



Monitoring izvještaj

# PRAVOSUĐE I BORBA PROTIV KORUPCIJE



Ovaj izvještaj izrađen je uz podršku Evropske unije. Svi iznijeti stavovi ne mogu se smatrati stavovima Evropske unije i isključiva su odgovornost autora.





---

**Naziv:**

Monitoring izvještaj - Pravosuđe i borba protiv korupcije

**Izdavač:**

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS

**Autori:**

Veselin Radulović  
Vanja Čalović Marković

**Tehnička podrška:**

Marijana Subotić  
Anđela Radulović

**Štampa:**

3M - Makarije

Tiraž: 70

**Kontakt:**

Dalmatinska 188, Podgorica, Crna Gora  
Tel: +382 20 266 326  
Fax: +382 20 266 328  
E-mail: mans@t-com.me  
www.mans.co.me

CIP - Каталогизacija y публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње  
ISBN 978-9940-601-14-0  
COBISS.CG-ID 37142800



---

# SADRŽAJ

<b>UVOD</b>	02
<b>METODOLOGIJA</b>	04
<b>PRAVOSNAŽNE PRESUDE</b>	07
Optuženi	07
Osuđujuće presude	09
Velika korupcija	10
Javni funkcioneri	11
Sporazumi	12
Kaznena politika	13
<b>ODGOVORNOST</b>	14
Sudije	14
Tužioc	24
<b>Aneksi</b>	30
<b>Izvori podataka</b>	33

---



# UVOD

---

## **Cilj ovog izvještaja je da pruži jasniju sliku rezultata pravosuđa u borbi protiv korupcije.**

U procesu evropskih integracija od crnogorskog pravosuđa se traže konkretni rezultati u borbi protiv korupcije, posebno na visokom nivou.

Zvanični statistički podaci i izvještaji o rezultatima sudstva i tužilaštva se već godinama ocjenjuju kao nepouzdana i nekonzistentni, a iz njih se ne može saznati koji nivo korupcije je bio predmet sudskih postupaka, odnosno da li ima postupaka protiv visokih funkcionera i kakvi su njihovi rezultati.

Sudovi objavljuju presude na svojim sajtovima, ali predmeti koji se odnose na korupciju nisu posebno izdvojeni, pa se ni iz toga ne može steći jasna slika o rezultatima pravosuđa u ovoj oblasti.

Zahvaljujući podršci Evropske Unije, MANS prati rad pravosuđa u borbi protiv korupcije, a cilj naših monitoring izvještaja je da pruže jasniju sliku rezultata sudstva i tužilaštva. Pratimo i analiziramo sve slučajeve korupcije koji su u nadležnosti Specijalnog tužilaštva za korupciju, organizovani kriminal i ratne zločine, odnosno Višeg, Apelacionog i Vrhovnog suda.

Ovo je prvi monitoring izvještaj koji sadrži pregled i analizu podataka za poslednjih pet godina. Dati su podaci o nivou korupcije i strukturi optuženih i osuđenih za korupciju.

Drugi dio ovog izvještaja se odnosi na odgovornost u pravosuđu i pored analize pravnog okvira, sadrži i statističke podatke, kao i studije slučajeva koje se odnose na disciplinske postupke protiv sudija i tužilaca koji su vođeni od 2013. do 2018. godine.

Svi podaci iz izvještaja, kao i baza podataka pravosnažnih sudskih presuda za korupciju donijetih u poslednjih pet godina dostupni su na [www.mans.co.me](http://www.mans.co.me).



# SAŽETAK

---

**U poslednjih pet godina najmanje pravosnažnih presuda je donešeno za javne funkcionere. Osuđeno je pet državnih funkcionera i svima su sudovi izrekli minimalne ili kazne ispod zakonom propisanog minimuma.**

U poslednje dvije godine smanjen je, ionako mali, broj pravosnažnih presuda i broj osuđenih za korupciju.

Tužilaštvo nije uspjelo da dokaže više od pola krivičnih djela korupcije koja su se optuženima stavljala na teret.

Svaka peta osuđujuća presuda se odnosi na veliku korupciju, ali je suštinski riječ o samo dva veća slučaja.

U prethodnih pet godina, duplo je više građana osuđeno za korupciju nego državnih funkcionera. Takođe, građani su više osuđivani za korupciju nego lokalni funkcioneri.

Od kada je omogućeno potpisivanje sporazuma za najteža djela korupcije, u poslednje dvije godine svako treće lice je osuđeno upravo na osnovu tog instituta. Sporazume su najčešće potpisivali privrednici i lokalni funkcioneri, a njihovo uvođenje je dodatno ublažilo kaznenu politiku sudova.

Tek u svakoj desetoj osuđujućoj presudi sudovi su izrekli kazne za korupciju iznad zakonskog minimuma.

**Disciplinski postupci u pravosuđu se pokreću selektivno.**

Od usvajanja novog, unaprijedenog zakonodavstva, za poslednje tri godine donešene su samo dvije odluke u disciplinskim postupcima protiv sudija i jedna protiv tužioca.

Tužilački savjet proglašava tajnama podatke o disciplinskoj odgovornosti tužilaca pozivajući se na zaštitu njihovog prava na privatnost.



# METODOLOGIJA

---

## Koja krivična djela imaju elemente korupcije?

Prema podacima koje smo dobili od Sudskog savjeta i Vrhovnog državnog tužilaštva, te dvije institucije svrstavaju različita krivična djela u koruptivna (1). Ranije je postojala Tripartitna komisija, sastavljena od predstavnika sudstva, tužilaštva i policije, koja je usaglašavala pravosudnu statistiku i ona je imala svoj spisak krivičnih djela sa elementima korupcije.

Zbog toga smo sačinili sveobuhvatan spisak krivičnih djela sa elementima korupcije koji uključuje kako djela sa liste Sudskog savjeta, tako i Vrhovnog državnog tužioca. U aneksu je dat pregled krivičnih djela koja te institucije uključuju u statističke podatke o korupciji, kao i lista krivičnih djela koja su predmet praćenja i analize MANS-a.

## Kako smo došli do presuda?

MANS je preuzeo sve pravosnažne presude za ta krivična djela donijete od 2013. do 2018. godine sa sajtova Višeg, Apelacionog i Vrhovnog suda.

Pošto na tim sajtovima nema pregleda vrsta presuda, niti je većina sudova bila spremna da nam dostavi brojeve postupaka koji se odnose na korupciju, prikupili smo relevantne presude pretragom svih objavljenih podataka na osnovu članova Krivičnog zakonika kojima se propisuju krivična djela sa elementima korupcije.

**MANS prati i analizira sve slučajeve korupcije koji su u nadležnosti Specijalnog tužilaštva za korupciju, organizovani kriminal i ratne zločine, odnosno Višeg, Apelacionog i Vrhovnog suda.**

## Kako su kategorisani optuženi?

Na osnovu podataka iz presuda, svakog optuženog u svim predmetima vezanim za korupciju, smo klasifikovali u jednu od kategorija: državni funkcioner, lokalni funkcioner, državni službenik, velika i srednja privreda, mala privreda i građani.

U grupu državnih funkcionera spadaju sva lica koja su, u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije, javni funkcioneri, i to na nivou izvršne vlasti, dok grupu lokalnih funkcionera čine funkcioneri lokalnih samouprava.

Državni službenici su svi zaposleni u državnoj administraciji, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Kriterijumi na osnovu kojih smo ocjenjivali da li je riječ o maloj ili velikoj privredi je bio veličina kompanije i funkcija optuženog u njoj, kao i iznos štete koji je stavljen na teret optužnicom, odnosno presudom.

Optužene kojima iz presude nije moguće utvrditi zanimanje ili su nezaposleni svrstali smo u kategoriju građanin.

## Kako se računaju godine?

Na osnovu podataka iz presuda u predmetima vezanim za korupciju, godinu po kojoj se u statističkim podacima računa konkretan slučaj, određivali smo prema datumu donošenja pravosnažne presude.

Ukoliko je drugostepenom presudom potvrđena prvostepena, onda je pravosnažna prvostepena presuda, pa su predmeti svrstani na osnovu godine donošenja prvostepene presude. U svim drugim slučajevima, uzima se datum drugostepene presude. Međutim, kada su za više djela za koja je optuženo isto lice donešene različite pravosnažne presude u različitim godinama, onda je to lice uključeno u statističke podatke za obje godine.

Ovim projektom praćene su presude donešene od 2013. godine pa na dalje. Svaku presudu koja je obrađena i unešena u bazu podataka možete naći na sajtu [www.mans.co.me](http://www.mans.co.me), grupisanu u jednu od navedenih godina.

## Kako je određen nivo korupcije?

Prema Zakonu o sudovima visoka korupcija postoji ako je

1) javni funkcioner izvršio sljedeća krivična djela:

- zloupotreba službenog položaja,
- prevara u službi,
- protivzakoniti uticaj,
- navođenje na protivzakoniti uticaj,
- primanje mita,
- davanje mita;

2) ako pribavljena imovinska korist prelazi iznos od četrdeset hiljada eura izvršenjem sljedećih krivičnih djela:

- zloupotreba položaja u privrednom poslovanju,
- zloupotreba ovlašćenja u privredi

Imajući u vidu širinu pojma javnog funkcionera i potrebu da se jasnije sagledaju rezultati pravosuđa u procesuiranju slučajeva korupcije na najvišem nivou, koji imaju i najveće posljedice po građane, klasifikacija data tim Zakonom je previše široka i uključuje brojne slučajeve takozvane administrativne korupcije.

Zbog toga smo predmete svrstali u veliku, srednju ili malu korupciju, imajući u vidu kategoriju optuženog lica, odnosno visinu javne funkcije koju (je) obavlja(o), kao i iznos štete stavljen na teret optužnicom, odnosno presudom.

## Šta je velika korupcija?

U veliku korupciju su uključeni predmeti u kojima je bar jedan optuženi:

- aktuelni ili bivši visoki državni funkcioner: u rangu člana Vlade, Skupštine, sudija Višeg, Apelacionog, Vrhovnog ili Ustavnog suda, Vrhovni, Specijalni ili Viši državni tužilac, kao i rukovodeća lica nezavisnih tijela ili rukovodeća lica nezavisnih agencija i sličnih tijela, bez obzira na iznos štete / pribavljene koristi koja im je stavljena na teret;
- drugi državni funkcioner ili najviši lokalni funkcioneri (na primjer Predsjednik opštine, predsjednik Skupštine opštine) ukoliko se terete za štetu / prisvojevu korist veću od milion eura;
- član rukovodećeg organa privrednog društva koji se tereti za štetu / prisvojevu korist veću od milion eura;

## Šta je srednja korupcija?

U srednju korupciju su uključeni predmeti u kojima je bar jedan optuženi:

- državni funkcioner na nižem nivou (npr pomoćnici ministara ili direktora direkcija i slično), bez obzira na iznos štete/koristi;
- lokalni funkcioner ili državni službenik koji se tereti za štetu / prisvojevu korist veću od 50.000 eura;
- predstavnik privrednog društva koji se tereti za štetu / prisvojevu korist veću od 50.000 eura

## Šta je mala korupcija?

U malu korupciju spadaju slučajevi koji se odnose na lokalne funkcionere, državne službenike, malu privredu, građane kao i druge optužene, u predmetima u kojima iznos štete nije naveden u optužnici, odnosno presudi ili je manji od 50.000 eura.

## Kako je analizirana kaznena politika?

Kada je u pitanju kaznena politika, u praksi se nerijetko dešava da lice koje je osuđeno za korupciju bude istovremeno osuđeno i za druga krivična djela sa ili bez elemenata korupcije. U presudama se navode pojedinačne kazne za svako od tih djela, a sudovi izriču jedinstvenu kaznu koja je manja nego zbir kazni za pojedinačna djela.

Prilikom analize minimalnih i maksimalnih izrečenih kazni, koristili smo podatke o pojedinačnim izrečenim kaznama, jer je metodološki bilo nemoguće obraditi jedinstvene kazne.

To znači da je kaznena politika sudova u prosjeku blaža od naših statističkih podataka.

## Gdje se mogu naći svi podaci?

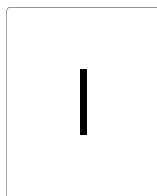
Podatke iz presuda smo unijeli u posebno izrađen kompjuterski program i objavili ih na našem sajtu, [www.mans.co.me](http://www.mans.co.me).

Podatke smo obradili kroz program i objavili grafike koji pokazuju statističke podatke u više oblasti, a iz kojih se direktno može ući u predmete na koje se odnose.

Takođe, na našem sajtu postoji poseban pregled svih pravosnažnih presuda za krivična djela sa elementima korupcije koje se mogu pretraživati po više kriterijuma.

[www.mans.co.me](http://www.mans.co.me)





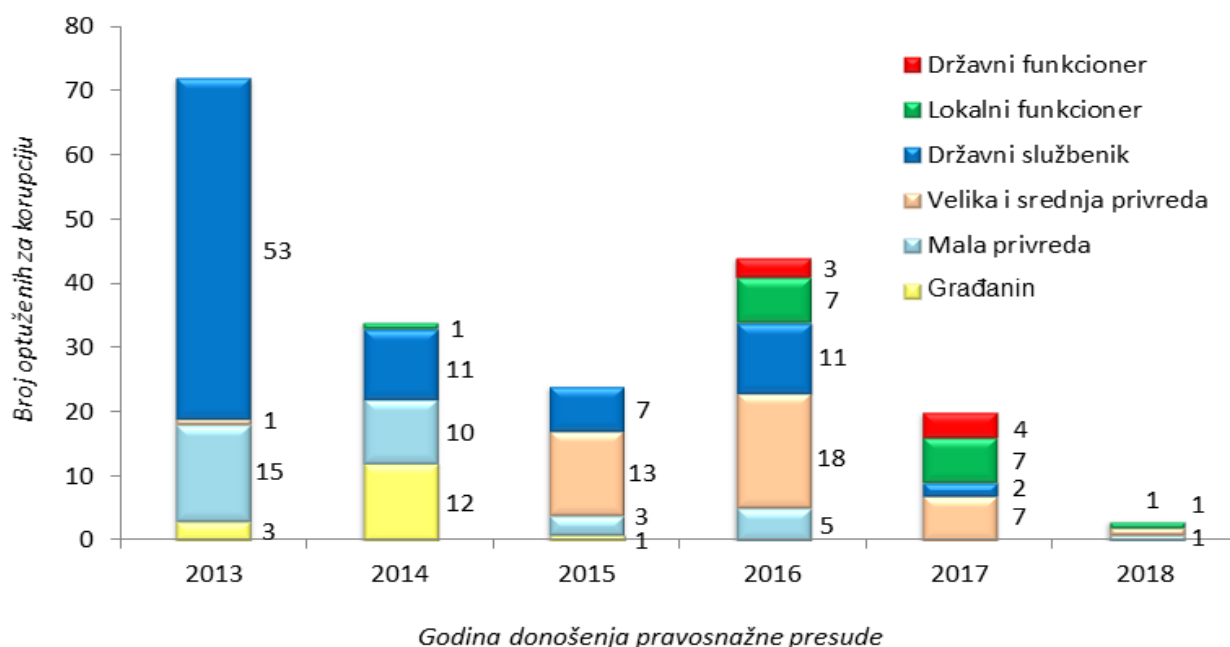
# PRAVOSNAŽNE PRESUDE ZA KORUPCIJU

## Ko je bio optužen za korupciju?

Zabrinjava konstantan pad broja lica za koja su donijete pravosnažne presude za korupciju. Prošle godine su donijete presude za tri i po puta manje lica nego 2013, a do jeseni 2018. godine donešene su samo dvije pravosnažne presude za korupciju.

Vrlo su rijetki postupci protiv državnih funkcionera, i njihov broj je ubjedljivo najmanji među svim optuženim za korupciju. Postupci su najčešće vođeni protiv državne administracije i privrednika, dok je poslednjih godina bilo nešto više postupaka protiv javnih funkcionera.

**Grafik 1: Struktura optuženih za korupciju (po godinama, po licima)**



U toku 2013. i 2014. godine donešen je najveći broj pravosnažnih presuda u postupcima protiv državnih službenika, odnosno u slučajevima takozvane administrativne korupcije. Donešen je i značajan broj presuda u postupcima protiv optuženih iz oblasti male privrede. Samo po jedan postupak je vođen protiv lokalnih funkcionera i predstavnika velike ili srednje privrede, dok javni funkcioneri nijesu bili optuženi u postupcima za koje su donešene pravosnažne presude u tom periodu.

U 2015. godini je bilo dvostruko manje pravosnažnih presuda za korupciju nego u 2013. godini i značajno manje nego u 2014. godini. Većina optuženih je iz privrede, manje je učešće državne administracije, a nema ni jednog postupka protiv lokalnih ili državnih funkcionera.

Broj optuženih u presudama donijetim u 2016. godini raste i njihova struktura se značajno mijenja, prvenstveno zahvaljujući postupcima protiv više javnih funkcionera i velikih kompanija vezanih za takozvanu „Budvansku aferu“. U toj godini su donešene presude u kojima su bila optužena tri državna i sedam lokalnih funkcionera, a porastao je i broj optuženih za korupciju u privredi.

U 2017. je bilo dvostruko manje pravosnažnih presuda u odnosu na prethodnu godinu, ali su više od polovine optuženih bili lokalni ili državni funkcioneri.

Samo dvije pravosnažne presude su objavljene na sajtovima sudova u 2018. godini i obje se odnose na privrednike i korupciju u privatnom sektoru.

U poslednjih pet godina donešene su pravosnažne presude za korupciju za osam optuženih koji su obavljali javne funkcije na državnom nivou, s tim što je u dva slučaja riječ o istim licima.

U po dva predmeta su bili optuženi Đorđe Pinjatić, bivši poslanik u Skupštini Crne Gore, Svetozar Marović bivši predsjednik Skupštine i potpredsjednik vladajuće partije. Presude u tim slučajevima su donešene u 2014., odnosno 2016. godini.

U 2017. su donešene presude za četiri državna funkcionera: Nebojšu Obradovića, direktora Direkcije za Željeznicu, Željka Stamatovića, konzula Crne Gore u Njujorku, Gorana Vrbicu, predsjednika Osnovnog suda na Cetinju, kao i Nebojšu Markovića, sudiju tog suda.

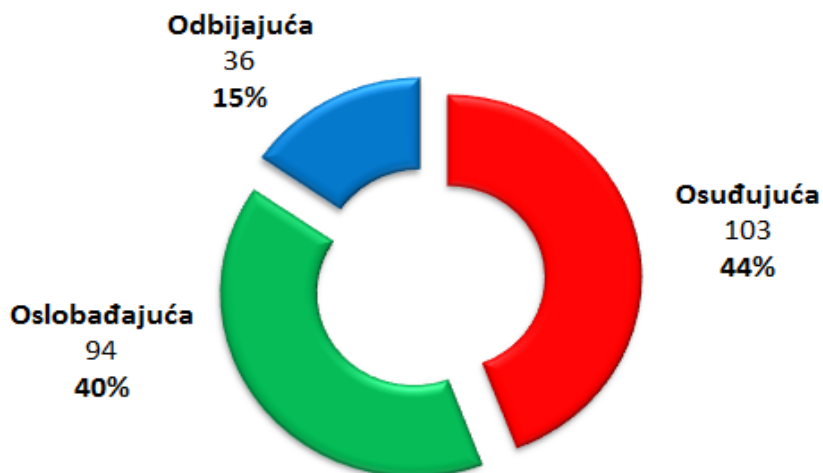
U 2018. godini nije bilo pravosnažnih presuda za funkcionere na državnom nivou.

## Koliko je bilo osuđujućih presuda?

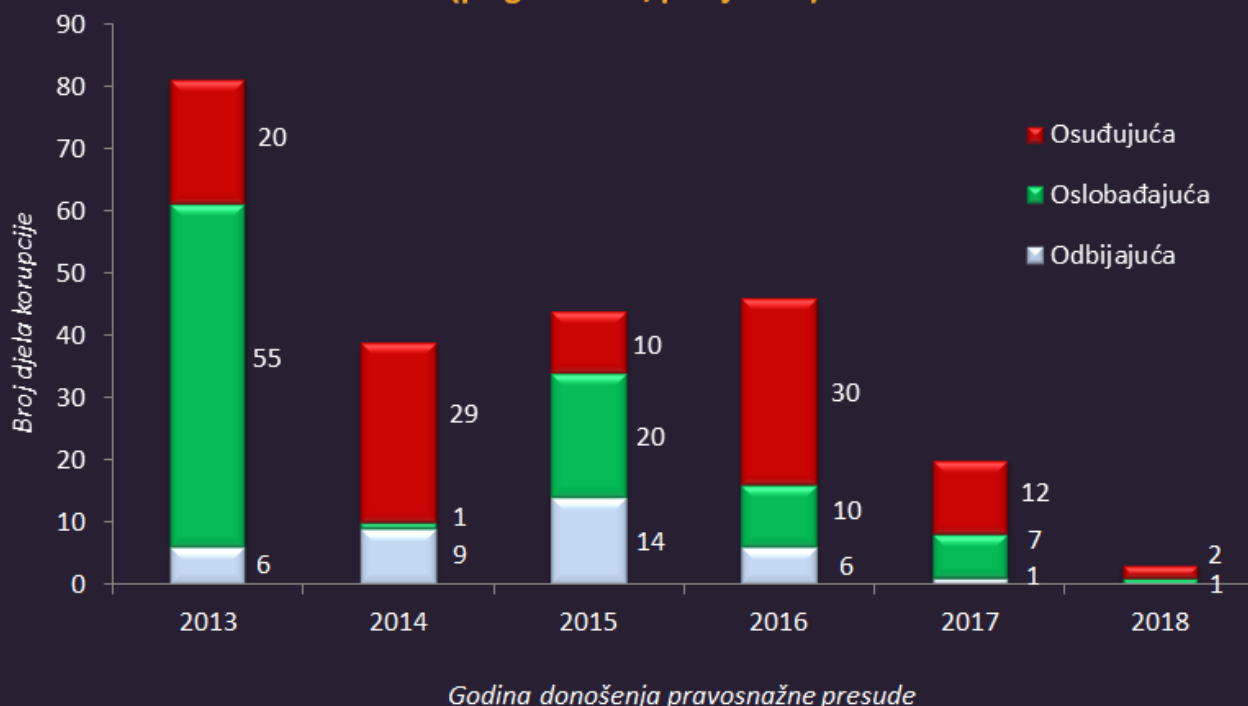
Grafik 2: Vrste presuda (2013.-2018., po djelima)

U posljednjih pet godina tužilaštvo nije uspjelo da dokaže više od pola krivičnih djela korupcije koja je optuženima stavljalo na teret, već su donešene oslobađajuće ili odbijajuće pravosnažne presude.

To upućuje na zaključak da je specijalno tužilaštvo neefikasno u procesuiranju korupcije.



Grafik 3: Vrste presuda (po godinama, po djelima)



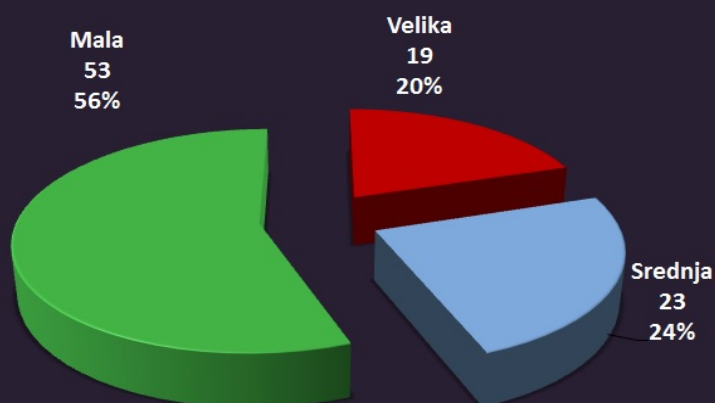
Dok je u 2013. godini donešen najveći broj oslobađajućih presuda, u 2014. se dramatično mijenjaju podaci i dominantne su osuđujuće presude. U narednoj, 2015., osuđujućih presuda je duplo manje nego oslobađajućih, dok raste i broj odbijajućih.

Preko 60% presuda donešenih u 2016. su bile osuđujuće. U 2017. je donešen značajno manji broj presuda, ali je takođe oko 60% osuđujućih, dok je svaka treća oslobađajuća. Konačno, u 2018. godini objavljene su samo dvije pravosnažne presude, obje osuđujuće.

## Koliko je bilo presuda za veliku korupciju?

Grafik 4: OSUĐUJUĆE presude (2013.-2018., po licima)

Više od pola osuđujućih pravosnažnih presuda se odnosi na malu korupciju. Svaka četvrta osuđujuća presuda je za srednju, a tek svaka peta za veliku korupciju. Suštinski riječ je o dva veća slučaja, prvi se veže za Svetozara Marovića i njegove saradnike u takozvanoj "Budvanskoj aferi", a drugi se odnosi na postupke protiv bivšeg gradonačelnika Bara, Žarka Pavićevića i saradnika.

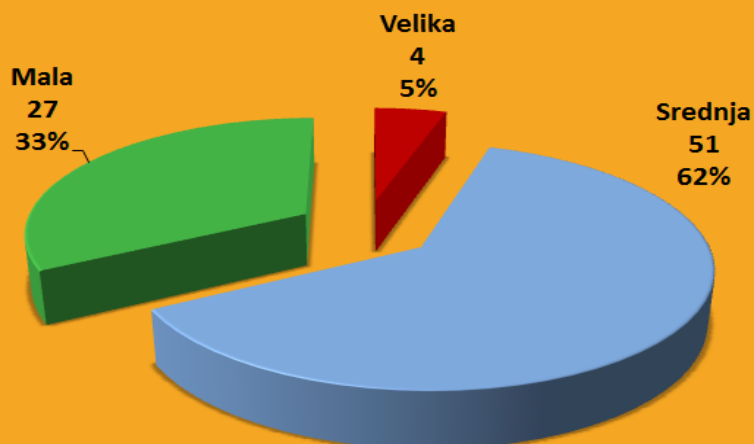


Dakle, visoki funkcioneri rijetko se krivično gone za korupciju i rijetko se osuđuju za korupciju kada postupak i bude pokrenut.

Grafik 5: OSLOBAĐAJUĆE presude (2013.-2018., po licima)

Najviše oslobađajućih presuda odnosi se na srednju korupciju.

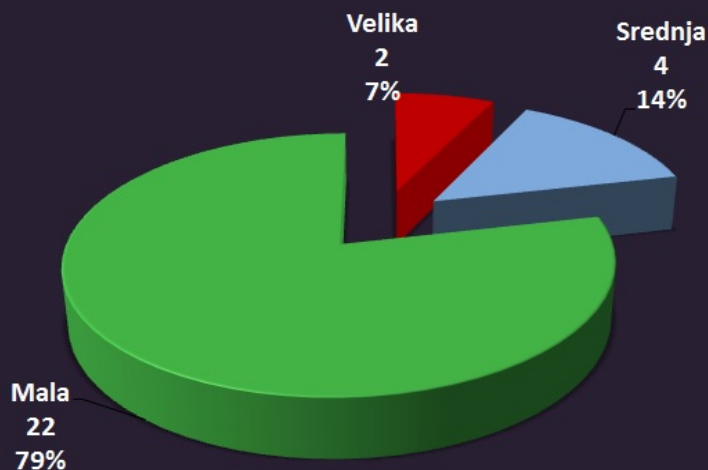
Svaka treća odnosi se na malu korupciju, dok je najmanje oslobađajućih presuda za oblast visoke korupcije što je očekivano obzirom da je najmanje postupaka za visoku korupciju.



Grafik 6: ODBIJAJUĆE presude (2013.-2018., po licima)

Skoro 80% odbijajućih presuda se odnosi na slučajeve male korupcije. U većini slučajeva takve presude su donešene jer su tužiocu u toku postupka odlučili da odustanu od krivičnog gonjenja, što pokazuje da je tužilaštvo neefikasno i da često ni malu korupciju ne može dokazati na sudu.

Veliki broj odbijajućih presuda za malu korupciju ukazuje i da tužilaštvo neuspješnim procesuiranjem i gonjenjem sitne korupcije uzrokuje značajne troškove postupka na teret budžetskih sredstava.

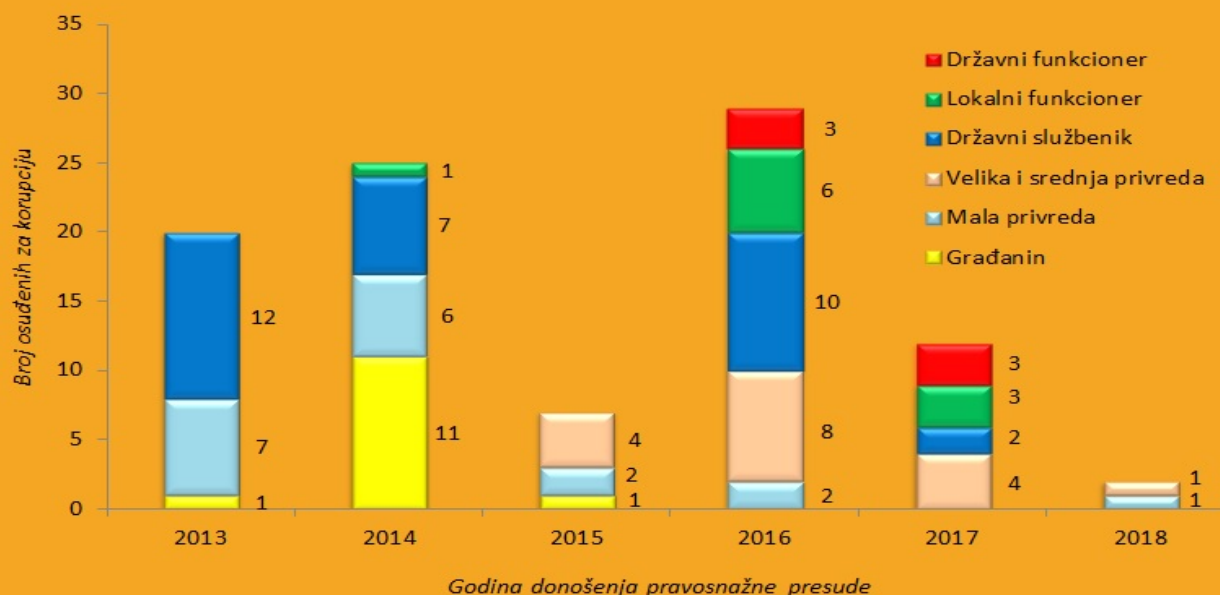


## Koliko javnih funkcionera je osuđeno i na kolike kazne?

U posljednjih pet godina donešeno je šest osuđujućih presuda za pet državnih funkcionera. Svetozar Marović, za kojim je izdata potjernica, osuđen je na ukupno tri godine i deset mjeseci zatvora u dva predmeta, Đorđe Pinjatić, koji je odslužio kaznu je bio osuđen na godinu dana, Nebojša Obradović je za slučaj "Ramada" osuđen na uslovnu kaznu od tri mjeseca. Predsjednik i sudija cetinjskog suda osuđeni su na godinu i po, odnosno godinu zatvora.

Najviše osuđenih za korupciju je među državnim službenicima. U prethodnih pet godina duplo je više građana osuđeno za korupciju nego što je osuđeno državnih funkcionera. Takođe, građani su više puta bili osuđeni za korupciju i od lokalnih funkcionera.

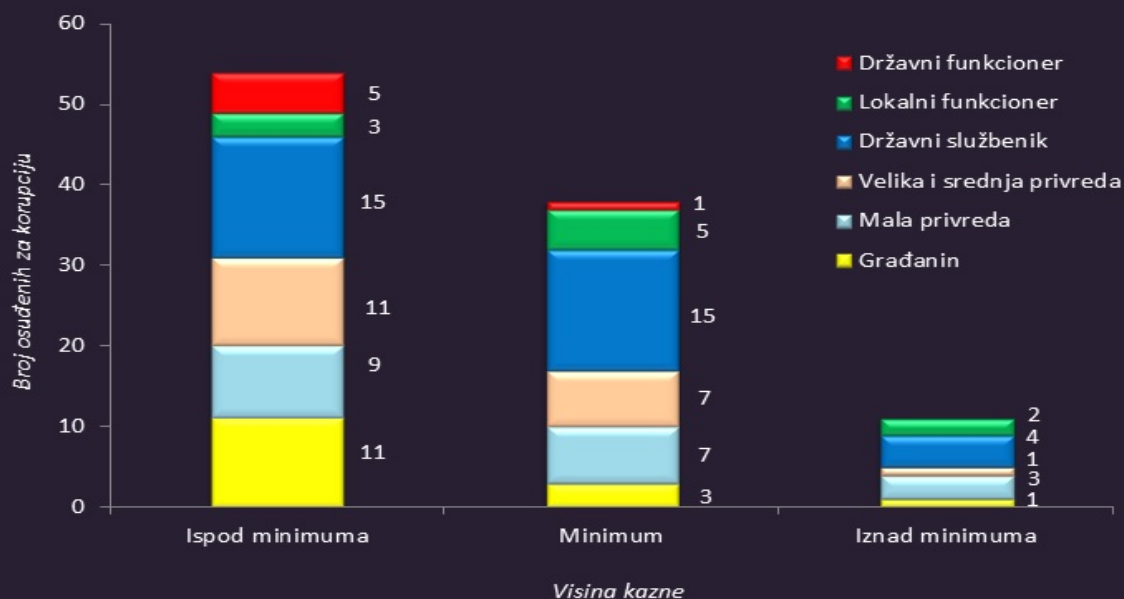
**Grafik 7: Osuđujuće presude po strukturi osuđenih (po godinama, po licima)**



Kaznena politika sudova za korupciju je nerazumljivo i neprihvatljivo blaga. Posebno blag odnos sudovi imaju prema državnim funkcionerima osuđenim za korupciju. Više od pola kazni izrečenih za korupciju je ispod zakonom propisanog minimuma. Kazne ispod minimuma zajedno sa minimalnim kaznama čine čak 90% od ukupno izrečenih kazni za korupciju.

Svim državnim funkcionerima osuđenim za korupciju sudovi su izrekli minimalne ili kazne ispod zakonom propisanog minimuma. Samo u jednom predmetu Svetozar Marović je osuđen na minimalnu kaznu, a u svim drugim postupcima kazne su ispod minimuma.

**Grafik 8: Visina kazni po strukturi osuđenih (2013. – 2018., po djelima)**

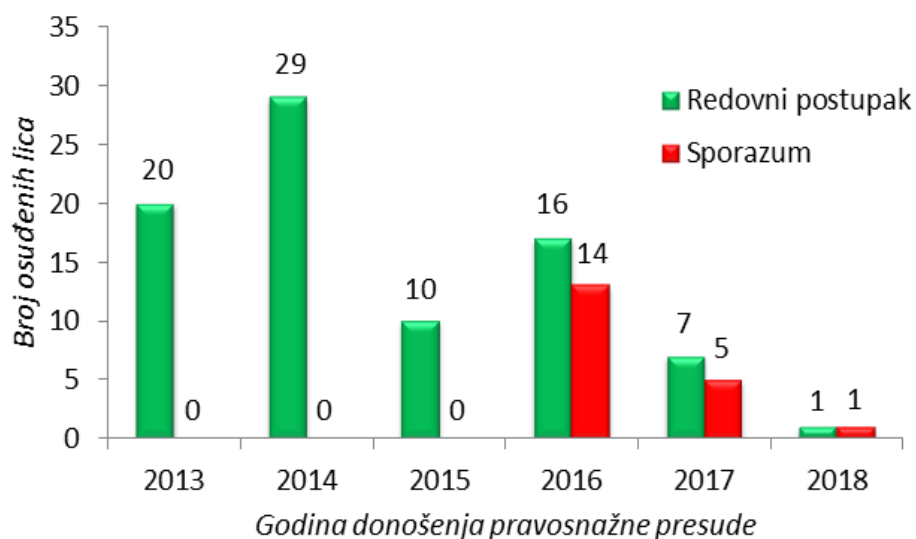


## Ko je i koliko često sklapao sporazume o priznanju krivice?

Od kako je sredinom 2015. godine omogućeno potpisivanje sporazuma za najteža djela korupcije, značajan broj presuda za korupciju je donešeno upravo na osnovu sporazuma.

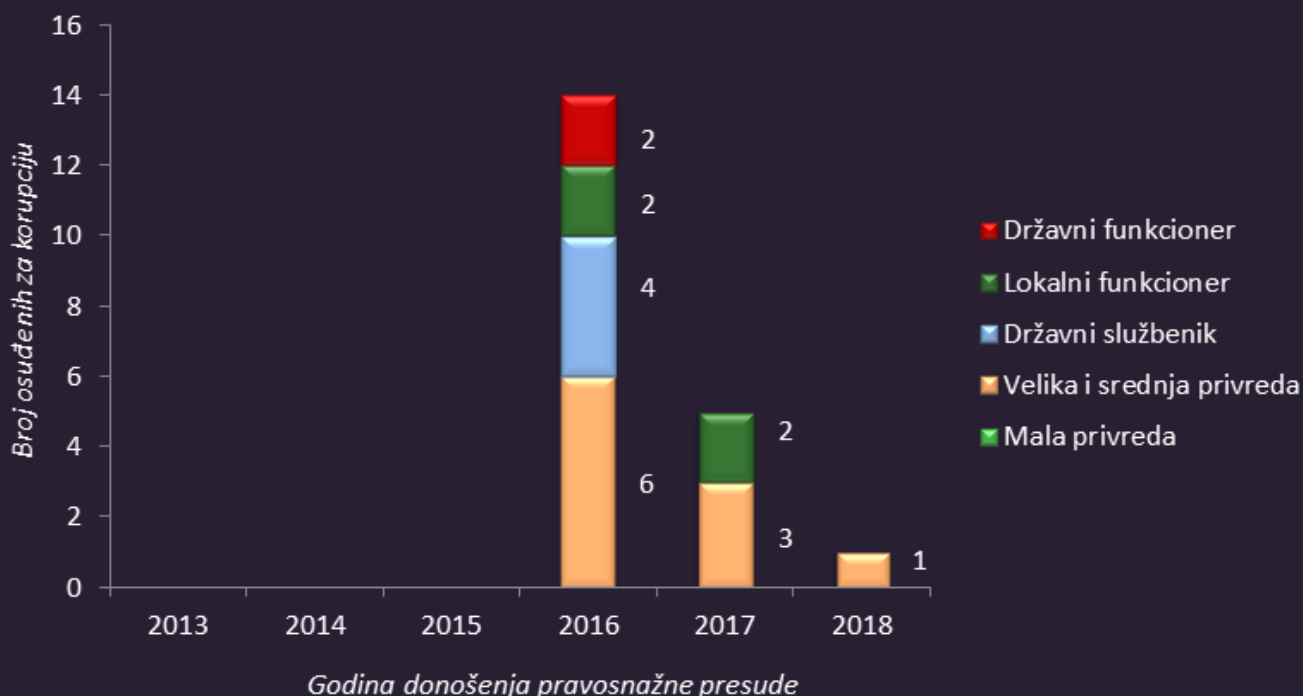
Mada je tužilaštvo i prije 2015. godine imalo mogućnost da zaključi sporazum o priznanju krivice sa optuženima za krivična djela korupcije za koja je propisana kazna zatvora do 10 godina, ni jedan takav sporazum nije zaključen i ni jedna presuda nije donešena na taj način.

**Grafik 9: Osuđujuće presude u redovnim postupcima i po sporazumima o priznanju krivice (po godinama, po djelima)**



Sporazume o priznanju krivice najčešće su potpisivali predstavnici velike i srednje privrede, kao i lokalni funkcioneri. Sporazumi sa državnim službenicima su potpisivani samo u toku 2016. godine, a ni u jednom slučaju tužilaštvo nije zaključilo sporazum sa predstavnikom male privrede i građanima.

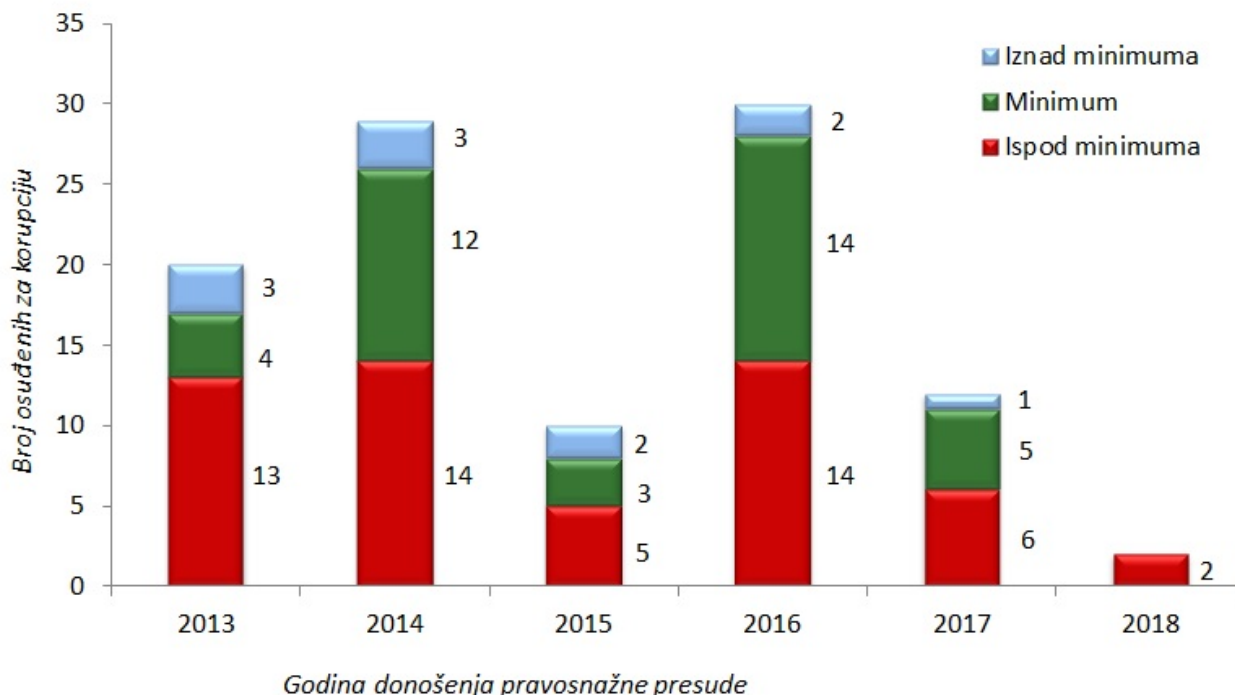
**Grafik 10: Sporazumi po strukturi osuđenih (po godinama, po djelima)**



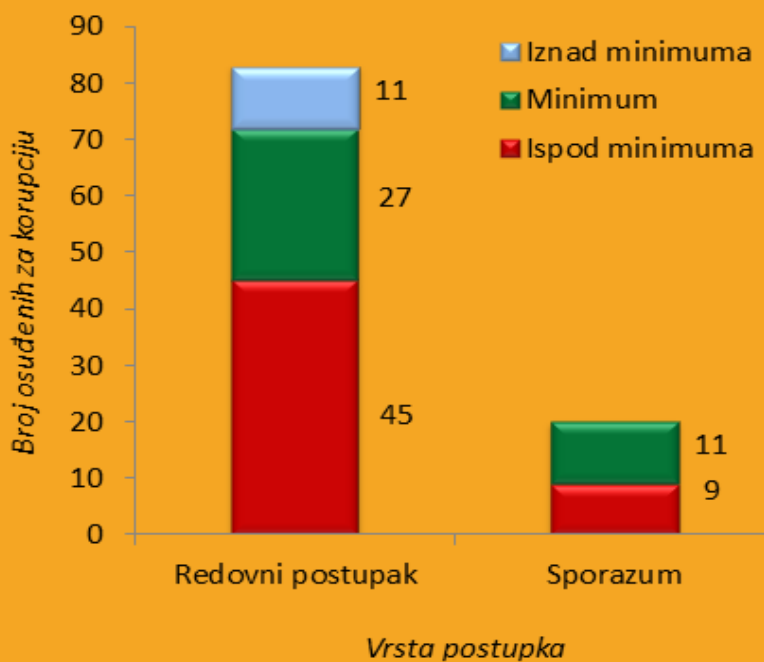
## Kolike su kazne za (ne)priznavanje korupcije

Iz godine u godinu sudovi istrajavaju sa veoma blagom kaznenom politikom i većina izrečenih kazni je ispod zakonom propisanog minimuma. Sudovi su izricali kazne iznad minimuma tek u svakom desetom slučaju.

**Grafik 11: Kaznena politika (po godinama, po djelima)**



**Grafik 12: Kaznena politika po vrsti postupka (2013. – 2018., po djelima)**



I onako blaga kaznena politika sudova za krivična djela korupcije je dodatno ublažena uvođenjem mogućnosti da se za najteža krivična djela korupcije sklapaju sporazumi o priznanju krivice.



II

# DISCIPLINSKA ODGOVORNOST

---

## SUDIJE

2

Disciplinska postupka  
za tri godine, od  
usvajanja novog zakona

1

sudija kažnjen novčano  
od usvajanja novog  
zakona

Predsjednici sudova ne vrše redovnu kontrolu rada sudija i ne preduzimaju blagovremeno mjere radi utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija. Disciplinski postupci pokreću se selektivno, što dovodi u sumnju stvarne razloge za pokretanje postupka.

Od usvajanja novog zakona i uspostavljanja Disciplinskog tužioca i Disciplinskog vijeća, broj disciplinskih postupaka je značajno smanjen i za tri godine donešene su samo dvije odluke.

Ranije je postupke vodila Disciplinska komisija koja je nejednako postupala prema sudijama i tako uvela pravnu nesigurnost, a njene odluke su bile nerazumljive i nisu sadržale valjana obrazloženja.



## Pravni okvir

---

Novi Zakon o Sudskom savjetu donio je niz pozitivnih promjena, ali nije uvažio preporuku Venecijanske komisije da se u Disciplinskoj komisiji obezbijedi paritet članova koji su sudije i onih koji to nijesu.

---

Donošnjem novog Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, u martu 2015. godine (2), uspostavljen je disciplinski tužilac koji sprovodi istragu i zastupa optužni akt u disciplinskom postupku (3). Ovo rješenje trebalo je da doprinese stručnijem postupanju i ujednačavanju prakse pri pokretanju disciplinskog postupka.

Tim Zakonom su detaljnije propisani disciplinski prekršaji sudije i sada su podijeljeni na lakše, teže i najteže disciplinske prekršaje (4).

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 sudija (5). Dakle, novi zakon nije uvažio preporuku Venecijanske komisije iz 2011. godine da se u Disciplinskoj komisiji obezbijedi paritet članova koji su sudije i onih koji to nijesu. Disciplinski postupak za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Sudski savjet (6).

Pozitivna promjena u novom zakonu je i to što je među ovlašćenim predlagачima za pokretanje disciplinskog postupka (7) sada i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija (8). Tako je Sudski savjet, kao organ koji vrši nadzor nad radom sudova i sudija, preko ove svoje Komisije sada u mogućnosti da podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, što ranije nije bilo moguće.

Takođe, pozitivna novina je i to što je Opšta sjednica Vrhovnog suda propisana kao predlagач za utvrđivanje disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda (9) jer po ranijim propisima takav postupak nije mogao biti pokrenut zato što nije bilo ovlašćenog predlagачa.

Međutim, nelogično je i neprihvatljivo da Sudski savjet, koji bi trebao da vrši nadzor i nad radom predsjednika Vrhovnog suda, nema ovlašćenje da pokrene disciplinski postupak protiv predsjednika Vrhovnog suda. Ovo posebno jer je nerealno očekivati da u sudstvu kojim se godinama autokratski upravlja, Opšta sjednica Vrhovnog suda koju čine sudije kojima je predsjednik Vrhovnog suda pretpostavljeni, pokrene disciplinski postupak protiv svog pretpostavljenog.

## 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

---

Tako, formulacija da sudija čini prekršaj ako "bez opravdanog razloga ne uzima predmete u rad redom koji su primljeni..." omogućava proizvoljno i nejednako tretiranje i kažnjavanje sudija. 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 sudija bez opravdanog razloga ne zakazuje ročišta ili ako bez opravdanog razloga odugovlači postupak ili ne uzima predmet u rad ili ako bez opravdanog razloga prekorači trostruki zakonom propisani rok za izradu odluke u najmanje tri predmeta ili ako bez opravdanog razloga ne poštuje program za rješavanje zaostalih predmeta ili ne postupa po odluci po kontrolnom zahtjevu. I ovdje je nejasno koji bi to bili opravdani razlozi za navedene propuste, što također omogućava proizvoljno i nejednako tretiranje i kažnjavanje sudija. Dakle, veliki broj disciplinskih prekršaja u svom opisu ima formulacije koje omogućavaju proizvoljno i nejednako tretiranje i kažnjavanje sudija u praksi.

Također, formulacija težeg disciplinskog prekršaja koji čini sudija ako bez opravdanog razloga prekorači trostruki zakonom propisani rok za izradu odluke u najmanje tri predmeta (10) ne ispunjava zahtjev elementarne preciznosti norme kojim bi se izbjegla proizvoljnost u njenoj primjeni, ali i omogućava kršenje procesnih zakona kojih se sudije moraju pridržavati.

Osim ostavljanja mogućnosti da se od slučaja do slučaja cijene opravdani razlozi za kršenje rokova za izradu odluke, nerazumljivo je iz kojih razloga je zakonodavac procijenio da je za disciplinsku odgovornost potrebno trostruko prekoračenje u najmanje tri predmeta. Tako je u praksi omogućeno da Disciplinski tužilac ili Disciplinsko vijeće proizvoljno utvrde da je, na primjer, neki sudija samo u jednom od tri predmeta u kojima je trostruko prekoračio zakonski rok, za to imao opravdane razloge i za ovaj prekršaj ne bi mogao odgovarati iako je bez opravdanja isti rok trostruko prekoračio u dva predmeta. Ovakvo rješenje je posebno sporno jer je do njegovog usvajanja u većini slučajeva disciplinski postupak pokretan upravo zbog ovog prekršaja.

## Prethodni pravni okvir

---

Do marta 2015. primjenjivao se stari Zakon o Sudskom savjetu kojim je disciplinski postupak protiv sudija bio znatno drugačije propisan.

---

Do 20. marta 2015. godine u primjeni je bio Zakon o Sudskom savjetu (11) koji je propisivao da sudija disciplinski odgovara ako neuredno vrši sudijsku funkciju ili ako vrijeđa ugled sudijske funkcije u slučajevima propisanim zakonom. Isti zakon je propisivao da predsjednik suda disciplinski odgovara ako neuredno obavlja funkciju predsjednika suda ili vrijeđa ugled funkcije predsjednika suda (12).

Drugi propis, Zakon o sudovima, precizirao je šta se smatra neurednim vršenjem sudijske funkcije i vrijeđanjem ugleda sudijske funkcije od strane sudije i predsjednika suda, nesavjesnim i nestručnim vršenjem funkcije sudije i predsjednika suda (13).

Ovlašćeni predlagači za pokretanje disciplinskog postupka bili su samo predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda i predsjednik Vrhovnog suda. Tako pravno nije bilo moguće pokrenuti disciplinski postupak protiv predsjednika Vrhovnog suda, jer za to nije bilo ovlašćenog predlagača. Takođe, Sudski savjet nije mogao podnijeti predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti bilo kog sudije, iako je to organ koji vrši nadzor nad njihovim radom i iako je po prirodi posla, preko niza pritužbi koji se Sudskom savjetu podnose, logično da upravo Sudski savjet najčešće može doći do saznanja da je neki sudija učinio disciplinski prekršaj.

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija sprovodila je Disciplinska komisija koju čine predsjednik koji se imenuje iz reda članova Sudskog savjeta koji nijesu sudije i dva člana iz reda sudija koji nijesu članovi Sudskog savjeta, a koji imaju najmanje 15 godina radnog iskustva (14). Ovo rješenje nije uvažilo preporuku Venecijanske komisije iz 2011. godine da se u Disciplinskoj komisiji obezbijedi paritet članova koji su sudije i onih koji to nijesu (15).

## Primjena zakona

Od stupanja na snagu novog Zakona vođena su dva disciplinska postupka, a samo jedan sudija je kažnjen zbog neblagovremenog postupanja.

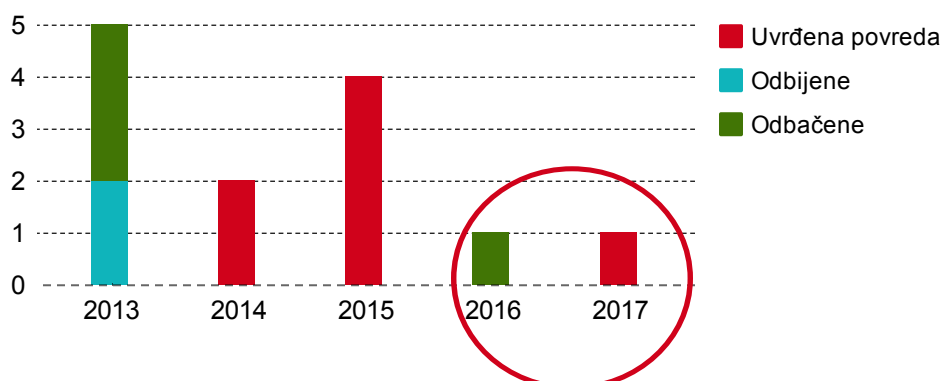
Nakon donošenja novog Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Disciplinsko vijeće je postupalo u samo dva predmeta (16).

Tako je u 2016. godini donešena samo jedna odluka Disciplinskog vijeća (17) kojom je odbačen predlog predsjednika suda za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije i spisi predmeta su dostavljeni Komisiji za etički kodeks sudija na dalji postupak. U odluci se navodi da je Disciplinsko vijeće prihvatilo predlog disciplinskog tužioca da se predlog odbaci jer je podnijet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj i da se zato dostavi Komisiji za etički kodeks sudija.

Ova odluka Disciplinskog vijeća u odnosu na obrazloženje i razloge za donošenje iste, predstavlja korak unazad u odnosu na raniju praksu Disciplinske komisije. Naime, Disciplinsko vijeće ne daje obrazloženje i razloge zbog kojih je prihvatilo stav tužioca, ne navodi se čak ni koja radnja je sudiji stavljena na teret i iz kojih razloga se smatra da se ne radi o disciplinskom prekršaju već o eventualnom kršenju Kodeksa.

U 2017. godini Disciplinsko vijeće donijelo je također jednu odluku (18) kojom je usvojen optužni predlog disciplinskog tužioca i sudija je novčano kažnjen umanjenjem zarade u visini od 20% u trajanju od tri mjeseca zbog prekršaja prekoračenja zakonskih rokova za izradu odluke u više predmeta. Dokazni postupak u ovom predmetu nije sproveden jer je sudija u potpunosti priznao izvršenje prekršaja.

Na Sajt Sudskog savjeta nema odluka za 2018 godinu.



Disciplinski postupci protiv sudija po godinama

---

## Izvještaji o radu sudova pokazuju da u praksi ima mnogo više prekršaja koji nisu disciplinski gonjeni.

Isti zaključak proizilazi iz Izvještaja o radu sudova za 2016. godinu (20) u kojoj su sudovi završili 90.537 predmeta od čega je u 0,68% predmeta odluka napisana nakon prekoračenja zakonskog roka.

To takođe znači da je u više od 600 predmeta bilo prekoračenje zakonskog roka za izradu odluke.

Međutim, tokom ove godine nije pokrenut ni jedan disciplinski postupak za ovaj prekršaj.

---

Iz Izvještaja o radu sudova za 2017. godinu (19) proizilazi da su sudovi u toj godini završili 91.400 predmeta od čega je u 0,69% predmeta odluka napisana nakon prekoračenja zakonskog roka. To znači da je u više od 600 predmeta bilo prekoračenje zakonskog roka za izradu odluke. Te godine pokrenut je samo jedan disciplinski postupak zbog ovog prekršaja i to zbog prekoračenja zakonskog roka u 10 predmeta.

Ovi podaci ukazuju da u praksi postoji znatno više prekršaja u vezi neblagovremenog postupanja sudija, ali da se disciplinski postupci ipak ne pokreću.

## Podaci pokazuju da je u više od 600 predmeta godišnje prekoračen zakonski rok za izradu presude.

## Prethodna praksa

U periodu od 2013. godine do stupanja na snagu novog Zakona o Sudskom savjetu i sudijama Disciplinska komisija je donijela 11 odluka i to u 2013. godini pet odluka, u 2014. godini dvije odluke i u prva tri mjeseca 2015. godine četiri odluke.

Od toga je u šest odluka usvojen predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i sudiji je izrečena disciplinska sankcija, u dvije odluke je predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti odbijen kao neosnovan i u tri odluke je predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti odbačen kao neblagovremen.

Većina postupaka, čak devet, vodila se zbog disciplinskog prekršaja prekoračenja zakonom propisanih rokova za izradu odluke.

---

### Studije slučajeva: Neblagovremeno pokretanje disciplinskih postupaka

---

**Praksa Disciplinske komisije pokazuje da je odgovornost sudija zbog kršenja zakonom propisanih rokova izostajala upravo iz razloga što su predsjednici sudova kršili zakonom propisani rok za pokretanje disciplinskog postupka.**

**Nakon toga, Disciplinska komisija je promijenila praksu i prestala da utvrđuje da li su istekli rokovi za pokretanje postupaka, pa je postupala nejednako u istim pravnim situacijama.**

Tako, u predmetu Dp.br.1/13 predsjednik suda se na raspravi pred disciplinskom komisijom Sudskog savjeta izjasnio da tokom cijele godine kontrolira blagovremenost izrade odluka i da sudiju upozorava za svaki konkretan predmet u kome je zakonski rok prekoračen. Međutim, predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti predsjednik suda nije podnosio sve dok nije prekoračen zakonski rok za podnošenje istog. Tako je nastupila zastarjelost pokretanja postupka disciplinske odgovornosti. Na taj način sudija koji je kršio zakonske rokove nije mogao disciplinski odgovarati zato što je i predsjednik suda prekršio zakonski rok za pokretanje disciplinskog postupka.

Takođe, u predmetu Dp.br.5/13 predsjednik suda je podnio predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije zbog kašnjenja u izradi odluka u čak 59 krivičnih predmeta, ali je za svaki od tih predmeta prekoračio zakonski rok za pokretanje disciplinskog postupka, pa je njegov predlog odbačen. Tako i u ovom slučaju sudija nije mogao disciplinski odgovarati za kršenje zakonskih rokova upravo iz razloga jer je i predsjednik suda prekršio zakonski rok za pokretanje postupka.

Dalje, u predmetu Dp.br.4/13 predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti takođe je odbačen kao neblagovremen. Ovaj predlog predsjednik suda podnio je zbog kašnjenja sudije u izradi odluka u 44 krivična predmeta, ali je za svaki od tih predmeta predsjednik suda prekoračio zakonski rok za pokretanje disciplinskog postupka. Dakle, u ovom slučaju sudija takođe nije mogla disciplinski odgovarati za kršenje zakonskih rokova upravo iz razloga jer je i predsjednik suda prekršio zakonski rok za pokretanje postupka.

Na isti način postupio je i predsjednik suda u predmetu Dp.br.2/13 zbog istog disciplinskog prekršaja prekoračenja zakonskog roka za izradu odluke. I u ovom slučaju predsjednik suda je predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti podnio znatno nakon protoka zakonskog roka za pokretanje disciplinskog postupka i sudija nije mogao disciplinski odgovarati.

U svim navedenim slučajevima predsjednici sudova su se neposredno na raspravi pred Disciplinskom komisijom izjašnjavali o vremenu kada su saznali za prekoračenje zakonskih rokova za izradu odluka od strane sudija, ali su predloge za utvrđivanje disciplinske odgovornosti podnosili nakon isteka zakonskog roka od tri mjeseca od saznanja za disciplinski prekršaj [21].

**Za razliku od prethodno navedenih odluka, Disciplinska komisija se u odlukama iz 2014. godine nije uopšte bavila utvrđivanjem činjenice kada je predsjednik suda saznao za razloge pokretanja disciplinskog postupka i eventualnog kršenja zakonskog roka za pokretanje disciplinskog postupka. Tako su sudije o čijoj odgovornosti je odlučivano 2014. godine nejednako tretirane za iste prekršaje u odnosu na sudije o čijoj odgovornosti je odlučivano u drugim godinama.**

Naime, u prvoj odluci iz 2014. godine (Dp.br.1/14) Disciplinska komisija mijenja praksu u disciplinskim postupcima i od predsjednika suda ne traži izjašnjenje o vremenu kada je saznao za prekoračenje zakonskih rokova od strane sudije, niti ovu činjenicu utvrđuje na drugi način, pa se usvaja njegov predlog od 07.04.2014. godine u kome se navode prekršaji izvršeni tokom 2013. godine i sudija se kažnjava umanjnjem zarade u visini od 20% u trajanju od dva mjeseca. U ovom slučaju Disciplinska komisija prihvata akt upravitelja sudske pisarnice od 01.04.2014. godine u kome se samo navodi u kojim predmetima tokom 2013. godine sudija nije blagovremeno izradio odluke, ali se ne zna kada je predsjednik suda saznao za te propuste.

---

## Studija slučaja: Selektivno pokretanje disciplinskih postupaka

---

**Ova studija slučaja pokazuje da se sudije pozivaju na disciplinsku odgovornost selektivno i da predsjednik suda kontroliše rad i predlaže kažnjavanje jednog sudije, dok iste radnje toleriše drugim sudijama. Takva praksa dovodi u sumnju stvarne razloge pokretanja disciplinskih postupaka. Takođe, Disciplinska komisija postupa različito u istim pravnim situacijama, od čega zavisi konačan ishod postupka i što dodatno uvodi pravnu nesigurnost među sudijama.**

Da Disciplinska komisija nejednako postupa i tako uvodi pravnu nesigurnost kod sudija i podstiče sumnje da se na disciplinsku odgovornost sudije pozivaju selektivno, pokazuje odluka u predmetu Dp.br.3/14 po predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti podnešenom od strane predsjednika Privrednog suda u Podgorici. Taj predlog podnešen je 26.09.2014. godine, a zatim preciziran dana 03.11.2014. godine. Inače, radi se o jedinom slučaju u kome je neko od predsjednika sudova kontrolisao poštovanje zakonskih rokova za zakazivanje ročišta u pojedinim predmetima i blagovremenost preduzimanja radnji od strane sudije u predmetima koji su u toku i zbog toga tražio odgovornost sudije.

Takođe, radi se o jedinom slučaju gdje je predsjednik suda kontrolisao predmete sudije u prethodnih skoro četiri godine. Ipak, u ovom slučaju Disciplinska komisija nije utvrđivala vrijeme kada je predsjednik suda saznao za razloge za pokretanje disciplinskog postupka, odnosno nije utvrđivala da li je njegov predlog blagovremen. Ovom odlukom Disciplinske komisije sudija je kažnjena umanjnjem zarade u visini od 20% u trajanju od tri mjeseca.

Odluka komisije je prilično nerazumljiva jer se u izreci iste navodi da je utvrđeno neuredno vršenje sudijske funkcije u 73 predmeta, a zatim se nabroja 97 predmeta u kojima postoji neuredno vršenje sudijske funkcije. U odluci se navode čak 23 pismena dokaza koji su, pored 97 predmeta u kojima je sudija postupala, pročitani na raspravi. Međutim, ni jedan od tih dokaza ne ocjenjuje se u obrazloženju posebno ili u vezi sa drugim dokazima.

Takođe, u obrazloženju se navodi da su pročitani izvještaji o radu sudija Privrednog suda za 2011, 2012, 2013 i prvu polovinu 2014. godine, pa proizilazi da je predsjednik suda morao znati za prekoračenje rokova jer je upoznat sa izvještajima o radu sudija (iz ovoga se utvrđuje upravo da je nastupila zastarjelost). Tako proizilazi da sudija može godinama neuredno da vrši sudijsku funkciju i da odgovornost za takav prekršaj zavisi od proizvoljne ocjene predsjednika suda da li će i kada pokrenuti disciplinski postupak.



Iz Izvještaja o radu Privrednog suda za 2013. godinu (22) koji je objavljen na web sajtu suda (i koji je proveden kao dokaz u ovom disciplinskom postupku) proizilazi da je taj sud na kraju 2013. godine imao čak 3473 neriješenih predmeta. Iz istog izvještaja proizilazi da je taj sud imao 586 neriješenih predmeta koji potiču od 2009. godine pa nadalje. Takođe, u 620 neriješenih predmeta konstatovano je da traju više od jedne godine. Dalje, u istom izvještaju se navodi da u 183 predmeta odluka nije donijeta u zakonskom roku, a od toga su tri predmeta sudije koji je kažnjen u postupku Dp.br.3/14.

Iz Izvještaja o radu Privrednog suda za 2014. godinu (23) koji je takođe objavljen na web sajtu suda (i koji je proveden kao dokaz u ovom disciplinskom postupku) proizilazi da je taj sud na kraju 2014. godine imao 2354 neriješenih predmeta, od čega je 463 neriješenih predmeta koji potiču od 2010 godine pa nadalje. Takođe, u 695 neriješenih predmeta konstatovano je da traju više od jedne godine kao i da u 171 predmet odluka nije donijeta u zakonskom roku, pri čemu su 13 predmeta sudije koji je kažnjen u postupku Dp.br.3/14.

**Međutim, prethodno navedeni slučaj je jedini disciplinski postupak koji je vođen protiv bilo kog sudije Privrednog suda zbog prekoračenja zakonskih rokova i neblagovremenosti u radu i jedini slučaj da je neki sudija tog suda disciplinski odgovarao u periodu od 2013. godine pa nadalje.**

Inače, neblagovremeno postupanje i kršenje zakonom propisanih rokova predstavlja povredu Etičkog kodeksa sudija. Tako je iste 2013. godine Komisija Sudskog savjeta za Etički kodeks sudija po prvi put u svojoj praksi utvrdila da je neki sudija prekršio Etički kodeks zato što je kršio zakonom propisane rokove i neblagovremeno postupao u predmetu.

Radilo se takođe o sudiji istog Privrednog suda, pa ostaje nerazumljivo kada i zašto neki sudija za neblagovremeno postupanje odgovara disciplinski, a kada za istu radnju drugog sudije može samo da se konstatuje povreda Kodeksa. Ovakva praksa uzrokuje pravnu nesigurnost, posebno kod činjenice da se za disciplinske prekršaje mogu izreći ozbiljne sankcije, za razliku od slučaja kršenja Kodeksa.



# 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 tužioći 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.

---

# Aneks 1

---

Dio Odgovora Sudskog savjeta od 29. novembra 2017. godine – krivična djela sa elementima korupcije koja su uključena u statistiku sudstva

**Broj: 10 – 7216- 1/17**  
**Podgorica, 29.11.2017.godine**

*Na osnovu čl. 30 i 31 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl.list RCG" br.44/2012 i 30/17), postupajući po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - "MANS", iz Podgorice, br. 17/115749 od 15.11.2017. godine, Sudski savjet Crne Gore donosi*

## **RJEŠENJE**

*Dozvoljava se pristup informacijama po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - "MANS", iz Podgorice, br.17/115749 od 15.11.2017. godine, dostavljanjem podataka da je Krivični zakonik („ Sl.list RCG", br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i "Službeni list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - drugi zakon, 40/2013, 56/2013, 14/2015 42/2015 58/2015 - drugi zakon i 44/2017) akt koji sadrži nazive krivičnih djela za koje se polugodišnje dostavljaju podaci Ministarstvu evropskih poslova za Tabelu bilansa za slučajeve korupcije, a koja se dostavlja Evropskoj komisiji i da su to krivična djela :*

*- povreda ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti 269, zloupotreba monopolističkog položaja 270, zloupotreba položaja u privrednom poslovanju 272, prouzrokovanje lažnog stečaja 274, zloupotreba ovlaštenja u privredi 276, primanje mita u privrednom poslovanju 276a, davanje mita u privrednom poslovanju 276b, zloupotreba procjene 279, zloupotreba povlašćenih informacija 281, manipulacija na tržištu hartija od vrijednosti ili drugih finansijskih instrumenata 281a, zloupotreba službenog položaja 416, prevara u službi 419, pronevjera 420, posluga 421, protivzakoniti uticaj 422, navođenje na protiv zakoniti uticaj 422a, primanje mita 423 i davanje mita 424.*

*Pristup informacijama ostvariće se na traženi način, putem elektronske pošte dostavom traženih podataka, na naznačenu e-mail adresu [spi@mans.co.me](mailto:spi@mans.co.me).*

*Troškova postupka nije bilo.*

## **O b r a z l o ž e n j e**

*Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - "MANS", iz Podgorice, obratila se zahtjevom br. 17/115749 od 15.11.2017. godine, kojim je tražena dostava kopije bliže navedene u zahtjevu.*

*Postupajući po predmetnom zahtjevu utvrđeno je da se tražene informacije – kopije akta koji sadrži nazive krivičnih djela za koje se polugodišnje dostavljaju podaci Ministarstvu evropskih poslova za Tabelu bilansa za slučajeve korupcije, a koja se dostavlja Evropskoj komisiji. Shodno navedenom, stekli su se uslovi za primjenu člana 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, zbog čega je odlučeno kao u dispozitivu rješenja, a na osnovu člana 30 stav 2 istog zakona.*

*Troškova postupka nije bilo.*

*Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.*



## Aneks 2

Dio odgovora Vrhovnog državnog tužioca od 29. novembra 2017. godine – krivična djela sa elementima korupcije koja su uključena u statistiku tužilaštva

*U vezi s tim podnosiocu dostavljamo informaciju:*

- *Državno tužilaštvo dva puta godišnje, u okviru represije korupcije, ažurira tabelu Bilans ostvarenih rezultata. U tabeli su prikazani predmeti za koruptivna krivična djela i to: zloupotreba položaja u privrednom poslovanju iz čl. 272 KZ, prouzrokovanje stečaja iz čl.273 KZ, zloupotreba ovlašćenja u privredi iz člana 276 KZ, primanje mita u privrednom poslovanju 276aKZ, davanje mita u privrednom poslovanju iz čl.276bKZ, zloupotreba službenog položaja iz čl.416 KZ, nesavjestan rad u službi iz čl. 417 KZ, prevara u službi iz čl.419 KZ, protivzakoniti uticaj iz čl.422 KZ, navođenje na protivzakoniti uticaj iz čl.422a KZ, primanje mita iz čl. 423 KZ, davanje mita iz čl. 424 KZ.*

*Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.*

*Pravna pouka: Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba Agenciji za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama u roku od 15 dana od dana prijema rješenja.*



# Aneks 3

Krivična djela sa elementima korupcije – spisak Sudskog savjeta, Vrhovnog državnog tužioca, Tripartitne komisije i MANS-a

Broj člana KZ-a	Naziv krivičnog djela	Dodatne informacije	Tripartitna komisija	Sudski savjet	Vrhovno državno tužilaštvo	MANS
268	Pranje novca		DA	NE	NE	DA
269	Povreda ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti		DA	DA	NE	DA
270	Zloupotreba monopolističkog položaja		DA	DA	NE	DA
272	Zloupotreba položaja u privrednom poslovanju		DA	DA	DA	DA
273	Prouzrokovanje stečaja		DA	NE	DA	DA
274	Prouzrokovanje lažnog stečaja		DA	DA	NE	DA
276	Zloupotreba ovlaštenja u privredi		DA	DA	DA	DA
278	Lažni bilans		DA	NE	NE	NE
279	Zloupotreba procjene		DA	DA	NE	DA
280	Odavanje poslovne tajne		DA	NE	NE	NE
281	Odavanje i korišćenje berzanske tajne	Zloupotreba povlašćenih informacija	DA	DA	NE	DA
416	Zloupotreba službenog položaja		DA	DA	DA	DA
417	Nesavjestan rad u službi		DA	NE	DA	DA
419	Prevara u službi		DA	DA	DA	DA
422	Protivzakonito posredovanje		DA	DA	DA	DA
423	Primanje mita		DA	DA	DA	DA
424	Davanje mita		DA	DA	DA	DA
425	Odavanje službene tajne	Obrisano	DA	NE	NE	NE
276a	Primanje mita u privrednom poslovanju	Nije bilo propisano u vrijeme Tripartitne komisije	NE	DA	DA	DA
276b	Davanje mita u privrednom poslovanju	Nije bilo propisano u vrijeme Tripartitne komisije	NE	DA	DA	DA
422a	Navođenje na protivzakoniti uticaj	Nije bilo propisano u vrijeme Tripartitne komisije	NE	DA	DA	DA
281a	Manipulacija na tržištu hartija od vrijednosti ili drugih finansijskih instrumenata	Nije bilo propisano u vrijeme Tripartitne komisije	NE	DA	NE	DA
420	Pronevjera		NE	DA	NE	DA
421	Posluga		NE	DA	NE	DA

---

# Izvori podataka

---

[1] Odgovori Sudskog savjeta i Vrhovnog državnog tužilaštva o krivičnim djelima koja svrstavaju u koruptivna su dati u Aneksu 1 i Aneksu 2 ovog izvještaja

[2] "Službeni list CG" br. 11/15 od 12.03.2015. godine

[3] Član 112. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

[4] Članovi 108. i 109. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama Za lakše disciplinske prekršaje propisano je izricanje opomene i novčane kazne u visini od 20% od zarade u trajanju do tri mjeseca, za teže disciplinske prekršaje propisano je izricanje novčane kazne u visini od 20% do 40% od zarade u trajanju od tri do šest mjeseci i zabrana nepredovanja u sud višeg stepena za period od dvije godine od pravnosnažnosti izrečene disciplinske sankcije, dok je za najteže disciplinske prekršaje propisano razrješenje sudije

[5] Član 114. stav 1. i 2. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

[6] Član 114. stav 4. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

[7] Osim predsjednika suda, predsjednika neposredno višeg suda i predsjednika Vrhovnog suda

[8] Član 110. stav 1. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

[9] Član 110. stav 2. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

[10] Član 108. stav 3. tačka 3. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

[11] " Službeni list CG" br. 13/08, 39/11, 31/12, 46/13 i 51/13

[12] Član 50.

[13] Član 33a, 33b, 33v, 33g, 33d i 33e

[14] Član 51. Zakona o Sudskom savjetu

[15] Mišljenje Venecijanske komisije na Nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu, br. 626/2011 od 14.06.2011. godine

[16] 03.2-2304/16 i Dp.br. 1/17

[17] Broj: 03.2-2304/16 od 09.06.2016. godine

[18] Dp.br. 1/17 od 03.07.2017. godine

[19] <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/7800.pdf>

[20] <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/5136.pdf>

[21] Član 58. stav 1. tada važećeg Zakona o Sudskom savjetu ("Službeni list CG" br.13/2008, 39/2011, 31/2012, 46/2013 i 51/2013)

[22] <http://sudovi.me/podaci/pscg/dokumenta/3117.pdf>

[23] <http://sudovi.me/podaci/pscg/dokumenta/3118.pdf>

[24] "Službeni list CG" br. 11/15, 42/15, 80/17 i 10/18

[25] Član 112. stav 1. Zakona o Državnom tužilaštvu

(26) Član 108. i 109. Zakona o Državnom tužilaštvu, Za lakše disciplinske prekršaje propisano je izricanje opomene i novčane kazne u visini od 20% od zarade u trajanju do tri mjeseca, za teže disciplinske prekršaje propisano je izricanje novčane kazne u visini od 20% do 40% od zarade u trajanju od tri do šest mjeseci i zabrana nepredovanja u tužilaštvo višeg stepena za period od dvije godine od pravosnažnosti izrečene disciplinske sankcije, dok je za najteže disciplinske prekršaje propisano razrješenje tužioca

(27) Član 114. stav 1. i 2. Zakona o Državnom tužilaštvu

(28) Član 114. stav 5. Zakona o Državnom tužilaštvu

(29) Član 110. stav 1. Zakona o Državnom tužilaštvu

(30) Član 110. stav 4, 6 i 7 Zakona o državnom tužilaštvu

(31) Član 110. stav 5. Zakona o državnom tužilaštvu

(32) "Službeni list RCG" br. 69/03 i "Službeni list CG" br. 40/08, 39/11 i 46/13

(33) Član 39. i 40. Propisane disciplinske mjere bile su opomena ili umanjenje zarade u visini do 20% u trajanju do šest mjeseci, a tužilac kome je izrečena disciplinska mjera umanjenje zarade nije mogao biti imenovan u državno tužilaštvo višeg stepena prije isteka vremena od dvije godine od dana pravosnažnosti odluke kojom je izrečena disciplinska mjera.

(34) Član 41.

(35) Član 44.

(36) Mišljenje Venecijanske komisije na Nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu, br. 626/2011 od 14.06.2011. godine

(37) "Službeni list CG" br. 67/15 od 04.12.2015. godine

(38) Član 19. stav 8.

(39) Rješenje broj: 05-1-37-2/18 od 23.05.2018. godine

(40) Član 16. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama

(41) Članom 38. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da je Agencija dužna da po žalbi na akt o zahtjevu za pristup informaciji donese rješenje i dostavi ga podnosiocu žalbe, u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe

(42) Rješenje broj: 05-1-17-2/17 od 19.04.2017. godine

(43) Rješenje broj: 05-1-50-2/17 od 03.07.2017. godine, Rješenje broj: 05-1-79-2/17 od 09.10.2017. godine i Rješenje broj: 05-1-22-2/18 od 16.01.2018. godine

(44) <http://www.tuzilastvocg.me/media/files/IZVJESTAJ%202017%20%20.pdf>, strana 17, Postupak je pokrenut predlogom od 23.12.2016. godine.

(45)

[www.tuzilastvocg.me/media/files/Izvjete%20o%20radu%20Tu%20C%20BEila%20C4%208Dkog%20savjeta%20i%20Dr%20C%20BEavnog%20tu%20C%20BEila%20C%20A1tva%20za%202016.godinu.pdf](http://www.tuzilastvocg.me/media/files/Izvjete%20o%20radu%20Tu%20C%20BEila%20C4%208Dkog%20savjeta%20i%20Dr%20C%20BEavnog%20tu%20C%20BEila%20C%20A1tva%20za%202016.godinu.pdf), strana 14

(46) <http://www.tuzilastvocg.me/media/files/izvjestaj%20o%20radu%20vdt%20za%202015-compressed.pdf>, strana 19



[www.mans.co.me/pravosudje/](http://www.mans.co.me/pravosudje/)



Mreža za afirmaciju nevladinog sektora  
[www.mans.co.me](http://www.mans.co.me)