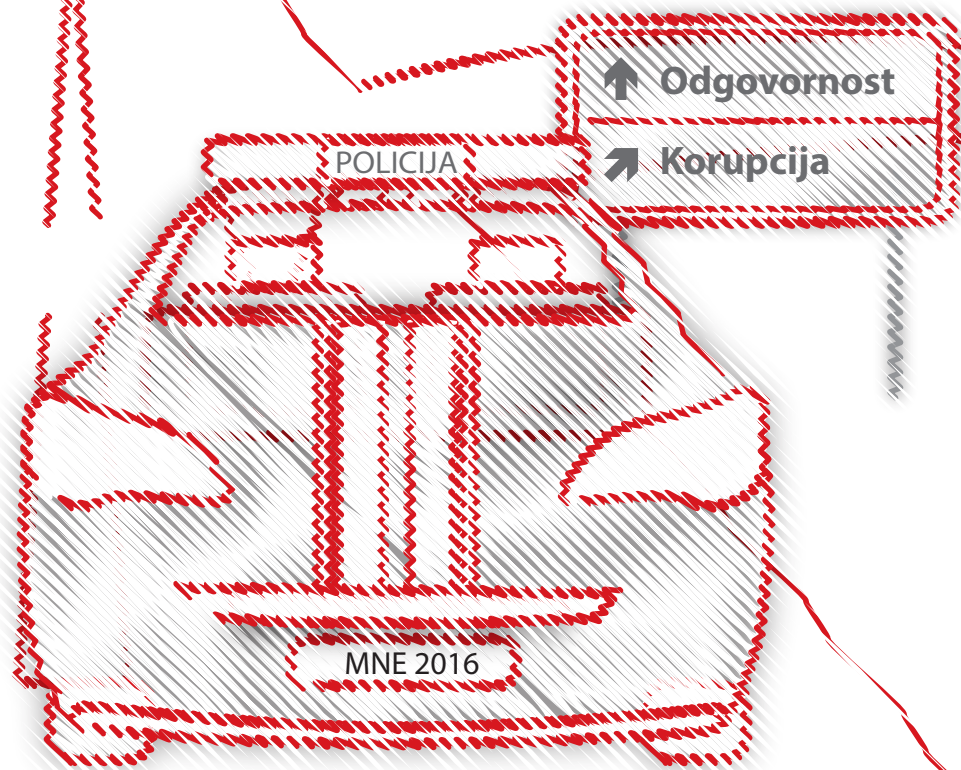


Program Evropske unije „Podrška civilnom društvu”
za mreže organizacija civilnog društva



PROCJENA INTEGRITETA POLICIJE U CRNOJ GORI



Izveštaj je objavljen
uz podršku Evropske Unije

POINTPULSE 
WESTERN BALKANS PULSE FOR POLICE INTEGRITY AND TRUST

**PROCJENA
INTEGRITETA
POLICIJE U
CRNOJ GORI**

PROCJENA INTEGRITETA POLICIJE U CRNOJ GORI

Izdavač

Institut alternativa

Bulevar Džordža Vašingtona 57, I/20, Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: +382 20 268 686

Email: info@institut-alternativa.org

www.institut-alternativa.org

www.pointpulse.net

Autorke

Aleksandra Vavić, Ana Đurnić, Dina Bajramspahić, Ivana Bogojević, Milena Milošević, Milica Milonjić

Urednik

Stevo Muk

Dizajn i prelom

DTP Studio

O izvještaju

Izvještaj je objavljen u okviru projekta „Puls integriteta i poverenja u policije na Zapadnom Balkanu: POINTPULS“. Projekat podržava Evropska unija kroz program „Podsticanje civilnog društva“ za mreže organizacija civilnog društva u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj izvještaja odgovoran je isključivo Institut alternativa i iskazani stavovi u ovom dokumentu nijesu nužno stavovi Evropske unije.

O POINTPULS mreži

Sedam organizacija civilnog društva iz regiona okupilo se u mrežu POINTPULS radi promocije integriteta i povećanja poverenja građana u policiju na Zapadnom Balkanu. Mrežu čine Analytica iz Skoplja, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) i Balkanska istraživačka mreža (BIRN) iz Beograda, Centar za sigurnosne studije (CSS) iz Sarajeva, Institut alternativa (IA) iz Podgorice, Institut za demokratiju i medijaciju (IDM) iz Tirane i Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS) iz Prištine.

Podgorica, 2016.

SADŽAJ

UVOD	7
SAŽETAK	8
SPOLJAŠNJI NADZOR.....	11
Odbor za bezbjednost i odbranu: Pasivnost u primjeni zakona	11
<i>Nije bilo inicijativa za razmatranje posebnih izvještaja o policiji</i>	12
<i>Dvije posjete MUP-u</i>	12
<i>Kontrolna saslušanja – jedna uspjela i jedna neuspjela inicijativa</i>	12
Odbor za antikorupciju	13
Preporuke	13
Savjet za građansku kontrolu rada policije	14
<i>Proces imenovanja članova Savjeta nije dovoljno transparentan</i>	15
<i>Nedovoljno pozicioniran Savjet u sistemu tijela koja kontrolišu policiju</i>	15
<i>Materijalni i administrativni kapaciteti skromni</i>	16
<i>Različito tumačenje Zakona o zaštiti ličnih podataka MUP-a i Savjeta ili pritisak na rad Savjeta?</i>	17
<i>Nesistematično izvještavanje Savjeta o svom radu i komunikaciji s ostalim nadzornim tijelima</i>	17
<i>Odnos Savjeta i drugih kontrolnih tijela nedovoljno zakonski regulisan</i>	18
<i>Konferencija slučajeva o zaštiti od nasilja u porodici – preventivni mehanizmi ili zamjena za obuke?</i>	18
Preporuke	19
Zaštitnik ljudskih prava i sloboda.....	19
<i>Ispunjenje preporuka Zaštitnika od strane Uprave policije na niskom je nivou</i>	20
<i>Iskoraci – Zaštitnik podnio prvu krivičnu prijavu od osnivanja institucije</i>	21
<i>Nedovoljni kapaciteti Nacionalnog preventivnog mehanizma</i>	21
Preporuke	23
Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama	23
<i>Slobodan pristup informacijama</i>	24
<i>Inspeksijski nadzor kancelarijskog poslovanja – ko kontroliše kancelarije?</i>	26
<i>Podaci kojima je uklonjena oznaka tajnosti i dalje nepoznati</i>	26
<i>Podaci o mjerama tajnog nadzora nedostupni javnosti</i>	27
<i>Zaštita ličnih podataka u posjedu policije i MUP-a – Agencija bez “zuba”?</i>	27
<i>Praksa nadzora – samo dva slučaja u kojima je Agencija reagovala</i>	28
Preporuke	29
Agencija za sprječavanje korupcije	30
<i>Kontrola sprovođenja Plana integriteta tek predstoji</i>	31
<i>Obaveze u susret izborima – objava analitičkih kartica, putnih naloga</i>	32
Preporuke	32

UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	33
Zapošljavanje i napredovanje: bez jasne strategije do sada	33
Ka planskom zapošljavanju i karijernom sistemu	34
Diskreciono odlučivanje otvara prostor za politizaciju policije	35
Zapošljavanje na osnovu oglasa: praksa u 2015. i 2016. godini	35
Raspored “unazad” i bez obrazloženja.....	36
Ocjenjivanje bez mjerenja učinka: forma bez suštine.....	37
Upravljanje bez planiranja	38
Nagrađivanje bez rezultata	39
Nemarno upravljanje ljudskim resursima košta	40
Manjak ljudi za upravljanje ljudskim resursima	41
Politizacija: sistemski preduslovi perfidnog fenomena	41
Politizacija u praksi: Redovno djelovanje ili političko svrstavanje?	42
Uspostavljanje Specijalnog policijskog odjeljenja: politika i lične razmirice	42
Preporuke.....	43
UPRAVLJANJE FINANSIJAMA	45
Netransparentan rad unutrašnje revizije ne pomaže jačanju integriteta	45
I dalje bez jedinstvene evidencije imovine	46
Prekomjerna potrošnja i neprecizno planiranje budžeta u kontinuitetu	47
Uticaj državne revizije na upravljanje finansijama u MUP-u	49
Planiranje javnih nabavku daleko od izvršenja	50
Upravljanje novcem.....	52
Preporuke.....	52
UNUTRAŠNJA ODGOVORNOST	53
Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije	53
<i>Prijave građana.....</i>	53
<i>Kontrole zakonitosti rada.....</i>	55
<i>Pozicioniranje unutrašnje kontrole u sistemu nadzora nad policijom</i>	57
Pritužbe rukovodiocima i predmeti koje je inicirala sama policija	58
Disciplinska komisija	60
Etička odgovornost	61
Preporuke.....	61
KRIVIČNA ODGOVORNOST	64
Sumirani rezultati Tužilaštva i Sudova u predmetima protiv policijskih službenika	64
Za masovnu zloupotrebu ovlašćenja i javnu demonstraciju sile – “plavi” zid ćutanja nije probijen	66
Preporuke.....	67



UVOD

Druga po redu procjena institucionalnog integriteta policije, koju je pripremio tim istraživača/istraživačica Instituta alternativa, analizira kako se sistem odupire nepravilnostima i nezakonitostima u radu policijskih službenika, kako odgovara na uočene nepravilnosti i, posebno, s kojim problemima se nadležni akteri za kontrolu policije suočavaju prilikom postizanja bolje efikasnosti.

Analiza obuhvata period od novembra 2015. do novembra 2016. godine i nadovezuje se na rezultate prethodnog istraživanja.¹ U ovom izvještaju predstavili smo ključne novine, promjene, unapređenja, ali i negativne prakse i prepreke za efikasniji rad, s namjerom da damo doprinos unapređenju funkcionisanja policije, kao i povećanju povjerenja građana u njen rad, koje je na nezavidnom nivou, kao i u ostalim balkanskim zemljama.²

Izvještaj je strukturiran u pet poglavlja. Prvo poglavlje posvećeno je tijelima za spoljni nadzor nad policijom. U Crnoj Gori postoji pet tijela s ovom funkcijom (Skupština Crne Gore, Savjet za građansku kontrolu, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Agencija za sprječavanje korupcije). Naredna dva poglavlja su: Upravljanje ljudskim resursima i Upravljanje finansijama, dok su posljednja dva posvećena unutrašnjoj kontroli u širem smislu (Odjeljenje za unutrašnju kontrolu, Disciplinska komisija, Etički odbor, rukovodioci organizacionih jedinica u policiji) i, konačno, krivičnoj odgovornosti i radu pravosudnih organa.

Izvještaj je objavljen u okviru regionalnog projekta „Puls integriteta i povjerenja u policije na Zapadnom Balkanu: POINTPULS”. Projekat podržava Evropska unija, kroz program „Podsticanje civilnog društva” za mreže organizacija civilnog društva u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj izvještaja odgovoran je isključivo Institut alternativa i iskazani stavovi u ovom dokumentu nijesu nužno stavovi Evropske unije.

1 “Procjena integriteta policije u Crnoj Gori”, Institut alternativa, 2015, dostupna na: <http://media.institut-alternativa.org/2015/12/procjena-integriteta-policije-u-crnoj-gori.pdf>

2 “Stavovi građana o odgovornosti policije – Izvještaj”, Institut alternativa, 2016, dostupan na: <http://media.institut-alternativa.org/2016/10/stavovi-gradjana-o-policiji-rezultati-istrazivanja-cg.pdf>



SAŽETAK

U Crnoj Gori postoji složen sistem unutrašnjeg i spoljnog nadzora nad policijom, koji su i tokom 2016. godine karakterisali: nedovoljna saradnja i razmjena informacija između nadzornih tijela; nedovoljan uticaj njihovih kontrola, zaključaka i preporuka; te dilema kod građana kome prijaviti zloupotrebu, korupciju ili prekoračenje u primjeni ovlašćenja policije usljed prevelikog broja aktera. Iako su neki pomaci napravljeni, nadzorna tijela još uvijek nijesu postigla potrebnu efikasnost u primjeni svojih ovlašćenja.

Slučaj koji je naročito potresao javnost i doveo u pitanje sve dosadašnje reforme policije ipak ostaje prekomjerna upotreba sile kojom su završeni protesti opozicije krajem 2015. godine. Iako su se sva nadležna tijela bavila ovim slučajem, tokom 2016. godine nijedno nadzorno tijelo, a posebno Unutrašnja kontrola i Tužilaštvo – čija je odgovornost najveća, nijesu uspjeli da sruše zid ćutanja u policiji. Zbog odbijanja da se identifikuju, odgovorna lica za policijsku brutalnost ostala su nekažnjena. Ovaj slučaj ima višestruke posljedice: osim kršenja individualnih ljudskih prava građana koji su pretrpjeli nasilje, slučaj je pokazao da u policiji postoji spremnost da se toleriše zloupotreba ovlašćenja, a vinovnici prikriju. Komandant Specijalne antiterorističke jedinice (SAJ) optužen je da je pomogao službenicima ove elitne jedinice MUP-a da prikriju dokaze o nezakonitom prebijanju građana, preciznije za krivično djelo pomoć učiniocu poslije izvršenja krivičnog djela.

Parlamentarni nadzor nad policijom bilježi korake unazad. Do decembra 2016. godine, Odbor za bezbjednost i odbranu nije ispunio zakonsku obavezu razmatranja izvještaja o radu Ministarstva unutrašnjih poslova/Uprave policije. Opozicioni poslanici ovog Odbora pokušali su da iskoriste svoje pravo na održavanje kontrolnog saslušanja na zahtjev jedne trećine članova Odbora, ali su u tome bili spriječeni, jer predstavnici izvršne vlasti, zbog navodne nemogućnosti, nijesu prisustvovali zakazanoj sjednici. Odbor za antikorupciju imao je pet sjednica, ali nije razmatrao rad policije niti saslušavao njene predstavnike.

Savjet za građansku kontrolu policije ističe se po broju samoinicijativnih kontrola. Međutim, budući da nije dovoljno dobro pozicioniran u sistemu kontrolnih tijela – ima slične nadležnosti kao drugi nadzorni organi, ali mnogo skromnija ovlašćenja – njegove ocjene proizvode dovoljno efekata.



Od 47 predmeta Zaštitnika ljudskih prava, u šest je konstatovana povreda prava, što je iskorak u odnosu na raniji period, ali je ispunjavanje preporuka Zaštitnika od strane MUP-a i policije i dalje na nezadovoljavajućem nivou. Nacionalni preventivni mehanizam posebnu pažnju posvećuje kontroli postupanja policije prema licima u pritvoru, iako na ovim poslovima rade samo dva savjetnika.

Od 1. januara 2016. godine, Agencija za sprječavanje korupcije vrši kontrolu imovinskih kartona policijskih funkcionera i službenika. Među provjerenim službenicima do novembra 2016, 28 je službenika Ministarstva unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: MUP-a) i 50 službenika Uprave policije (u daljem tekstu: UP). Provjerom je utvrđeno da su netačne podatke prijavila četiri službenika MUP-a i devet službenika UP. Plan integriteta biće kontrolisan tek tokom 2017. godine, kada MUP dostavi izvještaj o njegovoj realizaciji.

Put do pozicija u policiji i dalje nije utaban za najposobnije i najzaslužnije, što se loše odražava na integritet službe. Ključni problemi uključuju diskreciju prilikom zapošljavanja i raspoređivanja i proizvoljno ocjenjivanje. Vlada je prepoznala neplansko upravljanje ljudskim resursima u policiji kao problem, i predvidjela uvođenje karijernog sistema u policiji, kroz direktno zapošljavanje diplomaca Policijske akademije. Međutim, za dalju profesionalizaciju i jačanje integriteta neophodno je sužavanje prostora za diskreciono odlučivanje na svim nivoima.

Nedovoljno transparentan rad i nepotpuni kapaciteti unutrašnje revizije, nedostatak sveobuhvatne evidencije imovine MUP-a, nedovoljni naponi u ispunjavanju preporuka Državne revizorske institucije u kontroli povjerljivih javnih nabavki, potrošnja izvan zakonskih limita, disproporcija u planiranju i realizaciji javnih nabavki, neki su od ključnih problema u oblasti upravljanja finansijama ove institucije.

Godinu dana kasnije, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu još uvijek ne raspolaže tehničkim kapacitetima za primjenu mjera tajnog nadzora, koja treba da pomogne u procesuiranju teških krivičnih djela policijskih službenika. U 2016. godini, Odjeljenje je podnijelo samo dvije krivične prijave protiv policijskih službenika, dok su same organizacione jedinice policije podnijele 10 krivičnih prijava policijskih službenika. Rukovodioci u policiji nastavili su s praksom pokretanja prekršajnih postupaka i izricanjem mjera zbog težih i lakših povreda službene dužnosti policijskim službenicima.

Ukupna tužilačka i sudska statistika za krivična djela iz oblasti korupcije policijskih službenika (primanje i davanje mita, zloupotreba službene dužnosti, itd.) nije javno dostupna, odnosno, tužilaštva i sudovi ne sačinjavaju cjelovitu informaciju o predmetima koji se vode protiv policijskih službenika. Na bazi parcijalno dostupnih podataka,



od 16 pravosnažnih odluka za tri godine, od 1. januara 2013, zaključno s oktobrom 2015, izrečene su svega tri zatvorske sankcije policijskim službenicima za sve vrste krivičnih djela.



SPOLJAŠNJI NADZOR

Autorke: Milica Milonjić, Aleksandra Vavić, Ana Đurnić

Do decembra 2016. godine, Odbor za bezbjednost i odbranu nije ispunio zakonsku obavezu razmatranja izvještaja o radu Ministarstva unutrašnjih poslova/Uprave policije. Opozicioni poslanici pokušali su da iskoriste svoje pravo na održavanje kontrolnog saslušanja na zahtjev jedne trećine članova Odbora, ali su u tome bili spriječeni, jer predstavnici institucija, zbog navodne nemogućnosti, nijesu prisustvovali zakazanoj sjednici. Odbor za anti-korupciju nije se bavio policijom u 2016. godini.

Odbor za bezbjednost i odbranu: Pasivnost u primjeni zakona

Odbor za bezbjednost i odbranu bio je u 2016. pasivniji u kontroli rada policije u odnosu na prethodnu godinu. Održao je svega šest sjednica, prvu od njih u maju ove godine, što predstavlja značajno manji broj u odnosu na prethodnu. Broj tačaka dnevnog reda koji se odnosio na rad policije takođe je bio manji. Za razliku od prethodnih godina, do decembra 2016. godine Odbor nije ispunio svoju obavezu, predviđenu Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, koja se odnosi na razmatranje Godišnjeg izvještaja o radu Ministarstva unutrašnjih poslova³ za 2015. godinu.

	2015.	2016.
Broj održanih sjednica	19	6
Broj tačaka dnevnog reda	41	16
Broj tačaka dnevnog reda koje se odnose na rad policije	8*	2**

* Razmatranje informacije u vezi s organizovanim kriminalom, zelenaštvom i drugim pitanjima iz oblasti bezbjednosti; Izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova o radu i stanju u upravnim oblastima za 2014. godinu; Razmatranje aktuelne bezbjednosne situacije u Crnoj Gori; Razmatranje informacija povodom aktuelne bezbjednosne situacije u Crnoj Gori; Razmatranje aktuelne bezbjednosne situacije povodom događaja na protestima od 24. oktobra 2015. godine; Predlog zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2014. godinu s Izvještajem o reviziji Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2014. godinu; Konačan Izvještaj Državne revizorske institucije o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja za 2014. godinu Ministarstva unutrašnjih poslova; Predlog zakona o Budžetu Crne Gore za 2016. godinu.

** Kontrolno saslušanje vrhovnog državnog tužioca, ministra unutrašnjih poslova i direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost na temu nerasvijetljenih ubistava u Crnoj Gori; Razmatranje informacija o aktuelnoj bezbjednosnoj situaciji u opštini Kotor i preduzetim aktivnostima nadležnih državnih organa s tim u vezi. Kontrolno saslušanje predsjednika Vijeća za nacionalnu bezbjednost Mila Đukanovića, koordinatora Biroa za operativnu

3 Vlada je Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova u 2015. godini usvojila na 154. Sjednici, održanoj 21. 4. 2016, url: http://www.gov.me/sjednice_vlade/154



koordinaciju službi bezbjednosti Duška Markovića, vrhovnog državnog tužioca Ivica Stankovića i glavnog specijalnog tužioca Milivoja Katnića povodom ocjena i stavova Vijeća za nacionalnu bezbjednost sadržanih u izvještaju ovog Vijeća zakazano je, ali nije održano.

Nadalje, Odbor je usvojio Plan parlamentarnog nadzora za 2016. godinu s pola godine zakašnjenja, čime je takođe prekršio Zakon.⁴ Plan parlamentarnog nadzora je dokument kojim se određuju ciljevi rada, ali i stvaraju polazni indikatori na osnovu kojih se rad Odbora može procjenjivati na kraju kalendarske godine. Od usvajanja ove zakonske obaveze, Odbor je nijednom nije ispunio u predviđenom roku.⁵

Nije bilo inicijativa za razmatranje posebnih izvještaja o policiji

Odbor nije razmatrao posebne izvještaje o policiji, koji bi mogli biti od koristi za kvalitetnije praćenje rada policije, kao što je npr. Analiza stanja prijema, napredovanja, obrazovanja i obuke policijskih službenika, koja je pokazala slabosti u postojećem sistemu prijema i napredovanja policijskih službenika.⁶ Odbor se takođe nije interesovao za razloge zbog kojih je ministar unutrašnjih poslova u Vladi izbornog povjerenja, Goran Danilović, predložio razrješenje direktora Uprave policije.

Dvije posjete MUP-u

Ni ove godine, tačnije od 2012. godine, Odbor nije vršio nadzor nad primjenom mjera tajnog nadzora, koje primjenjuje Uprava policije. Međutim, članovi Odbora realizovali su dvije posjete institucijama tokom 2016. i obje Ministarstvu unutrašnjih poslova, i to Direktoratu za vanredne situacije MUP-a i Sektoru granične policije Uprave policije MUP-a, no informacije o posjetama institucijama nijesu sačinjene u formi izvještaja Odbora i ne sadrže zaključke, mjere i preporuke.

Kontrolna saslušanja – jedna uspjela i jedna neuspjela inicijativa

Kao i prethodnih godina, u 2016. Odbor je organizovao jedno tematsko kontrolno saslušanje ministra unutrašnjih poslova i predstavnika ostalih institucija nad kojima vrši kontrolu, ovog puta na temu nerasvijetljenih ubistava u Crnoj Gori.

Odbor je usvojio četiri zaključka, u kojima konstatuje potrebu za poboljšanjem kapaciteta nadležnih organa i insistira na blagovremenom planiranju finansijskih sredsta-

4 Prema članu 12 Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, nadležni Odbor dužan je da do kraja tekuće godine donosi godišnji Plan parlamentarnog nadzora za narednu.

5 Naime, ovo radno tijelo redovno je donosilo plan između drugog i četvrtog mjeseca u godini, dok je posljednji plan usvojen tek na kraju šestog mjeseca. Datumi usvajanja Plana parlamentarnog nadzora: 13. 4. 2011, 24. 2. 2012, 30. 1. 2013, 10. 2. 2014, 27. 2. 2015, 27. 6. 2016. godine.

6 Više o ovome u poglavlju: "Upravljanje ljudskim resursima"



va za unapređenje materijalnih i ljudskih resursa, koji će doprinijeti postizanju boljih rezultata. No, iako su zaključci Odbora jedan od najvažnijih instrumenata za vršenje direktnog uticaja na državne organe sektora bezbjednosti i odbrane, Zakonom o parlamentarnom nadzoru nije posebno definisan status zaključaka i oni formalno-pravno nijesu obavezujući za institucije. Takođe, ovim Zakonom nije precizno uređeno ni izvještavanje o zaključcima.

Opozicioni poslanici u Odboru pokušali su da iskoriste svoje pravo na održavanje kontrolnog saslušanja na zahtjev jedne trećine članova, ali su u tome bili spriječeni, jer pozvani predstavnici izvršne vlasti, zbog navodne nemogućnosti, nijesu prisustvovali zakazanoj sjednici. Kontrolno saslušanje predsjednika Vijeća za nacionalnu bezbjednost Mila Đukanovića, koordinatora Biroa za operativnu koordinaciju službi bezbjednosti Duška Markovića, vrhovnog državnog tužioca Ivice Stankovića i glavnog specijalnog tužioca Milivoja Katnića bilo je zakazano za 29. jul 2016, a trebalo je da bude održano povodom ocjena i stavova sadržanih u Izvještaju Vijeća za nacionalnu bezbjednost.

Iako, prema članu 22 Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, Odbor može izreći novčanu kaznu zaposlenima u organima i institucijama ako na zahtjev Odbora ne prisustvuju sjednici, Odbor nije preduzeo dodatne mjere i radnje, a sjednica je odgođena do daljnjeg. Tokom 2015. i 2014. nije bilo inicijativa za održavanje kontrolnih saslušanja od strane trećine članova Odbora.

Razmjera predstavnika vladajućih partija i opozicije u Odboru za bezbjednost i odbranu je sedam u odnosu na šest u korist predstavnika partija na vlasti. Većinom radnih tijela koja se bave ovom oblašću u zemljama regiona predsjedavaju nezavisni ili poslanici iz opozicionih partija, dok u Sloveniji imaju i većinu potrebnu za odlučivanje.

Odbor za antikorupciju

Skupštinski odbor za antikorupciju u 2016. godini održao je pet sjednica, ali se nijedna nije odnosila na kontrolu policije. Neispunjeni Plan rada obuhvatio je veliki broj mjera, koje na sistemski i horizontalan način razmatraju rizike za korupciju u brojnim oblastima, ali uključuju i analizu rada nadležnih pravosudnih organa i policije.

Preporuke

- ▶ Izmjenama i dopunama Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane propisati kao obavezno razmatranja ključnih strateških dokumenata koja se tiču policije od strane Odbora za bezbjednost i odbranu.



- ▶ Izmjenama i dopunama Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane propisati obavezu subjekata nadzora da izvještavaju o zaključcima Odbora po automatizmu, a ne po naknadnom zahtjevu Odbora, u roku koji odredi Odbor.
- ▶ Potrebno je preciznije definisati mehanizam posjete institucijama. Informacije o posjetama treba sačinjavati i objavljevati u formi izvještaja sa zaključcima i preporukama.
- ▶ Imenovati predsjednika Odbora za bezbjednost i odbranu iz reda opozicije, kako bi se omogućio aktivniji rad Odbora i ohrabrila opozicija za veći broj inicijativa koje se odnose na kontrolu sektora bezbjednosti.
- ▶ Odbor za bezbjednost i odbranu treba da uvede praksu usvajanja godišnjih planova parlamentarnog nadzora do kraja tekuće godine za narednu kako bi u najvećoj mjeri iskoristio mehanizme koji mu stoje na raspolaganju za kontrolu rada sektora bezbjednosti i odbrane.

Savjet za građansku kontrolu rada policije

Savjet za građansku kontrolu policije ističe se po broju samoinicijativnih kontrola. Međutim, budući da nije dovoljno dobro pozicioniran u sistemu kontrolnih mehanizama – ima slične nadležnosti kao druga kontrolna tijela, ali mnogo skromnija ovlaštenja – ocjene Savjeta ne proizvode dovoljno efekata. Rad ovog tijela nije dovoljno transparentan – ne sačinjava godišnje, već višegodišnje izvještaje o radu, i sistemski ne izvještava o realizaciji svojih preporuka niti o efektima datih ocjena. Procedure četiri od pet subjekata koji kandiduju svoje predstavnike za rad u Savjetu su interne, a dokumenta o imenovanju se, nakon verifikacije, ne objavljuju na internet stranici Skupštine.

Savjet je jedno od proaktivnijih kontrolnih tijela: od ukupno 92 predmeta u radu tokom 2016. godine, sopstvenom inicijativom pokrenuo je njih 37, odnosno oko 40%, što je približan procenat samoinicijativno pokrenutih predmeta kao u i periodu 2009–2013.⁷ U periodu od početka 2014. do oktobra 2016. godine nije bilo pritužbi od strane policijskih službenika. Po mišljenju predsjednika Savjeta, problemi u prikupljanju podataka zavise od vrste predmeta na kojem rade, a rad im je posebno otežan ukoliko je slučaj politički obojen ili medijski eksponiran.⁸

7 U periodu 2009-2013, Savjet je pokrenuo 45% ukupnih predmeta u radu, kolektivno ili na inicijativu člana, *Policija i ljudska prava: građanska kontrola rada policije u praksi*, izvještajni period o radu Savjeta za građansku kontrolu rada policije 2009-2013. godine

8 Intervju s bivšim predsjednikom Savjeta za građansku kontrolu rada policije, Aleksandrom Zekovićem, održan 15. novembra 2016. godine



Proces imenovanja članova Savjeta nije dovoljno transparentan

Od pet članova Savjeta, četiri se biraju u skladu s procedurama koje nijesu poznate, odnosno javno dostupne. Naime, članovi Savjeta biraju se na period od pet godina i dolaze iz redova Advokatske komore, Ljekarske komore, Udruženja pravnika, Univerziteta Crne Gore i nevladinih organizacija koje se bave ljudskim pravima.⁹ Dok je imenovanje predstavnika nevladinih organizacija bliže uređeno Uredbom¹⁰ koja precizira uslove koje kandidat mora ispuniti, ali i NVO koje žele da ga podrže, ostala četiri navedena subjekta imenuju kandidate u skladu sa svojim internim procedurama. Nakon imenovanja kandidata, Administrativni odbor u Skupštini Crne Gore konstatuje imenovanja i predlaže Skupštini da usvoji predlog liste kandidata za članove Savjeta. Međutim, tokom 2015. godine, uoči formiranja novog saziva, Administrativni odbor nije javnosti, putem internet stranice Skupštine, učinio dostupnim dokumenta o imenovanju.

Nedovoljno pozicioniran Savjet u sistemu tijela koja kontrolišu policiju

Veliki je broj tijela koji kontrolišu rad policije iz različitih aspekata. Uloga Savjeta za građansku kontrolu nije u potpunosti jasna, što se najbolje vidi kada se njegova ovlašćenja uporede s drugim tijelom koje kontrolišu rad policije u kontekstu zaštite ljudskih prava, Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda.

	Zaštitnik	Savjet
Nadležnost	Preduzimanje mjera za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kad su povrijeđena aktom ili nepostupanjem državnih organa	Ocjenjivanje primjene policijskih ovlašćenja radi zaštite ljudskih prava i sloboda
Mehanizmi za utvrđivanje povrede prava	Pregled prostorija, posjećivanje lica lišenih slobode, neposredan pristup podacima, bez najave i odobrenja	Zahtjev Upravi policiji za dostavljanje informacija

9 Zakon o unutrašnjim poslovima, "Službeni list Crne Gore", broj 44/12

10 Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, "Službeni list Crne Gore", broj 007/12



Sankcija u slučaju nesaradnje	Iniciranje prekršajnog postupka za nedostavljanje podataka u roku koji je Zaštitnik odredio	Nema
Preduzimanje mjera za zaštitu ljudskih prava	Preporuke	Mišljenja

Naime, ova dva tijela imaju slične nadležnosti, ali različita ovlaštenja. Dok Zaštitnik preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa,¹¹ Savjet ocjenjuje primjenu policijskih ovlaštenja radi zaštite ljudskih prava i sloboda.¹² Za kontrolu primjene ovlaštenja - na raspolaganju imaju različite mehanizme. Zaštitnik može da, bez najave i odobrenja, izvrši pregled prostorija, posjećuje lica lišena slobode, neposredno pristupa podacima, dok Savjet samo može da zatraži informacije od policije, koje je ova dužna da dostavi.

Zaštitnik može da inicira pokretanje prekršajnog postupka protiv lica u organima koji mu ne dostave informacije ili ne saraduju s njim, dok Savjet takvu mogućnost nema, pa se često dešava da više puta šalje urgencije u cilju dostavljanja informacija. Iako često istupa u medijima i pokušava da koristi javni pritisak s ciljem da utiče na Upravu policije i MUP da bi mu dostavili podatke, ni to se nije pokazalo dovoljnim, što ovom tijelu umnogome otežava dolazak do informacija, a samim tim i kontrolu policije. Tokom 2016. Godine, u pet predmeta nije bilo moguće utvrditi povredu prava od strane službenika zbog nemogućnosti pristupa traženim dokumentima.¹³

Materijalni i administrativni kapaciteti skromni

Finansijska sredstva Savjeta u potpunosti su namijenjena za naknade za rad u Savjetu. Od tih naknada, dio izdvaja za svakodnevne troškove rada, uključujući i terenske posjete. Savjet ne objavljuje svoje izvještaje o realizaciji alociranog budžeta na svojoj internet stranici.

11 "Zaštitnik/ca samostalno i nezavisno, na načelima pravde i pravičnosti, preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kad su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja (u daljem tekstu: organi), kao i mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i mjere za zaštitu od diskriminacije.", član 2 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, "Službeni list Crne Gore" broj 32/14

12 Zakon o unutrašnjim poslovima, "Službeni list Crne Gore", broj 44/12

13 Podatak dobijen od bivšeg predsjednika Savjeta za građansku kontrolu rada policije, Aleksandra Zekovića.



Krajem 2015. godine, Savjet se obratio nadležnim skupštinskim tijelima¹⁴ inicijativom za uvećanje budžeta. Ta tijela su inicijativu podržala i amandmanski djelovala na predlog budžeta, te je za 2016. godinu Savjet za svoj rad na raspolaganju imao 37.420 EUR. Ipak, ovo uvećanje je takođe izdvojeno za naknade članovima,¹⁵ a ne za posebno planirane aktivnosti Savjeta.

Različito tumačenje Zakona o zaštiti ličnih podataka MUP-a i Savjeta ili pritisak na rad Savjeta?

Nakon protesta održanih 24. oktobra 2015, u medijima je objavljen snimak pripadnika Specijalne antiterorističke jedinice (SAJ) kako brutalno primjenjuju silu nad jednim građaninom. Nakon protesta, formirana je Komisija Uprave policije za utvrđivanje okolnosti upotrebe sredstava prinude. Komisija je Savjetu, na zahtjev, dostavila Izvještaj¹⁶, koji je Savjet objavio javnosti na svojoj internet stranici.

S tim u vezi, ministar unutrašnjih poslova uputio je inicijativu Agenciji za zaštitu ličnih podataka da pokrene postupak nadzora, tražeći da ispita da li je u konkretnom slučaju objavljivanja Izvještaja prekršena odredba Zakona o zaštiti ličnih podataka, jer je isti sadržao imena i prezimena službenika i jedinica u kojima su raspoređeni. Agencija nije mogla utvrditi povredu odredaba navedenog Zakona,¹⁷ ali je Savjet ovu inicijativu ministra doživio kao vrstu pritiska na njihov rad, tim više što je samo nekoliko dana nakon pokretanja postupka trebalo da bude otvoren konkurs za nove članove Savjeta, jer je starom Savjetu isticao mandat.¹⁸

Nesistematično izvještavanje Savjeta o svom radu i komunikaciji s ostalim nadzornim tijelima

Savjet redovno ažurira svoju internet stranicu¹⁹ obavještenjima o novim aktivnostima. Stranica ima tri osnovne rubrike,²⁰ koje sadrže niz zapisnika i informacija i upućenih preporuka. Iako je pohvalno što Savjet redovno obavještava javnost o radu, u potpunosti izostaje sličan način prikazivanja ispunjenih preporuka od strane Uprave policije, što je ključno, jer odgovara na pitanje koliko efekta je imao rad Savjeta. Dodatna

14 Odbor za bezbjednost i odbranu uputio je inicijativu Odboru za ekonomiju, finansije i budžet, koji je tokom sjednice, na kojoj je razmatran Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2016. godinu, zahtjev ocijenio opravdanim i uvećanje budžeta Savjeta uvrstio u predloge za izmjene.

15 Zakon o budžetu Crne Gore za 2016. godinu, "Službeni list Crne Gore", broj 79/15

16 Izvještaj dostupan na: <http://www.kontrolapolicije.me/images/biblioteka/dokumenti/Ocjene%20i%20preporuke/Dokument-Izvjestaj-Novembar-C1-Print-2015.pdf> pristupljeno 20. jula 2016.

17 Zapisnik o izvršenom nadzoru Savjeta za građansku kontrolu policije, br. 8054/15, 23.12.2015, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama – Odsjek za nadzor

18 Intervju s bivšim predsjednikom Savjeta za građansku kontrolu rada policije, Aleksandrom Zekovićem, održan 15. novembra 2016. godine

19 Internet stranica Savjeta: <http://www.kontrolapolicije.me>

20 "Programske aktivnosti", "Sjednice", "Ocjene i preporuke"



zamjerka je i neobjavljivanje godišnjih, već samo višegodišnjih izvještaja,²¹ što otežava praćenje rada i učinkovitosti Savjeta po godinama.

Odnos Savjeta i drugih kontrolnih tijela nedovoljno zakonski regulisan

Savjet o svojim zaključcima može da informiše i druga kontrolna tijela, iako ih to ne obavezuje da pokreću postupke za koje su nadležni.

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu nije pokretalo postupke po svojoj nadležnosti po ocjenama i preporukama Savjeta od početka 2015. godine do 21. juna 2016, nakon njihove analize, zbog nedostatka osnova za preduzimanje mjera iz njegove nadležnosti,²² dok je Etički odbor, tokom 2016. godine, na osnovu inicijative Savjeta, u dva slučaja sproveo svoju nadležnost i konstatovao kršenje Kodeksa policijskih službenika.²³

Savjet nije dužan da Skupštini dostavlja godišnji izvještaj o radu. Uprkos tome, u posljednjem periodu, skupštinska tijela²⁴ više puta su tražila izvještaje i ocjene Savjeta, posebno u svjetlu pitanja prekoračenja policijskih ovlašćenja tokom oktobarskih protesta 2015. godine. Iako je konsultovanje Savjeta od strane skupštinskih tijela dobra praksa, nije rezultiralo podrškom preporukama Savjeta. Zakonsko regulisanje odnosa Skupštine i Savjeta dodatno bi osnažilo ulogu ovog tijela i praćenje ispunjenosti preporuka koje ono izdaje.

Konferencija slučajeva o zaštiti od nasilja u porodici – preventivni mehanizmi ili zamjena za obuke?

Od novembra 2015. godine, Savjet je s partnerima organizovao pet konferencija o primjeni policijskih ovlašćenja u slučajevima zaštite od nasilja u porodici, što je primjer dobre prakse.²⁵ Tokom sastanka, prisutni diskutuju o postupanju policijskih službenika u konkretnom slučaju, te se starješine upoznaju s načinom na koji bi trebalo da se postupa u sličnim slučajevima.²⁶

S obzirom na to da ovaj mehanizam predstavlja vrstu edukacije i prevencije u pome-

21 Savjet je objavio Izvještaj o radu za period 2009-2013. i 2014-2015.

22 Odgovor predsjednika Odjeljenja za unutrašnju kontrolu od 24. 6. 2016. na dopis predsjednika Savjeta za građansku kontrolu rada policije, upućen 21. 6. 2016. godine, br. 050/16-40129/

23 Informacije sa sjednica Etičkog odbora, dostupne na sajtu MUP-a, http://www.mup.gov.me/rubrike/eticki_odbor/saopstenja

24 Odbor za bezbjednost i odbranu, Odbor za ljudska prava, Kolegijum Skupštine

25 Konferencija okuplja članove Savjeta, policijske službenike iz CB Podgorica koji rade na konkretnim slučajevima, njihove starješine i predstavnike nevladinih organizacija koje se bave ovom tematikom.

26 Pritužbe su se odnosile na neefikasnu zaštitu žrtve nasilja u porodici, arbitriranje između nasilnika i žrtve, tretiranje verbalnog nasilja kao obične svađe, i slično – podatak iz intervjua s bivšim predsjednikom Savjeta za građansku kontrolu rada policije



nutoj oblasti, a dao je određene rezultate²⁷, postavlja se pitanje da li policijski službenici dobijaju dovoljan nivo znanja o postupanju u osjetljivim slučajevima. Potrebno je sistemski pristupiti unapređenju obrazovnog sistema za službenike koji rade na slučajevima porodičnog nasilja, dok je odgovornost Ministarstva unutrašnjih poslova da službenike pravilno raspoređuje na sistematizovana mjesta.

Preporuke

- ▶ Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima uvesti obavezu Savjeta da o svom radu na godišnjem nivou izvještava skupštinska tijela: Odbor za bezbjednost i odbranu i Odbor za ljudska prava.
- ▶ Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima predvidjeti rok u okviru kojeg bi ministar unutrašnjih poslova trebalo da se izjasni po preporukama Savjeta za građansku kontrolu rada policije.
- ▶ Savjet za građansku kontrolu rada policije trebalo bi da unaprijedi izvještavanje na način što će, na svojoj internet stranici, pored svake preporuke i ocjene, blagovremeno postavljati i odgovore, kao i izvještaje o ispunjenju preporuka od strane nadležnih organa i starješina.
- ▶ Administrativni odbor Skupštine Crne Gore trebalo bi da na svojoj internet stranici objavljuje dokumenta o imenovanju članova za Savjet za građansku kontrolu rada policije.
- ▶ Revidirati godišnje planove obuka Policijske akademije za postupanje policijskih službenika u slučajevima nasilja u porodici.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, prema crnogorskom zakonodavnom okviru, ima značajna kontrolna ovlašćenja, i u nadzoru nad radom policije koristio ih je više nego u prethodnom periodu. Od 47 predmeta, u šest je konstatovana povreda prava, ali je ispunjavanje preporuka Zaštitnika od strane MUP-a i policije i dalje na nezadovoljavajućem nivou. Nacionalni preventivni mehanizam posebnu pažnju posvećuje kontroli postupanja policije prema licima u pritvoru, iako na ovim poslovima rade samo dva savjetnika.

27 Rezultat ove prakse je da od početka njene primjene nije bilo pritužbi na rad službenika koji rade na ovim predmetima u CB Podgorica, a dva službenika kod kojih je starješina prepoznao da ne posjeduju potreban senzibilitet za rad na ovim slučajevima premještena su na druga radna mjesta. Po prvi put ove godine, ministar unutrašnjih poslova je, pri donošenju odluke o godišnjim nagradama, uvažio preporuke Savjeta i nagradio tri policijska službenika koji rade na slučajevima porodičnog nasilja.



Tokom 2015. godine, bilo je 47 primljenih pritužbi na rad policije,²⁸ što predstavlja 7,17% od ukupnog broja pritužbi podnijetih Zaštitniku (641).²⁹ Od 47 predmeta, u šest je konstatovana povreda prava.³⁰ Poređenja radi, 2014. godine, Zaštitnik je postupao na osnovu 21 pritužbe i ni u jednom predmetu nije ustanovio povredu prava.³¹

U odnosu na 2014. godinu, ukupan broj pritužbi uvećan je³² dijelom zbog protesta održanih u oktobru 2015. godine, tokom kojih je postupanje policije bilo u fokusu javnosti. Ovim povodom formirana su 23 predmeta, a sve pritužbe odnosile su se na prekomjernu upotrebu sredstava prinude i neosnovano lišenje slobode. U tri slučaja konstatovana je povreda prava i izdata su mišljenja s preporukom.³³

Ispunjenje preporuka Zaštitnika od strane Uprave policije na niskom je nivou

U jednom slučaju tokom 2015. godine, Zaštitnik je na osnovu medijskih navoda, inicirao postupak po službenoj dužnosti. Radi se o slučaju građanina koji je pretučen od strane najmanje 14 pripadnika Specijalne antiterorističke jedinice (SAJ) u noći protesta, 24. oktobra 2015. U Mišljenju s preporukama,³⁴ Zaštitnik je utvrdio da je postupanje policije imalo elemente torture, te je zahtijevao da Uprava policije i Tužilaštvo sprovedu efikasnu istragu, obezbijede preduslove za identifikaciju pripadnika SAJ-a, s rokom od 15 dana.³⁵ U međuvremenu su samo dvojica pripadnika SAJ-a identifikovani po sopstvenom priznanju, dok je komandant na saslušanju pred Osnovnim državnim tužilaštvom tvrdio da ne može identifikovati svoje kolege. Kako UP nije postupila

28 Od ukupnog broja pritužbi u radu (48) okončano je 47 pritužbi, od čega 45 pritužbi iz 2015. godine i dvije iz 2014, od kojih se šest odnosilo na rad Uprave policije, 34 na rad Centra bezbjednosti (CB) Podgorica, dvije na rad CB Nikšić, jedna pritužba na rad CB Bijelo Polje, dvije na rad Odjeljenja bezbjednosti (OB) Plav i jedna na rad OB Kotor i Rožaje.

29 Izvještaj o radu Zaštitnika za 2015. godinu, dostupno na: <http://bit.ly/2gM3c2f>

30 Postupak po pritužbama na rad Policije okončan je na način što je: u 14 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u šest (6) je utvrđena povreda prava i dato je mišljenje s preporukom, u sedam (7) podnosilac je upućen da svoja prava ostvari kod drugih organa, u 11 predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga ni pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi), a u devet (9) slučajeva postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka, nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak i dr.), ibid

31 U 12 slučajeva utvrđeno je da nema povrede prava, u tri slučaja podnosilac je upućen da svoja prava ostvari kod drugih organa, u dva predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga, anonimna je, i dr.), a u četiri slučaja postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka), Izvještaj o radu za 2014. godinu, dostupno na <http://bit.ly/2gM7XJn>

32 U 2014. godini Zaštitnik je primio 19 pritužbi na rad policije, ibid

33 Osmo predmeta proslijeđeno je tužilaštvu na nadležno postupanje, u dva slučaja postupak je obustavljen zbog povlačenja pritužbi, dok je u deset slučajeva konstatovano da nije bilo povrede prava.

34 Mišljenje s preporukama br. 01-488/15-4, 14.12.2016, upućeno MUP-u i UP od strane Zaštitnika ljudskih prava i sloboda

35 *Tražim imena svih policajaca koji su tukli Martinovića*, CdM, <http://www.cdm.me/drustvo/hronika/bakovic-trazim-imena-svih-policajaca-koji-su-tukli-martinovica>



po preporukama, Zaštitnik je još jednom tražio informaciju o realizaciji preporuka,³⁶ što ukazuje na probleme u postizanju pune efikasnosti primjene zakonskih ovlaštenja Zaštitnika.

Iskoraci – Zaštitnik podnio prvu krivičnu prijavu od osnivanja institucije

Kako se iz izjašnjenja UP o realizaciji preporuka u vezi s protestima vidjelo da nije postupano po preporukama Zaštitnika, odnosno, da počinioci nijesu identifikovani, niti je UP pokrenula postupke za utvrđivanje odgovornosti,³⁷ Zaštitnik je u maju 2016. podnio krivičnu prijavu protiv Radosava Lješковиća, komandanta SAJ-a, navodeći da ometa pravdu odbijanjem da otkrije koji su pripadnici jedinice učestvovali u prebijanju građanina Martinovića, proglašavajući njegovo ponašanje, kao i ponašanje ostalih članova jedinice neprihvatljivim. Ovo je prva krivična prijava koju je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda podnio od početka formiranja ove institucije.³⁸

Drugo mišljenje s preporukama koje je Zaštitnik dostavio Upravi policije odnosi se takođe na incidente u noći protesta, kada je Zaštitnik utvrdio nečovječno i ponižavajuće postupanje policijskih službenika, povodom čega je takođe formiran slučaj u Tužilaštvu, a UP odgovorila da saraduje s nadležnim Tužilaštvom na rješavanju predmeta.

Tokom 2016, Zaštitnik je uputio Upravi policije tri Mišljenja,³⁹ od kojih je odgovoreno na jedno, u skladu s preporukama, a koje se odnosilo na omogućavanje ostvarivanja prava licima lišenim slobode – upoznavanje trećeg lica o lišavanju slobode i uručenje informativnog lista o mjerama zaštite na različitim jezicima. U drugom Mišljenju Zaštitnik je utvrdio da Uprava policije nije sprovela efikasnu istragu, uprkos činjenici da je podnosilac pritužbe podnosio prijave Upravi policije više puta od 2011. godine. Treće Mišljenje odnosi se na povredu prava nečovječnim i ponižavajućim postupanjem tokom oktobarskih protesta.

Nedovoljni kapaciteti Nacionalnog preventivnog mehanizma

Za razliku od drugih nadzornih tijela, Zaštitnik ima poseban kontrolni instrument – Nacionalni preventivni mehanizam za zaštitu lica lišenih slobode od mučenja i dru-

36 Informaciju o realizaciji preporuka Zaštitnik ljudskih prava i sloboda tražio je 27. 4. 2016.

37 Krivična prijava protiv Radosava Lješковиća, podnesena od strane Zaštitnika ljudskih prava i sloboda 30. maja 2016. godine, Rješenje po Zahtjevu Instituta alternativa za slobodan pristup informacijama, br. 03-931/16

38 Odgovor Zaštitnika ljudskih prava i sloboda na zahtjev Instituta alternativa za slobodan pristup informacijama, br. 03-1341/16

39 Rješenje po Zahtjevu Instituta alternativa za slobodan pristup informacijama podniet Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, br. 03-931



gih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (NPM), koji podrazumijeva preglede, kontrole i sagledavanje stanja u organima, institucijama i ustanovama u kojima se nalaze lica lišena slobode.

Na poslovima NPM u okviru institucije Zaštitnika rade dva savjetnika,⁴⁰ a u radu im povremeno pomaže Radni tim,⁴¹ koji čini 11 stručnjaka u oblasti prava, sudske medicine, psihijatrije, psihologije i sociologije. Iako su kadrovski kapaciteti nedovoljni,⁴² Radni tim ne saraduje stalno sa službenicima NPM-a, već se angažuje po potrebi i u zavisnosti od vrste posjete koja se obavlja. NPM je tokom 2015. godine obavio 17 redovnih posjeta prostorijama za zadržavanje u Upravi policije,⁴³ od ukupno obavljene 22 posjete (77%), što znači da se posebna pažnja posvećuje kontroli postupanja policije prema licima u pritvoru.

Nakon 17 posjeta, NPM utvrdio je šest novih preporuka upućenih Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije, koje se odnose na: obavezno uručivanje informativnih listova licima lišenim slobode i obezbjeđivanje uslova kao što su grijanje, osvjetljenje, higijene i ishrane.

U toku 2014. godine, NPM, tada bez radnog tima, obavio je 32 obilaska, od čega je obavljeno 14 obilazaka prostorija za zadržavanje Uprave policije i uputio 14 preporuka sa 43 mjere, od kojih su samo tri preporuke usvojene, dok je djelimično ispunjeno njih pet (sa šest mjera), odnosno u potpunosti neispunjeno šest preporuka sa 34 mjere.

Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode⁴⁴ donesen je 2012. godine i upodobljen je sa stanjem na terenu, iako nije u skladu sa standardima CPT-a. Na nesklad⁴⁵ između Pravilnika i međunarodnih standarda Zaštitnik upozorava od 2013. godine, ali do danas izmjene Pravilnika nijesu izvršene. Takođe, dok su prostorije za zadržavanje u CB Podgorica u potpunosti upo-

40 Toliko je i predviđeno Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji službe Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, donesenom 19. februara 2015.

41 Radni tim NPM formiran je 2015. godine.

42 Intervju sa predstavnikom institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, održan 25. novembra 2016.

43 NPM praktikuje posjete ustanovama, institucijama i organima u kojima se nalaze lica lišena slobode: policijske stanice, pritvorske jedinice, zatvori, bolnice, psihijatrijske ustanove, ustanove za brigu o djeci i omladini u sukobu sa zakonom i poremećajem u ponašanju, prihvatilišta za strance, centri za tražioce azila i domovi za stara lica. U kontekstu integriteta u policiji, fokusirali smo analizu na kontroli prostorija za zadržavanje u okviru UP.

44 Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode, "Službeni list Crne Gore", br. 52/12

45 Odnosi se na površinu prostorija za zadržavanje lica.



dobljene međunarodnim standardima⁴⁶ još 2010. godine, tretman lica lišenih slobode u drugim centrima bezbjednosti vrši se u prostorijama za zadržavanje koje ne zadovoljavaju te standarde.

Preporuke

- ▶ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda trebalo bi da podnosi inicijative za pokretanje disciplinskog postupka protiv policijskih službenika ili za razrješenje visokog rukovodnog kadra svaki put kada utvrdi povredu prava koja je nastala zbog povrede službene dužnosti.
- ▶ Predvidjeti više radnih mjesta u Nacionalnom preventivnom mehanizmu shodno radnom opterećenju zaposlenih.
- ▶ MUP bi trebalo da prilagodi prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode i podzakonski akt koji uređuje ovu materiju u skladu sa standardima CPT.

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

MUP, koji postupa po zahtjevima koji se dostavljaju i policiji, jedan je od obveznika primjene Zakona o SPI koji najredovnije odgovara na zahtjeve, ima najmanji broj žalbi na rješenja i redovno izvještava AZLP i javnost o stanju u oblasti slobodnog pristupa informacijama. Međutim, AZLP nije ažurna u postupanju po žalbama na rješenja organa vlasti, što može biti obeshrabrujuće za podnosiocel žalbe i uticati na njihovo odustajanje od pristupa traženoj informaciji. U dijelu zaštite ličnih podataka, AZLP može samo izvršiti kontrolu i konstatovati nepravilnosti. Međutim, u praksi, AZLP ne može procesuirati lice u organu vlasti za koje utvrdi da je prekršilo Zakon o zaštiti ličnih podataka, već samo može obavijestiti starješinu organa o tome. U tom slučaju, starješina organa odlučuje da li će službenik biti sankcionisan i opredjeljuje se za vrstu sankcije, čime se umanjuje uticaj AZLP.

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (u daljem tekstu: AZLP) vrši spoljnu kontrolu nad radom MUP-a nadzorom primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama⁴⁷ i Zakona o zaštiti ličnih podataka. AZLP je u vršenju poslova iz svog djelokruga samostalna i nezavisna i ima svojstvo pravnog lica. Ova agencija Skupštini podnosi godišnji izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama. Takođe, AZLP je dužna da Skupštini dostavi izvještaj uvijek kada Skupština to zatraži.⁴⁸

46 Standardi CPT – Komiteta za prevenciju torture, iskazani u Opcionom protokolu uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ponižavajućih kazni i postupaka, a potvrđeni Zakonom o potvrđivanju Opcionog protokola ("Sl. list Crne Gore", Međunarodni ugovori, 9/08)

47 Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 044/12 od 9. 8. 2012)

48 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ("Službeni list Crne Gore", br. 079/08 od 23. 12. 2008, 070/09 od 21. 10. 2009, 044/12 od 9. 8. 2012)



Slobodan pristup informacijama

Ministarstvo unutrašnjih poslova je tokom 2015. godine redovno dostavljalo AZLP izvještaje o podnijetim i riješenim zahtjevima za slobodan pristup informacijama (u daljem tekstu: zahtjevi za SPI).⁴⁹

Takođe, MUP je tokom 2016. redovno objavljivao kvartalne izvještaje o broju predmeta i načinu rješavanja zahtjeva za SPI,⁵⁰ što je dobra praksa. Imajući u vidu broj zahtjeva koje primi na godišnjem nivou, MUP je jedan od obveznika primjene Zakona o SPI koji najredovnije odgovara na zahtjeve za SPI, ima najmanji broj žalbi na rješenja i redovno izvještava AZLP i javnost o stanju u oblasti slobodnog pristupa informacijama.

Broj zahtjeva za SPI podnijetih MUP-u čini oko 13% ukupnog broja zahtjeva koji su tokom 2015. godine podnijeti obveznicima primjene Zakona o SPI, dok žalbe koje su se odnosile na rješenja ovog ministarstva čine samo oko 2% ukupnog broja žalbi podnijetih u ovom periodu.⁵¹

Međutim, AZLP nije ažurna u postupanju po žalbama podnijetim protiv rješenja organa vlasti i krši zakonski rok od 15 dana za odlučivanje po žalbi.⁵² Ovakva praksa obeshrabruje podnosiocima zahtjeva da se obraćaju Agenciji, što nekad rezultira odustajanjem od ostvarivanja pristupa traženoj informaciji.

Tabela 1: Predmeti MUP-a u oblasti slobodnog pristupa informacijama

MUP/Policija	Januar-avgust 2016. *	2015. **	2014. ***	2013. ****
Broj podnijetih zahtjeva	455	579	404	304
Broj riješenih zahtjeva	443	566	398	293
Djelimično usvojeno	244	/	/	/

49 Izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslovima o radu i stanju u upravnim oblastima za 2015. godinu, str. 34

50 Broj predmeta i način rješavanja zahtjeva za slobodan pristup informacijama za I, II i III kvartal, izvještaji dostupni na: <http://www.mup.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

51 Izračunato na osnovu podataka iz izvještaja o radu MUP-a i izvještaja o radu AZLP

52 Samo tokom 2016. godine, IA je podnio 12 žalbi AZLP protiv različitih organa vlasti. Do zaključivanja ove studije, AZLP nije postupila ni po jednoj od podnijetih žalbi, iako je zakonski rok od 15 dana istekao za svaku od njih.



Usvojen zahtjev/ odobren pristup	381	516	388	244
Broj upućenih zahtjeva nadležnim organima	24	32	1	10
Broj odbijenih zahtjeva	11	17	5	11
Broj obavještenja	12	/	/	/
Broj obavještenja da se informacija nalazi na sajtu MUP-a	27	1	4	5
Broj žalbi	17	21	14	13
Ishod po žalbi	3 žalbe - usvojene; 14- neriješeno	6 - odustali od žalbe; 8- odbijene	2 – odustali od žalbe; 8 – odbijene	3 – obustavljen postupak; 10 – usvojeno
Upravni spor	0	0	1 tužba odbijena	29 tužbi, 21 – usvojena, 3 – odbijene i 5 rješenja o obustavljanju postupka

* Broj predmeta i način rješavanja zahtjeva za slobodan pristup informacijama za I, II i III kvartal, izvještaji dostupni na: <http://www.mup.gov.me/vodici/izvjestaji> (pristupljeno 11. 12. 2016)

** Izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova o radu i stanju u upravnim oblastima za 2015. godinu, objavljen 21. 4. 2016. godine, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade/154 (tačka 16), pristupljeno 11. 12. 2016.

*** Izvještaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave za kadrove, nad kojom MUP vrši nadzor za 2013. godinu, objavljen 14. 5. 2014. godine, dostupno na: <http://goo.gl/FnVVKg> (pristupljeno 26. 10. 2015)

**** Izvještaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave za kadrove, nad kojom MUP vrši nadzor za 2013. godinu, objavljen 14. 5. 2014. godine, dostupno na: <http://goo.gl/FnVVKg> (pristupljeno 26. 10. 2015)

Međutim, iako statistika govori pozitivno o postupanju MUP-a u dijelu slobodnog pristupa informacijama, ovo ministarstvo, ali i većina drugih državnih organa, godinama krši Zakon o slobodnom pristupu informacijama nepreciznim tumačenjem odredbe o proaktivnom objavljivanju. Naime, Zakon propisuje vrste informacija koje



je svaki organ vlasti dužan da objavljuje proaktivno.⁵³ Po tom osnovu, organi vlasti dužni su da proaktivno objavljuju, između ostalog, i “informaciju kojoj je po zahtjevu pristup odobren”. Dakle, kada organ vlasti donese rješenje kojim podnosiocu zahtjeva odobrava pristup traženoj informaciji, dužan je da objavi i traženu informaciju na svojoj internet stranici. Međutim, pogrešno tumačeći Zakon, MUP objavljuje samo rješenje kojim se podnosiocu zahtjeva pristup odobrava, ali ne i informaciju kojoj je pristup odobren.

Inspeksijski nadzor kancelarijskog poslovanja – ko kontroliše kancelarije?

Loša saradnja između AZLP i MUP-a postoji u dijelu vršenja inspeksijskog nadzora.⁵⁴ Ova nadležnost MUP-a dio je njegovih upravnih nadležnosti koje ima nad svim obveznicima primjene Zakona o SPI, a ne samo nad policijom, ali je važna s aspekta integriteta cijelog ministarstva, naročito kada se inicijativa AZLP odnosi na kontrolu kancelarijskog poslovanja u MUP-u, odnosno Upravi policije. U dva predmeta, AZLP je tražila Upravnoj inspekciji da izvrši kontrolu kancelarijskog poslovanja u MUP-u i provjeri da li MUP i policija imaju tražene informacije u svom posjedu. Međutim, ni u jednom od ova dva slučaja Inspekcija nije postupila po zahtjevu AZLP.⁵⁵ U drugim slučajevima, kada je Upravna inspekcija postupila po zahtjevu AZLP, donosila je rješenja kojim se organu vlasti kod kog je vršena kontrola kancelarijskog poslovanja, odnosno utvrđeno da organ vlasti jeste u posjedu tražene informacije iako je rješenjem konstatovano da nije, nalaže da otkloni nepravilnosti.⁵⁶

Podaci kojima je uklonjena oznaka tajnosti i dalje nepoznati

Dokumenta s kojih je uklonjena oznaka “tajno” ne objavljuju se proaktivno. Ovakva praksa ne pospješuje izgradnju kulture otvorenosti organa vlasti, pogotovo onih u čijem radu nastaju tajni podaci, što dodatno otežava javnosti da se upozna s informacijama koje više ni na jedan način ne mogu ugroziti bezbjednost ili tok postupka, a mogu puno toga reći o kvalitetu rada policije.

53 Član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Službeni list Crne Gore”, br. 044/12 od 9. 8. 2012)

54 Savjet AZLP, radi rješavanja po žalbi i vršenju nadzora nad zakonitošću upravnih akata po zahtjevima za SPI, može da zahtijeva da inspekcija koja je nadležna za kontrolu kancelarijskog poslovanja, a to je Upravna inspekcija u sastavu MUP-a, utvrdi da li organ vlasti posjeduje traženu informaciju, član 40 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Službeni list Crne Gore”, br. 044/12 od 9. 8. 2012)

55 Jedan slučaj odnosi se na 2015, a drugi na 2016. godinu. Informacija sa sastanka s predstavnicima AZLP, održanog 17. novembra 2016. godine

56 Ibid.



Podaci o mjerama tajnog nadzora nedostupni javnosti

Ograničenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama je što je samo moguće ostvariti uvid u dokumenta koja već postoje, a organi nijesu dužni da sačine nove informacije, pa čak ni one koje su od javnog interesa. Na taj način je onemogućeno pristupiti veoma važnim informacijama o radu policije. Primjera radi, sami statistički podaci, koji ne bi otkrili suštinu, odnosno ono što se mjerama tajnog nadzora otkriva, trebalo bi da budu dostupni, kako bi javnost i građani imali uvid u to koliko su MTN zaista efikasne. IA se početkom godine obratio MUP-u zahtjevom za pristup statističkim podacima,⁵⁷ nakog čega nam je odgovoreno da statistički, obrađeni podaci ne postoje. Dakle, ovoj vrsti podataka ne osporava se pristup, ali se oni ne sačinjavaju, a to je slučaj s brojnim informacijama o radu policije za koje građani imaju interes.

Zaštita ličnih podataka u posjedu policije i MUP-a – Agencija bez “zuba”?

Vršenjem svojih nadležnosti, MUP i policija prikupljaju detaljne podatke o građanima koji mogu biti i zloupotrijebljeni. U skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka, AZLP vrši nadzor preko kontrolora koji su ovlašćeni za obavljanje poslova nadzora. Nadzor se vrši po službenoj dužnosti, u skladu s Planom nadzora, koji se donosi na godišnjem odnosno mjesečnom planu na nivou Agencije, ali postoji i vanredni nadzor, koji se vrši na zahtjev za zaštitu fizičkih lica. U vršenju nadzora, Agencija je ovlašćena da rješenjem:

- naredi da se nepravilnosti u obradi ličnih podataka otklone u određenom roku,
- privremeno zabrani obradu ličnih podataka koji se obrađuju suprotno odredbama Zakona,
- naredi brisanje ličnih podataka prikupljenih bez pravnog osnova,
- zabrani iznošenje ličnih podataka iz Crne Gore ili davanje na korišćenje ličnih podataka korisnicima ličnih podataka suprotno odredbama Zakona,
- zabrani povjeravanje poslova obrade ličnih podataka kada obrađivač ličnih podataka ne ispunjava uslove u pogledu zaštite ličnih podataka, ili je povjeravanje navedenih poslova sprovedeno suprotno odredbama Zakona.⁵⁸

Međutim, AZLP nema nadležnost procesuiranja lica u organu vlasti za koje utvrdi da je prekršilo Zakon o zaštiti ličnih podataka, već samo može obavijestiti starješinu

57 Predlozi koje je policija uputila državnom tužiocu za pokretanje mjera tajnog nadzora, broj izvršenih MTN, iznos finansijskih sredstava utrošenih za sprovođenje MTN, podaci o saradnji s ANB povodom MTN, informacije o izvršenim kontrolama, informacije o pokrenutim postupcima odgovornosti u slučajevima administrativnih i proceduralnih propusta i nezakonitih postupaka i zloupotreba

58 Član 71 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (“Službeni list Crne Gore”, br. 079/08 od 23. 12. 2008, 070/09 od 21. 10. 2009, 044/12 od 9. 8. 2012)



organa o tome. U tom slučaju, starješina organa odlučuje da li će službenik biti sankcionisan i opredjeljuje se za vrstu sankcije.

Praksa nadzora – samo dva slučaja u kojima je Agencija reagovala

Tokom 2015. godine, MUP je dva puta bio predmet nadzora od strane AZLP.⁵⁹ U jednom slučaju, AZLP je ispitivala da li je prekršen Zakon o zaštiti ličnih podataka na način da su lični podaci (ime, prezime i fotografija) lica koja su provjeravana u vezi s izazivanjem nereda 24. oktobra na protestima Demokratskog fronta neosnovano proslijeđeni od strane MUP-a iz Registra izdatih ličnih karata “Dnevnim novinama”. AZLP je izvršila nadzor po zahtjevu za zaštitu prava koji je Agenciji uputio pravni zastupnik pomenutih lica. U sprovedenom postupku, AZLP je utvrdila da je “N.N. lice iz Uprave policije vršilo obradu predmetnih ličnih podataka iz Evidencije o izdatim ličnim kartama na nezakonit način i suprotno odredbama Zakona o ličnoj karti i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti”.⁶⁰ Međutim, protiv ovog lica u MUP-u/Upravi policije nije vođen disciplinski postupak,⁶¹ čime je kontrola koju je sprovela Agencija obesmišljena.

Tokom 2016. pažnju javnosti privukao je slučaj kada su policijski službenici prikupili listinge svih građana od svih mobilnih operatera u Crnoj Gori, po nalogu sudija za istragu. Kontrolori Agencije u više navrata kontrolisali su MUP, odnosno Upravu policije, a najavili su i novu kontrolu nakon izbora, u kojoj će provjeravati da li je policija zadržavala listinge građana protiv kojih nijesu pokrenuti postupci, a ukoliko jeste, ti podaci moraće da se unište zbog zaštite privatnosti.⁶² Savjet AZLP dostavio je svoje Mišljenje Vrhovnom sudu Crne Gore. Vrhovni sud održao je posebnu sjednicu 13. septembra 2016. godine na kojoj je usvojen Pravni stav da “sudija (za) istragu ne može izdati naredbu za dostavljanje podataka o elektronskom komunikacijskom saobraćaju za teritoriju cijele Crne Gore ili pojedine opštine već za konkretno lice (vlasnik odnosno korisnik telekomunikacijskog sredstva) i s njim povezanim licima ili za određenu elektronsku komunikacijsku adresu (telefonski broj, e-mail adresa i dr.)”.⁶³ Dodatno,

59 Vanredni nadzor po inicijativama za zaštitu prava, Izvještaj o radu Agencije za zaštitu ličnih podataka za 2015. godinu, str. 30, dostupan na: <http://azlp.me/index.php/me/izvjestaji/godisnji-izvjestaji>

60 Ibid, str. 37.

61 Rješenje MUP-a 08 Broj: UPI - 007 /16- 6005/2 od 1. 12. 2016. godine na zahtjev za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa.

62 “Dan” online, “Uništiti listinge građana”, 17. 10. 2016, dostupno na: <http://www.dan.co.me/index%20bez%20autorskih.php?nivo=3&rubrika=Drustvo&datum=2016-10-17&clanak=568947&naslov=Uni%20titi%20listinge%20gra%20F0ana>

63 Pravni stav Su.V.br.413/16, Vrhovni sud Crne Gore, Sudija za istragu naredba za dostavljanje podataka o elektronskom komunikacijskom saobraćaju, dostupno na: <http://sudovi.me/vrhs/biblioteka/nacelni-pravni-stavovi/>



AZLP je konstatovala da je u ovom slučaju policija isključivo postupala po nalogu sudije za istragu, što je bila obavezna prema Zakonu o krivičnom postupku, te da integritet policije njime nije narušen.⁶⁴

AZLP je kao problem prepoznala i to što ne postoji učestala praksa među organima vlasti, pa tako ni u MUP-u/Upravi policije, da traže mišljenje AZLP kada je u pitanju način prikupljanja i obrade ličnih podataka.⁶⁵ Jedini slučaj iz 2015. i 2016. godine kada je MUP tražio mišljenje AZLP nije se odnosio na način prikupljanja i obradu ličnih podataka u MUP-u, već na objavljivanje ličnih podataka od strane drugog tijela iz sistema spoljne kontrole – Savjeta za građansku kontrolu rada policije.

Preporuke

- ▶ Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da promijeni praksu primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama u dijelu proaktivnog objavljivanja informacija i da objavljuje informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren, umjesto objavljivanja rješenja kojim se zahtjev odobrava, kao što je sadašnja praksa.
- ▶ Upravna inspekcija u sastavu MUP-a treba da vrši kontrolu kancelarijskog poslovanja po inicijativama Savjeta AZLP i da izvještava Savjet o rezultatima kontrole.
- ▶ MUP treba da uspostavi praksu proaktivnog traženja mišljenja AZLP o načinu prikupljanja i obrade ličnih podataka.
- ▶ Unaprijediti interno evidentiranje informacija koje su u posjedu MUP-a/UP u elektronskim bazama podataka.
- ▶ Unaprijediti deklasifikaciju dokumenata u posjedu MUP-a/UP proaktivnim objavljivanjem dokumenata s kojih je skinuta oznaka “tajno”.
- ▶ Unaprijediti transparentnost rada Komisije za periodično preispitivanje oznaka “tajno” redovnim objavljivanjem informacija o održanim sjednicama i rezultatima rada na internet prezentaciji MUP-a.

64 Podatak sa sastanka s predstavnicima AZLP, održanog 17. 11. 2016. godine.

65 Informacija s intervjua s predstavnicima AZLP održanog 17. novembra 2016. godine



Agencija za sprječavanje korupcije

Od 1. januara 2016. godine Agencija vrši kontrolu imovinskih kartona policijskih službenika. Među provjerenim službenicima do novembra 2016. 28 službenika je iz MUP-a i 50 službenika iz Uprave policije. Provjerom je utvrđeno da su netačne podatke prijavili četiri službenika MUP-a i devet službenika Uprave policije. Plan integriteta kontrolisaće tek tokom 2017. godine, kada MUP dostavi izvještaj o njegovoj realizaciji.

Agencija za sprječavanje korupcije uspostavljena je u januaru 2016. godine, sa zadatkom da, između ostalog, vrši nadzor nad podnošenjem izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera, izradom i sprovođenjem planova integriteta, kontrolom finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja i zaštiti zviždača.

Od 13 javnih funkcionera MUP-a, koliko ih je na spisku od oktobra 2016. godine,⁶⁶ na internet stranici ASK dostupan je Izvještaj o prihodima i imovini njih 12, dok za jednog⁶⁷ funkcionera nije dostupan izvještaj. Svi policijski službenici koji su u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima obavezni da dostavljaju Izvještaj o prihodima i imovini, njih 439,⁶⁸ ispunili su ovu zakonsku obavezu.⁶⁹ Među provjerenim službenicima do novembra 2016. 28 službenika je iz MUP-a i 50 službenika iz Uprave policije. Provjerom je utvrđeno da su netačne podatke prijavili četiri službenika MUP-a i devet službenika Uprave policije.⁷⁰

66 Ministar, državna sekretarka, sekretar ministarstva, dva generalna direktora, VD generalnog direktora Direktorata za međunarodno-pravnu saradnju, direktorica Direktorata za unutašnje poslove, generalni direktor Direktorata za vanredne situacije, Direktor Uprave policije, pomoćnik direktora UP za Sektor kriminalističke policije, pomoćnik direktora UP za Sektor granične policije i dva pomoćnika direktora Uprave policije. Spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada – oktobar 2016, dostupno na: <http://www.mup.gov.me/vodici> (pristupljeno 2. 12. 2016. godine)

67 Mirsad Mulić, generalni direktor Direktorata za vanredne situacije. Podaci traženi u bazi Agencije za sprječavanje korupcije, dostupno na: <http://portal.antikorupcija.me:9100/acamPublic/funkcioner-Search.htm> (pristupljeno 2. 12. 2016. godine)

68 "Policijski službenici u zvanju glavni policijski inspektor, viši policijski inspektor I klase, viši policijski inspektor, samostalni policijski inspektor, glavni policijski savjetnik, viši policijski savjetnik I klase, viši policijski savjetnik i samostalni policijski savjetnik, dužni su da podnesu izvještaj o imovini i prihodima, kao i imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu, u skladu sa posebnim zakonom," član 103a Zakona o unutrašnjim poslovima ("Službeni list Crne Gore", br. 044/12 od 9. 8. 2012, 036/13 od 26. 7. 2013, 001/15 od 5. 1. 2015). Prema Kadrovskom planu organa državne uprave i Službe Vlade Crne Gore za 2016. godinu, u MUP-u je zaposleno 439 policijskih službenika u navedenim zvanjima. Kadrovski plan dostupan na: http://www.uzk.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=4539:kadrovski-plan-organa-dravne-uprave-i-slube-generalnog-sekretarijata-vlade-za-2016-godinu&catid=36:novosti&Itemid=18

69 "Od ukupno 1219 državnih službenika koji imaju obavezu podnošenja Izvještaja Agenciji, svi su ispunili obavezu dostavljanja Izvještaja o prihodima i imovini (Uprava za inspeksijske poslove, Uprava policije, Poreska Uprava i Uprava Carina)." III kvartalni izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije za period januar-septembar 2016. godine, dostupan na: http://antikorupcija.me/media/documents/III_KVARTAL_Izvjestaj_o_radu_ASK.pdf

70 "Službenici MUP-a i UP dostavili ASK netačne imovinske podatke," "Vijesti", 29. 12. 2016, dostupno na: <http://www.vijesti.me/tv/sluzbenici-mup-a-i-up-dostavili-ask-netacne-imovinske-podatke-918513>



Potpuna provjera imovinskih kartona podrazumijeva provjeru svih podataka navedenih u podnesenom Izvještaju, upoređivanjem s pribavljenim podacima o prihodima i imovini javnih funkcionera i članova zajedničkog domaćinstva, od organa i pravnih lica koji u svojim evidencijama raspolažu podacima o prihodima i imovini javnih funkcionera, kao i izvorima sredstava kojima je pribavljena pokretna i nepokretna imovina. Navedeni podaci prikupljaju se od Poreske uprave, Uprave za nekretnine, Komisije za hartije od vrijednosti, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva saobraćaja i pomorstva i poslovnih banaka u Crnoj Gori.⁷¹

Kontrola sprovođenja Plana integriteta tek predstoji

Ministarstvo unutrašnjih poslova sačinilo je i dostavilo Agenciji u predviđenom zakonskom roku Plan integriteta, te ispunilo zakonsku obavezu imenovanja lica zaduženog za sprovođenje plana integriteta (menadžera integriteta), u skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije. MUP je sačinio Plan integriteta u skladu sa formom (obrascom) koju je propisala ASK.⁷² Organi vlasti dužni su da sačine i dostave Agenciji do 15. aprila 2017. godine Izvještaj o sprovođenju plana integriteta u 2016. godini, a Agencija će tek tokom 2017. godine, na osnovu dostavljenih planova i izvještaja o njihovom sprovođenju, sačiniti prvi izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta, koji će biti sastavni dio godišnjeg Izvještaja o radu Agencije.

Sam dokument – Plan integriteta, kojim se procjenjuje koliko su određena radna mjesta podložna nastanku i razvoju korupcije, i kako se može poboljšati integritet službenika, inoviran je u 2016. godini.⁷³ Međutim, i dalje nije u dovoljnoj mjeri zasnovan na dokazima, jer se na pojedinim mjestima u mjerama odgovora na rizik preporučuje vršenje periodične analize izloženosti radnih mjesta korupciji. Iz toga proizilazi da takva analiza tek treba da bude sprovedena, iako bi po logici stvari trebalo da prethodi Planu integriteta. Iz ove osnovne manjkavosti Plana prozilaze i brojne druge, koje se odnose na tipska objašnjenja rizika i mjera odgovora na njih, ne uvažavajući u dovoljnoj mjeri specifičnosti radnog mjesta i povezanih nadležnosti. Rizik korupcije prepoznat je u svega nekoliko organizacionih jedinica policije i to uglavnom u Sektoru granične policije, a u manjoj mjeri u Forenzičkom centru, Specijalnoj antiterorističkoj jedinici i Posebnoj jedinici policije.

71 III kvartalni izvještaj o sprovođenju Plana rada Agencije za 2016. godinu, novembar 2016. godine, dostupno na: http://antikorupcija.me/media/documents/III_KVARTAL_Izvjestaj_o_radu_ASK.pdf

72 O sadržaju i kvalitetu ovog dokumenta vidjeti poglavlje Upravljanje ljudskim resursima.

73 Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Plan integriteta, Podgorica, mart 2016. godine, dostupan na: [file:///Users/milena/Downloads/Plan%20integriteta%202016%20\(2\).pdf](file:///Users/milena/Downloads/Plan%20integriteta%202016%20(2).pdf)



Obaveze u susret izborima – objava analitičkih kartica, putnih naloga

MUP je tokom trajanja izborne kampanje za parlamentarne izbore redovno ispunjavao obaveze iz Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. U tom smislu, MUP je od dana raspisivanja izbora, 11. jula, do 16. novembra sedmodnevno objavljivao i dostavljao Skupštini analitičke kartice⁷⁴ sa računa u svom posjedu i objavljivao i dostavljao ASK izdate putne naloge za upravljanje službenim vozilima. Na internet stranici Ministarstva postoji posebni odjeljak koji se odnosi na ispunjavanje obaveza iz Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.⁷⁵ Međutim, ASK ima nadležnost samo da prikuplja dokumenta i kontroliše da li se oni periodično objavljuju, bez zalaženja u kontrolu njihovog sadržaja.

Preporuke

- ▶ ASK bi trebalo da tokom cijele godine prati kako se sprovode Planovi integriteta i time daje pravovremeni doprinos realizaciji mjera.
- ▶ ASK bi trebalo da kontroliše imovinske kartone javnih funkcionera MUP-a i Uprave policije, a naročito imovinske kartone policijskih službenika u srazmjernom broju njihovog učešća u ukupnom broju funkcionera i službenika koji imaju obavezu dostavljanja izvještaja.
- ▶ Izmijeniti Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja kako bi se Agenciji za sprječavanje korupcije omogućila kontrola sadržaja dokumenata koji su organi vlasti dužni da podnose i objavljuju tokom izborne kampanje i mjesec dana nakon trajanja izborne kampanje.

74 Dokument koji sadrži detalje o transakcijama sa računa organa uprave, a koji su sve budžetske potrošačke jedinice na državnom i lokalnom nivou dužne da objavljuju od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora, sedmodnevno na svojoj internet stranici, u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("Službeni list Crne Gore", br. 052/14 od 16.12. 2014, 076/15 od 28. 12. 2015)

75 http://www.mup.gov.me/ministarstvo/zakon_o_finansiranju_politickih_subjekata/



UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Autorka: Milena Milošević

Put do pozicija u policiji i dalje nije utaban za najsposobnije i najzaslužnije, što se loše odražava na integritet službe. Ključni problemi uključuju diskreciju prilikom zapošljavanja i raspoređivanja i proizvoljno ocjenjivanje. Vlada je prepoznala neplansko upravljanje ljudskim resursima u policiji kao problem i predvidjela uvođenje karijernog sistema u policiji, kroz direktno zapošljavanje diplomaca Policijske akademije. Međutim, za dalju profesionalizaciju i jačanje integriteta neophodno je sužavanje prostora za diskreciono odlučivanje na svim nivoima.

Zapošljavanje i napredovanje: bez jasne strategije do sada

Javnost uglavnom ne vjeruje da se u policiji zapošljava na osnovu zasluga, što odražava negativne percepcije građana o zapošljavanju u javnom sektoru.⁷⁶ Prema rezultatima istraživanja javnog mnjenja, Crna Gora predvodi listu zemalja regiona u kojima većina građana, 52%, smatra da su uticajni prijatelji i rodbina prečica ka zapošljenju u policiji. Upitani za mišljenje o načinu zapošljavanja u policiji, uz mogućnost da ponude više odgovora, značajan broj građana u Crnoj Gori (44%) takođe je naveo političke veze kao način izbora i zapošljavanja kadrova u policijskoj službi.

Reforma sistema prijema i napredovanja policijskih službenika dio je sveukupne reforme policije, koja je započeta donošenjem posebne Strategije za period 2016–2020. godine.⁷⁷ Vlada, MUP i Uprava policije ispravno su prepoznali određene slabosti u postojećem sistemu, u prvom redu nepostojanje utemeljenih procjena o neophodnom broju novih policijskih službenika, nedostatak koordinacije između Policijske akademije i Uprave policije/MUP-a, ograničene mogućnosti za napredovanje i neodređenost zakonskog okvira u pogledu vrste oglašavanja (javnog ili internog) za slobodna radna mjesta u policiji.⁷⁸

76 Stavovi građana o policiji: Rezultati istraživanja javnog mnjenja sprovedenog u Crnoj Gori, Institut alternativa, septembar 2016. godine, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2016/10/stavovi-gradjana-o-policiji-rezultati-istrazivanja-cg.pdf>

77 *Strategija razvoja Uprave policije za period 2016-2020. godine*, Vlada Crne Gore, decembar 2015. godine, dostupna na: <http://www.mup.gov.me/biblioteka/strategije>

78 Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Analiza stanja prijema, napredovanja, obrazovanja i obuke policijskih službenika sa planom realizacije mjera za unapređenje stanja*, Podgorica, decembar 2015. godine, dostupna na: <http://www.mup.gov.me/biblioteka/izvjestaji>



Na drugoj strani, uprkos prekobrojnosti policije,⁷⁹ prepoznaje se tendencija novih zapošljavanja u policiji. Naime, za 53 radna mjesta na početnim pozicijama, izmjenama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, omogućena su nova zapošljavanja bez javnog oglasa za diplomce Policijske akademije. Ovakav pristup umnogome je rezultat ranije neplanske upisne politike na Policijskoj akademiji, što je dovelo do toga da 96 od ukupno 204 polaznika ove obrazovne ustanove još uvijek nijesu dobili zaposlenje u Upravi policije.⁸⁰ Ipak, ona takođe govori u prilog činjenici da se politika prijema i odliva kadra, kao što smo prepoznali u prošlogodišnjem izvještaju, primjećuje stihijski. Naime, da je riječ o “prirodnoj fluktuaciji zaposlenih”, a ne o temeljnoj racionalizaciji policije, govori i podatak da MUP prepoznaje hitnu potrebu za prijemom profesionalnog kadra zbog toga što je tokom 2015. godine 300 službenika ostvarilo pravo na starosnu penziju.⁸¹

Ka planskom zapošljavanju i karijernom sistemu

Vlada je prepoznala potrebu za donošenjem višegodišnjih smjernica i planova kojima će se predvidjeti broj policijskih službenika potrebnih za rad u Upravi policije. Takođe, predviđene su izmjene Zakona o unutrašnjim poslovima i Zakona o policijskoj akademiji, kako bi se omogućilo automatsko zapošljavanje diplomaca Policijske akademije u policiji. Ovaj novi pristup podrazumijeva da samim upisom studenti Policijske akademije imaju garanciju zaposlenja u policiji, čime se uvodi karijerni sistem u policiji.

Napredovanje nije zaživjelo u praksi, što potvrđuju i podaci do kojih smo došli: tokom 2015. i 2016. godine (do septembra) nije donijeto nijedno rješenje o napredovanju.⁸² S ciljem da se olakša mogućnost napredovanja za zaslužne policajce, strateški se planira razdavanje radnog mjesta od zvanja, kako bi policijskim službenicima bilo omogućeno, u zavisnosti od rezultata, da dobiju više zvanje bez čekanja na novo radno mjesto.

Nova politika može dati podsticaj profesionalizaciji policije, ukoliko primarnu odgovornost za sprovođenje nove upisne politike na Policijskoj akademiji budu imala nezavisna tijela/eksperti i ukoliko praćenje učinka bude zasnovano na što objektivnijim kriterijumima i rezultatima rada. Takav pristup umnogome bi bio različit od sadašnjeg sistema zapošljavanja, koji je regulisan Zakonom o unutrašnjim poslovima, kao poseb-

79 *Procjena integriteta policije u Crnoj Gori*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Institut alternativa, decembar 2015. godine, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2015/12/procjena-integriteta-policije-u-crnoj-gori.pdf>

80 *Ministarstvo unutrašnjih poslova, Analiza stanja prijema, napredovanja, obrazovanja i obuke policijskih službenika sa planom realizacije mjera za unapređenje stanja*, Podgorica, decembar 2015. godine, dostupna na: <http://www.mup.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

81 *Inovirana informacija o statusu lica koja su završila Policijsku akademiju u Danilovgradu*, Vlada Crne Gore, septembar 2016. godine, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade/169

82 Rješenje o uvidu 08 Broj: UPI – 007/16-3146/3, od 7. 9. 2016. godine.



nim zakonom (*lex specialis*), i Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, kao krovnim zakonom (*lex generalis*). U načelu, Zakon o državnim službenicima i namještenicima uređuje postupak provjere sposobnosti kandidata, koji organizuje i sprovodi Uprava za kadrove. Takođe, uvodi pravila za izbor službenika, time što propisuje da se vrši izbor kandidata koji je prvorangiran tokom provjere sposobnosti.⁸³ Samo izuzetno, starješina organa, u ovom slučaju – ministar unutrašnjih poslova, može donijeti odluku da ne izabere prvorangiranog kandidata, nakon sprovedenog usmenog intervjua.

Diskreciono odlučivanje otvara prostor za politizaciju policije

Diskreciono ovlašćenje ministra unutrašnjih poslova prilikom izbora policijskih službenika otvara prostor za politizaciju. Dodatno, ne postoji smjernice za vođenje usmenog intervjua ili za razloge neizbora prvorangiranog kandidata. Ovakvo rješenje zbog toga ne ide u prilog odlučivanju na osnovu što objektivnijih kriterijuma. Same procedure provjere sposobnosti su, iako propisuju neke kriterijume ocjenjivanja u detalje, manjkave u određenim aspektima, jer ne postoji precizna regulacija mandata i sastava komisija nadležnih za njihovo sprovođenje. Iako je radna grupa za izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima formirana u avgustu 2015. godine, ovaj važni akt i dalje čeka na krupnije korake u pogledu smanjenja politizacije, diskrecionog odlučivanja, i bolje regulisane provjere sposobnosti. Ipak, kada je praksa u pitanju, tokom 2015. i 2016. godine zabilježeni su određeni pozitivni pomaci.

Zapošljavanje na osnovu oglasa: praksa u 2015. i 2016. godini

Naime, u periodu od 1. januara 2015. godine do 1. jula 2016. godine, na osnovu javnih oglasa i internih oglasa unutar i između organa, MUP je zaposlio ukupno 135 novih službenika.⁸⁴ Od ovog broja, 23% odnosno 32 kandidata bili su jedini kandidati koji su prošli kroz provjeru sposobnosti za datu poziciju. Kada se rang lista sastojala od više kandidata, prosječan broj kandidata koji su konkurisali za jednu poziciju iznosio je 4,7.

Diskreciono ovlašćenje starješine organa da ne izabere prvorangiranog kandidata još uvijek se koristi, iako u manjoj mjeri nego tokom 2014. godine.⁸⁵ Naime, tokom 2015. godine, od 56 slučajeva kada je postojala konkurencija za dato radno mjesto (više od

83 Osim generalnih uslova za zasnivanje radnog odnosa, za izbor za policijskog službenika predviđeni su dodatni uslovi: psihofizička sposobnost i dostojnost za obavljanje policijskog posla.

84 Tokom 2015. godine – 67 službenika i za prvih šest mjeseci 2016. godine – 68 službenika. Na osnovu uvida u rang liste i odluke o izboru, u koje je IA imao uvid na osnovu slobodnog pristupa informacijama. Na osnovu rang lista i odluka o izboru u koje je IA imao uvid na osnovu slobodnog pristupa informacijama. Rješenje o uvidu 08 Broj: UPI – 007/16-3146/3, od 7. 9. 2016. godine.

85 U 2014. godini procenat ovakvih slučajeva iznosio je 14,11%.



jednog prijavljenog kandidata), starješina je u 12,5% slučajeva⁸⁶ odlučio da ne izabere prvorangiranog.⁸⁷ Ovakvo postupanje obrazloženo je utiskom o kandidatu s usmenog intervjua. Međutim, obrazloženja sadrže ocjene kriterijuma koji su sastavni dio pisane provjere sposobnosti, poput “poznavanje opisa poslova datog radnog mjesta”, “izuzetna motivacija pokazana kroz poznavanje pravne materije relevantne za vršenje poslova konkretnog radnog mjesta”.⁸⁸ Tokom prvih šest mjeseci 2016. godine ovakvih slučajeva nije bilo.

Raspored “unazad” i bez obrazloženja

Raspoređivanje službenika Uprave policije jedno je od najosjetljivijih pitanja upravljanja ljudskim resursima. Zakon o unutrašnjim poslovima prepoznaje Institut privremenog (najduže do dvije godine) ili trajnog raspoređivanja, kao mogućnost koja se koristi zbog potreba rada, organizacije poslova ili racionalizacije troškova.

Analizom 128 rješenja o rasporedu donijetih za policijske službenike u periodu od 1. januara 2015. godine do 1. septembra 2016. godine, u koje je IA imao uvid,⁸⁹ utvrdili smo da je većina ovih rješenja donijeta retroaktivno i uz nejasna obrazloženja. Naime, datum većine rješenja (101) stariji je od datuma početka obavljanja poslova na radnom mjestu, što je u suprotnosti sa zakonskim okvirom, koji ne dozvoljava da se o pravima službenika odlučuje retroaktivno, tj. da se rješenja primjenjuju na period prije njihovog donošenja. Obrazloženja za sva rješenja o rasporedu su štura. Kao ključni osnov rasporeda navedeno je donošenje novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, uz pojašnjenje da raspoređeni službenici ispunjavaju uslove novog radnog mjesta, bez navođenja daljih razloga.

Ako imamo u vidu da je tokom 2015. i 2016. godine, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MUP-a prošao kroz ukupno šest izmjena,⁹⁰ raspored službenika usljed reorganizacije, uz bitne povrede pravila postupka i bez uvjerljivih razloga, upućuje na veliku mogućnost zloupotrebe ovog Instituta. Uz to, saglasnost službenika nije neophodna za raspored, a Zakon ne razgraničava dovoljno precizno razloge za

86 7 slučajeva. Ibid.

87 Jedna od ključnih novina ZDSiN-a od 2013. godine bila je upravo obaveza zapošljavanja prvorangiranih kandidata. Samo izuzetno, i uz obrazloženje, starješina državnog organa, nakon obavljenog intervjua, može izabrati drugog kandidata. Član 45 Zakona o državnim službenicima i namještenicima (“Sl. list Crne Gore”, br. 039/11 od 4. 8. 2011, 050/11 od 21. 10. 2011, 066/12 od 31. 12. 2012, 034/14 od 8. 8. 2014, 053/14 od 19. 12. 2014, 016/16 od 8. 3. 2016)

88 Obrazloženja iz odluka o izboru u koje je IA imao uvid. Rješenje o uvidu 08 Broj: UPI – 007/16-3146/3, od 7. 9. 2016. godine.

89 Rješenje o uvidu 08 Broj: UPI – 007/16-3146/3, od 7. 9. 2016. godine.

90 Izmjene pravilnika bile su 18. 3. 2015, 31. 8. 2015, 29. 9. 2015, 18. 12. 2015, 7. 4. 2016 i 20. 10. 2016. godine



privremeno i za trajno raspoređivanje. Propisano je samo da se trajno raspoređivanje službenika usljed reorganizacije vrši na radna mjesta koja odgovaraju njihovom nivou kvalifikacije obrazovanja i za koja ispunjavaju druge propisane uslove. Iako Zakon načelno propisuje da, prilikom rasporeda, treba uzeti u obzir poslove na kojima su službenici ranije radili i dati prednost onima koji imaju bolje ocjene rada u posljednje tri godine, u rješenjima o raspoređivanju ovi razlozi se ne navode kao odlučujući.

U prilog nedovoljnom regulisanju raspoređivanja i njegovoj nedostatnoj primjeni, govore i podaci Komisije za žalbe, tijela zaduženog za drugostepeno odlučivanje o žalbama na odluke o pravima i obavezama službenika u državnoj upravi. Prema odlukama Komisije za žalbe, donesenim u periodu od 1. januara 2015. godine do 1. jula 2016. godine, u koje je IA bio u mogućnosti da analizira,⁹¹ od 45 žalbi koje se odnose na raspored, nije usvojeno samo njih pet. Službenici su se uglavnom žalili zbog rasporeda u niže zvanje, a Komisija je takođe utvrdila da, u najvećem broju slučajeva, za to nije bilo navedeno dovoljno jasno obrazloženje.

Ocjenjivanje bez mjerenja učinka: forma bez suštine

Ocjenjivanje je nastavljeno po šablonu koji je propisan Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, a koji ne omogućava mjerenje profesionalnog učinka. Kriterijumi ocjenjivanja, naime, isti su za sve kategorije državnih službenika, uključujući i policijske službenike, pa su neki od ključnih kriterijuma ocjenjivanja neprilagođeni prirodi policijskog posla. Oni uključuju, primjera radi, kreativnost u vršenju poslova i sposobnost pisane i usmene interakcije,⁹² dok uopšte nijesu propisani kriterijumi za mjerenje rezultata rada u odnosu na specifične poslove policijskih službenika i njihova zvanja.

Analizom 3.497 rješenja o ocjenama rada zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije, od kojih je 559 službenika dobilo ocjenu odličan, njih 2589 ocjenu dobar, a 359 službenika ocjenu zadovoljava. U MUP-u niko nije dobio ocjenu

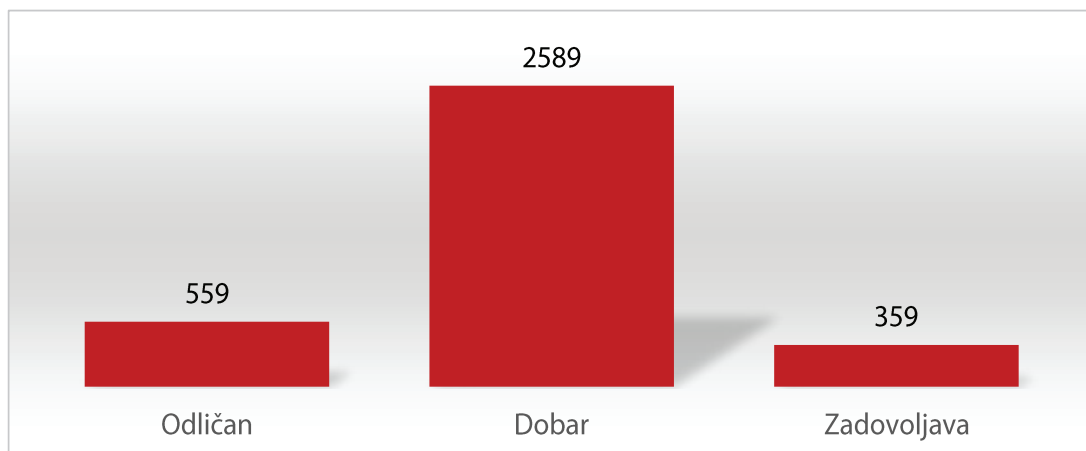
91 Uprava za kadrove, u čijem je sastavu Komisija za žalbe, donijela je rješenje br. UPI 007/16-140/ kojim se usvaja zahtjev Instituta alternativa i odobrava pristup kopijama rješenja o žalbama za navedeni period, za sve državne organe. Troškovi postupka određeni su u iznosu od 219,30 eura. Po uplati troškova postupka, Uprava za kadrove dostavila nam je kopije rješenja uz izvršeno brisanje naziva institucija protiv kojih su žalbe podnijete, iako ovakvo ograničenje nije bilo navedeno u Rješenju kojim je pristup traženim informacijama odobren. Institut alternativa obratio se dopisom Upravi za kadrove, nakon čega je Komisija za žalbe ponovo razmotrila predmetni zahtjev i ostala istrajna u prvobitnom ograničavanju pristupa. Zakonski osnov za zatamnivanje imena institucija nije poznat. Uprkos tome, analizom rješenja, istraživači IA uspjeli su da izdvoje određeni broj koji se nedvosmisleno odnosi na policiju, iako je nemoguće tvrditi da je to konačan broj odluka koje se odnose na pitanja upravljanja ljudskim resursima u ovoj instituciji.

92 Uredba o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika, "Službeni list Crne Gore, broj 33/2013" od 11. 7. 2013. god



nezadovoljava, za razliku od ocjena za 2014. godinu, kada je zabilježeno pet takvih slučajeva.⁹³ Takođe, ocjenjivanje je sprovedeno uz velika kašnjenja. Tek desetina zaposlenih u Upravi policije je ocijenjena do 31. januara 2016. godine, što je zakonski rok za sprovođenje ocjenjivanja.

Grafikon 1: Ocjene u MUP-u za 2015. godinu



S obzirom na to da su se, tokom 2016. godine, na čelu ovog Ministarstva našle četiri različite osobe, kojima je povjereno donošenje ocjena o radu, a da nijesu ispoštovani zakonski rokovi, ocjenjivanje za 2015. godinu u velikoj mjeri je sprovedeno i od strane Duška Markovića i od strane Gorana Danilovića. Ovaj podatak govori o nedostatnosti aktuelnog sistema ocjenjivanja i davanja mogućnosti ministrima unutrašnjih poslova da donose konačna rješenja o ocjenama policijskih službenika. Osim što je ovo rješenje neutemeljeno, zbog nemogućnosti ministara da izvrše adekvatan nadzor nad radom nekoliko hiljada policijskih službenika, ono je manjkavo i zbog toga što otvara prostor za politički upliv u upravljanje ljudskim resursima u policiji.

Upravljanje bez planiranja

Proizvoljno ocjenjivanje negativno se odražava na ukupan profesionalni razvoj policijskih službenika i njihovo nagrađivanje i napredovanje. Kako se ocjenjivanje ne sprovodi u odnosu na kriterijume upodobljene prirodi policijskog posla, nije moguće mapiranje potreba policijskih službenika za dodatnim obukama na osnovu rezultata njihovog rada. Dodatno, prostor za diskreciono nagrađivanje i napredovanje je veći, s obzirom na nepostojanje sistematičnog mjerenja učinka službenika.

⁹³ U 2014. godini, ocjenom odličan ocijenjeno je 303 službenika, ocjenom dobar 2981 službenika, ocjenom zadovoljava 331 službenik i ocjenom nezadovoljava ocijenjeno je 5 službenika



Mapiranje potreba za obukama, dakle, nije zasnovano na prepoznatim slabostima u obavljanju policijskih poslova. Proces planiranja obuka umnogome je centralizovan, i sveden na komunikaciju između MUP-a/Uprave policije i Policijske akademije, koji zaključuju Ugovor o poslovnoj saradnji. Ugovor se zaključuje na određeno vrijeme u trajanju od jedne godine, a njime se MUP obavezuje da dostavi Policijskoj akademiji, u zvaničnoj formi, precizno navedene iskazane potrebe u vezi s organizovanjem, sprovođenjem i vremenskim trajanjem stručnih i dopunskih obuka i specijalističkih usavršavanja.⁹⁴

Prema Godišnjem planu obuka Policijske akademije za 2016. godinu, predviđen je jedan seminar na temu “Jačanje integriteta policijskih službenika”⁹⁵ Međutim, nakon završenih obuka ne vrši se provjera znanja koje su polaznici stekli, pa je nemoguće izvršiti evaluaciju planova obuke i njihovog efekta na jačanje integriteta policijske službe.

Nagrađivanje bez rezultata

U martu 2016. godine, počeo je s primjenom novi Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Zakon je uveo specijalan dodatak za zaposlene u javnom sektoru koji rade na specifičnim poslovima u predmetima organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, terorizma i ratnih zločina.⁹⁶

Odlukom Vlade, precizirane su organizacione jedinice i radna mjesta u Upravi policije na koja se odnosi ovaj dodatak. To su: rukovodilac i zaposleni u Specijalnom policijskom odjeljenju, koji primaju dodatak u visini od 45% osnovne zarade; zaposleni u Specijalnoj antiterorističkoj jedinici, Posebnoj jedinici policije i Grupi za antiteroristički pregled – svi oni primaju specijalni dodatak u visini od 10% osnovne zarade. Iako može poslužiti kao osnov za jačanje integriteta zaposlenih na najosjetljivijim pozicijama u policiji, postavlja se pitanje zašto materijalni status zaposlenih na ovim pozicijama nije trajnije riješen, propisivanjem odgovarajućih koeficijenata zarade. Takođe, kako je pravo na specijalni dodatak utvrđeno podzakonskim aktom, izostalo je obrazloženje izbora radnih mjesta, ali i analiza na osnovu koje je takav izbor zasnovan.

94 Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Analiza stanja prijema, napredovanja, obrazovanja i obuke policijskih službenika sa planom realizacije mjera za unapređenje stanja*, Podgorica, decembar 2015. godine, dostupna na: <http://www.mup.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

95 Okvirni program obrazovanja, stručne obuke i specijalističkog usavršavanja za službenike i namještenike MUP-a CG/Uprave policije i drugih bezbjednosnih organa, u period od 1. 1. 2016. do 31. 12. 2016, Policijska akademija, 2016.

96 Čl. 18, Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, “Službeni list Crne Gore, broj 16/2016” od 8. 3. 2016. god.



Isplata varijabilnog dijela – bonusa na zaradu, u MUP-u i Upravi policije, ne prati osnovnu namjenu ovog prava – da nagradi izuzetne. Tokom 2015. godine, Ministarstvo je isplatilo čak 2933 varijabile.

Uprkos komentarima Instituta alternativa da se novim aktom bliže urede kriterijumi za isplatu varijabilnog dijela zarade, Zakon je u pogledu isplate ovih svojevrsnih bonusa na zaradu zadržao staro rješenje, prema kojem se oni mogu isplatiti s izuzetnim kvalitetom rada u iznosu do čak 80 procenata prosječne zarade. I dalje je neprecizno na koji način se mjeri izuzetnost u radu, a situacija u MUP-u i Upravi policije je najbolja ilustracija propusta da se ova oblast bliže reguliše. Naime, iako je do 31. januara 2016. godine u Upravi policije bila ocijenjena svega desetina zaposlenih, a u MUP-u šestina,⁹⁷ tokom 2015. godine, sveukupno posmatrano, u ovom Ministarstvu isplaćeno je čak 2933 varijabile i donijeto 223 rješenja o nagradama.⁹⁸

Nemarno upravljanje ljudskim resursima košta

Greške u upravljanju ljudskim resursima i poništavanja rješenja organa uprave – imaju svoju cijenu. MUP, uključujući Upravu policije, nalazi se među institucijama koje najviše koštaju državu zbog nepoštovanja prava zaposlenih.

Prema izvještaju koji je u martu 2016. godine objavila Državna revizorska institucija, u periodu 2012–2014. godine iz budžeta Crne Gore isplaćeno je oko 50 miliona eura na ime izdataka za sudske sporove, u kojima je tužena strana bio neki od državnih organa, uglavnom zbog nepoštovanja radnih odnosa svojih službenika.⁹⁹

Od ukupno ostvarenih izdataka za sudske sporove, MUP se nalazio na prvom mjestu po procentu udjela u ostvarenim izdacima po ovom osnovu. Drugim riječima, nepoštovanje prava službenika i neuredno vođenje evidencija o ostvarivanju ovih prava od strane ovog Ministarstva tokom samo dvije godine koštalo je državu ukupno 17.380.619 eura.

DRI se u svom izvještaju naročito fokusirala na osam odabranih slučajeva, kako bi dodatno osvijetlila razloge ovih propusta i troškova, od kojih se jedan odnosio na Upravu policije. Slučaj se odnosio na tužbu inspektora kriminalističke policije i zahtjev da im

97 Ocijenjeno je 406 od 4016 zaposlenih u Upravi policije i 147 od ukupno 905 zaposlenih u Ministarstvu.

98 Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Izvještaj o sprovođenju Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora u 2015. godini*, Podgorica, jul 2016. godine

99 Crna Gora, Državna revizorska institucija, *Izvještaj o reviziji uspjeha: Izdaci iz budžeta Crne Gore za sudske sporove po osnovu radnih odnosa – konačni izvještaj*, DRI broj: 40113/16-023-13/25, Podgorica, 31. mart 2016. godine, dostupno na: http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_k2&view=item&id=296:objavljen-izvje%C5%A1taj-o-reviziji-uspjeha-%E2%80%9Eizdaci-iz-bud%C5%BEeta-crne-gore-za-sudske-sporove-po-osnovu-radnih-odnosa%E2%80%9C&lang=sr



se isplate troškovi po osnovu prekovremenog rada, noćnog rada i rada za državne praznike. Iako je na kraju odlučeno u korist tužilaca, MUP i Uprava policije nijesu blagovremeno preduzeli mjere kako bi se smanjili ukupni troškovi spora, od kojih se, na kraju, samo 70 procenata odnosilo na glavni dug prema tužiocima, a čak trećina troškova na parnične troškove, zatezne kamate i troškove izvršenja, nastale usljed odugovlačenja postupka. DRI je utvrdila da MUP i Uprava policije nijesu preduzeli odgovarajuće mjere za rješavanje spora mirnim putem, niti blagovremeno dostavljali traženu dokumentaciju i izjašnjenja. Iako su, prema navodima nadležnih, evidencije radnih sati i godišnjih odmora u međuvremenu unaprijeđene,¹⁰⁰ Uprava policije i MUP i dalje nijesu izuzeti od sličnih problema, o čemu govori i procenat poništenih rješenja o rasporedu tokom 2015. i 2016. godine od strane Komisije za žalbe.

Manjak ljudi za upravljanje ljudskim resursima

Uprava policije nema posebnu organizacionu jedinicu, koja bi se bavila upravljanjem ljudskih resursa. Ovi poslovi se sada vrše u okviru Biroa za kadrovske i pravne poslove, koji ima 26 zaposlenih. U okviru njega sistematizovana su četiri radna mjesta za obavljanje poslova koji se odnose na obuku i obrazovanje policijskih službenika. Ne postoji posebna organizaciona jedinica koja bi se bavila upravljanjem ljudskih resursa u Upravi policije, iako je to pojedinačno najbrojniji organ uprave – sa 4.014 zaposlenih, od čega je 3.977 zaposlenih policijskih službenika.

Strateškim dokumentima Vlade, prepoznata je potreba za transformisanjem Biroa u posebnu organizacionu jedinicu zaduženu za razvoj ljudskih resursa u MUP-u/UP. Osim planiranja obuka, ova jedinica bila bi nadležna i za davanje mišljenja za napredovanje, čime bi se smanjila diskreciona ovlaštenja koja u tom pogledu ima direktor policije. Samim tim, ovakvo rješenje bi predstavljalo napredak u odnosu na sadašnju praksu. Međutim, s obzirom na to da je odlučivanje o kretanju u službi uglavnom povjereno direktoru policije, u cilju očuvanja autonomije i efikasnosti, opcija formiranja posebne organizacione jedinice unutar Uprave policije (a ne Ministarstva), nameće se kao logičnije rješenje.

Politizacija: sistemski preduslovi perfidnog fenomena

Slično zapošljavanju, građani imaju nepovoljno mišljenje i o odnosu policije i politike i partikularnih interesa. Tek malo više od jedne trećine građana (39%) vjeruje da polici-

¹⁰⁰ Ministarstvo unutrašnjih poslova uputstvom je propisalo način vršenja evidentiranja i odobravanja prekovremenih časova i uspostavilo praksu izdavanja rješenja o godišnjem odmoru; a prema navodima bivšeg ministra Raška Konjevića, jedino je ministarstvo koje vodi evidenciju o sudskim sporovima.



ja radi u službi građana. Ostali smatraju da policija najviše djeluje kao sredstvo zaštite posebnih interesa, bilo Vlade (30%), bilo političkih partija (14%) ili visokih zvaničnika (16%).¹⁰¹

S ciljem pooštavanja uslova za izbor na rukovodeće pozicije, izmjenama Zakona o unutrašnjim poslovima iz 2014. godine, propisani su strogi uslovi za izbor direktora i pomoćnika direktora policije. Takođe, u cilju autonomnijeg upravljanja ljudskim resursima, direktor policije, a ne ministar unutrašnjih poslova, donosi rješenja o rasporedu i napredovanju. Na drugoj strani, međutim, ministar unutrašnjih poslova donosi odluke o izboru policijskih službenika i ocjene o radu, što predstavlja svojevrsni paradoks i ostavlja prostor za upliv politike.

Politizacija u praksi: Redovno djelovanje ili političko svrstavanje?

Iako je 2016. godina bila izborna, nije zabilježeno prisustvo uniformisanih policajaca na predizbornim konvencijama, što Zakon o izboru odbornika i poslanika izričito zabranjuje. Međutim, opozicija je optužila direktora policije Slavka Stojanovića da se određenim izjavama umiješao u predizbornu kampanju i, tokom samog izbornog dana, prekršio izbornu ćutnju. Naime, Stojanović je tri dana uoči izbora izjavio da su tokom izbora mogući neredi, što je dio opozicije, za koji je vladajuća partija tvrdila da ima rušilačke namjere, protumačio kao miješanje u kampanju. Dodatno, na sam dan izbora direktor policije izjavio je medijima da je 20 ljudi uhapšeno zbog sumnje da su htjeli da izvrše napade na institucije sistema, policiju i predstavnike državnih organa, ne isključujući mogućnost napada na visoke državne zvaničnike. Ove informacije, koje su istog dana stigle i od Specijalnog tužilaštva, bile su direktni povod da opozicione partije ne priznaju rezultate izbora. One smatraju da je pokušaj državnog udara uticao na izborni rezultat.¹⁰²

Uspostavljanje Specijalnog policijskog odjeljenja: politika i lične razmirice

Tokom izvještajnog perioda, policija je dobila novu organizacionu jedinicu – Specijalno policijsko odjeljenje, nadležno za procesuiranje slučajeva visoke korupcije i organizovanog kriminala. Međutim, formiranje ovog odjeljenja obilježeno je političkim uplivom koji je bespotrebno prolongirao njegovo uspostavljanje za više od pola godi-

101 *Stavovi građana o policiji: Rezultati istraživanja javnog mnjenja sprovedenog u Crnoj Gori*, Institut alternativa, septembar 2016. godine, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2016/10/stavovi-gradjana-o-policiji-rezultati-istrazivanja-cg.pdf>

102 <http://www.vijesti.me/izbori2016/zajednicka-odluka-opozicija-ne-priznaje-rezultate-izbora-907905>



ne.¹⁰³ Zakon koji je insistirao na dogovoru dvije strane – direktora Uprave policije i glavnog specijalnog tužioca, obesmišljen je, a čuli su se i predlozi o izmjeni Zakona u korist i jedne i druge strane.¹⁰⁴

Ni popuna radnih mjesta u ovom Odjeljenju nije prošla bez problema. Naime, specijalni državni tužilac prvobitno je tražio da u Odjeljenju radi 35 policijskih službenika, ali je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MUP-a, od decembra 2015. godine, sistematizovano prvo deset, a zatim, izmjenama i dopunama Pravilnika od aprila 2016. godine, 20 radnih mjesta u Specijalnom odjeljenju. Sva radna mjesta su sada popunjena. Rješenja o rasporedu policijskih službenika u Specijalno policijsko odjeljenje označeni su stepenom tajnosti “INTERNO” “iz razloga bezbjednosti”.¹⁰⁵

Preporuke

- ▶ Kratkoročno posmatrano, diskreciono ovlašćenje ministra unutrašnjih poslova pri donošenju odluka o izboru policijskih službenika i ocjena njihovog rada treba da bude u potpunosti ukinuto kako bi se omogućilo zapošljavanje zasnovano na zaslugama i spriječila dalja politizacija službe.
- ▶ Dugoročna reforma sistema prijema u policijsku službu, kroz direktno zapošljavanje diplomaca Policijske akademije, takođe treba da bude zasnovana na sistemu zasluga, počev od kriterijuma za upis na Akademiju do prosjeka ostvarenog tokom školovanja, kao ključnih kriterijuma za dalje planiranje karijere i profesionalni razvoj službenika.
- ▶ Provjera sposobnosti kandidata za policijska zvanja i ocjenjivanje rada policijskih službenika treba da bude zasnovana na posebnim kriterijumima prilagođenim prirodi policijskog posla.
- ▶ Zakonska rješenja za raspored službenika usljed reorganizacije treba preispitati na način da se raspoređivanje na druga radna mjesta i u druga zvanja vrši isključivo u odnosu na postignute rezultate u radu, ocjene o radu i stručnu spremu, kako bi se

103 Nakon više od pola godine nesloge i različitih tumačenja odredbe Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu o imenovanju šefa Specijalnog policijskog odjeljenja, direktor Uprave policije i glavni specijalni tužilac tek u februaru 2016. godine postigli su dogovor o imenovanju rukovodioca ovog Odjeljenja. “Rukovodioca Policijskog odjeljenja postavlja direktor organa uprave nadležnog za poslove policije, uz saglasnost glavnog specijalnog tužioca.”, stav 3 člana 26 Zakona o spec. državnom tužilaštvu

104 Zakon traži dogovor, ali..., <http://institut-alternativa.org/blog-zakon-trazi-dogovor-ali/>

105 Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa kojim su tražena rješenja o rasporedu policijskih službenika u Specijalno policijsko odjeljenje. Rješenje 08 Broj: UPI – 007/15-3753/3, od 7. 9. 2016. godine.



spriječila mogućnost da se službenici rasporedom degradiraju bez odgovarajućeg obrazloženja.

- ▶ Neophodno je uspostaviti posebnu organizacionu jedinicu za upravljanje ljudskim resursima u Upravi policije, koja treba da ima primarnu odgovornost za pripremu upravnih akata, kojima se odlučuje o pravima i obavezama policijskih službenika.
- ▶ Posljedično, uspostavljanje organizacione jedinice, uz propisivanje jasnih nadležnosti i odgovarajuće ljudske resurse i kapacitete za vođenje elektronskih evidencija, treba da bude usmjereno na uklanjanje uzroka brojnih radnih sporova protiv Uprave policije.
- ▶ Višegodišnje planiranje obuka, koje MUP/Uprava policije planiraju da počnu sprovoditi, treba da bude zasnovano na potrebama službenika i ocjenama njihovog rada.



UPRAVLJANJE FINANSIJAMA

Autorka: Ivana Bogojević

Nedovoljno transparentan rad i nepotpuni kapaciteti unutrašnje revizije, nedostatak sveobuhvatne evidencije imovine MUP-a, nedovoljni napori u ispunjavanju preporuka Državne revizorske institucije u kontroli povjerljivih javnih nabavki, potrošnja izvan zakonskih limita, disproporcija u planiranju i realizaciji javnih nabavki – neki su od ključnih problema u oblasti upravljanja finansijama ove institucije.

Netransparentan rad unutrašnje revizije ne pomaže jačanju integriteta

Novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MUP-a usvojen je u decembru 2015. i nijesu unaprijeđeni kapaciteti Odjeljenja za unutrašnju reviziju. Kao i 2013, sistematizovana su tri radna mjesta: rukovodilac sektora (ranije načelnik - viši unutrašnji revizor¹⁰⁶), stariji i mlađi unutrašnji revizor. Tokom 2015. angažovan je jedan izvršilac u odjeljenju za unutrašnju reviziju. No, iako su tri radna mjesta sistematizovana, popunjena su dva, čime još uvijek nije ispunjen zakonski minimum od tri službenika u sastavu jedinice za unutrašnju reviziju.¹⁰⁷

“Jedinica za unutrašnju reviziju ne može imati manje od tri unutrašnja revizora sa rukovodiocem jedinice za unutrašnju reviziju.” – čl. 18 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru

Pristup informaciji o godišnjem radu unutrašnje revizije MUP-a nije moguć, u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola,¹⁰⁸ i Pravilnikom o čuvanju revizorske dokumentacije.¹⁰⁹ O radu unutrašnje revizije moguće je nešto više saznati iz godišnjeg izvještaja o radu MUP-a. U prethodnoj godini, ovo Odjeljenje je obavilo četiri revizije: reviziju naplate javnih prihoda, reviziju obračuna i isplate naknade zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad, reviziju upravljanja rashodima za službena vozila i reviziju praćenja dodjele i obračuna varijabilnog dijela zarade.¹¹⁰

106 Promjena je izvršena u skladu s Uredbom o zvanjima unutrašnjih revizora u javnom sektoru.

107 Kako navode u MUP-u, u Odjeljenju unutrašnje revizije trenutno rade dva unutrašnja revizora.

108 Član 30 Zakona (“Službeni list Crne Gore”, br. 73/08 od 2. 12. 2008, 20/11 od 15. 4. 2011, 30/12 od 8. 6. 2012, 34/14 od 8. 8. 2014), stav 1 i 2 glasi: “Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju i unutrašnji revizori dužni su da čuvaju tajnost podataka i informacija do kojih su došli u vršenju revizije. Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju i unutrašnji revizori dužni su da čuvaju dokumentaciju do koje su došli u vršenju revizije.”

109 Zahtjev za slobodan pristup informacijama, koji je Institut alternativa uputio Ministarstvu unutrašnjih poslova 7. marta 2016, tražeći Izvještaj o radu unutrašnje revizije za 2015. godinu je odbijen. U rješenju MUP-a navodi se da je revizorska dokumentacija tajna.

110 Izvještaj o radu MUP-a u upravnim oblastima za 2015.



Na internet stranici MUP-a, u sekciji interne revizije dostupan je opis posla kojim se ovo Odjeljenje bavi, uz propratne zakone, uredbe i pravilnik. Međutim, na internet stranici ne postoje informacije o temama kojima se ovo Odjeljenje bavilo od svog osnivanja, odnosno o uočenim problemima, kao ni o preporukama koje su upućene radi rješavanja tih problema.

Ovakva praksa je problematična, imajući u vidu da Plan integriteta MUP-a, u dijelu unutrašnje revizije navodi jačanje transparentnosti rada i proaktivno objavljivanje informacija na veb stranici, kao neophodnu mjeru u jačanju integriteta.

I dalje bez jedinstvene evidencije imovine

Jedna od nepravilnosti koje MUP ne uspijeva da riješi sedmu godinu zaredom jeste procjena velikog dijela nepokretne imovine. Sadašnja evidencija je nepotpuna i ostaće takva dok god se ne izabere njen procjenjivač. MUP, kao obveznik Zakona o državnoj imovini, mora voditi evidenciju o imovini i starati se o njenom namjenskom korišćenju.¹¹¹ MUP je imao obavezu, u skladu s nalogom unutrašnje revizije, da izvrši procjenu građevinskih objekata do kraja 2015. godine, ali to još uvijek nije učinio.¹¹² Da bi MUP izvršio procjenu i evidentirao nepokretnu imovinu kojom raspolaže, potrebno je da prethodno angažuje procjenjivača, za kojeg je raspisan tender. Postupak nabavke obustavljen je u 2016. – nijedna od pristiglih ponuda nije bila ispravna.¹¹³

DRI je u 2015. ukazala na određene nepravilnosti u ovoj oblasti: procjena imovine nije sprovedena, a ne postoji ni precizan popis svih objekata, uključujući i službene stanove kojima MUP raspolaže, niti je do kraja sprovedena podjela imovine između MUP-a i JU Policijska akademija.¹¹⁴ O imovini UP evidenciju vodi MUP, koji ima obavezu da posebno evidentira pokretne i nepokretne stvari. Popis imovine vrši Centralna popisna komisija, na osnovu Uputstva o popisu pokretnih i nepokretnih stvari. Komisija o tome sačinjava izvještaj, oslanjajući se na rad pojedinačnih popisnih komisija¹¹⁵ i predlaže mjere za otklanjanje nepravilnosti u ovoj oblasti.

111 Čl. 44 Zakona o državnoj imovini, ("Službeni list CG", br. 021/09, 8. 8. 2011)

112 Izvještaj Centralne popisne komisije za popis imovine MUP-a za 2015. godinu, koji je sačinila Centralna popisna komisija, formirana Rješenjem ministra unutrašnjih poslova broj 01-404/15-69010/1, od 13. 11. 2015. godine.

113 Izvještaj o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije, 15. 4. 2016.

114 Izvještaj o reviziji Ministarstva unutrašnjih poslova, oktobar 2015.

115 Ove komisije popisuju građevinske objekte i zemljište, kancelarijski namještaj i opremu, telekomunikacionu opremu, inventar, medicinsku, laboratorijsku opremu, računarsku opremu, zalihe hrane i pića u restoranima, magacine intendantske opreme, putne isprave i obrasce, kancelarijski i potrošni materijal, novčana sredstva u blagajni MUP-a, tehniku, auto dijelove, naoružanje i minsko eksplozivna sredstva.



MUP popisuje nepokretne i pokretne stvari: zemljište koje posjeduje, građevinske objekte, investicije u toku, odnosno prevozna sredstva, opremu i kancelarijski namještaj, sitan inventar i predmete istorijsko-dokumentarne, umjetničke i kulturne vrijednosti.¹¹⁶ Kontrolu ovog popisa moguće je izvršiti na osnovu popisnih lista. Dodatno, nabavljena oprema skladišti se u magacinima odakle se na osnovu magacinskog ulaza, odnosno otpremnice, vrši plaćanje organizacionih jedinica, što omogućava sistemsku kontrolu ove oblasti.¹¹⁷ S druge strane, ovakva sistemaska kontrola izostaje kod donacija, koje Ministarstvo dobije od međunarodnih organizacija i drugih tijela, jer, kako u MUP-u navode, ne postoji uređen način njihovog praćenja.¹¹⁸

Slučaj "Limenka" – bez odgovornosti za milionsku štetu nanесenu državnom budžetu

Nadležne institucije još uvijek nijesu utvrdile odgovornost za loše upravljanje imovinom u slučaju nepoštovanja ugovora o prodaji zgrade Centra bezbjednosti u Podgorici, poznatije kao "Limenka". U februaru 2016, glavni specijalni tužilac tražio je dio potrebne dokumentacije od UP, za 2010. i 2011. godinu. U međuvremenu, saslušani su tadašnji ministar unutrašnjih poslova, sadašnji predsjednik Skupštine Ivan Brajović, kao i bivši direktor UP, Veselin Veljović, za kojeg je Specijalno tužilaštvo u julu 2016. utvrdilo da nije zloupotrijebio službeni položaj. Slučaj ostaje otvoren.

Decembar 2016: Povreda integriteta i nesavjestan rad u službi

Članovi sindikata UP, njih 24, osuđeni su na uslovne kazne zatvora, u decembru 2016, zbog nesavjesnog rada u službi prilikom nezakonite raspodjele 18 stanova. Stanovi su dodijeljeni bez javnih konkursa, čime je uskraćeno pravo drugih lica da ih dobiju. Stanovi su dodijeljeni licima koja zvanično nijesu bila članovi Upravnog odbora Sindikata, kao i nekima koji po rang listama nijesu mogli riješiti na ovaj način stambeno pitanje.

Prekomjerna potrošnja i neprecizno planiranje budžeta u kontinuitetu

UP, čiji je budžet sastavni dio budžeta MUP-a, o kojem UP ne odlučuje samostalno, organizaciona je jedinica za koju se opredjeljuje najviše sredstava. Kako navode u MUP-u, ova izdvajanja nijesu dovoljna da pokriju njene godišnje potrebe.¹¹⁹

Za UP opredijeljeno je 64% budžeta Ministarstva, u 2016. godini, odnosno 58.172.664,93 eura. MUP ove godine ima veći budžet u odnosu na prošlu, za više od 12 miliona eura. Od toga je 8 miliona eura predviđeno za realizaciju budžetskog programa "in-

116 Uputstvom o bližem načinu vršenja popisa nepokretnih i pokretnih stvari u državnoj svojini ("Službeni list CG"; 23. 9. 2011) vrši se popis imovine.

117 Sastanak s predstavnicom Biroa za materijalne poslove i tekuće održavanje, održan 15. 11. 2016.

118 Sastanak s predstavnicom Biroa za materijalne poslove i tekuće održavanje, održan 15. 11. 2016.

119 Sastanak sa službenicima MUP-a i UP, održan 9. 11. 2016.



tegrisano upravljanje granicom“, odnosno implementaciju Startegije razvoja Uprave policije 2016–2020, što predstavlja podršku EU. Kako se navodi u Akcionom planu za sprovođenje Strategije u periodu 2016–2017, aktivnosti će se usklađivati sa godišnjim raspoloživim budžetskim sredstvima MUP-a.

UP je program za koji se najviše novca opredjeljuje u MUP-u. Od svih organizacionih jedinica MUP-a, jedino je ona prekoračila svoj budžet u 2015. godini,¹²⁰ kada je za UP opredijeljeno preko 70% ukupnog budžeta Ministarstva¹²¹, a budžet probijen za preko dva miliona eura.¹²² UP svoj budžet troši na plate, ostala lična primanja (otpremnine, naknade za stanovanje, naknade za prevoz), rashode za materijal (administrativni materijal, zdravstvena zaštita, rashodi za gorivo), rashode za usluge (službena putovanja, reprezentacija itd.), rashode za tekuće održavanje, rentu (zakup prostorija), kapitalne izdatke, otplatu dugova i td. Od izvršenog budžeta najviše novca utrošeno je na plate,¹²³ rashode za materijal, kao i otplaćivanje duga, za šta je planirano 0, a potrošeno 2.732.951,54 eura.¹²⁴

Nije novina da MUP neprecizno planira svoje troškove. Prošle godine DRI je konstatovala prekoračenje budžeta MUP-a za 2014. godinu.¹²⁵ Napretka nije bilo u 2015, kada je MUP utrošio skoro četiri miliona eura više od planiranog budžeta (3.963.424,94) eura.¹²⁶

Za period od januara do oktobra 2016. od planiranih 1.457.775,00 eura, MUP je za gorivo utrošio 1.091.607,00 eura.

- 120 Uprava policije je organ u sastavu MUP-a od 2012. godine, Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, što znači da UP ne odlučuje samostalno o svom godišnjem budžetu, odnosno ne raspolaže posebnom administrativnom jedinicom koja bi se bavila poslovima finansijskog upravljanja, već su oni centralizovani i stavljeni u nadležnost MUP-a. Prilikom kreiranja budžeta UP, Služba za pravne, kadrovske i finansijske poslove MUP-a uzima u obzir i predloge koje UP dostavlja.
- 121 Za UP je opredijeljeno 54.989.542,61 eura, od ukupne sume za MUP – 70.623.708,57 eura u 2015. godini.
- 122 UP je probila budžet za 2.342.529,3 eura prema Predlogu Završnog računa budžeta CG za 2015, odnosno od planiranih 54.989.542,61 euro, ona je utrošila 57.332.071,92 eura.
- 123 47.176.312,91 eura od ukupnog budžeta 57.332.071,92 eura
- 124 Zakon o završnom računu budžeta Crne Gore za 2015, struktura izdataka sa izvorima finansiranja, str. 391
- 125 DRI, Izvještaj o reviziji Ministarstva unutrašnjih poslova za 2014, oktobar 2015: “Ministarstvo unutrašnjih poslova je u 2014. godini izvršilo budžet 106,43% u odnosu na planirani. Subjekt revizije treba da obezbijedi da ugovorene obaveze budu u skladu sa planiranim i odobrenim sredstvima u skladu sa zakonom o budžetu države“.
- 126 MUP je prekoračio planirani budžet za 5,54%, pa je tako umjesto planiranih 72.087.044,76 eura utrošio 76.050.469,70 eura, prema Predlogu zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2015. godinu.



Nakon plata, UP najviše novca troši na materijal, a od toga najviše na gorivo. MUP ne planira realno ove rashode dvije godine zaredom. Tome u prilog ide činjenica da se u 2014. godini iz budžetske rezerve izdvojilo dodatnih 180.000 eura za ove rashode, dok je i u 2016. upućen zahtjev za dodatna sredstva (425.000 eura nedostajućih sredstava), koja će namiriti troškove za gorivo do kraja godine.¹²⁷ UP nema dovoljno novca za gorivo do kraja tekuće godine, jer je ova sredstva trošila za izmirivanje ranijih dugovanja.¹²⁸

Uticaj državne revizije na upravljanje finansijama u MUP-u

DRI je dva puta vršila reviziju poslovanja MUP-a, od svog osnivanja,¹²⁹ prvi put 2009. a potom 2015. godine. Prošlogodišnjim izvještajem, uprkos izražavanju pozitivnog mišljenja, DRI je ustanovila brojne nepravilnosti u poslovanju MUP-a.¹³⁰

MUP je u 2016. izvjestio DRI o preduzetim radnjama,¹³¹ odnosno da je u predviđenom šestomjesečnom periodu u “potpunosti realizovano” 12 preporuka, dok je u toku realizacija njih pet.¹³²

Preporuke koje još uvijek nijesu realizovane odnose se na neke od najznačajnijih problema finansijskog poslovanja, a to su procjena imovine kojom MUP raspolaže, kao i uspostavljanje efikasnog sistema unutrašnjih kontrola (više u potpoglavlju “Netransparentan rad unutrašnje revizije ne pomaže jačanju integriteta”).

Prošlogodišnje zaključke DRI razmatrao je i skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu,¹³³ u decembru 2015.

Izvještaj o ispunjenju preporuka DRI je štur i za većinu preporuka ne sadrži detalje o njihovoj realizaciji i preduzetim aktivnostima. MUP nema zakonsku obavezu da detaljnije izvještava DRI, ali Odbor za bezbjednost i odbranu ima zakonsku obavezu da

127 Sa pozicije “rashodi za gorivo” sredstva su se trošila za neizmirene prošlogodišnje obaveze. Za period od januara do oktobra, od planiranih 1.457.775,00 eura utrošeno je 1.091.607,00 eura – Informacija o nedostajućim finansijskim sredstvima u MUP-u.

128 Informacija o nedostajućim sredstvima u MUP-u, jul 2016.

129 2004. godine

130 Od prekomjerne potrošnje budžeta, koja je praćena netransparentnim finansijskim izvještavanjem, plaćanjem neplaniranih dugova i troškova, nezakonitim preusmjeravanjem sredstava s jednog programa na drugi, nerealnim budžetskim planiranjem, preko nejasnih podataka o tačnom broju zaposlenih, netransparentnih javnih nabavki, nerazvijenog sistema unutrašnjih finansijskih kontrola.

131 Izvještaj o realizaciji preporuka DRI, broj 40113-022-92/36 od 15. 10. 2015.

132 MUP, s druge strane, nije u obavezi da detaljnije izvještava o realizovanim ili nerealizovanim preporukama, što ne jača spoljni nadzor nad ovom institucijom.

133 Prema Zakonu o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, Odbor ima obavezu da razmatra DRI izvještaje o poslovanju organa i institucija iz ove oblasti.



prati rad MUP-a u realizaciji datih preporuka.¹³⁴ Uprkos tome, Odbor do kraja 2016. godine nije razmatrao izvještaj MUP-a o ispunjenju preporuka DRI.

Planiranje javnih nabavku daleko od izvršenja

Za planiranje javnih nabavki UP odgovoran je MUP, odnosno Biro za komercijalne poslove, u sklopu Službe za pravne, kadrovske i finansijske poslove. Biro izrađuje plan javnih nabavki na osnovu uputa koje mu UP dostavlja. MUP uredno objavljuje ugovore, kao i tendersku dokumentaciju na svojoj internet stranici, ali djelimično poštuje zakonsku obavezu objavljivanja tenderske dokumentacije, ugovora, planova i njihovih izmjena na Portalu Uprave za javne nabavke.¹³⁵

Nabavku radova u MUP-u bilo je gotovo nemoguće kontrolisati u 2016. Tenderska dokumentacija, rješenje o izboru najpovoljnije ponude, kao i ugovor, nijesu dovoljni da bi se dokazala zakonitost tendera, već je to moguće učiniti objavljivanjem svih ponuda koje su pristigle na tender.¹³⁶

Jedna od nepravilnosti koja se ponavlja iz godine u godinu je disproporcija u planiranju i realizaciji javnih nabavki MUP-a. Nerealno planiranje javnih nabavki uzrok je velike razlike u planiranom i ostvarenom budžetu.

Plan javnih nabavki MUP-a za 2016. donesen je u februaru, i do sada je imao dvije izmjene, kojima je uvećan za 750.000,00 eura. MUP je u 2016. godini za javne nabavke izdvojio 32.415.591,15 eura, što je 40% ukupnog budžeta. MUP nema zakonsku obavezu dobijanja saglasnosti od Ministarstva finansija na izmjene plana, već se saglasnost dobija na prvobitni plan.¹³⁷

U 2015. Plan je doživio pet izmjena, ali MUP nije uspio da potroši planirano, pa je tako od planiranih 18.601.772,53 eura¹³⁸ utrošio 16,034 252.3, odnosno dva i po mili-

134 Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, "Službeni list CG", br. 80/10 od 31. 12. 2010. član 7, stav 11

135 MUP ima obavezu da poštuje načelo transparentnosti i objavljuje svu dokumentaciju na Portalu, prema čl. 62 Zakona o javnim nabavkama. Dok je moguće pristupiti dokumentaciji iz 2016, to nije slučaj s određenom dokumentacijom iz 2015. "Naručilac je dužan da obavještenje o postupku javne nabavke iz člana 54 stav 1 ovog zakona oglasi u jednom dnevnom štampanom mediju, koji se izdaje i distribuira na cijeloj teritoriji Crne Gore i koji je dostupan na internetu, u roku od tri dana od dana objavljivanja tenderske dokumentacije na portalu javnih nabavki."

136 Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, Implementacija Zakona o javnim nabavkama – Izazovi i rješenja, septembar 2016.

137 Čl. 38 Zakona o javnim nabavkama nije predviđena obaveznost dobijanja saglasnosti Ministarstva finansija na izmjene plana javnih nabavki "Saglasnost na plan javnih nabavki korisnika budžeta Crne Gore, osim za Skupštinu Crne Gore i organe sudske vlasti, daje Ministarstvo, a saglasnost na Plan javnih nabavki organa jedinice lokalne samouprave nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

138 Izvještaj o javnim nabavkama za 2015. godinu, Uprava za javne nabavke



ona manje.¹³⁹ U 2015. prekomjerno je korišćena metoda neposrednog sporazuma, pa je tako, umjesto kroz otvoreni postupak, neposredan sporazum korišćen za potrebe nabavke tonera, auto-dijelova, auto-guma, potrošnog kancelarijskog materijala, čime MUP nije ispoštovao Zakon o javnim nabavkama, kao ni sopstveni plan javnih nabavki.¹⁴⁰

Za povjerljive javne nabavke u 2015. godini MUP je utrošio 1.673.473,50 eura - za izdatke za opremu, održavanje građevinskih objekata, kao i za izradu i održavanje softvera.¹⁴¹

Prema Završnom računu budžeta Crne Gore za 2015. godinu, UP utrošila je 1.359.496,52 eura, od čega je 80% utrošeno na izdatke za opremu, 18% na izradu i održavanje softvera i 2% na održavanje građevinskih objekata.

DRI je, tokom prošlogodišnje revizije MUP-a, naglasila potrebu realnog planiranja javnih nabavki, na osnovu stvarnih potreba organizacionih jedinica. Jedna od preporuka odnosila se na izradu metodologije planiranja javnih nabavki, kojom bi se namjestila praksa nerealnog planiranja nabavki.¹⁴² MUP još uvijek nije ispunio ovu preporuku, imajući u vidu da i dalje koristi dva uputstva prilikom pripremanja plana javnih nabavki, Uputstvo o planiranju budžeta MUP-a, kao i Uputstvo o javnim nabavkama u MUP-u ("Službeni list Crne Gore", 37/10),¹⁴³ koja su usvojena prije revizorskog izvještaja i upućenih preporuka.

U MUP-u tvrde da, u skladu s posljednjim izmjenama Zakona o javnim nabavkama iz 2015, postoji tendencija transparentnijeg nabavljanja, objavljivanjem tendera i prpratne dokumentacije, čime se može kontrolisati vrsta nabavke koja se nabavlja povjerljivim postupkom. S druge strane, povjerljivost nabavke garantuje se skrivanjem tenderske specifikacije, kojoj zainteresovani ponuđači mogu pristupiti ukoliko se direktno obrate MUP-u.¹⁴⁴ Imajući u vidu dosadašnju praksu MUP-a da povjerljivo nabavlja sredstva koja nijesu za posebnu namjenu (auto gume, putnička kombi vozila¹⁴⁵),

139 Izvještaj o realizaciji javnih nabavki MUP-a za 2015. godinu

140 Ibid.

141 Podatak je dobijen zahtjevom za slobodan pristup informacijama, koji je Institut alternativa uputio MUP-u, 22. 12. 2016. godine.

142 "Potrebno je da Ministarstvo donese metodologiju planiranja javnih nabavki u skladu sa članom 6 Pravilnika o načinu i postupku sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola i Uputstvom za izradu i opis internih pravila i procedura."

143 Informacija iz MUP-a – upit IA o realizaciji preporuke DRI

144 Informacija sa fokus grupe, održane 9.11. 2016.

145 DRI je u izvještaju o reviziji MUP-a u 2014. utvrdila da je MUP sproveo 20 povjerljivih postupaka nabavki roba, usluga, radova, među kojima su bile uključene nabavke materijala koji nijesu specijalne namjene.



na ovaj način moguće je bolje pratiti da li MUP zaista povjerljivo nabavlja sredstva posebne namjene, npr. oružje, vojnu i policijsku opremu. Međutim, MUP nije učinio dovoljne napore u ispunjavanju preporuka DRI u donošenju akta kojim će se kontrolisati postupci povjerljivih javnih nabavki.¹⁴⁶

Upravljanje novcem

Službenici UP mogu raspolagati gotovinskim novcem, koji se, uz saglasnost ministra, podiže s glavnog računa Državnog trezora. Ovlašćenje za podizanje ima jedan službenik MUP-a, dok konačnu odluku o dodjeli gotovine donosi ministar.¹⁴⁷ Koliko je novca službenik UP dobio i potrošio kontroliše se kroz priznanice ili fakture, u skladu s Uputstvom o radu Državnog trezora.¹⁴⁸ DRI nije prošlogodišnjom revizijom mogla utvrditi da li su opravdani troškovi podignutih avansa za posebne operativne potrebe UP, jer revizoru nije data na uvid potrebna dokumentacija.¹⁴⁹ U međuvremenu, UP je, u skladu sa DRI preporukama, donijela posebno povjerljivo Uputstvo o radu s operativnim vezama, kojim se definisala procedura za pravdanje utroška sredstava za posebne operativne potrebe.¹⁵⁰

Preporuke

- ▶ MUP mora uspostaviti praksu redovnih objavljivanja ključnih aktivnosti Odjeljenja za unutrašnju reviziju na internet stranici MUP-a, u skladu s načelom transparentnosti i objavljivanja informacija od značaja, shodno Planu integriteta MUP-a.
- ▶ MUP treba da popuni jedinicu za unutrašnju reviziju u skladu sa zakonskom obavezom.
- ▶ Neophodno je da se jedinica za unutrašnju reviziju MUP-a intenzivno bavi povjerljivim izdacima, kao i onima za posebne operativne potrebe.
- ▶ MUP mora uspostaviti konačnu i sveobuhvatnu evidenciju nepokretne imovine, kao obveznik Zakona o državnoj imovini.

146 Izvještaj o realizaciji preporuka DRI, broj 40113-022-92/36 od 15. 10. 2015.

147 Izvještaj o reviziji MUP-a za 2014. godinu, oktobar 2015.

148 Glavni službenik za finansije mora odobriti zahtjeve za isplatu sredstava.

149 Izvještaj o reviziji MUP-a za 2014, oktobar 2015, str. 56

150 Izvještaj o realizaciji preporuka Državne revizorske institucije, 15. 4. 2016.



UNUTRAŠNJA ODGOVORNOST

Autorka: Dina Bajramspahić

Transparentnost unutrašnjih mehanizama i dalje je na visokom nivou budući da unutrašnja kontrola objavljuje mjesečne izvještaje o radu, u kojima se izvještava o svakoj pritužbi građana, a disciplinska komisija i Etički odbor daju saopštenje nakon svake sjednice, opis predmeta i svoje odluke, koji se takođe objavljuju u medijima.

Godinu dana kasnije, unutrašnja kontrola još uvijek ne raspolaže tehničkim kapacitetima za primjenu mjera tajnog nadzora. U 2016. godini, Odjeljenje je podnijelo samo dvije krivične prijave protiv policijskih službenika, dok su same organizacione jedinice policije podnijele 10 krivičnih prijava policijskih službenika. Rukovodioci u policiji nastavili su s praksom pokretanja disciplinskih i prekršajnih postupaka i praksom izricanja mjera zbog težih i lakših povreda službene dužnosti policijskim službenicima.

U ovom poglavlju analiziramo rad i rezultate unutrašnjih mehanizama za kontrolu postupanja policije, koji su podijeljeni između Odjeljenja za unutrašnju kontrolu rada policije u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Disciplinske komisije MUP-a, Etičkog odbora policije te rukovodilaca organizacionih jedinica policije, koji takođe primaju pritužbe građana, a reaguju i po službenoj dužnosti.

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije

Rad Odjeljenja održava se na nivou koji je osvojen 2014. godine. Nije bilo većih iskoraka, ali ni upadljivog pada u dinamici rada niti kada su u pitanju reaktivne aktivnosti – po pritužbi građana, niti kada su u pitanju samoinicijativne kontrole zakonitosti rada policije.

Prijave građana

Broj građana koji se obraća Odjeljenju nije visok, a takođe je mali broj prijava za koje je unutrašnja kontrola prikupila dokaze¹⁵¹ kojima se potvrđuje njihova osnovanost. Sumirano, od ukupno 238 prijava koje su podnijeli građani tokom posljednje tri go-

151 Ovlašćeni službenik ima sva ovlašćenja policijskog službenika i u vršenju unutrašnje kontrole posebno je ovlašćen da ostvari uvid u spise, dokumentaciju i zbirke podataka, koje u skladu sa svojim nadležnostima pribavlja, sačinjava ili izdaje policija, da uzme izjave od policijskih službenika, oštećenih lica i građana, zahtijeva od policije i policijskih službenika dostavljanje drugih podataka i informacija iz njihove nadležnosti koji su potrebni za vršenje unutrašnje kontrole, izvrši uvid u službene prostorije koje policija koristi u svom radu, zahtijeva ateste i tehničke i druge podatke o tehničkim sredstvima koja koristi policija, kao i dokaze o osposobljenosti policijskih službenika za upotrebu tehničkih i drugih sredstava koja koriste u svom radu.



dine i devet mjeseci, svega 29 bile su osnovane, dok je 209 bilo neosnovano, prema unutrašnjoj kontroli.

Iako ovi podaci ne djeluju ohrabrujuće, pozitivno je što svakog mjeseca unutrašnja kontrola objavljuje Izvještaj o radu, u kojem je kratko opisana pritužba svakog građanina i dat ishod istrage, što može da ukaže građanima na to da će njihova prijava biti u kratkom roku obrađena, a ishod javno objavljen, uz anonimizaciju ličnih podataka.

Broj pritužbi građana unutrašnjoj kontroli							
2013.		2014.		2015.		2016. (zaključno sa septembrom)	
62		81		52		43	
osnovano	neosnovano	osnovano	neosnovano	osnovano	neosnovano	osnovano	neosnovano
8	54	13	68	3	49	5	38

Takođe je uočljivo da su prijave građana najčešće etičke prirode i odnose se na nezadovoljstvo načinom preduzimanja službenih radnji od strane policije, dok je u manjem broju slučajeva predmetna pritužba sadržavala “ozbiljne pritužbe usljed čega bi se ista mogla tretirati kao krivična prijava”, pa su spisi sačinjeni u postupku unutrašnje kontrole dostavljeni nadležnom tužilaštvu.

Iz toga proizilazi da Ministarstvo unutrašnjih poslova i Odjeljenje u prethodnom periodu nijesu preduzeli dovoljno aktivnosti da ohrabre građane da prijavljuju unutrašnjoj kontroli krivična djela policijskih službenika, a posebno djela iz obrasti korupcije. To potvrđuje i istraživanje javnog mnjenja koje je IA objavio u septembru 2016. godine, a koje je pokazalo da većina crnogorskih građana ne bi prijavila korupciju u policiji, čak i kada bi im bilo dozvoljeno da ostanu anonimni (38% bi, 56% ne bi).¹⁵²

Među onima koji tvrde da bi prijavili korupciju u policiji, najveći broj građana (21%) izjavio je da bi prvo mjesto gdje bi pošli da prijave korupciju bila lokalna policijska stanica. Komandir policijske stanice je druga najčešća instanca kojoj bi se obratili. Na trećem mjestu su mediji, a na četvrtom Agencija za sprječavanje korupcije. Tek na petom mjestu je unutrašnja kontrola, koja bi bila prvi izbor za 15% građana Crne Gore, kada je u pitanju prijavljivanje korupcije.¹⁵³ Ipak, na pitanje kome bi prijavili korupciju u policiji uopšte (ne samo gdje bi najprije prijavili), najviše ispitanika je navelo i unutrašnju kontrolu policije, dok je na drugom mjestu Agencija za sprječavanje korupcije.

152 Izvještaj o istraživanju javnog mnjenja o stavovima o policiji dostupan na: <http://media.institut-alternativa.org/2016/10/stavovi-gradjana-o-policiji-rezultati-istrazivanja-cg.pdf>

153 Ibidem.



Međutim, od malog procenta građana koji bi prijavili unutrašnjoj kontroli korupciju u policiji, u praksi ih je još manje. Od 1. januara do 30. juna 2016. godine, Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije nije prijavljen nijedan slučaj u kojem bi se ukazivalo na korupciju policijskih službenika. Odgovornost za mijenjanje ovakve prakse je na MUP-u i Odjeljenju za unutrašnju kontrolu. Unutrašnja kontrola mora da opravda svoje postojanje i da potvrdi svoju ulogu instance koja nepristrasno istražuje nezakonnosti policijskih službenika i da svojim angažmanom izgradi povjerenje kod javnosti, kako bi joj građani u većoj mjeri prijavljivali krivična djela policijskih službenika, a u manjoj mjeri nepravilnosti koje su nadležnost drugih tijela za ocjenu policijskog postupanja.

Kontrole zakonitosti rada

S druge strane, uspješniji su rezultati rada Odjeljenja u samoinicijativnoj kontroli zakonitosti vršenja policijskih poslova, koje su kao praksa više zastupljene od 2014. godine. U 2015. izvršene su 54 kontrole i konstatovano je 23 propusta, dok su u prvih devet mjeseci 2016. izvršene 42 kontrole i konstatovano takođe 23 propusta. Ishod su inicijative za utvrđivanje odgovornosti upućene Disciplinskoj komisiji, Etičkoj komisiji i Državnom tužilaštvu.¹⁵⁴

Tokom 2016. godine, u 16 slučajeva Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije naložilo je mjere za otklanjanje konstatovanih nepravilnosti, neurednosti i nedostataka, čime se daje doprinos sistemskom funkcionisanju organizacionih jedinica policije, što je dobra praksa budući da organizacione jedinice nijesu često predmet spoljnih kontrola u njihovim prostorijama.

Kontrola zakonitosti vršenja policijskih poslova i primjene ovlaštenja					
2014.		2015.		2016. (zaključno sa septembrom)	
Broj izvršenih kontrola	Konstatovano propusta	Broj izvršenih kontrola	Konstatovano propusta	Broj izvršenih kontrola	Konstatovano propusta
75	26	52	24	42	23

¹⁵⁴ Detaljnije u tabeli "Kontrola zakonitosti vršenja policijskih poslova i primjene ovlaštenja" (u tekstu ispod).



<p>7 slučajeva – podnijeti predlozi za pokretanje disciplinskog postupka protiv 9 službenika</p> <p>5 slučajeva – spisi dostavljeni državnim tužiocima zbog odlučivanja o postojanju elementa krivičnog djela</p> <p>1 slučaj – došlo do apsolutne zastarjelosti pokretanja postupka, ali su predložene mjere za izmjenu Pravilnika o postupanju službenika granične policije</p> <p>11 slučajeva – kontrole CB i OB u kojima su konstatovane nepravilnosti u postupanju službenika i vođenju evidencije</p> <p>1 slučaj – naložene mjere za otklanjanje nepravilnosti u vođenju evidencija</p> <p>1 slučaj – ministar donio rješenja o prestanku radnog odnosa za 5 službenika, na osnovu utvrđenih činjenica o postojanju pravosnažnih osuđujućih presuda</p>	<p>6 slučajeva – podnijet prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka</p> <p>9 slučajeva – spisi dostavljeni nadležnom državnom tužilaštvu na dalji postupak, ocjenu i odlučivanje o postojanju elemenata krivične odgovornosti</p> <p>5 slučajeva – konstatovano da nadležno državno tužilaštvo već preduzima mjere i radnje</p>	<p>2 slučajeva – podnijet prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka protiv 3 policijska službenika</p> <p>2 slučajeva – spisi dostavljeni nadležnom državnom tužilaštvu na dalji postupak, ocjenu i odlučivanje o postojanju elemenata krivične odgovornosti</p> <p>1 slučaj – konstatovano da nadležno državno tužilaštvo već preduzima mjere i radnje</p> <p>16 slučajeva – Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije naložilo je mjere za otklanjanje konstatovanih nepravilnosti, neurednosti i nedostataka</p> <p>2 slučajeva – za četiri policijska službenika spisi dostavljeni Etičkom odboru</p> <p>1 slučaj – zbog zastarjelosti za pokretanje disciplinskog postupka, poslato upozorenje</p>
---	--	---



Ipak, imajući u vidu da su Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji za Odjeljenje unutrašnje kontrole predviđena 22 policijska službenika najvišeg policijskog ranga (glavni policijski inspektori, viši policijski inspektori i savjetnici I klase)¹⁵⁵ – broj predmeta dostavljenih Državnom tužilaštvu nije zadovoljavajući (u 2014: pet slučajeva, 2015: devet, u devet mjeseci 2016. godine: dva).

Pozicioniranje unutrašnje kontrole u sistemu nadzora nad policijom

Budući da postoji veći broj tijela za kontrolu rada policije koja imaju u nadležnosti da ispituju povrede ljudskih prava, disciplinske i etičke propuste, policijski službenici unutrašnje kontrole treba u većoj mjeri da se bave svojim policijskim poslom odnosno krivičnom odgovornošću policijskih službenika, jer jedini imaju tu nadležnost u odnosu na ostala tijela. Imajući u vidu da je ZKP izmijenjen i dopunjen, između ostalog, i da bi se ojačala ovlašćenja unutrašnje kontrole u krivičnom postupku, strateški prioritet u radu mora biti otkrivanje krivičnih dijela i podnošenje krivičnih prijava, a osnovno mjerilo kvaliteta rada broj optužnih akata i osuđujućih presuda. Međutim, Odjeljenje “ne raspolaže podatkom o broju podignutih optužnica u odnosu na broj krivičnih prijava” koje su podnijeli niti raspolaže “podatkom o broju pravosnažnih sudskih odluka”,¹⁵⁶ što nije dobra praksa i ukazuje na nedovoljnu komunikaciju između državnih organa od čije saradnje zavisi uspješno procesuiranje počinitelaca krivičnih djela. Takođe treba praviti razliku između prakse dostavljanja spisa Tužilaštvu “na ocjenu i mišljenje”, što Odjeljenje praktikuje, i podnošenja krivičnih prijava na temelju prikupljenih dokaza, što treba da bude osnovni zadatak unutrašnje kontrole.

Međutim, godinu dana od usvajanja izmjena i dopuna ZKP-a još uvijek nisu ispunjene tehničke pretpostavke za primjenu mjera tajnog nadzora od Odjeljenja za unutrašnju kontrolu. Novi rok je III i IV kvaratal 2016. godine, kako je predviđeno Operativnim dokumentom za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika.¹⁵⁷ Unutrašnja kontrola ne kontroliše upravljanje finansijama i sprovođenje javnih nabavki u MUP-u, što je korak unazad u odnosu na raniji period, pa je rad na novom Zakonu o unutrašnjim poslovima prilika da se nadležnosti Odjeljenja unaprijede.¹⁵⁸

155 Popunjavanje preostalih slobodnih radnih mjesta (četiri) u Odjeljenju za unutrašnju kontrolu rada policije u skladu s Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta MUP-a predviđeno je za IV kvaratal 2016. godine Operativnim dokumentom za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika

156 Polugodišnji izvještaj o realizaciji AP za 23. poglavlje januar – jun 2016, str 83.

157 Mjera broj 56: Opremanje Odjeljenja za unutrašnju kontrolu rada policije tehničkim i materijalnim sredstvima za obavljanje poslova u liniji rada unutrašnje istrage i kontraobavještajna zaštita (GPS i audio nadzor).

158 Detaljnije o ovom problemu u prošlogodišnjem izvještaju IA o integritetu policije u Crnoj Gori, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2015/12/procjena-integriteta-policije-u-crnoj-gori.pdf>



Konačno, unutrašnja kontrola više ne kontroliše ni imovinske kartone policijskih funkcionera i visokih policijskih službenika,¹⁵⁹ već je to nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije i stupilo na snagu 1. januara 2016. godine. Ovo je takođe korak unazad, budući da je unutrašnja kontrola specijalizovana za istrage policijskih službenika, dok je Agencija nadležna za više od 4.500 javnih funkcionera i 1.200 državnih službenika.¹⁶⁰

Pritužbe rukovodiocima i predmeti koje je inicirala sama policija

U odnosu na 2014. godinu, rukovodiocima organizacionih jedinica Uprave policije u 2015. godini upućeno je gotovo upola manje pritužbi, tačnije 76 pritužbi građana na postupanje policijskih službenika organizacionih jedinica kojima rukovode. Ipak, to je i dalje više pritužbi nego što su primila druga tijela za kontrolu policije.¹⁶¹

Međutim, ocijenjeno je da je 75 pritužbi neosnovano, dok je za jednu pritužbu utvrđeno da je osnovana, čime je nastavljena praksa iz prethodnih godina po kojoj je visoka neosnovanost pritužbi građana (u 2014. godini osnovane su bile dvije pritužbe).

S druge strane, u samoj policiji postoji razgranat sistem za utvrđivanje raznih oblika odgovornosti, pa su nadležne organizacione jedinice i rukovodioci podnosili krivične prijave i pokretali disciplinske postupke protiv policijskih službenika i izricali mjere za lakše povrede službene dužnosti.

Preciznije, nadležne organizacione jedinice su u 2015. godini podnijele 10 krivičnih prijava protiv 10 službenika Uprave policije, zbog osnovane sumnje da su počinili ukupno 12 krivičnih djela za koja se goni po službenoj dužnosti.¹⁶² Krivične prijave su podnijete protiv:

- 5 službenika policije opšte nadležnosti (50% od ukupnog broja),
- 2 službenika Specijalne antiterorističke jedinice (20% od ukupnog broja),
- 1 službenik Posebne jedinice policije (10% od ukupnog broja),

159 „Policijski službenici u zvanju glavni policijski inspektor, viši policijski inspektor I klase, viši policijski inspektor, samostalni policijski inspektor, glavni policijski savjetnik, viši policijski savjetnik I klase, viši policijski savjetnik i samostalni policijski savjetnik, dužni su da podnesu izvještaj o imovini i prihodima, kao i imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu, u skladu sa posebnim zakonom. Izvještaj (iz stava 1 ovog člana) dostavlja se i Ministarstvu do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu. O podacima iz izvještaja Ministarstvo vodi evidenciju.“ – član 49 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima, objavljen u “Službenom listu” 27. decembra 2014. godine.

160 Detaljnije o radu Agencije u prethodnom poglavlju.

161 Unutrašnja kontrola primila je 43 pritužbe, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda 47, a Savjet za građansku kontrolu radio je na 92 predmeta, ali je od toga sam inicirao 37, što znači da je imao 55 pritužbi.

162 U 2014. godini policija je podnijela pet krivičnih prijava protiv sedam službenika UP zbog osnovane sumnje da su počinili ukupno 12 krivičnih djela.



- 1 službenik kriminalističke policije (10% od ukupnog broja) i
- 1 službenik granične policije (10% od ukupnog broja).

VRSTA KRIVIČNOG DJELA		Broj krivičnih djela	% u ukupnom broju k. d.
KRIVIČNA DJELA PROTIV SLOBODA I PRAVA ČOVJEKA I GRAĐANINA		5	41,67%
Zlostavljanje (čl. 166a)	2		
Mučenje (čl. 167)	2		
Ugrožavanje sigurnosti (čl. 168)	1		
KRIVIČNA DJELA PROTIV IMOVINE		1	8,33 %
Prevara (čl. 244)	1		
KRIVIČNA DJELA PROTIV ZDRAVLJA LJUDI		2	16,67%
Neovlašćena proizvodnja, držanje i stavljanje u promet opojnih droga (čl. 300)	2		
KRIVIČNA DJELA PROTIV OPŠTE SIGURNOSTI LJUDI I IMOVINE		1	8,33%
Izazivanje opšte opasnosti (čl. 327)	1		
KRIVIČNA DJELA PROTIV SLUŽBENE DUŽNOSTI		3	25%
Sprječavanje službenog lica u vršenju službene radnje (čl. 375)	1		
Pronevjera (čl. 420)	1		
Primanje mita (čl. 423)	1		
UKUPNO			
	12	100%	

Osim toga, rukovodioci su u 2015. godini, zbog težih i lakših povreda službene dužnosti, pokrenuli postupak i/ili izrekli mjeru¹⁶³ protiv ukupno 147 policijskih službenika, a takođe su podnosili zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka, i to protiv pet policijskih službenika.¹⁶⁴

163 U toku 2015. godine, zbog težih povreda službene dužnosti utvrđenih Zakonom o unutrašnjim poslovima i Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, neposredni rukovodioci organizacionih jedinica podnijeli su predloge za pokretanje disciplinskog postupka protiv 109 policijskih službenika Uprave policije. Zbog počinjenih lakših povreda službene dužnosti, neposredni rukovodioci organizacionih jedinica izrekli su 38 disciplinskih mjera – novčanih kazni protiv službenika Uprave policije.

164 Zbog ukupno počinjenih 6 prekršaja iz Zakona o javnom redu i miru i Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka podnijeti su protiv tri službenika granične policije, jednog službenika policije opšte nadležnosti i jednog službenika kriminalističke policije.



Disciplinska komisija

Kada su u pitanju teže povrede službene dužnosti, održan je nivo broja predmeta kao i u prethodnom periodu. Važno je napomenuti da je u najvećem broju slučajeva inicijativa za pokretanje postupka disciplinskom tužiocu dolazila od rukovodilaca organizacionih jedinica policije i ovo je dobra praksa, kojom se zvanično utvrđuje odgovornost za propuste, umjesto “neformalnog” sankcionisanja zaposlenih.

Broj disciplinskih postupaka pred Disciplinskom komisijom				
2012.	2013.	2014.	2015.	2016. (do sredine novembra)
120	86	92	86	68

U periodu od 1. januara 2016. godine do 14. novembra 2016. godine, u Odsjeku za utvrđivanje teže povrede službene dužnosti policijskih službenika, pokrenuta su 63 disciplinska postupka protiv 68 policijskih službenika, od kojih je za 41 konstatovana odgovornost, dok su 24 postupka i dalje u radu. Novčane kazne, u visini od 20 ili 30 odsto mjesečne zarade, izrečene su za 35 policijskih službenika, u trajanju od jednog do pet mjeseci izrečene su tri kazne uslovnog prestanka radnog odnosa ili jedan prestanak radnog odnosa, dva su postupka prekinuta, a sedam je oslobođenih od odgovornosti.

Pred Disciplinskom komisijom u 2015. godini održano je 245 rasprava, a za 76 policijskih službenika utvrđena je odgovornost. Izrečene disciplinske mjere takođe su bile najčešće novčane kazne u visini od 20 ili 30 odsto mjesečne zarade u trajanju od jednog do četiri mjeseca, kojima su kažnjeni 32 policijska službenika, izrečeno je pet uslovnih prestanaka radnog odnosa i jedan slučaj zabrane sticanja višeg zvanja u trajanju od dvije godine.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Iz toga prizilazi da Disciplinska komisija Ministarstva unutrašnjih poslova sankcioniše više policijskih službenika nego Disciplinska komisija nadležna za oko 8 000 zaposlenih u državnoj upravi. Poređenja radi, prema posljednjim dostupnim podacima iz Centralne kadrovske evidencije koji su dostavljeni Upravi za kadrove, broj izrečenih disciplinskih mjera za teže povrede službene dužnosti za cijelu državnu upravu u 2013. godini bio je šest, sve su bile novčane kazne i jedna oslobađajuća odluka. Na nivou državne uprave, u toku 2014. godine izrečena je 21 disciplinska mjera (za lakše povrede službene dužnosti tri, a za teže 18). U 13 slučajeva izrečena je novčana kazna, u četiri prestanak radnog odnosa, u tri slučaja obustavljen je postupak. Međutim, budući da je bio visok stepen žalbi i poništenih rješenja, vrlo je mali broj zaposlenih u upravi koji su konačno disciplinski sankcionisani. – Informacija o primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Ministarstvo unutrašnjih poslova, jun 2015. godine



Povrede dužnosti za koje su policijski službenici najčešće sankcionisani su: nepreduzimanje ili nedovoljno preduzimanje mjera i radnji koje je naložio rukovodilac uz pritužbu ili prigovor građanina, neizvršavanje ili nesavjesno, neblagovremeno, ili nemarno vršenje službenih obaveza, nepreduzimanje mjera za bezbjednost povjerenih stvari, bavljenje poslovima koji su nespojivi sa službenom dužnošću, itd.

Budući da su mjere koje se izriču represivne, od najvećeg je značaja da se na nivou Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije sistemski prati da postupanja koja su sankcionisana od strane Disciplinske komisije budu sankcionisana u svim organizacionim jedinicama i na svim nivoima i da budu tretirana kao neprihvatljiva praksa. Razlog za to je potreba da utvrđivanje disciplinske odgovornosti bude pravičan mehanizam koji jednako važi za sve.

Etička odgovornost

Broj predmeta Etičkog odbora Ministarstva unutrašnjih poslova/Uprave policije takođe je na nivou od prethodnih godina, dok je broj slučajeva u kojima je konstatovano da je u postupanju policijskih službenika došlo do kršenja Kodeksa policijske etike nešto niži.

Etička odgovornost policijskih službenika					
2014.		2015.		2016. (do 8. decembra)	
Broj razmotrenih predmeta	Mišljenje da je Kodeks prekršen	Broj razmotrenih predmeta	Mišljenje da je Kodeks prekršen	Broj razmotrenih predmeta	Mišljenje da je Kodeks prekršen
42	23	52	31	54	20

U julu 2016. godine dopunjen je Kodeks policijske etike i propisano je da je policijski službenik dužan da se “i kada nije na dužnosti ponaša na način da ne naruši svoj ugled i ugled policije u cjelini”, te da je dužan tako se ponašati i na društvenim mrežama “na kojima ne može iznositi svoja politička i druga uvjerenja i stavove kojima može izazvati mržnju ili netrpeljivost po bilo kom osnovu”. Ovo je dobro rješenje, kojim se može doprinijeti profesionalizaciji i depolitizaciji policijske službe, a u međuvremenu je u dva slučaja konstatovana povreda ova dva člana Kodeksa.

Preporuke

- ▶ Unaprijediti koordinaciju i razmjenu informacija između unutrašnjih mehanizama za utvrđivanje odgovornosti. Radi veće efikasnosti, održavati redovne sastanke



na kvartalnom novou, s fokusom na uočene sistemske probleme u radu policijskih službenika i predlagati zajedničke mjere za otklanjanje tih problema.

- ▶ Sprovesti javne kampanje za ohrabrivanje građana da prijave krivična djela policijskih službenika, uz garantovanu anonimnost.
- ▶ Podsticati kulturu odgovornosti beskompromisnim procesuiranjem svih povreda zakona, na svim nivoima.
- ▶ Na osnovu uočenih pravilnosti u slučajevima procesuiranih policijskih službenika, kreirati posebne mjere za tretiranje nezakonitih praksi koje se učestalo javljaju (npr. curenje podataka, krađe dokaza, itd.).

Unutrašnja kontrola

- ▶ Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima proširiti ovlašćenja unutrašnje kontrole na nadzor nad MUP-om, posebno u oblastima od visokog rizika za korupciju, kao što su javne finansije i javne nabavke.
- ▶ Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima propisati ovlašćenje unutrašnje kontrole da zatraži informaciju od nadležnog državnog tužioca o konkretnom postupanju policijskog službenika u svim fazama krivičnog postupka.
- ▶ Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima propisati da su državni organi dužni čuvati kao službenu tajnu zahtjeve za informacijama Odjeljenja unutrašnje kontrole. Primjenjivati Zakon o tajnosti podataka i određivati "oznaku tajnosti" na dokumenta u vezi s provjerama koje sprovodi unutrašnja kontrola.
- ▶ Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima propisati da Odjeljenje za unutrašnju kontrolu dostavlja Skupštini godišnji izvještaj o radu.
- ▶ Obezbijediti komunikaciju i razmjenu informacija između unutrašnje kontrole i nove Agencije za sprječavanje korupcije.
- ▶ Kreirati aktivnosti u cilju upoznavanja građana u sjevernim i ruralnim područjima s radom unutrašnje kontrole.
- ▶ Ispuniti tehničke pretpostavke za sprovođenje mjera tajnog nadzora od strane unutrašnje kontrole.



Pritužbe rukovodiocima organizacionih jedinica policije

- ▶ Na internet stranici Uprave policije redovno objavljivati kratke informacije o žalbama građana protiv policijskih službenika podnijetim rukovodiocima organizacionih jedinica, s ishodima žalbi.
- ▶ Sačiniti analizu žalbi građana koje se podnose rukovodiocima, s razlozima za visok stepen neosnovanosti.
- ▶ Uvesti praksu periodičnog sumiranog izvještavanja na internet stranici policije o razlozima za izricanje disciplinskih mjera u vidu novčane kazne, s ciljem sticanja povjerenja građana u policiju.

Disciplinska odgovornost

- ▶ Uraditi analizu pravnog okvira za rad Disciplinske komisije s mjerama za unapređenje, s posebnim osvrtom na analizu predmeta, u posljednje tri godine, u vezi s trendovima u postupanju policijskih službenika, predmetima vraćenim na ponovno postupanje od strane Komisije za žalbe i nedostacima Zakona o upravnom postupku u kontekstu disciplinskog postupka.

Etička odgovornost

- ▶ Kreirati aktivnosti za promovisanje Etičkog kodeksa među policijskim službenicima.
- ▶ Intenzivirati ulogu Etičkog odbora u oblasti javnog i internog isticanja pozitivnih primjera u policiji, hrabrog i etičkog postupanja, koje treba da služi za primjer ostalim policijskim službenicima.



KRIVIČNA ODGOVORNOST

Autorka: Dina Bajramspahić

Ukupna tužilačka i sudska statistika za krivična djela iz oblasti korupcije policijskih službenika (primanje i davanje mita, zloupotreba službene dužnosti, itd.) nije javno dostupna, odnosno, Tužilaštvo i sudovi ne sačinjavaju cjelovitu informaciju o predmetima koji se vode protiv policijskih službenika. Na bazi parcijalno dostupnih podataka, od 16 pravosnažnih odluka za tri godine, od 1. januara 2013, zaključno s oktobrom 2015, izrečene su svega tri zatvorske sankcije policijskim službenicima za sve vrste krivičnih djela.

Sumirani rezultati Tužilaštva i Sudova u predmetima protiv policijskih službenika

Tokom 2016. godine javile su se brojne naznake da se policija suočava s brojnim problemima u svojim redovima, pa je bilo procesuiranja za navodnu zloupotrebu službenog položaja uklanjanjem dokaza,¹⁶⁶ odavanje tajnih policijskih informacija mafijaškom klanu u dužem vremenskom periodu,¹⁶⁷ za dilovanje droge,¹⁶⁸ itd. Vrhunac je tvrdnja šefa jednog od dva crnogorska zalivska klana da je “policija puna kriminalaca sa značkama, koji su na platnom spisku mafijaških šefova”.¹⁶⁹

Međutim, predmeti o mogućim zloupotrebama u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije, o kojima je IA ranije pisao – tokom 2015. i 2016. nijesu imali krivični epilog i još uvijek su u izviđajnoj fazi. U prvom redu oni koji su imali najveći finansijski uticaj na državni budžet, kao što su “Limenka” i izgradnja Centra bezbjednosti Podgorica, prodaja i kupovina kampa “Zlatica”, PGS, itd.¹⁷⁰ Tokom prethodne dvije godine, ojačavani su kapaciteti Specijalnog tužilaštva, nadležnog za ove predmete, da procesuiraju predmete visoke korupcije i organizovanog kriminala. Mijenjan je zakonski okvir, s ciljem da se ovom Tužilaštvu pruže savremeni instrumenti za prikupljanje

166 “Terzić stvarao kriminalnu organizaciju”, CDM, 28. 2. 2016. godine, dostupno na: <http://cdm.me/hronika/terzic-stvarao-kriminalnu-organizaciju/>

167 “Tražio da mafijaše ne zaustavljaju, iz policije dobijali kopije zabilježki”, “Vijesti”, 13. 9. 2016, dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/trazio-da-mafijase-ne-zaustavljaju-iz-policije-dobijali-kopije-zabiljeski-903307>

168 “Akcija policije u tri grada: Uhapšen i policijski inspektor u Budvi (video)”, “Vijesti”, 17. 7. 2016, dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/akcija-policije-u-tri-grada-uhapsen-i-policijski-inspektor-u-budvi-842811>

169 “Jovan Vukotić: Imam spisak policajaca koje plaća mafija”, “Vijesti”, dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/jovan-vukotic-imam-spisak-policajaca-koje-placa-mafija-917193>

170 Više informacija dostupno u izvještaju “Procjena integriteta policije u Crnoj Gori”, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2015/12/procjena-integriteta-policije-u-crnoj-gori.pdf>



dokaza za procesuiranje počinitelaca ovih djela, ali i za prikupljanje dokaza za oduzimanje nezakonito stečene imovine. Imajući u vidu da je policija prva karika u borbi protiv kriminala, procesuiranje policijskih funkcionera i službenika koji su počinili krivična djela mora biti prioritet, naročito zato što se u javnosti i medijima često javljaju sumnje u vezi s nesrazmjernošću prihoda i imovine pojedinih policijskih službenika.¹⁷¹

Kao što je prethodno navedeno, nadležne organizacione jedinice policije tokom 2015. godine podnijele su 10 krivičnih prijava protiv 10 službenika Uprave policije, a u 2014. godini pet krivičnih prijava protiv sedam službenika Uprave policije. Međutim, policija ne izvještava o prijavama koje su podnijeli građani, NVO i ostali državni organi, pa to nijesu ukupni podaci o procesuiranim policijskim službenicima.

Generalno, predmeti protiv policijskih službenika nijesu dovoljno transparentni, niti se integralno objavljuje informacija o predmetima protiv policijskih službenika od pokretanja postupka do pravosnažne odluke, što je odgovornost policije, Tužilaštva i sudova. Parcijalne informacije u različitim dokumentima ne pružaju mogućnost cjelovite slike. Ipak, stiče se utisak da minimalan broj predmeta protiv policijskih službenika ima za ishod zatvorsku kaznu. Prema dostupnim podacima, od 16 pravosnažnih odluka, za tri godine, od 1. januara 2013, zaključno s oktobrom 2015, izrečene su svega tri zatvorske sankcije. Međutim, ukupna tužilačka i sudska statistika za krivična djela iz oblasti korupcije policijskih službenika (primanje i davanje mita, zloupotreba službene dužnosti, itd.) nije javno dostupna odnosno Tužilaštvo i sudovi nijesu sačinili i javno objavili tu informaciju.

Stanje transparentnosti utoliko je lošije što sudovi ni ranije nijesu dostavljali informacije o predmetima u oblasti korupcije, ali se po broju predmeta nadležnog Tužilaštva protiv policijskih službenika može vidjeti da se ne radi o značajnom broju. Na bazi dostavljenih informacija svih nadzornih tijela, policije i svog rada, Državno tužilaštvo je od 1. januara 2013. godine do 1. oktobra 2015. godine formiralo 62 predmeta protiv policijskih službenika za sva krivična djela,¹⁷² od kojih su do tada:

- u 19 predmeta podignuta optužna akta;
- u 2 predmeta donijeto je rješenje o odlaganju krivičnog gonjenja, nakon čega je krivična prijava odbačena;
- 34 predmeta riješena su odbačajem zbog nepostojanja osnovane sumnje da su osu-

171 Primjer: "Ministarstvo unutrašnjih poslova provjerava porijeklo imovine 20 policijskih funkcionera", Portal Anlitika, dostupno na: <http://www.portalanalitika.me/clanak/165087/mup-ispituje-porijeklo-imovine-20-policijskih-sluzbenika>

172 Mučenje, zlostavljanje, laka tjelesna povreda, teška tjelesna povreda, ugrožavanje sigurnosti, iznuđivanje iskaza, narušavanje nepovredivosti stana, protivzakonito pretresanje, neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka, nasilničko ponašanje, nesavjestan rad u službi, primanje mita, itd.



- mnjičeni izvršili predmetno krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti;
- za 7 predmeta je u toku izviđaj.¹⁷³

Sudska statistika za isti vremenski period pokazuje da su, kada su u pitanju policijski službenici, sudovi imali najviše predmeta za krivično djelo mučenje i iznuđivanje iskaza:¹⁷⁴

- za mučenje: 2 predmeta ukupno u radu, 1 odluka odbijajuća, 1 odbačaj;
- za zlostavljanje: 31 predmet u radu, 15 riješenih predmeta, 12 osuđujućih odluka, 2 oslobađajuće odluke, 1 odbijajuća; od 9 pravosnažnih odluka: 8 osuđujućih, 1 odbijajuća – od toga: 6 uslovnih osuda, 2 zatvorske sankcije;
- za lake tjelesne povrede: 1 predmet u radu, pravosnažno riješen, osuđujuća odluka, sankcionisana sudskom opomenom;
- za teške tjelesne povrede: sudovi nijesu imali nijedan predmet u posljednje tri godine;
- za ugrožavanje sigurnosti: 1 predmet u 2015. godini, koji još uvijek nije riješen;
- za iznuđivanje iskaza: sudovi su u radu imali 12 predmeta, od kojih je 8 ukupno riješeno, od toga 5 osuđujuće, 1 oslobađajuće, 1 odbijajuće, 1 odbačaj;¹⁷⁵ od pravosnažnih 7 predmeta, 4 su osuđujuće odluke, 1 oslobađajuća, 1 odbijajuća, 1 odbačaj; kažnjeni su sa 3 uslovne osude i 1 zatvorskom sankcijom.

Za masovnu zloupotrebu ovlašćenja i javnu demonstraciju sile – “plavi” zid ćutanja nije probijen

Slučaj koji je naročito potresao i doveo u pitanje sve dosadašnje reforme policije ipak ostaje prekomjerna upotreba sile kojom su završeni protesti opozicije krajem 2015. godine.

Tokom 2016. nijedno nadzorno tijelo, a posebno Unutrašnja kontrola i Tužilaštvo, nijesu uspjeli da sruše zid ćutanja u policiji pomoću kojeg su odgovorna lica za policijsku brutalnost ostala nekažnjena. Ovaj slučaj ima višestruke posljedice, osim kršenja individualnih ljudskih prava građana koji su pretrpjeli nasilje, slučaj je pokazao da u policiji postoji spremnost da se toleriše zloupotreba ovlašćenja.

173 “Državna tužilaštva o krivičnim djelima koja su počinili policajci – formirali 62 predmeta protiv službenika policije”, “Pobjeda”, 17. novembar 2015. godine, Hronika, str 11.

174 Dopis Vrhovnog suda Savjetu za građansku kontrolu policije, dostupno na: <http://www.kontrolapolicije.me/images/biblioteka/dokumenti/Ocjene%20i%20preporuke/Dokument-16-Novembar-2015-2.PDF>

175 Za ove odluke, sankcije su: 3 uslovne osude, 2 zatvorske sankcije.



Komandant Specijalne antiterorističke jedinice (SAJ) Radosav Lješковиć optužen je da je pomogao službenicima ove elitne jedinice MUP-a da prikriju dokaze o nezakonitom prebijanju građana, preciznije – za krivično djelo pomoć učiniocu poslije izvršenja krivičnog djela.¹⁷⁶

Preporuke

- ▶ Policija, Tužilaštvo i sudovi treba u okviru postojećih evidencija da uvedu pokazatelje na osnovu kojih je moguće pratiti predmete protiv policijskih službenika, i redovno objavljivati informacije o svim fazama postupka i donesenim odlukama, a posebno o kaznenoj politici.

176 “Lješковиć je kao starješina pomogao tim pripadnicima da do danas ostanu neotkriveni, iako je, shodno Zakonu, bio dužan da sprovede određene procedure. Ne samo što ih nije sproveo, on se saglasio sa pripadnicima te jedinice da se prikriju sve činjenice u vezi sa njihovim djelovanjem u konkretnim događajima”, navode iz Tužilaštva.

POINTPULSE

WESTERNBALKANS PULSE FOR POLICE INTEGRITY AND TRUST



WWW.POINTPULSE.NET



twitter.com/POINTPULSEnet



facebook.com/POINTPULSEnet/