



Monitoring izvještaj 2

# PRAVOSUĐE I BORBA PROTIV KORUPCIJE

April 2019.



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







---

## Monitoring izvještaj 2 - Pravosuđe i borba protiv korupcije

### Izdavač:

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS

### Autori:

Veselin Radulović  
Vanja Čalović Marković

### Tehnička podrška:

Marijana Subotić

### Štampa:

3M - Makarije

### Kontakt:

Dalmatinska 188, Podgorica, Crna Gora  
Tel: +382 20 266 326  
Fax: +382 20 266 328  
E-mail: [mans@t-com.me](mailto:mans@t-com.me)  
[www.mans.co.me](http://www.mans.co.me)

april 2019. godine





---

# SADRŽAJ

<b>SAŽETAK</b>	04
<b>1. ODGOVORNOST U PRAVOSUĐU</b>	05
1.1. Etički kodeks	
1.1.1. Sudije	
1.1.2. Tužioci	
1.2. Pritužbe Sudskom i Tužilačkom savjetu	
1.2.1. Sudije	
1.2.2. Tužioci	
<b>2. POSTUPANJE PO KRIVIČNIM PRIJAVAMA ZA KORUPCIJU</b>	20
<b>3. PRISTUP INFORMACIJAMA O RADU PRAVOSUĐA</b>	25
<b>4. INICIJATIVE ZA UNAPREĐENJE ZAKONA I PRAKSE</b>	29
4.1. Uvođenje novih krivičnih djela	
4.2. Regulisanje mjera tajnog nadzora	
4.3. Smjernice za odmjeravanje kazne u Sporazumima o priznanju krivice	
4.4. Pristup sudskim presudama za korupciju i organizovani kriminal	
<b>Aneksi</b>	32
Aneks 1 - Inicijativa Ministarstvu pravde - izmjene i dopune Krivičnog zakonika	
Aneks 2 - Inicijativa Ministarstvu pravde - izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku	
Aneks 3 - Inicijativa Vrhovnom sudu - smjernice za kazne - Sporazum o priznanju krivice	
Aneks 4 - Inicijativa Ustavnom sudu - ocjena ustavnosti Pravilnika o anonimizaciji	

---



# SAŽETAK

---

**U pravosuđu nije uspostavljen jasan i objektivan sistem odgovornosti. Kršenje zakona od strane tužilaca i sudija u praksi se toleriše.**

**Propusti tužilaca i sudija u korist optuženih za teža krivična djela ostaju nekažnjivi.**

Zbog uočenih nezakonitosti i propusta u konkretnim predmetima za krivična djela korupcije MANS je podnio pritužbe Tužilačkom i Sudskom Savjetu protiv više sudija i tužilaca, ali ni po jednoj od njih nije postupljeno do zaključenja ovog izvještaja.

Način odlučivanja državnih tužilaca po krivičnim prijavama ne doprinosi povećanju njihove odgovornosti, jer oni ne navode razloge i obrazloženje za odbacivanje prijave. Pravo pritužbe na rješenje o odbacivanju krivične prijave državni tužioci su obesmislili u praksi, jer svoja rješenja ne dostavljaju licima koja imaju pravo da ih osporavaju.

U cilju unapređenja zakonskog okvira MANS je podnio inicijativu za izmjene i dopune Krivičnog zakonika kojima bi se propisala nova krivična djela u oblasti nezakonitog bogaćenja javnih funkcionera, javnih nabavki, privatizacije i stečaja. Podnijeli smo i inicijativu Vrhovnom sudu Crne Gore da zauzme načelni pravni stav i utvrdi obavezujuće smjernice sudovima kada odlučuju u predmetima po sporazumu o priznanju krivice.

Sudovi, tužilaštvo i Tužilački savjet skrivaju niz informacija iz svog djelokruga rada i tako onemogućavaju javnosti uvid i javnu provjeru zakonitog postupanja. MANS je podnio inicijativu Ustavnom sudu Crne Gore za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama. Na osnovu tog Pravilnika brišu se brojni podaci iz presuda prije njihovog objavljivanja i od javnosti se sakrivaju važne informacije o javnim funkcionerima koji su pravnosnažno osuđeni za korupciju na javnim suđenjima.

Baza podataka pravosnažnih presuda za korupciju donešenih u posljednjih pet godina dostupna je na <http://www.mans.co.me/pravosudje/>



|

# ODGOVORNOST U PRAVOSUĐU

---

**Disciplinska odgovornost u pravosuđu obrađena je u monitoring izvještaju MANS-a Pravosuđe i borba protiv korupcije objavljenom u novembru 2018. godine, pa ovaj dio predstavlja nastavak koji tretira oblasti poštovanja etičkog kodeksa od strane sudija i tužilaca, kao i pritužbe podnešene Sudskom i Tužilačkom savjetu za nezakonita postupanja i propuste sudija i tužilaca u konkretnim predmetima.**

**U pravosuđu nije uspostavljen jasan i objektivni sistem odgovornosti. Kršenje zakona od strane tužilaca i sudija u praksi se toleriše. Propusti tužilaca i sudija u korist optuženih za teža krivična djela ostaju nekažnjivi.**

## 1.1. Etički kodeks

Kršenje Kodeksa sudija i tužilaca ne predstavlja disciplinski prekršaj i osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, pa je kršenje Kodeksa u većini slučajeva nekažnjivo u praksi. Znatno broj disciplinskih prekršaja podudara se sa opisima kršenja Kodeksa, što omogućava pravnu nesigurnost, proizvoljnost u odlučivanju i nejednako tretiranje sudija i tužilaca. Odluke Komisija za etički kodeks sudija i tužilaca nemaju jasna i ubjedljiva obrazloženja.

Komisija za etički kodeks sudija različito postupala u istim situacijama, zavisno od toga ko je inicirao pokretanje postupka.



### 1.1.1. SUDIJE

**Konferencija sudija usvojila je Kodeks sudijske etike dana 26.07.2008. godine i isti je objavljen 31.07.2008. godine. [1] Dana 22.03.2014. godine stupio je na snagu novi Etički kodeks sudija koji je objavljen 28.03.2014. godine. [2] Dakle, oba Kodeksa su stupila na snagu prije nego su objavljena. Ovakva praksa dovodi u pitanje stručnost Konferencije sudija jer je suprotna odredbi člana 146. Ustava Crne Gore. [3] Kodeks je 2014. godine preciziran i djelimično proširen u odnosu na prethodni.**

**Zakon o Sudskom savjetu i sudijama ne propisuje da kršenje Kodeksa sudijske etike predstavlja disciplinski prekršaj, odnosno osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije. Tako je kršenje Kodeksa još uvijek nekažnjivo.**

Naime, Kodeksom iz 2008. godine je bilo propisano da "nepoštovanje Kodeksa sudijske etike predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka ili postupka za razrješenje sudije". Međutim, Kodeks kao podzakonski akt nije mogao propisivati uslove za pokretanje zakonom propisanog postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti. Kodeks iz 2014 ne sadrži više ovu odredbu. Međutim, ovakvu odredbu ne sadrži ni Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, pa je kršenje Kodeksa u većini slučajeva ostalo nekažnjivo.

Dalje, pravilima za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova povreda Kodeksa je djelimično od značaja za ocjenu opšte sposobnosti za vršenje sudijske funkcije prilikom napredovanja kroz ocjenu kriterijuma vještina komunikacije. [4] Međutim, pri ovoj ocjeni uzima se u obzir kršenje Kodeksa samo u dijelu koji se odnosi na "odnos sudije prema strankama, kolegama i zaposlenima u sudu". Ostala kršenja Kodeksa koja Komisija eventualno ustanovi, kao što je kršenje načela nezavisnosti ili nepristrasnosti, stručnosti, integriteta itd, ne bi se mogla uzimati u obzir prilikom napredovanja sudija.

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama i Kodeks sudijske etike ne prave razliku između nekih disciplinskih prekršaja za koje je moguće izreći teže sankcije uključujući zabranu napredovanja i razrješenje i kršenja Kodeksa, koja samo djelimično utiču na napredovanje sudije. Tako se neki disciplinski prekršaji i povrede kodeksa znatno podudaraju i skoro polovina disciplinskih prekršaja može da se tumači i kao kršenje Kodeksa. Naime, čak devet prekršaja se znatno podudara sa odredbama Kodeksa, pa je neizvjesno na osnovu čega se u takvim slučajevima procjenjuje da li se radi o kršenju Kodeksa ili o disciplinskom prekršaju. Tako se omogućava pravna nesigurnost, proizvoljnost u odlučivanju i nejednako tretiranje sudija.

[1] "Službeni list CG" br.45/2008 od 31.07.2008. godine

[2] "Službeni list CG" br.16/2014 od 28.03.2014. godine

[3] Odredbom člana 146. Ustava Crne Gore propisano je:

Zakon i drugi propis objavljuje se prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja. Izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.

[4] Član 20.



Jedina odluka Disciplinskog vijeća u 2016. godini [5] pokazala je i u praksi da je nejasno na osnovu čega se pravi razlika između disciplinskog prekršaja i povrede kodeksa. Odluka o tome nema nikakvo obrazloženja i tako dodatno doprinosi stvaranju pravne nesigurnosti i pokazuje da granica između disciplinskog prekršaja i povrede Kodeksa nije jasna. Naime, disciplinski postupak u tom slučaju pokrenut je zbog prekršaja neprimjerenog odnosa prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu. [6] Gotovo istu radnju propisuje i Etički kodeks sudija u članu 7. stav 1. gdje je propisana obaveza sudije da svojim ponašanjem u sudu i van suda poštuje i razvija standarde ponašanja koji doprinose očuvanju ugleda suda i izgradnji povjerenja javnosti u pravosuđe, dok je članom 10. propisano da je sudija dužan održavati i razvijati dobre kolegijalne odnose i stručnu saradnju sa kolegama i korektno se odnositi prema svim zaposlenim u sudu. Disciplinsko vijeće je ovom odlukom odbacilo predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i spise dostavilo Komisiji za etički kodeks sudija na dalji postupak. Međutim, izostalo je obrazloženje zbog čega Disciplinsko vijeće smatra da se ne radi o ovom prekršaju, već o kršenju Kodeksa.

Inače, članom 12. stav 6. Etičkog kodeksa sudija propisano je da će Komisija za etički kodeks prekinuti postupak i podnijeti predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije kada ocijeni da u radnjama sudije postoje elementi disciplinskog prekršaja. Nejasno je na koji način će i Komisija donositi takve odluke i kako će praviti razliku između povrede Kodeksa i disciplinskog prekršaja u slučajevima gdje se opis prekršaja i povreda Kodeksa poklapaju. U već navedenom slučaju, postupajući po predmetu koji joj je dostavilo Disciplinsko vijeće, Komisija je donijela odluku [7] kojom je utvrdila da je sudija povrijedio Kodeks, ali je i u ovoj odluci izostalo kvalitetno obrazloženje na osnovu koga se može zaključiti koja je razlika između te povrede Kodeksa i disciplinskog prekršaja.

Kodeksom je propisano da protiv odluke Komisije kojom je utvrđena povreda Kodeksa, sudija ima pravo prigovora Sudskom savjetu. [8] Međutim, nije propisano da to pravo ima podnosilac inicijative koji je nezadovoljan odlukom Komisije.

## Praksa

### Statistika

Godina	Prvi kodeks				Drugi kodeks				Obustavljen
	Uvrđene povrede	Odbijene	Odbačene	Nenadležni	Uvrđene povrede	Odbijene	Odbačene	Nenadležni	
2013	1	1		1					
2014		3				4			
2015						11	2	1	
2016					4	9		6	1
2017						6	1	8	
2018					1	14			

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

[6] Član 108. stav 3. tačka 8. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama

[7] Ek.br. 7/16 od 16.09.2016. godine

[8] Član 12. stav 4.

## Ko je pokrenuo?

Godina	Prvi kodeks			Drugi kodeks		
	Predsjednik suda	Stranke	Ostali	Predsjednik suda	Stranke	Ostali
2013		3				
2014		3			4	
2015					14	
2016				4	16	
2017					14	1
2018				1		

Praksa Komisije za Etički kodeks sudija nije doprinijela jačanju nepristrasnosti i odgovornosti sudija. Naprotiv, odluke Komisije odaju jak utisak da je i Komisija pristrasna u odlučivanju. Komisija je odluke najčešće zasnivala samo na izjašnjenju sudija, nije objektivno utvrđivala činjenično stanje i nije davala valjano obrazloženje svojih odluka. Obrazloženja odluka Komisije su uglavnom nejasna i nepotpuna. Takođe, Komisija se u svojoj praksi bez obrazloženja i pravnog osnova proglašavala nenadležnom. Dodatno, u identičnim situacijama Komisija je donosila potpuno suprotne odluke.

U praksi je Komisija postupala samo na osnovu pritužbi i nije pratila primjenu Kodeksa na drugi način. Komisija ni jednom nije podnijela predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije.

Iako načelo zakonitosti iz člana 2. Kodeksa govori o dužnosti sudije da sude zakonito, Komisija se u više predmeta [9] proizvoljno oglašavala nenadležnom da cijeni zakonitost rada sudija, ali za takav stav nije dala obrazloženje. U svim ovim slučajevima Komisija se bez obrazloženja proglašavala nenadležnom, pozivajući se samo na član 11. Kodeksa, iako ta odredba uopšte ne daje osnov Komisiji da se oglasi nenadležnom. [10]

Neujednačenu praksu i sumnje u nepristrasno i objektivno postupanje Komisija za etički kodeks sudija posebno je pokazala u odlukama donešenim na inicijativu predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore. Naime, dvije inicijative protiv sudija koje je u 2016. godini podnijela predsjednica Vrhovnog suda Vesna Medenica, Komisija je prihvatila i donijela odluke da su sudije povrijedile Kodeks. [11] U oba slučaja inicijativa je protiv sudija podnešena zato što sudije nijesu tražili svoje izuzeće u predmetima koje su pokrenule sudije, službenici i namještenici istog suda protiv države Crne Gore zbog neisplaćivanja naknada iz radnog odnosa.

Međutim, Komisija za etički kodeks nepunih pet mjeseci kasnije u drugom, identičnom slučaju oglasila se nenadležnom. [12] U tom slučaju Komisija navodi da nije nadležna da ispituje i komentariše da li je sudija morala biti izuzeta, iako je po inicijativi predsjednice Vrhovnog suda u dva slučaja to već uradila.

[9] Ek.br. 2/2013 od 03.07.2013. godine, Ek.br.8/14 od 19.11.2014. godine Ek.br. 14/15 od 31.12.2015. godine, Ek.br.8/16 od 16.09.2016. godine, Ek.br.12/16 od 16.09.2016. godine, Ek.br.14/16 od 16.09.2016. godine, Ek.br.15/16 od 07.10.2016. godine, Ek.br.6/17 od 11.10.2017. godine, Ek.br.8/17 od 11.10.2017. godine, Ek.br.9/17 od 11.10.2017. godine, Ek.br.10/17 od 11.10.2017. godine, Ek.br.16/17 od 22.12.2017. godine, Ek.br.17/17 od 22.12.2017. godine, Ek.br.18/17 od 22.12.2017. godine

[10] Član 11. Etičkog kodeksa sudija glasi:

Sudije su dužne poštovati Kodeks. Sudija ima pravo i dužnost da ukaže nadležnim organima na ponašanje sudije koje je u suprotnosti sa ovim Kodeksom. Postojanje povrede Kodeksa utvrđuje Komisija za Etički kodeks sudija (u daljem tekstu Komisija). Postupak za utvrđivanje povrede Kodeksa može inicirati svako lice.

[11] Su Ek.br.4/16 od 11.05.2016. godine i Su Ek.br.4-1/16 od 11.05.2016. godine

[12] Ek.br.10/16 od 07.10.2016. godine

Komisija je ovdje odbila da postupa po inicijativi fizičkog lica podnijetoj protiv sudije Vrhovnog suda zbog kršenja načela nepristrasnosti jer nije tražila svoje izuzeće iz predmeta iz koga je morala biti izuzeta jer njena rođaka radi u preduzeću koje je bilo tuženo u postupku. U inicijativi je navedeno da je sudija iz istog razloga bila izuzeta iz rada u drugom predmetu, u kome je takođe postupala po reviziji, pa da je po istom principu trebalo da se izuzme i iz postupanja u ovom drugom. Za razliku od inicijativa podnešenih od strane predsjednice Vrhovnog suda, Komisija za etički kodeks se oglasila nenadležnom da postupa u ovom slučaju.

Tako nejednako postupanje u istim situacijama, zavisno od toga da li inicijativu podnese predsjednica Vrhovnog suda ili neko drugi, ozbiljno dovodi u sumnju nezavisnost Sudskog savjeta i Komisije za etički kodeks.

Komisija za Etički kodeks sudija nije utvrđivala ni da li postoji povreda Kodeksa u predmetu po pritužbi protiv više sudija među kojima je bila i članica Komisije za Etički kodeks, a gdje je u presudama konstatovano da je "životno nelogično" da zamjenik Vrhovnog državnog tužioca može vršiti teško krivično djelo, pogotovo što je za tu funkciju osim stručnih referenci, morao da ima i visok ugled kako u profesionalnom tako i u ličnom životu, kao i da je nemoguće da premijer vodi nemoralan način života. [13] Nerazumljivo je zašto je Komisija odbila da ocijeni etički princip nepristrasnosti sudija koje smatraju da je nelogično da državni tužilac može izvršiti krivično djelo i da je nemoguće da premijer vodi nemoralan način života.

Takođe, za razliku od slučajeva gdje je smatrala da je nenadležna i da ne može da ocjenjuje zakonitost rada sudija, u nekim slučajevima Komisija je upravo utvrđivala zakonitost rada sudija i poštovanje rokova propisanim procesnim zakonima. Naime, prvu odluku kojom je od osnivanja Komisije za etički kodeks utvrđena povreda Kodeksa od nekog sudije Komisija je donijela 28.10.2013. godine. [14] Tada je Komisija odlučila da je sudija prekršila Kodeks jer u jednom predmetu nije preduzimala radnje u periodu od šest mjeseci i osam dana, pa je tako prekršila odredbe Zakona o parničnom postupku. Komisija je ocijenila da takvo ponašanje sudije predstavlja povredu člana 10. stav 2. u vezi člana 5. stav 3. Etičkog kodeksa sudija.

Iako je za razliku od drugih odluka u ovom slučaju Komisija utvrđivala činjenice i dala obrazloženje za svoj zaključak, opet ostaje nejasno zašto je u ovom slučaju utvrđeno kršenje Kodeksa, a nije prekinut postupak i upućen predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije. Tako je i dalje nejasno na osnovu čega se procjenjuje da li je prekoračenje zakonskog roka za preduzimanje radnji u predmetima osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija ili osnov za pokretanje postupka povrede Kodeksa jer tu radnju opisuje i zakon kao disciplinski prekršaj, ali i Etički kodeks sudija.

---

[13] Izvor: "ODGOVORNOST ZA KRŠENJE SUDIJSKE ETIKE U CRNOJ GORI" Rad Komisije za etički kodeks sudija (2011-2016), NVO Akcija za ljudska prava, Podgorica 2017 godine  
[14] Ek.br.3/13

Već sljedeće godine Komisija zauzima potpuno suprotan stav i utvrđuje da nema povrede Kodeksa u slučaju kada sudija nije poštovala rokove u postupku koji je čak hitne prirode jer Komisija smatra da se radi o instrukcionim zakonskim rokovima u rukovođenju glavnom raspravom i da je moguće prolongiranje istih "usljed opravdanih okolnosti". Međutim, u odluci je izostalo obrazloženje u smislu postojanja tih opravdanih okolnosti, odnosno utvrđivanja činjenice da li je sudija mogla da postupi ažurnije i da ispoštuje zakonske rokove.

Takođe, u odluci od 17.10.2014. godine [15] Komisija je ponovo utvrdila da nema povrede Kodeksa zbog kršenja rokova u radnom sporu koji je po zakonu hitan. Komisija je odluku zasnovala u potpunosti na izjašnjenju sudije, nije čak ni izvršila uvid u spise predmeta kao što je činila u nekim drugim slučajevima, već je zaključila da sudija nije prekršila Kodeks jer iz objektivnih razloga nije mogla da zakaže ročište kada je trebalo.

U 2018. godine Komisija za Etički kodeks sudija nastavila je sa istom praksom. Komisija je donijela petnaest odluka i dala jedno mišljenje. Četrnaest odluka da nema povrede Kodeksa Komisija je zasnovala samo na izjašnjenju sudija, nije objektivno utvrđivala činjenično stanje i nije davala valjano obrazloženje svojih odluka.

Samo u jednoj odluci utvrđeno je da je sudija povrijedio Etički kodeks tako što je na društvenoj mreži Instagram objavio fotografije i tzv. selfije sa plaža i iz hotela, što je nedostojno sudijske funkcije. I ovaj postupak inicirala je predsjednica Vrhovnog suda. [16] Međutim, godinu dana ranije Komisija u istom sastavu je utvrdila da drugi sudija nije povrijedio Etički kodeks [17] objavljivanjem na društvenoj mreži fotografije u bade mantilu iz hotelske sobe. Komisija u ovoj odluci navodi da je utvrdila da je sudija postavio više fotografija na Instagramu i zaključuje da navodi o neprikladnom odijevanju na jednoj fotografiji nijesu od značaja za utvrđivanje povrede etičkih principa integriteta sudije, te da je cijenila činjenicu da je podnosilac inicijative pravnosnažno osuđen zbog prijetnji tom sudiji, pa je Komisija zaključila da istraživanje privatnog života sudije predstavlja revolt podnosioca inicijative ishodom krivičnog postupka.

Tako je Komisija za etički kodeks sudija pokazala da je od odlučnog značaja činjenica ko i iz kojih motiva podnosi inicijativu protiv sudije, a ne konkretno ponašanje sudije.

---

[15] Ek.br.6/14

[16] <https://m.cdm.me/hronika/od-deset-prijavljenih-jedan-sudija-prekrasio-eticki-kodeks/>

[17] Ek.br.14/17 od 15.11.2017. godine

## 1.1.2. TUŽIOCI

**Konferencija državnih tužilaca donijela je Etički kodeks državnih tužilaca koji je stupio na snagu 01. novembra 2015. godine, istoga dana kada je donešen, dok je navedeno da će isti biti objavljen u "Službenom listu Crne Gore". [18] Dakle, kao i u slučaju Kodeksa sudijske etike, Etički kodeks državnih tužilaca stupio je na snagu prije nego je objavljen, što takođe dovodi u pitanje stručnost Konferencije državnih tužilaca jer je takvo normiranje suprotno odredbi člana 146. Ustava Crne Gore. [19]**

**Etičkim kodeksom državnih tužilaca se utvrđuju načela i pravila ponašanja rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca. Tekst kodeksa dostupan je na web sajtu državnog tužilaštva. [20] Iako je u njemu navedeno da će biti objavljen u "Službenom listu Crne Gore", ovaj Etički kodeks državnih tužilaca, kao ni prethodno važeći Kodeksi, nijesu objavljeni u "Službenom listu Crne Gore". Iz tog razloga ne može se uporediti tekst važećeg Kodeksa sa ranijim Kodeksom i izvršiti analiza da li je i koliko novi Kodeks eventualno unaprijeđen u odnosu na prethodni.**

Kao i u slučaju sudija, Zakon o državnom tužilaštvu ne propisuje da kršenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca predstavlja disciplinski prekršaj, odnosno osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti tužioca.

Pravilima za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaca povreda Kodeksa je djelimično od značaja za ocjenu opšte sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije kroz ocjenu kriterijuma vještina komunikacije. [21] Međutim, pri ovoj ocjeni uzima se u obzir kršenje Kodeksa samo u dijelu koji se odnosi na odnos sa strankama, kolegama i ostalim zaposlenim. Ostala kršenja Kodeksa, kao i u slučaju sudija, ne bi se mogla uzimati u obzir.

Takođe, kao i u slučaju sudija, Zakon o državnom tužilaštvu i Etički kodeks državnih tužilaca ne prave razliku između nekih disciplinskih prekršaja za koje je moguće izreći teže sankcije kao što je zabrana napredovanja i kršenja Kodeksa. Tako se neki disciplinski prekršaji i povrede kodeksa znatno podudaraju i isto ponašanje može da se tumači i kao disciplinski prekršaj i kao kršenje Kodeksa. Tako se omogućava pravna nesigurnost, proizvoljnost u odlučivanju i nejednako tretiranje tužilaca.

Inače, Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca jedan je od ovašćenih predlagača za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca. [22] Takođe, ostali ovlašćeni predlagači za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca mogu se obratiti Komisiji za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca za davanje mišljenja da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Kodeksom. [23] Međutim, nejasno je na koji način će i Komisija i ostali predlagači donositi takve odluke i kako će praviti razliku između povrede Kodeksa i disciplinskog prekršaja u slučajevima gdje se opis prekršaja i povreda Kodeksa poklapaju.

[18] Poglavlje IV (Završne odredbe), tačka 3.

[19] Odredbom člana 146. Ustava Crne Gore propisano je:

Zakon i drugi propis objavljuje se prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja.

Izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.

[20] <http://www.tuzilastvocg.me/index.php/kodeks-tuzilacke-etike>

[21] Član 16.

[22] Član 110. stav 1. Zakona o državnom tužilaštvu

[23] Član 110. stav 2. Zakona o državnom tužilaštvu

## Praksa

---

Prema podacima objavljenim na sajtu tužilaštva, Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca od 2015. godine donijela je ukupno 4 odluke i jedno mišljenje. Tokom 2013 i 2014. godine Komisija nije donijela ni jednu odluku. [24]

---

U 2015. godini Komisija je dala jedno mišljenje u kome je utvrdila da ponašanje zamjenika Osnovnog državnog tužioca nije u skladu sa Kodeksom tužilačke etike. U ovom slučaju tužilac se na pretresu pred sudom neprimjerenom ponašao prema sudu i drugim učesnicima postupka na način što je bacio spise predmeta na sudijski sto, prekidao branioca u izlaganju prije nego dobije riječ od sudije i ignorisao opomene sudije. Nejasno je kako je Komisija ovo ponašanje i nesporno kršenje Kodeksa razlikovala od težeg disciplinskog prekršaja čiji je zakonski opis neprimjeren odnos prema učesnicima postupka [25] i zašto nije podnijela predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti.

Tokom 2016. godine Komisija je donijela dvije odluke. U prvoj odluci [26] od 09.06.2016. godine Komisija je utvrdila da nema povrede Kodeksa. Međutim, odluka Komisije nema valjano obrazloženje. Naime, u odluci se navodi da je u inicijativi predstavljeno da su tužioci koji su postupali u određenom predmetu odbijali da blagovremeno vrše radnje iz svoje nadležnosti. U odluci se konstatuje da je predmetni postupak okončan presudom kojom se optužba odbija zbog apsolutne zastarjelosti krivičnog gonjenja, prepričava se tok tog postupka, ali izostaje obrazloženje u odnosu na navode inicijative da tužioci nijesu postupali blagovremeno, odnosno obrazloženje da njihovo neblagovremeno postupanje nije dovelo do nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja. U drugoj odluci [27] Komisija je utvrdila da ponašanje tužioca nije u skladu sa Kodeksom jer se nije uzdržao od kontakta i radnji koji mogu dovesti u sumnju njegovu objektivnost jer je dva puta vodio razgovor sa okrivljenim.

U 2017. i 2018. godini Komisija je donijela po jednu odluku [28] u kojima je utvrdila da nema povrede Kodeksa.

**U praksi je Komisija postupala samo na osnovu pritužbi i nije pratila primjenu Kodeksa na drugi način. Komisija ni jednom nije podnijela predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti tužioca. Komisija nije imala proaktivan pristup u cilju afirmacije poštovanja etičkih načela, nije planski pratila primjenu Kodeksa i postupala je isjučivo po podnešenim pritužbama čiji broj je izuzetno mali.**

---

[24] Rješenje Tužilačkog savjeta broj:05-1-39-2/18 od 23.05.2018. godine kojim je odbijen zahtjev NVO MANS za pristup ovim informacijama jer Tužilački savjet "ne posjeduje tražene informacija"

[25] Član 108. stav 3. tačka 5. Zakona o državnom tužilaštvu

[26] Ts.br.207/15

[27] Ts.br.191/15 od 10.06.2016. godine

[28] Br.02-9-1301-1/17 od 28.12.2017. godine i Br.02-9-1313/1 od 17.01.2018. godine



# ODGOVORNOST U PRAVOSUĐU

---

5

└ Pritužbi protiv  
sudija

9

└ Pritužbi protiv  
tužilaca

## 1.2. Pritužbe Sudskom i Tužilačkom savjetu

Zbog uočenih nezakonitosti i propusta u konkretnim predmetima za krivična djela korupcije MANS je podnio pritužbe protiv sudija i tužilaca. Pritužbe se odnose na neobjašnjivo povoljan tretman okrivljenih za najteža krivična djela korupcije, na neažurno i neblagovremeno postupanje u korist okrivljenih, na nezakonito odlaganje izvršenja kazne zatvora, kao i na nezakonito vrednovanje okolnosti od kojih zavisi visina kazne i na sumnje u nepristrasno postupanje. Do zaključenja ovog izvještaja po pritužbama nije postupljeno i niko od sudija i tužilaca nije pozvan na bilo kakvu odgovornost.



## 1.2.1. SUDIJE

**Od početka 2019. godine NVO MANS je Sudskom savjetu i predsjednicima sudova podnijela pet prijave protiv sudija zbog neažurnog i nezakonitog postupanja u krivičnim postupcima za krivična djela korupcije.**

**Prijave se odnose na prihvatanje neopravdano blagih kazni koje tužioci dogovaraju sa okrivljenim za najteža krivična djela korupcije, uz potpuno ignorisanje okolnosti koje utiču da kazna bude strožija, zatim na neažurno i neblagovremeno postupanje u korist okrivljenih i na nezakonito odlaganje izvršenja kazne zatvora.**

**Niko od sudija nije pozvan na bilo kakvu odgovornost u ovim slučajevima, pa je od Sudskog savjeta i predsjednika sudova traženo da razmotre podnešene prijave i da preduzmu radnje iz okvira zakonskih ovlašćenja. Do završetka rada na ovom izvještaju nije postupljeno ni po jednoj prijavi.**

**Zbog propusta i neopravdanog odugovlačenja postupka u predmetu visoke korupcije pred Višim sudom u Podgorici, tražili smo pokretanje postupka odgovornosti predsjednika suda.**

### **Umjesto u januaru, presuda donešena u avgustu. Osuđeni dobio državljanstvo druge države i pobjegao**

Presudom Višeg suda u Podgorici [29] predsjednik Višeg suda u Podgorici Boris Savić je prihvatio sporazum o priznanju krivice zaključen sa okrivljenim Milošem Marovićem 31. decembra 2015. godine i izrekao mu je kaznu zatvora od jedne godine za krivično djelo za koje je u vrijeme izvršenja bila propisana kazna zatvora u trajanju od dvije do deset godina i kojim je Opština Budva oštećena za 2,3 miliona eura. Visina pričinjene štete morala se, po zakonu, cijiniti kao otežavajuća okolnost pri odmjeravanju kazne, ali sudija Savić je tu okolnost zanemario.

Takođe, Sporazum o priznanju krivice sa Milošem Marovićem zaključen je 31. decembra 2015. godine, a optužnica je podignuta i sa sporazumom dostavljena sudu dana 04. januara 2016. godine. Iako je Zakonikom o krivičnom postupku [30] propisano da sud o sporazumu odlučuje bez odlaganja, sudija Savić je tek 13. maja 2016. godine donio rješenje [31] kojim se sporazum usvaja.

Dalje, Zakonikom o krivičnom postupku propisano je da sud donosi presudu najkasnije u roku od tri dana od pravnosnažnosti rješenja kojim se sporazum usvaja, [32] a sudija Savić je presudu donio tek 29.08.2016. godine, koja je postala pravnosnažna 16.09.2016. godine.

Nakon pravnosnažnost presude Milošu Maroviću je odloženo izvršenje kazne zatvora, a svo vrijeme za koje je postupak odugovlačen Marović je iskoristio da dobije državljanstvo Srbije i pobjegne u tu državu da ne bi izdržao kaznu koja je ispod zakonskog minimuma.

[29] Kvs.56/16 od 29.08.2016. godine

[30] Član 302. stav 5.

[31] Kti-S.br.3/15

[32] Član 303. stav 1.

---

## Nezakonito odloženo izvršenje kazne zatvora, kako bi osuđeni pobjegao

---

NVO MANS je tražila pokretanje postupka odgovornosti sudije koji je nezakonito odobrio odlaganje izvršenja kazne zatvora Milošu Maroviću, čime je omogućeno osuđenom da pobjegne i izbjegne izdržavanje kazne.

Naime, nakon pravnosnažnosti presude protiv Miloša Marovića, Specijalno državno tužilaštvo tražilo je odlaganje izvršenja kazne zatvora za period od tri mjeseca kako bi osuđeni Miloš Marović platio iznos dosuđen na ime oduzimanja imovinske koristi koju je stekao vršenjem krivičnog djela.

Ovakav zahtjev Specijalnog državnog tužilaštva sud je morao da odbije jer ni jedna odredba bilo kog zakona ne daje osnov i pravo tužilaštvu da traži odlaganje izvršenja kazne zatvora da bi osuđeni vratio imovinsku korist koju je stekao krivičnim djelom. Međutim, predsjednik Osnovnog suda u Kotoru Branko Vučković odložio je izvršenje kazne zatvora Milošu Maroviću za period od tri mjeseca.

Kada je odloženo izvršenje kazne zatvora za tri mjeseca, Miloš Marović je to vrijeme iskoristio da preseli u Beograd i da dobije državljanstvo Republike Srbije, gdje je i ostao kako ne bi izdržao kaznu koja mu je izrečena, pa je sada nedostupan nadležnim organima Crne Gore.

Takođe, nakon nezakonitog odlaganja izvršenja kazne zatvora i bjekstva u Srbiju, Miloš Marović je tražio da izrečenu kaznu izdržava u Srbiji, gdje je propisana mogućnost da se kazna do jedne godine zatvora izdržava u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (tzv. kućni pritvor).

**Nezakonito postupanje predsjednika Osnovnog suda u Kotoru Branka Vučkovića omogućilo je Milošu Maroviću da nezakonito odloži izdržavanje te kazne i to vrijeme iskoristi da pobjegne u Republiku Srbiju i dobije državljanstvo Srbije, da izbjegne izručenje radi izdržavanja kazne, a zatim i da računa na mogućnost da u Srbiji kaznu izdržava u stanu.**

**Da je predsjednik Osnovnog suda u Kotoru Branko Vučković postupao zakonito, Miloš Marović bi bio upućen na izdržavanje kazne zatvora koja mu je izrečena i njeno izvršenje ne bi mogao da izbjegne.**

---

## Ranija osuđivanost za isto krivično djelo nije otežavajuća okolnost

---

U presudi Višeg suda u Podgorici [33] sudija Vesna Pean zanemarila je otežavajuću okolnost ranije osuđivanosti optuženog bivšeg gradonačelnika Opštine Budva sa navodima da je sud "imao u vidu" raniju osuđivanost zbog istovrsnog djela, ali konstatuje da je to ranije djelo izvršeno u istom vremenskom periodu kao i djela koja su mu stavljena na teret.

Sud je dužan da cijeni okolnosti koje utiču na vrstu i visinu kazne, a ne da ih "ima u vidu" i onda ih zanemaruje sa neprihvatljivim i nerazumljivim obrazloženjem. Tako proizilazi da je sudija Pean ovdje u korist optuženog cijnila činjenicu što je u istom periodu vršio više istovrsnih krivičnih djela.

Osim navedenog, u još tri slučaja u kojima smo tražili utvrđivanje odgovornosti sudija u predmetima visoke korupcije prihvaćene su kazne koje su ispod zakonom propisanog minimuma, a potpuno su zanemarene okolnosti da je u milionskim iznosima pričinjena šteta i pribavljena korist izvršenjem krivičnih djela, koje okolnosti se moraju cijeliti kao otežavajuće. [34] Takođe, u jednom slučaju predsjednik Višeg suda u Podgorici neosnovano je naveo kao olakšavajuću okolnost da optuženi nije ranije osuđivan, iako se radilo o licu koje je već bilo pravnosnažno osuđeno za isto krivično djelo.

---

## Zajedničko tijelo sudija za prekršaje i izvršne vlasti – nedozvoljen uticaj izvršne vlasti na sud

---

Sudije za prekršaje sve do kraja 2015. godine birala je Vlada, odnosno izvršna vlast, na period od pet godina i Vlada je odlučivala o njihovom razrješenju i privremenom udaljenju. Objektivni pristup u ocjeni nezavisnosti sudija za prekršaje kroz način izbora sudija i očiglednu zavisnost od izvršne vlasti koja je najčešće jedna od stranaka u postupku, ukazivao je da sudije za prekršaje nijesu davali ni minimum garancija da su bili sposobni da sude nezavisno kako garantuje član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Prvi izbor sudija za prekršaje koji nije izvršila izvršna vlast desio se krajem 2015. godine i tada je Sudski savjet izabrao sve sudije koji su i ranije u ime Vlade obavljali tu dužnost.

Međutim, iste sudije koje su krajem 2015. godine dobile zakonsku nezavisnost preko načina izbora od strane Sudskog savjeta, sada omogućavaju da izvršna vlast na drugi način utiče na njihove odluke, prekršajnu praksu i tumačenje zakona, a sve to sudije bi morale da rade zaštićeni od spoljnog uticaja, posebno od uticaja izvršne vlasti i stranaka.

Naime, na inicijativu Višeg suda za prekršaje prošle godine formirano je Koordinaciono tijelo koje, osim članova pomenutog suda, čine i predstavnici svih podnosilaca prekršajnih zahtjeva: ASK, Uprave policije, Uprave carina, Uprave za inspeksijske poslove i Uprave za imovinu.

---

[33] Kvs.br.68/2016 od 26.07.2016. godine  
[34] Član 42. stav 3. Krivičnog zakonika

Tijelo je formirano u cilju unapređenja međuinstitucionalne saradnje, kroz ukazivanje na probleme sa kojima se svaka institucija susreće kada je u pitanju prekršajna praksa, od tehničkih problema do zakonskih mimoilaženja, kao i davanje prijedloga za prevazilaženje smetnji u radu. [35]

Formiranje zajedničkog tijela sa predstavnicima podnosilaca prekršajnih zahtjeva, koji su uglavnom organi izvršne vlasti i koji predstavljaju jednu od stranaka u prekršajnom postupku koji se pokreće na njihov zahtjev, ozbiljno se narušava princip nezavisnosti [36] suda za prekršaje.

Sudije koje sa jednom od stranaka u postupku u zajedničkom tijelu "razmatraju saradnju" i "zakonska mimoilaženja" ne mogu ostavljati utisak da sude nepristrasno u postupcima koje te stranke pokreću. Koordinaciono tijelo sudija sa predstavnicima izvršne vlasti koja je do nedavno iste te sudije birala, pojačava utisak da sudije za prekršaje ne mogu biti nepristrasni u predmetima gdje je izvršna vlast jedna od stranaka. [37]

Zato inicijativa sudija i formiranje tijela sa strankama - organima izvršne vlasti, u kojima "razmatraju saradnju" i "zakonska mimoilaženja" ozbiljno ugrožavaju nezavisnost sudija za prekršaje od strane izvršne vlasti i jedne od strana u prekršajnim postupcima. Zadatak sudija je da "zakonska mimoilaženja" sa strankama koje pokreću prekršajni postupak rješava kroz odluke, a ne da formira tijelo sa strankama koje pokreću postupke i sa njima saraduje i traži rješenja.

Članom 2. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama propisano je da sudija sudi i odlučuje samostalno i nezavisno, da se sudijska funkcija ne smije vršiti ni pod čijim uticajem, da niko ne smije da utiče na sudiju u vršenju sudijske funkcije i da nezavisnost, samostalnost, odgovornost i profesionalnost sudova i sudija, obezbjeđuje Sudski savjet. Takođe, članom 27. tačka 6. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama propisano je da Sudski savjet zauzima stavove u vezi ugrožavanja nezavisnosti i samostalnosti sudija.

**Formiranjem Koordinacionog tijela zajedno sa organima izvršne vlasti nezavisnost i samostalnost sudija za prekršaje je ozbiljno ugrožena, pa je MANS podnio pritužbu Sudskom savjetu sa predlogom da preduzme zakonom propisane mjere i radnje kojima će obezbijediti da sudije za prekršaje sude samostalno i nezavisno i da funkciju ne vrše pod uticajem organa izvršne vlasti i stranaka u postupcima i da zauzme stav u vezi ugrožavanja nezavisnosti i samostalnosti sudija učesćem i radom u zajedničkom tijelu sa organima izvršne vlasti koji pokreću prekršajne postupke.**

[35] Izvor: Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije za 2018. godinu (strana 70 i 71)

[36] U pogledu nezavisnosti suda u okviru značenja po članu 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropski sud je u presudi Campbell i Fell (str. 40, stav 78) postavio i određene kriterijume utvrđujući da kod određivanja da li se neko tijelo može smatrati "nezavisnim" - **uglavnom od izvršne vlasti i stranaka u predmetu**. Sud je vodio računa o načinu imenovanja članova u tom tijelu i dužini njihovog mandata, garancijama protiv spoljnog pritiska i pitanju da li to tijelo daje utisak nezavisnosti.

[37] U odnosu na subjektivnu nepristrasnost sudija, za ocjenu nepristrasnosti od odlučujućeg značaja je objektivni pristup. Po stavovima suda u Strazburu, pri objektivnom pristupu "mora se odrediti da li je, potpuno odvojeno od ličnog ponašanja sudije, bilo dokazivih činjenica koje mogu dovesti do sumnje u njegovu nepristrasnost. U ovom pogledu čak i utisak može imati izvjesnu važnost". U tom smislu je stav 30 iz odluke Fey protiv Austrije, 1993.

## 1.2.2. TUŽIOCI

Takođe, od početka 2019. godine NVO MANS je Tužilačkom savjetu, nadležnim tužilaštvima i Ministarstvu pravde podnijela devet prijava protiv državnih tužilaca zbog neažurnog i nestručnog postupanja u krivičnim postupcima za krivična djela korupcije.

Prijave se odnose na neobjašnjivo i neprihvatljivo postupanje državnih tužilaca u korist optuženih lica koje je u krajnjem imalo za posljedice izricanje izuzetno blagih kazni, odbijanje optužbi protiv optuženih lica i značajne troškove za državni budžet ili značajne povoljnosti koje su optužena lica dobila.

Niko od državnih tužilaca nije pozvan na bilo kakvu odgovornost, pa je od Tužilačkog savjeta, nadležnih tužilaštava i Ministarstva pravde traženo da razmotre podnešene prijave i da preduzmu radnje iz okvira zakonskih ovlašćenja. Do završetka rada na ovom izvještaju nije postupljeno ni po jednoj prijavi.

Zbog grubog propusta Specijalnog tužioca u predmetu visoke korupcije pred Višim sudom u Podgorici, tražili smo pokretanje postupka odgovornosti tužioca.

---

### Specijalni tužilac u završnoj riječi "zaboravio" imovinsku korist od 2 miliona eura

---

U krivičnom postupku pred Višim sudom u Podgorici, [38] bivši predsjednik Opštine Bar Žarko Pavićević osuđen je na kaznu zatvora u trajanju od jedne godine. Istom presudom uslovno je osuđena [39] Danijela Krković, izvršna direktorka Zavoda za izgradnju Bara AD u kome je Pavićević akcionar i predsjednik Upravnog odbora.

Optužnicom Specijalnog državnog tužilaštva [40] iz novembra 2015. godine Pavićević je optužen za najteži oblik krivičnog djela zloupotreba službenog položaja za koje je u vrijeme izvršenja bila propisana kazna zatvora u trajanju od dvije do deset godina, [41] izvršeno na produženom trajanju za koje Krivični zakonik propisuje strožije kažnjavanje, u ovom slučaju kazne zatvora u trajanju do 20 godina.

Izvršenjem krivičnog djela pribavljena je korist u iznosu od skoro dva miliona eura.

Međutim, tokom davanja davanja završnih riječi stranaka, specijalni tužilac [42] mijenja optužnicu u činjeničnom opisu i iz nje izostavlja posljedicu krivičnog djela u vidu imovinske koristi od skoro 2 miliona eura. Iz tog razloga sud nije mogao optužene osuditi za teži oblik krivičnog djela zloupotreba službenog položaja, već jedino za osnovni oblik tog djela koji postoji kada je pribavljena korist do tri hiljade eura i za koji je propisana kazna zatvora u trajanju od šest mjeseci do pet godina. Zbog toga su optuženi osuđeni na blage kazne, iako je šteta po Opštinu dva miliona eura.

Tako je završna riječ specijalnog tužioca začajno poboljšala položaj optuženih jer im je umjesto kazne zatvora u trajanju od dvije do deset godina, tada prijetila kazna u trajanju od šest mjeseci do pet godina.

---

[38] Ks.br.23/2015 od 28.02.2017. godine

[39] Kaznom zatvora u trajanju od četiri mjeseca, koja se neće izvršiti ako optužena u roku od dvije godine od pravnosnažnosti presude ne izvrši novo krivično djelo

[40] Kt-S br.71/15 od 19.11.2015. godine

[41] Član 416. stav 3. Krivičnog zakonika

[42] Saša Čadenović

Kako je sud vezan činjeničnim opisom optužnice iz koje je specijalni tužilac izostavio imovinsku korist od 2 miliona eura, sud nije mogao optužene osuditi za nešto što tužilac nije činjenično naveo u optužnici, već samo za krivično djelo za koje je propisana kazna kao da je pribavljena korist do tri hiljade eura.

Pored propusta u završnoj riječi koji je omogućio blaže kažnjavanje, specijalni tužilac nije ni izjavio žalbu na navedenu presudu.

---

### **Specijalni tužilac dogovorio kaznu ispod minimuma, pa tražio odlaganje njenog izvršenja. Osuđeni pobjegao**

---

NVO MANS je tražila pokretanje postupka odgovornosti tužioca koji je postupao u predmetu protiv Miloša Marovića, zbog dogovaranja neprimjereno blage kazne, a zatim omogućavanja osuđenom da pobjegne i izbjegne izdržavanje i takve kazne.

Naime, Specijalna državna tužiteljka Lidija Vukčević zaključila je sa okrivljenim Milošem Marovićem sporazum o priznanju krivice kojim je dogovorena kazna zatvora od jedne godine za krivično djelo za koje je u vrijeme izvršenja bila propisana kazna zatvora u trajanju od dvije do deset godina.

Nakon pravnosnažnosti presude donešene na osnovu ovog sporazuma, Specijalna državna tužiteljka Lidija Vukčević tražila je odlaganje izvršenja kazne zatvora za period od tri mjeseca kako bi osuđeni Miloš Marović platio iznos dosuđen na ime oduzimanja imovinske koristi koju je stekao vršenjem krivičnog djela. Međutim, ni jedna odredba bilo kog zakona ne daje osnov i pravo tužilaštvu da traži odlaganje izvršenja kazne zatvora da bi osuđeni vratio imovinsku korist koju je stekao krivičnim djelom.

Kada je sud odobrio odlaganje izvršenja kazne zatvora, Miloš Marović je to vrijeme iskoristio da preseli u Beograd i da dobije državljanstvo Republike Srbije, gdje je i ostao kako ne bi izdržao kaznu koja mu je izrečena, pa je sada nedostupan nadležnim organima Crne Gore.

Takođe, nakon nezakonitog odlaganja izvršenja kazne zatvora koje je iskoristio da pobjegne u Beograd i dobije državljanstvo Srbije, Miloš Marović je tražio da izrečenu kaznu izdržava u Srbiji, gdje je propisana mogućnost da se kazna do jedne godine zatvora izdržava u prostorijama u kojima osuđeni stanuje (tzv. kućni pritvor).

Nezakonito postupanje Specijalne državne tužiteljke Lidije Vukčević dovelo je do izricanja kazne Milošu Maroviću koja je znatno ispod zakonskog minimuma, čime je omogućeno Milošu Maroviću da nezakonito odloži izdržavanje te kazne i to vrijeme iskoristi da pobjegne u Republiku Srbiju i dobije državljanstvo Srbije. Istovremeno mu je omogućilo da izbjegne izručenje radi izdržavanja kazne, a zatim i da računa na mogućnost da u Srbiji kaznu izdržava u stanu. Da je Specijalna državna tužiteljka Lidija Vukčević postupala zakonito i blagovremeno, Miloš Marović ne bi dobio ni jednu od pomenutih povoljnosti i kaznu zatvora bi izdržavao u Crnoj Gori gdje je i izvršio krivično djelo za koje je osuđen.

Osim navedenog, u pet slučajeva smo tražili utvrđivanje odgovornosti državnih tužilaca u predmetima gdje su trajanje postupka i proizvoljni odustanak od krivičnog gonjenja nakon više godina trajanja postupka uzrokovali odbijanje optužbe i troškove krivičnog postupka na račun budžetskih sredstava suda. Takođe, u dva slučajeva tražili smo utvrđivanje odgovornosti državnih tužilaca u predmetima gdje su tužioci proizvoljno i bez navođenja razloga odustajali od krivičnog gonjenja nakon više godina trajanja postupka.



II

# POSTUPANJE PO KRIVIČNIM PRIJAVAMA ZA KORUPCIJU

---

**Način odlučivanja državnih tužilaca po krivičnim prijavama ne doprinosi povećanju odgovornosti. Naprotiv, praksa tužilaštva dodatno urušava povjerenje u zakonito postupanje.**

**Javnost nema mogućnost uvida na osnovu čega državni tužioci donose odluke i kojim razlozima se rukovode kada odlučuju da odbace krivičnu prijavu. Državni tužioci odbacuju krivične prijave bez navođenja razloga i obrazloženja za takve odluke. Pravo pritužbe na rješenje o odbacivanju krivične prijave državni tužioci su obesmislili u praksi, jer svoja rješenja ne dostavljaju licima koja imaju pravo da ih osporavaju. Tako je licima koja su ovlašćena da osporavaju odluke tužilaštva ovo pravo uskraćeno jer nemaju uvid u odluku i razloge koje treba da osporavaju.**

**Takođe, nejasno je na osnovu čega tužilaštvo određuje nadležnost za postupanje po pojedinim krivičnim prijavama. Krivične prijave za krivična djela koja su u nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva, dostavljaju se na rad nižim - osnovnim tužiocima, bez obrazloženja i razloga za takvo postupanje.**



## PRAVO PRITUŽBE NA RJEŠENJE KOJE SE NE DOSTAVLJA

Izmjenama Zakonika o krivičnom postupku koje su u primjeni od 15.08.2015. godine, propisano je pravo podnošenja pritužbe na rješenje o odbacivanju krivične prijave. [43]

Ovo pravo imaju oštećeni ili podnosilac krivične prijave, kad nema oštećenog ili je oštećeni nepoznat. Pritužba se podnosi u roku od 8 dana i o njoj odlučuje neposredno više tužilaštvo, koje o postupanju po pritužbi obaviještava podnosioca u roku od 30 dana od dana podnošenja pritužbe.

Istim izmjenama Zakonika o krivičnom postupku po prvi put je zakonom propisan rok u kome je državni tužilac dužan da donese odluku po krivičnoj prijavi. [44] Ranije je taj rok bio propisan podzakonskim aktom, Pravilnikom o unutrašnjem poslovanju državnog tužilaštva. Sada je zakonski rok za donošenje odluke tri mjeseca od dana prijema predmeta, a izuzetno, u složenim predmetima odluka se mora donijeti u roku od šest mjeseci, osim predmeta u kojima se primjenjuju mjere tajnog nadzora kada odluka treba da se donese u roku od tri mjeseca od završetka mjere tajnog nadzora. U predmetima u kojima su pribavljeni dokazi po zamolnicama za međunarodnu pravnu pomoć, odluka se mora donijeti u roku od mjesec dana od dana pribavljanja dokaza po zamolnicama. Od pretpostavljenog tužioca može se uz pisano obrazloženje tražiti odobrenje za produženje roka najduže mjesec dana.

Ove izmjene zakona trebalo je da doprinesu odgovornijem i efikasnijem postupanju državnih tužilaca, da omoguće djelotvornu kontrolu njihovih odluka i da oštećenima i podnosiocima prijava pruže zaštitu od proizvoljnog i arbitrarnog odbacivanja krivičnih prijava.

Tako su zainteresovana lica po prvi put u krivičnom zakonodavstvu dobila pravo na pravni lijek protiv odluke državnog tužioca da odbaci krivičnu prijavu, ukoliko smatraju da je državni tužilac to uradio bez opravdanih razloga i da je imao razloga da pokrene krivični postupak.

Takođe, zakonom je propisan rok za donošenje odluke, ali za kršenje ove zakonske obaveze nije propisana nikakva sankcija. Naime, Zakon o državnom tužilaštvu propisuje teži disciplinski prekršaj državnog tužioca samo ako bez opravdanog razloga ne postupa u predmetima u zakonom propisanim rokovima, a usljed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom. Dakle, državni tužioci mogu bez sankcija kršiti zakonom propisane rokove za donošenje odluke po krivičnim prijavama, što je u praksi pravilo jer se odluke po krivičnim prijavama uglavnom donose nakon što zakonski rok znatno istekne.

[43] Član 271a Zakonika o krivičnom postupku

[44] Član 256a Zakonika o krivičnom postupku

S obzirom da je sada zakonom propisano pravo na podnošenje pritužbe protiv rješenja o odbacivanju krivične prijave, pri odlučivanju o krivičnoj prijavi državni tužilac bi morao posebno da ocijeni navode prijave i eventualne dokaze na koje je ukazano i da o tome pruži obrazloženje u svom rješenju. Ova obaveza državnog tužioca proizilazi i iz odredbe člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja obavezuje na pružanje obrazloženja odluka kada se odlučuje o pravima i obavezama drugih lica. Isto tako, pri odlučivanju o pritužbi na rješenje o odbacivanju krivične prijave, koje pravo je sada priznato Zakonikom o krivičnom postupku, neposredno više tužilaštvo mora ocijeniti navode pritužbe i dati obrazloženje i razloge u slučaju da pritužbu odbaci.

Međutim, državni tužioci ova prava u praksi ne poštuju i krivične prijave odbacuju proizvoljno, uopšte ne dostavljajući rješenja o odbacivanju krivične prijave licima koja imaju pravo pritužbe na njih. Takođe, državni tužioci koji odlučuju o pritužbama i koji bi trebalo da ispituju zakonitost rada nižih tužilaca, prihvataju ovakvo postupanje. Štaviše, iako ne spore da podnose pritužbe radi ispitivanja rješenja o odbacivanju krivične prijave, državni tužioci koji odlučuju o pritužbama i koji treba da ispituju zakonitost rada nižih tužilaca navode da se rješenje o odbacivanju krivične prijave ne mora dostaviti licu koje ima pravo pritužbe. Tako oštećeni i podnosioci krivične prijave treba da se žale na odluku koju državni tužioci odbijaju da im dostave.

Istovremeno, državni tužioci bez sankcija višestruko krše zakonom propisane rokove za donošenje odluke po krivičnoj prijavi, pa prijave proizvoljno odbacuju nakon više godina. Zato oštećeni i podnosioci krivičnih prijava u praksi nemaju nikakvu mogućnost djelotvorne kontrole postupanja državnih tužilaca po krivičnim prijavama, nije im omogućeno da znaju šta su državni tužioci radili godinama u nekom predmetu, zašto su višestruko prekoračili zakonski rok za donošenje odluke i najvažnije iz kojih razloga su i odbacili krivičnu prijavu.

---

### **Krivičnu prijavu iz 2014. godine tužilac odbacio 2019. godine sa jednom rečenicom**

---

Dana 30. juna 2014. godine NVO MANS je podnio krivičnu prijavu protiv tadašnjeg gradonačelnika Podgorice i sekretarke Sekretarijata za socijalno staranje zbog osnovane sumnje da su izvršili krivično djelo zloupotreba službenog položaja i nesavjestan rad u službi.

Kako je u nadležnost Specijalnog državnog tužilaštva krivično gonjenje za krivično djelo zloupotreba službenog položaja, krivična prijava podnešena je Vrhovnom državnom tužilaštvu, koje je odmah dostavilo prijavu Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici, [45] bez obrazloženja i razloga zbog kojih se smatra da se ne radi o krivičnom djelu zloupotreba službenog položaja i da zato postupanje nije u nadležnosti specijalnog tužioca.

Četiri godine i sedam mjeseci kasnije, NVO MANS je dobio obavještenje od Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici [46] da je odbacilo krivičnu prijavu sa navodima da ne postoji osnovana sumnja da su prijavljeni izvršili ova krivična djela, kao ni bilo koje drugo krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti.

Podnosiocu prijave uz obavještenje nije dostavljeno rješenje Osnovnog državnog tužilaštva kojim se odbacuje krivična prijava, pa je ostalo nejasno na osnovu čega je tužilaštvo došlo do zaključka da ne postoji osnovana sumnja da su prijavljeni izvršili ova krivična djela, kao ni bilo koje drugo krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti.

---

[45] Akt KTR.broj 489/14 od 09.07.2014. godine  
[46] Kt.br.777/14 od 04.02.2019. godine

Takođe, ne zna se koje radnje je tužilaštvo preduzelo za četiri godine i sedam mjeseci koliko su radili po krivičnoj prijavi.

Dana 13. februara 2019. godine, u zakonskom roku, NVO MANS podnosi pritužbu Višem državnom tužilaštvu u Podgorici radi preispitivanja rješenja o odbacivanju krivične prijave u kojoj, između ostalog, ukazuje da je državni tužilac o krivičnoj prijavi morao odlučiti obrazloženim rješenjem [47], a ne da nas u formi obavještenja, u jednoj rečenici, proizvoljno i paušalno obavještava da je prijava odbačena.

U pritužbi je navedeno da je nerazumljivo kako je tužilac cijenio prijavu, dokaze na koje u prijavi ukazano, koje činjenice i podatke je pribavio i kako ih je cijenio i posebno kako je zaključio da ne postoji osnovana sumnja da su prijavljeni izvršili prijavljena, kao ni bilo koje drugo krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti. Takođe je navedeno da nema nikakve naznake da je tužilac preduzeo bilo koju radnju iz koje je utvrdio bilo koju činjenicu, nema naznake da je od bilo koga prikupio obavještenje, da je pribavio i izvršio uvid u bilo koji dokaz, niti naznake kako je i na osnovu čega utvrdio bilo koju činjenicu, pa čak ni naznake da je na bilo koji način saslušao prijavljene ili bilo koje drugo lice na okolnosti i navode iz krivične prijave.

---

### **Više državno tužilaštvo: Imate pravo pritužbe, ali nemate pravo da tražite rješenje**

---

Dana 19. marta 2019. godine Više državno tužilaštvo u Podgorici dostavlja MANS-u novo obavještenje [48] u kome se navodi da su razmotrili spise predmeta i da je rješenje Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici donijeto u skladu sa zakonom. Na kraju obavještenja apsurdno se navodi da ne postoji zakonska obaveza da se podnosiocu krivične prijave dostavlja rješenje o odbacivanju krivične prijave.

Tako je Više državno tužilaštvo u Podgorici potpuno obesmisllilo pravo na podnošenje pritužbe protiv rješenja o odbacivanju krivične prijave, podržavajući stav da se to rješenje ne dostavlja licima koja imaju pravo da isto osporavaju. Na taj način tužilaštvo je zauzelo stav da za svoje odluke ne mora da daje razloge i obrazloženja, čak ni licima koja imaju zakonsko pravo da te odluke osporavaju.

Pritužba na rješenje o odbacivanju krivične prijave predstavlja pravni lijek radi zaštite od nezakonitih i proizvoljnih odluka državnih tužilaca, donešenih bez ocjene navoda krivične prijave i dokaza. Nedostavljanje rješenja o odbacivanju krivične prijave i onemogućavanje podnosiocu prijave da se upozna sa razlozima zbog kojih je njegova prijava odbačena, ograničava se i njegovo pravo pritužbe na takvu odluku. Istovremeno, državnim tužiocima se omogućava da krivične prijave odbacuju bez obrazloženja i razloga koji bi upućivali na takvu odluku.

Zato ovakva praksa i izigravanje zakona ne doprinosi povjerenju u rad državnog tužilaštva i istovremeno podstiče tužioce da odluke donose proizvoljno i arbitrarno.

Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici na isti način, sa jednom rečenicom obavještenja, [49] nakon više od četiri godine postupanja odbacilo je i krivičnu prijavu protiv tadašnjeg ministra saobraćaja i pomorstva zbog osnovane sumnje da je izvršio krivično djelo zloupotreba službenog položaja. I o ovoj prijavi odlučivao je Osnovni državni tužilac u Podgorici, iako se radilo o krivičnom djelu za čije je krivično gonjenje nadležan Specijalni tužilac. Iako rješenje o odbacivanju krivične prijave ni ovdje nije dostavljeno, NVO MANS je podnio pritužbu Višem državnom tužilaštvu koje do izrade ovog izvještaja nije odlučio o istoj.

---

[47] Član 271. Zakonika o krivičnom postupku

[48] Ktr-P br.72/19 od 19.02.2019. godine

[49] Kt.br.35/15 od 28.01.2019. godine

---

## Pritužba usvojena - bez obrazloženja

---

Čak i kada se usvoji pritužba na rješenje koje tužilaštvo ne dostavi podnosiocu pritužbe, opet izostaju razlozi za takvu odluku i podnosilac pritužbe ne može da zna koji od razloga koje je naveo su osnovani i u čemu se sastoji nezakonito postupenje tužilaštva.

Naime, dvije godine i tri mjeseca nakon podnošenja, Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici je sa istim obavještenjem [50] odbacilo krivičnu prijavu protiv tadašnjeg gradonačelnika Podgorice i još jednog lica zbog osnovane sumnje da su izvršili krivična djela povreda slobode opredjeljenja pri glasanju i nesavjestan rad u službi.

Dopunom Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu koja je stupila na snagu 19. avgusta 2016. godine, nadležnost Specijalnog državnog tužilaštva dopunjena je za gonjenje učinilaca krivičnih djela povrede izbornih prava, među koja djela spada i povreda slobode opredjeljenja pri glasanju. Iako je ova dopuna zakona donešena upravo da bi se ova krivična djela posebno propisala u nadležnost Specijalnog tužilaštva, o ovoj prijavi je ponovo odlučivalo niže - Osnovno državno tužilaštvo.

NVO MANS je dana 06. februara 2019. godine podnijela pritužbu i protiv ovog rješenja, po kojoj nas Više državno tužilaštvo u Podgorici obavještava [51] da je utvrđeno da je rješenje Osnovnog državnog tužioca zasnovano na nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju radi čega mu je naloženo da u potpunosti utvrdi činjenično stanje i onda donese pravilnu i zakonitu odluku. Međutim, izostalo je bilo kakvo obrazloženje šta konkretno državni tužilac nije utvrdio, ali i bilo kakva odgovornost tužioca za propust zato što je donio odluku poslije dvije godine i tri mjeseca, a za to vrijeme nije potpuno utvrdio činjenično stanje.

---

[50] Kt.br.22/18 od 24.01.2019. godine  
[51] Akt Ktr.br.145/19 od 25.02.2019. godine



### III

# PRISTUP INFORMACIJAMA O RADU PRAVOSUĐA

---

**Sudovi skrivaju niz informacija iz svog djelokruga rada i tako onemogućavaju javnosti uvid i javnu provjeru zakonitog postupanja.**

**Takođe, Državno tužilaštvo i Tužilački savjet uporno skrivaju informacije iz djelokruga rada državnih tužilaca i tako onemogućavaju javnosti uvid i javnu provjeru zakonitog postupanja. Tužilaštvo najčešće ne odgovara na zahtjeve za pristup informacijama, a kada na iste odgovori odbija ih sa nerazumljivim i neosnovanim navodima, dok Tužilački savjet zahtjeve uglavnom odbija. Pri tome, za skrivanje informacija daju se razni, često apsurdni osnovi, a posebno zabrinjava istrajavanje na takvoj praksi i onda kada takve odluke budu poništene kao nezakonite.**

**Ovako neprimjerenom netransparentnosti sudova, Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva doprinosi i praksa Agencije za sprječavanje korupcije i Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Tako Agencija za sprječavanje korupcije odbija zahtjeve za dostavljanje informacija koje se odnose na nezakonito postupanje sudija i državnih tužilaca, dok Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama takođe zauzima stav da se podaci o nezakonitosti rada sudija i tužilaca ne smiju objavljivati jer se radi o ličnim podacima.**

## PODACI O KRŠENJU ZAKONA OD STRANE SUDIJA I TUŽILACA - PRIVATNA STVAR

---

Agencija za sprječavanje korupcije odbija da dostavi odluke o pokretanju prekršajnih postupaka u slučajevima u kojima su utvrđene nepravilnosti kod prijavljivanja imovine sudija i državnih tužilaca u periodu od 01. januara do 30. juna 2018. godine. [52]

---

Naime, Agencija za sprječavanje korupcije smatra da ove informacije predstavljaju lične podatke koje se odnose na privatni život sudija i tužilaca, pa bi njihovo objavljivanje bez saglasnosti lica na koje se odnose bilo kršenje Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Međutim, Zakon o slobodnom pristupu informacijama propisuje da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, 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. [53]

Postupajući po žalbi NVO MANS protiv ovog rješenja, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je poništila ovo rješenje i predmet vratila Agenciji za sprječavanje korupcije na ponovni postupak i odlučivanje. [54] Međutim, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama takođe prihvata stav da se ovi podaci ne mogu objaviti bez saglasnosti lica na koje se odnose, ali upućuje Agenciju za sprječavanje korupcije samo da ispravi obrazloženje svoje odluke.

Tako je Agencija za sprječavanje korupcije ponovo odbila zahtjev za dostavljanje ovih informacija, sa navodima da informacije sadrže lične podatke i da bi njihovo dostavljanje trećim licima predstavljalo prekoračenje obima njihove obrade. [55] Ni Agencija za sprječavanje korupcije, niti Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, nijesu dali obrazloženje u odnosu na zakonsku odredbu koja propisuje da se pristup informaciji ne može ograničiti ako se radi o podacima 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.

Skriivanjem ovih podataka javnost ne može da zna da li su sudije i tužioci koji su prekršili zakon u odnosu na prijavljivanje imovine uopšte pozvani na odgovornost. Iako odluke kojim se utvrđuje kršenje zakona takođe sadrže lične podatke tužioca i sudije, te odluke Agencija za sprječavanje korupcije je dostavila na zahtjev NVO MANS, [56] što dodatno podstiče sumnje da se sudije i tužioci ne pozivaju na odgovornost kada prekrše zakon. U periodu od 01. januara do 30. juna 2018. godine jedan državni tužilac i jedan sudija prekršili su zakon po pitanju prijavljivanja imovine. [57]

---

[52] Rješenje br.03-04.2425/2 od 26.09.2018. godine

[53] Član 14. tačka 1. alineja 1.

[54] Rješenje br. UPII 07-30-3549-2/18 od 26.12.2018. godine

[55] Rješenje od 10.01.2019. godine

[56] Rješenje br.03-04-2427/2 od 26.09.2018. godine

[57] Rješenje Agencije za sprječavanje korupcije br.03-04-2426/7 od 26.09.2018. godine

## PODACI O OCJENJIVANJU SUDIJA I TUŽILACA - PRIVATNA STVAR

Na isti način Sudski savjet Crne Gore skriva od javnosti izvještaje, odluke, rezultate i ostale informacije iz postupka ocjenjivanja rada sudija i predsjednika sudova. [58]

Naime, Sudski savjet navodi da se radi o ličnim podacima i da ne posjeduje saglasnost lica koja su učestovala u postupku ocjenjivanja rada sudija, niti ocjenjivanih sudija, pa je ograničio pristup ovim informacijama.

Postupajući po žalbi NVO MANS-a protiv ovog rješenja, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je poništila ovo rješenje i predmet vratila Sudskom savjetu na ponovni postupak i odlučivanje. [59] Međutim, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i u ovom slučaju iznosi stav da se ovi podaci ne mogu objaviti bez saglasnosti lica na koje se odnose, pa upućuje i Sudski savjet samo da ispravi obrazloženje svoje odluke.

Tako je i Sudski savjet donio novo rješenje [60] kojim ponovo odbija pristup izvještajima, odlukama, rezultatima i ostalim informacijama iz postupka ocjenjivanja rada sudija i predsjednika sudova. Sudski savjet sada navodi da se radi o podacima koji se odnose na konsultacije unutar i između organa vlasti u vezi sa utvrđivanjem stavova, radi izrade službenih dokumenata i predlaganje rješenja nekog predmeta, te da su ove informacije dostupne na internet sajtu u trenutku objavljivanja odluke o izboru sudija i predsjednika sudova.

U novom rješenju Sudski savjet poziva se i na Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) koje je 24. oktobra 2014. godine u Mišljenju broj 17 (2014) donijelo Preporuke o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravde i poštovanju nezavisnosti pravosuđa, u kojima se u tački 14 navodi da "Principi i procedure na kojima se vrednovanje sudija zasniva moraju biti dostupni javnosti. Međutim, postupak i rezultati pojedinačnih vrednovanja moraju, u načelu, ostati povjerljive prirode kako bi garantovali sudijsku nezavisnost i sigurnost sudija (paragraf 14)".

Međutim, iako i ova preporuka navodi da principi i procedure na kojima se vrednovanje sudija zasniva moraju biti dostupni javnosti, Sudski savjet od javnosti krije sve informacije koje se odnose na postupak ocjenjivanja rada sudija, a ne samo lične podatke sudija.

I Tužilački savjet Crne Gore odbio je zahtjev NVO MANS-a da dostavi izvještaje, odluke, rezultate i ostale informacije iz postupka ocjenjivanja rada državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava. [61] I Tužilački savjet navodi da se radi o ličnim podacima i da njihovo objavljivanje može izazvati štetne posljedice po interes koji je veći od interesa javnosti da zna tu informaciju.

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama odbila je žalbu NVO MANS protiv ovog rješenja, [62] sa ocjenom da ne postoji preovlađujući javni interes da se informacije objave, s obzirom da za rad tužilaštva odgovara starješina organa.

[58] Rješenje br.17-2-6048-1/18 od 04.10.2018. godine

[59] Rješenje br. UPII 07-30-3563-2/18 od 21.12.2018. godine

[60] Rješenje br.17-2-6048-5/18 od 10.01.2019. godine

[61] Rješenje br.05-1-47-2/18 od 24.09.2018. godine

[62] Rješenje br. UPII 07-30-3551-2/18 od 01.12.2018. godine



## PRIVATNA STVAR I ODLUKE DISCIPLINSKE KOMISIJE TUŽILAČKOG SAVJETA

---

Tužilački savjet Crne Gore odbio je zahtjev NVO MANS da dostavi kopije svih odluka Disciplinske komisije donešenih u periodu od 01. januara 2018. godine do 30. septembra 2018. godine. [63]

---

Tužilački savjet navodi da se i u ovom slučaju radi o ličnim podacima i da njihovo objavljivanje može izazvati štetne posljedice po interes koji je veći od interesa javnosti da zna tu informaciju.

Na žalbu NVO MANS protiv ovog rješenja Tužilačkog savjeta, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama nije odgovorila u zakonom propisanom roku, zbog čega je Upravnom sudu Crne Gore podnešena tužba zbog tzv. ćutanja uprave.

## REZULTATI TUŽILAŠTVA PO PITANJU KONFISKACIJE IMOVINE - TAJNA

---

Tužilaštvo od javnosti skriva informacije o rezultatima finansijskih istraga koje tužilaštvo vodi i uspješnosti tužilaštva u suzbijanju najtežih oblika kriminaliteta.

---

Naime, Više državno tužilaštvo u Podgorici odbilo je da dostavi MANS-u odluke o privremenom i trajnom oduzimanju imovine (konfiskacija imovine). U rješenju tužilaštva [64] navodi se da je Zakonom o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću i Zakonikom o krivičnom postupku propisano da rješenja o privremenom i trajnom oduzimanju imovine donosi sud na predlog državnog tužioca, pa je zahtjev odbijen jer pristup informaciji zahtijeva ili podrazumijeva sačinjavanje nove informacije.

Međutim, shodno Zakonu o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, [65] rješenja o privremenom i trajnom oduzimanju imovine dostavljaju se državnom tužiocu. Dakle, radi se o informacijama koje jeste sačinio sud, ali koje je dostavio državnom tužilaštvu i koje su u posjedu tužilaštva. Shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, [66] informacija u posjedu organa vlasti je faktičko posjedovanje tražene informacije od strane organa vlasti (sopstvena informacija, informacija dostavljena od drugog organa vlasti ili od trećeg lica), bez obzira na osnov i način sticanja.

---

[63] Rješenje br.05-1-65-2/18 od 21.11.2018. godine

[64] Tu-spi.br.3/19 od 01.03.2019. godine

[65] Član 26. stav 1 i 41. stav 3.

[66] Član 9. tačka 2.



## IV

# INICIJATIVE ZA UNAPREĐENJE ZAKONA I PRAKSE

---

- Nova krivična djela
- Mjere tajnog nadzora
- Sporazumi o priznanju krivice
- Pristup sudskim presudama

U cilju unapređenja zakonskog okvira i stvaranja uslova za efikasnije suzbijanje najtežih vidova kriminala i istovremeno zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, MANS je podnio inicijative za izmjene i dopune Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku.

## 4.1. Uvođenje novih krivičnih djela

Po ugledu na uporedna iskustva, MANS je podnio inicijativu za izmjene i dopune Krivičnog zakonika kojima bi se propisala nova krivična djela u cilju suzbijanja korupcije. Nova krivična djela tretirala bi oblasti javnih nabavki, privatizacije i stečaja, koje oblasti su od visokog stepena rizika za korupciju.

Takođe, u skladu sa Konvencijom Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije koju je Crna Gora ratifikovala, kao i preporukama Evropske komisije, SAD i međunarodnih eksperata, predložili smo kriminalizovanje nezakonitog bogaćenja. Ovo krivično djelo značajno bi doprinijelo suzbijanju korupcije u javnom sektoru i efikasnijem dokazivanju tih slučajeva od strane tužilaštva. [67]

## 4.2. Bolje regulisanje mjera tajnog nadzora

Ustavni sud je poništio odredbu Zakonika o krivičnom postupku kojom je bilo propisano da određene mjere tajnog nadzora može odrediti državni tužilac. Međutim, više od godinu dana od donošenja odluke Ustavnog suda, Zakonik o krivičnom postupku nije dopunjen i usklađen sa odlukom Ustavnog suda, pa sada imamo pravnu prazninu u Zakoniku o krivičnom postupku jer nije propisano uopšte čija je nadležnost određivanje mjera tajnog nadzora koju je ranije određivao državni tužilac. To nesporno mora biti u nadležnosti suda, ali Zakonik o krivičnom postupku to trenutno ne propisuje, pa je MANS u tom smislu podnio inicijativu za dopunu ZKP-a.

Takođe, trajanje mjera tajnog nadzora i mogućnost njihovog produženja je sporno sa aspekta saglasnosti sa Ustavom i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, po kojima se ograničavanje ljudskih prava i sloboda mora svesti na najmanje potrebno vrijeme i po kojima građani moraju imati mogućnost djelotvorne kontrole primjene ovih mjera u praksi. Stoga smo inicirali i izmjene ZKP-a kojima bi se trajanje mjera tajnog nadzora smanjilo i kojima bi se njihovo produženje uslovalo rezultatima u njihovoj primjeni. [68]

### Uslovi za određivanje mjera tajnog nadzora

Zakonik o krivičnom postupku propisuje postupak određivanja i izvršenja mjera tajnog nadzora (MTN). [69]

Prvi uslov za korišćenje tih mjera je da se na drugi način ne mogu prikupiti dokazi ili bi njihovo prikupljanje zahtijevalo nesrazmjerni rizik ili ugrožavanje života ljudi.

Drugi uslov je postojanje osnova sumnje da je neko lice samo ili sa drugima izvršilo, da vrši ili da se priprema za vršenje određenih krivičnih djela. [70]

[67] Inicijativa podnijeta Ministarstvu pravde 15. aprila 2019. godine, priložena u Aneksu 1

[68] Inicijativa podnijeta Ministarstvu pravde 15. aprila 2019. godine, priložena u Aneksu 2

[69] Zakonik o krivičnom postupku, Članovi 157. do 162. ZKP-a

[70] Zakonik o krivičnom postupku, Član 157. stav 1. ZKP-a

1) za koja se može izreći kazna zatvora u trajanju od deset godina ili teža kazna;

2) sa elementima organizovanog kriminala;

3) prouzrokovanje lažnog stečaja, zloupotreba procjene, primanje mita, davanje mita, protivzakoniti uticaj, zloupotreba službenog položaja, kao i zloupotreba ovlašćenja u privredi i prevara u službi za koja je propisana kazna zatvora od osam godina ili teža kazna;

4) otmica, iznuda, ucjena, posredovanje u vršenju prostitucije, prikazivanje pornografskog materijala, zelenaštvo, utaja poreza i doprinosa, krijumčarenje, nedozvoljeno preradiavanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija, napad na službeno lice u vršenju službene dužnosti, sprječavanje dokazivanja, kriminalno udruživanje, odavanje tajnih podataka, povreda tajnosti postupka, pranje novca, falsifikovanje novca, falsifikovanje isprave, falsifikovanje službene isprave, pravljenje, nabavljanje i davanje drugom sredstava i materijala za falsifikovanje, učestvovanje u stranim oružanim formacijama, dogovaranje ishoda takmičenja, nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija, nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi;

5) protiv bezbjednosti računarskih podataka.

## Nadležnost za određivanje mjera tajnog nadzora

Na obrazloženi predlog državnog tužioca, sudija za istragu može odrediti sljedeće mjere tajnog nadzora:

- 1) tajni nadzor i snimanje telefonskih razgovora i drugih komunikacija na daljinu;
- 2) presrijetanje, prikupljanje i snimanje računarskih podataka;
- 3) ulazak u prostorije radi tajnog fotografisanja i video i audio snimanja u prostorijama;
- 4) tajno praćenje i video i audio snimanje lica i predmeta. [71]

## 4.3. Smjernice za odmjeraivanje kazne u Sporazumima o priznanju krivice

Zbog neujednačene i neprimjereno blage kaznene politike u predmetima po sporazumu o priznanju krivice, MANS je predložio da Vrhovni sud Crne Gore, u skladu sa zakonskim ovlašćenjima, zauzme načelni pravni stav i utvrdi obavezujuće smjernice sudovima kada odlučuju u ovim predmetima. Načelni pravni stav i smjernice Vrhovnog suda trebalo bi da ujednače kaznenu politiku i onemoguće nastavak prakse po kojoj se za najteža krivična djela korupcije koja uzrokuju višemilionsku štetu javnim sredstvima, izriču kazne koje su značajno ispod zakonom propisanog minimuma i koje su propisane za lakša krivična djela. [72]

## 4.4. Pristup sudskim presudama za korupciju i organizovani kriminal

Pravilnik o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama, koji je 2011. godine donijela predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore omogućava tzv. anonimizaciju sudskih odluka prije njihovog objavljivanja na sajtu sudova i na taj način se od javnosti prikrivaju podaci iz pravnosnažnih sudskih odluka donešenih na suđenjima koja su bila javna.

Tako se na osnovu ovog Pravilnika od javnosti krije ne samo ko su, na primjer, lica koja su pravnosnažno osuđena za međunarodni šverc narkotika, već i koja su to privredna društva korišćena za vršenje ovih krivičnih djela i za pranje novca stečenog švercom narkotika, kojim brodovima je vršeno krijumčarenje droge, preko kojih luka, itd, itd.

Zabilježili smo slučajeve da se na osnovu ovog Pravilnika od javnosti skriva i identitet sudija koji su sudili u određenim postupcima, a u jednom slučaju se čak prikriva i koliko je Vrhovni sud, na čijem se čelu nalazi upravo predsjednica istog, Vesna Medenica, ublažio kazne izrečene za visoku korupciju. Skrivanjem ovih podataka dodatno se urušava povjerenje javnosti u rad pravosuđa i podstiču brojne sumnje u zakonit i nepristrasan rad sudova.

Pravilnikom o anonimizaciji pravnosnažnih presuda grubo se krši načelo javnosti koje treba da obezbijedi nadzor javnosti nad organima koji vrše javna ovlašćenja, uključujući i sud, a sve u smislu ustavnog načela suverenosti o neposrednom ostvarivanju vlasti od strane građana.

Zato je MANS podnio inicijativu Ustavnom sudu Crne Gore za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama. [73]

[71] Zakonik o krivičnom postupku, Član 157. stav 1. tačke 1 do 4. ZKP-a

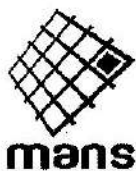
[72] Inicijativa podnijeta Vrhovnom sudu Crne Gore 11. aprila 2019.

godine, priložena u Aneksu 3

[73] Inicijativa podnijeta Ustavnom sudu Crne Gore 12. novembra 2018. godine, priložena u Aneksu 4

# Aneks 1

Inicijativa Ministarstvu pravde Crne Gore - izmjene i dopune Krivičnog zakonika kojima bi se propisala nova krivična djela u cilju suzbijanja korupcije.



## Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS

Dalmatinska 188, 81000 Podgorica, Crna Gora  
Tel/fax: +382.20.266.326; 266 327; +382.69.446. 094  
mans@t-com.me, www.mans.co.me

N.V.O. "MANS"

Broj: 25326/04

Podgorica, 15. 04. 2018. god.

VLADA CRNE GORE  
MINISTARSTVO PRAVDE  
n/r ministra Zorana Pažina

МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ  
ПОДГОРИЦА

Примљено: 15. 04. 2018. г.			
Орг. јед.	Број	Прилог	Вриједност

Poštovani gđine Pažin,

U cilju unapređenja zakonskog okvira i stvaranja uslova za efikasnije suzbijanje najtežih vidova kriminala i istovremeno zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, podnosimo

### INICIJATIVU

za izmjene i dopune Krivičnog zakonika kojima bi se propisala nova krivična djela u cilju suzbijanja korupcije. Nova krivična djela tretirala bi oblasti javnih nabavki, privatizacije i stečaja, koje su oblasti od visokog stepena rizika za korupciju.

Takođe, u skladu sa Konvencijom Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije koju je Crna Gora ratifikovala, kao i preporukama Evropske komisije, SAD i međunarodnih eksperata, predlažemo i kriminalizovanje nezakonitog bogaćenja. Ovo krivično djelo značajno bi doprinijelo suzbijanju korupcije u javnom sektoru i i efikasnijem dokazivanju tih slučajeva od strane tužilaštva.

### Образложење

#### KRIVIČNI ZAKONIK

Oblasti javnih nabavki, privatizacije i stečaja nose visok stepen rizika za korupciju i zloupotrebe na štetu javnih sredstava.

U slučajevima zloupotreba u postupcima javnih nabavki i privatizacije šteta za javna sredstva može nastati radnjama ponuđača i/ili radnjama naručioca. Međutim, propisana krivična djela ne daju dovoljan osnov za procesuiranje i sankcionisanje lica koja te zloupotrebe vrše, posebno službenih lica na strani naručioca koji raspolažu javnim sredstvima i čije radnje zato predstavljaju korupciju u javnom sektoru. Takođe, u sudskoj praksi nema pravnosnažnih osuđujućih presuda za zloupotrebe u postupcima privatizacije, dok su rijetki slučajevi presuda za zloupotrebe u postupcima javnih nabavki.

Kada su u pitanju krivična djela korupcije u postupcima stečaja, Krivični zakonik Crne Gore propisuje dva krivična djela: prouzrokovanje stečaja<sup>1</sup> i prouzrokovanje lažnog stečaja.<sup>2</sup> Izvršilac oba krivična djela može biti samo odgovorno lice u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja i radi se korupciji u privatnom sektoru. U oba slučaja radnja izvršenja se vrši prije otvaranja stečajnog postupka i radnja ima za posljedicu stečajni postupak.

Međutim, Krivični zakonik ne sadrži krivična djela koja bi se izvršila tokom vođenja stečajnog postupka. Krivični zakonik ne sadrži krivična djela čiji bi izvršilac bilo lice u organima stečajnog postupka. Krivični zakonik ne sadrži krivična djela u kojima bi izvršilac bilo službeno lice u stečajnom postupku, odnosno stečajni upravnik ili stečajni sudija. Brojni su stečajni postupci koji su pokrenuti i vođeni nad subjektima koji su u vlasništvu države i kod kojih je država jedan od povjerilaca. U takvim postupcima stečajni upravnik ima velika ovlaštenja, posebno u slučaju prodaje imovine stečajnog dužnika. U tim postupcima stečajni upravnik raspolaže javnim sredstvima, odnosno državnom imovinom.

Zakonska ograničenja u suzbijanju korupcije u oblastima koja su posebno rizična sa aspekta vršenja korupcije, po pravilu treba da uzrokuju reakciju zakonodavca u cilju suzbijanja te vrste kriminaliteta. Međutim, iako je Krivični zakonik Crne Gore od njegovog donošenja mijenjan čak 12 puta, od čega deset puta izmjenama teksta tog zakonika i još dva puta donošenjem drugih zakona, ni jedna izmjena nije bila u cilju reakcije na suzbijanje korupcije u oblastima javnih nabavki, privatizacije i stečaja. Dakle, ni jedna od dvanaest izmjena Krivičnog zakonika nije inkriminirala ni jedno novo krivično djelo korupcije u ovim oblastima visokog rizika gdje se troše državna sredstva u velikim iznosima

Stoga smatramo da je Krivični zakonik, po ugledu na uporedna iskustva, neophodno dopuniti novim krivičnim djelima.

U Glavi dvadeset trećoj Krivičnog zakonika, gdje su propisana krivična djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja, predlažemo propisavanje sljedećih krivičnih djela:

*Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom*  
*Član 272a*

*(1) Ko u vezi sa javnom nabavkom podnese ponudu zasnovanu na lažnim podacima, ili se protivno zakonu dogovara sa ostalim ponuđačima, ili preduzme druge radnje u namjeri da time utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke,*

*kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.*

*(2) Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se i lice koje u naručiocu javne nabavke iskorišćavanjem svog položaja ili ovlaštenja, prekoračenjem granice svog ovlaštenja, ili nevršenjem svoje dužnosti krši zakon ili druge propise o javnim nabavkama i time prouzrokuje štetu javnim sredstvima.*

<sup>1</sup> Član 273. Krivičnog zakonika Crne Gore

<sup>2</sup> Član 274. Krivičnog zakonika Crne Gore



*(3) Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se i lice koje pogoduje nekom subjektu prilagodavanjem uslova javne nabavke ili sklopanjem ugovora s ponudačem čija je ponuda u suprotnosti sa uslovima iz dokumentacije za nadmetanje.*

*(4) Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se i lice koje iskorišćavanjem svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog ovlašćenja, ili nevršenjem svoje dužnosti pogoduje u davanju, preuzimanju ili ugovaranju poslova za svoju djelatnost ili djelatnost osoba s kojima je interesno povezan*

*(5) Ukoliko je delo iz stava 1. do stava 4. ovog člana učinjeno u vezi sa javnom nabavkom čija vrednost prelazi iznos od sto hiljada eura,*

*učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do deset godina.*

*(6) Učiniac iz stava 1. ovog člana koji dobrovoljno otkrije da se ponuda zasniva na lažnim podacima ili na nedozvoljenom dogovoru sa ostalim ponuđačima, ili da je preduzeo druge radnje u namjeri da utiče na donošenje odluka naručioca pre nego što on donese odluku o dodeli ugovora, može se osloboditi od kazne.*

Stav 1 i 2 opisuju dvije radnje izvršenja ovog krivičnog djela, zavisno od toga da li se kao izvršilac pojavljuje lice na strani ponuđača u postupku javne nabavke ili lice kod naručioca javne nabavke.

U prvom slučaju, kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina kazniće se lice koje učestvuje u postupku javnih nabavki i u namjeri da time utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke:

- podnese ponudu zasnovanu na lažnim podacima;
- protivno zakonu se dogovara sa drugim ponuđačima ili
- preduzima druge radnje

U drugom slučaju, istom kaznom kazniće se odgovorno ili službeno lice u naručiocu javne nabavke koje kršenjem zakona ili drugih propisa prouzrokuje štetu javnim sredstvima na način što:

- iskorišćava svoj položaj ili ovlašćenja;
- prekoračuje granice svog ovlašćenja ili
- ne vrši svoje dužnosti

Ove dvije radnje propisane su po ugledu na uporedno iskustvo Srbije, gdje su ova krivična djela propisana u Krivičnom zakoniku još od 2012. godine.

Stavom 3 i 4 opisane su još dvije radnje izvršenja krivičnog djela.

Prvu radnju čini službeno ili odgovorno lice koje pogoduje nekom subjektu prilagodavanjem uslova javne nabavke ili sklopanjem ugovora s ponuđačem čija je ponuda u suprotnosti sa uslovima iz dokumentacije za nadmetanje. Dakle, ovom odredbom inkriminiše se tzv. namještanje poslova određenim subjektima, odnosno prilagođavanje uslova javne nabavke određenom subjektu ili zaključenje ugovora sa takvim subjektom čija je ponuda suprotna uslovima javne nabavke.



Drugu radnju čini službeno ili odgovorno lice koja iskorišćavanjem položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog ovlašćenja, ili nevršenjem svoje dužnosti, pogoduje u davanju, preuzimanju ili ugovaranju poslova za svoju djelatnost ili djelatnost osoba s kojima je interesno povezan. U ovom slučaju inkriminiše se zloupotreba koja omogućava dodjeljivanje poslova sebi ili povezanim osobama.

Radnje koje su opisane u stavu 3 i 4 propisane su po ugledu na uporedno iskustvo Hrvatske koja te radnje inkriminiše u članu 292. Kaznenog zakona.

U stavu 5. propisuje se teži oblik ovog krivičnog djela za koji je propisana kazna zatvora od jedne do deset godina. Ovaj teži oblik propisan je u odnosu na vrijednost javne nabavke i postoji u slučaju zloupotrebe javne nabavke čija vrijednost prelazi iznos od sto hiljada eura.

Stavom 6. propisana je mogućnost oslobađanja od kazne izvršioca djela iz stava 1 koji otkrije djelo prije nego što se donese odluka o dodjeli ugovora.

#### *Zloupotreba u postupku privatizacije Član 272b*

*(1) Ko u postupku privatizacije podnošenjem ponude zasnovane na lažnim podacima, ili dogovaranjem protivno zakonu sa drugim učesnicima u postupku privatizacije ili preduzimanjem druge protivpravne radnje utiče na tok postupka ili donošenje odluke organizacije nadležne za sprovođenje postupka privatizacije,*

*kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.*

*(2) Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se službeno lice koje iskorišćavanjem svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog ovlašćenja ili nevršenjem svoje dužnosti krši zakon ili druge propise o privatizaciji i time prouzrokuje štetu kapitalu ili umanju imovinu koja je predmet privatizacije.*

*(3) Ukoliko je delo iz st. 1. i 2. ovog člana učinjeno u vezi sa privatizacijom kapitala ili imovine čija procenjena vrednost prelazi iznos od milion eura,*

*učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do deset godina*

Ovaj član propisuje dvije radnje izvršenja krivičnog djela, zavisno od toga da li se kao izvršilac pojavljuje učesnik u postupku privatizacije ili službeno lice.

U prvom slučaju, kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina kazniće se lice koje u postupku privatizacije utiče na tok postupka ili donošenje odluke organizacije nadležne za sprovođenje postupka privatizacije, na način što:

- podnese ponudu zasnovanu na lažnim podacima;
- protivno zakonu se dogovara sa drugim učesnicima u postupku privatizacije ili
- preduzima druge protivpravne radnje

U drugom slučaju, istom kaznom kazniće se službeno lice koje krši zakon ili druge propise o privatizaciji i time prouzrokuje štetu kapitalu ili umanju imovinu koja je predmet privatizacije na način što:

- iskorišćava svoj položaj ili ovlašćenja;

- prekoračuje granice svog ovlašćenja ili
- ne vrši svoje dužnosti

U stavu 3. propisuje se teži oblik ovog krivičnog djela za koji je propisana kazna zatvora od jedne do deset godina. Ovaj teži oblik propisan je u odnosu na privatizaciju kapitala ili imovine čije procijenjena vrijednost prelazi iznos od milion eura.

*Primanje i davanje mita u postupku stečaja*  
*Član 274a*

*(1) Povjerilac ili član odbora povjerilaca koji zahtijeva ili primi mito ili koji prihvati ponudu ili obećanje mita za sebe ili drugoga da bi glasao na određeni način ili propustio glasanje ili na drugi način postupio radi oštećenja nekog od povjerilaca u stečajnom postupku,*

*kazniće se kaznom zatvora od dvije do dvanaest godina.*

*(2) Stečajni upravnik i stečajni sudija koji izvrši djelo iz stava 1. ovog člana*

*kazniće se kaznom zatvora od tri do petnaest godina.*

*(3) Ko povjeriocu, članu odbora povjerilaca, stečajnom upravniku ili stečajnom sudiji ponudi, obeća ili da mito radi izvršenja djela iz stava 1. ili 2. ovoga člana,*

*kazniće se kaznom zatvora od jedne do osam godina.*

U stavu 1. propisana je kazna od dvije do dvanaest godina za povjerioca ili člana odbora povjerioca koji bude podmićen u stečajnom postupku. Stav 2. propisuje strožiju kaznu od tri do petnaest godina zatvora za stečajnog upravnika ili stečajnog sudiju koji bude podmićen u stečajnom postupku, dok je u stavu 3. propisana kazna zatvora od jedne do osam godina za lice koje podmićuje u stečajnom postupku.

Krivično djelo predloženo je u skladu sa iskustvom Hrvatske koja ovo djelo inkriminiše u članu 251. Kaznenog zakonika, a kazne su predložene u skladu sa kaznama propisanim u krivičnim djelima primanje mita i davanje mita.

### ***Nezakonito bogaćenje***

Takođe, u Glavi trideset četvrtoj Krivičnog zakonika, gdje su propisana krivična djela protiv službene dužnosti, predlažemo da Ministarstvo pravde najzad izradi predlog zakona kojim bi se propisalo krivično djelo nezakonito bogaćenje.

Inkriminacija nezakonitog bogaćenja javnih funkcionera u skladu je sa članom 20. Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije koju je Crna Gora ratifikovala<sup>3</sup>, kao i preporukama Evropske komisije, SAD i međunarodnih eksperata.

<sup>3</sup> Nezakonito bogaćenje je do sada kriminalizovano u čak 44 zemlje koje su ratifikovale Konvenciju Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije, a konkretni slučajevi pokazuju da je to dovelo do znatno boljih rezultata u borbi protiv korupcije

Propisivanjem ovog krivičnog djela stavlja se akcenat na javne funkcionere kao izvršioce krivičnih djela, kako proizilazi i iz Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije koja upravo govori o sankcionisanju javnih funkcionera koji se nezakonito obogate. Dakle, tim krivičnim djelom suzbija se tzv visoka korupcija, odnosno korupcija čiji akteri su javni funkcioneri.

U aprilu 2012. godine britanski ekspert Rupert Vining, na poziv i zahtjev Vlade Crne Gore, uradio je analizu mogućnosti propisivanja nezakonitog bogaćenja kao posebnog krivičnog djela u crnogorskom zakonodavstvu. U analizi je konstatovano da u Crnoj Gori postoje ozbiljni problemi korupcije, da su oni iznad nivoa prepoznatog u državama EU i da se to poklapa sa značajnim primjerima neobjašnjelog bogatstva javnih funkcionera. Analiza je dala pozitivan odgovor na pitanje mogućnosti propisivanja nezakonitog bogaćenja kao posebnog krivičnog djela u crnogorskom zakonodavstvu.

Međutim, iako je angažovala međunarodnog eksperta da uradi analizu mogućnosti propisivanja nezakonitog bogaćenja kao posebnog krivičnog djela, od izrade ove analize koja je na tu mogućnost dala pozitivan odgovor u aprilu 2012. godine, izvršna vlast se protivi kriminalizaciji nezakonitog bogaćenja. Svaki predlog da se pri izmjenama Krivičnog zakonika propiše i ovo krivično djelo, bio je odbijen. Takav pristup pokazuje jasan nedostatak političke volje jer je inkriminisanje i sankcionisanje nezakonitog bogaćenja isključivo politička odluka ili izbor, a ne pitanje pravne kompatibilnosti.

Smatramo da problemi koje Crne Gore ima sa korupcijom zahtijevaju reakciju zakonodavca i propisivanje krivičnog djela nezakonitog bogaćenja, što je preporuka i Evropske komisije u Izvještaju o napretku Crne Gore. Inkriminacija nezakonitog bogaćenja bi doprinijela borbi protiv korupcije u Crnoj Gori i efikasnijem dokazivanju tih slučajeva od strane tužilaštva.

Brojne zemlje uvele su nezakonito bogaćenje javnih funkcionera kao krivično djelo tako što su povezali kriminalizaciju sa izjavama o imovini i programima konflikta interesa. Praksa je pokazala da izjave o imovini i konfliktu interesa nemaju nikakvog uticaja u otkrivanju nezakonitog bogaćenja i da svi funkcioneri koji bi se eventualno nezakonito obogatili mogu bez problema zadržati imovinu koju su stekli na nezakonit način. Isto tako, javni funkcioneri su do sada bez ikakvih posljedica davali lažne informacije u izjavi o imovini i konfliktu interesa.

Inače, Evropski sud za ljudska prava (predmet John Murray protiv Ujedinjenog Kraljevstva) smatra da zakon može omogućiti da se iz ćutanja optuženog izvlače zdravorazumski zaključci, kada tužilaštvo protiv optuženog postavi optužbu koja je tražila objašnjenje. U ovom slučaju dokazi koji izvedeni u toku suđenja predstavljali su jaku optužbu protiv optuženog, pa je Evropski sud smatrao da izvođenje takvih zaključaka, nad kojima su postojale jake procesne garancije, nije predstavljalo kršenje člana 6. u okolnostima datog predmeta. Evropski sud smatra da izvođenje zaključaka iz ćutanja optuženog može biti dozvoljeno u sistemu gdje sudovi slobodno ocjenjuju dokaze koji su pred njima, pod uslovom da su dokazi takvi da je jedini zdravorazumski zaključak koji se može izvesti iz ćutanja optuženog je da on na ono za što se tereti nema odgovora.

U tom smislu, sasvim je logičan i zdravorazumski zaključak da se javni funkcioner koji ima višemilionsku imovinu i mjesečna primanja od nekoliko stotina i nekoliko hiljada eura, nezakonito obogatio. U takvim slučajevima teret dokazivanja zakonitosti imovine može se prebaciti na takvo lice, odnosno javnog funkcionera i po stavovima Evropskog suda za ljudska prava time se ne krši pretpostavka nevinosti, niti Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Takođe, oduzimanje imovine onda kada postoji dovoljno indirektnih dokaza, kao što su veliki raskorak između načina života okrivljenog i njegovog očiglednog ili prijavljenog prihoda, te koji ukazuju da data imovina predstavlja imovinsku korist od nezakonitih aktivnosti ili njihovog reinvestiranja, u skladu je sa članom 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju, koji daje pravo državi da usvoji one "zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima" (vidi presudu u predmetu *AGOSI v. the United Kingdom* od 24. oktobra 1986. godine, Series A br. 108, str. 17, stav 51 *et seq.* i presudu u predmetu *Handyside v. the United Kingdom* od 7. decembra 1976. godine, Series A br. 24, strane 29 i 30, stavovi 62 – 63).

Dalje, Evropski sud za ljudska prava smatra da je zakonito i u javnom interesu oduzimanje imovine kojim se pokušava spriječiti nezakonito i na način opasan po društvo, korišćenje imovine, a za koju nije ustanovljeno da je stečena zakonitim putem. (vidi presudu u predmetu *Raimondo v. Italy* od 22. februara 1994. godine, Series A br. 281-A, str. 17, stav 30 i odluku Komisije u predmetu *M. v. Italy*, str. 100).

Evropski sud u predmetu *Batler protiv Ujedinjenog Kraljevstva* podsjeća da u krivičnom postupku protiv okrivljenog nije nespojivo sa zahtjevima pravičnog suđenja da se teret dokazivanja prebaci na odbranu (vidi u vezi sa zaključcima koji su izvučeni iz čutanja optuženog, *Condron v. the United Kingdom* br. 35718/97, stav 56, ECHR 2000-IX), niti je pravičnost suđenja dovedena u pitanja time što se tužilaštvo oslanjalo na pretpostavke činjenica ili pravne norme koji idu na štetu optuženom, pod uslovom da su te pretpostavke u razumnim granicama koje u obzir uzimaju značaj onoga što je u pitanju i zalažu se za prava odbrane (vidi presudu u predmetu *Salabiaku v. France* od 7. oktobra 1988. godine, Series A, br. 141-A, str. 16, stav 28; presudu u predmetu *Pham Hoang v. France* od 25. septembra 1992. godine, Series A br. 243, str. 21, stav 33).

Zato je nesporno da se javnom funkcioneru koji, na primjer, posjeduje imovinu višemilionske vrijednosti i čiji mjesečni prihodi iznose nekoliko stotina ili možda i nekoliko hiljada eura, ne krši pretpostavka nevinosti ako se teret dokazivanja zakonitosti te imovine prebaci na njega.

Dodatno, Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje (POSP) u deklaraciji usvojenoj na sastanku u Strazburu ponovo je ohrabrio Skupštinu Crne Gore da nezakonito bogaćenje učini krivičnim djelom, u skladu sa preporukama Evropske komisije (EK) iz 2018. godine. Deklaracijom ovog zajedničkog odbora crnogorskog i Evropskog parlamenta opet je aktuelizovan predlog Evropske komisije da se znatno oštrije kažnjava nezakonito bogaćenje javnih funkcionera.

Za podnosioca inicijative NVO MANS:

Vanja Čalović Marković, Izvršni direktor



# Aneks 2

Inicijativa Ministarstvu pravde - za izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku - mjere tajnog nadzora



Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS

Dalmatinska 188, 81000 Podgorica, Crna Gora  
Tel/fax: +382.20.266.326; 266 327; +382.69.446. 094  
mans@t-com.me, www.mans.co.me

N.V.O. "MANS"  
Broj: 25325/04  
Podgorica, 15. 04. 2018. god.

VLADA CRNE GORE  
MINISTARSTVO PRAVDE  
n/r ministra Zorana Pažina

МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ  
ПОДГОРИЦА

Примљено: 15.04.2018			
Орг. јед.	Број	Прилог	Број јед. лист

Poštovani gdine Pažin,

U cilju unapređenja zakonskog okvira i stvaranja uslova za efikasnije suzbijanje najtežih vidova kriminala i istovremeno zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, podnosimo

## INICIJATIVU

za izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku radi otklanjanja pravne praznine nastale odlukom Ustavnog suda kojom je prestala da važi odredba o nadležnosti tužilaštva za određivanje mjera tajnog nadzora, kojima bi se trajanje mjera tajnog nadzora smanjilo i kojima bi se njihovo produženje uslovalo rezultatima u njihovoj primjeni.

## Образложење

### ZAKONIK O KRIVIČNOM POSTUPKU

Dana 26.02.2018. godine Ustavni sud Crne Gore donio je odluku<sup>1</sup> kojom je ukinuo odredbu Zakonika o krivičnom postupku<sup>2</sup> u dijelu kojim je bilo propisano da mjere tajnog nadzora naredbom određuje državni tužilac, na predlog ovlaštenog policijskog službenika ili po službenoj dužnosti.

Ovakvo propisivanje bilo je suprotno odredbama Ustava Crne Gore i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, prema kojima ovakve mjere kojima se zadire u osnovna ljudska prava može određivati samo sud.

Međutim, od kada je ova odredba ukinuta, Zakonik o krivičnom postupku nije mijenjan. Tako sada postoji pravna praznina, odnosno nije propisana nadležnost za određivanje sljedećih mjera tajnog nadzora:

<sup>1</sup> U-I br. 5/13

<sup>2</sup> Član 159. stav 1



- 1) simulirana kupovina predmeta ili lica i simulirano davanje i primanje mita;
- 2) pružanje simuliranih poslovnih usluga ili sklapanje simuliranih pravnih poslova;
- 3) osnivanje fiktivnog privrednog društva;
- 4) praćenje prevoza i isporuke predmeta krivičnog djela i
- 5) angažovanje prikrivenog isljednika i saradnika

Stoga predlažemo da se odredba člana 159. stav 1. izmijeni na način što bi glasila:

*"Mjera iz člana 157. ovog zakonika, na obrazloženi predlog državnog tužioca, pisanom naredbom određuje sudija za istragu. Obrazloženi predlog se predaje u zatvorenoj kovčeri sa naznakom MTN - mjere tajnog nadzora"*

### Trajanje MTN

Sve mjere tajnog nadzora, osim simulirane kupovine predmeta ili lica i simuliranog davanja i primanja mita i pružanja simuliranih poslovnih usluga ili sklapanje simuliranih pravnih poslova, mogu da traju samo koliko je neophodno, a najduže četiri mjeseca, a iz opravdanih razloga mogu da budu produžene za još 18 mjeseci.<sup>3</sup> Produženje mjera tajnog nadzora nije uslovljeno time da je njihova primjena u prvih četiri mjeseca dala ikakve rezultate. Tako je moguće nastaviti mjere tajnog nadzora, iako za četiri mjeseca njihove primjene nije prikupljen ni jedan dokaz.

Do 15.08.2015. godine maksimalni rok trajanja mjera tajnog nadzora je bio do 7 mjeseci (osnovni rok od 4 mjeseca i mogućnost njegovog produženja za još 3 mjeseca). Izmjenama Zakonika o krivičnom postupku koje su u primjeni od 15.08.2015. godine,<sup>4</sup> ovaj maksimalni rok je produžen na čak 18 mjeseci. Tako sada, nakon prvog roka koji je primarnog karaktera i nakon koga bi se MTN mogle produžavati samo izuzetno, MTN se mogu produžavati u roku koji je sekundarnog karaktera i to za period koji je tri i po puta duži od prvog roka za koji su MTN određene.

Ovo rješenje je sporno sa aspekta saglasnosti sa Ustavom i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, po kojima se ograničavanje ljudskih prava i sloboda mora svesti na najmanje potrebno vrijeme i po kojima građani moraju imati mogućnost djelotvorne kontrole primjene ovih mjera u praksi.

U obrazloženju ovih izmjena Zakonika o krivičnom postupku Vlada je navela samo da je dotadašnja dužina trajanja MTN-a "značajno otežavala prikupljanje dokaza". Nejasno je na osnovu čega je napravljena procjena da bi duži rok u praksi dao bolje rezultate.

<sup>3</sup> Simulirana kupovina predmeta ili lica i simulirano davanje i primanje mita i pružanje simuliranih poslovnih usluga ili sklapanje simuliranih pravnih poslova, po prirodi stvari, može se odnositi samo na jedan simulirani akt, u svaki naredni predlog za preduzimanje ove mjere protiv istog lica mora sadržati razloge koji opravdavaju ponovno preduzimanje ove mjere.

<sup>4</sup> "Službeni list CG" br 35/15 od 07.07.2015. godine

Efikasnost tužilaštva u prikupljanju dokaza primjenom mjera tajnog nadzora ne smije se ocjenjivati samo u odnosu na vrijeme trajanja tih mjera. Ukoliko se prihvati takva logika, onda bi se nekim novim izmjenama ZKP-a moglo propisati da MTN mogu trajati još duži period ili čak sprovoditi u neograničenom trajanju samo zbog toga što njihova primjena u određenom periodu "značajno otežava prikupljanje dokaza". Ipak, pored ovakvog obrazloženja Vlade, nakon četiri i po godine primjene novog zakona, nije poznat u praksi ni jedan novi slučaj u kome je ova izmjena zakona doprinijela boljem prikupljanju dokaza, procesuiranju i donošenju osuđujuće presude za neko od najtežih krivičnih djela.

Zakonik o krivičnom postupku propisuje i da, **ako je prilikom preduzimanja mjera tajnog nadzora postupljeno suprotno odredbama ovog zakonika ili naredbi sudije za istragu, sudska odluka se ne može zasnivati na prikupljenim podacima.**<sup>5</sup>

*Ratio legis* ovako detaljnog propisivanja kada je u pitanju određivanje mjera tajnog nadzora jeste prvo u jačanju dokaznog kredibiliteta materijala koji se prikupi ovim mjerama, ali i u omogućavanju kontrole (prvenstveno od strane odbrane) i sprječavanja nezakonitog i proizvoljnog zadiranja u osnovna ljudska prava.

Stoga smatramo da bi trajanje mjera tajnog nadzora trebalo smanjiti, a njihovo produženje usloviti time da je njihova primjena u prvih četiri mjeseca dala rezultate, odnosno isključiti mogućnost njihovog produženja ako u prvih četiri mjeseca njihova primjena nije dala rezultate.

## UPOREDNA ISKUSTVA HRVATSKA

### Trajanje

Mjere tajnog nadzora određuju se na vrijeme do tri mjeseca. Na predlog državnog tužioca, sudija za istragu može ove mjere produžiti za još tri mjeseca **ako one daju rezultate** i ako postoji razlog da se nastavi s njihovim provođenjem radi prikupljanja dokaza. Nakon proteka 6 mjeseci, za krivična djela navedena u članu 334. tačka 1. i 2. Zakona o kaznenom postupku<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Zakonik o krivičnom postupku, član 161. stav 1.

<sup>6</sup> Član 334. tačka 1. i 2. glasi:

Posebne dokazne radnje iz članka 332. stavka 1. ovog Zakona mogu se odrediti za sljedeća kaznena djela iz Kaznenog zakona:

f) ratnog zločina (članak 91. stavak 2.), terorizma (članak 97. stavak 1., 2. i 3.), financiranja terorizma (članak 98.), obuke za terorizam (članak 101.), terorističkog udruženja (članak 102.), ropstva (članak 105.), trgovanja ljudima (članak 106.), trgovanja dijelovima ljudskog tijela i ljudskim zamcima (članak 107.), protupravnog oduzimanja slobode (članak 136. stavak 4.), otmice (članak 137. stavak 3.), spolne zloporabe djeteta mlađeg od petnaest godina (članak 158.), podvođenja djeteta (članak 162. stavak 1. i 3.), iskorištavanja djece za pornografiju (članak 163. stavak 2. i 3.), teških kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta (članak 166.), pranja novca (članak 265. stavak 4.), zloporabe položaja i ovlasti (članak 291. stavak 2.) ako je to djelo počinila službena osoba, primanja mita (članak 293.) ako je to djelo počinila službena osoba, trgovanja utjecajem (članak 295.) ako je to djelo počinila službena osoba, zločinačkog udruženja (članak 328.), počinjenja kaznenog djela u sastavu zločinačkog udruženja (članak 329. stavak 1. točke 3. do 6.), ubojstva osobe pod međunarodnom zaštitom (članak 352.), otmice osobe pod međunarodnom zaštitom (članak 353.), za kaznena djela protiv Republike Hrvatske (Glava XXXII.) i protiv Oružanih snaga Republike Hrvatske (Glava XXXIV.)



mjere se mogu produžiti za još šest mjeseci. Izuzetno, za krivična djela navedena u članu 334. tačka 1. Zakona o kaznenom postupku mjere se mogu produžiti za još šest mjeseci.<sup>7</sup> Dakle, maksimalno trajanje mjera od 18 mjeseci predviđeno je samo izuzetno za određena krivična djela i uslovljeno je time da je njihova primjena već u prvih četiri mjeseca dala rezultate.

## SRBIJA

### Trajanje

Tajni nadzor komunikacije, tajno praćenje i snimanje i simulovani poslovi mogu trajati tri mjeseca, a mogu se produžiti još tri mjeseca zbog neophodnosti daljeg prikupljanja dokaza. Za krivična djela za koja je posebnim zakonom određeno da postupa javno tužilaštvo posebne nadležnosti<sup>8</sup> (što odgovara Specijalnom tužilaštvu u Crnoj Gori), ove mjere se mogu izuzetno produžiti najviše dva puta u trajanju od po tri mjeseca (ukupno 12 mjeseci). Mjera računarsko pretraživanje podataka može takođe trajati tri mjeseca, a zbog neophodnosti daljeg prikupljanja dokaza može se izuzetno produžiti još najviše dva puta u trajanju od po tri meseca (ukupno 9 mjeseci).

Dakle, maksimalno trajanje mjera tajnog nadzora od 12 mjeseci propisano je izuzetno i za najteža krivična djela koja su u nadležnosti specijalnog tužilaštva.

Za podnosioca inicijative NVO MANS

Vanja Čalović Marković, Izvršni direktor



za koja je propisana kazna zatvora od najmanje pet godina te za sva kaznena djela za koja je propisana kazna dugotrajnog zatvora,

2) genocida (članak 88. stavak 3.), zločina agresije (članak 89. stavak 2. i 3.), odgovornosti zapovjednika (članak 96.), novačenja za terorizam (članak 100.), pripremanja kaznenih djela protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom (članak 103.), mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (članak 104.) ako je počinjeno na štetu djeteta, ubojstva (članak 110.), protupravnog oduzimanja slobode (članak 136. stavak 3.), otmice (članak 137.), prostitucije (članak 157. stavak 2.), spolne zlouporabe djeteta starijeg od pemaest godina (članak 159.), manijevanja djece za zadovoljenje spolnih potreba (članak 161.), podvođenja djeteta (članak 162.), iskorištavanja djece za pornografiju (članak 163.), iskorištavanja djece za pornografske predstave (članak 164.), oduzimanja djeteta (članak 174. stavak 3.), neovlaštene proizvodnje i prometa drogama (članak 190. stavak 2., 3. i 4.), teških kaznenih djela protiv opće sigurnosti (članak 222.), napada na zrakoplov, brod ili nepokretnu platformu (članak 223.), razbojništva (članak 230. stavak 2.), iznude (članak 243. stavak 4., 5. i 6.), primanja mita u gospodarskom poslovanju (članak 252.), zlouporabe u postupku javne nabave (članak 254.), izbjegavanja carinskog nadzora (članak 257.), subvencijske prijevare (članak 258.), pranja novca (članak 265.), krivotvorenja novca (članak 274.), zlouporabe položaja i ovlasti (članak 291.), nezakonitog pogodovanja (članak 292.), primanja mita (članak 293.), davanja mita (članak 294. stavak 1.), trgovanja utjecajem (članak 295.), protuzakonitog ulaženja, kretanja i boravka u Republici Hrvatskoj (članak 326. stavak 2) te počinjenja kaznenog djela u sastavu zločinačkog udruženja (članak 329.)

<sup>7</sup> Član 335. stav 3. Zakona o kaznenom postupku

<sup>8</sup> Član 162. stav 1. tačka 1. Zakonika o krivičnom postupku

# Aneks 3

Inicijativa Vrhovnom sudu - smjernice za odmjeravanje kazne u Sporazumima o priznanju krivice



N.V.O. "MANS"

Br. 253/96/01

Podgorica, 11. 04. 2009. god.

**Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS**

Dalmatinska 188, 81000 Podgorica, Crna Gora  
Tel/fax: +382.20.266.326; 266 327; +382.69.446. 094  
mans@t-com.me, www.mans.co.me

SRPSKI VEŠTAČKI IZVJEŠTAJ

**VRHOVNI SUD CRNE GORE**  
**OPŠTA SJEDNICA VRHOVNOG SUDA CRNE GORE**  
**Predsjednici Vrhovnog suda Crne Gore**

Spisak  
11. 10. 2009.  
SRPSKI VEŠTAČKI IZVJEŠTAJ

Zbog izrazito neujednačene i neprimjereno blage kaznene politike sudova, podnosimo

## INICIJATIVU

za zauzimanje načelnog pravnog stava kako bi Vrhovni sud Crne Gore, na osnovu člana 25 i 26 Zakona o sudovima, po službenoj dužnosti razmotrio pitanje kaznene politike u predmetima po sporazumu o priznanju krivice i zauzeo načelni pravni stav koji će sudovima dati smjernice pri odlučivanju o prihvatanju sankcija koje tužilaštvo sporazumije sa okrivljenima.

## Obrazloženje

### *Odmjeravanje kazne u predmetima sporazuma o priznanju krivice*

Pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i pravilno odmeravanje kazne na osnovu činjeničnog stanja utvrđenog provedenim dokazima, predstavlja jedan od osnovnih zadataka suda u krivičnom postupku. Ova funkcija suda ozbiljno je dovedena u pitanje prvo uvođenjem u pravni sistem instituta sporazuma o priznanju krivice, a zatim i njegovom primjenom u praksi gdje se prihvataju nerazumljivo blage kazne za najteža krivična djela korupcije i organizovanog kriminala.

Naime, prilikom odlučivanja o sporazumu o priznanju krivice, sud ne izvodi dokaze koji bi se odnosili na okolnosti od kojih zavisi vrsta i visina kazne. Međutim, u većini slučajeva okolnosti od kojih zavisi vrsta i visina kazne su nesporne. Tako, na primjer, visina pričinjene štete koja prelazi zakonom propisani limit za određeno krivično djelo mora se cijeliti kao otežavajuća okolnost,<sup>1</sup> a ta činjenica mora biti dio sporazuma o priznanju krivice. Isto tako, okolnost ranije (ne)osuđivanosti navodi se u sporazumu i u presudama na osnovu sporazuma o priznanju krivice.

Takođe, sud bi morao nesumnjivo utvrditi da je sporazum o priznanju krivice u skladu sa interesima pravičnosti i da sankcija odgovara svrsi izricanja krivičnih sankcija, a dogovorena kazna svrsi kažnjavanja kako te svrhe definiše Krivični zakonik.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Član 42, stav 3. Krivičnog zakonika

<sup>2</sup> Član 302, stav 8, tačka 5. Zakonika o krivičnom postupku

Ipak, kaznena politika crnogorskih sudova u presudama na osnovu sporazuma o priznanju krivice je neprimjereno blaga. Izuzetno blage kazne sudovi su prihvatili za visoku korupciju gdje je država oštećena za milionske iznose. Takođe, najblaži tretman u ovim postupcima pred sudovima imaju javni funkcioneri.

Presude na osnovu sporazuma o priznanju krivice pokazuju da se članovima kriminalne grupe kao naročito olakšavajuće okolnosti cijene činjenice koje se ne mogu smatrati olakšavajućim okolnostima. Tako se optuženima u korist uzima činjenica da su očevi djece koja su punoljetna, koju ne izdržavaju i sa kojima ne žive u zajednici. Dodatno, u slučaju dugogodišnjeg visokog državnog funkcionera Svetozara Marovića koji je priznao da je bio šef kriminalne organizacije, sud je kao naročito olakšavajuću okolnost cijenio to što je otac jednog od članova kriminalne organizacije - Miloša Marovića, koji je takođe osuđen na osnovu sporazuma o priznanju krivice na kaznu ispod propisanog minimuma.

Svetozaru Maroviću je jednom presudom izrečena kazna na granici zakonom propisanog minimuma, dok je u svim ostalim presudama na osnovu sporazuma o priznanju krivice zaključenih sa članovima tzv. budvanske kriminalne grupe izrečena kazna koja ublažena ispod zakonom propisanog minimuma.

U slučaju budvanske kriminalne grupe najčešće je dogovarana i prihvaćana kazna zatvora u trajanju od šest mjeseci, a radilo se o krivičnom djelu za koje je zakonom propisan minimum kazne u trajanju od dvije godine.

U slučaju budvanske kriminalne grupe radilo se o krivičnim djelima čijim izvršenjem je nastala višemilionska šteta, odnosno čijim izvršenjem je kriminalna grupa stekla višemilionsku korist. U slučaju kada pričinjena šteta ili pribavljena korist nastala izvršenjem krivičnog djela višestruko prevazilazi zakonski kvalifikatorni limit za predmetno krivično djelo, ta okolnost se, na osnovu člana 42. stav 3. Krivičnog zakonika, mora cijeliti kao otežavajuća. Međutim, ni u jednom predmetu protiv članova budvanske kriminalne grupe ta okolnost od strane suda nije uopšte uzeta u obzir.

Ovakva praksa nekritičkog prihvatanja neprimjereno blagih kazni koje tužilaštvo dogovara sa okrivljenima za najteža krivična djela korupcije i organizovanog kriminala, ozbiljno dovodi u pitanje sudsko ovlašćenje u pogledu određivanja sankcije i odmjeravanja kazne. U postupcima po sporazumu o priznanju krivice sud ne provodi dokaze, pa ni one od kojih zavisi vrsta i visina kazne. Zato smatramo da je neophodno ograničiti samovolju i mogućnost dogovaranja i prihvatanja kazni koje na prvi pogled i stručna i laička javnost doživljavaju kao rujanje pravdi i zakonima.

### ***Iskustvo SAD***

Problem neujednačene kaznene politike u SAD, od kojih je u naše zakonodavstvo preuzet i institut sporazuma o priznanju krivice, riješen je donošenjem Smjernica za određivanje kazne (*Federal Sentencing Guidelines*) koje su stupile na snagu 01.11.1987. godine. Smjernice je donio Kongres kako bi se ublažila neujednačenost u izrečenim sankcijama i kako bi se obezbijedilo da se okrivljenima za ista krivična dela izriču približno iste kazne. Tako je uspostavljen sistem relativno određenih kazni sa uskim kaznenim rasponima, a posao sudije sveo se samo na određivanje kazne u okviru propisanog raspona.

Kazna se u SAD određuje na osnovu numeričke tabele. Parametri za određivanje kazne su težina krivičnog djela i opasnost učinioca. Krivična dela su na horizontalnoj skali rangirana po težini, a pri određivanju težine krivičnog djela na horizontalnoj skali uzimaju se u obzir i otežavajuće i olakšavajuće okolnosti.

Učinioci su po opasnosti podijeljeni u šest kategorija na vertikalnoj skali. Njihova opasnost zavisi od ranije osuđivanosti i vrste krivičnih djela za koja su osuđivani. Kazna se određuje matematički, tako što se traži presjek horizontalne i vertikalne skale na tabeli. Presjek ove dvije skale daje manji raspon kazne zatvora izražen u mjesecima i tako sudu ne ostaje previše prostora i diskrecionih ovlašćenja za izricanje značajno različitih kazni u sličnim predmetima.


Smjernice daju osnove za ublažavanje kazne kao što su značajan doprinos u otkrivanju i dokazivanju drugih krivičnih djela i učinilaca i priznanje krivice. Na taj način ograničena je proizvoljnost u kažnjavanju i mogućnost bitno različitog kažnjavanja okrivljenih koji se nalaze u sličnim okolnostima.

Sa izloženog, podnosimo ovu inicijativu kako bi Opšta sjednica Vrhovnog suda Crne Gore zauzela načelni pravni stav prema kome sudovi ne bi mogli prihvatati kazne iz sporazuma o priznanju krivice koje su ispod ili na granici zakonom propisanog minimuma, u slučaju postojanja jedne ili više otežavajućih okolnosti, posebno kada pričinjena šteta i pribavljena korist prelaze zakonski kvalifikatorni limit za predmetno krivično djelo i kada se radi o okrivljenima koji su ranije osuđivani.

Za podnosioca inicijative NVO MANS:

Vanja Čalović Marković, Izvršni direktor

Vanja Čalović





# Aneks 4

Inicijativa Ustavnom sudu - za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama

USTAVNI SUD CRNE GORE  
ПОДГОРИЦА

Пријавено: 12. 11. 2018.			
Org. jed.	Broj	Prijava	Vrijednost
U-II	69/18		

USTAVNI SUD CRNE GORE

Podgorica

Na osnovu člana 150. stav 1. Ustava Crne Gore, NVO MANS podnosi:

## I N I C I J A T I V U

za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama Su.I.br.85/2010 od 19. aprila 2011. godine, koji je donio predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore i koja je objavljen na internet stranici Vrhovnog suda Crne Gore (<http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/1752.pdf>).

Osporenim Pravilnikom uređuje se način anonimizacije - zamjene i izostavljanja podataka u sudskim odlukama - koje se objavljuju na internet stranici Vrhovnog suda Crne Gore u okviru programa "Sudska praksa". Pravilnikom je propisano da se odluke Vrhovnog suda Crne Gore objavljuju u cjelini na internet stranici suda, ali se podaci o strankama, njihovim zastupnicima ili punomoćnicima, na osnovu kojih ih je moguće identifikovati zamjenjuju ili izostavljaju (član 1.).

Članom 2. osporenog Pravilnika propisano je:

### **U sudskim odlukama iz građanske i privredne oblasti anonimiziraju se podaci o:**

- a) strankama (fizičkim i pravnim licima, učesnicima kojima svojstvo stranke priznaje poseban zakon),
- b) punomoćnicima stranaka (advokatima, advokatskim pripravnicima i drugim fizičkim licima), c) zakonskim i statutarnim zastupnicima, akcionarima, članovima društva i sa njima povezanim licima, članovima upravnog odbora, predstavnicima zaposlenih i slično,
- d) umješačima, stečajnim povjericima i stečajnim dužnicima,
- e) izvršnim povjericima i izvršnim dužnicima,
- f) predlagačima i protivnicima predlagača,
- g) ostaviocima, nasljednicima, svjedocima, srođnicima, bliskim licima i susjedima stranaka,
- h) sudskim vještacima, sudskim tumačima, socijalnim radnicima, psiholozima, pedagogima, defektolozima, ljekarima i drugim licima čije učešće u postupku predstavlja izvršavanje službene dužnosti.

### **U odlukama iz krivične oblasti anonimiziraju se podaci o:**

- a) osumnjičenom, okrivljenom, optuženom, osuđenom, oštećenom kao tužiocu, privatnom tužiocu, oštećenom, braniocu, punomoćniku, zakonskom zastupniku, svjedoku, prijatelju, susjedu stranke,
- b) sudskim vještacima, sudskim tumačima, socijalnim radnicima, psiholozima, pedagogima, defektolozima, ljekarima i drugim licima čije učešće u postupku predstavlja izvršavanje službene dužnosti.

### **U odlukama iz upravne oblasti anonimiziraju se podaci o:**

- a) tužiocu, tuženom, prvostepenom organu, zainteresovanom licu u upravnom postupku i u upravnom sporu, stranci u čiju korist je povrijeđen zakon kad tužbu podnosi državni tužilac ili

drugi nadležni organ, podnosiocu zahtjeva za vanredno preispitivanje sudske odluke, podnosiocu zahtjeva za ponavljanje postupka, učesnicima javnog tendera,  
b) punomoćnicima, zakonskim zastupnicima, svjedocima,  
c) vještacima, tumačima, socijalnim radnicima, psiholozima, pedagogima, defektolozima, ljekarima i drugim licima čije učešće u upravnom i upravno sudskom postupku predstavlja izvršavanje službene dužnosti.

Iz obrazloženja svih sudskih odluka anonimiziraju se dokazi koji predstavljaju službenu ili poslovnu tajnu.

Dalje, osporenim Pravilnikom (član 3.) propisano je da se anonimiziraju:

- ime i prezime fizičkog lica,
- naziv i sjedište pravnog lica, ustanova, udruženja, sindikata i slično,
- adrese (boravište, prebivalište, sjedište),
- datum i mjesto rođenja,
- jedinstveni matični broj građana (JMBG),
- poreski identifikacioni broj,
- broj lične karte, pasoša, vozačke dozvole i drugih ličnih dokumenata, kao i registarske oznake vozila,
- e-mail i web adresa

Članom 4. osporenog Pravilnika propisan je način anonimizacije.

Ustavom Crne Gore propisano je: da ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud (član 11. stav 6.); da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje (član 16. tačka 1. i 3.); da se ne može ograničiti pravo na javno suđenje i načelo zakonitosti (član 25. stav 2.); da se svako smatra nevinim dok se njegova krivica na utvrdi pravnosnažnom odlukom suda (član 35. stav 1.); da je rasprava pred sudom javna i da se presude izriču javno, da sud može samo izuzetno isključiti javnost sa rasprave ili njenog dijela iz razloga koji su nužni u demokratskom društvu, samo u obimu koji je potreban u interesu morala, javnog reda, kada se sud maloljetnicima, radi zaštite privatnog života stranaka, u bračnim sporovima, u postupcima u vezi sa starateljstvom ili usvojenjem, radi čuvanja vojne, poslovne ili službene tajne i zaštite bezbjednosti i odbrane Crne Gore (član 120.) i da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145.).

Zakonom o parničnom postupku propisano je: da će sud isključiti javnost na glavnoj raspravi samo u slučajevima određenim zakonom (član 5.); da je glavna rasprava javna (član 308. stav 1.); da sud može isključiti javnost za cijelu glavnu raspravu ili jedan njen dio, ako to zahtijevaju interesi čuvanja državne, službene, poslovne ili lične tajne, interesi javnog reda ili razlozi morala i da sud može isključiti javnost i u slučaju kad se mjerama za održavanje reda predviđenim u ovom zakonu ne bi moglo obezbijediti nesmetano održavanje rasprave (član 309.), dok je članom 347. propisano šta pisano izrađena presuda mora imati, a članom 351. propisano je kada i na koji način sud može ispravljati presudu.

Zakonikom o krivičnom postupku propisano je: da je glavni pretres javan (član 313.) i da se javnost može isključiti ako je to potrebno radi čuvanja tajne, čuvanja javnog reda, zaštite morala, zaštite interesa maloljetnog lica ili zaštite ličnog ili porodičnog života okrivljenog ili oštećenog (član 314.). Članom 375. propisano je vrijeme, mjesto i način objavljivanja presude, a

u stavu 4. ovog člana navedeno je da, ako je javnost na glavnom pretresu bila isključena, izreka presude će se pročitati na javnom zasjedanju, a Vijeće će odlučiti da li će isključiti javnost prilikom saopštavanja razloga presude.

Članom 38. Zakona o upravnom sporu propisan je sadržaj odluka Upravnog suda Crne Gore, dok je članom 4. propisano da na pitanja postupka u upravnom sporu koja nijesu uređena ovim zakonom, shodno se primjenjuje zakon kojim se uređuje parnični postupak.

Suprotno citiranim ustavnim i zakonskim odredbama, predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore donio je osporeni Pravilnik kojim zamjenjuje i izostavlja podatke u sudskim odlukama iz građanske, privredne, krivične i upravne oblasti.

Osporeni Pravilnik donešen je sa pozivanjem na odredbe člana 84. stav 2 i člana 101. Zakona o sudovima ("Službeni list RCG" br. 5/02, 49/04 i 22/08), kao pravnom osnovu donošenja. Odredbom člana 84. stav 2. tada važećeg Zakona o sudovima, koja se navodi kao pravni osnov donošenja osporenog Pravilnika, bilo je propisano da predsjednik suda organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preuzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu, dok je članom 101. istog zakona bilo propisano da sudska uprava obuhvata poslove koji obezbjeđuju pravilan i blagovremen rad i poslovanje suda, a naročito: unutrašnji raspored poslova u sudu; raspoređivanje sudija-porotnika; poslove vezane za vještake i stalne sudske tumače; razmatranje pritužbi i predstavi; upravljanje informacionim sistemom; vođenje propisanih evidencija i izvještaja; rad sudske pisarnice i arhive; finansijsko i materijalno poslovanje; postupanje po depozitima i ovjera dokumenata namijenjenih upotrebi u inostranstvu.

Dakle, odredbe Zakona o sudovima koji je važio u vrijeme donošenja osporenog Pravilnika, kao i odredbe bilo kog drugog propisa, ne daju ovlašćenje predsjedniku suda da anonimizuje, odnosno zamjenjuje i izostavlja podatke u sudskim odlukama iz građanske, privredne, krivične i upravne oblasti.

Osporenim Pravilnikom predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore je prekoračio zakonska ovlašćenja jer je propisao način objavljivanja sudskih odluka. Ova pitanja uređena su posebnim procesnim zakonima i to na način suprotan onome kako je to urađeno osporenim Pravilnikom.

Iz citiranih ustavnih i zakonskih odredbi proizilazi da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima; da je načelo javnosti suđenja pravilo koje se može samo izuzetno isključiti iz razloga koji su nužni u demokratskom društvu, samo u obimu koji je potreban u interesu morala, javnog reda, kada se sudi maloljetnicima, radi zaštite privatnog života stranaka, u bračnim sporovima, u postupcima u vezi sa starateljstvom ili usvojenjem, radi čuvanja vojne, poslovne ili službene tajne i zaštite bezbjednosti i odbrane Crne Gore i da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Suprotno citiranim ustavnim i zakonskim odredbama predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore je osporenim Pravilnikom kao podzakonskim aktom uredio pitanja koja se tiču ljudskih prava i sloboda, proizvoljno i bez razloga je ograničio načelo javnosti suđenja i objavljivanja sudskih odluka. Osporenim Pravilnikom ne štite se ljudska prava i slobode, već se prikrivaju podaci sa javnih suđenja, što onemogućava uvid javnosti u rad suda. Takođe, osporenim Pravilnikom štite se interesi lica osuđenih za krivična djela, uključujući i ona iz oblasti visoke korupcije i organizovanog kriminala. Tako se od javnosti krije ko su, na primjer, lica koja su pravomoćno osuđena za međunarodni šverc narkotika, koja su privredna društva korišćena za vršenje ovih krivičnih djela i za pranje novca stečenog švercom narkotika, kojim brodovima je vršeno



krijumčarenje i preko kojih luka, itd, itd. Skrivanje ovih podataka od javnosti suprotno je principu vladavine prava i nije u skladu sa Ustavom, zakonom i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Takođe, odredba člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda garantuje pravo na javnu raspravu tokom odlučivanja o građanskim pravima i obavezama i o krivičnoj optužbi, što uključuje i javno objavljivanje presuda. Shodno odredbi člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, javnost se iz nekog postupka može isključiti u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu, kada to zahtijevaju interesi maloljetnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u mjeri koja je nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde. Ni jedan od navedenih osnova za opšte ograničenje javnosti u svim sudskim predmetima ne postoji.

Načelom javnosti obezbjeđuje se nadzor javnosti nad organima koji vrše javna ovlašćenja, uključujući i sud, a sve u smislu načela suverenosti iz člana 2. Ustava Crne Gore o neposrednom ostvarivanju vlasti od strane građana.

Kako je javnost rada pravilo, odnosno načelo propisano Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Ustavom i zakonom, to je svako isključenje ili ograničenje javnosti izuzetak koji nalaže obavezu da se pruže jasni i ubjedljivi razlozi, kao i pravni osnov, zbog kojih se javnost isključuje ili ograničava.

Interesi kojima treba da služi javni postupak nijesu samo interesi strana u postupku, nego i interesi šire javnosti, pa postupak koji je otvoren samo za strane u njemu, ne zadovoljava kriterijume po odredbi člana 6. Konvencije (*Kadubec protiv Slovačke*, 1998. i *Malhous protiv Češke Republike*, 2001.).

Zato se proizvoljnim ograničenjem javnosti, bez navođenja razloga i obrazloženja, krši Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Ustav Crne Gore i zakon i grubo ugrožava interes javnosti za zakonito postupanje organa koji vrše javna ovlašćenja.

Osporenim Pravilnikom predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore je prekoračio zakonska ovlašćenja i načelo javnosti ograničio proizvoljno i bez obrazloženja.

Iz citirane ustavne odredbe člana 145 proizilazi da se pravni poredak države temelji na hijerarhiji pravnih akata, čiju osnovu čini Ustav kao pravni akt najviše pravne snage. Načelom saglasnosti pravnih propisa utvrđena je suprematija Ustava i potvrđenih međunarodnih ugovora u odnosu na zakon, a Ustava i zakona u odnosu na druge propise. Ovaj princip omogućava jedinstvenost i djelotvornost pravnog sistema i predstavlja jedan od bitnih elemenata ostvarivanja vladavine prava.

Osporeni Pravilnik, po svom nazivu, pravnom osnovu, organu koji ga je donio i načinu donošenja, ima karakter opšteg akta u formalnom smislu i predstavlja pravna pravila, odnosno opšti pravni akt, jer se njegovom sadržinom utvrđuju prava i obaveze na apstraktan način, odnosno na opšti način se uređuju određeni odnosi, što osporenom aktu daje karakter opšteg pravnog akta. Takođe, u materijalnom smislu osporeni akt ne sadrži ni jednu odredbu koja ima karakter pojedinačne prave norme i kojom se utvrđuju prava i obaveze pojedinačno određenih subjekata.

Osporenim Pravilnikom predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore višestruko je prekoračio zakonska ovlašćenja uređujući pitanja iz domena zakonodavne nadležnosti, a ne pitanja administrativne

procedure. Takođe, sva pitanja iz domena zakonodavne nadležnosti, predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore uredio je na način suprotan zakonu.

Sa izloženog proizilazi da je osporeni Pravilnik o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama Su.I.br.85/2010 od 19. aprila 2011. godine, koji je donio predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore i koja je objavljen na internet stranici Vrhovnog suda Crne Gore (<http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/1752.pdf>), nesaglasan sa Ustavom i zakonom, pa predlažem da Ustavni sud prihvati inicijativu, pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti i nakon sprovedenog postupka donese:

#### ODLUKU

Utvrdjuje se da Pravilnik o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama Su.I.br.85/2010 od 19. aprila 2011. godine, koji je donio predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore i koja je objavljen na internet stranici Vrhovnog suda Crne Gore (<http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/1752.pdf>), nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom pa prestaje da važi danom objavljivanja u Službenom listu Crne Gore.

U Podgorici, 12.11.2018. godine

Za podnosoca inicijative NVO MANS, punomoćnik:  
Veselin Radulović, advokat iz Podgorice



ADVOKAT  
Veselin D. Radulović  
PODGORICA, ul. Dalmatinska 188  
Tel. 069 063 062



[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)  
april 2019. godine