

**Analiza presuda
i podaci o rezultatima antikorupcijskih reformi**

IZA STATISTIKE

Izdavač:

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS
www.mans.co.me

Dalmatinska 188, Podgorica, Montenegro
Tel/Fax: +382 20 266 326; +382 20 266 327
E-mail: mans@t-com.me

Autori:

Veselin Radulović
Vanja Čalović
Vuk Maraš

Ekspertska podrška:

Aleksandar Mašković
Mila Radulović
Radovan Terzić
Jelena Mandić

Administrativna podrška:

Veselin Bato Bajčeta
Vuk Janković
Anđela Nicović
Nikoleta Lagator
Slavica Medojević
Dimitrije Ostojić
Bajo Danilović

Dizajn i priprema za štampu:

Saša Raičević

Štampa:

3mmakarije, Podgorica

Tiraž:

500

Podgorica, jul 2011. godine

CIP - Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-601-00-3
COBISS.CG-ID 18781456

Sadržaj

Uvod.....	8
Sažetak	9
I DIO - ANALIZA PRESUDA ZA KORUPCIJU	12
1. Nadležnosti institucija.....	14
1.1. Nadležnosti sudova	14
1.2 Nadležnosti tužilaštva	16
1.3. Tripartitna komisija.....	17
2. Pristup sudskim presudama	19
2.1. Tajne presude	20
2.2 Druga ograničenja pristupa sudskih presudama	24
2.3 Promjena prakse.....	26
3. Statistički podaci o presudama za korupciju.....	27
3.1 Optužnice	28
3.2. Prvostepene presude	30
3.2.1. Osuđujuće presude	32
3.2.2. Oslobađajuće presude	35
3.2.3. Odbijajuće presude	35
3.3. Drugostepene presude.....	35
3.4. Podaci po sudovima	36
3.4.1. Prvostepeni sudovi.....	36
3.4.2. Drugostepeni sudovi	44
4. Struktura optuženih za korupciju	47
5. Trajanje sudskih postupaka.....	50
6. Problemi po vrstama presuda.....	54
6.1. Osuđujuće presude	54
6.1.1. Vrste izrečenih kazni	54
6.1.2. Zakonski okvir	55
6.1.3. Ublažavanje kazni kao pravilo, a ne izuzetak.....	55
6.1.4. Neujednačena kaznena politika	57
6.1.5. Naknada štete i oduzimanje koristi stečene korupcijom.....	62
6.1.6. Primjena mjera tajnog nadzora u dokazivanju korupcije.....	65

6.2. Vještaci i oslobađajuće presude.....	66
6.3. Odbijajuće presude i odgovornost tužilaca.....	68
6.3.1. Zastarjelost krivičnog gonjenja	68
6.3.2. Odustajanje nakon višegodišnjih postupaka.....	71
6.3.3. Odbacivanje optužnice zbog pogrešne nadležnosti.....	74
7. Sudska praksa za najčešća djela korupcije:	75
7.1. Zloupotreba službenog položaja.....	75
7.1.1. Zastupljenost djela u optužnicama i presudama.....	75
7.1.2. Zakonski okvir.....	75
7.1.3. Izmjene zakona kao prepreka borbi protiv korupcije.....	78
7.2. Zloupotreba ovlašćenja u privredi	82
7.2.1. Zastupljenost djela u optužnicama i presudama.....	82
7.2.2. Zakonski okvir.....	83
7.2.3. Diskreciona ovlašćenja tužilaca u kvalifikovanju djela	84
7.3. Primanje i davanje mita	85
7.3.1. Zastupljenost djela u optužnicama i presudama.....	85
7.3.2. Zakonski okvir.....	86
7.3.3. Promjene u praksi nakon promjena nadležnosti sudova.....	87
II DIO - PREGLED REZULTATA ANTIKORUPCIJSKIH REFORMI.....	88
1. Nacionalna komisija za praćenje sprovođenja reformi.....	90
1.1. Struktura i sredstva Nacionalne komisije	90
1.2. Aktivnosti Nacionalne komisije	91
2. Antikorupcijske reforme.....	93
2.1. Objavljivanje Sporazuma sa M-telom	95
2.2. Sadržaj Sporazuma	97
2.3. Postupak pred Ustavnim sudom	98
2.4. Predstavka Evropskom sudu za ljudska prava.....	100
2.5. Postupak pred Osnovnim sudom u Podgorici.....	101
2.6. Reakcija Agencije za zaštitu ličnih podataka	101
3. Pristup podacima o sprovođenju reformi.....	102

3.1. Upravni postupak.....	102
3.2. Upravni spor	103
3.3. Podaci po institucijama.....	104
3.4. Preporuke za unapređenje pristupa podacima o reformama.....	104
4. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana.....	106
4.1. Opšti podaci o realizaciji akcionog plana	107
4.2. Korupcija	108
4.2.1. Prioritet u suzbijanju korupcije na političkom i međunarodnom planu... 108	
4.2.2. Oblasti od posebnog rizika	113
4.2.3. Prevencija korupcije u organima za sprovođenje zakona.....	117
4.3. Organizovani kriminal	120
4.3.1. Analiza stanja.....	120
4.3.2. Najčešći pojavni oblici.....	121
4.3.3. Prevencija.....	121
4.3.4. Saradnja između državnih organa.....	122
4.3.5. Regionalna i međunarodna saradnja	122
4.4. Monitoring	123
Aneksi	124
Aneks 1: Pregled dnevnih redova sjednica nove Nacionalne komisije	124
Aneks 2: Usaglašavanje ocjena realizacije reformi	126
Aneks 3: Odgovori institucija po zahtjevima za slobodan pristup informacijama oko realizacije mjera iz Akcionog plana.....	132
Grafici	134
Tabele.....	135

UVOD

Ova analiza je nastala kao pokušaj da se sagledaju efekti antikorupcijskih reformi, a posebno rada pravosuđa u borbi protiv korupcije. Ona pokušava da utvrdi šta se nalazi iza zvanične, teško razumljive statistike i sagleda stvarne rezultate sudskih postupaka za krivična djela sa elementima korupcije.

Prvi dio publikacije sadrži analizu sudskih presuda za korupciju deset osnovnih sudova koji su dozvolili pristup sudskoj praksi, kao i dva viša i Apelacioni sud, koji presude objavljuju na internetu. Ovaj dio sadrži informacije o nadležnostima sudova i tužilaštava, problemima u pristupu sudskim presudama, kao i statističke podatke. Posebna poglavlja analiziraju strukturu optuženih za korupciju, trajanje sudskih postupaka i ukazuju na probleme u presuđivanju krivičnih djela sa elementima korupcije.

Drugi dio publikacije sadrži podatke o sprovođenju Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, koji je usvojila Vlada Crne Gore i kojim se predviđaju brojne reforme svih nadležnih institucija. U tom dijelu su dati zvanični podaci o rezultatima konkretnih aktivnosti predviđenih Akcionim planom. Posebno poglavlje ukazuju na izazove u radu Nacionalne komisije, vladinog tijela zaduženog za koordinaciju reformi. U ovom dijelu se nalazi i studija slučaja koja pokazuje da policija zloupotrebljava reforme za proširivanje ovlašćenja kojim se krše ljudska prava. Posebno poglavlje ukazuje na probleme sa kojima smo se suočili u prikupljanju podataka o rezultatima reformi.

Svi podaci korišćeni u izradi ove publikacije su prikupljeni od nadležnih institucija na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Izradu ove publikacije finansirali su Britanska ambasada u Crnoj Gori, i Evropska unija, preko Delegacije EU u Crnoj Gori. Stavovi iznijeti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora, i ne mogu se smatrati stavovima donatora koji su finansijski podržali projekat.

SAŽETAK

Zvanične podatke o radu sudstva, tužilaštva i policije, prikuplja Tripartitna komisija sastavljena od predstavnika tih institucija koja objavljuje polugodišnje statističke izvještaje o krivičnim djelima sa elementima korupcije.

MANS je od 15 osnovnih sudova zatražio pravosnažne presude donešene u periodu od 2006. do 2010. godine. Samo tri suda su dostavila sve presude, a deset je donekle omogućilo pristup sudskoj praksi. Sedam sudova nam je bar nekoj fazi zabranilo pristup presudama označavajući ih kao tajne, uz obrazloženje da bi se njihovim objavljivanjem ugrozila privatnost stranaka u postupku. Takve odluke potvrdilo je Ministarstvo pravde, kao i Upravni i Vrhovni sud koji svoje presude objavljuju na internetu.

Ova analiza je rađena na osnovu 155 prvostepenih postupaka za krivična djela sa elementima korupcije koji su vođeni u deset osnovnih i dva viša suda, kao i 36 drugostepenih presuda.

Konstantan otpor sudova da omoguće pristup presudama navodi na sumnju da stvarne rezultate pravosuđa u borbi protiv korupcije pokušavaju sakriti statističkim podacima. Te sumnje se, u mnogim slučajevima, pokazuju opravdanim. Primjeri pokazuju da neki sudovi fiktivno povećavaju statističke podatke koje dostavljaju Tripartitnoj komisiji, uključivanjem i onih predmeta koji se odnose na druga krivična djela, kao što su nezakonit ribolov ili nasilje u porodici. Takođe, podaci dostupni na sajtovima viših sudova se razlikuju od izvještaja Tripartitne komisije.

Dvije trećine slučajeva koje su nam sudovi dostavili se odnosilo na utaje poreza i drugih dadžbina i bagatelna krivična djela. Upravo u tim postupcima su najčešće donošene osuđujuće presude, što uljepšava statističke podatke o rezultatima pravosuđa u borbi protiv korupcije.

U većini sudskih postupaka lica su optužena za zloupotrebu službenog položaja, a u poslednjih devet godina, zakonska odredba koja propisuje ovo krivično djelo je mijenjana četiri puta. Zahvaljujući izmjenama zakona, nastajali su „ping-pong“ predmeti koji traju godinama i uzrokuju velike troškove po budžet. Veliki broj sudskih odluka koje se donesu u ovim predmetima ostaju bez ikakvog značaja, ali ulaze u sudsku statistiku i eventualno doprinose pokazivanju aktivnosti sudova.

Dok su osnovni sudovi imali samo jednu presudu za krivična djela primanja i davanja mita, većina prvostepenih predmeta viših sudova se odnosi baš na ta djela. Veći broj takvih slučajeva se poklapa sa zakonskim izmjenama nadležnosti sudova, ali i uvođenjem obaveze sudovima da izvještavaju o statističkim pokazateljima vezanim za slučajeve korupcije.

Sudski postupci za korupciju u koje smo imali uvid su u prosjeku trajali preko 16 mjeseci, pri čemu prvostepeni postupci kod viših sudova u prosjeku traju dvostruko duže nego postupci osnovnih sudova. Neki sudski postupci traju nerazumno dugo krivicom tužilaštva i suda, što prouzrokuje velike troškove koji najčešće padaju na teret sudskog budžeta. Nerijetko, neuredno ili nesavjesno vršenje službenih dužnosti od strane državnih tužilaca uzrokuje nastupanje zastarjelosti krivičnog gonjenja i donošenje presuda kojim se optužbe odbijaju.

Javni funkcioneri su rijetko optuženi za korupciju, a još rjeđe osuđeni, dok su sudovi utvrdili zanemarljivo male iznose štete prouzrokovane njihovim krivičnim djelima. Oduzeta korist stečena korupcijom takođe potvrđuje da su u sudovima vođeni postupci za najlakše oblike ovih krivičnih djela.

Sudska praksa pokazuje da mnogi predstavnici oštećenih institucija nisu tražili da funkcioneri ili službenici naknade štetu prouzrokovanu korupcijom. Štaviše, ni tužioc

nemaju dovoljno kapaciteta da procijene nastalu štetu, pa optužene gone zbog lakših krivičnih djela nego ona koja su zaista počinili.

Sudovi imaju izuzetno blagu kaznenu politiku, posebno za krivična djela korupcije koja su počinili javni funkcioneri, u mnogim slučajevima suprotno zakonu. Viši sudovi su, u prvostepenim postupcima, imali nešto oštrije kaznenu politiku od osnovnih. Dok su osnovni sudovi uslovnim osudama kažnjavali funkcionere koji su zloupotrijebili položaj i oštetili državni budžet, viši su na zatvorske kazne osuđivali pojedince koji daju mito saobraćajnim policajcima, nakon što su ih prethodno držali u pritvoru.

Poseban problem je neujednačenost kaznene politike među sudovima, ali i unutar istih sudova. Pored toga, sudovi imaju potpuno suprotna tumačenja izmjena zakona, što ima različite posljedice na ishod krivičnih postupaka. Štaviše, zakonske izmjene nadležnosti su, zahvaljujući neažurnosti sudova, nerijetko rezultirale zastarijevanjem krivičnih djela i odbijanjem optužnica. Neki primjeri navode na zaključak da ni tužilaštvo ni sudstvo ne raspolažu dovoljnim stručnim kapacitetima čak ni da prepoznaju sopstvene nadležnosti, što dovodi do negativnih ishoda krivičnih postupaka.

Česte i nedosljedne izmjene zakona dovele su do toga da ista lica koja su izvršila iste radnje moglo biti optužena i osuđena za različita krivična djela, a time i različite kazne, dok nedovoljni kapaciteti i nedostatak odgovornosti sudstva i tužilaštva u velikoj mjeri ugrožavaju efekte primjene novih zakonskih rješeja. Stoga se nameće zaključak da su brojne, nekonzistentne izmjene zakona, umjesto sredstva za suzbijanje korupcije, postale sredstvo za pomoć licima koja su bila ili će biti optužena.

Na kraju, ova analiza pokazuje da su sve tri grane vlasti - zakonodavna, sudska i izvršna - pokazale ozbiljan nedostatak stručnih kapaciteta i volje za suzbijanje korupcije.

Drugi dio publikacije sadrži informacije o realizaciji reformi predviđenih Akcionim planom za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u toku 2010. godine.

Podaci pokazuju da je tokom 2010. godine potpuno realizovano samo 13% planiranih reformi, u toku je realizacija polovine planiranih aktivnosti, a realizacija oko 40% aktivnosti nije ni započeta.

Većina realizovanih reformi su adiministrativnog karaktera, pa nisu mogle imati veći doprinos faktičkom smanjenju stepena korupcije i organizovanog kriminala. Uglavnom su se odnosile na obuke, nabavku opreme i obezbjeđenje prostora, što su institucije radile i prethodnih godina. Institucije su zaključivale i sporazume, usvajale podzakonske akte i organizovale medijske kampanje.

Sa druge strane, ključne aktivnosti koje bi doprinijele postizanju značajnih rezultata u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala nisu započete. Skupština Crne Gore još uvijek nije uspostavila posebno radno tijelo koje bi se nadziralo sprovođenje reformi u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Nije izvršena puna harmonizacija nacionalnog zakonodavstva sa konvencijama iz oblasti organizovanog kriminala, nisu izmijenjeni mnogi važni antikoruptionski zakoni ili su usvojena nova zakonska rješenja koja nisu u skladu sa standardima.

Nije bilo pravosnažnih presuda koima je trajno konfiskovana imovina stečena vršenjem krivičnih djela korupcije i organizovanog kriminala, dok je privremeno zamrznuta imovina u vrijednosti manjoj od milion eura. Specijalni istražni tim sproveo je samo četiri istrage i dvije finansijske istrage u cijeloj 2010. godini.

Uprava policije nije sačinila analizu kriminalističke scene Crne Gore, niti je pripremila izvještaj o uticaju organizovanog i teškog kriminala iz regiona na Crnu Goru. Još uvijek nije uspostavljena Nacionalna kancelarija Europolu u Crnoj Gori.

Podaci pokazuju da su institucije zadužene za sprovođenje antikorupcijskih reformi spremne da objave tek svaki četvrti podatak o njihovim rezultatima. Zabrinjavajuće veliki broj institucija krši Zakon o slobodnom pristupu informacijama, posebno rokove za dostavljanje odgovora, ili zabranjuju pristup traženim podacima, ignorišu zahtjeve i rješenja drugostepenih organa.

Dok su konkretni rezultati borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala veoma ograničeni, policija je reforme koristila kao izgovor da proširi ovlašćenja, pa je više od dvije godine, prikupljala podatke o komunikaciji građana, kršći Ustavom garantovano pravo na privatnost.

Zahvaljujući tajnim sporazumima sa telekomunikacionim operaterima, policija je samostalno, arbitrarno i neograničeno pristupala njihovim bazama podataka. Sa druge strane, korisnicima usluga telekomunikacionih kompanija nije bila dostupna djelotvorna kontrola.

Nakon trogodišnjih sudskih i drugih pravnih postupaka, MANS je konačno uspio da natjera upravu policije da objavi tajne sporazume. Zatim je Agencija za zaštitu ličnih podataka utvrdila da se njima krši pravo na privatnost građana i naložila policiji brisanje prikupljenih podataka.

Ipak, već godinama se čeka da Ustavni sud ocijeni da li postojeća zakonska rješenja policiji daju za pravo ili su ona suprotna međunarodnim konvencijama i Ustavu Crne Gore.

Poseban dio publikacije sadrži informacije o aktivnostima Nacionalne komisije za praćenje sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, koju je uspostavila Vlada.

Zahvaljujući upornim predlozima MANS-a, nakon tri godine, sjednice te Komisije su konačno otvorene za javnost, tom tijelu su date nadležnosti da postupa po predstavkama građana, a inoviran je i Akcioni plan i predviđen niz novih reformi u oblastima koje su posebno osjetljive na korupciju, kao što je izgradnja objekata, privatizacija i javne nabavke. Ipak, sprovođenje tih reformi tek treba da počne i da konkretne rezultate.

I DIO

**ANALIZA PRESUDA
ZA KORUPCIJU**

1. NADLEŽNOSTI INSTITUCIJA

Česte izmjene zakona uzrokovale su promjenu stvarne nadležnosti sudova koji sude u prvom stepenu za krivična djela korupcije. Neki predmeti su više puta "premješteni" iz jednog suda u drugi, što je dodatno odugovlačilo postupke i povećavalo sudske troškove, a nerijetko je zbog toga nastupala i zastarjelost krivičnog gonjenja. Istovremeno, seoba predmeta je dovela do fiktivnog povećanja statističkih podataka za slučajeve korupcije.

Izmjene zakona promijenile su i ovlaštenja tužilaštva, pa je za krivična djela sa elementima korupcije nadležan Specijalni tužilac. Umjesto sudske uvedena je tužilačka istraga i proširena su ovlaštenja za korišćenje mjera tajnog nadzora za dokazivanje korupcije. Ipak, praksa pokazuje da nedovoljni kapaciteti i nedostatak odgovornosti tužilaštva mogu u velikoj mjeri ugroziti efekat primjene novih zakonskih rješenja.

Na primjer, stvarnu nadležnost pri pokretanju postupaka određuje državni tužilac u optužnici, a praksa pokazuje da se kvalifikacija tužilaca nerijetko pokazuje pogrešnom, što može dovesti do oslobađanja počinitelaca, isključivo zbog procesnih nedostataka.

Stoga se nameće zaključak da je izvršna i zakonodavna vlast pokazala ozbiljan nedostatak stručnih kapaciteta i volje za suzbijanje korupcije, pa su česte izmjene zakona, umjesto sredstva za suzbijanje korupcije, postale sredstvo za pomoć licima koja su bila ili će biti optužena za korupciju.

Na kraju, podatke o radu sudstva, tužilaštva i policije, prikuplja takozvana Tripartitna komisija sastavljena od predstavnika tih institucija koja objavljuje polugodišnje statističke izvještaje. Ipak, izvještaji ne sadrže analize, niti ukazuju na problem, iako je to jedan od zadataka Komisije.

1.1. Nadležnosti sudova

Crnogorski sudski sistem je organizovan kao trostepeni. Sastoji se od 15 osnovnih sudova, dva viša, Apelacionog i Vrhovnog suda, kao i dva Privredna i Upravnog suda. Pri višim sudovima u Podgorici i Bijelom Polju funkcionišu Specijalizovana odjeljenja za organizovani kriminal, korupciju, terorizam i ratne zločine.

Od 2004. godine, izmjene zakona su u velikoj mjeri uticale na nadležnosti sudova, što se može vidjeti na primjeru koji se odnosi na krivično djelo koje se najčešće pojavljuje u sudskoj praksi, zloupotrebu službenog položaja.

Do donošenja Krivičnog zakonika iz 2003., koji se počeo primjenjivati od 02. aprila 2004. godine, viši sudovi su bili stvarno nadležni da sude u prvom stepenu za najteži oblik krivičnog djela zloupotreba službenog položaja.¹ Početkom primjene novog Krivičnog zakonika za suđenje u prvom stepenu za zloupotrebu službenog položaja postali su nadležni osnovni sudovi, bez obzira na oblik krivičnog djela.

Do nove promjene nadležnosti za suđenje u prvom stepenu za ovo krivično djelo dolazi donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2008. godine², kojim se propisuje da su viši sudovi nadležni da sude u prvom stepenu za krivično djelo zloupotrebe

¹ Član 11. tada važećeg Zakona o sudovima ("Službeni list RCG" br.20/95) propisivao je da je Viši sud nadležan da u prvom stepenu sudi za krivična djela za koja je predviđena kazna zatvora preko 10 godina, a po Krivičnom zakonu koji je važio do 02.04.2004 godine za najteži oblik krivičnog djela zloupotreba službenog položaja mogla se izreći kazna preko 10 godina zatvora.

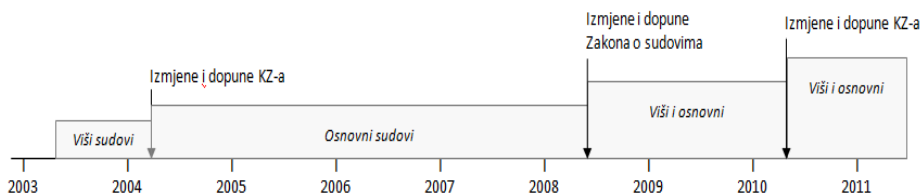
² "Službeni list CG" br.22/2008 od 02.04.2008 godine

službenog položaja za koje je propisana kazna zatvora od osam godina ili teža kazna. Polazeći od člana 416. Krivičnog zakonika i propisanih kazni za ovo krivično djelo, osnovni sudovi su zadržali nadležnost za suđenje u prvom stepenu jedino za osnovni oblik ovog krivičnog djela.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2008. godine propisano je da će se predmeti za ova krivična djela koji su primljeni do početka rada specijalizovanih odjeljenja u višim sudovima, dovršiti u sudovima koji su nadležni po dotadašnjim propisima, a ako prvostepena odluka bude ukinuta poslije stupanja na snagu ovih izmjena, predmeti će se ustupiti sudu koji je nadležan po izmjenama zakona o sudovima iz 2008.³

Izmjene Krivičnog zakonika iz 2010. godine direktno su uticale i na postupke pred višim sudovima, gdje su za teže oblike krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja bila okrivljena odgovorna lica u privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu.

U tim postupcima viši sudovi se oglašavaju stvarno nenadležnim i predmete ustupaju osnovnim sudovima sa obrazloženjem da se činjenični opisi u dispozitivu optužnica koji se odnose na krivično djelo zloupotrebe službenog položaja iz stava 4.⁴ mogu kvalifikovati kao drugo krivično djelo - zloupotreba položaja u privrednom poslovanju, za koje su, obzirom na propisanu kaznu, nadležni osnovni sudovi za suđenje u prvom stepenu.



Grafik 1: Izmjene nadležnosti sudova (2004. - 2010.)

Inače, krivično djelo zloupotreba položaja u privrednom poslovanju iz člana 272. Krivičnog zakonika prvi put je propisano takođe izmjenama zakona iz 2010. godine i stupilo je na snagu istog dana kada je promijenjen i član 416. po kome odgovorno lice u privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu više nije moglo biti izvršilac krivičnog djela zlouporeba službenog položaja.

Pored toga što su mnogi ovakvi predmeti nekoliko puta "premješteni" iz jednog suda u drugi i što sudovi konstantno imaju za zadatak da utvrde koji od zakona je najpovoljniji za okrivljene, posljednje izmjene zakona iz 2010. godine mogu stvoriti još jedan dodatni problem u ovim postupcima.

Naime, viši sudovi su već zauzeli stav da se u tim postupcima radi o krivičnom djelu zloupotreba položaja u privrednom poslovanju iz člana 272. Krivičnog zakonika, pa je sada na osnovnim sudovima da odlučuju o optužbama za krivično djelo koje nije bilo propisano u vrijeme izvršenja djela za koje se okrivljenima sudi. Pozivanje na kontinuitet sa krivičnim djelom iz ranije vežećeg člana 416. stav 4. Krivičnog zakonika, moglo bi značiti ozbiljno ugrožavanje principa zakonitosti i preširoko tumačenje zakona, što je neprihvatljivo u krivičnom pravu.

Ipak, obzirom na stav viših sudova, realno je očekivati da osnovni sudovi u praksi odlučuju o optužbama za ovo novo krivično djelo, polazeći od prilično sličnog opisa radnje izvršenja ova dva krivična djela. U tom smislu bitno je ukazati i da se novo krivično djelo zloupotreba položaja u privrednom poslovanju iz člana 272. Krivičnog zakonika ne svrstava u krivična

³ Član 35. stav 2. i 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima ("Službeni list CG" br.22/2008 od 02.04.2008 godine)

⁴ kojom je propisano da će se odgovorno lice u privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu kazniti kaznom propisanom za ovo djelo

djela sa elementima korupcije. Međutim, polazeći od dosadašnje prakse, za očekivati je i da se eventualne presude u postupcima za ovo djelo neosnovano svrstavaju u statistiku koja se odnosi na borbu protiv korupcije.

1.2 Nadležnosti tužilaštva

Državna tužilaštva uglavnom slijede strukturu sudskog sistema. Svako državno tužilaštvo vodi državni tužilac, u čemu mu pomažu jedan ili više zamjenika tužilaca.

U sastavu Vrhovnog državnog tužilaštva od 2004. godine funkcionira Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala čija je stvarna nadležnost donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužiocu, od 04. jula 2008. godine proširena i na krivična djela korupcije, terorizma i ratnih zločina. Tužiocu Specijalnog odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina nadležni su za postupanje pred Specijalnim vijećima dva Viša suda.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku⁵ propisano je da će se u postupcima za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina ovaj zakonik primjenjivati od 26. avgusta 2010⁶.

Odredbe novog Zakonika o krivičnom postupku⁷ propisuju čitav niz novih instituta i rješenja od kojih se, kao najznačajnije, izdvaja promjena koncepcije istrage, koja je sada u nadležnosti državnog tužioca.

U dosadašnjoj praksi, tužiocu su pokazali neažurnost i nestručnost, a nevršenjem svojih ovlašćenja su doveli do nastupanja zastarjelosti gonjenja i odbijanja optužbi (detaljnije u poglavlju 6. i 7). Stoga se nameće pitanje da li tužilaštvo ima i minimum kapaciteta za vođenje istraga i za dodatno proširivanje ovlašćenja, odnosno da li će biti u stanju da odgovori izazovima koje pred njih postavlja novi Zakonik.

Izmjene zakona podrazumijevaju da stvarnu nadležnost u postupcima za krivična djela organizovanog kriminala i korupcije u prvom redu određuje specijalno tužilaštvo svojim inicijalnim aktom. Analiza sudske prakse je pokazala da pogrešne procjene tužilaštva i nijesu rijetkost (detaljnije u poglavlju 6). Pored realno mogućih slučajeva da specijalno tužilaštvo pogriješi u kvalifikaciji djela koje svojim optužnim aktima stavi nekome na teret, djelimična primjena zakonika može uzrokovati i dodatne probleme.

Naime, novi Zakonik o krivičnom postupku⁸ proširuje broj krivičnih djela za koje se mogu narediti mjere tajnog nadzora. Po prethodnom Zakoniku ove mjere mogle su se narediti samo za krivična djela za koja se mogla izreći kazna zatvora od 10 godina ili teža kazna i za krivična djela sa elementima organizovanog kriminala. Po novom Zakoniku⁹ mjere tajnog nadzora mogu se narediti, između ostalog, za krivična djela sa elementima korupcije, i to:

- pranje novca, prouzrokovanje lažnog stečaja, zloupotreba procjene, primanje mita, davanje mita, odavanje službene tajne, protivzakonito posredovanje, kao i zloupotreba ovlašćenja u privredi, zloupotreba službenog položaja i prevara u službi za koja je propisana kazna zatvora od osam godina ili teža kazna;

⁵ "Službeni list CG" br.49/2010 od 13.08.2010 godine

⁶ Isti Zakon propisuje da će se Zakonik u cjelosti primjenjivati za sva krivična djela počev od 01. septembra 2011. godine.

⁷ "Službeni list CG" br.57/2009 od 18.08.2009 godine

⁸ "Službeni list CG" br.57/2009 od 18.08.2009 godine

⁹ Član 158. tačka 3.

U postupcima za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina ovaj Zakonik se primjenjuje od 26. avgusta 2010. godine, pa se mjere tajnog nadzora sada mogu narediti za navedena djela sa elementima korupcije.

Članom 159. Zakonika tužilaštvu je dato ovlašćenje da naredbom određuje jedan broj mjera tajnog nadzora, dok se ostale mjere određuju naredbom sudije za istragu, na predlog državnog tužioca.

Postoji velika mogućnost zloupotrebe ovih ovlašćenja od strane državnog tužioca i kršenja osnovnih ljudskih prava licima prema kojima bi se mjere tajnog nadzora primjenjivale suprotno uslovima propisanim zakonom. Naime, određivanje nekih mjera tajnog nadzora zavisi isključivo od procjene državnog tužioca i dovoljno je da on smatra da se radi o djelima sa elementima organizovanog kriminala ili korupcije, pa da može donijeti naredbu za određivanje takvih mjera.

Stoga bi se moglo postaviti i pitanje pravne valjanosti onih dokaza koje bi državni tužilac prikupio mjerama tajnog nadzora, ako se tokom postupka utvrdi da djelo za koje je tužilac vodio istragu nije djelo sa elementima organizovanog kriminala ili elementima korupcije.

Zato je veoma važno da specijalna odjeljenja viših sudova pravilno ocijene kvalifikaciju državnog tužioca. Dosadašnja praksa je pokazala da se ova odjeljenja veoma rijetko oglašavaju nenadležnim i da su nekritički prihvatala kvalifikacije specijalnog tužilaštva (detaljnije u poglavlju 6).

1.3. Tripartitna komisija

Odlukom potpredsjednika Vlade Crne Gore za evropske integracije u oktobru 2007. godine formirana je Tripartitna komisija za analizu predmeta iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije.

Zadatak Tripartitne komisije je da po utvrđenoj, jedinstvenoj metodologiji izvrši statističku obradu podataka, analizira i periodično izvještava o postupanjima policije, tužilaštva i sudova po krivičnim prijavama za organizovani kriminal i korupciju.

Zaključcima koji su usvojeni na sastanku Predsjednika Vrhovnog suda sa predsjednicima svih sudova, koji je održan još 5. juna 2009. godine predviđa se da su svi sudovi dužni da ustanove i vode posebnu evidenciju predmeta iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije kako bi ih mogli dostaviti na zahtjev Tripartitne komisije.

Tripartitna komisija je šestomjesečno objavljivala statističke podatke o predmetima koji se odnose na korupciju i organizovani kriminal. Iako je zadatak te Komisije bio da izvrši analizu statističkih podataka, njihov izvještaj ne sadrži analizu, niti se iz njega može zaključiti koje su prepreke efikasnom procesuiranju krivičnih djela korupcije.

Tripartitna komisija kao koruptivna klasifikuje 18 krivičnih djela:

- pranje novca (član 268 Krivičnog zakonika (KZ));
- povreda ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti (član 269 KZ);
- prouzrokovanje stečaja (član 273 KZ);
- prouzrokovanje lažnog stečaja (član 274 KZ);
- zloupotreba ovlašćenja u privredi (član 276 KZ);
- lažni bilans (član 278 KZ);
- zloupotreba procjene (član 279 KZ);
- odavanje poslovne tajne (član 280 KZ);
- odavanje i korišćenje berzanske tajne (član 281 KZ);
- zloupotreba službenog položaja (član 416 KZ);
- nesavjestan rad u službi (član 417 KZ);
- protivzakonito posredovanje (član 422 KZ);
- primanje mita (član 423 KZ);
- davanje mita (član 424 KZ);
- odavanje službene tajne (član 425 KZ);
- zloupotreba monopolističkog položaja (član 270 KZ);
- zloupotreba poslovanja u privrednom poslovanju (član 272 KZ);
- prevara u službi (član 419 KZ).

2. PRISTUP SUDSKIM PRESUDAMA

Konstantan otpor sudova da svoj rad učine javnim i omogućće pristup presudama navodi na sumnju da stvarne rezultate pravosuđa u borbi protiv korupcije pokušavaju sakriti statističkim podacima.

Kako bi sagledali šta se nalazi iza statističkih podataka, MANS je svim osnovnim sudovima podnio po tri zahtjeva za informacijama kojim su tražene kopije pravosnažnih sudskih presuda za krivična djela sa elementima korupcije od početka 2006. do kraja 2010. godine.

Od petnaest osnovnih sudova, samo tri su dostavila kopije pravosnažnih presuda za korupciju donešenih u cijelom periodu, a deset nam je dostavilo presude iz makar jednog traženog perioda¹⁰.

Sedam sudova nam je bar nekoj fazi zabranilo pristup presudama označavajući ih kao tajne, uz obrazloženje da bi se njihovim objavljivanjem ugrozila privatnost stranaka u postupku, jer presude sadrže lične podatke o optuženima. Takve odluke potvrđuje i Ministarstvo pravde koje postupa po žalbama, kao i Upravni i Vrhovni sud koji svoje presude objavljuju na internetu¹¹.

Najveći sudovi su na više načina ograničili pristup presudama. Barski sud ih je proglasio tajnama, nikšićki nam je omogućio samo uvid u prostorijama suda, što je onemogućilo ozbiljniju analizu. Najveći sud u Crnoj Gori, Osnovni sud u Podgorici, je konstatovao da nema evidenciju po krivičnim djelima, pa nije u stanju da nam dostavi presude za korupciju. To navodi na zaključak da sud sa najvećim brojem predmeta vodi statistiku na proizvoljan i nepouzdan način i takve podatke dostavlja Tripartitnoj komisiji ili da svjesno dostavlja lažnu statistiku i zato ne dozvoljava pristup presudama.

Neki sudovi su nam dostavljali i presude za krivična djela koja nemaju karakter korupcijskih, uključujući, na primjer, nezakonit ribolov ili nasilje u porodici. Podaci dostupni na sajtovima suda se takođe razlikuju od izvještaja Tripartitne komisije¹².

Stoga postoji veliki razlog za zabrinutost da sudovi fiktivno povećavaju statističke podatke koje dostavljaju Tripartitnoj komisiji, uključivanjem i onih predmeta koji se odnose na druga krivična djela.

¹⁰ Prvi zahtjevi za informacijama su se odnosili na presude donešene u periodu od početka 2006. godine do kraja septembra 2009., drugim zahtjevima su tražene presude donijete od oktobra 2009. do kraja septembra 2010. godine, a trećim od oktobra do kraja 2010. godine.

¹¹ www.vrhsudcg.gov.me, www.upravnisudcg.org

¹² Na primjer, prema podacima Komisije, Viši sud u Bijelom Polju je u 2010. godini završio deset prvostepenih krivičnih postupaka za korupciju, a na sajtu suda može se naći samo osam tih presuda i još četiri koje nisu navedene u izvještaju Komisije. Slično je i sa Višim sudom u Podgorici za koji Tripartitna komisija tvrdi da je završio 34 prvostepena postupka, ali se na sajtu ne može naći 16 presuda, dok su objavljene tri presude koje Komisija ne pominje.

Tabela 1 pokazuje odgovore sudova na zahtjeve za dostavljanjem presuda.

Osnovni sud	Odgovor po zahtjevima za dostavljanje kopija presuda		
	Period 01.01.2006- 30.09.2009	Period 01.10.2009- 30.09.2010	Period 1.10.2010.- 31.12.2010.
Osnovni sud Herceg Novi	Dozvoljen	Dozvoljen	Zabranjen
Osnovni sud Kolašin	Dozvoljen	Dozvoljen	Bez odgovora
Osnovni sud Plav	Dozvoljen	Dozvoljen	Nema informaciju
Osnovni sud Rožaje	Dozvoljen	Dozvoljen	Dozvoljen
Osnovni sud Žabljak	Dozvoljen	Dozvoljen	Dozvoljen
Osnovni sud Danilovgrad	Dozvoljen	Nema informacija	Nema informacija
Osnovni sud Pljevlja	Dozvoljen	Nema informacija	Bez odgovora
Osnovni sud Berane	Dozvoljen	Dozvoljen (uvid)	Bez odgovora
Osnovni sud Bijelo Polje	Dozvoljen	Zabranjen	Zabranjen
Osnovni sud Cetinje	Zabranjen	Dozvoljen	Dozvoljen*
Osnovni sud Nikšić	Dozvoljen (uvid)	Bez odgovora	Dozvoljen (uvid)
Osnovni sud Bar	Zabranjen	Zabranjen	Zabranjen
Osnovni sud Kotor	Zabranjen	Zabranjen	Zabranjen
Osnovni sud Ulcinj	Zabranjen	Zabranjen	Bez odgovora
Osnovni sud Podgorica	Zabranjen	Zabranjen	Zabranjen

* Pristup je dozvoljen, ali presude nisu dostavljene

Tabela 1: Odgovori osnovnih sudova na zahtjeve za dostavljanjem kopija pravosnažnih presuda koje se odnose korupcijska krivična djela

2.1. Tajne presude

Osnovni sud u Baru

Osnovni sud u Baru je, po prvom zahtjevu za informacijama, zabranio pristup presudama pozivajući se na odredbu Zakona o slobodnom pristupu koja štiti privatnost i lične interese lica i navodeći da bi se objavljivanjem presuda **ugrozio privatni život stranaka u postupku**, jer presuda sadrži lične podatke o optuženom.

Po žalbi MANS-a, Ministarstvo pravde¹³ je ocijenilo da je Osnovni sud u Baru pravilno primijenio zakon i pozvao se na zaštitu privatnosti lica uključenih u sudske postupke. Ministarstvo konstatuje da se Zakonom o sudovima propisuje da je sud dužan da samo strankama omogući pristup sudskim spisima.

Ministarstvo ocjenjuje da Zakonik o krivičnom postupku propisuje da pristup sudskim spisima ima svako ko ima opravdan interes, na osnovu dozvole predsjednika suda i navodi da:

„Uvid u pojedine sudske spise, koji je određen procesnim zakonom, podliježe strogoj proceduri, što se posebno odnosi na krivične spise, pa pristup informacijama za te spise podrazumijeva pravo prvenstva Zakonika o krivičnom postupku u odnosu na Zakon o slobodnom pristupu informacijama”.

Na kraju, Ministarstvo zaključuje:

„Predsjednik suda slobodno cijeni da li određeno lice ima opravdan interes u pogledu radnji prepisivanja, kopiranja ili snimanja pojedinih krivičnih spisa.”

¹³ Rješenje broj 01-4886/10 od 28.08.2010.

Iako je zakonom o sudovima predviđeno pravo predsjednika suda da cijeni interes za uvid u sudske spise od slučaja do slučaja, to se ne može primijeniti na predmete koji su pravosnažno okončani. Na taj način bi se onemogućio uvid javnosti u sudsku praksu koja je u svim zemljama predmet izučavanja i komentarisanja, a koristi se i u drugim sudskim postupcima.

Presude se donose u ime naroda, sjednice suda su javne, a javnost se isključuje samo na osnovu izričite odluke suda. Presude se izriču javno, njihov sadržaj prenose mediji čiji predstavnici prisustvuju suđenjima.

Kada je riječ o zaštiti privatnosti lica koja su uključena u sudski postupak, Zakon o slobodnom pristupu informacijama propisuje mogućnost brisanja dijela informacije kome je pristup ograničen¹⁴.

To znači da su sudovi, ukoliko su cijenili da je potrebno zaštititi privatnost lica uključenih u postupke, bili dužni **da izbrišu podatke o ličnostima**, ali i da objave ostali dio presude. Kao što je navedeno na početku ovog poglavlja, Vrhovni, Viši, Apelacioni i Upravni sudovi su objavili svoje odluke na internetu, a u njima se nalaze inicijali lica uključenih u postupke.

Navodi Ministarstva da uvid u pojedine sudske spise, posebno krivične spise, podliježe strogoj proceduri određenoj Zakonikom o krivičnom postupku, a ne Zakonom o slobodnom pristupu informacijama ukazuju na potpuno pogrešnu primjenu materijalnog prava. Naime, u prvom stavu prvog člana Zakona o slobodnom pristupu informacijama se navodi:

Pristup informacijama u posjedu organa vlasti je slobodan i ostvaruje se **na način propisan ovim zakonom**.

U članu 8 istog Zakona se propisuje:

Organ vlasti **dužan je da omogući** podnosiocu zahtjeva pristup informaciji ili njenom dijelu, **osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom**.

Dakle, pristup informacijama nije regulisan drugim zakonima, u ovom slučaju Zakonikom o krivičnom postupku, već je Zakon o slobodnom pristupu informacijama *lex specialis* koji definiše procedure na osnovu koje organi vlasti omogućavaju pristup informacijama u svom posjedu. Štaviše, svi organi vlasti su dužni da omoguće pristup informacijama osim u slučajevima predviđenim Zakonom o slobodnom pristupu, a ne nekim drugim zakonom.

Organi vlasti nesporno uključuju i sudove, pa javnost mora da ima pristup pravosnažnim sudskim presudama, odnosno bilo kojim drugim podacima kojima nije zabranjen pristup na osnovu člana 9 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Odredba člana 509. stav 1. Zakonika o krivičnom postupku propisuje da podaci o prekrivičnom i istražnom postupku za djela organizovanog kriminala predstavljaju službenu tajnu. Ipak, ta odredba ne propisuje, niti bi mogla propisivati, da informacije i dokazi korišćeni u sudskom postupku mogu biti tajna, kako to zaključuje Ministarstvo.

Osnovni sud u Baru je i po drugom zahtjevu za informacijama zabranio pristup presudama sa istim obrazloženjem. U žalbi, MANS je ukazao na **neujednačenu praksu** i činjenicu da neki sudovi omogućavaju pristup presudama, dok ih drugi proglašavaju tajnama.

Odlučujući po žalbi, **Ministarstvo pravde**¹⁵ ističe da je:

“...u isključivoj nadležnosti predsjednika suda ocjena da li je zahtjev za dostavu informacije opravdan tj. njegovo je isključivo pravo na samostalnu i nezavisnu ocjenu da li

¹⁴ Zakon o slobodnom pristupu informacijama, član 13, stav 2, 3, 4, i 5.

¹⁵ Rješenje broj 01-7578/10 od 17.12.2010.

podnosilac zahtjeva ima opravdan interes za dobijanje tražene informacije. Prema tome, podatak da su svi osnovni sudovi u Crnoj Gori postupili po zahtjevu za traženje iste informacije, po ocjeni ovog Ministarstva, a skladno navedenim odredbama zakona, ne pretpostavlja zakonsku obavezu da na isti način treba da postupi i predsjednik Osnovnog suda u Baru”.

Prema članu 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pristup informacijama u posjedu organa vlasti zasniva se na načelima:

- 1) slobode informisanja;
- 2) **jednakih uslova za ostvarivanje prava;**
- 3) otvorenosti i javnosti rada organa vlasti;
- 4) hitnosti postupka.

Dakle, svi sudovi su dužni da omoguće jednake uslove za ostvarivanje prava na pristup informacijama i rade u skladu sa načelom otvorenosti i javnosti. Stoga je nerazumljivo kako neki predsjednici sudova mogu imati diskreciono pravo da odluče da li su informacije u njihovom posjedu javne, posebno kada se ima u vidu da više sudske instance već objavljuju te informacije, kao i pojedini osnovni sudovi.

MANS je podnio tužbu Upravnom sudu koji još uvijek nije donio presudu.

Osnovni sud u Baru je na isti način zabranio pristup presudama i po trećem zahtjevu za informacijama.

Osnovni sud u Kotoru

Osnovni sud u Kotoru, je kao i barski sud, ocijenio da bi se objavljivanjem presuda ugrozilo pravo na **privatnost** stranaka u postupku.

Pored toga, kotorski sud je zabranio pristup svojim presudama sa obrazloženjem da **nismo dokazali opravdan interes** da dobijemo te informacije. Naime, kotorski sud je ocijenio da je procedura za pristup presudama regulisana Zakonikom o krivičnom postupku, Zakonom o sudovima i Sudskim poslovnikom, a ne Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, pa smatra da je MANS bio dužan da dokaže pravni interes za dobijanje pravosnažnih presuda.

Ministarstvo je odbilo žalbu MANS-a, potvrdilo sve navode Osnovnog suda u Kotoru, sa istim obrazloženjem kao i u slučaju barskog suda.

MANS je podnio tužbu Upravnom sudu koji je istu odbio, ocijenio da bi se objavljivanjem presuda ugrozila privatnost lica u postupku i konstatovao¹⁶:

„Nakon javno provedenog pretresa, odluke suda javno se saopštavaju usmenim putem objavljivanjem licima koja za to imaju pravni interes”.

Istovremeno, Upravni sud potvrđuje da presude treba da budu tajne, jer se na taj način štiti privatnost stranaka u postupku, ali i potvrđuje da su presude javne jer se javno saopštavaju usmenim putem. Stoga se postavlja pitanje, kako je moguće da bi se objavljivanjem presuda koje su već javno saopštene povrijedilo nečije pravo na privatnost.

Upravni sud takođe ističe da se sudske odluke javno saopštavaju licima koja za to imaju pravni interes, što nije slučaj, jer se presude, po pravilu, izriču javno, dakle ispred optuženih, ali i drugih lica koja prate suđenje, kao što su **predstavници medija**.

Član 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama glasi:

Objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti je u javnom interesu.

¹⁶ Presuda U.broj 1901/10 od 08.12.2010.

U obrazloženju Vlade koji je pratio Predloga zakona, u vezi sa članom 3 se navodi:

“Javni interes u pogledu objavljivanja informacija obuhvata sve njemu istovjetne pojedinačne ili druge uže interese, čime je u postupku ostvarivanja prava na pristup informaciji isključena svaka mogućnost i potreba pravdanja postojanja interesa od strane lica koje traži pristup informaciji.”

Zakon, dakle, precizira obavezu organa vlasti da dostave informacije, bez obaveze podnosioca zahtjeva da obrazlože interes da traže informacije. Takvo stanovište je u međuvremeno potvrđeno i kroz sudsku praksu samog Upravnog suda.

MANS je podnio Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke Vrhovnom sudu koji ga je odbijen kao neosnovan.

Vrhovni sud u Presudi¹⁷ konstatuje da samo lica koja dokažu opravdan interes, u skladu sa procedurama iz Zakonika o krivičnom postupku, a ne Zakona o slobodnom pristupu informacijama, mogu izvršiti uvid u pravosnažne sudske presude.

Štaviše, Vrhovni sud potvrđuje da pravosnažne sudske presude imaju karakter **tajnih dokumenata**, kojima je pristup ograničen, potvrđujući navode kotorskog Osnovnog suda da bi se objavljivanjem presuda ugrozilo **pravo na privatnost stranaka** u postupku.

Po drugom zahtjevu dobili smo identičan odgovor Osnovnog suda u Kotoru, isto rješenje Ministarstva pravde po žalbi, a presuda još uvijek nije donešena.

I na treći zahtjev za informacijama ovaj sud je odgovorio na isti način.

Osnovni sud u Herceg Novom

Ovaj Osnovni sud je, odgovarajući na sva tri zahtjeva, zabranio pristup presudama na identičan način kao i kotorski. Ta rješenja Osnovnog suda u Herceg Novom je potvrdilo Ministarstvo, Upravni i Vrhovni sud.

Međutim, hercegnovski sud nam je, suprotno sopstvenom rješenju, pa i presudi Vrhovnog suda, dostavio presude po prvom i drugom zahtjevu.

Osnovni sud u Ulcinju

Osnovni sud u Ulcinju **nije dostavio odgovor** na prvi zahtjev MANS-a za dostavljanje pravosnažnih presuda za krivična djela korupcije od početka 2006. godine do kraja septembra 2009. MANS je podnio žalbu i ponovljenu žalbu, na koje nije dobio odgovor od Ministarstva pravde, kao drugostepenog organa u upravnom postupku, a zatim i tužbu Upravnom sudu zbog ćutanja administracije.

U toku trajanja tog postupka, podnijeli smo novi zahtjev tražeći pravosnažne presude koje su se odnosile na period nakon septembra 2009. godine. Osnovni sud u Ulcinju **nije odgovarao** ni na taj zahtjev, pa smo podnijeli žalbu zbog ćutanja administracije.

Tek po podnijetoj žalbi, Osnovni sud je donio rješenje kojim je istovremeno odgovorio na oba zahtjeva MANS-a, tako što je **zabranio pristup** pravosnažnim presudama, sa obrazloženjem da bi njihovo objavljivanje ugrozilo pravo na **privatnost** stranaka u postupku. MANS je podnio žalbu Ministarstvu ukazujući da presude moraju biti javne, a da se lični podaci o strankama u postupku mogu brisati.

¹⁷ UVP.br.47/11 od 14.02.2011.

Nakon toga, Ministarstvo pravde odbacuje prve žalbe zbog ćutanja administracije jer je Osnovni sud u Ulcinju u međuvremenu donio rješenje, dok po žalbi na to rješenje, kojim je zabranjen pristup presudama Ministarstvo nije odlučivalo.

Zatim nam Osnovni sud u Ulcinju dostavlja rješenje Ministarstva koje se odnosi na prve žalbe zbog ćutanja administracije, navodeći da se ono odnosi na postupak vezan za proglašavanje presuda tajnim.

Pošto Ministarstvo nikada nije odlučilo po žalbama u kojima sporimo odluku suda u Ulcinju da su pravosnažne presude tajne, podnijeli smo tužbu Upravnom sudu. Presuda još uvijek nije donešena.

Osnovni sud nije odgovorio na treći zahtjev MANS-a za dostavljanje presuda donešenih u periodu od oktobra do decembra 2010. godine.

2.2 Druga ograničenja pristupa sudskih presudama

Osnovni sud u Nikšiću

Ovaj sud je odgovorio na naš prvi zahtjev za informacijama i to aktom koji nije zadovoljio čak ni obaveznu formu propisanu zakonom, obavještavajući nas da je procedura za pristup pravosnažnim presudama propisana Zakonikom o krivičnom postupku, a ne Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

Nakon podnesene žalbe, Osnovni sud u Nikšiću donosi novi akt, u propisanoj formi kojim omogućava pristup informacijama, ali isključivo putem uvida u presude, a ne dostavljanjem kopija, kako je to zahtjevom traženo.

Prema članu 4 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama pravo pristupa informacijama obuhvata pravo traženja, primanja, korišćenja i širenja informacija koje se nalaze u posjedu organa vlasti, dok se informacije dobijene isključivo uvidom ne mogu podijeliti drugim zainteresovanim licima, odnosno širiti, čime je pravo na slobodan pristup informaciji značajno ograničeno.

Prema članu 1 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama pristup informacijama garantuje se na nivou principa i standarda koji su sadržani u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima u članu 19 garantuje svakom pravo na „traženje, primanje i davanje informacija”. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima u članu 19 svakom garantuje slobodu „traženja, primanja i širenja obavještenja”, a Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u članu 10 svakom garantuje slobodu „primanja i saopštavanja informacija”.

Vrhovni sud Crne Gore je u Presudi¹⁸ ocijenio:

„Organ vlasti ima primarnu obavezu da sagleda mogućnost ostvarivanja prava na pristup informacijama na način kako je traženo u zahtjevu. Ovo posebno iz razloga što pravo pristupa informaciji obuhvata i pravo primanja, korišćenja i širenja informacije.”

MANS je podnio žalbu Ministarstvu, ali je ostala bez odgovora, a Upravni sud još uvijek nije odlučio po tužbi. Nikšićki Sud nije dostavio odgovor po drugom zahtjevu, niti je Ministarstvo odgovorilo na žalbu, pa smo podnijeli tužbu po kojoj sud nije odlučivao.

U odgovoru na treći zahtjev, sud nam je ponovo dozvolio samo uvid.

¹⁸ Presuda Vrhovnog suda Uvp.br. 83/2006 od dana 08. decembra 2006 godine.

Osnovni sud u Podgorici

Osnovni sud u Podgorici koji postupa u najvećem broju predmeta i ima veće kapacitete od ostalih sudova, nije omogućio pristup svojim presudama sa obrazloženjem da **nije u stanju da uradi izvještaj po određenom krivičnom djelu ili vrsti spora za određeni vremenski period.**

Iako podgorički Osnovni sud nesporno posjeduje naviše kapaciteta, kako tehničkih, a tako i kadrovskih, u odnosu na ostale sudove u Crnoj Gori, samo taj sud je zatražio od MANS-a ispravku zahtjeva za informacijama, tako da dostavimo podatke o poslovnoj oznaci akta ili imenima stranaka u postupku kako bi nam mogli omogućiti pristup presudama.

MANS je naveo da ne može raspolagati detaljnijim podacima o presudama, jer oni nisu nigdje javno objavljeni, pa je sud odbacio zahtjev za informacijama, smatrajući da ispravka nije izvršena na način na koji je i tražena. Takav stav suda je potvrdilo i Ministarstvo postupajući po žalbi.

Podgorički Osnovni sud je jedini sud u Crnoj Gori koji navodi da:

”U programu PRIS, po kojem radi Osnovni sud u Podgorici, još uvijek nije moguće uraditi izvještaj po određenom krivičnom djelu ili vrsti spora za određeni vremenski period”.

Zanimljivo je da ni jedan drugi sud nije imao problema da **pronađe presude**, iako su manji, lošije opremljeni i **kasnije su počeli da primjenjuju PRIS od podgoričkog Osnovnog suda.**

Naime, u Strategiji reforme pravosuđa iz donešen 2007. godine se navodi “implementacija softverskog rješenja PRIS-a vrši se kao pilot projekat u Osnovnom sudu u Podgorici”. U tom dokumentu se tvrdi:

“U toku prve faze realizacije Projekta PRIS-a prvom polovinom 2002. godine izvršena je nabavka dijela računarske opreme, izgradnja mreža i obuka korisnika za potrebe projekta. Time je počela neposredna implementacija projekta. U toj fazi računarsku opremu, mrežu i obuku korisnika dobile su sljedeće ustanove: ... Osnovni sud Podgorica...”

Ministarstvo pravde krajem 2010. godine u „Informaciji o sprovođenju reforme pravosuđa“ navodi:

„Pravosudni informacioni sistem (PRIS) je implementiran na svim lokacijama korisnika informacionog sistema pravosuđa (Ministarstvo pravde, sudovi...), sa centralizovnom i jedinstvenom bazom podataka i centralizovano instaliranim aplikativnim rješenjem dostupnom korisnicima 24 sata dnevno sedam dana u nedjelji.“

Štaviše, Osnovni sud u Podgorici je morao biti u stanju da utvrdi koje presude se odnose na krivična djela korupcije, jer je **obavezan da statističke podatke o tome dostavlja Vrhovnom sudu** koji sačinjava izvještaj za sve sudove u Crnoj Gori, kao i Tripartitnoj komisiji.

Prema tome, očigledno je da Osnovni sud u Podgorici nije bio spreman da omogući pristup svojim presudama, pa je zloupotrijebio zakonsku mogućnost da traži detaljnije informacije o podnešenom zahtjevu, iako je tačno znao šta se zahtjevom traži, kao i da podnosilac nije mogao dostaviti detaljnije informacije od onih koji su već navedeni u zahtjevu.

Osnovni sud u Podgorici je tražio **ispravku i drugog zahtjeva** za informacijama, a nakon MANS-ovog obrazloženja da im ne možemo dostaviti detaljnije informacije, sud nije dostavio odgovor. Ministarstvo nije odlučivalo po žalbi, niti je donešena presuda po tužbi koju je MANS dostavio Upravnom sudu. U odgovoru na poslednji zahtjev, ovaj sud je **promijenio praksu i zabranio pristup** presudama sa obrazloženjem da je propisan Zakonikom o krivičnom postupku i Zakonom o sudovima.

Inače, interesantno je da neki sudovi zabranjuju pristup informacijama sa obrazloženjem da bi se objavljivanjem presuda **ugrozio privatni život stranaka** u postupku, dok je Osnovni sud u Podgorici **tražio** imena stranaka da bi nam mogao dostaviti presude, a zatim je promijenio praksu i zabranu pristupa informacijama "obrazložio" drugim razlozima. Stoga je očigledno da sudovi koji zabranjuju pristup informacijama imaju jedino izražen otpor da svoj rad učine javnim.

2.3 Promjena prakse

- **Osnovni sud na Cetinju** je **zabranio** pristup presudama donešenim u prvom periodu, što je potvrdilo i Ministarstvo pravde postupajući po žalbi.

Isti sud nam je **odobrio** pristup presudama po drugom zahtjevu, ali isključivo putem neposrednog uvida. Ministarstvo pravde je prihvatilo žalbu MANS-a i poništio rješenje Osnovnog suda na Cetinju. Nakon toga, taj sud nam je **dostavio kopije presuda**.

Sud je odgovorio na zahtjev koji se odnosi na treći period u kome navodi da će nam dostaviti presude, ali to nije učinio.

- **Osnovni sud u Bijelom Polju** nam je **dostavio kopije djelova presuda**, odnosno samo uvod i izreku presuda, bez obrazloženja.

Odlučujući po drugom zahtjevu, ovaj sud je pravosnažne presude proglasio **tajnama**, zbog zaštite privatnosti lica u postupku. Međutim, u sklopu dokumentacije koju nam je isti taj sud dostavio po prvom zahtjevu za informacijama, se nalaze i podaci o ličnostima uključenim u postupak. Ministarstvo pravde je potvrdilo odluku ovog suda, a Upravni sud još uvijek nije odlučivao po našoj tužbi.

Bjelopoljski sud je zabranio pristup i po trećem zahtjevu za informacijama.

- **Osnovni sud u Beranama** nam je **dostavio kopije presuda**, postupajući po prvom zahtjevu za informacijama,

U odgovoru na drugi zahtjev, ovaj sud je prvo dozvolio pristup presudama, obavještavajući nas da će nam dostaviti kopije tih dokumenata nakon što uplatimo **troškove postupka** i navodeći da će nam odluku o troškovima postupka dostaviti naknadno. Ta odluka nikada nije dostavljena, već nam je umjesto nje ovaj sud dostavio novo rješenje kojim dozvoljava **uvid** u presude. MANS je podnio žalbu na koju Ministarstvo nije odgovaralo.

Ovaj sud **nije odgovorio** na treći zahtjev za informacijama.

3. STATISTIČKI PODACI O PRESUDAMA ZA KORUPCIJU

Ovo poglavlje daje prikaz statističkih podataka iz 155 prvostepenih i 37 drugostepenih presuda za krivična djela sa elementima korupcije donešenih u period od 2006. do 2010. godine¹⁹.

Osnovni sudovi su najčešće donosili presude u predmetima koji su se odnosili na zloupotrebu službenog položaja, dok su viši sudovi najčešće odlučivali o primanju i davanju mita.

Od formiranja specijalizovanih odjeljenja u višim sudovima i uspostavljanja obaveze sudova da evidenciju dostavljaju Tripartitnoj komisiji, vidno je povećan broj postupaka za krivična djela sa elementima korupcije, posebno za krivično djelo primanje mita za koje ranije nijesu vođeni postupci pred osnovnim sudovima.

Osuđeno je preko 90 lica od preko 200 optuženih. Osnovni sudovi su donijeli oko 40% osuđujućih presuda, dok su viši sudovi, u provestepenom postupku, donijeli skoro dvije trećine osuđujućih presuda. Razlikuje se i kaznena politika, pa su osnovni sudovi uglavnom izricali uslovne osude, a viši zatvorske kazne.

Veliki je broj odbijajućih presuda - svaka peta presuda osnovnih sudova i svaka treća presuda viših. Skoro sve odbijajuće presude su donešene zbog odustanka tužioca od krivičnog gonjenja.

Tabela 2 daje prikaz raspoloživih podataka po sudovima.

Prvostepeni sud	Broj postupaka / presuda	Broj optuženih	Broj djela korupcije
Osnovni sud Herceg Novi	2	2	2
Osnovni sud Kolašin	10	13	13
Osnovni sud Plav	5	5	5
Osnovni sud Rožaje	16	20	16
Osnovni sud Žabljak	11	19	21
Osnovni sud Danilovgrad	1	1	1
Osnovni sud Pljevlja	8	9	9
Osnovni sud Berane	26	31	30
Osnovni sud Bijelo Polje	40	54	71
Osnovni sud Cetinje	3	3	3
Osnovni sud Nikšić	Nisu omogućili pristup presudama ni u jednom periodu		
Osnovni sud Bar			
Osnovni sud Kotor			
Osnovni sud Ulcinj			
Osnovni sud Podgorica			
<i>Osnovni sudovi</i>	122	157	171
Viši sud u Podgorici	21	33	30
Viši sud u Bijelom Polju	12	18	24
<i>Viši sudovi</i>	33	51	54
Ukupno	155	208	225

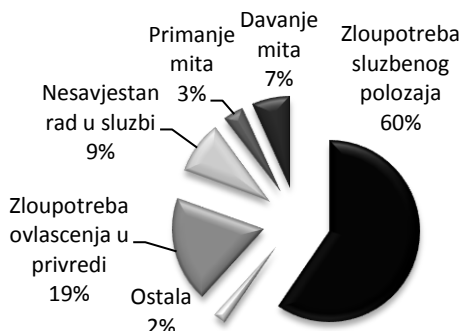
Tabela 2: Broj dostupnih prvostepenih presuda, optuženih i krivičnih djela (2006.-2010.)

¹⁹ Neki sudovi su dostavljali i presude koje se nisu odnosile na korupciju, pa one nisu bile predmet ove analize. Deset osnovnih sudova nam je dostavilo ukupno 134 presude, od kojih su se 122 predmeta odnosila na krivična djela sa elementima korupcije. Analizirane su i 33 prvostepene presude viših sudova. Takođe je analizirano i 37 drugostepenih presuda Apelacionog i viših sudova, dostupne na zvaničnim internet prezentacijama.

3.1 Optužnice

U periodu od pet godina u 155 prvostepenih predmeta optuženo je 208 lica za 225 krivičnih djela sa elementima korupcije.

U skoro dvije trećine postupaka lica su optužena za zloupotrebu službenog položaja (134 djela), zloupotrebe ovlašćenja u privredi (42) i nesavjesnog rada u službi (21), pa davanje mita (15) i primanje mita (8).



Grafik 2: Krivična djela sa elementima korupcije - prvostepeni sudovi (2006.-2010.)

Ostala krivična djela uključuju falsifikovanje službene isprave (2 djela), i po jedno djelo prevare u službi, prouzrokovanja lažnog stečaja i lažni bilans.

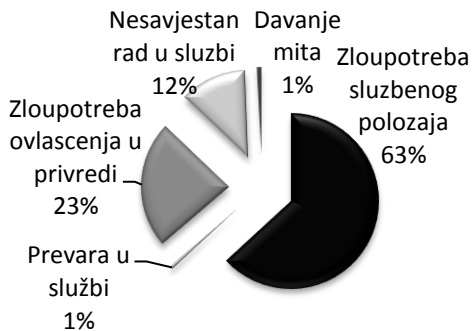
Prvostepeni sud	Zloupot. služben. položaja	Zloupot. ovlašć. u privredi	Nesav. rad u službi	Prim. mita	Davanje mita	Ostala
OS H.Novi			1			1 ²⁰
OS Kolaši	11		2			
OS Pla	3	1	1			
OS Rožaje	7	9				
OS Žabljak	19	1	1			
OS Danilov						
OS Pljevlja	8		1			
OS Berane	15	13	2			
OS B.Polje	44	13	13			
OS Cetinje	1	2				
Ukupno OS	108	40	21	0	1	1
Viši sud PG	12	2			9	1 ²¹
Viši sud BP	14			2	5	3 ²²
Viši sudovi	26	2	0	2	14	4
Ukupno prvostepeni	134	42	21	8	15	5

Tabela 3: broj djela za koja su donešene prvostepene presude (2006.-2010.)

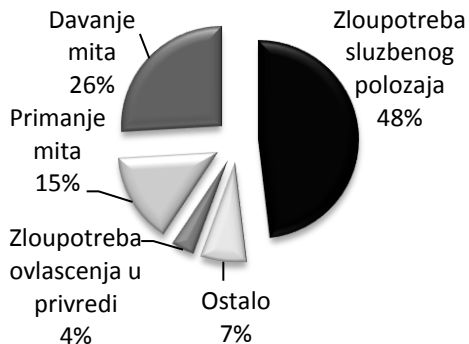
²⁰ Prevara u službi

²¹ Lažni bilans

²² Dva falsifikovanja službene isprave i jedno prouzrokovanje lažnog stečaja



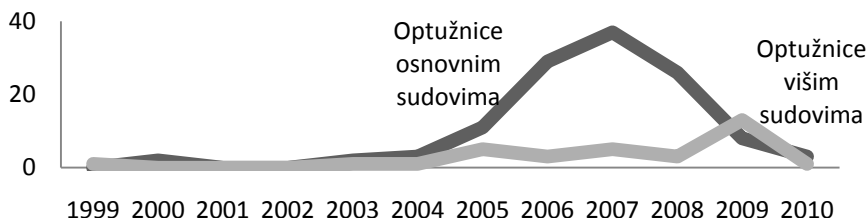
Grafik 3: Osnovni sudovi
- prvostepeni postupci - krivična djela sa elementima korupcije (2006.-2010.)



Grafik 4: Viši sudovi
- prvostepeni postupci - krivična djela sa elementima korupcije (2006.-2010.)

Osnovni sudovi nisu vodili postupke zbog primanja mita koji su relativno često bili predmet odlučivanja viših sudova. Značajne su i razlike u učestalosti slučajeva vezanih za davanje mita, kod kojih su optužnice uglavnom podnošene višim sudovima, najčešće u toku 2009. godine. Važno je naglasiti da se zanemarljiv broj slučajeva zasniva na primjeni mjera tajnog nadzora, pa bi bilo pogrešno zaključiti da je zbog proširenja ovlaštenja policije i tužilaštva došlo do većeg broja optuženja.

Većina optužnica na osnovu kojih su osnovni sudovi u poslednjih pet godina donijeli pravosnažne presude za djela sa elementima korupcije je podnijeta u 2007. godini, dok je najviše optužnica po kojima su viši sudovi donijeli presude podnijeto 2009. godine.



Grafik 5: Godine podnošenja optužnica po kojima su osnovni i viši sudovi donijeli presude u periodu 2006. - 2010.

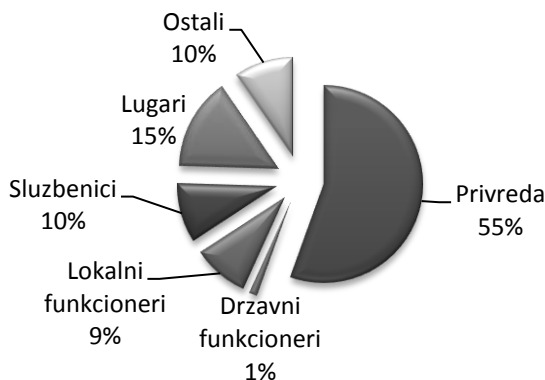
Inače, Viši sudovi su postali nadležni za suđenja u prvom stepenu za krivična djela sa elementima korupcije donošenjem Zakona o izmjenama i dopuna Zakona o sudovima iz 2008 godine²³ kojim je propisano da će specijalizovano odjeljenje početi sa radom najkasnije od 01. septembra 2008. godine.

Kako je već navedeno, Tripartitna komisija formirana je 2007. godine, a od 5. juna 2009. godine predviđa se da su svi sudovi dužni da ustanove i vode posebnu evidenciju predmeta iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije, kako bi raspolagali preciznim podacima o ovim predmetima i iste mogli dostaviti na zahtjev Tripartitne komisije za analizu predmeta iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije.

Dakle, od formiranja specijalizovanih odjeljenja za suđenje za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina u Višim sudovima i od uspostavljanja obaveze sudova da vode evidenciju i krivičnim djelima korupcije i da je dostavljaju Tripartitnoj komisiji, vidno je povećan broj postupaka za krivična djela sa elementima korupcije, posebno za krivično djelo primanje mita za koje ranije nijesu vođeni postupci pred osnovnim sudovima.

²³ "Službeni list RCG" broj 49/2004 od 22.07.2008 godine

Kada se uzme u obzir da se u postupcima koji su počeli da se vode radilo o tzv. sitnoj korupciji, što je ukazano i obrađeno u 4. dijelu ove publikacije, postavlja se pitanje da li je povećana aktivnost sudova uzrokovana samo namjerom da se prikažu bolji statistički rezultati u borbi protiv korupcije ili je odraz realnosti i volje za suzbijanjem ove vrste kriminaliteta.



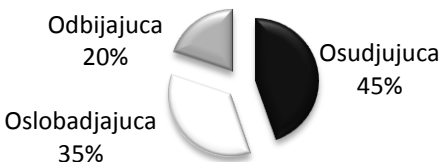
Grafik 6: Broj postupaka po vrsti optuženih lica, svi sudovi (2006.2010.)

Svaki drugi postupak je vođen protiv privrednika, a vođeno je više postupaka protiv lugara nego lokalnih i državnih funkcionera zajedno.

3.2. Prvostepene presude

Donešene su 72 osuđujuće, 57 oslobađajućih i 32 odbijajuće presude²⁴.

U prvostepenim postupcima 92 lica su osuđena za korupciju, oslobođeno je 77, a za 43 lica je donešena odbijajuća presuda.



Grafik 7: Prvostepene presude - po predmetima (2006. -2010.)

Osnovni sudovi su donijeli znatno veći procenat oslobađajućih presuda nego viši koji su donijeli osuđujuće presude u dvije trećine slučajeva.



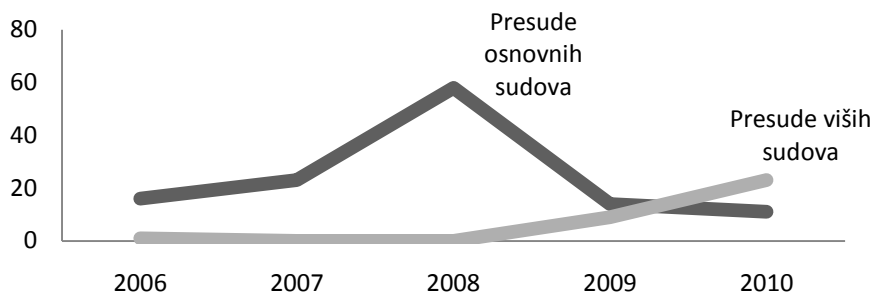
Grafik 8: Presude osnovnih sudova - po predmetima (2006. - 2010.)



Grafik 9: Presude viših sudova - po predmetima (2006. -2010.)

Dok su osnovni sudovi većinu presuda za djela sa elementima korupcije donijeli u 2008., viši su najviše presuda donijeli u 2010. godini.

²⁴ Ima i nekoliko mješovitih presuda, kojim se neka lica oslobađaju, a neka osuđuju i slično



Grafik 10: Godine donošenja presuda za djela sa lementima korupcije - osnovni i viši sudovi (2006. - 2010.)

Interesantno je da su osnovni sudovi najviše presuda za krivična djela sa elementima korupcije donijeli u 2008 godini kada je izmijenjen Zakon o sudovima na način što su za suđenja u prvom stepenu za djela sa elementima korupcije postali nadležni viši sudovi. Inače, tim izmjenama propisano je da će predmete u postupcima za krivična djela sa elementima korupcije koji su primljeni do početka rada specijalizovanog odjeljenja, dovršiti sudovi nadležni po dosadašnjim propisima²⁵ i da će se ti predmeti ustupiti višem sudu, ako poslije stupanja na snagu ovih izmjena zakona prvostepena odluka bude ukinuta od strane višeg suda.²⁶

Stoga se postavlja pitanje razloga ažurnosti osnovnih sudova pri donošenju odluka u predmetima sa elementima korupcije, neposredno prije nego što su viši sudovi postali nadležni da u prvom stepenu sude te postupke. Naime, osnovni sudovi su bili nadležni da predmete koje su počeli završe, ali su očigledno žurili da donesu što više presuda.

Te presude osnovnih sudova ušle su u zvaničnu sudsku statistiku kao presude za krivične djela sa elementima korupcije. Zatim su ti predmeti po žalbama bili u višim sudovima, kao drugostepenim, što je takođe prikazano u sudskoj statistici koja se odnosi na rad viših sudova kao drugostepenih. Međutim, **mnoge presude osnovnih sudova su ukinuli viši sudovi, prosljeđujući predmete svojim specijalizovanim odjeljenjima, koja su onda donosila nove prvostepene presude.**

Dakle, tada su viši sudovi donosili prvostepene presude u predmetima u kojima su prethodno donijeli drugostepenu odluku. Naravno, tada su i te prvostepene presude prikazane u sudskoj statistici kroz rad viših sudova kao prvostepenih. Neki od tih predmeta su, po žalbama, bili na odlučivanju u Apelacionom sudu Crne Gore, čije odluke su takođe dio sudske statistike.

Zato se posebno izražena ažurnost osnovnih sudova u 2008. godini u predmetima za krivična djela korupcije može tumačiti kao pokušaj prikazivanja bolje statistike u borbi protiv korupcije, što je bio i najuočljiviji rezultat te ažurnosti, kako to potvrđuje analiza data u narednim poglavljima.

²⁵ Član 35. stav 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2008 godine

²⁶ Član 35. stav 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2008 godine

3.2.1. Osuđujuće presude

Deset osnovnih sudova je donijelo 51 osuđujuću presudu kojim je osuđeno 63 lica za 61 djelo, a dva viša suda su donijela 21 osuđujuću presudu za 29 lica koja su počinila 29 djela sa elementima korupcije.

Prvostepeni sud	Broj presuda	Broj osuđenih	Broj djela	Ukupna dosuđena šteta
Osnovni sud Herceg Novi	2	2	2	-
Osnovni sud Kolašin	4	4	4	-
Osnovni sud Plav	3	3	3	335.00
Osnovni sud Rožaje	13	15	13	37,337.00
Osnovni sud Žabljak	5	10	9	18,200.00
Osnovni sud Danilovgrad	1	1	1	1,528.00
Osnovni sud Pljevlja	1	1	1	-
Osnovni sud Berane	8	9	9	-
Osnovni sud Bijelo Polje	13	17	18	14,146.00
Osnovni sud Cetinje	1	1	1	-
<i>Osnovni sudovi</i>	51	63	61	71,546.00
Viši sud u Podgorici	13	20	20	52,963.00
Viši sud u Bijelom Polju	8	9	9	27,905.00
<i>Viši sudovi</i>	21	29	29	80,868.00
Ukupno prvostepene	72	92	90	152,414.00

Tabela 4: Prvostepene presude - osuđujuće (2006. -2010.)

Djela

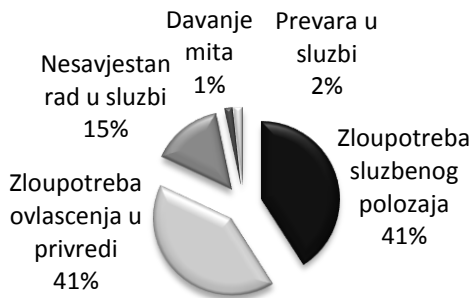
Većina osuđujućih presuda osnovnih sudova se odnosi na zloupotrebu ovlašćenja u privredi, a viši sudovi nemaju osuđujućih presuda za ovo djelo.

Izmjenama Zakona o sudovima iz 2008. godine viši sudovi su postali nadležni za suđenje u prvom stepenu za ovo krivično djelo, ali samo za koje je propisana kazna zatvora od osam godina ili teža kazna²⁷, odnosno za teži oblik tog djela, kada pribavljena imovinska korist prelazi 40.000 eura.²⁸ Stoga, činjenica da viši sudovi nemaju osuđujućih presuda za zloupotrebu ovlašćenja u privredi doprinosi zaključku da sudovi vode postupke za malu korupciju kojom je stečena korist manja od 40.000 eura.

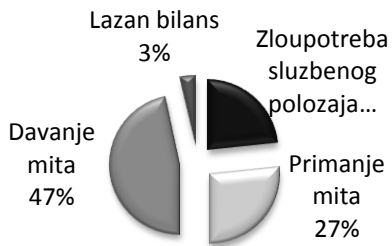
Tri četvrtine osuđujućih presuda koje su donijeli Viši sudovi se odnosi na djela davanja i primanja mita, dok su osnovni sudovi donijeli samo jednu takvu presudu.

²⁷ Član 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2008 godine

²⁸ Član 276. stav 2. Krivičnog zakonika

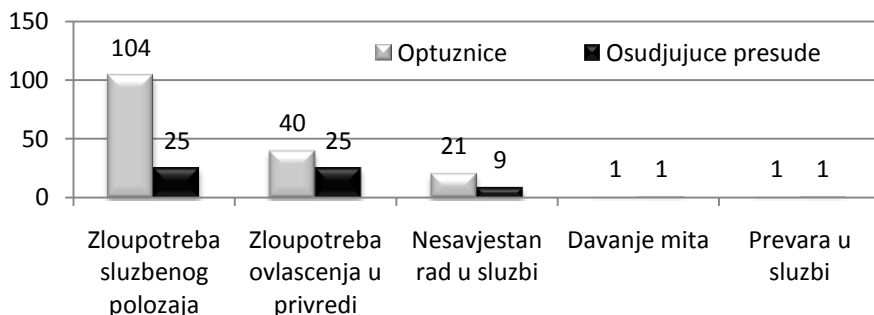


Grafik 11: Osnovni sudovi - osuđujuće presude - struktura krivičnih djela (2006.-2010.)



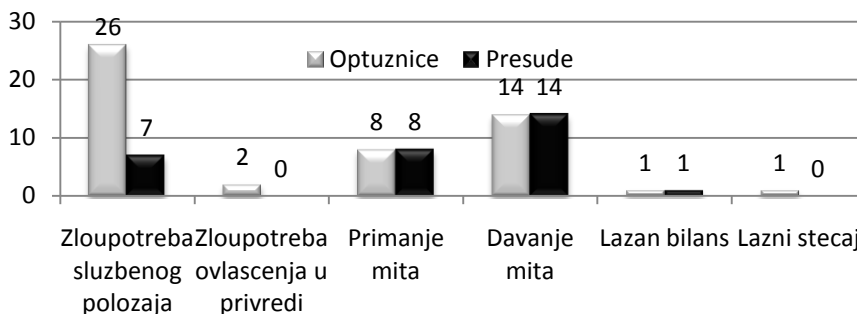
Grafik 12: Viši sudovi - osuđujuće presude - struktura krivičnih djela (2006.-2010.)

Osnovni sudovi su osudili svakog trećeg optuženog za zloupotrebu službenog položaja, skoro dvije trećine optuženih za zloupotrebu ovlaštenja u privredi i pola optuženih za nesavjestan rad u službi, dok je po jedno lice optuženo za davanje mita i za prevaru u službi osuđeno.



Grafik 13: Osnovni sudovi - broj optužnica i osuđujućih presuda po djelima (2006.-2010.)

Viši sudovi su osudili svakog trećeg optuženog za zloupotrebu službenog položaja, ali i svakog optuženog za djela primanja i davanja mita. Nije osuđen ni jedan optuženi za zloupotrebu ovlaštenja u privredi.



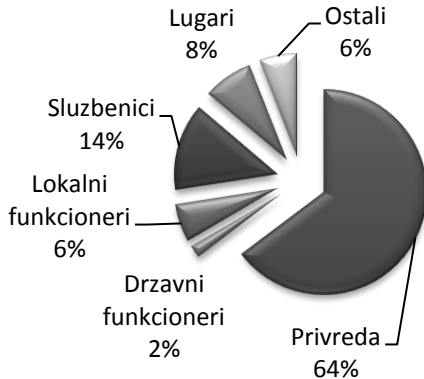
Grafik 14: Viši sudovi - broj optužnica i osuđujućih presuda po djelima (2006.-2010.)

Lica

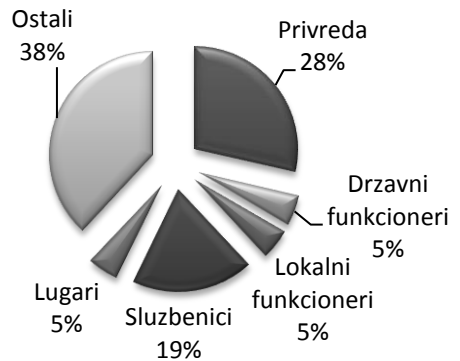
Osnovni sudovi su u većini predmeta osuđivali privrednike zbog korupcije, pa tek onda službenike državne administracije. Skoro svaki deseti osuđeni je lugar, a zanemarljivo je mali procenat slučajeva u koje su bili uključeni funkcioneri, posebno oni na nacionalnom nivou.

Prvostepeni sudovi su donijeli samo osuđujuće presude za dvojicu sudija i osam lokalnih funkcionera.

Viši sudovi su češće osuđivali vozače, penzionere, direktore škola i druge građane, nego bilo koju drugu kategoriju. Svaki treći osuđeni je privrednik, a skoro svaki peti državni službenik. Mali je broj osuđenih funkcionera.



Grafik 15: Osnovni sudovi - Broj postupaka po kategoriji osuđenih lica (2006.-2010.)

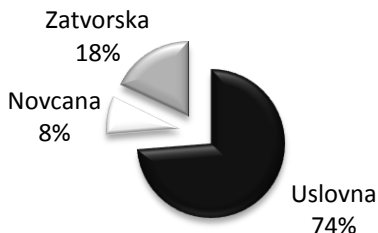


Grafik 16: Viši sudovi - Broj postupaka po kategoriji osuđenih lica (2006.-2010.)

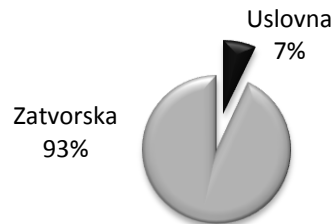
Kazne

Dok osnovni sudovi za krivična djela korupcije najčešće izriču uslovne kazne, skoro svaka osuđujuća presuda viših sudova je nalogala zatvorsku kaznu.

Osnovni sudovi su izrekli zatvorsku kaznu za 11 lica ukupnog trajanja oko 65 mjeseci ili nešto duže od pet godina zatvora. Viši sudovi su izrekli zatvorske kazne za 27 lica ukupnog trajanja skoro 330 mjeseci ili oko 27 godina.



Grafik 17: Osnovni sudovi - Dosuđene kazne (po licima) (2006.-2010.)



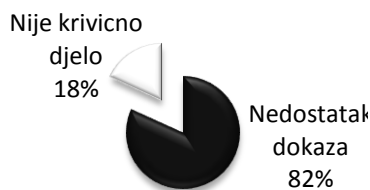
Grafik 18: Viši sudovi - Dosuđene kazne (po licima) (2006.-2010.)

Osnovni sudovi su ukupno izrečenu zatvorsku kaznu od 247 mjeseci ili oko 20 godina zatvora, zamijenili sa 66 godina uslovne kazne. Ti sudovi su izrekli novčane kazne koje su ukupno iznosile 6.400,00 eura, dok viši sudovi nisu dosuđivali ovu vrstu kazni.

3.2.2. Oslobađajuće presude

Osnovni sudovi su donijeli 55 oslobađajućih presuda za 73 lica i 83 krivična djela, dok su viši donijeli dvije oslobađajuće presude za četiri lica i dva djela.

Većina oslobađajućih presuda je donijeta zbog nedostatka dokaza da je počinjeno krivično djelo koje je optuženima stavljano na teret.



Grafik 19: Razlozi za donošenje oslobađajućih presuda

3.2.3. Odbijajuće presude

Skoro svaka peta presuda osnovnih sudova je odbijajuća, odnosno skoro svaka treća presuda viših sudova.

Osnovni sudovi su donijeli 22 odbijajuće presude za 26 lica i 27 krivičnih djela. Viši su donijeli 10 odbijajućih presuda za 17 lica i 20 djela.

U skoro 90% slučajeva, razlog za donošenje odbijajućih presuda je bio odustanak tužioca od krivičnog gonjenja. U nekim slučajevima tužiocu su odustajali tek nakon višegodišnjih postupaka. Jedan od postupaka je trajao preko 11 godina.

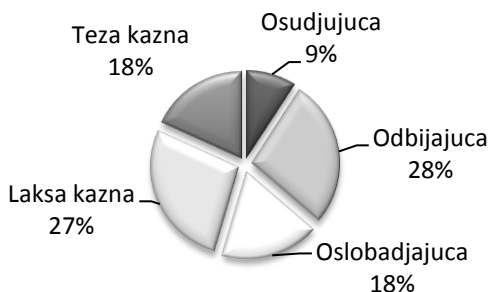
3.3. Drugostepene presude

MANS-u je bilo dostupno 37 drugostepenih presuda za 51 lice i 47 krivičnih djela sa elementima korupcije, od čega za 16 zlorabotrebama službenog položaja, pet zlorabotrebama ovlašćenja u privredi, šest djela nesavjestan rad u službi, osam primanja mita i devet davanja mita, jedan lažni bilans i dva falsifikovanja službene isprave.

U prosjeku drugostepeni postupci su trajali oko osam mjeseci, najkraći je završen za dva mjeseca, a najduži postupak je trajao skoro godinu i po. Dok su u Apelacionom i Višem sudu u Bijelom polju drugostepeni postupci u prosjeku trajali preko 6 mjeseci, u Višem sudu u Podgorici su trajali preko 10 mjeseci.

Branilac se žalio u 16 postupaka, u 16 tužilac, a u četiri slučaja su se žalili i tužilac i branilac.

Svakom drugom drugostepenom presudom se odbijaju žalbe, kako branioca, tako i tužioca.



Grafik 20: Rezultat preinačavanja prvostepenih presuda (svi drugostepeni sudovi)

Svakom trećom drugostepenom presudom se preinačava prvostepena, uglavnom po žalbama branioca.

Preko 70% presuda kojim se preinačavaju prvostepene je u korist optuženih.

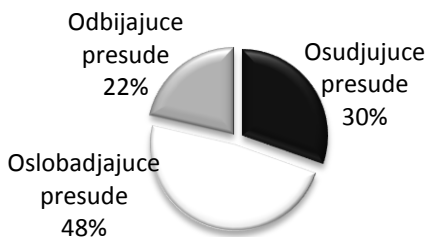
Svakom petom drugostepenom odlukom se ukida prvostepena presuda, najčešće po žalbi tužioca, i postupak vraća na ponovno suđenje.

3.4. Podaci po sudovima

3.4.1. Prvostepeni sudovi

Osnovni sud Bijelo Polje

Ovaj sud nam je dostavio samo djelove, odnosno izreke presuda bez obrazloženja. U 40 predmeta²⁹ je optuženo 54 lica za 71 djelo korupcije i to za 44 zloupotrebe službenog položaja, 13 zloupotreba ovlaštenja u privredi, 13 djela nesavjesnog rada u službi i jedno davanje mita. Među optuženima je bio jedan sudija, dva lokalna funkcionera i šest državnih službenika.



Grafik 21: Presude Osnovnog suda u Bijelom Polju (po broju lica)

Ovi postupci su ukupno trajali 636 mjeseci ili 53 godine, odnosno od podizanja otpušnice do donošenja presude je u **prosjeku prolazilo skoro 16 mjeseci**. Najduži postupak je trajao 90 mjeseci.

Donešeno je 13 osuđujućih presuda za 17 lica i 18 djela. Osam lica je osuđeno na uslovnu kaznu, tri na novčanu, a šest na zatvorsku.

Osuđen je sudija i upisničar u sudu kao i upravitelj sudske pisarnice zbog više krivičnih djela, i su osuđeni na zatvorske kazne.

Na zatvorsku kaznu od po tri mjeseca su osuđena i članovi odbora direktora dvije firme, jedan zbog neovlašćene kupovine vozila o trošku kompanije, a drugi nije platio preko 30.000 eura poreza.

U neobično kratkom postupku, za samo pet dana, na 45 dana zatvora je osuđen stranac koji je pokušao da podmiti saobraćajne policajce sa 40 eura.

Najstrožiju uslovnu kaznu, od šest mjeseci zatvora ili dvije godine uslovno, je dobiougar koji je naplatio manju taksu za šumu i time državi pričinio štetu od 532 eura.

Stečajni upravnik firme koji je novac ostvaren naplatom potraživanja isplatio zaposlenima bez plaćanja poreza i doprinosa koji su iznosili preko 40.000 eura je osuđen na tri mjeseca zatvora ili tri godine uslovno. Zanimljivo je da država nije podnijela odštetni zahtjev u ovom slučaju.

Četiri lica su osuđena na po tri mjeseca zatvora ili godinu uslovno jer nisu platili poreze u iznosima 1.056 eura, 4.820 eura, 6.101 euro i 10.183 eura.

Vlasnik jedne privatne firme je za znatno manji iznos osuđen nešto strožije, na tri mjeseca zatvora ili dvije godine uslovno, jer nije platio PDV i akcize za 220 paklica Malboro-a 109 paklica Drine u ukupnoj vrijednosti od 133 eura.

U postupku koji je trajao 26 mjeseci, tri lokalna službenika su kažnjena novčano jer nisu saslušali stranku u upravnom postupku i iselili lice iz stana.

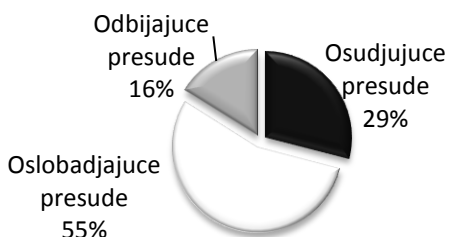
²⁹ Sud je dostavio 41 predmet, ali se njih 40 odnosi na korupciju

Donešeno je 20 presuda kojim je oslobođeno 27 lica za 40 djela. Od toga, samo postupci protiv osam lugaara koje je tužilaštvo neuspješno gonilo jer nisu zaštitili šumu od bespravne sječe, su trajali ukupno 128 mjeseci. Najduži postupak koji je okončan oslobađajućom presudom je trajao 90 mjeseci i odnosio se na djelo iz 1994. godine, pa postupak od 35 mjeseci vođen protiv lugaara za koga se ispostavilo da 2002. godine nije protivzakonito žigosao 16 drvenih trupaca.

Donešeno je **10 odbijajućih presuda za 12 lica i 13 djela.** Jedan od postupaka koji je okončan odustankom tužioca je trajao dvije godine protiv lica kome se stavljalo na teret da nije platio poreze u iznosu od oko 5,5 hiljada eura.

Osnovni sud u Beranama

U 26 predmeta³⁰ je optuženo 31 lica za 30 djela i to za 15 zloupotreba službenog položaja, 13 djela zloupotreba ovlašćenja u privredi i dva djela nesavjesnog rada u službi. Među optuženima su bila dva lokalna funkcionera i dva državna službenika.



Grafik 22: Presude Osnovnog suda u Beranama (po broju lica)

Ovi postupci su ukupno trajali 320 mjeseci ili skoro 27 godina, odnosno od podizanja otpužnice do donošenja presude je u **prosjeku prolazilo 12 mjeseci.** Najduži postupak je trajao 72 mjeseca.

Donešeno je osam osuđujućih presuda za devet lica i devet djela. Sud nije dosudio naknadu štete ni u jednom predmetu.

Osuđeno je šest vlasnika privatnih firmi, jedan savjetnik u Sekretarijatu za vodoprivredu i jedan lugar, a sve su uslovne osude.

Najstrožije je kažnjen direktor firme koji je izbjegao da plati PDV, akcize i carine za 65 flaša alkohola i 10 šteka cigareta i to na šest mjeseci zatvora ili godinu uslovno.

Četiri mjeseca zatvora ili godinu uslovno je dobio privatnik koji nije platio PDV na čamovu gradju u vrijednosti od oko 28 eura.

Zbog neplaćanja poreza na čamovu gradju u iznosima od 106 eura i 37 eura dva lica su kažnjena sa po tri mjeseca zatvora ili godinu uslovno.

Ostali osuđeni su dobili takođe tri mjeseca zatvora ili godinu uslovno i to savjetnik u Sekretarijatu za vodoprivredu zbog neizdavanja vodoprivredne dozvole, kao i dva člana odbora direktora koji nisu platili porez na naknadu u tim tijelima od ukupno 425 eura u periodu od 1999. do 2002. godine. Ista kazna je izrečena i privatniku koji nije platio PDV i nije prijavio uvoznju robu iz Srbije: insekticide, sjeme boranije, cvekle, celera...

Na tu kaznu je osuđen i lugar protiv koga je vođen postupak u trajanju od 72 mjeseca ili šest godina i dokazano je da 1995. godine nije naplatio gradju, niti porez na promet i time je izazvao štetu od 13,365 dinara, ali nije bilo zahtjeva za nadoknadu te štete.

³⁰ Sud je dostavio 33 predmeta, ali se njih 26 odnosi na korupciju, dok se ostali odnose na krivična djela krađe, nasilja u porodici, nezakonit ribolov itd.

Donešeno je 15 presuda kojim je oslobođeno 17 lica za 17 djela. Najduži takav postupak je trajao 42 mjeseca i vođen je protiv privatnika jer 2002. godine nije platio porez na čamovu građu u iznosu od 34.87 eura.

Tri odbijajuće presuda su donešene za za pet lica i pet djela. U jednom slučaju je, u februaru 2008. godine, nakon 30 mjeseci postupka donešena odbijajuća presuda zbog apsolutne zastare. Zastara je nastupila zahvaljujući promjenama Krivičnog zakonika koji je povoljniji za optužene i predviđa zastarjevanje krivičnog djela za koje se oni gone još sredinom 2006. godine. U druga dva slučaja tužilac je odustao od krivičnog gonjenja zbog neplaćanja poreza na čamovu građu u iznosima od 19 i 34 eura nakon 15, odnosno četiri mjeseca od podizanja optužnice.

Osnovni sud na Cetinju

U tri postupka su optužena tri lica za tri djela, od kojih je jedno zloupotreba službenog položaja, a dva djela su zloupotreba ovlašćenja u privredi. Među optuženima su bila i dva lokalna funkcionera.

Svi postupci pred ovim sudom su trajali ukupno 59 mjeseci, a **prosječan postupak je trajao oko 19,5 mjeseci.**

U roku od pet mjeseci donešena je **jedna osuđujuća presuda za jedno lice i jedno djelo i izrečena uslovna kazna**³¹.

Donešena je jedna oslobađajuća presuda za jedno lice i jedno djelo u postupku koji je trajao 42 mjeseca protiv bivšeg predsjednika Opštine za zloupotrebu službenog položaja vezan za otpuštanje jednog lica sa posla.

Jedna odbijajuća presuda se odnosila na jedno lice i jedno djelo, a donešena je zbog apsolutne zastare, u postupku koji je trajao 12 mjeseci, za djelo izvršeno 1996. godine.

Osnovni sud u Danilovgradu

Ovaj sud je vodio samo **jedan postupak za jedno krivično djelo korupcije,** zloupotrebu ovlašćenja u privredi, protiv jednog privatnika. Nakon 58 mjeseci od podnošenja optužnice donešena je **osuđujuća presuda sa zatvorskom kaznom od četiri mjeseca za krivično djelo korupcije** i utvrđeno je da šteta nastala izvršenjem tog djela iznosi 1,528 eura, koliko iznose porezi i doprinosi na zarade koje nije izmirio.

Osnovni sud u Herceg Novom

Ovaj sud nam je dostavio šest presuda, ali su se samo **dvije odnosile na korupciju protiv dva lica** zbog nesavjesnog rada u službi i prevare u službi³². Obje presude su **osuđujuće,** a oba lica su kažnjena uslovnim osudama.

U prvom predmetu, policajac je osuđen na tri mjeseca zatvora, odnosno godinu uslovno jer je naveo da ga je napalo lice, a zatim u toku postupka protiv tog lica zaključio da je pogriješio³³.

U drugom predmetu, 14 mjeseci nakon podizanja optužnice, osuđen je kapetan bojnog broda u Vojsci SCG jer nije pismeno izvijestio nadležne da je dobio službeni stan i nastavio je da prima nadoknadu za odvojeni život u ukupnom iznosu od 3,137 eura.

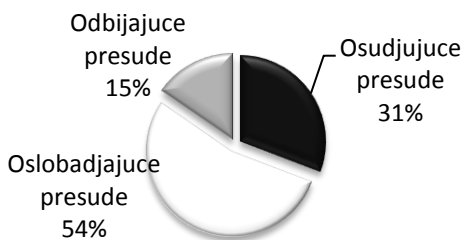
³¹ Za djelo korupcije je izrečena zatvorska kazna od tri mjeseca, a jedinstvena kazna, za to i drugo djelo koje nije korupcija je 13 mjeseci zatvora, odnosno uslovno dvije godine

³² Ostali postupci su se uglavnom odnosili na krivična djela pronevjere

³³ Nije poznato koliko je trajao ovaj postupak, zbog brisanja podataka koje je izvršio sud prije dostavljanja presuda MANS-u.

Osnovni sud u Kolašinu

U deset predmeta je optuženo 13 lica za 11 djela zlopotrebe službenog položaja i dva djela nesavjestan rad u službi. Među optuženima su bila četiri državna službenika, a nije bilo optuženih funkcionera.



Grafik 23: Presude Osnovnog suda u Kolašinu (po broju lica)

Postupci su trajali ukupno 125 mjeseci, odnosno od podizanja optužnice do donošenja presude je u **prosjeku prolazilo nešto duže od godinu dana**.

Donešene su četiri osuđujuće presude za četiri lica i četiri djela od kojih su dva zlopotreba službenog položaja, a dva nesavjestan rad u službi. Donešene su tri uslovne kazne i jedna novčana.

Obje osuđujuće presude se odnose na isto lice. U prvom postupku je osuđen za zlopotrebu službenog položaja koja se sastojala u nezakonitom upisivanju dva lica u knjigu državljana i osuđen je na tri mjeseca zatvora ili godinu dana uslovno. Zatim je za ponovljeno djelo, odnosno nezakonito upisivanje pet lica u knjigu državljana osuđen na najblažu moguću kaznu - naloženo mu je da plati 1200 eura.

Druge dvije osuđujuće presude se odnose na blagajnike u pošti koji su osuđeni na tri, osnovno šest mjeseci zatvora ili godinu uslovno za nesavjestan rad u službi - jer se nisu držali rješenja o blagajničkom maksimumu od 300 eura u blagajni, pa su nepoznata lica opljačkala pošte i uzela veće iznose novca. Jedan od ovih postupaka je trajao duže od dvije godine.

Donešene su četiri presude kojim je oslobođeno sedam lica zbog nedostatka dokaza da su počinili sedam krivičnih djela korupcije koja im je tužilaštvo stavljalo na teret. Zanimljivo je da su postupci u kojima su donešene oslobadajuće presude u **prosjeku trajali skoro 18 mjeseci, više nego dvostruko duže od postupaka u kojima je donešena osuđujuća presuda** i koji su trajali oko 8 mjeseci.

Donešene su dvije odbijajuće presude za dva lica i dva krivična djela korupcije zbog odustanka tužioca. U jednom postupku je donešena odbijajuća presuda zbog odustanka tužioca nakon tri mjeseca, a u drugom postupku tužilac se na to odlučio tek nakon 11 mjeseci.

Osnovni sud u Plavu

U pet predmeta optuženo je pet lica za pet djela, od kojih su tri djela zlopotrebe službenog položaja, jedna zlopotreba ovlašćenja u privredi i jedno djelo nesavjestan rad u službi.

Postupci su ukupno trajali 68 mjeseci, odnosno od podizanja optužnice do donošenja presude je u **prosjeku prolazilo više od 13,5 mjeseci**. Najduže je trajao postupak u kome je tužilac odustao od gonjenja i to 39 mjeseci.

Tri lica su oglašena krivim u tri presude za tri djela, i osuđeni na uslovne kazne od tri odnosno četiri mjeseca zatvora ili na po godinu uslovno. Ukupna šteta nanijeta ovim krivičnim djelima je utvrđena na 335 eura.

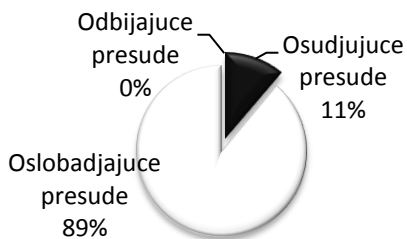
Direktor jedne firme je osuđen jer je radnicima povrijedio pravo na penziju i socijalno osiguranje u iznosu od 156 eura i nije htio da im uruči radne knjižice, dok je drugi direktor kompanije osuđen jer je pokušao da proda 35 boksova cigareta bez akciza i 360 komada konzumnih jaja, a da ne plati PDV i akcize u nepoznatom iznosu.

Treći osuđeni je lugar koji je znao za bespravnu sječu šume i nije je prijavio, već je za sebe uzeo trupce i stekao korist od 179 eura.

Donešena je po jedna oslobađajuća i jedna odbijajuća presuda za po jedno lice i po jedno djelo.

Osnovni sud u Pljevljima

U osam predmeta je optuženo devet lica za devet djela korupcije i to za osam zloupotreba službenog položaja i jedan nesavjestan rad u službi. Među optuženima su bila četiri javna funkcionera i dva državna službenika.



Grafik 24: Presude Osnovnog suda u Pljevljima (po broju lica)

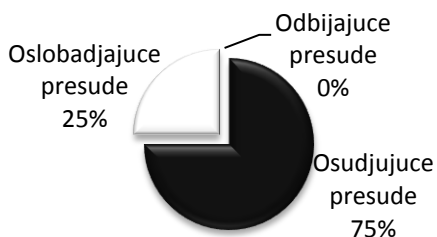
Postupci su trajali ukupno 58 mjeseci, odnosno od podizanja otpužnice do donošenja presude je u prosjeku prolazilo nešto duže od sedam mjeseci.

Donešena je jedna osuđujuća presuda za jedno lice i to sa kaznom zatvora od četiri mjeseca za to djelo³⁴.

Postupak koji je okončan osuđujućom presudom i zatvorskom kaznom je trajao devet mjeseci i odnosio se na mašinskog tehničara u TE Pljevlja koji je zloupotrijebio službeni položaj i pribavio za sebe i drugoga korist od oko 11.000 eura, koliko je vrijedjela čistijerna mazuta koju nije evidentirao.

Donijeto je 7 oslobađajućih presuda za 8 lica i 7 djela. Nije bilo odbijajućih presuda.
- Osnovni sud Rožaje

U 16 predmeta je optuženo 20 lica za 16 djela korupcije i to za sedam zloupotreba službenog položaja i devet zloupotreba ovlašćenja u privredi. Među optuženima je bilo osam državnih službenika i ni jedan funkcioner.



Grafik 25: Presude Osnovnog suda u Rožajama (po broju lica)

Vi postupci su trajali ukupno 145 mjeseci, odnosno od podizanja otpužnice do donošenja presude je u prosjeku prolazilo devet mjeseci. Najduži postupak je trajao 5 mjeseci.

Donešeno je 13 osuđujućih presuda za 15 lica i izrečene tri zatvorske kazne i 12 uslovnih osuda za pet djela zloupotrebe službenog položaja i osam djela zloupotrebe ovlašćenja u privredi.

Jedna zatvorska kazna od šest mjeseci je izrečena zbog krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja direktoru koji je prodao poslovni prostor firme za skoro 35.000 eura i zadržao novac za sebe.

³⁴ 4 mjeseca za zloupotrebu, a 3 za falsifikat, jedinstvena kazna je 6 mjeseci zatvora

Druga zatvorska kazna, u trajanju od tri mjeseca, je izrečena nakon skoro četiri godine suđenja i to izvršnom direktoru firme AD Turjak jer u toku 2002. i 2003. nije platio poreze i doprinose na zarade zaposlenih u iznosu od oko 23.000 eura, čime je počinio krivično djelo zloupotreba ovlašćenja u privredi.

Treća zatvorska kazna u trajanju od 30 dana je izrečena vlasniku privatne firme koji nije platio PDV i akcize za 25 šteka cigareta i tri litra viskija.

Osuđena su četiri državna službenika i to tri pripadnika vojske koji su dobili po šest mjeseci zatvora ili jednu godinu uslovno za zloupotrebu službenog položaja, kada su nenamjenski bušili i minirali stijene i tako pribavili korist od 220 eura. Četvrti je zaposlen u SO Rožaje, a kažnjen je kao odgovorno lice u privatnoj firmi koje je zloupotrijebilo ovlašćenje u privredi jer nije platio poreze i carinu na 150 farmerki koje je uvezao. Osuđen je na tri mjeseca zatvora ili godinu uslovno.

Na kaznu od šest mjeseci zatvora, odnosno godinu dana uslovno su osuđeni i predsjednik udruženja penzionera koji je nezakonito prisvojio sredstva Fonda PIO za penzionere i sredstva od donacije u iznosu od 2.893 eura, direktor "Ibarmond"-a koji je zaključio ugovor o fiducijarnom prenosu vlasništva na zemljistu radi obezbjedjenja kratkorocnog kredita, koje je vrijedjelo 3.000 eura više od kredita, kao i vlasnik firme koji je bez znanja drugih članova UO i akcionara imovinom firme obezbijedio potrazivanje za dugoročni kredit.

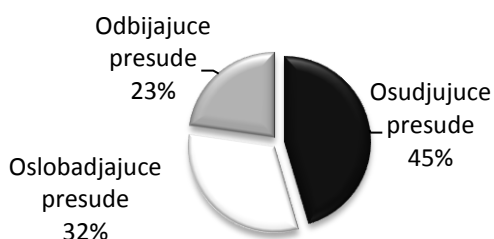
Na blažu kaznu, od tri mjeseca zatvora ili godinu uslovno je osuđena vlasnica firme koja je anulirala fiskalne račune i tako uskratila PDV državi u iznosu od 974 eura, vlasnik firme koji je švercovao svjecice, sirene i filtere za vazduh za auto, pa nije platio carine i porez u iznosu od 476 eura i zanatlija koji je švercovao 85 pari cipela i 74 krpore i nije platio poreze u iznosu od 221 euro.

Na najblažu kaznu od mjesec dana zatvora ili godinu uslovno je osuđen obućar koji je prošvercovao 54 para ženskih cipela i nije platio porez na njih u iznosu od 275 eura, koji je bio uhapšen i u pritvoru je proveo šest dana.

Donešene su tri presude kojim je oslobođeno pet lica zbog nedostatka dokaza da su počinili tri krivična djela korupcije koja im je tužilaštvo stavljalo na teret.

Osnovni sud na Zabljaku

U 11 predmeta je optuženo 19 lica za 21 djelo i to za 19 zloupotreba službenog položaja, jedno djelo zloupotreba ovlašćenja u privredi, jedno djelo nesavjesan rad u službi. Među optuženima je bilo 11 lokalnih funkcionera i pet državnih službenika.



Postupci su ukupno trajali 115 mjeseci, odnosno od podizanja optužnice do donošenja presude je **u prosjeku prolazilo preko 10 mjeseci**. Najduže su trajali postupci okončani odustankom tužioca, u prosjeku preko 15 mjeseci.

Donešeno je pet osuđujućih presuda za 10 lica i devet djela. Sve kazne su uslovne.

Grafik 26: Presude Osnovnog suda na Zabljaku (po broju lica)

Tako su lokalni funkcioneri koji su oštetili budžet za preko 90,000 eura zbog kroz poslove sa građevinskim zemljištem, osuđeni na 14 do 16 mjeseci zatvora, odnosno na tri godine uslovne kazne.

Sa druge strane stručni saradnik i čuvar dobara u Nacionalnom parku su kažnjeni sa šest i 12 mjeseci zatvora, odnosno godinu i tri godine uslovno jer su zdrava stabla označavali za sječu i prodavali po maloprodajnoj cijeni, što nisu vodili u knjigama, pa su prouzrokovali štetu od 1484 eura.

Po šest mjeseci zatvora, odnosno po dvije godine uslovno su kažnjeni predsjednik SO Šavnik zbog protivzakonitog davanja stambenog kredita od preko 14.000 eura i stečajni upravnik koji je isplaćivao dnevnice za službena putovanja i kupovao opremu po višoj cijeni, ali ukupan iznos štete koja je izazvana tim krivičnim djelima nije poznat. Zanimljivo je da od predsjednika SO, u 34 mjeseca dugom postupku Opština nije tražila da naknadi štetu, sa obrazloženjem da su dobili još novca od ministarstva, dok mu je sud cijenio kao olakšavajuću okolnost to što je javni funkcioner.

Osuđen je i sekretar škole u Šavniku na tri mjeseca zatvora ili dvije godine uslovno jer nije odbijala kredite od zarada zaposlenih.

Donešene su **4 presude kojim je oslobođeno sedam lica** za sedam djela. Jedan od tih postupaka je trajao 29 mjeseci, protiv lica koga je tužilaštvo teretilo da je 1999. bez javnog oglašavanja prodao dio vlasništva firme i tako izazvao štetu od 3.400 DEM, kao i otuđio dodatnih 205 eura .

Donešeno je pet odbijajućih presuda za pet lica i pet djela, sve zbog odustanka tužioca. Jedan postupak je vođen čak 34 mjeseca, a prosječno trajanje je bilo 15 mjeseci, duže nego u postupcima okončanim osuđujućim i oslobađajućim presudama.

Viši sud u Bijelom Polju (kao prvostepeni)

MANS-u je bilo dostupno **12 prvostepenih presuda Višeg suda u Bijelom Polju** protiv 18 lica, zbog 14 djela zloupotrebe službenog položaja, dva primanja mita, pet djela davanja mita, dva falsifikovanja službene isprave i jedno prouzrokovanje lažnog stečaja. Ni jedna od presuda se ne odnosi na javne funkcionere, dok su u tri predmeta optuženi državni službenici - dva saobraćajna policajca i jedan stečajni upravnik.

Najkraći postupak je završen za nekoliko dana, a najduži je trajao skoro pet godina. Prosječno trajanje postupaka je 16,5 mjeseci, a ukupno trajanje svih postupaka o kojima imamo podatke je 199 mjeseci ili više od 16 godina.

Doneseno je osam osuđujućih presuda kojim je osuđeno devet lica zbog devet krivičnih djela. Najkraći postupak je trajao samo nekoliko dana, a najduži 46 mjeseci - protiv lugara.

U dva predmeta za zloupotrebu službenog položaja osuđena su dva lica - direktor zemljoradničke zadruge i pomenuti lugar i to na zatvorske kazne od četiri mjeseca i 45 dana. Dok je direktor obavezan da naknadi štetu zadruzi u iznosu od skoro 25 hiljada eura, lugar je dužan da Upravi za šume plati oko tri hiljade eura. Ta dva postupka su istovremeno i jedini predmeti u kojima je utvrđena i dosuđena imovinska šteta od krivičnih djela korupcije.

Dvije osuđujuće presude su donešene zbog krivičnih djela primanje mita kojim su dva saobraćajna policajca kažnjena sa godinu i dvije godine zatvora za iznose od 20 i 200 eura, dok je jedno lice kažnjeno sa šest mjeseci zatvora za davanje mita policajcu.

Zbog davanja mita osuđeno je pet lica, dva vozača i jedan penzioner, dok zanimanje drugih nije poznato. Svi su osuđeni na zatvorske kazne, od četiri do sedam mjeseci, zbog mita koje je iznosilo pet eura u jednom slučaju, 10 eura u drugom, po 50 eura u dva slučaja i 200 u jednom slučaju.

Donešene su četiri odbijajuće presude zbog odustanka tužioca za devet lica kojima je tužilac stavljao na teret ukupno 12 krivičnih djela zloupotrebe službenog položaja i jedno prouzrokovanje lažnog stečaja. Ovi postupci su ukupno trajali preko 11 godina, a tužioci su u prosjeku odustajali od gonjenja oko tri godine nakon podnošenja optužnica.

Viši sud u Podgorici (kao prvostepeni)

Ova analiza je rađena na osnovu 21 pravosnažne sudske presude koje su bile dostupne MANS-u i to protiv 33 lica, zbog 12 djela zloupotrebe službenog položaja, dva djela zloupotrebe ovlašćenja u privredi, šest primanja mita i devet djela davanja mita, kao i jednog djela lažni bilans.

Jedna od presuda se odnosi na sudiju Višeg suda u Bijelom Polju, jedna na bivšeg predsjednika opštine Herceg Novi, a u tri predmeta optuženi su državni službenici - dva carinika, jedan građevinski inspektor i jedan načelnik lokalne Uprave za nekretnine.

Najkraći postupak je završen za dva mjeseca, a najduži je trajao preko 11 godina i okončan je odustankom tužioca. Prosječno trajanje postupaka je 35 mjeseci ili skoro tri godine, a ukupno trajanje svih postupaka o kojima imamo podatke je skoro 730 mjeseci ili više od 60 godina.

Doneseno je 13 osuđujućih presuda kojim je osuđeno 20 lica zbog 20 krivičnih djela. Najkraći postupak je trajao dva, a najduži 72 mjeseca - protiv direktora zanatske radnje. U toku 2010. godine, skoro pet godina od podizanja optužnice, okončani su i postupci vezani za 330 DM mita datog 2003. i 55 eura mita datog 2004. godine.

U pet predmeta koji su se odnosili na krivično djelo zloupotreba službenog položaja osuđena su četiri lica³⁵:

Bivši predsjednik Opštine je osuđen na šest mjeseci zatvora, jer je zaključio posao sa advokatom da utužuje vlasnike stanova koji nisu platili naknade za održavanje zgrada po cijeni većoj od one koju je mogao ugovoriti po Advokatskoj tarifi, iako je to mogla raditi pravna služba Opštine, pa je obavezao Opštinu da advokatu plati 147.225 eura.

Direktor koji je podizao novac sa računa svoje firme na ime materijalnih troškova koje nije knjižio u poslovnoj dokumentaciji, niti ima račune za 34.463 eura je osuđen na šest mjeseci. Ovo je istovremeno i jedini postupak za koji je ovaj sud dosudio obavezu osuđenom da naknadi štetu i utvrdio taj iznos.

Direktor zanatske radnje je 2003. godine placao veće račune drugoj firmi nego što su zaista bili i time svojoj firmi nanio štetu od 17.843 eura, pa je 2010. godine osuđen na tri mjeseca zatvora.

Direktor škole osuđen je na uslovnu osudu jer nije dobio saglasnost školskog odbora da 2002. i 2003. godine iznajmi prostor škole za ukupno 3.000 eura, ugovore nije upisao u djelovodnik i njima nije predvidio da zakupac plaća struju i vodu.

Licima osuđenim za zloupotrebu službenog položaja tužilaštvo je stavljalo na teret da su krivičnim djelima prouzrokovali štetu u iznosu od preko 200.000 eura. Međutim, sudskim presudama je dosuđen skoro šest puta manji iznos štete ili 34.463 eura i to u samo jednom postupku.

Nije bilo osuđujućih presuda za krivično djelo zloupotreba ovlašćenja u privredi.

Osuđeno je šest lica za šest djela primanja mita, svi na zatvorske kazne. Jedan sudija Višeg suda u Bijelom Polju je osuđen na sedam godina, i tri lica koja su mu pomogla da uzme mito od 15.000 eura, a čije zanimanje nije poznato iz presuda, su osuđena na dvije

³⁵ Jedno lice koje je bilo optuženo za to krivično djelo je osuđen za drugo djelo koje nema elementa korupcije.

kazne zatvora po tri godine i jednu na dvije godine. Osuđen je jedan carinik na godinu dana zatvora i jedan građevinski inspektor na pet mjeseci zatvorske kazne.

Donešeno je osam presuda kojima je osuđeno devet lica za davanje mita, svi na zatvorske kazne. Jedno lice je osuđeno na godinu dana zatvora, dva lica na po sedam mjeseci, dva lica na po četiri mjeseca, tri lica na po tri mjeseca i jedno lice na dva mjeseca zatvora.

Donešene su dvije presude kojim su oslobođena četiri lica iz privatnog sektora kojima je tužilaštvo stavljalo na teret zloupotrebu službenog položaja i zloupotrebu položaja u privredi. Dva lica su oslobođena zbog promjene Krivičnog zakonika, jer je sud, više od sedam godina od kada je podnijeta optužnica, ocijenio da aktivnosti tih lica više nisu krivično djelo.

Donešeno je šest odbijajućih presuda za osam lica i šest djela zloupotreba službenog položaja i jedno djelo zloupotreba ovlaštenja u privredi. U pet slučajeva je odustao tužilac, a u jednom je utvrđeno da radnje koje su optuženima stavljane na teret nisu krivično djelo.

U prosjeku, postupci okončani odbijajućim presudama su trajali više od četiri godine, a svih šest postupaka je ukupno trajalo 24 godine. Najkraći postupak okončan odbijajućom presudom je trajao osam mjeseci, a najduži više od 11 godina.

3.4.2. Drugostepeni sudovi

Viši sud u Bijelom Polju

Viši sud u Bijelom Polju je donio pet drugostepenih presuda za devet lica i sedam krivičnih djela sa elementima korupcije, pet zloupotreba službenog položaja i dva nesavjesna rada u službi. U prosjeku, drugostepeni postupci su trajali preko šest mjeseci, najkraći je završen za tri mjeseca, a najduži postupak je trajao skoro godinu.

Osnovni državni tužilac je podnio žalbu u tri postupka, u jednom su se žalili i tužilac i oštećeni i branilac, a u jednom i tužilac i branilac.

Jedna presuda je preinačena po žalbi osnovnog državnog tužioca, tako što je preinačena uslovna kazna od tri godine na kaznu zatvora u trajanju od šest mjeseci.

U jednom postupku, Viši sud je dijelom odbio, a dijelom uvažio žalbe tužioca i branioca, tako što je lica koja su bila osuđena na uslovnu kaznu, osudio na zatvorske, dok je smanjio iznos štete koju su obavezni da nadoknade.

U dva postupka odbijene su žalbe tužilaštva i potvrđene oslobađajuće presude.

U jednom postupku Viši sud je odbacio žalbu oštećenih, odbio žalbu tužilaštva i po žalbi branioca preinačio osuđujuću presudu u oslobađajuću, jer po ocjeni drugostepenog suda nije dokazano da je izvršeno krivično djelo.

Viši sud u Podgorici

Viši sud u Podgorici je donio 12 drugostepenih presuda protiv 16 lica koje se odnose na 14 krivičnih djela sa elementima korupcije i to šest zloupotreba službenog položaja, četiri zloupotrebe ovlaštenja u privredi, tri djela nesavjesnog rada u službi i jedno primanje

mita³⁶. U prosjeku, drugostepeni postupci su trajali preko 10 mjeseci, najkraći je završen za dva i po mjeseca, a najduži postupak je trajao godinu i sedam mjeseci.

Osnovni državni tužilac je podnio žalbu u sedam postupaka, a branilac u četiri, dok su u jednom postupku oba podnijela žalbe.

U pet postupaka Viši sud u Podgorici je ukinuo presude osnovnih sudova³⁷ - u četiri postupka je prihvatio žalbe osnovnog državnog tužioca, a u jednom i žalbu branioca i tužioca. Ukinuta je jedna osuđujuća presuda, tri oslobađajuće i jedna odbijajuća.

Dvije presude osnovnih sudova su preinačene, obje po žalbi branioca i obje osuđujuće. Jednom presudom Višeg suda se optužba odbija, jer je zastarelost nastupila u toku odlučivanja u drugostepenom postupku koji je trajao 13 mjeseci³⁸. Tu presudu su donijele sudije Radule Kojović, Petar Stojanović i Stanka Vučinić koji su sudilo u osam od ukupno 13 postupaka i samo dva su trajala duže od ovog postupka u kome je zbog neažurnosti Višeg suda nastupila zastara.

Inače, radi se o troje sudija Vrhovnog suda Crne Gore koji su, zbog povećanog obima posla, upućeni na ispomoć u Viši sud u Podgorici i koji su za to angažovanje primali dodatnu naknadu³⁹. Posebno je zabrinjavajuća činjenica da je Kojović zamjenik predsjednika Vrhovnog suda, a da je Vučinić bila vršilac dužnosti predsjednika Vrhovnog suda. Ovo može značajno uticati na odlučivanje po eventualno izjavljenim pravnim ljekovima na odluke koje donesu ove sudije, jer je realno očekivati da će na druge sudije značajno uticati činjenica da odlučuju o presudama koje su donijele sudije u višem rangu hijerarhije.

U drugom slučaju, preinačena je presuda osnovnog suda kojom je počinilac osuđen na pet mjeseci zatvora na uslovnu osudu u trajanju od dvije godine⁴⁰.

Potvrđene su dvije osuđujuće i tri oslobađajuće presude, tri po žalbi državnog tužioca i dvije po žalbi branioca.

Apelacioni sud

Apelacioni sud je u drugostepenom postupku odlučivao o **19 slučajeva** protiv 21 lica zbog 22 djela sa elementima korupcije, a od toga pet zloupotreba službenog položaja, jednu zloupotrebu ovlašćenja u privredi, sedam primanja mita i osam davanja mita, kao i jednog djela lažni bilans. U prosjeku, drugostepeni postupci pred ovim sudom su trajali **preko šest mjeseci**. Najkraći je trajao dva mjeseca, a najduži skoro godinu.

³⁶ Jedan postupak se odnosi na odluku po žalbi privatnih tužilaca na rješenje kojim je odbijen zahtjev za sprovođenje istrage, pa nije uključen u ovu analizu.

³⁷ U jednom slučaju zbog povrede postupka i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, u drugom zbog povrede postupka i nerazumljive izreke presude, u trećem zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, jer je izreka presude protivrječna razlozima iste, a u četvrtom su razlozi presude nerazumljivi i u suprotnosti sa provedenim dokazima. U petom slučaju, osnovni sud je utvrdio apsolutnu zastaru, zbog izmjena Krivičnog zakonika, dok je Viši sud drugačije tumačio izmjene zakona, a time i ocijenio da nije došlo do zastare (izmjena člana 216 KZ u 416 - osnovni sud je tumačio da je to član 416 stav 1 novog KZ, pa je zastarelo, a Viši kaže da je 416 stav 2 i kaze da se zastarjelost prekida procesnim radnjama preduzetim radi gonjenja).

³⁸ U tom postupku sud je odlučivao po žalbi branioca podnijetoj krajem septembra 2008. godine, pa je u presudi koju je donio krajem oktobra naredne godine konstatovao da je deset godina od izvršenja djela proteklo sa istekom 2008. godine.

³⁹ Dana 18.07.2011. godine Sudski savjet je objavio da ima se naknada umanjuje zbog mjera štednje na 500 eura mjesečno, bez naznake koliko je do tada iznosila.

⁴⁰ Jer je od 1.jula 2000 do 31.marta 2004 kao rukovodilac magazina bio dužan da čuva ratnu rezervu, ali nije pazio pa je nastala šteta na oružju od 17.045 eura. Viši sud je utvrdio da osnovni nije cijenio olakšavajuće okolnosti.

Od 19 slučajeva o kojima je odlučivao Apelacioni sud, 12 se odnosilo na odluke Višeg suda u Podgorici (devet osuđujućih i tri oslobađajuće), a sedam na Viši sud u Bijelom Polju (pet osuđujućih i dvije oslobađajuće).

Zanimljivo je da su najduži postupci vođeni za donekle banalna krivična djela, u kojima su prvostepeni sudovi donijeli oslobađajuće presude. Jedan slučaj se odnosi na lice koje je 1998. godine uzelo 300 dinara mita i kome je Apelacioni sud izrekao kaznu od šest mjeseci zatvora ili dvije godine uslovno. Drugi postupak se odnosi na lice koje je dalo mito od 50 eura da uđe u Crnu Goru sa neregistrovanim automobilom.

Po žalbi Specijalnog tužioca vođeno je pet postupaka zbog četiri oslobađajuće i jedne osuđujuće presude. Po žalbi branioca je vođeno 11 postupaka, a u sedam postupaka žalbe su odbijene i potvrđene osuđujuće presude, dok su četiri presude preinačene:

Presuda Apelacionog suda	Razlozi za donošenje	Opis slučaja
odbacuje se optužnica	Zastarelost zbog izmjena KZ i nedostataka optužnice	U 2004. dozvolio bespravnu sječu i naplatio šumu po manjoj cijeni od važeće, pa oštetio Upravu za šume za 3.045 eura
odbacuje se optužnica	Izmjene KZ i nenadležan tužilac ⁴¹	U 2007. i 2008. nije prikazao prihode od 14.725 eura
uslovna osuda od dvije godine umjesto tri mjeseca zatvora	izmjena KZ iz 2010. i olakšavajuće okolnosti	U toku 2003. plaćao veće račune drugoj firmi nego što su zaista bili i oštetio svoju firmu za 17.843 eura
umjesto tri, jedan mjesec zatvora	olakšavajuće okolnosti	saobraćajnom policajcu dao 10 eura mita, bio u pritvoru 20 dana

Potvrđeno je devet osuđujućih presuda za krivična djela korupcije, u dva slučaja presude prvostepenih sudova se mijenjaju tako što se smanjuju kazne, dok se odbacuje optužnica u dva postupka u kojima su lica osuđena za korupciju prvostepenim presudama.

⁴¹ Viši sud odlučivao po optužnici Osnovnog tužioca, iako je od 5. jula 2008 nadležan Specijalni tužilac, Zakon o izmjenama i dopunama zakona o državnom tužiocu od 27. juna 2008., izmjene člana 66

4. STRUKTURA OPTUŽENIH ZA KORUPCIJU

Dvije trećine slučajeva koje su nam sudovi dostavili se odnosilo na utaje poreza i drugih dadžbina i bagatelna krivična djela. Upravo u tim postupcima su najčešće osuđeni privrednici, što uljepšava statističke podatke o rezultatima pravosuđa u borbi protiv korupcije.

Javni funkcioneri su rijetko optuženi za korupciju, a još rjeđe osuđeni, dok su sudovi utvrdili zanemarljivo male iznose štete prouzrokovane njihovim krivičnim djelima.

Državni službenici, najčešće zaposleni u lokalnoj administraciji, su nešto češće osuđeni za korupciju nego funkcioneri, u postupcima koji traju nešto kraće, ali i dalje neobjašnjivo dugo imajući u vidu težinu djela.

* * *

Većina sudskih postupaka se odnosi na slučajeve korupcije u privredi, najčešće zbog **neplaćanja poreza** i drugih dadžbina, dok mnogi ovakvi postupci neprimjereno dugo traju, u odnosu na zanemarljivo malu štetu koja je nastala tim, nerijetko **bagatelnim** krivičnim djelima.

Skoro polovina svih analiziranih predmeta se odnosi na **privrednike**, a upravo u tim postupcima su najčešće donešene osuđujuće presude. Više od polovine ovih predmeta, odnosno skoro trećina svih analiziranih postupaka, se vodi protiv privrednika koji nisu platili poreze, doprinose, carine, akcize ili druge dadžbine. Na taj način se **statistički povećava broj "korupcijskih" predmeta** (detaljnije informacije su date u poglavlju 7).

U polovini tih postupaka tužilaštvo optuženima stavlja na teret konkretne iznose **štete** - pri čemu je svaki treći iznos manji od 1,000 eura. Ipak, sudovi su u samo pet postupaka dosudili ukupno oko 13,600 eura naknade štete državnom budžetu.

O zanemarljivom doprinosu ovih, statistički najprisutnijih slučajeva, borbi protiv korupcije, govore i podaci o predmetima koji su **oduzeti** jer su pribavljeni krivičnim djelima korupcije: 85 boksova cigareta, 96 flaša alkoholnih pića, 140 pari cipela, svjećice, sirene i filteri za vazduh za auto, i 74 krpare - staze.

Svaki treći ovakav postupak **traje** duže od godinu dana, dok ima i onih koji su vođeni po šest godina. Tako je, na primjer, tri i po godine vođen postupak protiv vlasnika gatera koji 2002. godine nije platio porez na čamovu građu u iznosu od 34.87 eura. Posebno je zanimljivo da se skoro svaki šesti postupak koji se statistički evidentira kao korupcija odnosi na bagatelne slučajeve - procesuiranje lugara optuženih da nisu dobro čuvali državnu šumu, što je dovelo do neovlašćene sječe.

Međutim trajanje tih postupaka ni u kom slučaju nije zanemarljivo, jer se kreće od dva do 72 mjeseca, a tek svaki peti lugar je osuđen, pa su troškovi pali na teret sudskih budžeta. Banalnost ovih djela potvrđuje i činjenica da je ukupan iznos štete koji su svi sudovi dosudili lugarima osuđenim za korupciju oko 5,000 eura.

Tek svaki peti slučaj se odnosi na korupciju u državnoj upravi, gdje su među optuženima bila dvojica sudija, 22 lokalna funkcionera i 37 državnih službenika.

Državni službenici koji su optuženi za korupciju, su najčešće zaposleni u lokalnim samoupravama. Osuđeno je 25 državnih službenika, većina na uslovnu kaznu, a ukupna šteta nastala djelima koji su počinili je manja od 1,500 eura.

Većina presuda donešenih u predmetima protiv nekoliko javnih funkcionera je oslobađajuća, pa su osuđena samo dvojica sudija i osam lokalnih funkcionera, sedam na uslovnu kaznu i tri na kaznu zatvora, dok ukupna šteta koju su dužni da nadoknade iznosi 36.700 eura.

Sledeća studija slučaja ukazuje da sudije i tužioci ne postupaju po službenoj dužnosti, čak ni kada saznaju za moguća teška krivična djela sa elementima korupcije.

Ovaj primjer pokazuje da državni tužilac selektivno pokreće krivične postupke za krivična djela sa elementima korupcije, da je potpuno nezainteresovan za provjeru navoda da je više funkcionera izvršilo više krivičnih djela kojima je nastala šteta po budžet u visokim iznosima i da nema profesionalnih kapaciteta i volje da provjeri navode koji ukazuju na političke motive pri preduzimanju radnji kojima se nanosi šteta za budžet.

Takođe, iz ovog primjera utvrđuje se da Viši sud donosi nerazumljive zaključke tvrdeći da je zloupotreba službenog položaja ostala u pokušaju, iako je sam u dokaznom postupku utvrdio da je tom zloupotrebom pribavljena imovinska korist u iznosu od preko 200.000 eura i sud ne donosi ni odluku o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom za koje izriče osuđujuću presudu.

Studija slučaja: Nepostupanje po službenoj dužnosti

Optužnicom Osnovnog državnog tužioca⁴² u Herceg Novom od 31. januara 2007. godine nekadašnjem predsjedniku Opštine Herceg Novi stavljeno je na teret izvršenje krivičnog djela zloupotreba službenog položaja u pokušaju. On je 25. jula 2002. godine u ime Opštine zaključio ugovor sa advokatom da sudski naplati od građana naknadu za investiciono održavanje zgrada i za to je ugovorena naknada za advokata u iznosu od 75% od naknade propisane Advokatskom tarifom, za svakog procesuiranog dužnika po naplati duga.

Advokat je nakon toga podnio 3.926 predloga za izvršenje i zatim je sa predsjednikom Opštine zaključio poravnanje kojim se Opština obavezala da na ime duga od 147.225 eura advokatu isplaćuje neto iznos od 1.650 eura mjesečno uvećan za PDV, odnosno ukupno 99.000 eura i 16.830 eura na ime PDV-a.

Viši sud u Podgorici je 29. novembra 2010. objavio presudu⁴³ kojom je bivšeg predsjednika opštine osudio na šest mjeseci zatvora.

Taj sud je utvrdio da je Opština pravnosnažnom presudom obavezana da advokatu isplati iznos od 147.225,00 eura sa zakonskom kamatom od 26. decembra 2003. godine, na ime naknade štete zbog neispunjenja ugovora. Istovremeno, sud je konstatovao da je djelo ostalo u pokušaju "u vrijeme izvršenja, jer angažovanom advokatu optuženi po osnovu zaključenog poravnanja nije pribavio korist".

U presudi se navodi da je optuženi u svojoj odbrani iznio da je imao kadrovske problema, da je imao partijske predloge kadrova koji su mu bili nametnuti i koji nijesu imali profesionalne reference.

⁴² Kt.br.128/04

⁴³ Ks.br.47/09

Takođe je istakao da nije prvi slučaj da se angažuje advokat radi ostvarivanja imovinskih interesa Opštine i naveo je više takvih primjera, da svi postupci zbog kojih je angažovan advokat nijesu procesuirani iz političkih razloga, odnosno zbog održavanja parlamentarnih izbora.

U toku suđenja je naveo da je isti advokat obavljao iste poslove za Opštinu Kotor i da mu je poznato da i Opština Podgorica angažuje advokate u sličnim slučajevima. Optuženi je sudu ukazao i da u sudu nije urađeno ništa po predmetima koje je advokat procesuirao i da su parlamentarni izbori vjerovatno bili razlog da se ne sprovodi izvršenje, te da su ti predlozi za izvršenje koje je advokat podnio povučeni od strane novog predsjednika Opštine, a da je razlog njihovog povlačenja bio političke prirode.

Predstavnik Opštine je na suđenju naveo da je efekat angažovanja advokata bio veoma slab i da se kasnije insistiralo da se predlozi za izvršenje protiv građana povuku.

Advokat koji je angažovan od strane predsjednika Opštine naveo je na suđenju da je slične poslove ranije obavljao za javno preduzeće "Čistoća" iz Kotora i da je za to preduzeće procesuirao preko 2.300 predmeta, da je istu saradnju uspostavio sa javnim preduzećem "Vodovod i kanalizacija" iz Kotora, sa "Javnim komunalnim preduzećem" iz Herceg Novog i javnim preduzećem "Čistoća" iz Herceg Novog.

Advokat je sudu takođe saopštio da su svi predlozi za izvršenje koje je podnio kasnije povučeni, da je on Opštinu Herceg Novi tužio za naknadu štete, i dosuđena mu je naplata troškova po ugovoru u iznosu od 150.000 eura koji će sa kamatom iznositi oko 220.000 eura.

Stoga je nejasno iz kojih razloga Viši sud nije primijenio odredbu člana 113. stav 6. Krivičnog zakonika kojom je propisano da će se oduzeti imovinska korist koja je krivičnim djelom pribavljena za drugog.

Specijalni tužilac je tokom ovog postupka došao do saznanja da su drugi funkcioneri izvršili isto krivično djelo koje je on stavio na teret optuženom, ali je pokazao potpunu nezainteresovanost da protiv tih funkcionera pokrene postupak. Takođe, specijalni tužilac je pokazao nezainteresovanost za provjeru navoda i sumnji da sudovi ne sprovedu postupke izvršenja iz političkih razloga, odnosno za provjeru političkog uticaja na rad sudova.

Dodatno, kao i u drugim slučajevima obrađenim u ovoj publikaciji gdje je iznos štete po budžet bio visok, ovlašćeni predstavnik Opštine Herceg Novi nije se pridružio krivičnom gonjenju i nije postavio imovinskopравни zahtjev, iako je nesporno da je za Opštinu nastupila šteta u iznosu od preko 200.000,00 eura.

Naravno, Viši sud je kao olakšavajuću okolnost pri odmjeravanju kazne cijenio to što se oštećena Opština nije pridružila krivičnom gonjenju, dok pri odmjeravanju kazne sud ne pominje imovinskopравни zahtjev.

Iz ovako selektivnog procesuiranja okrivljenih kao realne se nameću sumnje da i tužilaštvo i sud ne sprovodi postupke iz straha da će se to odraziti na rezultat parlamentarnih izbora, odnosno da rade pod direktnim ili indirektnim političkim uticajem. To može biti razlog što su postupci koje pokreću tužioci i presude koje donose sudovi gotovo isključivo vezane za najniže nivoe korupcije.

5. TRAJANJE SUDSKIH POSTUPAKA

Sudski postupci za korupciju u koje smo imali uvid su u prosjeku trajali preko 16 mjeseci. Postupci u kojima su donešene osuđujuće i oslobađajuće presude su u prosjeku trajali oko 15 mjeseci, dok su postupci koji su doveli do odbijajućih presuda, najčešće zbog odustajanja tužioca, u prosjeku trajali 22 mjeseca.

Ukupno vrijeme koje je proteklo od podizanja optužnica do donošenja presuda je bilo dvostruko duže nego da su tužiocima podnosili kvalitetne optužnice, umjesto što su trošili vrijeme i resurse zastupajući slučajeve od kojih su kasnije odustajali.

Primjetne su značajne razlike među sudovima, pa prvostepeni postupci kod viših sudova, posebno Višeg suda u Podgorici, u prosjeku traju dvostruko duže nego postupci osnovnih sudova.

Konkretni primjeri pokazuju da neki sudski postupci traju nerazumno dugo i to krivicom tužilaštva i suda, što prouzrokuje velike troškove koji najčešće padaju na teret sudskog budžeta.

Tabela 5 daje detaljniji prikaz trajanja postupaka po sudovima.

Prvostepeni sud	Trajanje postupaka			Prosječno trajanje postupka po vrsti presuda		
	Najduži	Najkraći	Prosječno trajanje	Osuđuje	Oslobađa	Odbija
OS H.Novi	14	14	14	14 ⁴⁴		
OS Kolašin	32	2	12	8	18	7
OS Plav	39	2	13.5	9	2	39
OS Rožaje	45	2	9	10	4	
OS Žabljak	34	2	10	13	11	15
OS Danilov	58		58	58		
OS Pljevlja	11	2	7	9	7	
OS Berane	72	1	12	18	8.5	16
OS B.Polje	90	0.15	16	13	21	8
OS Cetinje	42	5	19.5	5	42	12
Osnovni	90	0,15	13	13	14	13
Viši sud PG	138	2	35	25	52	49
Viši sud BP	57	1	16,5	8	-	34
Viši	138	1	28	19	52	43
Svi sudovi	138	0,15	16,5	15	15	22

Tabela 5: Trajanje postupaka po sudovima (u mjesecima)

Najduži postupak za korupciju je vođen u Višem sudu u Podgorici i trajao je preko 11 godina. Najkraći je završen u Osnovnom sudu u Bijelom Polju - za četiri dana.

U prosjeku sud u Danilovgradu je potrošio najviše vremena da okonča postupak, ali treba imati u vidu da je riječ o samo jednom slučaju koji je taj sud imao u radu u cijelom posmatranom periodu. Međutim, mnogo više zabrinjava slučaj **Osnovnog suda u Beranama** koji je postupao u znatnom broju slučajeva, a čiji postupci u prosjeku traju **po 18 mjeseci**.

U tom sudu je vođen i najduži postupak koji je okončan osuđujućom presudom. Trajao je šest godina i vođen je protiv lugaara koji je osuđen na tri mjeseca zatvora, odnosno na godinu uslovne kazne jer 1995. godine nije naplatio čamovu gradju i porez na promet.

⁴⁴ Dostupni podaci samo o jednom postupku

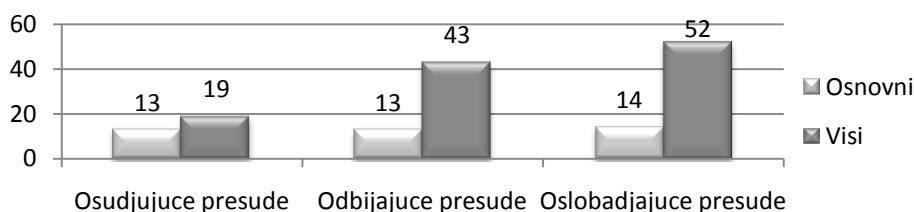
Najduži postupak okončan oslobađajućom presudom je vođen duže od sedam godina protiv načelnika za komunalne poslove SO Bijelo Polje koji je bio optužen za zloupotrebu službenog položaja u postupku javnih nabavki iz 1994. godine i oslobođen zbog nedostatka dokaza.

Trećina postupaka okončanih oslobađajućom presudom su vođeni protiv lugara jer nisu vršili kontrolu i štitili šumu od bespravne sječe, a ti postupci su u prosjeku trajali po godinu dana.

U prosjeku, postupci koji su okončani odbijajućim presudom traju najduže - u osnovnim sudovima u prosjeku preko godinu dana, dok je u višim sudovima u prosjeku prolazilo skoro po četiri godine prije nego bi se donijela odbijajuća presuda.

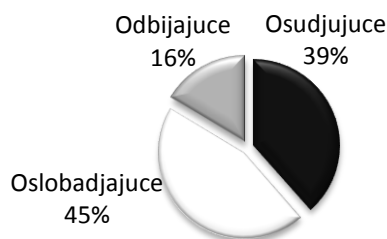
Posebno je važno napomenuti da je **skoro 90% postupaka koji su okončani odbijajućom presudom rezultat odustanka tužioca od gonjenja i to, u prosjeku, tek nakon skoro dvije godine** - nakon godinu dana u postupcima koji su vodili osnovni sudovi, i nakon više od tri godine u postupcima pred višim sudovima. Najduži ovakav postupak je vođen pred Višim sudom u Podgorici i trajao je 138 mjeseci ili preko 11 godina.

Razlike u trajanju prvostepenih postupaka između osnovnih i viših sudova su prikazane na grafiku 27.

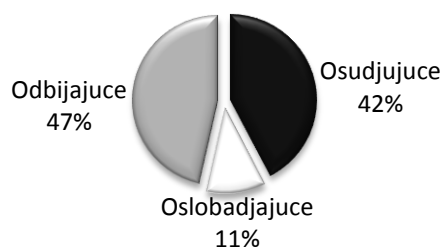


Grafik 27: Prosječno trajanje sudskih postupaka osnovnih i viših sudova (u mjesecima) koji su doveli do različitih presuda (2006.-2010.)

Kada se ima u vidu ukupno trajanje svih postupaka, razlike između osnovnih i viših sudova su očigledne - skoro polovina ukupnog trajanja postupaka otpada na one koji su okončani odbijajućim presudama (grafici 28 i 29).



Grafik 28: Osnovni sudovi - ukupno trajanje sudskih postupaka koji su doveli do različitih presuda (2006.-2010.)



Grafik 29: Viši sudovi - ukupno trajanje sudskih postupaka koji su doveli do različitih presuda (2006.-2010.)

Imajući u vidu da je oko 90% odbijajućih presuda donešeno zbog odustanka državnog tužioca od gonjenja, proizilazi da je ukupno vrijeme koje je proteklo od podizanja optužnica do donošenja presuda dvostruko duže nego što bi bilo da u tužiocu podnosili kvalitetne optužnice, umjesto što su trošili vrijeme i resurse zastupajući slučajeve od kojih su kasnije odustajali.

Podaci pokazuju da je preko 80 sudskih postupaka u kojima nije bilo osuđenih za krivična djela korupcije, ukupno trajalo preko 120 godina ili skoro 1500 mjeseci. Troškovi tih postupaka su pali na teret sudskog budžeta.

Konkretan primjer dat u narednoj studiji slučaja pokazuje da **sudski postupci traju nerazumno dugo i to krivicom tužilaštva i suda, što prouzrokuje velike troškove, dok sudovi ignorišu kršenje prava na suđenje u razumnom roku.**

Studija slučaja: Trajanje i troškovi

Sredinom 2005. godine gradonačelnik Podgorice je formirao Komisiju sa zadatkom da ispita stanje u jednom od javnih preduzeća čiji osnivač je Glavni grad. Komisija je oduzela dokumentaciju iz preduzeća, saslušavala zaposlene i vršila druge istražne radnje, o čemu je sačinila izvještaj u kome direktora tog preduzeća optužuje za nezakonit rad, i dostavila ga državnom tužilaštvu.

Osnovno državno tužilaštvo podnosi zahtjev za sprovođenje istrage i istražni sudija otvara istragu. Od marta 2006. do aprila 2007. istražni sudija nije preduzeo ni jednu radnju u toj istrazi. Državni tužilac podiže optužnicu 27. aprila 2007. i okrivljenom stavlja na teret izvršenje krivičnog djela zloupotreba službenog položaja.

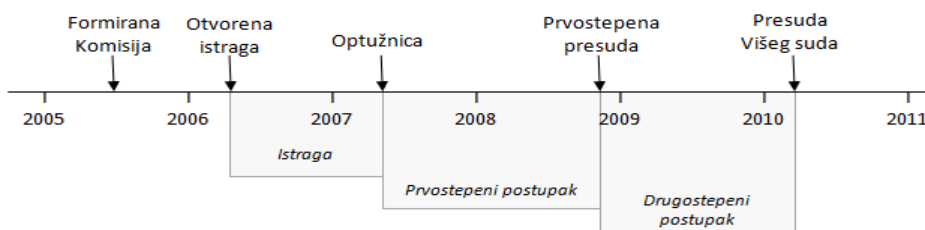
Prvo ročište sud održava 29. novembra 2007. godine. Na sljedećem ročištu sudija zabranjuje braniocu da postavlja pitanja svjedoku optužbe, i ročište odlaže za 10. april 2008 godine.

U daljem toku postupka dva puta se mijenja sudsko vijeće koje je sudilo u ovom postupku, pa branilac, u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku⁴⁵, 11. avgusta 2008. predsjedniku suda podnosi Zahtjev za ubrzanje postupka. Predsjednik obavještava branioca da će, po izjašnjenju postupajućeg sudije - trećeg po redu koji je sudio u prvostepenom postupku, predmet biti završen u roku od dva mjeseca. Nakon obavještenja održano je još pet ročišta, a prvostepena presuda je donešena tri mjeseca kasnije i njom je okrivljeni oslobođen optužbe.

Kako je državni tužilac izjavio žalbu na oslobađajuću presudu, Viši sud je poslije godinu dana od donošenja prvostepene presude, 24. marta 2010. godine, odbio kao neosnovanu žalbu tužioca čime je okrivljeni pravnosajžno oslobođen optužbe.

Pored tri vijeća koja su sudila u prvom stepenu, u ovom postupku su pred prvostepenim sudom postupala i tri zastupnika optužbe, što je takođe uzrokovalo odlaganje. Pred prvostepenim sudom je održano ukupno 13 ročišta, uz još dva odložena, a da na njima nije proveden ni jedan dokaz čija sadržina nije bila poznata državnom tužiocu u momentu kada je pokrenuo krivični postupak.

Grafik 30 pokazuje koliko je trajala svaka od faza ovog postupka.



Grafik 30: Trajanje istrage, prvostepenog i drugostepenog postupka

Mada je prethodno Osnovni sud utvrdio kršenje prava na suđenje u razumnom roku, Vrhovni sud odbija kao neosnovanu tužbu radi pravičnog zadovoljenja.

Tokom trajanja postupka odbrana je ukazivala na činjenicu da je poslove zbog kojih je okrivljeni bio optužen on ugovarao po najnižim cijenama i u tom smislu u spisima predmeta

⁴⁵ "Službeni list CG" br.11/2007 od 13.12.2007 godine

postoje i dokazi koji potvrđuju da su druga lica iste poslove ugovarala i još ugovaraju po cijenama čak i dvostuko većim od onih koje je državni tužilac u konkretnom slučaju smatrao štetnim.

Protiv tih lica zastupnik optužbe nije pokretao postupak, niti je gradonačelnik pokušao da provjeri te podatke po sličnom principu kao i u ovom slučaju.

Iako izvještaj Komisije koju je uspostavio gradonačelnik nije pratio ni jedan dokumenat koji bi potvrdio bilo koji njen navod, državni tužilac je preko četiri godine, od kada mu je taj dokument dostavljen, istraživao u krivičnom gonjenju.

Odbrana je tokom postupka ukazala na činjenicu da je državni tužilac koji je pokrenuo krivični postupak u srodstvu sa članom Komisije koju je formirao gradonačelnik, a da je taj član Komisije opet u srodstvu sa samim gradonačelnikom. Tokom postupka se na ove činjenice nije izjašnjavao ni sud, ni državno tužilaštvo.

Protiv tužioca koji je postupao u ovom predmetu odbrana je podnijela krivičnu prijavu zbog sumnje da je izvršio krivično djelo zloupotreba službenog položaja. Ubrzo po podnošenju ove krivične prijave, ovaj tužilac je unaprijeđen u Više državno tužilaštvo, a krivična prijava je ubrzo odbačena.

Na kraju, troškovi krivičnog postupka uzrokovani ovakvim postupanjem državnog tužioca i odugovlačenjem postupka od strane suda isplaćeni su iz budžetskih sredstava.

Obzirom da je okrivljeni iz ovog postupka podnio i predstavku Evropskom sudu za ljudska prava zbog kršenja osnovnih ljudskih prava tokom trajanja ovog postupka, moguće je da konačan iznos budžetskih sredstava koja se imaju isplatiti po osnovu naknade štete bude još veći.

6. PROBLEMI PO VRSTAMA PRESUDA

6.1. Osuđujuće presude

Sudovi imaju izuzetno blagu kaznenu politiku, posebno za krivična djela korupcije koja su počinili javni funkcioneri, u mnogim slučajevima suprotno ograničenjima predviđenim zakonom.

Podaci pokazuju da su Viši sudovi, u prvostepenim postupcima, imali nešto oštriju kaznenu politiku od osnovnih. Ipak, ima primjera da su isti ti sudovi, postupajući po žalbi na presude osnovnih sudova, dodatno ublažavali kazne.

Evidentno je da je kaznena politika neujednačena, a sudovi se nisu vodili iznosom štete kao mjerilom u izricanju kazne. Praksa pokazuje da su osnovni sudovi uslovnim osudama kažnjavali funkcionere koji su zloupotrijebili položaj i oštetili državni budžet, viši sudovi su na zatvorske kazne osuđivali pojedince koji daju mito saobraćajnim policajcima, nakon što su ih prethodno držali u pritvoru.

Dosuđeni su veoma mali iznosi za naknadu štete, a oduzeti predmeti, stečeni korupcijom, potvrđuju da su u sudovima vođeni postupci protiv najlakših oblika korupcije.

Sudska praksa pokazuje da predstavnici oštećenih institucija u mnogim slučajevima nisu tražili da funkcioneri ili službenici naknade štetu prouzrokovanu korupcijom. U nekim slučajevima zastupnici države su tvrdili da su optuženi nevini, uprkos drugačijim nalazima suda, a neki su izričito odbijali naknadu štete. Primjeri pokazuju da su neki sudovi kao olakšavajuću okolnost uzimali činjenicu da zastupnici države nisu podnosili imovinsko pravne zahtjeve, pa su izricali blaže kazne osuđenima za korupciju.

Neki slučajevi potvrđuju da ni tužioci nemaju dovoljno kapaciteta da procijene nastalu štetu, pa optužene gone zbog lakših krivičnih djela nego ona koja su zaista počinili.

Neprihvatljiva su opravdanja da su teškoće u dokazivanju i nemogućnost primjene mjera tajnog nadzora bile razlog za slabe rezultate u suzbijanju korupcije. Naime, te mjere su se i ranije mogle narediti za teža krivična djela korupcije, ali bi njihova primjena dovela do pokretanja postupaka koji se odnose na korupciju na visokom nivou. Ipak, samo jedna presuda je zasnovana na dokazima pribavljenim mjerama tajnog nadzora.

To potvrđuje činjenicu da tužilaštvo nije gonilo, pa ni sudovi nisu sudili u slučajevima visoke korupcije.

6.1.1. Vrste izrečenih kazni

U tri četvrtine osuđujućih presuda, osnovni sudovi su izrekli uslovne kazne za korupciju, dok se u preko 90% osuđujućih prvostepenih presuda viših sudova izriče zatvorska kazna.

Svaka treća drugostepena presuda ublažava kazne koje su izrekli prvostepeni sudovi, dok se u skoro svakoj petoj izriču teže kazne.

Osnovni sudovi su rijetko izricali novčane kazne, dok viši sudovi nisu dosuđivali ovu vrstu kazni za krivična djela korupcije.

6.1.2. Zakonski okvir

Zakonski osnov za ublažavanje kazne sadržan je u članu 45. stav 3. Krivičnog zakonika koji propisuje da sud može ublažiti kaznu kada utvrdi da postoje naročito olakšavajuće okolnosti i ocijeni da se i sa ublaženom kaznom može postići svrha kažnjavanja.

U članu 42. Krivični zakonik propisuje opšta pravila o odmjeravanju kazne na način što predviđa da će sud učiniocu krivičnog djela odmjeriti kaznu u granicama koje su zakonom propisane za to djelo, imajući u vidu svrhu kažnjavanja i uzimajući u obzir sve okolnosti koje utiču da težinu kazne.

Po članu 32. Krivičnog zakonika svrha kažnjavanja je sprječavanje učinioca da čini krivična djela i uticanje na njega da ubuduće ne čini krivična djela, uticanje na druge da ne čine krivična djela, izražavanje društvene osude za krivično djelo i obaveze poštovanja zakona i jačanje morala i uticaj na razvijanje društvene odgovornosti.

Uslovna osuda se može izreći kada se učiniocu utvrdi kazna zatvora u trajanju do dvije godine⁴⁶. Pri odlučivanju da li će izreći uslovnu osudu sud mora posebno uzeti u obzir ličnost učinioca, njegov raniji život, njegovo ponašanje poslije izvršenog krivičnog djela, stepen krivice i druge okolnosti pod kojima je djelo učinjeno⁴⁷.

Krivični zakonik ne limitira olakšavajuće i otežavajuće okolnosti, ali ukazuje na najvažnije okolnosti koje sud, kad utvrdi njihovo postojanje, mora uzeti u obzir pri odmjeravanju kazne. To su stepen krivice, pobude iz kojih je djelo učinjeno, jačina ugrožavanja ili povrede zaštićenog dobra, okolnosti pod kojima je djelo učinjeno, raniji život učinioca, lične prilike, držanje poslije učinjenog djela, a naročito odnos prema žrtvi krivičnog djela i druge okolnosti koje se odnose na ličnost učinioca.

Zakonom je propisano da se okolnost koja je obilježje krivičnog djela ne može uzeti u obzir i kao otežavajuća, odnosno olakšavajuća, osim ako prelazi mjeru koja je potrebna za postojanje krivičnog djela ili određenog oblika krivičnog djela ili ako postoje dvije ili više ovakvih okolnosti, pa je samo jedna dovoljna za postojanje težeg ili lakšeg oblika krivičnog djela.

6.1.3. Ublažavanje kazni kao pravilo, a ne izuzetak

Analizom presuda koje su nam dostavljene od strane sudova u krivičnim postupcima za krivična djela sa elementima korupcije, uočena je zabrinjavajuća neujednačenost pri izricanju kazni i izuzetno blaga kaznena politika, posebno za djela korupcije koja su počinili javni funkcioneri. Primjeri dati u ovom poglavlju pokazuju da postoje drastične razlike u sudskoj praksi kako među sudovima, tako i na nivou istih sudova.

Suprotno odredbama Krivičnog zakonika, u presudama koje su bile predmet naše analize ublažavanje kazne vršeno je bez osnova, bez obrazloženja i nerijetko sa razlozima koji uopšte ne mogu predstavljati okolnosti bitne ni za odmjeravanje kazne, a posebno ne za ublažavanje kazne.

Tako, u rijetkim postupcima protiv javnih funkcionera, kada je utvrđena njihova krivica za krivično djelo sudovi su ublažavanje kazne koristili kao pravilo. U takvim presudama kao razlozi za ublažavanje kazne navode se olakšavajuće okolnosti koje zakon ne poznaje, na primjer, da oštećena država nije tražila povrat nezakonito otuđenih sredstava u budžet.

Naime, pravo je oštećenog da se izjasni da se pridružuje krivičnom gonjenju, ali je i obaveza državnih organa da traže naknadu štete koja je uzrokovana za budžetska sredstva.

⁴⁶ Član 54. stav 1. Krivičnog zakonika

⁴⁷ Član 54. stav 4. Krivičnog zakonika

Stoga se nezainteresovanost za naknadu štete za sredstva budžeta, ne može i ne smije cijeliti kao olakšavajuća okolnost.

Stav oštećenog da se ne pridružuje krivičnom gonjenju i da ne postavlja imovinskopравни zahtjev može se cijeliti kao olakšavajuća okolnost okrivljenom samo ako je to rezultat ponašanja okrivljenog. Na primjer, kada okrivljeni pokaže kajanje, nadoknadi štetu ili bar iskaže spremnost da to učini, odnosno kada sa oštećenim postigne sporazum o načinu naknade štete.

Pored toga, neki sudovi cijene da je optuženom olakšavajuća okolnost to što je, kao ugledan čovjek, obavljao funkciju predsjednika opštine, za koju je utvrđeno da je zloupotrijebio.

Na primjer, u postupku protiv nekadašnjeg predsjednika Skupštine Opštine Šavnik Osnovni sud na Žabljaku mu je ublažio kaznu, sa obrazloženjem "da se radi o uglednom čovjeku koji je obavljao funkciju predsjednika SO Šavnik, pa mu je ove okolnosti cijenio kao osobito olakšavajuće i uzeo ih za osnov ublažavanja kazne".

Inače, po zakonskom opisu djela zloupotreba službenog položaja, kao izvršilac ovog djela može se pojaviti samo službeno lice. Sud je u ovom slučaju utvrdio da je optuženi djelo izvršio u svojstvu predsjednika Skupštine Opštine - da ima svojstvo službenog lica neophodno kod ovog krivičnog djela.

Dakle, sud je okolnost koja je elemenat bića krivičnog djela, cijenio kao osobito olakšavajuću i kao osnov za ublažavanje kazne.

Studija slučaja: Ublažavanje kazne u drugostepenom postupku

Ovaj primjer pokazuje kako Viši sud u Podgorici preinačava kaznu zatvora u uslovnu osudu, a da pri tome ne daje ni jedan razlog za takvu odluku. Takođe, sud konstatuje štetu, ali ne preduzima mjere da osigura da će je optuženi naknaditi.

Presudom Osnovnog suda u Herceg Novom⁴⁸ od 19. februara 2009. godine izrečena je kazna zatvora u trajanju od pet mjeseci zbog krivičnog djela nesavjesan rad u službi. Odlučujući o žalbi branioca, Viši sud u Podgorici donio je dana 11. novembra 2009. presudu⁴⁹ kojom je preinačio prvostepenu odluku i okrivljenom izrekao dvogodišnju uslovnu osudu.

U presudi Višeg suda navodi se da je izvršenjem krivičnog djela okrivljeni pričinio štetu u iznosu od 17.045,01 eura. Međutim, Viši sud takođe navodi da je prvostepeni sud pravilno utvrdio sve okolnosti koje su od značaja za odmjeravanje kazne, pri čemu je na strani okrivljenog našao samo olakšavajuće okolnosti. Viši sud ne navodi o kojim se to okolnostima radi, ali zaključuje da ih prvostepeni sud nije u dovoljnoj mjeri cijenio u korist okrivljenog i da u konkretnom slučaju ima mjesta izricanju uslovne osude.

Inače, Krivični zakonik propisuje⁵⁰ da će sud, pri odlučivanju da li će izreći uslovnu osudu, posebno uzeti u obzir ličnost učinioca, njegov raniji život, njegovo ponašanje poslije izvršenog krivičnog djela, stepen krivice i druge okolnosti pod kojima je djelo učinjeno.

U konkretnom slučaju Viši sud u svojoj presudi uopšte ne govori o bilo kojoj od ovih okolnosti koje, pravilnom primjenom Krivičnog zakonika, mora posebno uzeti u obzir.

⁴⁸ K.br.111/2008

⁴⁹ Kž.br.619/2009

⁵⁰ Član 54. stav 4.

Krivični zakonik propisuje⁵¹ da sud može u uslovnoj osudi odrediti da će se kazna izvršiti ako osuđeni u određenom roku ne vrati imovinsku korist pribavljenu izvršenjem krivičnog djela, ne naknadi štetu koju je prouzrokovao ili ne ispuni druge obaveze. Rok za ispunjenje tih obaveza utvrđuje sud u okviru određenog vremena provjeravanja.

U konkretnom slučaju Viši sud utvrđuje da je okrivljeni pričinio štetu u iznosu od 17.045,01 eura. Pored toga što ovu okolnost nije uopšte uzeo u obzir pri izricanju uslovne osude, Viši sud ne koristi ovlašćenje da odredi da će se kazna izvršiti ako osuđeni ne naknadi tu štetu.

Navedenu presudu je donijelo vijeće sastavljeno od sudija Vrhovnog suda Crne Gore upućenih na pomoć u Višem sudu zbog obima posla (detaljnije u poglavlju 3.4). Stoga su sumnje u način rada i stručne kapacitete u sudovima više nego opravdane kada sudije najviše sudske instance u državi donose ovakve odluke i to bez obrazloženja.

6.1.4. Neujednačena kaznena politika

Sudovi su potpuno zanemarili okolnost koja se po odredbama Krivičnog zakonika mora naročito cijeliti pri odmjeravanju kazne - jačinu povrede ili ugrožavanja zaštićenog dobra. Ta okolnost mora se konkretizovati i do toga se posebno dolazi ocjenom stepena posljedice krivičnog djela.

Konkretni primjeri pokazuju da se sudovi nisu vodili iznosom štete kao mjerilom u izricanju kazne. Naprotiv, praksa pokazuje da su djela koja su rezultirala zanemarljivo malim štetama po državu kažnjavana oštrije nego zloupotrebe javnih ovlaštenja koje su izazvala štetu od više stotina hiljada eura.

Primjeri pokazuju da osnovni sudovi imaju posebno **blagu kaznenu politiku prema funkcionerima i licima sa posebnim ovlašćenjima**. Uočeno je da sudovi u takvim postupcima, pri odmjeravanju kazne često uzimaju kao olakšavajuće okolnosti nešto što se pravilnom primjenom zakona nikako ne može kvalifikovati kao olakšavajuća okolnost.

U nekim slučajevima, pri izricanju sankcija sudovi cijene kao olakšavajuću okolnost činjenicu što nadležni državni organi ne traže **naknadu štete** po sredstva budžeta, potpuno zanemarujući velike iznose štete koji bi, kao posljedica izvršenja krivičnog djela, morali biti cijeljeni kao otežavajuća okolnost za optuženog. Primjeri pokazuju da čak i isti sudovi izriču **blaže kazne u slučajevima kada je Država Crna Gora oštećena za višestruko veći iznos**, nego kada je šteta zanemarljivo mala ili je nema.

Tako je lugar koji je budžetu izazvao štetu od oko 500 eura dobio istu kaznu kao i javni funkcioner koji je budžet države oštetio za oko 14,000 eura, dok je mašinski tehničar u TE Pljevlja koji nije ni izazvao štetu po budžet, već po firmu, dobio znatno strožiju kaznu.

Zanimljiv je i slučaj službenika mjesne kancelarije koji je nezakonito upisao dva lica u knjigu državljana i osuđen je uslovno. Kada je ponovio isto djelo, i još pet lica upisao kao državljanke, osuđen je na blažu kaznu.

U izmišljanju razloga za opravdanje ublažavanja kazne u rijetkim postupcima u kojima su optuženi javni funkcioneri, sudovi često navode kao olakšavajuću okolnost korektno držanje i ponašanje optuženog na pretresu, što je zakonska obaveza svih aktera krivičnog postupka i što se ne može i ne smije cijeliti kao olakšavajuća okolnost.

Tabela 6 sadrži osnovne informacije o pomenutim slučajevima.

⁵¹ Član 53. stav 2.

Sud	Rožaje	Pljevlja	Zabljak	Zabljak	Bijelo Polje
Kazna	6 mjeseci zatvora	4 mjeseca zatvora	15 mjes. zatvora ili 3 god. uslovno	6 mjes. zatvora ili 2 god. uslovno	6 mjes. zatvora ili 2 god. uslovno
Zanimanje osuđenog	direktor firme	mašinski tehničar u TE Pljevlja	Predsjednik SO Žabljak	predsjednik SO Šavnik	lugar
Osudivan	Ne	Ne	Ne	Ne	Da
Šteta po budžet	34,446 €	sud nije utvrdio štetu po državni budžet	18,200 €	14,316 €	532 €
Trajanje postupka	16 mjeseci	9 mjeseci	8 mjeseci	34 mjeseca	10 mjeseci
Dodatne informacije	Prodao poslovni prostor i zadržao novac	Osuđen zbog cistijerne mazuta	Nezakoniti ugovori o korišćenju građevinskog zemljišta	Nezakonito odobrio stambeni kredit	Naplatio manju taksu za šumu

Tabela 6: Primjeri osuđujućih presuda osnovnih sudova za zloupotrebu službenog položaja

Primjeri koji se odnose na presude za zloupotrebu ovlašćenja u privredi potvrđuju da je kaznena politika neujednačena i kada je u pitanju to krivično djelo (tabela 7).

Sud	Rožaje	Bijelo Polje	Rožaje	Rožaje	Bijelo Polje	Berane
Kazna	3 mjeseca zatvora	3 mjes. zatvora ili 3 god. uslovno	1 mjesec zatvora	3 mjes. zatvora ili 1 god. uslovno	3 mjes. zatvora ili 2 god. uslovno	6 mjes. zatvora ili 1 god. uslovno
Zanimanje osuđenog	direktor firme	stečajni upravnik	vlasnik firme	vlasnik firme i službenik SO Rožaje	vlasnik firme	vlasnik firme
Osudivan	Da	Ne	Da	Da	Ne	Ne
Šteta po budžet	23,598 €	41,637 €	115 €	309 €	133 €	413 €
Trajanje postupka	45 mjeseci	26 mjeseci	6 mjeseci	3 mjeseca	5 mjeseci	18 mjeseci
Opis slučaja	Isplatio zarade bez plaćanja poreza i doprinosa	Isplatio zarade bez plaćanja poreza i doprinosa	Nije platio akcize i PDV za 25 šteka cigareta i 3 litra viskija	Nije platio poreze i carinu na 150 farmerki	Nije platio PDV i akcize za 329 paklica cigareta	Nije platio akcize i PDV za 65 flaša alkohola i 10 šteka cigareta

Tabela 7: Primjeri osuđujućih presuda osnovnih sudova za zloupotrebu ovlašćenja u privredi

Stečajni upravnik koji je prouzrokovao štetu od četrdeset hiljada eura je osuđen na uslovnu kaznu, a za isto djelo kojim je prouzrokovana dvostruko manja šteta, direktor firme je osuđen na zatvorsku kaznu.

Taj direktor firme je već bio osuđivan, za razliku od stečajnog upravnika, što može biti razlog za oštriju osudu.

Međutim, onda je teško objasniti zašto je preduzetnik iz Bijelog Polja, koji je prouzrokovao trista puta manju štetu od stečajnog upravnika, a koji takođe nije ranije osuđivan, osuđen na istu kaznu. Slična je situacija i sa vlasnikom firme iz Berana, koji takođe nije osuđivan, prouzrokovao je oko sto puta manju štetu od stečajnog upravnika, a izrečena mu je dvostruko duža kazna od one koja je izrečena upravniku.

Na zatvorsku kaznu je osuđen i preduzetnik iz Rožaja koji nije platio porez u iznosu od oko 115 eura. I to lice je ranije osuđivano, ali isti slučaj je i sa direktorom firme takođe iz Rožaja, koji je inače zaposlen u lokalnoj samoupravi, a za isto to djelo koje je dovelo do dvostruko veće štete je osuđen samo na uslovnu kaznu.

Primjer jedine presude osnovnih sudova koja se odnosi na davanje mita takođe potvrđuje da sudska praksa nije ujednačena. Za osnovni oblik tog krivičnog djela je propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina, ista kao i za osnovni oblik krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja. Osnovni sudovi su, po pravilu, izricali uslovne osude za krivična djela zloupotrebe službenog položaja, čak i kada je državni budžet bio oštećen za više desetina hiljada eura, dok su u jedinom slučaju davanja 40 eura mita, u neobično efikasnom postupku, koji je trajao samo nekoliko dana, izrekli bezuslovnu kaznu od 45 dana zatvora.

- - -

Primjeri prvostepenih presuda viših sudova pokazuju da šteta po državni budžet ne utiče na težinu kazne, dok kaznena politika izjednačava zloupotrebu državne funkcije i zloupotrebu položaja u privatnoj firmi.

Primjeri pokazuju da je predsjednik opštine koji je sklopio štetan ugovor po opštinu kažnjen za zloupotrebu službenog položaja istom kaznom kao i privrednik koji je podizao novac iz svoje firme bez pokrića.

Istovremeno, primjeri pokazuju da postupci veoma dugo traju, čak i kada su u pitanju djela manje težine, pa je postupak protiv lugara trajao isto kao i postupak protiv predsjednika opštine (tabela 8)

Sud	Podgorica	Bijelo Polje	Podgorica	Podgorica	Podgorica
Kazna	12 mjeseci zatvora ili 3 godine uslovno	45 dana zatvora	3 mjeseca zatvora	6 mjeseci zatvora	6 mjeseci zatvora
Zanimanje osuđenog	direktor osnovne škole	lugar	direktor samostalne zanatske radnje	predsjednik opštine	direktor privatne firme
Osuđivan	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
Šteta po budžet	sud nije utvrdio štetu	Upravi za šume 3,045 eura	sud nije utvrdio štetu	sud nije utvrdio štetu	34,463 da plati svojoj firmi
Trajanje postupka	21 mjesec	46 mjeseci	72 mjeseca	46 mjeseci	8 mjeseci
Podaci iz optužnice	Nije dobio saglasnost školskog odbora da 2002. i 2003. iznajmi prostor za 3000 eura, ugovore nije upisao u djelovodnik i njima nije predvidio da zakupac plaća struju i vodu	Nije zaštitio šumu od bespravne sječe, već je naplatio po manjoj cijeni od vazeće	2003. godine plaćao veće račune drugoj firmi nego što su zaista bili i time svojoj firmi nanio štetu od 17,843.90 eura	Zaključio posao sa advokatom, po cijeni većoj od tržišne, iako je taj posao mogla da radi pravna služba opštine, i obavezao opštinu da plati advokatu 147,225.00e	Podizao novac na ime materijalnih troškova, a nema račune da opravda 34,463.21 eura

Tabela 8: Primjeri osuđujućih presuda viših sudova za zloupotrebu službenog položaja

Dok su funkcioneri koji su zloupotrijebili položaj i oštetili državni budžet kažnjavani uslovnim osudama, viši sudovi su na zatvorske kazne osuđivali pojedince koji daju mito saobraćajnim policajcima, nakon što su ih prethodno držali u pritvoru.

Konkretni primjeri pokazuju da ni u ovim postupcima sudovi nisu dosljedni u primjeni kaznene politike, pa isti sud lice koje je dalo pet eura mita saobraćajcu kažnjava oštrije nego lice koje je dalo 10 eura.

Opis djela	Sud	Trajanje pritvora	Kazna
50 eura mita	Viši sud Bijelo Polje	2 mjeseca	7 mjeseci
50 eura mita	Viši sud Bijelo Polje	1 mjesec	7 mjeseci
5 eura mita	Viši sud Bijelo Polje	1 mjesec i 20 dana	6 mjeseci
10 eura mita	Viši sud Bijelo Polje	25 dana	4 mjeseca
15 eura mita	Viši sud Podgorica	8 dana	3 mjeseca

Tabela 9: Primjeri kazni za krivična djela davanja mita

Čak i da na strani ovih lica postoje otežavajuće okolnosti, što nije slučaj, evidentne su drastične razlike u kaznenoj politici viših i osnovnih sudova.

Poslednji primjer dat u ovom poglavlju dodatno potencira pitanje ujednačenosti kaznene politike i značajnih razlika u izricanju sankcija kod prvostepenih i drugostepenih sudova. **Dok prvostepeni sud izriče uslovnu osudu za najteži oblik krivičnog djela, drugostepeni mijenja kvalifikaciju u korist okrivljenog, a ipak ga osuđuje na težu kaznu. Primjer pokazuje i da od slobodne procjene tužioca zavisi kaznena politika sudova.**

Presudom Osnovnog suda u Žablaku⁵² od 23. aprila 2008. godine okrivljenom stečajnom upravniku je izrečena uslovna osuda zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja.

Dan prije izricanja prvostepene presude državni tužilac je u završnoj riječi precizirao optužnicu na način što, umjesto iznosa od 112.681 eura, navodi da je izvršenjem krivičnog djela nastupila šteta u iznosu od 26.836 eura.

U presudi Višeg suda u Bijelom Polju ne navodi se na osnovu čega je državni tužilac ovako značajno umanjio iznos štete, ali je ta "procjena" bila razlog da Viši sud⁵³ preinači prvostepenu presudu u pogledu pravne kvalifikacije. Naime, okrivljeni je osuđen za teži oblik djela kada šteta prelazi iznos od 30.000,00 eura, a optužnica je precizirala iznos štete na 26.836 eura.

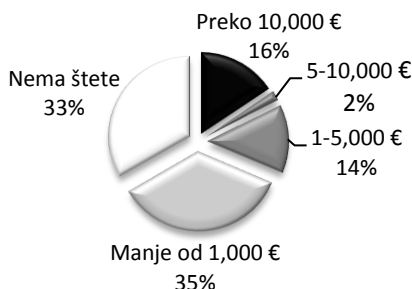
Međutim, Viši sud je preinačio i odluku o krivičnoj sankciji na štetu okrivljenog i osudio ga je na kaznu zatvora od šest mjeseci.

⁵² K.br.61/07

⁵³ Kž.br.1047/08

6.1.5. Naknada štete i oduzimanje koristi stečene korupcijom

U postupcima koji su okončani osuđujućom presudom, ukupna šteta koju je tužilaštvo optuženima stavljalo na teret iznosila je 285,512 eura.



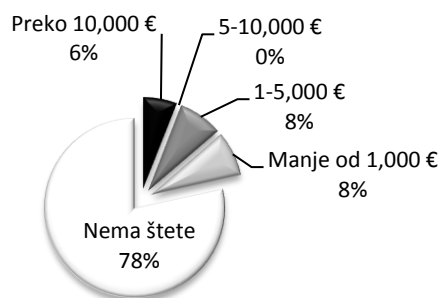
Grafik 31: Procijenjeni iznosi šteta u optužnicama u postupcima okončanim osudom (2006.-2010.)

Uskoro 80% postupaka okončanih osuđujućom presudom, sudovi su ocijenili da nema osnova da dosude naknadu štete.

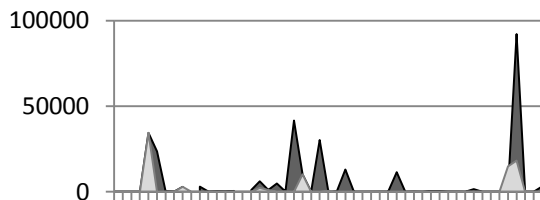
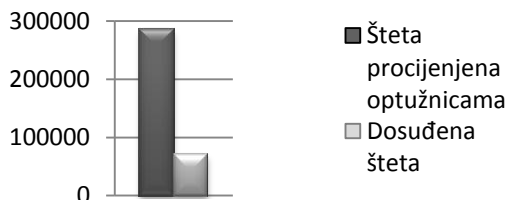
U 11 postupaka, sudovi su dosudili ukupno 71,503 eura štete, odnosno četiri puta manji iznos od procjene tužilaštva iz optužnica.

Od 51 postupak koji je okončan osuđujućom presudom, u 34 je u optužnicama bila navedena procijenjena šteta od krivičnih djela. Najveći procijenjeni iznos štete je bio preko 90,000 eura, a najmanji 28 eura.

Dvije trećine postupaka je vođeno u slučajevima u kojima, prema procjeni tužioca, nije nastala šteta po budžet ili je bila manja od 1,000 eura.



Grafik 32: Dosuđeni iznosi šteta (2006.-2010.)



Grafici 33 i 34: Ukupna šteta procijenjena optužnicama i dosuđena (za osuđujuće presude) i u svakom postupku okončanom osudom

Grafik 34 pokazuje razlike u procjenama štete tužilaštva i presuđenim iznosima. Na primjer, u postupku u kome tužilaštvo procjenjuje najveću štetu, od preko 90,000 eura, sud nalaže naknadu petostruko manje štete.

U osam postupaka sud je naložio oduzimanje predmeta krivičnog djela, a svih deset sudova su za pet godina na osnovu presuda za krivična djela korupcije oduzeli 96 flaša alkoholnih pića, 85 boksova cigareta, svjecice, sirene i filtere za vazduh za auto, 85 pari cipela za odrasle i 54 dječije, 74 kom krpara-staza, cerovo drvo vrijednosti 198 eura i 360 jaja.

Analiza sudske prakse pokazuje da nadležni državni organi⁵⁴, preko svojih ovlaštenih zastupnika, u krivičnim postupcima za krivična djela sa elementima korupcije postupaju nejednako u smislu da ne potražuju iznose koji su u sudskim presudama utvrđeni kao šteta nastala u budžetu države, ili se ne pridružuju krivičnom gonjenju, u zavisnosti od funkcije i položaja optuženih.

Štaviše, ovakva praksa ukazuje na ozbiljne sumnje da sami tužioci, kao zastupnici oštećene državne imovine, čine krivično djelo sa elementima korupcije, jer ne potražuju iznos štete koji je utvrđen u sudskom postupku i time uskraćuju sredstva koja predstavljaju javni prihod.

Naime, shodno odredbama Zakonika o krivičnom postupku, pravo je oštećenog da postavi ili ne postavi imovinskopravni zahtjev. Međutim, kada je Država Crna Gora oštećena krivičnim djelom, njen zastupnik ima obavezu da traži naknadu štete. Naime, zakon propisuje da novčana sredstva iz javnih prihoda predstavljaju državnu imovinu⁵⁵, dok su nadležni organi dužni da sa stvarima i drugim dobrima u državnoj imovini postupaju kao dobri domaćini i da odgovaraju za to⁵⁶.

Stoga smatramo neprihvatljivim da nadležni organ "po slobodnoj procjeni" odustaje od naknade štete pričinjene budžetu Države Crne Gore u iznosu od više stotina hiljada eura, a zatim da sud pri odmjeravanju vrste i visine krivične sankcije optuženom, to propuštanje državnih organa cijeni kao olakšavajuću okolnost.

Sa druge strane, ti organi, po pravilu, postavljaju imovinskopravne zahtjeve i traže naknadu štete kada je njen iznos značajno manji, a nekada čak i bagatelan, kada su optužena lica nižih kvalifikacija i sa radnim mjestima na kojima se ne mogu ni smatrati službenim licima. Primjer presude Osnovnog suda na Cetinju pokazuje da je Državni budžet ostao oštećen za preko 330 hiljada eura jer zastupnik države nije podnio imovinsko pravni zahtjev za naknadu štete, a sud je tu činjenicu uzeo kao olakšavajuću okolnost pri odmjeravanju presude.

Presudom Osnovnog suda na Cetinju⁵⁷, direktorica "Javnog komunalnog preduzeća" Cetinje je osuđena zbog izvršenja dva krivična djela: utaja poreza i doprinosa i zloupotreba ovlaštenja u privredi. Optužnicom joj je stavljeno na teret da je izvršenjem krivičnog djela utaja poreza i doprinosa oštetila Državu Crnu Goru i prijestonicu Cetinje za ukupan iznos od 350.977,24 eura⁵⁸.

Ovlašćeni zastupnik Države se pridružio krivičnom gonjenju, ali nije postavio imovinskopravni zahtjev za naknadu štete državnom budžetu u iznosu od 336.418,69 eura, dok je zastupnik Prijestonice potraživao znatno manji iznos i sud ga je uputio na parnicu⁵⁹.

⁵⁴ Shodno odredbi člana 53. stav 1. Zakona o državnoj imovini ("Službeni list Crne Gore" br.21/09 od 20.03.2009 godine), Crnu Goru, njene organe i službe čiji je osnivač država, a nemaju svojstvo pravnog lica, pred sudovima i drugim državnim organima zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore. Do imenovanja Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, ove poslove i ovlaštenja vršio je, kao i do tada, Vrhovni državni tužilac. Organi i službe koji imaju svojstvo pravnog lica zastupaju odgovorna lica, u skladu sa posebnim zakonima.

⁵⁵ Shodno odredbama člana 2. stav 1. i člana 10. stav 1. tačka 21. Zakona o državnoj imovini

⁵⁶ Član 3. stav 2. istog Zakona

⁵⁷ K.br.201/10 od 19.11.2010 godine

⁵⁸ Od toga je prijestonica Cetinje oštećena za iznos od 14.558,55 eura, dok je Država Crna Gora oštećena za 336.418,69 eura.

⁵⁹ Ovlašćeni zastupnik Prijestonice se pridružio krivičnom gonjenju i postavio imovinskopravni zahtjev, navodeći da će se o visini štete naknadno izjasniti. Sud je Prijesticu uputio na parnicu za eventualno ostvarivanje naknade štete.

Osnovni sud na Cetinju je prilikom odmjeravanja vrste i visine krivične sankcije kao olakšavajuću okolnost cijenio "da ovlašćeni predstavnik oštećene Države Crne Gore nije postavio imovinskopravni zahtjev".

Slični su i primjeri iz Bijelog Polja, gdje u dva postupka u kojima se šteta procjenjivala na preko 40 hiljada eura i preko 30 hiljada eura, nije podnešen imovinsko pravni zahtjev od strane zastupnika Države. Takvih primjera ima i u drugim sudovima.

Postoje i primjeri u kojima, pored propuštanja obaveze savjesnog i zakonitog staranja o državnoj imovini, zastupnik oštećene državne institucije preuzima i ulogu branioca optuženog tvrdeći da šteta nije nastala, iako je sud kasnije utvrdio suprotno.

Osnovni sud u Rožajama je donio osuđujuću presudu protiv izvršnog direktora DD "Ibarmond" iz Rožaja, zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja.

U ovoj presudi sud je utvrdio štetu za budžet Opštine Rožaje u iznosu od 4.688,10 eura. Zastupnik oštećene Opštine Rožaje, koja je većinski vlasnik akcija u ovom preduzeću, na suđenju je naveo da Opština nije oštećena, "tako da ne postavlja odštetni zahtjev".

Primjer postupka vođenog na Žabljaku pokazuje da oštećena lokalna samouprava, u postupku koji se vodi protiv bivšeg lokalnog funkcionera, izričito odbija naknadu štete u budžetu, sa "obrazloženjem" da su od Ministarstva finansija dobili nova sredstva.

Osnovni sud u Žabljaku je osudio bivšeg predsjednika Skupštine Opštine Šavnik za krivično djelo zloupotreba službenog položaja i utvrdio da je radnjama optuženog pricinjena šteta Opštini Šavnik u ukupnom iznosu od 14.316,40 eura.

U toku postupka Opština Šavnik postavila je imovinskopravi zahtjev, ali je kasnije od toga odustala sa obrazloženjem da joj je Ministarstvo finansija prenijelo sredstva za izmirenje obaveza među kojima je i iznos stambenog kredita zbog kojeg se vodio krivični postupak.

U obrazloženju presude sud navodi da je šteta Opštini Šavnik prouzrokovana izvršenjem krivičnog djela, ali da se njena naknada ne može dosuditi kod izričite izjave oštećene da takvu naknadu ne traži.

Sljedeći primjer pokazuje da državni tužilac nije u stanju da za četiri godine, koliko je trajao prvostepeni postupak, adekvatno procijeni imovinsku korist, što je uslov za težu kvalifikaciju, odnosno za teži oblik krivičnog djela, već to čini tek u žalbenom postupku.

Presudom Osnovnog suda u Ulcinju⁶⁰ od 02. novembra 2007. godine dva lica su osuđena uslovnom osudom zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja. Viši sud u Podgorici je ukinuo⁶¹ ovu presudu i predmet vratio na ponovno suđenje prvostepenom sudu sa obrazloženjem da optuženima nije stavljeno na teret da su pribavili veliku imovinsku korist, već je takvu kvalifikaciju državni tužilac predložio tek u žalbi.

⁶⁰ K.br.158/03

⁶¹ Kž.br.464/2008

6.1.6. Primjena mjera tajnog nadzora u dokazivanju korupcije

Do posljednjih izmjena Zakonika o krivičnom postupku mjere tajnog nadzora mogle su se narediti samo ako se radilo o krivičnim djelima za koja se mogla izreći kazna zatvora od 10 godina ili teža kazna i za krivična djela sa elementima organizovanog kriminala, što je od pravosudnih organa isticano kao jedan od glavnih problema u otkrivanju korupcije i procesuiranju lica osumnjičenih za ta krivična djela.

Međutim, obzirom na zakonom zapriječenu kaznu od 10 godina zatvora ili teža, mjere tajnog nadzora mogle su se narediti i prije stupanja na snagu izmjena zakona, odnosno prije 26. avgusta 2010. godine i to za niz krivičnih djela koja Tripartitna komisija svrstava u djela sa elementima korupcije, kako je to prikazano u Tabeli 10.

Krivično djelo	Mjere tajnog nadzora	
	Stari zakon	Novi zakon
pranje novca (član 268 Krivičnog zakonika (KZ));	stav 2. i 3.	svi oblici
povreda ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti (član 269 KZ);	Ne	Ne
prouzrokovanje stečaja (član 273 KZ);	Ne	Ne
prouzrokovanje lažnog stečaja (član 274 KZ);	stav 2.	svi oblici
zloupotreba ovlašćenja u privredi (član 276 KZ);	stav 2.	stav 2.
lažni bilans (član 278 KZ);	Ne	Ne
zloupotreba procjene (član 279 KZ)	stav 3.	Svi oblici
odavanje poslovne tajne (član 280 KZ);	stav 2.	stav 2.
odavanje i korišćenje berzanske tajne (čl. 281 KZ)	stav 3.	stav 3.
zloupotreba službenog položaja (član 416 KZ)	stav 3.	stav 2. i 3.
nesavjestan rad u službi (član 417 KZ);	Ne	Ne
protivzakonito posredovanje (uticaj) (čl. 422 KZ);	Ne	svi oblici
primanje mita (član 423 KZ);	st 1. i 3.	svi oblici
davanje mita (član 424 KZ);	Ne	svi oblici
odavanje službene tajne (član 425 KZ);	Ne	svi oblici
zloupotreba monopolističkog položaja (čl. 270 KZ);	Ne	Ne
zloupotreba poslovanja u privrednom poslovanju (član 272 KZ);	stav 3.	stav 3.
prevara u službi (član 419 KZ).	stav 3.	stav 2. i 3.

Tabela 10: Mjere tajnog nadzora - pregled ovlašćenja iz starog i novog zakona

Dakle, mjere tajnog nadzora mogle su se i ranije narediti za teža krivična djela ili pak za teže oblike nekih krivičnih djela. Ipak, u praksi ima vrlo malo slučajeva da je postupak za neko od ovih krivičnih djela pokrenut na osnovu dokaza prikupljenih mjerama tajnog nadzora. Stoga su neprihvatljiva opravdanja da su teškoće u dokazivanju i nemogućnost primjene mjera tajnog nadzora bile razlog za slabe rezultate u suzbijanju korupcije.

U presudama za krivična djela sa elementima korupcije koje su nam dostavljene, mjere tajnog nadzora primijenjene su samo u dva slučaja. Oba postupka vođena su pred Višim sudom u Podgorici i oba su se odnosila na krivična djela izvršena prije stupanja na snagu izmjena Zakonika o krivičnom postupku kojima su proširena ovlašćenja za primjenu ovih mjera.

U jednom slučaju⁶² postupak je vođen protiv 11 lica za više krivičnih djela, uključujući krivična djela primanje i davanje mita. Sud je u dokaznom postupku preslušao tonski zapis tri razgovora koji su se odnosili na jednog od 11 okrivljenih i pročitao transkripte razgovora snimljenih po naredbi istražnog sudije. Međutim, presuda u ovom predmetu nije zasnovana na dokazu pribavljenom mjerama tajnog nadzora. Štaviše, ovi dokazi bili su bez ikakvog značaja u postupku i sud ih uopšte ne ocjenjuje u presudi.

U drugom slučaju⁶³ postupak je vođen protiv pet lica za krivična djela primanja i davanja mita. Sud je u dokaznom postupku pročitao izvještaj Uprave policije o primjeni mjera tajnog nadzora sa foto i video dokumentacijom lica, objekata i vozila, prikazani su foto i video zapisi lica, objekata i vozila, pročitani su konačni izvještaji o primjeni mjera tajnog nadzora sa transkriptima i SMS porukama sadržanim u transkriptima telefonskih komunikacija između otpuštenih i preslušani su tonski zapisi ostvarenih telefonskih komunikacija.

U presudi kojom su optuženi oglašeni krivim i osuđeni sud se poziva na navedene dokaze pribavljene primjenom mjera tajnog nadzora i presudu zasnova, između ostalog, na ovim dokazima.

Dakle, samo je jedan slučaj korupcije u kome su bile primijenjene mjere tajnog nadzora i koje su korišćene u dokazivanju krivičnog djela. Obzirom da se radi o mjerama koje su primijenjene u vremenu kada je zakon propisivao da se ove mjere mogu narediti za ova krivična djela samo ako se za njih mogla izreći kazna zatvora od 10 godina ili teža kazna, nameće se zaključak da se u suzbijanju tzv. krupne korupcije (a to su svakako teža djela za koja se može izreći kazna zatvora od 10 i više godina) ove mjere gotovo se nijesu primjenjivale.

6.2. Vještaci i oslobađajuće presude

Iako bi sudije morale znati koje radnje se smatraju krivičnim djelom, neki primjeri pokazuju da su u ovim postupcima vještaci rješavali pravna pitanja iz isključive nadležnosti suda i na taj način, umjesto sudija, maltene donosili oslobađajuće presude.

Tako je Osnovni sud u Pljevljima donio oslobađajuću presudu u postupku protiv direktora Javnog preduzeća "Vodovod" iz Pljevalja. Njemu je tužilaštvo stavljalo na teret izvršenje krivičnih djela zloupotrebe službenog položaja i falsifikovanja službene isprave jer je izbjegavao plaćanje poreza i doprinosa na lična primanja, čime je oštetio državni budžet u ukupnom iznosu od 85.846,66 eura.

U presudi se navodi da je optuženi oslobođen za zloupotrebu službenog položaja jer njegove radnje ne predstavljaju krivično djelo, već prekršaj. Sud ovakav zaključak temelji na nalazu i mišljenju vještaka finansijske struke koji je "istakao da je to po zakonu prekršaj i da je sankcionisan isključivo novčanom kaznom, kako za preduzeće, tako i za odgovorno lice u preduzeću".

Štaviše, sud u ovom postupku nije pozivao zastupnika oštećene Države da eventualno istakne imovinskopravni zahtjev, odnosno naknadu štete. Naprotiv, sud je u svojstvu oštećenog saslušao zastupnika preduzeća koje je izvršenjem djela steklo protivpravnu imovinsku korist, a on je istakao da preduzeće nije oštećeno.

Drugi primjer pokazuje da kako Viši sud u Bijelom Polju preinačava prvostepenu presudu i oslobađa okrivljenog od optužbe, ne dajući obrazloženje za takvu odluku i pozivajući se

⁶² Ks.br.19/09

⁶³ Ks.br.14/09

isključivo na nalaze i mišljenja vještaka finansijske struke koji su isključivo "rješavali" pravna pitanja i tumačili zakone. Međutim, ovaj primjer otkriva i niz drugih propusta.

Presudom Osnovnog suda u Žabljaku⁶⁴ od 25. jula 2008. godine stečajnom upravniku dva akcionarska društva izrečena je uslovna osuda (6 mjeseci zatvora, 2 godine uslovno) zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja.

Optužnicom mi je stavljeno na teret da nije iskazao gotovinske izdatke i rashode za dnevnicu u iznosu od 10.409 eura i ta sredstva isplatio bez saglasnosti stečajnog sudije, da je naplatio 3.293 eura za upotrebu privatnog vozila u službene svrhe i da je suprotno zakonu i bez saglasnosti stečajnog sudije nabavio polovan gater za iznos od 128.859 eura sa carinom i PDV-om.

Odlučujući o žalbi branioca Viši sud u Bijelom Polju je 15. januara 2009. godine donio presudu⁶⁵ kojom je preinačio prvostepenu odluku i okrivljenog oslobodio optužbe. U obrazloženju presude Viši sud se poziva na nalaz vještaka finansijske struke koje je u nalazu naveo da stečajni upravnik nije pričinio štetu, da nabavku nije vršio suprotno zakonu i da se Zakon o javnim nabavkama ne primjenjuje na poslovanje preduzeća u stečaju.

U presudi Višeg suda takođe se ukazuje na nalaz i drugog vještaka finansijske struke koji je naveo da je gater nabavljen u skladu sa zakonom, da stečajni upravnik nije bio u obavezi da primijeni Zakon o javnim nabavkama, da je stečajni upravnik organizovao proizvodnju u skladu sa zakonom i da svojim radnjama nije opteretio stečajnu masu, niti izigrao povjerenje.

Dakle, proizilazi da su u ovom postupku angažovana dva vještaka iste struke i da su se oba vještaka izjašnjavali isključivo o pravnim pitanjima, koje je ovlašćen da rješava samo sud. Štaviše, iz presude Višeg suda proizilazi da su ovi vještaci finansijske isključivo tumačili zakone, što nije njihov zadatak, pa ostaje nejasno zbog čega ih je sud angažovao.

Sam Viši sud konstatuje da su vještaci tumačili odredbe zakona i da to nije u njihovoj nadležnosti, već u nadležnosti suda, ali dodaje da je sud "mišljenja da su odredbe zakona pravilno protumačene i da ih tako tumači i ovaj sud". Inače, osim navoda da zakon tumači kao i vještaci, sud u presudi ne daje obrazloženje zašto smatra da je okrivljeni postupao u skladu sa zakonom.

Dodatno, Viši sud je u ovoj presudi utvrdio da je izreka prvostepene presude nerazumljiva i da to predstavlja bitnu povredu odredba Zakonika o krivičnom postupku⁶⁶ koji propisuje⁶⁷ da je u takvim situacijama drugostepeni sud obavezan da ukine presudu i vrati predmet na ponovno suđenje. Isti zakonik propisuje⁶⁸ kada će drugostepeni sud preinačiti prvostepenu presudu i takva odluka se ne može donijeti kada se utvrdi bitna povreda odredba krivičnog postupka koju je Viši sud utvrdio u ovoj presudi.

Dakle, kada je utvrdio navedenu povredu postupka, Viši sud je morao ukinuti prvostepenu presudu i predmet vratiti prvostepenom sudu na ponovno odlučivanje. Preinačenjem prvostepene presude na način da oslobodi okrivljenog stečajnog upravnika, na osnovu tumačenja zakona od strane vještaka, nameće pitanje razloga i motiva za ovakvu odluku. Inače, presudom je određeno da troškovi postupka od 6.859,00 eura padaju na teret sudskog budžeta.

⁶⁴ K.br.31/08

⁶⁵ Kž.br.1294/08

⁶⁶ Član 376. stav 1. tačka 11.

⁶⁷ Član 397. stav 1.

⁶⁸ Član 399.

6.3. Odbijajuće presude i odgovornost tužilaca

Konkretni primjeri pokazuju da neuredno ili nesavjesno vršenje službenih dužnosti od strane državnog tužioca uzrokuje nastupanje zastarjelosti krivičnog gonjenja i donošenja presuda kojim se optužbe odbijaju.

Primjeri dati u ovom odjeljku pokazuju potpunu neaktivnost državnog tužioca u krivičnom gonjenju koja dovodi do zastarjelosti krivičnog gonjenja. Sa druge strane, neki državni tužioci istrajavaju u krivičnom gonjenju i poslije nastupanja zastarjelosti, što dodatno povećava troškove postupka koji se isplaćuju na teret budžeta suda. U većini slučajeva, tužioci odustaju tek nakon iznošenja svih dokaza, poslije višegodišnjih suđenja, ne dajući razloge za odustanak od krivičnog gonjenja.

Neki tužioci mijenjaju optužnice, obrazlažući to izmjenama zakona ili pogrešnom procjenom težine djela i štete prouzrokovane korupcijom, pa licima optuženim za korupciju stavljaju na teret lakša djela što automatski povlači brže zastarijevanje krivičnog gonjenja. Odnosno, česte izmjene zakona su u praksi poslužile kao izgovor za izbjegavanje krivične odgovornosti za korupciju.

Neke optužnice su odbačene u drugostepenom postupku, jer ih je zastupao neovlašteni tužilac pred neovlaštenim sudom. Takvi slučajevi navode na zaključak da ni tužilaštvo ni sudstvo ne raspolaže dovoljnim stručnim kapacitetima čak ni da prepozna sopstvene nadležnosti

6.3.1. Zastarjelost krivičnog gonjenja

Polazeći od kriterijuma propisane kazne za krivično djelo, član 124. Krivičnog zakonika propisuje rokove za nastupanje zastarjelosti krivičnog gonjenja. Obzirom da se zastarijevanje krivičnog gonjenja prekida svakom procesnom radnjom u cilju otkrivanja krivičnog djela ili otkrivanja i gonjenja učinioca⁶⁹, apsolutna zastarjelost krivičnog gonjenja nastupa kada protekne dvostruko vrijeme propisano zakonom za zastarjelost krivičnog gonjenja⁷⁰.

Stoga su sve presude sudova kojima se optužba odbija zbog zastarjelosti krivičnog gonjenja donešene poslije proteka dvostrukog vremena za nastupanje zastarjelosti (apsolutna zastarjelost), jer sama presuda pretpostavlja procesne radnje i akte državnog tužioca, koje je tužilac preduzimao u rokovima iz člana 124. Krivičnog zakonika.

U odnosu na krivična djela koja Tripartitna komisija kvalifikuje kao koruptivna krivična djela, a polazeći od zakonom propisane kazne i rokova za zastarjelost krivičnog gonjenja, apsolutna zastarjelost i nemogućnost gonjenja nastupa poslije:

- **6 godina** od izvršenja krivičnog djela nesavjestan rad u službi⁷¹;
- **10 godina** od izvršenja krivičnih djela povreda ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti, zloupotreba monopolističkog položaja, prouzrokovanje stečaja, prouzrokovanje lažnog stečaja, zloupotreba ovlaštenja u privredi, lažan bilans, zloupotreba procjene, odavanje poslovne tajne, odavanje i korišćenje berzanske tajne, zloupotreba službenog položaja i davanje mita⁷²;

⁶⁹ Član 125. stav 4. Krivičnog zakonika

⁷⁰ Član 125. stav 7. Krivičnog zakonika

⁷¹ Za teži oblik ovog djela apsolutna zastarjelost nastupa poslije 10 godina od izvršenja djela

⁷² Za lakši oblik djela apsolutna zastarjelost nastupa poslije 6 godina od izvršenja djela

- **20 godina** od izvršenja težih oblika djela prouzrokovane lažnog stečaja, zloupotreba ovlaštenja u privredi, zloupotreba procjene, odavanje poslovne tajne⁷³, odavanje i korišćenje berzanske tajne i zloupotreba službenog položaja
- **poslije 30 godina** od izvršenja krivičnog djela primanje mita⁷⁴.

U krivičnopravnoj teoriji je nesporno da je institut zastarjelosti zasnovan na razlozima kriminalno-političke prirode i da svoje opravdanje ima isključivo u propustu države da preduzme i okonča krivično gonjenje u određenom vremenu.

Iz rokova za nastupanje apsolutne zastarjelosti krivičnog gonjenja za krivična djela sa elementima korupcije proizilazi da je za većinu tih djela rok zastarjelosti gonjenja 10 godina, što se ne može smatrati kratkim rokom, čak i za okončanje najsloženijih postupaka. Stoga je svaka presuda za krivična djela korupcije kojom se optužba odbija zbog zastarjelosti krivičnog gonjenja isključivo rezultat namjernog ili nenamjernog propusta i nerada državnog tužilaštva i/ili sudova.

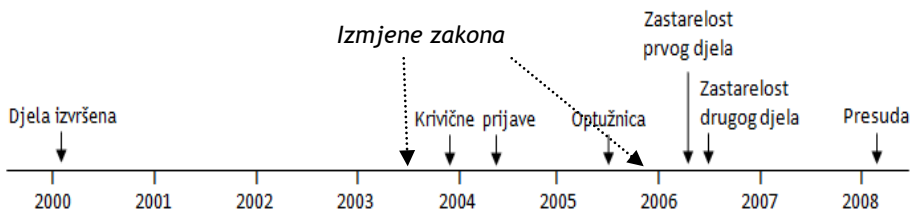
Primjer dat u ovom odjeljku pokazuje da je državni tužilac istrajavao u krivičnom gonjenju više od godinu i po poslije nastupanja zastarjelosti, što je povećalo troškove postupka koji su isplaćeni optuženima, nakon donošenja odbijajuće presude.

Naime, Osnovni sud u Beranama je dana 14. februara 2008. godine presudu kojom se odbija optužba od 26. jula 2005. protiv izvršnog, komercijalnog i finansijskog direktora građevinskog preduzeća, kojima je bilo stavljeno na teret izvršenje krivičnog djela zloupotreba službenog položaja.

Sud je u ovoj presudi primijenio blaži zakon za učinioca. Naime, nakon izvršenja djela promijenjen je zakon tako da su predviđene manje kazne za isto djelo, dok je druga promjena zakona usvojena nakon podizanja optužnice i ona je bila nepovoljnija za učinioca, predviđajući veće kazne.

Apsolutna zastarjelost krivičnog gonjenja u ovom postupku nastupila je za jedno djelo 19. aprila 2006. godine i za drugo djelo 01. jula 2006. godine.

Sud je konačno, oko godinu i po od nastupanja zastarjelosti utvrdio koji zakon je povoljniji za učinioca i donio odbijajuću presudu. Grafik 35 pokazuje trajanje svih faza ovog postupka.



Grafik 35: Trajanje istrage, prvostepenog i drugostepenog postupka

Kod činjenice da su krivična djela koja su stavljena na teret optuženima izvršena 2000 godine, te da su krivične prijave protiv odgovornih lica u ovom postupku, po navodima medija⁷⁵, podnešene još krajem 2003. godine i u prvoj polovini 2004. godine, proizilazi da je neažurnost pravosudnih organa jedan od glavnih razloga nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja.

⁷³ Apsolutna zastarjelost nastupa poslije 6 godina ako je djelo izvršeno iz nehata (stav 3.)

⁷⁴ Za teže oblike ovog djela apsolutna zastarjelost nastupa poslije 20, odnosno 30 godina od izvršenja djela, dok za lakši oblik nastupa poslije 6 godina

⁷⁵ Dnevni list "Pobjeda" od 20.12.2003 godine i 01.04.2003 godine

Osim toga, postavlja se i pitanje razloga zbog kojih je državni tužilac istrajavao u krivičnom gonjenju više od godinu i po poslije nastupanja zastarjelosti, što je povećalo troškove postupka koji se, po odbijajućoj presudi, iz budžetskih sredstava isplaćuju optuženima.

Drugi primjer pokazuje potpunu neaktivnost državnog tužioca u krivičnom gonjenju za krivična djela čijim izvršenjem je nastala šteta po državni budžet, koja je dovela do zastarjelosti krivičnog gonjenja.

Pred Osnovnim sudom u Podgorici je vođen krivični postupak protiv direktora privatnog preduzeća zbog krivičnog djela zloupotreba ovlašćenja u privredi. Postupak je pokrenut zahtjevom za sprovođenje istrage od 25. novembra 1998. godine, a okrivljenom je stavljeno na teret da je navedeno krivično djelo izvršio u toku 1997. i 1998. godine.

Devet godina od pokretanja krivičnog postupka, 27. novembra 2007. godine, državni tužilac je podigao optužnicu u kojoj se navodi da je izvršenjem ovog krivičnog djela optuženi uskratio sredstva koja predstavljaju javni prihod i da je za preduzeće pribavio protivpravnu imovinsku korist u ukupnom iznosu od 7.047,55 €.

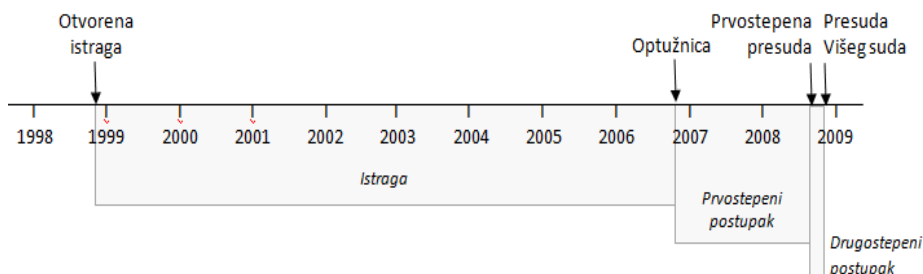
Skoro deset godina od pokretanja krivičnog postupka, dana 23. juna 2008. godine, državni tužilac podnosi Osnovnom sudu predlog da se okrivljenom sudi u odsustvu i Osnovni sud u Podgorici 25. juna 2008. usvaja taj predlog.

U Rješenju Osnovnog suda kojim se usvaja predlog da se okrivljenom sudi u odsustvu navodi se da je za okrivljenim raspisana potjernica još 06. decembra 2001., od kada je nedostupan državnim organima.

Osnovni sud 26. septembra 2008. donosi presudu kojom optuženog oglašava krivim za krivično djelo zloupotreba ovlašćenja u privredi i osuđuje ga na kaznu zatvora u trajanju od tri mjeseca. Istom presudom optuženi se obavezuje da na ime imovinskopravnog zahtjeva plati Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja iznos od 5.835,53 € i Poreskoj upravi 1.312,02 €.

Protiv ove presude branilac optuženog izjavljuje žalbu i Viši sud u Podgorici dana 27. oktobra 2009. godine donosi presudu kojom se optužba odbija zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja.

Dakle, od pokretanja krivičnog postupka podnošenjem zahtjeva za sprovođenje istrage pa do podizanja optužnice, državnom tužiocu je bilo potrebno punih devet godina da konstatuje da je optuženi nedostupan državnim organima i preduzme mjere kako bi suđenje počelo, iako iz spisa predmeta prozilazi da je za optuženim raspisana potjernica sedam godina prije nego što je državni tužilac tražio da mu se sudi u odsustvu.



Grafik 36: Trajanje istrage, prvostepenog i drugostepenog postupka

Treći primjer pokazuje da je državni tužilac kod nepromijenjelog činjeničnog stanja izmijenio optužnicu u pogledu pravne kvalifikacije u korist optuženog, obrazlažući takvu odluku izmjenama zakona, pa je tako nastupila zastara krivičnog gonjenja.

Osnovni sud na Cetinju je 09. novembra 2010. donio presudu kojom se odbija optužba protiv direktora državnog preduzeća i zaposlene u tom preduzeću, kojima je bila stavljena na teret zloupotreba službenog položaja.

U obrazloženju presude se navodi da je tužilac istakao da je optuženima stavljeno na teret izvršenje krivičnog djela iz člana 416. stav 4., u vezi stava 1. Krivičnog zakonika za koje je bila zapriječena kazna zatvora u trajanju od jedne do osam godina.

Međutim, izmjenama Krivičnog zakonika iz 2010. godine je brisan stav 4. člana 416, pa je tužilac primijenio blaži zakon u smislu člana 133. stav 3. Krivičnog zakonika i optuženima stavio na teret drugo djelo - zloupotreba položaja u privrednom poslovanju. Ipak, za to krivično djelo je propisana kazna zatvora od tri mjeseca do pet godina, pa je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja i tužilac je odustao od optužbe.

Dakle, tužilac nije ni razmotrio da je direktor državnog preduzeća službeno lice, zbog činjenice da upravlja državnim kapitalom, već su ovo djelo tretirali kao klasičnu korupciju u privredi, odnosno privatnom sektoru. Tendencija promjene zakona je očigledno bila da se razdvoji korupcija u javnom i privatnom sektoru, ali ovaj primjer pokazuje da su te izmjene u praksi poslužile kao izgovor za izbjegavanje krivične odgovornosti za korupciju.

6.3.2. Odustajanje nakon višegodišnjih postupaka

Analiza sudske prakse pokazuje da je državni tužilac odustajao od krivičnog gonjenja uglavnom poslije više godina suđenja i najčešće u davanju završne riječi, ne dajući razloge za odustanak od krivičnog gonjenja ili saopštavanjem da nema dokaza da je optuženi izvršio krivično djelo za koje ga je teretila optužnica.

Ovakvo postupanje državnog tužioca ukazuje da u toj instituciji ne postoje dovoljni i odgovarajući stručni kapaciteti za obavljanje osnovne funkcije gonjenja učinilaca krivičnih djela, ali i da državni tužilac odluke o krivičnom (ne)gonjenju donosi neodgovorno, arbitrarno i proizvoljno.

Inače, po pravilu je u takvim slučajevima državni tužilac bio upoznat sa svim dokazima već pri podizanju optužnice i upravo je državni tužilac na kraju smatrao da dokazi koje je predložio optužnicom ne dokazuju krivično djelo koje je stavio na teret optuženom.

Prvi primjer se odnosi na postupak u kome tužilac ne navodi razlog za odustajanje od krivičnog gonjenja.

Optužnicom⁷⁶ Osnovnog državnog tužioca u Beranama od 15. februara 2005. godine optuženo je pet lica za više krivičnih djela zloupotrebe službenog položaja i falsifikovanja javne isprave koja su, po optužnici, izvršena u periodu 1999. - 2002. godine.

Tri godine od podizanja optužnice, dana 25. februara 2008. godine, Osnovni sud u Beranama je donio presudu⁷⁷, koju je Viši sud u Bijelom Polju ukinuo rješenjem⁷⁸ od 12. decembra

⁷⁶ Kt.br.555/03

⁷⁷ K.br.156/05

⁷⁸ Kž.br.850/08

2008. i predmet dostavio Specijalizovanom odjeljenju Višeg suda, a krivično gonjenje je preuzeo Specijalni tužilac.

Na glavnom pretresu održanom 08. septembra 2010. godine, tužilac je odustao od daljeg krivičnog gonjenja i Viši sud u Bijelom Polju je donio presudu⁷⁹ kojom se optužba odbija. Ne navode se razlozi odustanka tužioca od gonjenja, ali se odlučuje da troškovi postupka padaju na teret suda.

Inače, svi optuženi imali su braniocce u ovom postupku čija se nagrada isplaćuje u skladu sa važećom Advokatskom tarifom, po kojoj je, na primjer, nagrada za odbranu na jednom ročištu za djelo zloupotrebe službenog položaja 200 eura i ona se uvećava za 50% za svako drugo i naredno krivično djelo koje se okrivljenom stavlja na teret. Obzirom na broj optuženih, trajanje postupka, broj krivičnih djela koja su im stavljena na teret i visinu propisane nagrade za odbranu, nesporno je da je iznos troškova za braniocce u ovom postupku bio visok.

Sličan je i primjer postupka vođenog u Osnovnom sudu u Pljevljima, a zatim u Višem sudu u Bijelom Polju, prvo kao drugostepenom, pa zatim prvostepenom. Optužnica je podnešena u maju 2008. za djelo izvršeno pet godina ranije, u maju 2003. Nakon prvostepene i drugostepene presude, tek u februaru 2010. godine, državni tužilac je u završnoj riječi odustao od krivičnog gonjenja i Viši sud u Bijelom Polju donio je presudu⁸⁰ kojom se optužba odbija. Ni u toj presudi se ne navode razlozi odustanka tužioca, ali je takođe odlučeno da troškovi krivičnog postupka padaju na teret budžeta.

Drugi primjer pokazuje da tužioci odustaju od optužnica, sa obrazloženjem da nema dokaza da je počinjeno krivično djelo, mjesecima nakon što su na osnovu istih dokaza podnijeli optužnicu.

Optužnicom⁸¹ Osnovnog državnog tužioca u Baru od 10. februara 2010. godine optužen je načelnik Uprave za nekretnine Područne jedinice Bar za krivično djelo zloupotrebe službenog položaja koje je, po optužnici, izvršeno 15. jula 2004. Stavljeno mu je na teret da je, kao službeno lice, donio rješenje o upisu prava svojine na nekretninama bez valjanog pravnog osnova i jednom od suvlasnika na tim nekretninama nanio štetu od 48.600,00 eura.

Dakle, državni tužilac je raspolagao pismenim dokazima čiji sadržaj mu je bio poznat kada je podizao optužnicu i na osnovu kojih je donio odluku o krivičnom gonjenju.

Ipak, tužilac je odustao od gonjenja osam mjeseci od podnošenja optužnice, pa je Viši sud donio presudu⁸² kojom se optužba odbija. Troškovi postupka su pali na teret budžetskih sredstava suda.

U sledećem primjeru tužilac, nakon devet godina i iznošenja svih dokaza, umjesto sudije, „presuđuje“ da nije izvršeno krivično djelo i odustaje od optužnice.

Optužnicom⁸³ Osnovnog državnog tužioca od 10. novembra 2006. godine direktor privatne firme je optužen za krivično djelo zloupotrebe službenog položaja koje je, po optužnici, izvršeno u septembru 2000. godine.

Viši sud u Podgorici je 25. septembra 2009. donio presudu⁸⁴ kojom se optužba odbija zbog odustanka državnog tužioca od krivičnog gonjenja, koje je uslijedilo poslije završenog dokaznog postupka u davanju završne riječi. Specijalni tužilac je naveo da:

⁷⁹ Ks.br.15/09

⁸⁰ Ks.br.9/09

⁸¹ Kt.br.416/08

⁸² Ks.br.19/10

⁸³ Kt.br.640/01

"Odustaje od daljeg krivičnog progona prema optuženom, jer nakon sprovedenog dokaznog postupka nije dokazano da je optuženi počinio krivično djelo koje mu se stavlja na teret navedenom optužnicom, niti bilo koje drugo djelo koje se goni po službenoj dužnosti".

Dakle, od navodnog izvršenja krivičnog djela do podizanja optužnice prošlo je više od šest godina, od podizanja optužnice do odustajanja od krivičnog gonjenja skoro tri godine, odnosno od navodnog izvršenja krivičnog djela do okončanja postupka odustajanjem tužioca prošlo je devet godina.

Ovaj slučaj je posebno zabrinjavajući sa aspekta stručnosti i odgovornosti u radu tužilaca, kada imamo u vidu da je eventualne greške i propuste u radu osnovnog državnog tužioca u ovom postupku mogao ispraviti Specijalni tužilac, koji je pred sudom zastupao optužnicu u skladu sa izmjenama zakona iz 2008. godine, ali to nije učinio.

Sljedeći primjer pokazuje da je **tužilac tek nakon tri godine, zaključio da krivično djelo nije prouzrokovalo štetu po budžet, iako je u prethodnim fazama postupka tvrdio i dokazao suprotno, a zatim je odlučio da zbog izmjene zakona odustane od krivičnog gonjenja.**

Osnovni sud u Plavu je 21. oktobra 2010. godine donio presudu kojom je odbio optužbu protiv direktora društva sa ograničenom odgovornošću zbog krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja. Optužnica je podignuta tri godine ranije, 20. avgusta 2007. godine i optuženom je prvostepenom presudom izrečena uslovna osuda.

Postupajući po žalbama na ovu presudu, Viši sud u Bijelom Polju je preinačio presudu i optuženom izrekao безусловnu kaznu zatvora od jedne godine i obavezao ga da naknadi štetu od 120.154,31 eura.

Vrhovni sud Crne Gore uvažio je vanredni pravni lijek optuženog i ukinuo je presude Osnovnog i Višeg suda, a predmet vratio prvostepenom sudu na ponovno suđenje.

U ponovljenom postupku državni tužilac odustao je od optužbe sa obrazloženjem da nije utvrđeno da je optuženi pribavio bilo kakvu imovinsku korist, niti je nastupila šteta, što je po izmjenama Krivičnog zakonika bitan element bića krivičnog djela zloupotreba službenog položaja, pa se taj zakon mora primijeniti na optuženog, jer je za njega povoljniji.

Nejasno je i kako je državni tužilac, na osnovu istih činjenica i dokaza kojima je raspolagao, nakon tri godine i tri mjeseca zaključio da nema štete, za koju je ranije tvrdio da iznosi preko 120,000 eura, i što je potvrdio i Viši sud u Bijelom Polju.

Začuđujuće je i da tužilaštvo odustaje od optužnice sa obrazloženjem da su izmjene Krivičnog zakonika povoljnije za optuženog, jer se njima predviđaju strožije kazne⁸⁵ i tim izmjenama više ne postoji obaveza dokazivanja namjere kod učinioca, što nije bio slučaj sa prethodnim zakonom⁸⁶.

⁸⁴ Ks.br.22/09

⁸⁵ Za osnovni oblik ovog krivičnog djela prije navedene izmjene KZ-a iz 2006. godine bila je propisana kazna zatvora do tri godine, dok je izmjenama povećana do pet godina.

⁸⁶ Po zakonskom opisu bića ovog krivičnog djela prije izmjena iz 2006 godine, za postojanje ovog krivičnog djela trebalo je utvrditi namjeru da se sebi ili drugom pribavi korist ili drugom nanese šteta. Dakle, u biću ovog krivičnog djela bio je sadržan i subjektivni element u vidu namjere, koja se morala dokazivati.

6.3.3. Odbacivanje optužnice zbog pogrešne nadležnosti

Od kada je počela djelimična primjena novog Zakonika o krivičnom postupku, Specijalni državni tužilac inicijalno, svojom kvalifikacijom određuje stvarnu nadležnost suda, ali i odlučuje da li će on voditi istragu koja mu je povjerena u nadležnost tim zakonikom. Specijalni tužilac može i da naloži korišćenje mjera tajnog nadzora za mnoga krivična djela sa elementima korupcije.

U primjeru datom u ovom dijelu optužnica je odbačena isključivo zbog nestručnosti državnog tužioca koji je postupao u predmetu u kome nije imao ovlašćenja da postupa. Štaviše, ovaj slučaj navodi na zaključak da ni tužilaštvo, ali ni Specijalizovano odjeljenje u Višem sudu u Podgorici ne raspolaže dovoljnim stručnim kapacitetima da prepozna sopstvene nadležnosti, što rezultira odbacivanjem optužnica.

Rješenjem Apelacionog suda Crne Gore⁸⁷ od 02. decembra 2010. godine odbačena je optužnica Osnovnog državnog tužioca iz Bara⁸⁸ od 14. septembra 2009. Apelacioni sud je rješenje donio odlučujući po žalbi na presudu Višeg suda u Podgorici⁸⁹ od 09. juna 2010., kojom je optuženi oglašen krivim za krivično djelo lažan bilans i osuđen uslovnom osudom.

Apelacioni sud je utvrdio da je Viši sud u Podgorici odlučivao po optužnici Osnovnog državnog tužioca iz Bara koji nakon 05. jula 2008. godine nije bio ovlašćen da goni učinioce krivičnih djela sa elementima korupcije, već da je za to nadležan specijalni tužilac.

Inače, u skladu sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku⁹⁰, prije odluke po žalbi spisi predmeta dostavljeni su Vrhovnom državnom tužilaštvu na razmatranje i predlog i to tužilaštvo je predložilo da se žalba branioca odbije kao neosnovana.

Na kraju rješenja Apelacioni sud navodi da je još Viši sud trebao odbaciti optužnicu prilikom odlučivanja o prigovoru protiv nje.

Imajući u vidu da je Viši sud postupao po optužnici neovlašćenog tužioca, teško je očekivati da će taj sud pravilno cijeniti kvalifikacije Specijalnog tužioca u primjeni odredbi novog Zakonika o krivičnom postupku i da će blagovremeno i zakonito reagovati na očekivane pogrešne kvalifikacije i eventualno neovlašćeno pokretanje i vođenje istrage od strane državnog tužioca. To može voditi daljem smanjenju rezultata pravosuđa u borbi protiv korupcije.

⁸⁷ Ksž.br.26/10

⁸⁸ Kt.br.562/08

⁸⁹ Ks.br.1/2010

⁹⁰ Član 392.

7. SUDSKA PRAKSA ZA NAJČEŠĆA DJELA KORUPCIJE: TRENDOVI I PREPREKE

7.1. Zloupotreba službenog položaja

U većini sudskih postupaka lica su optužena za zloupotrebu službenog položaja, a u posljednjih devet godina, zakonska odredba koja propisuje ovo krivično djelo je mijenjana četiri puta.

Stalne izmjene zakona doprinijele su izbjegavanju ili ublažavanju odgovornosti lica koja su okrivljena za korupciju ili, u najboljem slučaju, nisu imale nikakav praktični značaj.

Zahvaljujući izmjenama zakona, nastajali su „ping-pong“ predmeti koji traju godinama i uzrokuju velike troškove po budžet. Veliki broj sudskih odluka koje se donesu u ovim predmetima ostaju bez ikakvog značaja, ali ulaze u sudsku statistiku i eventualno doprinose pokazivanju aktivnosti sudova. Ovo posebno u odnosu na presude kojima je ukidana prvostepena presuda i koje kroz statistiku mogu stvarati netačnu predstavu o aktivnom i ažurnom radu drugostepenih sudova.

Sudovi imaju potpuno suprotna tumačenja izmjena zakona, što ima različite posljedice na ishod krivičnih postupaka. Štaviše, zakonske izmjene nadležnosti su, zahvaljujući neažurnosti sudova, nerijetko rezultirale zastarijevanjem krivičnih djela i odbijanjem optužnica.

Ukazani problemi navode na sumnju da su izmjene zakona u propisivanju krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja rađene neozbiljno i nestručno ili su izvršene kako bi se okrivljenima kojima se sudi za ovo krivično djelo, ali i onima koji bi eventualno mogli biti okrivljeni, pomoglo u ublažavanju ili izbjegavanju krivice.

7.1.1. Zastupljenost djela u optužnicama i presudama

U skoro dvije trećine postupaka pred osnovnim sudovima i u svakom drugom postupku pred višim sudovima, lica su optužena za zloupotrebu službenog položaja.

I osnovni i viši sudovi su osudili svakog trećeg optuženog za ovo krivično djelo. Dok je prosječno trajanje postupaka koji su se odnosili na ovo krivično djelo u osnovnim sudovima bilo skoro godinu dana, postupci pred višim sudovima su u prosjeku trajali 15 mjeseci.

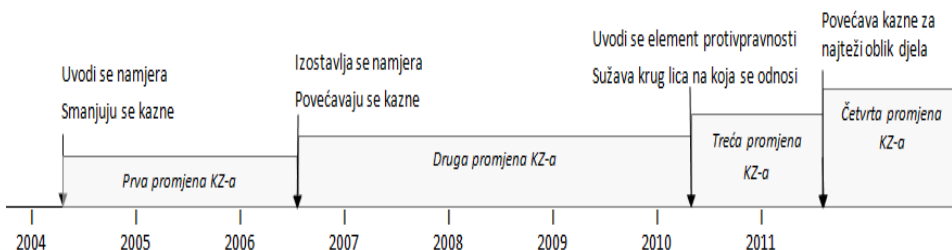
7.1.2. Zakonski okvir

Od 2003. godine, zakonska odredba koja propisuje ovo krivično djelo je tri puta mijenjana u cjelosti, nedavno je usvojena i četvrta izmjena Krivičnog zakonika.

Prvo su smanjene zapriječene kazne i uvedena je obaveza tužioca da dokaže namjeru optuženog da počini krivično djelo. U sledećoj izmjeni zakona je izbrisana namjera i ponovo su povećane kazne.

Trećom izmjenom je sužen krug lica koja je mogu optužiti za to krivično djelo samo na lica sa javnim ovlašćenjima, kao i uvedena obaveza tužilaštva da dokaže da je zloupotreba položaja izvršena na protivpravan način, ali sudska praksa tek treba da u potpunosti razjasni tumačenje tog termina.

Konačno, četvrtom izmjenom se povećava maksimala propisana kazna za najteži oblik ovog krivičnog djela, iako ni sudska praksa pokazuje da je kaznena politika sudova znatno ispod propisanog maksimuma, pa se i ova izmjena zakona čini nepotrebnom.



Grafik 37: Izmjene Krivičnog zakonika - zloupotreba službenog položaja

Prva izmjena

Donošenjem Krivičnog zakonika iz 2003. godine⁹¹, opis radnje izvršenja ovog krivičnog djela je u bitnom promijenjen u korist učinilaca ovog krivičnog djela, u odnosu na zakon koji je važio do tada.

Naime, Krivični zakonik iz 2003. godine u biće ovog krivičnog djela unosi jedan isključivo subjektivni elemenat - **namjeru** da se sebi ili drugom pribavi korist ili drugom nanese šteta. Osim toga, Krivični zakonik znatno **umanjuje propisanu kaznu** za osnovni oblik ovog krivičnog djela, pa umjesto kazne zatvora u trajanju od šest mjeseci do pet godina, propisuje se kazna zatvora do tri godine.

Dakle, od stupanja na snagu tog zakonika, za dokazivanje krivičnog djela neophodno je bilo dokazati postojanje namjere kod učionioaca, što je znatno teže za optužbu koja do tada nije morala dokazivati taj subjektivni elemenat.

Drugim riječima, poslije stupanja na snagu ovog zakonika optužba je mogla dokazati da je službeno lice zloupotrijebilo položaj i da je sebi ili drugom pribavilo korist ili drugom nanijelo štetu, ali da se i tada donese oslobađajuća presuda zbog odsustva namjere kod učionioaca, odnosno zbog nepostojanja dokaza koji bi tu namjeru učinili izvjesnom.

Takva izmjena je dovela do donošenja oslobađajućih presuda u mnogim slučajevima u kojima bi, po zakonu koji je ranije važio, bila donešena osuđujuća presuda.

Taj zakonik više ne propisuje minimum kazne zatvora, a maksimum kazne je značajno umanjen, sa pet na tri godine, što je dodatno povoljnije za učinioce ovog krivičnog djela.

Ovaj zakonik stupio je na snagu 02. januara 2004. godine i primjenjuje se od 02. aprila 2004. godine.⁹² U julu 2006. godine ovaj zakonik je ponovo izmijenjen u dijelu kojim se propisuje krivično djelo zloupotrebe službenog položaja i te izmjene stupile su na snagu 02. avgusta 2006. godine. Dakle, novo propisivanje krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja bilo je u primjeni dvije godine i četiri mjeseca.

⁹¹ "Službeni list RCG" br.70/2003 od 25.12.2003 godine

⁹² Članom 488. zakonika bilo je propisano da zakonik stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja, a da će se primjenjivati nakon tri mjeseca od dana stupanja na snagu.

Druga izmjena

Zakonom o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2006. godine⁹³, odredba kojom se propisuje ovo krivično djelo ponovo se mijenja, ovaj put na štetu učinilaca ovog krivičnog djela. Naime, iz zakonskog opisa radnje ponovo se **izostavlja namjera** i za osnovni oblik izvršenja ponovo se propisuje **veća kazna zatvora**, od šest mjeseci do pet godina, kao što je bila prije prve izmjene.

Ovaj zakonik stupio je na snagu 02. avgusta 2006. godine. U maju 2010. godine zakonik je ponovo izmijenjen, tako da ovo krivično djelo ponovo propisuje na drugačiji način i te izmjene stupile su na snagu dana 13. maja 2010. godine. Dakle, novo propisivanje krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja ovaj put je bilo u primjeni tri godine, devet mjeseci i deset dana.

Treća izmjena

Zakonom o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2010 godine⁹⁴, ova odredba ponovo se mijenja u korist učinilaca tako što se u biće krivičnog djela unosi **element protivpravnosti** kada se radnja izvršenja sastoji u iskorišćavanju⁹⁵ službenog položaja.

To znači da ovo krivično djelo neće postojati u slučajevima kada službeno lice preduzme radnju na koju je ovlašćeno nekim propisom i koja, dakle, nije protivpravna, bez obzira ako bi tako iskoristio svoj položaj i ako bi uzrokovao posljedicu pribavljanja koristi ili nanošenja štete. Ipak, moramo nadlasiti da još uvijek nema sudskih presuda koje bi dale jasnije tumačenje ovog termina.

Isticanje protivpravnosti u opis radnje izvršenja obavezuje sud da utvrdi da je službeno lice postupalo neovlašćeno, odnosno da je preduzelo neku radnju suprotno propisima i koja je zbog toga protivpravna. Stoga ovo djelo više neće postojati kada neko službeno lice preduzme radnju iz okvira ovlašćenja koja su mu data propisima.

Na primjer, službeno lice može iskoristiti službeni položaj na način što će donijeti odluku ili zaključiti ugovor. Pri tome, propisi mogu davati ovlašćenje tom licu da donosi odluke i zaključuje ugovore. Ipak, po sadašnjem zakonskom opisu krivičnog djela zloupotreba službenog položaja, ovo djelo tada neće postojati, čak i kada je nesporno da su takva odluka ili ugovor uzrokovali štetu, jer nedostaje protivpravnost kao element bića ovog krivičnog djela u iskorišćavanju službenog položaja.

Takođe, izmjenama zakonika iz 2010. godine izvršilac ovog krivičnog djela više **ne može biti odgovorno lice u privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu**. Dakle, ta lica od maja mjeseca 2010. godine ne mogu biti gonjena i osuđena za zloupotrebu službenog položaja, bez obzira da li su izvršili radnju i osvarili posljedicu ovog krivičnog djela i bez

⁹³ "Službeni list RCG" br.47/2006 od 25.07.2006 godine

⁹⁴ "Službeni list Crne Gore" br.25/2010 od 05.05.2010 godine

⁹⁵ Po zakonskom opisu bića krivičnog djela zloupotreba službenog položaja, radnja izvršenja je propisana alternativno u tri oblika: kao protivpravno iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja, kao prekoračenje granica službenog položaja ili ovlašćenja ili nevršenje službene dužnosti.

obzira da li je već pokrenut krivični postupak protiv njih. Kao izvršilac ovog djela sada se može pojaviti isključivo i samo službeno lice.

Četvrta izmjena

Predlog izmjena i dopuna Krivičnog zakonika je u skupštinskoj proceduri i očekuje se da bude usvojen u toku juna 2011. godine. Tim predlogom se predviđa **povećanje zapriječene kazne** za najteži oblik djela zloupotrebe službenog položaja sa deset na 12 godina.

U obrazloženju Predloga izmjena i dopuna Krivičnog zakonika, Vlada Crne Gore (kao predlagač) nije navela ni jedan razlog za ovu izmjenu. Povećanje maksimuma propisane kazne moglo bi biti razlog za zaključak da je cilj ove izmjene oštrija reakcija na ovaj vid kriminala.

Međutim, analiza sudske prakse u postupcima za ovo krivično djelo pokazuje da se u osuđujućim presudama za ovo krivično djelo dominantno izriču uslovne osude, a da su zatvorske kazne koje se izreknu kratkog trajanja.

Nema slučajeva da je za ovo djelo neko osuđen na višegodišnju kaznu zatvora, posebno ne na kaznu u približnom trajanju dosadašnjeg maksimuma (10 godina), pa se povećanje maksimuma kazne na 12 godina čini apsurdnim i neopravdanim.

Visokim maksimumom propisane kazne zakonodavac ukazuje na težinu nekog krivičnog djela, ali se povećanjem propisanog maksimuma kazne ne može uticati na sudsku praksu da vodi strožiju kaznenu politiku. Naprotiv, ovom izmjenom zakona samo će se još više produbiti jaz između propisanih i izrečenih kazni. Stoga, isticanje težine ovog krivičnog djela kroz povećanje maksimuma propisane kazne dodatno će ukazivati na neefikasnost u njegovom suzbijanju, kada se propisana kazna uporedi sa kaznama koje se izriču u sudskoj praksi.

Sa druge strane, da je motiv za izmjene zakona postizanje strožije kaznene politike, onda je logičnije da zakonodavac propiše veći minimum kazne zatvora i time utiče na sudsku praksu kako bi se smanjio broj uslovnih osuda i kratkotrajnih kazni zatvora.

Dakle, čini se očigledno da povećanje maksimalne kazne zatvora sa 10 na 12 godina ne može imati nikakvog praktičnog značaja. Stoga je realni razlog ove izmjene mogući pokušaj pokazivanja veće odlučnosti u borbi protiv korupcije i/ili pak mogući nedostatak stručnih kapaciteta u procesu predlaganja i donošenja zakona.

7.1.3. Izmjene zakona kao prepreka borbi protiv korupcije

Izmjene zakona su nametale obavezu sudovima da na sva lica kojima je suđeno za zloupotrebu službenog položaja primijeni najblaži zakon.⁹⁶ Takođe, izmjene zakonika direktno su uticale na nadležnost sudova u postupcima za ova krivična djela sa elementima korupcije.

Praksa je pokazala da su ove izmjene zakonika direktno uticale na ishod većine postupaka i u korist okrivljenih. Naime, kada se Krivični zakonik više puta izmijeni poslije izvršenja

⁹⁶ Član 26. ranije važećeg Ustava iz 1992 godine propisivao je da se krivična djela i kazne za njih izriču po zakonu koji je važio u vrijeme izvršenja, osim ako je novi zakon blaži za učinioca. Važeći Ustav iz 2007 godine propisuje isto u odredbi člana 34. Član 133. stav 3. Krivičnog zakonika Crne Gore takođe propisuje da će se na učinioca primijeniti najblaži zakon, ako je poslije izvršenja krivičnog djela zakon izmijenjen jednom ili više puta

krivičnog djela, sud je u obavezi da primijeni onaj zakon koji je najblaži za učinioca, bez obzira koliko je i kada taj najblaži zakon bio na snazi.⁹⁷

Pošto je većina postupaka vođena za krivično djelo zloupotrebe službenog položaja, a većina optužnica podignuta 2007. godine, logično je pretpostaviti da je većina krivičnih djela koji su bili predmet tih optužnica izvršena u periodu prije 2006., u vrijeme važenja zakona koji je značajno povoljniji za učinioce ovih krivičnih djela. Proizilazi da je u većini tih slučajeva morao biti primijenjen zakon koji je prestao da važi, ali koji je povoljniji za učinioce.

Česte promjene zakona u dijelu koji propisuje krivično djelo sa posebno izraženim elementima korupcije, koje tužioci najčešće gone, može ukazivati na ozbiljnu nestručnost i neozbiljnost u predlaganju i donošenju zakona, ali i na nedostatak stvarne političke volje za borbu protiv korupcije.

Štaviše, ako se ova pojava dovede u vezu sa suviše čestom neažurnošću sudova, onda proizilazi da su izmjene zakona bile isključivo u interesu lica protiv kojih se vodio krivični postupak za ovo krivično djelo. Naime, za crnogorske sudove gotovo da je bilo nemoguće da neki postupak za ovo krivično djelo pokrenu i pravnosnažno okončaju u vremenu važenja jednog zakona, uz obavezni uslov da je i krivično djelo izvršeno u vremenu važenja istog tog zakona. Stoga je, u gotovo svakom postupku za ovo krivično djelo u prethodnih osam godina, sud morao prvo da rješava pitanje koji je zakon blaži za okrivljenog i da onda taj zakon primijeni.

Dakle, Skupština Crne Gore čestim promjenama zakona i crnogorsko pravosuđe sa neažurnim postupanjem, su direktno onemogućili da se više postupaka, koji su pokrenuti ili bi tek mogli da se pokrenu, za ovo krivično djelo završi osuđujućim presudama.

Stoga je jedan od mogućih zaključaka i taj da zakoni ne ostvaruju funkciju suzbijanja kriminala, već da stalne izmjene zakona doprinose izbjegavanju ili ublažavanju odgovornosti lica koja su okrivljena za korupciju ili da, u najboljem slučaju, nemaju nikakav praktični značaj, kao što je to slučaj sa poslednjim izmjenama zakona u dijelu kojim se definiše krivično djelo zloupotrebe službenog položaja.

Različito tumačenje izmjena zakona u praksi omogućava da se optuženi za jednu radnju osudi na kaznu zatvora, ali i da se za istu radnju oslobodi optužbe.

Dakle, zakonski okvir i praksa crnogorskih sudova nedopustivo omogućavaju da se optuženi koji se nalaze u istim pravnim situacijama mogu ili osuditi na zatvorske kazne, ili im se kazne mogu značajno ublažiti ili se, u krajnjem, mogu i osloboditi od optužbe. Tolerisanje ovakve prakse crnogorske sudove čini idealnim ambijentom za arbitrarnost, a samim tim i izuzetno podložnim korupciji.

Česte izmjene zakona direktno doprinose rijetkoj primjeni Krivičnog zakonika, a ta rijetka primjena upravo slabi osnovni cilj i zaštitnu funkciju koju krivično pravo ima. Ili obrnuto, rijetka primjena Krivičnog zakonika zbog njegove česte izmjene direktno doprinosi jačanju kriminala i povećanju njegovog obima u društvu.

Takođe, ovako česte izmjene Krivičnog zakonika donose neizbježno i pravnu nesigurnost, kao i moguće nejednako postupanje prema licima koja se nađu u istoj pravnoj situaciji.

Studije date u nastavku pokazuju kako su izmjene zakona uticale na praksu viših i Apelacionog suda u predmetima za krivična djela sa elementima korupcije.

⁹⁷ Član 133. stav 3. Krivičnog zakonika Crne Gore

Studija slučaja: I jeste i nije krivično djelo

Ova studija pokazuje da sudovi imaju potpuno suprotna tumačenja izmjena KZ-a, što ima različite posljedice na ishod krivičnih postupaka. Studija takođe potvrđuje zaključak da izmjene zakona, po pravilu, omogućavaju izbjegavanje ili ublažavanje krivice lica optuženih za krivična djela sa elementima korupcije.

Postupajući po optužnici Višeg državnog tužioca⁹⁸, Viši sud u Podgorici je donio oslobađajuću presudu⁹⁹ protiv dva odgovorna lica u privrednom društvu zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja.

U obrazloženju odluke Viši sud ukazuje da je u maju 2010. godine izmijenjen Krivični zakonik i da izvršilac krivičnog djela više ne može biti odgovorno lice u privrednom društvu. Stoga, po zaključku Višeg suda u Podgorici iz ove presude, radnje koje su preduzeli optuženi kao odgovorna lica ne predstavljaju krivično djelo.

Isti taj sud je u nekoliko drugih predmeta navedenu izmjenu Krivičnog zakonika tumačio na način što je optuženima stavljao na teret drugo krivično djelo - umjesto krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja, smatrao je da im treba staviti na teret zloupotrebu položaja u privrednom poslovanju.

Na taj način sud je ostavio mogućnost da se optuženima izrekne kazna zatvora do pet godina za osnovni oblik krivičnog djela zloupotreba položaja u privrednom poslovanju¹⁰⁰.

Na primjer, Viši sud u Podgorici je donio presudu¹⁰¹, kojom odgovorno lice - direktora Stambene zadruge, osuđuje na kaznu zatvora u trajanju od tri mjeseca zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja. Apelacioni sud koji preinačava presudu Višeg suda na način što optuženom ublažava kaznu i izriče uslovnu osudu¹⁰². Taj sud mijenja kvalifikaciju krivičnog djela zloupotreba službenog položaja u zloupotrebu položaja u privrednom poslovanju, pozivajući se na izmjene Krivičnog zakonika iz 2010. godine.

Dakle, izmjene Krivičnog zakonika u ovom slučaju su bile razlog da Apelacioni sud izmijeni kvalifikaciju krivičnog djela koje je optuženom stavljeno na teret i da značajno ublaži kaznu optuženom. Za istu radnju optuženi bi prije maja 2010. godine bio kažnjen težom kaznom.

Da je Apelacioni sud u navedenom primjeru zauzeo stav kao Viši sud u prvoj citiranoj presudi, optuženog bi oslobodio optužbe sa zaključkom da radnja koju je preduzeo nije krivično djelo.

Studija slučaja: Izmjene zakona i zastarjelost krivičnog gonjenja

Ova studija pokazuje kako su izmjene Krivičnog zakonika uticale na nadležnost sudova u krivičnim postupcima za krivična djela sa elementima korupcije, što zahvaljujući neažurnosti sudova rezultira zastarijevanjem krivičnih gonjenja i odbijanjem optužnica.

Osnovni tužilac u Bijelom Polju je 15. februara 2006. godine podigao optužnicu¹⁰³ protiv lugaara zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja.

Optuženom je stavljena na teret zloupotreba službenog položaja koja je izvršena u periodu od 01. januara do 11. oktobra 2004. godine, odnosno više od dvije godine prije podizanja optužnice.

⁹⁸ Kt. br. 72/03 od 06.05.2003 godine

⁹⁹ Ks. br. 48/2009 od 07.07.2010 godine

¹⁰⁰ Za osnovni oblik ovog krivičnog djela Krivični zakonik u članu 272. stav 1. propisuje kaznu zatvora od 3 mjeseca do 5 godina

¹⁰¹ Ks. br. 37/09 od 07. maja 2010. godine, objavljena dan nakon stupanja na snagu izmjena KZ-a

¹⁰² KSŽ. br. 18/10 od 5. novembra 2011.

¹⁰³ Kt. br. 654/2004

Osnovni sud u Bijelom Polju je 30. oktobra 2008. godine, dvije godine i osam mjeseci od podizanja optužnice, donio presudu¹⁰⁴ kojom je optuženog osudio na tri mjeseca zatvora.

Viši sud u Bijelom Polju donio je rješenje¹⁰⁵ kojim je ukinuo presudu Osnovnog suda i predmet ustupio svom Specijalizovanom odjeljenju, koje je izmjenama zakona postalo nadležno da sudi u prvom stepenu.

Predmet je, zatim, više od godinu dana bio na radu u Višem sudu, kao drugostepenom po žalbi, pa kao prvostepenom, poslije ukidanja presude Osnovnog suda.

Četiri dana prije nastupanja apsolutne zastarjelosti krivičnog gonjenja, 28. decembra 2009. godine, Viši sud u Bijelom Polju je objavio presudu¹⁰⁶ kojom je lugara osudio na 45 dana zatvora zbog zloupotrebe službenog položaja.

Apelacioni sud Crne Gore, kao drugostepeni, je donio presudu¹⁰⁷ kojom se optužba odbija zbog zastarjelosti krivičnog gonjenja. U toj presudi se navodi da optužnicom nije konkretizovan dan izvršenja, pa je sud uzeo kao najpovoljniju okolnost za optuženog da je djelo izvršeno 01. januara 2004. godine, te je apsolutna zastarjelost nastupila 01. januara 2010. Apelacioni sud ukazuje da je zastarjelost krivičnog gonjenja nastupila prije nego što je strankama dostavljen pismeni opravak prvostepene presude.

Studija slučaja: Izmjene zakona i trajanje postupaka

Ovaj primjer pokazuje kako je nadležnost suda više puta mijenjana zbog promjene zakona i kako su sve sudske instance koje su odlučivale u tom predmetu pokazale neažurnost. Za vrijeme trajanja ovog krivičnog postupka važno je nekoliko zakona koji su na različite načine propisivali krivično djelo koje je bilo predmet optužbe, a za koje je državni tužilac na kraju odustao od gonjenja, nakon 11 godina vođenja postupka.

Viši tužilac je 29. marta 1999. godine podigao optužnicu¹⁰⁸ protiv pet lica stavljajući im na teret izvršenje više krivičnih djela, između ostalog, zloupotreba službenog položaja i zloupotreba službenog položaja u pomaganju.

Tri i po godine kasnije, Viši sud u Podgorici je 30. septembra 2002. donio presudu¹⁰⁹. Ta presuda je, godinu dana kasnije ukinuta rješenjem¹¹⁰ Vrhovnog suda od 15. septembra 2003. i predmet je vraćen Višem sudu na ponovno suđenje.

Primjena Krivičnog zakonika donešenog 2003. godine je počela 02. aprila 2004., pa su za suđenje u prvom stepenu za krivično djelo zloupotreba službenog položaja postali nadležni osnovni sudovi, bez obzira na oblik krivičnog djela. U skladu sa tom izmjenom zakona, Viši sud se oglasio stvarno nenadležnim i spise je dostavio Osnovnom sudu u Podgorici.

Osnovni sud u Podgorici je 30. januara 2008. godine donio presudu¹¹¹. I ta presuda je, godinu i tri mjeseca kasnije, ukinuta rješenjem¹¹² Višeg suda u Podgorici od 18. maja 2009. godine u dijelu u kome su dvojica optuženih oslobođena i predmet je vraćen Osnovnom sudu u Podgorici.

¹⁰⁴ K.br.271/06

¹⁰⁵ Kž.br.412/09

¹⁰⁶ Ks.br.14/09

¹⁰⁷ Kžs.br.4/2010

¹⁰⁸ Kt.br.521/98

¹⁰⁹ K.br.92/99

¹¹⁰ Kž.br.57/2003

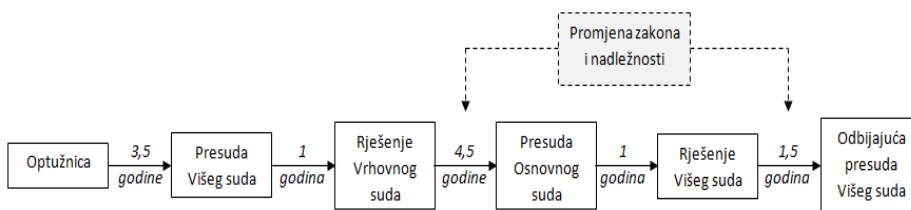
¹¹¹ K.br.960/04

¹¹² Kž.br.1828/08

Izmjenama zakona iz 2008. godine, za suđenje u prvom stepenu ponovo su postali nadležni viši sudovi za krivična djela koja su bila predmet ponovnog suđenja. U skladu sa tim izmjenama, Osnovni sud u Podgorici se oglasio nenadležnim i spise ustupio Višem sudu u Podgorici.

Na pretresu odžanom 17. septembra 2010. godine pred Višim sudom u Podgorici, državni tužilac je odustao od krivičnog gonjenja, pa je Viši sud donio presudu¹¹³ kojom se optužba odbija.

U ovom predmetu postupak je vođen pred Osnovnim sudom kao prvostepenim, pred Višim sudom kao prvostepenim i drugostepenim i pred Vrhovnim sudom kao drugostepenim. Donešene su tri prvostepene presude, dva rješenja drugostepenih sudova kojim se ukidaju prvostepene presude i dva rješenja kojim se sudovi oglašavaju nenadležnim, ali pravnosnažne odluke o krivici nije bilo. Grafik 37 pokazuje trajanje svih faza ovog postupka.



Grafik 37: Ping-pong predmeti - trajanje postupka

7.2. Zloupotreba ovlašćenja u privredi

Skoro polovina svih predmeta koje su nam dostavili sudovi se odnosi na privrednike, a upravo u tim postupcima su najčešće donešene osuđujuće presude. Ovi predmeti se uglavnom odnose na utaju poreza, doprinosa i drugih dadžbina, pa “statistički” povećavaju broj slučajeva korupcije.

Do nedavne izmjene Krivičnog zakonika, državni tužilac je imao mogućnost da dva odgovorna lica u privrednom društvu goni za dva različita djela iako su izvršili istu radnju, ali i sud da eventualno osuđuje za različita djela lica koja preduzmu istu radnju i da im na osnovu toga izriče i različite kazne.

Primjer dat u ovom poglavlju pokazuje da državni tužioci arbitrerno određuju kvalifikaciju krivičnih djela koja optuženima stavljaju na teret. Konkretno, da tužioci isto lice, za istu radnju optužuju za korupciju, odnosno zloupotrebu ovlašćenja u privredi i za utaju poreza i doprinosa, kao djelo koje nema elemenata korupcije. To ostavlja mogućnost da tužioci vještački proizvode statistiku koja se odnosi na borbu protiv korupcije. Takva praksa vodi odustajanju od krivičnog gonjenja, sa obrazloženjem tužilaštva da je to posljedica primjene novih zakonskih rješenja

7.2.1. Zastupljenost djela u optužnicama i presudama

Skoro polovina svih predmeta koje su nam dostavili sudovi se odnosi na privrednike, a upravo u tim postupcima su najčešće donešene osuđujuće presude.

Više od polovine ovih predmeta, odnosno skoro trećina svih analiziranih postupaka se vodi protiv privrednika koji nisu platili poreze, doprinose, carine, akcize ili druge dadžbine što

¹¹³ Ks.br.11/2010

tužioc i sudovi kvalifikuju kao krivično djelo zloupotreba ovlašćenja u privredi. Na taj način se statistički povećava broj "korupcijskih" predmeta.

Većina osuđujućih presuda osnovnih sudova se odnosi na zloupotrebu ovlašćenja u privredi, dok viši sudovi nemaju osuđujućih presuda za ovo djelo.

7.2.2. Zakonski okvir

Krivični zakonik je, do izmjena u maju 2010. godine, omogućavao da onaj ko, sa namjerom da pribavi protivpravnu imovinsku korist, uskrati porez u iznosu manjem od 1.000 eura, bude gonjen za teže krivično djelo - zloupotrebu ovlašćenja u privredi, i strožije kažnjen nego neko ko, sa istom namjerom, uskrati porez u iznosu većem od 1.000 eura.

Važeći Krivični zakonik Crne Gore u članu 276. propisuje krivično djelo zloupotreba ovlašćenja u privredi čiji izvršilac može biti jedino odgovorno lice u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja koje ima svojstvo pravnog lica ili preduzetnik. Međutim, do izmjena KZ-a iz 2010. godine, u stavu 1. tačka 3. ovog člana, **uskraćivanje poreza, doprinosa i drugih javnih prihoda se opisuje kao jedan od načina za izvršenje ovog krivičnog djela, a većina presuda se odnosi upravo na taj način izvršenja.**

Zakonom o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2010. godine¹¹⁴ ova odredba (tačka 3. stava 1. člana 276.) je brisana, pa od tada odgovorno lice koje, u vezi sa izvršenjem poreskih obaveza ili u vezi sa plaćanjem drugih dažbina, uskrati sredstva koja predstavljaju javni prihod, ne čini radnju krivičnog djela zloupotreba ovlašćenja u privredi.

Ipak, uskraćivanje sredstava koja predstavljaju javni prihod može predstavljati radnju izvršenja, odnosno posljedicu nekog drugog krivičnog djela. Tako, kod svršenog krivičnog djela utaja poreza i doprinosa posljedica se ogleda upravo u uskraćenim sredstvima koja predstavljaju javni prihod. Zato se čini opravdanim što je zakonodavac izbrisao tačku 3. kod krivičnog djela zloupotreba ovlašćenja u privredi. Međutim, u praksi neki sudovi cijene da brisanje ove tačke znači da radnje koje su u njoj opisane ne predstavljaju više krivično djelo, ne osvrćući se na krivično djelo utaja poreza i doprinosa.

Ono što ostaje nejasno jeste na koji način su, do izmjene zakona, državni tužilac i sudovi razlikovali zloupotrebu ovlašćenja u privredi iz člana 276. stav 1. tačka 3. KZ-a od krivičnog djela utaja poreza i doprinosa.

Naime, utajom poreza i doprinosa takođe se uskraćuju sredstva koja predstavljaju javni prihod, uz uslov da iznos obaveze koja se izbjegava prelazi 1.000 eura.¹¹⁵ Sa druge strane, kod krivičnog djela zloupotreba ovlašćenja u privredi iz člana 276. stav 1. tačka 3. Krivičnog zakonika taj uslov se nije postavljao, pa je neko mogao biti krivično gonjen i osuđen za to djelo kada bi uskratio porez u iznosu manjem od 1.000 eura.

Pri tome se kao dodatan apsurd javljalo to da je za osnovni oblik krivičnog djela zloupotreba ovlašćenja u privredi bila zapriječena kazna zatvora od tri mjeseca do pet godina, a za osnovni oblik krivičnog djela utaja poreza i doprinosa kazna zatvora do tri godine i novčana kazna, što čini nespornim da je krivično djelo utaja poreza i doprinosa lakše od krivičnog djela zloupotreba ovlašćenja u privredi.

Podaci o predmetima koji su nama bili dostupni pokazuju da je tužilaštvo procijenilo štetu nastalu krivičnim djelima u polovini postupaka, a svaki drugi iznos štete je bio manji od 1.000 eura. **To navodi na zaključak da su tužioc gonili mnoga lica koja su uskratila male**

¹¹⁴ "Službeni list Crne Gore" br.25/2010

¹¹⁵ Član 264. Krivičnog zakonika

iznose poreza i drugih dadžbina za zloupotrebu službenog položaja, i time fiktivno povećavali statističke pokazatelje za krivična djela korupcije, čak i u slučajevima kada su iznosi utajenih javnih prihoda bili toliko mali, da tužilaštvo ne bi trebalo ni da ima pravo da ih procesuiraju po članu koji se direktno odnosi na to djelo. A zahvaljujući razlikama u zaprijećenim kaznama za utaju poreza i zloupotrebu - za manju utaju izricane su veće kazne.

Izmjenama zakona iz 2010. je predviđeno da odgovorno lice u privrednom društvu ne može više biti optuženo za zloupotrebu službenog položaja, već za zloupotrebu položaja u privredi.

Ipak, izmjene zakona iz 2010. godine nisu dosljedno sprovele koncepciju razdvajanja službenog i odgovornog lica. Po opisu radnje izvršenja djela iz stava 2. člana 272. Krivičnog zakonika, nesporno proizilazi da se u tom stavu radi o pronevjeri u privrednom poslovanju. Ipak, odredba kojom je propisano krivično djelo pronevjere¹¹⁶ ostala je nepromijenjena i kao izvršilac tog djela moglo se i dalje javiti i službeno i odgovorno lice.

Najteži oblik krivičnog djela pronevjere vezan je za ostvarenu posljedicu pribavljanja imovinske koristi u iznosu koji prelazi 30 hiljada eura, a najteži oblik zloupotrebe položaja u privrednom poslovanju podrazumijeva korist u iznosu koji prelazi 40 hiljada eura. Propisana kazna za najteže oblike oba ova krivična djela je ista - od dvije do deset godina zatvora.

Ipak, državni tužilac je, po izmjenama zakona iz 2010. godine, imao mogućnost da dva odgovorna lica u privrednom društvu goni za dva različita djela iako su izvršili istu radnju, ali i sud da eventualno osuđuje za različita djela lica koja preduzmu istu radnju i da im na osnovu toga izriče i različite kazne.

Pored očigledne nedosljednosti u razdvajanju službenog i odgovornog lica, ne postoji valjano obrazloženje koje bi dalo razloge za značajno različite kazne koje zakonodavac propisuje za iste radnje kada je izvršilac odgovorno lice u privrednom društvu. Naime, kada se pomenuta nedosljednost i zanemari, ostaje pitanje zbog čega je za odgovorno lice u privrednom društvu za jednu radnju ranije bila propisana kazna zatvora do 12 godina, da bi sada za istu tu radnju odgovorno lice moglo biti kažnjeno maksimalno sa 5 godina zatvora.

Konačno, izmjenama zakona iz 2011. godine, koncepcija razdvajanja službenog i odgovornog lica u privrednom društvu je sprovedena dosljednije. U tom kontekstu je predložena izmjena i člana 420. kojim je propisano krivično djelo pronevjere, pa izvršilac ovog djela, po predloženim izmjenama, ne može više biti odgovorno lice u privrednom društvu.

Novim izmjenama KZ-a predviđeno je i povećanje maksimalne kazne zatvora za teži oblik krivičnog djela zloupotreba ovlašćenja u privredi sa 10 na 12 godina zatvora. Razlozi za ovu izmjenu nijesu navedeni, a poznato je da sudovi izriču znatno manje kazne od maksimuma, te se ova promjena zakona čini bespotrebnom, jer neće uticati na bilo kakve promjene prakse.

7.2.3. Diskreciona ovlašćenja tužilaca u kvalifikovanju djela

Primjer dat u ovom poglavlju pokazuje da državni tužioci arbitrerno određuju kvalifikaciju krivičnih djela koja optuženima stavljaju na teret. Konkretno, da tužioci isto lice, za istu radnju optužuju za korupciju, odnosno zloupotrebu ovlašćenja u privredi i za utaju poreza i doprinosa, kao djelo koje nema elementa korupcije.

¹¹⁶ Član 420. Krivičnog zakonika

To ostavlja mogućnost da tužioci vještački poizvede statistiku koja se odnosi na borbu protiv korupcije. Takva praksa vodi odustajanju od krivičnog gonjenja, sa obrazloženjem tužilaštva da je to posljedica primjene novih zakonskih rješenja.

Studija slučaja: Utaja poreza nije krivično djelo

Optužnicom Osnovnog državnog tužioca¹¹⁷ od 17. juna 2005. godine izvršnom direktoru jednog privrednog društva stavljeno je na teret izvršenje krivičnih djela utaja poreza i doprinosa i zloupotreba ovlašćenja u privredi.

Po navodima optužnice, optuženi nije prijavio PDV u iznosu od 36.695 eura čime je izvršio krivično djelo utaja poreza i doprinosa, dok je krivično djelo zloupotreba ovlašćenja u privredi izvršio jer prihod ostvaren obavljanjem djelatnosti nije uplaćivao na žiro-račun, niti ga je evidentirao u poslovnim knjigama, a zarade radnicima je isplaćivao gotovinski iz blagajne ne plaćajući poreze i doprinose u iznosu od 280.404 eura.

Viši sud u Podgorici je 7. jula 2010. objavio presudu¹¹⁸ kojom je optuženog oglasio krivim za krivično djelo utaja poreza i doprinosa, dok je optužbu odbio u odnosu na zloupotrebu ovlašćenja u privredi, jer je specijalni tužilac u završnoj riječi odustao od krivičnog gonjenja.

U presudi se navodi da je specijalni tužilac odustao od gonjenja jer je u članu 276. stav 1. KZ-a izbrisana tačka 3. koja se odnosi na radnje koje su optuženom stavljenje na teret, pa radnje koje je preduzeo optuženi ne predstavljaju krivično djelo.

Pri tome specijalni tužilac je ignorisao dokaze na osnovu kojih je podigao optužnicu, a koji ukazuju da optuženi nije platio poreze i doprinose u iznosu od 280.404 eura i na osnovu kojih je prethodno tvrdio da je optuženi postupao sa namjerom da pribavi protivpravu imovinsku korist.

Stoga se postavlja pitanje zašto je neplaćanje poreza u iznosu od 280.404 eura sa namjerom da se pribavi protivpravna imovinska korist - krivično djelo zloupotreba ovlašćenja u privredi, a neplaćanje poreza u iznosu od 36.695 eura tužioci kvalifikuju kao krivično djelo utaja poreza i doprinosa.

7.3. Primanje i davanje mita

Dok su osnovni sudovi imali samo jednu presudu za krivična djela primanja i davanja mita, većina prvostepenih predmeta viših sudova se odnosi baš na ta djela. Veći broj takvih slučajeva se poklapa sa zakonskim izmjenama nadležnosti sudova, ali i uvođenjem obaveze sudovima da izvještavaju o statističkim pokazateljima vezanim za slučajeve korupcije.

Analiza pokazuje da su česte i nedosljedne izmjene zakona dovele do takve situacije da bi isto lice koje je izvršilo istu radnju moglo biti optuženo i osuđeno za različito krivično djelo, a time i različitu kaznu.

7.3.1. Zastupljenost djela u optužnicama i presudama

Osnovni sudovi koji su nam omogućili pristup svojim presudama nisu imali ni jedan slučaj koji se odnosi na primanje mita, dok su viši sudovi osudili svih osam lica optuženih zbog primanja mita među kojima i jednog sudiju, dva saobraćajna policajca, dva carinika i jednog građevinskog inspektora, sve na zatvorske kazne, od pet mjeseci do sedam godina.

¹¹⁷ Kt.br.48/05

¹¹⁸ Ks.br.15/09

Samo jedan osnovni sud je imao jedan predmet u kome je jedno lice osudio za davanje mita. Viši sudovi su osudili svih petnaest lica koja su optužena za davanje mita i to sva na zatvorske kazne od 45 dana do sedam mjeseci.

Najozbiljniji slučaj se odnosi na sudiju koji je uzeo mito da bi izrekao blažu kaznu optuženom za krivično djelo protiv bezbjednosti saobraćaja. U drugim slučajevima iznosi mita su se kretali od 5 eura - zbog koga je lice bilo u pritvoru 50 dana, do oko 200 eura. U većini slučajeva, osuđena lica su dala mito saobraćajnim policajcima.

Ovi postupci su trajali od četiri dana do preko četiri godine, a u prosjeku preko godinu dana

7.3.2. Zakonski okvir

Izmjenama krivičnog zakonika iz 2010. godine, po prvi put se propisuje primanje i davanje mita u privatnom sektoru ili krivično djelo protivpravno primanje poklona (član 276a) i protivpravno davanje poklona (član 276b), čime se ono razgraničava od podmićivanja u javnom sektoru.

Ipak, u odredbama koje propisuju krivična djela davanje mita i primanje mita (članovi 423. i 424.) i dalje se propisuje da izvršilac ovih krivičnih djela može biti odgovorno lice u privrednom društvu (stav 6. člana 423. i stav 5. člana 424.). Tako, od maja prošle godine, odgovorno lice u privrednom društvu za istu radnju može biti optuženo za dva djela.

Bitno je istaći i da je kvalifikacija krivičnog djela koje se stavlja na teret okrivljenom od izuzetnog praktičnog značaja. Naime, za osnovni oblik krivičnog djela primanje mita propisana je kazna zatvora od dvije do dvanaest godina, dok je za osnovni oblik krivičnog djela protivpravno primanje poklona propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.

Krivično djelo	Primanje mita	Primanje poklona	Davanje mita	Davanje poklona
Propisana kazna	2 godine do 12 godina	6 mjeseci do 5 godina	6 mjeseci do 5 godina	6 mjeseci do 3 godine

Tabela 11: Propisane kazne za krivična djela primanja i davanja poklona i mita

Takođe, za osnovni oblik krivičnog djela davanje mita propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina, dok je za osnovni oblik krivičnog djela protivpravno davanje poklona propisana kazna zatvora od tri mjeseca do tri godine.

Na taj način bi isto lice koje je izvršilo istu radnju moglo biti optuženo i osuđeno za različito krivično djelo, a time i različitu kaznu.

Osim toga, od kvalifikacije optužbe bi mogla da zavisi i stvarna nadležnost suda u postupcima protiv odgovornih lica u privrednom društvu. Shodno članu 18. stav 1. tačka 1. Zakona o sudovima, viši sud je nadležan da sudi u prvom stepenu za krivična djela za koja je propisana kazna zatvora preko 10 godina.

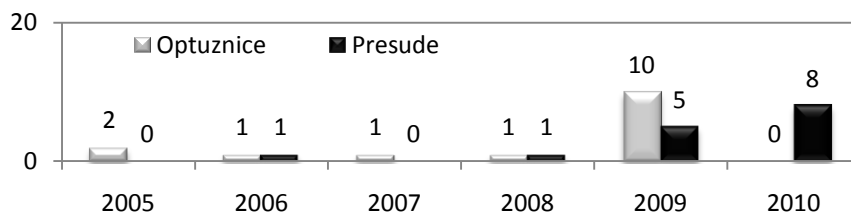
Stoga, ako bi tužilac stavljaao na teret odgovornom licu krivično djelo primanje mita tada bi u prvom stepenu sudio viši sud, dok bi za istu radnju izvršenja u prvom stepenu bio nadležan osnovni sud, ako bi tužilac odgovornom licu stavio na teret krivično djelo protivpravno primanje poklona. Pošto su opisane zakonske promjene nedavno stupile na snagu, praksa nije mogla da potvrdi ili opovrgne ove zabrinutosti.

Međutim, izmjenama zakona iz 2011. godine se mijenjaju u sami nazivi krivičnih djela iz članova 276a i 276b u primanje mita u privrednom poslovanju i davanje mita u privrednom poslovanju. U skladu sa tom razlikom, izmijenjene su odredbe koje propisuju krivična djela primanje mita i davanje mita u javnom sektoru, pa po toj izmjeni sada izvršiooci ovih djela

ne mogu više biti odgovorna lica u privrednim društvima i obratno. Ipak, tim izmjenama se, bez obrazloženja, smanjuje minimalna zapriječena kazna za davanje mita u privrednom poslovanju sa šest na tri mjeseca.

7.3.3. Promjene u praksi nakon promjena nadležnosti sudova

Zanimljivo je da je većina optužnica za primanje i davanje mita podnešena 2009. i 2010. godine, a većina presuda u 2009. godini, nakon izmjena zakona kojim je nadležnost za ova krivična djela data višim sudovima¹¹⁹ i uvođenja obavezne statističke evidencije slučajeva korupcije¹²⁰.



Grafik 38: Godina podnošenja optužnica i prvostepenih presuda za primanje i davanje mita

Ovaj trend je prisutan kod svih slučajeva, kako je to pokazano u poglavlju 3, ali je posebno izražen za djela primanja i davanja mita.

Mogao bi se izvući pogrešan zaključak da je veći broj presuda za primanje i davanje mita rezultat širenja ovlašćenja tužilaštva po pitanju mjera tajnog nadzora. Naime, tužilaštvo i policija su tražili, i od kraja avgusta 2010. godine ima šira ovlašćenja za tajni nadzor, zasnivajući argumentaciju upravo na primjerima krivičnih djela primanja i davanja mita kao posebno teških za dokazivanje uobičajenim sredstvima.

Međutim, podaci pokazuju da su viši sudovi donosili osuđujuće odluke u svim slučajevima primanja i davanja mita iako je samo jedna od njih bila djelimično zasnovana na dokazima prikupljenim mjerama tajnog nadzora. Čak i u tom slučaju, mjere su primijenjene prije izmjena zakona, pa nisu rezultat primjene proširenih ovlašćenja tužilaštva i policije.

¹¹⁹ Viši sudovi su postali nadležni za suđenja u prvom stepenu za krivična djela sa elementima korupcije 01. septembra 2008. godine, stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopuna Zakona o sudovima.

¹²⁰ Tripartitna komisija od 5. juna 2009. godine traži da svi sudovi vode posebnu evidenciju predmeta iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije.

II DIO

PREGLED REZULTATA ANTIKORUPCIJSKIH REFORMI

1. NACIONALNA KOMISIJA ZA PRAĆENJE SPROVOĐENJA REFORMI

U ovom poglavlju su dati podaci o radu nove Nacionalne komisije za praćenje sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala koja je jedino tijelo koje u Crnoj Gori prati reforme u ovoj oblasti.

Ovo poglavlje predstavlja aktivnosti Nacionalne komisije u toku prvih devet mjeseci njenog rada i pokazuje da su zahvaljujući predlozima MANS-a sjednice Nacionalne komisije konačno otvorene za javnost, i tom tijelu date nadležnosti da postupa po predstavkama građana. Studija pokazuje da je u samo nekoliko mjeseci, većina članova Komisije promijenila mišljenje i podržala ove MANS-ove predloge, koje je na prethodnoj sjednici odbacila.

Podaci pokazuju i da je Nacionalna komisija prihvatila preporuke MANS-a da se započne sa inoviranjem postojećeg Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, jer on ne daje željene rezultate koji su našoj državi potrebni u ovom stadijumu procesa Evropskih integracija. Komisija je pokrenula i postupak inoviranja Akcionog plana, koristeći MANS-ove preporuke kao polaznu osnovu.

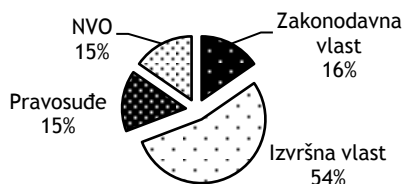
1.1. Struktura i sredstva Nacionalne komisije

Nacionalna komisija za praćenje sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala je jedina institucija u državi Crnoj Gori koja je zadužena za nadzor nad sprovođenjem strateškog okvira za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala. Zadatak Nacionalne komisije je da obezbijedi da nadležni organi adekvatno sprovedu Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, da sinhronizuje antikorupcijske reforme državnih organa, kao i da dostavlja Vladi polugodišnje izvještaje o realizaciji Akcionog plana.

Nova Nacionalna komisija za praćenje sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (NK) obrazovana je 30. septembra 2010. godine. Komisija je osnovana sa ciljem da nastavi sprovođenje reformi u oblasti borbe protiv korupcije koje su završene krajem 2009. godine, kada su prestali da važe prošli strateški antikorupcijski dokumenti, čime je prestao i mandat staroj Nacionalnoj komisiji. Sekretarijat nacionalne komisije je Uprava za antikorupcijsku inicijativu.

Na čelo nove Komisije imenovana je Gordana Đurović, tadašnja ministarka za evropske integracije, koja je bila i predsjednica Komisije u prethodnom sazivu. Nedugo zatim, nakon promjene Vlade Crne Gore, na čelo Komisije 13. januara 2011. godine dolazi Duško Marković, potpredsjednik Vlade i ministar pravde.

Nacionalna komisija ima 13 članova i to sedam predstavnika iz izvršne vlasti, po dva zakonodavne vlasti i pravosuđa, dok su dva člana Komisije predstavnici nevladinog sektora¹²¹.



Grafik 39: Struktura Nacionalne komisije

¹²¹ Nacionalnu komisiju čine: Duško Marković, potpredsjednik Vlade i ministar pravde - predsjednik; Ivan Brajović, ministar unutrašnjih poslova - zamjenik predsjednika. Članovi: Aleksandar Damjanović, predsjednik skupštinskog Odbora za ekonomiju, finansije i budžet; Ervin Spahić, predsjednik skupštinskog Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu; Vesna Medenica, predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore; Ranka Čarapić, Vrhovna državna tužiteljica; Veselin Veljović, direktor Uprave policije; Srđan Spaić, savjetnik predsjednika Vlade Crne Gore; Predrag Mitrović, direktor Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma; Vesna Ratković, direktorica Uprave za antikorupcijsku inicijativu; Damir Rašketić, sekretar Ministarstva finansija; Zlatko Vujović, predstavnik Koalicije nevladinih organizacija „Saradnjom do cilja“ i Vanja Čalović, izvršna direktorica MANS-a.

Od svog uspostavljanja¹²², Komisija je nadležna da upravlja sredstvima za realizaciju Akcionog plana. Međutim, tek u 2011. Komisija je dobila budžet od 46,500 eura i to u okviru budžeta Uprave za antikorupcijsku inicijativu.

1.2. Aktivnosti Nacionalne komisije

Za osam mjeseci, nova Komisija je održala četiri sjednice¹²³ i utvrdila metodologiju svog rada i izvještavanja institucija o realizaciji Akcionog plana, dva puta je razmatrala svoj Poslovnik i donijela odluku o naknadama Sekretarijatu Komisije i stručnim licima koja joj pomažu, kao i usvojila jedan Izvještaj o realizaciji Akcionog plana¹²⁴.

Usvajanje i izmjene Poslovnika

Na prvoj, konstitutivnoj sjednici Nacionalne komisije usvojen je Poslovnik koji je sadržao istovjetne norme kao i poslovnik stare Komisije. MANS je na ovaj tekst podnio amandmane, koji su imali za cilj da se sjednice Nacionalne komisije otvore za javnost, omogućiti razmatranje predstavljanja građana od strane Komisije. Ovi amandmani su odbijeni većinom glasova predstavnika državnih institucija, uz obrazloženje predsjednice Nacionalne komisije da sjednice tog tijela ne mogu biti javne, te da Nacionalna komisija nema ovlaštenja da razmatra građanske predstavljanje. Odbijen je i predlog MANS-a da sjednice Komisije budu otvorene za javnost.

U januaru 2011. godine, nakon što je imenovan novi predsjednik Nacionalne komisije, MANS je ponovo predložio da se sjednice otvore za javnost i da se uredi pitanje razmatranja građanskih predstavljanja. Na IV sjednici Komisije, većinom glasova, prihvaćeni su predlozi MANS-a, a isti članovi Komisije koji su ranije glasali protiv MANS-ovih predloga, ovog puta su ih podržali.

Prema članu 6a novog Poslovnika Nacionalne komisije:

“Sekretarijat Nacionalne komisije dužan je da primi podnesak fizičkog ili pravnog lica, koji se odnosi na korupciju i organizovani kriminal.

Podnesak iz stava 1 ovog člana Sekretarijat Nacionalne komisije će prosljediti nadležnom državnom organu radi dostavljanja izvještaja o preduzetim radnjama povodom konkretnog podneska.

Na prvoj sjednici nakon prijema izvještaja iz stava 2 ovog člana, Nacionalna komisija će zauzeti stav o podnesku i o tome obavjestiti podnosioca podneska, najkasnije u roku od sedam dana od dana održavanja sjednice.

Podnesak i stav Nacionalne komisije iz stava 3 ovog člana objavljuju se na sajtu Komisije u roku od sedam dana od dana održavanja sjednice.”

Razmatranje izvještaja o realizaciji Akcionog plana

Na posljednjoj sjednici Komisije usvojen je Prvi izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana.

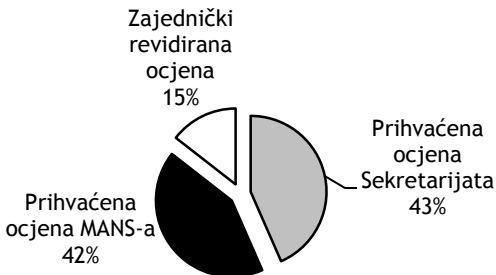
Po prvi put od uspostavljanja Komisije, MANS je usaglasio ocjene mjera sa Sekretarijatom Komisije prije nego što je Komisiji dostavljen Predlog izvještaja. Tom prilikom je vršeno usaglašavanje ocjena realizacije ukupno 76 mjera iz Nacrta izvještaja, odnosno oko trećine reformi predviđenih Akcionim planom.

¹²² Prva Nacionalna komisija uspostavljena je 15. februara 2007. godine

¹²³ Od imenovanja, 30. septembra 2010. godine, do kraja maja 2011.

¹²⁴ Detaljan pregled dnevnih redova sjednica nove Nacionalne komisije dat je u Aneksu 1.

MANS je za 33 mjere prihvatio ocjenu Sekretarijata, za 32 ocjene Sekretarijat je prihvatio ocjenu MANS-a, dok je u slučaju 11 mjera ocjena zajednički revidirana, među kojima su i dvije mjere čija realizacija nije ocijenjena¹²⁵, a detaljnije informacije su date u Aneksu 2.



Grafik 40: Usaglašavanje ocjena realizacije mjera iz Akcionog plana

Na taj način je izbjegnuta višegodišnja praksa da predstavnik MANS-a na samoj sjednici Komisije podnosi veliki broj amandmana na predlog zvaničnog izvještaja, kako bi makar djelimično ispravio nerealno ocijenjene reforme institucija u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Stoga su na sjednici Komisije razmatrana su samo tri amandmana, koje je podnio MANS i povukao na molbu predstavnika Sekretarijata¹²⁶.

Poređenja radi, tokom rada prethodne Nacionalne komisije na predloge ukupno šest izvještaja o sprovođenju Akcionog plana, Komisiji je podnijeto 569 amandmana od strane svih članova NK. Od tog broja, preko 85% ili 480 amandmana podneseno je od strane MANS-a, ali je prihvaćeno samo njih 85.

Usklađivanje Akcionog plana sa Mišljenjem Evropske komisije o kandidaturi Crne Gore za članstvo

Nakon što je Evropska komisija 9. novembra 2011. godine objavila Mišljenje o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji sa pratećim Analitičkim izvještajem, zakazana je posebna sjednica NK kako bi se raspravljalo o tim dokumentima, sa aspekta borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala¹²⁷.

Naime, u Mišljenju i Analitičkom izvještaju Evropske komisije iznesene su brojne kritike Crne Gore na račun borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, pa je postalo očigledno da postojeći strateški okvir za borbu protiv ovih pojava ne daje željene rezultate.

U cilju usklađivanja Akcionog plana sa zahtjevima i preporukama Evropske komisije iz Mišljenja i Analitičkog izvještaja, MANS je jedini u NK pripremio konkretne mjere za unapređenje, i to njih 220. Na inicijativu MANS-a, započeto je sa inoviranjem Akcionog plana, i naših 220 preporuka su poslužile kao polazna osnova za formulisanje novih mjera za Akcioni plan. Proces inoviranja Akcionog plana započeo je u martu 2011. godine i još uvijek je u toku.

¹²⁵ Detaljne informacije o mjerama za koje je izvršeno usaglašavanje date su u XIV Izvještaju o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje mjera za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala koji je dat kao poseban radni materijal za konferenciju.

¹²⁶ Amandmani su povučeni na molbu dr Vesne Ratković, direktorice Uprave za antikorupcijsku inicijativu, jer bi usvajanjem amandmana od strane Nacionalne komisije morao da se mijena veliki dio Prvog izvještaja, u dijelu obrade statističkih pokazatelja, pošto bi se promijenila struktura ocjene realizacije mjera.

¹²⁷ Ovo je treća po redu sjednica NK koja posvećena davanju preporuka institucijama koje sprovode reforme u oblasti korupcije i organizovanog kriminala kako bi se njihove aktivnosti uskladile sa zahtjevima Evropske komisije. Sa ovom praksom započelo se na inicijativu MANS-a 2008. godine i od tada je postao standard da se svake godine nakon objavljivanja Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore (odnosno, u ovom slučaju Mišljenja i Analitičkog izvještaja, zbog specifičnosti procesa Evropskih integracija) NK sastaje i daje određene preporuke. Na prethodne dvije sjednice NK koje su se bavile izvještajima Evropske komisije o napretku Crne Gore u dijelu koji se odnosi na korupciju i organizovani kriminal, MANS je podnio ukupno 126 amandmana, od čega je 74 prihvaćeno, dok su ostali odbijeni.

2. ANTIKORUPCIJSKE REFORME

Pokriće izgovor za kršenje ljudskih prava

Studija slučaja data u ovom poglavlju pokazuje da je Uprava policije, preko telekomunikacionog operatera M-tel, više od dvije godine na nezakonit način prikupljala podatke o građanima Crne Gore čime je direktno kršila njihovo pravo na privatnost garantovano Ustavom i međunarodnim konvencijama.

Akcioni plan predviđa da se policija poveže sa bazama podataka telekomunikacionih operatera, radi prikupljanja podataka u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku (ZKP) a sve u cilju efikasnije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Na osnovu toga je Uprava policije potpisala sporazum sa M-tel-om koji im je omogućio da samostalno, arbitrarno i neograničeno pristupa bazama podataka ovog operatera čime se krši pravo na privatnost, odnosno tajnost telefonskih razgovora i prepiske, iako se takva ovlašćenja policije mogu propisati isključivo zakonom i na osnovu odluke suda.

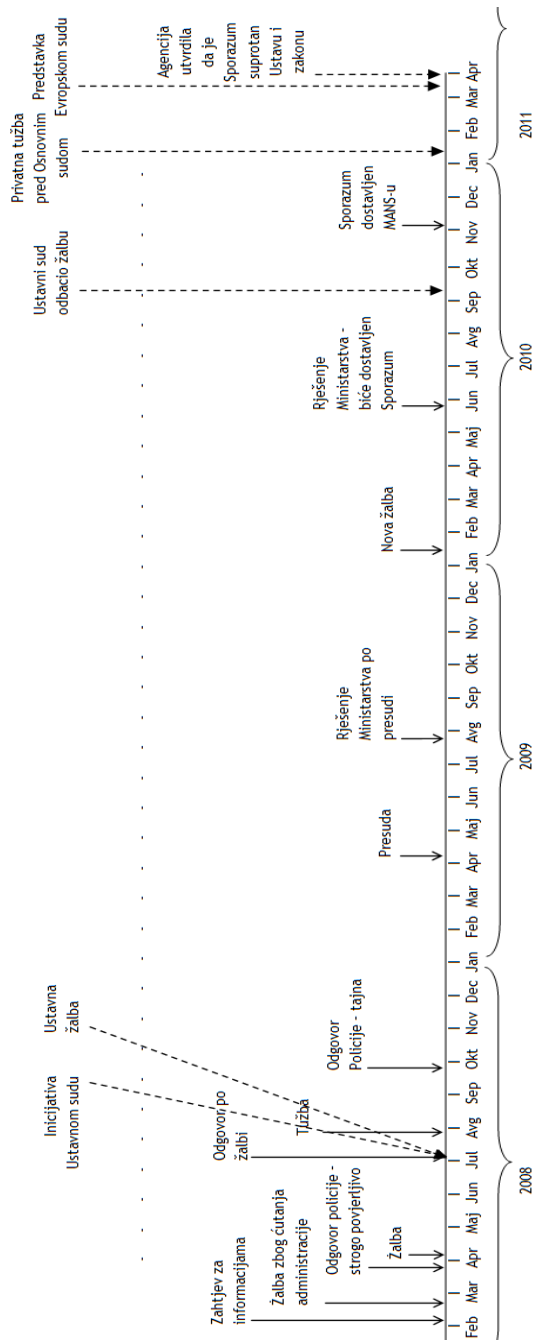
Sa druge strane, korisnicima usluga te telekomunikacione kompanije nije dostupna "djelotvorna kontrola" na koju po vladavini zakona građani imaju pravo i koja bi mogla ograničiti miješanje na ono što je "neophodno u demokratskom društvu", kao što to propisuje Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Odredba člana 230. Zakonika o krivičnom postupku koja je navedena kao osnov zaključenja Sporazuma Uprave policije i M-tela, ne propisuje niti može propisivati ovlašćenje policiji da pitanja pristupa podacima regulišu međusobnim sporazumima, pa je Uprava policije postupala znajući da zaključuje nezakonit Sporazum.

Nakon toga je Uprava policije svjesno, na nezakonit način, Sporazum sa Mtel-om označila stepenom tajnosti "strogo povjerljivo", pokušavajući da od javnosti prikrije svoj nezakonit rad. Konačno, nakon skoro tri godine taj dokument je objavilo Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Zbog svega navedenog, 28. marta 2011. Agencija za zaštitu ličnih podataka je zabranila Mtel-u da dostavlja podatke policiji na osnovu potpusanih sporazuma, te naredila Upravi policije da obriše sve do tada prikupljene podatke.

Ova studija slučaja takođe pokazuje da je Ustavni sud Crne Gore, kroz odugovlačenje postupka po inicijativi koju je podnio MANS, a kojom je traženo da sporni Sporazum i član ZKP-a na osnovu koga je sklopljen budu proglašeni neustavnim, svjesno zažmurio nad kršenjem prava na privatnost građana. Zato je MANS bio prinuđen da podnese predstavku Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu.



Grafik 41: Pregled postupanja u slučaju sporazuma policije sa telekomunikacionim operaterima

2.1. Objavljivanje Sporazuma sa M-telom

Dana 05. februara 2008. godine MANS je od Uprave policije zatražio kopiju Sporazuma Uprave sa operaterom telekomunikacionih usluga kojim se obezbjeđuju linkovi i povezivanje sa računarskim mrežama i bazama podataka institucija i privrednih subjekata radi prikupljanja podataka.

Odgovarajući tek nakon podnešene žalbe zbog ćutanja administracije, Uprava policije 27. marta 2008. godine dostavlja akt kojim nas obavještava da je zaključila Sporazum sa operaterom telekomunikacionih usluga Mtel, međutim da je taj document označen stepenom tajnosti „strogo povjerljivo“ pa nam ga ne mogu dostaviti.

UPRAVA POLICIJE
Odjeljenje za planiranje, razvoj i analitiku
09 Br: 08/1/AP-3353/2
Podgorica, 27.03.2008. godine

MREŽA ZA AFIRMACIJU NEVLADINOG SEKTORA – MANS
Izvršni direktor, Vanja Čalović -

PODGORICA

PREDMET: Vaš zahtjev za dostavljanje informacija broj 08/7392-7393 od 05.02.2008. godine

Na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, obavezama Uprave policije iz Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i dostavljenog zahtjeva obavještavamo Vas da je Uprava policije, Sektor kriminalističke policije 27.09.2007. godine zaključio sporazum sa operaterom telekomunikacionih usluga M-telom.

Kopije ovog dokumenta ne možemo dostaviti iz razloga što se radi o dokumentu koji je označen stepenom tajnosti „strogo povjerljivo“.

S poštovanjem,

Odgovor Uprave policije od 27. 05. 2008.

MANS je podnio žalbu Ministarstvu unutrašnjih poslova i javne uprave navodeći da građani imaju pravo da znaju opseg i način vršenja ovlaštenja policije. Ukazali smo da traženi Sporazum ne može biti dokument označen stepenom tajnosti „strogo povjerljivo“, jer je to suprotno zakonu kojim se definišu tajni podaci¹²⁸.

Ministarstvo je 02. jula 2008. godine potvrdilo odluku Uprave policije.

MANS je podnio tužbu Upravnom sudu protiv rješenja Ministarstva, u kojoj je, pored ostalog, ukazao i da se Ministarstvo nije pozvalo na izuzetke predviđene Zakonom o slobodnom pristupu informacijama koji je isključivo relevantan u slučaju odbijanja pristupa informaciji, niti je sprovedo zakonom propisan „test štetnosti“, odnosno utvrdilo da li će objavljivanjem tražene informacije po određeni zaštićeni interes nastati šteta značajno veća od štete po javni interes zbog neobjavljivanja te informacije.

U međuvremenu, nakon podnošenja tužbe protiv Ministarstva, Uprava policije donosi novi akt u kome, ovoga puta, sporni Sporazum označava kao „tajan“.

¹²⁸ Član 11 Zakona o tajnosti podataka jasno reguliše da se podacima može dati jedan od sljedećih stepena tajnosti: „strogo tajno“, „tajno“, „povjerljivo“ i „interno“.

MREŽA ZA AFIRMACIJU NEVLADINOG SEKTORA – MANS
- Izvršni direktor, Vanja Čalović -

PODGORICA

**PREDMET: Vaši zahtjevi za dostavljanje informacija broj 08/7392-7293 od
05.02.2008. godine**

Na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, obavezama Uprave policije iz Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i dostavljenog zahtjeva obavještavamo Vas, da do 01.03.2008. godine:

- Sporazum sa M-tel-om zaključen je 27.09.2007. godine. Dokument je označen kao tajan;
- Sporazum sa Poreskom upravom biće potpisan u narednom periodu (planirano u martu 2008.godine).

S poštovanjem,



Odgovor Uprave policije od 22. septembra 2008. godine

Nakon skoro devet mjeseci od podnošenja tužbe, 09. aprila 2009. godine, Upravni sud donosi presudu kojom se poništava rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave iz proceduralnih razloga¹²⁹.

Postupajući po presudi Upravnog suda, 20. jula 2009. godine Ministarstvo Upravi policije nalaže da “odmah, a najkasnije u roku od osam dana od prijema ovog rješenja dostavi ovom ministarstvu kopiju akata označenih u zahtjevu MANS-a od 5. Februara 2008. godine”. Pošto nam ni Uprava policije, a ni Ministarstvo nisu dostavili Sporazum, MANS je 14. januara 2010. godine podnio novu žalbu Ministarstvu. Dan kasnije podnijeli smo i pritužbu zaštitniku ljudskih prava i sloboda.

Nakon više od dvije godine trajanja procesa i brojnih pritisaka koje je MANS izvršio koristeći sve raspoložive pravne mehanizme, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave je konačno 28. maja 2010. godine dostavlja rješenje kojim se MANS-u dozvoljava pristup traženom Sporazumu nakon uplate troškova postupka.

MANS je blagovremeno izvršio naznačenu uplatu, međutim Ministarstvo ni nakon toga nije dostavilo kopiju Sporazuma. U usmenoj komunikaciji koju su predstavnici MANS-a imali sa nadležnima u Ministarstvu dobijali smo različite razloge zbog kojih nisu dostavljene kopije Sporazuma u predviđenom roku. Između ostalog nam je rečeno da je do prolongiranja došlo

¹²⁹ Sud cijeni da je osporeno rješenje donijeto uz bitnu povredu pravila upravnog postupka, jer je dispozitiv rješenja u suprotnosti sa obrazloženjem. Ministarstvo je naime u dispozitivu rješavalo po zahtjevu dok iz obrazloženja proizilazi da je riješeno po žalbi.

zbog godišnjih odmora zaposlenih u Ministarstvu koji su zaduženi za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama.

MANS je kopiju Sporazuma konačno dobio 10. novembra 2010. godine.

U pratećem aktu, koji je MANS-u dostavljen uz sporazum, jasno se vidi da je sama Uprava policije konstatovala da je na nezakonit način određivala oznake „strogo povjerljivo“ i „tajno“ na sporazumu o pristupu bazama podataka telekomunikacionog operatera „Mtel“. Ipak, nije nam poznato da je neko snosio odgovornost zbog takvog nezakonitog rada.

Crna Gora
Vlada Crne Gore
UPRAVA POLICIJE
Odjeljenje za planiranje, razvoj i analitiku
09 Br: 051-12000
Podgorica, 15.04. 2010. godine

10/7392-7393
11. 10. 2010

MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA I JAVNE UPRAVE
Ministru, G- dinu, Ivanu Brajoviću

VEZA: Vaš akt 01 broj 051/10- 249/2 od 12.02.2010 godine

U prilogu akta dostavljamo Vam spise predmeta Mreže za afirmaciju nevladin sektora – MANS, broj 08/ 7392 – 7393 od 05.02.2008 godine.

Obavještavamo Vas da je, na osnovu dopisa Sektora kriminalističke policije, da se ra o dokumentu koji je označen stepenom tajnosti "strogo povjerljivo", dostavljen odgov MANS-u. U ponovljenom zahtjevu MANS-a odgovoreno je, da je document označ stepenom "tajno", iako nije sproveden postupak u skladu sa važećim zakonski rješenjima.

Prateći akt Sporazuma Uprave policije sa Mtelom,
dostavljen MANS-u 11. oktobra 2010. godine

2.2. Sadržaj Sporazuma

Zakonik o krivičnom postupku, kojim su definisana ovlašćenja policije u pretkrivičnom postupku, a na osnovu kojeg je Uprava policije potpisala sporni Sporazum sa Mtel-om, u stavu dva je predviđao da¹³⁰:

„(1) Ako postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, policija je dužna da preduzme potrebne mjere da se pronađe učinilac krivičnog djela, da se učinilac ili saučesnik ne sakrije ili ne pobjegne, da se otkriju i obezbijede tragovi krivičnog djela i predmeti koji mogu poslužiti kao dokaz, kao i da prikupe sva obavještenja koja bi mogla biti od koristi za uspješno vođenje krivičnog postupka.

(2) U cilju ispunjenja dužnosti iz stava 1 ovoga člana policija može da ... od pravnog lica koje pruža telekomunikacijske usluge zatraži provjeru identičnosti telekomunikacijskih adresa koje su u određenom vremenu uspostavile vezu...”

Član 7 pomenutog sporazuma predviđa da

„Nadležni organ će svim potrebnim podacima pristupati i iste preuzimati preko primjerenog interfejsa kad god je to moguće i potrebno.

¹³⁰ Stari Zakonik o krivičnom postupku ("Sl. list RCG", br. 71/03 od 29.12.2003, 07/04 od 11.02.2004, 47/06 od 25.07.2006), član 230. Novi Zakonik o krivičnom postupku, od 18.08.2009. na isti način reguliše ovlašćenja policije, i to u članu 257.

Zahtjev za potrebnim podacima generisaće se u odgovarajućoj aplikaciji na strani nadležnog organa od strane autorizovanog osoblja. Ova aplikacija će obezbijediti evidenciju svih zahtjeva, dok će nadležni organ obezbijediti prava pristupa aplikaciji i opravdanost zahtjeva u skladu sa svojom internom regulativom.

Ukoliko se od operatora traže podaci mimo predviđenog interfejsa, odnosno putem pismenog zahtjeva, operator je obavezan da na zahtjev odgovori u najkraćem mogućem roku, primjereno stepenu hitnosti i potrebama nadležnog organa.“

Na ovaj način Uprava policije je obezbijedila mogućnost da pristupa svim podacima koji su u posjedu Mtel-a bez ikakve kontrole, a članom 8 Sporazuma je predvidjela i da:

„Oprema i primjereni interfejsi postavljeni od strane operatora treba da nadležnom organu obezbijede 24-časovni pristup i preuzimanje potrebnih podataka: a) u realnom vremenu u momentu generisanja komunikacije; b) nakon procesa obrade od strane operatora; c) u standardnoj formi“.

2.3. Postupak pred Ustavnim sudom

Paralelno sa naznačenim upravnim postupkom i sporom koji je opisan u prvom dijelu, MANS je 02. jula 2008. godine pred Ustavnim sudom Crne Gore pokrenuo inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Sporazuma koji je Uprava policije zaključila sa Mtelom.

Naime, i prije objavljivanja tog dokumenta postojala je opravdana sumnja da navedeni Sporazum daje policiji ovlašćenje za, na primjer, ostvarivanje uvida u različite vrste komunikacije (praćenje sms poruka i slično) što predstavlja kršenje prava na privatnost predviđenog Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima¹³¹.

Tako je MANS predložio Ustavnom sudu da pokrene postupak za ocjenu ustavnosti odredbe člana 230, stava 2 Zakonika o krivičnom postupku Crne Gore i mjere iz Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala kojom se predviđa da policija uspostavi linkove sa telekomunikacionim operaterima, i to zbog nesaglasnosti sa članom 40 Ustava Crne Gore¹³² i člana 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda¹³³.

U inicijativi Ustavnom sudu je ukazano da je Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi utvrdio je sljedeća načela relevantna za tumačenje prava na privatnost u odnosu na ovlašćenje policije da ostvaruje uvid u listinge telefonskih poziva:

a. Listinzi, tj. informacije o datumu i trajanju telefonskih razgovora i posebno o brojevima koji su pozivani, smatraju se »integralnim elementom telefonske komunikacije« i kao takvi uživaju zaštitu u okviru prava na privatnost iz čl. 8, st. 1, na isti način kao što zaštitu uživa i sama sadržina telefonskih razgovora od nezakonitog prisluškivanja. Takođe, klasifikacija informacija o telefonskim razgovorima uživa zaštitu na osnovu čl. 8, st. 1, bez obzira na to jesu li informacije

¹³¹ U trenutku podnošenja Inicijative Ustavnom sudu i Ustavne žalbe MANS nije raspolagao podacima o tome kakve sve informacije Uprava policije može da dobije od Mtel-a, ali je kasnije, nakon objavljivanja Sporazuma postalo jasno da je Uprava policije mogla da pristupa svim podacima koje je Mtel posjedovao, a za koje je policija smatrala da su relevantni.

¹³² Član 40 Ustava Crne Gore: „Svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života“.

¹³³ Član 8 Evropske konvencije: „Svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Javna vlast se ne miješa u vršenje ovog prava, osim ako je takvo miješanje predviđeno zakonom i ako je to neophodna mjera u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, ekonomske dobrobiti zemlje, sprječavanja nereda ili sprječavanja zločina, zaštite zdravlja i morala ili zaštite prava i sloboda drugih“

zaista objavljene ili iskorišćene protiv konkretnog lica u sudskom ili disciplinskom postupku¹³⁴.

b. »U kontekstu mjera tajnog nadzora ili presretanja komunikacija od strane javnih vlasti, zbog nedostatka kontrole javnosti, a zbog rizika od zloupotrebe ovlašćenja, **domaći zakoni moraju obezbjediti zaštitu pojedinca od proizvoljnog ugrožavanja njegovih prava** na osnovu čl. 8 Konvencije¹³⁵«. **Zakon mora biti dovoljno jasan** da obezbijedi građanima odgovarajuće uputstvo o okolnostima u kojima nadležni državni organi imaju pravo da pristupe tajnom i potencijalno opasnom ugrožavanju prava na poštovanje privatnog života i korespondencije, odnosno o uslovima pod kojima to mogu da sprovedu¹³⁶«. »**Zakon mora da precizira obim ovlašćenja** povjerenih nadležnim organima i način njihovog sprovođenja dovoljno jasno, imajući u vidu legitimni cilj konkretne mjere, kako bi pojedincu bila obezbjeđena odgovarajuća zaštita od proizvoljnog ugrožavanja prava¹³⁷«.

c. »**Mora postojati mjera pravne zaštite protiv proizvoljnih miješanja javnih vlasti u prava** garantovana čl. 8, st. 1 Konvencije. **Posebno u slučajevima gdje se ovlašćenja izvršne vlasti sprovode u tajnosti, rizik od proizvoljnosti je očigledan**¹³⁸«.

d. U presudama¹³⁹ su utvrđene sljedeće minimalne garancije koje se moraju propisati zakonom da bi se izbjegle zloupotrebe ovlašćenja od strane državnih organa prilikom sprovođenja prisluškivanja i u ostvarivanja uvida u listinge, odnosno informacije o pozivanim brojevima:

- i. definisanje kategorije lica čiji telefoni mogu biti praćeni na osnovu odluke suda;
- ii. krivična djela koja mogu izazvati određivanje takve mjere, ograničenje trajanja telefonskog praćenja;
- iii. postupak izrade sumarnih izvještaja o praćenim razgovorima,
- iv. mjere predostrožnosti koje treba preduzeti kako bi se snimci netaknuti i potpuni predali na pregled sudu ili odbrani, i okolnosti pod kojima snimci mogu ili moraju biti izbrisani ili trake uništene, posebno kada je optuženi oslobođen od strane suda.

e. Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da je praksa policije da bez naredbe suda dobija od pošte listinge telefonskih poziva, odnosno da pošti zakon ne zabranjuje, niti propisuje davanje policiji ovakvih informacija, predstavlja kršenje člana 8, st. 1 Evropske konvencije¹⁴⁰.

MANS je istoga dana podnio i ustavnu žalbu, imajući u vidu da je i MANS korisnik usluga M-tela, pa je na taj način stekao pravo stranke u postupku.

Ustavni sud dana 13. septembra 2010. godine dostavlja rješenje od 24. juna 2010. godine kojim se odbacuje ustavna žalba, navodeći da predmet odlučivanja Ustavnog suda u postupku po ustavnoj žalbi može da bude samo akt kojim se odlučuje o konkretnim pravima i obavezama podnosioca žalbe. Zato sud cijeni da, u postupku po žalbi, nije nadležan da odlučuje o samom Sporazumu.

¹³⁴ Copland v. the United Kingdom, 2007, tačka 43; Malone v. the United Kingdom, 1989, tač. 87; Valenzuela Contreras v. Spain, 1996, tač. 47

¹³⁵ Halford v. the UK, 1997, tačka 49

¹³⁶ Malone v. the United Kingdom, 1989, tač. 67

¹³⁷ Malone v. the United Kingdom, 1989, tačka 67

¹³⁸ Malone v. the UK, 1989, tačka 67

¹³⁹ Kruslin v. France, 1990 i Huvig v. France, 1997, i Valenzuela Contreras v. Spain 1996, tač. 47

¹⁴⁰ U slučaju Malone v. the United Kingdom, 1989, tač. 87,

U konkretnom predmetu, po ocjeni Ustavnog suda, nijesu ispunjene procesne pretpostavke za njegovo odlučivanje, u smislu odredbe člana 48 Zakona o Ustavnom sudu Naime, predmet odlučivanja Ustavnog suda u postupku po ustavnoj žalbi može da bude samo konkretan pojedinačni akt kojim se odlučuje o konkretnim pravima i obavezama podnosioca žalbe. Stoga, Ustavni sud nije nadležan da odlučuje o radnjama, odnosno postupanju Uprave policije u postupku zaključivanja Sporazuma sa „M-tel“-om kao ni o samom Sporazumu. Iz navedenog proizilazi da su ispunjeni uslovi, iz člana 28 tačka 6 Zakona o Ustavnom sudu da se žalba odbaci.

Na osnovu iznijetih razloga, riješeno je kao u izreci.



Rješenje Ustavnog suda od 24. juna 2010. godine

Međutim, Ustavni sud još uvijek nije donio odluku po inicijativi za ocjenu ustavnosti spornog člana Zakonika o krivičnom postupku na osnovu koga je zaključen Sporazum. Ta inicijativa je podnijeta prije skoro tri godine, istog dana kada i ustavna žalba.

2.4. Predstavka Evropskom sudu za ljudska prava

Nakon što je Ustavni sud odbacio našu Ustavnu žalbu, a podnešenu inicijativu za ocjenu ustavnosti zakona nije razmotrio skoro tri godine, MANS je 14. marta 2011. godine podnio Predstavku Evropskom sudu za ljudska prava.

U predstavci je ukazano da je rješenjem Ustavnog suda kojim je odlučeno po našoj Ustavnoj žalbi prekršeno pravo na zaštitu privatnog života, porodice, stana i prepiske koje propisuje član 8, stav 1 Evropske konvencije prema kome svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.

Naglašeno je da je u postupku koji se vodio pred Ustavnim sudom došlo do kršenja člana 6, stav 1 Konvencije, prema kojem svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima ima pravo na raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.

Naveli smo da nam je takvim odnosom Ustavnog suda prekršeno pravo na djelotvorni pravni lijek iz člana 13 Konvencije, zbog toga što pravna sredstva za ubrzanje postupka, odnosno obeštećenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku na osnovu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku nisu primjenjiva na postupak pred Ustavnim sudom.

U predstavci je navedeno i da smatramo da Ustavni sud nije nezavisan i nepristrasan sud, zbog toga što njegov sastav i postupak izbora njegovih članova ne obezbjeđuje neophodne garancije nezavisnosti, što je primjetila i Venecijanska komisija Savjeta Evrope u svom Mišljenju o Ustavu Crne Gore od 20. decembra 2007. godine (br. 392/2006).

Postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava je u toku.

2.5. Postupak pred Osnovnim sudom u Podgorici

Takođe MANS je, početkom godine, pred Osnovnim sudom pokrenuo postupak protiv Uprave policije i M-tela, imajući u vidu da je i sam MANS korisnik usluga ovog telekomunikacionog operatera.

Zbog toga, i naša Ustavom i međunarodnim dokumentima garantovana prava na privatnost su ugrožena, pa smo u tužbi pred Osnovnim sudom u Podgorici zatražili da se Sporazum između Uprave policije i Mtel-a proglasi ništavim, jer je u suprotnosti sa Ustavom i međunarodnim propisima. Ovaj postupak je još uvijek u toku.

2.6. Reakcija Agencije za zaštitu ličnih podataka

Nakon što je u medijima objavljeno da je MANS početkom 2011. godine podnio tužbu Osnovnom sudu u Podgorici protiv Uprave policije i Mtel-a zbog neovlašćenog raspolaganja podacima građana, Agencija za zaštitu ličnih podataka Crne Gore je konačno sprovela postupak kojim je trebalo da se utvrdi da li je razmjena podataka između Uprave policije i Mtel-a u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Dana 28. marta 2011. godine Agencija je donijela rješenje kojim se naređuje Mtel-u da prekine sa davanjem na korišćenje ličnih podataka Upravi policije, navodeći da Sporazum nije u skladu sa Zakonom o elektronskim komunikacijama, ZKP-om i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.



br.
Podgorica, 28.03.2011.god.

Na osnovu člana 71., stav 1, tačke 1 i 4 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (Sl.List CG br. 79/08 i 70/09), vezano za potpisani Sporazum o uzajamnoj saradnji, br. 5419 od 27.09.2007. godine, između društva za telekomunikacije MTEL.d.o.o. i Uprave policije, Agencija donosi

RJEŠENJE

Naređuje se Rukovaocu zbirke ličnih podataka, društvo za telekomunikacije MTEL d.o.o. da u roku od 5 dana otkloni nepravilnosti u obradi ličnih podataka i prekine sa davanjem na korišćenje ličnih podataka korisniku ličnih podataka suprotno odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Ustava Crne Gore.

Rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka od 23. marta 2011. godine

Po izjavljenoj žalbi od strane M-tela, Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka dana 12. aprila 2011. godine donosi drugostepeno rješenje kojim se njihova žalba odbija kao neosnovana, a rješenje Agencije od dana 28. marta 2011. godine potvrđuje.

3. PRISTUP PODACIMA O SPROVOĐENJU REFORMI

Ovo poglavlje sadrži podatke o tome kako institucije zadužene za antikorupcijske reforme u Crnoj Gori sprovode Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Od kada je usvojen prvi Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, 2006. godine, MANS prati njegovo sprovođenje podnošenjem zahtjeva za slobodan pristup informacijama institucijama koje su zadužene da realizuju mjere iz tog dokumenta.

Od početka primjene novog Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, MANS je državnim institucijama podnio preko 1,400 zahtjeva za informacijama, a institucije su nam dostavile svaki četvrti traženi podatak.

Podaci pokazuju da zabrinjavajuće veliki broj institucija i dalje krše Zakon, posebno rokove za dostavljanje odgovora, ili zabranjuju pristup traženim podacima, ignorišu zahtjeve ili rješenja drugostepenih organa.

Potrebno je unaprijediti pristup informacijama o antikorupcijskim reformama koje sprovode državni organi, posebno kroz proaktivno objavljivanje više informacija na internet prezentacijama. Na taj način, smanjio bi se administrativni pritisak na institucije da dostave odgovore na zahtjeve za informacijama, dok bi građanima bilo dostupno informacija.

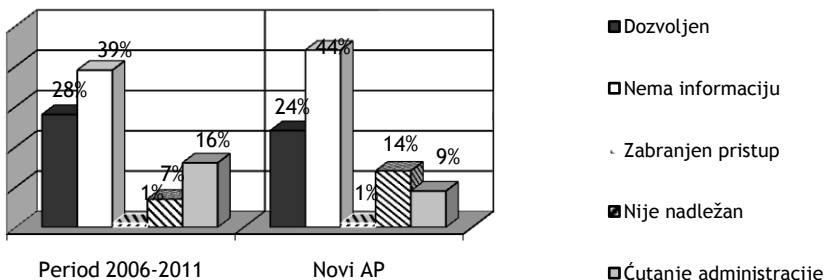
3.1. Upravni postupak

U periodu važenja starog Akcionog plana MANS je podnio preko 11,000 zahtjeva za pristup informacijama kojima smo tražili informacije o realizaciji mjera u periodu od 2006. do kraja 2009. godine. Od stupanja na snagu novog Akcionog plana, 28. jula 2010. godine, MANS je podnio još 1,400 zahtjeva, kako bismo pribavili informacije o realizaciji ukupno 266 mjera predviđenih Akcionim planom.

Zahtjevi su podnijeti institucijama koje je Akcioni plan, koji je usvojila Vlada, definisao kao nadležne organe. Zahtjevi su formulisani na osnovu indikatora iz Akcionog plana za procjenu uspješnosti realizacije konkretne aktivnosti.

Tokom primjene novog Akcionog plana institucije su dostavile svaki četvrti traženi dokument, 6% traženih informacija je već bilo objavljeno, u 14% slučajeva institucije su se proglasile nenadležnim, a nijesu imale tražene informacije u 44% slučajeva. Institucije su zabranile pristup informacijama u 1% slučajeva, a u 9% slučajeva institucije nisu dostavile odgovor.

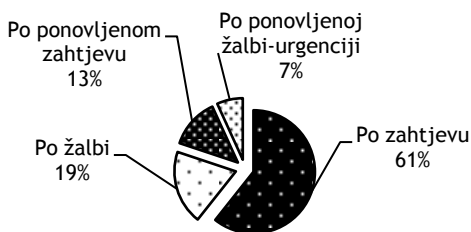
Odsnosno, u 44% slučajeva institucije su konstativale da nemaju podatke o pokazateljima uspješnosti realizacije reformi za koje su sami zaduženi, a koje se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.



Grafik 42: Odgovori po zahtjevima za pristup informacijama

Iako se procenat zahtjeva na koje institucije nisu odgovorile značajno smanjio u odnosu na prethodni period, evidentno je da institucije i dalje krše roкове koji su propisani Zakonom o slobodnom pristupu informacijama koji predviđa da institucija po zahtjevu rješava u skraćenom postupku, a najviše u roku od 8 dana od dana dostavljanja zahtjeva.

Čak i kada dobijemo odgovore prije podizanja tužbe, odnosno u upravnom postupku, oko 60% nam dostave po zahtjevu, a ostale tek po žalbama i urgencijama. Zbog kršenja zakona od strane institucija, period između podnošenja zahtjeva i dobijanja odgovora u nekim slučajevima traje i po nekoliko mjeseci, čak i prije podnošenja tužbe.



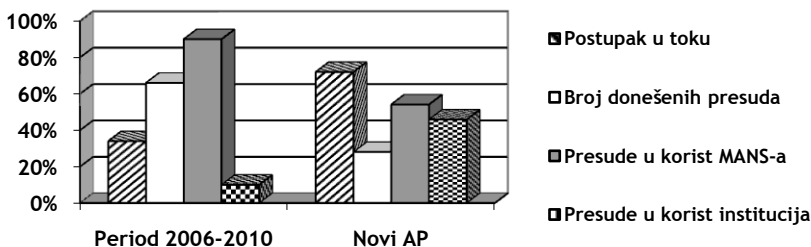
Grafik 43 : Dobijeni odgovori po fazama upravnog postupka

Primjetan je porast odgovora po zahtjevima kojima nas institucije obavještavaju da nemaju informacije o ispunjavanju indikatora za procjenu realizacije reformi za koje su zadužene te institucije. Od 2006. do početka praćenja novog Akcionog plana dobili smo ovakve odgovore na 39% zahtjeva, a od početka primjene novog Akcionog plana na 44 % zahtjeva.

3.2. Upravni spor

Od početka praćenja Akcionog plana 2006. godine, MANS je pokrenuo spor pred Upravnim sudom u odnosu na preko 1000 zahtjeva za slobodan pristup informacijama i to najčešće zbog ćutanja administracije. Samo od početka praćenja novog Akcionog plana MANS je podnio tužbe po osnovu preko 200 zahtjeva za pristup informacijama.

Upravni sud je do sada odlučio u 28% , a preko polovina presuda je u korist MANS-a. Ovaj procenat presuda u korist MANS-a će biti još veći, imajući u vidu dosadašnju praksu Upravnog suda, kada svi upravni sporovi budu okončani jer je za više od 70% tužbi postupak još uvijek u toku.



Grafik 44: Tužbe podnešene po osnovu zahtjeva za pristup informacijama

3.3. Podaci po institucijama

Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije je dostavio odgovor na svaki zahtjev, od čega je u 42 % slučajeva dostavila tražene informacije, dok nas je u 58% slučajeva obavijestila da ne posjeduje tražene informacije.

Ostale institucije koje češće odgovaraju na zahtjeve su Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija (83%), Ministarstvo zdravlja (74%), Uprava carina (60%).

Sa druge strane, Ministarstvo ekonomije najčešće ignoriše zahtjeve za informacijama (ćutanje administracije 55%). Ta institucija je na osnovu samo četiri zahtjeva dozvolila pristup informacijama (19%), dok je u skoro svakom trećem slučaju tvrdilo da ne posjeduje tražene informacije. Ovakvo postupanje Ministarstva ekonomije je naročito problematično imajući u vidu da je MANS ovoj instituciji za vrijeme praćenja novog Akcionog plana podnio samo 21 zahtjev za pristup informacijama.

Uprava policije je nadležna za realizaciju najvećeg broja mjera iz Akcionog Plana, pa je od početka praćenja novog Akcionog plana najveći broj zahtjeva upućen upravo toj instituciji - 227.

Policija jeste pokazala određeni napredak u odnosu na prethodni period u kome gotovo uopšte nije dostavljala odgovore na zahtjeve. Sada policija dostavlja odgovore na svaki deseti zahtjev za informacijama, pa smo prinuđeni da podnosimo žalbe drugostepenom organu, Ministarstvu unutrašnjih poslova i javne uprave. Ministarstvo ignoriše skoro svaku treću žalbu na transparentnost rada policije, pa smo primorani da pokrećemo sudski spor.

Ostale institucije koje se ističu sa većim procentom ćutanja administracije su: Ministarstvo održivog razvoja i turizma (39% zahtjeva podnešenih toj instituciji), Direkcija za javne nabavke (25%) kao i Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (22%).

Od institucija koje se proglašavaju nenedležnim da dostave odgovore o rezultatima realizacije reformi za koje su sami zaduženi, izdvaja se Ministarstvo unutrašnjih poslova (57%), pa Ministarstvo finansija (33%) i Poreska uprava (24%).

Skupština Crne Gore nam je odgovorila da ne podsjeduje ni jednu traženu informaciju o rezultatima reformi za koje je zadužena Akcionim planom, dok je isti odgovor dalo Ministarstvo pravde u 98% slučajeva, Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore u 98% i Vrhovni sud u 94%. Zanimljivo je da je ministar pravde predsjednik Nacionalne komisije koja prati realizaciji akcionog plana a čelnici sudstva i tužilaštva članovi Komisije, a ipak njihove institucije nemaju informacije o rezultatima reformi za koje s zadužene Akcionim planom - čije sprovođenje njihovi čelnici nadgledaju.

3.4. Preporuke za unapređenje pristupa podacima o reformama

Imajući u vidu brojne probleme kod pristupanja informacijama koje se odnose na realizaciju mjera i obaveza koje institucije imaju po Akcionom planu za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije, potrebno je da:

- Institucije proaktivno objavljuju više informacija o realizaciji mjera iz Akcionog plana na svojim internet prezentacijama;
- Ključne institucije za sprovođenje mjera Akcionog plana, koje imaju velike administrativne kapacitete, kao što su Uprava policije, Vrhovni državni tužilac, Vrhovni sud, Skupština Crne Gore, Poreska i Uprava carina, Ministarstvo unutrašnjih poslova te ostala ministarstva trebalo bi da svakog mjeseca na svojim sajtovima objavljuju izvještaje o realizaciji AP.

- Sve jedinice lokalne samouprave trebale bi da na svojim internet prezentacijama objaljuju mjesečne izvještaje o realizaciji mjera iz Akcionog plana, i da ih dostavljaju Zajednici opština.
- Male institucije, sa slabijim administrativnim kapacitetima, koje imaju neznatan broj mjera u AP trebalo bi da na tromjesečnom nivou objavljuju izvještaje o realizaciji mjera iz AP na svojim internet prezentacijama.
- Potrebno je da sva lica odgovorna za izvještavanje po Akcionom planu sa svojim rukovodiocima razmotre dokument i pokazatelje uspješnosti konkretnih aktivnosti, kako bi se smanjio broj mjera za koje se proglašavaju nenadležnim i slučajeve u kojima institucije nemaju informacije o realizaciji sopstvenih reformi.

4. IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI AKCIONOG PLANA ZA BORBUTIV KORUPCIJE I ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Ovo poglavlje sadrži informacije o rezultatima sprovođenja planiranih reformi u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ono daje pregled realizacije Akcionog plana za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u 2010. godini.

Ovaj Akcioni plan je 29. jula 2010. godine usvojila Vlada i taj dokument sadrži ciljeve, mjere, nosioce, indikatore i rokove za sprovođenje aktivnosti svih relevantnih državnih institucija u cilju unapređenja borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u periodu od 2010. do 2012. godine. Sprovođenje Akcionog plana prati Nacionalna komisija koju čine predstavnici institucija zaduženih za realizaciju aktivnosti propisanih tim dokumentom, a čiji član je i predstavnik MANS-a.

Iako je Akcioni plan usvojen tek sredinom 2010. godine, ovaj izvještaj sadrži informacije o aktivnostima institucija tokom cijele 2010. Godine, da bi bio uporediv sa zvaničnim izvještajem koji usvaja Nacionalna komisija.

Izvještaj je rađen na osnovu informacija prikupljenih od institucija koje su obveznici sprovođenja mjera, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koje su MANS-u dostavljene do 9. marta 2011. godine¹⁴¹. U dokumentu se nalaze i informacije iz izvještaja koje je većina nadležnih institucija dostavila Nacionalnoj komisiji. Odnosno, u ovom poglavlju su dati podaci o realizaciji reformi dobijeni od institucija, dok MANS nije imao mogućnost da provjeri istinitost tih podataka.

Od ukupno 266 reformskih mjera koje su predviđene Akcionim planom, tokom 2010. godine potpuno je realizovano samo 13%, započeto je sprovođenje skoro polovine planiranih mjera, a realizacija oko 40% mjera nije ni započeta.

Većina reformi koje su realizovane tokom 2010. godine bile su adiministrativnog karaktera, pa nisu mogle imati veći doprinos faktičkom smanjenju stepena korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori. One su se uglavnom odnosile na obuke za državne službenike, nabavku opreme i obezbjeđenje prostora, što su institucije radile i prethodnih godina. Institucije su zaključivale i sporazume sa državnim i međunarodnim institucijama i stranim državama kao i usvojile i veliki broj podzakonskih akata. Neke institucije su sprovodile medijske kampanje za podizanje svijesti javnosti o korupciji.

Sa druge strane, ključne aktivnosti koje bi doprinijele postizanju značajnih rezultata u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala nisu započete.

Skupština Crne Gore još uvijek nije uspostavila posebno radno tijelo koje bi se bavilo borbom protiv korupcije i organizovanog kriminala, niti je izvršena puna harmonizacija nacionalnog zakonodavstva sa konvencijama iz oblasti organizovanog kriminala. Nije izmijenjen ni Zakon o sprječavanju sukoba interesa, iako je godinama prepoznat kao veoma problematičan od strane svih relevantnih međunarodnih organizacija. Izmjenom zakonodavstva nije unaprijeđena ni zaštita lica koja prijavljuju korupciju. Nezavisnost Državne revizorske institucije nije dodatno ojačana kroz izmjene postojećeg zakonodavstva, kao što nije formirano ni nezavisno tijelo za reviziju potrošnje sredstava dobijenih od strane Evropske unije.

¹⁴¹ Izvještaj je rađen na osnovu baze podataka koja sadrži podatke o indikatorima za svaku od mjera iz Akcionog plana i dostupna je na: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/ap/podaci-iz-baze.pdf>

Nije pripremljen ni Izvještaj o korišćenju, upravljanju i raspolaganju stvarima i drugim dobrima koja pripadaju Crnoj Gori, pa se tako i dalje ne zna koja se sve imovina nalazi u vlasništvu Crne Gore i na koji se način njome raspolaze.

U dijelu aktivnosti organa krivičnog gonjenja i presuđenja, nije bilo imovine koja je trajno konfiskovana pravosnažnim sudskim odlukama, a koja je stečena vršenjem krivičnih djela korupcije i organizovanog kriminala, dok je privremeno zamrznuta imovina u vrijednosti manjoj od milion eura. Specijalni istražni tim sproveo je samo četiri istrage i dvije finansijske istrage u cijeloj 2010. godini.

Uprava policije nije sačinila analizu kriminalističke scene Crne Gore, niti je pripremila izvještaj o uticaju organizovanog i teškog kriminala iz regiona na Crnu Goru. Takođe, još uvijek nije uspostavljena Nacionalna kancelarija Europolu u Crnoj Gori, niti je policija formirala kriminalističko - obavještajne jedinice u podružnim jedinicama.

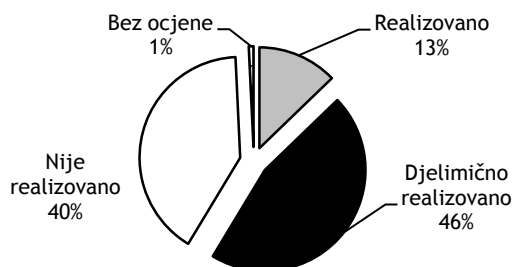
Nakon tri godine, Nacionalna komisija je konačno prihvatila predloge MANS-a i otvorila sjednice za javnost, kao i omogućila građanima da tom tijelu podnose predstave. Poseban kuriozitet predstavlja činjenica da su nova rješenja podržali isti članovi Nacionalne komisije koji su u prethodnom periodu nekoliko puta glasali protiv MANS-ovih predloga. Time je konačno stvoren proceduralni osnov da Nacionalna komisija efikasnije i aktivnije nadzire i koordinira rad institucija u sprovođenju reformi u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

4.1. Opšti podaci o realizaciji akcionog plana

Novi Akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010. - 2012. godine usvojen je 29. jula 2010. godine od strane Vlade Crne Gore.

Akcioni plan (AP) sadrži ciljeve propisane Strategijom za koje je vezano 266 konkretnih aktivnosti, nadležni organi i rokovi za realizaciju, kao i indikatori za mjerenje progressa.

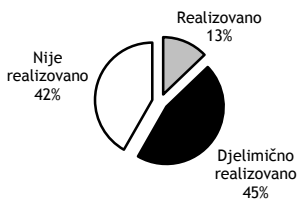
Od ukupno 266 mjera koje su predviđene Akcionim planom, do sada su u potpunosti realizovane 34, 122 su djelimično realizovane, dok 108 mjera nije realizovano. Dvije mjere, koje se odnose na oblast monitoringa nisu ocijenjene¹⁴².



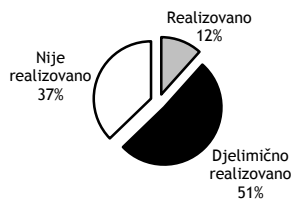
Akcioni plan je podijeljen u tri oblasti: korupcija, organizovani kriminal i monitoring.

U oblasti korupcije realizovano je 28 mjera, djelimično je realizovano 99, a 91 mjera nije realizovana. Oblast koja se odnosi na organizovani kriminal ima pet realizovanih, 22 djelimično realizovane i 16 nerealizovanih mjera. U oblasti monitoringa po jedna mjera je realizovana, djelimično realizovana i nerealizovana, dok su dvije ostavljene bez ocjene.

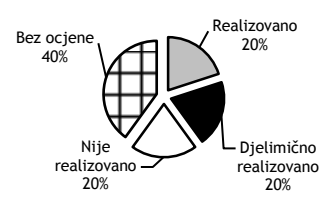
¹⁴² Mjere koje se odnose na sačinjavanje I izvještaja o sprovođenju Akcionog plana, i na dostavljanje pojedinačnih izvještaja od strane institucija, nije moguće ocijeniti, jer je potrebno da prode makar jedan ciklus izvještavanja od strane institucija i Nacionalne komisije.



Grafik 46: Korupcija



Grafik 47: Organizovani kriminal



Grafik 48: Monitoring

4.2. Korupcija

Akциони plan dijeli mjere koje se odnose na korupciju u tri grupe: prioriteta u suzbijanju korupcije na političkom i međunarodnom planu; oblasti od posebnog rizika; i prevencija korupcije u organima za sprovođenje zakona.

4.2.1. Prioritet u suzbijanju korupcije na političkom i međunarodnom planu

Oblast prioriteta u suzbijanju korupcije na političkom i međunarodnom nivou broji ukupno 86 mjera, koje su podijeljene na 10 podoblasti. Najviše realizovanih mjera ima u oblasti javnih finansija. Sa druge strane, u ukupno šest oblasti nije u potpunosti realizovana ni jedna mjera.

Podoblast prioriteta u suzbijanju korupcije na političkom i međunarodnom nivou	Realizovano	Djelimično realizovano	Nije realizovano
Kontrolna uloga Skupštine i implementacija međunarodnih standarda	0	2	4
Finansiranje političkih partija i izborni procesi	1	1	4
Sprečavanje sukoba interesa	1	7	3
Integritet	0	5	9
Slobodan pristup informacijama	0	2	3
Zaštita lica koja prijavljuju korupciju	0	6	3
Javne finansije	4	3	8
Državna imovina	1	2	1
Tržište kapitala	0	2	9
Privatni sektor	0	4	1

Tabela 12: Pregled realizacije mjera u oblasti Prioriteta u suzbijanju korupcije na političkom i međunarodnom planu (po podoblastima)

Kontrolna uloga Skupštine i implementacija međunarodnih dokumenata i standarda

Od ukupno šest mjera, u ovom dijelu nije realizovana ni jedna mjera dok su samo dvije djelimično realizovane.

U posmatranom periodu Skupština Crne Gore nije sačinila Izvještaj o svojoj kontrolnoj ulozi Skupštine i implementaciji međunarodnih instrumenata i standarda, niti je ostvarila saradnju sa Nacionalnom komisijom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i ostalim organima i organizacijama iz ovog Akcionog plana (AP). Skupština nije dostavila podataka o povećanju broja stručnih saradnika kako bi se ojačali kapaciteti za sprovođenje kontrolnih mehanizama, ali se ističe da je Parlament redovno koristio kontrolne mehanizme. Kao rezultat korišćenja kontrolnih mehanizama Skupština je u prošloj godini uputila sedam preporuka na adrese pet institucija, ali ne postoji podatak da li su te preporuke realizovane.

Što se tiče usklađenosti zakonodavstva sa međunarodnim standardima iz oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Uprava za antikorupcijsku inicijativu su u posmatranom periodu analizirali usklađenost četiri zakona¹⁴³ kroz proces konsultacija se GRECO-m, ali ni jedan zakon nije izmijenjen u skladu sa GRECO-vim preporukama. Crnogorske institucije nisu sačinjavale sopstvene izvještaje o usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima iz oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, iako ih je na to obavezivao AP. Nije bilo dodatnih aktivnosti na harmonizaciji domaćih propisa sa konvencijama iz oblasti organizovanog kriminala.

Finansiranje političkih partija i izborni porcesi

U ovom dijelu realizovana je jedna mjera, jedna je djelimično realizovana, a četiri nijesu realizovane.

Usklađivanje izbornih zakona sa Zakonom o finansiranju političkih partija još uvijek nije urađeno. U posmatranom periodu Državna revizorska institucija nije organizovala obuke za sticanje specijalističkih znanja za obavljanje revizija finansijskog poslovanja političkih partija, nezavisnih lista i kandidata. Izvještaji o finansijskom poslovanju političkih partija, nezavisnih lista i kandidata su redovno objavljivani na sajtu Državne izborne komisije. Analiza pravnog okvira za rad Državne izborne komisije nije sačinjena, a ova institucija je usvojila novi etički kodeks i poslovnik o radu. Primjena etičkog kodeksa nije praćena.

Sprečavanje sukoba interesa

U ovom dijelu realizovana je jedna mjera, sedam mjera je djelimično realizovano, a tri mjere nijesu realizovane.

Usklađivanje Zakona o sprečavanju sukoba interesa sa međunarodnim dokumentima još uvijek nije izvršeno. Izvještaje o prihodima i imovini u 2010. godini podnijelo je 97% državnih i lokalnih javnih funkcionera, a zbog nedostavljanja izvještaja Komisiji protiv javnih funkcionera su pokrenuta 462 prekršajna postupka, u kojima je izrečeno ukupno 22.850 eura kazni.

Komisija za sprečavanje sukoba interesa nije zapošljavala nove službenike ali je nabavila nedostajuću tehničku opremu. Članovi Komisije i zaposleni u stručnoj službi, su učestvovali su na tri seminara i tri međunarodne konferencije.

¹⁴³ Krivično zakonodavstvo, Zakon o sprečavanju sukoba interesa, Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o javnim nabavkama.

Tokom 2010. godine, u cilju efikasnije provjere podataka o prihodima i imovini javnih funkcionera, Komisija je potpisala je jedan sporazum o saradnji sa domaćim institucijama, i to sa Poreskom upravom. Nema informacija o sprovođenju pomenutog sporazuma niti su sačinjavani izvještaji o njegovoj primjeni. U istom periodu Komisija je potpisala sporazum o saradnji i sa nadležnim institucijama u Hrvatskoj i Bugarskoj.

Komisija je u protekloj godini organizovala ukupno 17 obuka za javne funkcionere, NVO i medije, dok obuke za državne službenike i namještenike nisu organizovali. Komisija je takođe realizovala pet od ukupno 14 programa za koje ocjenjuju da doprinose boljoj implementaciji Zakona u oblasti prevencije sukoba interesa.

Integritet

U ovom dijelu nema realizovanih mjera, pet je djelimično realizovano, a devet nijesu realizovane.

Izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i namještenicima još uvijek nisu usvojene, kao ni izmjene Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, dok su plan integriteta usvojile samo tri državne institucije¹⁴⁴. U posmatranom periodu organizovana je 81 specijalistička obuka u cilju sticanja novih znanja i vještina zaposlenih u državnim institucijama u oblasti jačanja integriteta.

U 2010. godini inovirano je devet Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji državnih organa, sačinjena je analiza i definisani su objektivni kriterijum za napredovanje i nagrađivanje službenika, ali nema podataka da li je to dovelo da smanjivanja odliva stručnog kadra. Etički kodeks državnih službenika i namještenika nije revidiran. U istom periodu održane su četiri obuke državnih službenika i namještenika o etičkom kodeksu, dok su za sada samo službenici Uprava carina započeli da realizuju obavezu potpisivanja izjave o prihvatanju Etičkog kodeksa.

Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave nije radilo Godišnji izvještaji o primjeni etičkih kodeksa u 2010. godini. Odluke i etičke dileme po ovom osnovu nijesu objavljene na internet prezentaciji MUP-a.

Oblast lobiranja i dalje ostaje normativno neuređena¹⁴⁵, tako da nije bilo ni povećanja broja zaposlenih u Upravi za antikorupcijsku inicijativu niti u Ministarstvu finansija¹⁴⁶, kao ni poboljšanja tehničkih uslova u cilju efikasne primjene Zakona o lobiranju.

Slobodan pristup informacijama

U ovom dijelu nije bilo realizovanih mjera, dvije su djelimično realizovane, dok tri nijesu realizovane.

Izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama (SPI) još nisu sačinjene i usvojene, kako bi se obezbijedilo uvođenje drugostepenog postupka i jasno definisala prekršajna odgovornost. U organizaciji Uprave za kadrove održane su četiri obuke za službenike odgovorne za rješavanje po zahtjevima za SPI. Samo je jedna institucija navela da je smanjen broj drugostepenih predmeta u odnosu na rješavanje po zahtjevima.

Samo dvije institucije redovno dostavljaju izvještaj o sprovođenju Zakona o SPI drugostepenom organu zaduženom za nadzor. Prema podacima iz prakse MANS-a,

¹⁴⁴ Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Ministarstvo finansija i Poreska Uprava.

¹⁴⁵ Rok za donošenje Zakona o lobiranju je drugi kvartal 2011. godine.

¹⁴⁶ Jačanje kapacitet UAI i MF za efikasnu primjenu Zakona o lobiranju, kroz povećanje broja službeničkih mjesta i obezbjeđenje tehničkih uslova predviđeno u II Q 2011.

implementacija Zakona o SPI od strane državnih organa i dalje nije na zadovoljavajućem nivou¹⁴⁷.

Ukupno 11 državnih organa i institucija je izvijestilo da redovno ažuriraju svoje internet prezentacije i da su uspostavili elektronski sistem servisiranja građana i poslovnih subjekata. Nema informacija od Ministarstva kulture da li je na ukupnom nivou smanjen broj podnijetih zahtjeva za informacijama u poređenju sa prethodnom godinom, dok podaci MANS-a pokazuju da je u 2010. broj zahtjeva za informacijama smanjen za 69% u odnosu na 2009.

Zaštita lica koja prijavljuju korupciju.

Nije bilo realizovanih mjera, šest je djelimično realizovano, dok tri nijesu realizovane.

Sačinjena je analiza o potrebi donošenja posebnog zakona koji se odnosi na zaštitu lica koja prijavljuju korupciju („zviždači“), u okviru koje je zaključeno da se zaštita tih lica neće regulisati posebnim zakonom, već izmjenama postojećih zakona. Nije bilo izmjena postojećeg pravnog okvira kako bi se unaprijedila zaštita lica koja prijavljuju korupciju, u skladu sa nalazima iz Analize.

U cilju edukacije osoba koje su zadužene za primanje i procesuiranje prijave korupcije, kao i zaštitu lica koja prijavljuju korupciju organizovane su obuke za 60 polaznika iz državnih institucija. Nisu rađeni izvještaji o sprovođenju postojećih mjera za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju koji uključuju statističke pokazatelje. Institucije navode da nije bilo žalbi zbog pretrpljenih posljedica po osnovu prijavljivanja korupcije, pa nije ni vršena analiza djelotvornosti postojećih mjera zaštite.

Mehanizmi za prijavu korupcije unutar same organizacije su utvrđeni i dostupni jedino u Poreskoj upravi, ali po ovom mehanizmu nije bilo prijave korupcije. Ostale institucije tek treba da uspostave ove mehanizme. U državnim organima nije bilo prijave korupcije preko mehanizma za prijavu drugostepenom organu, jer taj mehanizam još uvijek nije utvrđen na centralnom nivou.

Radi promocije kanala za prijavu korupcije i mehanizme zaštite u posmatranom periodu organizovano je devet informativnih kampanja i dva godišnja ispitivanja javnog mnjenja. Nisu sačinjavani izvještaji o dobrim primjerima prijavljivanja korupcije niti su na ovu temu organizovane posebne javne kampanje.

Od ukupno 603 prijave slučajeva korupcije, MANS-u je prijavljeno 429, Upravi za antikorupcijsku inicijativu 140 a Upravi policije samo 34 slučaja.

Javne finansije

U ovom dijelu realizovane su četiri mjere, tri su djelimično realizovane, dok realizacija osam mjera nije ni započeta.

Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji (DRI) nije sačinjen. Nisu izrađeni propisi za uspostavljanje Revizorskog tijela za reviziju IPA sredstava, pa ono nije ni uspostavljeno.

U posmatranom periodu zabilježeno je povećanje broja revizija u odnosu na 2009. godinu.

¹⁴⁷ Tokom 2010. godine podnijeli smo preko 5,500 zahtjeva za informacijama, od čega je u nešto preko trećine slučajeva bio omogućen pristup informacijama. Čutanje administracije je i dalje na visokom nivou, dok se institucije proglašavaju nenadležnim ili tvrde da ne posjeduju tražene informacije u više od trećine slučajeva.

Ova institucija je u navedenom periodu je održala samo jednu konferenciju za štampu. Nema informacija da li je smanjen broj nepravilnosti kod potrošnje javnih sredstava, ali je DRI napomenula da je prilikom dosadašnjih revizija pronađeno 138 nepravilnosti za koje su sačinjene preporuke za otklanjanje. DRI je uradila samo jednu kontrolnu reviziju koja se odnosi i na pravilnost postupka otvaranja računa potrošačkih jedinica kod komercijalnih banaka kao i pravilnost njihovog poslovanja, uz konstataciju da je većina ranijih preporuka realizovana.

DRI je sačinio plan zapošljavanja do 2012. godine i na osnovu njega je i raspisan konkurs za prijem novih državnih revizora čime su ojačani kadrovski kapaciteti.

Poreska uprava kontinuirano objavljuje četiri vrste izvještaja o poreskim prihodima i broju registrovanih poreskih obveznika i oni su dostupni na njihovom sajtu.

Unutrašnja revizija budžetskih sredstava kod budžetskih korisnika nije rađena jer nisu uspostavljene posebne jedinice za unutrašnju reviziju kod budžetskih korisnika pa samim tim nisu zapošljavani niti obučavani interni revizori.

Državna revizorska institucija je, u saradnji sa Upravom za kadrove organizovala obuke za rukovodeći kadar i državne službenike zaposlene u svim potrošačkim jedinicama na temu upravljanja rizicima.

Državna imovina

Jedna mjera je realizovana, dvije su delimično realizovane, a jedna nije.

Izveštaj o korišćenju, upravljanju i raspolaganju stvarima i drugim dobrima koja pripadaju Crnoj Gori kao i o poslovima koji se odnose na zaštitu imovine nije pripremljen.

U cilju primjene odredbi Zakona o državnoj imovini Ministarstvo finansija je u saradnji sa Upravom za imovinu usvojilo šest podzakonskih akata, dok je Uprava usvojila i Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Na osnovu ovog pravilnika u Upravi za imovinu zapošljen je jedan novi službenik, a nije bilo zapošljavanja kod Zaštitnika imovinsko pravnih interesa. Uprava i zaštitnik nisu organizovali obuke za novozaposlene.

Uprava za imovinu nije nabavljala opremu, dok je Zaštitnik nabavio tehničke uređaje i motorna vozila.

Tržište kapitala

Nema realizovanih mjera, a samo su dvije djelimično realizovane.

Zakoni o hartijama od vrijednosti, investicionim fondovima, preuzimanju akcionarskih društava, dobrovoljnim penzionim fondovima i o osiguranju nisu usklađeni sa odgovarajućim direktivama *Acquis communautaire*. Nije uveden sistem licenciranja kastodija za otvorene investicione fondove i nadzor od strane inostranog kastodija kao ni preciziranje procedure za prenos vlasništva po osnovu netržišnih transakcija i raskida ugovora.

U toku je rad na unapređenju informacionog sistema koji se odnosi na sistem hartija od vrijednosti (HoV). Komisije za HoV je zabranila pristup informacijama o potpisanim bilateralnim memorandumima o saradnji sa međunarodnim partnerima pa nema informacija o tome kako se sprovodi ova saradnja, dok ta Komisija sa domaćim institucijama nije potpisivala memorandum o saradnji, niti je sačinjavala izvještaje o sprovođenju do sada potpisanih memorandumu.

U 2010. godini izmijenjen je pravilnik o sadržaju, rokovima i načinu objavljivanja finansijskih izvještaja eminenata HoV te je izrađena javna informaciona knjižica sa preko

8,000 finansijskih izvještaja kompanija koji su dostupni na sajtu Komisije. Ministarstvo finansija je u istom periodu izreklo 79 sankcija kompanijama zbog nepostupanja u skladu sa obavezama izvještavanja.

Privatni sektor

Četiri mjere su djelimično realizovane, dok realizacija jedne nije započeta.

Novi Akcioni plan za reformu lakoće poslovnog ambijenta još uvijek nije usvojen. Izvještaj o sprovođenju Zakona o unaprijeđenju poslovnog ambijenta ove institucije takođe nije sačinjen ali su neke informacije o sprovođenju Zakona dostavljene Nacionalnoj komisiji. Nije sačinjen ni Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana Strategije regulatorne reforme. U toku 2010. godine Savjet za regulatornu reformu i unaprijeđenje poslovnog ambijenta je održao četiri sjednice na kojima je prihvaćeno sedam preporuka privatnog sektora u cilju unapređenja poslovnog ambijenta. Izvještaj o suzbijanju korporativne korupcije nije sačinila ni jedna nadležna institucija prepoznata Akcionim planom ali je na ovu temu organizovano šest okruglih stolova i dato 18 preporuka.

4.2.2. Oblasti od posebnog rizika

Oblasti od posebnog rizika sadrže 86 mjera, podijeljenih na sedam podoblasti. Najviše realizovanih mjera ima u oblasti obrazovanja. Sa druge strane, samo u oblasti javnih nabavki nije u potpunosti realizovana ni jedna mjera.

Oblasti od posebnog rizika	Realizovano	Djelimično realizovano	Nije realizovano
Proces privatizacije	2	5	0
Javne nabavke	0	1	11
Urbanizam	3	2	4
Obrazovanje	4	10	10
Zdravstvo	2	6	3
Lokalna samouprava	1	8	3
Civilno društvo, mediji i sport	2	3	4

Tabela 13: Pregled realizacije mjera u oblastima od posebnog rizika

Proces privatizacije

U ovom dijelu realizovane su dvije mjere a pet je djelimično realizovano.

Sistem za kontrolu ulaganja u neka privatizovana preduzeća i izvršavanje ugovorenih obaveza je uspostavljen angažovanjem Ekonomskog fakulteta koji će pratiti realizaciju nekih ugovora, a za preduzeća koja nisu obuhvaćena ugovorom sa Ekonomskim fakultetom, uspostavljeni su radni timovi u okviru Savjeta za privatizaciju. Savjet je u 2010. godini pripremio dva izvještaja o sprovođenju ugovora o privatizaciji koji obuhvataju informacije o 25 privatizovanih kompanija i projekata. Nema informacija da li je formirana jedinstvena baza podataka o privatizovanim preduzećima.

U posmatrnom periodu broj podnijetih zahtjeva za informacijama koji se odnose na ugovore o privatizaciji iznosio je preko 1100, od čega u većini slučajeva pristup informacijama nije omogućen. U istom periodu, Upravni sud je poništio rješenja Ministarstva ekonomije i Savjeta za privatizaciju za više od 100 zahtjeva za informacijama. Lica ovlašćena za donošenje rješenja za pristup informacijama u oblasti privatizacije su u protekloj godini su imala tri obuke koje je organizovala Uprava za kadrove. Na portalu Savjeta za privatizaciju,

u ovom periodu, objavljeno je 29 saopštenja za medije i poziva za tenderske postupke. Nije bilo javnih rasprava o planovima i strategijama privatizacije za preduzeća od strateškog značaja.

Parlamentarna Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije održala je šest sastanaka na kojima je zatražila dokumentaciju za devet preduzeća. Komisija nije održavala konsultativna i kontrolna saslušanja, niti donosila preporuke institucijama u oblasti privatizacije.

Javne nabavke

Nije bilo realizovanih mjera, dok je jedna djelimično realizovana.

Nije donijet novi Zakon o javnim nabavkama, već je sačinjen samo njegov nacrt, pa nisu donešena ni podzakonska akta. Nije izrađena Strategija razvoja sistema javnih nabavki za period 2011.-2014. i sistematizaciju radnih mjesta u institucijama zaduženim za nadzor nad postupkom javnih nabavki. Nije objavljena lista službenika za javne nabavke naručilaca, niti su rađeni izvještaji o radu Help Desk-a.

Nije uspostavljena ni nova grupa za prijavljivanje nepravilnosti u postupku javnih nabavki, pa samim tim nije bilo ni izvještavanja o njenom radu, niti su donijeti propisi za uspostavljanje elektronskog sistema javnih nabavki. Nisu sačinjeni programi i definisani modeli obuka za službenike u sektoru javnih nabavki niti je uspostavljen sistem polaganja u cilju dobijanja sertifikata.

Urbanizam

Realizovane su tri mjere, dvije su delimično realizovane, dok četiri nijesu.

Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata još uvijek nije usvojen.

U cilju popune sistematizovanih radnih mjesta Ministarstvo održivog razvoja i turizma je u 2010.godini zaposlilo pet novih inspektora, ali još uvijek postoji potreba za novih 15. Ministarstvo je obezbjedilo stimulaciju za rad inspektora odobravajući dodatak od 30% na njihovu zaradu. Inspektori koji rade pri ovom ministarstvu su u posmatranom periodu pohađali 16 obuka. Tehnički uslovi rada inspektora i dalje nijesu poboljšani, ali je procedura za nabavku nedostajuće opreme u toku.

Procedure za prijavu nelegalne gradnje su objavljene na sajtu Ministarstva, kao i kumulativni izvještaji i planovi rada inspekcija. Oni se redovno ažuriraju, ali sadrže samo brojčane pokazatelje. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva održivog razvoja i turizma predviđeno je formiranje Odjeljenja za unutrašnju reviziju, ali ono još uvijek ne funkcioniše.

Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za borbu protiv korupcije u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata od strane Vlade Crne Gore nije usvojen u posmatranom periodu.

Obrazovanje

U ovoj oblasti realizovane su četiri mjere, deset je djelimično realizovano, a isto toliko mjera nije realizovano.

Nadležne institucije nisu sačinjavale izvještaje o objavljenim konkursima za prijem u radni odnos i zapošljavanje kadra u vaspitno - obrazovnim ustanovama i podnosili ih Prosvetnoj inspekciji, niti je ova institucija sačinila objedinjeni izvještaj o zapošljavanju novih

kadrova. U posmatranom periodu Ministarstvo prosvjete nije dostavilo izvještaje vaspitno - obrazovnih ustanova o prijemu u radni odnos pripravnika, jedino su dali informaciju da su odobrili prijem 239 pripravnika.

Nije usvojen etički kodeks za sektor obrazovanja, a u cilju edukacije o izradi i poštovanju etičkog kodeksa organizovan je jedan seminar koji je pohađalo 35 direktora vaspitno - obrazovnih ustanova. U posmatranom periodu organizovano je 27 predavanja, seminara i radionica o korupciji u cilju jačanja kapaciteta zaposlenih u vaspitno-obrazovnim ustanovama, i ove obuke je pohađalo preko 746 učesnika.

Nije inoviran Pravilnik o kriterijumima, načinu, uslovima i visini naknade za ostvarivanje prava na smještaj i ishranu u domu, studentski kredit, stipendiju i participaciju. Rang liste o dodijeljenim učeničkim i studentskim stipendijama, kreditima i prijemu u domove redovno se objavljuju na internet prezentaciji Ministarstva prosvjete i nauke, u magazinu „Prosvjetni rad“ i u najmanje jednom štampanom dnevnom listu.

U 2010. godini izrađen je 41 standard znanja u okviru obrazovnih programa, dok je u istom periodu održano 14 obuka posvećenih pitanjima kriterijuma ocjenjivanja koje je pohađalo 425 nastavnika. Na seminarima posvećenim praćenju kvaliteta rada, sistema i evaluacija znanja, kojih je bilo 10, učestvovalo je 206 nastavnika. Osnovan je jedan centar za obezbjeđivanje kvaliteta visokoškolske nastave i to na nivou Univerziteta, kao i timovi za obezbjeđenje kvaliteta na privatnim visokoškolskim ustanovama.

Nisu sprovedene medijske kampanje u cilju prevencije korupcije u obrazovanju od strane nadležnih državnih organa, niti su se radile kampanje na temu objektivnosti kod ocjenjivanja učenika i studenata. Krajem prošle godine uspostavljena je posebna telefonska linija za prijavljivanje slučajeva korupcije, ali izvještaji o njenom radu nisu sačinavani, jer tokom 2010. godine nije bila operativna. Nisu rađena ni istraživanja o pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije nije u sektoru obrazovanja. Takođe, nije organizovano ni jedno predavanje, seminar ili radionica u cilju veće uključenosti roditelja, predavača i civilnog društva u proces planiranja i sprovođenja mjera borbe protiv korupcije u obrazovnom sistemu.

U Radnu grupu za praćenje realizacije Akcionog plana borbe protiv korupcije u obrazovanju izbran je predstavnik NVO sektora ali ne i predstavnik roditelja. U posmatranom periodu donijeta su dva pravilnika koja bliže definišu postupke za osnivanje ustanova i akreditaciju i reakreditaciju ustanova visokog obrazovanja, a lista licenciranih vaspitno - obrazovnih ustanova i ustanova visokog obrazovanja se redovno ažurira na internet prezentaciji Ministarstva prosvjete.

U prethodnoj godini je samo Poreska uprava radila mjesečne izvještaje o sprovedenim kontrolama u cilju sprečavanja nelicenciranih obrazovnih ustanova da obavljaju obrazovnu djelatnost, dok se Prosvjetna inspekcija ovim aktivnostima nije bavila. Plan integriteta vaspitno - obrazovnih ustanova nije rađen, niti su vaspitno - obrazovne ustanove podnosile godišnje finansijske izvještaje Ministarstvu finansija.

Sektorski Akcioni plan za borbu protiv korupcije u obrazovanju usklađen je sa Nacionalnim Akcionim planom krajem 2010.godine i on je dostavljen Nacionalnoj komisiji.

Zdravstvo

Realizovane su dvije mjere, šest je djelimično realizovano, dok tri nijesu realizovane.

U sektoru zdravstva nisu organizovane obuke o primjeni odredbi Etičkog kodeksa. Zbog povrede Etičkog kodeksa pokrenuto je osam disciplinskih postupaka, protiv osam lica, ali nema podataka o njihovim rezultatima.

U 148 zdravstvenih ustanova uvedena je informaciono tehnološka podrška i na taj način je omogućeno efikasno praćenje performansi sistema zdravstvene zaštite. Ministarstvu zdravlja mjesečno se dostavlja jedino lista čekanja pacijenata za kardiohirurške operacije, dok za druge liste čekanja nema informacija. Ova lista se ne ažurira dnevno i ne objavljuje na sajtu Ministarstva zdravlja, kao što je predviđeno.

U cilju bolje implementacije Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Zakona o zaštiti prava pacijenata donesena su tri podzakonska akta. U okviru kampanje o pravima pacijenta Ministarstvo je organizovalo jednu informativnu kampanju i imenovan je zaštitnik prava pacijenata u svim zdravstvenim ustanovama. Brošure za pacijente sa informacijama o njihovim pravima još uvijek nisu sačinjene.

Nacionalno istraživanje o integritetu zdravstvenog sistema je završeno ali njegovi rezultati još uvijek nisu objavljeni. Nije usvojena regulativa profesionalnih normi i standarda koji unapređuju kvalitet rada i bezbjednost pacijenata.

Ministarstvo zdravlja je u posmatranom periodu sačinilo jedan godišnji izvještaj o javnim nabavkama u zdravstvu i to za 2009.godinu. U istom periodu, Ministarstvo je Nacionalnoj komisiji dostavilo jedan šestomjesečni izvještaj o sprovođenju sektorskog Akcionog plana za borbu protiv korupcije u zdravstvu.

Lokalna samouprava

Realizovana je samo jedna mjera, osam je djelimično realizovano, dok tri nijesu uopšte realizovane.

U posmatranom periodu nisu održavane radionice u jedinicama lokalne samouprave o usklađivanju lokalnih Akcionih planova za borbu protiv korupcije sa Nacionalnom Strategijom i ne postoji podatak da li je i jedan lokalni AP u međuvremenu usklađen. U istom periodu sačinjeno je 12 izvještaja o sprovođenju lokalnih antikorupcijskih akcionih planova i održane su četiri konferencije za medije. Slobodan pristup informacijama prema podacima koje su dostavile jedinice lokalne samouprave omogućilo je 12 opština, ali podataka o broju odobrenih i odbijenih u odnosu na broj podnijetih zahtjeva za informacijama nema, kao ni podataka o objavljenim izvještajima o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama na internet prezentacijama opština.

Izvještaj o nadzoru nad izvršenjem budžeta i namjenskim korišćenjem sredstava dostavilo je 13 opština. U istom periodu Državna revizorska institucija je izvršila reviziju finansijskog poslovanja samo jedne opštine. Izvještavanja o radu Savjeta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave u protekloj godini nije bilo. Sve skupštine jedinica lokalnih samouprava usvojile su etičke kodekse, dok su u 11 opština formirane i etičke komisije.

U posmatranom periodu u jedinicama lokalnih samouprava organizovano je sedam javnih rasprava i okruglih stolova za nacрте zakona i opštinskih akata, ali nema podataka da li su ti isti akti i usvojeni. Za pisanje projektnih zadataka u jedinicama lokalne samouprave, Ministarstvo vanjskih poslova i EU integracija organizovalo je 11 obuka, dok su donatori u 2010. godini odobrili 10 kandidovanih projekata.

Nije bilo promotivnih kampanja u jedinicama lokalne samouprave u cilju afirmisanja instituta „prazna stolica“ koji omogućava nevladinim organizacijama učešće u radu u skupštinama opština. U cilju unaprijeđivanja saradnje građana i organa lokalne samouprave Zajednica opština u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave je organizovala četiri zajednička sastanka ali nema informacija da li je bilo inicijativa upućenih od strane građana i NVO sektora kao ni da li su te inicijative prihvaćene.

Civilno društvo, mediji i sport

U ovom dijelu realizovane su dvije mjere, tri su djelimično realizovane dok realizacija četiri mjere nije ni započela.

U cilju podsticanja veće i efikasnije saradnje između državnih organa i nevladinih organizacija na planu sprovođenja antikorupcijskih aktivnosti u posmatranom periodu realizovane su dvije zajedničke aktivnosti i pripremljeno je preko 4,400 komada informativnog materijala.

Nema informacija da je objavljen i jedan finansijski izvještaj neke NVO na internet prezentaciji Privrednog suda, niti je pripremljena analiza finansijskih izvještaja NVO. Pravni okvir o radu nevladinih organizacija nije mijenjan kako bi se unaprijedila transparentnost njihovog poslovanja.

Usvojena je nova uredba o kriterijumima za utvrđivanje korisnika i načina raspodjele dijela prihoda od igara na sreću nevladinim organizacijama, a izvještaj Vladine Komisije o radu, raspodjeli i kontroli namjenskog trošenja dodijeljenih sredstava NVO sačinjen je u decembru.

Edukacija medija o korupciji i organizovanom kriminalu, kao i istraživačkom novinarstvu nije vršena u posmatranom periodu niti je bilo izvještaja o primjeni Kodeksa novinarske etike. Portparoli ministarstava i organa državne uprave su poslali 1458 saopštenja i organizovali 75 konferencija za novinare.

Organizovana je 81 javna rasprava i okrugli sto o predlozima novih zakona.

4.2.3. Prevencija korupcije u organima za sprovođenje zakona

Oblast prevencije korupcije u organima za sprovođenje zakona sadrži ukupno 48 mjera koje su podjeljene na pet podoblasti. Najviše realizovanih mjera ima u u dijelu preventivnih mehanizama za borbu protiv korupcije u pravosudnim organima, dok u dijelu krivičnog gonjenja i oduzimanja nezakonito stečene imovine nije u potpunosti realizovana niti jedna mjera.

Prevencija korupcije u organima za sprovođenje zakona	Realizovano	Djelimično realizovano	Nije realizovano
Preventivni mehanizam za suzbijanje korupcije u policiji	1	6	3
Preventivni mehanizmi za suzbijanje korupcije u pravosudnim organima	3	11	0
Krivično gonjenje i oduzimanje nezakonito stečene imovine	0	4	2
Koordinacija i razmjena podataka	1	6	2
Međunarodna saradnja	2	3	4

Tabela 14: Pregled realizacije mjera u oblasti prevencije korupcije u organima za sprovođenje zakona (po podoblastima)

Preventivni mehanizam za suzbijanje korupcije u policiji

U ovoj oblasti realizovana je jedna mjera, šest je djelimično realizovano, dok tri nijesu realizovane.

Nije usvojen novi Zakon o policiji niti su donijeta odgovarajuća podzakonska akta. Uprava policije u navedenom periodu nije vršila izmjene i dopune pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, dok Ministarstvo unutrašnjih poslova jeste.

U skladu sa Zakonom o graničnoj kontroli Uprava policije je donijela jedan pravilnik. Strategija razvoja i funkcionisanja policije za period 2011.-2013. godine je usvojena. U posmatranom periodu nije bilo povećanja broja izvršilaca koje se bave poslovima suzbijanja koruptivnih krivičnih djela u Upravi policije.

Nabavljena je nedostajuća oprema za sprovođenje istraga i mjera tajnog nadzora. Takođe, obezbijedena su sredstva za nabavku nedostajuće kompjuterske opreme.

U izvještajnom periodu sprovedeno je 13 osnovnih obuka iz oblasti suzbijanje korupcije koje pohađalo 126 polaznika, dok specijalističkih obuka nije bilo.

U cilju eliminisanja uslova za koruptivno ponašanje u policiji urađena je jedna analiza primjene Etičkog kodeksa, dok je zbog povrede Etičkog kodeksa u izvještajnom periodu pokrenuto 19 disciplinskih postupaka. U isto vrijeme Ministarstvo unutrašnjih poslova je obavilo 117 kontrola rada policije i otkrilo 21 zloupotrebu. Uprava policije nije sprovodila kampanje u cilju promovisanja prijavljivanja korupcije i mjera za zaštitu građana koji prijavljuju korupciju u policiji.

Preventivni mehanizmi za suzbijanje korupcije u pravosudnim organima

U ovom dijelu realizovane su tri mjere, a 11 je djelimično realizovano.

U Sudskom savjetu, Tužilačkom savjetu, Državnom tužilaštvu i sudovima angažovane su četiri osobe zadužene za odnose sa javnošću, koje su izdale 32 saopštenja za medije u protekloj godini. Predsjednici Sudskog i Tužilačkog savjeta u posmatranom periodu održali su tri konferencije za novinare. U istom periodu Vrhovni sud je objavio godišnji bilten o radu. Internet prezentacije drugostepenih sudova u Crnoj Gori se redovno ažuriraju, ali ne sadrže sve sudske presude koje sudovi donose, već samo karakteristične odluke. Vrhovni sud je organizovao i dvije akcije "Otvorenih vrata".

U izvještajnom periodu izvršeno je 29 kontrola rada sudija i tužioca. Analize propisa o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca nisu sačinjene, dok su analize primjene etičkih kodeksa nosilaca pravosudne funkcije izvršene od strane Sudskog i Tužilačkog savjeta.

Tužilački savjet je normativno uredio i uspostavio centralnu bazu podataka o izboru, ocjenjivanju, disciplinskom kažnjavanju i napredovanju tužilaca, dok Sudski savjet i Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije još uvijek nisu uspostavili ove procedure. Transparentne procedure za izradu programa sprovođenja edukacija i odabira predavača uspostavio je Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije. Prevodi nekih Odluka Evropskog suda za ljudska prava objavljuju se na internet prezentaciji Vrhovnog suda, dok ih na sajtu tužilaštva nema.

Do sada je obezbijeden adekvatan i tehnički opremljen radni prostor samo za jedan sud u Crnoj Gori. U protekloj godini obrađeno je preko 750 hiljada sudskih i tužilačkih akata i oni su unijeti u zajedničku bazu podataka - Pravosudni informacioni sistem (PRIS).

Krivično gonjenje i oduzimanje nezakonito stečene imovine

U ovom dijelu četiri mjere su djelimično realizovane a realizacija dvije mjere nije ni započela.

U cilju realizacije Plana implementacije Zakonika o krivičnom postupku organizovana je 21 obuka koju je prošlo 433 nosioca pravosudne funkcije i predstavnika policije. Nisu izrađeni nastavni planovi i programi obuke za organe koji se bave finansijskim istragama, otkrivanjem, zamrzavanjem, konfiskacijom i upravljanjem imovinom stečenom krivičnim djelima ali su organizovane tri obuke na ove teme.

U toku 2010. godine Uprava policije je inicirala prema Specijalnom tužilaštvu sedam finansijskih istraga, dok je Specijalno tužilaštvo pokrenulo samo dvije. Vrijednost privremeno zamrznute imovine u ovim finansijskim istragama tokom 2010. godine iznosila je manje od milion eura.

Uprava za imovinu navodi da je u prošloj godini trajno konfiskovano pet motornih vozila koja su stečena krivičnim djelima u krivičnom postupku. Sa druge strane, Vrhovni sud je izvjestio da u crnogorskim sudovima nije bilo pravosnažnih presuda kojima se trajno konfiskuje imovina stečena krivičnim djelima sa elementima korupcije i organizovanog kriminala.

Koordinacija i razmjena podataka

U ovom dijelu realizovana je jedna mjera, šest je djelimično realizovano, dok dvije nijesu realizovane.

Četiri državna organa redovno dostavljaju statističke podatke o prijavama korupcije Upravi za antikorupcijsku inicijativu (UAI), ali u nejednakim intervalima. U izvještajnom periodu revidirano je deset postojećih sporazuma o saradnji između državnih i drugih organa, u cilju efikasne saradnje i razmjene podataka. Godišnji izvještaji UAI sa analitičkom obradom podataka o prijavama korupcije nisu rađeni.

UAI je u cilju informisanja javnosti o aktivnostima koje su preduzete u vezi sa praćenjem prijave korupcije imala nekoliko medijskih nastupa, ali nije davala preporuke institucijama koje primaju prijave korupcije u cilju unapređenja rezultata u ovoj oblasti.

Za službenike policije koji primaju prijave o korupciji organizovane su obuke u kojima je učestvovalo pet polaznika, dok je UAI organizovala jednu obuku za 13 polaznika iz drugih državnih organa koji takođe primaju prijave korupcije. Uprava policije i UAI izradili su standardizovan obrazac za primanje prijave korupcije.

Međunarodna saradnja

U ovom dijelu realizovane su dvije mjere, tri su djelimično realizovane, dok četiri nijesu realizovane.

U cilju unapređenja međunarodne i regionalne saradnje u suzbijanju korupcije u izvještajnom periodu potpisano je 18 međunarodnih ugovora i sporazuma sa zemljama EU, trećim zemljama i međunarodnim organizacijama. Nije potpisan operativni sporazum o saradnji sa Europolom, niti je uspostavljena Jedinica za koordinaciju međunarodne policijske saradnje, pa nema ni internih radnih procedura. Djelimično je uspostavljen sistem zaštite podataka u radu organizacione jedinice za međunarodnu policijsku saradnju, a funkcionalni radni prostor obezbeđen je samo za kancelariju NCB Interpola.

U posmatranom periodu Uprava policije je sačinila dva izvještaja o rezultatima međunarodne saradnje dok je MUP je izradio jedan. Vrhovno državno tužilaštvo pripremlilo je Analizu efekata primjene međunarodnih ugovora i sporazuma a ova institucija je pripremlila i program međunarodne saradnje u narednom periodu. Analize i programe koje je sačinilo tužilaštvo nisu izradili Vrhovni sud, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava za sprječavanje pranja novca, Uprava carina i Uprava policije, iako je to bila i njihova obaveza u prethodnom periodu.

Godišnji plan za potpisivanje sporazuma sa zemljama u okruženju, zemljama EU i međunarodnim organizacijama imaju Uprava carina i Ministarstvo unutrašnjih poslova, dok Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma i Uprava policije ove planove još uvijek nisu sačinili.

4.3. Organizovani kriminal

Aktivnosti koje se odnose na oblast „Organizovani kriminal“ podijeljene su u pet kategorija i obuhvataju 32 mjere. U oblast organizovanog kriminala uključene su sledeće podoblasti: analiza stanja, najčešći pojavni oblici, prevencija, saradnja između državnih organa i regionalna i međunarodna saradnja.

Najviše mjera realizovano je u dijelu regionalne i međunarodne saradnje, dok u dijelu saradnje između državnih organa i analize stanja organizovanog kriminala nema realizovanih mjera.

Organizovani kriminal	Realizovano	Djelimično realizovano	Nije realizovano
Analiza stanja	0	2	2
Najčešći pojavni oblici	1	12	6
Prevencija	1	4	4
Saradnja između državnih organa	0	1	1
Regionalna i međunarodna saradnja	3	3	3

Tabela 15: Pregled realizacije mjera u poglavlju organizovanog kriminala (po oblastima)

4.3.1. Analiza stanja

U ovoj oblasti dvije mjere su djelimično realizovane dok dvije nisu realizovane.

Uprava policije i Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma (USPNIFT) nisu pripremlile Analizu stanja kriminaliteta u Crnoj Gori, kao ni analizu uticaja organizovanog i teškog kriminala u regionu na stanje u Crnoj Gori, po standardima EU-OCTA.

Uprava policije je uspjela da indentifikuje šest oblasti od posebnog rizika dok USPNIFT to nije učinila. Uprava policije navodi i da je definisala jasne prioritete u borbi protiv organizovanog kriminala, dok USPNIFT nije realizovala ni ovu mjeru.

4.3.2. Najčešći pojavni oblici

U ovom djelu realizovana je jedna mjera, 12 je djelimično realizovano, dok šest nije realizovano.

Uprava policije nije povećala broj izvršilaca koji rade na poslovima finansijskih istraga. Međuagencijska saradnja uspostavljena je kroz formiranje Specijalnog istražnog tima u februaru 2010. godine, ali nema informacija da li je ta saradnja dodatno unapređivana.

Organizovano je šest specijalističkih obuka o vođenju finansijskih istraga koje je pohađalo 22 polaznika iz Uprave policije i USPniFT. Uprava policije nije usvojila pravilnik na osnovu kojeg će biti raspoređeni službenici koji će raditi na poslovima organizovanog kriminala u područnim jedinicama. Potrebne uslove za kriminalističke i kriminalističko - obavještajne poslove, kao i adekvatne prostorije za službenike angažovane za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u područnim jedinicama za sada ima jedna područna jedinica. Sistem za sprovođenje granične kontrole je djelimično unaprijeđen kao i Informaciono umrežavanje sistema obavještajnog rada EGP- IGP - SGP.

Uprava policije sačinila je predlog nove organizacije postojećeg Odsjeka za posebne provjere i distribuirala svojim zaposlenima priručnik o kriminalističko - obavještajnom radu. DESK-ovi na centralnom i nivou područnih jedinica još uvijek nisu uspostavljeni.

U izvještajnom periodu organizovane su tri obuke u vezi primjene Zakonika o krivičnom postupku i vođenja istraga uz upotrebu mjera tajnog nadzora, finansijskih istraga i oduzimanja imovinske koristi koje je pohađalo 12 službenika policije.

Nije formiran poseban fond za obavještajne i operativne poslove. Uprava policije navodi da je nabavila novu opremu za sprovođenje istraga i mjera tajnog nadzora. Nije sprovedena druga faze projekta "Policija vođena obavještajnim radom" dok je broj operativnih analitičara za poslove u vezi sa teškim i organizovanim kriminalom povećan za 16 službenika.

Nije pripremljeno uputstvo za usklađivanje metoda iskazivanja statističkih podataka od strane Uprave policije, tužilaštva i sudstva. Nisu formirane kriminalističko - obavještajne jedinice u Područnim jedinicama Uprave policije, niti je uspostavljen sistem analize rizika u Sektoru granične policije. Takođe nije formirana ni jedinstvena baza operativnih podataka Uprave policije, tužilaštva i sudstva.

Uprava policije je uspostavila linkove sa bazama podataka dva provajdera telekomunikacionih usluga radi prikupljanja podataka.

4.3.3. Prevencija

U ovom dijelu realizovana je jedna mjera, četiri su djelimično realizovane, a isto toliko mjera nije realizovano.

U sklopu međunarodnih projekata namijenjenih specijalizaciji subjekata koji učestvuju u procesu suzbijanja organizovanog kriminala realizovano je 69 obuka za crnogorske službenike. U posmataranom periodu održano je i 13 regionalnih seminara i međunarodnih konferencija na kojima je učestvovalo 39 službenika Uprave policije, Policijske akademije i Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije. Usavršavanje i specijalizaciju na Policijskoj akademiji prošlo je 377 službenika.

Uprava policije u 2010. godini nije usvojila plan integriteta, a izradili su šestomjesečnu analizu Etičkog odbora o primjeni Etičkog kodeksa. Zbog povrede Kodeksa policijske etike

pokrenuto je 19 disciplinskih postupaka protiv službenika Uprave policije. Obuke službenika policije za sprovođenje Upustva o prijavljivanju korupcije policiji nijesu rađene.

U 2010. godini Uprava policije je uspostavila link sa računarskom mrežom Uprave carina, dok je Poreska uprava uspostavila link sa Uparvom carina, Ministarstvom za informaciono društvo, Fondom PIO, RFZ, ZZZCG, Centralnim registrom stanovništva, Kadrovskim informacionim sistemom i Registrom novčanih kazni i prekršajne evidencije.

Sa zemaljama regiona još nijesu potpisivani sporazumi o saradnji u cilju unaprijedjenja regionalne saradnje u oblasti zaštite svjedoka koji su žrtve organizovanog kriminala. Uprava policije i Policijska akademija nisu organizovali obuke za službenike Jedinice za zaštitu svjedoka, niti je nabavljena specijalna oprema za tu jedinicu.

4.3.4. Saradnja između državnih organa

Jedna mjera je djelimično realizovana, dok jedna nije realizovana.

Nije formirana Nacionalna koordinaciona kancelarija za suzbijanje organizovanog kriminala jer su se i Uprava policije i MUP koji su jedini prepoznati kao odgovorni za realizaciju mjere proglasili nenadležnim.

Sprovedene su četiri istrage i optuženja za krivična djela korupcije i organizovanog kriminala, u okviru kojih i dvije finansijske istrage, od strane Specijalnog istražnog tima.

4.3.5. Regionalna i međunarodna saradnja

U ovom dijelu realizovane su tri mjere, a isto toliko ima i djelimično realizovanih i nerealizovanih mjera.

Uprava policije nije u potpunosti uspostavila sistem praćenja primjene međunarodnih standarda i najboljih praksi za suzbijanje organizovanog kriminala. Zbog neusvajanja Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji Uprave policije nije ni formirana organizaciona jedinica za međunarodnu saradnju. Sa graničnom policijom susednih država Uprava policije je održala 38 sastanaka i realizovala 704 zajedničke aktivnosti.

Predstavnici NCB Interpol-a Crne Gore učestvovali su u radu sedam radnih grupa koje se bave problematikom borbe protiv organizovanog kriminala u regionu. Uprava policije ističe da su, u saradnji sa Generalnim sekretarijatom Interpola, u toku aktivnosti u vezi nabavke kompjuterske opreme za potrebe Interpola čija vrednost je procijenjena na 20.000 eura¹⁴⁸. Sa NCB Interpol-om umrežno je svih 29 graničnih prelaza. Nacionalni biro Europol-a još nije formiran.

Predstavnici tužilaštva i pravosuđa Crne Gore su učestvovali na 37 regionalnih konsultativnih sastanaka o istragama krivičnih djela sa elementima organizovanog kriminala, i učestvovali u sprovođenju šest zajedničkih istraga.

¹⁴⁸ Na osnovu analize i procjene potreba, sačinjenih tokom 2010 godine, posredstvom Interpola i SEPCa-e obezbjeđena su finansijska sredstava u iznosu od 20.000 eura.

4.4. Monitoring

Oblast monitoringa ima pet mjera od kojih je jedna realizovana, jedna je djelimično realizovana, a jedna nije realizovana, dok realizacije dvije mjere nije ocijenjena.

U izvještajnom periodu UAI nije pripremila softversko rješenje niti metodološko uputstvo u cilju praćenja sprovođenja Akcionog plana od strane svih obveznika izvještavanja, ali je sačinila obrazac po kojem institucije izvještavaju o realizaciji mjera utvrđenih Akcionim planom, a koji su dostavili svim obaveznici izvještavanja. UAI u izvještajnom periodu nije organizovala obuku za predstavnike institucija za korišćenje softvera i izvještavanje o realizaciji ovog Akcionog plana kroz formulare.

Sajt Nacionalne komisije se redovno ažurira, a u protekloj godini postavljeno je 10 novih dokumenata.

U izvještajnom periodu nije bio dostavljen ni jedan izvještaj institucija o realizaciji Akcionog plana ¹⁴⁹, ali su kasnije dostavljeni izvještaji 74 od ukupno 93 institucije koje implementiraju mjere iz ovog dokumenta. Šestomjesečni izvještaj Nacionalne komisije nije urađen jer je rok za podnošenje pojedinačnih izvještaja na osnovu kojih se sačinjava Izvještaj Nacionalne komisije bio predviđen za januar 2011. godine. Zbog toga je i ova mjera ostavljena kao neocijenjena.

¹⁴⁹ Rok dostave izvještaja bio je 25 .januar 2011. pa ovu mjeru nije bilo moguće ocijeniti.

ANEKSI

Aneks 1: Pregled dnevnih redova sjednica nove Nacionalne komisije

I sjednica, održana 22.10.2010.

1. Usvajanje Poslovnika Nacionalne komisije;
2. Predlog metodologije izvještavanja sa predlogom Obrasca izvješavanja o sprovođenju Akcionog plana i Spiskom obveznika izvještavanja, i
3. Tekuća pitanja

II sjednica, održana 20.12.2010.

1. Usvajanje Zapisnika sa konstitutivne sjednice Nacionalne komisije;
2. Razmatranje Paketa proširenja Evropske komisije - dokumenta za Crnu Goru:
 - a) Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji,
 - b) Analitički izvještaj za Crnu Goru koji prati Mišljenje,
 - c) Strategija proširenja i glavni izazovi 2010-2011;
3. Tekuća pitanja

III sjednica, održana 11.02.2011.

1. Usvajanje Zapisnika sa II (druge) sjednice Nacionalne komisije,
2. Utvrđivanje dalje metodologije rada Nacionalne komisije:
 - a) Inicijativa za izmjene i dopune Poslovnika Nacionalne komisije ("Sl. list Crne Gore", Broj, 76/10);
 - b) Predlog Odluke o obrazovanju Tripartitne komisije za analizu predmeta iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije kao i izvještavanje i izradu jedinstvene metodologije statističkih pokazatelja u oblasti organizovanog kriminala i korupcije,
 - c) Inicijativa za obrazovanje ekspertske komisije Nacionalne komisije.
3. Pokretanje inicijative za inoviranje Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala:
 - a) Usaglašavanje Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala sa prioritetima Akcionog plana za praćenje sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije, i

b) Predlog preporuka Mreže za afirmaciju nevladinog sektora za usklađivanje Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2012.g. sa Analitičkim mišljenjem Evropske komisije.

4. Tekuća pitanja

IV sjednica, održana 04.04.2011.

1. Usvajanje Zapisnika sa III (treće) sjednice Nacionalne komisije,

2. Prijedlog Odluke o izmjeni i dopuni Poslovnika Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala ("Službeni list Crne Gore", broj, 76/10),

3. Prijedlog Prvog izvještaja o realizaciji mjera iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala,

4. Prijedlog Odluke o naknadama članovima Sekretarijata Nacionalne komisije, članovima Tripartitne komisije, licu koje obezbjeđuje tehničku podršku njenom radu i ekspertima koji pružaju stručnu pomoć Sekretarijatu Nacionalne komisije,

5. Tekuća pitanja

Aneks 2: Usaglašavanje ocjena realizacije reformi

Mjera	Ocjena realizacije mjere prije usaglašavanja	Usaglašavanje	Konačna ocjena realizacije mjere
5 Analizirati i obezbijediti usklađenost zakonodavstva sa međunarodnim standardima iz oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovana
6 Nastaviti sa harmonizacijom zakonodavstva sa konvencijom UN (Palermo, UNTOC konvencija), i drugim konvencijama iz oblasti borbe protiv organizovanog kriminala	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
10 Analizirati postojeći pravni okvir za rad Državne izborne komisije	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
18 Potpisivanje sporazuma sa državnim organima	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
19 Potpisivanje sporazuma sa sličnim institucijama u regionu i trećim zemljama, kao i sa međunarodnim organizacijama	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
25 Usvojiti planove integriteta u javnom sektoru	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
29 Revidirati i izmijeniti režim zapošljavanja u državnoj upravi (službenika i namještenika) uz uvođenje objektivnih kriterijuma i naprednijih metoda za testiranje kandidata	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
31 Analizirati postojeće stanje i predložiti objektivne kriterijume za napredovanje i nagrađivanje službenika, u cilju očuvanja kvalitetnog službeničkog kadra i upravljanja ljudskim resursima (merit-based career system)	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
32 Revidirati Etički kodeks državnih službenika i namještenika, i ostale pojedinačne kodekse	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
33 Obuka državnih službenika i namještenika na centralnom i lokalnom nivou o etičkom kodeksu, uz obavezivanje na potpisivanje izjave o prihvatanju et. kodeksa (prilikom zapošljavanja i jednom godišnje)	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano

Mjera	Ocjena realizacije mjere prije usaglašavanja	Usaglašavanje	Konačna ocjena realizacije mjere
40 Utvrditi obavezu službenika - odgovornih za riješavanje po zahtijevima za slobodan pristup informacijama, da drugostepenom organu (koji vrši nadzor nad sprovođenjem zakona) podnose tromjesečne izvještaje o sprovođenju Zakona, razlozima za odbijanje pristupa informacijama i presudama US	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
41 Redovno ažuriranje i dostupnost svih podataka iz nadležnosti rada državnih organa i organa uprave, kroz: - Web prezentaciju institucija; - Razvoj elektronskih servisa prilagođenih građanima i poslovnim subjektima;	Realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Djelimično realizovano
43 Analizirati potrebu donošenja posebnog zakona i unaprijediti mehanizme zaštite od negativnih posljedica	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
44 Proširiti opseg zaštite na sva lica u radnom odnosu	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
50 Promovisati dobre primjere prijavljivanja korupcije (posebno ukoliko je prijava uticala na spječavanje kažnjivog djela, nastanak štete ili ukoliko je time ukazano na komplikovane procedure koje stvaraju prostor za koruptivne radnje)	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
51 Sprovoditi kampanje u cilju podizanja nivoa javne svijesti i podsticanja građana da prijavljuju korupciju	Realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Djelimično realizovano
58 Prezentacija nalaza revizija DRI javnosti putem redovnih konferencija za štampu nakon izvršenih revizija	Realizovano	Zajednički revidirana ocjena	Djelimično realizovano
61 Edukacija revizorskog kadra za reviziju IPA sredstava i reviziju konomičnosti, efikasnosti i efektivnosti	Realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
65 Kontinuirano vršiti kontrolu i poštovanje realizacije preporuka iz nalaza Državne revizorske institucije	Realizovano	Zajednički revidirana ocjena	Djelimično realizovano
67 Pripremiti šestomjesečni izvještaj o radu Uprave za imovinu i Zaštitnika imovinsko pravnih interesa CG	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
69 Kadrovska popuna u skladu Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i obuka novih kadrova	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano

Mjera	Ocjena realizacije mjere prije usaglašavanja	Usaglašavanje	Konačna ocjena realizacije mjere
70 Jačanje tehničkih kapaciteta kroz utvrđivanje potreba i nabavku potrebne opreme	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
75 Zakon o osiguranju	Djelimično	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
78 Razvoj informacionog sistema učesnika na tržištu kapitala kroz povećanje efikasnosti i pouzdanosti IT sistema KHOV, CDA i svih učesnika na tržištu kapitala	Nije realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Djelimično realizovano
81 Poboljšanje finansijs. izvještavanja ovlašćenih učesnika (kompanija, inv. fondova), formiranje javne informacijske knjižice	Nije realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Djelimično realizovano
82 Izrada novog Akcionog plana za reformu lakoće poslovnog ambijenta	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
83 Sprovođenje Zakona o unaprijeđenju poslovnog ambijenta	Realizovano	Zajednički revidirana ocjena	Djelimično realizovano
88 Pripremiti izvještaje o sprovođenju ugovora o privatizaciji	Realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Djelimično realizovano
89 Omogućiti pristup informacijama koje se odnose na ugovore o privatizaciji u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama	Realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Djelimično realizovano
90 Kontinuirana obuka lica ovlašćenih za donošenje rješenja za pristup informacijama	Realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Djelimično realizovano
92 Redovno održavanje sastanaka Komisije za praćenje i kontrolu postupka privatizacije	Realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Djelimično realizovano
93 Organizovanje javnih rasprava o planovima i strategijama privatizacije za preduzeća od strateškog značaja, posebno u oblasti energetike, saobraćaja, turizma i privatizacije javnih preduzeća	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
95 Podzakonski i drugi sprovodbeni propisi i drugi akti	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
96 Strategija razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2014	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
109 Obuka inspektora	Realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Realizovano

Mjera	Ocjena realizacije mjere prije usaglašavanja	Usaglašavanje	Konačna ocjena realizacije mjere
120 Unaprijediti kriterijume za dodjelu stipendija i kredita i prijema u domove učenika i studenata kako bi se postigla njihova potpuna transparentnost i objektivnost	Realizovano	Zajednički revidirana ocjena	Djelimično realizovano
122 Izrada standarda znanja, na svim nivoima postignuća učenika	Nije realizovano	Zajednički revidirana ocjena	Djelimično realizovano
125 Formirati centre za obezbjeđivanje kvaliteta na svakoj ustanovi visokog obrazovanja	Realizovano	Zajednički revidirana ocjena	Djelimično realizovano
127 Osnivanje posebne telefonske linije za prijavljivanje slučajeva korupcije	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
131 Uključenje roditelja i predstavnika NVO u praćenje realizacije aktivnosti iz AP	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
138 Izvještavanje o sprovođenju AP za borbu protiv korupcije u oblasti obrazovanja	Realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Realizovano
140 Efikasno pokretanje i sprovođenje disciplinskih postupaka zbog povreda kodeksa	Realizovano	Zajednički revidirana ocjena	Djelimično realizovano
145 Prepoznavanje i poštovanje prava pacijenata u oblastima definisanim zakonom	Realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Djelimično realizovano
148 Dostavljanje izvjestaja MZ o kvalitetu sistema javnih nabavki	Nije realizovano	Zajednički revidirana ocjena	Realizovano
152 Obezbeđivanje slobodnog pristupa informacijama	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
154 Sprovođenje eksterne revizije finansijskog poslovanja opština	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
155 Izvještavanje o radu Savjeta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
160 Afirmisanje instituta „prazna stolica“ u skupštinama JLS	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
161 Unaprijediti saradnju građana i organa lokalne samouprave	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
164 Izmijeniti pravni okvir koji reguliše osnivanje NVO i reviziju njihovog finansijskog poslovanja, kako bi se spriječile zloupotrebe statusa NVO	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano

Mjera	Ocjena realizacije mjere prije usaglašavanja	Usaglašavanje	Konačna ocjena realizacije mjere
176 Utvrditi potrebu i nabaviti potrebnu opremu na unapređenje rada Sektora	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
180 Sprovoditi stalne kampanje o načinu prijavljivanja korupcije i mjerama za zaštitu građana koji prijavljuju korupciju	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Nije realizovano
182 Polugodišnje održavati konferencije za štampu predsjednika Sudskog savjeta i predsjednika Tužilačkog savjeta.	Realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Realizovano
185 U sudovima i tužilaštvima organizovati "Otvorena vrata".	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
199 Sprovođenje finansijskih istraga radi proširenog oduzimanja nezakonito stečene imovine od strane državnih organa zaduženih za otkrivanje i gonjenje učinilaca krivičnih djela	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
201 Uspostaviti sistem za obavezno dostavljanje statističkih podataka o prijavama korupcije i daljim postupcima Upravi za AK inicijativu	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
202 Razviti odgovarajući informacioni sistem za dostavljanje podataka o prijavama korupcije UAI	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
206 Informisati opštu i stručnu javnost, o aktivnostima koje su preduzete u vezi sa praćenjem prijave korupcije	Realizovano	Zajednički revidirana ocjena	Djelimično realizovano
208 Sprovoditi obuke za službenike UAI, UP, UC i DJN koji primaju prijave o korupciji	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
217 Izrada godišnjih planova za potpisivanje bilateralnih sporazuma o saradnji	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
218 Analiza efekata primjene međunarodnih ugovora i sporazuma: <ul style="list-style-type: none"> Sa zemljama u okruženju Sa zemljama EU Međunarodnim organizacijama 	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
219 Analiza stanja kriminaliteta u Crnoj Gori	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
220 Identifikacija osjetljivih oblasti u sistemu	Nije realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Djelimično realizovano
221 Postavljanje jasnih prioriteta u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala	Realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Djelimično realizovano

Mjera	Ocjena realizacije mjere prije usaglašavanja	Usaglašavanje	Konačna ocjena realizacije mjere
223 Povećanje broja izvršilaca koji rade na poslovima finansijskih istraga	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
224 Unaprijediti međuagencijsku saradnju, kroz Specijalni istražni tim	Realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Djelimično realizovano
227 Obezbijediti potrebne uslove za kriminalističke i kriminalističko-obavještajne poslove u područnim jedinicama	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
230 Obezbjedenje funkcionalnog radnog prostora za službenike angažovane za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u područnim jedinicama	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
238 Formirati kriminalističko-obavještajne jedinice u Područnim jedinicama Uprave policije	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
240 Formiranje jedinstvene baze operativnih podataka	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
248 Unaprijedjenje regionalne saradnje i potpisivanje sporazuma sa odgovarajućim službama zemalja regiona u oblasti zaštite svjedoka koji su žrtve organizovanog kriminala	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
252 Stvaranje uslova i kapaciteta za efikasniji rad Zajedničkog istražnog tima	Djelimično realizovano	MANS prihvatio ocjenu Sekretarijata	Djelimično realizovano
253 Kvalitetno upravljanje i primjena standarda i najboljih praksi, kontrole i monitoringa	Realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Djelimično realizovano
254 Formirati organizacionu jedinicu za međunarodnu saradnju kao cjelinu s centralnim upravljanjem svim ključnim funkcijama međunarodne policijske saradnje.(INTERPOL, EUROPOL, SIRENE; SECI, ostale međunarodne policijske organizacije, oficiri za vezu)	Djelimično realizovano	Sekretarijat prihvatio ocjenu MANS-a	Nije realizovano
264 Dostavljanje šestomjesečnih izvještaja obveznika izvještavanja po AP	Djelimično realizovano	Zajednički revidirana ocjena	Bez ocjene
265 Priprema šestomjesečnog izvještaja Nacionalne komisije	Djelimično realizovano	Zajednički revidirana ocjena	Bez ocjene

Aneks 3: Odgovori institucija po zahtjevima za slobodan pristup informacijama oko realizacije mjera iz Akcionog plana

Nadležna institucija	Br Zahtj	Dozvoljen pristup		Nije nadležan		Nema info		Zabranjen / Odbijen		Ćutanje	
	U BR	U BR	U %	U BR	U %	U BR	U %	U BR	U %	U BR	U %
Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije	12	5	42 %	0	0%	7	58%	0	0%	0	0%
Centar za stručno obrazovanje	21	0	0%	0	0%	20	95%	0	0%	0	0%
Direkcija za javne nabavke	4	1	25%	0	0%	2	50%	0	0%	1	25%
Državna revizorska institucija	55	14	25%	0	0%	22	40%	1	2%	0	0%
Komisija za HoV	33	9	27%	2	6%	16	48%	6	18%	0	0%
Ministarstvo ekonomije	21	4	19%	0	0%	6	29%	0	0%	11	52%
Ministarstvo finansija	40	10	25%	13	33%	15	37%	1	2 %	1	3%
Ministarstvo pravde	43	0	0%	0	0%	42	98%	0	0%	0	0%
Ministarstvo prosvjete / Ministarstvo nauke	63	19	30 %	9	14%	18	29%	2	3%	1	2%
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	3	1	33%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	9	3	33%	0	0%	4	44%	0	0%	2	22%
Ministarstvo unutrašnjih poslova	171	52	30%	97	57%	12	7%	1	1%	9	5 %
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	38	8	21%	2	5%	5	13%	0	0%	15	39%
Ministarstvo vanjskih poslova i evro integracija	6	5	83%	0	0%	0	0%	0	0%	1	17%
Ministarstvo zdravlja	38	28	74%	0	0%	10	26%	0	0%	0	0%
Policajska akademija	44	13	30%	4	9%	27	61%	0	0%	0	0%
Poreska uprava	25	5	20%	6	24%	0	0%	3	12%	2	8%

Nadležna institucija	Br Zahtj	Dozvoljen pristup		Nije nadležan		Nema info		Zabranjen / Odbijen		Ćutanje	
	U BR	U BR	U %	U BR	U %	U BR	U %	U BR	U %	U BR	U %
Savjet za privatizaciju	27	12	44%	0	0%	1	4%	5	19%	0	0%
Skupština Crne Gore	18	0	0%	0	0%	18	100%	0	0%	0	0%
Sudski savjet	38	0	0%	0	0%	32	84%	5	13%	1	3%
Tužilački savjet	30	3	10%	0	0%	21	70%	0	0%	0	0%
Uprava carina	15	9	60%	0	0%	4	27%	1	7%	1	7%
Uprava policije	227	36	16%	49	22%	65	29%	10	4%	62	27%
Uprava za antikorupcijsk u inicijativu	86	5	6%	0	0%	50	58%	0	0%	2	2%
Uprava za kadrove	34	12	35%	0	0%	21	62%	0	0%	1	3%
Uprava za sprječavanje pranja novca	38	5	13%	0	0%	32	84%	0	0%	0	0%
Vrhovni sud	36	1	3%	0	0%	34	94%	0	0%	0	0%
Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore	48	1	2%	0	0%	47	98%	0	0%	0	0%
UKUPNO		259	23%	182	16%	457	40%	35	3%	111	10%

GRAFICI

- Grafik 1: Izmjene nadležnosti sudova (2004. - 2010.)
- Grafik 2: Krivična djela sa elementima korupcije - prvostepeni sudovi (2006.-2010.)
- Grafik 3: Osnovni sudovi - prvostepeni postupci - krivična djela sa elementima korupcije
- Grafik 4: Viši sudovi - prvostepeni postupci - krivična djela sa elementima korupcije
- Grafik 5: Godine podnošenja optužnica po kojima su donijete presude u periodu 2006. - 2010.
- Grafik 6: Broj postupaka po vrsti optuženih lica, svi sudovi (2006.2010.)
- Grafik 7: Prvostepene presude - po predmetima (2006. - 2010.)
- Grafik 8: Presude osnovnih sudova - po predmetima (2006. - 2010.)
- Grafik 9: Presude viših sudova - po predmetima (2006. - 2010.)
- Grafik 10: Godine donošenja presuda za djela sa lementima korupcije - osnovni i viši sudovi
- Grafik 11: Osnovni sudovi - osuđujuće presude - struktura krivičnih djela (2006.-2010.)
- Grafik 12: Viši sudovi - osuđujuće presude - struktura krivičnih djela (2006.-2010.)
- Grafik 13: Osnovni sudovi - broj optužnica i osuđujućih presuda po djelima (2006.-2010.)
- Grafik 14: Viši sudovi - broj optužnica i osuđujućih presuda po djelima (2006.-2010.)
- Grafik 15: Osnovni sudovi - broj postupaka po kategoriji osuđenih lica (2006.-2010.)
- Grafik 16: Viši sudovi - broj postupaka po kategoriji osuđenih lica (2006.-2010.)
- Grafik 17: Osnovni sudovi - dosuđene kazne (po licima) (2006.-2010.)
- Grafik 18: Viši sudovi - dosuđene kazne (po licima) (2006.-2010.)
- Grafik 19: Razlozi za donošenje oslobađajućih presuda
- Grafik 20: Rezultat preinačavanja prvostepenih presuda (svi drugostepeni sudovi)
- Grafik 21: Presude Osnovnog suda u Bijelom Polju (po broju lica)
- Grafik 22: Presude Osnovnog suda u Beranama (po broju lica)
- Grafik 23: Presude Osnovnog suda u Kolašinu (po broju lica)
- Grafik 24: Presude Osnovnog suda u Pljevljima (po broju lica)
- Grafik 25: Presude Osnovnog suda u Rožajama (po broju lica)
- Grafik 26: Presude Osnovnog suda na Žabljaku (po broju lica)
- Grafik 27: Prosječno trajanje sudskih postupaka koji su doveli do različitih presuda
- Grafik 28: Osnovni sudovi - ukupno trajanje postupaka koji su doveli do različitih presuda
- Grafik 29: Viši sudovi - ukupno trajanje sudskih postupaka koji su doveli do različitih presuda
- Grafik 30: Trajanje istrage, prvostepenog i drugostepenog postupka
- Grafik 31: Procijenjeni iznosi šteta u optužnicama u postupcima okončanim osudom
- Grafik 32: Dosuđeni iznosi šteta (2006.-2010.)
- Grafici 33 i 34: Ukupna šteta procijenjena optužnicama i dosuđena (za osuđujuće presude) i u svakom postupku okončanom osudom
- Grafik 35: Trajanje istrage, prvostepenog i drugostepenog postupka
- Grafik 36: Izmjene Krivičnog zakonika - zloupotreba službenog položaja
- Grafik 37: Ping-pong predmeti - trajanje postupka
- Grafik 38: Godina podnošenja optužnica i prvostepenih presuda za primanje i davanje mita
- Grafik 39: Struktura Nacionalne komisije
- Grafik 40: Usaglašavanje ocjena realizacije mjera iz Akcionog plana
- Grafik 41: Pregled postupanja u slučaju sporazuma policije sa telekomunikacionim operaterima
- Grafik 42: Odgovori po zahtjevima za pristup informacijama
- Grafik 43 : Dobijeni odgovori po fazama upravnog postupka
- Grafik 44: Tužbe podnešene po osnovu zahtjeva za pristup informacijama
- Grafik 45: Stepenn realizacije mjera predviđenih Akcionim planom
- Grafik 46: Korupcija
- Grafik 47: Organizovani kriminal
- Grafik 48: Monitoring

TABELE

Tabela 1: Odgovori osnovnih sudova na zahtjeve za dostavljanjem kopija pravosnažnih presuda koje se odnose korupcijska krivična djela

Tabela 2: Broj dostupnih prvostepenih presuda, optuženih i krivičnih djela (2006.-2010.)

Tabela 3: broj djela za koja su donešene prvostepene presude (2006.-2010.)

Tabela 4: Prvostepene presude - osuđujuće (2006.-2010.)

Tabela 5: Trajanje postupaka po sudovima (u mjesecima)

Tabela 6: Primjeri osuđujućih presuda osnovnih sudova za zloupotrebu službenog položaja

Tabela 7: Primjeri osuđujućih presuda osnovnih sudova za zloupotrebu ovlašćenja u privredi

Tabela 8: Primjeri osuđujućih presuda viših sudova za zloupotrebu službenog položaja

Tabela 9: Primjeri kazni za krivična djela davanja mita

Tabela 10: Mjere tajnog nadzora - pregled ovlašćenja iz starog i novog zakona

Tabela 11: Propisane kazne za krivična djela primanja i davanja poklona i mita

Tabela 12: Pregled realizacije mjera u oblasti Prioriteta u suzbijanju korupcije na političkom i međunarodnom planu (po podoblastima)

Tabela 13: Pregled realizacije mjera u oblastima od posebnog rizika

Tabela 14: Pregled realizacije mjera u oblasti prevencije korupcije u organima za sprovođenje zakona (po podoblastima)

Tabela 15: Pregled realizacije mjera u poglavlju organizovanog kriminala (po oblastima)