan na 114. Imenovano je svih 17 rukovodilaca.

¹²⁴ Odluka o broju državnih tužilaca (Sl. list CG, br. 21/2015, 13/2018, 7/2023 i 104/23), https://sudovi.me/static/tzsv/doc/Odluka_o_broju_drzavnih_tuzilaca_-2023.pdf

POGLAVLJE 5.

OCJENJIVANJE DRŽAVNIH TUŽILACA

V.I. PRAVNI OKVIR

V.1.1. NOVOUSVOJENI ZAKONSKI OKVIR

Izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu u junu 2024. izmijenjeni su potkriterijumi za ocjenjivanje stručnog znanja, potkriterijumi za ocjenjivanje opštih sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije, izvori ocjenjivanja državnih tužilaca i način utvrđivanja ocjene državnog tužioca.

Potkriterijum *kvantitet i kvalitet rada* ocjenjuje se na osnovu broja predmeta u radu, broja završenih predmeta, broja prihvaćenih optužnih predloga, potvrđenih optužnica, a kvalitet rada posebno će se ocjenjivati i na osnovu kvaliteta pisanog obrazloženja optužnih akata, složenosti procesnih radnji i poštovanja procesnih prava učesnika u postupku.¹²⁵

Smatramo da ova izmjena neće doprinijeti objektivnijem ocjenjivanju kvantiteta i kvaliteta rada državnih tužilaca. Naime, za ocjenu kvaliteta rada više se ne uzima u obzir broj osuđujućih presuda i usvojenih žalbi. Novi indikator na osnovu koga se posebno ocjenjuje kvalitet rada je kvalitet pisanog obrazloženja optužnih akata, složenost procesnih radnji i poštovanje procesnih prava učesnika u postupku. Taj indikator još uvijek nije definisan u Pravidima za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, jer izmjene zakona nijesu pratile izmjene ovog podzakonskog akta kojim se uređuje postupak ocjenjivanja i indikatori za ocjenjivanje kriterijuma i potkriterijuma. Tako se do izmjene ovih Pravila kvalitet rada mogao ocjenjivati samo na osnovu potvrđenih optužnica. Za donošenje podzakonskog akta propisan je rok od 6 mjeseci koji je istekao 19. decembra 2025.

Izmjenama zakona je propisano da se potkriterijum *vještina postupanja* ocjenjuje na osnovu sposobnosti državnog tužioca da rukovodi izviđajem, odnosno istragom i da pred sudom zastupa optužni akt, uzimajući u obzir odluke Ustavnog suda Crne Gore i Evropskog suda za ljudska prava. Time je djelimično uvažena preporuka HRA da se kod ocjenjivanja državnih tužilaca uzimaju u obzir i odluke Ustavnog suda Crne Gore i Evropskog suda za ljudska prava.¹²⁶ Smatramo da je ovaj indikator ipak primjerenije bilo propisati kod ocjene potkriterijuma *kvalitet rada* državnog tužioca jer poznavanje i primjena stavova Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava ne predstavljaju vještinu postupanja poput vještine da se rukovodi istragom, već nivo stručnog znanja koji direktno utiče na kvalitet rada državnog tužioca.

Takođe, ponavljamo preporuku da bi kod ocjene kvaliteta rada državnog tužioca trebalo uzeti u obzir i broj usvojenih ili odbijenih predloga o određivanju i produženju pritvora, zatim broj usvojenih pritužbi o odbacivanju krivične prijave, ali i pravnosnažne presude redovnih sudova.¹²⁷

Na kraju, ponovo nije uvažena preporuka Akcije za ljudska prava još iz 2017. da se propiše ocjenjivanje i državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu.¹²⁸ Smatramo da ne postoji opravdan razlog da i ti državni tužioci ne budu podložni ocjenjivanju. Uostalom, istog je stanovišta i Venecijanska komisija.¹²⁹

U redovno ocjenjivanje koje će se po posljednjim izmjenama zakona sprovoditi svake četiri godine, treba uvrstiti i državne tužioce u Vrhovnom državnom tužilaštvu, koji, iako ne napreduju dalje u hijerarhijski više tužilaštvo, upravo zbog funkcije koju obavljaju treba da podliježu redovnoj kontroli. Oni bi trebalo sopstvenim rezultatima, koji se iskazuju kroz redovno ocjenjivanje, da pokažu mladim kolegama zašto su izabrani, umjesto da se njihovo ocjenjivanje završi danom izbora na tu funkciju.

Osim toga, posljednim izmjenama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama propisano je da će se ubuduće ocjenjivati i rad sudija Vrhovnog suda,¹³⁰ što do tada takođe nije bio slučaj, pa je nerazumljivo zašto se isto nije propisalo i za državne tužioce u tužilaštvu najvišeg stepena.

V.2. PRAKSA

Odluke o ocjenjivanju državnih tužilaca, koje su bile predmet ove analize, i dalje nemaju valjana obrazloženja iz kojih bi se moglo zaključiti kako se došlo do ocjene. U većini odluka i dalje su državni tužioci ocjenjivani najvećom mogućom ocjenom, što nije realno i objektivno jer ni ukupni rezultati državnog tužilaštva nijesu odlični. Samo u jednom slučaju državni tužilac nije bio saglasan sa predlogom ocjene, ali i u tom slučaju je izostalo obrazloženje koje bi pokazalo kako je ocjena utvrđena. Na sjednici od 3.12.2024, po prvi put je jedan državni tužilac ocijenjen ocjenom "ne zadovoljava", sa kojom ocjenom nije bio saglasan.

Od početka 2023. do jula 2024. godine TS je donio ukupno 16 odluka o ocjenjivanju rada državnih tužilaca, od čega 12 odluka o ocjenjivanju rada državnih tužilaca u osnovnim državnim tužilaštvima, tri o ocjenjivanju rada specijalnih tužilaca i jednu o ocjenjivanju rada državnog tužioca u Višem državnom tužilaštvu¹³¹. Radi se o odlukama koje su donešene po pravilima koja su važila prije posljednjih

izmjena Zakona o Državnom tužilaštvu, jer podzakonski akt o ocjenjivanju nije bio donijet.

U 12 slučajeva državni tužioci su ocijenjeni najvećom mogućom ocjenom „odličan“, dok su četiri državna tužioca dobili ocjenu „dobar“. Tako je prekinuta ranija praksa po kojoj su svi državni tužioci u postupku ocjenjivanja dobijali najveću ocjenu.¹³² Međutim, **i dalje je rad većine državnih tužilaca ocijenjen najvećom ocjenom, iako odluke nijesu sadržale valjana obrazloženja iz kojih bi se moglo utvrditi kako se došlo do takve ocjene.** U odlukama o ocjenjivanju kojima su državni tužioci ocijenjeni najvećom ocjenom i dalje je ostalo nejasno kako je Vijeće za ocjenjivanje utvrdilo predlog ocjene, koji je zatim dostavljen državnom tužiocu i sa kojim je, razumljivo, svaki državni tužilac koji je dobio najveću ocjenu, bio saglasan.¹³³

U jednom slučaju državni tužilac je ocjenjivan i kao rukovodilac, pa mu je kao državnom tužiocu utvrđena ocjena „odličan“, a kao rukovodiocu „dobar“. Ni ova odluka nema obrazloženje kako se došlo do ocjene rada kao državnog tužioca i ocjene rada rukovodioca.¹³⁴

Ni tri odluke u kojima je rad državnog tužioca ocijenjen kao „dobar“ nemaju valjano obrazloženje kako se došlo do takve ocjene. U dva slučaja državni tužioci se nijesu izjašnjavali o predlogu takve ocjene (imaju pravo da se izjasne, ne i obavezu), dok je u jednom slučaju državni tužilac bio saglasan s ocjenom.

U jednom slučaju državna tužiteljka, čiji rad je dobio ocjenu „dobar“, nije bila saglasna s ocjenom Komisije za ocjenjivanje. Ona je smatrala da Vijeće za ocjenjivanje nije adekvatno cijeno potkriterijume i kriterijume kojima je ocijenjena ocjenom „dobar“ i „zadovoljava“. Međutim, Komisija je prihvatila predlog Vijeća i rad državne tužiteljke ocijenila ocjenom „dobar“. U odluci se navodi da je Komisija prihvatila ocjene koje je predložilo Vijeće kada su u pitanju potkriterijumi „kvalitet i kvantitet rada“, potkriterijum „sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji, potkriterijum „vještina pripreme i vođenje spisa predmeta“, potkriterijum „stručno usavršavanje“, potkriterijum „vještine komunikacije“ i potkriterijum „sposobnost organizacije i koordinacije zaposlenih u državnom tužilaštvu“.

Komisija dalje navodi da nije prihvatila predlog ocjene Vijeća za ocjenjivanje kod potkriterijuma „vještina korišćenja tužilačkog znanja“ i umjesto predloga ocjene „dobar“ utvrdila da ocjena treba da bude „odličan“, da nije prihvatila predlog ocjene Vijeća za ocjenjivanje kod potkriterijuma „vještina postupanja“ i umjesto predloga ocjene „zadovoljava“ utvrdila je da treba da bude ocjena „dobar“, da nije prihvatila predlog ocjene Vijeća za ocjenjivanje kod potkriterijuma „sposobnost prilagođavanja promijenjenim okolnostima“ i umjesto predloga

¹³² Vidi: „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021“, op. cit, str. 91.

¹³³ Odluka br: 02-3-133-1/24 od 22.1.2024, Odluka br: 02-3-135-1/24 od 22.1.2024, Odluka br: 02-3-134-1/24 od 22.1.2024, Odluka br: 02-3-283-1/24 od 9.2.2024, Odluka br: 02-3-286-1/24 od 9.2.2024, Odluka br: 02-3-284-1/24 od 9.2.2024, Odluka br: 02-3-285-1/24 od 9.2.2024, Odluka br: 02-3-1022-1/24 od 8.5.2024, Odluka br: 02-3-1025-1/24 od 8.5.2024, Odluka br: 02-3-1021-1/24 od 8.5.2024, Odluka br: 02-3-1023-1/24 od 8.5.2024, i 02-3-566-1/24 od 21.3.2024.

¹³⁴ Odluka br: 02-3-1022-1/24 od 8.5.2024.

ocjene "zadovoljava" utvrdila je da treba da bude ocjena "odličan" i da nije prihvatila predlog ocjene Vijeća za ocjenjivanje kod potkriterijuma "učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima" i umjesto predloga ocjene "dobar" utvrdila je da treba da bude ocjena "odličan".

Na kraju, Komisija je navela da je čl. 96 st. 1 Zakona o Državnom tužilaštvu propisano da se državni tužilac ocjenjuje ocjenom odličan ako je njegov rad po svim potkriterijumima ocijenjen ocjenom odličan, odnosno po dva potkriterijuma dobar, a po ostalim odličan. Kako je u konkretnom slučaju državna tužiteljka po dva potkriterijuma dobila ocjenu "dobar", a po jednom potkriterijumu ocjenu "zadovoljava", to je njen rad ocijenjen ocjenom "dobar".

Međutim, **ni ova odluka nema dovoljno obrazloženje kako se došlo do ocjene svakog potkriterijuma pojedinačno.** Ovo posebno u odnosu na potkriterijume kod kojih je Komisija za ocjenjivanje prihvatila predlog ocjene Vijeća za ocjenjivanje, gdje u odluci nema obrazloženja za takav stav, dok se u odluci daje obrazloženje za neprihvatanje predloga ocjene kod određenih kriterijuma gdje je Komisija smatrala da treba dati veću ocjenu, ali što je na kraju bilo bez uticaja na utvrđenje ocjene rada.

Osnovane pritužbe su bile bez značaja za ocjenjivanje državnih tužilaca. Upravo u ovom slučaju Komisija za ocjenjivanje nije prihvatila predlog ocjene Vijeća za ocjenjivanje da se potkriterijum „vještina korišćenja tužilačkog znanja“ ocijeni kao „dobar“, već ga je ocijenila ocjenom „odličan“. Ova državna tužiteljka je u jednom predmetu saslušavala svjedoke bez urednog obavještenja osumnjičenog, zbog čega čega su kasnije zapisnici o saslušanju svjedoka izuzeti iz spisa predmeta. Međutim, Komisija za ocjenjivanje je zaključila da dva izvojena zapisnika pravno nevaljanih dokaza nijesu od uticaja na drugačiju ocjenu od ocjene „odličan“ jer ih Vijeće za ocjenjivanje nije dovelo u vezu sa konkretnom odlukom u predmetu.

POGLAVLJE 6.

PREMJEŠTANJE DRŽAVNIH TUŽILACA

VI.1. PRAVNI OKVIR

VI.1.1. NOVOUSVOJENI ZAKONSKI OKVIR

Zakonom o Izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu je dopunjen uslov za trajno dobrovoljno premještanje (ranije "trajno dobrovoljno raspoređivanje"), tako da je precizirano da pravo prijave na interne oglase imaju državni tužioci izabrani na stalnu funkciju, s ocjenom rada odličan ili dobar.¹³⁵

VI.2. PRAKSA

ODLUKE O TRAJNOM DOBROVOLJNOM PREMJEŠTANJU

Prvom odlukom, donijetom po starom zakonu,¹³⁶ izvršeno je trajno dobrovoljno premještanje državne tužiteljke iz Osnovnog državnog tužilaštva (ODT) u Kotoru u ODT Podgorici, kao i tužiteljke iz ODT u Beranama u ODT u Kotoru. U odluci je navedeno da je Komisija prethodno utvrdila blagovremenost i potpunost prijave koje su podnijele kandidatkinje, i na sjednici ustanovila da imenovane ispunjavaju uslov iz oglasa, odnosno Zakona o Državnom tužilaštvu saglasno kojem **pravo na prijavu imaju državni tužioci koji žele da se trajno rasporede u drugo državno tužilaštvo istog ili nižeg stepena i najmanje tri godine iskustva u vršenju tužilačke funkcije**. Po prethodno pribavljenim mišljenjima i po izvršenoj procjeni potreba državnih tužilaštava u kojima kandidatkinje vrše tužilačku funkciju i tužilaštava u koja se raspoređuju, TS je donio odluku o njihovom trajnom dobrovoljnom raspoređivanju.

Drugom odlukom¹³⁷ je izvršeno trajno dobrovoljno premještanje državne tužiteljke iz ODT u Kotoru u ODT u Cetinju.

Trećom odlukom¹³⁸ je izvršeno trajno dobrovoljno raspoređivanje državne tužiteljke iz ODT u Podgorici u ODT u Baru, kao i državne tužiteljke iz ODT u Baru u ODT u Podgorici. Kao i u prethodnim slučajevima, odluke sadrže detaljne navode u vezi postupka i razloga donošenja odluke o raspoređivanju, ali ne sadrže informacije o ocjeni rada.

Četvrtom odlukom¹³⁹ je izvršeno raspoređivanje državne tužiteljke iz ODT u Kotoru u ODT u Podgorici. Komisija je prethodno utvrdila da kandidatkinja ispunjava uslove iz predmetnog internog oglasa odnosno **novousvojenog**

¹³⁵ Zakon o Državnom tužilaštvu, ("Službeni list Crne Gore", br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20 od, 059/21, 054/24), čl. 85, st. 2

Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu saglasno kojem pravo da se prijave državni tužioci izabrani na stalnu funkciju, a koji žele da se trajno premjeste u drugo državno tužilaštvo iste nadležnosti i istog ili nižeg stepena i koji imaju ocjenu rada odličan ili dobar¹⁴⁰, te pribavila mišljenja državnih tužilaštava u pitanju. TS je cijeneći potrebe državnog tužilaštva u kojem kandidatkinja vrši tužilačku funkciju i državnog tužilaštva u koje se raspoređuje, donio odluku o raspoređivanju državne tužiteljke.

Iako su odluke dobro obrazložene, mišljenja smo da bi u njima trebalo navesti i ocjenu rada prijavljenih kandidata, kako bi se unaprijedila transparentnost postupka i pružile dodatne garancije da se odluka zasniva na objektivnoj ocjeni učinka kandidata – posebno u slučajevima veće konkurentnosti za mjesto za koje je raspisan oglas.

ODLUKE KOJIMA SU ODBIJENE PRIJAVE KANDIDATA

U prvoj odluci¹⁴¹ je odbijeno trajno dobrovoljno premještanje državnog tužioca iz ODT u Podgorici u ODT u Bijelom Polju, jer je, po pribavljenom mišljenju i procjeni potreba navedenih tužilaštava, utvrđeno da ne bi bilo cjelishodno vršiti premještanje.

Drugom odlukom¹⁴² je odbijena prijava kandidatkinje iz ODT u Baru za premještanje u ODT u Podgorici. Konstatovano je da je na sjednici Komsije utvrđeno da imenovana kandidatkinja ne ispunjava uslove za prijavu na predmetni oglas imajući u vidu da je tužiteljka izabrana na mandat, a ne na stalnu funkciju, i da nema ocjenu rada u posljednje tri godine, koji uslov je neophodan da bi se kandidat našao na rang listi, saglasno Zakonu o Državnom tužilaštvu. Imajući u vidu navedeno, TS je donio odluku da se ne vrši raspoređivanje u datom slučaju.

U trećoj odluci je odbijeno vršenje trajnog dobrovoljnog premještanja državne tužiteljke iz ODT u Podgorici u ODT u Baru, jer je, po pribavljenom mišljenju i procjeni potreba navedenih tužilaštava, utvrđeno da bi se njenim raspoređivanjem narušio proces rada, efikasnost i blagovremenost obavljanja posla. Iz istog razloga, u četvrtom slučaju, nije izvršeno raspoređivanje iste kandidatkinje u ODT u Ulcinju.¹⁴³

U petoj odluci je odbijeno trajno dobrovoljno premještanje državne tužiteljke iz ODT u Podgorici u ODT u Kolašinu jer je, po pribavljenom mišljenju i procjeni potreba navedenih tužilaštava utvrđeno da ne bi bilo cjelishodno vršiti premještanje, iz razloga narušavanja procesa rada, efikasnosti i blagovremenosti obavljanja posla u ODT u Podgorici.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit, čl. 85

¹⁴¹ TS br. 48/2023 od 25.1.2023.

¹⁴² TS br. 41/2024 od 22.1.2024.

¹⁴³ TS br 42-1/2024 od 22.1.2024.

¹⁴⁴ TS br. 532/2024 od 18.7.2024.

POGLAVLJE 7.

PRITUŽBE NA RAD DRŽAVNIH TUŽILACA

VII.1. PRAVNI OKVIR

Tužilački savjet je nadležan da razmatra pritužbe na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada¹⁴⁵.

Za razliku od Poslovnika Sudskog savjeta koji propisuje da se pritužba na rad i ponašanje sudije podnosi iz razloga koji predstavljaju lakše, teže i najteže disciplinske prekršaje¹⁴⁶, Poslovnik Tužilačkog savjeta ne ograničava razloge iz kojih se može podnijeti pritužba na nezakonit rad državnih tužilaca. Svrha pritužbi, kako se može zaključiti iz Zakona o Državnom tužilaštvu, nije isključivo da dovede do utvrđivanja disciplinske odgovornosti, već i da posluži kao osnov za ocjenjivanje rada državnih tužilaca. Propisano je da se pritužbe na rad državnih tužilaca, odnosno odluke po pritužbama obavezno uzimaju u obzir prilikom njihovog ocjenjivanja¹⁴⁷.

Ako rukovodilac državnog tužilaštva ne postupa po pritužbama na rad državnih tužilaca, u skladu sa propisima, razrješava se dužnosti¹⁴⁸.

Na sjednici od 25.5.2022. donijeta je Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika TS,¹⁴⁹ kojom je, najzad, normativno predviđena Komisija za razmatranje pritužbi na zakonitost rada državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava i detaljnije propisan postupak po pritužbama¹⁵⁰. Ovo je svakako bio pozitivan pomak ka unapređenju odlučivanja o pritužbama građana na zakonitost rada državnih tužilaca.

Pomenute izmjene Poslovnika u praksi je trebalo da riješe problem nerazumljivih odluka po pritužbama, koje su donošene u formi kratkih obavještenja, iz kojih se nije moglo saznati na šta se pritužba odnosila, koje su radnje po pritužbi preduzete i kako je donešen zaključak o njenoj osnovanosti ili neosnovanosti.¹⁵¹

VII.2. PRAKSA

TS je samo djelimično i u manjem broju slučajeva unaprijedio praksu odlučivanja po pritužbama. **Nijedna odluka savjeta i dalje ne sadrži navode pritužbe, zbog čega je otežano razumijevanje odluka i sagledavanje pravilnosti zaključivanja.** Opet se nije postupalo konzistentno, već je savjet u istim ili sličnim situacijama postupao različito. Na primjer, u nekim slučajevima je cijenio neblagovremeno postupanje državnog tužioca i pritužbe na takav rad smatrao osnovanim, dok je u drugim slučajevima takve pritužbe ocjenjivao kao neosnovane, sa stavom da nije u njegovoj nadležnosti da ocjenjuje djelotvornost istrage.¹⁵²

¹⁴⁵ Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit, čl. 37, st. 1, tač. 10

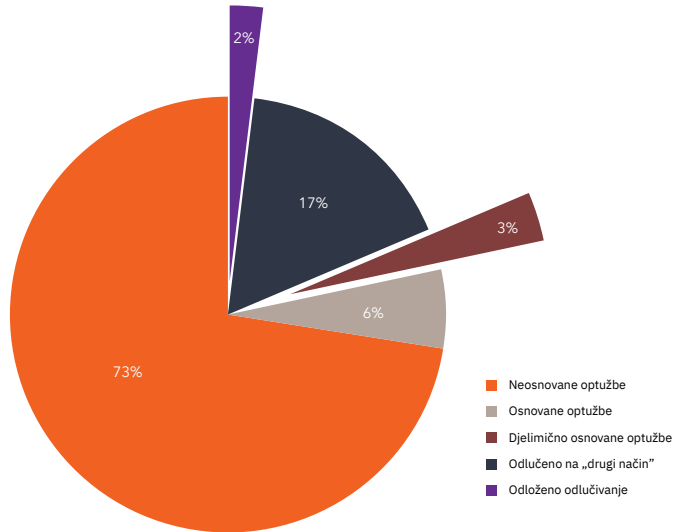
¹⁵² TSP br.104/22 od 1.2.2023.

U većini slučajeva, odluke po pritužbama su i dalje nerazumljive i ne može se zaključiti kako je i na osnovu čega utvrđeno da li je pritužba osnovana ili nije. Ovakva praksa nije dobra, posebno kod činjenice da sada Komisija za pritužbe u svom izvještaju i predlogu mišljenja u svakom predmetu daje TS-u sve što je potrebno za valjano obrazloženje odluke. Drugim riječima, u slučaju **kada prihvati predlog Komisije, savjetu nije potreban nikakav dodatan napor da u odluci pruži valjano obrazloženje.**

Pritužbe i dalje **nijesu djelotvorno sredstvo za utvrđivanje disciplinske odgovornosti** državnih tužilaca, zato što nisu dovele do utvrđivanja odgovornosti i bilo kakvih posljedica po državne tužioce protiv kojih su podnijete. Ovo dodatno ukazuje na potrebu za daljim radom na izmjeni zakonskih opisa disciplinskih prekršaja.

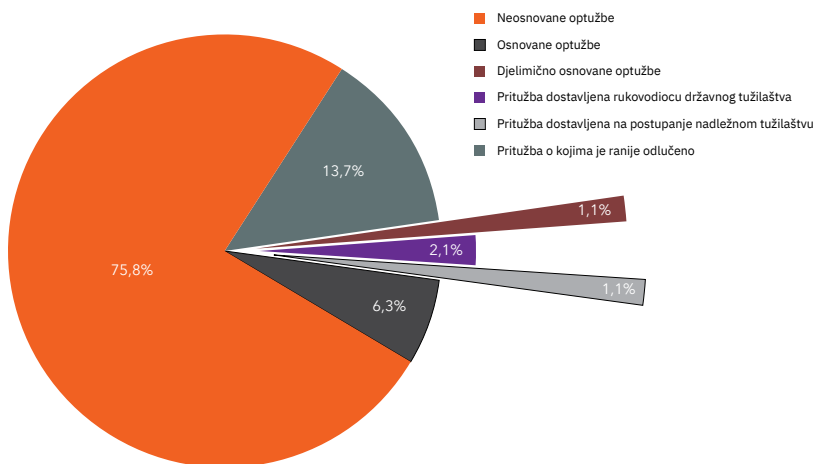
Istovremeno, broj osnovanih i djelimično osnovanih pritužbi ne ukazuje da su te pritužbe bile od uticaja za ocjenjivanje državnih tužilaca, jer je zanemarljiv broj državnih tužilaca koji nije ocijenjen najvećom ocjenom „odličan”.¹⁵³ Iz odluka o ocjenjivanju se ne vidi da je neka osnovana pritužba bila od značaja za ocjenu.

U 2023, Tužilačkom savjetu je podnijeto 160 pritužbi na zakonitost rada državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, dok je iz prethodne godine u rad prenijeto 71 pritužbi. Od ukupnog broja, Komisija za razmatranje pritužbi dala je predlog mišljenja za 199 pritužbi. TS je povodom predloga Komisije ocijenio da je njih 145 neosnovano, da je 11 pritužbi osnovano, a da je 6 pritužbi bilo osnovano u jednom dijelu. Povodom 33 pritužbe TS je odlučio „na drugi način”¹⁵⁴, dok je povodom 4 pritužbe odloženo odlučivanje.¹⁵⁵ U 2023. Komisija za pritužbe je intenzivirala rad i održala je ukupno 17 sjednica, a o svakoj sjednici sačinila je izvještaj koji je dostavljen Tužilačkom savjetu.¹⁵⁶



Pregled mišljenja Komisije za razmatranje pritužbi u 2023. godini

U prvih šest mjeseci u 2024. Tužilački savjet je donio ukupno 95 odluka po pritužbama¹⁵⁷. U 72 slučaja je ocijenjeno da je pritužba neosnovana, šest pritužbi bilo je osnovano, jedna pritužba bila je djelimično osnovana, dvije pritužbe dostavljene su na postupanje rukovodiocima državnih tužilaštava, jedna pritužba je izjavljena na rješenje o odbacivanju krivične prijave i dostavljena je na postupanje nadležnom tužilaštvu dok je u 13 slučajeva Tužilački savjet zaključio da se radi o pritužbi koja je već ranije razmatrana i o kojoj je odlučeno.



Pregled mišljenja Komisije za razmatranje pritužbi u 2023. godini

Tokom rada na ovom izvještaju analizirano je 81 odluka po pritužbama na rad

državnih tužilaca iz 2023. i 2024. godine. Od toga je 11 pritužbi ocijenjeno kao osnovano, četiri pritužbe ocijenjene su kao djelimično osnovane, u tri slučaja TS je ocijenio da je nenadležan za postupanje, u jednom slučaju pritužba je prosljeđena Komisiji za Etički kodeks i dostavljena ovlaštenim podnosiocima da ocijene da li ima osnova za pokretanje disciplinskog postupka, u jednom slučaju TS je predmet vratio Komisiji da bi dostavila predlog mišljenja, u jednom slučaju TS nije dao ocjenu da li je pritužba osnovana ili nije, dok je u 60 slučajeva pritužba ocijenjena kao neosnovana.

VII.2.1. OSNOVANE PRITUŽBE

Pritužbe koje su ocijenjene kao osnovane nijesu dovele do bilo kakve odgovornosti državnih tužilaca kod kojih su utvrđene nepravilnosti u radu jer nije utvrđena ni disciplinska odgovornost, niti kršenje Etičkog kodeksa od strane tužilaca, niti se može zaključiti da su uticale na ocjenu rada državnih tužilaca. Odluke kojima je TS utvrdio osnovanost pritužbi i dalje su nedovoljno obrazložene.

PRIMJERI OSNOVANIH, ALI NEDJELOTVORNIH PRITUŽBI

Najveći broj osnovnih pritužbi odnosio se na neblagovremeno postupanje državnih tužilaca. Međutim, te pritužbe su u praksi ostale nedjelotvorne jer nijesu dovele do utvrđivanja odgovornosti. Pored ovih, osnovane pritužbe su se odnosile i na ozbiljne propuste u krivičnim postupcima, koje su uzrokovale i ozbiljne posljedice, ali su i one ostale nedjelotvorne.

NEBLAGOVREMENO POSTUPANJE

Odluke u kojima je TS utvrdio neblagovremeno postupanje državnih tužilaca, nijesu bile dovoljno obrazložene i nije se postupalo konzistentno. U nekim slučajevima TS je ukazivao državnom tužiocu da je potrebno preduzeti radnje da bi se donijela odluka, u drugima nije. U nekim slučajevima TS je ukazivao i rukovodiocu državnog tužilaštva na njegova zakonska ovlaštenja koja propisuju odgovornost za efikasno i zakonito vršenje poslova državnog tužilaštva, organizaciju rada, raspored poslova i preduzimanje mjera u cilju urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u državnom tužilaštvu, kao i na to da, kao ovlašćeni podnosilac predloga za pokretanje disciplinskog postupka, cijeni eventualno postojanje nekog od propisanih disciplinskih prekršaja, ali u drugim sličnim odlukama savjet to nije činio.

U odluci od 11.1.2024. TS je utvrdio da je osnovana pritužba koja je podnešena 14.6.2022. protiv državne tužiteljke u SDT jer tužiteljka nije blagovremeno preduzimala potrebne radnje.¹⁵⁸ U odluci se navodi da je o tome obaviještena državna tužiteljka¹⁵⁹ protiv koje je pritužba podnešena i koja je u međuvremenu napredovala u Vrhovno državno tužilaštvo, kao i da je obaviješten Glavni specijalni tužilac (GST) kome je ukazano da preduzme potrebne radnje kako bi

¹⁵⁸ TSP br. 65/23 i 74/22 od 11.1.2024.

¹⁵⁹ Lidija Vukčević

se u navedenom predmetu donijela odluka u skladu sa zakonom. Ovakva odluka pokazuje da pritužbe i dalje nijesu djelotvorno pravno sredstvo, jer je državna tužiteljka koja je napravila propust u radu u međuvremenu napredovala, dok su propusti u njenom radu prije napredovanja samo deklarativno konstatovani. Takođe, odluka je nerazumljiva jer se ne može utvrditi šta je bilo navedeno u pritužbi, šta je preduzeto povodom provjere navoda pritužbe i posebno koje radnje državna tužiteljka nije preduzimala blagovremeno i u kom periodu. Dodatno, iz odluke se utvrđuje da odluka u konkretnom predmetu još nije donešena jer je ukazano GST da preduzme radnje u tom smislu. Ovaj slučaj ukazuje na ozbiljne propuste u radu državnog tužilaštva jer **skoro dvije godine nije bila donijeta odluka u predmetu**, iako je zakonom propisan rok za donošenje odluke od tri mjeseca, odnosno maksimalno šest mjeseci u složenim predmetima,¹⁶⁰ a državna tužiteljka koja je uzrokovala kašnjenje u donošenju odluke je napredovala u tužilaštvo višeg stepena.

Na isti način TS je postupio i u odluci kojom je utvrdio da je osnovana pritužba na rad državne tužiteljke u Osnovnom državnom tužilaštvu.¹⁶¹ U odluci – obavještenju samo se navodi da je TS utvrdio da državna tužiteljka nije postupala blagovremeno, ali bez obrazloženja na šta se konkretno odnosila pritužba, šta je povodom nje preduzeto, kako je i na osnovu čega donešena odluka, koliko je trajalo to neblagovremeno postupanje i koje su eventualne posljedice koje mogu ili bi mogle nastupiti. Istovremeno, TS je o svemu obavijestio rukovodioca ODT i ukazao mu da postupi shodno zakonskim ovlašćenjima.¹⁶² Rukovodiocu je posebno ukazano na to da, kao ovlašćeni podnosilac predloga za pokretanje disciplinskog postupka,¹⁶³ cijeni eventualno postojanje nekog od propisanih disciplinskih prekršaja.

Slične odluke – obavještenja, TS je donio i u odnosu na pritužbe na rad drugih državnih tužiteljki u ODT u Podgorici¹⁶⁴ i specijalne tužiteljke u SDT.¹⁶⁵ TS je utvrdio da su ove pritužbe osnovane i državnim tužiteljicama je ukazano da donesu odluku u predmetu. Međutim, u ovim slučajevima nije ukazano rukovodiocima tužilaštva da postupe shodno ovlašćenjima i da cijene eventualno postojanje disciplinskog prekršaja. Kako odluke nemaju nikakvo obrazloženje, ostalo je nejasno zašto TS nekad ukazuje rukovodiocu da preduzme radnje iz okvira svojih ovlašćenja i procijeni ima li osnova da pokrene disciplinski postupak, a nekad ne.

TS je ocijenio kao osnovanu pritužbu na rad državne tužiteljke u ODT¹⁶⁶ jer nije donijela odluku o krivičnoj prijavi u zakonom propisanom roku, niti je u skladu sa zakonom od rukovodioca državnog tužilaštva tražila odobrenje za produženje roka za donošenje odluke. Za razliku od prethodno navedenih slučajeva, savjet u ovoj odluci nije ukazao ni državnoj tužiteljki da donese odluku, ali ni rukovodiocu tužilaštva da procijeni ima li osnova da pokrene disciplinski postupak. Nedostatak

¹⁶⁰ Zakon o krivičnom postupku, Sl. list CG, br. 057/09, 049/10, 047/14, 002/15, 035/15, 058/15, 028/18, 116/20, 145/21, 054/24, čl. 256a, st. 1 i 2.

¹⁶¹ TSP br. 6/23 od 12.5.2023.

¹⁶² Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit, čl. 137

¹⁶³ Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit, čl.110, stav 1

¹⁶⁴ TSP br. 26/23 od 8.8.2023, TSP br. 37/24 od 30.5.2024, TSP br. 40/24 od 27.6.2024.

¹⁶⁵ TSP br. 18/24 od 14.3.2024.

¹⁶⁶ TSP br. 114/23 od 24.11.2023.

obrazloženja onemogućava da se utvrdi zašto TS kada utvrdi neblagovremeno postupanje državnog tužioca nekada ukazuje državnom tužiocu da donese odluku, a nekada ne. Podjećamo da se rukovodilac koji ne pokreće disciplinske postupke u slučajevima u kojima za to ima osnova, zbog toga mora razriješiti funkcije.

TS je ocijenio pritužbu kao osnovanu jer državni tužilac u zakonom propisanom roku nije donio odluku o pritužbi na rješenje o odbacivanju krivične prijave.¹⁶⁷ Ova odluka je potpuno nerazumljiva jer se prvo navodi da je TS razmatrao pritužbu na rad Specijalne državne tužiteljke, da je izvršio uvid u spise SDT, a u nastavku se navodi da je državna tužiteljka u ODT preduzimala radnje u skladu sa ovlašćenjima i da je uvidom u spise predmeta Višeg državnog tužilaštva utvrđeno da Viši državni tužilac nije u zakonom propisanom roku donio odluku o pritužbi na rješenje o odbacivanju krivične prijave, pa mu je ukazano da donese odluku. Tako je nejasno da li se pritužba odnosila na rad državne tužiteljke u SDT ili na rad državne tužiteljke u ODT i državnog tužioca u Višem državnom tužilaštvu, kome je na kraju ukazano da donese odluku. Vjerovatno je u pitanju tehnička greška prilikom pisanja odluke, ali djeluje neozbiljno i neodgovorno da se tekst ovakve odluke dostavi podnosiocu pritužbe. I u ovom slučaju ukazano je samo državnom tužiocu da donese odluku, a rukovodiocu tužilaštva nije ukazano na njegova ovlašćenja i obaveze.

PASIVNOST SPECIJALNE TUŽITELJKE VIŠE OD TRI GODINE

U odluci u kojoj je utvrdio da je osnovana pritužba na rad državne tužiteljke u SDT,¹⁶⁸ TS je utvrdio da postupajuća državna tužiteljka nije blagovremeno postupala i da je nakon dostavljenog nalaza i mišljenja vještaka od oktobra 2016. i analize predmeta, tek 2.12.2019. dostavila spise ODT u Herceg Novom na nadležnost i postupanje. Takođe je utvrđeno da tužiteljka nije donijela odluku u odnosu na jednog prijavljenog za krivično djelo iz nadležnosti SDT. TS je o odluci obavijestio GST tužioca i specijalnu tužiteljku protiv koje je pritužba bila podnešena i ukazao joj je da je potrebno da donese odluku u odnosu na lice i krivično djelo iz nadležnosti SDT. Dakle, specijalna tužiteljka u ovom predmetu **više od tri godine nije preduzimala niti jednu radnju**, toliko vremena joj je trebalo za analizu da li je predmet u nadležnosti tužilaštva u kome postupa ili nije, a **najmanje šest godina nije donijela odluku u odnosu na lice i krivično djelo** koje je u nadležnosti SDT. Za te propuste specijalnoj tužiteljki je **samo ukazano da je potrebno da donese odluku iz njene nadležnosti**. Ovaj primjer posebno pokazuje da su pritužbe na zakonitost rada državnih tužilaca nedjelotvorno sredstvo za utvrđivanje odgovornosti jer ne dovode do bilo kakve odgovornosti, čak i u slučajevima kada se utvrde vrlo ozbiljni propusti u radu.

Akcija za ljudska prava je ranije ukazivala na neblagovremeno postupanje državnih tužilaca po podnešenim krivičnim prijavama i na neblagovremeno reagovanje TS i ignorisanje navoda koji ukazuju na propuste u radu državnih tužilaštava, ističući da se tako podstiče neodgovornost u Državnom tužilaštvu i

¹⁶⁷ TSP br. 53/19 od 25.1.2023.

¹⁶⁸ TSP br. 67/20 od 14.3.2022.

ne doprinosi povjerenju ni u rad Tužilačkog savjeta, ni državnog tužilaštva.¹⁶⁹

NEZAKONITO SASLUŠANJE SVJEDOKA

TS je utvrdio da je osnovana pritužba na rad državne tužiteljke u ODT u Podgorici¹⁷⁰ zato što je saslušavala svjedoke bez urednog obavještenja osumnjičenog, zbog čega čega su kasnije zapisnici o saslušanju svjedoka izuzeti iz spisa predmeta. Ovo je trebalo da bude od uticaja na ocjenjivanje državne tužiteljke, ali Komisija za ocjenjivanje je kod ove tužiteljke potkriterijum „vještina korišćenja tužilačkog znanja“ ocijenila ocjenom „odličan“ sa navodima da dva izvojena zapisnika pravno nevaljanih dokaza nijesu od uticaja na drugačiju ocjenu jer ih Vijeće za ocjenjivanje nije dovelo u vezu sa konkretnom odlukom u predmetu.¹⁷¹ I o ovoj odluci obaviješten je rukovodilac ODT, ali zakonski opisi disciplinskih prekršaja ne omogućavaju pokretanje disciplinskog postupka za ovaj propust, pa odluke po pritužbama ostaju nedjelotvorne iako se utvrdi da su osnovane.

PREDMET ZAVEDEN U POGREŠAN UPISNIK

U odluci – obavještenju po pritužbi na rad državne tužiteljke u Višem državnom tužilaštvu TS je utvrdio da je pritužba osnovana,¹⁷² da je krivična prijava bila podnijeta protiv tačno određenog lica za tačno određeno krivično djelo, pa je i državnoj tužiteljki i rukovoditeljki državnog tužilaštva ukazano da je potrebno da se krivična prijava prevede u Kt upisnik¹⁷³ i donese odluka u skladu sa zakonom. I ova odluka je nerazumljiva jer nije navedeno u koji drugi upisnik je zavedena predmetna krivična prijava, i čiji je propust bio što to odmah nije urađeno u skladu sa propisima. Na isti način TS je postupio i u slučaju pritužbe na rad državne tužiteljke u ODT u Kotoru.¹⁷⁴

NEOPRAVDAN NEDOLAZAK DRŽAVNE TUŽITELJKE NA GLAVNI PRETRES

TS je utvrdio da je osnovana pritužba protiv državne tužiteljke u ODT u Podgorici¹⁷⁵ zato što nije pristupila na glavni pretres pred sudom iako je to bila u obavezi, a uredno je obaviještena rješenjem sa prethodnog pretresa. O ovoj odluci je obaviješten i rukovodilac ODT. Međutim, opis disciplinskog prekršaja ne omogućava pokretanje disciplinskog postupka sve dok državni tužilac bez opravdanog razloga ne dođe na najmanje dva zakazana pretresa.¹⁷⁶

NEZAKONITO ANGAŽOVANJE SUDSKOG TUMAČA

TS je utvrdio da je osnovana pritužba na rad državne tužiteljke u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici zato što nije primijenila propisana pravila za angažovanje vještaka i tumača, a materijal za prevođenje uputila tumaču neformalno i posredno preko vještaka, umjesto neposredno od državnog tužilaštva. TS je utvrdio i da je u sudskom postupku konstatovan netačan prevod tumača koji može predstavljati osnov za utvrđivanje njegovog nesavjesnog rada i da zabrinjava da savjet nema saznanja da je u skladu sa čl. 16 Zakona o tumačima državni tužilac podnio zahtjev za razrješenje sudskog tumača.¹⁷⁷

Ni ova odluka nema potpuno obrazloženje i ne može se zaključiti šta je pritužbom stavljeno na teret državnoj tužiteljki. Ipak, radilo se o predmetu koji je bio poznat javnosti i koji su mediji konstantno pratili. Sudski tumač za španski jezik prevodila je komunikaciju sa telefonskih poruka i tom prilikom izvršila je i prevod poruka sa engleskog jezika, ali je pogrešno prevela jednu rečenicu.¹⁷⁸ U postupku pred sudom je utvrđeno da sudski tumač nije dobio pisanu naredbu od strane tužilaštva, već da je mejlom dobio nalog da prevodi.¹⁷⁹

Međutim, u krivičnom postupku prevođenje se povjerava tumaču,¹⁸⁰ a na tumača se primjenjuju odredbe zakona koje se odnose na vještake¹⁸¹ i po kojima je angažovanje tumača trebalo biti određeno pisanom naredbom koja mora da sadrži zadatak i obim poslova koje tumač treba da uradi, rok za podnošenje pisanog nalaza i mišljenja i određivanje lica koje će izvršiti poslove tumača, a koje je upisano u Registar sudskih tumača. Takođe, ta naredba se dostavlja i strankama.¹⁸² Ipak, u konkretnom slučaju, nadležno tužilaštvo nije tumaču odredilo zadatak pisanom naredbom, nije naredbu dostavilo odbrani, a tumač je izašao iz okvira svojih ovlašćenja i znanja i izvršio pogrešan prevod sa jezika koji nije ovlašćen da prevodi. Na kraju, optuženi u ovom predmetu bili su više od 15 mjeseci u pritvoru,¹⁸³ a na kraju su pravnosnažno oslobođeni svih optužbi i sud je utvrdio da se iz prevoda poruka sa engleskog i španskog jezika ne može zaključiti da su optuženi izvršili krivično djelo za koje su optuženi.¹⁸⁴

Pored ozbiljnih posljedica koje je uzrokovalo nezakonito postupanje državne tužiteljke i sudskog tumača u ovom predmetu, ovaj slučaj nije doveo do utvrđivanja bilo čije odgovornosti. TS je konstatovao da je potrebno pritužbu dostaviti na dalje postupanje nadležnom tužilaštvu jer se pritužbom prijavljuje krivično djelo nesavjestan rad u službi od strane sudskog tumača, a državnoj tužiteljki je ukazano da poštuje proceduru za upućivanje materijala za prevođenje tumaču i da izbjegava upućivanje materijala od strane vještaka, umjesto neposredno, u pisanoj ili elektronskoj formi ili putem e-maila državnog tužilaštva.

Međutim, iako je naveo da zabrinjava što nema saznanja da je državni tužilac podnio zahtjev za razrješenje sudskog tumača, TS nije ukazao državnom tužiocu da ministru, u skladu sa članom 16 Zakona o tumačima, podnese obrazloženu inicijativu za razrješenje sudskog tumača. Dalje, zabrinjava činjenica da savjet nije uopšte cijenio okolnost da je u konkretnom slučaju **državna tužiteljka bila u obavezi da donese obrazloženu pisanu naredbu za angažovanje tumača i da je dostavi odbrani u postupku, odnosno da je takvim propuštanjem povrijedila**

pravo odbrane.

Tako je i ovaj slučaj u kome su utvrđeni ozbiljni propusti i u kome su okrivljeni neosnovano bili optuženi i neosnovano proveli čak 15 mjeseci u pritvoru, ostao bez utvrđivanja bilo kakve odgovornosti na strani postupajuće državne tužiteljke.

PRIMJER DOBRE, ALI ZAKAŠNJELE ODLUKE

U odluci od 2.6.2023. TS je ocijenio da je djelimično osnovana pritužba¹⁸⁵ u dijelu koji se odnosio na postupanje bivšeg GST Milivoja Katnića, jer je na sajtu tužilaštva nezakonito objavio transkripte telefonskih komunikacija između advokata Gorana Rodića i njegovog klijenta Milana Kneževića, koji su pribavljeni mjerama tajnog nadzora.

Ova odluka predstavlja **primjer dobre prakse jer sadrži detaljne navode o radnjama koje su preduzete po pritužbi i obrazloženje na osnovu čega je savjet odlučio na način da pritužbu djelimično usvoji**. Međutim, ova odluka TS pokazala se kao zakašnjela jer je usvojena u odnosu na radnje GST kome je funkcija prestala više od godinu dana prije donošenja odluke.¹⁸⁶ Takođe, bivši GST je više puta neovlašćeno i u ličnom interesu objavljivao transkripte razgovora pribavljenih primjenom mjera tajnog nadzora, ali reakcija TS uvijek je izostajala dok je bivši GST bio na funkciji. Podsjećamo da je **Akcija za ljudska prava još u julu 2017. ukazala da je upravo u ovom slučaju tadašnji GST zloupotrijebio ovlašćenja na način koji je krajnje zabrinjavajući i koji izaziva opštu nesigurnost**.¹⁸⁷ Tadašnji sastav TS nije reagovao. HRA je i prije toga ukazivala na iste zloupotrebe kada su državni tužioci i ranije prekoračili ovlašćenja jer su neovlašćeno objavili transkripte privatnih razgovora advokata Vladana Bojića 2015.¹⁸⁸ TS nije reagovao ni na ove navode. Na kraju, HRA je **u februaru 2021. od tadašnjeg vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca 189 i tadašnjeg ministra pravde, ljudskih i manjinskih prava 190 tražila pokretanje postupka radi utvrđivanja odgovornosti tadašnjeg GST** jer je opet, u ličnom interesu, u novom predmetu neovlašćeno objavio transkripte razgovora dobijenih primjenom mjera tajnog nadzora.¹⁹¹ Međutim, po ovoj inicijativi nijesu postupili ni v.d. VDT-a, a ni ministar pravde, pa disciplinski postupak nikada nije pokrenut.

Zato HRA pozdravlja ovu odluku novog sastava TS koja, iako je donešena sa zakašnjenjem zbog neopravdane pasivnosti ranijeg sastava TS, predstavlja primjer dobre prakse i bar šalje poruku državnim tužiocima da je takva praksa nezakonita i da se ubuduće neće tolerisati.

¹⁸⁵ TSP br. 5/23 od 2.6.2023.

¹⁸⁶ Detaljnije o prestanku funkcije Glavnog specijalnog tužioca Milivoja Katnića vidi: Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2022, op.cit, str. 30-34,

<https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-tuzilaca-u-CG-2022-FINAL.pdf>

¹⁸⁷ "Gorjanc Prelević o transkriptima: Katnić izaziva opštu nesigurnost", *Vijesti*, 19.07.2017,

<https://www.vijesti.me/zabava/72017/gorjanc-prelevic-o-transkriptima-katnic-izaziva-opstu-nesigurnost>

¹⁸⁸ Povreda ljudskog prava na privatnost u optužnom predlogu protiv advokata Bojića, saopštenje HRA, 11.01.2016,

<https://www.hracion.org/2016/01/11/1012016-povreda-ljudskog-prava-na-privatnost-u-optuznom-predlogu-protiv-advokata-bojica/>

¹⁸⁹ Ivica Stanković

¹⁹⁰ Vladimir Leposavić

¹⁹¹ Obračanje HRA, dostupno na: <https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2021/02/Pismo.pdf>

VII.2.2. NEOSNOVANE PRITUŽBE

Odluke TS kojim su pritužbe ocijenjene kao neosnovane u nekim slučajevima nemaju obrazloženje i razloge za stav o pritužbi. Odluke koje su imale obrazloženje u većini slučajeva su nerazumljive i protivrječne. U slučajevima kada je tokom postupka po pritužbi državni tužilac napredovao u tužilaštvo višeg stepena, izostajala je odluka TS u odnosu na propuste u radu tog tužioca prije napredovanja.

ODLUKE BEZ OBRAZLOŽENJA

TS je nastavio sa lošom praksom donošenja odluka bez obrazloženja u nekim slučajevima kada je pritužbe ocjenjivao kao neosnovane.

Tako se u jednoj odluci¹⁹² navodi da je „uvidom u spise predmeta, te imajući u vidu pribavljena izjašnjenja shodno odredbama Poslovnika Tužilačkog savjeta, TS utvrdio da je postupajuća tužiteljka u navedenom predmetu blagovremeno postupala, te da nije bilo propusta u njenom radu“. Identične navode TS je ponovio i u odnosu na drugog državnog tužioca. **Iz odluke se ne može utvrditi šta je bilo predmet pritužbe, šta je TS preduzeo, šta je utvrdio iz spisa predmeta, koja izjašnjenja i od koga je pribavio i kako ih je cijenio, odnosno koji su konkretni razlozi za stav da je pritužba neosnovana.** Na sličan način TS je ocijenio i da je neosnovana pritužba na rad rukovodioca ODT u Podgorici.¹⁹³ U odluci se navodi da je TS utvrdio da se podnosilac preko mejla obratio rukovodiocu ODT sa pritužbom na rad državne tužiteljke, da je rukovodilac istoga dana tražio izjašnjenje od državne tužiteljke koje je ona dostavila tri dana kasnije i da je nakon skoro dva mjeseca državna tužiteljka donijela rješenje o odbacivanju krivične prijave. Tako je nemoguće utvrditi na šta se odnosila pritužba protiv državne tužiteljke, šta je ona navela u izjašnjenju rukovodiocu državnog tužilaštva, kako je to izjašnjenje cijenio rukovodilac državnog tužilaštva, a onda i TS i koji su razlozi za ocjenu da je pritužba neosnovana.

Slične odluke bez obrazloženja iz koga bi se moglo zaključiti šta je bilo predmet pritužbe, šta je po njoj preduzeto, šta se navodi u izjašnjenju tužioca i kako su cinjenjena pribavljena izjašnjenja, odnosno na osnovu čega za zauzet stav da je pritužba neosnovana, TS je donio i u nizu drugih slučajeva.¹⁹⁴

Ovo su **primjeri loše prakse Tužilačkog savjeta**, posebno kod činjenice da Komisija detaljno razmatra pritužbe i daje predlog mišljenja Tužilačkom savjetu koji sadrži obrazloženje. Iz ovakve odluke kojoj nedostaje obrazloženje, ne može se provjeriti i utvrditi je li pravilna i zakonita. Obrazloženje za bilo koju odluku ne treba da bude samo obrazloženje za članove Tužilačkog savjeta koji ga dobiju u formi mišljenja i predloga Komisije za pritužbe, **već prvenstveno za podnosioc protužbi, javnost i sve državne tužioce, da bi mogli da saznaju za razloge zbog kojih je TS donio odluku i za ponašanja i propuste koji se smatraju neopravdanim i nedozvoljenim. Zbog toga odluke Tužilačkog savjeta moraju imati obrazloženje.**

TS je 20.10.2023. donio sličnu odluku bez obrazloženja da je pritužba neosnovana, ali je istovremeno ukazao postupajućoj državnoj tužiteljki da intenzivira rad na predmetu, imajući u vidu da je predmet formiran 16.3.2022.¹⁹⁵ Ova odluka je dodatno nerazumljiva jer je TS prvo utvrdio da je postupajuća državna tužiteljka preduzimala potrebne radnje u skladu sa zakonskim ovlašćenjima, a zatim joj je ukazano da intenzivira rad s obzirom na vrijeme kada je predmet formiran. Tako proizilazi da TS smatra da se sa odlukom u konkretnom predmetu kasni, ali je propustio da navede razloge za to iako je ocijenio da je neosnovana pritužba na rad državne tužiteljke koja je zadužena sa predmetom.

Na isti način TS je ocijenio da je neosnovana pritužba na rad državnog tužioca u ODT, da je preduzimao radnje u predmetu na zakonit način i blagovremeno, a zatim mu je ukazano da intenzivno nastavi rad na predmetu i donese odluku u skladu sa zakonom.¹⁹⁶ Istovremeno je rukovodiocu državnog tužilaštva ukazano da, u cilju donošenja odluke u ovom predmetu, preduzme mjere i radnje shodno zakonskim ovlašćenjima koja propisuju odgovornost za vršenje poslova, preduzimanje mjera i radnji za efikasno i zakonito vršenje poslova državnog tužilaštva, organizaciju rada, raspored poslova i preduzimanje mjera u cilju urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u državnom tužilaštvu.¹⁹⁷

Takođe, TS je ocijenio da je neosnovana pritužba na rad ODT u Kotoru u predmetu u kome je nakon tri mjeseca državni tužilac upućen u drugo tužilaštvo. Zatim je i državna tužiteljka koja je zadužila predmet nakon tri mjeseca upućena u drugo tužilaštvo i predmet je zadužio drugi državni tužilac, koji nije bio na poslu i nije preduzimao radnje u predmetu, pa je predmet zadužio četvrti po redu državni tužilac.¹⁹⁸ I u ovom slučaju TS je ukazao rukovoditeljki tužilaštva da se intenzivira rad na predmetu i donese odluka u skladu sa zakonom.

TS je isto ukazivao rukovodiocima državnih tužilaštava u nekim slučajevima gdje je ocijenio da je pritužba na rad državnog tužioca osnovana, pa su ovakve odluke dodatno nerazumljive i protivrječne jer se prvo navodi da državni tužilac i državno tužilaštvo postupaju zakonito i blagovremeno, ali istovremeno se poziva rukovodilac tužilaštva da preduzme mjere za efikasno i zakonito vršenje poslova u istom predmetu.

TS je donio nerazumljivu odluku i u slučaju pritužbe na rad državne tužiteljke u ODT, koja je nakon podnošenja pritužbe napredovala u Više državno tužilaštvo. TS je nastavio postupak po pritužbi, ali je pritužbu cijenio kao da je podnešena protiv državne tužiteljke koja preuzela predmet nakon što je tužiteljka protiv koje je bila podnešena pritužbe napredovala u Više državno tužilaštvo. Tako je TS donio odluku da je nesnovana pritužba protiv državne tužiteljke protiv koje nije ni bila podnešena i koja je preuzela predmet.¹⁹⁹ U odluci TS navodi da je ona preduzimala potrebne radnje u navedenom predmetu, koliko je predmeta zadužila prilikom primopredaje predmeta od strane državne tužiteljke koja je izabrana u Više državno tužilaštvo, sa koliko predmeta je još zadužena redovnom dodjelom predmeta, koliko je lica saslušala od podnošenja pritužbe, kao i to da je bila na znatnom broju suđenja. Nakon toga, TS navodi da je pritužba neosnovana i istovremeno državnoj tužiteljki ukazuje da intenzivira rad na predmetu, imajući u vidu da je krivična prijava podnijeta u 2022. godini, i da donese odluku u skladu sa zakonom. Ovakva odluka je **nerazumljiva** jer TS nije uopšte odlučio o pritužbi na rad državne tužiteljke protiv koje je pritužba podnešena i nije utvrđivao da je pritužba protiv nje osnovana, već je odluku donio u odnosu na državnu tužiteljku koja je preuzela predmet i nju obavijestio o odluci i ukazao joj da intenzivira rad na predmetu. Tako je **ostalo nejasno da li je bilo propusta u radu državne tužiteljke protiv koje je pritužba podnešena i koja je nakon toga napredovala u Više državno tužilaštvo**. *Smatramo da je TS morao utvrditi da li je bilo propusta u njenom radu, a ne samo ocijeniti da je pritužba neosnovana jer u radu državne tužiteljke koja je preuzela predmet nije bilo propusta. Napredovanjem u tužilaštvo višeg stepena, državni tužilac ne bi trebalo da izbjegne utvrđivanje propusta i odgovornosti prije napredovanja, jer za to nema pravnog utemeljenja.*

ODLUKE SA OBRAZLOŽENJEM

Većina odluka u kojima je TS dao obrazloženje da su pritužbe neosnovane takođe je nerazumljiva, jer razlozi koji su navedeni ne upućuju na jasan zaključak da nije bilo propusta u radu državnog tužioca na čiji rad se pritužba odnosila.

¹⁹⁹ TSP br. 15/23 od 20.10.2023.

DRŽAVNA TUŽITELJKA NAPRAVILA PROPUSTE, ALI PRITUŽBA NA NJEN RAD NEOSNOVANA

TS je ocijenio da je neosnovana pritužba na rad državne tužiteljke u ODT,²⁰⁰ navodeći da je uvidom u spise i pribavljena obavještenja utvrdio da je u navedenom predmetu blagovremeno postupala, nakon ocjene dokaza donijela rješenje o odbacivanju krivične prijave i obavijestila podnosioca, koji je protiv tog rješenja podnio pritužbu koju je Više državno tužilaštvo usvojilo i zaključilo da je odluka državne tužiteljke preuranjena i zasnovana na nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju i dalo nalog da se pribave novi dokazi. Shodno navedenom, TS je ocijenio da je pritužba neosnovana jer državna tužiteljka nije bila upoznata sa odlukom Višeg državnog tužilaštva, pa je ukazano rukovodiocu ODT na eventualno pokretanje disciplinskog postupka protiv upisničara tog tužilaštva.

Iako ova odluka ima djelimično obrazloženje za stav da je pritužba neosnovana, ona je takođe nerazumljiva. Naime, TS je konstatovao da je Više državno tužilaštvo ocijenilo da je državna tužiteljka donijela odluku preuranjeno, na osnovu nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i dalo joj je nalog da pribavi nove dokaze. Ovi navodi ukazuju da je ipak bilo propusta u radu državne tužiteljke, pa je nerazumljiv stav da je pritužba neosnovana. TS je svoju odluku zasnovao samo na utvrđenju da državna tužiteljka nije bila upoznata sa odlukom državnog tužilaštva, što se smatra propustom upisničara. Međutim, TS je **zanemario činjenicu da državna tužiteljka prethodno nije donijela pravilnu odluku i da nije potpuno utvrdila činjenično stanje.**

NERAZUMLJIVE ODLUKE PO PRITUŽBAMA ZBOG NEDJELOTVORNE ISTRAGE ZLOSTAVLJANJA I IGNORISANJA GOVORA MRŽNJE

U postupcima po dvije pritužbe koje je podnijela Akcija za ljudska prava, TS je donio nerazumljive odluke. U prvom slučaju TS je smatrao da nije bilo propusta u radu državne tužiteljke iako je Više državno tužilaštvo dva puta ukidalo njeno rješenje o odbacivanju krivične prijave zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, dok je u drugom slučaju TS takođe smatrao da nema propusta u radu državnog tužioca iako je potpuno ignorisao javni govor mržnje i činjenicu da je u predmetu ugrožena sigurnost novinara koji obavljaju poslove od javnog značaja, zbog čega se radilo o težem obliku krivičnog djela.

DVA NEZAKONITA RJEŠENJA DRŽAVNE TUŽITELJKE – PRITUŽBA NEOSNOVANA ILI TS NENADLEŽAN?

TS je ocijenio kao neosnovanu pritužbu²⁰¹ HRA na rad državne tužiteljke u ODT u Podgorici. Ova odluka savjeta je nerazumljiva. Naime, u odluci se navodi da je predmet već bio u radu ranije državne tužiteljke u ODT i da je u novembru 2020. godine TS utvrdio da je pritužba na njen rad neosnovana. Onda se dodaje da je nova državna tužiteljka zadužila predmet u junu 2021. i da je preduzela prvu radnju u julu iste godine, a zatim i da je donijela dva rješenja o odbacivanju krivične prijave i to prvo u martu 2022. i drugo u julu 2022, koja rješenja su

bila predmet preispitivanja od strane Višeg državnog tužilaštva u Podgorici po pritužbama punomoćnika oštećenog. TS je konstatovao da je u oba slučaja Više državno tužilaštvo u Podgorici našlo da je odluka državne tužiteljke zasnovana na nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju i vratilo je spise predmeta na dalje postupanje ODT. Na kraju, TS je ocijenio da je pritužba neosnovana i da **nije u nadležnosti Tužilačkog savjeta da utvrđuje djelotvornost istrage, nego je to u nadležnosti drugih državnih organa, prije svega Ustavnog suda.**

Iz ovakve odluke se ne može utvrditi koji su razlozi za ocjenu da je pritužba neosnovana jer je TS zanemario činjenicu da je prošlo 19 i po mjeseci od kada je državna tužiteljka zadužila predmet do donošenja ove odluke, a da je predmet još uvijek bio u radu. Takođe, nerazumljivi su navodi odluke da TS nije nadležan da utvrđuje djelotvornost istrage, pa je ostalo nejasno da li je pritužba neosnovana ili je samo savjet nenadležan da postupa po njoj. Smatramo da je na ovaj način TS izbjegao da konstatuje očigledne propuste u radu državne tužiteljke jer je nesporno da je dva puta donijela nezakonito rješenje i da zakonitu odluku nije donijela punih 19 i po mjeseci. Neprihvatljivo je da TS ignoriše činjenicu da je državna tužiteljka donijela dva nezakonita rješenja o odbacivanju krivične prijave i da u februaru 2023. još uvijek nije bilo riješeno o krivičnoj prijavi iz 2020, čemu je najviše doprinijelo nezakonito postupanje državne tužiteljke.²⁰² U krajnjem, tačno je da TS ne utvrđuje djelotvornost istrage, ali on ipak ima obavezu da razmatra pritužbe na zakonitost rada državnih tužilaca. Zato je **neprihvatljivo da se nezakonit rad toleriše i ignoriše stavom da djelotvornost istrage ne utvrđuje TS.** Štaviše, u nekim slučajevima gdje je pritužba ocijenjena kao osnovana, TS je cijenio neblagovremeno postupanje državnih tužilaca i *nije navodio da je nenadležan da utvrđuje djelotvornost istrage.*²⁰³ Ovakvom praksom toleriše se i promoviše nezakonito i neblagovremeno postupanje državnih tužilaca, a istovremeno *se nejednako postupa prema državnim tužiocima* jer se u nekim slučajevima utvrđuje da su imali propuste u radu jer nijesu blagovremeno postupali, dok se u ovom slučaju neblagovremeno postupanje državne tužiteljke ocjenjuje kao rad bez propusta.

IGNORISANJE MOGUĆEG GOVORA MRŽNJE I UGROŽAVANJA NOVINARA

TS je ocijenio da je neosnovana²⁰⁴ pritužba HRA protiv državnog tužioca u ODT u Nikšiću. U odluci TS se navodi da je državni tužilac od policije obaviješten da je izvjesno lice na društvenoj mreži „Facebook“ postavio komentar na tekst sa portala „Antena M“ sljedeće sadržine: „Portal M je najveće ustaško leglo na Balkanu; Pod hitno likvidirat urednika i zamjenika, a ostalo ugazit“. Po nalogu državnog tužioca policija je izvršila pretres stana ovog lica i kod njega pronašla vatreno oružje – pištolj, za koji posjeduje urednu dozvolu, kao i određenu municiju za taj pištolj i određenu količinu municije koja ne odgovara tom pištolju. Državni

²⁰² Državna tužiteljka je potom, na isti način, još dva puta odbacila krivičnu prijavu, zbog čega je Više državno tužilaštvo oba puta zaključilo da je takvo rješenje „ponovo preuranjeno i zasnovano na nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju“. Predmet je u novembru 2023. godine dodjeljen u rad drugoj državnoj tužiteljki. Međutim, ni nakon četiri i po godine od dokazane torture tužilaštvo nije donijelo zakonitu odluku u ovom predmetu.

²⁰³ Detaljnije u odjeljku: Osnovane pritužbe

²⁰⁴ TSP BR. 99/23 od 24.11.2023.

tužilac je dao uputstvo policiji da oduzme i pištolj i municiju, kao i da u odnosu na municiju koja ne odgovara pištolju podnesu krivičnu prijavu za krivično djelo nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija iz čl. 403 Krivičnog zakonika (KZ). Takođe, državni tužilac je smatrao da se u odnosu na komentar sa portala ne stiču bitni elementi krivičnog djela ugrožavanje sigurnosti iz člana 168 KZ i dao je nalog policiji da protiv ovog lica podnesu prekršajnu prijavu zbog prekršaja iz člana 8 Zakona o javnom redu i miru,²⁰⁵ sa navodima da ni sam zakon ne određuje jasnu granicu i ne pravi razliku između prekršaja i krivičnog djela kad je u pitanju ugrožavanje sigurnosti, te da bi u konkretnom slučaju bolji i jači efekat imao hitni prekršajni postupak. Na kraju je navedeno da je državni tužilac, nakon konsultacija sa rukovodiocem, dao nalog policiji da protiv ovog lica podnesu krivičnu prijavu u redovnom postupku zbog krivičnog djela ugrožavanje sigurnosti iz člana 168 stav 4 i krivičnog djela nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija iz člana 403 stav 1 KZ, pa je TS ocijenio da je pritužba neosnovana.

Ovakvo obrazloženje je nerazumljivo jer se ne zna iz kojih razloga je TS ocijenio da je pritužba neosnovana i da nije bilo propusta u radu ovog državnog tužioca. S obzirom da je, tek nakon konsultacija sa rukovodiocem, državni tužilac dao nalog policiji da podnese krivičnu prijavu i to za kvalifikovani – teži oblik krivičnog djela ugrožavanje sigurnosti zato što je učinjeno prema licu koje obavlja poslove od javnog značaja i to u oblasti javnog informisanja, **očigledno je da je državni tužilac napravio propust jer je u početku zanemario da se u konkretnom slučaju radilo o ugrožavanju sigurnosti novinara i da je u pitanju teži oblik krivičnog djela ugrožavanje sigurnosti koji se jasno razlikuje od prekršaja.**

Istovremeno, smatramo da je TS morao cijeniti to što je državni tužilac u konkretnom slučaju **propustio da ocijeni da li u komentaru objavljenom na portalu ima elemenata govora mržnje** jer Krivični zakonik propisuje da će sud uzeti kao otežavajuću okolnost ako je krivično djelo učinjeno iz mržnje,²⁰⁶ osim ako je to već propisano kao obilježje osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

Takođe, KZ propisuje krivično djelo povreda ravnopravnosti²⁰⁷ koje čini onaj ko zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti ili zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubjeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, invaliditeta, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva, drugome uskrati ili ograniči ljudska prava i slobode utvrđene Ustavom, zakonima ili drugim propisima ili opštim aktima ili potvrđenim međunarodnim ugovorima ili mu na osnovu ove razlike daje povlastice ili pogodnosti. Ako je djelo učinjeno zbog mržnje prema pripadniku grupe određene na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti propisana kazna

205 "Ko na javnom mjestu izazove osjećanje ugroženosti kod drugog prijetnjom da će napasti na život ili tijelo tog ili njemu bliskog lica, kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od 250 eura do 1.500 eura ili kaznom zatvora do 60 dana", Zakon o javnom redu i miru (Sl.list br.064/11, 056/20)

206 "prema drugom licu zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti, invaliditeta, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta", Krivični zakonik Crne Gore (Sl.list br. 070/03, 013/04, 047/06, 040/08, 025/10, 073/10, 032/11, 064/11, 040/13, 056/13, 014/15, 042/15, 058/15, 044/17, 049/18, 003/20, 026/21, 144/21, 145/21, 110/23, 123/24), čl. 42a

207 Krivični zakonik, op.cit, čl. 159

zatvora je od tri mjeseca do pet godina.

KZ propisuje i krivično djelo izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje.²⁰⁸ Propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina za onoga ko javno podstiče na nasilje ili mržnju prema grupi ili članu grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti.

Na kraju, KZ propisuje i krivično djelo rasne i druge diskriminacije²⁰⁹ koje čini onaj ko zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti ili zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubjeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, invaliditeta, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva krši osnovna ljudska prava i slobode zajamčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima od strane Crne Gore. Ovo krivično djelo čini i onaj ko vrši proganjanje organizacija ili pojedinaca zbog njihovog zalaganja za ravnopravnost ljudi ili ko širi ideje o superiornosti jedne rase nad drugom ili propagira mržnju ili netrpeljivost po osnovu rase, pola, invaliditeta, seksualne orijentacije, rodnog identiteta ili drugog ličnog svojstva ili podstiče na rasnu ili drugu diskriminaciju. Za ove radnje propisane su kazne zatvora od šest mjeseci do pet godina.

U konkretnom slučaju komentar na portalu je sadržao navode koji se **moгу kvalifikovati kao govor mržnje, a tužilaštvo takav govor ne bi smjelo da toleriše ili ignoriše**. Zato smatramo da je na to **morao da ukaže i TS prije ocjene da nije bilo propusta u radnjama državnog tužioca koji je takav govor sasvim ignorisao**.

PRIMJERI DOBRE PRAKSE – ODLUKE SA VALJANIM OBRAZLOŽENJEM

Sljedeći je primjer dobre prakse, koji predstavlja dobro obrazloženu odluku TS o tome zašto je pritužba neosnovana. TS je ocijenio da je neosnovana pritužba na rad rukovoditeljke ODT na Cetinju i državne tužiteljke u ODT u Podgorici jer su blagovremeno preduzimale potrebne radnje, u skladu sa zakonskim ovlašćenjima pribavile potrebne dokaze i iste cijenile u skladu sa slobodnim tužilačkim uvjerenjem, u skladu sa ZKP, poštujući član 4. Zakona o Državnom tužilaštvu, te da nije bilo propusta u njihovom radu.²¹⁰

Za razliku od prethodno navedenih odluka, TS je u ovom slučaju detaljno naveo kada je rukovoditeljka ODT na Cetinju zadužila konkretni predmet, naveo je povodom kojeg događaja je predmet formiran, zatim je opisao koje radnje i kada je tužiteljka preduzela i na kraju naveo kada je više predmeta, uključujući i ovaj, odlukom povjereno na rad ODT u Podgorici, kada ga je zadužila državna tužiteljka u tom tužilaštvu. Nakon toga, TS je detaljno je opisao kada je državna tužiteljka u ODT u Podgorici zadužila predmet, koje radnje i kada je preduzela i kada je ocjenom prikupljenih dokaza ocijenila da nema osnova za preduzimanje krivičnog gonjenja i o tome obavijestila podnosiocе pritužbe.

Detaljno obrazloženje s opisom radnji i vremena kada su preduzete od

²⁰⁸ Ibid, čl. 370

²⁰⁹ Ibid, čl. 443

²¹⁰ TSP br. 38/23 od 8.8.2023.

strane državne tužiteljke TS je dao i u odluci kojom je ocijenio da je neosnovana pritužba na rad državne tužiteljke u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici.²¹¹ I u ovoj odluci navedeno je kada je formiran predmet povodom koga je podnešena pritužba, zbog kojeg krivičnog djela je predmet formiran, kao i koje radnje i kada je preduzela postupajuća državna tužiteljka. Obrazloženje sa razlozima zbog kojih je pritužba ocijenjena kao neosnovana TS je dao i u predmetu po pritužbi na rad državne tužiteljke u ODT u Podgorici²¹² i u predmetu po pritužbi na rad državne tužiteljke u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici i rukovoditeljke tog tužilaštva.²¹³

Međutim, iako je pruženo detaljno obrazloženje, ni ove odluke ne sadrže navode iz pritužbe. Ipak, one predstavljaju primjer dobre prakse jer se iz njih može utvrditi **kada su i zbog kog djela formirani predmeti na koje su se pritužbe odnosile, koje radnje i kada su državne tužiteljke preduzele i iz kojih razloga je TS ocijenio da su pritužbe neosnovane i da nije bilo propusta u radu državnih tužiteljki**. Nerazumljivo je zašto TS u svim slučajevima ne postupa na ovakav način jer bi to doprinijelo povjerenju u rad Tužilačkog savjeta.

TS je dao obrazloženje i za ocjenu da je neosnovana pritužba na rad ODT u Pljevljima,²¹⁴ navodeći kada je to tužilaštvo formiralo predmet po krivičnoj prijavi podnosioca pritužbe, kada je tužilaštvo donijelo odluku i obavijestilo podnosioca pritužbe i poučilo ga o daljim pravima koja ima, kao i kada se podnosilac obraćao tom tužilaštvu i da mu je rukovoditeljka tužilaštva istoga dana odgovarala.

VII.2.3. ODLUKA BEZ OCJENE O OSNOVANOSTI

U jednom slučaju TS nije donio odluku da li je pritužba osnovana ili nije. U obavještenju²¹⁵ podnosiocu pritužbe navodi se da je TS razmatrao pritužbu i ocijenio da je potrebno da ukaže podnosiocu da je državno tužilaštvo nadležno za gonjenje učinilaca krivičnog djela iz člana 253 KZCG²¹⁶ iz stava 2 i 3 navedenog člana, ako je izvršenjem krivičnog djela prouzrokovana šteta koja prelazi iznos od 3.000 eura, odnosno 30.000 eura, dok je za djelo iz člana 253 stav 1 KZCG propisano da ako je oštećena stvar u privatnoj svojini gonjenje se preduzima po privatnoj tužbi.

Ovakva odluka je nerazumljiva jer se ne zna da li je TS smatrao da se u konkretnom slučaju radilo o djelu za koje nije nadležno da postupa državno tužilaštvo i ne zna se da li je zbog toga pritužba neosnovana ili je TS smatrao da zbog toga on nije nadležan da postupa. Iz sadržine odluke nemoguće je utvrditi kako je TS uopšte odlučio, a ne može se zaključiti ni šta je bilo predmet pritužbe, odnosno šta je podnosilac smatrao da je propust ili nezakonit rad državnog tužioca. **TS bi u svakom slučaju trebalo da da ocjenu da li je pritužba osnovana ili nije, odnosno da li je nadležan da postupa i da za svoj stav u odluci navede**

211 TSP br. 67/23 od 20.10.2023.

212 TSP br. 103/22 od 12.5.2023.

213 TSP br. 1/24 od 28.3.2024.

214 TSP br. 63/22 i 73/22 14.3.2023.

215 TSP br. 68/23 od 19.7.2023.

216 Krivično djelo uništenje i oštećenje tuđe stvari

obrazloženje i razloge koji će podnosiocu i javnosti jasno ukazati kako je i zašto donio odluku.

VII.2.4. ODLUKE O NENADLEŽNOSTI

Odluka kojom je TS utvrdio da nije nadležan jer se nije radilo o pritužbi u pogledu zakonitosti rada državnog tužioca²¹⁷ takođe je **nerazumljiva**. U odluci se navodi da je predmet trebalo riješiti odlukom iz Ktn upisnika²¹⁸ i konstatovano je da je državni tužilac ovlašćen za pokretanje prekršajnog postupka, zatim se navodi da je TS nenadležan i da se podnesak vraća rukovodiocu Višeg državnog tužilaštva u Bijelom Polju radi eventualnog preduzimanja određenih radnji, imajući u vidu odredbu čl. 131 Zakona o Državnom tužilaštvu.

Ne može se utvrditi je li ova odluka utemeljena ili nije, jer se u njoj ne navodi šta je predmet pritužbe, kako je i da li je konkretni predmet riješen, da li je pravilno zaveden u odgovarajući upisnik, na osnovu čega je TS utvrdio da nije nadležan i, na kraju, zbog čega je podnesak vraćen rukovodiocu, odnosno koje radnje bi rukovodilac eventualno trebao da preduzme.

Na isti način TS je postupio u odluci²¹⁹ u kojoj je naveo da je, nakon izvršenog uvida u spise i imajući u vidu dostavljena izjašnjenja, ocijenio da se ne radi o pritužbi u pogledu zakonitosti rada i da rukovodilac državnog tužilaštva nije trebalo da službeno zabilješku Uprave policije cijeni kao pritužbu na rad u pogledu zakonitosti rada, te da istu dostavi Tužilačkom savjetu na dalji postupak. Ni u ovom slučaju se ne zna na osnovu čega je TS utvrdio da nije nadležan za postupanje, a posebno kod činjenice da je pribavljao određena izjašnjenja. Ne zna se ni od koga su ta izjašnjenja pribavljena i šta se u njima navodi, a svakako da Tužilačkom savjetu ne bi trebalo da bilo ko dostavlja izjašnjenja za ocjenu da li je nadležan da postupa u nekom slučaju.

PRIMJER DOBRE PRAKSE – PRITUŽBA NA RJEŠENJE O ODBACIVANJU KRIVICHNE PRIJAVE DOSTAVLJENA NADLEŽNOM TUŽILAŠTVU

U odluci²²⁰ po pritužbi na rješenje o odbacivanju krivične prijave koju je donijelo SDT, TS je utvrdio da se pritužba dostavi Vrhovnom državnom tužilaštvu jer je to tužilaštvo u smislu člana 271a Zakonika o krivičnom postupku nadležno da odluči u takvom slučaju. Istu odluku TS je donio i po pritužbi na rješenje o odbacivanju krivične prijave ODT u Podgorici i pritužbu je dostavio nadležnom Višem državnom tužilaštvu u Podgorici.²²¹ Na taj način je prekinuta ranija loša praksa da TS ocjenjuje osnovanost ovih pritužbi.²²²

PRITUŽBA DOSTAVLJENA KOMISIJI ZA ETIČKI

217 TSP br. 4/23 od 12.5.2023.

218 Shodno članu 127 tačka 3) Pravilnika o unutrašnjem poslovanju Državnog tužilaštva krivični upisnik za nepoznate punoljetne učinioce nosi oznaku „Ktn“

219 TSP br. 60/23 od 20.10.2023.

220 TSP br. 136/23 od 24.11.2023.

221 TSP br. 42/24 od 9.4.2024.

222 “Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2022”, op.cit, str. 46-47.

KODEKS DRŽAVNIH TUŽILACA

U jednom predmetu pritužba je dostavljena Komisiji za Etički kodeks državnih tužilaca jer se odnosila na nedolično ponašanje i povredu Etičkog kodeksa državne tužiteljke u ODT. I ova odluka je nerazumljiva jer nema adekvatno obrazloženje iz kog bi se moglo zaključiti na osnovu čega je donešena. U odluci se navodi da se pritužba odnosila na nedolično ponašanje i povredu Etičkog kodeksa državne tužiteljke i da je utvrđeno da je kod Komisije za Etički kodeks formiran predmet po inicijativi podnosioca.²²³ Takođe, TS je pritužbu dostavio rukovodiocima ODT, Višeg državnog tužilaštva i Vrhovnog državnog tužilaštva, predsjedniku Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca, kao i ministru pravde da, kao ovlašćeni predlagači, razmotre da li u radnjama tužiteljke ima elemenata disciplinskog prekršaja.

Ni u ovoj odluci nije naveden sadržaj pritužbe, odnosno na koji način se državna tužiteljka nedolično ponašala. Ni u ovom slučaju nije jasno kako se pravi razlika između težeg disciplinskog prekršaja, koji čini državni tužilac kada se neprimjereno odnosi prema učesnicima postupka i zaposlenima u državnom tužilaštvu i povrede Kodeksa, koji propisuje da će se državni tužioci međusobno i prilikom zajedničkog rada uvažavati i odnositi se prema drugima s poštovanjem²²⁴ i da će se državni tužioci u svakodnevnom radu prema zaposlenima odnositi otvoreno i s uvažavanjem.²²⁵ Ovaj slučaj *dodatno potvrđuje problem podudaranja disciplinskih prekršaja i kršenja Kodeksa*, na koji HRA ukazuje godinama i upozorava da to dovodi do pravne nesigurnosti i da opise disciplinskih prekršaja treba jasno razgraničiti od povreda Kodeksa.²²⁶

POGLAVLJE 8.

ETIČKA
ODGOVORNOST
DRŽAVNIH TUŽILACA

VIII.1. OPŠTA ZAPAZANJA

U 2023. godini, Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca postupala je po 14 inicijativa ovlašćenih podnosilaca za davanja mišljenja o tome da li je ponašanje državnih tužilaca u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca. Od toga je 10 inicijativa bilo podnijeto u 2023. godini, a četiri prethodnih godina.²²⁷ Komisija je u 2023. godini održala tri sjednice.

Donijeto je jedno mišljenje da je prekršen Etički kodeks državnih tužilaca i pet mišljenja da nije prekršen.

Povodom pet inicijativa Komisija je utvrdila da nije bilo povrede Kodeksa, jedan predmet je uputila na dalju nadležnost Komisiji za razmatranje pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaca u pogledu zakonitosti rada, za jedan predmet je konstatovala da nije u njenoj nadležnosti, dok su preostale četiri inicijative i dalje u radu.

Odluke Etičke komisije iz 2024. godine, do sredine decembra iz nepoznatih razloga nisu bile izrađene i zato nisu bile predmet ove analize.

Nastavljeno je sa ranijom praksom²²⁸ da Komisija postupa samo po pritužbama – inicijativama ovlašćenih podnosilaca, a da nema proaktivan pristup u cilju afirmacije poštovanja etičkih načela i ne prati primjenu Kodeksa mimo pritužbi, iako je i to propisano.²²⁹

Mišljenja Komisije za Etički kodeks imaju valjana obrazloženja i razloge, i predstavljaju dobar primjer na koji način bi i Tužilački savjet u svim drugim postupcima, a posebno u postupcima po pritužbama na zakonitost rada državnih tužilaca trebalo da daje obrazloženja.

Za razliku od odluka Tužilačkog savjeta po pritužbama na rad državnih tužilaca, Komisija za Etički kodeks u obrazloženju svojih odluka – mišljenja prvo ukazuje na bitne navode iz inicijative. Ovakva praksa je dobra, jer se u svakom slučaju može utvrditi šta je predmet postupka, odnosno koje konkretno ponašanje se stavlja na teret državnom tužiocu. Nakon toga, Komisija u obrazloženju navodi i sadržaj izjašnjenja koje je pribavila od državnog tužioca protiv koga je inicijativa podnešena, a zatim i druge dokaze koje je provela i na kraju daje razloge za zaključak o tome da li je došlo do povrede tužilačke etike.

Komisiju za Etički kodeks državnih tužilaca čine Filip Jovović, predsjednik Komisije i član Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, te članice Jelena Đaletić i Maja Janković iz reda državnih tužilaca.

²²⁷ Izvor: „Izveštaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2023. godinu“, strana 37-38

Ova Komisija je na sjednici od 5.12.2024. godine donijela **Poslovnik o radu**, koji detaljnije propisuje izbor članova Komisije i postupak po inicijativama.

Novim Poslovnikom propisan je postupak izbora predsjednika, zamjenika predsjednika, članova i zamjenika članova Komisije za Etički kodeks. Propisano je da je predsjednik odgovoran za efikasan i blagovremen rad, a dopunjena je i odredba koja propisuje nadležnosti Komisije tako što je precizirano da Komisija donosi odluku kojom se utvrđuje da li je određeno ponašanje rukovodioca, odnosno državnog tužioca, u skladu sa Etičkim kodeksom, da na zahtjev državnog tužioca i rukovodioca državnog tužilaštva daje mišljenje da li bi određeno ponašanje predstavljalo povredu Etičkog kodeksa i da objavljuje i čini dostupnim državnim tužiocima primjere i najbolje prakse u cilju adekvatne premjene Etičkog kodeksa.

Novim Poslovnikom je propisano da Komisija radi i odlučuje na sjednicama na kojima su prisutni svi članovi Komisije i da se odluke Komisije obavljaju anonimizirane.

Detaljnije je propisan i postupak po inicijativama radi utvrđivanja da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom, pa ako je inicijativa nerazumljiva pozvaće se podnosilac da u roku od osam dana otkloni nedostatke, u protivnom će se rješenjem odbaciti. Izuzetno, ako je inicijativu podnio punomoćnik koji je advokat, odbaciće se kao neuredna bez pozivanja podnosioca da otkloni nedostatke. U slučaju da nije nadležna da postupa po inicijativi, Komisija će obavijestiti podnosioca. Takođe, Komisija može tražiti od podnosioca inicijative ili državnog tužioca, odnosno rukovodioca državnog tužilaštva u odnosu na kojeg je podnijeta inicijativa, dostavljanje određenih informacija ili pružanje dodatnih pojašnjenja koji su neophodni za donošenje odluke.

Novi Poslovnik je zadržao odredbu koja propisuje obavezu Komisije da **najkasnije u roku od 30 dana** od dana podnošenja inicijative o njoj i odluči. Međutim, **taj rok se višestruko kršio u svim predmetima u radu Komisije**. Komisija je odlučivala u rokovima koji su se kretali od mjesec i do 11 mjeseci, a odluke su u prosjeku donošene nakon šest mjeseci od podnošenja inicijative.

Novi Poslovnik propisuje i razloge za izuzeće predsjednika i članova Komisije i to u slučaju kada se predmet odlučivanja odnosi na njega, njegovog bračnog druga ili lice sa kojim živi u vanbračnoj zajednici, ili njegovog krvnog srodnika u pravoj liniji do bilo kog stepena, u pobočnoj do četvrtog, a po tazbini do drugog stepena ili kada postoje druge okolnosti koje izazivaju sumnju u njegovu nepristrasnost. Predsjednik i član Komisije čim sazna za neki od razloga za izuzeće dužan je da o tome obavijesti Komisiju, a zahtjev za izuzeće može podnijeti i lice čije je ponašanje predmet odlučivanja, odnosno koje je zatražilo davanje mišljenja. Odluku o izuzeću člana Komisije donosi predsjednik Komisije, a odluku o izuzeću predsjednika Komisije donosi Komisija većinom glasova.

VIII.2. MIŠLJENJA KOMISIJE ZA ETIČKI KODEKS

Komisija je u 2023. godini donijela šest mišljenja o kršenju Etičkog kodeksa.²³⁰

Dva mišljenja su se odnosila na istog državnog tužioca i donijeta su više od godinu dana nakon pokretanja postupka jer Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca nije bila konstituisana u periodu od avgusta 2021. do 21. jula 2022. godine, kada je konačno utvrđen njen sastav.²³¹ U prvom mišljenju Komisija je utvrdila da državni tužilac nije povrijedio načela i pravila Etičkog kodeksa, dok je u drugom mišljenju Komisija utvrdila da je državni tužilac povrijedio Kodeks. Mišljenja Komisije imaju valjana obrazloženja i razloge iz kojih proizilazi kako je zauzet stav u konkretnom slučaju.

VIII.2.1. Mišljenja u kojima je utvrđeno da nema povrede Etičkog kodeksa

U prvom mišljenju²³² u kome je utvrdila da državni tužilac nije povrijedio načela i pravila Etičkog kodeksa, Komisija je postupala po inicijativi državne tužiteljke iz Višeg državnog tužilaštva u Podgorici radi ocjene da li je ponašanje državnog tužioca u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici na kolegijumu ODT 24.12.2021. bilo u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca.

Komisija je u obrazloženju u bitnom navela sadržaj izjašnjenja koje je pribavila od državnog tužioca protiv koga je inicijativa podnešena i na kraju je dala razloge za zaključak da nije došlo do povrede tužilačke etike. Zaključeno je da riječi "Jasno je da postupate po nalogu vašeg supruga", koje je državni tužilac uputio podnositeljki inicijative, nijesu bile uvredljive, da nijesu bile usmjerene da je ponize, da državni tužilac nije prešao prag nepoštovanja koji bi predstavljao povredu Etičkog kodeksa i da nije pređena granica pristojne komunikacije.

Postupajući po inicijativi rukovodioca ODT Podgorica, Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca je utvrdila i da državna tužiteljka u ODT Podgorica nije povrijedila pravila Etičkog kodeksa.²³³

Rukovodiocu je prethodno proslijeđen dopis u kojem je navedeno da je odbačena krivična prijava podnesena protiv navedene tužiteljke, i da je u prijavi, između ostalog, istaknuto da je državna tužiteljka podnositeljku prijave navodno "vikom i drekom, bahato, neljubazno istjerala iz svoje kancelarije", što može cijeliti kao povreda Etičkog kodeksa državnih tužilaca.

Komisija za Etički kodeks je, radi utvrđivanja činjeničnog stanja, izvršila uvid u krivičnu prijavu podnositeljke, u pribavljeno izjašnjenje državne tužiteljke u odnosu na koju je prijava podnesena, izjašnjenje rukovodioca tužilaštva, kao i

²³⁰ Mišljenja su dostupna na internet stranici Tužilačkog savjeta: <https://sudovi.me/tzsv/sadrzaj/oxdJ>

savjetnika, samostalnog referenta, pripravnice i druge državne tužiteljke koji su prisustovali događaju. Sva izjašnjenja – koja su izložena u obrazloženju odluke, bila su usaglašena u ocjeni da državna tužiteljka u komunikaciji sa podnositeljkom prijave nije prešla mjeru profesionalnog ponašanja, već da se sama stranka ponašala neprikladno.

Komisija je, cijeneći tvrdnje iz krivične prijave u kontekstu potencijalnog kršenja obaveze državnog tužioca da svojim ponašanjem ne nanese štetu ugledu državnih tužilaca, kao i obaveze obavljanja funkcije uz poštovanje dostojanstva drugih²³⁴, utvrdila da nije raspoloživ nijedan dokaz koji bi potvrdio da je ponašanje državne tužiteljke predstavljalo povredu Etičkog kodeksa. Shodno, Komisija je donijela mišljenje da državna tužiteljka nije učinila povredu Kodeksa, jer za to nema dokaza.

Kao i prethodne, i ova odluka predstavlja primjer dobre prakse Komisije - u pogledu detaljnog obrazlaganja načina na koje je utvrdila činjenično stanje na kojem je zasnovala odluku.

Da nije bilo povrede pravila Kodeksa Komisija je utvrdila i u mišljenju²³⁵ donešenom po inicijativi stranke – okrivljenog u krivičnom postupku, u kojoj je navedeno da se državna tužiteljka u ODT u Nikšiću u krivičnom postupku protiv podnosioca inicijative na pretresu pred sudom gornjim dijelom tijela od struka ka glavi presavila preko stola i nalaktila glavu, lupajući cipelom o pod sudnice. U novom dopisu koji je podnosilac inicijative uputio Vrhovnom državnom tužiocu i koji je prosljeđen Komisiji, navedeno je da je državna tužiteljka u istom predmetu pred održavanje glavnog pretresa u sudu, u prisustvu većeg broja lica otvorila i komentarisala spise predmeta i da je nakon okončanja pretresa, na primjedbu podnosioca inicijative da to ne smije raditi i da će obavijestiti nadležne insitucije, odgovorila "slobodno, šta mi možeš".

Radi provjere navoda inicijative, Komisija je izvršila uvid u spise predmeta, izjašnjenje državne tužiteljke i zapisnik sa glavnog pretresa Osnovnog suda u Nikšiću, pa je zaključila da u konkretnom slučaju nije učinjena povreda Etičkog kodeksa. U mišljenju je navedeno da je tužiteljka u izjašnjenju ukazala da navodi inicijative nijesu tačni i da okrivljeni i njegovi branioci pokušavaju da odugovlače postupak u cilju nastupanja zastarjelosti, kao i da se iz sadržine zapisnika o glavnom pretresu pred sudom ne može utvrditi da se tužiteljka nedolično ponašala, niti je konstatovana primjedba od strane okrivljenog da je tužiteljka prije pretresa kometarisala spise pred trećim licima, kao i da nema nikakve primjedbe podnosioca inicijative na zapisniku pred sudom.

I ovo obrazloženje Komisije je valjano jer u inicijativi nijesu navedena imena svjedoka koji bi mogli potvrditi navode inicijative, kao ni drugih eventualnih dokaza, a logično je i očekivano da bi okrivljeni i njegovi kvalifikovani branioci na glavnom pretresu na zapisniku ukazali na primjedbe u vezi postupanja državne tužiteljke, dok je i obaveza suda da reaguje u slučaju kada se bilo koja stranka na pretresu ponaša nedolično.

²³⁴ Etički kodeks državnih tužilaca, jul 2018, odredba 1h), poglavlje Uloga u krivičnom postupku i 1c) iz poglavlja Profesionalno ponašanje.

²³⁵ Br. 02-9-2462-3/2023 of 19.12.2023.

VIII.2.1.1. DVIJE INICIJATIVE PROTIV DVA SPECIJALNA TUŽIOCA KOJI ZASTUPAJU OPTUŽNICU PROTIV VESNE MEDENICE

U sljedeća dva slučaja radilo se o inicijativama kojima se kršenje Etičkog kodeksa pokušalo staviti na teret dvojici državnih tužilaca u Specijalnom državnom tužilaštvu (SDT) koji zastupaju optužnicu protiv bivše predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore Vesne Medenice. U prvoj inicijativi se pokušalo predstaviti da je državni tužilac povrijedio Kodeks jer je tražio izuzeće sutkinje zbog njene komunikacije sa bivšom predsjednicom Vrhovnog suda, a u drugoj se pokušalo predstaviti da je državni tužilac u prisnom odnosu sa svjedokom saradnikom u istom postupku.

U prvom slučaju²³⁶, Komisija je postupala po inicijativi sutkinje Apelacionog suda Crne Gore, u kojoj je navedeno da je državni tužilac u ODT u Podgorici koji je upućen u SDT povrijedio načela i pravila Etičkog kodeksa kada je u žalbi na rješenje Višeg suda u Podgorici tražio izuzeće ove sutkinje nakon saznanja koja je dobio pretresom mobilnog telefona okrivljene u krivičnom postupku (bivše predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore) koja pokazuje komunikaciju između okrivljene i sutkinje i koja izaziva sumnju u nepristrasnost sutkinje.

Komisija je izvršila uvid u izjašnjenje državnog tužioca, izjašnjenje Glavnog specijalnog tužioca i predmetnu žalbu u kojoj je sadržan zahtjev za izuzeće sutkinje Apelacionog suda, pa je zaključila da državni tužilac nije povrijedio načela i pravila Etičkog kodeksa. Komisija je navela da je državni tužilac izrazio pravni stav sa pozivom na odredbu Zakonika o krivičnom postupku, da je preduzimao radnje u okviru istrage i došao do određenih saznanja za koje je shodno slobodnom tužilačkom uvjerenju ocijenio da mogu ugroziti objektivnost i nepristrasnost, zbog čega je podnio zahtjev za izuzeće. Takođe je ukazano da je državni tužilac cjenio da navedene okolnosti mogu uticati na pravednost postupka, posebno što je predmet datog krivičnog postupka nedozvoljen uticaj okrivljene koja je bivša predsjednica Vrhovnog suda na svoje kolege.

I ova odluka je primjer dobre prakse i dobrog obrazloženja, posebno s obzirom na okolnosti čitavog postupka koji se vodi protiv bivše predsjednice Vrhovnog suda upravo zbog nezakonitog uticaja na sudije, pa se svakako ne može smatrati kršenjem kodeksa to što je državni tužilac tražio izuzeće sutkinje kada je došao do saznanja da je ona imala komunikaciju sa okrivljenom koja kod njega stvara sumnju u nepristrasnost.

U drugom slučaju²³⁷, Komisija je postupala po inicijativi portala Standard, u kojoj je navedeno da je državni tužilac u ODT u Podgorici koji je upućen u SDT povrijedio načela i pravila Etičkog kodeksa time što je na svadbenoj proslavi u ugostiteljskom objektu navodno bio u prisnom odnosu sa svjedokom saradnikom u krivičnom postupku protiv bivše predsjednice Vrhovnog suda.

Komisija je izvršila uvid u inicijativu i fotografiju koja je dostavljena uz nju, kao i u izjašnjenje državnog tužioca i zaključila da u ovom slučaju nema dokaza da je državni tužilac povrijedio pravila Etičkog kodeksa. Državni tužilac je potvrdio da je predmetna fotografija autentična, da je nastala kada je sa suprugom bio

²³⁶ Br. 02-9-1615-1/2023 od 19.12.2023.

²³⁷ Br. 02-9-1615-1/2023 od 19.12.2023.

na svadbi svog druga, da je prema odluci mladoženje bio za stolom gdje su bili i drugi gosti, koji nijesu bezbjednosno interesantna lica, niti lica protiv kojih se, po njegovom saznanju, vode krivični postupci, što je posebno istakao mladoženji kao činjenicu o kojoj mora voditi računa prilikom pravljenja rasporeda sjedenja gostiju. Lice za koje se u inicijativi navodi da je njim u prisnom odnosu bilo je za drugim stolom, nije bilo sa njim u društvu i tokom svadbe se našlo u njegovoj blizini kada je napravljena fotografija radi njegove kompromitacije.

Komisija je zaključila da se iz fotografije ni sa relativnoim sigurnošću ne može utvrditi odnos državnog tužioca i drugih lica, da ne pokazuje bilo kakvu uobičajenu gestikulaciju državnog tužioca prema licima na slici ili obrnuto, a koja bi ukazala na prisnan odnos. I ovo mišljenje sadrži potpuno obrazloženje.

VIII.2.1.2. JEDINA UTVRĐENA POVREDA ETIČKOG KODEKSA – NEJASNO ZAŠTO NIJE PROVJERENO DA LI SE RADILO O DISCIPLINSKIM PREKRŠAJIMA

U ovom mišljenju²³⁸ Komisija je postupala po pritužbi – inicijativi rukovoditeljke Višeg državnog tužilaštva u Podgorici. Komisija je utvrdila da je državni tužilac povrijedio dva člana Etičkog kodeksa državnih tužilaca.

Komisija je utvrdila da je državni tužilac povrijedio član 2b Etičkog kodeksa²³⁹ jer je u telefonskom razgovoru sa rukovoditeljkom Višeg državnog tužilaštva u Podgorici iskazao nepoštovanje i neuvažavanje prema njoj. Utvrđeno je da je optužio da radi pod uticajem i po nagovoru bivšeg v.d. Vrhovnog državnog tužioca i da želi da ga ucjenjuje pokretanjem disciplinskog postupka ako se “mirno ne povuče” sa mjesta zamjenika rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva.

Takođe, Komisija je utvrdila da je državni tužilac povrijedio i član 2f Etičkog kodeksa državnih tužilaca,²⁴⁰ jer je u istom telefonskom razgovoru sa rukovoditeljkom Višeg državnog tužilaštva u Podgorici izjavio “ne pada mi pamet da dolazim”, odbivši da dođe na sastanak kod nje radi raspravljanja o spornim predmetima iz rada ODT u Podgorici, za koje je nadzorom rada utvrđeno da je u njima nastupila zastarjelost, koje pitanje je bilo od interesa za rad ODT. Takođe, imenovani je odbio da tražene predmete dostavi na uvid i tako uskratio saradnju u pitanjima razmatranja nepravilnosti u radu ODT, što sve može biti od interesa za rad državnog tužilaštva.

U obrazloženju ove odluke takođe se ukazuje na bitne navode pritužbe – inicijative, a zatim i na navode iz izjašnjenja državnog tužioca. Dodatno, s obzirom na navode državnog tužioca Komisija je **tražila dodatno izjašnjenje** od strane rukovoditeljke Višeg državnog tužilaštva koja je podnijela inicijativu, koja je to dodatno izjašnjenje dostavila i u mišljenju se ukazuje na bitne navode iz tog izjašnjenja. Ovo je **primjer dobre prakse** Komisije i promjene ranije prakse

²³⁸ Br. 02-9-2180-6/2021 od 20.3.2023.

²³⁹ Ovaj član propisuje da će se državni tužioci međusobno i prilikom zajedničkog rada uvažavati i odnositi se prema drugima s poštovanjem.

²⁴⁰ Koji propisuje da će rukovodioci državnih tužilaštava, poštujući odredbe zakona, međusobno saradivati sa ciljem postizanja što boljih rezultata, pri čemu će biti otvoreni za saradnju i razmjenu informacija i podataka koje su saznali, a mogu biti od interesa za rad državnog tužilaštva.

u kojoj je Komisija uglavnom odlučivala samo na osnovu izjašnjenja državnog tužioca protiv koga je podnešena pritužba i uvida u određene spise predmeta, dok se podnosilac pritužbe nije saslušavao, niti su se od njega tražila dodatna pojašnjenja i saznanja o konkretnom slučaju.²⁴¹

Ohrabruje činjenica da je Komisija pokazala spremnost da na ovaj način detaljnije i potpunije utvrdi činjenično stanje prije donošenja odluke i bilo bi korisno da sa takvom praksom nastavi i ubuduće, uključujući i predmete u kojima su podnosioci pritužbi građani ili stranke u postupcima. Komisija je u ovom mišljenju dala detaljno obrazloženje kako je utvrdila činjenično stanje i kako je na utvrđeno činjenično stanje primijenila odredbe Etičkog kodeksa.

Ipak, ostalo je nejasno zašto pomenuta ponašanja nijesu ocjenjena kao disciplinski prekršaji, odnosno, zašto nije ocjenjeno da u radnjama državnog tužioca postoje elementi težeg disciplinskog prekršaja iz čl. 108 st. 3 tač. 6 Zakona o Državnom tužilaštvu, koji čini državni tužilac koji se „neprimjereno odnosi prema učesnicima postupka i zaposlenima u državnom tužilaštvu“, odnosno lakšeg prekršaja iz člana 108 st. 2, tač. 2 zakona, koji čini državni tužilac ako „bez opravdanog razloga ne dostavi izvještaj ili informaciju na pisani zahtjev rukovodioca“, odnosno težeg prekršaja iz čl. 108, st. 3 tač. 4, koji čini državni tužilac koji „onemogućava vršenje nadzora u skladu sa zakonom“.

Zakonom o Državnom tužilaštvu propisano je da Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca može podnijeti predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca ako postoji osnovana sumnja da je državni tužilac izvršio disciplinski prekršaj.²⁴²

Akcija za ljudska prava u kontinuitetu upozorava na istovjetnost opisa disciplinskih prekršaja i načela i pravila Etičkog kodeksa državnih tužilaca. S obzirom na to da danas ni Zakon o Državnom tužilaštvu ni Etički kodeks državnih tužilaca nijesu izmjenjeni tako da razliku između disciplinskih prekršaja i kršenja Etičkog kodeksa učine nesumnjivom, veoma je važno da se u praksi dosledno ove razlike utvrde.

²⁴¹ Vidi: Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021, str. 70: <https://www.hraction.org/wp-content/uploads/2021/12/Analiza-postupka-izbora-FINAL.pdf>

²⁴² Zakon o državnom tužilaštvu, op.cit, čl. 110, st. 1

POGLAVLJE 9.

DISCIPLINSKA
ODGOVORNOST
DRŽAVNIH TUŽILACA

IX.1. PRAVNI OKVIR

IX.1.1. NOVOUSVOJENI ZAKONSKI OKVIR

DISCIPLINSKI PREKRŠAJI

Izmijenjena je odredba zakona koja propisuje disciplinske prekršaje za koje odgovaraju državni tužioci tako što su propisani novi lakši i teži disciplinski prekršaji. Međutim, zakonski opisi nekih disciplinskih prekršaja i dalje su suviše neodređeni i omogućavaju proizvoljno tumačenje od strane ovlaštenog predlagача za pokretanje disciplinskog postupka, Disciplinskog tužioca ili Disciplinskog vijeća, a time i nejednako tretiranje tužilaca. Tako formulacija da državni tužilac čini lakši disciplinski prekršaj ako "bez opravdanog razloga, uzimajući u obzir složenost predmeta ili hitnost drugih predmeta, ne postupa u najmanje tri predmeta u zakonom propisanim rokovima"²⁴³ i dalje omogućava proizvoljno i nejednako tretiranje i kažnjavanje tužilaca. Naime, iako je odredba djelimično precizirana tako što se opravdani razlozi cijene s obzirom na složenost predmeta i hitnost drugih predmeta, organima koji pokreću i vode disciplinski postupak ostavljeno je da procjenjuju koliko je neki predmet složen i da li su drugi predmeti hitne prirode. Nejasno je na osnovu čega i kako će ocjenjivati složenost i hitna priroda predmeta, od čega će zavisiti da li je prekoračenje zakonskih rokova opravdano ili nije. Pozitivno je što je kod ovog lakšeg disciplinskog prekršaja precizirano da se mora raditi o najmanje tri predmeta u kojima državni tužilac ne postupa u propisanim rokovima, čime je ograničena mogućnost proizvoljnog postupanja.

Takođe, državni tužilac čini lakši disciplinski prekršaj ako bez opravdanog razloga ne dostavi izvještaj ili informaciju na pisani zahtjev rukovodioca,²⁴⁴ ako ne pohađa obavezne programe obuke bez opravdanog razloga,²⁴⁵ ako bez opravdanog razloga ne prisustvuje Konferenciji državnih tužilaca²⁴⁶ i ako bez opravdanog razloga postavi osumnjičenom branioca po službenoj dužnosti suprotno redoslijedu sa spiska Advokatske komore.²⁴⁷ Ostalo je nejasno koji bi to bili opravdani razlozi zbog kojih državni tužilac ne bi disciplinski odgovarao kada izvrši neku od navedenih radnji i kako će ih nadležni organi utvrđivati i cijeliti u praksi.

Na sličan način formulisani su i neki teži disciplinski prekršaji poput prekršaja kada državni tužilac bez opravdanog razloga, uzimajući u obzir složenost predmeta ili hitnost drugih predmeta, ne postupa u najmanje dva predmeta u zakonom propisanim rokovima, a usljed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka ili druge posljedice propisane zakonom²⁴⁸ i kada državni tužilac bez opravdanog razloga ne dođe na najmanje dva zakazana pretresa.²⁴⁹ Pozitivno

je i ovdje što je kod ovih težih disciplinskih prekršaja precizirano da se mora raditi o najmanje dva predmeta u kojima se ne postupa u zakonom propisanim rokovima, odnosno o najmanje dva zakazana pretresa na koja državni tužilac ne dođe.²⁵⁰ Međutim, formulacije "bez opravdanog razloga" i dalje omogućavaju proizvoljno postupanje i različit tretman državnih tužilaca u praksi.

Izmjenama Zakona o Državnom tužilaštvu izmijenjen je i opis radnje disciplinskog prekršaja koji čini državni tužilac koji ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprečavanje sukoba interesa.²⁵¹ Ovaj prekršaj od tada će postojati **samo ako to pravosnažnom odlukom potvrdi nadležni sud.**²⁵²

I kod najtežih disciplinskih prekršaja čije izvršenje je razlog za razrješenje i dalje se koristi formulacija ako državni tužilac "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".²⁵³ HRA je ranije ukazala da je ova odredba dodatno nerazumljiva i omogućava proizvoljno postupanje jer se u njoj čak dva puta navodi mogućnost postojanja razloga zbog kojih se tužilac ne bi razriješio i onda kada ne ostvari propisane rezultate rada. Šta su to "opravdani", a šta "valjani" razlozi, ostaje da proizvoljno utvrđuju oni koji odlučuju o odgovornosti tužioca.²⁵⁴

Dodatno, jedan o razloga za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva posljednjim izmjenama zakona propisan je na sličan način. Naime, ranije je bilo propisano da se rukovodilac državnog tužilaštva razrješava ako ne dostavlja ili dostavlja nepotpune ili netačne izvještaje o radu i druge podatke u skladu sa zakonom. Sada je i u tom slučaju predviđeno da se radi o razlogu za razrješenje samo ako rukovodilac državnog tužilaštva to čini "bez opravdanih razloga".²⁵⁵

HRA je preporučila da se kod opisa disciplinskih prekršaja ne koriste formulacije "bez opravdanog razloga" jer mogu dovesti do proizvoljnog propuštanja utvrđivanja odgovornosti.²⁵⁶

POKRETANJE DISCIPLINSKOG POSTUPKA

Positivna novina kod posljednjih izmjena Zakona o Državnom tužilaštvu je to što **disciplinski tužilac može samoinicijativno pokrenuti istragu za utvrđivanje** disciplinske odgovornosti državnog tužioca. Tako je uvažena ranija preporuka HRA da disciplinski tužilac treba da ima ovlašćenje da pokrene disciplinski postupak kada utvrdi da za to postoje uslovi.²⁵⁷

Međutim, **nije uvažena preporuka da, u cilju unapređenja odgovornosti, svaki član TS ima ovlašćenje da pokrene disciplinski postupak** protiv državnog tužioca.²⁵⁸ Ponavljamo da od izmjena Zakona o Državnom tužilaštvu u junu 2021, predlog za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva mogu podnijeti i najmanje tri člana TS, pa ne vidimo zašto članovi TS onda ne bi imali ovlašćenje i da pokrenu disciplinski postupak protiv svakog državnog tužioca.²⁵⁹ Dodatno, posljednjim izmjenama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama propisano je ovlašćenje članovima Sudskog savjeta da podnose predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija. Davanje ovog ovlašćenja članovima TS doprinijelo bi jačanju integriteta pravosudnog sistema i omogućilo brzu i efikasnu reakciju na svaki oblik neprofesionalnog ponašanja.

NOVI SASTAV DISCIPLINSKOG VIJEĆA

Izmjenama zakona vraćeno je rješenje koje je bilo u primjeni do juna 2021, i sada su u Disciplinskom vijeću ponovo većina članovi koji dolaze iz reda državnih tužilaca, umjesto članovi iz reda uglednih pravnika. Disciplinsko vijeće čine dva člana iz reda državnih tužilaca i jedan član iz reda uglednih pravnika koji je predsjednik disciplinskog vijeća.²⁶⁰ Ovakvo rješenje u principu slabi nezavisnost ovog tijela, nosi rizik korporativnosti i profesionalne solidarnosti među državnim tužiocima u postupcima utvrđivanja disciplinske odgovornosti.

Nijesu uvažene preporuke HRA da Disciplinsko vijeće ne bude ovlašćeno za izricanje disciplinskih sankcija već samo za vođenje postupka, a da TS donosi odluke o sankcijama za sve vrste prekršaja²⁶¹ ili da se razmotri predlog da odluke o disciplinskim sankcijama donosi posebno tijelo, čiji članovi nijesu članovi TS, u skladu sa mišljenjem Venecijanske Komisije iz 2014. godine.²⁶²

IX.2. DISCIPLINSKO VIJEĆE I DISCIPLINSKI TUŽILAC

Odlukom TS²⁶³ od 10.3.2022. imenovano je Disciplinsko vijeće u sastavu predsjednica Sanja Jovičević i članovi Miloš Vuksanović i Siniša Gazivoda. Za zamjenicu predsjednice imenovana je Tatjana Beogvić, a za zamjenike članova Stevo Muk i Filip Jovović.

Ana Radović imenovana je zamjenicu predsjednice 12. maja 2023.²⁶⁴ Nakon ostavke Sanje Jovičević, funkciju predsjednika Disciplinskog vijeća preuzeo je Miroslav Turković. Advokati Vuksanović i Gazivoda su podnijeli ostavke, pa do dana pisanja ove analize nisu izabrani novi članovi.

Iako trenutno Disciplinsko vijeće funkcionira sa dva člana i predsjednikom, postavlja se pitanje šta će se desiti u slučaju obaveze izuzeća u odlučivanju.

Specijalni tužilac Zoran Vučinić izabran je za disciplinskog tužioca 15. februara 2024. na sjednici TS²⁶⁵ i na taj način je zamijenio tužiteljku Danku Ivanović Đerić, a na narednoj sjednici za njegovu zamjenicu imenovana je rukovoditeljka ODT u Kolašinu Maja Šćepanović²⁶⁶, koja je zamijenila Tanju Nišević.

IX.3. PRAKSA

U izvještajnom periodu TS je donio 20 odluka, od čega 16 u 2023. i četiri odluke do decembra 2024, kojim se odbija ili odbacuje predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, zbog nepostojanja dokaza da je državni tužilac izvršio disciplinski prekršaj. Dakle, ni u jednom slučaju u posljednje dvije godine nije utvrđena disciplinska odgovornost nekog državnog tužioca.²⁶⁷

U svakom od ovih slučajeva disciplinski tužilac sproveo je istragu po predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i nakon sprovedene istrage predložio je Disciplinskom vijeću da odbije predlog zbog nedostajanja dokaza da je državni tužilac učinio disciplinski prekršaj.

Najveći broj postupaka pokrenut je na osnovu spornih odluka Agencije za sprječavanje korupcije (detaljnije u nastavku) kojim je utvrđeno da su četiri puta rukovodnici državnih tužilaštava, a u ostalim predmetima državni tužioc i prekršili Zakon o sprječavanju korupcije, jer su u godišnjem izvještaju o prihodima i imovini prijavili manje godišnje prihode. U svim slučajevima rukovodioci i državni tužioc i na koje su se odluke odnosile pokrenuli su pred Upravnim sudom Crne Gore

263 Odluka TS br. 115/2022 od 10.3.2022.

264 Zapisnik sa XI sjednice Tužilačkog savjeta održane 12.5.2023.

267 Posljednji put disciplinska odgovornost utvrđena je 2022. godine zbog zastarjelosti 13 predmeta; Vidi: „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2022“, op.cit, str. 41.

sporove radi poništenja odluka Agencije za sprječavanje korupcije, pa te konačne odluke nijesu postale pravnosnažne.²⁶⁸

Dva predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti pokrenuta su zbog neopravdanog nepostupanja tužilaca u zakonom propisanim rokovima, usljed čega je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja.

POSTUPCI ZBOG NEPRIJAVLJIVANJA IMOVINE I PRIHODA

SPORNE ODLUKE AGENCIJE ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE

Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) donijela je spornu odluku kojom je utvrđeno da je državni tužilac prekršio Zakon o sprječavanju korupcije (ZSK)²⁶⁹ na način što je u izvještaju o prihodima i imovini za 2020. godinu prijavio manji prihod za 265,66 eura. Međutim, Disciplinsko vijeće utvrdilo je da se u konkretnom slučaju nije radilo uopšte o uvećanju imovine državnog tužioca već o umanjuju prihoda na ime mjesečne članarine za Udruženje državnih tužilaca koja se odbija svakog mjeseca od zarade i na ime pomoći koja je od zarade odbijena jednokratno i koju je državni tužilac, kao i većina drugih državnih tužilaca, izdvojio za Nacionalno tijelo za borbu protiv korona virusa.²⁷⁰ Disciplinsko vijeće je zaključilo da državni tužilac nije učinio disciplinski prekršaj jer ne postoje dokazi da je postupao sa namjerom da prikrije tačne i potpune podatke o prihodima.

Pitanje da li je državni tužilac povrijedio odredbe ZSK, odnosno da li je u izvještaju o prihodima i imovini dao tačne i potpune podatke, predstavlja prethodno pitanje u postupku utvrđivanja da li je izvršio i teži disciplinski prekršaj iz čl. 108, st. 3, tač. 8 Zakona o Državnom tužilaštvu. U konkretnom slučaju Disciplinsko vijeće je ovo pitanje riješilo drugačije nego što je to uradila ASK u svojoj odluci u kojoj je utvrđeno da je državni tužilac prekršio ZSK.

Smatramo da je odluka Disciplinskog vijeća TS u ovom slučaju pravilna jer je u postupku utvrđeno da državni tužilac ASK-u nije prijavio manji prihod od stvarnog prihoda koji je imao. U protivnom, državni tužioci bi mogli biti novčano kažnjeni i mogla bi im se izreći sankcija i zabrane napredovanja²⁷¹ na osnovu odluka ASK-a koje nijesu pravnosnažne i koje su očigledno sporne.

Disciplinsko vijeće TS odbilo je kao neosnovan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i u drugim slučajevima gdje je Odlukom ASK-a utvrđeno da je državni tužilac prekršio odredbe ZSK-a. U jednoj odluci Agencije utvrđeno je da je državna tužiteljka u izvještaju o prihodima i imovini za 2020. prijavila manji prihod za 168,91 eura, da nije prijavila motorno vozilo na ime supruga, kreditno zaduženje u iznosu od 1.000 eura i akcije u privrednim društvima. Ni ova odluka Agencije nije bila pravnosnažna jer je protiv nje pokrenut upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore.

²⁶⁸ Shodno čl. 99, st. 2 Zakona o upravnom sporu (Sl. list br. 054/16, 011/24) pravnosnažno rješenje je rješenje koje se više ne može pobijati u upravnom sporu, odnosno drugom sudskom postupku.

²⁶⁹ Zakon o sprečavanju korupcije (Sl. list br. 054/24) čl. 23, st. 3

²⁷⁰ Odluka DP DV br. 1/2023 od 4.5.2023.

²⁷¹ Zakon o Državnom tužilaštvu, čl. 109, st. 3

Ipak, u postupku je utvrđeno da se iznos od 168,91 eura odnosi na članarinu za Udruženje državnih tužilaca i članarinu u Sindikalnoj organizaciji, da njen suprug navedeno vozilo ne posjeduje još od 2011. godine i da je tada vozilo prodalo treće lice na otpadu za 150 eura, da za akcije nije znala i da je podatke o vlasništvu akcija prijavila na osnovu informacija koje je još 2011. dobila od Centralne depozitarne agencije i da od tada nijesu kupovali akcije, a da za kredit muža kod banke nije znala, odnosno da je mislila da se radi o zaduženju preko Udruženja sindikata Uprave policije, odnosno kasi uzajamne pomoći koja se daje članovima sindikata. I u ovom slučaju Disciplinsko vijeće je zaključilo da državna tužiteljka nije učinila disciplinski prekršaj jer ne postoje dokazi da je postupala sa namjerom da prikrije tačne i potpune podatke o prihodima.²⁷²

Ista obrazloženja Disciplinsko vijeće TS dalo je i u drugim odlukama u kojima je odbijen predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti.²⁷³

U jednoj odluci²⁷⁴, navodi se da je državna tužiteljka podnijela tužbu protiv Odluke²⁷⁵ ASK-a kojom je utvrđeno da je ova tužiteljka prekršila odredbe ZSK. Prema novoj formulaciji težeg disciplinskog prekršaja iz čl. 108, st. 3, tač. 9 Zakona o Državnom tužilaštvu, kako bi se državnom tužiocu pripisao teži disciplinski prekršaj, neophodno je da nedostavljanje podataka o imovini i prihodima, u skladu sa propisima koji uređuju sprječavanje sukoba interesa, bude potvrđeno pravosnažnom odlukom nadležnog suda. Budući da postupak po tužbi nije pravosnažno okončan, Disciplinsko vijeće je zaključilo da je predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti podnijet za radnju koja nije zakonski prepoznata kao disciplinski prekršaj, te je predlog odbačen.

POSTUPCI ZBOG DISCIPLINSKIH PREKRŠAJA U VEZI SA VRŠENJEM TUŽILAČKE FUNKCIJE

U prvom slučaju pokrenuta je istraga protiv državne tužiteljke zbog disciplinskog prekršaja u vezi sa vršenjem tužilačke funkcije. Državnoj tužiteljki je stavljeno na teret da bez opravdanog razloga nije postupala u zakonom propisanim rokovima, usljed čega je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja.²⁷⁶ Prethodno je Disciplinski tužilac i u ovom predmetu predložio da se odbije predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, ali se Disciplinsko vijeće nije složilo sa ovim predlogom i obavezalo je Disciplinskog tužioca da sprovede istragu i podnese optužni akt.²⁷⁷

U ovom slučaju predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državne tužiteljke podnijela je rukovoditeljka državnog tužilaštva 6.4.2023. U predlogu je navedeno da državna tužiteljka u jednom predmetu nakon 19.10.2020, bez

272 Odluka DP DV br. 4/2023 od 4.5.2023.

273 Odluka DP DV broj 6/2022 od 31.3.2023, Odluka DP DV broj 6/2023 od 17.7.2023, Odluka DP DV broj 2/2023 od 4.5.2023, Odluka DP DV broj 3/2023 od 4.5.2023, Odluka DP DV broj 5/2023 od 17.7.2023, Odluka DP DV broj 7/2023 od 29.9.2023, Odluka DP DV broj 8/2023 od 29.9.2023, Odluka DP DV broj 9/2023 od 29.9.2023, Odluka DP DV broj 10/2023 od 29.9.2023, Odluka DP DV broj 14/2023 od 19.10.2023, Odluka DP DV broj 11/2023 od 19.10.2023, Odluka DP DV broj 13/2023 od 19.10.2023, Odluka DP DV broj 15/2023 od 30.11.2023, Odluka DP DV broj 16/2023 od 28.3.2024.

274 Odluka DP DV br. 2/2024 od 25.11.2024.

275 Odluka UPI 02-03-39/7-2022 od 27.12.2023.

276 Zakon o Državnom tužilaštvu, čl. 108, st.3, tač.1

277 Odluka DP DV broj 12/2023 od 30.11.2023.

opravdanog razloga, nije postupala u zakonom propisanim rokovima, usljed čega je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja za krivično djelo ugrožavanje javnog saobraćaja.²⁷⁸ Disciplinski tužilac je predložio da se ovaj predlog odbije kao neosnovan sa obrazloženjem da je za postojanje ovog disciplinskog prekršaja neophodno utvrditi da državni tužilac bez opravdanog razloga ne postupa u dva ili više predmeta jer zakonski opis disciplinskog prekršaja koristi formulaciju „u predmetima“. Tako se u praksi aktuelizovao problem neodređenog i nejasnog zakonskog opisa disciplinskih prekršaja koji omogućava proizvoljno tumačenje, a na koji problem je HRA ukazivala ranije i davala preporuke za njegovo rješenje koje nijesu uvažene.²⁷⁹

Ipak, Disciplinsko vijeće nije se složilo sa predlogom Disciplinskog tužioca i obavezalo ga je da sprovede istragu i podnese optužni akt. Smatramo da je odluka Disciplinskog vijeća pravilna, ali ponovo ukazujemo da je zakonske opise disciplinskih prekršaja neophodno definisati na način koji neće ostavljati prostora za proizvoljna tumačenja i nejednakog postupanja i tretiranja državnih tužilaca.

Ovo posebno kod činjenice da je godinama veoma veliki broj predmeta kod kojih je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja, a da nikada nije utvrđena odgovornost državnih tužilaca. HRA je više puta ukazivala na ovaj problem²⁸⁰ i pozivala TS da preduzme radnje kako bi se utvrdila odgovornost državnih tužilaca za nepostupanje u brojnim predmetima.²⁸¹

Nakon sprovedene istrage, **Disciplinski tužilac je ponovo predložio da se odbije predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, a Disciplinsko vijeće se onda složilo sa ovim predlogom.**²⁸² U odluci kojom se odbija predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti navodi se da je u postupku utvrđeno da je državna tužiteljka u ovom predmetu postupala kontinuirano, da su objektivne okolnosti prouzrokovale procesne teškoće u realizaciji rekonstrukcije saobraćajne nezgode, da je jedan o učesnika bio nedostupan jer je zaposlen u inostranstvu i da vještak saobraćajne struke u jednom periodu nije bio u mogućnosti da obavi svoja zaduženja zbog zdravstvenih razloga, a da na te okolnosti postupajuća državna tužiteljka nije mogla uticati. Takođe, Disciplinsko vijeće je utvrdilo da je državna tužiteljka bila izrazito opterećena brojnošću predmeta iz svih upisnika, svakomjesečnim dežurstvima u kojima je bilo pritvorskih predmeta koji zahtijevaju hitno postupanje, da je angažovana na velikom broju pretresa u zastupanju optužnih akata, kao i da zastarjelost krivičnog gonjenja u ovom predmetu nije nastupila u vrijeme kada je ta državna tužiteljka bila zadužena sa

278 KZCG, op.cit, čl.339, st. 3 u vezi stava 1

279 Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, odjeljak Jačanje odgovornosti pravosuđa, preporuka 4, str. 53,
<https://www.hracion.org/2017/04/15/izvjestaj-o-primjeni-strategije-reforme-pravosuđa-2014-2018-u-periodu-2014-2016/> ;

„Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021“, str. 80.

280 „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021“, op.cit, str. 82; „Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2022“, op.cit, str. 37-39.

281 „Utvrđiti odgovornost za zastarjevanje preko 2000 „zaboravljenih“ krivičnih djela u tužilaštvu“, HRA, 31.5.2024, <https://www.hracion.org/2024/05/31/utvrditi-odgovornost-za-zastarjevanje-preko-2000-zaboravljenih-krivnih-djela-u-tuzilastvu/>

282 Odluka DP DV broj 12/2023 od 2.4.2024.

predmetom, već nakon što je ona upućena u na rad u drugo državno tužilaštvo i predmet dodijeljen drugom državnom tužiocu.²⁸³

U drugom slučaju, državni tužilac N. B. bio je predmet disciplinskog postupka pokrenutog od strane rukovoditeljke državnog tužilaštva zbog optužbi da neopravdano nije postupao u 13 krivičnih predmeta iz perioda 2019–2021, što je dovelo do zastare krivičnog gonjenja. Optužba je tvrdila da tužilac nije preduzeo potrebne procesne radnje u odgovarajućem roku, čime je omogućio zastaru postupaka i počinio teži disciplinski prekršaj.²⁸⁴

Disciplinsko vijeće TS je na osnovu tih tvrdnji prvobitno odlučilo²⁸⁵ da izrekne kaznu smanjenja plate za 20% u trajanju od tri mjeseca.

Odlukom Vrhovnog suda Crne Gore²⁸⁶ usvojena je žalba državnog tužioca N.B. i ukinuta je odluka disciplinskog vijeća TS i predmet je vraćen disciplinskom vijeću na ponovni postupak i odlučivanje, dok je žalba disciplinske tužiteljke ocijenjena kao bespredmetna.

U ponovljenom postupku, disciplinsko vijeće je 4. 10. 2023. donijelo odluku²⁸⁷ da se odbije optužni predlog disciplinske tužiteljke Danke Ivanović Đerić za utvrđivanje disciplinske odgovornosti navedenog tužioca.

Odlukom Vrhovnog suda Crne Gore²⁸⁸, usvojena je žalba disciplinske tužiteljke, pa je ukinuta odluka disciplinskog vijeća TS od 4.10. 2023. i predmet vraćen istom vijeću na ponovni postupak.

U ponovljenom disciplinskom postupku pred Disciplinskim vijećem, disciplinski tužilac Zoran Vučinić je naveo da ne postoje dokazi koji bi potkrijepili tezu o teškom disciplinskom prekršaju državnog tužioca N. B. kako je to prvobitno bilo predstavljeno. Utvrđeno je da su, u skladu s odredbama čl. 257 Zakonika o krivičnom postupku, dokazi prikupljeni samoinicijativno ili na zahtjev državnog tužioca N. B., čime je prekidana zastarjelost krivičnog gonjenja. Ovi dokazi su bili materijalne prirode, a ne samo informativni, što potvrđuju presude i odluke Vrhovnog suda Crne Gore.

Tužilac N. B. je u odbrani insistirao na tome da su radnje protiv njega bile dio organizovane osvete nakon nezakonite smjene s pozicije zamjenika rukovodioca osnovnog državnog tužilaštva. Navodi da su te radnje bile usmjerene kako bi se spriječilo njegovo imenovanje za rukovodioca ODT-a.

Disciplinsko vijeće razmatralo je dokaze koji uključuju aktivnosti prikupljanja dokaza i prekid zastarjelosti, potvrđujući da su dokazi prikupljeni u skladu sa zakonima i propisima.

²⁸³ Ibid.

²⁸⁴ Zakon o Državnom tužilaštvu (Sl. list. CG br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018, 76/2020, 59/2021), čl. 108, st. 3, tač. 1: *Teži disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako bez opravdanog razloga ne postupa u predmetima u zakonom propisanim rokovima, a usljed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom.*

²⁸⁵ Odluka DP DV 1/22 br. 02-4-966-14/22 od 1.7.2022.

²⁸⁶ Odluka Vrhovnog suda Crne Gore Dž.br. 4/22 od 16.2.2023.

²⁸⁷ Odluka Disciplinskog vijeća DP DV 1/2022 od 4.10.2023.

²⁸⁸ Odluka Vrhovnog suda Crne Gore Dž br.3/23 od 7.2.2024.

Na kraju, Disciplinsko vijeće je odlučilo da odbije optužni predlog disciplinskog tužioca, s obzirom na nedostatak dokaza za postojanje osnovane sumnje za tvrdnje o disciplinskom prekršaju koji je tužiocu stavljen na teret.

Ova odluka ne sadrži valjano obrazloženje i ukazuje da Disciplinsko vijeće nije provelo sve dokaze potrebne za njeno donošenje. Naime, u trećem po redu postupku pred Disciplinskim vijećem novi disciplinski tužilac je naveo da ne postoje dokazi da je ovaj državni tužilac izvršio teži disciplinski prekršaj. U postupku je saslušan načelnik Stanice kriminalističke policije, koji je naveo da je od inspektora informisan da su dobijali naloge od državnih tužilaca da od institucija traže dokumentaciju, a Vijeće je odbilo predlog disciplinskog tužioca da se od Uprave policije pribave podaci da li su policijski službenici postupali po obavezujućim nalogima državnog tužioca protiv koga se vodio postupak.

Iz spisa 13 predmeta u kojima je postupao državni tužilac Disciplinsko vijeće je zaključilo da se policija obraćala Poreskoj upravi, pa je smatralo da nije nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja jer se svakom radnjom policije prekidao rok za nastupanje zastarjelosti. Ovakav stav vijeća je pravilan jer Zakonik o krivičnom postupku propisuje da se zastarijevanje prekida svakom procesnom radnjom koja se preuzima radi otkrivanja krivičnog djela ili radi otkrivanja i gonjenja učinioca zbog učinjenog krivičnog djela.²⁸⁹ Međutim, **Disciplinsko vijeće je utvrdilo da čak u sedam predmeta u kojima je državni tužilac postupao nema ovakvih zahtjeva policije, niti službenih zabilješki policije o izvršenim konsultacijama sa državnim tužiocem. Dakle, u ovim spisima nema dokaza da su, ni policija, niti državni tužilac, preduzeli neku radnju koja bi prekinula rok zastarjelosti krivičnog gonjenja.** Ipak, Disciplinsko vijeće je navelo da iz iskaza saslušanog načelnika policije proizilazi da u svim slučajevima policijski službenici postupaju po nalogima državnog tužioca, ali se dešava da o konsultacijama sa tužiocem ne sačine službenu zabilješku.

Smatramo da je ovakvo obrazloženje nedovoljno i nerazumljivo. Naime, **u sedam predmeta nema pisanih dokaza da je policija preduzimala radnje od kada je državni tužilac protiv koga se vodio postupak zadužio predmete.** Takođe, u spisima nema dokaza da je državni tužilac imao bilo kakve konsultacije sa policijom i da je davao bilo kakve naloge policiji. Ovu činjenicu Disciplinsko vijeće nije moglo da utvrđuje iz iskaza načelnika policije koji je govorio uopšteno o načinu postupanja, a koji nije postupao u tim predmetima, nije imao nikakav kontakt sa državnim tužiocem i prenosio je posredna saznanja koja je dobio od neimenovanih policijskih službenika. Zato je nerazumljiva odluka Disciplinskog vijeća da odbije predlog da se od Uprave policije pribave podaci da su policijski službenici postupali po obavezujućim nalogima državnog tužioca.

Nerazumljivo je i zašto je Disciplinsko vijeće tek u trećem postupku saslušalo načelnika policije koji nema neposredna saznanja o postupanju u bilo kom predmetu, a čiji iskaz je na kraju bio od odlučnog značaja za donošenje odluke da su u sedam predmeta preduzimate radnje i to po nalogu državnog tužioca.

²⁸⁹ Zakonik o krivičnom postupku, op.cit, čl. 125, st.4

IX.4. PRIVREMENO UDALJENJE

Državni tužilac će biti privremeno udaljen od dužnosti ako mu se odredi pritvor, dok traje pritvor, ili ako se protiv njega pokrene krivični postupak za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje tužilačke funkcije. Takođe, državni tužilac može biti privremeno udaljen od dužnosti nakon podnošenja predloga za pokretanje disciplinskog postupka zbog najtežeg disciplinskog prekršaja.²⁹⁰

U periodu od januara 2023. do decembra 2024. privremeno je udaljena sa dužnosti specijalna tužiteljka Lidija Mitrović, jer je protiv nje pokrenut krivični postupak za djelo koje je čini nedostojnom za vršenje tužilačke funkcije²⁹¹. Prvostepenom presudom Višeg suda u Podgorici, Mitrović je oglašena krivom za produženo krivično djelo zloupotrebe službenog položaja i osuđena na kaznu zatvora u trajanju od sedam godina. Međutim, Apelacioni sud je ukinuo ovu presudu i vratio predmet Višem sudu u Podgorici na ponovno suđenje.

²⁹⁰ Zakon o Državnom tužilaštvu, čl. 121

POGLAVLJE 10.

PRESTANAK FUNKCIJE DRŽAVNIH TUŽILACA I RUKOVODILACA DRŽAVNIH TUŽILAŠTAVA

X.1. PRAVNI OKVIR I BROJ ODLUKA

Državnom tužiocu prestaje funkcija istekom mandata, ostavkom, kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i prestankom državljanstva.²⁹² Takođe, državnom tužiocu funkcija može prestati i razrješenjem zbog najtežeg disciplinskog prekršaja, odnosno ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje tužilačke funkcije i ako nestručno ili nesavjesno obavlja tužilačku funkciju.²⁹³

U 2023. i do decembra 2024. godine TS je donio ukupno 21 odluka o prestanku tužilačke funkcije, od čega u 2023. godini 17, a u 2024. godini za četiri državna tužioca.

Tužilačka funkcija kod tri državna tužioca prestala je po sili zakona ispunjenjem uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, kod deset podnošenjem ostavke, a kod osam istekom mandata.

Odluke o prestanku tužilačke funkcije sadrže valjana obrazloženja i razloge iz kojih se utvrđuje na osnovu čega su donešene.

X.2. PRESTANAK TUŽILAČKE FUNKCIJE PO SILI ZAKONA

Tužilački savjet je nastavio da primjenjuje odredbu člana 17 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (ZPIO) koja propisuje uslove za sticanje prava na starosnu penziju. Ti uslovi u pogledu godina starosti su bili različito propisani za muškarce i za žene (za muškarce 66 godina starosti, a za žene 64 godine starosti). Odlukom Ustavnog suda Crne Gore²⁹⁴ ova odredba je ukinuta i prestala je da važi 3. novembra 2023, zbog čega je ZPIO izmijenjen²⁹⁵ i od 1. januara 2024. u primjeni je nova odredba koja propisuje da svi osiguranici (i muškarci i žene) stiču pravo na starosnu penziju kad navrš 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja.²⁹⁶ Takođe, pravo na starosnu penziju stiče se kada se navrš 40 godina staža osiguranja i 61 godina života, odnosno kada se navrš 40 godina staža osiguranja koji se računa u efektivnom trajanju, bez obzira na godine života.²⁹⁷ Dakle, kada državni tužilac ostvari neki od navedenih uslova za sticanje prava na starosnu penziju, ostvaruju se i uslovi za prestanak tužilačke funkcije.

²⁹² Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit, član 103.

²⁹³ Ibid, član 108. stav 4.

²⁹⁴ U-I br. 30/20, 41/21, 43/21, 10/22 i 11/22 od 24.10.2023.

²⁹⁵ Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (Sl.list CG br. 125/2023 od 31.12.2023)

²⁹⁶ Ibid, čl. 17, st. 1

²⁹⁷ Ibid, čl. 17, st. 2 i 3

Postavlja se pitanje diskriminatornog karaktera efekta koji ovakav pravni okvir ima na državne tužioce. Naime, nosioci drugih javnih funkcija, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, mogu da ostanu na funkciji do navršanih 67 godina.²⁹⁸ HRA je ranije ukazivala na neopravdano razlikovanje u ovom pogledu između sudija i državnih tužilaca, s jedne strane, i ostalih javnih funkcionera, koji mogu da ostanu na funkcijama do 67. godine života, sa druge.²⁹⁹ Shodno, HRA je predložila da se Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu propiše da državni tužioci ispunjavaju uslov za prestanak funkcije zbog ostvarivanja prava na starosnu penziju kada navršše 67 godina života.³⁰⁰ Međutim, ovaj predlog nije usvojen.

Sve tri odluke o prestanku tužilačke funkcije zbog ispunjenja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju TS je donio prije nego što je na osnovu odluke Ustavnog suda ukinuta odredba člana 17 stav 1 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, odnosno prije izmjena zakona po kojima su uslovi za ostvarivanje prava na starosnu penziju izjednačeni za muškarce i žene.

Ispunjenost uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju TS je različito utvrđivao, pa je u prvoj odluci tu činjenicu utvrdio iz službene evidencije Sekretarijata TS, a u druge dvije odluke iz obavještenja rukovodilaca državnih tužilaštava. Smatramo da o razlozima za prestanak tužilačke funkcije, uključujući i ovaj koji se odnosi na ispunjenost uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, TS uvijek treba da obavještavaju rukovodioci državnih tužilaštava jer je to njihova zakonom propisana obaveza.³⁰¹

TS nije ograničavao javnost u dijelu sjednice kada se govorilo o ispunjenosti uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju. To je pozitivan pomak u radu Savjeta koji je ranije odlučivao da se čitaju akti u kojima su sadržani ovi podaci, čime je djelimično ograničena javnost kod donošenja ovih odluka.³⁰²

Prva odluka na osnovu službene evidencije Sekretarijata Tužilačkog savjeta

U prethodnoj praksi TS **nije poštovana zakonom propisana procedura i odluke su bile zasnovane neposredno na obavještenjima Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja (PIO)**, umjesto na obavještenjima rukovodilaca državnih tužilaštava.³⁰³ Prva odluka o prestanku tužilačke funkcije po ovom osnovu u 2023. godini odnosila se na državnu tužiteljku kojoj je TS već bio utvrdio prestanak funkcije na osnovu obavještenja Fonda PIO dana 17.2.2022.³⁰⁴

Međutim, Upravni sud Crne Gore je poništio kao nezakonitu tu odluku TS, navodeći da je ista zasnovana na diskriminatornoj odredbi člana 17 ZPIO, koja je propisivala različitu starosnu granicu za odlazak u peniju za žene i muškarce, zauzimajući i stav da je "spornom normom ženama dato pravo, odnosno mogućnost da ranije odu u starosnu penziju, dok krajnja odluka o tome da li će to pravo iskoristiti ili ne ostaje na njima" – a da, u konkretnom, tužilji nije data mogućnost da izabere hoće ili neće da joj prestane funkcija.³⁰⁵

TS je ipak donio odluku³⁰⁶ kojom je utvrdio da je ovoj državnoj tužiteljki prestala funkcija po sili zakona dana 23.2.2023. jer je ispunila uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju. U novoj odluci se navodi da je TS provjerom službene evidencije u Sekretarijatu utvrdio da je državna tužiteljka u međuvremenu ispunila uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju koji važe i za muškarce, odnosno da je dana 12. oktobra 2022. godine navršila 66 godina života i da ispunjava uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju, pa je ispunjen jedan od razloga za prestanak funkcije po sili zakona.

Druga i treća odluka na osnovu obavještenja rukovodioca državnog tužilaštva

Kod druge i treće odluke TS o prestanku funkcije državnim tužiocima u potpunosti je ispoštovana propisana procedura, jer su TS o ispunjenju uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju obavješćavali rukovodioci državnih tužilaštava.

U jednoj odluci³⁰⁷ se navodi da je rukovoditeljka Višeg državnog tužilaštva u Podgorici obavijestila TS³⁰⁸ da je državna tužiteljka u tom tužilaštvu 6. marta 2023. navršila 66 godina života i ispunila uslov za starosnu penziju, što je razlog za prestanak funkcije državne tužiteljke, iako su u to vrijeme žene sticale pravo na starosnu penziju sa 64 godine života. Mada je ova odluka u skladu sa stavom Upravnog suda u prethodno navedenom slučaju, **postavlja se pitanje zašto i ovoj državnoj tužiteljki funkcija nije prestala dvije godine ranije, kao što je to bio slučaj sa državnom tužiteljkom koja je takvu odluku osporila pred sudom?** Mada je na kraju objema prestala funkcija po uslovima za sticanje prava na starosnu penziju koja su važila i za muškarce, ovaj slučaj pokazuje da se prema državnim tužiteljicama različito postupalo jer je u prvom slučaju jedna prestala da radi sa 64 godine, a druga je radila do 66 godina.

U drugoj odluci³⁰⁹ se navodi da je zamjenik rukovodioca Višeg državnog tužilaštva u Bijelom Polju obavijestio TS³¹⁰ da je državni tužilac u tom tužilaštvu 19. septembra 2023. ispunio uslove za ostvarivanje starosne penzije, pa je Savjet donio odluku kojom je utvrdio prestanak funkcije državnom tužiocu.

306 TS br. 151/23 od 23.2.2023.

HRA pozdravlja ovakvo postupanje rukovodilaca državnih tužilaštava i TS i očekuje da se ubuduće postupa konzistentno i da svi rukovodioci poštuju zakonom propisane obaveze i blagovremeno obavještavaju TS kada nastupe razlozi za prestanak tužilačke funkcije.

X.3. PRESTANAK FUNKCIJE ZBOG PODNOŠENJA OSTAVKE

Tužilački savjet je u 2023. i do decembra 2024, donio ukupno **deset odluka o prestanku tužilačke funkcije zbog ostavki državnih tužilaca**. Dvije ostavke su podnijete zbog izbora na drugu funkciju. Konkretno, državni tužilac u ODT u Ulcinju podnio je ostavku jer je izabran za sudiju Ustavnog suda Crne Gore,³¹¹ a specijalna tužiteljka jer je izabrana za sudiju Apelacionog suda Crne Gore³¹². Osam ostavki je podnijeto iz drugih, ličnih razloga, koji se ne objašnjavaju.³¹³

X.4. "FUNKCIONERSKE NAKNADE" I OTPREMNINE

Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koji se primjenjuje i na državne tužioce i sudije, obezbjeđuje im pravo na otpremninu prilikom odlaska u penziju³¹⁴. U slučaju podnošenja ostavke, član 36 istog zakona garantuje jednogodišnju naknadu u visini zarade (tzv. "funkcionerske naknade") koju su primali u posljednjem mjesecu prije prestanka funkcije.

Državni tužilac i sudija koji su razriješeni funkcije ne dobijaju pravo na otpremninu. Međutim, razriješenje se može izbeći podnošenjem ostavke, u kom slučaju se po automatizmu ostvaruju i ova prava na znatne novčane naknade. Ni pokrenut disciplinski postupak koji bi mogao dovesti do razriješenja ne sprječava državnom tužiocu ili sudiju na podnošenje ostavke.³¹⁵

Ovakva zakonska rješenja omogućila su, na primjer, nekadašnjem sudiji Osnovnog suda u Rožajama, pravnosnažno osuđenom za krivična djela ugrožavanja sigurnosti i lake tjelesne povrede, da podnošenjem ostavke preduhitri utvrđivanje disciplinske odgovornosti, odnosno razriješenje. Sudski savjet mu je nakon toga odobrio pravo na jednogodišnju naknadu po prestanku funkcije, kao

311 TS br. 691/23-1 od 22.11.2023.

312 TS br. 224/24-1 od 8.4.2024.

313 U četiri odluke je izričito navedeno da se podnose iz "ličnih razloga" (TS br. 357/23-1 od 9.6.2023, TS br. 602/23-1 od 20.10.2023, TS br. 584/23-1 od 11.10.2023, i TS br. 224/24-1 od 8.4.2024.), dok u tri odluke ni te riječi nijesu navedene (TS br. 760/23-1 od 15.12.2023, TS br. 772/23-1 od 20.12.2023, i TS br. 746/2024-1 od 21.11.2024). Odluka o prestanku funkcije usled ostavke državnoj tužiteljki Milici Mandić nije objavljena na internet stranici Tužilačkog savjeta, zbog čega nam nije poznato iz kojih razloga je ostavka podnijeta.

314 Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru (Sl. list br. 016/16, 083/16, 021/17, 042/17, 012/18, 039/18, 042/18, 034/19, 130/21, 146/21, 092/22, 152/22, 133/23, 048/24, 084/24), čl. 33

i kasniju otpremninu prilikom odlaska u starosnu penziju. Kako se isti zakonski okvir primjenjuje i na državne tužioce, i njima je otvorena mogućnost da, izbjegavanjem odgovornosti i iskorišćavanjem raspoloživih pravnih mehanizama, ostvare ove finansijske beneficije.

U toku su krivični postupci protiv dva specijalna državna tužioca i bivšeg Glavnog specijalnog tužioca. Kako Zakonom o zaradama zaposlenih pravo na ostvarivanje jednogodišnje naknade po prestanku funkcije nije uskraćeno u slučaju podnošenja ostavke, i kako lica suspendovana zbog pokrenutog krivičnog postupka nisu spriječena da podnesu ostavku, ne postoji zakonska prepreka da im se u takvom slučaju isplati i funkcionerska naknada po prestanku radnog odnosa. Takođe, u slučaju naknadne osuđujuće presude za krivična djela koja im se stavljaju na teret, a koja bi obavezno dovela do razrješenja, Zakon ne predviđa obavezu povraćaja dodijeljenih novčanih sredstava.

Za protekle tri godine, zaključno sa decembrom 2024, čak 28 državnih tužilaca, tj. više od četvrtine od ukupnog broja, napustilo je tužilačku organizaciju podnošenjem ostavke. Svim tim državnim tužiocima, shodno čl. 36 Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, pripala je jednogodišnja naknada po prestanku funkcije u visini zarade koju su primali u posljednjem mjesecu prije prestanka funkcije. Ukupan godišnji iznos ove naknade, s obzirom na prosječne plate državnih tužilaca u osnovnim i višim tužilaštvima, Specijalnom i Vrhovnom državnom tužilaštvu, može iznositi od 19.200 do 32.400 eura.

Dodatno, kako je Zakonom predviđeno da se ovo pravo može produžiti za još godinu dana,³¹⁶ ako u tom periodu njegov korisnik stiče pravo na penziju, ostavljena je mogućnost da se podnošenjem ostavke dvije godine prije ostvarivanja penzije ostvari i dvogodišnja naknada po prestanku funkcije.

Smatramo da je neophodno uvesti ograničenja u isplati funkcionerskih naknada i otpremnina bar u slučajevima kada postoji osnovana sumnja da se ostavka koristi za izbjegavanje disciplinske ili druge odgovornosti, odnosno, propisati obavezu povraćaja isplaćenih iznosa u situacijama kada državni tužilac, koji je podnio ostavku, naknadno bude pravnosnažno osuđen za krivično djelo koje bi predstavljalo osnov za njegovo razrješenje.

X.5. PRESTANAK FUNKCIJE ZBOG ISTEKA MANDATA

TS je u izvještajnom periodu donio ukupno **osam odluka o prestanku tužilačke funkcije zbog isteka mandata** državnog tužioca i to za tri državne tužiteljke u ODT u Podgorici,³¹⁷ za dvije državne tužiteljke u ODT u Baru,³¹⁸ za dvije državne tužiteljke u ODT u Bijelom Polju³¹⁹ i za jednog državnog tužioca ODT u Nikšiću.³²⁰ U svim slučajevima radi se o državnim tužiocima koji su prethodno prvi put birani na mandat od četiri godine³²¹ i kojima prestaje funkcija istekom tog mandata.³²²

X.6. PRESTANAK FUNKCIJE RAZRJEŠENJEM

U 2023. i 2024. godini nije bilo prestanka funkcije državnih tužilaca po ovom osnovu.

317 TS broj 652/23-1 od 27.11.2023.

318 TS broj 657/23-1 od 27.11.2023.

319 TS broj 650/23-1 od 27.11.2023.

320 TS broj 651/23-1 od 27.11.2023.

321 Amandman X na Ustav Crne Gore, kojim je izmijenjen član 135. Ustava i propisano da se lice koje se prvi put bira za državnog tužioca bira na period četiri godine.

322 Zakon o Državnom tužilaštvu, čl. 103, tač. 1

POGLAVLJE 11.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

CONCLUSIONS

COMPOSITION AND SELECTION OF THE PROSECUTORIAL COUNCIL

The Prosecutorial Council operated in full composition from the beginning of 2023 until August 2024, when a member from the ranks of lawyers resigned. Less than a month later, another lawyer followed suit, and in November, a member from the ranks of state prosecutors also resigned. By the time this analysis was completed in December 2024, new members had not yet been selected.

We believe that the decision of the Committee for Political System, Justice, and Administration to send a letter to the Bar Association, requesting it to initiate a procedure for selecting only one member of the Prosecutorial Council, is not in accordance with the transitional and final provisions of the Law on Amendments to the Law on the State Prosecution from June 2024, which stipulate that the mandate of a member lasts until the expiration of the entire Council's mandate. This means that any new member elected now can only serve until the end of the current Council's term. Therefore, new members should be selected in the same manner as before.

CONCLUSIONS REGARDING NEW LEGAL SOLUTIONS

COMPOSITION OF THE PROSECUTORIAL COUNCIL

The majority of members in the Prosecutorial Council continue to be state prosecutors, which reduces the possibility of political influence on the Council and simultaneously increases its independence. The number of lawyers who can be members of the Council is limited, with only one member allowed to come from the ranks of lawyers, thus reducing the risk of potential conflicts of interest among members who are lawyers and simultaneously defend the accused in criminal proceedings where the state prosecution is the opposing party.

PREVENTION OF CONFLICT OF INTEREST AND INDEPENDENCE FROM POLITICAL INFLUENCE

Progress has been made in preventing conflicts of interest and ensuring independence from political influence among the members of the Prosecutorial Council. The law now defines conflicts of interest for all Council members in the same manner. Another positive development is that the conflict of interest rules now apply throughout the entire mandate, not just at the time of election.

MANDATE OF THE PROSECUTORIAL COUNCIL AND RE-ELECTION

The mandate of the Prosecutorial Council has been extended from four to five years, and the re-election of a member is limited, allowing the same person to be elected to the Council a maximum of twice.

SELECTION OF PROSECUTORIAL COUNCIL MEMBERS

Progress has been made in the procedure for selecting Prosecutorial Council members, as members of the Selection Committee, which conducts the selection of members from the ranks of state prosecutors, can no longer be candidates for the Council themselves. This prevents potential conflicts of interest and contributes to the objective and impartial work of the Committee and the Prosecutorial Council.

TRANSPARENCY OF THE PROSECUTORIAL COUNCIL'S WORK

The Prosecutorial Council demonstrated a high level of transparency throughout 2023 and until the end of 2024. Timely notification of the public about meetings, often much earlier than required by the Rules of Procedure, significantly contributes to the openness of the Council's work and strengthens public trust in its operations. Minutes from the meetings are regularly published, and attendance is always allowed.

However, there is room for improvement, particularly in terms of more detailed content in the minutes of meetings where interviews took place, as well as more regular publication of decisions regarding the selection of state prosecutors and heads of prosecutors' offices on the Council's website.

A survey on the perception of state prosecutors regarding corruption in the judiciary, conducted with a sample of 40.1% of state prosecutors, showed that 65.9% believe the Prosecutorial Council's work is transparent, while 9.7% disagreed with this statement.

PROTECTION OF STATE PROSECUTORS' INDEPENDENCE

Despite frequent political and unsubstantiated attacks on the work of state prosecutors in Montenegro during 2023 and 2024, the Prosecutorial Council's reactions have been rare and insufficiently decisive. In two official statements, one each year, the Council appealed to political officials to refrain from statements that pressure state prosecutors. However, many other cases of political accusations went without response, while the Association of State Prosecutors, the State Prosecutors' Union, or the Supreme State Prosecutor themselves took on the role of protecting the integrity of the state prosecution.

From January 2023 to December 2024, there were no complaints from state prosecutors to the Prosecutorial Council regarding threats to their independence. The results of the quantitative survey on the perception of state prosecutors

regarding corruption in the judiciary, conducted with a sample of 40.1% of state prosecutors, showed that 61% believe the Prosecutorial Council effectively ensures the independence of the state prosecution, while 17% disagree, and the rest did not have a strong opinion.

SELECTION AND PROMOTION OF STATE PROSECUTORS

After more than four years of acting leadership in the Supreme State Prosecutor's Office, on January 27, 2024, the Parliament of Montenegro finally elected Milorad Marković as the Supreme State Prosecutor for a full term. This election is a positive step toward creating conditions for a more intensive fight against organized crime and corruption, strengthening the rule of law, and increasing public trust in the work of the State Prosecutor's Office.

From January 2023 to the end of 2024, the Prosecutorial Council made 17 decisions on selections, including the appointment of five heads of state prosecutor's offices, four special prosecutors, six state prosecutors in higher state prosecutor's offices, 31 state prosecutors in basic state prosecutor's offices (nine permanently and 22 for a four-year term), and 13 candidates for state prosecutors.

From 85 state prosecutors at the end of the previous year, the number had increased to 114 by the end of December, with a total of 141 expected by the end of next year.

Four public announcements made in 2023 were concluded in 2024, with the selection of a head of the Higher State Prosecutor's Office in Bijelo Polje, voluntary redeployment of a state prosecutor to the Basic State Prosecutor's Office in Cetinje, the election of a head of the Basic State Prosecutor's Office in Ulcinj, and the permanent appointment of three state prosecutors in the Basic State Prosecutor's Office in Podgorica, two state prosecutors in the Basic State Prosecutor's Office in Bar, and one state prosecutor in the Basic State Prosecutor's Office in Nikšić.

Due to the enactment of the Law on Amendments to the Law on the State Prosecution, a decision was made on June 27, 2024, to suspend the ongoing procedure for the selection of 11 state prosecutors in basic state prosecutor's offices across Montenegro, the selection of one state prosecutor in the Basic State Prosecutor's Office in Kotor, the selection of four state prosecutors in the Higher State Prosecutor's Office in Podgorica, and the selection of three state prosecutors in the Supreme State Prosecutor's Office.

After suspending these procedures, on June 27, 2024, new announcements were made for the selection of 11 state prosecutors, all of which were realized, and decisions on selection were made, except for two state prosecutors in the Supreme State Prosecutor's Office, for whom interviews were scheduled for December 26 and 27, 2024.

The process of selecting candidates and heads of state prosecutors' offices took an average of six to seven months, indicating the need for acceleration and greater efficiency. Although there is no legal deadline for these procedures to be completed, their effective implementation is important for filling vacant positions in the state prosecution, while timely selection of heads would contribute to more efficient functioning and organization of prosecutor's offices.

Other procedures, such as the promotion of prosecutors, which took an average of three months, selections for a four-year term (decided within just a few days after the initial training), and appointments for permanent positions (decided within an average of about two and a half months), were timely and highly efficient.

The Prosecutorial Council took longer to select candidates for state prosecutors and heads compared to the Judicial Council, which took an average of five to six months for candidates and four to five months for court presidents. However, the Prosecutorial Council was much more efficient in selecting state prosecutors after completing initial training (decisions were made within a few days on average, or up to a month), whereas the Judicial Council needed three to four months for that process, as well as for promotions, which took the Judicial Council an average of nine months.

Well-reasoned decisions were made for the selection of four candidates for state prosecutors, decisions for permanent appointments in the basic state prosecutor's offices, and decisions for selecting state prosecutors who are first appointed to the basic state prosecutor's office for a four-year term. Other decisions on selection lacked complete reasoning.

During the reporting period, the Prosecutorial Council made six decisions on the promotion of state prosecutors. These decisions also lacked proper reasoning, preventing verification of how all criteria and sub-criteria were applied in accordance with the law. The reasoning did not allow for checking how the scoring was done or whether the decision was lawful, as the lack of valid reasoning prevents establishing the legality and correctness of the decision.

It remains unclear why the work of all candidates for promotion was rated as excellent and scored the maximum points, and why the interview was always decisive in the decision-making process. Only in one selection case did a state prosecutor receive a "good" rating from the Evaluation Commission. This decision also did not clarify how the rating was assigned, but it ultimately had no impact as all the state prosecutors who applied for the announcement were selected. The long-standing practice of rating the work of all state prosecutors with the highest grade shows that not only changes to the evaluation rules are needed, but also further amendments to the Law on the State Prosecution.

The Prosecutorial Council improved the reasoning of decisions regarding the selection of heads of state prosecutor's offices in terms of scoring interviews, showing how the average score was calculated. However, the reasoning was not improved in terms of fulfilling the special conditions for selecting heads related to work experience.

A survey on the perception of state prosecutors regarding corruption in the judiciary, conducted with a sample of 40.1% of state prosecutors, showed that 56.1% believe that the Prosecutorial Council's decisions are well-reasoned, while 24.4% disagreed with this.

EVALUATION OF STATE PROSECUTORS

The system for evaluating state prosecutors in Montenegro remains unrealistic, subjective, and insufficiently transparent. Decisions by the Prosecutorial Council indicate that almost all state prosecutors, except for two, were rated with the highest grade, "excellent." Furthermore, all state prosecutors, except for one female prosecutor, received the maximum number of points in the selection process based on this criterion. In one case, the work of a female prosecutor was rated as "good," but this had no impact on the selection decision.

According to information from the Supreme State Prosecutor's Office, for the first time in December 2024, the work of one state prosecutor was rated as "unsatisfactory."

The prescribed criteria and sub-criteria for evaluating the work of state prosecutors, particularly the quality of their work, are still insufficient for objective assessment. A new indicator has been introduced to specifically evaluate the quality of written reasoning in indictments, the complexity of procedural actions, and respect for the procedural rights of participants in the process.

The application of the positions of the Constitutional Court of Montenegro and the European Court of Human Rights has, for the first time, been considered in the evaluation of state prosecutors, particularly in assessing their procedural skills.

However, factors such as the number of approved or rejected proposals for detention orders and extensions, the number of upheld complaints regarding the dismissal of criminal charges, or the final court verdicts are still not considered relevant for evaluating the quality of prosecutors' work. Moreover, the number of convictions and approved appeals is no longer a factor in assessing quality. There is still no mandatory evaluation of prosecutors in the Supreme State Prosecutor's Office, unlike judges of the Supreme Court who are evaluated.

The subordinate regulation on evaluation has not yet been adopted, despite a requirement that all implementing regulations for the law be enacted no later than six months after the amendments to the Law on the State Prosecutor's Office came into effect, i.e., by December 19, 2024.

The Prosecutorial Council's Commission for Normative Activities, with the support of the Council of Europe Office in Podgorica, drafted a Rulebook on the Evaluation of State Prosecutors and Heads of State Prosecutors' Offices, which was submitted to Council of Europe experts for feedback and suggestions on December 10, 2024.

The decisions on evaluations are not adequately reasoned, as it remains unclear how the Evaluation Council determined the proposed grades, which were then accepted by the Evaluation Commission.

REASSIGNMENT OF STATE PROSECUTORS

From January 2023 to December 2024, the Prosecutorial Council issued four decisions on permanent voluntary reassignments of state prosecutors and five decisions rejecting candidates' applications for internal reassignment postings. All decisions included a detailed explanation of the procedure and reasons for the reassignments or the rejection of applications. However, the decisions did not include evaluations of the work of the candidates, despite this being a necessary condition for reassignment.

The Law on Amendments to the Law on the State Prosecutor's Office modified the conditions for permanent voluntary reassignment (formerly "permanent voluntary transfer"), specifying that only state prosecutors appointed on a permanent basis, with an evaluation of "excellent" or "good," are eligible to apply for internal postings.

COMPLAINTS AGAINST PROSECUTORIAL WORK

Complaints about unlawful actions by state prosecutors still do not constitute an effective mechanism for establishing their disciplinary responsibility. It is necessary to further amend the legal definitions of disciplinary offenses to ensure that state prosecutors are held accountable in all or at least all serious cases of unlawful conduct.

The available decisions on the evaluation of state prosecutors do not indicate that decisions on substantiated complaints have any impact on their evaluations.

The Prosecutorial Council has only partially and in a limited number of cases improved its practices in addressing complaints about the legality of prosecutors' actions. Decisions still do not include the content of complaints, which hinders understanding and evaluation. In most cases, decisions remain unclear, and it is impossible to determine how and on what basis the complaint was deemed substantiated or not.

In practice, there have been inconsistencies in handling similar or identical situations. For example, in cases where delays in the actions of a state prosecutor were confirmed, complaints were sometimes considered substantiated, and the prosecutor was advised to expedite work on the case. In other instances, the Prosecutorial Council addressed the matter with the head of the prosecutor's office, citing their legal authority. Conversely, delays in a prosecutor's actions have also been deemed unsubstantiated in some cases, with the Council claiming it is not competent to assess the effectiveness of an investigation.

None of the 17 substantiated complaints during the reporting period led to any accountability for state prosecutors responsible for irregularities, including

serious errors. State prosecutors who acted with delays could not be held disciplinarily accountable because the disciplinary offense related to violating prescribed deadlines requires such behavior to occur in at least three cases. The decisions of the Prosecutorial Council finding complaints substantiated are still inadequately reasoned.

The decision declaring a partially substantiated complaint against the former Chief Special State Prosecutor is an example of good practice because it includes valid reasoning. However, this decision was delayed due to unjustified inaction by the previous composition of the Prosecutorial Council. It was issued more than a year after the former Chief Special State Prosecutor term had ended, despite the fact that the offense had occurred 13 months earlier and was publicly highlighted from the outset.

Even in cases where complaints were deemed unfounded, the decisions sometimes lacked reasoning and justification. Decisions that included reasoning were often incomprehensible or contradictory. In cases where a state prosecutor was promoted to a higher-level prosecution office during the complaint process, the Prosecutorial Council failed to address the deficiencies in the prosecutor's previous work. Instead, complaints were treated as if they had been filed against the prosecutor who took over the case after the promotion, leading to decisions that the complaints were unfounded.

ETHICAL RESPONSIBILITY OF STATE PROSECUTORS

The opinions issued by the Commission for the Ethical Code of State Prosecutors are well-reasoned and serve as a good example of how the Prosecutorial Council should handle complaints about the legality of state prosecutors' actions.

Of the six opinions issued in 2023, the Commission found violations of the Ethical Code of State Prosecutors in only one case.

The sole case of an ethical violation again highlights the issue of overlapping definitions of disciplinary offenses and the principles and rules of the Ethical Code of State Prosecutors, a concern consistently raised by the Action for Human Rights. In this case, there was no explanation for why the prosecutor's behavior, which aligned with the description of a disciplinary offense, was not classified as such, nor why the Commission, as the authorized proposer, failed to initiate disciplinary proceedings.

The Commission for the Ethical Code of State Prosecutors continues to act solely based on initiatives submitted by authorized persons and does not proactively promote adherence to ethical principles or monitor the application of the Code outside of submitted initiatives, despite being authorized to do so.

The decisions of the Ethical Commission for 2024, as of early December, have not yet been finalized, even though the Rules of Procedure stipulate a 30-day deadline for issuing opinions after the submission of an initiative.

DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF STATE PROSECUTORS

From January 2023 to December 2024, 20 decisions were issued. None of the decisions established the disciplinary responsibility of state prosecutors.

The majority of proceedings were initiated based on disputed decisions by the Agency for the Prevention of Corruption, which claimed that state prosecutors had violated the Law on the Prevention of Corruption regarding the reporting of income and assets. All proposals for establishing disciplinary responsibility were rejected as it was determined that prosecutors had not acted with the intent to conceal accurate income information.

The Prosecutorial Council did not establish responsibility in any of the 18 cases concerning the failure to submit information on assets and income, even though in one such case from 2020, it had adopted a prosecutorial proposal and imposed a minimal financial penalty. In these cases, state prosecutors initiated lawsuits before the Administrative Court of Montenegro to annul the ASK's decisions, which did not become final. As of July 2024, the existence of this offense now requires a final court decision.

Of the two disciplinary proceedings conducted due to misconduct related to prosecutorial duties, one was inefficiently handled and resulted in a decision that leaves room for doubt about its legality. The second proceeding was concluded within one year and was thoroughly investigated.

In the first mentioned case, the Disciplinary Panel's decision was annulled twice by the Supreme Court, first when the state prosecutor was found responsible and penalized, and second when the proposal for establishing disciplinary responsibility was rejected. In the third, repeated proceeding, the Disciplinary Panel again rejected the proposal for establishing disciplinary responsibility but did not provide a comprehensible explanation for its decision. The Disciplinary Panel failed to examine all evidence to establish the facts, based its decision on the testimony of a witness who had only indirect and generalized knowledge, and left doubts about the legality of the decision that no disciplinary offense had been committed.

DISCIPLINARY OFFENSES

Descriptions of disciplinary offenses still use vague terms that can lead to arbitrariness and unequal treatment of state prosecutors. One of the reasons for the dismissal of a head of a state prosecutor's office, as prescribed in the latest legal amendments, is similarly formulated with an ambiguous definition that can lead to arbitrary and unequal treatment. A clear distinction has not been made between disciplinary offenses and violations of the Ethical Code. The law still does not stipulate compliance with the principle of proportionality between a disciplinary offense and a disciplinary sanction, in line with the Action Plan for Chapter 23.

INITIATION OF DISCIPLINARY PROCEEDINGS

A positive innovation in the recent amendments to the Law on the State Prosecutor's Office is that the disciplinary prosecutor can now independently initiate an investigation to determine the disciplinary responsibility of a state prosecutor. However, members of the Prosecutorial Council still lack this authority, which, for example, is granted to members of the Judicial Council regarding judges.

NEW COMPOSITION OF THE DISCIPLINARY PANEL

The solution that was in effect until June 2021 has been reinstated, and the majority of members of the Disciplinary Panel are now state prosecutors rather than distinguished legal professionals. This solution generally weakens the independence of the body, posing risks of corporatism and professional solidarity among state prosecutors in proceedings for determining disciplinary responsibility.

TERMINATION OF OFFICE

During the reporting period, the Prosecutorial Council issued a total of 21 decisions on the termination of prosecutorial functions, 17 in 2023 and four in 2024. The prosecutorial function of three state prosecutors ended by operation of law upon fulfilling the conditions for retirement, for ten by resignation, and for eight upon the expiration of their term.

The decisions on the termination of prosecutorial functions contain valid explanations and reasons indicating the basis on which they were made.

The Prosecutorial Council continued to apply the provision of the Law on Pension and Disability Insurance, which prescribes the conditions for acquiring the right to an old-age pension. The fulfillment of conditions for retirement was determined differently by the Council: in the first decision, it was based on official records of the Prosecutorial Council Secretariat, while in the other two decisions, it was based on notifications from heads of state prosecutor's offices.

The Council did not restrict public access to the session segment discussing retirement eligibility. This represents a positive step in the Council's work, as it previously decided to read acts containing this data, partially limiting public access to these decisions.

Over the past three years, more than a quarter of the total number of state prosecutors (28) left the prosecutorial organization by resignation. All of them, according to the Law on Salaries of Public Sector Employees, are entitled to receive their full salary for one or two years after leaving office ("functional compensation"). Regulations do not limit the granting of these compensations in cases where there is suspicion that the resignation was submitted to avoid disciplinary or other accountability. There is also no requirement for the repayment of paid compensation if a state prosecutor, after resignation, is convicted of a criminal offense that would constitute grounds for their dismissal.

RECOMMENDATIONS

COMPOSITION AND SELECTION OF THE PROSECUTORIAL COUNCIL

Elect the two missing members from the ranks of distinguished legal professionals and one from state prosecutors, following the existing rules. It should also be kept in mind that, in accordance with the Law on the State Prosecution, their mandates will last only until the expiration of the mandate of the current Prosecutorial Council.

Ensure fair representation of all prosecution levels in the Council, with at least two members from basic prosecution offices, as recommended by the Venice Commission in 2014 and 2015.

Reinstate the President's role in proclaiming the Council's composition, with clearly defined powers to prevent political obstruction. The proclamation should be a formal acknowledgment of selections made by other bodies, consistent with Venice Commission suggestions.

TRANSPARENCY OF THE PROSECUTORIAL COUNCIL'S WORK

Improve transparency by:

Timely publication of decisions on the selection of state prosecutors and heads of prosecution offices.

Publishing all Council decisions unless restricted by regulations, such as assignments of prosecutors to different offices.

Including interview transcripts in minutes from candidate evaluation sessions.

Providing audiovisual broadcasts of Council meetings in the future.

PROTECTION OF STATE PROSECUTORS' INDEPENDENCE

The Council should act decisively against baseless attacks undermining prosecutorial independence and integrity.

Establish a dedicated committee within the Council to monitor and respond to political attacks, unfounded accusations, and attempts at discreditation. This approach mirrors the model under consideration by the Judicial Council.

SELECTION AND PROMOTION OF STATE PROSECUTORS

Council decisions must include valid reasoning, clearly outlining the established facts and the application of law.

Improve decision explanations for selecting prosecution heads, including how specific requirements, such as experience, are met.

Introduce statutory deadlines for completing selection and promotion processes to ensure efficiency and timely appointments.

EVALUATION OF STATE PROSECUTORS

Amend the law to evaluate quality of the work of state prosecutors based on adoption or rejection of proposals for detention and extensions, approved complaints against case dismissals, final court rulings, including convictions and upheld appeals

Include decisions by Montenegro's Constitutional Court and the European Court of Human Rights as indicators for assessing work quality, rather than procedural skills, because application of the positions of the Constitutional Court and the ECHR do not represent a procedural skill such as a skill to conduct an investigation, but rather a level of professional knowledge.

Mandate regular evaluations of prosecutors in the Supreme State Prosecutor's Office and adopt by-laws detailing evaluation procedures and criteria.

Adopt a bylaw to define the evaluation process and indicators in accordance with the amendments to the Law on the State Prosecution Service from June 2024, as stipulated by the amendments when the proposal by the Action for Human Rights was accepted.

Improve the rationale behind decisions to make it clear how the evaluation was reached and how the Evaluation Council determined the proposed grade.

REASSIGNMENT OF STATE PROSECUTORS

Although the decisions on permanent voluntary transfers are well-reasoned, we believe that the transparency of the process would be further improved if the rationale included specific performance results of the candidates who applied. This would provide clear guarantees that decisions are based on an objective assessment of performance, particularly in situations where there is greater competition for the advertised position.

COMPLAINTS AGAINST PROSECUTORIAL WORK

Improve the reasoning behind Council decisions on complaints, always considering whether individual accountability should be established.

Fully comply with procedures for handling complaints.

Amend the Rules of Procedure of the Prosecutorial Council with a provision stipulating that decisions on submitted complaints must include a rationale with clear reasons supporting the decision made and from which it can be determined

what actions were taken to verify the allegations in the complaint. Standardize complaint handling practices and maintain consistency in similar cases.

Unify the practice of decision-making on complaints and ensure that identical situations are decided in the same manner.

Consider initiating accountability procedures for significant deadline breaches or repeated non-compliance.

Ammend the Rules of Procedure of the PC by stipulating a deadline for deciding on complaints and introducing more detailed provisions regarding the complaint procedure

Submit an initiative to the Ministry of Justice to amend the Law on the State Prosecution regarding the description of disciplinary offenses, to ensure that they, on the one hand, are distinguished from violations of the Code of Ethics, and on the other hand, provide for the sanctioning of omissions that lead to harmful consequences for the administration of justice (e.g., the exclusion of evidence as invalid from case files, as described, repeated violations of prescribed deadlines in one or two cases, or the removal of the currently prescribed requirement that this must occur in at least three cases, etc.).

In cases where, during the complaint procedure, a state prosecutor is promoted to a higher-level prosecution office, the Prosecutorial Council must nonetheless make a decision on the complaint regarding the work of that prosecutor before the promotion.

ETHICAL RESPONSIBILITY OF STATE PROSECUTORS

The Ethics Code Commission should:

- Propose disciplinary actions when a breach is suspected or explain why none is necessary.
- Actively monitor the Code's application and initiate proceedings for violations.

DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF STATE PROSECUTORS

In practice, strive to conduct disciplinary proceedings as efficiently as possible, ensuring that the facts are thoroughly established, and avoid basing decisions on statements from witnesses who lack direct knowledge, so as not to allow room for doubts about impartial conduct.

DISCIPLINARY OFFENSES

Clarify the descriptions of disciplinary offenses to avoid vague terms and to ensure a clear distinction between offenses and violations of the Code of Ethics. Enshrine in law the principle of proportionality between the disciplinary offense and the disciplinary sanction, in line with the Action Plan for Chapter 23.

We also reiterate the recommendation that a disciplinary offense be established for cases where a prosecutor unjustifiably fails to act within legal deadlines, resulting in statute limitations, the inability to conduct proceedings, or other consequences prescribed by law. Such an offense should be classified as one of the most serious offenses, with dismissal from the position prescribed as the disciplinary sanction.

INITIATING DISCIPLINARY PROCEEDINGS

Grant members of the Prosecutorial Council the authority to initiate disciplinary proceedings against state prosecutors, similar to the authority given to members of the Judicial Council with respect to judges. Additionally, the Prosecutorial Council should be granted the authority to initiate proceedings for the dismissal of the Supreme State Prosecutor (with the final decision made by the Parliament of Montenegro).

We again highlight the 2015 recommendation of the Venice Commission that the position of disciplinary prosecutor should be held by an individual outside the prosecution, which would enhance the democratic legitimacy and credibility of establishing disciplinary accountability.

NEW COMPOSITION OF THE DISCIPLINARY COUNCIL

Reinstate the provision that the majority of members of the Disciplinary Council should be individuals who are not from the ranks of state prosecutors. We also reiterate the previous recommendation that the Disciplinary Council should not be authorized to impose disciplinary sanctions but should only be responsible for conducting proceedings. The Prosecutorial Council should decide on sanctions for all types of offenses, or it should be considered whether a separate body, whose members are not part of the Prosecutorial Council, should make decisions on sanctions, in line with the Venice Commission's opinion from 2014.

DECISIONS ON TERMINATION OF OFFICE

Ensure decisions on the termination of prosecutor's office due to retirement are consistent and based on notifications from prosecution heads.

Introduce restrictions on the payment of official allowances in cases where there is a well-founded suspicion that the resignation was submitted with the intent of avoiding disciplinary or other responsibility. Additionally, it is necessary to prescribe the obligation to return the paid funds if the state prosecutor, who has resigned, is convicted of a criminal offense that would constitute grounds for their dismissal.