



mans

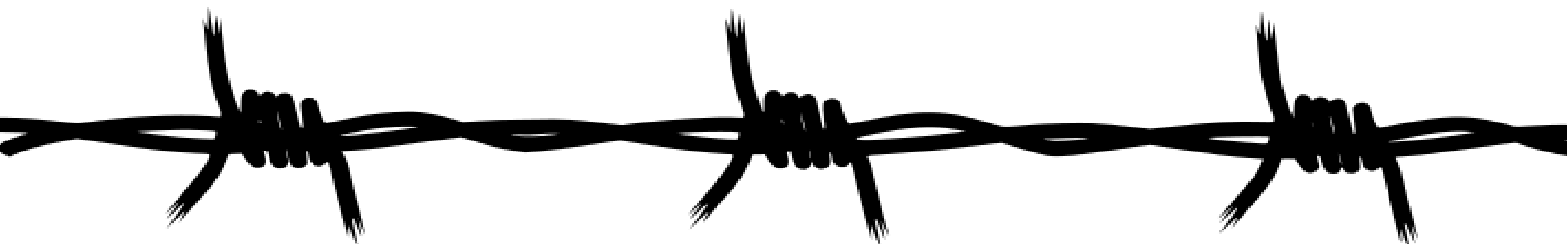


ZAROBLJENA DRŽAVA

**Nacionalni izvještaj za Crnu Goru
mart 2021.**



Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS je nevladina organizacija koja se bori protiv korupcije i organizovanog kriminala koji utiču na Crnu Goru.



SADRŽAJ

SAŽETAK	4
UVOD	5
ISTORIJAT	6
METODOLOGIJA	7
NALAZI I DISKUSIJA	8
PRAVOSUĐE	8
Studija slučaja – Blaže kazne za korupciju u javnom sektoru nego u privatnom sektoru	9
Studija slučaja – „Zaboravni“ tužilac	10
Studija slučaja – Afera Budva	11
Studija slučaja – Olakšavajuća okolnost – otac člana kriminalne organizacije	12
Studija slučaja – Prisluškivanje policajaca, ali ne i funkcionera	13
ZAKONI RAĐENI PO MJERI	16
Primjer 1 – Zakon o energetici	17
Primjer 2 – Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata	18
Primjer 3 – Zakon o eksproprijaciji imovine	19
OSTVARIVANJE I ODRŽAVANJE ZAROBLJAVANJA DRŽAVE	20
ZAKLJUČCI	21
PREPORUKE	22
Pravosuđe	22
Izrada zakona	23

Izdavač: NVO MANS
© Naslovna strana: NVO MANS
Štampa: DOO Gondor, Podgorica
Tiraž: 200 primjeraka

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna biblioteka Crne Gore, Cetinje
ISBN 978-9940-601-16-4
COBISS.CG-ID 17176580

Učinjeni su svi napori da se provjeri tačnost informacija sadržanih u ovom izvještaju. Smatralo se da su sve informacije tačne od 2020. Ipak, NVO MANS ne može prihvatiti odgovornost za posljedice njegove upotrebe u druge svrhe ili u drugom kontekstu.

2021 NVO MANS.

Ako nije drugačije naznačeno, ovo je djelo licencirano pod CC BY-ND 4.0 DE. Citiranje je dozvoljeno.

SAŽETAK

Nekažnjavanje za korupciju i upotreba zakona rađenih po mjeri kao sredstava za postizanje i održavanje zarobljavanja države su uobičajeni u Crnoj Gori. Ovaj izvještaj profilise ove probleme i daje preporuke za njihovo rješavanje. Uz podršku Evropske unije (EU), Transparency International i njegovi partneri iz Albanije, Bosne i Hercegovine, sa Kosova, iz Crne Gore, Sjeverne Makedonije, Srbije i Turske nastoje da unaprijede upravljanje, transparentnost i odgovornost pravosuđa i demokratskog donošenja zakona u ovim zemljama. Da bismo to postigli, istražili smo kako se postiže i održava zarobljavanje države, ističući nedostatke krivičnog sistema prilikom procesuiranja slučajeva korupcije velikog obima i razotkrivajući zakone rađene po mjeri, koji su izrađivani i usvajani kako bi zaštitili privatne interese nekolicine.

Nakon nekoliko decenija nesmetane političke dominacije Demokratske partije socijalista (DPS), Crna Gora se suočava s ozbiljnim problemima zbog loše implementacije ključnih reformi vezanih za vladavinu prava. To zemlju udaljava od željenog puta pridruživanja EU. To je prvenstveno uzrokovano naporima vladajuće političke elite da zadrži *status quo* i zaštiti svoju dominantnu poziciju i privilegije. Ovaj izvještaj istražuje glavne poluge korištene za uspostavljanje i održavanje ovog zarobljavanja države u Crnoj Gori.

Analiza pokazuje da sudovi imaju tendenciju izricanja blažih kazni za korupciju na visokom nivou od one za administrativnu korupciju. Takođe imaju blaži stav prema korupciji na visokom nivou u javnom sektoru, koja uzrokuje višemilionske gubitke u državnom budžetu, nego prema korupciji u privatnom sektoru, gdje je manja šteta po državne finansije.

Analizirani slučajevi korupcije pokazuju da javni funkcioneri na visokom nivou imaju povoljniji tretman pred sudom od ostalih optuženih osoba. U većini slučajeva sudovi iste okolnosti procjenjuju različito, zavisno od toga ko je optužen. To u velikoj mjeri ide u korist javnih funkcionera, kojima se čak izriču samo uslovne kazne kad za to nema pravne osnove.

Ključni nedostaci u pravosudnom sistemu su takođe povezani s nedostatkom transparentnosti i slobodnog pristupa informacijama, slabim i nefunkcionalnim sistemom odgovornosti i velikim političkim uticajem vladajuće elite. To doprinosi ukupnoj situaciji u kojoj pravosuđe danas predstavlja jednu od glavnih poluga zarobljavanja države u Crnoj Gori.

Takozvani „zakoni rađen po mjeri“, koji se godinama koriste da održavaju političku dominaciju vladajuće elite u Crnoj Gori, su još jedan važan aspekt zarobljavanja države. Ovaj izvještaj analizira različite tipologije zakona, od zakonskih amandmana radi zaštite privatnih interesa, do usvajanja novih zakona, kroz koje se uvode nove pravne forme u nacionalno zakonodavstvo.

Većina takvih zakona i politika se usvaja bez odgovarajuće javne rasprave, koja bi mogla pružiti tačnu procjenu njihove vrijednosti. Skupština je često morala da raspravlja o predloženim zakonima po skraćenom postupku, s vremenskim okvirom koji onemogućava kvalitetnu raspravu – na primjer, tokom posljednjeg zasjedanja parlamenta prije ljetnje ili novogodišnje pauze. Takvi zakoni su korišteni za legalizaciju ranije ilegalne prakse ili već postojećih monopola, ili često za izgradnju temelja za stvaranje budućih monopola i korist za entitete bliske vladajućoj eliti.

Takvi zakoni rađeni po mjeri uglavnom se odnose na upravljanje crnogorskim prirodnim resursima, kao što je energija i zemljište, ali utiču i na javne nabavke, prostorno planiranje i druge državne koncesije. To su svi sektori koji mogu stvoriti značajnu korist za privilegovane pojedince i subjekte s jakim političkim vezama.

Izvještaj daje konkretne preporuke za smanjenje mogućnosti da pravosuđe i zakonodavni procesi postanu ključni pokretači postizanja i održavanja zarobljavanja države u Crnoj Gori.

Uključuju značajne promjene u pravosudnom procesuiranju slučajeva korupcije velikih razmjera, poput efektivnih sistema provjera i uspostavljanja ravnoteže (eng. checks and ballances), veće transparentnosti i boljeg pristupa informacijama o radu pravosuđa. Da bi se spriječilo prilagođavanje zakonodavstva kroz usvajanje ovakvih zakona rađenih po mjeri, donošenje zakona bi trebalo da uključuje najširi mogući postupak javnih konsultacija i sveobuhvatnu parlamentarnu kontrolu tokom postupka usvajanja.

UVOD

Nekažnjavanje za korupciju i upotreba zakona rađenih po mjeri kao sredstava za postizanje i održavanje zarobljavanja države su uobičajeni u Crnoj Gori. Ovaj izvještaj profilise ove probleme i daje preporuke za njihovo rješavanje. Uz podršku Evropske unije (EU), Transparency International i njegovi partneri iz Albanije, Bosne i Hercegovine, sa Kosova, iz Crne Gore, Sjeverne Makedonije, Srbije i Turske nastoje da unaprijede upravljanje, transparentnost i odgovornost pravosuđa i demokratskog donošenja zakona u ovim zemljama. Da bismo to postigli, istražili smo kako se postiže i održava zarobljavanje države, ističući nedostatke krivičnog sistema prilikom procesuiranja slučajeva korupcije velikog obima i razotkrivajući zakone rađene po mjeri, koji su izrađivani i usvajani kako bi zaštitili privatne interese nekolicine.

Nakon nekoliko decenija nesmetane političke dominacije Demokratske partije socijalista (DPS), Crna Gora se suočava s ozbiljnim problemima zbog loše implementacije ključnih reformi vezanih za vladavinu prava. To zemlju udaljava od željenog puta pridruživanja EU. To je prvenstveno uzrokovano naporima vladajuće političke elite da zadrži *status quo* i zaštiti svoju dominantnu poziciju i privilegije. Ovaj izvještaj istražuje glavne poluge korištene za uspostavljanje i održavanje ovog zarobljavanja države u Crnoj Gori.

Analiza pokazuje da sudovi imaju tendenciju izricanja blažih kazni za korupciju na visokom nivou od one za administrativnu korupciju. Takođe imaju blaži stav prema korupciji na visokom nivou u javnom sektoru, koja uzrokuje višemilionske gubitke u državnom budžetu, nego prema korupciji u privatnom sektoru, gdje je manja šteta po državne finansije.

Analizirani slučajevi korupcije pokazuju da javni funkcioneri na visokom nivou imaju povoljniji tretman pred sudom od ostalih optuženih osoba. U većini slučajeva sudovi iste okolnosti procjenjuju različito, zavisno od toga ko je optužen. To u velikoj mjeri ide u korist javnih funkcionera, kojima se čak izriču samo uslovne kazne kad za to nema pravne osnove.

Ključni nedostaci u pravosudnom sistemu su takođe povezani s nedostatkom transparentnosti i slobodnog pristupa informacijama, slabim i nefunkcionalnim sistemom odgovornosti i velikim političkim uticajem vladajuće elite. To doprinosi ukupnoj situaciji u kojoj pravosuđe danas predstavlja jednu od glavnih poluga zarobljavanja države u Crnoj Gori.

Takozvani „zakoni rađeni po mjeri“, koji se godinama koriste da održavaju političku dominaciju vladajuće elite u Crnoj Gori, su još jedan važan aspekt zarobljavanja države. Ovaj izvještaj analizira različite tipologije zakona, od zakonskih amandmana radi zaštite privatnih interesa, do usvajanja novih zakona, kroz koje se uvode nove pravne forme u nacionalno zakonodavstvo.

Većina takvih zakona i politika se usvaja bez odgovarajuće javne rasprave, koja bi mogla pružiti tačnu procjenu njihove vrijednosti. Skupština je često morala da raspravlja o predloženim zakonima po skraćenom postupku, s vremenskim okvirom koji onemogućava kvalitetnu raspravu – na primjer, tokom posljednjeg zasjedanja parlamenta prije ljetnje ili novogodišnje pauze. Takvi zakoni su korišteni za legalizaciju ranije ilegalne prakse ili već postojećih monopola, ili često za izgradnju temelja za stvaranje budućih monopola i korist za entitete bliske vladajućoj eliti.

Takvi zakoni rađeni po mjeri uglavnom se odnose na upravljanje crnogorskim prirodnim resursima, kao što je energija i zemljište, ali utiču i na javne nabavke, prostorno planiranje i druge državne koncesije. To su svi sektori koji mogu stvoriti značajnu korist za privilegovane pojedince i subjekte s jakim političkim vezama.

Izvještaj daje konkretne preporuke za smanjenje mogućnosti da pravosuđe i zakonodavni procesi postanu ključni pokretači postizanja i održavanja zarobljavanja države u Crnoj Gori.

Uključuju značajne promjene u pravosudnom procesuiranju slučajeva korupcije velikih razmjera, poput efektivnih sistema provjera i uspostavljanja ravnoteže (eng. checks and ballances), veće transparentnosti i boljeg pristupa informacijama o radu pravosuđa. Da bi se spriječilo prilagođavanje zakonodavstva kroz usvajanje ovakvih zakona rađenih po mjeri, donošenje zakona bi trebalo da uključuje najširi mogući postupak javnih konsultacija i sveobuhvatnu parlamentarnu kontrolu tokom postupka usvajanja.

[1] Viši sud u Podgorici odbacio je optužnicu protiv sekretara predsjednika Crne Gore i visokog funkcionera DPS-a, nakon što specijalni državni tužilac nije valjano istražio slučaj političke korupcije, uprkos dostupnim dokazima: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/516971/stijepovica-vise-ne-gone-zbog-koverte-potvrdjena-optuznica-protiv-knezevica>

[2] Globalni indeks slobode medija za 2020. godinu, koji izrađuju Reporteri bez granica, ne pokazuje poboljšanje za Crnu Goru: <https://rsf.org/en/montenegro>

[3] Istraživački novinar Jovo Martinović osuđen je na godinu dana zatvora nakon što je tužilaštvo podiglo optužnicu protiv njega kao člana organizovane kriminalne grupe koju je istraživao: <https://www.slobodnaevropa.org/a/presuda-jovo-martinovic-cg-novinar/30881752.html>

[4] Publikacija "Implementation of the Law on Financing Political Parties (2016-2018)" (Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih stranaka (2016-2018. god.)): <http://www.mans.co.me/en/implementation-of-the-law-on-financing-of-political-entities-and-election-campaigns-2016-2018/>

ISTORIJAT

Ovaj izvještaj analizira zarobljavanje države u Crnoj Gori i izrađen je kao jedan od rezultata istraživanja projekta finansiranog od strane EU, *Ending impunity for grand corruption in the Western Balkans and Turkey* (Sprečavanje nekažnjivosti u slučajevima korupcije velikih razmjera u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj). Projekat ima za cilj smanjenje korupcije i zarobljavanje države u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu, u Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji, Srbiji i Turskoj, te poboljšanje upravljanja, transparentnosti i odgovornosti pravosuđa i demokratskog donošenja zakona.

Da bismo to postigli, istražili smo kako je zarobljavanje države postalo moguće i kako se održava, ističući nedostatke krivičnog sistema prilikom procesuiranja slučajeva korupcije velikog obima i razotkrivajući zakone rađene po mjeri, koji su izrađivani i usvajani kako bi zaštitili privatne interese nekolicine.

Istraživanje je kombinovano s kampanjama zagovaranja zasnovanim na dokazima, kako bi se svaka od ciljanih zemalja podstakla da uvede promjene. Zajedno s regionalnim izvještajem, rezultati istraživanja iz ovog projekta su sedam nacionalnih izvještaja i dvije baze podataka.[5] Jedna baza podataka navodi slučajeve korupcije u regiji, posebno velike slučajeve korupcije ili one koji bi mogli predstavljati ulaznu tačku za zarobljavanje države. Slučajevi ilustruju znake upozorenja i nedostatke u pravosudnim sistemima tih zemalja u borbi sa političkom korupcijom. Druga baza podataka uključuje zakone rađene po mjeri koji služe sticanju i održavanju privilegija i povlastica i na taj način legalizuju zarobljavanje države. Njen sadržaj otkriva kako se izrada zakona koristi za zaštitu privatnih interesa. Baze podataka nisu zamišljene tako da budu u potpunosti sveobuhvatne. Umjesto toga, one koriste kvalitativni pristup slučajevima i zakonima, kao alatku za bolje razumjevanje kako funkcioniše pravosudni sistem i kako se utiče na izradu zakona.

Ovaj projekat se temelji na prethodnom radu Transparency International-a na Zapadnom Balkanu i u Turskoj. Dubinsko istraživanje antikorupcijskih napora u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu, Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji i Turskoj između 2014. i 2015. godine je pokazalo da je zarobljavanje države konzistentan problem u svim navedenim državama.[6]

Izvještaj za Crnu Goru se takođe temelji na opsežnom istraživačkom radu MANS-a (partnerske organizacije Transparency International-a u Crnoj Gori) na konkretnim slučajevima korupcije i organizovanog kriminala, kao i praćenju transparentnosti i odgovornosti državnih institucija i relevantnih zakona, politika i prakse. Kroz direktan kontakt s državnim institucijama, uključujući pravosuđe, policiju i parlament, istraživanje nudi detaljan uvid u njihov rad i identifikuje ključne nedostatke koji održavaju zarobljavanje države u Crnoj Gori.

Naknadno istraživanje slučajeva zarobljavanja države u određenim sektorima[7] u svakoj zemlji je dodatno otkrilo karakteristike zarobljavanja i gdje se ono odvija. Analiza kako se pravosuđe svake zemlje bavi slučajevima korupcije koji mogu biti ulazna tačka za zarobljavanje i kako neprimjeren uticaj prilikom donošenja zakona rezultira zakonima rađenim po mjeri, otkriva šta je to što omogućava zarobljavanje države.

Kako bi se nadovezao na ovo istraživanje, Transparency International razvija preporuke za efektivne reforme u sferi borbe protiv korupcije i za vladavinu prava u tim zemljama. Takođe nastojimo da promovišemo širu javnu raspravu o institucionalnim mehanizmima koji omogućavaju zarobljavanje države. To je presudno za oblikovanje rasprave o korupciji, kroz isticanje institucionalnih nedostataka i vršenje pritiska iz više izvora za uspostavljanje javno odgovornih i transparentnih institucija.

[5] <https://www.transparency.org/en/projects/grand-corruption-western-balkans-and-turkey>

[6] Transparency International, *Fighting corruption in the Western Balkans and Turkey: priorities for reform*, 2016 (Borba protiv korupcije na Zapadnom Balkanu i u Turskoj: prioriteti za reformu, 2016. godine), https://images.transparencycdn.org/images/NISWBT_EN.pdf

[7] Dona Dimov, Slagjana Taseva, *State Capture – Illustration through “Skopje 2014” Project* (Zarobljavanje države – Iustracija kroz projekt „Skoplje 2014“), Skopje, Transparency International Macedonia, 2018, http://www.transparency.mk/en/images/stories/publications/state_capture.pdf.

METODOLOGIJA

Zarobljavanje države je ključna prepreka za efektivnost reformi u sferi borbe protiv korupcije i za vladavinu prava na Zapadnom Balkanu i u Turskoj. Do njega dolazi kada privatni i javni akteri ciljaju određene državne organe i funkcije koristeći se koruptivnim sredstvima, kako bi odluke javne politike usmjeravali dalje od javnog interesa, a u korist vlastitih privatnih interesa i, na kraju krajeva, radi finansijske dobiti. Nekažnjavanje za korupciju i stvaranje zakona kojima se štite privatni interesi određenih grupa ili pojedinaca na štetu javnog interesa se smatraju ključnim pokretačima zarobljavanja države. Zemlje poput Crne Gore, s decenijama političke dominacije jedne političke stranke, imaju veće šanse da postanu zarobljene od onih s redovnim promjenama vladajućih struktura.

Odabir slučajeva korupcije za naše istraživanje je slijedio tri kriterijuma. Prvi je uključivanje svih slučajeva korupcije koji odgovaraju definiciji korupcije velikog obima, kako je definiše Transparency International. Ovo obuhvata krivična djela iz članaka 15-25 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) kada su počinjena kao dio plana koji uključuje visokog državnog funkcionera i značajnu pronevjeru javnih sredstava ili resursa ili ozbiljno ograničavanje osnovnih ljudskih prava značajnog procenta ili ranjivog dijela stanovništva.

Međutim, budući da zakonska definicija predstavlja ograničenja za istraživanje složenog političkog fenomena, proširili smo kriterijume odabira tako da uključuju slučajeve koji pokazuju nedostatak autonomije, nezavisnosti i nepristranosti u pravosuđu i slučajeve koji služe kao ulazna tačka za zarobljavanje države.

Pokazatelji za razmatranje slučaja kao ulazne tačke za zarobljavanje države uključuju:

- kada je poslanik ili funkcioner s ovlašćenjem da kreira zakone ili razvija politike umiješan u tom kapacitetu u činjenje krivičnih djela
- kada je donosilac odluka najvišeg nivoa u regulatornom tijelu uključen u tom kapacitetu u činjenje krivičnih djela
- kada je u navodna krivična djela uključen javni funkcioner koji je svoj položaj stekao prelaskom iz privatnog u javni sektor ili obratno (eng. revolving-door situation)
- kada ponašanje vezano za bilo koju od tri gorenavedene kategorije služi interesu pravnog lica ili uske grupe ili mreže povezanih lica, a ne interesu ostalih aktera u sektoru, drugoj društvenoj grupi ili javnom interesu
- slučajevi povezani sa zakonima rađenim po mjeri.

Sva tri kriterijuma povezuje učešće barem jednog javnog funkcionera koji ima moć da utiče na ili izmijeni politike i propise. U većini slučajeva javni funkcioneri su imali visokoodgovorne pozicije u institucijama na nivou države, kao što su ministarstava. Međutim, s obzirom na to da političku stvarnost na zapadnom Balkanu i u Turskoj karakteriše moć političkih stranaka i članova stranaka u određenim opštinama, obuhvaćeni su i slučajevi korupcije u kojima su učestvovali moćni predsjednici opština ili druge lokalne vlasti.

Zakoni rađeni po mjeri su definisani kao pravni akti osmišljeni da služe samo interesima nekog fizičkog lica, pravnog lica ili uske grupe ili mreže povezanih osoba, a ne interesima drugih aktera u sektoru, drugoj društvenoj grupi ili javnom interesu. Iako može izgledati da su zakoni rađeni po mjeri generalno primjenjivi, oni se primjenjuju samo na određeno pitanje i zaobilaze potencijalne pravne ljekove koje bi mogli pružiti redovni sudovi.

Na temelju ove definicije smo postavili sljedeća pitanja, kako bismo identifikovali potencijalne zakone rađene po mjeri: ko stoji iza tog zakona? Je li bilo nepravilnosti u donošenju ili odobravanju tog zakona? Ko je imao koristi od zakona ili ko je na gubitku?

Razmotrili smo tri vrste zakona rađenih po mjeri, koji su namijenjeni: 1) da kontrolišu sektor ili granu privrede ili zaštite određene privilegije 2) da smijene ili imenuju određene funkcionere 3) da smanje institucionalno ovlašćenje vršenja provjera i uvođenje ravnoteže kroz kontrolisanje kadrovskih postupaka, smanjenje nadzornih kapaciteta agencija ili revizijskih ustanova, sprečavaju odgovornost ili slabe nadzor koji vrše mediji i organizacije civilnog društva (OCD).

Iako ne pruža sveobuhvatnu sliku situacije, ovaj izvještaj nudi kvalitativni pristup i temelji se na najboljim naporima lokalnih kancelarija i partnera Transparency International-a u regiji u identifikovanju slučajeva i zakona i prikupljanju detaljnih informacija. Prikupljanje izvornih podataka o slučajevima i zakonima pokriva prethodnih 10 godina, kako bi se identifikovale moguće varijacije koje su donijele promjene u vladi nakon izbora. Za ovaj izvještaj smo prikupili podatke o 20 slučajeva i 12 zakona.

Naša analiza uzima u obzir nekoliko izvora informacija: primarni podaci prikupljeni o slučajevima korupcije i zakonima rađenim po mjeri; prethodne procjene korupcije, zarobljavanja države i vladavine prava u regionu od strane Sistema nacionalnog Integriteta Transparency International-a, zatim Evropske komisije, Grupe država protiv korupcije i UNCAC-a; službena dokumenta; članke u medijima; i specijalizovanu literaturu. Glavni izazovi u izradi ovog izvještaja su se odnosili na ograničenu količinu informacija koje su bile javno ili proaktivno dostupne i loša implementacija Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

NALAZI I DISKUSIJA

Pravosuđe

Za pravosuđe u Crnoj Gori se percipira da je pod velikim uticajem politike, oslabljeno nedostatkom transparentnosti i neefikasno u procesuiranju slučajeva korupcije, što sve zajedno rezultira vrlo lošim rezultatima.

U 2015. godini je na snagu stupilo nekoliko izmijenjenih i dopunjenih zakona od najvećeg značaja za borbu protiv korupcije. Nadležnost Višeg suda u Podgorici je uspostavljena za procesuiranje krivičnih djela visoke korupcije, a Specijalno državno tužilaštvo je dobilo nadležnost za zastupanje optužnica za takva djela. Teret dokazivanja porijekla stečenih sredstava je prebačen na počinitelje krivičnih djela i povezane osobe. Odvojene su odredbe za finansijske istrage i za produženo i trajno oduzimanje imovinske koristi proistekle iz krivičnog djela. Državni tužilac i optuženi takođe mogu zaključiti sporazum o priznanju krivice za sva krivična djela korupcije.

Prema crnogorskom Zakonu o sudovima[8], viši sud će odlučivati o slučajevima povezanim s korupcijom na visokom nivou ako oni uključuju:

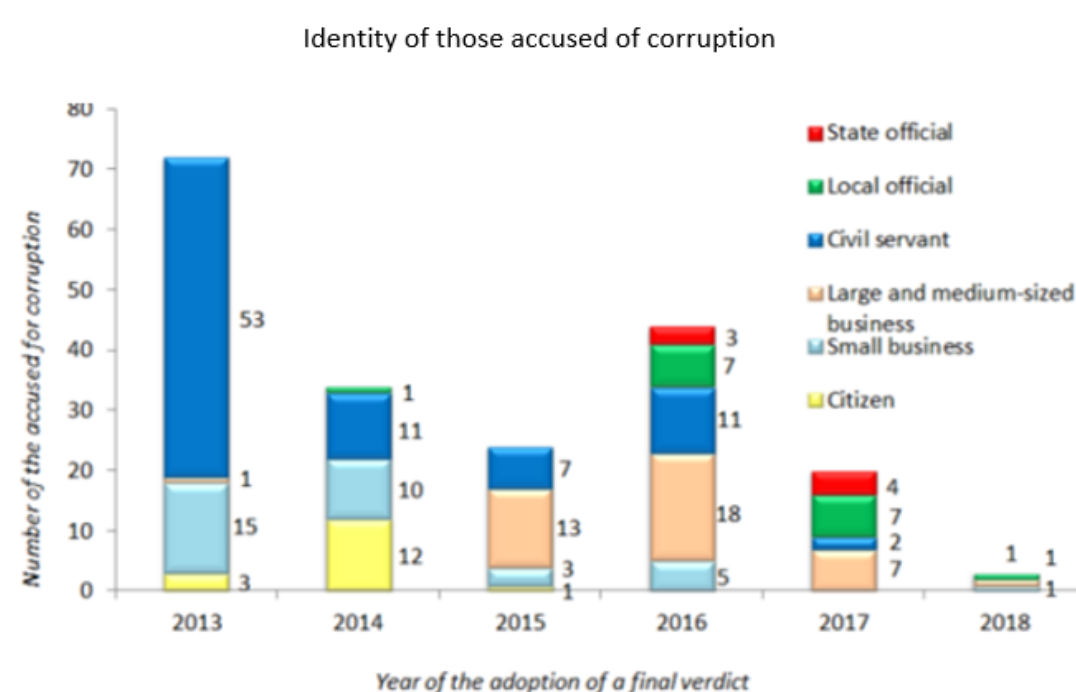
- ako je javni funkcioner izvršio sljedeća krivična djela: zloupotreba službenog položaja, prevara u službi, protivzakoniti uticaj, navođenje na protivzakoniti uticaj, primanje mita, davanje mita.
- ako je pribavljena imovinska korist koja prelazi iznos od četrdeset hiljada eura izvršenjem sljedećih krivičnih djela: zloupotreba položaja u privrednom poslovanju ili zloupotreba ovlašćenja u privredi.

Međutim, sudije i tužioci na različit način klasifikuju krivična djela kao koruptivna, tako da statistika za svako od njih nije uporediva.[9]

Redovne promjene zakona predstavljaju primarnu prepreku u efikasnoj borbi protiv korupcije. Od 2008. godine, Krivični zakonik je izmijenjen i dopunjen 12 puta, a izmjene i dopune su uglavnom išle u korist počinitelja koruptivnih krivičnih djela, s trajnim posljedicama na rezultate sudova u ovom području.[10] Svaki sudski postupak sproveden od donošenja ovih zakonskih odredbi, kao i kasniji postupci koji se odnose na krivična djela počinjena prije ovih izmjena i dopuna, moraju primijeniti ove odredbe na optužene.[11]

Nije bilo izmjena i dopuna Krivičnog zakonika koji se bave novim oblicima kriminala u javnom sektoru, posebno u područjima osjetljivim na korupciju, poput nezakonitog bogaćenja javnih funkcionera,[12] korupcije u javnim nabavkama, privatizaciji i stečaju,[13] iako se snažni dokazi u korist takvih izmjena mogu naći u međunarodnim konvencijama i korisnim uporednim iskustvima. Uprkos brojnim izmjenama i dopunama, podmićivanje u javnom i privatnom sektoru nije dosljedno tretirano, a za isto počinjeno djelo osoba može biti optužena po osnovu dva različita krivična djela sa znatno različitim kaznama.

Analiza MANS-a pokazuje da se smanjuje broj osoba osuđenih za korupciju, pri čemu se većina postupaka odnosi na slučajeve administrativne korupcije.[14]



[8] Član 16 Zakona o sudovima <http://www.katalogpropisa.me/wp-content/uploads/2016/11/Zakon-o-sudovima.pdf>

[9] Prema informacijama koje smo dobili od Sudskog vijeća i Vrhovnog državnog tužilaštva, ove dvije institucije na različite načine klasifikuju kaznena djela kao koruptivna.

[10] MANS, iza statistike: Sažetak analize pravnog okvira i pravosnažnih sudskih presuda o korupciji (4. tom), Poglavlje A.3. Analiza pravnog okvira, str.18, <http://www.mans.co.me/en/wp-content/uploads/2018/12/BehindTheStatistics4.pdf>

[11] Član 133, stav 3 Krivičnog zakonika Crne Gore.

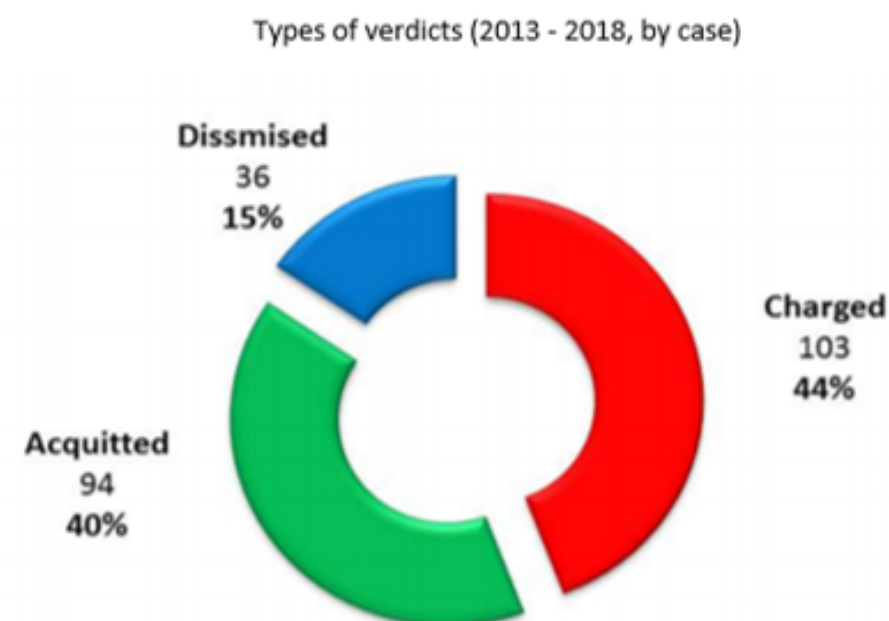
[12] Nezakonito bogaćenje je do sada kriminalizovano u čak 44 zemlje koje su ratifikovale Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije, a konkretni slučajevi pokazuju da je to dovelo do znatno boljih rezultata u borbi protiv korupcije.

[13] Članovi 273 i 274 Krivičnog zakonika Crne Gore.

[14] MANS, iza statistike: Sažetak analize pravnog okvira i pravosnažnih sudskih presuda o korupciji (4. tom), Poglavlje B.1.1. Ko je sve optužen za korupciju? str. 42

Ne postoje pravosnažne presude za mnoga krivična djela s elementima korupcije izvršena u privredi.[15]

Državno tužilaštvo nije uspjelo da dobije na sudu više od pola slučajeva krivičnih djela za koja su podigli optužnice.



Ista analiza je zaključila da sudovi najčešće izriču kazne do godinu dana zatvora za krivična djela koja uključuju korupciju, a najozbiljnija izrečena kazna je bila na pet godina zatvora.[16] U 90 posto slučajeva sudovi su izrekli minimalnu kaznu ili kaznu ispod zakonskog minimuma.[17]

Javni funkcioneri su rijetko optuživani, a još rjeđe osuđivani. Kad i jesu osuđivani, sudovi su izricali blaže kazne od onih osuđenima za korupciju u privredi. U proteklih pet godina izrečeno je šest osuđujućih presuda za pet javnih funkcionera, a sve uključuju minimalne kazne ili kazne ispod zakonskog minimuma. Optuženi za korupciju na visokom nivou najviše su dobili potpisivanjem sporazuma o priznavanju krivice. Nijedna kazna prema tim sporazumima nije bila iznad zakonskog minimuma, bez obzira na težinu krivičnog djela, protivpravno stečenu korist ili štetu.

Sudovi su izricali blaže kazne za korupciju na visokom nivou od one za administrativnu korupciju, a javni službenici su imali povoljniji tretman od ostalih optuženih osoba.

Sudovi su takođe različito procijenili iste okolnosti za različite optužene osobe, u korist javnih funkcionera, od kojih su neki dobili uslovne kazne kad za to nisu postojale zakonske odredbe. Činjenica da se podmićivanje saobraćajnoj policajca kažnjava strože od političke korupcije pokazuje u kojoj je mjeri iskrivljena krivična politika sudova.[18]

Na primjer, dok sudovi ne uzimaju u obzir visinu štete prilikom odlučivanja o kazni za javnog funkcionera, u slučaju korupcije u privredi izriču strože kazne, čak i za malu štetu, navodeći štetu kao ključ faktor koji određuje visinu kazne.

Studija slučaja - Blaže kazne za korupciju u javnom sektoru nego u privatnom sektoru

U slučaju dvoje javnih funkcionera, bivšeg predsjednika opštine Bar Žarka Pavićevića i njegove saradnice, razmjere štete prouzrokovane njihovim krivičnim djelima sud nije smatrao kao otežavajuću okolnost. Ipak, preduzetnica iz iste opštine osuđena je na trostruko višu kaznu, uprkos tome što je prouzrokovala tri puta manje štete, uz obrazloženje da je nanescena šteta otežavajuća okolnost.

Viši sud u Podgorici[19] je osudio Pavićevića na godinu dana zatvora zbog najtežeg oblika zloupotrebe službenog položaja. U to vrijeme je propisana kazna zatvora bila između dvije i 10 godina.[20] Šteta nanijeta opštini Bar je iznosila skoro 2 miliona € (približno 2,4 miliona US\$). Krivično djelo je takođe bilo u produženom trajanju, za koje Krivični zakonik propisuje strožu kaznu do 20 godina zatvora.

Istom presudom osuđena je i izvršna direktorica Zavoda za izgradnju Bara Danijela Krković zbog krivičnog djela pomaganja u zloupotrebi službenog položaja, izricanjem kazne od šest mjeseci do pet godina. Kazna zatvora između tri mjeseca i pet godina takođe je izrečena za krivično djelo krivotvorenja službenih isprava u produženom trajanju, uprkos zakonskoj mogućnosti izricanja kazne do 10 godina. Sud je Danijeli Krković izrekao uslovnu kaznu.

[15] Šezdeset i tri posto svih kaznenih djela za koja je pravosnažna presuda donesena u posljednjih pet godina odnose se na zloupotrebu službenog položaja, primanje mita ili nesavjesno izvršavanje službene dužnosti; 26 posto svih djela za koje je donesena pravosnažna presuda u posljednjih pet godina odnosi se na kaznena djela zloupotrebe položaja u privrednom poslovanju ili zloupotreba ovlaštenja u privredi.

[16] Rajko Kuljača, bivši predsjednik opštine Budva (slučaj „Zavala“) – Presuda Višeg suda u Podgorici br. KS. 9/2013 od 17. jula 2014. godine. Kazna je prepolovljena presudom Apelacionog suda Crne Gore, br. KŽ-S. 21/14 od 16. decembra 2014. godine.

[17] Svetozar Marović, bivši predsjednik Skupštine Crne Gore, za kojim je raspisana potjernica, za dva slučaja je osuđen na ukupno tri godine i deset mjeseci zatvora; Đorđe Pinjatić, bivši poslanik u Skupštini Crne Gore koji je odslužio kaznu, osuđen je na godinu dana, Nebojša Obradović, izvršni direktor Direkcije za željeznicu, osuđen je na tromjesečnu uslovnu kaznu; Goran Vrbica, predsjednik Osnovnog suda na Cetinju, i Nebojša Marković, sudija tog suda, osuđeni su na godinu i po i godinu zatvora, respektivno.

[18] Odluka br.19 / 2014 od 22.10.2014. god.; Nezaposlena osoba osuđena je na tri mjeseca zatvora jer je policijskim službenicima ponudila mito od 20 eura (približno 20 američkih dolara) da ne bude procesuirana zbog počinjenog prekršaja.

[19] Odluka br. 23/2015 od 28.02.2017. god.

[20] Članak 416. stav 3. u odnosu na stav 1. Krivičnog zakonika

Sud je kao olakšavajuće okolnosti uzeo to da je Žarko Pavićević porodični čovjek, udovac i prethodno neosuđivan, te da je Danijela Krković samohrana majka maloljetnog djeteta, takođe prethodno neosuđivana. Ovom presudom sud je zanemario činjenicu da je korist ostvarena krivičnim djelom prekoračila zakonsku kvalifikacionu granicu za krivično djelo najtežeg oblika zloupotrebe službenog položaja. Takođe je zanemarena činjenica službenih odgovornosti Pavićevića, broja krivičnih radnji i njegove istrajnosti u počinjavanju krivičnog djela.

Suprotno tome, Viši sud u Podgorici osudio je izvršnu direktoricu privatne kompanije iz Bara na tri godine zatvora^[21] za najteži oblik krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja u privrednim aktivnostima. Ovim krivičnim djelom prouzrokovana je šteta u iznosu od 600.000 eura (710.000 američkih dolara). Prije toga je Viši sud izrekao šestogodišnju zatvorsku kaznu. Sud je utvrdio olakšavajuće okolnosti u tome što optužena nije prethodno osuđivana, zatim u njenoj porodičnoj i materijalnoj situaciji, te je udata i majka dvoje djece. Međutim, sud je kao otežavajuću okolnost uzeo da je stečena korist ili šteta znatno premašila prag potreban za kvalifikaciju krivičnog djela. To je suprotno svim slučajevima u kojima su javni službenici ili članovi organizovane kriminalne grupe osuđeni za korupciju, što potvrđuje da se ove otežavajuće okolnosti odnose samo na osobe koje nisu javni službenici ili članovi kriminalnih grupa, u slučajevima koji ne uključuju korupciju na visokom nivou u javnom sektoru ili organizovani kriminal.

Drugostepeni sudovi dodatno ublažavaju krivičnu politiku prvostepenih sudova u slučaju javnih funkcionera. Od 2013. do 2018. godine, sve presude Višeg suda kojima su izrečene višegodišnje kazne zatvora zbog korupcije na visokom nivou su revidirane od strane Apelacionog suda, koji je smanjio kazne.

Propusti i nepropisno ponašanje Državnog tužilaštva takođe imaju dodatni uticaj na izuzetno blagu krivičnu politiku za krivična djela korupcije na visokom nivou.

Studija slučaja - "Zaboravni" tužilac

Drastičan primjer nemarnosti Specijalnog državnog tužioca pomogao je optuženima u slučaju korupcije na visokom nivou i spriječio sud da izrekne strožu kaznu. Izrečene su blage kazne, a otežavajuće okolnosti su zanemarene zbog greške tužioca, no on se nije žalio na presudu prvostepenog suda.

U slučaju^[22] koji je prethodno obrađen, Specijalno državno tužilaštvo podiglo je optužnicu protiv Žarka Pavićevića u novembru 2015. godine^[23] za zloupotrebu službenog položaja kao predsjednika opštine Bar, zbog čega je opština pretrpjela štetu od gotovo 2 miliona eura (2,4 miliona američkih dolara), a u korist Pavićevićeve kompanije, AD Zavod za izgradnju Bara, i korisnika kredita za izgradnju objekta koji je trebalo da izgradi njegova kompanija. Pavićević je garantovao da će opština Bar nadoknaditi kredite koje je Prva banka Crne Gore odobrila njegovoj kompaniji za izgradnju objekta, a koji nije završen u roku. U tu svrhu Pavićević je izdavao bjanko mjenice, na temelju kojih je s računa opštine Bar naplaćeno preko 1,5 miliona eura (1,8 miliona američkih dolara).

Pavićević je takođe pravno obavezao opštinu da garantuje otplatu zajma svoje kompanije kod Prve banke Crne Gore, izdajući u tu svrhu bjanko mjenice, zbog kojih je sa računa opštine Bar naplaćeno 400.000 eura (480.000 američkih dolara). Tim je krivičnim djelima pribavljeno gotovo 2 miliona eura (2,4 miliona američkih dolara), što premašuje prag od 40.000 eura da bi se kvalifikovalo kao teži oblik ovog krivičnog djela.^[24] Pavićević i njegova pomoćnica Danijela Krković su optuženi za teži oblik krivičnog djela, kažnjiv kaznom zatvora od 2 do 10 godina.^[25]

Međutim, iznoseći svoje završne riječi, državni tužilac je "zaboravio" imovinsku korist stečenu krivičnim djelom. To je značajno poboljšalo položaj optuženih, jer su optuženi samo za osnovni oblik krivičnog djela, koji pokriva dobit do 3.000 eura (3.500 američkih dolara). Umjesto da budu osuđeni na kaznu zatvora od 2 do 10 godina, završna riječ tužioca je rezultirala time da su kažnjeni samo za osnovni oblik krivičnog djela, kaznom od šest mjeseci do pet godina zatvora.

Kao rezultat toga, Pavićević i Krković su dobili samo blage kazne, uprkos šteti nanesenoj opštini od 2 miliona eura (2,4 miliona američkih dolara). Pored propusta tokom završne riječi, Specijalni državni tužilac se nije žalio na presudu, takođe zanemarujući otežavajuće okolnosti koje je sud zanemario.

^[21] Presuda Apelacionog suda Crne Gore, odluka br.36/13 od 25.12.2013. god.

^[22] Dosije broj: Ks. 23/2015 od 28. februara 2017. godine.

^[23] Dosije broj: Kt-S.71/15 od 19. novembra 2015. godine.

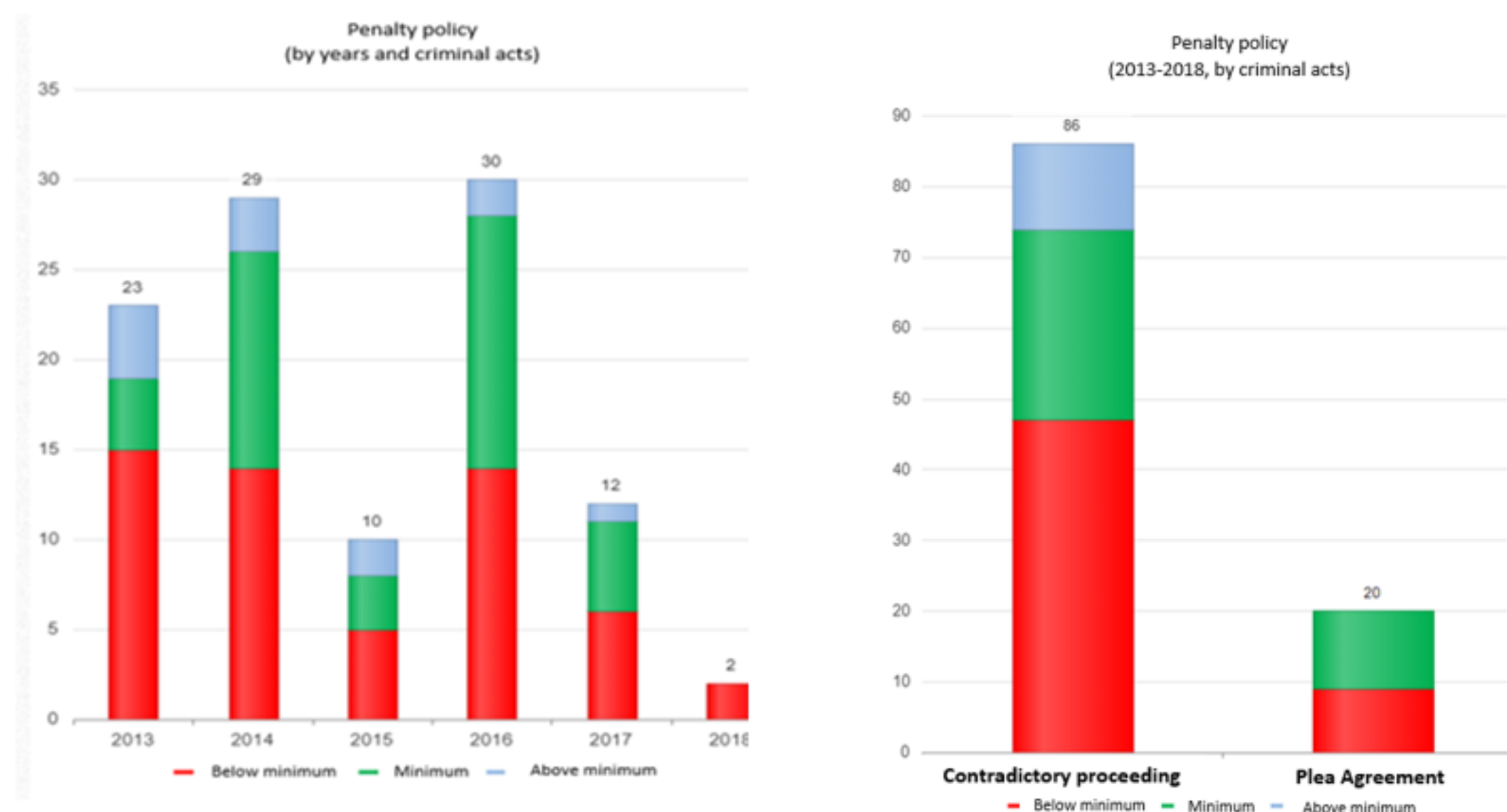
^[24] Dosije broj: Kt-S.71/15 od 19. novembra 2015. godine.

^[25] Dosije broj: Kt-S.71/15 od 19. novembra 2015. godine.

Sporazumi o priznanju krivice

Odredbe o sporazumima o priznanju krivice uvedene su u pravni sistem Crne Gore 2009. godine, usvajanjem Zakona o krivičnom postupku, a sprovode se od 2010. godine. Sporazumi o priznanju krivice su dodatno smanjili kazne za one koji su osuđeni za korupciju na visokom nivou, čak i u slučajevima koji uključuju milionsku štetu. Kroz sporazume o priznanju krivice, pregovaranje o kaznama ispod zakonskog minimuma za teška krivična djela korupcije postalo je pravilo, a ne izuzetak. Sudovi samo potvrđuju izuzetno blage kazne koje je Državno tužilaštvo dogovorilo sa optuženima, ne analizirajući je li to u skladu sa zakonom.

Dostupni statistički podaci[26] pokazuje da su sudovi izrekli kazne na nivou ili ispod zakonskog minimuma svim državnim funkcionerima osuđenim za korupciju. Samo je u slučaju Svetozara Marovića[27] (vidi dolje) optuženi dobio minimalnu kaznu[28], dok su u svim ostalim postupcima kazne bile ispod minimalne.



Zaključivanje sporazuma o priznanju krivice nije pomoglo poboljšanju rezultata u finansijskim istragama, koji su i dalje izuzetno skromni. Državno tužilaštvo još uvijek nije uspjelo da oduzme imovinu onima koji su osuđeni za korupciju, koji su priznali krivična djela, a zatim napustili zemlju kako bi izbjegli zatvorske kazne i oduzimanje imovine.[29]

To je dodatno smanjilo povjerenje javnosti u pravosuđe. Eklatantan primjer je takozvani "slučaj Zavala".

Studija slučaja - Afera Budva

Značajan dio doprinosa Specijalnog tužilaštva u borbi protiv korupcije povezan je s „aferom Budva“, u kojoj je nekoliko javnih funkcionera osuđeno, uglavnom kroz potpisivanje sporazuma o priznanju krivice. Gotovo trećina svih krivičnih presuda koje uključuju elemente korupcije u ovom petogodišnjem razdoblju odnosi se na aferu Budva.

Kriminalističke istrage protiv Svetozara Marovića, bivšeg predsjednika Skupštine Crne Gore, i članova njegove kriminalne grupe su pokrenute 13. avgusta 2015. godine[30]. Dva dana kasnije je započeto sprovođenje Zakona o krivičnom postupku, omogućavajući sporazume o priznanju krivice s optuženima za najteža krivična djela korupcije.

Početni rezultati u procesuiranju afere su bili vrlo skromni, a nakon hapšenja Svetozara Marovića i njegovog sina Miloša započelo je pregovaranje o sporazumima o priznanju krivice.

Ukupno je 21 optuženih osuđeno za 32 krivična djela, sa samo dvije[31] oslobađajuće presude, za po jedno krivično djelo. Na kraju je 12 optuženih zaključilo sporazume o priznanju krivice, dok su neki takođe već bili osuđeni u ranijim sudskim postupcima. Međutim, u tim sporazumima je Državno tužilaštvo pristalo na izuzetno blage kazne, koje su sudovi potvrdili. One su bile ispod zakonski propisanog minimuma, uprkos velikim razmjerama prouzrokovane štete ili stečene koristi, koje su utvrđene presudama.

[26] <http://www.mans.co.me/pravosudje-kaznena-politika/>

[27] Dugogodišnji potpredsjednik vladajuće Demokratske partije socijalista Crne Gore, bivši predsjednik Skupštine Crne Gore i predsjednik Državne zajednice Srbija i Crna Gora.

[28] Odluka 69/16 od 21.09.2016. god.

[29] MANS, iza statistike: Sažetak analize pravnog okvira i pravosnažnih presuda zbog korupcije (4. tom), Šta je oduzeto na temelju rezultata finansijske istrage? str. 88

[30] <https://www.slobodnaevropa.org/a/budva-ponovo-na-udaru-tuzilastva/27187115.html>

[31] Aleksandar Tičić, ranije zaposlen u opštini Budva i Miodrag Minić, izvršni direktor kompanije "Slav Inn" DOO Podgorica.

U konačnim presudama izrečenim na temelju sporazuma o priznanju krivice nedostaju razlozi za tako niske kazne i ne odgovaraju javnim funkcijama optuženog, niti onima koji su bili dio kriminalne grupe. Na primjer, šef kriminalne grupe dobio je blažu kaznu od jednog od njenih članova. Za većinu istaknutih članova grupe, sudovi su okolnosti suviše slobodno protumačili kao olakšavajuće, a u nekim slučajevima i bez osnova. Sudovi su otežavajuće okolnosti za neke optužene tumačili i blaže nego što je to propisano zakonom, a ponekad uopšte nisu ni uzimane u obzir.

Porodica Marović započela je rasprodaju imovine u Crnoj Gori odmah nakon prvih presuda za aferu Budva. Državno tužilaštvo je odmah nakon pokretanja finansijske istrage sklopilo sporazum s Milošem Marovićem, a kasnije i s njegovim ocem Svetozarom. Na prijedlog Državnog tužilaštva su pušteni iz pritvora.

Šteta pričinjena opštini Budva u mnogim od ovih postupaka nije pravilno procijenjena, jer advokat koji je zastupao opštinu i kojeg je svojevremeno angažovao jedan od članova kriminalne grupe u Budvi, nije tražio nikakvu odštetu za opštinu.

Rezultati finansijske istrage su bili izuzetno skromni. Imovina za koju je Državno tužilaštvo naložilo da bude oduzeta više nije upisana kao vlasništvo Marovića. Državno tužilaštvo je sprovedo konkretne mjere u vezi s ličnom imovinom Marovića tek u julu 2017. godine. U međuvremenu je porodica prodala imovinu i pobjegla u Srbiju kako bi izbjegla zatvor. Zahvaljujući odgađanju izvršenja zatvorske kazne, koju je na prijedlog Državnog tužilaštva odobrio Osnovni sud u Kotoru, Miloš Marović je uspio da dobije srpsko državljanstvo, dok je Svetozar Crnu Goru napustio dan nakon puštanja na slobodu.

Pri određivanju kazne, prema članu 42. Krivičnog zakonika, sud prvo mora uzeti u obzir ograničenja propisane kazne. To bi trebalo biti jedno od glavnih polazišta. Sud bi takođe trebalo da razmotri svrhu kažnjavanja, a zatim, procjenjujući olakšavajuće i otežavajuće okolnosti, odrediti tačnu kaznu. Krivični zakonik ne ograničava olakšavajuće i otežavajuće okolnosti, već ukazuje na najvažnije okolnosti koje sud mora uzeti u obzir prilikom određivanja kazne.

Uobičajeni način određivanja kazne je kada je sud definiše u propisanom rasponu kazni za određeno krivično djelo. Ublažavanje kazne nije uobičajeni način određivanja njenog trajanja, a trebalo bi se odvijati izuzetno i isključivo pod uslovima predviđenim zakonom.

Suprotno odredbama Krivičnog zakonika, u slučajevima koje smo analizirali ublažavanje kazne je bilo neutemeljeno, bez obrazloženja i često iz razloga koji ne odražavaju okolnosti bitne za izricanje kazne – posebno ne za ublažavanje. U rijetkim slučajevima u kojima su javni službenici bili proglašeni krivima za krivično djelo, sudovi po pravilu primjenjuju ublažavanje kazne.

Pravni temelj za ublažavanje kazne u ovim slučajevima sadržan je u članu 45, stav 3 Krivičnog zakonika, koji propisuje da sud može počinocu izreći kaznu ispod granice propisane zakonom, pod uslovom da se utvrde posebno olakšavajuće okolnosti. takođe se mora procijeniti da će ublažena kazna biti dovoljna za postizanje svrhe kazne.

Studija slučaja - Olakšavajuća okolnost – otac člana kriminalne organizacije

U suđenju Svetozaru Maroviću kao organizatoru kriminalne grupe, sud navodi da su u korist okrivljenog cijenili njegovo potpuno priznanje počinjenog krivičnog djela, činjenicu da je bio porodični čovjek i otac dvoje djece, te da je nije bio prethodno osuđivan. Sud je smatrao ove faktore kao olakšavajuće okolnosti, posebno zato što nije bilo otežavajućih okolnosti.

Neosnovano, ovi nalazi suda su umanjili odgovornost optuženog za počinjena djela, uprkos velikoj šteti koju su prouzrokovali. Činjenica da je optuženi bio porodični čovjek s djecom ne može sama po sebi biti olakšavajuća, pogotovo jer su djeca bila odrasle osobe koje nisu živjele s njim i on nije imao obvezu da ih izdržava.

Uz to, neposredno prije donošenja ove presude, isti sudija^[32] je donio presudu^[33] kojom je osudio Miloša, sina Svetozara Marovića, kao člana kriminalne organizacije. To je značilo da je olakšavajuća okolnost za organizatora kriminalne grupe bila ta što je on bio otac člana grupe.

Očigledno je da to uopšte nisu olakšavajuće okolnosti. Sud nije obrazložio zašto ih je smatrao dovoljno olakšavajućim da smanji kaznu ispod propisanog minimuma. Sporazum nije bio u skladu s interesima pravde, niti je dogovorena kazna odgovarala svrsi kažnjavanja optuženog. U presudi je samo navedeno da je kazna prihvatljiva. takođe se u potpunosti zanemaruje svrha kažnjavanja – obeshrabriti druge da čine krivična djela.

Sud nije uzeo u obzir činjenicu da je dobit od krivičnog djela iznosila 19 miliona eura (23 miliona američkih dolara), što premašuje zakonsku kvalifikacionu granicu za krivično djelo najtežeg oblika zloupotrebe službenog položaja. Niti je uzeo u obzir važnost funkcije i dužnosti koje je optuženi obavljao, broj krivičnih djela i njegovu istrajnost u činjenju krivičnih djela. Umjesto toga, jednostavno je bez osnova naveo da nije bilo otežavajućih okolnosti.

^[32] Predsjednik Višeg suda Boris Savić
^[33] Odluka 56/26 od 29.08.2016. god.

Mjere nadzora

U slučajevima korupcije na visokom nivou, gdje je državni budžet opljačkan u milionskom iznosu, Državno tužilaštvo ne traži upotrebu mjera tajnog nadzora kako bi se olakšalo prikupljanje dokaza. Umjesto toga, ove mjere se gotovo isključivo primjenjuju u slučajevima korupcije na najnižem nivou.

Sudska praksa pokazuje da tužilaštvo nije pokazalo ni najmanje spremnosti da pod mjere tajnog nadzora stavi osobe protiv kojih istražuje najteža krivična djela korupcije. Umjesto toga, s optuženima je potpisivalo sporazume o priznanju krivice, izričući neprimjereno niske kazne. Takva pasivnost tužilaštva je zabrinjavajuća. Koristeći nadzorne mjere, moglo je prikupiti dokaze o krivici optuženih, te ih iskoristiti u finansijskim istragama i za oduzimanje imovine u slučajevima kada nije bilo rezultata. Policija i Državno tužilaštvo su pokazali da imaju kapacitet da primjenjuju ove mjere, ali to čine gotovo isključivo u slučajevima sitne korupcije.

Studija slučaja - Prisluškivanje policajaca, ali ne i funkcionera

Prema presudi Višeg suda u Podgorici^[34], kojom je na godinu dana zatvora osuđen bivši predsjednik opštine Bar Žarko Pavićević, on je zloupotrebljavao službeni položaj od kraja 2007. do sredine 2015. godine. U decembru 2015. godine tužilaštvo je podiglo optužnicu. Iako je utvrđeno da je Pavićević korupcijom preusmjerio 2 miliona eura (2,4 miliona američkih dolara) iz budžeta opštine Bar, tužilaštvo nije tražilo mjere tajnog nadzora, a Pavićević nikada nije bio podvrgnut takvim mjerama.

U presudama organizatoru i članovima budvanske kriminalne grupe, koji su vršili korupcijska krivična djela nanijeli štetu državi vrijednu desetina miliona eura, mjere tajnog nadzora su korištene za prikupljanje dokaza samo u jednom slučaju. Ostali članovi grupe, uključujući njenog vođu Svetozara Marovića, nisu bili predmet ovih mjera, a njihovi razgovori i komunikacije nisu snimani/bilježeni.

Ipak, tajni nadzor i snimanje telefonskih razgovora i drugih telekomunikacija mogu pružiti dokaze o korupciji i osuđujuće presude, što je dokazano presudom Višeg suda u Podgorici iz juna 2016. godine,^[35] u kojem su saobraćajni policajci osuđeni zbog primanja mita u iznosu od 10-100 eura (12-119 američkih dolara), koji su primili kako ne bi procesuirali saobraćajne prekršaje vozača. U ovom postupku je sud svoju osuđujuću presudu temeljio na dokazima prikupljenim tajnim nadzorom. Policajci su osuđeni na jednogodišnju zatvorsku kaznu^[36] – isto kao i Žarko Pavićević.

Mjere tajnog nadzora takođe su uspješno korištene u jednom drugom slučaju koji je procesuiran na Višem sudu u Podgorici u februaru 2013. godine,^[37] u kojem su saobraćajni policajci osuđeni za primanje mita u iznosu od 35-150 eura (42-180 američkih dolara). Presuda se takođe temeljila na mjerama tajnog nadzora, a policajci su osuđeni na zatvorske kazne u rasponu od šest mjeseci do dvije godine.^[38]

Odustajanje od krivičnog gonjenja

Optužnice odbijene iz razloga što je državni tužilac odustao od krivičnog gonjenja ili zbog zastare ukazuju na nesposobnost i arbitrarnost Državnog tužilaštva u podizanju optužnica, kao i na neefikasnost pravosuđa u vođenju postupka.

Dvije trećine presuda kojima se odbijaju optužnice su usvojene zbog odbacivanja optužnice od strane tužioca. To ukazuje da Državno tužilaštvo nije sposobno dokazati na sudu optužbe za korupciju i da se optužnice podižu bez valjanih dokaza, što predstavlja trošak za državni budžet. Gotovo trećina odbačenih optužnica je odbačeno zbog zastare, što pokazuje da pravosuđe djeluje neblagovremeno i da se postupci vode neprimjereno dugo. To dovodi do odbacivanja optužnica i nepotrebnih troškova za pravosuđe.

Nakon nekoliko godina vođenja postupaka protiv korupcije, državni tužioci su arbitrarno povukli optužnice, ne navodeći nikakve posebne razloge. Umjesto toga, daju neodređene izjave da optuženi nisu počinili istraživana krivična djela ili da nema dokaza. Takve radnje stvaraju velike troškove budžetima sudova.

Na primjer, u jednom je slučaju, zbog nesposobnosti Državnog tužilaštva i neefikasnosti pravosuđa, odbačena optužnica za 44 krivična djela.^[39] U drugom se tužilaštvo povuklo^[40] iz slučaja^[41] nakon pet godina suđenja, bez navođenja bilo kakvih razloga za to.

^[34] Odluka 22/15 od 28.02.2017. god.

^[35] KS. br.8/2014 od 20.06.2014. godine

^[36] Presuda Apelacionog suda Crne Gore, odluka br. 15/14 od 22.10.2014. god.

^[37] Odluka 27/11 od 01.02.2013. god.

^[38] Presuda Apelacionog suda Crne Gore, odluka br. 25/2013 od 24.06.2013. god.

^[39] Dosije broj: Ks. 3/14 od 22. jula 2014. godine.

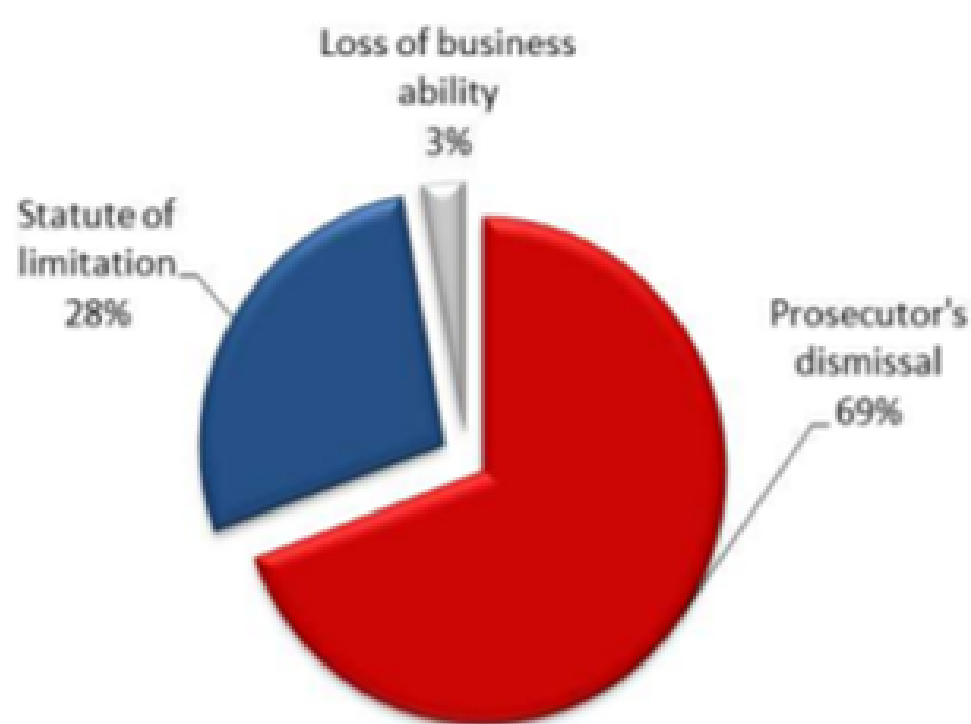
^[40] 12. mart 2013. godine

^[41] Optužnica Osnovnog državnog tužilaštva u Bijelom Polju br. Kt. 421/2007 od 19. novembra 2008. godine.

Usvajanje novih zakona nije povećalo odgovornost pravosuđa. U praksi ni sudije ni tužioci ne snose posljedice zbog nestručnog ili nepravovremenog rada. Broj disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca je nizak i ne odgovara ozbiljnosti problema, posebno u slučajevima krivičnih djela koja uključuju korupciju.

Nijedan državni tužilac nije disciplinski kažnjen[42] za bilo koji od brojnih slučajeva kada su odbacivane optužnice tužilaštva nakon dugogodišnjih sudskih postupka. Istovremeno, Tužilački savjet je klasifikovao podatke o disciplinskim postupcima protiv državnih tužilaca kao tajne,[43] kako bi zaštitio njihovu privatnost.

Reasons for adoption of dismissals (2013 - 2018, by offenses)



Pristup informacijama o ishodima slučajeva u oblasti borbe protiv korupcije je ograničen, jer sudstvo i tužilaštvo kriju podatke o svom radu. Na taj način je javnosti ograničen uvid, a pravosudna odgovornost za rješavanje slučajeva korupcije smanjena. Konačne presude u slučajevima korupcije se objavljuju na web stranicama sudova, ali iz njih su uklonjeni mnogo važni podaci, pod izgovorom zaštite privatnosti optuženih, iako su ti sudski postupci bili otvoreni za javnost.

Anonimiziranje pravosnažnih presuda štiti privatnost i interese osoba pravosnažno osuđenih za krivična djela, uključujući ona za visoku korupciju i organizovani kriminal. Iz tog razloga se brišu ili anonimiziraju svi podaci o optuženim fizičkim licima i kompanijama, advokatima optuženih i predstavnicima oštećenih, zakonskim zastupnicima i dioničarima kompanija, sudskim vještacima i tumačima, kao i svim ostalim osobama ili kompanijama spomenutim u postupku. U nekim presudama su izbrisani podaci o visini štete prouzrokovane krivičnim djelima, pa čak i nazivi oštećenih državnih institucija.

To sprečava javnost da ima uvid u rad sudova, jer kvalifikacija krivičnog djela i propisana kazna zavise od visine pricinjene štete, a to često utiče na određivanje kazne. Sakrivanjem ovih podataka se onemogućava provjera jesu li tužioci i sud pravilno kvalifikovali krivično djelo i jesu li propisana zatvorska kazna ili druge vrste kažnjavanja koje su dogovorene s tužilaštvom pravični i u skladu sa zakonom.

D. Z. podizao gotov novac, koji su prisvajali okrivljeni A. i L. i to po nalogima od: 9.12.2009.godine iznos od ... eura, 31.12.2009.godine iznos od ... eura, 8.02.2010.godine iznos od ... eura, 8.03.2010.godine iznos od ... eura, 9.04.2010.godine iznos od ... eura, 11.05.2010.godine iznos od ... eura, 9.06.2010.godine iznos od ... eura, 8.07.2010.godine iznos od ... eura, 9.08.2010.godine iznos od ... eura, 10.10.2010.godine iznos od ... eura, 11.10.2010.godine iznos od ... eura, 9.11.2010.godine iznos od ... eura, 9.12.2010.godine iznos od ... eura, 28.12.2010.godine iznos od ... eura, 15.02.2011.godine iznos od ... eura, 10.03.2011.godine iznos od ... eura, 13.04.2011.godine iznos od ... eura, 25.05.2011.godine iznos od ... eura, 15.06.2011.godine iznos od ... eura, 12.07.2011.godine iznos od ... eura, 10.08.2011.godine iznos od ... eura, 12.11.2011.godine iznos od ... eura, 31.10.2011.godine iznos od ... eura, 8.11.2011.godine iznos od ... eura, 12.12.2011.godine iznos od ... eura i 29.12.2011.godine iznos od ... eura, i tako sebi pribavili imovinsku korist u ukupnom iznosu od ... eura, dok su preostala sredstva sa računa ... D. Z. u kupnom iznosu od ... eura, neosnovano uplatili po osnovu potpisa i dopunova na navodno isplaćene zarade, na su na taj način nanijeli štetu F. Z. C. G u ukupnom iznosu od ... eura,

Odlomak iz presude Ks.br.1 / 15 Višeg suda u Bijelom Polju od 25.06.2015. godine. – **TAJNI PODACI O VISINI ŠTETE**

... i 10.000 eura, po nalogu Vlade Crne Gore, te da radnje optuženog Pavičevića treba sagledati iz tog ugla, a što prvostepeni sud nije učinio.

Međutim, po nalaženju ovog suda, ovakvi navodi žalbe branioca optuženog Pavičevića ne stoje. Naime, Vlada Crne Gore je učestvovala u predmetnom projektu izgradnje stambeno-poslovnog objekta na način što je na predlog Ministarstva prosvjete i nauke o modelu finansiranja predmetnog objekta donijela Zaključke od 01.03.2007.godine, kojim je zadužila navedeno ministarstvo, Fond zdravstva, Direkciju javnih radova i opštinu Bar da sa bankom potpišu ugovor o međusobnim obavezama što je i učinjeno zaključenjem Ugovora od 08.08.2007.godine. Takođe, prvostepenom presudom je utvrđeno da je Vlada u cilju završetka predmetnog projekta opredijelila sumu u iznosu od 210.000 eura. Međutim, po nalaženju ovog suda, a nasuprot navodima žalbe branioca optuženog P., navedene činjenice i okolnosti ne mogu predstavljati opravdanje za postupanje optuženog P. Ž., kod činjenice da je optuženi P.Ž., kako je to pravilno utvrdio prvostepeni sud, postupao suprotno Statutu O.B. i na taj način prekorao granice svojih službenih ovlaštenja čime je pricinjena šteta O. B. u iznosu kako je utvrđeno dopunom nalaza vještaka finansijske stručne.

Žalбом branioca optuženog P.Ž. se ukazuje da je projekat oko izgradnje predmetnog objekta počeo u mandatu ranijeg predsjednika O.B., da je Vlada prihvatila predlog Ministarstva prosvjete i nauke o modelu finansiranja predmetnog objekta, kojim predlogom je konstatovano da je O.B. spremna da da mjenično jemstvo do završetka izgradnje predmetnog objekta i tehničkog prijema, te konačno da je na osnovu navodene sredstva Vlada donijela Zaključak od 01.03.2007.godine kojim

Odlomak iz presude KŽ-S br.16/2017 Apelacionog suda u Podgorici, 08.11.2017. godine. – **TAJNA IMENA OŠTEĆENIH DRŽAVNIH INSTITUCIJA**

[42]Članovi 108. i 109. Zakona o državnom tužilaštvu: Opomena i novčana kazna u visini od 20% od zarade državnog tužioca u trajanju do tri mjeseca izriču se za lakše disciplinske prekršaje. Novčana kazna u visini od 20% do 40% od zarade državnog tužioca u trajanju od tri do šest mjeseci i zabrana napredovanja izriču se za teže disciplinske prekršaje. Razrješenje se izriče za najteže disciplinske prekršaje.
[43]Tužilački savjet je odbacio zahtjev MANS-a za dostavljanje kopija svih odluka Disciplinskog vijeća odlukom broj: 05-1-37-2 / 18 od 23. maja 2018. godine.

U nekim slučajevima imena sudija[44] ili tužilaca[45] su takođe uklonjena iz presuda. U slučaju korupcije u pravosuđu, Vrhovni je sud čak izbrisao podatke o kazni iz svoje konačne presude. Stoga javnost ne može znati krivičnu politiku Vrhovnog suda niti njegov odnos prema korupciji u sudovima.

Vrhovni sud Crne Gore, u vijeću sastavljenom od predsjednice suda Vesne Medenice, kao predsjednice vijeća, sudija Petra Stojanovića, Svetlane Vujanović, Stanke Vučinić i Radula Kojovića, kao članova vijeća, uz učešće samostalnog referenta Indire Muratović, kao zapisničara, u krivičnom predmetu protiv optuženih G. V. i N. M., zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja iz čl.416 st.3 u vezi st.1 i čl.23 Krivičnog zakonika, odlučujući o žalbama optuženog G. V. i njegovih branilaca D. Dj. i Z. Piperovića, advokata iz Podgorice i optuženog N. M. i njegovog branioca P. Dj., advokata iz Podgorice, izjavljenim protiv presude Apelacionog suda Crne Gore KŽ.S.br.2/17 od 10.04.2017.godine, u sjednici vijeća održanoj dana 12.09.2017.godine u prisustvu optuženih i njihovih branilaca, donio je

PRESUDA

Uvažavaju se žalbe optuženih G.V. i N. M. i njihovih branilaca, pa se preinačava presuda Apelacionog suda Crne Gore KŽ.S.br.2/2017 od 10.04.2017.godine samo u dijelu odluke o kaznama, tako što se optuženi G. V. i N. M., zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja iz čl.416 st.3 u vezi st.1 i čl.23 Krivičnog zakonika primjenom čl.45 i 46 Krivičnog zakonika osudjuju, i to: optuženi G. V. na kaznu zatvora u trajanju od...) godine, a optuženi N. M. na kaznu zatvora u trajanju od) godine i...) mjeseci.

Odlomak iz presude KŽ.S.I.br.2/17 Vrhovnog suda u Podgorici, 12.09.2017. godine. – Tajni podaci o izrečenoj kazni

[44]Presuda Ks.br. 9/2015 Višeg suda u Podgorici, 28.01.2016. godine.
[45]Presuda Ks.br. 1/13 Višeg suda u Bijelom Polju od 11.04.2013. godine.

ZAKONI RAĐENI PO MJERI

Zakoni rađeni po mjeri uspostavljaju i održavaju kontrolu nad određenim sektorom, privrednom granom ili postupkom donošenja odluka, kako bi se postigla nezakonita dobit za određeni subjekat, kao i smanjila sposobnost državnih institucija da obavljaju svoje nadzorne funkcije.

Gotovo tri decenije, Skupštinom Crne Gore je dominirala Demokratska partija socijalista (DPS) i njeni politički saveznici. To je omogućilo političkoj eliti da zarobi proces donošenja odluka i, u velikoj mjeri, neutralizuje kontrolnu funkciju Parlamenta. Brojni su primjeri kako se Parlament koristio samo za potvrđivanje vladinih odluka, bez ikakve prilike da se pravilno ocijene u odnosu na javni interes.

Većina takvih zakona i politika se usvaja bez odgovarajuće javne rasprave, koja bi mogla pružiti tačnu procjenu njihove vrijednosti. Skupština je često morala da raspravlja o predloženim zakonima po skraćenom postupku, s vremenskim okvirom koji onemogućava kvalitetnu raspravu – na primjer, tokom posljednjeg zasjedanja parlamenta prije ljetnje ili novogodišnje pauze.

Takvi zakoni su korišteni za legalizaciju ranije ilegalne prakse ili već postojećih monopola, ili često za izgradnju temelja za stvaranje budućih monopola i korist za uski krug subjekata bliskih vladajućoj eliti. Neki su zakoni favorizovali sektore s već postojećim monopolima, poput Zakona o lutriji, dok su drugi stvorili pravne preduslove koji omogućavaju finansijsku dobit vrlo specifičnoj grupi subjekata.

Proces integracije i usklađivanja crnogorskog pravnog okvira sa standardima EU ponekad se koristio za uvođenje zakona rađenih po mjeri zbog privremene primjene direktiva EU, poput novog Zakona o energetici.

Tipologija zakona se razlikuje zavisno od sektora ili teme, od izmjena postojećeg zakonodavstva u korist privatnih interesa, do usvajanja novih zakona i takozvanih *lex-specialisa*, kojima se uvode novi pravni oblici u zakonodavstvo zemlje.

Sektori ranjivi na zakone rađene po mjeri u Crnoj Gori uglavnom se odnose na upravljanje prirodnim resursima, kao što su energija ili zemlja, ali takođe obuhvataju javne nabavke, prostorno planiranje i različite državne koncesije. To su sve sektori koji mogu stvoriti ogromnu korist za privilegovane pojedince ili subjekte bliske vladajućoj eliti.

Crnoj Gori još uvijek nedostaju institucionalni sigurnosni mehanizmi koji bi mogli spriječiti da takvi zakoni stupe na snagu. Do danas ne postoji odgovarajući monitoring predloženih zakona na nivou parlamentarnih odbora koji bi mogli pružiti jasnu sliku o potencijalnim rizicima da zakon bude izrađen po mjeri. Većinu inicijativa za prepoznavanje da je određeni zakon rađen po mjeri pokreću civilno društvo i mediji, kroz kampanje zagovaranja, učešće u javnim konsultacijama i medijske izvještaje.

Nekoliko primjera pokazuje kako su određeni zakoni rađeni po mjeri stupili na snagu i koje su njihove posljedice po javni interes Crne Gore.

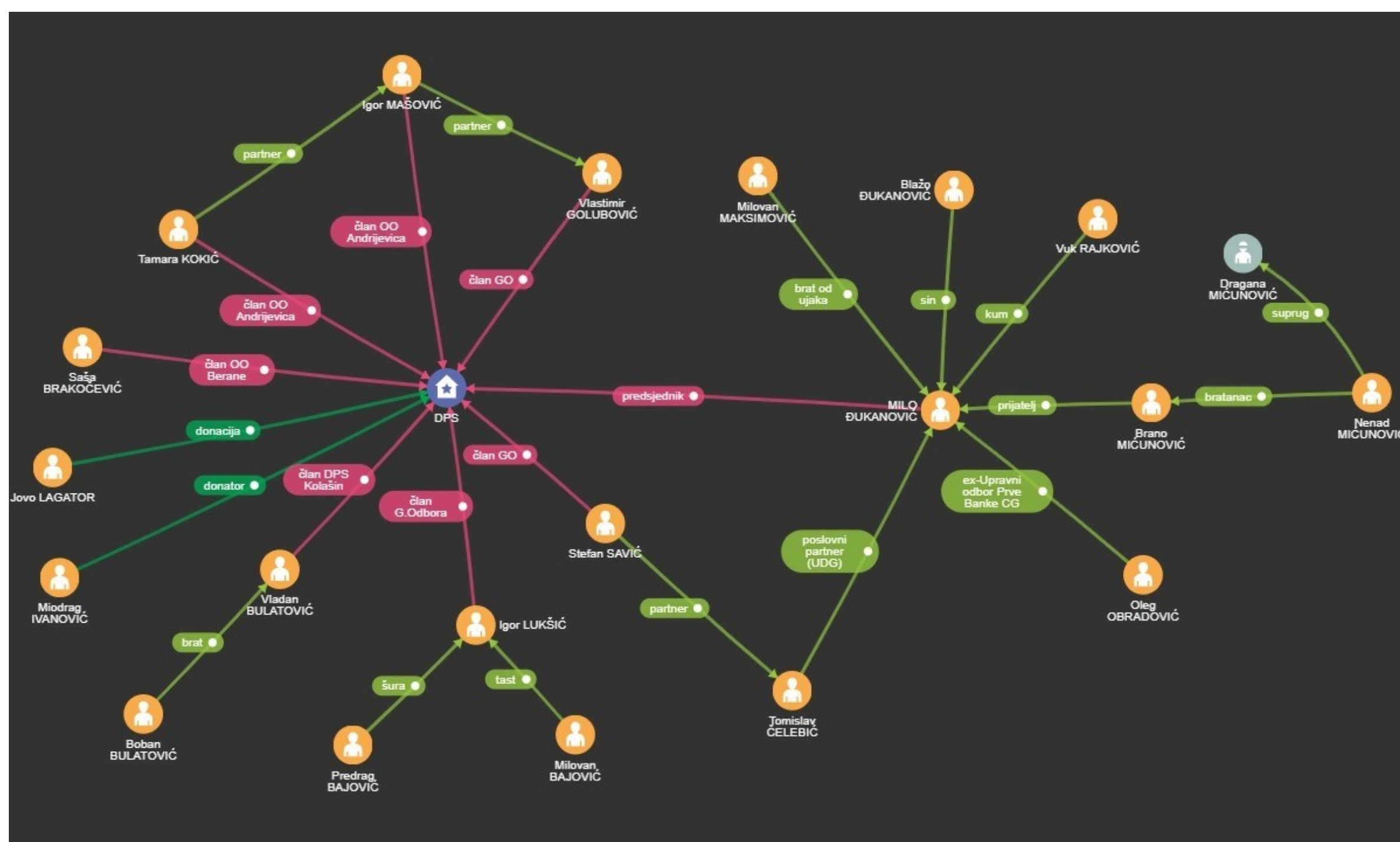
Primjer 1 - Zakon o energetici

Vlada Crne Gore je 2016. godine predložila izmjene Zakona o energetici[46], kako bi omogućila kompanijama koje se bave proizvodnjom iz održivih izvora energije primanje subvencija direktno od krajnjih korisnika električne energije. Tokom rasprave u parlamentu, vladajuća politička stranka je odbila amandmane koje su predložile opozicione stranke, koji su mogli spriječiti takvu praksu.

Obrazloženje vlade je bilo da Crna Gora mora uskladiti svoj pravni okvir s Direktivom EU o korišćenju energije iz obnovljivih izvora,[47] kako bi se postigli relevantni ciljevi za obnovljivu energiju. Iako Direktiva EU precizira da bi zemlje trebale podsticati proizvodnju čistije energije, vlada je to transformirala u obavezu, sa dodatnim pogodnostima za one koji proizvode energiju iz obnovljivih izvora. Garantovali su da će država otkupiti sve što proizvedu, bez obzira na trenutne potrebe zemlje za energijom, status povlašćenog proizvođača i porez na obnovljive izvore, koji potrošači plaćaju direktno preko svojih računa za struju.

Većina tih kompanija proizvodi energiju iz malih hidroelektrana koje ne doprinose značajnije postizanju ciljeva u oblasti čiste energije, utvrđenih u relevantnim EU direktivama.[48] Tokom 2019. godine jedan dio ovih subvencija je ukinut,[49] ali su kompanije zadržale svoj privilegovani status po drugim osnovama.

Istraga koju je sproveo MANS 2017. godine[50] je pokazala da je većina vlasnika malih hidroelektrana koje već proizvode električnu energiju ili namjeravaju da počnu direktno povezana s predsjednikom Milom Đukanovićem ili njegovom strankom. Do tog trenutka vlada je odobrila izgradnju preko 50 malih hidroelektrana.



Šematski prikaz: Mreža malih hidroelektrana

Porodica Đukanović je ušla u posao s električnom energijom kada su dodijeljene dvije koncesije kompaniji u vlasništvu predsjednikovog sina Blaža Đukanovića. Još dvije hidroelektrane će graditi i Milovan Maksimović, Đukanovićev rođak, dok je Vuk Rajković, Đukanovićev kum, povezan s kompanijom koja je dobila koncesije za četiri hidroelektrane.

Uz članove njegove porodice, u posao s električnom energijom su uključeni i poslovni partneri predsjednika Đukanovića. Koncesije za nekoliko hidroelektrana su dodijeljene kompanijama povezanim s Tomislavom Čelebićem, ali i Olegom Obradovićem, koji je bio jedan od ključnih aktera u aferi podmićivanja prilikom privatizacije Telekomu[51] i bivši predsjednik odbora Prve banke Crne Gore, koja je u vlasništvu brata Mila Đukanovića.

[46] Zakon o energetici <http://www.katalogpropisa.me/wp-content/uploads/2017/07/Zakon-o-energetici.pdf>

[47] 2009/28 / EU Direktiva o podsticanju korišćenja energije iz obnovljivih izvora, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0028&from=EN#d1e1755-16-1>

[48] Izvještaj o proizvodnji energije Crnogorskog operatora tržišta električne energije, <https://www.cotee.me/index.php/desavanja/175-mjesecni-energetski-izvjestaj-sluzbe-za-oie-i-vek-za-oktobar-2019-godine>

[49] Vlada Crne Gore, 2019. godine, <https://www.gov.me/vijesti/200599/od-1-juna-se-ukida-naknada-ya-OIE1.html>

[50] Istraga energetskog sektora zarobljenog privatnim interesima, <https://www.mans.co.me/en/energy-sector-in-the-network-of-private-interests-of-dukovic-and-his-party/>

[51] <https://balkaninsight.com/2015/11/18/montenegro-charges-two-in-telekom-bribe-case-11-17-2015/>

Konzorcijum u kojem učestvuje Obradović, zajedno s Rankom Ubovićem i Aleksandrom Mijajlovićem, će graditi najveći broj hidroelektrana. Uz šest trenutno aktivnih, Obradović je dobio koncesije za još 13 postrojenja. Do 2017. godine postojeće Obradovićeve male hidroelektrane dobile su 3,5 miliona eura (4,2 miliona američkih dolara).

Vlada je dodijelila dozvolu za izgradnju dvije male hidroelektrane kompaniji "MN Power",[52] u vlasništvu supruge Nenada Mićunovića, nečaka kontroverznog biznismena Branislava Mićunovića[53] iz Nikšića, koji je u Italiji optužen za međunarodni šverc cigareta.

2017. godine započela je s radom i hidroelektrana u vlasništvu kompanije Kronor.[54] Na čelu Kronora su dva biznismena iz građevinskog sektora, Žarko Burić i Željko Mišković, kao i Predrag Bajović, koji je oženjen sestrom bivšeg premijera, kao i član Glavnog odbora DPS-a Igor Lukšić.

Lukšićev tast je takođe uključen u posao s električnom energijom, kao i nekoliko drugih članova odbora DPS-a, a Stefan Savić, član crnogorske fudbalske reprezentacije, je jedan od članova odbora DPS-a koji je dobio koncesiju za male hidroelektrane.[55]

Ova mreža ljudi i kompanija povezanih s državnim čelnicima se proširila i lokalno. Takođe uključuje članove opštinskih odbora DPS-a u Beranama, Andrijevi i Kolašinu. U to vrijeme građani su plaćali naknade za rad dvije hidroelektrane u vlasništvu Igora Mašovića, člana opštinskog odbora DPS-a u Andrijevi. Igor Mašović je brat tadašnjeg gradonačelnika Andrijevice Srđana Mašovića. Od koncesija dodijeljenih u to vrijeme, gotovo polovina je data pojedincima i kompanijama direktno povezanim s Đukanovićem i DPS-om.

Pored očiglednog ekonomskog uticaja, zakon je imao značajan uticaj i na životnu sredinu i lokalne zajednice u kojima su izgrađene male hidroelektrane. Izgradnjom elektrana su devastirane rijeke, pretežno u manje razvijenom sjevernom dijelu Crne Gore.

To je pokrenulo brojne proteste lokalnih organizacija civilnog društva, koje se zalažu za moratorijum na izgradnju hidroenergetskih postrojenja.[56] U nekoliko slučajeva su uspjeli da zaustave izgradnju novih postrojenja,[57] ali moratorijum nije uveden. Vlada je izjavila da će ponovo razmotriti postojeće ugovore,[58] ali kompanije i dalje uživaju pogodnosti ovog zakona rađenog po mjeri.

Od tada je Zakon o energetici nekoliko puta mijenjan i dopunjavan, ali ključne pogodnosti za te kompanije nisu ukinute.[59]

Osim toga, u protekloj deceniji, vlada i Parlament su usvojili zakone koji ograničavaju prostor za zaštitu javnog interesa i građanskih prava, istovremeno dopuštajući lošu transparentnost, diskreciono odlučivanje i zloupotrebu ovlašćenja u korist nekolicine. Takvi zakoni uključuju izmijenjeni Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata, koji ovlašćenja za donošenje odluka prenosi s lokalnih samouprava na ministra za prostorno planiranje. Isto tako, Zakon o eksproprijaciji imovine je predstavljen kao sredstvo za uklanjanje poslovnih barijera, ali privatnim vlasnicima oduzima pravo na slobodno uživanje svoje imovine, zagarantovano Ustavom Crne Gore.

Primjer 2 - Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata

Vlada Crne Gore je 2017. godine usvojila izmijenjeni Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata,[60] koju je Parlament usvojio iste godine. Jedan od ključnih nedostataka zakona je bila očigledna namjera vlade da centralizuje proces donošenja odluka o prostornim planovima, davanju dozvola i upravljanju zemljištem.

Te su prijedloge kritikovale organizacije civilnog društva i stručnjaci[61] tokom javnih konsultacija, ali vlada je odbila većinu komentara i prijedloga za poboljšanje zakona.

Omogućavanjem apsolutne centralizacije procesa odlučivanja i nadzora prostornog razvoja, predloženi zakon širom otvara vrata korupciji. U dokumentima Evropske komisije prostorno planiranje u Crnoj Gori je već okarakterisano kao vrlo podložno korupciji.[62] Novi zakon zahtijevao je da tim postupkom upravlja još uži krug donosilaca odluka, smanjujući nadzor i broj ljudi na koje bi trebalo uticati koruptivnim aktivnostima.

[52] <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Vijest%20dana&clanak=654512&datum=2017-10-30&najdatum=2018-07-14>

[53] <https://balkaninsight.com/2013/02/07/cigarette-smuggling-trial-against-montenegrins-starts-in-italy/>

[54] Dozvola za rad elektrane Kronor, <https://mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=287470&rType=2> ~

[55] Ugovor o koncesijama, https://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=411689&rType=2&file=17_186_06_08_2020.pdf

[56] <https://www.slobodnaevropa.org/a/29942331.html>

[57] <https://www.slobodnaevropa.org/a/prva-pobjeda-mje%C5%A1tana-protiv-malih-hidroelektrana-u-crnoj-gori/30223773.html>

[58] <https://investitor.me/2019/10/17/premijer-najavio-raskidamo-6-ugovora-za-gradnju-malih-hidroelektrana/>

[59] Izmjene i dopune Zakona o energetici, 2020. godina, https://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407220&rType=2&file=1_177_11_06_2020.pdf

[60] Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/250/1532-9716-27-1-17-5-23.pdf>

[61] <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&clanak=594426&datum=2017-04-13> <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/85364/jelusic-prijedlog-zakona-podsjeca-na-projekat-ekoloske-drzave-u-kojoj-se-sada-smece-nalazi-na-svatom-koraku>

[62] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf

Predlažući takav zakon, vlada je u potpunosti preuzela nadležnost za planiranje i razvoj. To je u suprotnosti s Ustavom,[63] jer ukida nadležnost opštine u smislu prostornog planiranja. Ovaj zakon je takođe u suprotnosti s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi,[64] jer ograničava prava lokalnih vlasti.

Izmjena je uslijedila ubrzo nakon što vlada nije mogla da odobri biznis planove određenih kompanija zbog otpora lokalnih samouprava koje su tvrdile da su takvi planovi bili u suprotnosti s javnim interesom.

Nakon usvajanja zakona, vlada je mogla zaobići svaki otpor na lokalnom nivou i lakše prilagoditi bilo koji razvojni plan, čak i ako nije u skladu s interesima lokalne zajednice. Zakon služi samo centralizaciji vladinih ovlašćenja da odlučuje i potrebama potencijalnih investitora.

Primjer 3 - Zakon o eksproprijaciji imovine

Skupština Crne Gore je 2018. godine usvojila Zakon o eksproprijaciji imovine,[65] kojim se definišu uslovi pod kojima vlada može tražiti od vlasnika privatne imovine da prodaju svoje zemljište državi. Takvi zakoni se obično koriste za razvoj državnih projekata i projekata od nespornog javnog interesa. Međutim, neke od izmjena prethodno izmijenjenog i dopunjenog Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata su predviđale da izgradnju luksuznih hotelskih objekata i odmarališta treba smatrati javnim interesom.

Zakon predviđa da crnogorska vlada može izvršiti eksproprijaciju imovine čak i ako država ne uspije ispregovarati cijenu predmetne imovine s privatnim vlasnikom. U takvim slučajevima vlasnik može zatražiti sudsku zaštitu, ali to ne sprečava vladu da uđe u i počne da koristi nečiju privatnu imovinu.[66] Imajući na umu kapacitete crnogorskog pravosuđa, ti bi sudski sporovi mogli trajati godinama ako se vlasnik ne složi s cijenom zemljišta koju bi definisala vlada. Ovaj zakon se kosi sa Ustavom Crne Gore, koji štiti pravo građana na slobodno uživanje vlasništva nad svojom imovinom.

Ovaj zakon je stupio na snagu nakon nekoliko pokušaja vlade da valorizuje preostale netaknute dijelove crnogorskog primorja, koji nisu uspjeli zbog niza privatnih vlasnika koji nisu bili spremni da prodaju svoje zemljište kako bi ga Vlada mogla ponuditi investitorima. Najočigledniji primjer je slučaj vladinih planova za masovnu urbanizaciju zaliva Buljarica.[67] Planovima se usprotivila lokalna zajednica koja posjeduje dio zemljišta koji je vlada planirala da ponudi na javnom tenderu.[68] Ista grupa građana se takođe usprotivila Zakonu o eksproprijaciji imovine, ali Parlament ga je uprkos protivljenju usvojio.

Usvajanje ovog zakona pružilo je vladi vrlo moćan alat za privlačenje investitora i ogromnu priliku za zloupotrebu službenog položaja.

[63] Član 113 crnogorskog Ustava, <http://www.skupstina.me/images/documents/constitution-of-montenegro.pdf>

[64] Član 4 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, <https://rm.coe.int/168007a088>

[65] <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/499/1789-11283-23-1-18-4-9.pdf>

[66] Član 29a Zakona o eksproprijaciji imovine.

[67] <https://www.slobodnaevropa.org/a/sporna-prodaja-atraktivne-uvale-buljarice/27782111.html>

[68] <https://www.bokanews.me/featured/nase-ognjiste-sudovi-ne-zele-ispitaju-visemilionske-tendere-savjet-privatizaciju/>

OSTVARIVANJE I ODRŽAVANJE ZAROBLJAVANJA DRŽAVE

Slučajevi predstavljeni u ovoj studiji potkrepljuju tvrdnje da je Crna Gora zarobljena država, gdje je pravosuđe fokusirano na oslobađanje državnih funkcionera od odgovornosti u slučajevima korupcije na visokom nivou, a proces donošenja zakona služi kao alat za očuvanje privilegija onima koji su vremenom akumulirali političku i ekonomsku moć.

Pravosuđe

Procesuiranje slučajeva korupcije na visokom nivou s "korisnim" propustima u slučajevima koji uključuju državne funkcionere definiše crnogorsko pravosuđe kao instituciju zarobljenu snažnim političkim uticajem vladajuće elite, a uslovljenu brojnim pogodnostima koje pruža vlada. Odluke sudija i tužilaca se rijetko dovode u pitanje i gotovo nikad ne snose odgovornost za njih, nastavljajući ovaj pristup zasnovan na interesima izvršne vlasti. To je omogućilo vladajućem režimu da opstaje decenijama, nastavljajući da dalje slabi državne institucije zadužene za sprovođenje zakona.

Zakoni rađeni po mjeri

Postignuta na izborima, politička dominacija nad zakonodavnom granom vlasti takođe je vladajućoj eliti omogućila da prilagodi pravni okvir, kako bi služio zaštiti svojih privatnih i političkih interesa, kao i interesa pojedinaca i entiteta koji podržavaju njihovu politiku. Slabo učešće javnosti i loš parlamentarni nadzor predloženih zakona, skoro bez ikakve odgovarajuće rasprave, pridonijeli su legalizaciji brojnih loših praksi i usvajanju politika koje služe samo nekolicini.

Ove prakse značajno utiču na proces EU integracija u Crnoj Gori. Reforme su kozmetičke, bez ozbiljnog uticaja na privilegije i beneficije koje vladajuća elita uživa u sistemu zarobljavanja države. Očuvanje vlasti na svim nivoima je decenijama bila jedina državna politika, koja je najčešće bila opravdavana time da je to u javnom interesu. Vremenom je to rezultiralo lošom vladavinom prava, gdje je korupcija postala pravilo, a ne izuzetak.

ZAKLJUČCI

Zarobljavanje države i dalje predstavlja ozbiljnu prijetnju Crnoj Gori i demokratizaciji njenog društva. Ugrađeno je duboko u nacionalne institucije koje su zarobljene političkim uticajem, decenijama projektovane tako da služe stranci, a ne javnom interesu. To se pokazalo kao posebno opasno u institucijama odgovornim za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao što su policija, tužilaštvo i sudovi.

Zarobljavanje države je omelo napredak zemlje u sprovođenju zakona na svim nivoima, što je posljedično usporilo – a u nekim sektorima i preokrenulo – ciklus reformi. Kao posljedica toga, proces EU integracija kao pokretačko sredstvo za demokratizaciju zemlje je usporen i ne pruža jasne prednosti građanima Crne Gore.

Primjeri predstavljeni u ovom izvještaju jasno opisuju ozbiljnost zarobljavanja države u Crnoj Gori. Sudski slučajevi pokazuju da krivično gonjenje korupcije na visokom nivou u koju su uključeni državni funkcioneri ne podržava vladavinu prava i demokratsko načelo da su pred zakonom svi jednaki. Umjesto toga, ona čuva političku moć vladajuće elite, putem sudskih postupaka koji nisu u skladu s osnovnim načelima kažnjavanja.

Slab sistem odgovornosti u okviru pravosuđa ga je decenijama održavao netaknutim, kako bi služio političkoj eliti. I dalje je prisutna loša transparentnost u radu sudija i tužilaca, što sprečava javnost da ima valjan uvid u njihove postupke i poziva ih na odgovornost.

Slično tome, zakoni rađeni po mjeri su ugrađeni u pravni okvir Crne Gore, kako bi služili interesima vladajuće elite i privilegovanih pojedinaca i subjekata. Proces usvajanja takvih zakona je lišen stvarnih javnih rasprava i diskusija, dok je politička većina u Parlamentu ozbiljno narušila napore da im se suprotstavi. Sprovođenje takvih zakona je već ozbiljno uticalo na javni interes, uključujući u ekonomskom, ekološkom i građanskom smislu.

Nedostatak političke volje, duboko ukorijenjena korupcija i politički uticaj kontinuirano smanjuju mogućnosti za okončanje zarobljavanja države. Međutim, u avgustu 2020., nakon 30 godina, Crna Gora je doživjela prvu promjenu vlasti, koja se sada suočava s pojačanim pritiskom da pruži dugo očekivanu i obećavanu implementaciju ključnih antikorupcijskih reformi. To će takođe zahtijevati snažno civilno društvo i slobodne medije, da nadgledaju budući razvoj i sprečavaju nazadovanje u implementaciji reformi.

Međutim, ove reforme su ograničene na izvršnu i zakonodavnu vlast. Pravosudni sistem bi mogao dugo ostati nepromijenjen, jer mandat sudija i tužilaca ne zavisi od izbora. To će značajno usporiti nove reforme, ali ih neće u potpunosti zaustaviti. Nova politička većina donosi šansu da Parlament postane istinsko nadzorno tijelo, što je neophodno za smanjenje mogućnosti usvajanja zakona rađenih po mjeri.

PREPORUKE

Ovaj izvještaj navodi da u pravosudno procesuiranje korupcije velikog obima treba uvesti značajne izmjene, uključujući efikasniji sistem vršenja provjera i uvođenja ravnoteže, kao i poboljšanu transparentnost i pristup informacijama o radu pravosuđa. Da bi se spriječilo usvajanje i primjena zakona rađenih po mjeri, mora se uvesti efikasniji sistem za nadzor postupka izrade i usvajanja zakona, kao i otvaranje postupka izrade i usvajanja zakona za najšire moguće javne rasprave.

Pravosuđe

Prva preporuka koja se odnosi na pravosuđe je da se izvuku pouke iz iskustava drugih država i osiguraju personalne i sistemske promjene u pravosuđu, posebno na najvišim nivoima.

Da bi pravosuđe prestalo da održava zarobljavanje države u Crnoj Gori, mora se ojačati njegova sposobnost da efikasno procesuirá krivična djela, posebno ona korupcije velikog obima koja uključuju državne funkcionere. Potrebne su jače istražne mjere i izmjene Krivičnog zakonika, jer su to alati za efikasnije istrage i manje nepotvrđenih optužnica. To je posebno važno za primjenu sporazuma o priznanju krivice, koji prevladavaju u slučajevima koji uključuju državne i političke funkcionere, kako bi se izbjegle blage kazne i zloupotreba tog instrumenta.

Potrebno je uvesti jasne, transparentne i obavezujuće smjernice za sudove, kako bi se spriječio nastavak prakse izricanja kazni koje su znatno ispod zakonskog minimuma za najteža krivična djela korupcije, koja nanose značajnu štetu državnom budžetu.

Takođe se mora uspostaviti efikasniji sistem odgovornosti u pravosuđu, kako bi se spriječilo njegovo korišćenje za zarobljavanje države. Ovaj izvještaj dokazuje da se toleriše kršenje zakona i nepoštovanje procedura od strane tužilaca i sudija. Njihovi propusti u korist optuženih za teška krivična djela korupcije nisu sankcionisani.

Čvrst sistem vršenja provjera i uvođenja ravnoteže za ocjenu rada pravosuđa je ključan za slanje poruke da se nezakonito ponašanje više neće tolerisati u institucijama nadležnim za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Transparentnost u radu pravosuđa i slobodan pristup informacijama su jedan od ključnih faktora potrebnih za pravilan javni nadzor nad pravosuđem. Sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama je vrlo slabo, a tužioci i sudije interno preduzimaju korake kako bi uskratili pristup informacijama o svom radu, kao i sudskim dokumentima i spisima tužilaca, čak i kada su istrage i suđenja završena.

Pristup pravosnažnim sudskim presudama je formalno dopušten, ali je znatno podrivan sudskim odlukama o anonimiziranju ključnih podataka u tim dokumentima. Takva praksa se mora promijeniti i omogućiti javnosti puni pristup sudskim presudama. To će omogućiti istinski javni nadzor nad pravosudnim sistemom, smanjiti mogućnosti za nezakonito ponašanje tužilaca i sudija i ukloniti ih iz mehanizma državnog zarobljavanja.

Izrada zakona

Uloga Parlamenta u stvaranju okruženja s nultom tolerancijom na zakone rađene po mjeri je nesporna. Vlada takođe mora sprovesti odgovarajuće javne konsultacije, otvorene za sve zainteresovane strane.

Predlažemo usvajanje posebnog zakona, kojim bi se od Vlade zahtijevalo da navodi sve pogodnosti koje bi pravna lica uživala na osnovu svakog predloženog zakona.

Što se tiče izrade zakona, vlada i njene agencije moraju uložiti dodatni napor u mobilizaciju građana, OCD-a i ostalih relevantnih subjekata, kroz organizaciju istinski otvorenog procesa učestvovanja. Ovaj proces više ne bi trebalo da bude formalan kako bi se zadovoljile zakonske obveze, već široko otvoren proces koji će se oslanjati na potencijal OCD-a i grupa iz zajednice, stručnjaka i akademske zajednice, kako bi predstavio najbolje moguće pravne norme. Takav postupak će umanjiti uticaj lobiranja na određena zakonska rješenja i smanjiti mogućnosti za izradu zakona rađenih po mjeri.

Parlament bi takođe trebao da sprovodi detaljniji nadzor zakonskih prijedloga predatih na raspravu i usvajanje. Iako prijedloge zakona prije usvajanja provjerava nekoliko odbora, u Parlamentu do sada nije bilo odvojenog postupka provjere treba li neke zakone smatrati kao potencijalno rađenima po mjeri. Do sada usvojeni zakoni koji su rađeni po mjeri su usklađeni s domaćim zakonodavstvom, ali ne uvijek i sa direktivama EU.

Obaveze koje proizilaze iz pregovaračkog poglavlja 8, koje definišu politiku tržišne konkurentnosti^[69] bi mogle poslužiti kao polazna tačka za procjenjivanje i usklađivanje sa standardima EU. Mogli bi u velikoj mjeri omogućiti filtriranje zakonskih odredbi, kako bi se alarmirali relevantni subjekti u slučaju da je predloženi zakonski akt pripreman po mjeri.

Uz to, parlamentarna tijela bi trebalo da sprovedu ozbiljniju procjenu svih relevantnih subjekata na koje utiče predloženi zakon, kao i svih stvarnih i potencijalnih korisnika određenih pravnih normi koje bi se mogle smatrati kao pristrasne ili povoljnije za te subjekte.

[69] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en



mans

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - NGO MANS

Dalmatinska 188, Podgorica, Montenegro

Tel: +382 20 266 326

E-mail: mans@t-com.com

<http://www.mans.co.me/>

<https://www.facebook.com/nvo.mans>

<https://twitter.com/NVOMANS>