

15. jun 2021. god

УСТАВНИ СУД ЦРНЕ ГОРЕ
ПОДГОРИЦА

USTAVNI SUD CRNE GORE

Починило: 15. 06. 2021.			
Орг. јед.	Број	Прилог	Вриједност
U-1	31/21		

Na osnovu člana 150 stav 1 Ustava Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 01/07 i 38/13) i člana 30 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br.11/15 i 55/19) podnosimo

PREDLOG

Za ocjenu saglasnosti odredaba člana 2 stav 1 tač. 1, 2 i 4, člana 8 i člana 15 (184b i 184c) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu („Službeni list Crne Gore“, broj: 59/21 od 4.06.2021. godine) sa Ustavom Crne Gore.

Образложење

Shodno članu 134 Ustava Crne Gore, Državno tužilaštvo je jedinstven i samostalan državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti, a samostalnost Državnog tužilaštva obezbjeđuje Tužilački savjet, kako to nalaže član 136 stav 1 Ustava Crne Gore.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu u članu 2 stav 1 tačka 1, 2 i 4 i propisuje se da su članovi Tužilačkog savjeta:

“1) četiri državna tužioca koji imaju stalnu funkciju i najmanje pet godina radnog iskustva u obavljanju tužilačke funkcije, od kojih tri iz Vrhovnog državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva i viših državnih tužilaštava, a jedan iz osnovnih državnih tužilaštava, a koje bira i razrješava Konferencija državnih tužilaca;

- 2) četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština), na predlog nadležnog radnog tijela;
- 4) jedan ugledni pravnik kao predstavnik nevladinih organizacija iz oblasti vladavine prava, rada državnog tužilaštva ili borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, kojeg predlažu nevladine organizacije koje ispunjavaju uslove propisane ovim zakonom, a kojeg bira i razrješava Skupština."

Navedenom odredbom na nesumnjiv način se državno tužilaštvo stavlja pod neprimjereni politički uticaj. Brojni faktori koji određuju samostalnost tužilaštva su uzurpirani istom. Kada govorimo o statusnoj nezavisnosti tužilaca, Tužilački savjet je ključan. Da bi se govorilo o samostalnosti Tužilačkog savjeta, s obzirom na Ustavne i zakonske norme koje utvrđuju njegove nadležnosti, potrebno je ispuniti tri nivoa koja se očitavaju kao izborna, finansijska i organizaciona samostalnost. Izborna samostalnost postoji ako su tužioci predloženi od strane svojih kolega i ako članovi Tužilačkog savjeta prvenstveno čine lica koja su iz tužilaštva, finansijska će postojati ako Tužilački savjet ima svoj budžet i ne zavisi direktno od budžeta Ministarstva pravde, dok će organizaciona postojati kada u radu Savjeta i u njegovoj organizaciji prioritarno i superiorno ne odlučuju predstavnici drugih grana vlasti. Za razliku od ranijeg zakonskog rješenja kojim je odredbom člana 18 definisan sastav Tužilačkog savjeta na način koji obezbjeđuje samostalnost tužilaštva, osporenim zakonskim rješenjima iz člana 2 Izmjena i dopuna Zakona, nudi se takav sastav Tužilačkog savjeta, u kome tužioci postaju statisti dok političari pod nazivom "ugledni pravnici" bez jasno definisanih kriterijuma, vrše funkciju Tužilačkog savjeta uz predstavnika Ministarstva pravde. Pri činjenici da se navedena lica biraju apsolutnom većinom u Skupštini, u odsustvu jasno definisanih kriterijuma o njihovom integritetu i profesionalizmu, postaje neupitno da je navedena odredba suprotna članu 136 Ustava Crne Gore, što ima nesagledive posljedice, kako za pravosuđe, tako i za koncept podjele vlasti definisan Ustavom Crne Gore. Kada je u pitanju način izbora članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnik Venecijanska

komisija „ponavlja da je neophodno osigurati da Tužilački savjet ne bude politizovan. Venecijanska komisija ne smatra da je izbor u Parlamentu apsolutnom većinom pogodan za političku neutralnost ili barem pluralizam. Kada se sistem kvalifikovane većine ili proporcionalne većine ne čine prihvatljivim rješenjem, kao prelazno rješenje se može prihvatiti apsolutna većina, samo ukoliko je praćena dodatnim čvrstim garancijama i zaštitnim mjerama”. (t. 65. Hitnog mišljenja VK).

Nadalje, odredbom člana 135 Ustava (Ustavni amandman X st. 1 i 4) propisuje: “Poslove Državnog tužilaštva vrše rukovodioci državnih tužilaštava i državni tužioci. Funkcija državnog tužioca je stalna. Izuzetno, lice koje se prvi put bira za državnog tužioca bira se na vrijeme od četiri godine. Navedenim izmjenama i dopunama Zakona, u članu 8 suprotno odredbama Ustavnog amandmana X na mjesto VD VDT-a određuje se lice koje ne može obavljati tužilačku funkciju u skladu sa stavom 1 amandmana, jer nije tužilac. Osporenim odredbom pokušava se derogirati postupak izbora Vrhovnog državnog tužioca (Ustavni amandman X st. 2 i 3) na način što se obesmišljavajući ustavno određenje VD VDT-a određuje, kako je to naznačeno u izmjenama i dopunama Zakona u članu 8. To, nadalje znači da primjerom člana 43 Zakona o državnom tužilaštvu, lice na koje se odnosi osporena norma nije postalo tužilac, jer to ne može postati određenjem, s obzirom da se kvalifikat tužioca dobija u skladu sa Ustavom i njemu saglasnim zakonskim određenjima. Dakle, lice iz člana 8 nije tužilac jer nije prošlo proceduru utvrđenu Ustavom i bliže uređenu Zakonom. Imajući u vidu navedeno, ukazujemo na odredbe člana 135 stav 1 Ustava Crne Gore kojim je propisano da poslove Državnog tužilaštva vrše rukovodioci državnih tužilaštava i državni tužioci, pa zadržavanje odredbi po kojima vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, sa svim ovlašćenjima koje ima Vrhovni državni tužilac, može biti neko ko nije državni tužilac (član 8) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, kao i član 15 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, kojim

je dodat član 184 b i 184 c, jasno ukazuju na neusaglašenost ovih odredbi sa citiranim članom Ustava Crne Gore. S tim u vezi jasna je formulacija iz Izvoda tačke 54 Hitnog mišljenja VK *“Postoji snažan argument za odabir privremenog vrhovnog državnog tužioca iz redova postojećih najviših tužilaca, a ne za stavljanje autsajdera na ovu poziciju, kao što bi to mogao biti slučaj u revidiranom nacrtu.”*

Rješenje iz čl. 8 Izmjena i dopuna Zakona, po kome vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca može biti biran na period od šest mjeseci, koji se može produžiti za još šest mjeseci, bez jasnog i vidljivog ratio legis-a, stvara uslove za dugoročno zaobilaženje Ustavnog rješenja o izboru VDT-a. Ustavno određenje za obezbjeđivanje dvotrećinske, odnosno tročetvrtinske većine za izbor VDT-a u Skupštini, što je garant njegove nezavisnosti i punog legitimiteta ovaj mehanizam može trajno ostaviti izvan primjene. Jednostavno, ovo se može odgađati u nedogled. Navedeno rješenje kritikovano je od strane Venecijanske komisije, već u Mišljenju iz marta mjeseca 2021. godine, a kritika je ponovljena i u Hitnom mišljenju od 10. maja 2021. godine, uz upozorenje da bi *„u suprotnom ustavne odredbe koje Parlamentu daju ovlašćenje za izbor Vrhovnog državnog tužioca i utvrđuju ograničeno trajanje mandata Vrhovnog državnog tužioca bile obesmišljene.”* (t. 52. Hitnog mišljenja VK).

Takođe, kroz odredbu člana 9 Izmjena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu kojom se vrši izmjena člana 103 stav 1 tačka 3 ide se korak dalje, pa se pored uvođenja “ autsajdera” - lica bez tužilačkog iskustva, tužilačka organizacija lišava značajnog broja tužilaca sa višedecenijskim iskustvom, propisivanjem odredbi koja vodi ranijim ostvarivanjem prava na penziju.

Kada se u kontekst politički profilisanog sastava Tužilačkog savjeta doda odredba člana 15 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, kojom se definiše da Tužilačkom savjetu koji je izabran u skladu sa Zakonom o državnom tužilaštvu (“Službeni list CG, br.11/15, 42/15, 80/17, 10/18 i 76/20) prestaje mandat

proglašenjem Tužilačkog savjeta koji je izabran u skladu sa ovim zakonom" (član 184b), postaje očigledno da se ne može govoriti o samostalnosti tužilaštva, s obzirom da nijesu obezbijeđeni uslovi da Tužilački savjet samostalno i nezavisno, bez političkog uticaja vrši svoje ustavne i zakonske nadležnosti, što je u suprotnosti sa odredbom člana 136 Ustava Crne Gore. Na ovaj način Tužilačkom savjetu oduzimaju se atributi samostalnosti i nezavisnosti u njegovom radu. U funkcionalnom smislu on više ne može biti garant samostalnosti državnog tužilaštva Crne Gore, već porima attribute političkog savjeta kao ekspozitura zakonodavne i izvršne vlasti. Na ovaj način otvara se prostor neposrednog uticaja na nosioce tužilačkih funkcija što za rezultat ima narušavanje principa ravnoteže i međusobne kontrole grana vlasti, na štetu pravosuđa.

Navedeno se konstatuje u hitnom mišljenju Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) (mišljenje CDL – P (2021) 008 od 10. maja 2021. godine, datom na revidirani Nacrt izmjena i dopuna Zakona o Državnom tužilaštvu, kojim je eksplicitno dovela u pitanje očuvanje samostalnosti Državnog tužilaštva, usled zadržavanja odredbi Nacrta pomenutog zakona o istovremenom prestanku mandata svim članovima Tužilačkog savjeta, nakon stupanja na snagu ovog Zakona, a prije isteka njihovog mandata (čl. 15), za što, po ocjeni Venecijanske komisije, nema opravdanja (t. 69. i t. 70. Hitnog mišljenja VK), jer bi to predstavljalo „*ozbijno kršenje nezavisnosti Tužilačkog savjeta*“, pri čemu se Venecijanska komisija jasno odredila prema tekstu ovog Zakona, navodeći da „*Venecijanska komisija nije uvjerena da je opseg reformi dovoljan u pogledu sprječavanja rizika od politizacije Tužilačkog savjeta*“.

Sa iznijetih razloga predlažemo da Ustavni sud Crne Gore donese

ODLUKU

da osporene odredbe člana 2 stav 1 tač. 1, 2 i 4, člana 8 i člana 15 (184b i 184c) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu („Službeni list Crne Gore“, broj: 59/21 od 4.06.2021. godine) nijesu u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Podgorica, 15. jun 2021 .godine

PODNOŠIOCI

Klub poslanika DPS

Danijel Živkojić



Andrija Nikolić



Bogdan Fatić



Marta Šćepanović



Nikola Rakočević


