

institut alternativa

Skupština Crne Gore

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu

Odbor za antikorupciju

Podgorica, srijeda, 21. januar 2015. godine

Poštovani poslanici i poslanice,

U prilogu Vam dostavljamo komentare Instituta alternativa na Predloge zakona o državnom tužilaštvu i specijalnom državnom tužilaštvu. Komentari koje smo pripremili predstavljaju samo novi korak u našem dvogodišnjem intenzivnom bavljenju institucionalnim okvirom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Pomenućemo neke od aktivnosti:

- U 2013. godini smo pripremili sveobuhvatnu komparativnu studiju sa uporednim modelima institucionalnih okrvira pet zemalja sa akcentom na specijalna tužilaštva za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.
- Na bazi zaključaka studije smo učestvovali u radu Radne grupe za izaradu Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu početkom 2014. godine, i zastupali preporuke za reforme do kojih smo došli proučavajući pozitivne i negativne karakteristike različitih modela.
- Potom smo u okviru javne rasprave u septembru prošle godine dostavili Ministarstvu pravde i relevantnim međunarodnim institucijama komentare na nacrte: zakona o specijalnom državnom tužilaštvu, državnom tužilaštvu i Zakonika o krivičnom postupku.
- U međuvremenu smo dodatno analizirali probleme u saradnji policije i tužilaštva i objavili publikaciju istraživanje o konkretnim preprekama za efikasniji rad na predmetima ova dva državna organa, i analizu njihovih programskih budžeta.

Značajan dio naših preporuka je uvažen i dio nedostataka otklonjen u predlozima zakona koji su dostavljeni Skupštini. Međutim, koristimo priliku da Vam ukažemo na određena zabilježujuća rješenja koja su ostala.

Nadamo se da će Vam naši komentari biti od koristi u pripremi amandmana!

S poštovanjem,

Stevo Muk,
Predsjednik Upravnog odbora

institut alternativa

I dio: Komentari Instituta alternativa na Predlog zakona o državnom tužilaštvu

Uvodne napomene:

Reizbor tužilaca po starom zakonu?

Problem koji posebno zabrinjava i koji će izazvati dalekosežne posljedice u radu Državnog tužilaštva je namjera predлагаča zakona da opšti (re)izbor državnih tužilaca bude sproveden u skladu sa važećim Zakonom o državnom tužilaštvu koji ne propisuje na adekvatan način ocjenjivanje na osnovu kojeg bi mogli biti doneseni objektivni i utemeljeni sudovi o dosadašnjim profesionalnim rezultatima državnih tužilaca.

Naime, prelaznim i završnim odredbama Predloga zakona o državnom tužilaštvu je predviđeno da se odgodi primjena odredbi ovog predloga zakona koje se odnose na ocjenjivanje do 2016. godine, a da se reizbor izvrši do jula 2015. godine u skladu sa aktuelnim zakonom.

Član 179 - Rok za izbor državnih tužilaca

Izbor državnih tužilaca u skladu sa članom 135i Zakona o Državnom tužilaštvu ("Službeni list rcg", broj 69/03 i "Službeni list cg", br. 40/08, 39/11 i 46/13), izvršiće se najkasnije do 1. jula 2015. godine.

Član 180 - Odlaganje primjene

Odredbe čl. 49 do 79 i čl. 86 do 100 ovog zakona, primjenjivaće se od 1. januara 2016. godine.

Do dana početka primjene odredaba iz stava 1 ovog člana, primjenjivaće se čl. 24 do 38 Zakona o Državnom tužilaštvu ("službeni list rcg", broj 69/03 i "službeni list cg", br. 40/08, 39/11 i 46/13).

Da bi reizbor bio pravedan, potreban je precizan i transparentan sistem za ocjenjivanje koji će sadržati objektivne kriterijume i indikatore. Međutim, čak i najnoviji, oktobarski, Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore je potvrdio da aktuelni sistem zapošljavanja i napredovanja u pravosuđu ostavlja značajan prostor za uticaj na nezavisnost pravosuđa. Na primjer, sistemom za izbor u važećem zakonu se samo apstraktno definiše da će biti ocjenjivana "sposobnost za obavljanje tužilačke funkcije" (60 bodova), "dostojnost" (20 bodova) i "stečeno znanje" (20 bodova) sa izlistanim podkriterijumima koje je vrlo teško objektivno izmjeriti.

Neprihvatljivo je donošenje ovako važnih odluka bez otvaranja javne i stručne debate o svim aspektima odluke. Neophodno je prije raspisivanja javnog oglasa pružiti mogućnost svim

institut alternativa

zainteresovanim stranama, a posebno državnim tužiocima, da ukažu na moguće prepreke za pravedno ocjenjivanje. Ovo posebno napominjemo imajući u vidu iskustvo Srbije gdje je u Pravobranilaštvu 700 sudija koji početkom 2010. godine nisu ponovo izabrani na pravosudnu funkciju, pokrenulo parnice za naknadu materijalne i nematerijalne štete. Do sada je na posao vraćeno njih 590. Prema procjenama radnika u pravosuđu, cijeli proces bi Srbiju mogao da košta blizu 15 miliona eura.

Ostali komentari na Predlog zakona:

Član 18 – Sastav Tužilačkog savjeta

Stav 3, tačka 1 – Venecijanska komisija smatra da ovakva kompozicija predstavnika državnih tužilaca nije pravedno i proporcionalno predstavljanje Državnog tužilaštva i da je trebalo izabrati “dva, ako ne i tri člana, iz osnovnih tužilaštava”.

Član 21 - Komisija za etički kodeks državnih tužilaca

Prije člana 21 Komisija za etički kodeks državnih tužilaca potrebno je propisati značenje i način i rok usvajanja Etičkog kodeksa od strane Konferencije državnih tužilaca.

Član 22 - Odlučivanje konferencije državnih tužilaca

U stavu 4 potrebno je propisati odgovornost, rok i postupak za donošenje Poslovnika o radu Konferencije tužilaca.

Član 26 - Izbor članova Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika

Stav 6: Predlog za izbor člana tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika skupštini podnosi nadležno radno tijelo Skupštine.

Stav 7: Predlog za izbor iz stava 6 ovog člana sadrži onoliko kandidata koliko se bira članova Tužilačkog savjeta.

Razmotriti značenje i posljedice odredbe iz ovog člana u stavu 7. Rezultat će faktički biti da nadležni skupštinski odbor vrši izbor prije izbora, ograničava listu na onaj broj kandidat koliko ih se bira, tako ograničavajući plenum da se izjasni o svakom od kandidata pojedinačno. Loše

institut alternativa

rješenje s aspekta efikasnosti postupka, naročito u slučaju da lista bude odbijena u cjelini, sto vodi ponavljanju postupka.

Smatramo da nisu adekvatno definisani kriterijumi za kandidovanje odnosno članstvo u tužilačkom savjetu iz reda uglednih pravnika. 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.

Napominjemo da Venecijanska komisija sugeriše da članova TS iz reda uglednih pravnika Parlament bira kvalifikovanom ili dvotrećinskom većinom, odnosno tropetinskom u narednom krugu, kako bi se izbjegla politizacija u izboru. Međutim, imajući u vidu dosadašnje iskustvo, ovo može biti problematično rješenje.

Član 33 – 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.

Treba precizirati da li iznos koji se odnosi na naknadu za rad u Tužilačkom savjetu pokriva angažman u svim komisijama i radnim tijelima Tužilačkog savjeta.

Član 35 – Predsjednik Tužilačkog savjeta

Rješenje iz ovog člana, 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 pravnika, kao druge grupe članova Tužilačkog savjeta a ne iz reda državnih tužilaca.

Član 37 – Nadležnost Tužilačkog savjeta

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

institut alternativa

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 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 konstataže tu činjenicu. Drugim riječima, smatramo da je neophodno definisati (pojasniti, precizirati) nespojive poslove kako bi se izbjeglo razmatranje istih i sličnih predmeta i pojedinačno donošenje odluka za svaki pojedinačan primjer.

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 38 - Odluka o broju državnih tužilaca i član 151. – Okvirna mjerila rada

Potrebno je propisati makar mogućnost inicijative rukovodilaca državnih tužilaštava u vezi sa utvrđivanjem broja tužilaca. Predloženo rješenje u cijelosti zaobilazi rukovodioce tužilaštava koji bi morali biti najupućeniji i najzainteresovaniji za ovo pitanje. Treba imati u vidu da stroga hijerarhija u Državnom tužilaštvu važi samo u vršenju tužilačke funkcije, a u pitanjima od značaja za funkcionisanje i organizaciju rukovodioci treba da imaju jednaku mogućnost inicijative.

U članu 151 Tužilački savjet treba da utvrđuje "okvirna mjerila rada" a ne Ministarstvo pravde kojem se eventualno može omogućiti da dostavlja mišljenje.

Član 41 – Godišnji izvještaj o radu

Predlažemo dodavanje posebnog člana: Poseban polugodišnji izvještaj o radu

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

institut alternativa

Izostanak redovnijeg izvještavanja prema javnosti i Skupštini je očigledan i iz konteksta odredbe člana 147 koji propisuje obavezu sačinjavanja posebnih izvještaja ali samo za potrebe izvještavanja prema Evropskoj uniji i međunarodnim organizacijama

Član 47 – Predlog za izbor Vrhovnog državnog tužioca

Venecijanska komisija sugerire da ukoliko nijedan od kandidata za VDT-a koji ispunjavaju uslove, ne dobije u Skupštini potrebnu dvotrećinsku i tropetinsku većinu, da se propiše da Tužilački savjet predloži novu listu sa dva kandidata od kojih bi se birao jedan apsolutnom većinom (kao jedna vrsta trećeg kruga).

Član 50 - Posebni uslovi za državnog tužioca

Stav 2: Za državnog tužioca u višem državnom tužilaštvu može biti birano lice koje radi kao državni tužilac odnosno sudija najmanje osam godina.

Stav 3: Za državnog tužioca u vrhovnom državnom tužilaštvu može biti birano lice koje radi kao državni tužilac odnosno sudija najmanje 15 godina.

Stav 4: Izuzetno od st. 2 i 3 ovog člana za jednog državnog tužioca u višem državnom tužilaštvu odnosno vrhovnom državnom tužilaštvu može biti birano lice koje je radilo najmanje 20 godina kao sudija, državni tužilac, advokat, notar, profesor pravnih nauka ili na drugim pravnim poslovima.

Ovim se uvodi vrlo neujednačen pristup u propisivanju kategorija lica koja se mogu prijavljivati na mesta u državnom tužilaštvu.

Stav 4 je u koliziji sa stavom 2 i 3 kada su u pitanju sudije, i nepravedno potcenjivački nastrojen prema drugim pravnicima, stavljujući u isti rang 8 godina rada u Državnom tužilaštvu sa 20 godina rada npr. u svojstvu advokata. Advokat sa 20 godina iskustva ispunjava i uslov za prijavu za mjesto VDT-a (u skladu sa ovim istim Predlogom zakona), što dovoljno govori o rigoroznosti ove odredbe.

Osim toga, tužioci, sudije i advokati sa deset godina iskustva će se moći prijaviti za rad u Specijalnom državnom tužilaštvu u skladu sa Predlogom zakona o specijalnom državnom tužilaštvu.

U stavu 4 je takođe potrebno je precizirati pojmove – “profesor pravnih nauka ili na drugim pravnim poslovima”, kako tumačenje u praksi ne bi proizvelo sporove.

Član 57 - Oglasavanje slobodnih mesta i

Član 85 - Trajno dobrovoljno raspoređivanje državnog tužioca

institut alternativa

Oglašavanje slobodnih mesta - član 57	Trajno dobrovoljno raspoređivanje državnog tužiloca - član 85
<p>Slobodna mesta državnih tužilaca u osnovnim državnim tužilaštima popunjavaju se putem internog oglasa za dobrovoljno premještanje državnog tužioca iz jednog državnog tužilaštva u drugo osnovno državno tužilaštvo.</p> <p>Ako slobodno mjesto državnog tužioca nije popunjeno u skladu sa stavom 1 ovog člana, državni tužioci u osnovnim državnim tužilaštima biraju se na osnovu javnog oglasa.</p> <p>Javni oglas za popunu slobodnih mesta državnih tužilaca u osnovnim državnim tužilaštima na nivou crne gore tužilački savjet objavljuje u "službenom listu crne gore" i jednom od štampanih medija čije je sjedište u crnoj gori.</p>	<p>Tužilački savjet objavljuje interni oglas za popunu slobodnih mesta državnih tužilaca na internet stranici.</p> <p>Pravo da se prijave na interni oglas imaju državni tužioci koji žele da se trajno rasporede u drugo državno tužilaštvo istog ili nižeg stepena.</p> <p>Tužilački savjet sačinjava listu kandidata za raspoređivanje iz stava 2 ovog člana, prema rezultatima rada u posljednje tri godine, odnosno prema ocjeni rada koju je državni tužilac ostvario u skladu sa ovim zakonom.</p> <p>Tužilački savjet na osnovu liste kandidata iz stava 3 ovog člana, donosi odluku o raspoređivanju državnog tužioca u drugo državno tužilaštvo vodeći računa o potrebama državnog tužilaštva u kojem državni tužilac vrši tužilačku funkciju i državnog tužilaštva u koje se raspoređuje.</p>

Ovim odredbama je propisano (pre)raspoređivanje tužilaca prije javnog oglasa i omogućen njihov horizontalni "transfer", što je dobro, jer će omogućiti razmjenu znanja, iskustva i različitih praksi u državnim tužilaštima.

Međutim, treba propisati da će Tužilački savjet voditi računa o "potrebama Državnog tužilaštva u kojem državni tužilac vrši tužilačku funkciju i Državnog tužilaštva u koje se raspoređuje" samo u slučaju kada dva kandidata imaju isti broj poena/rezultate/ocjenu rada, kako se ne bi cijeli sistem ocjenjivanja obesmislio i za preraspoređivanje favorizovali određeni kandidati.

Član 66 – Inicijalna obuka

Propisati da Tužilački savjet daje mišljenje na Program inicijalne obuke iz stava 3.

Takođe je potrebno propisati značajniju ulogu Tužilačkog savjeta u nadzoru na sproveđenjem teorijskog i praktičnog dijela obuke kako bi se osiguralno da se ne radi samo u ispunjavanju forme.

Zabrinjavajuće je i što će "pravno lice ovlašćeno za obuku državnih tužilaca", za koje se može pretpostaviti da je sadašnji Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija, u krajnjem odlučivati da li će kandidat biti imenovan za državnog tužioca, kroz ocjenu "zadovoljava" ili "ne zadovoljava". Ovo rješenje treba razmotriti i ukloniti ovu mogućnost, jer nije jasna procedura u skladu sa kojom će ovo "pravno lice" (u svemu izvan tužilačke organizacije) donositi ocjenu, pa samim tim i odluku o sudbini kandidata.

institut alternativa

Član 40, član 62, i član 70 – Odluke o izboru

... ako kandidati imaju isti broj bodova po svim osnovama, prednost ima kandidat koji je pripadnik manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Djelimično je dobro razvijen ovaj kriterijum, ali nije saglasan ciljevima, jer ne uvažava posebnosti državnog tužilaštva u kojem se vrši izbor tužioca (npr: ko je manjina a ko većina u dатој opštini, niti kakav je odnos manjina i većine među državnim tužiocima u tom tužilaštvu, itd).

Član 86 – Cilj ocjenjivanja

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

Član 98 – Posljedice ocjena

Potrebno je propisati razrješenje tužilaca koji su dobili negativnu ocjenu dva puta, što je u potpunosti izostavljeno. Ako ovako ostane, postojaće brojne mogućnosti za razrješenje po osnovu disciplinske odgovornosti ali će se nekvalitetan rad u kontinuitetu tolerisati. Ovo je jedno od posebno važnih pitanja.

Član 101 – Mišljenje o drugim aktivnostima

Razmotriti predlog da Komisija za praćenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca daje mišljenje a Tužilački savjet konačan stav o nespojivosti funkcija.

Član 99 – Ocjenjivanje rukovodioca državnog tužilaštva

Potrebno je dodati treći segment ocjenjivana rukovodilaca (osim ocjene rukovođenja, i ocjene kao državnih tužilaca). Naime, nedostatak je što predlog zakona nije predvidio praćenje sproveđenja Programa rada (iz člana 52) koji je bio jedan od kriterijuma za izbor rukovodioca.

Zato predlažemo da rukovodioci podnesu izvještaj o sproveđenju Programa rada iz člana 52 nakon dvije godine od izbora za rukovodioca i na kraju mandata i da ocjena uspješnosti u sproveđenju Programa uđe u ocjenu Vijeća za ocjenjivanje.

Član 112 – Disciplinski tužilac

institut alternativa

Razumljiva je namjera da disciplinskoj tužioci čiji je glavni zadatak da vodi postupke protiv svojih kolega predlaže instanca van Državnog tužilaštva. Da li je Vrhovni sud adekvatno rješenje, imajući u vidu razdvojenost grana vlasti, ostaje da se procijeni. Ujedno za izostavljenou propisavnu uslova koje disciplinski tužilac treba da ispunji, a nije zakonom definisano iz kog reda će biti biran.

U svakom slučaju treba predvidjeti da disciplinski tužilac podnosi godišnji izvještaj o radu Tužilačkom savjetu i u slučaju nezadovoljavajućih rezultata mogućnost iniciranja izbora drugog disciplinskog tužioca i prije isteka mandata od dvije godine.

Član 131 – Uputstva za rad i 132 – Način davanja uputstva za postupanje u pojedinom predmetu

Smatramo da je Uputstvo opšteg karaktera (iz čl.131, stav 1 i 2) javni dokument te predlažemo propisivanje obaveze objavljuvanja na internet stranici državnog tužilaštva.

Iz ovako propisanih odredbi, stiče se utisak da su uputstva za rad na pojedinim predmetima (stav 4) redovno funkcionisanje tužilaštava. Potrebno je dodati nove stavove, kojima će biti naglašeno će se obavezna uputstva svoditi na izuzetak sa limitativno postavljenim i formalno obrazloženim razlozima za bojazan u efikasno i zakonito postupanje u konkretnom predmetu.

Takođe treba propisati rok za prigovor i rok za odluku o prigovoru.

Član 133 – Odnosi u Državnom tužilaštvu

Budući da se ovaj član hijerarhijska ovlašćenja viših prema nižim, koja nadilaze pisana uputstva za rad, i daju mogućnost nadređenima direktnog intervenisanja u predmetima, što može biti vrlo osjetljivo, potrebno ga je dodatno razraditi.

U prvom stavu nije obrazležno kada i pod kojim uslovima VDT može vršiti sva ovlašćenja drugih tužilaca i ostavlja prostora za zloupotrebe. Nadređenost unutar tužilaštva mora da bude preispitana i svedena na mjeru, jer ne postoji opravdanje da se vrši potpuno slobodan, "ničim uslovljen" hijerarhijski upad viših tužilaca u procesnu aktivnost nižih.

U stavu 3 treba dodatno precizirati "druge opravdane razloge" osim "izužeća".

Venecijanska komisija u svojim komentarima takođe konstatuje da ovlašćenja VDT-a data ovim članom "id predaleko"¹ i da se cijeli koncept treba razmotriti.

Član 134 – Nadzor nad radom

¹ Strana 8 Mišljenja

² Po uzoru na član 10, stav 2 i 3, Zakona o uredu za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminaliteta (u daljem tekstu: Zakon o USKOK-u).

institut alternativa

Potrebno je bliže definisati cilj nadzora, oblasti nadzora i metode vršenja nadzora. Takođe nije definisano šta može biti utvrđeno vršenjem nadzora i koje su (eventualne) posljedice, da li nalazi, dobri i loši, ulaze u ocjene o radu, itd.

Član 135 – Odnos prema javnosti

Dodati novi stav: U specijalnom i višim tužilaštima imenuje se službenik za odnose sa javnošću.

Član 136 – Organizacija rada

Nerazumljivo je zašto bi Ministarstvo pravde donosilo Pravilnik o unutrašnjem poslovanju Državnog tužilaštva kad se time bespotrebno ostvaruje preveliki uticaj izvršne vlasti.

Član 147 – Izvještaj o radu

U stavu 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 preglasani.

Član 161 – Vršenje inspekcijskog nadzora

Kako postoji godišnji plan vršenja inspekcijskog nadzora, potrebno je propisati da Pravosudni inspektor ima dužnost da sačini i dostavi godišnji izvještaj o nadzoru nad poslovima tužilačke uprave, koji će biti sastavni dio godišnjeg izvještaja Ministarstva pravde.

Međutim, kada je u pitanju vršenje inspekcijskog nadzora uopšte, Venecijanska komisija je izrazila zabrinutost u pogledu narušavanja nezvisnosti tužilaštva kontrolom na dnevnoj osnovi od strane Ministarstva pravde. S druge strane ukazala je na dupliranje nadležnosti sa Tužilačkim savjetom i Komisijom za praćenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca. Učešće Ministarstva pravde u kreiranju generalnih politika za Državno tužilaštvo je pohvalno, navodi se u Mišljenju VK, međutim, preveliki uticaj i uplitanje bi dovelo u pitanje nadležnost Vrhovnog državnog tužioca da upravlja Državnim tužilaštvom.

institut alternativa

II dio: Komentari Instituta alternativa na Predloga zakona o specijalnom državnom tužilaštvu

Uvodne napomene:

Prije svega, moramo istraći zadovoljstvo što je ovaj Predlog zakona, u odnosu na Nacrt koji je bio na javnoj raspravi, značajno unaprijeđen. Ključni nedostaci koji su se odnosili:

- 1) na preširoko postavljenje nadležnosti,
- 2) izbor glavnog i specijalnih tužilaca isključivo iz reda državnih tužilaca,
- 3) nedostatak uloge Glavnog specijalnog u izboru rukovodioca policijskog odjeljenja,

su ispravljeni, i ovim su suštinski uspostavljeni osnovi za kvalitetniji rad Specijalnog državnog tužilaštva. U nastavku ćemo ukazati na preostale nedostatke:

Član 10 – Odjeljenja

Osim navedena četiri odjeljenja, a imajući u vidu interes javnosti da dobije pouzdane i pravovremene informacije o predmetima korupcije i organizovanog kriminala, treba dodati stavi kojim se formira Služba za za odnose s javnošću Specijalnog tužilaštva.

Član 11 – Izvještaj o radu

I Evropska i Venecija komisija su u svojim komentarima sugerisale da SDT dostavlja svoj godišnji izvještaj Parlamentu i nadležnom parlamentarnom odboru.

Član 15 – Postupak po prijavama, Član 16 – Lista kandidata, Član 17 – Kriterijumi (18, 19, 20, 21)

Ako ostanu odredbe koje se odnose na izbor Glavnog i specijalnih, neće osigurati da objektivno najbolji kandidati budu izabrani.

Naime, nakon prijave na oglas, predviđena je jedna vrsta “ocjenjivanja” kandidata bez davanja ocjena - jer Predlogom zakona nije propisano davanje bodova za kriterijume. Drugim riječima, Tužilački savjet će da “cijeni” kandidate kvalitativno, prema kriterijumima i podkriterijumima, i neće se moći odrediti koji ukupan “skor” je dobio koji kandidat. Predlog zakona propisuje da, na osnovu mišljenja institucija iz kojih dolaze kandidati i intervjuja, Tužilački savjet “donosi odluku”. Nije propisano tačno kako i da li se sačinjava rang lista.

institut alternativa

Kada bi kriterijumi bili detaljnije postavljeni i bliže se odnosili na konkretne **vještine i sposobnosti koje su od značaja za rad SDT**, što sada nije slučaj, sasvim bi svejedno bilo da li sa liste kandidata koji su ispunili uslove, VDT davao predlog za Glavnog specijalnog Tužilačkom savjetu ili bi Tužilački savjet na osnovu bodovanja imenovao direktno onog koji ima najviše bodova. **U svakom slučaju, treba podsticati princip izbora prema zaslugama a ne preferencama pojedinaca.**

Predlog: Propisati i drugi neophodan segment u izboru – Bezbjednosne provjere

Tužioci (Glavni specijalni i specijalni) i kao drugi zaposleni u SDT, moraju biti podvrgnuti prethodnim i tekućim bezbjednosnim provjerama i provjerama imovinskog stanja i preporuka IA je da to bude **isključiv uslov za imenovanje glavnog specijalnog tužioca i specijalnih tužilaca**. Neophodnost prakse bezbjednosnih provjera proizilazi iz posebne osjetljivosti predmeta koji su u nadležnosti SDT.

U tom smislu je zakonom potrebno propisati pocedu i ulogu nadležnog organa državne uprave koji vrše provjere, uključujući odredbu kojom će biti definisano da lica koja konkurišu daju saglasnost za vršenje provjera uz prijavu na konkurs. U slučaju negativnog mišljenja, treba predvidjeti mogućnost uvida u prikupljeni materijal na bazi kojeg je dato mišljenje i mogućnost izjašnjavanja lica o navedenim tvrdnjama, kao i ostale mogućnosti pravnog lijeka.

Propisivanje bezbjednosnih provjera na način koji predlažemo smanjiće prostor za zloupotrebe u samom postupku provjere kroz dvostruku mogućnost žalbe (pred organom koji donosi rješenje i pred sudom) i osigurati visok stepen integriteta za tužioce u čiju nadženost spadaju najosjetljiviji predmeti, smanjiti prostor za korupciju i curenje podataka.

Dakle, kandidati za glavnog i specijalne tužioce bi davali pristanak za imenovanje na dužnost, podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukova interesa, kao i izjavu kojom se pristaje na bezbjednosne provjere i provjere imovinskog stanja.

U hrvatskom zakonu je dodatno previđena mogućnost razrješenja sa dužnosti u slučaju ometanja sproveđenja tekućih (dakle nakon izbora) bezbjednosnih i imovinskih provjera.

Član 24 – Upućivanje državnih tužilaca

Potrebno je definisati koliko puta se može ponoviti upućivanje državnih tužilaca kako bi se izbjeglo da državni tužilac koji ne ispunjava uslove za specijalnog na ovaj način vrši npr. puni mandat u specijalnom tužilaštvu.

Član 23 – Prestanak mandata

institut alternativa

Ovim članom nisu razrađene sve važne mogućnosti za prestanak funkcije, a budući da je izostavljeno i mjerjenje radnog učinka glavnog specijalnog i specijalnih tužilaca, (sa namjerom da se shodno primjenjuju odredbe Zakona o državnom tužilaštvu) izostavljen je i pravni osnov za prestanak funkcije i mandata po osnovu nedovoljno dobrih rezultata ili nedostatka sklonosti i sposobnosti za rad na predmetima u nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva na inicijativu Glavnog specijalnog tužioca² koji bi razmotrio Tužilački savjet.

Na taj način nije uvažena specifičnost Specijalnog tužilaštva.

Smatramo da ocjenjivanje profesionalnih rezultata za glavnog i specijalne tužioce treba da bude u skladu sa strožijim kriterijumima nego za ostale državne tužioce i u slučaju nedovoljno dobrih rezultata nekog od specijalnih tužilaca, treba predvidjeti mogućnost vraćanja u državno tužilaštvo u kojem je obavljana funkcija prije imenovanja u ST, u skladu sa istim rješenjima iz komparativne prakse.

Član 26 – Policijsko odjeljenje

Radeći na istraživanju o problemima u saradnji i komunikaciji između Državnog tužilaštva i Uprave policije, uočili smo da je jedan od većih problema za tu saradnju to što je Uprava policije izrazito strogo hijerarhijski strukturirana pa policijski službenik za svoj rad ne odgovara samo državnom tužiocu već prema još najmanje 3-4 nadređena u policijskoj hijerarhiji. Zbog toga je dobro rješenje imati Policijsko odjeljenje koje će biti vezano za Specijalno državno tužilaštvo. Međutim, ovo poglavlje ne razrađuje u dovoljnoj mjeri oblike komunikacije i saradnje između ova dva organa. Potrebno je propisati kakva će biti kompozicija odjeljenja, hijerarhija i menadžment, te na koji način će se dodjeljivati predmeti policijskim službenicima.

Član 38 – Savjetnici

Preošto su propisani uslovi za savjetnike, budući da kandidati sa takvim referencama i manje iskustva, već ispunjavaju uslov za državnog tužilaoca u osnovim tužilaštвима.

Dodatni predlozi:

1. Predlog: propisati proceduru za utvrđivanje broja specijalnih tužilaca ovim zakonom.

Time bi se najprije pružila mogućnost za dinamičnije i učestalije iniciranje rješavanja problema manjka specijalnih tužilaca na način što bi Tužilački savjet donosio odluku o povećanju

² Po uzoru na član 10, stav 2 i 3, Zakona o uredu za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminaliteta (u daljem tekstu: Zakon o USKOK-u).

institut alternativa

potrebnog broja tužilaca u skladu sa potrebama i zahtjevima koje sugeriše Glavni specijalni tužilac. Tužilački savjet je nedavno usvojio Odluku po kojoj će u Vrhovnom državnom tužilaštvu biti devet tužilaca, ali nije jasno na osnovu kojih je kriterijuma i parametara ta odluka donijeta.

2. Predlog: Sredstva za rad

Nacrtom zakona se prelagalo da se finansijska sredstva za rad obezbjeđuju u okviru razdjela bužeta za Državno tužilaštvo, i to riješenje je zadržano. Samim tim neće biti transparentno sa koliko novca za svoj rad razpolaže Specijalno tužilaštvo već će taj iznos biti rasprešen na stavke unutar ukupnog budžeta Državnog tužilaštva. Ovaj faktor biće ometajući za rad Specijalnog tužilaštva, pa treba inicirati prema Ministarstvu finansija iznalaženje rješenja za drugačije budžetiranje za Državno tužilaštvo i njegove sastavne jedinice generalno, a posebno za Specijalno tužilaštvo, kako sugerišu i hrvatski ekspert koji je radio na pripremi modela ovog zakona.

Venecijanska i Evropska komisija su sugerisale da se u zakonu navedeu konkretnе budžetskе linije koje su od značaja za specijalno tužilaštvo.

3. Propisati bonus za izuzetne rezultate i benificirani radni staž za Glavnog i specijalne

Pod uslovom da se unaprijede odredbe koje se odnose na mjerjenje profesionalnih učinaka Glavnog i specijalnih tužilaca, a imajući u vidu rizike bavljenja visokom korupcijom i organizovanim kriminalom, treba propisati mogućnost specijalnog dodatka u visini do jedne prosječne zarade u Crnoj Gori za Glavnog i specijalne, te računanje staža osiguranja u uvećanom trajanju, tako da se svakih 12 mjeseci stvarno provedenih na radu u Specijalnom tužilaštvu računaju kao 18 mjeseci staža osiguranja. Treba napraviti podsticajan sistem za prijavu najspasobnijih za ove pozicije, i napraviti razliku u odnosu na ostala tužilaštva.