

Zadovoljena FORMA ILI SUŠTINA?

- Analiza sadržine godišnjih izvještaja o radu
Državnog tužilaštva i Uprave policije –

Podgorica, mart 2014.

Uvod

Jedan od važnih instrumenata za vršenje nadzora nad državnim tužilaštvom i policijom, kao i za ocjenu njihovog rada, je putem redovnog izvještaja o radu. Uslov da ovaj mehanizam funkcioniše je da su izvještaji pravovremeni, precizni, tačni i da sadržinom odgovaraju na pitanje: koji su rezultati ostvareni u izvještajnom periodu i šta su problemi i prepreke u radu. Adekvatno izvještavanje o radu ova dva organa je dodatno značajno u svjetlu otvaranja pregovora sa Evropskom unijom u poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava - i potrebe praćenja napretka u ostvarivanju zacrtanih ciljeva. Otvaranjem ovog poglavlja ozvaničen je uslov za napredak Crne Gore u procesu učlanjenja u EU ostvarenjem mjerljivih rezultata u borbi protiv korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala. Posebno važnu ulogu na tom zadatku imaju upravo Tužilaštvo i Policija.

Predmet analize ovog istraživačkog izvještaja su izvještaji o radu Državnog tužilaštva (u daljem tekstu: DT) i djelovi izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova koji se odnosi na rad Uprave policije (u daljem tekstu: UP) u kontekstu međunarodnih standarda o otvorenosti i transparentnosti. Analizirali smo vrste/kategorije podataka, statističkih i narativnih, dostupnih u izvještaju u odnosu na nadležnost, rad i aktivnosti ovih organa. Takođe smo pratili u kojoj mjeri se građanima i Skupštini Crne Gore, koja nad ovim organima vrši nadzor, sadržinom izvještaja postiže približavanje ostvarenih rezultata, posebno u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Autorka:

Dina Bajramspahić

Urednik:

Stevo Muk

Analiza sadržine izvještaja

Dinamika redovog izvještavanja prema Skupštini Crne Gore o ukupnom radu DT i UP je jedanput godišnje. Izvještaji se razmatraju na radnim tijelima (dva nadležna odbora) i na plenumu. Posebnu važnost razmatranju izvještaja daje činjenica da se radi o jedinom redovnom kontrolnom mehanizmu Skupštine prema ovim organima, budući da su svi ostali ad hoc (kontrolno/konsultativno saslušanje, poslanička pitanja, posjeta, interpelacija, itd.).

a) Analiza izvještaja Državnog tužilaštva

Zakonom o državnom tužilaštvu¹ propisana je obaveza Vrhovnog državnog tužioca da podnosi Skupštini godišnji izvještaj o radu Državnog tužilaštva koji sadrži „opis

¹ „Sl. list RCG“, br. 69/03 od 25.12.2003, 40/08 od 27.06.2008, 278/10 od 10.12.2010, 39/11, od 04.08.3022, 46/13 od 02.10.2013)



Pokrovitelj:

Izradu ove analize je omogućila podrška američkog naroda kroz Biro za borbu protiv međunarodne trgovine drogom i sprovođenje zakona (INL) State Deapartmenta preko Ambasade Sjedinjenih Američkih Država u Podgorici u okviru Programa podrške civilnom društvu u oblasti krivičnog pravosuđa.

Istraživanje je realizovano u okviru projekta IA posvećenog jačanju međuinstitucionalne saradnje u sistemu krivičnog pravosuđa u Crnoj Gori.

i analizu stanja u tužilaštvu, detaljne podatke za svako tužilaštvo koji se odnose na broj primljenih i riješenih predmeta u toku godine za koju se izvještaj sačinjava², kao i probleme i nedostatke u njihovom radu³." Ovaj izvještaj takođe mora, u skladu sa zakonom, da sadrži i podatke o stanju i kretanju kriminaliteta u prethodnoj godini, kao i predlog mjera za unapređenje rada Državnog tužilaštva⁴.

Iako su sve obimniji, (63 stranice za 2011. godinu, 207 stranica za 2012. godinu) izvještaji su dominantno narativno i tabelarno nabrojanje statističkih podataka tj. veoma rijetko sadrže podatke o samim predmetima, analitičko objašnjenje konkretnih problema u radu, i predloge za njihovo unapređenje. Zaključci i preporuke, npr. Izvještaja DT za 2012. godinu – su svi pozitivni komentari i pohvale uspješnog rada, i konstatacija potrebe za većim brojem savjetnika, poboljšanjem međuinstitucionalne saradnje posebno između policije i tužilaštva, i adaptacije prostora za rad Osnovnog tužilaštva u Kotoru. Pri tome, isti se i slični zaključci i preporuke ponavljaju iz godine u godinu. O konkretnim problemima u predmetima nema riječi u izvještaju u radu, ali se zato povremeno mogu naći u analizama relevantnih stručnjaka:

Pr.1. „Međutim, u predmetima iz oblasti organizovanog kriminala, **veliki je procenat ukinutih odluka** i to najčešće po osnovu bitne povrede odredaba krivičnog postupka iz čl. 386 st. 1 tač. 8 ZKP-a (...). Konstatovano je takođe da se ova bitna povreda odredaba krivičnog postupka u značajnom broju značajnih predmeta, pod kojima podrazumijevam predmete, koji su pod posebnom pažnjom javnosti, kako zbog broja izvršilaca tako i zbog vrste krivičnih djela koja su predmet pretresanja, **iskazuje u nerazumljivoj izreci presude, koja izreka predstavlja doslovan prepis nerazumljive optužnice**.”⁵

Drugi primjer koji ukazuje na raskorak između rada i izvještaja o radu, tj. nedovoljno posvećivanje pažnje problemima u izvještajima je osnivanje Specijalnog tužilaštva za organizovani kriminal i korupciju, iako ni u jednom izvještaju nije ukazano na takvu potrebu niti na potrebne pravce reforme postojećeg Specijalnog tužilaštva.

Osim toga, izvještaji daju samo na spradičnim mjestima uporedne podatke u odnosu na raniju godinu, pa tehnički nije moguće pratiti razlike u odnosu na prethodne godine i nema objašnjenja o razlozima zbog kojih je došlo do promjene, bilo da se radi o trendu boljeg ili lošijeg rada/rezultata. Razlike je moguće uočiti samo detaljnim pregledom više izvještaja.

2 U skladu sa Pravilnikom o unutrašnjem poslovanju Državnog tužilaštva, mjesečni izvještaji o radu sadrže podatke o završenim postupcima, postupcima koji su u toku, procesnim radnjama koje su preduzete, kao i podatke o neriješenim predmetima sa obrazloženjem razloga. Pored brojčanih podataka dostavljaju se pregledi rada na značajnim predmetima, razlozi za značajan izostanak u radu ili veliki broj negativnih odluka, kao i aktivnosti državnog tužilaštva koje su bile van postupka (sastanci, seminari, itd.) Godišnji izvještaji o radu sadrži tabelarne preglede rada i tekstualni dio. Tabela pregledi izrađuju se prema posebnom uputstvu vrhovnog državnog tužioca. Tekstualni dio godišnjeg izvještaja sadrži podatke o radu osnovnog državnog tužilaštva, pravnu problematiku pojedinih oblasti rada, pregled organizacije i kadra, probleme i nedostatke u radu i predloge za unapređenje rada.

3 Član 103, stav 1, Zakona o državnom tužilaštvu

4 Član 103, stav 2, Zakona o državnom tužilaštvu

5 Svetlana Vujanović, Predsjednica Apelacionog suda, analiza „Novi ZKP i izmjene Krivičnog zakonika – izazovi i problemi u praksi sa posebnim osvrtom na krivična djela korupcije i organizovanog kriminala“

Primjer: Tabela 2 – Razlike u trajanju tužilačke istrage u 2011 i 2012. godini

Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina	
Izveštaj o radu za 2011.	Izveštaj o radu za 2012.
„U oblasti organizovanog kriminala, tužilačka istraga je prosječno trajala nešto više od 4 mjeseca .“	„U slučajevima organizovanog kriminala istraga je u prosjeku trajala 5,5 mjeseci .“
„Prosječno trajanje tužilačke istrage za krivična djela sa elementima korupcije je nešto više od 2 mjeseca .“	„U slučajevima korupcije, istraga je u prosjeku trajala 6 mjeseci .“

Za razliku od crnogorskog izvještaja, Izvješće o Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske daje uporedne grafičke podatke za neke od kategorija čak i za 10 posljednjih godina, a najmanje za pet, dok statističke podatke prate analitički komentari i objašnjenja trendova i kretanja brojeva⁶.

Izveštaj o radu DT se podnosi Skupštini Crne Gore najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu i razmatra ga Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu. U 2012. godini se dogodilo po prvi put da godišnji Izveštaj o radu Državnog tužilaštva nije dobio potrebnu većinu za prihvatanje zbog toga što je većina poslanika smatrala rezultate rada DT nezadovoljavajućim. Ovo međutim nije imalo direktnih implikacija bilo koje vrste na državno tužilaštvo. Ipak, po svojoj strukturi, upravo ovaj izvještaj je napravio korak naprijed u pogledu kvaliteta. Naime, po prvi put, na zahtjev Skupštine⁷, u izvještaju je dat prikaz aktivnosti Tužilaštva u predmetima koji su bili u posebnom fokusu javnosti – slučajevi: „Škerović“, „Bukovica“, „Šarić“, „Snimak“. Međutim, ova praksa ne smije ostati izuzetan slučaj već ukupno izvještavanje mora ići u pravcu detaljnijeg obrazloženja preuzetih aktivnosti i radnji u predmetima od posebnog značaja i interesovanja javnosti. Kao veoma dobar primjer ovakvog izvještavanja može da posluži Izveštaj Tužilaštva za organizovani kriminal Srbije – koji u jednom izvještaju daje detaljne informacije o 35 najznačajnijih predmeta (o predmetu „Balkanski ratnik“ i kriminalnoj grupi Darka Šarića je na 7 stranica detaljno opisana dinamika i radnje preduzete s ciljem prikupljanja dokaza za sve podignute optužnice).

Poseban nedostatak je analiza strukture dostavljenih krivičnih prijava po državnim organima (Uprava policije, Uprava carina, Poreska uprava, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Uprava za sprečavanje pranja novca, Državna revizorska institucija, itd), kao i konkretni podaci o odlukama i postupanju tužilaštva po osnovu prijava ovih organa. U izvještajima o radu takođe nema konkretnijih podataka o zajedničkom radu i saradnji sa policijom i ostalim državnim organima (pozitivnih i negativnih primjera iz prakse).

Izveštaju o radu Državnog tužilaštva takođe nedostaje ozbiljniji prikaz budžeta u narativnoj formi, opis stanja finansija i ključnih budžetskih stavki, procjena uticaja odobrenih sredstava na učinkovitost rada, kao i implikacije novih zakonskih rješenja na rad i budžet Državnog tužilaštva. Takođe, je nedostaje detaljnija analiza kadrovskih

⁶ Državno odvjetništvo Republike Hrvatske redovno objavljuje svoje izvještaje o radu na mjesečnom i godišnjem nivou u skladu sa Zakonom o državnom odvjetništvu. Ono je dužno objaviti izvještaj o stanju i kretanju kriminaliteta u prethodnoj godini, radu državnih odvjetništava na području kaznenog, građanskog i upravnog prava, o predmetima u vezi sa zaštitom imovinskih interesa R. Hrvatske, kao i pravnoj problematici u pojedinim slučajevima. U godišnjem izvještaju može se upozoriti na stanje i djelovanje pravnog sistema, nedostatke u zakonodavstvu i unutrašnjem poslovanju državnog tužilaštva i dati predlozi za unapređenje rada. Kada je riječ o mjesečnim izvještajima, oni sadrže podatke o završenim postupcima, a ukoliko postoji potreba može sadržati podatke posebno po vrstama predmeta. U skladu sa Zakonom, izvještaji se dostavljaju Hrvatskom Saboru i Vladi RH.

⁷ Podatak iz istraživačkog intervjua sa predstavnicima Državnog tužilaštva: „dodatak izvještaju bio je pripremljen na inicijativu Skupštine“.

kapaciteta, edukativnih specijalističkih potreba, stanja informatičkog sistema, prostornih kapaciteta, službenih vozila, koja bi dala cjelovitu i realnu sliku kapaciteta Državnog tužilaštva za rad. Iako se neke od ovih informacija sporadično mogu naći i u dosadašnjim izvještajima, one su samo brojčane i nepotpune, u smislu da ne odgovaraju na pitanje o tome koje su potrebe tužilaštva u odnosu na postojeće stanje, kojim promjenama bi se unaprijedila efikasnost i efektivnost (npr. potreba za ekspertom u oblasti finansija), niti analizu kako su eventualne promjene uticale na rad u tužilaštvu (npr. povećan broj službenika i namještenika za 17 u 2012. godini).

Izvještaj sadrži listu učešća tužilaca u međunarodnim komitetima i tijelima ali ne i listu učešća u domaćim interresornim radnim grupama ministarstava i ostalih državnih organa, niti o radu na izradi predloga zakona, podzakonskih akata, analiza, izvještaja, davanju pravnih mišljenja, itd. Nedostaje i osvrt na primjenu novih i izmjenjenih zakona koji se tiču nadležnosti tužilaštva.

Konačno, izvještaju nedostaje pojašnjenje najvažnijih pravnih termina koji se koriste u izvještaju i pojašnjenje metodologije izvještavanja Državnog tužilaštva, što bi omogućilo da se izvještaj učini pristupačnijim i jasnijim za građane.

b) Analiza Izvještaja o radu Uprave policije

Kao integralni dio godišnjeg izvještaja o radu Ministarstva unutrašnjih poslova, godišnji izvještaj o radu Uprave policije dostavlja se nadženom radnom tijelu Skupštine, Odboru za bezbjednost i odbranu, koji u skladu sa posebnim Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane⁸ vrši nadzor nad radom ovog organa.

Iako je u fizičkom smislu, izvještaj o radu Uprave policije integrisan u Izvještaj o radu MUP, prepoznaju se četiri dijela, koji posebno tretiraju segmente rada, ostvarene rezultate i djelovanje Uprave policije:

- stanje bezbjednosti u prethodnoj godini i značajnije aktivnosti Uprave policije, kao dio rezimea rada MUP, uključujući ocjenu stanja;
- detaljan izvještaj o stanju bezbjednosti i ostvarenim rezultatima po oblastima kriminaliteta, osvrt na neka od tehničkih pitanja (posebne provjere, kriminalistička tehnika, zaštita svjedoka, prikriveni isljednici i forenzički centar), stanje javnog reda i mira, bezbjednost saobraćaja, granična bezbjednost, ljudski resursi, pravna pitanja i telekomunikacioni sistem, specijalna antiteroristička jedinica, međunarodna policijska saradnja, operativno komunikacioni centar, i odgovornost službenika;
- prioriteta u radu za narednu godinu,
- zaključne ocjene.

Međutim, i ostali dijelovi izvještaja MUP, koji nisu striktno tematski posvećeni UP, sadrže značajne podatke koji ukazuju na kvalitet rada UP, kao što je rad unutrašnje kontrola, informacija o upotrebi sredstava prinude, upravljanje granicom i graničnim prelazima, nadležnost Ministarstva u vezi sa radom Odjeljenja za borbu protiv trgovine ljudima, itd.

Budući da u izvještaju nedostaje ozbiljnija analiza problema u radu UP, segment „prioriteti u radu“ za narednu godinu se samo odnosi na realizaciju obaveza iz strateških dokumenata i akcionih planova, jačanje kapaciteta, potpisivanje sporazuma, itd. i ne nudi ništa kvalitativno novo, kao doprinos samog godišnjeg izvještaja.

⁸ Sl. list Crne Gore, br. 80/10 od 31.12.2010

Dobra praksa bi bila dati osvrt na nezavisne izvještaje nezavisnih organizacija, međunarodnih i domaćih, što sada nije slučaj, sa predlogom mjera za rješavanje identifikovanih problema. Time bi se izbjegla praksa da izvještaji međunarodnih i domaćih organizacija iz godine u godinu bilježe iste probleme. Jedan od primjera su Izvještaji Mauricija Varaneze-a za Evropsku komisiju.⁹

Pravovremena informacija o nacionalnoj statistici u vezi sa kriminalom je od ključne važnosti da bi se pratili i tretirali trendovi i pod-trendovi i upoređivali kriminalni obrasci i obrasci porasta posebnih vrsta kriminalnih grupa između zemalja. U izvještaju nedostaje pregled kretanja pojava i događaja po mjesecima, kakav, na primjer, sačinjava Ministarstvo unutrašnjih poslova Hrvatske, posebno za kriminalitet koji se goni po službenoj dužnosti, prekršaje u javnom redu, saobraćajne nesreće, prekršaje u saobraćaju, požare i eksplozije, i ostala srodna djela, a s ciljem uočavanja pravilnosti u pojavama i adekvatnog odgovora na rizike po bezbjednost građana.

Krivičnopravni sistem uključuje više aktera i komponenti i često se javljaju problemi u koordinaciji između različitih koraka u procesu. Informacija o „sudbini“ svake krivične prijave i predmeta kroz kompletan sistem mora biti transparentna kako bi se mogle detektovati i tretirati moguće zloupotrebe i korupcija, kao i da bi se razvile funkcionalnije i pravednije politike i lakši put do pravde. U tom smislu, veza između izvještaja o radu DT, UP i sudova mora biti jasna i očigledna i mora pratiti sve faze postupka, što sada nije slučaj. Ovo je dodatno važno imajući u vidu da ovi organi djeluju u svojstvu „kontrola kvaliteta“ jedan nad drugim, tj. postoji interakcija i direktna veza između otkrivenih krivičnih djela i prikupljanja dokaznog materijala, kvaliteta optužnice i odluka suda.

Primjer: Tabela 3 – Nejasnoća između rada na predmetima Specijalnog tužilaštva i policije u 2012. godini

Izvještaj o radu DT za 2012 godinu:	Izvještaj o radu UP za 2012. godinu:
<p><i>Finansijska istraga</i></p> <p>„U 2012. godini Odjeljenje¹⁰ je sprovodilo finansijske istrage u predmetima „Zavala“ i „Auto moto društvo Budva“, koje do kraja izvještajnog perioda nisu okončane.“¹¹</p> <p>„Specijalni tužilac je intezivno prikupljalo dokaze protiv Duška Šarića i Jovice Lončara zbog krivičnog djela pranje novca, a uporedo je vodjena i finansijska istraga radi proširenog oduzimanja imovine.“¹²</p>	<p>Inicirane su 4 finansijske istrage:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Finansijska istraga kojom je obuhvaćeno 17 lica članova kriminalne grupe „Zelena milja“ je sprovedena i dostavljena SDT sa predlogom za privremeno oduzimanje imovine. - Finansijska istraga u vezi sa predmetom „Trio“ je u toku. - Finansijska istraga protiv K.D. zbog osnovane sumnje da je počinio krivično djelo zloupotreba ovlašćenja u privredi je u toku. - Finansijska istraga protiv K.V. državljanina Njemačke i privrednog društva „Operantio Trading Montenegro“ doo Budva zbog osnovane sumnje da su počinili krivično djelo zloupotreba položaja u privrednom poslovanju, je u toku.

Neke od faza procesa su zapostavljene u izvještajima o radu. U Izvještaju o radu UP nije data detaljnija statistika u vezi sa pritvorom i osobama lišenim slobode (pravnom osnovom za zadržavanje i dužinom trajanja, uključujući geografske i demografske podatke o pritvaranim licima, razdvajajući informaciju o maloljetnim licima i ženama), statistika određivanja jemstva, statistika pretresa, obavještenja u skladu sa odlukom suda, i statistika uporebe sredstava prinude konkretno u vezi sa ovlašćenjima ovdje pobrojanim.

⁹ Izvještaj „Procjena stanja u Crnoj Gori vezano za organizovani kriminal“,

¹⁰ Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina

¹¹ Str. 52 Izvještaja o radu

¹² Str. 72 Izvještaja o radu

Jedan od standarda otvorenih vlada je i detaljna informacija o primjeni mjera tajnog nadzora i posebnih mjera za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma, konkretno, o broju primjenjenih mjera, trajanju mjera, implikacijama primjene mjera na budžet, rezultatima (informaciji o broju pokrenutih/nepokrenutih postupaka), kao i pregled krivičnih djela za koje su određene. U izvještaju o radu policije nema nijednog podatka o mjerama tajnog nadzora primjenjenim u krivičnom postupku po dobijanju odobrenja od sudije za istragu, odnosno državnog tužioca. Informacija nema ni u izvještaju DT, ni o iniciranim mjerama prema sudu ni o donijetim odlukama.

Izvještaju nedostaju i detaljnije informacije o saradnji sa drugim državnim organima (Agencijom za nacionalnu bezbjednost, Poreskom upravom, Upravom carina, Upravom za inspekcijske poslove (npr. podataka o pružanju pomoći u postupku izvršenja rješenja, kao provjere podataka o subjektu nadzora, provjera dokumentacije u vezi sa nadzorom, itd.) Nema podataka ni o uvezanosti baza policije sa bazama drugih državnih organa, niti o problemima u ovoj oblasti ili koracima u pravcu unapređenja.

I pored toga, izvještaj o radu Policije daje napredniji prikaz podataka od Tužilaštva, budući da obiluje podacima razvrstanim po brojnim kategorijama. Segment „bezbjednost u saobraćaju“ je potrebno unaprijediti podacima o strukturi stradalih/poginulih/povrijeđenih (kategorije: vozači, putnici, pješaci, djeca). U izvještaju poseban odjeljak treba posvetiti istragama u vezi sa napadima na policijske službenika i napadima na ostala lica sa statusom službenog. Takođe, treba obezbijediti podatak o broju poziva građana za hitno reagovanje, strukturi odgovora (upućivanje policijske partole, verbalno obavještenje, itd.) i prosječnom vremenu za reakciju.

Izvještaj takođe ne sadrži demografske podatke o policijskim snagama, i podatke o administraciji policije, uključujući informacije o polnoj zastupljenosti, godinama starosti pripadnika policije, broju pripadnika etničkih/manjinskih grupa ili drugih nacionalnosti, platnim razredima, obrazovnom nivou, trendovima u vezi sa ovim pitanjama, itd.

Bez narativnog pregleda stanja finansija policije, objašnjenja ključnih budžetskih stavki i implikacijama strateških odluka o razvoju policije na budžet, podacima o upravljanju finansijama i resursima ne može se dati objektivna ocjena o radu policije. Važan podatak je i procjena same Policije o uticaju odobrenog budžeta na učinkovitost rada kao i projekcija potreba (kapitalne investicije, ekspertska podrška, prostorni kapaciteti, vozni park, uniforme, pancir-odjeća, itd.)

Generisanje problema – mjerenja zadovoljstva građana radom policije

Izvještaju o radu više od 5 000 crnogorskih policajaca/ki nedostaju informacije o stepenu zadovoljstva građana njihovim radom. Građani očekuju od policije da redukuje stope kriminala i da bude fer i senzibilisana za potrebe ljudi, posebno u direktnoj interakciji. Redovno istraživanje zadovoljstva građana radom policije obezbijedilo bi sredstvo za procjenu kvaliteta ovih interakcija, i dalo glas građanima u vezi sa radom policije, a takođe pravovremeno generisalo povratnu reakciju i ukazalo na probleme u vezi sa radom policije što je od najveće važnosti za unapređenje rada i odgovornosti. Kreiranje vidljivog mehanizma za input zajednice može pomoći u građenju povjerenja, odgovornosti, transparentnosti i legitimiteta, a ankete građana mogu da obezbijede i podatak o broju krivičnih djela koja se nikad ne prijave policiji, iskustva i mišljenja o kriminalu i krivičnim djelima u Crnoj Gori.

Izveštaji Tripartitne komisije

Iako ni u kom slučaju ne može poslužiti kao zamjena za redovno izvještavanje putem godišnjeg izvještaja, zadatak Tripartitne komisije je bio korak u dobrom pravcu, međutim rad komisije je otežan nedostatkom informacija.

Tripartitna komisija formirana je Odlukom potpredsjednika Vlade Crne Gore za evropske integracije¹³, kako bi se omogućila analiza predmeta iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije, kao i izvještavanje¹⁴ i izrada jedinstvene metodologije statističkih pokazatelja u oblasti organizovanog kriminala i korupcije. Zadatak Tripartitne komisije je da po utvrđenoj jedinstvenoj metodologiji izvrši statističku obradu podataka neophodnih za ocjenu obima i rasprostranjenosti koruptivnih krivičnih djela i krivičnih djela u oblasti organizovanog kriminala, imajući u vidu različite kriterijume koje policija, tužilaštvo i sudovi uzimaju kao osnov za praćenje i postupanje. Međutim, ovi izvještaji ostali su izvan fokusa Parlamenta i ne razmatraju se na radnim tijelima koja po prirodi svog rada imaju interes da raspolažu cjelovitim informacijama o rezultatima rada ovih državnih organa. Iako postoji prostor za značajno unapređenje izvještavanja i u ovom slučaju, posebno u dijelu veće discipline i ažurnosti u pogledu dostavljanja informacija od strane državnih organa, izvještaji daju i neke podatke o kojima Skupština ne dobija nikakvu informaciju, npr. o broju primjenjenih MTN u krivičnom postupku¹⁵.

Zaključci i preporuke

Dvije su osnovne trendencije unapređenja rada Državnog tužilaštva i Uprave policije koje imaju za cilj unapređenje vladavine prava: jednakost svih pred zakonom, i unapređenje „dobre uprave“, odnosno teži se građanima pružiti veća sigurnost u njihovim odnosima sa državom i veća pravna zaštita kroz uspostavljanje dodatnih pravila i principa ponašanja organa prema građanima. Princip dobre uprave treba posmatrati kao skup etičkih standarda koji treba, uz zakonske mehanizme, da otklone razne nepravilnosti u radu državnih organa, kao što su neodgovornost, neobjektivnost, neravnopravan tretman, neblagovremeno postupanje, sporost, nepreduzimanje mera, pristrasnost pri donošenju odluka, itd. Da bi se to omogućilo potrebno je kontinuirano unapređivati mehanizme kojima se osigurava odgovornost i transparentnost rada kako bi se dobri i loši primjeri rada učinili vidljivim, odnosno, obezbijedila veća efikasnost. Sa tim ciljem neophodno je:

13 Odluka, od 10. oktobra 2007. godine

14 Izvještaji dostupni na internet stranici Uprave za antikorupcijsku inicijativu, a za period od 2012-2013 se mogu naći na sledećem linku: http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=24&Itemid=285

15 „Od 01.01. do 31.12.2012.godine MTN određene su prema 124 lica od čega prema 93 lica jere još traju, a prema 31 licu mjere su završene. **Komisija nema podataka o broju donijetih neredbi za sprovođenje istrage u slučajevima gdje su određene mjere tajnog nadzora iz razloga što Tužilaštvo nije dostavilo podatke članu Komisije iz Vrhovnog državnog tužilaštva.** Protiv 124 lica donijeta je naredba za primjenu MTN, koliko je i bilo predloga od strane nadležnog državnog tužilaštva. **Da li je državno tužilaštvo donosilo naredbe za primjenu mjera tajnog nadzora na predlog Uprave policije Komisija nema podataka, jer isti nijesu dostavljeni članu ove Komisije iz Vrhovnog državnog tužilaštva.** Ni jedno lice prema kojem su primijenjene mjere tajnog nadzora po naredbi sudije za istragu nije obaviješteno o primjeni mjera tajnog nadzora niti su ta lica upoznata sa materijalima prikupljenim primjenom mjera tajnog nadzora.“ – Izvještaj Tripartitne komisije za period od 1.1.2013. do 30.6.2013.

- **Godišnji izvještaj o radu Državnog tužilaštva unaprijediti na sledeći način:**
 - detaljnijim prikazom predmeta DT i preduzetim radnjama i ostvarenim rezultatima, naročito onih od posebnog interesovanja javnosti,
 - analizom i prikazom problema u radu DT, i predlogom mjera za unapređenje,
 - prikazom uporednih grafičkih podataka za kategorije informacija u izvještaju za najmanje 5, a za najvažnije 10 poslednjih godina, uz prateće analitičke komentare i objašnjenja trendova i kretanja brojeva,
 - prikazom nalaza iz izvještaja nezavisnih organizacija, domaćih i međunarodnih, sa predlogom mjera za rješavanje identifikovanih problema,
 - prikazom saradnje sa ostalim državnim organima, (u numeričkoj formi gdje je god moguće: npr. broj predmeta na kojima je ostvarena saradnja, broj razimjenjenih podataka, broj postupanja organa prema zahtjevu Državnog tužilaštva, itd. a takođe i kvalitativno objašnjene pozitivne i negativne primjere iz prakse).
 - prikazom budžeta sa procjenom uticaja odobrenih sredstava na učinkovitost rada,
 - analizom kadrovskih kapaciteta, edukativnih potreba, stanja informatičkog sistema, itd.
 - listom učešća tužilaca u domaćim interesornim radnim grupama, radu na izradi predloga zakona, podzakonskih akata, analiza, izvještaja, davanja pravnih mišljenja,
 - prikazom primjene novih i izmijenjenih zakona koji se tiču nadležnosti tužilaštva,
 - pojašnjenjem najvažnijih pravnih termina koji se koriste u izvještaju, i pojašnjenjem metodologije izvještavanja Državnog tužilaštva što bi omogućilo da se izvještaj učini pristupačnijim za građane.

- **Izvještaj o radu MUP u dijelu koji se odnosi na rad Uprave policije unaprijediti na sledeći način:**
 - analizom i prikazom problema u radu Uprave policije, i predlogom mjera za unapređenje,
 - osvrtom na izvještaje nezavisnih organizacija, međunarodnih i domaćih, sa predlogom mjera za rješavanje identifikovanih problema,
 - pregledom pojava i događaja po mjesecima, posebno za kriminalitet koji se goni po službenoj dužnosti, prekšaje u javnom redu, saobraćajne nesreće, prekršaje u saobraćaju, požare i eksplozije, itd,
 - pregledom statistike u vezi sa pritvorom i osobama lišenim slobode (prema pravnom osnovu za zadržavanje, dužini trajanja, uključujući geografske i demografske podatke o zadržanim/pritvaranim licima, razdvajajući podatke o maloljetnim licima i ženama),
 - pregledom statistike u vezi sa određivanjem jemstva, statistike pretresa i obavještenja u skladu sa odlukom suda, i statistike upotrebe sredstava prinude, konkretno u vezi sa ovlašćenjima ovdje pobrojanim,
 - detaljnim prikazom podataka o primjenjenim mjerama tajnog nadzora i ostalih posebnih mjera za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala

i terorizma, (konkretno o broju i vrsti primjenjenih mjera, broju lica, trajanju mjera, implikacijama primjena mjera na budžet, ostvarenim rezultatima (informaciji o broju pokrenutih/nepokrenutih postupaka i posljedično sudskih odluka), kao i pregledu krivičnih djela za koja su mjere određene).

- prikazom saradnje sa drugim državnim organima (u numeričkoj formi gdje je god moguće (npr. broj predmeta na kojima je ostvarena saradnja, broj razimjenjenih podataka, broj postupanja organa prema zahtjevu Uprave policije, itd.)
 - segment „bezbjednost u saobraćaju“ unaprijediti podacima o strukturi stradalih/poginulih/povrijeđenih (kategorije: vozači, putnici, pješaci).
 - informacijama o istragama u vezi sa napadima na policijske službenike, i ostala lica sa statusom službenog.
 - informacijama o broju poziva građana za hitno reagovanje, i strukturom odgovora (upućivanje policijske patrole, verbalno obavještenje, itd) i prosječnom vremenu za reakciju,
 - prikazom demorgafskih podataka o policijskim snagama, administraciji, uključujući podatke o polnoj zastupljenosti, godinama starosti pripadnika policije, broju pripadnika etničkih/manjinskih grupa ili drugih nacionalnosti, platnim razredima, obrazovnom nivou, itd,
 - narativnim prikazom stanja finansija, i procjenom uticaja odobrenog budžeta na učinkovitost rada,
 - podacima o stepenu zadovoljstva građana radom policije i prikazom problema na koje ukazuju građani a u vezi sa radom policije.
- **Unaprijediti izvještavanje Skupštine o ostvarenim rezultatima u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala dostavljanjem redovnih kvartalnih izvještaja o ostvarenim rezultatima Odboru za bezbjednost i odbranu i Odboru za antikorupciju. Izvještaji bi trebali da uključe i podatke koje priprema Tripartitna komisija.**

Prilog 1:

Uprava policije vrši poslove koji se odnose na:

- zaštitu bezbjednosti građana i Ustavom utvrđenih sloboda i prava;
- zaštitu imovine;
- sprječavanje vršenja i otkrivanje krivičnih djela i prekršaja;
- pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih djela i prekršaja i njihovo dovođenje pred nadležne organe;
- održavanje javnog reda i mira;
- obezbjeđivanje javnih skupova i drugih okupljanja građana;
- obezbjeđivanje određenih ličnosti i objekata;
- nadzor i kontrolu bezbjednosti u saobraćaju;
- nadzor i obezbjeđenje državne granice i vršenje granične kontrole;
- kontrolu kretanja i boravka stranaca;

- obezbjeđivanje uslova za nesmetan rad sudova, održavanje reda, zaštitu lica i imovine;
- kriminalistička vještačenja i istraživanja, kriminalističke i druge evidencije;
- međunarodnu policijsku saradnju;
- izradu analiza, elaborata, studija i praćenje određenih bezbjednosnih pitanja;
- kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

Izvori i literatura:

- Izvještaji o radu državnog tužilaštva za 2009, 2010, 2011, 2012. godinu
- Izvještaji o radu Uprave policije i Ministarstva unutrašnjih poslova za 2010, 2011, 2012. godinu
- Izvještaji Tripartitne komisije
- Zakon o državnom tužilaštvu
- Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane
- Pravilnik o unutrašnjem poslovanju Državnog tužilaštva
- Svetlana Vujanović, Predsjednica Apelacionog suda, analiza „Novi ZKP i izmjene Krivičnog zakonika – izazovi i problemi u praksi sa posebnim osvrtom na krivična djela korupcije i organizovanog kriminala“
- Mauricio Varaneze, Izvještaj Evropske komisije „Procjena stanja u Crnoj Gori vezano za organizovani kriminal“
- Zakon o državnom odvjetništvu Republike Hrvatske
- Izvještaji o radu hrvatskog Državnog odvjetništva i Ministarstva unutrašnjih poslova
- Izvještaj o radu Tužilaštva za organizovani kriminal Srbije
- Priručnik za procjenu krivičnog pravosuđa, Kancelarija za drogu i kriminal Ujedinjenih nacija, 2006.
- Vodič za otvorene Vlade, segment: Policija i javna bezbjednost, <http://www.opengov-guide.com/topics/police-and-public-security/>

Istraživački intervjui:

- Raško Konjević, ministar unutrašnjih poslova,
- Radovan Ljumović, rukovodilac Odsjeka za analitiku, unapređenje rada i razvoj policije, Uprava policije,
- Petar Krstajić, glavni policijski inspektor, šef kabineta direktora Uprave policije,
- Sead Frljučkić, predsjednik Etičkog odbora policije,
- Stojanka Radović, državni tužilac sa saradnicima (savjetnicima).

O Institutu alternativa

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 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 se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: i) [javna uprava](#), ii) [odgovorne javne finansije](#), iii) [parlamentarni program](#), iv) [bezbjednost i odbrana](#) i v) [socijalna politika](#).

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.

U dosadašnjem radu, saradivali smo sa Centrom za istraživanja i monitoring (CEMI), Centrom za građansko obrazovanje (CGO) i Evropskim pokretom u Crnoj Gori (EpuCG). Kada je riječ o inostranim partnerima, saradujemo sa Centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) iz Ženeve, Evropskim Centrom za javne politike iz Brisela, Centrom za izučavanje međunarodnih politika (CeSPI) iz Rima i Centrom za izučavanje demokratije iz Sofije.

Upravljanje organizacijom je podijeljeno između Skupštine i Upravnog odbora. Predsjednik Upravnog odbora je **Stevo Muk**, a koordinatorka istraživanja je dr **Jovana Marović**.

Više o našem radu saznajte na:

www.institut-alternativa.org

