

18. jun 2021. god Me



УСТАВНИ СУД ЦРНЕ ГОРЕ
ПОДГОРИЦА

Примљено: 18.06.2021.			
Орг. јед.	Број	Поштом	Бриједност
У-1	33/21		

CRNA GORA
VRHOVNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO
Tu.br.298/21
TUŽILAČKI SAVJET
TS broj 292/2021
Podgorica, 17. jun 2021. godine

USTAVNOM SUDU CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu čl.54 st.1 tač.2 i čl.63 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, Državno tužilaštvo i Tužilački savjet, podnose

PREDLOG

Za ocjenu saglasnosti sa Ustavom Crne Gore odredaba čl.18 st.3 tač.1,2,3 i 4, čl.48 st.4, čl.103 tač.3 i čl.184b Zakona o Državnom tužilaštvu (Sl. List CG br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20 i 59/21)

i

ZAHTJEV za donošenje naredbe o obustavi izvršenja navedenih odredbi do donošenja konačne odluke suda.

Razlozi

Dana 12.juna 2021.godine stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu (Sl. List CG br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 i 76/20), koji je objavljen u Sl.listu CG.br.59/21 od 04.juna 2021.godine.

Odredbe Zakona o Državnom tužilaštvu (Sl. List CG br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20 i 59/21) (u daljem tekstu Zakon) na koje se odnosi ovaj predlog nisu usaglašene sa odredbama čl.1 st.2, čl.8 st.1, čl.18, čl.134, čl.135, čl.136, čl.145 i čl.147 Ustava Crne Gore i sa odredbama čl.14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda i sa čl.1 Protokola br.12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

1. Izmijenjenim odredbama čl.18 Zakona o Državnom tužilaštvu (Sl. List CG br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20 i 59/21) (u daljem tekstu Zakona), propisano je:

Sastav Tužilačkog savjeta

Član 18

Tužilački savjet ima predsjednika i deset članova.

Predsjednik Tužilačkog savjeta je vrhovni državni tužilac.

Članovi Tužilačkog savjeta su:

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;

3) jedan predstavnik organa državne uprave nadležnog za poslove pravosuđa (u daljem tekstu: Ministarstvo pravde), kojeg imenuje ministar pravde iz reda zaposlenih u Ministarstvu pravde.

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. Član Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca, ne može biti : bračni ili vanbračni supružnik ili srodnik poslanika, člana Vlade Crne Gore (u daljem tekstu Vlada) i Predsjednika Crne Gore u pravoj liniji bez obzira na stepen, u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva ili srodnik po tazbini do drugog 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.

Sastav Tužilačkog savjeta proglašava Predsjednik Skupštine Crne Gore.

Administrativne poslove za Tužilački savjet obavlja Sekretarijat Tužilačkog savjeta.

Osporenim odredbama Zakona propisano je:

Član 18 st.3 tač.1, 2, 3 i 4

Članovi Tužilačkog savjeta su:

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 pravnik a koje bira i razrješava Skupština Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština), na predlog nadležnog radnog tijela;

3) jedan predstavnik organa državne uprave nadležnog za poslove pravosuđa (u daljem tekstu: Ministarstvo pravde), kojeg imenuje ministar pravde iz reda zaposlenih u Ministarstvu pravde.

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.

Relevantne odredbe Ustava Crne Gore:

Član 134

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.

Član 136

Tužilački savjet obezbjeđuje samostalnost državnog tužilaštva.

Vrhovni državni tužilac predsjedava Tužilačkim savjetom, osim u disciplinskom postupku. Sastav, izbor, mandat, organizacija i način rada Tužilačkog savjeta uređuju se zakonom.

Tužilački savjet:

- 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) vrši i druge poslove utvrđene zakonom.

Tužilački savjet odlučuje većinom glasova svih članova.

Član 145

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Relevantne odredbe Zakona o državnom tužilaštvu:

Član 3

Poslovi Državnog tužilaštva ne smiju se vršiti ni pod čijim uticajem i niko ne smije da utiče na Državno tužilaštvo u vršenju njegovih poslova.

Osporenim odredbama propisano je da Tužilački savjet čine četiri državna tužioca, koje bira Konferencija državnih tužilaca, četiri ugledna pravnika, koje bira Skupština Crne Gore, jedan predstavnik nevladinog sektora, kojeg bira Skupština Crne Gore i jedan predstavnik Ministarstva pravde, kojeg imenuje ministar pravde. Ukupan broj članova Tužilačkog savjeta, koji nisu iz reda državnih tužilaca, šest članova, je veći od broja članova iz reda državnih tužilaca, kojih je četiri. Pet članova Tužilačkog savjeta Skupština bira prostom većinom (čl.91 st.1 Ustava CG), dok jednog člana imenuje ministar pravde. Ovakva situacija, u kojoj većinu članova Tužilačkog savjeta biraju Skupština (četiri plus jednog člana) i Ministarstvo pravde (jednog člana), odnosno zakonodavna i izvršna vlast, dovodi do politizacije Državnog tužilaštva i urušavanja samostalnosti ovog državnog organa i nezavisnosti u vršenju poslova Državnog tužilaštva. Dosadašnji sastav Tužilačkog savjeta, koji je bio propisan odredbom čl.18 Zakona o Državnom tužilaštvu (Sl. List CG br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 i 76/20) predviđao je da većinu članova Tužilačkog savjeta čine članovi iz reda državnih tužilaca, što je bilo u saglasnosti sa ustavnim odredbom o Državnom tužilaštvu kao samostalnom državnim organu, a pitanje politizacije Tužilačkog savjeta se u takvoj situaciji i ne postavlja. Međutim, uvođenjem novog koncepta sastava Tužilačkog savjeta Zakon o Državnom tužilaštvu pretrpio je značajnu reviziju, jer članovi savjeta koji nisu iz reda državnih tužilaca imaju većinu, pa takva situacija, iako sama po sebi može predstavljati prihvaćeni međunarodni standard, dovodi do politizacije Tužilačkog savjeta i ugrožavanja samostalnosti Državnog tužilaštva, ukoliko zakon ne propiše djelotvorne mehanizme za sprečavanje politizacije, što osporenu odredbu čini nesaglasnom sa Ustavom.

Princip vladavine prava, kao jedan od najviših ustavnih vrijednosti ostvaruje se primjenom načela saglasnosti pravnih propisa (čl.1 st.2 i čl.145 Ustava) i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. Odredbom čl.136 st.3 Ustava Crne Gore propisano je da se sastav, izbor i mandat, organizacija i način rada Tužilačkog savjeta uređuju zakonom. Međutim, to ne znači da zakonodavac može na osnovu slobodne procjene donositi zakone po sopstvenom nahođenju, koji podrazumijevaju derogaciju načela i principa utvrđenih Ustavom i sistemskim zakonima za tu oblast. Zakonodavac je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti.

U konkretnom slučaju osporenim odredbama Zakona derogirane su odredbe Ustava Crne Gore kojima je utvrđeno da je Državno tužilaštvo jedinstven i samostalan državni organ (čl.134 Ustava) i da Tužilački savjet obezbjeđuje samostalnost Tužilačkog savjeta (čl.136 st.1 Ustava), čime se povređuju dostignute ustavne vrijednosti u oblasti koju ovaj zakon reguliše.

Prilikom odlučivanja u ustavno sudskom postupku naročito se moraju imati u vidu mišljenja Venecijanske komisije, koja su na traženje ministra pravde i potpredsjednika Vlade Crne Gore, u dva navrata, data upravo povodom donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnom tužilaštvu. Mišljenje CDL-AD(2021)012 od 22.03.2021.godine koje je usvojeno na 126.plenarnom zasijedanju Venecijanske komisije i Hitno mišljenje CDL-PI(2021)008 od 10.05.2021.godine o revidiranom Nacrtu Zakona o Državnom tužilaštvu objavljena su na sajtu Ustavnog suda Crne Gore.

Nesaglasnost čl.18 st.3 tač.1,2,3 i 4 Zakona o Državnom tužilaštvu sa Ustavom Crne Gore proizilazi i iz mišljenja Venecijanske komisije sadržanih u para 26 – 40 Hitnog mišljenja CDL-PI(2021)008 od 10.05.2021.godine, u kojem Komisija zakonska rješenja (tada predložena, a sada usvojena) u vezi sastava Tužilačkog savjeta označava kao "djelimično ispunjene preporuke" (misli

se na preporuke iz Mišljenja CDL-AD(2021)012 od 22.03.2021.godine) što potvrđuje tvrdnju da odredbe čl.18 st.3 tač.1,2,3 i 4 Zakona, ne obezbjeđuju zaštitu Tužilačkog savjeta od političkog uticaja. Venecijanska komisija u para 40 insistira da je neophodno do kraja osigurati da Tužilački savjet ne bude politizovan, te da izbor uglednih pravnika od strane Skupštine prostom većinom, uz propisivanje određenih ograničenja (misli se na uslove iz čl.26 st.2 tač.1 i 2 Zakona) ne obezbjeđuje političku neutralnost, već su potrebne čvršće garancije i zaštitne mjere. Zbog toga Komisija zaključuje da treba nastaviti rad na izradi predloženih zakonskih odredbi u pravcu iznalaženja dodatnih mehanizama kojima će se djelotvorno spriječiti politizacija Tužilačkog savjeta, a što zakonodavac nije učinio.

Zakonom o Državnom tužilaštvu nisu propisani jasni i djelotvorni mehanizmi za sprečavanje rizika od političkog uticaja, pa u nedostatku takvih mehanizama postoji nesaglasnost odredbe čl.18 st.3 tač.1,2,3 i 4 Zakona sa ustavnim odredbama koje propisuju da je Državno tužilaštvo samostalan državni organ i da samostalnost Državnog tužilaštva obezbjeđuje Tužilački savjet. Zakonodavac je u čl.26 st.2 tač 1 i 2 i čl.26a st.3 tač.2 Zakona propisao uslove za izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika i predstavnika nevladinog sektora: da to lice ne može biti bračni ili vanbračni supružnik ili srodnik poslanika, člana Vlade ili Predsjednika Crne Gore ili lica kojeg bira, imenuje ili postavlja Skupština, Predsjednik Skupštine Crne Gore ili Vlada, u pravoj liniji bez obzira na stepen, u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva ili srodnik po tzbini do prvog stepena, niti 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 poslednjih pet godina. Međutim, navedeni uslovi nisu dovoljno djelotvorni mehanizmi za sprečavanje političkog uticaja koji ostvaruje Skupština na članove Tužilačkog savjeta koje bira prostom većinom, što je zaključila i Venecijanska Komisija u svom Mišljenju od 10.05.2021.godine. Ostvarivanje političkog uticaja parlamentarne većine podrazumijeva mnogo šire načine i mogućnosti uticaja od onih koji se ostvaruju kroz konkretno navedene srodničke veze ili konkretna politička angažovanja.

Propisanim sastavom Tužilački savjet, u kojem većinu čine članovi koji nisu iz reda državnih tužilaca i koje Skupština bira prostom većinom, bez obzira na ograničenja za njihov izbor propisana odredbama čl.26, čl.26a st.3 tač.2, ne može ostvariti svoju ustavnu nadležnost obezbjeđivanja samostalnosti Državnog tužilaštva, pa osporene odredbe Zakona nisu u saglasnosti sa odredbama čl.134 i čl.136 st.1 Ustava.

Ugrožavanje samostalnosti Državnog tužilaštva, kroz politički uticaj vladajuće većine dodatno se ostvaruje i izmijenjenom odredbom čl.48 Zakona o Državnom tužilaštvu, o čemu će u nastavku ovog predloga biti posebno riječ.

2. Izmijenjenom odredbom čl.48 Zakona propisano je:

Član 48

Isto lice može biti birano za Vrhovnog državnog tužioca najviše dva puta.

Po isteku vremena na koje je izabran i prestankom funkcije Vrhovnog državnog tužioca kad to sam zatraži, Vrhovni državni tužilac ostaje kao državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu.

U slučaju iz stava 2 ovog člana, kao i u slučaju ostavke ili razrješenja Tužilački savjet određuje vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca.

Za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca može biti određeno lice koje ispunjava uslove iz čl.43 ovog zakona.

Vršilac dužnosti vrhovnog državnog tužioca određuje se na period od šest mjeseci.

U slučaju da u roku iz stave 5 ovog člana ne bude izabran vrhovni državni tužilac, isto lice može još jednom biti određeno za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, na period od još šest mjeseci.

Osporenom odredbom Zakona o državnom tužilaštvu propisano je:

čl.48 st.4

Za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca može biti određeno lice koje ispunjava uslove iz čl.43 ovog zakona.

Relevantne odredbe Zakona o Državnom tužilaštvu:

Član 43

Za vrhovnog državnog tužioca može biti birano lice koje:

- 1) ispunjava opšte uslove za državnog tužioca;
- 2) ima radno iskustvo od najmanje 15 godina kao državni tužilac ili sudija ili najmanje 20 godina na drugim pravnim poslovima;
- 3) se odlikuje profesionalnom nepristrasnošću, visokim stručnim i moralnim kvalitetima.

Relevantne odredbe Ustava:

Član 91 st.3 i 4

U prvom glasanju dvotrećinskom većinom i u drugom glasanju tročetvrtinskom većinom svih poslanika najranije nakon mjesec dana, Skupština bira i razrješava sudije Ustavnog suda, vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika.

U prvom glasanju Skupština bira vrhovnog državnog tužioca na predlog Tužilačkog savjeta. Ako predloženi kandidat ne dobije potrebnu većinu, Skupština u drugom glasanju bira vrhovnog državnog tužioca iz reda svih kandidata koji ispunjavaju zakonske uslove.

Član 135 st. 1 i 2

Poslove Državnog tužilaštva vrše rukovodioci državnih tužilaštava i državni tužioci.

Vrhovnog državnog tužioca bira i razrješava Skupština Crne Gore nakon saslušanja u nadležnom radnom tijelu Skupštine, na predlog Tužilačkog savjeta, po raspisanom javnom pozivu.

Odreba čl.48 st.4 Zakona nije u saglasnosti sa odredbom čl.135 st.1 i st.2 Ustava.

Osporenim odredbom propisano je da se za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca može odrediti lice koje ispunjava uslove iz čl.43 Zakona o Državnom tužilaštvu. Odredbom čl.43 Zakona o Državnom tužilaštvu određeni su uslovi za izbor vrhovnog državnog tužioca, pa je pored ostalog, propisano da lice koje može biti birano za vrhovnog državnog tužioca treba da ima radno iskustvo od najmanje 15 godina kao državni tužilac ili sudija ili najmanje 20 godina na drugim pravnim poslovima. Ustavom je određeno da vrhovnog državnog tužioca bira Skupština Crne Gore, na predlog Tužilačkog savjeta, po raspisanom javnom pozivu.

Vrhovni državni tužilac, kojeg bira Skupština Crne Gore, po raspisanom javnom pozivu, na predlog Tužilačkog savjeta i u postupku koji je propisan odredbama čl.44 do čl.47 Zakona o Državnom tužilaštvu i čl.91 Ustava, može biti i lice koje nije državni tužilac ukoliko ispunjava uslove iz čl.43 Zakona o Državnom tužilaštvu.

Osporenim odredbom čl.48 st.4 Zakona o Državnom tužilaštvu, kojom se uslovi koje treba da ispunjava lice koje Tužilački savjet određuje za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, izjednačavaju sa uslovima propisanim za izbor vrhovnog državnog tužioca omogućava se da vršilac dužnosti vrhovnog državnog tužioca bude lice koje nije državni tužilac. To bi bila funkcija bez legitimiteta i bile bi potpuno dezavuisane ustavne odredbe o kvalifikovanoj većini za izbor vrhovnog državnog tužioca.

Vrhovni državni tužilac je izabrano lice, kojeg bira Skupština Crne Gore, dvotrećinskom odnosno tročetvrtinskom većinom, na predlog Tužilačkog savjeta, po raspisanom javnom pozivu. Za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca (koji se određuje na vrijeme od šest mjeseci sa mogućnosti produženja mandata za još šest mjeseci) ne raspisuje se javni poziv, pa iz osporene odredbe proizilazi da će se vršilac dužnosti odrediti bez predhodno sprovedenog postupka. Odredbom čl.184c Zakona propisano je da će Tužilački savjet izabran u skladu sa ovim zakonom na prvoj konstitutivnoj sjednici konstatovati prestanak vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca koji je određen prije stupanja na snagu ovog zakona, odnosno prije održavanja konstitutivne sjednice i odrediti vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca. Nije propisan postupak za određivanje vršioca dužnosti, za čije određivanje se ne raspisuje javni poziv, a može se odrediti lice koje osim državnog tužioca, može biti i sudija ili lice koje ima određeno radno iskustvo na pravnim poslovima. Ovakvim neustavnim rješenjem izbjegavaju se odredbe Ustava o izboru vrhovnog državnog tužioca, a obezbjeđuje da se na čelo tužilačke organizacije, bez propisane procedure, postavi lice koje nije državni tužilac. To lice odrediće Tužilački savjet, u kojem većinu imaju članovi preko kojih politička vladajuća većina ostvaruje politički uticaj (o čemu je bilo riječi u tački 1 ovog predloga). Tako određeni vršilac dužnosti vrhovnog državnog tužioca, koji predsjedava Tužilačkim savjetom, bio bi sedmi član savjeta preko kojeg se ostvaruje politizacija Državnog tužilaštva.

Odredbom čl.134 Ustava propisano je da je Državno tužilaštvo jedinstven i samostalan državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koje se gone po službenoj dužnosti. Odredbom čl.135 st.1 Ustava propisano je da poslove državnog tužilaštva vrše državni tužioci i rukovodioci državnih tužilaštava, pa lice koje bi osporenim odredbom čl.48 st.4 Zakona o Državnom tužilaštvu bilo određeno za vršioca dužnosti, a ne bi bilo državni tužilac ili rukovodilac državnog tužilaštva, za čiji izbor su Zakonom propisani posebni uslovi i poseban postupak, ne bi moglo vršiti poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti, što odredbu čl.48 st.4 Zakona čini nesaglasnom

i sa odredbom čl.135 st.1 Ustava Crne Gore. U krajnjem, takvo lice ne bi imalo ustavna ovlašćenja za vršenje poslova državnog tužilaštva, a njegove odluke i radnje ne bi proizvodile pravno dejstvo.

Venecijanska komisija u para 50-55 mišljenja CDL-PI(2021)008 od 10.05.2021.godine navodi da postoji snažan argument za izbor vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca iz redova postojećih najviših tužilaca, a ne za stavljanje autsajdera na ovu funkciju. Time bi se osigurao kontinuitet i legitimitet u radu državnog tužilaštva, a ujedno bi se stvorio podsticaj za postizanje skupštinskog koncesusa za izbor vrhovnog državnog tužioca. Mišljenje Venecijanske komisije koje se odnosi na izbor i mandat vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca apsolutno nije uvaženo osporenim odredbama, pa Venecijanska komisija zakonsko regulisanje tih odredbi ocjenjuje neprihvatljivim, a svoje preporuke date po tom pitanju određuje kao "preporuke koje tek treba ispuniti".

3. Izmijenjenom odredbom čl.103 Zakona propisano je :

Član 103 Zakona:

Državnom tužiocu prestaje funkcija:

- 1) istekom mandata;
- 2) ostavkom;
- 3) kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju
- 4) prestankom državljanstva

Osporenim odredbom Zakona o Državnom tužilaštvu propisano je:

Član 103 tač.3

kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju

Relevantne odredbe Ustava Crne Gore

Član 1 stav 2

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Zabrana diskriminacije

Član 8 st.1

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Rodna ravnopravnost

Član 18

Država jamči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti.

Imenovanje i mandat

Član 135 st.4

Funkcija državnog tužioca je stalna. Izuzetno, lice koje se prvi put bira za državnog tužioca bira se na vrijeme od četiri godine.

Član 145

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda:

Čl.14

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

Protokol br.12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda

Član 1

Opšta zabrana diskriminacije

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao na primjer što su polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovjesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti sa nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.
2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.

Ustav Crne Gore, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i sloboda i Protokol br.12 uz navedenu Konvenciju zabranjuju svaku diskriminaciju, neposrednu ili posrednu, po bilo kom osnovu, uz posebno upozorenje javnim vlastima na poštovanje ove zabrane.

Osporenim odredbom čl.103 Zakona propisano je da državnom tužiocu prestaje funkcija kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju. Uslovi za ostvarivanje prava na starosnu penziju propisani su Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, koji je sistemski zakon kojim se uređuje sistem penzijskog i invalidskog osiguranja. Jedno od prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja je pravo na starosnu penziju i prijevremenu starosnu penziju za slučaj starosti (član 17 st.1 i st.2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju). Osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kad navršši 66 godina života (muškarac), odnosno 64 godine života (žena) i najmanje 15 godina staža osiguranja, odnosno kad navršši 40 godina staža osiguranja i 61 godinu života. Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja ostvaruju se od dana podnošenja zahtjeva.

Dodatno, u odnosu na osiguranike žene navedene odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju predstavljaju jedan oblik posebne, pozitivne mjere u oblasti socijalne zaštite, u kontekstu odredaba člana 16 i 17 Zakona o rodnoj ravnopravnosti, jer se daje mogućnost ženama da pravo na starosnu penziju mogu ostvariti i u mlađoj starosnoj dobi u odnosu na muškarce. Neprihvatljivo je da se takva pogodnost za žene kod sticanja uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, dovodi u vezu sa prestankom funkcije i koristi kao uslov za raniji prestanak funkcije u odnosu na muškarce. Na taj način povoljnost za žene u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja pretvara se u nepovoljnost kada je u pitanju prestanak funkcije državnoj tužiteljki (žena).

Shodno čl.135 st.4 Ustava Crne Gore funkcija državnog tužioca je stalna, osim za lice koje se prvi put bira za državnog tužioca, na vrijeme od 4 (četiri) godine. Prestankom funkcije državni tužilac ne ostaje u radnom odnosu, već mu radni odnos prestaje, pa primjena osporene odredbe čl.103 tač.3 Zakona faktički znači da državnom tužiocu sa navršениh 66 (muškarci), odnosno 64 (žene) godine starosti, prestaje radni odnos. Radni odnos i funkcija nisu isti pojmovi. Pitanja iz radnog odnosa, uključujući i pitanja prestanka radnog odnosa, regulisana su Zakonom o radu kao sistemskim zakonom. Osporenim zakonskim odredbama prestanak funkcije vezan je za zakon kojim se uređuje sistem penzijskog i invalidskog osiguranja, a ne za uslove koje propisuje Zakon o radu.

Sticanjem uslova za ostvarivanje nekog prava, u ovom slučaju prava na starosnu penziju, ne nastaje obaveza ostvarivanja prava, već se titularu prava daje ovlašćenje da svoje pravo koristi ili ne koristi. Ukoliko osiguranik koji je stekao uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju ne podnese zahtjev kojim iskazuje svoju volju za korišćenje tog prava, neće ni ostvariti pravo na starosnu penziju, sve do trenutka kada mu radni odnos prestane po sili zakona, koja oblast radnih odnosa je regulisana Zakonom o radu. Pitanje prestanka funkcije je statusno pitanje i ne može se dovoditi u vezu odnosno regulisati Zakonom o penzijsko invalidskom osiguranju. Osporenim odredbom čl.103 Zakona pravo državnom tužiocu na odlazak u starosnu penziju u mlađoj životnoj dobi, koje propisuje Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, pretvoreno je u obavezu, pa je ova odredba diskriminatoriska u odnosu na državne tužioce.

Jedan o najviših ustavnih vrijednosti je princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa i podrazumijeva da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i drugim potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis sa

Ustavom i zakonom. U pravnom poretku zakoni moraju biti jednaki za sve, a zakonske posljedice izvjesne za one na koje će se zakon primjenjivati. Osporenom odredbom čl.103 tač.3 Zakona narušeno je načelo jedinstva pravnog poretka garantovano odredbama čl.145 Ustava koje podrazumijeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa, što isključuje mogućnost da se zakonom kojim se uređuje jedna oblast, ta oblast uređuje i mijenja drugim zakonom.

Odredbom čl.8 st.1 Ustava zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija po bilo kom osnovu, a odredbom čl.18 Ustava propisano da država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti. Odredbama čl.2 st.2 i st.3 Zakona o zabrani diskriminacije propisano je da je diskriminacija svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, (...), polu, promjeni pola, rodnom identitetu, (...) starosnoj dobi, (...), kao i drugim ličnim svojstvima; da neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lica ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od prethodno navedenih osnova.

U prilog opravdanosi tvrdnji navedenih u ovom predlogu upućujemo na odluku Evropskog suda za ljudska prava (C-286/12,EU:2012:687) koja se odnosi na slučaj kada je Mađarska pokušala da snizi starosnu granicu za odlazak u penziju sudija, tužilaca i notara sa 70 na 62 godine starosti, gdje je Evropsku sud zaključio da je Mađarska na taj način povrijedila svoje obaveze iz direktive Savjeta EU, te da obavezna prijevremena penzija sudija, tužilaca i notara predstavlja neopravdanu diskriminaciju po starosnoj dobi. U odluci Evropskog suda za Poljsku (C-192/18 EU:C:2019:924) sud zaključuje da je Poljska prekršila zakon Evropske Unije kada je snizila prag za odlazak sudija u penziju i uvela različite godine za penzionisanje muškaraca i žena zaključujući da je time povrijeđen Ugovor o funkcionisanju EU i odredbe direktive o jednakosti muškaraca i žena.

U presudi Evropskog suda za ljudska prava, u predmetu Abdulaziz, Cabales i Balkanali protiv Ujedinjenog Kraljevstva zauzet je stav: U smislu čl.14 Konvencije razlika u postupanju je diskriminatorska ukoliko "ona nema nikakvo objektivno i razumno opravdanje", to jest, ako ne služi postizanju "legitimnog cilja" ili ako ne postoji "razuman odnos srazmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji treba ostvariti

Propisivanjem da državnom tužiocu prestaje funkcija ispunjenjem uslova za ostvarivanje prava na starosnu penziju, a to je onda kada državni tužilac (muškarac) navrš 66 godina života odnosno kad državna tužiteljka (žena) navrš 64 godine života, povrijeđeno je načelo zabrane diskriminacije. U istoj situaciji, odnosno u pogledu prestanka funkcije, pravi se razlika prema državnim tužiocima u odnosu na druga lica istog statusa, na osnovu starosne dobi i pola, bez objektivnog i razumnog opravdanja i bez legitimnog cilja. Nosioći drugih javnih funkcija nemaju ograničenja u smislu prestanka funkcije ispunjenjem uslova za sticanje prava na starosnu penziju. Nema razumnog opravdanja da lice koje vrši tužilačku funkciju istu može obavljati do navršanih određenih godina starosti, odnosno da se vršenje poslova gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti, ograničava starosnom dobi.

Prema osporenoj odredbi Zakona lica koja vrše poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela ne bi mogla tu funkciju da vrše nakon što navrš 66 (muškarci) odnosno 64 godine života (žene), čime se državni tužioci diskriminišu po starosnoj dobi i to kako jedan u

odnosu na drugog državnog tužioca, tako i u odnosu na druge javne funkcionere i druge državne službenike. Osim toga dodatno se diskriminišu državne tužiteljke (žene) po osnovu pola, jer bi njima funkcija državnog tužioca prestala kada navršše 64 godine života.

4. Nova odredba čl.184b Zakona:

Osporenom odredbom Zakona propisano je:

Član 184b

Tužilačkom savjetu koji je izabran u skladu sa Zakonom o državnom tužilaštvu (Sl.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.

Relevantne odredbe Zakona o državnom tužilaštvu:

Član 19 stav 1

Mandat Tužilačkog savjeta je četiri godine.

Relevantne odredbe Ustava Crne Gore:

Član 136 st1

Tužilački savjet obezbjeđuje samostalnost državnog tužilaštva.

Član 147 st.1 i 2

Zakon i drugi propis ne može imati povratno dejstvo.

Izuzetno pojedine odredbe zakona, ako to zahtijeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo.

Postojeći Tužilački savjet izabran je na mandat u trajanju od četiri godine, shodno odredbama Zakona o Državnom tužilaštvu (Sl. List CG br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18 i 76/20). Mandat tom Tužilačkom savjetu traje do 22. januara 2022. godine. Ustavom Crne Gore zabranjuje se povratno dejstvo zakona i drugih propisa, a po stavu Ustavnog suda Crne Gore (Odluka U-I br.4/15 i 23/16 od 21.04.2017. godine) povratno dejstvo zakona i drugih propisa postoji u slučaju kada se zakon i drugi propis primjenjuju na odnose koji su već završeni prije nego što je propis stupio na pravnu snagu. U konkretnom slučaju primjena osporene odredbe čl.184b proteže se na vrijeme prije stupanja na snagu Zakona (12. jun 2021.godine), odnosno na odnose koji su već završeni prije skoro četiri godine, kada su izabrani članovi Tužilačkog savjeta i

proglašen njegov sastav, čiji mandat i dalje traje. Nisu utvrđeni realni i objektivni pokazatelji koji bi opravdali javni interes za povratno dejstvo navedene zakonske odredbe.

U mišljenju Venecijanske komisije sadržanih u para 69-71 Hitnog mišljenja CDL-PI(2021)008 od 10.05.2021.godine, navodi se da bi prekid mandata sadašnjeg Tužilačkog savjeta i zamjena njegovih članova prije isteka mandata, pri čemu su članovi iz reda uglednih pravnika izabrani od strane Skupštine, bilo neopravdano i da bi predstavljalo ugrožavanje kontinuiteta u njegovom radu i ozbiljno kršenje njegove nezavisnosti, s obzirom da je uloga Tužilačkog savjeta da obezbijedi samostalnost državnog tužilaštva. Odredbama o prestanku mandata sadašnjem Tužilačkom savjetu, nisu ispoštovane preporuke Venecijanske komisije, zbog čega Komisija to pitanje označava kao "preporuke koje tek treba ispuniti".

Stoga bi primjena odredbe čl.184b Zakona dodatno ugrozila princip samostalnosti Državnog tužilaštva propisan odredbama čl.134 i čl.136 st.1 Ustava CG.

Primjenom osporenih odredbi Zakona nastupile bi neotklonjive štetne posljedice, pa postoje zakonski razlozi iz čl.63 Zakona o Ustavnom sudu da sud donese naredbu o obustavi izvršenja navedenih odredbi Zakona o Državnom tužilaštvu.

Naime, odredbama čl. 184c Zakona predviđeno da će Tužilački savjet izabran u skladu sa tim zakonom na prvoj konstitutivnoj sjednici konstatovati prestanak dužnosti vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca koji je određen prije stupanja na snagu tog zakona, odnosno prije održavanja konstitutivne sjednice i odrediti vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca. Samim tim, izbor vršioca dužnosti VDT-a, na osnovu odredbi čl.48 st.2 Zakona o Državnom tužilaštvu očekuje se u najskorije vrijeme, što bi moglo dovesti do flagrantnog kršenja navedenih ustavnih normi i nanošenje neotklonjivih štetnih posljedica kako po princip vladavine prava u Crnoj Gori, oličen u dosljednoj primjeni načela ustavnosti i zakonitosti, tako i po državno-tužilačku organizaciju, u kojoj bi za vršioca dužnosti VDT-a, suprotno odredbama čl.135 Ustava, moglo biti određeno lice koje ne bi moglo da vrši poslove državnog tužilaštva. Takođe, primjenom neustavne odredbe kojom se omogućava politizacija Državnog tužilaštva (čl.18 Zakona), izborom novih članova Tužilačkog savjeta u kratkom roku (najkasnije za dva mjeseca) i primjenom odredbe o prestanku funkcije državnim tužiocima koji su ispunili uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju (čl.103 Zakona), dovelo bi do neotklonjivih štetnih posljedica. Došlo bi do ugrožavanja samostalnosti tužilaštva kroz konstituisanje novog četvorogodišnjeg sastava Tužilačkog savjeta pod političkim uticajem i trajnog nedopustivog političkog uticaja na poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela, kao i do grube povrede prava državnim tužiocima zbog neustavnog prestanka funkcije.

Stoga je opravdan zahtjev da Ustavni sud obustavi izvršenje osporenih odredbi Zakona i tako spriječi znatnu materijalnu štetu koja bi nastala usljed neustavnog prestanka funkcije državnim tužiocima koji su stekli uslov za ostvarivanje prava na starosnu penziju i da se spriječi narušavanja procesa rada kompletne državno-tužilačke organizacije, koju su već sada, zbog usvajanja osporenog zakona napustili brojni iskusni tužilački kadrovi, a daljom primjenom zakona Državno tužilaštvo bi dodatno ostalo bez znatnog broja respektabilnih nosilaca

tužilačke funkcije, što bi u krajnjem na duži rok ugrozilo vršenje poslova Državnog tužilaštva i slabljenja borbe protiv svih oblika kriminala, a posebno organizovanog kriminala i korupcije.

Shodno navedenom smatramo da su osporene odredbe Zakona o Državnom tužilaštvu neustavne i da je podnošenje ovog predloga i zahtjeva osnovano, zbog čega

PREDLAŽEMO

Da Ustavni sud Crne Gore donese odluku kojom će utvrditi da odredbe čl.18 st.3 tač.1, 2, 3 i 4, čl.48 st.4, čl.103 st.1 tač.3 i čl.184b Zakona o Državnom tužilaštvu („SL.list CG“ br.11/2015, 42/2015, 80/2017, 10/2018, 76/2020 i 59/2021) nijesu u saglasnosti sa Ustavom i prestaju da važe danom objavljivanja odluke u Službenom listu CG;

Da Ustavni sud Crne Gore, saglasno odredbama čl.63 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, obustavi primjenu osporenih odredbi do konačne odluke Ustavnog suda po ovom predlogu.



**V. D. Vrhovnog državnog tužioca
Predsjednik tužilačkog savjeta**

Dražen Burić

