



DISCIPLINSKA ODGOVORNOST

TUŽIOCI

1

Disciplinski postupak pokrenut za četiri godine

2

Optužna predloga odbijena za četiri godine

Iz izvještaja o radu tužilaštva može se zaključiti da je u periodu od 2014. do kraja 2017. godine samo jedan državni tužilac odgovarao zbog disciplinskog prekršaja, a da su vođena još samo dva disciplinska postupka u kojima su optužni predlozi odbijeni kao neosnovani.

Detaljnu ocjenu primjene zakona u postupcima disciplinske odgovornosti državnih tužilaca nije moguće dati, jer Tužilački savjet te podatke proglašava tajnama pozivajući se na zaštitu prava na privatnost tužilaca.

Imajući u vidu brojne propuste tužilaštva u značajnim predmetima koji se odnose na korupciju i organizovani kriminal, praksa skrivanja podataka o odgovornosti tužilaca ne doprinosi profesionalnijem i odgovornijem radu tužilaštva, a time ni povjerenju javnosti u njihov rad.

Pravni okvir

Izmjenama Zakona uspostavljen je disciplinski tužilac i detaljnije propisan disciplinski postupak, ali nije uvažena preporuka Venecijanske komisije iz 2011. godine da se u Disciplinskoj komisiji obezbijedi paritet članova koji su tužioci i onih koji to nijesu.

Donošenjem novog Zakona o Državnom tužilaštvu u martu 2015. godine (24), uspostavljen je disciplinski tužilac koji sprovodi istragu i zastupa optužni akt (25), detaljnije su propisani disciplinski prekršaji državnih tužilaca i sada su podijeljeni na lakše, teže i najteže disciplinske prekršaje (26).

Disciplinski postupak za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi Disciplinsko vijeće koje čini predsjednik koji se imenuje iz reda uglednih pravnika i dva člana koji se imenuju iz reda tužilaca (27). Dakle, ni novi zakon nije uvažio preporuku Venecijanske komisije iz 2011. godine da se u Disciplinskoj komisiji obezbijedi paritet članova koji su tužioci i onih koji to nijesu. Disciplinski postupak za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Tužilački savjet (28).

Pozitivna promjena u novom zakonu je i to što je među ovlašćenim predlagačima za pokretanje disciplinskog postupka sada i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca (29). Tako je Tužilački savjet, kao organ koji vrši nadzor nad radom tužilaca, preko ove svoje Komisije sada u mogućnosti da podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti tužioca, što ranije nije bilo moguće.

Inicijativu za razrješenje Vrhovnog državnog tužioca Tužilačkom savjetu može podnijeti proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva, ministar pravde ili 25 poslanika, na taj postupak primjenjuju se odredbe zakona kojima je uređen postupak po predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca za najteže disciplinske prekršaje i na osnovu sprovedenog postupka Tužilački savjet utvrđuje obrazložen predlog za razrješenje Vrhovnog državnog tužioca i dostavlja Skupštini Crne Gore (30). Vrhovni državni tužilac se može razriješiti zbog nesavjesnog i nestručnog obavljanja funkcije (31).

Pravni okvir

Zakonski opisi nekih prekršaja suviše su neodređeni i omogućavaju proizvoljno tumačenje od strane ovlaštenog predlagača za pokretanje disciplinskog postupka, Disciplinskog tužioca ili Disciplinskog vijeća, a time i nejednako tretiranje tužilaca.

Tako formulacija da tužilac čini prekršaj ako "bez opravdanog razloga ne uzima predmete u rad redom koji su primljeni..." omogućava proizvoljno i nejednako tretiranje i kažnjavanje tužilaca. Organima koji pokreću i vode disciplinski postupak ostavljeno je da procjenjuju koji su to opravdani razlozi. Uzimanje predmeta u rad propisano je drugim zakonima i propisima, pa je nejasno koji su to razlozi koji bi bili opravdani da se predmeti ne uzimaju u rad kako je propisano.

Na isti način propisani su i teži prekršaji ako 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. I ovdje je nejasno koji bi to bili opravdani razlozi za navedene propuste i kršenje zakonskih rokova koje uzrokuje tako ozbiljne posljedice koje opredjeljuju ishod nekog postupka, što takođe omogućava proizvoljno i nejednako tretiranje i kažnjavanje tužilaca.

Čak se i kod razloga za razrješenje koristi formulacija da će se državni tužilac razriješiti samo ako "bez opravdanih razloga ne ostvaruje najmanje 50% rezultata u pogledu kvantiteta rada u odnosu na prosječna mjerila kvantiteta u određenoj vrsti predmeta koje utvrđuje Tužilački savjet, osim ako državni tužilac ne da valjane razloge zbog kojih nije ostvario rezultate u pogledu kvantiteta rada". Ova odredba dodatno je nerazumljiva i dodatno omogućava proizvoljno postupanje jer se čak dva puta navodi mogućnost postojanja razloga zbog kojih se neki tužilac ne bi razriješio, prvi put sa formulacijom "bez opravdanih razloga" i na kraju odredbe sa formulacijom ako tužilac "ne da valjane razloge" za loše rezultate. Šta su to opravdani i šta su to valjani razlozi, ostaje da proizvoljno utvrđuju oni koji odlučuju o odgovornosti tužioca.

Takođe, ako ne postoje opravdani razlozi za neostvarivanje rezultata rada, nelogično je da postoje valjani razlozi koje bi tužilac mogao dati. Ovakvom formulacijom omogućen je nedopustiv stepen proizvoljnosti u odlučivanju jer je ostavljen prostor da neko od tužilaca ne odgovara čak i ako ne postoje opravdani razlozi za neostvarivanje rezultata, tako što bi se ocijenilo da je tužilac dao "valjane razloge" za to.

Dakle, veliki broj disciplinskih prekršaja u svom opisu ima formulacije koje omogućavaju proizvoljno i nejednako tretiranje i kažnjavanje tužilaca u praksi. Ovakve norme ne ispunjavaju zahtjev elementarne preciznosti kojim bi se izbjegla proizvoljnost u njenoj primjeni, ali i omogućavaju kršenje zakona kojih se tužioci moraju pridržavati, kao i proizvoljno procjenjivanje kada je i kome opravdano to što je prekršio zakon.

Prethodni pravni okvir

Do 20. marta 2015. godine u primjeni je bio Zakon o Državnom tužilaštvu (32) koji je propisivao da Vrhovni državni tužilac, rukovodilac državnog tužilaštva ili državni tužilac disciplinski odgovara ako neuredno vrši svoju funkciju ili ako vrijeđa ugled tužilačke funkcije (33). Istim zakonom bilo je precizirano šta se smatra neurednim vršenjem tužilačke funkcije i vrijeđanjem ugleda tužilačke funkcije od strane rukovodioca državnog tužilaštva ili državnog tužioca (34).

Predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti podnosio se Tužilačkom savjetu. Naime, za Vrhovnog državnog tužioca predlog je podnosila sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva. Za rukovodioca državnog tužilaštva predlog je podnosio Vrhovni državni tužilac i rukovodilac neposredno višeg tužilaštva, dok je za tužioce predlog podnosio rukovodilac tužilaštva u kojem vrše funkciju.

Kao i u slučaju sudija gdje Sudski savjet prije marta 2015. godine nije mogao podnijeti predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti bilo kog sudije, tako ni Tužilački savjet nije mogao pokrenuti postupak disciplinske odgovornosti tužilaca iako je to organ koji vrši nadzor nad njihovim radom i iako je po prirodi posla, preko niza pritužbi koje se Tužilačkom savjetu podnose, logično da upravo Tužilački savjet najčešće može doći do saznanja da je neki tužilac učinio disciplinski prekršaj.

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija sprovodilo je Disciplinsko vijeće koje su činili predsjednik koji je imenovan iz reda članova Tužilačkog savjeta koji nijesu tužioc i dva člana iz reda državnih tužilaca (35), što nije bilo u skladu sa preporukom Venecijanske komisije (36).

Primjena zakona

Zbog neprimjerene netransparentnosti Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva, detaljnu ocjenu primjene zakona u postupcima disciplinske odgovornosti državnih tužilaca nije moguće dati jer su ti podaci proglašeni tajnom.

Nakon aprila 2013. godine Tužilački savjet je prestao da objavljuje odluke o disciplinskoj odgovornosti tužilaca na internet stranici. U novembru 2015. godine Tužilački savjet donosi novi Poslovnik (37) koji se primjenjuje od početka 2016. godine, a kojim po prvi put propisuje da se ove odluke ne objavljuju (38). Tako je Tužilački savjet prvo proizvoljno odlučio da prestane sa objavljivanjem ovih odluka, a zatim je dvije i po godine kasnije takođe proizvoljno Poslovnikom propisao da se te odluke ne objavljuju.

Dodatno, Tužilački savjet u praksi ove odluke proglašava tajnim podacima sa obrazloženjem da se tako štite lični podaci tužilaca i da bi se njihovim objavljivanjem povrijedilo pravo privatnosti državnih tužilaca.

Tako je Tužilački savjet odbio zahtjev NVO MANS za dostavljanjem kopija svih odluka Disciplinskog vijeća u periodu od početka 2013. do kraja 2016. godine (39). U obrazloženju odluke Tužilački savjet se poziva na zakonsku odredbu koja propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ako je to u interesu zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, osim podataka koji se odnose na: javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i prihode, imovinu i sukob interesa tih lica i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa (40).

NVO MANS je protiv ovog rješenja Tužilačkog savjeta izjavio žalbu Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Iako je zakonski rok za donošenje odluke po rješenju 15 dana (41), Agencija još uvijek nije odlučila o žalbi. Zbog toga je Agenciji, u skladu sa zakonom predata urgencija, nakon koje će NVO MANS, u slučaju daljeg nepostupanja Agencije, predati tužbu Upravnom sudu Crne Gore protiv Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama zbog nedonošenja rješenja po žalbi, odnosno takozvanog ćutanja uprave.

Državni tužioci su javni funkcioneri i odluke o njihovoj disciplinskoj odgovornosti su nesporno odluke koje se donose u vezi sa vršenjem njihove javne funkcije, pa je nerazumljivo i apsurdno da Tužilački savjet štiti privatnost državnih tužilaca na osnovu zakonske odredbe koja upravo isključuje zaštitu privatnosti javnih funkcionera u vezi sa vršenjem javne funkcije. Identično obrazloženje Tužilački savjet je dao i u rješenju kojim je odbio dostavljanje odluka Disciplinskog vijeća donešenih od 01. januara do 31. marta 2017. godine (42).

Primjena zakona

U posljednje četiri godine samo jedan tužilac je odgovarao u disciplinskom postupku. Praksa pokazuje da u tužilačkoj organizaciji ne postoji sistem odgovornosti uspostavljen na objektivnim kriterijumima.

Iz ostalih odluka Tužilačkog savjeta donošenih tokom 2017. godine na zahtjev NVO MANS proizilazi da Disciplinsko vijeće nije donijelo ni jednu odluku od aprila do kraja 2017. godine, jer se u njima navodi da Tužilački savjet ne posjeduje tražene informacije u bilo kojoj formi za naznačeni period (43).

Međutim, iz izvještaja o radu tužilaštva može se zaključiti da je u periodu od 2014. godine do kraja 2017. godine samo jedan državni tužilac disciplinski odgovarao zbog disciplinskog prekršaja, a da su vođena još samo dva disciplinska postupka u kojima su optužni predlozi odbijeni kao neosnovani.

Naime, iz izvještaja o radu Tužilačkog savjeta proizilazi da je u 2017. godini Disciplinsko vijeće vodilo jedan postupak i donijelo jednu odluku protiv jednog državnog tužioca kojom je izrečena novčana kazna u visini od 20% od zarade u trajanju od tri mjeseca zbog prekršaja nedostavljanja podataka o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa (44).

Tokom 2016. godine Disciplinsko vijeće nije vodilo ni jedan postupak, niti je donijelo ni jednu odluku o disciplinskoj odgovornosti tužilaca (45), dok je u 2015. godini Disciplinsko vijeće donijelo dvije odluke kojom su optužni predlozi disciplinskog tužioca odbijeni kao neosnovani (46). Izvještaj o radu Državnog tužilaštva za 2014. godinu ne sadrži podatke o disciplinskoj odgovornosti državnih tužilaca, što ukazuje da nije bilo pokrenutih postupaka i donešenih odluka.

Ovakva praksa ne doprinosi utisku da je rad državnih tužilaca dovoljno transparentan, javnost nema uvida u kvalitet njihovog rada, uključujući i propuste, odnosno disciplinske prekršaje, što svakako ne doprinosi profesionalnijem i odgovornijem radu državnih tužilaca. Neprihvatljivo je i nerazumljivo skrivanje ovih podataka od javnosti, posebno kod činjenice da se odluke o disciplinskoj odgovornosti sudija objavljuju i dostavljaju na uvid javnosti. Ne postoji valjan razlog zbog koga bi državni tužioci u tom smislu bili izuzetak i zašto bi se na njih primjenjivala druga pravila u odnosu na sudije. Naprotiv, ovakva praksa dodatno pokazuje da u tužilačkoj organizaciji ne postoji sistem odgovornosti uspostavljen na objektivnim kriterijumima.