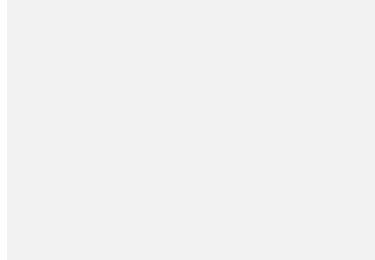


institut alternativa

IZA BROJKI

PRESJEK REZULTATA SPECIJALNE BORBE PROTIV
ORGANIZOVANOG KRIMINALA I "VISOKE" KORUPCIJE





Naziv publikacije:

Iza brojki - Presjek rezultata specijalne borbe protiv organizovanog kriminala i „visoke“ korupcije

Izdavač:

Institut alternativa

institut alternativa

Bulevar Džordža Vašingtona, 57, I/20

Podgorica, Crna Gora

Tel/Fax: (+382) 20 268 686

E-mail: info@institut-alternativa.org

Website: www.institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk, predsjednik Upravnog odbora

Urednik:

Stevo Muk

Autorka:

Dina Bajramspahić

Dizajn i prelom:

Ana Jovović

Podgorica, maj 2018.



Kingdom of the Netherlands

Ova analiza nastala je u okviru projekta „Ka efikasnijoj borbi protiv korupcije“, koji sprovodi Institut alternativa, uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Holandije. Svi rezultati projekta isključiva su odgovornost Instituta alternativa i ni na koji način ne odražavaju stavove donatora.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-71-7
COBISS.CG-ID 36099344

UVOD

Već je četrnaest godina od kada u Crnoj Gori, u različitim formatima, postoji specijalizovano tužilaštvo za organizovani kriminal, korupciju, terorizam i ratni zločin. Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, kao dio Vrhovnog državnog tužilaštva, počelo je s radom 30. juna 2004. godine. Od tada do danas – Odjeljenje i povezani državni organi nadležni za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u neprestanom su procesu krivičnopravnih reformi, pod budnim okom Evropske unije.

Tokom tog perioda, nadležnost Odjeljenja 2008. godine proširena je na korupciju, terorizam i ratni zločin, te je zbog toga: povećan broj specijalnih tužilaca¹; usvojen novi Zakonik o krivičnom postupku 2010. godine, koji je uveo tužilačku istragu; jačani su kapaciteti Tužilaštva, Policije, Carine, Poreske i Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma; formiran je njihov zajednički istražni tim 2011. godine.² Nakon svega toga, 2015. godine uspostavljeno je posebno Specijalno državno tužilaštvo (u daljem tekstu: SDT), po uzoru na hrvatski USKOK³, da bi mu konačno, u avgustu 2016. godine, nadležnost bila privremeno proširena i na krivična djela iz oblasti izbornih prava.⁴

Kontinuitet između Odjeljenja i SDT ne može se osporiti i on se ogleda i u činjenici da su četiri državna tužioca radila i u Odjeljenju i u današnjem SDT, čime je očuvana institucionalna memorija, kao i u činjenici da je značajan broj predmeta koji su godinama bili u radu Odjeljenja svoj pravosudni epilog imao u radu SDT. Upravo iz tog razloga, u ovoj analizi, u cilju objektivne ocjene reformi, posmatraće se rezultati nadležnih organa u periodu od 2004. do 2018. godine.

1 / Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužiocu, proširena je stvarna nadležnost odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala i na krivična djela korupcije, terorizma i ratnih zločina, a postojeći kapaciteti ovog Odjeljenja ojačani su za 4 nova zamjenika specijalnog tužioca i 4 namještenika koji državnim tužiocima pomažu u radu, u vršenju administrativnih poslova za potrebe ovog Odjeljenja.

2 / Krajem 2011. godine potpisnici Sporazuma o formirajući zajedničkog istražnog tima odredili su stalne članove, tako da su u Specijalnom istražnom timu radili: dva zamjenika specijalnog tužioca i finansijski stručnjak Odjeljenja, dva predstavnika Uprave policije, po jedan predstavnik Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Uprave carina i Poreske uprave.

3 / Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta Republike Hrvatske (USKOK).

4 / Preciznije, povrede izbornih prava propisanih u Glavi 16 Krivičnog zakonika Crne Gore, za koje je SDT nadležno do pravosnažnog okončanja svih postupaka pokrenutih povodom izbora zakazanih za 16. oktobar 2016. godine.

ŠTA JE KONKRETNOSTRAŽENO OD CRNE GORE U DOMENU REPRESIJE?

U ovoj analizi krenuli smo od uslova Evropske unije, definisanih Pristupnim dokumentom i dva posebno važna mjerila za pregovaračko poglavje 23 iz 2013⁵:



- „Crna Gora uspostavlja novo Specijalno tužilaštvo, koje treba da dovede do boljeg uspostavljanja prioriteta u slučajevima teških krivičnih djela, do bolje specijalizacije zaposlenih i supstancialno unaprijedene saradnje među institucijama i u razmjeni podataka.“
- „Crna Gora supstancialno unapređuje kapacitet Ministarstva unutrašnjih poslova za vođenje istraža finansijskog kriminala. Crna Gora obezbeđuje da su i Ministarstvo unutrašnjih poslova i Specijalno tužilaštvo dobro povezani s drugim relevantnim agencijama. Crna Gora obezbeđuje neophodnu obuku za finansijske istrage i sistematično vodi finansijske istrage paralelno s krivičnim istragama slučajeva organizovanog kriminala i korupcije.“

Imajući u vidu da SDT ima najteži zadatku u okviru crnogorskih pregovora s Evropskom unijom, a to je da „isporuči“ mjerljive rezultate u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, nakon tri godine od njegovog uspostavljanja, a pet godina od kada je Evropska unija kao uslov pomenula uspostavljanje posebnog tužilaštva, stvoreni su uslovi za pravljenje presjeka o tome šta je do sada postignuto i koji izazovi i dalje predstoje.

Cilj ove analize jeste da dâ doprinos radu Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalnog policijskog odjeljenja analizom njihovog rada i stanja u oblasti izabranih prelaznih mjerila i davanjem predloga i preporuka za rješavanje problema s kojima se suočavaju u radu.

Analiza je strukturirana u tri ključna dijela: u prvom dijelu porede se statistički podaci o krivičnim prijavama, istragama, optuženjima, prisustvu glavnem pretresu i drugi parametri za posljednjih 14 godina; u drugom dijelu analiziraju se rezultati rada u 2017. godini u odnosu na strukturu krivičnih djela; dok su u posljednjem dijelu analizirane institucionalne i druge pretpostavke za rad i dati zaključci s preporukama.

⁵ / Privremena mjerila za pregovaračko poglavje 23 „Pravosude i temeljna prava“ data su u Zajedničkoj poziciji Evropske unije, Brisel, 12. decembar 2013. godine.

METODOLOŠKO OGRANIČENJE I DRUGE BITNE NAPOMENE

Ova analiza zasniva se na podacima iz zvaničnih izvještaja Državnog tužilaštva i SDT. Iako je izvještavanje o radu SDT bitno unaprijedeno u odnosu na raniji period, značajne razlike u izvještavanju onemogućavaju do kraja precizno poređenje podataka. Unapređenje se odnosi na činjenicu da se pripremaju i objavljaju polugodišnji i godišnji izvještaj o radu, koji sadrže više podataka nego što je ranije bilo dostupno. Međutim, kategorije podataka se razlikuju, a, takođe, još uvijek nisu dostupni svi važni podaci potrebni za analizu rada⁶. Dodatni izazov proizilazi iz činjenice da je najveći dio rada SDT tajan i da mu javnost ne može pristupiti, pa se ne mogu analizirati sve specifičnosti konkretnih izviđaja. Bez obzira na to ograničenje, na osnovu dostupnih podataka moguće je steći određenu sliku o rezultatima rada.



U SDT smatraju kako nije moguće vršiti upoređivanje parametara bez podataka „o vrsti predmeta u radu, težini krivičnih djela, načinu njihovog izvršenja, učiniocima krivičnih djela – njihovoj organizovanosti, opremljenosti, međusobnoj komunikaciji, metodologiji vršenja krivičnih djela, načinu zaštite od otkrivanja i gonjenja itd“⁷. Međutim, SDT ne publikuje te podatke u svojim godišnjim izvještajima, pa nije moguće izvršiti takvu vrstu poređenja i analizu.

Prilikom poređenja zvaničnih podataka između različitih godina, takođe je potrebno uzeti u obzir da je nadležnost SDT u odnosu na Odjeljenje sužena, odnosno, smanjen je broj krivičnih djela za koja je SDT nadležno. Izuzeta su npr. sljedeća djela: povreda ravнопрavnosti u vršenju privredne djelatnosti, zloupotreba monopolističkog položaja, prouzrokovanje stečaja, prouzrokovanje lažnog stečaja, lažni bilans, zloupotreba procjene, odavanje poslovne tajne i odavanje i korišćenje berzanske tajne.⁸ Kada su u pitanju koruptivna krivična djela, takođe je došlo do promjene i sužavanja s ciljem većeg fokusiranja rada na najosjetljivije predmete, jer je SDT sada nadležno za predmete davanja i primanja mita samo kada su u pitanju javni funkcioneri kao počinioци. SDT je dodato krivično djelo pranja novca, koje spada u jedno od zahtjevnijih krivičnih djela za dokazivanje.

Za pravilno tumačenje podataka iz godine u godinu važno je imati u vidu kapacitete s kojima

6 / Detaljnije o podacima koji nisu dostupni u nastavku teksta. Međutim, posebno treba naglasiti da su na početku ovog istraživanja godišnji izvještaji o radu Državnog tužilaštva za period od 2004. do 2017. godine bili dostupni na internet stranici Državnog tužilaštva, a da su danas dostupni samo izvještaji za četiri godine (2014–2017). Ovo je veliko nazadovanje u transparentnosti i onemogućavaće buduća istraživanja, kao i podrobnije informisanje građana o radu Tužilaštva.

7 / Dopis Specijalnog državnog tužilaštva Institutu alternativa od 14. 6. 2018. godine.

8 / Preciznosti radi, ova krivična djela nisu bila zastupljena u značajnijoj mjeri u radu Odjeljenja, navodimo ih samo kao činjeničnu razliku u nadležnosti u odnosu na raniji period.

je specijalno tužilaštvo u raznim svojim oblicima funkcionalo. Prema dostupnim podacima, u godišnjim izvještajima o radu Državnog tužilaštva radi se o sljedećim ljudskim resursima:

Druga polovina 2004:	Specijalni tužilac i jedan zamjenik.
2008:	Specijalni tužilac, 4 zamjenika specijalnog tužioca i 4 namještenika.
2014:	Na kraju izvještajne godine u Odjeljenju je, od ukupno sistematizovanih 7 radnih mjeseca zamjenika specijalnog tužioca, radilo 5 zamjenika specijalnog tužioca i 3 tužioca, koja su upućena na rad u Odjeljenje iz drugih tužilaštava, kao i 4 službenika.
2016:	Osim 12 tužilaca, u ovoj godini u Specijalnom državnom tužilaštvu administrativno tehničke i pomoćne poslove obavljalo je 28 službenika i namještenika.
2017:	Do kraja ove godine, u SDT je radilo 15 tužilaca ⁹ i 35 državnih službenika i namještenika, ¹⁰ od 37 sistematizovanih. (lako formalno 1+10, dodatna 4 tužioca bila su upućena na rad u SDT tokom svih 12 mjeseci 2017. godine).

Na osnovu svega navedenog, može se konstatovati da je broj tužilaca koji su postupali u SDT efektivno tri puta veći nego što je bio, a da je broj službenika i namještenika sedam puta veći nego što je bio prije osnivanja SDT.

Novina je i da Specijalnom državnom tužilaštvu neposrednu podršku pruža i 20 policijskih službenika/ca Specijalnog policijskog odjeljenja (u daljem tekstu: SPO), koji postupaju samo po nalozima specijalnih tužilaca. Ovo rješenje doprinijelo je prevazilaženju prepreka u saradnji s Policijom, s kojima se suočavalo Odjeljenje,¹¹ pa su time unaprijeđeni uslovi za rad SDT.

Dodatno, važno je imati u vidu i da su zapošljavanja pratila i ulaganja u ljudske resurse, u smislu domaćih i međunarodnih stručnih obuka i specijalizacija za pitanja u oblasti organizovanog kriminala i korupcije, kao i učešće i saradnja SDT i Uprave policije u brojnim projektima Evropske unije, zemalja članica Evropske unije, Sjedinjenih Američkih Država i dr.

Budući da je SDT osnovano kao posebno tužilaštvo u 2015. godini, do kraja 2017. godine završene su krupne institucionalne i administrativne izmjene, a istekla je i polovina mandata glavnog specijalnog tužioca. Zato će u drugom dijelu analize poseban naglasak biti stavljen na analizu rezultata rada u posljednjoj, 2017. godini, dok će podaci iz drugih godina biti korišteni za uporednu analizu i objektivno tumačenje rezultata rada.

Posljednja metodološka napomena: ovaj izvještaj ne obuhvata analizu finansijskih istraživačkih projekata SDT, koje će biti predmet posebnog izvještaja Instituta alternativa u narednom periodu.

9 / Lista tužilaca dostupna na: [http://tuzilastvocg.me/media/files/SDT%20funkcioneri%20DECEMBER%202017\(1\).pdf](http://tuzilastvocg.me/media/files/SDT%20funkcioneri%20DECEMBER%202017(1).pdf)

10 / Lista službenika dostupna na: <http://tuzilastvocg.me/media/files/SDT%20sluzbenici%20DECEMBER%202017.pdf>

11 / Informacija iz intervjuja s predstvincima Državnog tužilaštva.

STRATEŠKI OKVIR ZA REFORME: EU ZAHTJEVI 2008–2012–2018.

Posmatrajući reforme tokom prethodne decenije, posebno upada u oči koliko su zahtjevi Evropske komisije na početku reformi, u cilju pridruživanja EU, istovjetni s današnjim zahtjevima. Na primjer, „Mapa puta za viznu liberalizaciju Crne Gore”, kao jedan od četiri zahtjeva ispostavljena 27. maja 2008. godine, nameće i set zadataka pod imenom „javni red i bezbjednost”, što je, između ostalog, značilo obaveze Crne Gore da implementira niz strategija i akcionih planova i da obezbijedi saradnju između nadležnih institucija.¹²



Kao rezultat „screeninga” odnosno „analitičkog pregleda usklađenosti zakonodavstva”, koji je za poglavlja 23 i 24 sproveden tokom 2012. godine, notirani su problemi u navedenim oblastima. Kada se posmatraju relevantna prelazna mjerila za ova dva poglavlja, prepoznaje se da su ista pitanja i dalje aktuelna, pa tako u okviru ova dva poglavlja Crna Gora ponovo sprovodi akcione planove koji obuhvataju mjere za borbu protiv korupcije, organizovanog kriminala, pranja novca, droga, trafikinga, radi na unapređenju pravosudne saradnje u krivičnim stvarima i saradnje između nacionalnih organa, itd.

Decenija i po reformi: zapošljavanja, projekti, obuke, strategije i akcioni planovi, memorandum o saradnji, nove tehnologije i druga ulaganja u borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Konačno, Izvještaj o Crnoj Gori Evropske komisije, objavljen u aprilu 2018. godine, zaključuje da je ostvaren određeni nivo pripreme za bobru protiv korupcije i organizovanog kriminala, ali da se i dalje очekuje uspostavljanje proaktivnog odnosa institucija, kao i dalja unapređenja koja treba da obezbijede bilans rezultata u uspješnim istragama i presudama.¹³

Potreba da se sprovode identične reforme i nakon 15 godina i da se za rješavanje problema predlažu ista rješenja (strategije, akcioni planovi, implementacija zakona, saradnja, zapošljavanje)

- 12** / a) implementira akcioni plan strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala,
b) implementira antitrafiking strategiju,
c) obezbijedi implementaciju zakonodavstva za borbu protiv pranja novca i ojača Upravu za borbu protiv pranja novaca,
d) usvoji i implementira strategiju za borbu protiv droge,
e) usvoji i implementira zakonodavstvo o sprečavanju i borbi protiv korupcije, kao i odgovarajuće konvencije, standarde i preporuke u svim prethodno pomenutim oblastima,
f) obezbijedi pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima,
g) obezbijedi saradnju s agencijama za primjenu zakona (posebno granične policije, policije, pripadnika carine, kao i saradnju s organima pravosuđa). – „Postupak liberalizacije viza za Crnu Goru – Mape puta (roadmap)” (2008), str. 5

- 13** / Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori, Strazbur, 17. 4. 2018, str. 18

vanje službenika), ukazuje, s jedne strane, na očiglednu činjenicu da u prethodnom periodu još uvijek nisu ostvareni očekivani pomaci, a s druge strane, navodi na potrebu da Evropska unija preispita svoj pristup i iznađe efikasniji i djelotvorniji model praćenja i podsticanja reformi.

Ipak, sve navedene aktivnosti, zakonodavne, strateške, edukativne, itd, služe za stvaranje uslova za rad, kao priprema i podrška SDT i Upravi policije da ostvaruju svoju ulogu u sistemu represivne borbe protiv organizovanog kriminala i tzv. „visoke“ korupcije. U kojoj mjeri su ove institucije bile uspješne u tome i koliki efekat su imale reformske aktivnosti, analiziraćemo u narednim poglavljima.

ANALIZA REZULTATA RADA SDT

1. KRIVIČNE PRIJAVE – GRAĐANI UKAZALI POVJERENJE, POLICIJA NA NIVOU IZ 2010. GODINE



Da bi se stekla određena predstava o kretanju kriminaliteta u nadležnosti specijalnog Odjeljenja i Specijalnog tužilaštva, kao i obim rada, prvi parametar je broj krivičnih prijava po kojima su specijalni tužioci postupali. Stoga je prva karakteristika rada SDT – porast krivičnih prijava koje se upućuju SDT. Tako je u 2017. godini SDT primilo prijave protiv 754 lica, a krivične prijave protiv 1299 lica bile su u procesu rada (s prijavama iz prethodnog perioda protiv 545 lica). U 2016. godini bio je rekordni broj primljenih prijava, 1126. Radi se o veoma značajnom porastu broja lica obuhvaćenih prijavama.

Važno je istaći da u odnosu na 2014. godinu, kada su fizička lica podnijela Odjeljenju prijave protiv ukupno 23 lica, u 2015. godini fizička lica su podnijela prijave protiv 266 lica, a u 2016. godini protiv 482.¹⁴ Ovo je važan parametar, koji je jasno ukazivao na povjerenje s kojim su građani odreagovali na osnivanje ovog Tužilaštva, budući da su bili ohrabreni da u značajnoj mjeri podnose prijave. Optimizam kojim je praćeno osnivanja SDT posljedica je i činjenice da je neposredno prije toga Vrhovni državni tužilac izabran i glasovima dijela opozicije i imao tropetinsku podršku Skupštine, te da su i vrhovni državni tužilac i glavni specijalni tužilac izabrani iz reda sudija, a ne tužilaca koji su već vršili te funkcije, pa su personifikovali vrijeme promjena u Državnom tužilaštvu.

Međutim, iako je u 2016. godini formirano posebno Policijsko odjeljenje specijalizovano za predmete u nadležnosti Specijalnog tužilaštva, i uprkos svim reformama kroz koje je policija prošla tokom posljednjih godina, broj lica protiv kojih je policija podnijela krivične prijave nakon

14 / Taj trend zadržan je i u 2017. godini, kada su građani podnijeli prijave protiv 356 lica, što je 47,21% od ukupnog broja.

osnivanja SDT na približno istom je nivou kao u i u periodu 2010–2012.godine, kada je policija podnosila prijave protiv, u prosjeku, oko 100 lica.

U 2014. i 2015. godini policija bilježi određeni pad, kada su prijave podnesene protiv 13 odnosno 58 lica, da bi se taj broj nakon osnivanja Tužilaštva vratio na ranije stanje, ali nije ostvaren značajniji porast prijava. Preciznije, Uprava policije je u 2016. godini podnijela prijave protiv 116 lica, a u 2017. godini protiv 114 lica.

U izvještajima Tužilaštva ne pravi se razlika između prijava koje je podnijelo SPO i ostatak Sektora kriminalističke policije (u daljem tekstu: SKP), već se referiše na Upravu policije kao jedinstven organ. Iz tog razloga, ne može se detaljnije analizirati efekat osnivanja SPO, ali se prema ukupnom broju prijava sa sigurnošću može reći da razlika još uvijek nije upadljiva. (Za detaljan pregled broja lica protiv kojih su podnijete krivične prijave u periodu 2004–2018. pogledati Aneks 1, na kraju ovog izvještaja).

2. POKRENUTE ISTRAGE NAKON IZVIĐAJA – RAZDVAJANJE „ŽITA OD KUKOLJA“

Broj pokrenutih istraga u odnosu na broj krivičnih prijava daje djelimičan odgovor na pitanje o kvalitetu krivičnih prijava i kolokvijalno odgovara na pitanje koliko je u svemu što je izviđano bilo „stvarnog kriminala“.

U tabeli ispod dat je pregled pokrenutih istraga. Za period 2012–2016. godine u godišnjem izvještaju Tužilaštva nije dat precizan zbirni podatak o naredbama za sprovođenje istrage.¹⁵ Ipak, iz navedenih podataka uočava se da je broj lica za koji je data naredba za sprovođenje istrage u 2017. godini (168) neočekivano nizak. S jedne strane, istraga je, dakle, pokrenuta protiv svega 13,6 % od ukupnog broja lica koja su



Od ukupnog broja prijavljenih lica u 2017. godini, protiv 13,6% otvorena je istraga.

bila prijavljena i koja su bila u radu SDT (od 1 229 lica). Drugim riječima, jedva nešto više od deset procenata od „materijala“ na kojem su specijalni tužioци radili (na osnovu prijava i samoinicijativno) „kvalitetno“ je ukazivalo na krivična djela. S druge strane, primjećujemo da je u 2009. godini, kada je Odjeljenje imalo duplo manji broj tužilaca i sedam puta manji broj službenika, taj broj bio 122 lica.

U 2016. godini data je naredba za sprovođenje istrage protiv 71 lica, što je u rangu npr. 2008. i 2011. godine.

15 / Dodatno, budući da podatak o istragama nije spomenut za svako krivično djelo, sabiranjem nismo mogli doći do tačnih podataka.

Tabela 1: Pregled pokrenutih istraga (2005–2017)

2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	
Pokrenute istrage protiv 49 lica		Pokrenute istrage protiv 60 lica	Pokrenute istrage protiv 75 lica	Protiv 122 lica podnijet zahtjev za sprovođenje istrage	Pokrenulo istragu protiv 104 lica	
2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Naredba za sprovođenje istrage donijeta je protiv 73 lica				Naredba o sprovođenju istrage protiv 71 lica	Naredba za sprovođenje istrage protiv 168 lica	

Iako se bez dublje analize strukture pokrenutih istraga ne može s punom sigurnošću povući paralela, primjećuje se da su približno isti podaci o broju prijava koje je podnijela policija i broj pokrenutih istraga, što donekle ukazuje na „prohodnost“ prijava policije i manju prohodnost ostalih prijava. Prohodnost prijava policije nije iznenađujuća, budući da policija „priprema“ krivične prijave u saradnji s ovim Tužilaštvom i najčešće podnosi iste kada nadležni tužilac smatra da je pribavljeno dovoljno dokaza. S druge strane, posebno se primjećuje da se ogroman broj prijava građana, pravnih lica, drugih organa i NVO nije značajno odrazio na broj pokrenutih istraga.

Nema nikakve dileme da su specijalni tužioci dužni i obavezni da se prema svim prijavama odnose s jednakom odgovornošću i da preuzmu sve mjere i radnje predviđene zakonom. Međutim, nizak procenat pokrenutih istraga navodi na pitanje da li stvarni organizovani kriminal i korupcija, za koje međunarodni izvještaji tvrde da su ozbiljan problem u Crnoj Gori¹⁶, ostaju izvan predmeta SDT, dok specijalni tužioci vrše provjere u kojima ne pronalaze biće krivičnog djela. S tim u vezi treba podsjetiti da Evropska komisija upravo ukazuje na potrebu za „uspostavljanjem prioriteta u slučajevima teških krivičnih djela“. ¹⁷ Prema riječima tužilaca, formalno nije bilo uspostavljanja prioriteta, već se na predmetima radi „po prispjeću“, što ukaže na, u određenoj mjeri, pasivan, a ne samoinicijativan odnos tužilaca.

3. OPTUŽENJA – GODIŠNJI PROSJEK – SEDAM LICA PO SPECIJALNOM TUŽIOCU



Iako ih je formalno 11, tokom 2017. godine u SDT je postupalo ukupno 15 tužilaca, budući da su četiri tužioca bila upućena na rad u ovo Tužilaštvo. Njihovi ukupni godišnji rezultati u ovoj godini su optužni predlozi protiv devet lica, neposredna optužnica protiv jednog lica, optužnice protiv 99 lica, što je ukupno 109 optuženih lica. U prosjeku, to znači da je jedan specijalni tužilac za

¹⁶ / Analiza prema strukturi kriminaliteta je u drugom dijelu ovog izvještaja.

¹⁷ / „Crna Gora uspostavlja novo Specijalno tužilaštvo, koje treba da dovede do boljeg uspostavljanja prioriteta u slučajevima teških krivičnih djela...“

godinu dana optužio sedam lica.¹⁸ Budući da se iz medija može vidjeti da pojedini specijalni tužioci postupaju u nekoliko predmeta u kojima je optuženo 10 i više lica, a koji su pokrenuti u 2017. godini – može se zaključiti da je bilo specijalnih tužilaca koji nisu u ovoj godini optužili ni sedam lica. (Primjer je 11 lica optuženih od strane jednog specijalnog tužioca za pranje novca, ili predmet kolokvijalno poznat kao „državni udar”, u kojem je takođe 11 optuženih lica.)

Zbog razlika u načinu izvještavanja u godišnjim izvještajima o radu Državnog tužilaštva, nije moguće precizno pratiti broj optuženih lica iz godine u godinu. Tako je u nekim godinama izvještavano o broju optužnica, u nekima o broju optuženih lica, u nekima je pravljena razlika između optužnih predloga i optužnica, a u nekima nije, u nekima je izvještavano o ukupnom broju optuženih lica (s optuženjima iz ranijih godina), a u nekima nije.

Međutim, iz dostupnih podataka vidi se da je najveći broj optuženih lica bio 2009. godine, kada se radilo o 154 optužena lica. U ovom dijelu treba podsjetiti da nadležnost Specijalnog tužilaštva u 2009. i 2017. godini nije identična, ali je srodnja. Analiza nije uzela u obzir složenost procesuiranih krivičnih djela po godinama, jer podaci o tome nisu dostupni.

Tabela 2: Pregled optuženih lica (2004–2017)

$\frac{1}{2}$ 2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
	Podignute optužnice protiv 34 lica	Optuženo 77 lica	13 optužnika protiv 71 lica	11 optužnica protiv 47 lica, a jedno lice je optuženo neposrednom optužnicom	Podiglo optužnice protiv 154 lica	Optužilo 105 lica
2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Optuženo je 60 lica				Bilo optuženja protiv 119 lica	Optuženo 109, uz neriješena optuženja iz ranijeg perioda, u radu bila optuženja protiv 170 lica	

Za kvalitetniju analizu rada SDT veoma je važno da se ažurirano objavljuju potvrđene optužnice na internet stranici ovog Tužilaštva, što do sada nije bila praksa.¹⁹ Primjera radi, neke od potvrđenih optužnica iz 2015. godine objavljene su tek u martu 2018. godine. Od osnivanja ovog Tužilaštva do 31. 5. 2018. godine objavljeno je 29 potvrđenih optužnica i tri optužna predloga.

Na osnovu potvrđenih optužnica takođe se može bolje, i u kvantitativnom i u kvalitativnom smislu, pratiti i analizirati rad pojedinačnih specijalnih tužilaca, što je veoma važno za una-

18 / Ako bismo ukupan broj optuženih lica podijelili sa 12 „redovnih“ specijalnih tužilaca (bez tri upućena na rad), prosjek bi bio 9 optuženih lica po specijalnom tužiocu. Međutim, budući da su upućeni tužioci bili u ovom Tužilaštvu svih 12 mjeseci i da su primali zaradu kao specijalni tužioci, oni dijele odgovornost za ukupan učinak i rezultate.

19 / Potvrđene optužnice dostupne su na sljedećem linku: <http://tuzilastvocg.me/index.php/odjeljenje-za-suzbijanje-organizovanog-kriminala-korupcije-terorizma-i-ratnih-zlocina/potvrdene-optuznice>

pređenje ukupnih rezultata SDT. Na osnovu 32 objavljena akta, vidi se da je jedan specijalni tužilac podnio preko polovine optužnica, dva tužioca su podnijela po jednu optužnicu, dok je jedan broj optužnica nepotpisan. Nevidljivost rada preko deset specijalnih tužilaca navodi na pitanje o kvalitetu izbora specijalnih tužilaca, koji se nisu istakli pokretanjem predmeta i čiji rad mora biti preispitivan kroz zakonom propisane procedure.

Budući da tek predstoji ocjenjivanje specijalnih tužilaca od strane Tužilačkog savjeta, biće zanimljivo vidjeti da li će biti razlike u vrednovanju učinka specijalnih tužilaca koji su imali optuženja i procesuirali potencijalne kriminalce i onih kojih su mahom dolazili do odbačaja cijele godine.

Bez obzira na to, svi analizirani podaci ukazuju na ozbiljne razlike u radnom opterećenju i doprinosu specijalnih tužilaca te na činjenicu da tri puta veći broj tužilaca i sedam puta veća eksertska i administrativna podrška nisu doveli do toliko puta većih rezultata. S tim u vezi, treba uzeti u obzir suženje nadležnosti SDT usvajanjem posebnog Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu, kao i činjenicu da su raniji izazovi specijalnih tužilaca u saradnji sa Policijom uglavnom prevaziđeni formiranjem SPO,²⁰ što su promjene koje bi trebalo da dovedu do još uspešnijih rezultata.

4. PRISUSTVO GLAVNOM PRETRESU – UŠTEDE U VREMENU ZA DIO OBAVEZA TUŽILACA U SUDU

Prisustvo specijalnih tužilaca SDT glavnom pretresu nije učestalije od prisustva specijalnih tužilaca Odjeljenja, što ukazuje na unaprijeđenu efikasnost postupka, ali i na nedovoljan porast broja predmeta u sudu. Najupadljivija je razlika između 2010. godine, kada je pet tužilaca bilo prisutno na 457 glavnih pretresa, dok je u 2016. godini dva puta veći broj tužilaca prisustvovao na 268 pretresa.

Tabela 3: Prisustvo glavnom pretresu (2004–2017)

½ 2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Nisu dostupni podaci					333	457
2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
407	371	368	273	258	268	

20 / Detaljnije o ovom pitanju u posljednjem poglavlju ovog izveštaja.

5. SPORAZUMI O PRIZNANJU KRIVICE – EFIKASNO, ALI DA LI I ZADOVOLJAVAĆE RJEŠENJE?



Dio odgovora na pitanje, zašto brojevi za prethodno analizirani parametar nisu u značajnijem porastu nalazi se u porastu primjene instituta sporazuma o priznanju krivice. Tako su specijalni tužioci u 2017. godini zaključili 32 sporazuma o priznanju krivice (u okviru tri krivična predmeta), u 2016. godini bilo ih je 28 (u okviru sedam krivičnih predmeta), dok je, poređenja radi, u 2010. godini bilo svega tri sporazuma na nivou cijelog Državnog tužilaštva.

Međutim, transparentnost zaključenih sporazuma nije na zadovoljavajućem nivou i ovi akti se ažurno ne objavljaju na internet stranici Tužilaštva.²¹ Do 31. 5. 2018. godine, ukupno su 43 sporazuma proaktivno objavljena.

Iako se pozitivan uticaj na efikasnost postupka ne može osporiti, kada je u pitanju primjena ovog instituta, kontroverza koja ga prati jeste blaga kaznena politika i sankcije koje nailaze na negodovanje javnosti. Najdrastičniji primjer je pravosnažna presuda na osnovu sporazuma o priznanju krivice, po kojoj bivši predsjednik savezne države, predsjednik Skupštine Crne Gore i višedecenijski visoki funkcijoner vladajuće Demokratske partije socijalista, Svetozar Marović za krivična djela koja je počinio, a koja su imala ozbiljne implikacije na budžet²², treba u zatvoru da provede ukupno tri godine i devet mjeseci. Iako je ovo jedan od kvalitativno najvećih uspjeha SDT, istovremeno je slučaj koji nije zadovoljio potrebu za pravdom i pravičnošću u crnogorskom društvu, ne samo zbog zabrinjavajućih razlika između stečenog bogatstva i izrečene kazne, već i zbog činjenice da je Maroviću odobreno da napusti državu i do juna 2018. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo pravde nisu preduzeli mјere da se obezbijedi da susjedna država Srbija postupi po navodno raspisanoj Interpolovoj potjernici. Potjernica za Marovićem nije dostupna na Interpolovoj internet stranici, dok je MUP odbio²³ da dostavi Institutu alternativa bilo kakav pisani dokaz da je uspostavljena komunikacija sa srpskim vlastima po



21 / Sporazumi su dostupni na sljedećem linku: <http://tuzilastvocg.me/index.php/odjeljenje-za-suzbijanje-organizovano-kriminala-korupcije-terorizma-i-iratnih-zlocina/sporazumi-o-priznanju-krivice>

22 / Sa Svetozarom Marovićem sklopljena su dva sporazuma o priznanju krivice. On je priznao prevaru i zloupotrebu položaja u slučajevima gradnje Donjeg bulevara, puta u selu Krapina, kao i za slučajeve „Properti investment“ i „Kopirajt“ (prvim sporazumom). Takođe, priznao je da je zloupotrijebio službeni položaj prilikom gradnje platoa za održavanje koncerata na Jazu, gradnje TQ Plaza te tokom prodaje zemljišta na Privjevoru u opštini Budva (drugim sporazumom).

Prema nezvaničnim izvorima iz SDT, Vijestima je rečeno da je šteta po budžetu oko 100 miliona eura. „Grupa Svetozara Marovića ojadila Budvu za 100 miliona eura?“, Vijesti, 31. 7. 2017. dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/grupa-svetozara-marovića-ojadila-budvu-za-100-miliona-eura-948648>

23 / Rješenje Ministarstva unutrašnjih poslova CG, 39 broj: UPI - 007/18 – 2432/3.

ovom pitanju²⁴, iako se radi o predmetu koji je pravosnažno završen, pa nema osnova za tajnost informacije.²⁵

Drugi ozbiljan problem u ovoj oblasti je što finansijske istrage, koje bi morale da prate sporazume, u nedovoljnoj mjeri rezultiraju trajnim oduzimanjem imovine stečene nezakonitom djelatnošću. Zbog toga je narušen ukupan utisak o rezultatima primjene sporazuma o priznaju krivice.

ANALIZA RADA SDT PREMA STRUKTURI KRIMINALITETA

A) MITA NEMA – KORUPCIJA NA „VISOKOM” NIVOU I DALJE JE IZAZOV



Veliki dio rada specijalnih tužilaca odnosi se na provjere koje završavaju odbačajem krivičnih prijava. U 2017. godini, od ukupno 1229 provjeravanih lica, odbačene su krivične prijave protiv 377 lica, dok su u 2016. godini odbačene prijave protiv 595 lica. Najveći broj odbačenih krivičnih prijava odnosio se na krivična djela u oblasti „visoke korupcije“ (u 2017. godini: 304 lica, u 2016. godini: 460 lica). Međutim, Crna Gora spada u zemlje za koje se smatra da je korupcija široko rasprostranjena pojava. Takve konstatacije mogu se naći i u redovnim izvještajima Evropske komisije. Pa ipak, specijalni tužioci ne uspijevaju da dođu do tih počinilaca ni na osnovu prijava ni na osnovu sopstvene inicijative. U 2017. godini, SDT primilo je prijavu protiv samo jednog lica za primanje mita, koja je ustupljena drugom nadležnom Tužilaštvu. Budući da se radi o specijalizovanom Tužilaštvu za korupciju, veoma je zabrinjavajuće što je SDT nema u radu predmeta za davanje i primanje mita.

Kada su u pitanju krivična djela u oblasti „visoke korupcije“, u radu SDT dominira zloupotreba službenog položaja, što je i očekivano i pozitivno. Međutim, odmah iza ovog krivičnog djela

24 / IA je tražio sljedeće informacije:

- MUP-u: 1) kopiju INTERPOL-ove potjernice i kopiju bilo koje druge dokumentacije kojom se potražuje izručenje Svetozara Marovića upućenu nadležnim organima države Srbije, uključujući sve, eventualne, urgencije.
- Ministarstvu pravde: 1) kopiju zahtjeva za ekstradiciju Svetozara Marovića, uz svu ostalu prateću dokumentaciju upućenu nadležnim organima države Srbije, uključujući sve, eventualne, urgencije, 2) kopiju bilo kojeg akta pisane komunikacije između Ministarstva pravde i nadležnih organa Srbije u vezi sa Svetozarom Marovićem.

25 / Aktom Sektora kriminalističke policije broj 49/9 UPI-007/LB - 2432 od 26. 4. 2018. godine, obaviješteni smo da se „potjernica koristi isključivo u policijsku/sudsku svrhu“. Budući da Zakon o slobodnom pristupu informacija ne poznaje takav osnov za odbijanje pristupa informaciji, IA je podnio žalbu Agenciji za zaštitu ličnih podataka i sloboden pristup informacijama 7. maja 2018. godine, koja još uvijek nije riješena.

ističu se zloupotreba položaja u privrednom poslovanju (čl. 272 KZ) i zloupotreba ovlašćenja u privredi (čl. 276 KZ). Npr. u 2017. godini, od svih koruptivnih krivičnih djela, za ova dva djela optuženo je polovina od ukupnog broja lica optuženih za koruptivna krivična djela. Međutim, treba imati u vidu da su ovo klasična privredna krivična djela, koja u praksi mahom nisu počinili javni funkcioneri, koji bi trebalo da budu u fokusu SDT zbog osjetljivosti njihovog položaja. Budući da su otvorene diskusije o potrebi daljeg sužavanja nadležnosti ovog Tužilaštva, u cilju veće efikasnosti, svakako treba poći od analize mogućnosti da se upravo ova krivična djela isključe ili da se podigne cenzus postavljen zakonom „ako je pribavljena imovinska korist koja prelazi iznos od četrdeset hiljada eura”.

B) PARCIJALAN PRISTUP ORGANIZOVANOM KRIMINALU?

Kada je u pitanju organizovani kriminal, većina predmeta SDT je u tematskoj oblasti droga – u 2017. godini podignute su optužnice protiv 13 lica za neovlašćenu proizvodnju, držanje i stavljanje u promet opojnih droga (čl. 300 KZ) i stvaranje kriminalne organizacije.

Druga oblast su teška ubistva i SDT je u istoj godini optužilo 10 lica za teško ubistvo i stvaranje kriminalne organizacije. Budući da je SDT u 2017. godini imalo u radu prijave protiv 14 lica, istrage protiv 11 lica, a da je optuženo 10, vidi se da SDT ne „zadužuje“ teška ubistva po nepoznatom počiniocu, već da su mahom već riješeni predmeti u njihovom radu. Posljednjih nekoliko godina u Crnoj Gori obilježili su brutalni obračuni dva kriminalna klana, čiji je rat rezultirao sa 24 ubijena tokom tri godine.²⁶ U većini ovih predmeta postupa Više državno tužilaštvo do prikupljanja dokaza o elementima organizovanosti. Zbog toga je akcenat u tim predmetima na rasvjetljavanju samog djela ubistva, ali ne i povezanih aktivnosti. Stoga se nameće pitanje da li je ovakav pristup svrshodan i da li daje pune rezultate budući da su upravo specijalni tužioci specijalizovani za ova najkompleksnija krivična djela i da je neophodan strateški pristup za suzbijanje mreža organizovanog kriminala.²⁷ Drugim riječima, postavlja se pitanje da li se zbog strogog formalnog pristupa Državnog tužilaštva organizovanim kriminalnim grupama njihovo djelovanje suzbija na djelotvoran način, jer se paralelno s istragama za najčešće naručena ubistva ne sprovode i istrage za pranje novca, finansijske istrage i druge šire analize njihovog djelovanja.

C) PRANJE NOVCA – NERIJEŠENA „PRETHODNA PITANJA“

Kada je u pitanju pranje novca, takođe još uvijek nisu postignuti zadovoljavajući rezultati. Posebno ako imamo u vidu značaj ovih istraga za borbu protiv organizovanog kriminala, koje se održavaju investiranjem novca stečenog nezakonitom djelatnošću u legalne tokove. U 2017. godini za ovo krivično djelo optuženo je 11 lica, dok ih je u 2016. godini bilo četiri. Međutim, svih pomenutih 11 lica su u jednom predmetu i iz jedne političke partije, što ukazuje na činjenicu

²⁶ / „Rat klanova u Crnoj Gori odnio 24 života“, CDM, 13. 11. 2017, dostupno na: <https://www.cdm.me/chronika/rat-klanova-u-crnoj-gori-odnio-24-zivota/>

²⁷ / Bilans stanja za samo prva tri mjeseca 2018. godine je troje ubijenih, četvoro povrijeđenih, šest napada vatrenim oružjem, 12 podmetnutih eksplozija, što dobro ilustruje razmjere kriminala u CG.

da su poslovanja svih ostalih kriminalnih grupa ostala van domašaja SDT. Istrage za krivična djela pranja novca u kombinaciji s finansijskim istagama jedini su efikasan način za suzbijanje organizovanog kriminala. Takav strateški pristup još uvijek nije u cjelini uspostavljen.

Prethodne godine borbe protiv organizovanog kriminala obilježio je i pad nekoliko veoma važnih predmeta u vezi s pranjem novca („Šarić/Lončar“ i „Kalić“)²⁸, odnosno, predmeti su okončani oslobađajućim sudskim odukama. S tim u vezi posebno je uočljivo da sporna pitanja u vezi s pravnom problematikom u predmetima za krivična djela pranja novca nikada nisu na konstruktivan način razmatrana, niti su razmatrane razlike u pravnim tumačenjima pojedinih pitanja od strane sudova i Tužilaštva, a naročito pitanja koja se tiču prihvatljivosti i vjerodos-tojnosti pojedinih dokaza koje prihvata sud.²⁹ Ovo je prioritetno pitanje za sljedeću fazu borbe protiv organizovanog kriminala.

D) OSTALO

Kada je u pitanju terorizam, u 2016. godini optuženo je šest lica i u 2017. godini još pet. Međutim, ovaj predmet se po svojim kvalitativnim karakteristikama ističe po svojoj važnosti i njegov ishod imaće posebno mjesto u ocjeni rada SDT u narednom periodu. Konačno, kada je u pitanju ratni zločin, u 2017. godini podignuta je optužnica protiv jednog lica.

UMJESTO ZAKLJUČAKA – OSVRT NA INSTITUCIONALNI OKVIR I PRETPOSTAVKE ZA RAD

A) ODNOS S POLICIJOM I PERSPEKTIVE

Specijalno tužilaštvo i Uprava policije su u međusobno zavisnom odnosu, u kojem SDT ima rukovodeću ulogu, a Uprava policije dualnu: izvršilačku i inicijativnu, u smislu otkrivanja krivičnih djela iz nadležnosti SDT.

Analiza učinka SDT prema svim parametrima u prethodnom dijelu ovog izvještaja pokazala je da Uprava policije nije napravila iskorake u svom radu tokom posljednjih godina intenzivnih reformi i da se njen učinak, u smislu većeg broja kvalitetnih krivičnih prijava iz nadležnosti SDT, nije povećao, već je na nivou iz perioda prije krupnih institucionalnih promjena. Zbog toga se može zaključiti da optimizam koji je pratilo osnivanje SDT, u prethodnom periodu, nije zahvatio i policiju.



²⁸ / „Vrhovni sud pravosnažno oslobođio Duška Šarića i Jovicu Lončara“, Vjesti, 1. 4. 2018. godine, dostupno na: <http://www.vjesti.me/vjesti/vrhovni-sud-pravosnazno-oslobodio-duska-sarica-i-jovicu-loncara-982495>

²⁹ / Informacije iz intervjuja.

Međutim, odgovornost između SDT i Uprave policije nije razdvojena strogom linijom, pa učinak policije zavisi i od konkretnih specijalnih tužilaca, koji rukovode radom policijskih inspektora, koordiniraju njihove aktivnosti, određuju prioritete, odnosno, koji mogu i moraju sami imati inicijativu i tražiti od inspektora da izvrše provjere za ona lica za koja se nameće sumnja da su počinila krivična djela u oblasti organizovanog kriminala i korupcije. Analiza rezultata rada SDT pokazuje da svi specijalni tužiocu još uvijek nemaju takav proaktivni odnos prema svojoj nadležnosti.

Institucionalno zaokruživanje SDT nije proteklo bez problema i do danas nije završeno. Popunjavanje 20 radnih mjesta u SPO teklo je sporo i otežano zbog postojanja konflikta između menadžmenta policije i SDT³⁰, kao i zbog činjenice da Uprava policije, u cjelini, objektivno nema toliko kvalitetnih kadrova koji bi pokrili sve važne pozicije u SPO i SKP. Ove probleme neophodno je uzeti u obzir prilikom preduzimanja sljedećih koraka za unapređenje rada SDT, a naročito predloženog uvećanja broja policijskih službenika u SPO. Sve dok ne bude ostvarena neophodna sinergija između SPO i SKP biće dugoročnih posljedica na ukupan učinak SDT, jer s postojećim kadrovima nije realistično ni održivo praviti dvije potpuno odvojene kriminalističke policije, iako je aktuelna takva tendencija.³¹

Za raštimovanost između SPO i SKP postoji više razloga: iako je SPO organizaciono u sastavu SKP i time hijerarhijski pod „nadležnošću“ pomoćnika direktora za Sektor kriminalističke policije, policijski službenici ovog odjeljenja, po Zakonu o specijalnom državnom tužilaštvu, postupaju po nalozima glavnog specijalnog tužioca i specijalnih tužilaca. Ovim rješenjem nije data organizaciono dualna uloga i odgovornost unutar dva organa, koja je u praksi postala izvor problema. Dodatno, „tiki konflikt“ jer produbljen time što su inspektori ovog odjeljenja dobili specijalni dodatak od 45% odsto uvećanja na zaradu, iako ima preklapanja između njihovog rada i rada jednog broja inspektora u SKP, koji nemaju ovaj dodatak. I konačno, javio se problem nepovjerenja Odjeljenja prema Sektoru zbog konkretnih slučajeva³² curenja informacija i sabotiranja njihovog rada, što je legitiman razlog za smanjenu komunikaciju. Međutim, potpuno izolovanje SPO od ostatka policije nužno će ograničiti njihove domete. Važno je naglasiti da većina specijalnih tužilaca ističe da imaju izuzetnu saradnju sa SPO i izražava pozitivno mišljenje o njihovom radu, što je dobra osnova za dalja unapređenja, dok prema SKP izražavaju rezerve.

Međutim, SPO nije na sebe preuzeo inicijativu i punu odgovornost za borbu protiv organizovanog kriminala i „visoke korupcije“. To se vidi i po tome da mediji, i nakon dvije godine od njegova formiranja, ne prepoznaju ovu organizacionu jedinicu kao adresu nadležnu za suzbijanje

30 / Više informacija o tome u analizi IA „Šest godina tužilačke istrage – saradnja Policije i Tužilaštva“, dostupna na: <http://media.institut-alternativa.org/2017/07/sest-godina-tuzilacke-istrage-u-cg.pdf>

31 / „Katnić traži još 30 policijaca, MUP i Vlada ne daju?“, Vijesti, 2. 10. 2017. godine, dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/katnic-trazi-jos-30-policajaca-mup-i-vlada-ne-daju-956912>

32 / „Milovan Pavićević saslušan zbog krađe pisama“, Vijesti, dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/milovan-pavicevic-saslusjan-zbog-krade-pisama-967042>

rata kriminalnih klanova i procesuiranje javnih funkcionera. Činjenica je da se s postojećim kapacitetima SPO ne može uhvatiti u koštač s tako velikim izazovima. Međutim, čak i u slučaju povećanja broja policijskih službenika u svojim redovima, SPO će i dalje zavisiti i od centara bezbjednosti i od SKP, u logističkom smislu (budući da SPO nema tehničke i pomoćne službe) i u neophodnosti pravovremenog dobijanja operativnih podataka od svih organizacionih jedinica policije na teritoriji Crne Gore.

B) LJUDSKI RESURSI – POMJERENJE FOKUSA NA KVALITET

U toku je i javni oglas za dva nova specijalna tužioca, čime će i formalno kapaciteti ovog Tužilaštva biti unaprijeđeni. Međutim, naša analiza pokazuje da povećanje broja tužilaca ne vodi nužno povećanju rezultata, što navodi na pitanje o kvalitetu kadrova i na nužnost da se za poslove iz nadležnosti SDT angažuju najbolji tužioci, inspektori, eksperti i saradnici.

Čini se da u domenu ohrabrvanja najboljih kandidata za obavljanje odgovorne dužnosti borbe protiv najozbiljnijih krivičnih djela nije urađeno puno, što se najbolje vidi po malom broju kandidata koji se prijavljuju za ove pozicije. Primjera radi, na aktuleni javni oglas za dva specijalna tužioca, prijavila su se samo dva kandidata.³³ Osim toga, nije postignuto mnogo ni u izgradnji unutrašnjeg sistema koji prepoznaže zasluge u radu, pravi razlike između zaposlenih koji ostvaruju veće i onih koji ostvaruju manje rezultate, te uzima u obzir složenost predmeta. Uspostavljanje takvog sistema, nije samo interes specijalnog tužilaštva već strateški interes države, i zbog suzbijanja organizovanog kriminala i korupcije, kao i zbog obaveza u okviru poglavlja 23 i 24.

Imajući u vidu dimenzije problema s organizovanim kriminalom i korupcijom u Crnoj Gori, Tužilački savjet mora da pokaže više rigoroznosti u izboru specijalnih tužilaca, više proaktivnosti u „privlačenju“ najboljih kadrova (npr. većim promovisanjem oglasa), kao i u stvaranju boljih uslova za rad specijalnih tužilaca. Tužilački savjet takođe treba da obrati posebnu pažnju na neophodnost da specijalni tužioci imaju posebna znanja i vještine potrebne za procesuiranje najsloženijih krivičnih djela. Naročito ako uzmemu u obzir neravnomjerno radno opterećenje specijalnih tužilaca i činjenicu da jedan broj specijalnih tužilaca cijele godine ima vrlo malo uspjeha u procesuiranju kriminalaca, jer se njihovi predmeti mahom završavaju odbačajem.

U prethodnom periodu, propisi u vezi sa zaradama administracije, a posebno finansijskih eksperata na raspolaganju specijalnim tužiocima, mijenjani su na način da se njihove zarade smanje³⁴, što se moglo tumačiti kao pritisak izvršne vlasti na rad SDT.

33 / „Katnić traži pojačanje, niko ne želi u borbu s kriminalom i korupcijom“, Fos media, 25. 5. 2018. godine, dostupno na: <https://fosmedia.me/infos/drustvo/fos-prica-katnic-trazi-pojacanje-niko-ne-zeli-u-borbu-s-kriminalom-i-korupcijom>

34 / Usvajanjem novog Zakona o zaradama u javnom sektoru u februaru 2016. godine.

C) TRANSPARENTNOST I ODNOS PREMA PRAVU JAVNOSTI „DA ZNA“ – SLJEDEĆA FAZA



Javnost rada SDT unaprijeđena je u odnosu na period prije 2015. godine. SDT ima poseban odjeljak na internet stranici Državnog tužilaštva za svoja saopštenja, najave, itd, kao i rubrike za objavljivanje potvrđenih optužnica³⁵ i sklopljenih sporazuma o priznaju krivice, što je nesumnjivo važan iskorak. U narednom periodu, međutim, treba posvetiti pažnju proaktivnom izvještavanju javnosti i o odbačenim krivičnim prijavama, koje objektivno predstavljaju značajan dio rada specijalnih tužilaca.

Naime, imajući u vidu da je nadležnost SDT posebno osjetljiva i da su odbačene krivične prijave, naročito protiv javnih funkcionera, izvor kontroverzi, SDT ima odgovornost da proaktivno gradi povjerenje kod javnosti u svoj nezavisan i nepristrasan rad na način što će uvjeriti javnost da su preduzete sve moguće mjere i radnje i u odbačenim prijavama. Da postoji prostor za jačanje povjerenja, govori i istraživanje Instituta alternativa na reprezentativnom uzorku iz decembra 2017. godine. Preciznije, istraživanje je pokazalo da više od polovine građana (53 odsto) smatra da „SDT povoljnije tretira one javne poslenike koji su trenutno na vlasti“.³⁶ Percepcija javnosti o postojanju političkog uticaja na pravosuđe mora biti dodatni motiv za transparentniji rad.

Baveći se integritetom policije i mogućim primjerima nesrazmjera između stečenog bogatstva i prihoda, Institut alternativa uputio je zahtjev za slobodan pristup informacijama SDT tražeći: kopije svih rješenja o odbačajima krivičnih prijava protiv Veselina Veljovića³⁷ (u periodu od 2007. do 2017. godina), kao i kopiju službene zabilješke SDT kojom je završen predmet o navodnom protivpravnom sticanju imovine Radosava Lješkovića.³⁸ SDT je oba zahtjeva odbilo s obrazloženjem da su rješenja dio spisa predmeta.³⁹ Međutim, ovi predmeti do danas su ostali „sumnjivi“ javnosti i postoji javni interes za barem detaljnijim obrazloženjem od strane ovog Tužilaštva.

Kada je u pitanju ova problematika, takođe treba vesti statističko izvještavanje o odbačenim krivičnim prijavama prema podnosiocu, kako bi se imala jasnija slika o kvalitetu prijava koje

35 / Incijativu za objavljivanje potvrđenih optužnica IA dostavio je vrhovnom državnom tužiocu 3. 11. 2014. godine i ovaj predlog je usvojen, što je primjer dobre prakse saradnje Državnog tužilaštva s organizacijom civilnog društva. Više detalja dostupno na: <http://institut-alternativa.org/inicijativa-za-uvodjenje-prakse-proaktivnog-objavljivanja-optuznica/>

36 / „Stavovi građana o korupciji“, Institut alternativa, decembar 2017. Dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2018/02/stavovi-gradjana-cg-o-korupciji.pdf>

37 / Bivšeg direktora policije.

38 / Lješković je bivši rukovodilac Specijalne antiterorističke jedinice (SAJ), a sporni predmet se tiče kupovine imovine „Ono-gosta“, prema navodima objavljenim u tekstu ND Vijesti „Lješkovićev novac nije prljav“, 12. 1. 2017. godine. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/ljeskovicev-novac-nije-prljav-920073>

39 / Rješenje SDT Tuspi. br. 80/17, Podgorica, 7. decembar 2017. godine i Rješenje SDT Tuspi. br. 81/17. Podgorica, 7. decembar 2017. godine.

se podnose (uključujući listu svih državnih organa koji su podnijeli prijave s ishodom istih). Preciznije, potrebno je da SDT u svojim izvještajima i komunikaciji s javnošću vjerodostojno predstavi kvalitet krivičnih prijava koje dolaze iz različitih izvora, a naročito kada su u pitanju državni organi.

D) PROSTORNI I TEHNIČKI KAPACITETI

Kada je u pitanju odnos Vlade prema stvaranju prepostavki za SDT, neizostavno je pomenuti da Specijalno državno tužilaštvo funkcioniše u vrlo neuslovnim prostorijama.

Specijalno državno tužilaštvo Crne Gore i Više državno tužilaštvo u Podgorici smješteni su u zgradu Vrhovnog državnog tužilaštva. Ova zgrada, koja je stara preko 40 godina, nalazi se u jako lošem stanju, povezana je sa stambenim objektom, raspolaže s nedovoljnim brojem radnih prostorija, nema adekvatan prilaz, službeni ulaz i parking prostor, nema adekvatnu prostoriju za saslušanje, ima samo jednu salu za radne sastanke, a prisutan je i problem s liftom.

Specijalno državno tužilaštvo Crne Gore ima posebno izražen problem s radnim prostorom. U Specijalnom državnom tužilaštvu trenutno ima 48 zaposlenih, od čega je 12 specijalnih tužilaca. Ukupan broj kancelarija koje koristi Specijalno državno tužilaštvo je 17.⁴⁰ U jednoj kancelariji nalazi se video nadzor, a tu boravi i obezbjeđenje glavnog specijalnog tužioca.

Osim što su radne prostorije neuslovne, nijesu ni primjerene novom konceptu tužilačke istrage, jer se u kancelarijama nalaze po dva specijalna tužioca, sa savjetnicima i stručnim saradnicima, pa je nemoguće u istima izvoditi pojedine procesne radnje, kao što su prikupljanje obaveštenja od građana, niti održavati radne sastanke s policijom, vještacima, strankama i dr. U pisarnici su takođe otežani uslovi za rad budući da je u istoj smješteno pet službenika, dio arhive, kao i oduzeti predmeti.

40 / To su: kabinet glavnog specijalnog tužioca, 12 kancelarija koje koriste specijalni tužioci, saradnici i savjetnici, prostorija koju koristi Služba za informacione tehnologije i digitalne dokaze i dvije prostorije za saslušanje stranaka.

PREPORUKE:

- Organizovati interne konsultacije između SDT i Uprave policije o uspostavljanju saradnje između SPO i SKP i načinima da se postignu bolji rezultati.
- Organizovati konsultacije u vezi s predmetima pranja novca na kojima bi učestvovali sudije, tužioci, policijski službenici i međunarodni i domaći eksperti, koji bi mogli da odgovore na pitanja u vezi s dilemama koje su se javile u crnogorskoj praksi, a tiču se prihvatljivosti pojedinih dokaza.
- Unaprijediti polugodišnji i godišnji izvještaj o radu SDT – posebnim dijelom, koji će sadržati pregled rada i rezultata svih specijalnih tužilaca, kao i informacije o odbačenim krivičnim prijavama u odnosu na podnosioce. Izvještavanje takođe unaprijediti informacijama o složenosti predmeta.
- Prilikom razmatranja mogućnosti za dalje sužavanje nadležnost SDT, uzeti u obzir isključivanja sljedećih krivičnih djela::: „zloupotreba položaja u privrednom poslovanju (čl. 272 KZ)” i „zloupotreba ovlašćenja u privredi (čl. 276 KZ)” ili podići novčani cenzus za ova djela.
- Preduzeti podsticajne mjere za ohrabrvanje najboljih kandidata za tužilačke i administrativne pozicije u SDT, kao i mjere nagrađivanja najboljih tužilaca, policijskih i državnih službenika (uključujući javnu pohvalu).
- Redovno objavljivati sporazume o priznanju krivice i potvrđene optužnice.
- Razmotriti mogućnost proaktivnog obavještavanja javnosti o odbačenim krivičnim prijavama – naročito kada su u pitanju lica za koja je javnosti već poznato da je formiran predmet. Kratko saopštenje može da sadrži npr. informaciju o tome koliko je lica saslušano, koja dokumentacija je izuzeta, koje su druge mjere i radnje preuzele, itd.
- Vlada Crne Gore hitno da obezbijedi prostorne kapacitete za SDT.

ANEKS 1

Tabela 1: Pregled ukupnog broja lica protiv kojih su podnijete krivične prijave (2004–2017)

½ 2004.	2005.	2006.	2007.	2008.
3 krivične prijave protiv 6 lica, (od čega 5 za organizovani kriminal, a 1 za drugu vrstu kriminala)	13 krivičnih prijava protiv 55 lica, od čega 53 lica za organizovani kriminal, a 2 lica za drugu vrstu kriminala	20 krivičnih prijava protiv 120 lica	22 krivične prijave protiv 106 punoljetnih lica, za krivična djela organizovanog kriminala	16 krivičnih prijava protiv 79 punoljetnih lica, za krivična djela organizovanog kriminala i korupcije. + 4 predmeta protiv 31 lica za krivična djela ratnih zločina
2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
- krivične prijave protiv 136 lica zbog krivičnih djela organizovanog kriminala i korupcije	- primilo je krivične prijave protiv 136 lica	- krivične prijave protiv 113 lica zbog krivičnih djela organizovanog kriminala i korupcije	- prijavljeno je 100 učinilaca	- protiv 95 učinilaca
2014.	2015.	2016.	2017.	
krivične prijave protiv ukupno 46 učinilaca	krivične prijave protiv ukupno 556 učinilaca	krivične prijave protiv ukupno 1126 učinilaca	krivične prijave protiv ukupno 754 učinilaca	

O INSTITUTU ALTERNATIVA (IA)

Institut alternativa (IA) nevladino je udruženje, osnovano septemбра 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori, kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su: posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu bavimo se oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti.

Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u okviru programa: i) javna uprava, ii) odgovorne javne finansije, iii) parlamentarni program i iv) bezbjednost i odbrana.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavlja.

Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika, koju organizujemo od 2012. godine.

Od 2013. godine, IA je licenciran od strane Ministarstva nauke kao naučno-istraživački institut.

www.institut-alternativa.org

www.mojgrad.me

www.mojauprava.me

www.mojnovac.me