

ANALIZA RADA TUŽILAČKOG SAVJETA, VRHOVNOG DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA I SPECIJALNOG DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA U CRNOJ GORI

Investigating the investigations
Monitoring the conduct of
Montenegrin Prosecutors through
investigative journalism and research



ANALIZA RADA TUŽILAČKOG SAVJETA, VRHOVNOG DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA
I SPECIJALNOG DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA U CRNOJ GORI

Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG)
Centar za građanske slobode (CEGAS)
Nedjeljnik Monitor

Novembar 2022. godine

Za izdavača:
Milka Tadić Mijović, predsjednica CIN-CG-a

Autorka:
Ana Nenezić

Istraživačice:
Maja Boričić
Marija Popović Kalezić

Dizajn i prelom:
Dragan Lučić

Lektorka:
Marina Šestović

Redaktorka:
Željana Đurović

novembar 2022.



Ovaj izvještaj je pripremljen u okviru realizacije projekta: „Istraživanje istraga – Monitoring rada tužilaca u Crnoj Gori kroz istraživačko novinarstvo i pravne analize“ koji realizuju Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG), Centar za građanske slobode (CEGAS) i nedjeljnik Monitor, uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Beogradu, kroz holandski Fond za regionalno partnerstvo MATRA. Sadržaj ove publikacije predstavlja isključivu odgovornost realizatora projekta i ni na koji način ne odražava stavove i mišljenja donatora.

Izrazi koji se u ovoj studiji koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

ANALIZA RADA
TUŽILAČKOG SAVJETA,
VRHOVNOG DRŽAVNOG
TUŽILAŠTVA I
SPECIJALNOG
DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA
U CRNOJ GORI

SADRŽAJ

1.	Uvod	9
2.	Opšti kontekst	10
3.	Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu	13
3.1	Politička pozadina	13
3.1.1	Prvi usaglašeni Predlog izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu i Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju	13
3.1.2	Drugi usaglašeni Predlog izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu	16
3.2	Nadležnosti Tužilačkog savjeta	19
3.3	Sastav i mandat Tužilačkog savjeta	20
3.4	Mehanizmi za sprečavanje sukoba interesa i nezavisnosti od političkog uticaja	21
3.5	Ostale značajne izmjene	22
	ANALIZA RADA TUŽILAČKOG SAVJETA, VRHOVNOG DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA I SPECIJALNOG DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA	24
4.	Tužilački savjet	25
4.1	Izbor, sastav i aktivnosti Tužilačkog savjeta	25
4.1.1	Izbor novog vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca	25
4.1.2	Smjena glavnog specijalnog tužioca Milivoja Katnića i izbor novog Vladimira Novovića	25
4.1.3	Nosioci tužilačke funkcije	27
4.2	Rezultati rada Državnog tužilaštva 2021–2022.	27
4.2.1	Optuženja, presude i žalbe	27
4.2.2	Krivične prijave	28
4.2.3	Odbačaji krivičnih prijava	28

4.2.4	Odbačaji zbog zastarjelosti	30
4.3	Rezultati rada Specijalnog državnog tužilaštva od 1. januara do 30. juna 2022.	30
4.3.1	Optuženja, presude i žalbe	30
4.3.2	Krivične prijave	30
4.3.3	Odbačaji krivičnih prijava	31
4.3.4	Slučajevi iz nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva 2021. i 2022. godine	32
4.3.4.1	Pregled i epilozi slučajeva procesuiranih od strane Specijalnog državnog tužilaštva tokom 2021. godine	32
4.3.4.2	Pregled i epilozi slučajeva procesuiranih od strane Specijalnog državnog tužilaštva tokom 2022. godine	34
5.	Utvrđivanje odgovornosti državnih tužilaca	36
5.1.1	Disciplinska odgovornost državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava	36
5.1.2	Pritužbe na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada	38
5.1.3	Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca	40
5.1.4	Komisija za ocjenjivanje tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava	41
5.1.5	Izmjene Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava	42
5.1.6	Komisija za normativnu djelatnost	43
6.	Nadzor nad radom Tužilaštva	44
7.	Transparentnost i otvorenost	47
8.	Zaključci i preporuke	47
9.	Bibliografija	50

1. Uvod

Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG), Centar za građanske slobode (CEGAS) i nedjeljnik Monitor, uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Beogradu, kroz holandski fond za regionalno partnerstvo MATRA, realizuju projekat: „Istraživanje istraga – Monitoring rada tužilaca u Crnoj Gori kroz istraživačko novinarstvo i pravne analize“. Opšti cilj projekta je monitoring rada tužilaštva u Crnoj Gori, sa fokusom na novine koje donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu¹.

Pored više značajnih novina koje donose posljednje izmjene i dopune Zakona o Državnom tužilaštvu i koje će biti pojedinačno analizirane, fokus ovog izvještaja odnosi se na rad i rezultate Tužilačkog savjeta, u dijelu njegovih Ustavom i Zakonom o Državnom tužilaštvu definisanih nadležnosti.

Imajući u vidu značaj Tužilačkog savjeta, posebno u pogledu Ustavom definisane nadležnosti da obezbjeđuje samostalnost državnog tužilaštva, cijenili smo da je puna funkcionalnost ovog organa preduslov za unapređenje rada tužilaštava u Crnoj Gori, viši stepen transparentnosti u radu, depolitizaciju i suštinsku reformu tužilačkog sistema, zasnovanog na objektivnim indikatorima.

Nefunkcionalnost i inertnost Tužilačkog savjeta u postupanju označeni su kao kočničari unapređenja rada tužilačkog sistema. Evropska komisija je u Izvještaju za 2022. godinu² istakla zabrinutost u vezi s pitanjem institucionalnog učinka Tužilačkog savjeta, navodeći da su rezultati reformi ograničeni, a naročito bilans ostvarenih rezultata u oblasti odgovornosti tužilaca.

Izvještaj obuhvata period nakon usvajanja i proglašenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu i formiranja novog Tužilačkog savjeta, uz uporednu analizu prethodnih rješenja sadržanih u Zakonu o državnom tužilaštvu. Dodatno, u cilju uporednog prikaza rada i rezultata Tužilačkog savjeta i Vrhovnog državnog tužilaštva, analizirani su prikupljeni i dostupni podaci za 2021. i 2022. godinu.

CIN-CG i CEGAS su primjenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama (ZOSPI) prikupili sve potrebne podatke za navedeni period, koji su prezentovani u nastavku. Takođe, u cilju pune informisanosti i potpunosti informacija, organizacije su uputile zahtjev Tužilačkom savjetu za prisustvo sjednicama, koji je odbijen uz obrazloženje o nefunkcionalnim i ograničavajućim prostornim kapacitetima. Stava smo da bi novi Tužilački savjet trebalo da pokaže viši stepen transparentnosti i otvorenosti u svom radu, stvori preduslove i omogući svim zainteresovanim organizacijama i medijima prisustvo sjednicama, kao i pristup potrebnim dokumentima koja omogućavaju zainteresovanoj javnosti uvid u njihov rad i ocjenu rezultata.

¹ Zakon o Državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21.

² Godišnji izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, za 2022. godinu, strana 21.

2. Opšti kontekst

Nedostatak nezavisnosti, profesionalizma, efikasnosti i odgovornosti u pravosuđu u Crnoj Gori već godinama je označen kao ključni razlog izostanka mjerljivih rezultata u ovoj oblasti, kako od strane relevantnih međunarodnih, tako i crnogorskih institucija i organizacija.

Ocjena Evropske komisije (EK) u godišnjim izvještajima za Crnu Goru uglavnom je negativna i bilježe se spore i nedovoljno učinkovite reforme. Tako je u izvještaju za 2020. godinu navedeno da je pravosudni sistem umjereno spreman, dok je generalno ostvaren ograničen napredak. U vidu preporuka, predlaže se da Crna Gora: „*Preispita disciplinski i etički okvir za sudije i tužioce kako bi učvrstila objektivnost, proporcionalnost i efikasnost i osigurala djelotvorno sprovođenje ovog okvira*”³, uz zaključak da je bilans rezultata primjene Etičkog kodeksa i disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca i dalje loš.

Slične ocjene ponovljene su i u radnom dokumentu EK u poglavljima 23 i 24 – Pravosuđe i temeljna prava, iz juna 2020. godine, u kojem se konstatuje i neprimjeren politički uticaj na rad i djelovanje tužilaštava⁴.

Da rezultati u procesu reformi u oblasti pravosuđa, odnosno tužilaštva, uporno izostaju usljed nepostojanja političke volje, potvrđuje i izvještaj EK za Crnu Goru za 2021. godinu, u kojem se takođe konstatuje umjerena spremnost, dok se u smislu napretka prvi put ističe da Crna Gora nije ostvarila napredak, odnosno konstatuje se stagnacija⁵. Ocjena se direktno vezuje za nemogućnost postizanja kvalifikovane većine u Skupštini koja bi omogućila izbor ključnih nosilaca pravosudnih funkcija, čime bi se i odblokirao njihov rad. U dijelu koji se tiče rada Tužilačkog savjeta izražena je zabrinutost u vezi s pitanjem učinka, posebno kada je riječ o odgovornosti.

Posljednji izvještaj EK-a za Crnu Goru za 2022. godinu, ponavlja većinu preporuka iz prethodnih godina i ponovo navodi potrebu da se: „*Preispita disciplinski i etički okvir za sudije i tužioce kako bi se učvrstila objektivnost, proporcionalnost i efikasnost i osiguralo djelotvorno sprovođenje ovog okvira*”⁶. Dodatno, poziva Crnu Goru da u potpunosti implementira sve preporuke Venecijanske komisije (VK) i GREKO. Ističe se da je potrebno povećati transparentnost rada Tužilačkog savjeta i redovno objavljivati obrazloženja odluka o napredovanju, imenovanju i disciplinskim postupcima.

Očekivane promjene i ubrzanje reformskih procesa nakon smjene vlasti na izborima 30. avgusta 2020. godine, izostale su. Izmjene pravnog okvira koje su pokrenule partije nove većine nijesu pozitivno ocijenjene od strane EK-a i VK-a.

Određena sporna rješenja su djelimično redigovana u odnosu na početne predloge i konačan tekst izmjena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu usvojen je u Skupštini

3 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, za 2020. godinu, strana 18.

4 Nezvanični radni dokument Evropske komisije o stanju u poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru, strana 2.

5 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, za 2021. godinu, strana 19.

6 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, za 2022. godinu, strana 19.

u maju 2021. godine, a stupio je na snagu u junu 2021. godine. Za izmjene i dopune glasali su poslanici nove većine, njih 41. Opozicija, koja ima 40 poslaničkih mandata, nije prisustvovala glasanju.

Kao ključni razlog za usvajanje izmjena i dopuna Zakona, uprkos negativnim komentarima međunarodnih partnera i domaće javnosti, poslanici vladajuće većine su naveli borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije koja, kako tvrde, nije moguća sa postojećim tužilačko-sudskim aparatom, koji je, kako su istakli, pod kontrolom bivše vlasti predvođene DPS-om. Stoga je, istakli su, bilo potrebno obezbijediti zakonski okvir kako bi se mogla omogućiti izmjena sastava ključnih tijela u pravosuđu.

Upravo to su bile i zamjerke VK-a, koji je potvrdio potrebu sveobuhvatne reforme u oblasti tužilačkog sistema, ali je istovremeno upozorio na neprimjereni politički uticaj kroz prostu zamjenu kadra sa onima koji iskazuju veću lojalnost novoj većini.⁷ U tom smislu, kritika se odnosila na način izbora novih članova Tužilačkog savjeta prostom većinom u Skupštini, iz redova uglednih pravnika. Novim rješenjem se obezbjeđuje većina za odlučivanje od onih članova Tužilačkog savjeta koji ne dolaze iz reda tužilaca.

Mehanizam za smanjenje političkog uticaja kroz kvalifikovanu većinu je isključen i izbor prostom većinom ne može osigurati političku neutralnost izabranih članova, iako je kako su istakli iz VK-a, ovakva praksa poznata i u drugim EU zemljama članicama, ali ne uz izbor članova prostom većinom. Dodatno, VK se nije saglasio ni sa načinom prestanka mandata dotadašnjim članovima Tužilačkog savjeta, ističući da je trebalo omogućiti da članovi ranijeg saziva do kraja realizuju povjerene mandate. VK je izrazio zabrinutost i zbog načina izbora vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca i preporučeno je da osoba na tu funkciju bude izabrana iz reda postojećih tužilaca. VK je preporučio da se pronađe široki konsenzus u vezi s imenovanjem budućeg vrhovnog državnog tužioca.

U tom cilju, Venecijanska komisija je predložila više alternativnih rješenja koja nijesu prihvaćena. Predlozi su se odnosili na izbor članova iz reda uglednih pravnika kvalifikovanom većinom po proporcijalnom sistemu, na način da članovi iz reda uglednih pravnika predstavljaju više političkih subjekata, ne samo vladajuću većinu, ali i mogućnost nominacije i direktnog izbora od strane predstavnika strukovnih organizacija i civilnog društva.

Ključna zamjerka odnosila se na način prestanka mandata postojećim članovima Tužilačkog savjeta⁸, koji je snažno kritikovan, ali nije uvažen od strane poslanika vladajuće većine.

Sjenku na čitav proces bacio je i nedostatak transparentnosti i brzina samog procesa pripreme i usvajanja izmjena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu. Iako poslanici nijesu u obavezi da konsultuju stručnu javnost prilikom predlaganja zakona, zbog značaja i obima sistemskih promjena, bilo je potrebno uključiti strukovna udruženja i predstavnike civilnog društva, pa tako omogućiti prostor za predlaganje rješenja koja bi stvorila osnov za punu primjenu principa i standarda EU, posebno imajući u vidu direktan uticaj na poglavlje 23.

7 Urgentno mišljenje Venecijanske komisije, maj 2021. godine, CDL-PI (2021)008, strana 4, tačke 11, 12 i 13.

8 Urgentno mišljenje Venecijanske komisije, maj 2021. godine, CDL-PI (2021)008, strana 4, tačke 14 i 17.

Pored VK-a, a vodeći se njihovim mišljenjem, neslaganje sa predloženim i usvojenim izmjenama izrazila je i Evropska komisija u izvještaju o Crnoj Gori za 2021. godinu. Naime, u izvještaju je, između ostalog, navedeno da nema opravdanja za rani prekid mandata svim članovima Tužilačkog savjeta sa stupanjem na snagu izmjena i dopuna Zakona iz maja 2021. godine, posebno jer bi se njihov mandat redovno završio u januaru 2022. godine. Evropska komisija ističe da je „*potrebno uvesti dodatne garancije da bi se ublažili rizici neprimjerenog političkog uticaja na Tužilački savjet koji je rezultat izbora pet članova savjeta koji nisu iz reda tužilaca prostom većinom u Skupštini*“⁹

I pored navedenih kritika, Skupština je većinom glasova usvojila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, uz pozitivno mišljenje Vlade Crne Gore. Međutim, Zakon je stupio na snagu tek 12. juna 2021. godine, zbog odbijanja predsjednika Crne Gore da ga proglasi, te je isti vraćen Skupštini na ponovno odlučivanje i izglasan istom većinom na sjednici redovnog zasjedanja 27. maja 2021. godine. Shodno Ustavom propisanim ovlaštenjima, predsjednik je ukazom proglasio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu 3. juna 2021. godine¹⁰. Tadašnji Tužilački savjet podnio je odmah po stupanju na snagu Zakona zahtjev za kontrolu ustavnosti izmjena i dopuna Zakona, međutim taj zahtjev je i dalje pred Ustavnim sudom, o njemu se nije odlučivalo.

Nakon što su u maju 2021. godine stupile na snagu izmjene i dopune Zakona o državnom tužilaštvu, procedura imenovanja novog Tužilačkog savjeta pokrenuta je u junu 2021. godine. U avgustu 2021. godine, predsjednik Skupštine proglasio je novi Tužilački savjet, u nepotpunom sastavu. Naime, u tom trenutku pet članova iz reda uglednih pravnika nijesu bili imenovani, te se osnovano otvorilo pitanje da li na ovaj način proglašeno tijelo može održati konstitutivnu sjednicu i raditi u skladu sa Zakonom.

Sastav Tužilačkog savjeta kompletiran je 29. decembra 2021. godine, nakon postignute saglasnosti oko kandidata političkih subjekata vladajuće većine. Prva konstitutivna sjednica održana je 24. januara 2022. godine.

U nastavku konstitutivne sjednice 5. februara 2022. godine, nakon prekida mandata v.d. VDT-a, tužiocu Draženu Buriću, za novog vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužilaštva jednoglasno je izabrana tužiteljka Višeg državnog tužilaštva u Podgorici Maja Jovanović, koja trenutno vrši drugi šestomjesečni mandat. Do novembra 2022. godine, Skupština nije izabrala novog vrhovnog državnog tužioca.

Tužilački savjet je na sjednici 17. februara razriješio funkcije glavnog specijalnog tužioca (GST) Milivoja Katnića, nakon glasanja članova Tužilačkog savjeta, koji je većinski konstatovao da je GST ispunio uslov za starosnu penziju. Na istoj sjednici Tužilačkog savjeta, osim Katnića, razriješeno je još devet tužilaca koji su stekli uslov za penzionisanje, čime je otvoren prostor za postavljenje novog kadra u tužilaštvu.

Nakon smjene Milivoja Katnića, stvorile su se sve pretpostavke za izbor novog GST.

Na predlog vršiteljke dužnosti VDT-a Maje Jovanović, nakon javnog poziva i obavljenih

⁹ Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, za 2021. godinu, strana 20.

¹⁰ Ukaz predsjednika o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, 01-589/2.

intervjua sa kandidatima, za novog GST većinom glasova Tužilačkog savjeta izabran je tadašnji sudija podgoričkog Višeg suda Vladimir Novović.

Nakon sprovedenih izmjena u organizacionoj strukturi, Specijalno državno tužilaštvo pokrenulo je nekoliko vrlo značajnih slučajeva organizovanog kriminala i visoke korupcije, protiv visokih crnogorskih zvaničnika. Između ostalih, podignuta je optužnica protiv bivše predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore i bivše vrhovne državne tužiteljke Vesne Medenice, zbog sumnje za stvaranje kriminalne organizacije i protivzakoniti uticaj. U istom periodu, uhapšen je i predsjednik Privrednog suda Crne Gore Blažo Jovanić, zbog osnovane sumnje da je formirao kriminalnu organizaciju sa ciljem da, koristeći funkciju predsjednika Privrednog suda i sudijsku funkciju, nezakonitim uvećanjem troškova stečajnog postupka pribavlja protivpravnu imovinsku korist. U oba slučaja Specijalno državno tužilaštvo podiglo je i optužnice.

Brojni su izazovi sa kojima se i dalje suočavaju Tužilački savjet i državna tužilaštva u vršenju poslova iz svoje nadležnosti, a u cilju dostizanja rezultata i standarda u radu koji će omogućiti ispunjavanje kriterijuma iz poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava.

3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu donio je mnoge sistemске promjene. U generalnom, ključne izmjene odnose se na promjenu sastava Tužilačkog savjeta; potrebnu većinu u Skupštini Crne Gore za izbor članova Tužilačkog savjeta sa kvalifikovane na prostu; način prestanka mandata **članovima** Tužilačkog savjeta koji su izabrani prije stupanja izmjena Zakona na snagu; način izbora vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca do izbora novog VDT-a u Skupštini; novi sastav Disciplinskog vijeća; uslove za razrješenje državnih tužilaca; postupak za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva i td.

3.1 Politička pozadina

3.1.1 Prvi usaglašeni Predlog izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu i Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju

Jedan od ključnih prioriteta definisanih od strane vladajuće koalicije, odmah nakon osvajanja vlasti na parlamentarnim izborima održanim 30. avgusta 2020. godine, bio je zahtjev za promjenama u tužilaštvu, a posebno u Specijalnom državnom tužilaštvu. Usaglašeni stav većine odnosio se na nemogućnost postizanja napretka u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala sa visoko politizovanim Vrhovnim i Specijalnim državnim tužilaštvom.

U tom cilju pristupilo se pripremi Izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu. Prije usvajanja konačnog predloga, proces je podrazumijevao nekoliko faza. Intencija vladajuće

većine da sprovedu proces u najkraćem roku nije se realizovala, u najvećem dijelu zbog neophodnosti harmonizacije predloženih rješenja sa EU standardima u ovoj oblasti.

Usvojeni predlog u značajnom se razlikuje od početnog predloga. Prvi predlog izmjena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu predložila je grupa poslanika¹¹ već u februaru 2021. godine. Kao formalno objašnjenje navedena je potreba promjene na ključnim pozicijama i smjena tužilaca koji nijesu spremni da se uhvate u koštac sa organizovanim kriminalom i visokom korupcijom u Crnoj Gori.

Ovaj predlog zakona je pratio i Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, koji je bio radikalna zaokret u tužilačkoj organizaciji, a koji je predviđao uklanjanje Specijalnog državnog tužilaštva i formiranje Tužilaštva za organizovani kriminal i korupciju, sa identičnim nadležnostima.

Negativne reakcije na predložena rješenja najprije su stigle od strukovnih udruženja i institucija – Tužilačkog savjeta, Udruženja državnih tužilaca Crne Gore i proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva. Oni su upozorili da bi predložena rješenja ugrozila ustavni položaj, odnosno načela o jedinstvu i samostalnosti Državnog tužilaštva, kao i nezavisnost u radu državnih tužilaca i otvorila prostor za politički uticaj. Ključne zamjerke odnosile su se na netransparentnost postupka predlaganja izmjena i dopuna Zakona, bez konsultacija i mišljenja državnih tužilaca Crne Gore, eksperata Evropske komisije, Venecijanske komisije i drugih učesnika koji bi stručnim mišljenjem mogli dati doprinos daljem poboljšanju zakonskih rješenja u ovoj oblasti.

Nakon negativnih reakcija međunarodne i domaće stručne javnosti na netransparentnost i nedostatak inkluzivnosti procesa, poslanici predlagači inicijative o zakazivanju zasjedanja vanredne sjednice Skupštine Crne Gore na kojoj je trebalo da se razmatraju predlozi ovih zakona i koja je bila zakazana za 18. februar 2021. godine, povukli su svoj zahtjev kako bi se prethodno pribavilo mišljenje Venecijanske komisije na predložene systemske izmjene. Zahtjev je povučen na zahtjev Vlade Crne Gore. U obrazloženju poslanici ovih partija kao razlog odustajanja naveli su zahtjev Vlade da se na kraći rok odloži razmatranje predloženih zakona kako bi Vlada, koja po Ustavu vodi unutrašnju i spoljnu politiku, bila u mogućnosti da obavi neophodne konsultacije sa evropskim partnerima saglasno Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju Crne Gore i EU, kao i drugim obavezama iz evropske agende, a s ciljem da ne dođe do ugrožavanja evropskog puta Crne Gore, odnosno strateških državnih interesa.

Dodatno, Ministarstvo pravde donijelo je rješenje o obrazovanju Savjeta za konsultovanje o tužilačkim zakonima. U obrazloženju rješenja navedeno je da je zadatak Savjeta da obavi najšire konsultacije o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu i Predlogu zakona o tužilaštvu za organizovani kriminal, u skladu sa međunarodnim standardima uz konsultaciju sa relevantnim tijelima EU i Savjeta Evrope.

Članovi Savjeta bili su: ministar pravde, ljudskih i manjinskih prava, državni sekretar u Ministarstvu pravde, predsjednik skupštinskog Odbora za politički sistem, pravosuđe i

¹¹ Poslanici Skupštine Crne Gore, Slaven Radunović (DF), Branka Bošnjak (DF), Momo Koprivica (Demokrate), Dragan Ivanović (SNP) i Miloš Konatar (URA).

upravu, predstavnici Državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta, međunarodni ekspert i samostalni savjetnik u Direkciji za organizaciju pravosuđa u Ministarstvu pravde. Dodatno, raspisan je javni poziv građanima, stručnim i naučnim institucijama, državnim organima, strukovnim udruženjima, političkim strankama, organizacijama civilnog društva, medijima da se uključe u postupak i dostave Ministarstvu svoje inicijative, prijedloge, sugestije i komentare. U Izvješčaju o konsultovanju zainteresovane javnosti o Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, koji je Vlada Crne Gore usvojila 12. marta 2021. godine, navedeni su svi pristigli predlozi zainteresovane javnosti, uz obrazloženje Ministarstva o usvajanju ili odbijanju pristiglih predloga¹².

Pored konsultacija u Crnoj Gori, ministar pravde, ljudskih i manjinskih prava uputio je zahtjev Venecijanskoj komisiji za davanje mišljenja na predloge zakona. Mišljenje je pripremljeno po hitnoj proceduri i objavljeno 22. marta 2021. godine¹³.

VK je usvojila *negativno mišljenje* na predložene izmjene tužilačkih zakona, uz brojne primjedbe. Neke od ključnih odnosile su se na transparentnost procesa, odsustvo javne debate sa relevantnim subjektima, kao i na neopravdanu brzinu procesa. Evropska komisija je istovremeno uputila kritike Vladi Crne Gore, zahtijevajući da se usvoje sve preporuke Venecijanske komisije prije usvajanja izmjena i dopuna.

U Mišljenju se navodi da se mora poštovati sigurnost mandata aktuelnog glavnog specijalnog državnog tužioca, i cijene da Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu nije usmjeren ka pravnom uređenju, već smjeni pojedinaca na ključnim pozicijama, preciznije VD vrhovnog državnog tužioca i glavnog specijalnog tužioca.

Dodatno, eksperti Venecijanske komisije su izrazili zabrinutost zbog predložene transformacije Specijalnog državnog tužilaštva u tužilaštvo za organizovani kriminal i korupciju, ističući da bi takva transformacija dovela do odlaganja aktivnosti i postupaka aktuelnog Specijalnog državnog tužilaštva i da bi preraspodjela aktuelnih slučajeva mogla biti provedena arbitrarno i politički motivisano. Njihov zaključak bio je da bi rezultat reorganizacije tužilaštva doveo do administrativnog haosa, koji bi vodio do neopravdanih kašnjenja u radu tužilaštava više mjeseci.¹⁴

U odnosu na predloženo rješenje da se za poziciju vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca mogu birati lica van tužilačke organizacije, bez uslova prethodnog rukovodilačkog iskustva, stav Venecijanske komisije bio je da je ovo rješenje neprihvatljivo. Oni smatraju da funkciju vršioca dužnosti treba da vrši izabrani vrhovni državni tužilac, do izbora novog u Skupštini Crne Gore. Istakli su da ovakvo rješenje može biti i svojevrstan pritisak da politički subjekti u Skupštini Crne Gore pronađu kompromis potreban za kvalifikovanu većinu za izbor novog vrhovnog državnog tužioca. Takođe, za VK-a bio je neprihvatljiv predlog da

12 Izvješčaj o konsultovanju zainteresovane javnosti u postupku konsultovanja o Predlogu zakona o izmjenama i dopunama

Zakona o Državnom tužilaštvu, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, objavljen 12. 3. 2021. na: www.gov.me.

13 Venecijanska komisija, Mišljenje na predlog amandmana na Zakon o državnom tužilaštvu i Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, usvojen na 126 sesiji 22. marta 2021, godine, broj 1025 / 2021.

14 Venecijanska komisija, Mišljenje na predlog amandmana na Zakon o državnom tužilaštvu i Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, usvojen na 126 sesiji 22. marta 2021, godine, broj 1025 / 2021, tačke 27, 28 i 32.

vršilac dužnosti može tu funkciju vršiti u dva uzastopna mandata po šest mjeseci.¹⁵

U odnosu na predloženu promjenu u sastavu članova Tužilačkog savjeta, Venecijanska komisija je zauzela čvrst stav da izbor članova iz reda uglednih pravnika prostom većinom u Skupštini Crne Gore može voditi ka većoj politizaciji ovog tijela, te kao jednu od više predloženih opcija navode i glasanje kvalifikovanom većinom, kao mehanizam koji bi umanjio mogućnost političkog uticaja određenih političkih grupacija na rad Tužilačkog savjeta.

Nakon negativnog mišljenja Venecijanske komisije, predlagači su odustali od donošenja Zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, koji je predviđao ukidanje Specijalnog državnog tužilaštva. Pripremljen je novi Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, koji je djelimično uvažio preporuke Venecijanske komisije, ali oko kojeg je postignuta saglasnost političkih stranaka vladajuće većine u Skupštini Crne Gore.

3.1.2 Drugi usaglašeni Predlog izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu

Novi predlog Zakona o Državnom tužilaštvu podniet je Skupštini Crne Gore 26. aprila od strane poslanika vladajuće većine¹⁶. Istovremeno, tadašnji potpredsjednik Vlade Crne Gore, Dritan Abazović, poslao je zahtjev Venecijanskoj komisiji za davanje urgentnog mišljenja na Predlog Zakona o državnom tužilaštvu.

Venecijanska komisija usvojila je i uputila Vladi Crne Gore hitno mišljenje na revidirani predlog izmjena i dopuna zakona o Državnom tužilaštvu 7. maja 2021. godine. Sadržina Mišljenja u odnosu na prvi predlog u značajnom je pozitivnija, ali sadrži niz preporuka za koje Venecijanska komisija cijeni da ih je neophodno usvojiti kako bi ovaj predlog Zakona bio u skladu sa EU standardima.

Venecijanska komisija navodi da: „Revidirani nacrt predstavlja značajan napredak u odnosu na dva nacrta zakona koji su ispitani u martu, ali i dalje predstavlja neke nedostatke“, takođe napominje da se: „Odustalo od nekih kontroverznih predloga prvobitnih nacrta zakona i uzeto je u obzir nekoliko ključnih preporuka Venecijanske komisije.“¹⁷

Preporuke koje su u potpunosti ispunjene su:

- Odustalo se od Predloga zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju;
- Napušteni su ranije predloženi disciplinski prekršaji (kažnjivi otkazom) „radnji koje su u suprotnosti sa zakonom propisanim nadležnostima“ i „neispunjavanjem zakonom propisanih obaveza“;
- Revidirani nacrt ne pokušava ukloniti pravnu garanciju da tužilac može biti razriješen

¹⁵ Venecijanska komisija, Mišljenje na predlog amandmana na Zakon o državnom tužilaštvu i Predlog zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, usvojen na 126 sesiji 22. marta 2021, godine, broj 1025 / 2021, tačke 51, 52 i 53.

¹⁶ Predlog su podnijeli poslanici: Slaven Radunović (DF), Branka Bošnjak (DF), Boris Bogdanović (Demokrate), Dragan Ivanović (SNP) i Miloš Konatar (URA).

¹⁷ Urgentno mišljenje Venecijanske komisije, maj 2021. godine, CDL-PI (2021)008, tačka 20.

samo zbog disciplinskog prekršaja. U disciplinskom postupku, tužilac će uživati pravo na pravično suđenje. Ako se Tužilački savjet odluči za otkaz, tužilac, uključujući glavnog specijalnog tužioca, ima mogućnost žalbe na ovu odluku pred vijećem od troje sudija Vrhovnog suda.

Venecijanska komisija smatra da ove garancije smanjuju rizik od proizvoljnog uklanjanja tužioca iz političkih ili drugih skrivenih motiva.

Preporuke koje su djelimično ispunjene su:

- Uspostavljen je dijalog s glavnim akterima i civilnim društvom. Preliminarni na crti su distribuirani i raspravljano je o njima na okruglim stolovima sa predstavnicima nevladinih organizacija i tužilaca, uključujući VDT-a. Neki od predloga datih tokom tih konsultacija ugrađeni su u tekst.
- Način izbora članova TS-a iz reda uglednih pravnika. Predlagači su ostali pri stavu da se pet članova iz reda uglednih pravnika bira prostom većinom u Skupštini Crne Gore, ali uz dva predloga čiji je cilj ublažavanje rizika od politizacije.

Neispunjene preporuke:

- Neposredna zamjena svih članova Tužilačkog savjeta nakon stupanja na snagu zakona, odnosno prije isteka njihovog mandata. Venecijanska komisija ostala je pri stavu da bi prijevremeno uklanjanje svih članova Savjeta stvorilo presedan prema kom bi svaka vlada ili bilo koja nova skupština, koju nije odobrio ni sastav TS-a, mogli da prije isteka mandata razriješe članove TS-a i zamijene ga novim Savjetom, što dovodi do kršenja nezavisnosti ovog tijela.
- Izbor članova TS-a iz reda uglednih pravnika prostom, a ne kvalifikovanom većinom. Ovo načelo otvara prostor za politizaciju, prema Mišljenju VK-a.

U izvještaju o Crnoj Gori za 2021. godinu, Evropska komisija ukazala je na nedostatnosti usvojenih izmjena, pozivajući na punu implementaciju preporuka Venecijanske komisije. Apostrofirali su nedostatak argumentacije u odnosu na skraćenje mandata članovima Tužilačkog savjeta sa stupanjem na snagu izmjena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu. EK je upozorio i na neophodnost propisivanja dodatnih garancija koje bi obezbijedile blokadu neprimjerenog političkog uticaja na Tužilački savjet, posebno prema članovima van tužilačke strukture.

Prije glasanja o ovom zakonu na plenumu Skupštine Crne Gore, održana je sjednica Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu i konsultativno saslušanje povodom Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu. Sjednici su prisustvovali predstavnici više organizacija civilnog društva, između ostalih iz Advokatske komore Crne Gore, Udruženja pravnika Crne Gore, Akcije za ljudska prava (HRA), Građanske alijanse (GA), Instituta alternativa (IA), MANS-a i Centra za građanske slobode (CEGAS).¹⁸

Rasprava u Skupštini Crne Gore održana je 11. maja, kada je većinom glasova i usvojen

¹⁸ Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, Skupština Crne Gore, konsultativno saslušanje. <https://www.skupstina.me/me/clanci/odrzana-osma-sjednica-odbora-za-politicki-sistem-pravosude-i-upravu>

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, uz pozitivno mišljenje Vlade Crne Gore.

Predsjednik Skupštine Crne Gore je 5. avgusta 2021. godine proglasio novi Tužilački savjet, u nepotpunom sastavu. Naime, u tom trenutku pet članova iz reda uglednih pravnika nijesu bili imenovani, te se osnovano otvorilo pitanje da li na ovaj način proglašeno tijelo može održati konstitutivnu sjednicu i raditi u skladu sa Zakonom.

Sljedeći sastav Tužilačkog savjeta proglašen je 5. avgusta:

- Dražen Burić, v.d. vrhovnog državnog tužioca, predsjednik Tužilačkog savjeta;
- Đurđina Nina Ivanović, državna tužiteljka u Vrhovnom državnom tužilaštvu;
- Sanja Jovićević, specijalna tužiteljka u Specijalnom državnom tužilaštvu;
- Tatjana Begović, državna tužiteljka u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici;
- Nikola Samardžić, državni tužilac u Osnovnom državnom tužilaštvu u Herceg Novom;
- Boris Marić, državni sekretar u Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava.

Pet imenovanih članova TS-a izabarno je na IX sjednici Konferencije državnih tužilaca, održane 3. avgusta 2021. godine, dok je Boris Marić izabran kao predstavnik Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava.

Sastav Tužilačkog savjeta kompletiran je krajem decembra, nakon postignute saglasnosti političkih subjekata vladajuće većine.

Predsjednik Skupštine Crne Gore je 29. decembra 2021. godine proglasio preostala četiri člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika, koje bira i razrješava Skupština Crne Gore na predlog nadležnog radnog tijela:

- Miloš Vuksanović, advokat;
- Siniša Gazivoda, advokat;
- Borivoje Đukanović, advokat;
- Filip Jovović, advokat;
- Stevo Muk, predstavnik nevladinih organizacija.

Prva konstitutivna sjednica TS-a održana je 24. januara 2022. godine.

Prvobitni sastav TS-a pretrpio je određene promjene. Zamijenjen je kandidat Ministarstva pravde, pošto je Marić napustio funkciju, dok je prekinut v.d. mandat VDT-a tužiocu Draženu Buriću. Njegovo mjesto zauzela je nova vršiteljka dužnosti vrhovne državne tužiteljke Maje Jovanović, koja je jednoglasno izabrana u nastavku konstitutivne sjednice Tužilačkog savjeta, na predlog člana Tužilačkog savjeta Siniše Gazivode, na šest mjeseci. Kako u tom periodu Skupština Crne Gore nije izabrala vrhovnog državnog tužioca, njen mandat je produžen na još pola godine, u skladu sa preporukama Venecijanske komisije. Jovanović je predsjednica Tužilačkog savjeta.

U nastavku će biti dat uporedni prikaz rješenja sadržanih u prethodnom Zakonu o državnom tužilaštvu¹⁹ i novine Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu.

¹⁹ Zakon o Državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018 i 76/2020

3.2 Nadležnosti Tužilačkog savjeta

Nadležnosti Tužilačkog savjeta definisane su Ustavom i Zakonom o državnom tužilaštvu. Izmjene i dopune nijesu tretirale ovu oblast, te su nadležnosti ostale iste.

Ustavom Crne Gore utvrđene su sljedeće nadležnosti Tužilačkog savjeta:

- 1) Utvrđuje predlog za izbor vrhovnog državnog tužioca;
- 2) Bira i razrješava rukovodioce državnih tužilaštava i državne tužioce;
- 3) Utvrđuje prestanak funkcije rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca;
- 4) Predlaže Vladi iznos sredstava za rad državnog tužilaštva;
- 5) Dostavlja Skupštini godišnji izvještaj o radu Državnog tužilaštva;
- 6) Vršiti i druge poslove utvrđene zakonom.

Pored nadležnosti utvrđenih Ustavom Crne Gore, *Zakonom o Državnom tužilaštvu* utvrđene su sljedeće nadležnosti Tužilačkog savjeta:

- 1) Utvrđuje broj državnih tužilaca;
- 2) Utvrđuje predlog za razrješenje vrhovnog državnog tužioca;
- 3) Odlučuje o disciplinskoj odgovornosti državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava;
- 4) Stara se o edukaciji državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava;
- 5) Obezbeđuje korišćenje, funkcionalnost i jednoobraznost Pravosudnog informacionog sistema u dijelu koji se odnosi na Državno tužilaštvo;
- 6) Vodi evidenciju podataka o državnim tužiocima i rukovodiocima državnih tužilaštava;
- 7) Donosi Poslovnik Tužilačkog savjeta;
- 8) Daje mišljenje o nespojivosti obavljanja određenih poslova sa vršenjem tužilačke funkcije;
- 9) Razmatra pritužbe državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava i zauzima stavove u vezi sa ugrožavanjem njihove samostalnosti;
- 10) Razmatra pritužbe na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada;
- 11) Obrazuje Komisiju za ocjenjivanje državnih tužilaca;
- 12) Bira disciplinskog tužioca;
- 13) Utvrđuje metodologiju za izradu izvještaja o radu Državnog tužilaštva i godišnjeg rasporeda poslova;
- 14) Izdaje službene legitimacije državnim tužiocima i rukovodiocima državnih tužilaštava i vodi evidenciju službenih legitimacija;
- 15) Vršiti i druge poslove utvrđene zakonom.

3.3 Sastav i mandat Tužilačkog savjeta

Ključne promjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu odnose se na promjenu sastava Tužilačkog savjeta.

Tužilački savjet ima predsjednika i deset članova i u tom dijelu nije bilo promjena. Međutim, struktura članova u značajnom je izmijenjena. Državni tužioci nemaju većinu u Savjetu, kao što je to bilo propisano ranijim rješenjem, već Tužilački sastav čini isti broj državnih tužilaca i uglednih pravnika, uz predstavnika ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa u Ministarstvu pravde.

Sastav Tužilačkog savjeta	
Stari sastav ²⁰	Novi sastav ²¹
Tužilački savjet ima 11 članova, predsjednika i 10 članova.	Tužilački savjet ima 11 članova, predsjednika i 10 članova
VDT je predsjednik Tužilačkog savjeta	VDT je predsjednik Tužilačkog savjeta
Konferencija državnih tužilaca bira i razrješava pet državnih tužilaca koji imaju stalnu funkciju i najmanje pet godina radnog iskustva u obavljanju tužilačke funkcije. Od ukupno pet članova, četiri se biraju iz Vrhovnog državnog tužilaštva, viših državnih tužilaštava i Specijalnog državnog tužilaštva, a jedan iz osnovnih državnih tužilaštava.	Konferencija državnih tužilaca bira i razrješava četiri državnih tužilaca koji imaju stalnu funkciju i najmanje pet godina radnog iskustva u obavljanju tužilačke funkcije. Od ukupno četiri člana, tri se biraju iz Vrhovnog državnog tužilaštva, viših državnih tužilaštava i Specijalnog državnog tužilaštva, a jedan iz osnovnih državnih tužilaštava.
Skupština Crne Gore, na predlog nadležnog radnog tijela bira i razrješava četiri ugledna pravnika.	Skupština Crne Gore, na predlog nadležnog radnog tijela bira i razrješava četiri ugledna pravnika.
Ministarstvo pravde imenuje jednog predstavnika iz reda zaposlenih u Ministarstvu.	Ministarstvo pravde imenuje jednog predstavnika iz reda zaposlenih u Ministarstvu.
	Skupština Crne Gore bira i razrješava jednog uglednog pravnika kao predstavnika nevladinih organizacija iz oblasti vladavine prava, rada državnog tužilaštva ili borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, kojeg predlažu nevladine organizacije koje ispunjavaju uslove propisane zakonom.

Tabela 1: Uporedni prikaz starog i novog sastava Tužilačkog savjeta nakon usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu

²⁰ Zakon o Državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018, 76/2020.

²¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, broj 59/2021.

Usvojenim izmjenama državni tužioci nemaju većinu u odlučivanju u TS-u. U odnosu na tu konkretnu izmjenu, Venecijanska komisija izjavila je zabrinutost od moguće politizacije Tužilačkog savjeta kojim bi dominirala politička imenovanja vladajuće koalicije.²² Bojazan proističe iz odluke o izboru svih uglednih pravnika istovremeno prostom većinom. Kako bi se umanjio potencijalni rizik, Venecijanska komisija je predložila, a Skupština usvojila odredbe o sprečavanju sukoba interesa i nezavisnosti od političkog uticaja. Iako je to bio korak naprijed, ostaje otvoreno pitanje da li se na ovaj način zaista može kreirati okvir koji bi onemogućio upliv politike, odnosno politički uticaj na odluke članova Tužilačkog savjeta, a prevashodno onih koje direktno biraju prostom većinom.

3.4 Mehanizmi za sprečavanje sukoba interesa i nezavisnosti od političkog uticaja

Venecijanska komisija je u svom mišljenju istakla sljedeće: „Što se tiče načina izbora uglednih pravnika, Venecijanska komisija ponavlja da je neophodno osigurati da Tužilački savjet ne bude politizovan. Komisija ne smatra da je izbor od strane Skupštine prostom većinom pogodan za osiguranje političke neutralnosti ili barem pluralizma. Kada se sistemi kvalifikovane većine ili proporcionalni sistem glasanja ne čine prihvatljivim rješenjem, kao prelazno rješenje može se prihvatiti prosta većina samo ako je uparena s dodatnim, čvrstim garancijama i zaštitnim mjerama“.

Vodeći se preporukama VK-a, predlagači Zakona propisali su dodatne mehanizme kojima bi se minimizirala mogućnost političkog uticaja na rad članova Tužilačkog savjeta. Tako, član 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu precizira da za člana Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika ne može biti izabrano lice koje je:

1. Bračni ili vanbračni supružnik ili srodnik poslanika, člana Vlade i predsjednika Crne Gore ili lica kojeg bira, imenuje ili postavlja Skupština, predsjednik Crne Gore ili Vlada, u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva ili srodnik po tazbini do prvog stepena;
2. Član ili funkcioner političkih partija (predsjednici, članovi predsjedništva, njihovi zamjenici, članovi izvršnih i glavnih odbora), ili lice koje je bilo neposredno birano na izborima ili obavljalo funkciju člana Vlade, poslanika ili odbornika u posljednjih 5 godina;
3. Obavljalo tužilačku funkciju u posljednjih osam godina.

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

Pored navedenih mehanizama, Venecijanska komisija ide i korak dalje, upozoravajući na dodatne moguće načine uticaja. Konkretno, u svom mišljenju ističe da mehanizme kojima bi se umanjila mogućnost uticaja ili sukoba interesa pri odlučivanju uglednih pravnika ne samo od politike, već i od poslovnih interesa, imajući u vidu njihovu primarnu advokatsku

²² Urgentno mišljenje Venecijanske komisije, maj 2021. godine, CDL-PI (2021)008, strana 6, tačka 26.

aktivnost. U tom smislu, članovi Tužilačkog savjeta „*smatraju se državnim službenicima i kao takvi treba da prijave imovinu Agenciji za sprečavanje korupcije; ove izjave o imovini su javne*“.

Takođe, član Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca, ne može biti: bračni ili vanbračni supružnik ili srodnik poslanika, člana Vlade Crne Gore i predsjednika Crne Gore u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva ili srodnik po tazbini do prvog stepena. Za člana Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca ne može biti izabran državni tužilac koji je ocijenjen ocjenom ne zadovoljava ili kome je izrečena disciplinska sankcija.

Što se tiče novine da se u svojstvu jednog člana iz reda uglednih pravnika bira predstavnik NVO organizacija, ovo rješenje je pomak ka većem stepenu nezavisnosti. Ipak, usljed zabrinutosti Venecijanske komisije da će izabrani kandidat zaista predstavljati civilno društvo, uvedeno je nekoliko kriterijuma za odabir nevladinih organizacija koje imaju pravo da predlože kandidate. To su ovi kriterijumi: da organizacija civilnog društva postoji više od tri godine, da rade na polju vladavine prava i da su implementirali projekte u ovoj oblasti sa budžetom većim od 20.000 eura godišnje.

Dodatni propisani kriterijumi za Venecijansku komisiju idu u pravom smjeru smanjenja politizacije, ali sveukupno još nijesu dovoljni da u potpunosti eliminišu rizike politizacije koji su svojstveni izboru prostom većinom.

3.5 Ostale značajne izmjene

Mogućnost članova Tužilačkog savjeta da samoinicijativno zatraže zakazivanje sjednice je značajan doprinos usvojenih izmjena i dopuna. Po novom rješenju, sjednicu Tužilačkog savjeta saziva predsjednik na zahtjev najmanje tri člana Savjeta, najkasnije u roku od sedam dana od dana podnošenja zahtjeva. Na ovaj način daje se mogućnost članovima da iniciraju raspravu ili odlučivanje o pitanjima koje cijene važnim, a umanjuje potpunu kontrolu predsjednika Savjeta nad dinamikom održavanja sjednica.

Dalje, važna izmjena u pravcu jačanja nezavisnosti je da Disciplinsko vijeće čine dva ugledna pravnika i jedan tužilac, koji je ujedno i predsjednik Disciplinskog vijeća. Ovo je svakako pomak u odnosu na ranije rješenje da ovo tijelo čine dva tužioca i jedan ugledni pravnik. Osnov za izmjenu treba naći i u nedostatku rezultata Disciplinske komisije u ranijem periodu, što je u kontinuitetu ukazivano i od strane Evropske komisije.

Takođe, data je mogućnost da predlog za razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva može podnijeti rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, vrhovni državni tužilac, ministar pravde ili najmanje tri člana Tužilačkog savjeta.²³

Izmjenama Zakona je propisano da su vrhovni državni tužilac i glavni specijalni tužilac dužni da dostave izvještaje o radu Skupštini Crne Gore ili radnim tijelima Skupštine na njihov zahtjev. Jasno je da se na ovaj način željela izmijeniti ranija praksa nosilaca tužilačke funkcije da učestvuju u radu Skupštine i radnih tijela na upućeni poziv.

Konkretno, sada Zakon propisuje da su na zahtjev Skupštine ili radnih tijela Skupštine

²³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, član 126, stav 1. „Službeni list Crne Gore“, broj 59/2021

nadležnih za pravosuđe, antikorupciju i bezbjednost, vrhovni državni tužilac i glavni specijalni tužilac dužni da dostave posebne, odnosno periodične izvještaje o svom radu, u roku koji odredi Skupština ili nadležno radno tijelo, osim ako se radi o okolnostima pojedinačnih predmeta koji su u toku pred državnim tužilaštvom.

Dodatno, vrhovni državni tužilac i glavni specijalni tužilac dužni su da učestvuju u radu sjednice na poziv Skupštine, anketnog odbora i radnih tijela Skupštine. Ukoliko vrhovni državni tužilac, odnosno glavni specijalni tužilac ne dostavi izvještaj na način i u rokovima koje odredi Skupština ili nadležno radno tijelo, bez opravdanih razloga, Skupština, odnosno nadležno radno tijelo može dostaviti Tužilačkom savjetu i ministru pravde mišljenje, ocjene, predloge i preporuke²⁴

²⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, član 147, stav 5 i 6., „Službeni list Crne Gore“, broj 59/2021

**ANALIZA RADA
TUŽILAČKOG SAVJETA,
VRHOVNOG DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA I
SPECIJALNOG DRŽAVNOG TUŽILAŠTVA**

4. Tužilački savjet

4.1 Izbor, sastav i aktivnosti Tužilačkog savjeta

Analizu rada novog Tužilačkog savjeta, imenovanog po osnovu novousvojenih izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu, u izmijenjenom sastavu i uz djelimično proširene nadležnosti, sproveli smo vodeći se zakonom definisanim nadležnostima.

Procedura imenovanja novog Tužilačkog savjeta pokrenuta je u junu 2021. godine, a završen je krajem decembra iste godine. Prva konstitutivna sjednica održana je 24. januara 2022. godine. Ukupan broj održanih sjednica Tužilačkog savjeta od konstituisanja do 1. oktobra 2022. godine je 14.

4.1.1 Izbor novog vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca

U nastavku konstitutivne sjednice 5. februara 2022. godine, nakon prekida mandata v.d. VDT-a tužiocu Draženu Buriću, za novog vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužilaštva jednoglasno je izabrana tužiteljka Višeg državnog tužilaštva u Podgorici Maja Jovanović, kojoj je nakon prvih šest produžen mandat na još šest, pošto Skupština Crne Gore nije u međuvremenu izabrala VDT-a. Ona je po funkciji i predsjednica Tužilačkog savjeta.

4.1.2 Smjena glavnog specijalnog tužioca Milivoja Katnića i izbor novog GST-a Vladimira Novovića

U skladu sa zakonom definisanim nadležnostima, Tužilački savjet je 17. februara razriješio funkcije glavnog specijalnog tužioca Milivoja Katnića, nakon glasanja članova Tužilačkog savjeta koji je većinski konstatovao da je glavni specijalni tužilac ispunio uslov za starosnu penziju.

Na ovaj način je ispunjen jedinstven zahtjev tadašnje parlamentarne većine, kao i Vlade Crne Gore, formirane nakon prve smjene vlasti na izborima u avgustu 2020. godine. Oni su tražili razrješenje Milivoja Katnića sa mjesta glavnog specijalnog tužioca, kojeg su označili kao ključnog kočničara u dostizanju rezultata u borbi protiv visoke korupcije i organizovanog kriminala. Prije nego što je smijenjen, Milivoje Katnić je pokušao da ospori stav novoformiranog Tužilačkog savjeta da je stekao uslov za penzionisanje, ističući da TS krši zakon i zloupotrebljava službeni položaj.

Ovakvom raspletu prethodila je izmjena Zakona o radu, na predlog poslanika vladajuće većine u Skupštini Crne Gore, kojim je snižena starosna granica za prestanak radnog odnosa po sili zakona sa 67 na 66 godina, uz dodatna umanjenja ako je zaposleni radio na radnim mjestima sa beneficiranim radnim stažom. Izmjene Zakona o radu od strane vladajuće većine, po kojima je veliki broj vršilaca funkcija bez opravdanog razloga trebalo da se penzioniše samo da bi se penzionisao i udaljio sa funkcije i glavni specijalni tužilac, bio je osnov za kritiku kako međunarodne, tako i domaće javnosti. Tako je Akcija za ljudska prava (HRA) poslanicama i poslanicima Skupštine Crne Gore uputila protest, pozivajući ih „*da ne podržavaju zakonske inicijative koje se plasiraju bez neophodnih analiza, rasprava i uz kršenje Ustavom i zakonom propisanih procedura, jer takva praksa ne doprinosi povjerenju*

*u najviše zakonodavno tijelo, smanjuje kvalitet propisa, sužava kulturu dijaloga i protivi se demokratskim principima koji podržavaju uključivanje što više društvenih činilaca u donošenje odluka koje se tiču društva u cjelini*²⁵.

Na istoj sjednici Tužilačkog savjeta, osim Katnića, razriješeno je još devet tužilaca koji su stekli uslov za penzionisanje, čime je otvoren prostor za postavljenje novog kadra u tužilaštvu.

Nakon smjene Katnića, stvorile su se pretpostavke za izbor novog glavnog specijalnog državnog tužioca.

U skladu sa članom 14. Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, Tužilački savjet bira glavnog specijalnog tužioca i specijalne tužioce na osnovu javnog oglasa. Nakon spovedenog postupka, Tužilački savjet bira glavnog specijalnog tužioca većinom glasova ukupnog broja članova. Prijave za glavnog specijalnog tužioca dostavili su profesor Blagota Mitrić, advokat Miladin Joksimović, sudija Vladimir Novović, specijalni državni tužilac Miloš Šoškić i zamjenik glavnog specijalnog tužioca Saša Čađenović.

Nakon obavljenih intervju sa kandidatima, specijalni tužilac Miloš Šoškić odustao je od kandidature. Na predlog vršiteljke dužnosti VDT-a Maje Jovanović, za novog specijalnog državnog tužioca, većinom glasova Tužilačkog savjeta, izabran je sudija podgoričkog Višeg suda Vladimir Novović. On je imao podršku svih članova TS-a, osim tužiteljke Đurđine Ivanović.

Po stupanju na funkciju, na zahtjev SDT-a, Tužilački savjet je shodno članu 24 stav Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, uputio na rad u Specijalno državno tužilaštvo višu državnu tužiteljku Tanju Čolan Deretić i osnovne državne tužioce Vukasa Radonjića i Jovana Vukotića.

Takođe, u cilju kompletiranja tima, na zahtjev GST-a Novovića, direktor Uprave policije Zoran Brđanin imenovao je Predraga Šukovića za novog načelnika Specijalnog policijskog odjeljenja, umjesto Dragana Radonjića, koji je u Upravi policije važio za kadar blizak bivšem pomoćniku direktora Zoranu Lazoviću, i bivšem glavnom specijalnom tužiocu Milivoju Katniću. Novi šef Specijalnog policijskog odjeljenja rasformirao je tim koji je zatekao, razriješio 25 policajaca, imenovao 15 novih, uz pet iz prethodnog sastava.

Na ovaj način ojačani su kapaciteti Specijalnog državnog tužilaštva, što je notirano i u izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2022. godinu. U izvještaju EK-a se navodi da je tokom 2021. godine SDT imao 48 zapošljenih, u odnosu na 2020. godinu, kada ih je bilo 54, sa ukupno 12 specijalnih tužilaca, kojih je bilo 16 tokom 2020. godine.

Ipak, Evropska komisija naglašava potrebu jačanja ljudskih kapaciteta, kao i prostornih, koji i dalje ostaju razlog za zabrinutost.²⁶

U međuvremenu, u septembru 2022, godine, Vlada Crne Gore donijela je odluku kojom je na inicijativu ministra pravde Marka Kovača usvojena informacija o potrebi rješavanja pitanja prostornih kapaciteta Vrhovnog državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva, Višeg državnog tužilaštva u Podgorici i Specijalnog policijskog odjeljenja. Vlada je usvojila Zaključak kojim je tužiocima i pripadnicima SPO na raspolaganje stavljena stara

²⁵ <https://www.hraction.org/2021/06/11/protest-zbog-smanjivanja-starosne-granice-za-odlazak-u-penziju-na-mala-vrata-i-bez-javne-rasprave/>

²⁶ Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru, za 2022. godinu.

zgrada Vlade, čime se u značajnom unapređuju kapaciteti za rad tužilaštva.

4.1.3 Nosioi tužilačke funkcije

U Državnom tužilaštvu, tužilačku funkciju je na dan 31.12. 2021. godine vršilo 110 državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava.

4.2 Rezultati rada Državnog tužilaštva 2021-2022

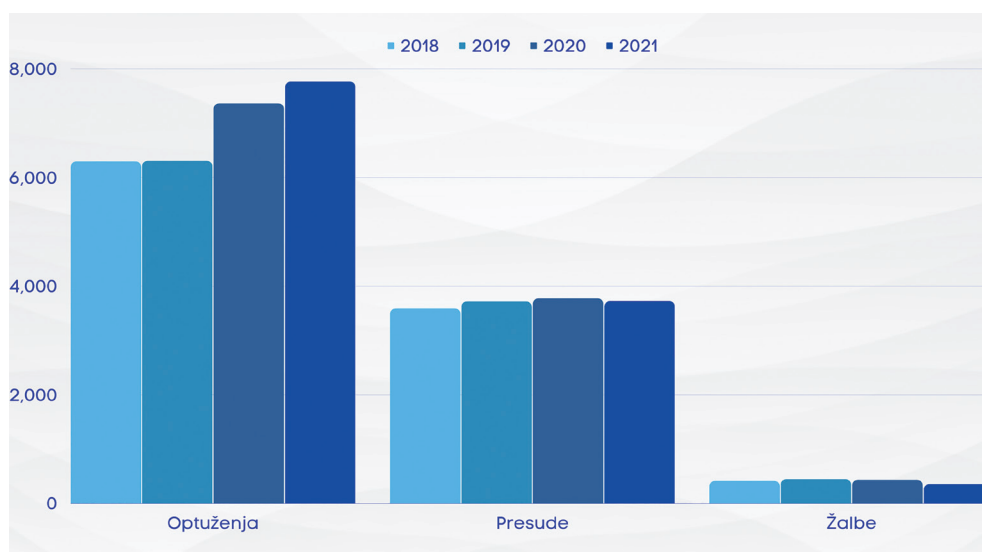
4.2.1 Optuženja, presude i žalbe

Po izvještaju Tužilačkog savjeta za 2021. godinu, u Državnom tužilaštvu optuženo je ukupno 4.170 lica, pa je sa 3.561 neriješenim optuženjem iz prethodnog perioda i 30 ustupljenih optuženja od drugih tužilaštava, bilo u radu kod suda ukupno optuženja protiv 7.761 lica.

Osnovna i viša državna tužilaštva, u 2021. godini, optužila su 4.017 lica, od čega su protiv 424 lica podignute optužnice poslije sprovedene istrage, protiv 266 lica neposredne optužnice, dok je protiv 3.327 lica podniet optužni predlog.

Uz neriješena optuženja iz ranijih godina, kao i optuženja protiv 30 lica primljenih od drugih tužilaštava, kod suda je bilo optuženja protiv 7.177 lica. Od toga, u nadležnosti viših državnih tužilaštava protiv 760 lica, a u nadležnosti osnovnih državnih tužilaštava protiv 6.417 lica.

Specijalno državno tužilaštvo je u 2021. godini optužilo 153 lica, od čega je protiv 141 lica podignuta optužnica poslije sprovedene istrage, protiv 1 lica neposredna optužnica, dok je protiv 11 lica podignut optužni predlog. Uz neriješeno 431 optuženje iz ranijeg perioda, kod suda je bilo optuženja protiv ukupno 584 lica.²⁷

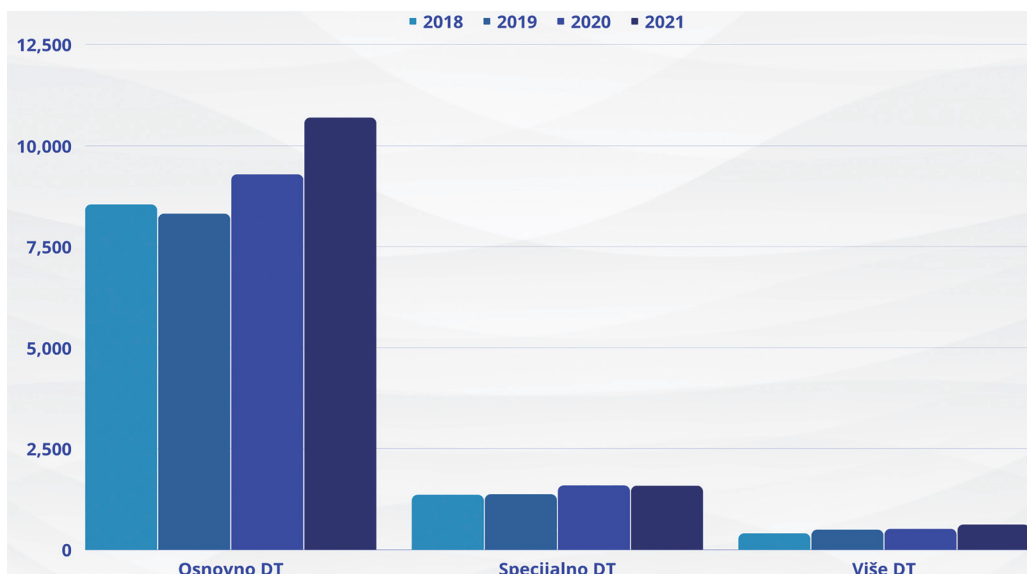


Grafik 1: Uporedni prikaz rezultata rada Državnog tužilaštva, po godinama.

²⁷ Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta za 2021. godinu.

4.2.2 Krivične prijave

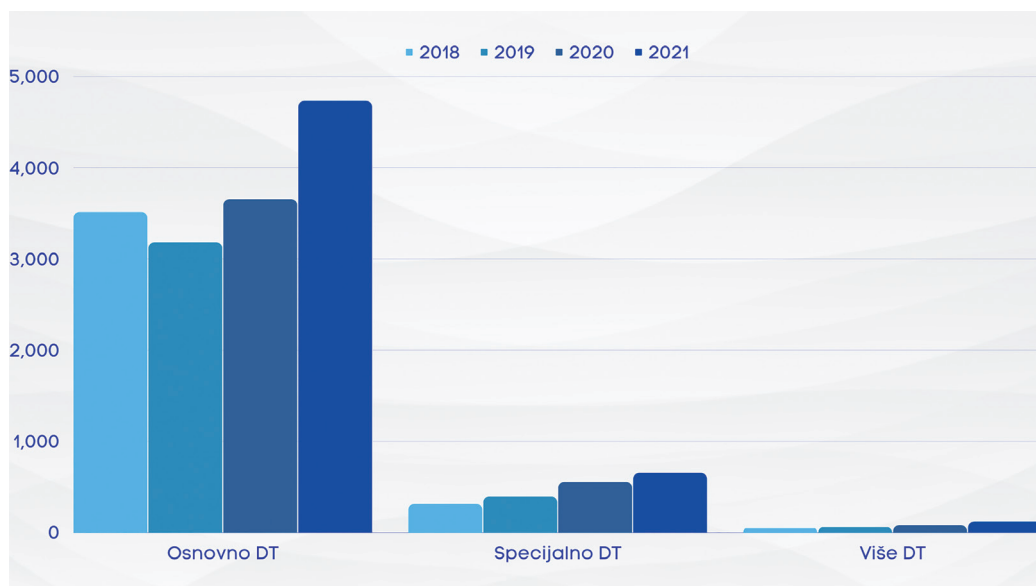
Kad su u pitanju krivične prijave, po izvještaju Tužilačkog savjeta, državna tužilaštva su tokom 2021. godine imala u radu krivičnih prijava protiv 12.853 lica, u 2020. godini 11.913 lica, u 2019. godini 10.164 lica, u 2018. godini 10.288 lica. Od toga, u radu Specijalnog državnog tužilaštva bilo je 1.547 lica, u 2020. godini 1.582 lica, u 2019. godini 1.364 lica, u 2018. godini 1.351 lica, osnovnih državnih tužilaštava bilo je 10.688 lica, u 2020. godini 9.821 lice, u 2019. godini 8.309 lica, u 2018. godini 8.536 lica, a u radu viših državnih tužilaštava 618 lica, u 2020. godini 510 lica, u 2019. godini 491 lice, u 2018. godini 401 lice.



Grafik 2: Uporedni prikaz broja krivičnih prijava u radu, po tužilaštvu.

4.2.3 Odbačaji krivičnih prijava

Od podnesenih krivičnih prijava, Državno tužilaštvo je u 2021. godini odbacilo krivične prijave protiv 5.498 poznatih punoljetnih lica (u 2020. godini 4.266 lica, u 2019. godini 3.632 lica, u 2018. godini 3.875 lica), od čega je u nadležnosti viših državnih tužilaštava odbaceno krivičnih prijava protiv 118 lica (u 2020. godini 79 lica, u 2019. godini 59 lica, u 2018. godini 47 lica), u nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva protiv 650 lica (u 2020. godini 552 lica, u 2019. godini 393 lica, u 2018. godini 316 lica) i osnovnih državnih tužilaštava protiv 4.730 lica (u 2020. godini 3.635 lica, u 2019. godini 3.180 lica, u 2018. godini 3.512 lica).

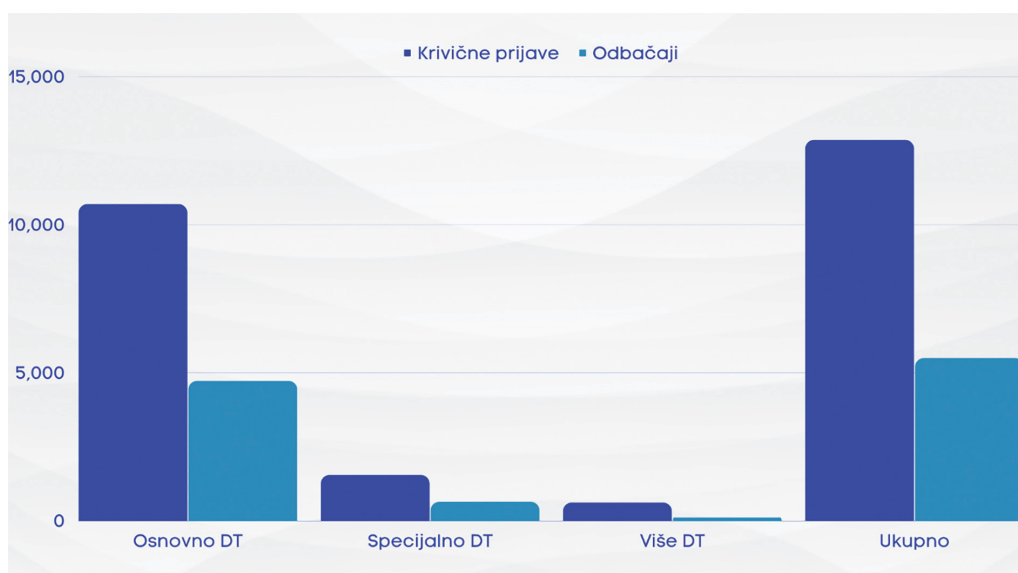


Grafik 3: Upordni prikaz odbačaja krivičnih prijava u radu, po tužilaštvu, po godinama.

Treba ukazati na očigledan godišnji rast odbačenih krivičnih prijava, ali i visok procenat odbačaja podnesenih krivičnih prijava.

Preciznije, od ukupnog broja podnesenih krivičnih prijava u 2021. godini 12.853, odbačeno je 5.498 ili 42,78%.

U Specijalnom državnom tužilaštvu od ukupno 1.547 podnesenih krivičnih prijava odbačeno je 650 ili 42,02%, u Višem od 618 podnesenih, odbačeno je 118 ili 19,09% i kod osnovnih državnih tužilaštava od 10.688, obačeno je 4.730 ili 44,26%.



Grafik 4: Uporedni prikaz krivičnih prijava u radu i odbačaja, po tužilaštvu.

4.2.4 Odbačaji zbog zastarjelosti

Tužilaštva su, usljed *nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja*, odbacila 53 krivične prijave, od čega 51 prijavu iz nadležnosti osnovnih i dvije iz nadležnosti viših državnih tužilaštava. U svakom od ovih slučajeva zastarjelost je nastupila prije podnošenja krivičnih prijava.

4.3 Rezultati rada Specijalnog državnog tužilaštva od 1. januara do 30. juna 2022²⁸

4.3.1 Optuženja, presude i žalbe

Specijalno državno tužilaštvo je u prvih šest mjeseci 2022. godine podiglo optužnice protiv 61 izvišoca krivičnog djela. Za krivična djela organizovanog kriminala podignute su optužnice protiv 46 lica, za krivična djela visoke korupcije protiv 13, dok su za pranje novca podignute ukupno 2 optužnice. Pored toga podignuto je 6 optužnih predloga i 4 neposredne optužnice, u oba slučaja za krivična djela visoke korupcije.

U postupku kontrole i potvrđivanja optužnice, sud je potvrdio optužnice protiv 72 učinioca krivičnog djela, dok je 16 vraćeno na dopunu.

Sud je donio odluke protiv 25 lica, od kojih su za 23 lica presude osuđujuće, od kojih 12 na osnovu zaključenih sporazuma o priznanju krivice.

Ukupan broj zaključenih sporazuma o priznanju krivice u izvještajnom periodu bio je 22, sud je potvrdio 12, ukupno 8 je odbijeno, dok dva čekaju na odluku suda.

Treba istaći da je za krivična djela stvaranja kriminalne organizacije i utaje poreza i dopri-nosa, Specijalno državno tužilaštvo zaključilo sedam sporazuma o priznanju krivice, od kojih je šest odbijeno od strane suda.

4.3.2 Krivične prijave

U periodu od 1. januara do 30. juna 2020. godine, Specijalno državno tužilaštvo primilo je 566 krivičnih prijava. U odnosu na strukturu krivičnih djela u vezi sa kojima su podnese-ne krivične prijave, za organizovani kriminal bilo ih je 127, za visoku korupciju 405, pranje novca sedam, terorizam jedna, a ostalih krivičnih djela iz domena nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva bilo je 26. Uz neriješene prijave iz ranijeg perioda protiv 517 lica, ukupan broj prijava u radu protiv poznatih počinitelaca bio je 1.083.

²⁸ Izvještaj o radu Specijalnog državnog tužilaštva za period od 1. januara do 30. juna 2022. godine.



Grafik 5: Pregled podnesenih krivičnih prijava za poznate učinioce po strukturi krivičnih djela

Kada se sagledaju sve zaprimljene krivične prijave, sa neriješenim prijavama iz ranijeg perioda, ukupno prijava u radu bilo je 1.083. U odnosu na postupanje u odnosu na ukupan broj krivičnih prijava u radu, Specijalno državno tužilaštvo na kraju izvještajnog perioda imalo je 667 neriješenih od 1.083 prijave u radu ili 61.59%. Dodatno, odbačaja je 250 ili 23.08%.

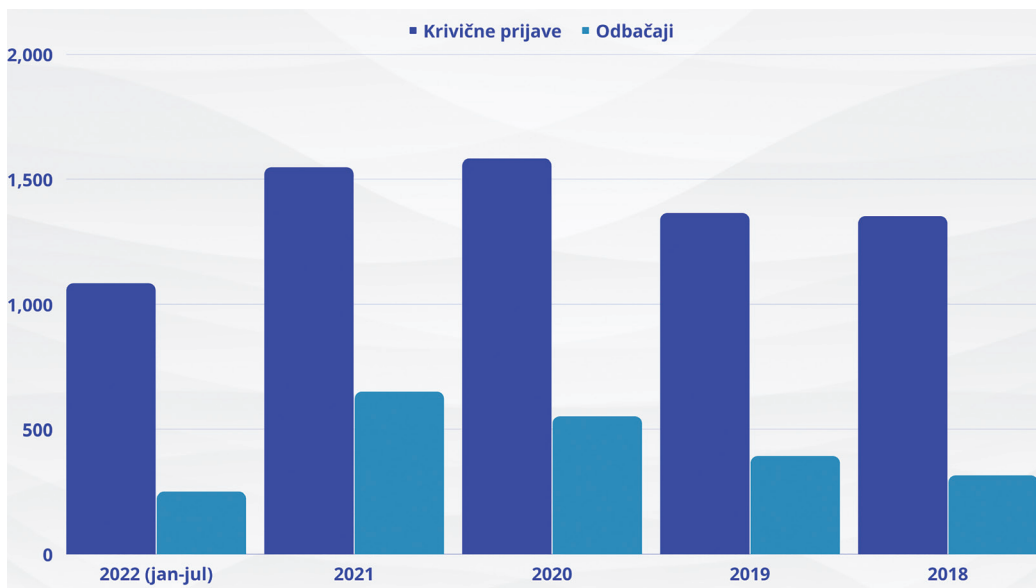
Ukupan broj naredbi o sprovođenju istrage je 55 ili 5.08%, dok je ustupljenih prijava 101, ili 9.33%. Ukupan broj optužnih predloga u izvještajnom periodu je šest, dok je broj neposrednih optužnica četiri. U oba slučaja odnose se na krivično djelo visoke korupcije.

4.3.3 Odbačaji krivičnih prijava

Od podnesenih krivičnih prijava, Specijalno državno tužilaštvo je u prvih šest mjeseci 2022. godine odbacilo krivične prijave protiv 250 lica ili 23.08%.

Kada se sagleda procenat odbačaja Specijalnog državnog tužilaštva za 2021. godinu, koji je bio 42,02%, treba konstatovati da je za period od prvih šest mjeseci došlo do značajnog pada odbačaja.

Dodatno, podaci sadržani u izvještaju Tužilačkog savjeta pokazuju i da je procenat odbaćenih prijava od ukupnog broja u radu u 2020. godini bio 34.89%, za 2019. godinu 28.81%, dok je za 2018. godinu taj procenat bio 23.39%.



Grafik 6: Usporedni pregled podnesenih krivičnih prijava za poznate učinioce i odbačaji

4.3.4 Slučajevi iz nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva, 2021. i 2022. godine

4.3.4.1 Pregled i epilozi slučajeva procesuiranih od strane Specijalnog državnog tužilaštva tokom 2021. godine

Slučaj Koverta

Vijeće Višeg suda u Podgorici potvrdilo optužnicu za pranje novca u saizvršilaštvu, koju je Specijalno državno tužilaštvo podiglo protiv savjetnika predsjednika Crne Gore i bivšeg gradonačelnika Podgorice Slavoljuba Stijepovića u septembru 2021. godine. Prethodno, Vanraspravno vijeće Višeg suda u Podgorici je dva puta donosilo rješenje kojim se obustavlja krivični postupak protiv Stijepovića. Postupajući po žalbi Specijalnog državnog tužilaštva, Apelacioni sud Crne Gore je ukinuo rješenje Višeg suda u Podgorici, te je predmet vraćen prvostepenom sudu na ponovno odlučivanje, koji je u ponovnom postupku potvrdio optužnicu.

U okviru istog postupka, optužnica je potvrđena protiv Duška Kneževića, koji je optužen za stvaranje kriminalne organizacije, kao i protiv Branislava Todorovića, Živka Šljivančanina, Tamare Krdžić, Gorana Grujovića i Tomice Kneževića, zbog istog krivičnog djela i pranja novca u saizvršilaštvu.

Nezakonito praćenje i snimanje građana od strane ANB-a

Specijalno tužilaštvo po prijavi direktora ANB-a Dejana Vukšića prikupilo je dokaze na osnovu kojih se bivši direktor ANB-a Dejan Peruničić i agent ANB-a Srđa Pavićević terete za zloupotrebu službenog položaja u produženom trajanju jer su u periodu od januara do septembra 2020. godine u više navrata na području Podgorice, Budve i Cetinja, bez prethodno izdatog pisanog naloga za praćenje i osmatranje, uz korišćenje tehničkih sredstava

za foto-dokumentovanje, pratili više lica iz javnog života.

Njima se sudi pred Višim sudom u Podgorici, na suđenju koje je zatvoreno za javnost i još uvijek je u toku.

Dodatno, Specijalno državno tužilaštvo podiglo je optužni predlog protiv bivšeg direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost Dejana Peruničića, zbog osnovane sumnje da je u vrijeme njegovog mandata prisluškivao glavnog specijalnog tužioca Milivoja Katnića.

Slučaj Međa

Direktor Uprave za nekretnine Dragan Kovačević je uhapšen tokom 2021. godine zbog sumnje da je organizovao kriminalnu grupu koja je nezakonito upisivala državno zemljište u zoni morskog dobra na fizička i pravna lica. Pored njega, donijeta je naredba o sprovođenju istrage protiv 10 fizičkih i jednog pravnog lica zbog postojanja osnovane sumnje da su izvršili krivična djela zloupotreba službenog položaja, zloupotreba položaja u privrednom poslovanju, protivpravnog zauzimanja zemljišta, navođenje na ovjeravanje neistinitog sadržaja, falsifikovanje isprave, utaje poreza i doprinosa, te krivičnih djela zloupotreba položaja u privrednom poslovanju.

Dragan Kovačević nije bio dostupan pravosudnim organima Crne Gore izvjesno vrijeme, ali mu je, nakon što se krajem oktobra 2022. godine pojavio na glavnom pretresu u Višem sudu, određen pritvor zbog opasnosti od bjekstva.

Pandora papiri

Nakon što je Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) objavila serijal tekstova u kojima su iznijeli podatke da su predsjednik Crne Gore Milo Đukanović i njegov sin Blažo tokom 2012. godine na nekoliko offshore destinacija osnovali tajne trustove i kompanije, SDT je formiralo predmet u oktobru 2021. i tražilo pisano izjašnjenje predsjednika Crne Gore Đukanovića. Izviđaj je u toku, ali je SDT na čelu sa bivšim glavnim specijalnim tužiocem Katnićem već na početku tvrdio da postoji „sumnja na krajnjem polu osnova“.

Slučaj Abu Dabi

SDT je tražio da se bivšem ministru poljoprivrede, poslaniku DPS-a i aktuelnom savjetniku predsjednika Crne Gore Petru Ivanoviću skine imunitet, za potrebe vođenja istrage o trošenju novca od poljoprivrednog kredita iz Abu Dabi fonda. Administrativni odbor Skupštine skinuo je imunitet Ivanoviću, u julu 2021. godine.

Bivši ministar poljoprivrede Aleksandar Stijović tvrdio je da je novac u državu ušao mimo računa državnog trezora, u kome nema garancije za ovaj kredit i da je novac prošao preko posebnog računa koji je u Prvoj banci otvorio Petar Ivanović. SDT je postupak proglasio tajnim.

4.3.4.2 Pregled i epilozi slučajeva procesuiranih od strane Specijalnog državnog tužilaštva tokom 2022. godine

Medenica

Po stupanju na dužnost novog glavnog specijalnog državnog tužioca, uhapšena je bivša predsjednica Vrhovnog suda Vesna Medenica zbog sumnje za stvaranje kriminalne organizacije i protivzakoniti uticaj. Ona je uhapšena nakon što je portal Libertas objavio dokumentaciju dostavljenu od strane EUROPOL-a, koja sadrži transkripte prepiske preko Sky aplikacije njenog sina Miloša Medenice. Ista dokumentacija je ranije dostavljena zvaničnim organima Crne Gore, međutim, slučaj tada nije pokrenut.

Vesna Medenica je bila četiri godine vrhovna državna tužiteljka Crne Gore, a nakon toga u tri mandata na čelu Vrhovnog suda – od 2007. do decembra 2020. godine, kada je podnijela ostavku.

Miloša Medenicu SDT se sumnjiči da je 2019. godine formirao kriminalnu organizaciju, u cilju šverca cigareta iz Slobodne carinske zone Luke Bar. Vesna Medenica, majka Miloša Medenice, po spisima SDT-a, prihvatila je članstvo u toj kriminalnoj organizaciji, odnosno, pristala je da sa pozicije predsjednice Vrhovnog suda prikriva članove klana.

Pored njih, kao članovi kriminalne organizacije uhapšeno je još 13 lica.

Protiv Medenice je podignuta optužnica u oktobru 2022. Ona se nalazila u pritvoru od aprila 2022. godine. U prvoj polovini novembra 2022. godine, Medenica je izašla iz pritvora, nakon odluke nadležnog suda. Međutim, SDT je podnio žalbu na tu odluku, navodeći da bi Medenica trebalo da ostane u pritvoru zbog opasnosti od bjekstva. Apelacioni sud je prihvatio žalbu i vratio predmet na ponovno odlučivanje, ali je Viši sud opet donio istu odluku-da nema razloga da Medenica bude u pritvoru.

U optužnici se, između ostalog, navodi da se bivša predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, od 2019. do 2021. godine, obavezala da će korišćenjem položaja posredovati da se određeni predmeti pred Višim sudom i Vrhovnim sudom završe u korist privrednih društava „Fab Live“ i „Cijevna Commerce“, bez obzira na činjenično stanje. U tome joj je, kako piše, pomagao okrivljeni Miloš Medenica i pojedini pripadnici kriminalne organizacije, te da je za njeno posredovanje dat mito. Osim toga, posredovala je kod sudija Vrhovnog suda Crne Gore i sudije Osnovnog suda u Herceg Novom da postupe suprotno zakonu i donesu odluku u korist privrednog društva „Carine“.

Jovanić

U maju 2022. godine, uhapšen je predsjednik Privrednog suda Blažo Jovanić, zbog osnovane sumnje da je organizator kriminalne grupe koja je zloupotrebom službenog položaja i drugim krivičnim djelima, oštetila državu za više desetina miliona eura. SDT sumnjiči Jovanića da je 2015. godine formirao kriminalnu organizaciju među kojima su stečajni upravnici, procjenitelji i vlasnici firmi za obezbjeđenje, sa ciljem da, koristeći funkciju predsjednika Privrednog suda i sudijsku funkciju, nezakonitim uvećanjem troškova stečajnog postupka pribavlja protivpravnu imovinsku korist.

Pored njega, uhapšeno je više lica koja su osumnjičena da su pripadnici kriminalne grupe, među kojima i stečajni upravnici Saša Zejak, Sanja Lješковиć i Radovan Radinović, advokatica Snežana Jović, te vlasnici firmi za privatna obezbjeđenja Pavić Globarević i Darko Perović.

SDT je u ovom predmetu podigao optužnicu u novembru 2022.

Kavački klan

U aprilu 2022. godine, uhapšen je vođa kavačkog kriminalnog klana Slobodan Kaščelan, kojeg SDT sumnjiči da je organizovao kriminalnu grupu koja je počinila i planirala više teških krivičnih djela. Istovremeno, uhapšeni su i njegov tjelohranitelj Vladimir Vučković, Kotorani Miloš Radonjić i Krsto Maroš, kao članovi kriminalne grupe.

Specijalno državno tužilaštvo je podiglo optužnicu protiv 14 osoba zbog stvaranja kriminalne organizacije, teškog ubistva Nikole Stanišića na podmukao način, te krivičnog djela teško ubistvo putem pomaganja, nedozvoljenog držanja oružja i eksplozivnih materija, a u oktobru 2022. godine Vanraspravno vijeće Višeg suda u Podgorici potvrdilo je optužnicu protiv okrivljenih za ubistvo Nikole Stanišića.

Lazović, Pantović i Milović

U julu 2022. godine, uhapšeni su službenici Agencije za nacionalnu bezbjednost (ANB) Petar Lazović i Radovan Pantović, po nalogu Specijalnog državnog tužilaštva, zbog sumnje da su počinili krivično djelo stvaranje kriminalne organizacije. Istovremeno, Specijalno državno tužilaštvo izdalo je i nalog za hapšenja službenika Uprave policije Ljuba Milovića, zbog postojanja osnova sumnje da je učinio krivična djela stvaranje kriminalne organizacije, neovlašćena proizvodnja, držanje i stavljanje u promet opojnih droga, krijumčarenje, nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija i zloupotreba službenog položaja.

Slučaj je pokrenut na osnovu dostavljenih podataka od strane Europolu, u kojima su Lazović, Pantović i Milović označeni kao članovi kavačkog klana.

Viši sud u Podgorici je, u novembru ove godine, prihvatio jemstvo za Lazovića, čija je porodica založila 1,2 miliona eura, kao garanciju da će biti dostupan pravosudnim organima, ukoliko mu se ukine pritvor. SDT je uložio žalbu na tu odluku, koja je prihvaćena i vraćena sudiji za istragu na ponovno odlučivanje, pa se Lazović, u momentu pisanja ove studije i dalje nalazio u pritvoru, u kome je od jula ove godine. Milović se ne nalazi u zemlji i nije dostupan pravosudnim organima.

Investiciono-razvojni fond (IRF)

Specijalno državno tužilaštvo (SDT) podiglo je optužnicu protiv bivšeg rukovodstva Investiciono-razvojnog fonda (IRF) – nekadašnjeg predsjednika Odbora direktora i izvršnog direktora Zorana Vukčevića, direktora Sektora za kredite i garancije Zorana Vujovića i direktora Sektora za finansijske i pravne poslove Branislava Jankovića, zbog zloupotrebe položaja u privrednom poslovanju. Vijeće Višeg suda u Podgorici potvrdilo je optužnicu SDT-a.

Plantaže

Po nalogu specijalnog državnog tužioca, u julu 2022. godine uhapšeni su Veselin Vukotić, Božo Mihailović, Đorđije Rajković, Sead Šahman, Duško Perović i Anica Hajduković, bivši članovi Odbora direktora Plantaža, zbog postojanja osnova sumnje da su učinili krivično djelo zloupotreba položaja u privrednom poslovanju. Njima je određen pritvor, ali se od oktobra 2022. godine, odlukom Vrhovnog suda da odbije predlog Specijalnog državnog tužilaštva za produženje pritvora, brane sa slobode.

U istom postupku nešto kasnije uhapšena je i Verica Maraš, bivša izvršna direktorica kompanije Plantaže, zbog sumnje da je zloupotrijebila položaj u privrednom poslovanju. Ona je od avgusta 2022. godine bila u Istražnom zatvoru, iz kojeg je izašla da se brani sa slobode u oktobru 2022. U ovom slučaju SDT nije tražio produženje pritvora.

5. Utvrđivanje odgovornosti državnih tužilaca

5.1.1 Disciplinska odgovornost državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava

Zakon o Državnom tužilaštvu precizno propisuje disciplinski postupak. Ako postoji osnovana sumnja da je državni tužilac izvršio disciplinski prekršaj, predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca mogu podnijeti rukovodilac državnog tužilaštva, rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, vrhovni državni tužilac, ministar pravde i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca.²⁹ Istragu po podnijetom predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sprovodi disciplinski tužilac i zastupa optužni akt u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnog tužioca.

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi disciplinsko vijeće po optužnom predlogu disciplinskog tužioca. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu predviđa izmjene u dijelu sastava disciplinskog vijeća.

Umjesto ranijeg rješenja da Disciplinsko vijeće čine tri člana i to dva člana iz reda državnih tužilaca i jedan član iz reda uglednih pravnika, koji je predsjednik Disciplinskog vijeća, po novom rješenju kojim se jača nezavisnost u radu ovog tijela, vijeće sada čine dva ugledna pravnika i jedan tužilac, koji je ujedno i predsjednik Disciplinskog vijeća.

Članove Disciplinskog vijeća i njihove zamjenike imenuje Tužilački savjet na predlog predsjednika Tužilačkog savjeta. Kad su u pitanju najteži disciplinski prekršaji, u tom slučaju postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sprovodi Tužilački savjet po optužnom predlogu disciplinskog tužioca.

Cijeneći po broju podnesenih prijava i izrečenih kazni, može se konstatovati da sistem utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih tužilaca za disciplinske prekršaje u vezi sa vršenjem tužilačke funkcije nije funkcionalan.

²⁹ Zakon o Državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018, 76/2020

To potvrđuje podatak da je i pored zakonskih izmjena, Vijeće za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, tokom prve polovine 2022. godine, sprovelo svega jedan postupak utvrđivanja odgovornosti državnog tužioca. Ista je situacija od 2016. godine do danas. U prosjeku, tokom godine, podnesu se jedan do dva predloga, najčešće zbog propuštanja tužilaca da blagovremeno prijave imovinu Agenciji za sprečavanje korupcije.³⁰

U nastavku slijedi grafički pregled postupanja u predmetima formiranim povodom utvrđivanja disciplinske odgovornosti po godinama, broju podnesenih predloga i izrečenih kazni.



Grafik 7: Uporedni pregled postupanja u predmetima formiranim povodom utvrđivanja disciplinske odgovornosti po godinama, broju podnesenih predloga i izrečenih kazni

Po dostupnim podacima prikupljenih primjenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i uvidom u godišnje izvještaje rada Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva, može se zaključiti da nije pokrenut nijedan disciplinski postupak protiv bilo kog državnog tužioca zbog propusta u radu u bilo kojem predmetu.

Međutim, kako Akcija za ljudska prava (HRA) primjećuje, jedan od težih disciplinskih prekršaja je kada državni tužilac „bez opravdanog razloga ne postupa u predmetima u zakonom propisanim rokovima, a usljed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom“. Dalje, zapanjujući je podatak koji navode o broju odbačenih krivičnih prijavi, od čega većina zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja. Tako su, kako navode, državni tužioci samo tokom 2020. godine odbacili ukupno 1107 krivičnih prijavi, od čega 789 zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja. Podaci za

2021. godinu su značajno bolji. U izvještajnoj 2021. godini državna tužilaštva su, usljed nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, odbacila 53 krivične prijave, od čega 51 prijavu iz nadležnosti osnovnih i dvije iz nadležnosti viših državnih tužilaštava. U svakom od ovih

³⁰ Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2019. i 2020. godinu.

slučajeva zastarjelost je nastupila prije podnošenja krivičnih prijava.³¹

Zbog težine posljedica ovog disciplinskog prekršaja, Akcija za ljudska prava je ranije dala preporuku da se taj prekršaj propiše kao jedan od najtežih disciplinskih prekršaja, za čije izvršenje zakon propisuje disciplinsku sankciju razrješenje državnog tužioca, ali ta preporuka nije usvojena.

Imajući u vidu potencijalnu javnu opasnost, stava smo da bi novoizabrani Tužilački savjet trebalo da analizira razloge zbog kojih se tako veliki broj krivičnih prijava odbacuje zbog nastupanja zastarjelosti i da li je u bilo kom predmetu do zastarjelosti krivičnog gonjenja došlo usljed nestručnog ili nesavjesnog rada državnog tužioca.

5.1.2 Pritužbe na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada

Postupak po pritužbama na rad državnih tužilaca uređen je odredbama Poslovnika Tužilačkog savjeta. Njime je propisano da svako fizičko i pravno lice ima pravo da podnese pritužbu na rad državnog tužioca i rukovodioca državnog tužilaštva. Pritužba se podnosi u pisanoj formi i može biti anonimna, dok su obavještenja o načinu podnošenja pritužbe, istaknuta u svim tužilaštvima.

Komisija za razmatranje pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada obrazovana je 10. marta 2022. godine, u sastavu: Tatjana Begović, predsjednica, Sanja Jovičević, članica, Stevo Muk, član.

Ukupan broj pritužbi koje je razmatrao Tužilački savjet, za period od 1. januara 2022. do 1. jula 2022. godine je 50, od kojih je 47 prenijeto iz 2021. godine, dok su svega 3 pritužbe iz 2022. godine. Tužilački savjet je razmatrao 50 pritužbi, od kojih je odlučeno po 48 pritužbi, dok je odlučivanje za 2 preostale odloženo za naredni period.

Dalje, od 50 razmatranih pritužbi, odlučeno je da je 39 neosnovano, odnosno da su postupajući tužioci u datim predmetima postupali u skladu sa svojim zakonskim ovlaštenjima, dok je 5 osnovano. Od ukupnog broja razmatranih pritužbi, 29 se odnosilo na rad osnovnih državnih tužilaštava, 11 na rad viših, 7 na rad specijalnog državnog tužioca, 2 pritužbe odnosile su se na rad vrhovnog državnog tužioca, dok se jedna odnosila na Sudski savjet kojem je i proslijeđena.

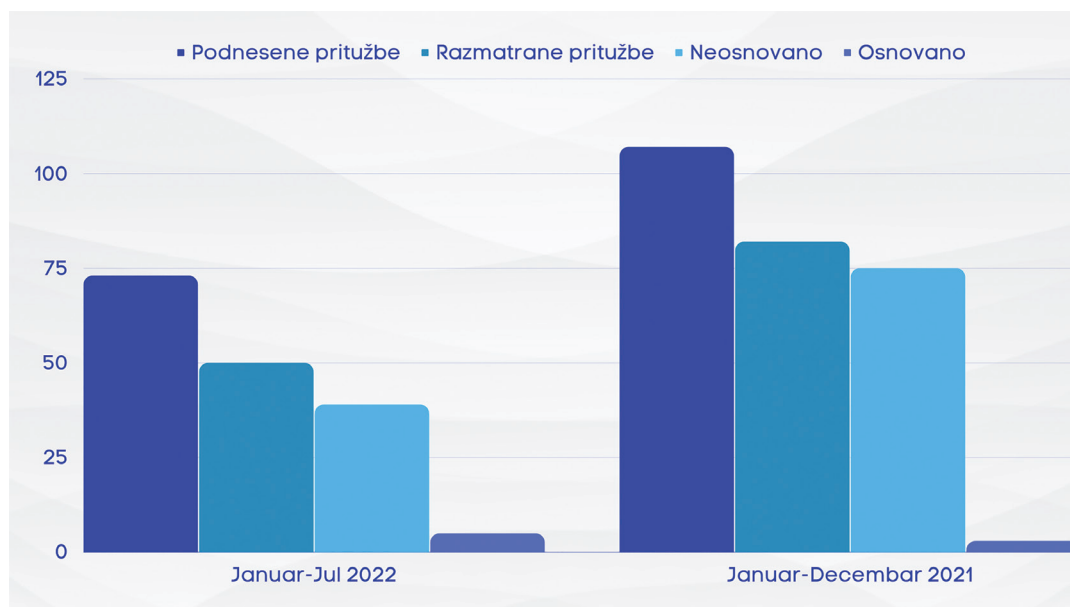
Tužilačkom savjetu je za prvih šest mjeseci 2022. godine podnijeto ukupno 73 pritužbe.

Nijedna od usvojenih pritužbi nije dovela do pokretanja disciplinskog postupka ili postupka za kršenje Etičkog kodeksa.

Godinu ranije, tokom 2021. godine, Tužilačkom savjetu je podnijeto ukupno 107 pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada. Na sjednicama Tužilačkog savjeta razmatrane su ukupno 82 pritužbe i utvrđeno je da je 75

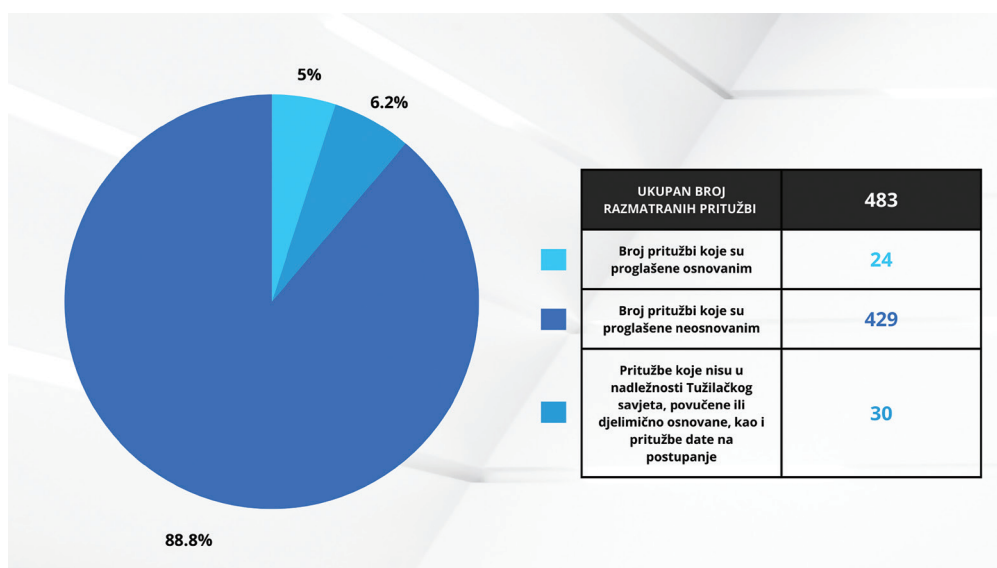
³¹ Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2021. godinu.

pritužbi neosnovano, tri su osnovane, dok su za četiri data uputstva za postupanje. Na kraju izvještajne godine ostalo je neriješeno 68 pritužbi.



Grafik 8: Usporedni pregled statusa pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada

Kad je u pitanju raniji posmatrani period od 2016. do kraja 2021. godine, Komisija za razmatranje pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, razmatrala je ukupno 483 pritužbe, od kojih su svega 24 proglašene osnovanim ili svega 4,97%.



Grafik 9: Usporedni pregled razmatranih i osnovanih pritužbi, 2016-2021

Još precizniji uvid stiže se kada se prikupljeni podaci prikazu po godinama.

Komisija za razmatranje pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava	Broj podnesenih pritužbi	Broj razmatranih pritužbi	Broj pritužbi koje su proglašene osnovanim	Broj pritužbi koje su proglašene neosnovanim	Broj prenijetih pritužbi za narednu godinu
2016.	39	39	4	35	27
2017.	94	109	7	102	10
2018.	97	53	3	50	55
2019.	104	103	3	84	52
2020.	76	97	4	83	31
2021.	107	82	3	75	68

Grafik 10: Usporedni pregled statusa razmatranih pritužbi, po godinama.

Zbog relativno malog broja podnesenih pritužbi, i niskog procenta onih koje se prihvataju kao osnovane, Evropska komisija u posljednjem izvještaju za Crnu Goru, za 2022. godinu, navodi da je potrebno revidirati disciplinski i etički okvir za tužioce da bi se ojačala objektivnost, proporcionalnost i djelotvornost i da bi se obezbijedila njegova djelotvorna implementacija. Statistika precizno ukazuje da je djelotvorna implementacija na veoma niskom nivou.

5.1.3 Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca

Etičkim kodeksom se utvrđuju načela i pravila ponašanja rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca, a donijela ga je Konferencija državnih tužilaca 2018. godine. Zakon o Državnom tužilaštvu ne propisuje da kršenje Kodeksa predstavlja disciplinski prekršaj, odnosno osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca. Za kršenje Kodeksa nema sankcije, i ne utiče na napredovanje tužilaca.

Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca ima predsjednika i dva člana. Predsjednik se bira iz reda članova Tužilačkog savjeta koji nije državni tužilac, jednog člana bira proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva iz reda državnih tužilaca, a drugi član je predsjednik Udruženja državnih tužilaca Crne Gore. Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca bira se na vrijeme od četiri godine.

Svako se može obratiti Komisiji za Etički kodeks državnih tužilaca radi davanja mišljenja da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca.

Po usvajanju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, i formiranju Tužilačkog savjeta, odnosno izbora svih članova u decembru 2021. godine, biran je novi sastav Komisije za Etički kodeks i izbor je završen tek 24. juna 2022. godine. Samim tim, polugodišnji podaci o rezultatima rada ove komisije nijesu dostupni.

U ranijem periodu, tokom 2021. godine, Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca je

imala u radu 10 predmeta radi utvrđivanja da li je ponašanje državnih tužilaca u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca i to devet zaduženih u 2021. godini i jedan prenijet iz decembra 2020. godine. Povodom tri inicijative Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca donijela je mišljenje kojim je utvrdila da državni tužioci nisu učinili povredu Etičkog kodeksa, dok je u dva predmeta utvrđena povreda Etičkog kodeksa državnih tužilaca i to povreda tačke 2.e. Etičkog kodeksa koja uređuje međusobni odnos državnih tužilaca i tačke 3.a. Etičkog kodeksa koja uređuje odnos državnih tužilaca prema zaposlenima. Na kraju 2021. godine, ostalo je u radu 5 predmeta.³²

U izvještaju za Crnu Goru za 2021. godinu Evropska komisija ukazuje da ograničen bilans ostvarenih rezultata i nedostatak proaktivnosti Savjeta ometaju sprovođenje etike i standarda profesionalnog ponašanja tužilaca. Dodatno, kao ključnu zamjerku navode nedostatak pravnog lijeka protiv odluka etičke komisije i predlažu da se ovo pitanje uredi zakonom.

5.1.4 Komisija za ocjenjivanje tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava

Zakon o Državnom tužilaštvu definiše i propisuje postupak ocjenjivanja tužilaca. Rad državnih tužilaca koji imaju stalnu funkciju, osim vrhovnog državnog tužioca i državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu, ocjenjuje se svake tri godine radi procjene njihove stručnosti, kvantiteta i kvaliteta rada, etičnosti i potrebe za obukom, kao i u svrhu napredovanja u državno tužilaštvo višeg stepena.³³

Državni tužioci koji su izabrani na mandat od četiri godine, ocjenjuju se poslije dvije godine rada, kao i na kraju mandata. Ocjene rada državnog tužioca su odličan, dobar, zadovoljava i ne zadovoljava.

Ocjenjivanje državnih tužilaca vrši Komisija za ocjenjivanje koju obrazuje Tužilački savjet. Nju čine vrhovni državni tužilac i pet članova Tužilačkog savjeta, od kojih tri iz reda državnih tužilaca i dva iz reda uglednih pravnika.

Odluku o ocjeni rada državnog tužioca Komisija za ocjenjivanje donosi na predlog Vijeća državnih tužilaca za ocjenjivanje rada državnih tužilaca, koje čine rukovodilac državnog tužilaštva u kojem se državni tužilac ocjenjuje i četiri državna tužioca iz državnih tužilaštava višeg stepena.

Vijeće državnih tužilaca za ocjenjivanje obrazuje Tužilački savjet.

Tužilački savjet je na sjednici od 15. septembra 2022. godine donio izmjene Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava.

Imajući u vidu kritike Evropske komisije u pogledu postupka ocjenjivanja, koji je označila kao neobjektivan i da nije u skladu sa kriterijumima za ocjenjivanje, izmjena Pravilnika je očekivana.

Tokom 2020. godine, nije ocijenjen nijedan tužilac u okviru redovnog postupka ocjene rada, dok su dva tužioca ocijenjena radi unapređenja, a sedam na kraju njihovog četvorogodišnjeg mandata. Do juna 2021. godine, jedan specijalni tužilac je ocijenjen u okviru

³² Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2021. godinu.

³³ Zakon o Državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018, 76/2020, član 86.

redovnog postupka, a tri državna tužioca nakon dvije godine na tužilačkom mjestu. Komisija za ocjenjivanje je za sve državne tužioce, nakon sprovedenog postupka ocjenjivanja, utvrdila ocjenu odličan. Imajući u vidu ukupno stanje u tužilačkom sistemu, kao i kontinuirane kritike na sam proces ocjenjivanja od strane Evropske komisije, ovakav ukupan rezultat ne može se smatrati objektivnim. Dodatno, odluke o ocjenjivanju državnih tužilaca nijesu javno dostupne, pa nije moguće izvršiti uvid u obrazloženje ovakvih odluka.

5.1.5 Izmjene Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava³⁴

Ključne izmjene odnose se na kriterijume za procjenu kvaliteta rada, te se izmjenama predviđa da se kvalitet rada cijeni na osnovu potvrđenih optužnica, osuđujućih presuda i usvojenih žalbi. Dalje, precizno se navodi kvantitativni indikator koji dalje određuje ocjenu rada tužioca i to na sljedeći način:

Optužnice

- a) *Zadovoljava* državni tužilac koji ima 85 odsto ili više potvrđenih optužnica, u odnosu na ukupan broj optužnica u kojima je u istom periodu donijeta odluka;
- b) *Ne zadovoljava* onaj državni tužilac koji ne dostigne postavljeni procenat.

Presude

- a) *Zadovoljava* državni tužilac koji ima 80 odsto ili više osuđujućih presuda, u odnosu na ukupan broj presuda u istom periodu;
- b) *Ne zadovoljava* državni tužilac koji ima manje od 80 odsto osuđujućih presuda.

Žalbe

- a) *Zadovoljava* ukoliko ima 20 odsto ili više usvojenih žalbi, u odnosu na ukupan broj žalbi na oslobađajuće odluke, osuđujuće ili preinačene koje su po tim žalbama tužioca ukinute;
- b) *Ne zadovoljava* ako ima manje od 20 odsto usvojenih žalbi, u odnosu na ukupan broj žalbi na oslobađajuće odluke, osuđujuće ili preinačene, koje su po tim žalbama tužioca ukinute.

Sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji, ocjenjuje se na osnovu pregleda završenih predmeta koji su izvori ocjenjivanja, izvještaja o kontroli rada državnog tužilaštva koji obuhvata i izvještaja o poštovanju zakonskih i instrukcionih rokova za preduzimanje procesnih radnji i pritužbi u pogledu blagovremenosti i ekonomičnosti postupka i to na sljedeći način:

- a) *Odličan*, ako poštuje zakonske i instrukcione rokova za preduzimanje procesnih radnji u svim predmetima;
- b) *Dobar*, ako do 20 odsto ne poštuje instrukcione rokove;

³⁴ Izmjene Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava koje je Tužilački savjet usvojio 15. septembra 2022. godine.

- c) *Zadovoljava*, ako od 20 odsto do 30 odsto ne poštuje instrukcione rokove;
- d) *Ne zadovoljava* ako propušta zakonske i instrukcione rokove za preduzimanje procesnih radnji u više od 30 odsto predmeta.

Takođe, svi ostali kriterijumi definisani pravilnikom imaju jasno izražene kvantitativne indikatore i olakšavaju praćenje napretka rada tužilaca, omogućavaju ujednačenost u ocjenjivanju, ograničavaju proizvoljnost u ocjenjivanju i postavljaju jednake i fer uslove za sve tužioce.

5.1.6 Komisija za normativnu djelatnost

Komisija za normativnu djelatnost je tokom 2022. godine pripremila izmjene Poslovnika o radu Tužilačkog savjeta, kao i akata koji uređuju postupanje po pritužbama i kriterijume za ocjenjivanje državnih tužilaca, koji su usvojeni na Savjetu.

6. Nadzor nad radom Tužilaštva

Nadzor nad vršenjem poslova tužilačke uprave vrši Ministarstvo pravde.

Ministarstvo pravde, preko pravosudnog inspektora, vrši inspekcijski nadzor u državnim tužilaštvima u odnosu na organizovanje rada u državnim tužilaštvima u skladu sa ovim zakonom i nad primjenom Pravilnika o unutrašnjem poslovanju Državnog tužilaštva u dijelu tužilačke uprave, naročito u odnosu na³⁵:

- 1) Rad pisarnice i arhive;
- 2) Vođenje propisanih službenih evidencija;
- 3) Druge poslove u vezi s pravilnim radom i poslovanjem tužilačke uprave.

Inspekcijski nadzor sprovodi se u skladu sa godišnjim planom nadzora, koji donosi ministar pravde do kraja kalendarske godine za narednu godinu. Dodatno, Ministarstvo pravde vrši inspekcijski nadzor povodom pritužbi i predstavki građana koje se odnose na poslove tužilačke uprave.

Godišnji plan nadzora u državnom tužilaštvu za 2022. godinu predviđa redovni nadzor Pravosudne inspekcije nad 13 osnovnih tužilaštava, dva viša, kao i nad Specijalnim i Vrhovnim državnim tužilaštvom.

Pravosudna inspekcija, koja u okviru Ministarstva pravde vrši poslove nadzora nad tužilaštvom, utvrdila je u posljednjih šest godina samo tri nepravilnosti u radu. Inspekcija je u ovom periodu izvršila 75 nadzora, a u posljednje četiri godine nije utvrđena nijedna nepravilnost. Istovremeno, od 2016. godine nije obavljen nijedan vanredni nadzor.

Kapaciteti ministarstva za vršenje pravosudnih inspekcija i dalje su ograničeni, sa samo dva pravosudna inspektora koji rade na nadzoru sudova, tužilaštava, notara i javnih izvršitelja. Od marta 2020. godine do januara 2022. godine kontrolu sudova i tužilaštva vršio je samo jedan inspektor. Tokom 2022. godine služba je ojačana sa još dva inspektora.

Uvidom u zapisnike o nadzoru, utvrdili smo da su svi zapisnici o izvršenim nadzorima od 2016. do 2022. godine indentični, pa se osnovano može pretpostaviti da se suštinski nadzor ne vrši.

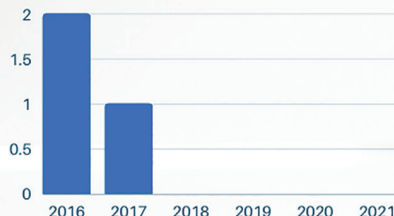
Slijedi pregled svih inspekcijskih nadzora pravosudne inspekcije Ministarstva pravde od 2016. do 2022. godine, sa utvrđenim nepravilnostima.

35 Zakon o Državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018, 76/2020, član 159.

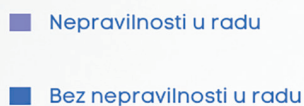
2016	2017	2018
02.03. -ODT Podgorica 16.03. -ODT Cetinje 24.03. -ODT Nikšić 08.04. -ODT Bar 14.04. -ODT Ulcinj 26.04. -ODT Kotor 27.04. - ODT Herceg Novi 21.06. -ODT Berane 23.06. -ODT Rožaje 06.07. -ODT Kolašin 20.07. -ODT Pljevlja 28.09. -ODT Bijelo Polje	02.03. -ODT Kolašin 03.03. -ODT Podgorica 23.03. -ODT Nikšić 06.04. -ODT Bar 21.04. -ODT Ulcinj 25.04. -ODT Kotor 11.05. -VDT Podgorica 01.06. - SDT 08.06. -ODT Bijelo Polje 08.06. -VDT Bijelo Polje 15.09. -ODT Pljevlja 25.09. -ODT Plav 26.09. -ODT Rožaje 27.09. -ODT Berane	04.04. -ODT Ulcinj 05.04. -ODT Bar 10.04. -VDT 12.04. -ODT Nikšić 13.04. -ODT Podgorica 27.04. -ODT Cetinje 15.05. -SDT 28.05. -VDT Podgorica 18.07. -ODT Bijelo Polje 18.07. -VDT Bijelo Polje 07.09. -ODT Pljevlja 13.09. -ODT Plav 25.09. -ODT Kotor 28.09. -ODT Berane 16.10. -ODT Herceg Novi 25.10. -ODT Rožaje
2019	2020	2021
22.02. -ODT Nikšić 08.03. -ODT Cetinje 04.04. -VDT 05.04. -SDT 19.04. -ODT Kotor 25.04. -ODT Kolašin 10.05. -ODT Herceg Novi 05.06. -ODT Podgorica 11.07. -ODT Plav 20.09. -ODT Bar 18.10. -ODT Bijelo Polje 18.10. -VDT Bijelo Polje	31.01. -ODT Ulcinj 07.02. -ODT Cetinje 14.02. -ODT Bar 21.02. -ODT Kotor 26.05. -VDT 26.05. -SDT 11.06. -ODT Plav 19.06. -ODT Nikšić 24.06. -ODT Pljevlja 01.07. -ODT Kolašin 11.09. -ODT Podgorica 01.10. -VDT Bijelo Polje 01.10. -ODT Bijelo Polje 08.10. -VDT Podgorica	02.02. -ODT Ulcinj 09.02. -ODT CT 16.02. -ODT Bar 02.03. -ODT Nikšić 28.04. -VDT 28.04. -SDT 08.10. -VDT Pogorica
CRVENIM SLOVIMA SU OZNAČENE NEPRAVILNOSTI		

Na ovoj tabeli je prikazan nadzor pravosudne inspekcije u okviru Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava nad tužilaštvima u Crnoj Gori od 2016. do 2021. godine

Broj utvrđenih nepravilnosti u radu državnih tužilaštava 2016-2021



Ukupan broj tužilaštava: 17



Grafik 11: Uppredni pregled inspeksijskih nadzora pravosudne inspekcije Ministarstva pravde sa utvrđenim nepravilnostima, 2016-2022. godine

Pored navedenog, a u skladu sa članom 134 Zakona o Državnom tužilaštvu, Vrhovno državno tužilaštvo vrši nadzor nad radom Specijalnog državnog tužilaštva, viših državnih tužilaštava i osnovnih državnih tužilaštava.

Takođe, Više državno tužilaštvo vrši nadzor nad radom Osnovnog državnog tužilaštva sa svog područja.

Vrhovno državno tužilaštvo vrši nadzor nad radom državnih tužilaštava neposrednim uvidom u rad svakog državnog tužilaštva i preduzimanjem drugih odgovarajućih mjera za efikasan i zakonit rad državnog tužilaštva.

Viša državna tužilaštva dužna su jednom u dvije godine da izvrše nadzor nad cjelokupnim radom državnih tužilaštava sa svog područja u skladu sa posebnim planom nadzora koji donosi rukovodilac Višeg državnog tužilaštva.

U odnosu na zakonom definisan sistem kontrole i nadzora, kojim bi, između ostalog, trebalo utvrditi dinamiku rada, poštovanje rokova za rješavanje predmeta, osnov zastare, osnovanost zaključivanja sporazuma o priznavanju krivice, podaci pokazuju da se nadzor ne sprovodi.

Vrhovno državno tužilaštvo usvojilo je početkom 2021. godine odluku o vršenju nadzora nad tužilaštvima za 2017, 2018, 2019. i 2020. godinu, međutim ova odluka nije realizovana do kraja izvještajnog perioda.

Nadzor Vrhovnog i viših državnih tužilaštava	
Državno tužilaštvo	Status nadzora
Specijalno državno tužilaštvo	Nije vršen nadzor
Više državno tužilaštvo, Podgorica	Nije vršen nadzor
Više državno tužilaštvo, Bijelo Polje	Tokom 2019. godine za 2017. i 2018. godinu
Osnovno državno tužilaštvo, Podgorica	Tokom 2019. godine za 2017. i 2018. godinu
Osnovno državno tužilaštvo, Nikšić	Nije vršen nadzor
Osnovno državno tužilaštvo, Bijelo Polje	Tokom 2019. godine za 2017. i 2018. godinu
Osnovno državno tužilaštvo, Herceg Novi	Nije vršen nadzor
Osnovno državno tužilaštvo, Rožaje	Nije vršen nadzor
Osnovno državno tužilaštvo, Pljevlja	Nije vršen nadzor
Osnovno državno tužilaštvo, Bar	Nije vršen nadzor
Osnovno državno tužilaštvo, Ulcinj	Tokom 2019. godine za 2017. i 2018. godinu
Osnovno državno tužilaštvo, Kolašin	Tokom 2019. godine za 2017. i 2018. godinu
Osnovno državno tužilaštvo, Berane	Nije vršen nadzor
Osnovno državno tužilaštvo, Cetinje	Nije vršen nadzor
Osnovno državno tužilaštvo, Kotor	Nije vršen nadzor
Osnovno državno tužilaštvo, Plav	Nije vršen nadzor

Tabela 2: Nadzori nad radom državnih tužilaštava od strane Vrhovnog i viših državnih tužilaštava u posljednjih 5 godina.

7. Transparentnost i otvorenost

Puna transparentnost rada Tužilačkog savjeta preduslov je za povećanje povjerenja građana u njegov rad, koji je u značajnom narušen u prethodnom periodu.

Tokom prvih šest mjeseci rada novoizabranog Tužilačkog savjeta, ona nije bila na prihvatljivom nivou, kako u svjetlu pribavljanja potrebne dokumentacije kroz primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, tako ni kroz otvorenost opštih sjednica, ali ni sjednica komisija.

CIN-CG i CEGAS su više puta pokušavali prisustvovati sjednicama Tužilačkog savjeta, međutim, to nije bilo omogućeno. Tim povodom ove organizacije su izrazile i javni protest, međutim ni to nije urodilo plodom.

<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/586749/cegas-sjednica-tuzilackog-savjeta-otvorena-sa-mo-za-odabrane-nailazimo-na-zatvorenost-i-nesaradnju>

Ipak, direktna komunikacija sa članovima Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika bila je na visokom nivou, i za razliku od prethodno opisanog iskustva, u ovom slučaju CIN-CG i CEGAS nailazili su na punu otvorenost za saradnju.

Međutim, ključna dokumenta koja se tiču disciplinskih postupaka, odluke o unapređenjima i imenovanjima, kao i pritužbe na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada i donesene odluke po njima, nijesu javno dostupna, ne mogu se naći na zvaničnoj web stranici, niti ih je moguće pribaviti putem ZOSPI.

U cilju povećanja transparentnosti rada, a kako bi se jačalo povjerenje građana u rad Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva, bilo bi važno razmotriti pripremu i usvajanje Komunikacione strategije za Tužilački savjet i Državno tužilaštvo, posebno zbog činjenice da je prethodna istekla početkom 2022. godine.

Evropska komisija prepoznala je ovaj problem u izvještaju o Crnoj Gori za 2022. godinu navodeći da: „Ova dva savjeta i dalje treba da pojačaju nastojanja da poboljšaju transparentnost svog rada, uključujući i putem objavljivanja u potpunosti obrazloženih odluka o unapređenjima, imenovanjima i disciplinskim predmetima“, kao i da „Tužilački savjet treba da pokaže proaktivniji pristup u rješavanju pitanja u okviru tužilačke organizacije, uključujući i u odnosu na profesionalni učinak rukovodilaca državnih tužilaštava i tužilaca, njihovu odgovornost i zaštitu ugleda tužilačke profesije.“

8. Zaključci i preporuke

- Zakon o Državnom tužilaštvu je potrebno dodatno unaprijediti u skladu sa smjericama Evropske komisije. U izvještaju za Crnu Goru za 2022. godinu EK-a, konstatuje se da:

„Obezbjedi djelotvornu nezavisnost i profesionalizam pravosuđa ispunjavanjem svih preostalih preporuka Venecijanske komisije o Zakonu o Državnom tužilaštvu, i u potpunosti i nedvosmisleno implementira sve relevantne ustavne i zakonske okvire u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i Grupe država protiv korupcije Savjeta Evrope (GRECO)“. Na ovaj način se direktno upućuje na punu primjenu svih predloženih rješenja, prevashodno u dijelu obezbjeđivanja funkcionalne nezavisnosti Tužilačkog savjeta od direktnog ili indirektnog upliva politike.

- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu data je značajna mogućnost članovima Tužilačkog savjeta, koju treba iskoristiti, da samoinicijativno zatraže zakazivanje sjednice. Ovo je vrlo značajna novina, imajući u vidu da je po prethodnom rješenju samo predsjednik Tužilačkog savjeta imao tu mogućnost. Po novom rješenju, sjednicu Tužilačkog savjeta predsjednik saziva na zahtjev najmanje tri člana Savjeta, najkasnije u roku od sedam dana od dana podnošenja zahtjeva. Na ovaj način daje se mogućnost članovima da iniciraju raspravu ili odlučivanje o pitanjima koje cijene važnim, a umanjuje potpunu kontrolu predsjednika savjeta i dinamikom održavanja sjednica.

- Cijeneći po broju podnesenih prijava i izrečenih kazni, sistem utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih tužilaca za disciplinske prekršaje u vezi sa vršenjem tužilačke funkcije nije funkcionalan. To potvrđuje podatak da je i pored zakonskih izmjena, Vijeće za utvrđivanje disciplinske odgovornosti tokom prve polovine 2022. godine, sprovelo svega jedan postupak utvrđivanja odgovornosti državnog tužioca. Trebalo bi razmotriti preporuku Venecijanske komisije da na poziciju disciplinskog tužioca bude izabrana osoba van tužilaštva, čime bi se povećao demokratski legitimitet i kredibilitet utvrđivanja disciplinske odgovornosti.

- Neophodno je pripremiti analizu slučajeva odbačenih krivičnih prijava zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja. Važno je utvrditi razloge zbog kojih je došlo do zastarjelosti i sankcionisati one tužioce koji neopravdano i sa nepažnjom ne postupaju u zakonskim rokovima.

- Bilo bi važno analizirati dosadašnju upotrebu instituta o sporazumnom priznanju krivice, utvrditi da li je taj institut zloupotrebljavan i koliko je učinkovit, posebno u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije.

- Potrebno je realizovati preporuku Evropske komisije i revidirati disciplinski i etički okvir kako bi se ojačala njihova objektivnost, proporcionalnost i djelotvornost i obezbjedila efikasna implementacija.

- Trebalo bi unaprijediti otvorenost i transparentnost Tužilačkog savjeta. Pripremiti i usvojiti novu komunikacionu strategiju za period 2022-2024. Objavljivati sva relevantna

dokumenta na znaničnim stranicama Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva, u skladu sa smjernicama Evropske komisije.

- Potrebno je unaprijediti proceduru i kriterijume za ocjenjivanje tužilaca. Spriječiti zastaru krivične odgovornosti. Obezbijediti efikasno vođenje finansijskih istraga.

- Neophodno je unaprijediti metodologiju izvještavanja i strukturu izvještaja o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva. Preciznije prikazati:

- ❖ Tabelu sa brojem disciplinskih postupaka;
- ❖ Tabelu sa brojem ocijenjenih tužilaca od strane Komisije za ocjenjivanje, kao i ocjene koje su tužioci dobili u prethodnoj godini;
- ❖ Broj izvršenih nadzora nad tužilaštvima od strane Vrhovnog i viših tužilaštava nad Specijalnim i osnovnim tužilaštvima, kao i izrečene mjere ako je bilo utvrđenih nepravilnosti;
- ❖ Broj vanrednih nadzora od strane viših tužilaštava nad nižim;
- ❖ Broj podignutih, kao i potvrđenih (nepotvrđenih) optužnica po predmetima, koji su rezultirali osuđujućom presudom, kao i onih koji nijesu rezultirali osuđujućom presudom uz navođenje pravnih razloga, po kategorijama, uz informaciju o kojim krivičnim djelima je riječ;
- ❖ Broj optužnica koje su zastarjele, po zakonskoj proceduri, kao i o kojim krivičnim djelima je riječ;
- ❖ Broj izvršenih nadzora od strane pravosudne inspekcije nad tužilaštvima, kao i informacija o izrečenim mjerama, ako su uočeni nedostaci;
- ❖ Broj pritužbi podnijetih na rad tužilaštva;
- ❖ Broj sjednica Tužilačkog savjeta, sa naznakom da li je prisustvo javnosti bilo ograničeno, za svaku sjednicu posebno, kao i navedene razloge ograničenja;
- ❖ Broj formalnih i neformalnih intervjuja za medije, civilni sektor i zainteresovanu javnost od strane članova/članica Tužilačkog savjeta, kao i tužilaca po tužilaštvima;
- ❖ Broj objavljenih sporazuma o priznanju krivice u okviru sajtova tužilaštava, kao i broj potvrđenih sporazuma po tužilaštvima, za 2021.godinu.

9. Bibliografija

- Akcija za ljudska prava (HRA), Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti državnih tužilaca u Crnoj Gori 2020-2021.
- Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2019. godinu.
- Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2020. godinu.
- Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2021. godinu.
- Izvještaj o radu Specijalnog državnog tužilaštva za period od 1. januara do 30. juna 2022. godine.
- Izmjene pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava.
- Godišnji izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, za 2021. godinu.
- Godišnji izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, za 2020. godinu.
- Godišnji izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru, za 2019. godinu.
- Nezvanični radni dokument Evropske komisije o stanju u poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru, za 2021. godinu.
- Polugodišnji izvještaj Tužilačkog savjeta o radu po pritužbama za period od 1. januara 2022. godine do 1. jula 2022. godine
- Urgentno mišljenje Venecijanske komisije, CDL-PI (2021)008, 2021. godina.
- Ukaz predsjednika o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, 01-589/2.
- Ustav Crne Gore, „Službeni list Crne Gore“, br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI.
- Zakon o Državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 011/15, 042/15, 080/17, 010/18, 076/20, 059/21.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, broj 59/2021.
- Zakon o Državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018, 76/2020.

