

Komentar nacrta Zakona o državnom tužilaštvu

(Radna verzija nacrta objavljenog za javnu raspavu 09.06.2014. godine)

Poštovani/e,

u prilogu Vam dostavljamo komentare Instituta alternativa na nacrt Zakona o državnom tužilaštvu.

Sugestije koje smo pripremili proizilaze iz našeg istraživačkog rada, posebno u okviru oblasti jačanja međuinstitucionalne saradnje u oblasti krivičnog pravosuđa.

Posebno naglašavamo nezadovoljstvo uslovima za izbor Vrhovnog državnog tužioca i posebnih uslova za rukovodioca osnovog i višeg državnog tužioca (član 35 i 39). Potpuno je nerazumljivo zašto se Vlada odlučila na predlog rješenja koje favorizuje karijerne tužioce i onemogućava sudije Vrhovnog suda, redovne univerzitetske profesore ili advokate da konkurišu za ove pozicije, posebno kada je u isto vrijeme aktuelni Tužilački savjet predložio sudiju Vrhovnog suda za kandidata za Vrhovnog državnog tužioca dok je u prethodnom (neuspješnom) postupku imenovanja najviše glasova u Skupštini dobio advokat. Novom odlukom Tužilački savjet je pokazao da razumije da i izvan tužilačke strukture ima pravnika sa kapacitetima za vršenje rukovodilačkih funkcija u tužilaštvu. Potrebna je izmjena predloženih uslova na način što će se propisati minimum godina rada na poslovima pravne struke.

U dijelu ocjenjivanja, neopravdano su državnih tužioci VDT izuzeti od redovnog ocjenjivanja kao i rukovodioci koji obavljaju drugi mandat. Poseban nedostatak je što nacrt zakona nije predvidio praćenje sprovođenja Programa rada koji sadrži viziju organizacije posla u Državnom tužilaštvu a koji je bio jedan od kriterijuma za izbor rukovodioca.

Takođe smo uočili tendenciju da se članovi Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika isključe iz svih komisija i drugih radnih tijela Tužilačkog savjeta čime se obesmišljava njihova uloga u Tužilačkom savjetu a sav rad ostaje "u rukama" državnih tužilaca.

Smatramo da je iz razloga koji su opštepoznati, ovim zakonom potrebno propisati da Državno tužilaštvo dostavlja Skupštini poseban šestomjesečni (do kraja avgusta za prethodnih šest mjeseci i do kraja feruara za prethodnu godinu) izvještaj o postupanju državnog tužilaštva u predmetima sa elementima korupcije i organizovanog kriminala. Izostanak redovnijeg izvještavanja prema javnosti i Skupštini je očigledan i iz konteksta odredbe člana 131 koji propisuje obavezu sačinjavanja posebnih izvještaja ali samo za potrebe izvještavanja prema Evropskoj uniji i međunarodnim organizacijama.

Ostale komentare i jedan broj tehničkih sugestija možete naći u nastavku.

Član 7 (sredstva)

Predlažemo formulaciju: "Sredstva i uslove za rad državnog tužilaštva obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore" umjesto sadašnje "(...) obezbjeđuje Crna Gora."

Član 9 (profesionalno udruživanje)

Uporediti sa članom 32.

Nije jasno što je namjera ove deklarativne odredbe. Udruženje državnih tužilaca je registrovano kao nevladina organizacija, a članom 32 se tom nevladinom udruženju utvrđuje obaveza da predsjednik tog udruženja bude član Komisije za kodeks tužilačke etike.

Član 16. (rukovođenje)

Smatramo da je bolje dati definiciju "rukovođenja" u ovom članu umjesto u članu 123 kako je to sada učinjeno.

Član 19. (nadležnosti)

U stavu 1 - Smatramo da je iz razloga planiranja i izvjesnosti potrebno utvrditi redovan period za koji važi odluka o broju državnih tužilaca koju utvrdi Tužilački savjet.

U stavu 4 - Nejasno je što podrazumijeva termin "stara se" o edukaciji nosilaca tužilačke funkcije. Čini se da je upotreba ovog termina u našem zakonodavstvu samo način da se definišu nadležnosti a da se istovremeno ne konstituiše jasna obaveza i odgovornost za konkretne poslove. Ako Tužilački savjet treba da ima određenu nadležnost u vezi sa obrazovanjem tužilaca, onda je to prije svega u nadzoru, nadgledanju i mogućnosti da doprinese kvalitetu planova i programa edukacije.

U tom smislu, moguće da se ova nadležnost može definisati kao:

- a) "raspravlja o godišnjem izvještaju o edukaciji nosilaca i daje preporuke za unapređenje,
- b) daje saglasnost na godišnji plan edukacije nosilaca tužilačke funkcije."

U istom stavu je iz nekog drugo teksta zaostala formulacija koja se završava sa "... u saradnji sa tužilačkim savjetom" pa bi ako se čita cjelina teksta ona glasila "Tužilački savjet, pored poslova propisanih Ustavom, stara se o edukaciji nosilaca tužilačke funkcije, u saradnji sa tužilačkim savjetom"

U stavu 5 - Nije jasno na koji način bi mogao Tužilački savjet vršiti ovu nadležnost. Bolje je definisati "usvaja akta kojim se uređuje primjena, održivost i jednoobraznost Pravosudnog informacionog sistema u dijelu koji se odnosi na državno tužilaštvo".

U stavu 8 - Smatramo da je pitanje nespojivosti obavljanja određenih poslova sa vršenje tužilačke funkcije potrebno urediti ovim zakonom tako što će se taksativno navesti poslovi koji su nespojivi sa vršenjem tužilačke funkcije. Ako bi to bilo uređeno na taj način, TS bi imao nadležnost da konstatuje tu činjenicu. Drugim riječima, smatramo da je neophodno definisati (pojasniti, precizirati) nespojive

institut alternativa

poslove kako bi se izbjeglo razmatranje istih i sličnih predmeta i pojedinačno donošenje odluka za svaki pojedinačan primjer.

Vidjeti član 86 i 87 gdje se pravo obavještenja o nespojivim aktivnostima daje isključivo rukovodiocu tužilaštva.

Stav 8 i stav 9 smatramo izuzetno važnim pa je potrebno propisati detaljnu proceduru podnošenja pritužbi u vezi sa nespojivim aktivnostima i u vezi sa ugrožavanjem samostalnosti rukovodilaca i državnih tužilaca.

Član 20 (odsustvo sa rada i naknade)

Stav 3 uvodi posredno dvije vrste članova Tužilačkog savjeta i to: 1) članove iz reda državnih tužilaca (na profesionalnom radu u dijelu radnog vremena u Tužilačkom savjetu; i 2) druge članove Tužilačkog savjeta – uređujući posebna prava za članove iz reda državnih tužilaca, kao što je smanjenje obima tužilačkih poslova.

Član 21 (konferencija državnih tužilaca)

Stav 6 - Odgovornost i postupak donošenja Poslovnika o radu Konferencije nije utvrđen.

Član 24 (izbor člana iz reda uglednih pravika)

Smatramo da nisu adekvatno definisani kriterijumi za kandidovanje odnosno članstvo u tužilačkom savjetu iz reda uglednih pravika. Predlažemo da se dodatno propišu sljedeća ograničenja:

Da u periodu od godinu dana prije objave poziva nije bio član organa političke partije, da se protiv njega ne vodi krivični postupak, da nije osuđivan za krivično djelo koje ga čini nedostojnim vršenja ove funkcije, da nije u srodstvu sa nosiocima tužilačke funkcije.

Član 25 (predsjednik Tužilačkog savjeta)

Rješenje iz člana 25, stav 2 ukazuje da se više posvećenosti očekuje od članova iz reda tužilaca nego od drugih članova, što nije dobar pristup.

Principijelno, zamjenik predsjednika Tužilačkog savjeta bi trebao da bude iz reda uglednih pravika, kao druge grupe članova Tužilačkog savjeta a ne iz reda državnih tužilaca.

Član 26 (prestanak funkcije i razrješenje)

Stav 4 - Treba preispitati ovu normu, naročito jer ranija disciplinska odgovornost nije ograničenje za imenovanje u Tužilački savjet. Takođe, ova norma može biti podložna zloupotrebi i otvoriti mogućnost posrednog uticaja na rad člana Tužilačkog savjeta. Ovo tim prije jer je članom 27, stav 2 propisano da se "Član Tužilačkog savjeta iz reda državnih tužilaca može biti privremeno udaljen sa dužnosti ako je protiv njega pokrenut postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, do pravosnažnog okončanja disciplinskog postupka".

Član 28 (komisije)

Stav 1 – Iz ovakve formulacije proizilazi da samo Komisije “predviđene ovim zakonom” mogu biti obrazovane a ne i druge komisije potrebne za obavljanje poslova iz nadležnosti Tužilačkog savjeta.

Član 29 (odluka o broju)

Umjesto trokružnog odlučivanja o broju tužilaca, bilo bi bolje propisati određene kriterijume ili usmjerenja za određivanje ovog broja.

Smatramo da u cilju veće nezavisnosti tužilaštva treba izbjeći miješanje ministra pravde.

Najmanje što treba ovdje propisati je da VDT inicijativu (bolje: inicijalni predlog) utvrđuje nakon obavljenih konsultacija sa rukovodiocima državnih tužilaštava.

Član 31 (odluka)

Stav 2 - Nije jasno na koji način Tužilački savjet može sprovesti svoju “dužnost da vodi računa” i kako se taj zahtjev koji se postavlja pred tužilački savjet saglasan sa postupkom ocjenjivanja utvrđenim ovim istim zakonom.

Smatramo da pristup “afirmativne akcije” koji se sugerispe ovom odredbom može biti primijenjen samo i isključivo u situaciji kada je riječ o dva ili više kandidata koji imaju isti broj bodova.

Član 32 (kodeks tužilačke etike)

Stav 6 - Rok za dostavljanje ovog Izvještaja treba utvrditi za neki raniji datum (npr. 1. februar) kako bi i sadržaj ovog izvještaja bio integrisan u godišnji Izvještaj o radu državnog tužilaštva. Ukoliko ostane ovaj rok i istojetni rok iz člana 33, stav 3 (31. mart) onda bi se vjerovatno u praksi desilo da ovaj prethodni izvještaj ne može biti integrisan u godišnji.

Član 33 (godišnji izvještaj o radu)

Predlažemo dodavanje posebnog člana: Poseban polugodišnji izvještaj o radu

Smatramo da je iz razloga koji su opštepoznati, potrebno propisati da Državno tužilaštvo dostavlja Skupštini poseban šestomjesečni (do kraja avgusta za prethodnih šest mjeseci i do kraja feruara za prethodnu godinu) izvještaj o postupanju državnog tužilaštva u predmetima sa elementima korupcije i organizovanog kriminala.

Izostanak redovnijeg izvještavanja prema javnosti i Skupštini je očigledan i iz konteksta odredbe člana 131 koji propisuje obavezu sačinjavanja posebnih izvještaja ali samo za potrebe izvještavanja prema Evropskoj uniji i međunarodnim organizacijama

Ukoliko ovo ne bude uređeno ovim zakonom, svakako ga treba propisati posebnim zakonom o specijalnom tužilaštvu.

Član 35 (uslovi za izbor Vrhovnog državnog tužioca)

Član 39 (Posebno uslovi za rukovodioca osnovog i višeg državnog tužioca)

Potpuno je nejasno zašto se predlagač zakona odlučio na predlog rješenja koje favorizuje karijerne tužioce i onemogućava sudije Vrhovnog suda, redovne univerzitetske profesore ili advokate da konkurišu za ove pozicije, posebno kada je u isto vrijeme aktuelni Tužilački savjet predložio sudiju Vrhovnog suda za kandidata za VDT dok je u prethodnom (neuspješnom) postupku imenovanja najviše glasova u Skupštini dobio advokat. Novom odlukom Tužilački savjet je pokazao da razumije da i izvan tužilačke strukture ima pravnika sa kapacitetima za vršenje rukovodilačkih funkcija u tužilaštvu.

Preporuka IA je izmjena predloženih uslova na način što će se propisati minimum godina rada na poslovima pravne struke.

Član 50 (pisano testiranje)

Stav 1 – Umjesto propisivanja da su “**najmanje** dva (od tri člana Komisije za testiranje) iz reda državnih tužilaca”, treba propisati da je “**najmanje** jedan iz reda uglednih pravnika” kako članovi iz ovog reda ne bi bili neopravdano isključeni iz rada koji je u nadležnosti Tužilačkog savjeta.

Član 70 (cilj ocjenjivanja)

Stav 1 – Smatramo da je potpuno neopravdano što su državni tužioc i Vrhovnog državnog tužilaštva izuzeti od redovnog ocjenjivanja posebno imajući u vidu da mogu da konkurišu na različite rukovodeće i upravljačke pozicije.

Član 71 (komisija za ocjenjivanje)

Član 72 (vijeća državnih tužilaca za ocjenjivanje)

Nejasno je zašto su i iz Komisije i iz Vijeća u potpunosti isključeni članovi Tužilačkog vijeća iz reda uglednih pravnika, posebno imajući u vidu da se radi o šestočlanoj Komisiji i petočlanim vijećima koje obrazuje Tužilački savjet, pa samim tim ima prostora za otvorenije procedure ocjenjivanja, posebno kada je u pitanju Komisija.

Član 85 (ocjenjivanje rukovodioca državnog tužilaštva)

Stav 3 – Smatramo da nema razloga za posebne povlastice rukovodilaca koji su dobili i drugi mandat te predložimo da budu ocjenjeni i nakon dvije godine i nakon mandata.

Stav 7 - Budući da je propisano da će ocjenjivanje rukovodilaca državnih tužilaštava biti sprovedeno u skladu sa odredbama koje se odnose na ocjenjivanje državnih tužilaca, time je u potpunosti izostavljeno formulisanje odredbi koje bi se odnosile na uspješnost u rukovođenju. Poseban nedostatak je što nacrt zakona nije predvidio praćenje sprovođenja Programa rada (iz člana 42) koji je bio jedan od kriterijuma za izbor rukovodioca.

Zato predložimo da rukovodioci podnesu izvještaj o sprovođenju Programa rada iz člana 42 nakon dvije godine od izbora za rukovodioca i na kraju mandata i da ocjena uspješnosti u sprovođenju Programa uđe u ocjenu Vijeća za ocjenjivanje.

Član 114 (sadržaj)

Stav 1, tačka 1 - Iz ove tačke treba brisati imperativno određenje da dosije sadrži “nacionalnost i maternji jezik” jer je Ustavom garantovano pravo da se o ovim činjenicama građanin pa i državni tužilac ne izjasni.

Član 131 (izvještaj o radu)

Stav 3 – umjesto odredbe koja kaže: “**na zahtjev Tužilačkog savjeta** (rukovodilac državnog tužilaštva je dužan da dostavi posebne, odnosno periodične izvještaje u roku koji odredi tužilački savjet)” predvidjeti “na zahtjev 4 člana Tužilačkog savjeta” kako bi se pružila mogućnost članovima Tužilačkog savjeta koji nisu iz reda državnih tužilaca da dobiju potrebne informacije, a ne budu preglašani.

Član 137 (podzakonski propisi)

Stav 1, alineja 1 - U cilju veće nezavisnosti Državnog tužilaštva treba propisati da Tužilački savjet a ne Ministarstvo pravde usvaja Pravilnik o unutrašnjem poslovanju državnog tužilaštva, nakon pribavljene saglasnosti Ministra pravde.

Član 134, 135, 136 (inspekcije)

Kako postoji godišnji plan vršenja inspeksijskog nadzora, potrebno je propisati da Pravosudni inspektor ima dužnost da sačini i dostavi godišnji izvještaj o nadzoru nad poslovima tužilačke uprave.

Član 138 (odnos prema javnosti)

Stav 3 - Dodati: U specijalnom i višim tužilaštvima imenuje se službenik za odnose sa javnošću.

Član 141 (obavezna uputstva za rad)

Stav 3 – Smatramo da je Uputstvo opšteg karaktera javni dokument te predlažemo propisivanje obaveze objavljivanja na internet stranici državnog tužilaštva.