

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

Izdavači

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd, Srbija
Tel: +381 11 3287 226
Imejl: office@bezbednost.org
www.bezbednost.org
www.pointpulse.net

Institut Alternativa
Đoka Miraševića 3, Podgorica, Crna Gora
Tel: +382 20 268 686
Imejl: info@institut-alternativa.org
www.institut-alternativa.org
www.pointpulse.net

Autori

Dina Bajramspahić, Marko Sošić

Urednici

Saša Đorđević, Stevo Muk

Lektura i korektura

Sanja Marjanović

Dizajn i prelom

DTP Studio

Štampa

UNAGRAF

Tiraž

300

Beograd, Podgorica,
NOVEMBAR 2015.

O izveštaju – Izveštaj 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 izveštaja odgovoran je isključivo Institut Alternativa i iskazani stavovi u ovom dokumentu nisu nužno stavovi Evropske unije.

O POINTPULS mreži – Pet organizacija civilnog društva iz regiona okupilo se u mrežu POINTPULS radi nadgledanja borbe protiv korupcije u policijama na Zapadnom Balkanu. Mrežu čine 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 i Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS) iz Prištine. POINTPULS mreža deluje radi povećanja poverenja građana u organe za sprovođenje zakona na Zapadnom Balkanu, kroz borbu protiv korupcije u policiji i promociju integriteta policije.

Belgrade
Centre for
Security
Policy



BIRN
BALKAN INVESTIGATIVE
REPORTING NETWORK



Centar za sigurnosne studije HB
Centre for Security Studies HB

ia
institut alternativa



KCSS
Kosovar Centre for Security Studies

SADRŽAJ

SADRŽAJ	3
LISTA SKRAĆENICA.....	5
LISTA OKVIRA I TABELA.....	5
SAŽETAK.....	7
TRANSPARENTNOST.....	9
NAPREDAK U PRIMJENI ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA.....	9
NE OBJAVLJUJU SE PODACI S KOJIH JE UKLONJENA OZNAKA TAJNOSTI.....	10
REDOVNO SE AŽURIRA INTERNET PREZENTACIJA MUP-A I POLICIJE.....	11
IZBJEGAVAJU SE JAVNE RASPRAVE ZA AKTE IZ OBLASTI BEZBJEDNOSTI.....	11
NEDOVOLJNO TRANSPARENTAN RAD RADNIH GRUPA MUP-A.....	12
PREPORUKE.....	12
POLITIZACIJA.....	14
NEDOVOLJNO POŠTOVANJE ZABRANE POLITIČKOG DJELOVANJA.....	14
GRAĐANI UKAZUJU NA PRISUSTVO JAKOG UTICAJA POLITIKE NA RAD POLICIJE.....	15
ARBITRARNI RAZRJEŠAVANJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA NA VISOKIM POZICIJAMA.....	16
GRAĐANI NE VIDE BORBUNU POLICIJE PROTIV KORUPCIJE U SOPSTVENIM REDOVIMA.....	16
PREPORUKE.....	17
UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA.....	18
PROBLEM PREKOBROJNOSTI POLICIJE.....	18
PLAN UNUTRAŠNJE REORGANIZACIJE IZRAĐEN JE BEZ PROCJENE POTREBA.....	18
NOVI PRAVILNIK O UNUTRAŠNJOJ ORGANIZACIJI ZADRŽAO JE VISOK BROJ SLUŽBENIKA.....	19
NA SNAZI JE "PRIRODNA FLUKTUACIJA ZAPOSLENIH", A NE "POLITIKA REZOVA".....	20
PLAN DALJEG ZAPOSŁJAVANJA U POLICIJI BEZ VIZIJE.....	20
DVIJE TREĆINE CRNOGORSKIH GRAĐANA NE VJERUJU DA SE ZAPOSŁJAVA PO ZASLUGAMA.....	21
UNAPRIJEĐEN PRAVNI OKVIR ZA ZAPOSŁJAVANJE.....	21
NEZAKONITO SE FAVORIZUJU KANDIDATI KOJI VEĆ RADE.....	22
NEFUNKCIONALAN SISTEM NAPREDOVANJA.....	22
PAUŠALNO OCJENJIVANJE.....	23
NEDOVOLJNO TRANSPARENTNO NAGRAĐIVANJE I VARIJABILE BEZ OBRAZLOŽENJA.....	24
VELIKI BROJ NERASPOREĐENIH U POLICIJI.....	25
PRIJETNJA OTKAZOM KAO NOVA PREVENTIVNA MJERA.....	25
SAMOVOLJA PRI ODLUČIVANJU O VISOKIM POZICIJAMA U POLICIJI.....	25
PROBLEMI S POLICIJSKIM ZVANJIMA.....	26
VELIKI BROJ ŽALBI NA PRESTANAK RADNOG ODNOSA I IZBOR KANDIDATA NA KONKURSIMA.....	27
PUNO JE OBUKA, ALI I DALJE NEMA STRUČNIH KAPACITETA.....	28

PREPORUKE	29
UPRAVLJANJE FINANSIJAMA	31
PROGRAMSKI BUDŽET "SAMO NA PAPIRU"	31
PRIJEKO POTREBNI SPOLJNI NADZOR	32
PLANIRANJE BUDŽETA MUP-A I ULOGA POLICIJE	33
PREKORAČENJA I PREUSMJERAVANJA PREKO ZAKONSKIH GRANICA	33
UNUTRAŠNJA KONTROLA — JEDAN NA PET HILJADA	34
NERAZUMIJEVANJE ZNAČAJA FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE	35
POVJERLJIVA SREDSTVA MIMO PRAVILA	35
PROBLEMI JAVNOSTI JAVNIH NABAVKI	36
POVJERLJIVE NABAVKE U PRAVNOM VAKUUMU	36
PREPORUKE	37
UNUTRAŠNJA KONTROLA	38
UNAPRIJEĐEN JE RAD ODJELJENJA ZA UNUTRAŠNJU KONTROLU	38
U TOKU JE USPOSTAVLJANJE TEHNIČKIH MOGUĆNOSTI ZA MJERE TAJNOG NAZORA NAD POLICAJCIMA	40
UNUTRAŠNJA KONTROLA VIŠE NE KONTROLIŠE UPRAVLJANJE FINANSIJAMA	41
GRAĐANI JOŠ UVIJEK NE ZNAJU DOVOLJNO O UNUTRAŠNJOJ KONTROLI POLICIJE	42
USKORO DUPLA KONTROLA IMOVINSKIH KARTONA	42
NIJE UREĐENA KOMUNIKACIJA UNUTRAŠNJE KONTROLE S TUŽILAŠTVOM I OSTALIM ORGANIMA	43
POBOLJŠATI SARADNJU UNUTRAŠNJE KONTROLE S PARLAMENTOM	44
NAJVEĆI BROJ ŽALBI GRAĐANA RJEŠAVAJU RUKOVODIOCI	44
DOPRINOS POLICIJE UTVRĐIVANJU KRIVIČNE I PREKRŠAJNE ODGOVORNOSTI POLICIJSKIH SLUŽBENIKA	44
NIJE USPOSTAVLJEN DOVOLJAN BALANS U DISCIPLINSKOM POSTUPKU IZMEĐU ZUP-A I ZKP-A	46
PO PRVI PUT SU IZREČENE MJERE USLOVNOG PRESTANKA RADNOG ODNOSA OD STRANE DISCIPLINSKE KOMISIJE U 2015. GODINI	47
OD UKUPNOG BROJA ŽALBI, POLA PREDMETA VRAĆENO JE NA PONOVRNO POSTUPANJE	48
ZA GODINU I ČETIRI MJESECA, NAJMANJE 55 PUTA PREKRŠEN JE ETIČKI KODEKS	48
PREPORUKE	51
SPOLJNI NADZOR	53
ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA	53
PROCEDURA ZA IZBOR OMBUDSMANA NE OMOGUĆAVA IZBOR NAJBOLJEG KANDIDATA	55
SKUPŠTINA CRNE GORE	55
MOĆAN I PASIVAN ODBOR ZA BEZBJEDNOST I ODBRANU	55
SASLUŠANJA BEZ UTICAJA ODBORA ZA ANTIKORUPCIJU	57
POSLANIČKA PITANJA	59
NEDOVOLJNA ZAKONSKA OVLAŠĆENJA SAVJETA ZA GRAĐANSKU KONTROLU RADA POLICIJE	59
PREPORUKE	62



Lista skraćenica

ANB	Agencija za nacionalnu bezbjednost
CPT	Evropski komitet za sprječavanje mučenja
DRI	Državna revizorska institucija
EU	Evropska unija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NATO	Sjeverno-atlantski savez
OCD	Organizacije civilnog društva
SAJ	Specijalna antiteroristička jedinica
UP	Uprava policije
ZDSiN	Zakon o državnim službenicima i namještenicima
ZKP	Zakon o krivičnom postupku
ZUP	Zakon o upravnom postupku

Lista tabela i okvira

Tabela 1	Predmeti MUP-a u oblasti slobodnog pristupa informacijama
Tabela 2	Broj registrovanih krivičnih djela u Crnoj Gori 2005–2014.
Tabela 3	Odluke po žalbama na rješenja MUP-a
Tabela 4	Pregled oblasti na koje su podnošene žalbe
Tabela 5	Prikaz sprovedenih obuka i drugih vidova usavršavanja za zaposlene u policiji zaključno sa 31. decembrom 2014.
Tabela 6	Rad Odjeljenja za unutrašnju kontrolu 2014–2015.
Tabela 7	Ishod ostalih predmeta unutrašnje kontrole u 2014. godini
Tabela 8	Rad unutrašnje kontrole u 2015. godini
Tabela 9	Pritužbe građana unutrašnjoj kontroli i broj osnovanih žalbi
Tabela 10	Organizaciona pripadnost službenika Uprave policije protiv kojih je podniet predlog za pokretanje disciplinskog postupka zbog težih povreda službene dužnosti
Tabela 11	Organizaciona pripadnost službenika Uprave policije kojima su izrečene disciplinske mjere – novčane kazne zbog lakših povreda službene dužnosti
Tabela 12	Broj disciplinskih postupaka
Tabela 13	Etička odgovornost policijskih službenika u 2014. i 2015. godini
Tabela 14	Predmeti Ombudsmana u vezi s policijom
Tabela 15	Rad Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u odnosu na policiju prema organizacionim jedinicama
Tabela 16	Broj posjeta s ciljem vršenja nadzora nad MTN
Tabela 17	Kratki pregled zabilježene povrede prava kroz pritužbe i inicijative (2009–2013)



Okvir 1	Kupovina besplatnog softvera od "PGS Agencije"
Okvir 2	Prodaja pa ponovna kupovina kampa "Zlatica" za duplo veću cijenu
Okvir 3	Izgradnja zgrade Centra bezbjednosti u Podgorici
Okvir 4	Poslanička pitanja upućena MUP-u u 2014. godini



SAŽETAK

Narušen je integritet policije u Crnoj Gori. Problem nije samo primanje mita i zloupotreba službene dužnosti, već i prekomjerna upotrebe sile, pasivnost u postupanju, iznuđivanje iskaza i političko djelovanje. Korupcija je druga najčešća asocijacija crnogorskih građana kada pomisle na policiju, odmah iza "sigurnost, bezbjednost, zaštita građana", a samo 12 procenata građana vjeruje da korupcija nije rasprostranjena u policiji Crne Gore. Iz nabrojanih razloga integritet policije mora postati jedno od prioritarnih oblasti u daljem strateškom razvoju ove službe.

Postoji složen sistem unutrašnjeg i spoljnog nadzora policije koji karakteriše: 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 ovlaštenja policije usljed prevelikog broja aktera. Iako su neki pomaci napravljeni, nadzorna tijela još uvijek nisu postigla potrebnu efikasnost u primjeni svojih ovlaštenja.

Reforma crnogorske policije započinje neposredno prije referenduma o nezavisnosti, usvajanjem novog Zakona o policiji, u oktobru 2005. godine. Uprava policije je Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 2012. godine vraćena pod okrilje MUP-a. To je za posljedicu imalo smanjen stepen samostalnosti policije u upravljanju i odlučivanju u brojnim oblastima, od ljudskih resursa i finansija do transparentnosti.

U ovom izvještaju predstavili smo rezultate istraživanja 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.

Izvještaj je podijeljen u šest tematskih cjelina, od kojih se prve tri odnose na pitanja transparentnosti, depolitizacije i upravljanja ljudskim resursima. U naredna tri poglavlja bavimo se upravljanjem finansijama i javim nabavkama, represivnim mjerama za utvrđivanje odgovornosti službenika i analiziramo rad i rezultate svih aktera zaduženih za unutrašnju i spoljnu kontrolu rada policije. Nakon svakog poglavlja date su preporuke za unapređenje stanja u toj oblasti.

Istraživanjem se došlo do šest glavnih zaključaka:

(i) Iako su napravljeni važni koraci u upravljanju ljudskim resursima, kao što je pooštavanje kriterijuma za imenovanje rukovodilaca u policiji, ključni problemi su: nedostatak strateškog pristupa u politici racionalizacije broja policijskih službenika, diskreciono odlučivanje starješine organa u zapošljavanju i napredovanju, površno ocjenjivanje, te slaba veza između izvještavanja o radu, ocjenjivanja i napredovanja.

(ii) Uprkos tome što je policijskim službenicima zakonom zabranjeno političko djelovanje, članstvo u političkim partijama i prisustvo na političkim skupovima, ove prakse nisu suzbijene, a građani policiju



ocjenjuju kao veoma politizovan državni organ. Politizaciji takođe doprinosi netransparentnost odlučivanja o razrješenju rukovodilaca, nepostojanje prakse javnih obrazloženja o razlozima razrješenja, te manjkav zakonski okvir za uređenje ovih procedura.

(iii) Institucionalni okvir za nadzor nad policijom razvijen je i skoro u cjelini zaokružen, u smislu postojanja zakonskih mogućnosti za efikasan nadzor, ali postoji veliki prostor za iniciranje većeg broja kontrola od strane svih nadzornih tijela i unapređenje sprovođenja preventivnih i represivnih mjera za poboljšanje integriteta policijskih službenika.

(iv) Državno tužilaštvo je od 2013. godine do 1. oktobra 2015. godine u radu imalo 62 predmeta protiv policijskih službenika, od kojih je svega 19 rezultiralo podizanjem optužnog akta. Nema rezultata u procesuiranju korupcije na visokom nivou u policiji. Sudovi su u istom periodu imali 47 predmeta protiv policijskih službenika (ne uključujući predmete iz oblasti korupcije), od kojih su samo tri sankcionisana zatvorskom kaznom, od ukupno 16 donesenih pravnosnažnih odluka.

(v) Unutrašnja kontrola napravila je značajan iskorak kada su u pitanju samoinicijativne kontrole, kojih je u 2014. godini bilo 76, sa 26 konstatovanih nepravilnosti i ukupno šest slučajeva dostavljenih Državnom tužilaštvu. Međutim, od ukupno 500 imovinskih kartona, u dosadašnjem radu je kontrolisala 140 i konstatovala nepravilnosti u dva predmeta. Od 154 žalbe građana rukovodiocima organizacionih jedinica, u 2014. godini, samo dvije su bile osnovane. Rukovodioci su u istoj godini pokrenuli disciplinski postupak zbog težih povreda službene dužnosti protiv 87 službenika i izrekli 55 disciplinskih mjera u vidu novčanih kazni. Organizacione jedinice policije su za godinu dana pokrenule i pet krivičnih prijava protiv sedam službenika, te prekršajni postupak protiv pet službenika. Za posljednjih godinu i četiri mjeseca, najmanje 55 puta je prekršen Kodeks policijske etike, konstatuje Etički odbor.

(vi) U prosjeku, 3% godišnjih predmeta Zaštitnika ljudskih prava i sloboda odnosi se na policijske službenike. Procedura za izbor Ombudsmana ne omogućava izbor najboljeg kandidata. Iako je parlamentarni nadzor nad policijom uspostavljen, nije učestala primjena kontrolnih mehanizama, dok je uticaj zaključaka i preporuka radnih tijela Skupštine nedovoljan. Ministarstvo unutrašnjih poslova unaprijedilo je primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, ali se nedovoljan broj akata koji se tiču policije otvara za javnu raspravu i učešće građana.



TRANSPARENTNOST

Primijećen je napredak u primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacija, ali transparentnost rada policije nije zadovoljavajuća. Ne objavljuju se dokumenti s kojih je skinuta oznaka tajnosti, niti se organizuju javne rasprava i konsultacije za važne propise i akte koji ključno oblikuju reformu policije.

Razumljivo je da značajan dio rada policije mora biti tajan. Međutim, preduslov za smanjenje mogućnosti za zloupotrebe je veća transparentnost, koja je, kao jedan od ključnih antikorupcijskih principa, osnova za učešće građana i civilnog društva u praćenju rada i rezultata policije.

U nastavku ovog poglavlja analizirali smo koliko je rad policije transparentan, koliko su informacije dostupne i koliko aktivnosti preduzimaju MUP i UP da bi unaprijedili komunikaciju s građanima. Sve navedeno su preduslovi za unapređenje povjerenja građana u rad policije.

Napredak u primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama

Evidentan je napredak u sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama (Tabela 1), što potvrđuje visok broj odobrenih pristupa informacijama. Međutim, i dalje postoji prostor za unapređenje unutrašnjih struktura rada MUP-a za upravljanje podacima i bolje evidentiranje informacija koje su u posjedu MUP-a i Uprave policije. To bi, prije svega, olakšalo službeniku zaduženom za slobodan pristup informacijama pribavljanje tražene informacije od organizacionih jedinica i time efikasniji pristup informacijama. Ovo je posebno važno imajući u vidu da se radi o državnim organima s najvećim brojem službenika u javnoj upravi¹.

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

MUP/Policija	2013. ²	2014. ³	Prvih šest mjeseci 2015. ⁴
Broj predmeta	304	404	283
Broj riješenih zahtjeva	293	398	279
Usvojeno	244	388	268
Broj odbijenih zahtjeva	11	5	7
Djelimično usvojeno	11	/	

1 Više o broju službenika u poglavlju 3 ovog izvještaja "Upravljanje ljudskim resursima".

2 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)

3 Izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova o radu i stanju u upravnim oblastima za 2014. godinu, objavljen 29. 7. 2015. godine, dostupno na: <<http://goo.gl/gt0oKz>> (pristupljeno 26. 10. 2015)

4 Statistički podaci za slobodan pristup informacijama Ministarstva unutrašnjih poslova za prvih šest mjeseci 2015. godine, objavljeno 16. 7. 2015. godine, dostupno na: <<http://goo.gl/gt0oKz>> (pristupljeno 26. 10. 2015)



Broj prosljeđenih zahtjeva u smislu člana 55 stav 4 ZUP-a/ Broj upućenih zahtjeva nadležnim organima	10	1	3
Broj obavještenja	12	/	/
Broj obavještenja da se informacija nalazi na sajtu MUP-a	5	4	1
Broj neriješenih zahtjeva	11	/	/
Broj žalbi	13	14	8
Ishod po žalbama	3 – obustavljen postupak 10 – usvojeno	2 – odustali od žalbe 8 – odbijene	4 žalbe – stranka odustala 4 žalbe – neriješene
Upravni spor	29 tužbi, 21 usvojena, 3 odbijene i 5 rješenja o obustavljanju postupka	1 tužba odbijena	0

Osim onoga što se odnosi na postupanje MUP-a po zahtjevima, kada je u pitanju primjena odredbe zakona koja uređuje šta je obavezno za ograne vlasti za proaktivno objavljivanje⁵, istraživanje Centra za demokratsku tranziciju pokazalo je da MUP objavljuje 83% informacija⁶, čime je četvrto ministarstvo po proaktivnom objavljivanju.

Prepreka za pristup informacijama je visok iznos za naknadu po stranici, kada je u pitanju MUP, čije su informacije o radu i službenicima, po pravilu, obimnije nego kod drugih organa. Naime, Vladina Uredba o naknadi troškova postupka za pristup informacijama⁷ propisuje 0,10 eura po A4 stranici, dok je u Republici Hrvatskoj 0,03 eura (0,25 kuna).

Ne objavljuju se podaci s kojih je uklonjena oznaka tajnosti

Kada su u pitanju procedure deklasifikacije, odnosno skidanja oznaka s informacija koje su označene stepenom tajnosti, nije postignut značajan napredak i nema prakse proaktivnog objavljivanja dokumenata s kojih je uklonjena oznaka "tajno". Takođe, nema informacija da li je u skladu sa zakonskom obavezom formirana Komisija za periodično preispitivanje oznaka tajnosti⁸ uklonila prije isteka zakon-

5 Zakon o slobodnom pristupu informacijama obavezuje institucije da na veb sajtovima objavljuju: vodiče za slobodan pristup informacijama, javne registre, programe i planove rada, izvještaje o radu, strateška dokumenta, propise, spisak javnih funkcionera i njihove mjesečne zarade, spisak službenika i njihova zvanja.

6 Više detalja dostupno na: <<http://goo.gl/WMK4O4>>.

7 Shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, podnosilac zahtjeva snosi troškove postupka za pristup informacijama koje se odnose na stvarne troškove organa vlasti radi kopiranja, skeniranja i dostavljanja tražene informacije. Uredba je dostupna na: <<http://goo.gl/2f8sKZ>>.

8 Obaveza iz Zakona o tajnosti podataka, član 19b. Komisija obrazovana Rješenjem ministra od 14. 9. 2015. godine.



skog roka ijednu oznaku. Sve ovo otežava zainteresovanim stranama da se upoznaju s informacijama koje više ne ugrožavaju bezbjednost građana i vođenje postupaka, a govore o kvalitetu rada policije i MUP-a.

Redovno se ažurira internet prezentacija MUP-a i policije

Internet stranica MUP-a i Uprave policije redovno se ažurira, a godišnji izvještaj o radu je javno dostupan, kao i ključni strateški dokumenti koji se tiču policije. Na internet stranici takođe se mogu pronaći detaljne informacije o unutrašnjim mehanizmima za odgovornost policijskih službenika i njihovim rezultatima. I MUP i UP imaju službenike za odnose s javnošću zadužene za svakodnevne upite medija.

Informisanje o radu MUP-a i Uprave policije tokom godine unaprijeđeno je time je što je u oktobru 2014. godine započeto objavljivanje časopisa o unutrašnjim poslovima "Dokument", koji je koristan i za stručnu javnost i za građane. Do sada su objavljena tri broja⁹. Ni MUP ni UP nemaju zvanične stranice na društvenim mrežama, kojima bi intenzivirali neposrednu komunikaciju s građanima, iako neke od organizacionih jedinica policije imaju¹⁰.

Izbjegavaju se javne rasprave za akte iz oblasti bezbjednosti

Ministarstvo unutrašnjih poslova, u februaru ove godine, objavilo je spisak četiri zakona iz nadležnosti MUP-a koja će tokom godine biti na javnoj raspravi¹¹. Vladina Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona¹² ne propisuje obavezu objavljivanja spiska drugih akata koji će biti na javnoj raspravi i koji će biti pripremljeni i usvojeni tokom godine. To je evidentan nedostatak, jer se na taj način zainteresovanim ne omogućava da planiraju svoje učešće. To ne djeluje podsticajno na organe vlasti, pa tako ni MUP samoinicijativno ne otvara za javnu raspravu ili za drugu mogućnost davanja sugestija na brojna važna strateška dokumenta koja priprema, a kojima se značajno uređuje rad policije, kao što su Plan unutrašnje reorganizacije, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, Kadrovski plan, Godišnji plan rada, itd.

Uredba takođe neopravdano predviđa izuzetak od organizovanja rasprave za zakone kojima se uređuju pitanja iz oblasti bezbjednosti – što je apsolutno neprihvatljivo imajući u vidu da su zakoni javni i da građani treba da uredi svoje ponašanje u skladu s odredbama ovih zakona. To je, između ostalog, zloupotrijebljeno od strane MUP-a, koji tokom 2014. godine nije organizovao javnu raspravu o Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima.

9 Dostupni na: <<http://goo.gl/Ty1Onb>>.

10 Specijalna antiteroristička jedinica Uprave policije i Avio-helikopterska jedinica MUP-a imaju Facebook stranicu.

11 Zakon o zaštiti i spašavanju, Zakon o javnim okupljanjima, Zakon o nevladinim organizacijama i Zakon o azilu. Dostupno na: <<http://goo.gl/3nLry0>>.

12 Dostupna na: <<http://goo.gl/eHxkfr>>.



Nedovoljno transparentan rad radnih grupa MUP-a

Nije dovoljno transparentan rad ni brojnih radnih grupa MUP-a, koje rade na realizaciji mjera u vezi s policijom iz više strateških dokumenata, posebno iz Poglavlja 23 i Poglavlja 24. Na internet stranici MUP-a ne objavljuje se koje radne grupe su formirane, ko su članovi, koji zadatak obavljaju i u kojem roku. MUP tokom 2015. godine nije upućivao pozive organizacijama civilnog društva za učešće u rad ovih radnih tijela za realizaciju mjera, niti su ove organizacije pozvane da daju pisane sugestije za rad ovih tijela.

Najnegativniji primjer je radna grupa za pripremu nove Strategije i Akcionog plana razvoja funkcionisanja policije, koja treba da odredi smjernice za najvažnije reformske projekte koji se odnose na policiju do 2020. godine – ona je tokom 2015. godine radila na ovim dokumentima bez uključivanja zainteresovane javnosti. Ovo je ispravljeno otvaranjem javne rasprave o radnim verzijama ovih dokumenata na predlog Instituta alternativa.

Preporuke

1. Unaprijediti interno evidentiranje informacija koje su u posjedu MUP-a/UP u elektronskim bazama podataka.
2. Unaprijediti deklasifikaciju dokumenata u posjedu MUP-a/UP proaktivnim objavljivanjem dokumenata s kojih je skinuta oznaka "tajno".
3. Unaprijediti transparentnost rada Komisije za periodično preispitivanje oznaka "tajno" redovnim objavljivanjem informacija o održanim sjednicama i rezultatima rada na internet prezentaciji MUP-a.
4. Izmijeniti Uredbu o naknadi troškova za pristup informacijama i propisati smanjenje troškova postupka.
5. Na nivou MUP-a i UP, usvojiti politiku sačinjavanja informacija i dokumenata u elektronskoj formi, kako bi se i na taj način mogao ostvarivati veći uvid u informacije.
6. Izmijeniti Uredbu o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave na način što će se izbrisati izuzetak od sprovođenja rasprave za zakone iz oblasti bezbjednosti i propisati obaveza sprovođenja rasprave za ključna strateška dokumenta, akcione planove, itd.
7. U slučajevima kada se ne organizuje javna rasprava o nekom dokumentu, otvoriti "elektronske konsultacije" sa zainteresovanim stranama, javnim pozivom za dostavljanje komentara i sugestija u vezi s radom radne grupe.



8. Redovno objavljivati informacije o formiranim radnim grupama, o članovima radnih grupa, zadacima i rokovima za završetak rada na internet stranici MUP-a.
9. Napraviti zvaničan nalog MUP-a i policije na društvenim mrežama Facebook i Twitter, na kojima bi se objavljivale vijesti i saopštenja i intenzivirala neposredna komunikacija s građanima.



POLITIZACIJA

Upitna je politička neutralnost policijskih službenika. Nedovoljno se prati i ne sankcioniše se politički angažman policajaca. Zakonske manjkavosti omogućavaju upliv politike u upravljanje ljudskim resursima.

Nedovoljno poštovanje zabrane političkog djelovanja

Iako je policijskim službenicima zakonom zabranjeno političko djelovanje, članstvo u političkim partijama, kandidovanje na izborima, prisustvo u službenoj uniformi na političkim skupovima¹³, ove prakse nisu suzbijene, a strateška dokumenta i prateći akcioni planovi ne propisuju posebne, dodatne, mjere za tretiranje problema političkog uticaja na policiju.

Na primjer, na završnom predizbornom skupu vladajuće Demokratske partije socijalista¹⁴ prisustvovao je policijski komandir ekspoziture Granične policije na tivatskom aerodromu, Zoran Stanović, u civilu, u društvu penzionisanog službenika ANB-a Mirka Stojanovića i aplaudirao nakon izlaganja premijera Mila Đukanovića, koji je govorio o hapšenjima opozicionih lidera. Kako prenose "Vijesti", iz Uprave policije tom prilikom je saopšteno da je Stanović prisustvovao skupu „u svojstvu ovlašćenog policijskog službenika na poslovima obezbjeđenja javnog skupa“.

Posebno zabrinjavaju naznake da rukovodioci utiču na politički aktivizam policijskih službenika i podstiču ih na angažovanje oko izbora u korist vladajućih struktura.

Tako je početkom novembra 2013. godine, neposredno prije lokalnih izbora u opštini Mojkovac, bivši šef policije i nekadašnji komandir SAJ-a, a tadašnji savjetnik predsjednika Crne Gore Filipa Vujanovića, Veselin Veljović, organizovao u policijskom kampu "Zlatica" nenajavljeni sastanak s desetinama policajaca. Kako prenose mediji, Veljović je, navodno, "tada tražio od bivših kolega da se nesebično angažuju do subote i što veći broj ljudi nagovore da na lokalnim izborima u tom gradu podrže DPS"¹⁵, dok je Veljović nakon skupa tvrdio da je okupljenim policajcima tom prilikom održao predavanje o NATO integracijama.

Ministar unutrašnjih poslova tražio je hitnu istragu o tom skupu, a Veljović je dan kasnije informaciju o skupu, u pisanoj formi, dostavio predsjedniku Filipu Vujanoviću. Unutrašnja kontrola otvorila je istragu o ovom pitanju i inicirala saslušanje bivšeg šefa policije, ali on je odbio da inspektorima unutrašnje kontrole odgovori na pitanja, već im je predao pisanu izjavu gotovo iste sadržine kao informacija koju je ranije dostavio Vujanoviću. Kako Veljović nije htio da dostavi spisak policajaca koji su prisustvovali

13 Član 94 Zakona o unutrašnjim poslovima, stav 2 i 3

14 U aprilu 2012. godine.

15 *Veljović odbio da kaže kome je "predavao" na Zlatici*, portal "Vijesti", 15. 11. 2013. dostupno na: „Veljović odbio da kaže kome je 'predavao' na Zlatici", portal Vijesti, 15. 11. 2013. dostupno na: <<http://googl/8Ehw19>>.



spornom skupu, inspektori unutrašnje kontrole uspjeli su da veći broj njih identifikuju na osnovu fotografija “Vijesti” i dodatnih provjera.

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu je finalni izvještaj s nalazom da je na skupu rečeno da se “ne smije dozvoliti da druge partije dođu na vlast u Mojkovcu”¹⁶ dostavilo ministru Konjeviću. Ministar je direktoru policije Slavku Stojanoviću sugerisao da “svima izrekne pisanu opomenu da ubuduće ne mogu prisustvovati bilo kakvom sastanku, predavanju ili slično, a da za to nijesu dobili saglasnost starješina i pisani poziv sa temom skupa ili predavanja”¹⁷. U izvještaju unutrašnje kontrole konstatovano je da su skupu prisustvovala 44 policijska službenika, od kojih su svi na neki način povezani s Mojkovcem.

Jedini koji je sankcionisan zbog ovog skupa jeste komandant SAJ-a Mladen Marković, protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak i utvrđena teža povreda službene dužnosti¹⁸. On se, kako navode “Vijesti”, ogriješio o zakon kada je civilu Veselinu Veljoviću otvorio vrata policijskog kampa na Zlatici, za navodno predavanje o NATO integracijama. Direktor policije Slavko Stojanović smijenio je Markovića s funkcije komandanta SAJ-a 12. decembra 2013. godine.

Po obavljenoj istrazi, unutrašnja kontrola predala je izvještaj ministru Konjeviću, koji ga je predao Osnovnom državnom tužilaštvu, ali nema podataka o daljem postupku.

Savjet za građansku kontrolu policije samoinicijativno je razmotrio ovaj predmet i, između ostalog, konstatovao “postojanje snažnih pritisaka političkih struktura i subjekata na ukupan sistem policije i njenih službenika, u cilju njihovog pridobijanja i zloupotrebe u dnevno-političke svrhe”¹⁹.

U ovom konkretnom slučaju ostaje otvoreno pitanje da li bi reakcija Ministarstva i unutrašnje kontrole bila ista da nisu slučajno nadležni ministar i bivši direktor policije, koji je organizovao skup, pripadali različitim političkim partijama koje zajedno vrše vlast.

Građani ukazuju na prisustvo jakog uticaja politike na rad policije

Prema istaživanju javnog mnjenja iz jula 2015. godine, samo jedna trećina građana Crne Gore smatra da policija djeluje kao servis građana. Svi ostali navode da policija djeluje u pravcu zaštite interesa Vlade, kao sredstvo za zaštitu interesa političkih partija, a 11 odsto procjenjuje da je njen pravac djelovanja zaštita interesa ljudi iz vrha policije. Kada se detaljnije ispita percepcija o tome koliki je uticaj predstavnika politike na rad policije, čak 70 odsto građana smatra da političari u potpunosti i poprilično utiču na rad policije, dok 17 odsto građana smatra da političari u maloj mjeri utiču na policiju.

16 *Konjević: Unutrašnja kontrola utvrdila da je Veljović u kampu SAJ-a govorio o izborima u Mojkovcu*, 11. 12. 2013. godine. Dostupno na: <<http://goo.gl/TloqbH>>.

17 *Konjević ne dira Stojanovića koji mu je radio iza leđa*, portal “Vijesti”, 12. 12. 2013. dostupno na: <<http://goo.gl/L2G0mD>>.

18 „Svaka radnja, odnosno propuštanje radnje kojom se onemogućava, ometa ili otežava izvršavanje službenih zadataka” – iz člana 106 stav 1 tačka 11 Zakona o unutrašnjim poslovima.

19 Saopštenje za javnost Savjeta povodom razmatranja ovog predmeta: <<http://goo.gl/77uZml>>.



S negativnom percepcijom građana saglasni su i poslanici opozicije koji kontinuirano pozivaju na "depolitizaciju i departizaciju" policije i zaustavljanje praksi kadriranja politički obojenih rukovodilaca u policiji²⁰, do ocjena da je policija instrument "za odbranu režima".²¹

Arbitrarno razrješavanje policijskih službenika na visokim pozicijama

Politizaciju policije omogućava nedovoljna zakonska regulisanost razloga za razrješene visokih pozicija u policiji, što ostavlja prostor za njihove česte smjene bez javnog obrazloženja. Budući da Zakonom o unutrašnjim poslovima nisu propisani uslovi, primjenjuju se neprecizne odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima, što je dovelo do prekomjerne fleksibilnosti menadžmenta policije koji *ad hoc* preraspoređuje policijske službenike.

Zbog opisane zakonske manjkavosti došlo je do istovremenog postavljenja dva službenika na mjesto načelnika Odjeljenja bezbjednosti. U januaru 2014. godine na mjesto načelnika Odjeljenja bezbjednosti Kolašin postavljen je Zlatko Maliković, koji je ovu poziciju preuzeo nakon smjene bivšeg načelnika Milorada Šukovića zbog propusta u slučaju "Moračanin". Maliković je od 2012. godine bio komandant Područne jedinice Podgorica, a zatim je 2013. preraspoređen na mjesto instruktora za fizičku obuku, na šta se on žalio, pa je to rješenje o njegovom preraspoređivanju ukinuto. Kako je više od godinu dana bio neraspoređen u službi, Maliković je tužio državu za mobing. Nakon podnošenja tužbe, on je usmenom odlukom direktora policije Slavka Stojanovića raspoređen na mjesto kolaškingskog načelnika, ali opet bez donošenja rješenja o rasporedu, dok je formalno na toj poziciji još uvijek bio imenovan smijenjeni Šuković. Tako su se na jednoj policijskoj funkciji istovremeno našla dva čovjeka²².

Građani ne vide borbu policije protiv korupcije u sopstvenim redovima

Osim brojnih izvještaja međunarodnih organizacija o zabrinjavajućem prisustvu korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori i istraživanje javnog mnjenja, koje smo objavili u julu 2015. godine, potvrdilo je ove nalaze. Između ostalog, ovo istraživanje ukazalo je i na svojevrsan paradoks²³. Građani Crne Gore, naime, imaju relativno visoko povjerenje u policiju (58%), čime je ovaj državni organ došao na drugo mjesto po povjerenju, odmah iza obrazovnih institucija, ali istovremeno čak 56 odsto građana smatra da je korupcija rasprostranjena u policiji. Jedno od mogućih objašnjenja ove situacije je u tome što crnogorski građani visoko (72%) ocjenjuju efikasnost javne bezbjednosti generalno, a isto tako bezbjednost škola, bezbjednost u saobraćaju, kao i zaštitu života i imovine građana. Međutim, građani policiju smatraju neefikasnom kada je u pitanju suzbijanje korupcije uopšte (68%), "hvatanje"

20 Kaluđerović: *Smjene u policiji su alibi za najodgovornije*, "Portal analitika", 25. 2. 2014. Dostupno na: <<http://goo.gl/zZbIEN>>.

21 Rakčević: *Izigrana očekivanja demonstranata, režim hoće da utjera strah u kosti građana*, 25. 10. 2015: <<http://goo.gl/yAb4OI>>.

22 *Bivši komandant Posebne jedinice tužio državu zbog mobinga*, portal "Vijesti", 5. 6. 2014. dostupno na: <<http://goo.gl/8KE0R9>>.

23 Istraživanje POINTPULSE mreže u cjelini za Crnu Goru i region dostupno je na: <<http://goo.gl/SbVn8l>>.



počinilaca privrednog i organizovanog kriminala, kao i u suzbijanje korupcije u sopstvenim redovima, što je posebno zabrinjavajuće.

Preporuke

1. Strategijom razvoja i funkcionisanja policije 2016–2020. kao poseban cilj propisati depolitizaciju policije i smanjenje javnog političkog angažmana policijskih službenika.
2. Zakonom o unutrašnjim poslovima propisati procedure za razrješenje rukovodilaca u policiji, te propisati obavezu javnog informisanja o razlozima razrješenja rukovodilaca u policiji.
3. Unaprijediti informisanje građana o predmetima koje su MUP i policija pokrenuli protiv policijskih službenika kako bi se jačalo povjerenje građana u policiju.



UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Podštrani su kriterijumi za imenovanje rukovodilaca u policiji, ali još uvijek nedostaje strateški pristup racionalizaciji broja policijskih službenika. Slaba je veza između izvještavanja o radu, ocjenjivanja i napredovanja.

U ovom poglavlju bavimo se problemom prekobrojnosti policije, analiziramo strateška dokumenta koja uređuju oblast upravljanja ljudskim resursima, kao i procedure i praksu zapošljavanja, napredovanja, ocjenjivanja, politiku nagrađivanja, postavljenja na rukovodeća mjesta, sistem zvanja, te obuke policijskih službenika.

Problem prekobrojnosti policije

Upravljanje ljudskim resursima u policiji ključna je oblast za smanjivanje rizika od korupcije, jer kreira okruženje u kojem policijski službenici rade. Pitanje broja službenika u policiji usko je povezano s njenom efikasnošću i mogućnostima za kvalitetan rad, a takođe i s (ne)zadovoljstvom policijskih službenika, koji mogu biti suočeni s nerealnim zadacima ako policija nije adekvatno strukturirana ili, suprotno tome, s nedostatkom radnih aktivnosti, što takođe negativno utiče na integritet. Međutim, iako je Vlada Crne Gore usvojila niz akata koji tretiraju ova pitanja, nijedan od njih nije zasnovan na temeljnoj analizi.

Plan unutrašnje reorganizacije izrađen je bez procjene potreba

Podaci iz aprila 2015. godine pokazuju da Uprava policije ima 4 203 službenika²⁴, što znači da je već postignuto planirano smanjenje broja službenika iz Vladinog Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora iz 2013²⁵. Ipak, čak i s tim brojem radi se o činjenici da je ovo najveći broj policijskih službenika po glavi stanovnika u Evropi²⁶. Problem je što Vladina projekcija smanjenja nije obrazložena nikakvom analizom niti ozbiljnom procjenom, već je samo dat broj "4287 do 2017. godine", pa se ne može argumentovano doći do podatka ni koji broj policijskih službenika bi bio optimalan.

Takođe, nije jasno na koji način i u kojim segmentima se na Plan smanjenja broja službenika odrazio i pad broja krivičnih djela. U Crnoj Gori je taj broj smanjen za skoro duplo u posljednjih deset godina, sudeći po zvaničnoj policijskoj statistici. Dostupni dokumenti ne navode da je slična analiza uopšte rađena. Nizak broj krivičnih djela ukazuje da je potrebno otvoriti pitanje da li je u Crnoj Gori potreban manji broj policijskih službenika nego što je i evropski prosjek, budući da su stope kriminaliteta znat-

24 Podaci dobijeni zahtjevom za slobodan pristup informacijama u aprilu 2015. godine.

25 Plan unutrašnje reorganizacije dostupan na: <<http://goo.gl/Qh3X2R>>.

26 Vladina „Uporedna analiza zaposlenosti u javnom sektoru“ navodi da Crna Gora ima ubjedljivo najveći broj policajaca, 808 na 100.000 stanovnika, u odnosu na zemlje EU i među najvećim u svijetu, dok je prosjek 300 policajaca na 100.000 stanovnika. Izvor: <<http://goo.gl/2OPkdE>>.



no niže. Iako se ne može povući direktna paralela, poređenja radi, u Republici Hrvatskoj je u 2014. godini zabilježeno 97.242 krivična djela²⁷. Drugi važan parameter za poređenje koji utiče na brojnost službenika policije svakako je njena efikasnost.²⁸

Tabela 2: Broj registrovanih krivičnih djela u Crnoj Gori 2005–2014.

Crna Gora Uprava policije	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
<i>Broj registrovanih krivičnih djela</i>	<u>9 579</u>	9 564	9 258	8 277	8 101	6 994	6 147 ²⁸	5 827	5 899	<u>5 701</u>
<i>KD po NN</i>	4 954	2 411	2 347	2 228	2 316	1 928	2 782	3 066	2 826	2 665
<i>Stopa kriminaliteta</i>					13	11,3	10	9,4	9,5	9,1
<i>Okončano postupanje</i>						6 080	5 165	4 748	4 893	4 538
<i>Okončano postupanje u %</i>						86,9%	84%	81,5%	82,9%	79,6%
<i>Rasvijetljeno %</i>						67,8%	64,7%	64,8%	64,4%	56,4%
<i>Broj nerasvijetljenih krivičnih djela</i>						914	982	1 079	1 006	1 163

Novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji zadržao je visok broj službenika

Vlada je dalje, dvije godine kasnije²⁹, utvrdila novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MUP-a, s Upravom policije kao organom u sastavu ovog ministarstva, kojim su utvrđena radna mjesta za 5 724 izvršioaca. Radna mjesta planirana ovim Pravilnikom, dakle, ne ukazuju na dalju tendenciju smanjivanja broja policijskih službenika, iako je policija, kako pokazuje komparativna analiza, višestruko prekobrojna.

27 Izvještaj ministra unutrašnjih poslova o obavljanju policijskih poslova u 2014. godini, str. 22, dostupno na: <<http://goo.gl/iafwkn>>.

28 „Uprava policije registrovala je 6.147 (6.994) krivičnih djela koja se gone po službenoj dužnosti, što predstavlja smanjenje obima kriminaliteta za 12,1% u odnosu na 2010. godinu. Obim kriminaliteta za posljednjih pet godina, odnosno u poređenju sa 2007. godinom, manji je za 33,6%.” Izvještaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave za kadrove, nad kojom MUP vrši nadzor za 2011. godinu

29 Na sjednici od 18. 3. 2015. godine.



Pravilnik je, takođe, nastavio s ranije započetom tendencijom "gomilanja" organizacionih jedinica, kojih sada ima 31, što takođe znači nastavljanje s politikom velikog broja rukovodilaca³⁰. O glomaznosti policijskog aparata mnogo govori i činjenica da čak 500 policijskih službenika spada u visokorukovodni i visoki kadar policije koji podliježe obavezi podnošenja imovinskog kartona MUP-u. I ovaj akt o sistematizaciji je, kao i Plan unutrašnje reorganizacije, usvojen bez pripreme i izrade analize nadležnosti policije, utvrđivanja standarda, normativa i optimalnog broja izvršilaca, tj. maksimalnog broja izvršilaca potrebnih za nesmetano funkcionisanje policije, što je bilo predviđeno za III kvartal 2014. godine po Planu unutrašnje reorganizacije³¹.

Na snazi je "prirodna fluktuacija zaposlenih", a ne "politika rezova"

Na osnovu pomenutih dokumenata nije jasna dalja politika Vlade i nadležnog ministarstva o tome da li će se dalje smanjivati broj policijskih službenika. Imajući u vidu da je smanjenje za ukupno 146 službenika tokom 2014. godine bilo samo po sporazumnim osnovama (sporazumni raskid radnog odnosa, prekid radnog odnosa po sili zakona, odlazak u penziju³²) – ovdje se u stvari više radi o "prirodnoj fluktuaciji zaposlenih" nego o temeljnoj politici smanjenja, budući da zvanični dokumenti ne ukazuju u kojem pravcu to smanjenje treba da ide. Kada bi postojala politika "rezova", tj. ozbiljnog smanjenja službenika u organizacionim jedinicama, ona bi morala da bude kreirana u skladu sa svim standardima zapošljavanja (odnosno merit-sistema) i kriterijumima rezultata i obima poslova, što sada nije slučaj.

Takođe je uočljivo da se, u zvaničnim dokumentima, broj zaposlenih i njihovo raspoređivanje ne analizira paralelno s analizom raspoložive i potrebne nove tehnologije – što bi morala biti dva nerazdvojiva radna procesa. Istraživanja su pokazala da su npr. manji troškovi unapređenja javnog osvjetljenja i postavljanje kamera u kvartovima s povećanim krivičnim djelima od troškova povećanja broja policijskih patrola u tim kvartovima³³. Analiza takvih pokazatelja pruža mogućnost da se policijski službenici usmjere na druge poslove i time unaprijedi ukupna efikasnost rada. Politika broja zaposlenih takođe treba strateški da odgovori gdje će uštede biti usmjerene, a imale bi multiplikativan efekat i djelovale stimulatивно ukoliko bi bile uložene u unapređenje uslova rada policijskih službenika koji ostaju u službi.³⁴

Plan daljeg zapošljavanja u policiji bez vizije

Kadrovski plan usvojen 2015. godine, nažalost, takođe daje samo tabelarni prikaz broja raznih kate-

30 Kojih prema nezvaničnim statistikama ima preko 200.

31 Izvještaj o sprovođenju Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora, 2013.

32 Ibidem, str. 12-13.

33 Izlaganje eksperta Davida McCrackena, savjetnika Evropske unije za proces pridruženja Srbije, 2-4. novembar 2015. godine u Beogradu.

34 Ibidem.



gorija izvršilaca³⁵ bez narativne analize potreba, tj. kvalitativne analize radnih zadataka i obima posla pojedinih sektora i jedinica. Od ukupnog broja sistematizovanih mjesta, prema Kadrovskom planu³⁶ usvojenom u junu 2015. godine, ukupan broj zaposlenih izvršilaca u MUP-u je 5 120, od čega na neodređeno vrijeme 5 046, a na određeno 74.

Kadrovski plan je jednogodišnji dokument i odnosi se na 2015. godinu, pa ne nudi viziju za naredni srednjoročni i dugoročni razvoj policije u kadrovskom smislu i u skladu sa strateškim ciljevima policije. Ovakav format Plana ne pruža mogućnost definisanja npr. ekspertskih potreba policije i potreba za novim zanimanjima, kao što su eksperti za finansije i bankarske sisteme, eksperti za nove tehnologije, hakeri, profajleri, psiholozi, eksperti za organizovani kriminal i korupciju, itd.

U Kadrovskom planu se navodi da je u 2015. godini planirano zapošljavanje 80 državnih službenika odnosno namještenika, od čega 39 iz kategorije posebnih policijskih zvanja³⁷, te da će 295 službenika odnosno namještenika ispuniti uslove za odlazak u penziju. Nema službenika koji će biti stavljeni na raspolaganje Upravi za kadrove, a u MUP-u i UP planirano je zapošljavanje 58 pripravnika u ovoj godini.

Dvije trećine crnogorskih građana ne vjeruju da se zapošljava po zaslugama

Posebno zabrinjava zapošljavanje novih kadrova. Ako se uzme u obzir mišljenje građana, slika nije nimalo pozitivna, jer svega trećina građana u državi vjeruje da se zapošljava zakonito, putem javnog konkursa. Čak 48% građana navodi da se zapošljavanje, prije svega, vrši uz pomoć poznanstava, odnosno preko prijatelja i rođaka, potom uz pomoć političkih veza (41%) itd.

Unaprijeđen pravni okvir za zapošljavanje

Osim opštih uslova za zasnivanje radnog odnosa u državnim organima, Zakon o unutrašnjim poslovima propisuje i posebne uslove za zvanje policijskog službenika,³⁸ a neke od posebnih uslova propisuje i Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MUP-a. Policijski službenici zasnivaju radni odnos na osnovu javnog oglasa koji sprovodi Uprava za kadrove za sve državne organe, pa i policiju³⁹.

Važeći Zakon o državnim službenicima i namještenicima (ZDSiN) primjenjuje se od januara 2013. godine. Glavni cilj zakona bilo je uspostavljanje drugačijeg sistema selekcije kadrova za rad u državnim

35 Broj izvršilaca po sistematizaciji, broj zaposlenih izvršilaca, zaposleni na neodređeno vrijeme, zaposleni na određeno vrijeme, broj potrebnih službenika i namještenika, broj potrebnih službenika i namještenika na neodređeno, broj potrebnih službenika i namještenika na određeno, broj službenika koji će ispuniti uslov za penziju, broj službenika koji su stavljeni na raspolaganje organu za upravljanje kadrovima.

36 Puni naziv: Kadrovski plan organa državne uprave i službe Vlade Crne Gore za 2015. godinu

37 Viši policijski inspektor I klase – 1; samostalni policijski inspektor – 5; mlađi policijski inspektor – 12; stariji policijski narednik – 1; stariji policajac I klase – 14 i stariji policajac – 6.

38 Član 85 Zakona o unutrašnjim poslovima

39 Ključne institucije za sprovođenje zapošljavanja i napredovanja u državnim organima su: Uprava za kadrove, Ministarstvo unutrašnjih poslova (Upravna inspekcija), Komisija za žalbe i Upravni sud.



organima, koji bi bio utemeljen na zaslugama, odnosno na tzv. „merit principu“⁴⁰. Uz ZDSiN, Vlada je donijela i posebnu uredbu kojom se reguliše provjera sposobnosti kandidata za posao u državnim organima.⁴¹ Prema ovom podzakonskom aktu, ključne sposobnosti i karakteristike kandidata koji se ocjenjuju su: stručni i radni kvaliteti, rezultati ostvareni na pisanom testu, koji se sastoji od teorijskog i praktičnog dijela i provjere posebnih vještina, rezultati ostvareni na usmenom intervjuu i prosječna ocjena tokom studiranja⁴².

Nezakonito se favorizuju kandidati koji već rade

Međutim, i u godišnjem izvještaju Uprave za kadrove za 2014. godinu navodi se, iako je postupak provjere sposobnosti kandidata unaprijeđen, da je potrebno i dalje nastaviti s aktivnostima koje podrazumijevaju uvođenje savremenijih metoda provjere sposobnosti. Od strane Uprave za kadrove uočeno je da pojedini državni organi, prilikom pripreme praktičnog dijela pisanog testa, nijesu u mogućnosti da obezbijede potpunu nezavisnost i tajnost pripremljenog testovnog materijala. Ovo se može zaključiti i na osnovu izvještaja s postupka provjere sposobnosti kandidata, u kojima se konstatuje da kandidati koji već rade u državnim organima, u postupku provjere sposobnosti, na praktičnom dijelu pisanog testa ostvaruju maksimalan broj bodova⁴³.

Nefunkcionalan sistem napredovanja

Do kraja 2014. godine nije doneseno nijedno rješenje o napredovanju u cijeloj državnoj upravi, koje je moguće donijeti samo za napredovanje u viši platni razred ukoliko državni službenik dva puta uzastopno bude ocijenjen odličnom ocjenom⁴⁴. Jedan od razloga je, kako dostupni podaci na nivou svih državnih organa upućuju, činjenica da su skoro svi zaposleni već u najvišem platnom razredu,⁴⁵ što suštinski obesmišljava sistem napredovanja. Do jula 2015. godine, MUP nije raspolagao informacijom o broju službenika koji su napredovali u posljednjoj godini⁴⁶. Sve navedeno svjedoči o nefunkcionisanju objektivnog sistema napredovanja, a mogućnost napredovanja direktno je povezana s motivacijom za rad policijskih i drugih službenika.

40 Naime, ranija apsolutna diskrecija starješine organa da izabere bilo kojeg kandidata koji zadovolji u postupku provjere sposobnosti sada je sužena na obavezu starješine da odluči između pet najbolje ocijenjenih kandidata s liste za izbor. Pritom, po pravilu se vrši izbor najbolje ocijenjenog kandidata, i starješina, samo izuzetno, uz posebno obrazloženje, može izabrati nekog drugog kandidata.

41 Uredba o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocjenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu, „Sl. list Crne Gore“, br. 4/2013“.

42 Provjeru sposobnosti vrši posebna komisija koju formira Uprava za kadrove.

43 Izvještaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave policije i Uprave za kadrova za 2014. godinu.

44 Iako je, prema podacima Uprave za kadrove, većina zaposlenih u državnim organima za 2013. godinu dobila ocjenu dobar, za sada dostupni podaci za 2014. godinu upućuju na to da je većina službenika i namještenika dobila odličnu ocjenu. Prema podacima koji su unijeti u CKE, od ukupno 2050 unesenih ocjena za 2014. godinu, odličnu ocjenu dobilo je 1569 zaposlenih, ocjenu „dobar“ 410, ocjenu „zadovoljava“ 67 službenika i namještenika, dok rad svega 4 službenika i namještenika nije zadovoljio. Više dostupno na: <<http://goo.gl/2ekkkq3>>.

45 Intervju sa Svetlanom Vuković, direktorkom Uprave za kadrove; Đurom Nikačem, pomoćnikom direktorke Uprave za kadrove, održan 16. marta 2015. godine u prostorijama Uprave za kadrove

46 Izvještaj o sprovođenju Plana unutrašnje reorganizacije, str. 16.



Paušalno ocjenjivanje

Na osnovu ZDSIN-a, napredovanje u višu kategoriju radnih mjesta nije uslovljeno ocjenjivanjem. Vlada je u julu 2015. godine usvojila izvještaj o sprovođenju Plana unutrašnje reorganizacije⁴⁷, koji je trebalo da sadrži i informacije o ocjenjivanju. Međutim, čak ni nakon šest mjeseci od završetka godine, iz MUP-a nisu dostavili statistiku ocjena u 2014. godini za zvaničan izvještaj koji usvaja Vlada, iako je krajnji rok za ocjenjivanje bio 31. januar 2015. godine. U izvještaju se navodi samo koliko ih ocijenjeno i zašto pojedini nisu:

“Imajući u vidu da je broj zaposlenih u MUP-u i UP na dan 31. 12. 2014. godine 5 131 zaposlenih, u zakonskom roku nije bilo moguće sprovesti kompletnu proceduru ocjenjivanja. U momentu sačinjavanja izvještaja ukupno je bilo ocijenjeno 3 766 službenika, dok je za oko hiljadu službenika donošenje rješenja o ocjeni bilo u proceduri. Preko 300 službenika neće biti ocijenjeno jer shodno zakonskim rješenjima ne podliježe obavezi ocjenjivanja (probni rad, bolovanje preko 60 dana, itd.). Takođe, određen broj službenika nije ocijenjen jer još uvijek nijesu raspoređeni po novom Pravilniku.”⁴⁸

Prema podacima koje je IA dobio od MUP-a u martu 2014. godine, do tada date ocjene za 2013. godinu stavile su MUP u red izuzetaka u odnosu na ostale državne organe. Naime, od ukupnog broja do tada ocijenjenih, najveći broj zaposlenih u ovom organu, njih 226, dobilo je ocjenu “dobar” a ne “odličan”, za razliku od ostalih organa koji su zaposlene mahom ocjenjivali “odlično”. Dvoje zaposlenih u MUP-u “nije zadovoljilo”, što otvara mogućnost da dobiju otkaz ako ni tokom ove godine ne dobiju “prelaznu” ocjenu. Međutim, 17 lica koja obavljaju poslove rukovodnog kadra u MUP-u, za razliku od onih u policiji, dobilo je ocjenu “odličan”.

Ipak, broj ocijenjenih i činjenica da svi nisu ocijenjeni ni posle šest mjeseci od isteka godine, govori u prilog zaključku da ocjenjivanje nema poseban značaj za tekuće procedure u policiji. Dodatno, ne postoji posebna forma za izvještavanje o radu, već različiti službenici *“izvještavaju različito u “slobodnoj formi”*⁴⁹ što dodatno onemogućava objektivno ocjenjivanje.

Dobar sistem ocjenjivanja nije moguć bez definisanja strateških i operativnih prioriteta u radu i ciljeva koje svaka organizaciona jedinica i pod-jedinica policije (grupa), čak i individualan službenik, treba da postigne na polugodišnjem i godišnjem nivou, jer se samo poređenjem s ciljevima može mjeriti učinak. Ako (formalni ili neformalni) ciljevi sektora policije i postoje, njihovo postizanje nije institucionalno povezano sa sistemom ocjenjivanja, a samim tim ni napredovanja. Sadašnji format za godišnje ocjenjivanje policijskih službenika nije prilagođen policijskim poslovima, niti prepoznaje kvalitativne

47 Izvještaj dostupan na internet stranici Vlade Crne Gore: <<http://goo.gl/4sUSNF>>.

48 Podaci o broju ocijenjenih službenika i namještenika nisu mogli biti uzeti iz Centralne kadrovske evidencije, već su obezbijedeni podaci s kojima su u trenutku sačinjavanja Izvještaja raspolagala resorna ministarstva, ali MUP sam nije dostavio statistiku ocjena.

49 Informacija sa fokus grupe sa predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, održane 18. septembra 2015. godine.



razlike između različitih poslova, već se koristi uopšteni obrazac, koji je utvrdila Uprava za kadrove za sve organe i koji podrazumijeva samo brojčane ocjene od 1 do 4 za široko definisane kriterijume⁵⁰, pa se ne može reći da doprinosi fer mjerenju rezultata rada⁵¹.

Nedovoljno transparentno nagrađivanje i varijable bez obrazloženja

Vrste i način dodjele nagrada i priznanja propisani su Zakonom o unutrašnjim poslovima⁵² kojim se daje mogućnost dodjeljivanja tri nagrade (godišnje nagrade, prigodne nagrade i nagradnog odsustva) i priznanja, međutim, nema dostupnih informacija o sprovođenju ove politike tokom 2015. godine. U 2014. godini:

- Priznanje u vidu novčane nagrade u iznosu jedne mjesečne zarade ostvarene u prethodnom mjesecu dobilo je 26 službenika policije angažovanih u četiri različite organizacione jedinice⁵³. U odluci i rješenjima o isplati novčane naknade ne navodi se obrazloženje o tome na osnovu kojih zasluga su ovi službenici nagrađeni.
- Priznanje u vidu novčane nagrade u iznosu tri mjesečne zarade stekli su članovi tima za neeksplozivna ubojna sredstva (NUS), njih šest, od kojih je jedan član iz reda medicinskog obezbjeđenja, za pokazanu stručnost, ličnu hrabrost i požrtvovanje prilikom vršenja složene akcije uništavanja NUS.

Službenici policije posebno naglašavaju da postoji prostor za transparentnije dodjeljivanje varijabla, jer često ni njima samima nije poznato ko je dobio varijabilu, u kojem iznosu i još manje s kojim obrazloženjem⁵⁴. U 2014. godini doneseno je ukupno 31 rješenje za 984 službenika o dodjeli varijabile⁵⁵ ili za 19,17% službenika MUP-a, što je veoma visok procenat. S tim u vezi postavlja se pitanje da li je i najmanje 20% zaposlenih MUP-a istovremeno ocijenjeno kao "odlično".

50 Kriterijumi su: 1. postignuti rezultati rada: stručnost, obim poslova, blagovremenost u vršenju poslova, 2. samostalnost i kreativnost: davanje korisnih predloga, motivacija za rad, sposobnost planiranja izvršavanja radnih zadataka, 3. kvalitet ostvarene saradnje sa strankama i saradnicima na poslu: usmena i pisana interakcija sa saradnicima, pristojno odnošenje prema strankama, 4. kvalitet organizacije rada u vršenju poslova: ekonomično i efikasno organizovanje rada, usklađivanje prioriteta, 5. druge sposobnosti, vještine i kvalitet u vršenju poslova: timski rad, vještina komunikacije, poslovi na drugom radnom mjestu, interdisciplinarnost.

51 "Sam Pravilnik o ocjenjivanju napravljen je da na pozitivan način utiče na rad službenika. Znači, nije uopšte nešto što smo mi iz ranijeg iskustva očekivali od njega da će da bude objektivn, rigorozan, striktan i da pokaže jasne razlike u detaljima i nijansama između različitih službenika – on to ne omogućava" – komentar učesnika fokus grupe s predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova i policije, održane 18. septembra 2015. godine.

52 Član 100 Zakona o unutrašnjim poslovima.

53 Sektor kriminalističke policije 10, Centar bezbjednosti Podgorica 11, Forenzički centar 3, Centar bezbjednosti Bijelo Polje 2.

54 Podatak iz intervjua s predstavnikom Uprave policije obavljen u septembru 2015. godine.

55 Ukupan broj službenika MUP-a i UP koji su nagrađeni shodno Odluci o kriterijumima o načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika („Sl. list CG“, broj 25/11).



Odluke o ispunjavanju uslova za ostvarivanje varijabilnog dijela zarade, kao i o visini varijabilnog dijela zarade, donosi starješina organa državne uprave o opravdanosti dodjele istog, na osnovu pisanog zahtjeva s obrazloženjem,⁵⁶. S tim u vezi, Državna revizorska institucija je kontrolom obračuna zarada na odabranom uzorku utvrdila da:

1. Za dio zaposlenih ne postoji pisani zahtjev s obrazloženjem o opravdanosti dodjele varijabilnog dijela zarade.
2. U Uputstvu o načinu i postupku određivanja varijabilnog dijela zarade, koje je 24. 11. 2014. donijelo Ministarstvo, nisu dovoljno jasno definisani kriterijumi za dodjelu varijabilnog dijela zarade.

Veliki broj neraspoređenih u policiji

Iako je MUP još u avgustu 2013. sačinio i objavio zvaničnu Informaciju o radnim odnosima na određeno vrijeme u MUP-u, s predlogom mjera za rješavanje radno-pravnog statusa lica angažovanih na određeno vrijeme⁵⁷, DRI je u svom Izvještaju o reviziji⁵⁸ potvrdila da ovaj problem uopšte nije rješavan od tada već da je i dalje neraspoređeno čak 534 službenika ili 10% od ukupnog broja, od čega su 302 policijski službenici⁵⁹ koji, dakle, ne ispunjavaju uslove da budu na svojim radnim mjestima.

Prijetnja otkazom kao nova preventivna mjera

O tome da su i Vlada i MUP svjesni koliko posebno teške posljedice na rad policijskih službenika ostavlja korupcija u njihovim redovima, svjedoči činjenica da je posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima propisano da će svakom policijskom službeniku osuđenom pravosnažnom presudom na безусловnu kaznu zatvora od najmanje šest mjeseci ili osuđenom za krivično djelo korupcije, bez obzira na to da li je kazna uslovna ili безусловna – danom dostavljanja pravosnažne presude Ministarstvu – po sili zakona prestatu radni odnos.

Samovolja pri odlučivanju o visokim pozicijama u policiji

Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima, koje je Skupština usvojila krajem decembra 2014. godine, pooštreni su posebni uslovi za izbor rukovodećih pozicija u policiji, što je dobro⁶⁰. Tako

56 Rješenje o varijabilnom dijelu zarade za državne službenike odnosno namještenike donosi ministar finansija, na osnovu odluke starješine organa o ispunjavanju uslova za varijabilni dio zarade.

57 Informacija je dostupna na: <<http://goo.gl/njjiOr>>.

58 Objavljen 19. 10. 2015, dostupan na: <<http://goo.gl/TxJUCX>>.

59 Više o ovom problemu možete pronaći u izvještaju Instituta alternativa, "Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima, godišnji monitoring izvještaj, 1. januar 2013. godine – 1. januar 2014. godine", str. 20. Dostupno na: <<http://goo.gl/2ekq3>>.

60 Za pomoćnika direktora Policije (rukovodioci sektora) "može biti postavljeno lice koje ima najmanje deset godina radnog iskustva na poslovima sa visokom stručnom spremom, od čega najmanje tri godine na rukovodećim radnim mjestima u Policiji, sudu, Državnom tužilaštvu ili Agenciji za nacionalnu bezbjednost."



je kao poseban uslov za izbor direktora policije propisano da "... može biti imenovano lice koje, pored opštih uslova propisanih zakonom, ispunjava i posebni uslov da ima najmanje 15 godina radnog iskustva na poslovima sa visokom stručnom spremom, od čega najmanje pet godina na rukovodećim radnim mjestima u Policiji, sudu, Državnom tužilaštvu ili Agenciji za nacionalnu bezbjednost". Dodatno je i Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, iz 2010. godine, predviđeno davanje mišljenja o kandidatu od strane nadležnog Odbora za bezbjednost i odbranu.

Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu takođe su propisani posebni uslovi za imenovanje rukovodioca Policijskog odjeljenja nadležnog za postupanja po nalogu specijalnih državnih tužilaca. Međutim, čak i s pooštrenim uslovima, npr. za ovu poziciju, čak 158 policijskih službenika ispunjava uslove iz Zakona⁶¹, a radi se o rukovodiocu ključnog odjeljenja za borbu protiv visoko-profilne korupcije i organizovanog kriminala, čiji su zadaci najkompleksnije istrage. Drugim riječima, i s pooštrenim kriterijumima, postoji širok prostor za arbitrarno odlučivanje.

Birajući s liste zainteresovanih/prijavljenih kandidata, donosi se odluka o rukovodiocima, a u odsustvu ozbiljnijeg izvještavanja o radu i ocjenjivanja, odluka između isto/slično kvalifikovanih kandidata uvijek je u velikoj mjeri subjektivna, čak i kad je dobra. Ova pitanja, osim što predstavljaju rizik po funkcionisanje sektora i jedinica u slučaju loših odluka, ne doprinose pravičnom sistemu odlučivanja te povjerenju policijskih službenika da će njihov rad biti nagrađen⁶².

Problemi s policijskim zvanjima

U posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima takođe su uvedena, pored postojećih, i nova paralelna zvanja u policiji, s ciljem da se omogući da u policiji mogu da rade ljudi s visokom stručnom spremom koji nemaju policijska ovlašćenja, a dobiće ih: "To se posebno odnosi na pozicije u policiji gdje je neophodna stručnost u određenoj oblasti, posebno u Sektoru kriminalističke policije kod organizovanog ili privrednog kriminala, kao i na Forenzički centar". Izmjenama i dopunama zakona takođe je smanjeno i potrebno radno iskustvo za sticanje pojedinih zvanja u policiji jer su, kako je pojasnio predlagač zakona, procijenili da su sadašnja rješenja rigidna.⁶³ S druge strane, iz policije su izrazili bojazan da su ovom reformom i smanjenjem iskustva policijska zvanja – degradirana⁶⁴.

Ipak, MUP već priprema dalje reforme u ovoj oblasti: „Prepoznata je potreba razdvajanja napredovanja u službi od napredovanja u zvanju⁶⁵, kao i izdvajanje regulisanja prava i obaveza i postupka prijema

61 Odgovor MUP-a na zahtjev za slobodan pristup informacijama, 08-UPI-007/15-3850?02 od 10. 6. 2015. godine.

62 Informacija iz intervjua s predstavnikom Ministarstva unutrašnjih poslova, održan u septembru 2015. godine.

63 Izjava ministra unutrašnjih poslova prije usvajanja zakona, dostupno na: <<http://goo.gl/y7fGvb>>.

64 Intervju s predstavnikom Uprave policije, septembar 2015. godine.

65 Nivoi i zvanja (član 88) i uslovi za sticanje zvanja policijskih službenika (član 88a), sistem napredovanja u zvanju uređen je članom 90 Zakona o unutrašnjim poslovima, kojim se propisuju uslovi za sticanje višeg zvanja i gubitak stečenog zvanja. Kao uslovi koji imaju za neposredan cilj obezbjeđivanje integriteta policije, propisano je da lice ne može napredovati ukoliko je za posljednje dvije godine prije sticanja zvanja bilo kažnjeno za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti kaznom zatvora odnosno kažnjeno disciplinskom mjerom



i napredovanja policijskih službenika iz Zakona o državnim službenicima i namještenicima, upravo zbog specifičnosti poslova koje obavljaju i ovlaštenja koja primjenjuju policijski službenici⁶⁶. To znači, najjednostavnije rečeno, da bi policijski službenik mogao da napreduje (dobije veće zvanje, veći platni razred i slično), a da pritom ostane da radi na istom radnom mjestu.

“Ukoliko bi se ovaj sistem usvojio, onda bi, naravno, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji trebalo utvrditi naziv svakog radnog mjesta pojedinačno i propisati zvanje koje policijski službenik mora da ispunjava, što znači da bi radno mjesto istog ranga mogli da obavljaju policijski službenici koji imaju različita zvanja. Na nivou MUP/UP moralo bi se voditi računa da oni službenici koji imaju bolje rezultate i veća zvanja dobiju i radna mjesta većeg ranga. Do sada je kao problem evidentirana praksa da policijski službenik koji dobije najveće zvanje – glavni policijski inspektor – više ne može obavljati druge poslove, osim rukovodećih”, objasnila je načelnica Direkcije.

Veliki broj žalbi na prestanak radnog odnosa i izbor kandidata na konkursima

U 2014. godini podnijete su 483 žalbe (Tabela 2) na rješenja Ministarstva unutrašnjih poslova⁶⁷, a na osnovu kojih je Komisija za žalbe poništila 229 rješenja. Od ukupnog broja žalbi, najveći broj – 115 žalbi je na rješenje o prestanku radnog odnosa (Tabela 3), dok su 44 žalbe na Odluku o izboru kandidata – što je veoma velik broj imajući u vidu da se radi o godini kada je zbog izbornog procesa bilo zabranjeno raspisivanje konkursa. U zvaničnim izvještajima MUP-a nije dostupna analiza razloga za veliki broj žalbi i poništenih rješenja niti ima informacija o utvrđivanju odgovornosti za ovakvo stanje.

Tabela 3: Odluke po žalbama na rješenja MUP-a

NAZIV ORGANA	Broj predmeta	Broj odbijenih žalbi	Broj poništenih rješenja	Broj odbačenih žalbi	Broj obustavljenih postupaka	Broj usvojenih žalbi zbog ćutanja adm.	Broj poslanih žalbi na postupanje	Broj neriješenih predmeta
MUP	483	214	229	7	3	26		4
Uprava policije	82	21	57	1	3			

zbog težeg disciplinskog prekršaja. Takođe, lice ne može napredovati ukoliko se protiv njega vodi krivični postupak za krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti, odnosno disciplinski postupak zbog težeg disciplinskog prekršaja.

66 Izjava načelnice Direkcije za strateško razvojne i normativne poslove Dragane Đurišić za časopis MUP-a “Dokument”, br. 3.

67 Izvještaj o radu Komsije za žalbe pripremljen je u skladu sa članom 146 Zakona o državnim službenicima i namještenicima (“Službeni list CG” br.39/11, 50/11, 66/12 i 34/14), kojim je propisano da je Komisija za žalbe dužna da jednom godišnje Vladi podnese izvještaj o svom radu. Izvještaj o radu Komisije za žalbe, za period od 1. januara zaključno sa 31. decembrom 2014. godine, Vlada Crne Gore usvojila je na 103 sjednici od 12. 3. 2015. godine.



Tabela 4: Pregled oblasti na koje su podnošene žalbe

NAZIV ORGANA	Prestanak radnog odnosa	Raspoređivanje	Zarada	Otpremnina	Disciplinska mjera	Privr. ogran. vrš. dužnosti	Ćutanje administracije	Odluka o izboru kandidata	Ocjenjivanje	Ostalo
MUP	115	24			34	43	26	44	43	154
Uprava policije	1	76					1			4

Puno je obuka, ali i dalje nema stručnih kapaciteta

U zvaničnim izvještajima nema informacija o specifičnim obukama u vezi s integritetom i antikorupcijom⁶⁸, ali generalni pregled ukazuje da crnogorska policija godišnje pohađa vrlo značajan broj obuka. Takođe nema informacija o tome da li i koliko obuka u vezi s upravljanjem ljudskim resursima prolaze rukovodioci, iako je to ključno pitanje za integritet policijskih službenika.

Zaključno s decembrom 2014. godine, na Policijskoj akademiji 1.538 službenika MUP-a i UP pohađalo je 99 stručnih obuka. U istom periodu, pet specijalističkih usavršavanja pohađalo je 59 službenika MUP-a i UP.

Opšti program obuka		Posebni programi obuka	
Broj obuka:	Broj zaposlenih:	Broj obuka:	Broj zaposlenih:
50	121	21	660

Međutim, zvanične ocjene o nedostatku administrativnih i stručnih kapaciteta policije i dalje su učestale⁶⁹ i, s tim u vezi, uticale su na, između ostalog, formulisanje zaključaka skupštinskog Odbora za bezbjednost i odbranu⁷⁰. Posebno zabrinjavajuće je da je značajan procenat građana istakao da im je asocijacija na prosječnog crnogorskog policajca "arogantan, bezbobrazan, drzak" – 23% i "neobrazovan" – 12%. Ovo su dva najučestalija odgovora, što navodi na pitanje o kvalitetu obuka.

68 Na internet stranici MUP-a dostupna je informacija da je u cilju jačanja integriteta policijskih službenika, na Policijskoj akademiji, od strane DCAF-a i u saradnji s OEBS-om, obučen tim trenera, koji će u narednom periodu obučavati policijske službenike na temu "Etika i integritet policijskog službenika". Tri pilot obuke za policajce organizovane su u tri centra bezbjednosti (jug, centar, sjever), a za rukovodni kadar sprovedna je obuka u novembru. Norveška Vlada pružila je podršku za trogodišnji projekat koji se odnosi na jačanje integriteta u bezbjednosnom sektoru, u kojem učestvuje i MUP.

69 *Krimi inspektori ne znaju da rade svoj posao*, "Vijesti", 28.2.2015. godine, dostupno na: <<http://goo.gl/hzKxBw>>.

70 "8. Odbor smatra neophodnim snaženje kadrovskih kapaciteta i jačanje tehničkog sistema u bezbjednosnom sektoru, kao i nastavak i unapređenje međunarodne i regionalne saradnje." – Zaključci sa 35. sjednice Odbora za bezbjednost i odbranu u cjelini dostupni su na: <<http://goo.gl/nEkxhT>>.



Dodatno, utvrdili smo da MUP i Uprava policije nemaju standardizovane procedure za evaluaciju programa obuka niti evaluaciju stečenog znanja policijskih službenika, kao ni organizovan sistem prenošenja znanja sa službenika na službenike⁷¹.

Važnost postojanja sistema kvalitetnih obuka koje produkuju promjene u radu policije i sistema temeljne analize obuka proizilazi iz činjenice da obuke zahtijevaju i vrijeme i novac. Od sedam ministarstava koja su objavila podatke, najviše novca na obuke, oko 179.000 eura, potrošilo je Ministarstvo unutrašnjih poslova. "Od ukupne svote, MUP je isplatio 95.591,10 eura za obuke koje su se sprovodile na Policijskoj akademiji u Danilovgradu, dok je ostatak novca utrošen na obuke za pilote i osoblje Avio-helikopterske jedinice i službenike policije koje nijesu sprovedene u ovoj obrazovnoj ustanovi", odgovoreno je iz MUP-a.⁷²

Preporuke

1. Inovirati Plan unutrašnje reorganizacije u dijelu koji se odnosi na Policiju na bazi temeljnih analiza nadležnosti policije, utvrđivanja standarda, normativa i optimalnog broja izvršilaca.
2. Strategijom razvoja i funkcionisanja policije kao strateški cilj predvidjeti racionalizaciju organizacionih jedinica i rukovodećih mjesta, kako bi se doprinijelo efikasnosti i odgovornosti policije.
3. Uštede u racionalizaciji policije uložiti u unapređenje uslova rada policijskih službenika.
4. Propisati obavezu usvajanja srednjoročnog kadrovnog plana za policiju usklađenog sa strateškim dokumentima za razvoj policije.
5. Propisati obavezu usvajanja plana ciljeva organizacionih jedinica policije s planom rada, na kojima će se temeljiti ocjenjivanje.
6. Propisati poseban formular za ocjenjivanje na godišnjem novou za policiju i poseban formular za izvještavanje o radu policijskih službenika na kvartalnom nivou.
7. MUP treba dodatno da razradi kriterijume za dodjelu varijabilnog dijela zarade, koji su definisani Uputstvom o načinu i postupku određivanja varijabilnog dijela zarade i da obezbijedi dosljednu primjenu Uputstva.
8. Objavljivati rješenja o varijabilama, nagradama i priznanjima policijskim službenicima na internet stranici MUP-a, u posebnoj sekciji predviđenoj za vijesti o sprovođenju politike ohrabriranja dobrih rezultata policije i hrabrih i uspješnih akcija i postupanja policijskih službenika.

71 Intervju s predstavnikom Uprave policije, septembar 2015. godine

72 *Podaci sedam od 16 ministarstava: Obučavali 1.023 ljudi za više od 184.000 eura*, "Vijesti", dostupno na: <<http://goo.gl/rCbV17>>.



9. Sačiniti novi izvještaj o stanju u MUP-u u vezi s neraspoređenim službenicima s predlogom rješenja situacije.
10. Smanjiti prostor za diskreciono odlučivanje o postavljanju rukovodilaca uvođenjem prakse objavljivanja obrazloženja o izboru kandidata.
11. Uraditi analizu o žalbama na rješenja MUP/UP s predlogom mjera za odgovornost za poništena rješenja.
12. Uvesti procedure za evaluaciju programa obuka za policijske službenike.
13. Propisati kao obavezne obuke za novopostavljene rukovodioce o tome kako upravljati službenicima i kako uspostaviti antikorupcijske procedure.



UPRAVLJANJE FINANSIJAMA

Nedostatak ključnih elemenata programskog budžetiranja, slaba uključenost Uprave policije u planiranje budžeta, nerealno planiranje budžeta i prekoračenja iznad zakonskih granica, slabi kapaciteti unutrašnje revizije, površna primjena elemenata sistema finansijskog upravljanja i kontrole, pojava da se veliki broj javnih nabavki sprovodi kroz manje transparentne postupke i trenutna pravna praznina u pogledu povjerljivih nabavki problemi su koji opterećuju integritet budžetskog poslovanja Uprave policije u okviru MUP-a.

U ovom poglavlju predstavljamo neke od glavnih problema u oblasti upravljanja finansijama, zatim načina uspostavljanja unutrašnje kontrole, planiranja i izvršenja budžeta, kao i probleme u oblasti javnih nabavki.

Programski budžet “samo na papiru”

Odražavajući sliku koja vlada u gotovo cijelom javnom sektoru, implementacija programskog budžeta u MUP-u zaustavljena je kod formalne podjele linijskog budžeta u nekoliko programa.⁷³ Nije rađeno na ključnom aspektu programskog budžeta – definisanju nefinansijskih elemenata, kao što su ciljevi ili indikatori učinka kao sredstva za praćenje rezultata.

Međutim, postoje problemi čak i kod formalne podjele budžeta MUP-a. U budžetskom smislu, Uprava policije je jedan od pet programa u okviru ukupnog budžeta Ministarstva unutrašnjih poslova.⁷⁴ Radi se o najdominantnijem budžetskom programu, na koji je u 2015. godini otišlo skoro 80% ukupnog budžeta MUP-a, a koji se dalje ne raščlanjuje na potprograme.

Kod složenih državnih organa s jasnom unutrašnjom strukturom, u pogledu nadležnosti i u organizacionom smislu, cijeli njihov rad ne bi smio biti podveden samo pod jedan program,⁷⁵ već podijeljen prema programima kojima se iskazuje svrha rada. Postojanjem previše dominantnih programa otežava se ispunjavanje svrhe uvođenja programskog budžeta (naglasak na postizanju zacrtanih ciljeva i djelotvornosti budžetske potrošnje), kao i podsticanje upravljačke odgovornosti.

73 Crna Gora je 2009. godine prešla sa linijskog na programski budžet, što je podrazumijevalo da sve potrošačke jedinice na centralnom nivou podijele svoje ukupne budžete na tzv. budžetske programe — budžetski program predstavlja skup nezavisnih, ali blisko povezanih aktivnosti potrošačke jedinice usmjerenih na ostvarenju jednog ili više zajedničkih ciljeva, odnosno troškove za njihovo sprovođenje.

74 Pored Uprave policije, ostali programi MUP-a u prijedlogu budžeta za 2016. godinu su: Vanredne situacije i civilna bezbjednost, Upravni poslovi, Administracija i Integrisano upravljanje granicom.

75 Ovako uopštena struktura budžetskih programa ohrabrena je od strane Ministarstva finansija, koje se boji odveć velike fragmentacije i uticaja koji bi ona imala na mogućnost nadzora. Ukupno 99 potrošačkih jedinica ima 205 programa, što znači da u prosjeku jedinice imaju po dva programa. U stvarnosti, više od polovine potrošačkih jedinica ima po jedan program, oko 40% ima od dva do pet programa, a ostatak (6% potrošačkih jedinica) ima više od pet programa.



Primjera radi, Uprava policije kao budžetski program mogla bi se raščlaniti na programe: „Borba protiv organizovanog kriminala“, „Sigurnost saobraćaja“, „Suzbijanje proizvodnje i prometa opojnih droga“, „Suzbijanje maloljetničke delikvencije“ itd. Oni bi zatim bili praćeni indikatorima, koji bi služili mjerenju njihove uspješnosti. U definisanju konkretnih budžetskih programa, od koristi bi bila i struktura poglavlja 23 i 24 i njihovih 19, odnosno 10 podoblasti.

Prijeko potrebni spoljni nadzor

Državna revizorska institucija je u oktobru 2015. godine objavila izvještaj o reviziji MUP-a⁷⁶. To je prvi put da DRI radi reviziju Uprave policije (*ne računajući revizije završnog računa budžeta države, u sklopu kojih su par puta bili obuhvaćeni aspekti poslovanja policije kao dio uzorka*), jer prilikom prethodne revizije MUP-a (iz 2009. godine⁷⁷) Uprava policije nije bila u njegovom sastavu.

Nakon sprovedene finansijske i revizije pravilnosti, DRI je dala pozitivno mišljenje na finansijski izvještaj, sa skretanjima pažnje, kao i uslovno mišljenje na usklađenost poslovanja s pozitivnim propisima i dala ukupno 34 preporuke subjektu revizije, od kojih se nekoliko odnosi i na Ministarstvo finansija. DRI je uočila probleme u blagajničkom poslovanju, u oblasti upravljanja imovinom, javnih nabavki, sistema unutrašnjih kontrola, itd.

Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu još uvijek nije razmatrao izvještaj DRI o poslovanju MUPa,⁷⁸ vjerovatno s namjerom da objedini raspravu o završnom računu MUP-a za 2014. godinu s razmatranjem ovog izvještaja (koja se obično održava u decembru tekuće godine), kao što je to bio slučaj s revizijom Agencije za nacionalnu bezbjednost 2013. godine i Ministarstva odbrane 2014. godine.

MUP je u obavezi⁷⁹ da, nakon šest mjeseci od objavljivanja izvještaja, izvijesti DRI o preduzetim radnjama po izrečenim preporukama, što znači do 15. aprila 2015. Zbog obima uočenih nepravilnosti i velikog broja preporuka, potrebno je da Odbor dobije i razmotri ovu informaciju odnosno utvrdi stepen realizacije preporuka, kao i razloge i odgovornost za eventualne nerealizovane preporuke.

76 Izvještaj dostupan na: <<http://goo.gl/d0dOpp>>.

77 Izvještaj o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave za 2008. godinu, od 29. 7. 2009. godine.

78 Prema Zakonu o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu razmatra izvještaje Državne revizorske institucije o finansijskom poslovanju organa i institucija koji pripadaju sektoru, zauzima stavove i prati aktivnosti nadležnih organa po tim izvještajima. Član 7, stav 11, «Sl. list Crne Gore», br. 80/10 od 31. 12. 2010

79 Zakon o DRI, član 15, stav 3, propisuje da je „subjekat revizije dužan da podnese izvještaj o realizaciji preporuka iz izvještaja o reviziji, u roku koji odredi Institucija“, „Sl. list RCG“, br. 28/04 od 29. 4. 2004, 27/06 od 27. 4. 2006, 78/06 od 22. 12. 2006, „Sl. list Crne Gore“, br. 17/07 od 31. 12. 2007, 73/10 od 10. 12. 2010, 40/11 od 8. 8. 2011, 31/14 od 24. 7. 2014.



Planiranje budžeta MUP-a i uloga policije

Nakon što je 2012. godine Uprava policije vraćena pod okrilje MUP-a,⁸⁰ prestala je da postoji posebna administrativna jedinica koja bi se bavila poslovima finansijskog upravljanja unutar policije, a svi srodni poslovi centralizovani su u MUP-u. Posljedično, policija više nema ulogu u planiranju i samostalnom raspolaganju sredstvima koja su joj određena. Proces planiranja budžeta Uprave policije odvija se van nje, unutar Službe za pravne, kadrovske i finansijske poslove MUP-a, bez definisanih procedura za učešće predstavnika Uprave u procesu planiranja. Ne postoje ni procedure za interno planiranje budžeta u okviru same Uprave policije, kako bi organizacione jedinice učestvovala u ovom procesu procjenom svojih potreba, predlozima i sugestijama.⁸¹ Predstavnicima Uprave policije ne učestvuju ni na skupštinskim raspravama o predlogu budžeta odnosno završnog računa na matičnom Odboru za bezbjednost i odbranu.⁸²

Prekoračenja i preusmjeravanja preko zakonskih granica

MUP na posebnoj odjeljku svoje internet stranice predstavlja podatke o svom budžetu i javnim nabavkama, Zakon o budžetu, kvartalne finansijske izvještaje o izvršenju budžeta i godišnji plan javnih nabavki.⁸³ MUP je jedino od 16 ministarstava koje objavljuje svoje kvartalne finansijske izvještaje (izvještaj o novčanim tokovima i neizmirenim obavezama).

Od ukupnog budžeta Uprave policije, koji je u 2015. godini iznosio 55 miliona eura, skoro 90% odlazi na plate i lična primanja. Osim plata, najveći trošak Uprave policije su rashodi za materijal (administrativni materijal, gorivo, zdravstvena zaštita i materijal za posebne namjene). Budžet MUP-a za 2014. godinu izvršen je s prekoračenjem od 6,13% (umjesto planiranih 69.057.094,19 eura, potrošeno je 73.498.366,42 eura). Prekoračenja budžetske potrošnje izvršena su na programima Administracija (22,03%) i Uprava policije (4,78%). Za pojedine pozicije izdataka sredstva planirana Zakonom o budžetu preusmjerenjem su uvećana i više od 100%. Uvećanja pojedinih pozicija izdataka za više od 100% utvrđena su i kod programa Uprava policije, čiji je ukupni budžet realizovan u iznosu od 104,78% u odnosu na planirano.⁸⁴ Posebno je problematično planiranje budžeta za program Administracija: preusmjeravanjima tokom godine, vrijednost ovog programa povećana je za skoro 3 miliona eura, odnosno, 49,8%, a na kraju godine je stvarno izvršeno 22,03% više i od te uvećane cifre.

80 Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave 2012. godine, Uprava policije organizovana je kao organ u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova, nakon što je 2005. godine formirana kao samostalni organ, izmještanjem policijskih poslova iz nadležnosti Ministarstva.

81 Gajić, N., Stojanović, S. (2012). *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke*. Podgorica: Misija OEBS u Crnoj Gori, str. 32.

82 Detaljnije u Bajramspahić, D., Sočić, M. (2014). *Parlamentarni nadzor u oblasti bezbjednosti i odbrane – Monitoring izvještaj za 2013. godinu i analiza uticaja*, Institut alternativa, Podgorica.

83 Pogledati: <<http://goo.gl/74mPem>>.

84 Izvještaj o reviziji Ministarstva unutrašnjih poslova, Državna revizorska institucija, 15. 10. 2015. godine.



Najveći stepen prekoračenja je kod pozicije „Otplata obaveza iz prethodnih godina“, odnosno kod isplate obaveza po osnovu sudskih rješenja. Na ovim pozicijama je kod Uprave policije potrošeno više od 2,6 miliona eura koji nisu planirani, a prije svega se odnose na obaveze iz radnog spora i obaveze prema dobavljačima. Izdaci isplaćeni po osnovu sudskih rješenja u kojima su predmet spora radni odnosi isplaćeni su za: prekovremeni rad, rad noću, rad u dane državnih i vjerskih praznika, dnevnice za službena putovanja, naknade za odvojeni život od porodice, naknade troškova prevoza za posjetu porodici, naknade za dežurstvo, naknade štete zbog izostale zarade, manje isplaćeni topli obrok i manje isplaćen regres.

Unutrašnja kontrola — jedan na pet hiljada

U skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, MUP ima formirano Odjeljenje za unutrašnju reviziju, koje, iako s nedovoljnim kapacitetima, funkcioniše, ostvaruje uticaj i dobija pozitivne ocjene od strane DRI u pogledu kvaliteta rada.

MUP ima tri sistematizovana mjesta za jedinicu za unutrašnju reviziju, što je zakonski minimum. Veće potrošačke jedinice odlučile su se za sistematizovanje i više pozicija u ovim jedinicama⁸⁵. Iako u skladu sa Zakonom jedinica za unutrašnju reviziju ne može imati manje od tri unutrašnja revizora,⁸⁶ Odjeljenje trenutno ima dva izvršioca, od kojih je jedan mlađi unutrašnji revizor i zaposlen u toku druge polovine 2015. godine.

Prilikom revizije MUP-a za 2014. godinu, DRI je po prvi put u izvještaju zabilježila da je „rad unutrašnje revizije Ministarstva relevantan“ i da su državni revizori tokom vršenja revizije koristili izvještaje unutrašnje revizije i na taj način smanjili vrijeme i opseg revizorskog rada.⁸⁷ DRI je i citirala nalaze unutrašnje revizije u oblastima kao što su imovina i javne nabavke i osnažila preporuke, što je prvi put da isti budu iskorišćeni na ovaj način u izvještaju o reviziji, od stupanja na snagu Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

Javnosti je malo toga dostupno o radu unutrašnje revizije, zbog načina na koji je ovaj aspekt PIFC sistema Zakonom zamišljen (menadžerski alat koji se zasniva na zatvorenoj komunikaciji između revizora i rukovodioca), ali i zbog restriktivnog tumačenja od strane rukovodilaca MUP-a. Prema riječima rukovodioca jedinice za unutrašnju reviziju,⁸⁸ izvještaji o reviziji neće se objavljivati, a nije javno dostupan ni godišnji izvještaj o radu unutrašnje revizije. Ipak, u godišnjim izvještajima o radu MUP-a daju se zbirni podaci o tome koliko je revizija obavljeno i što je bio njihov predmet. Iz ovog izvora može se

85 Ministarstvo finansija - 7 unutrašnjih revizora, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja - 4, Ministarstvo turizma i održivog razvoja - 4, Fond PIO - 4, itd.

86 Član 18, Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, «Sl. 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.

87 Izvještaj o reviziji Ministarstva unutrašnjih poslova, Državna revizorska institucija, 15. 10. 2015. godine.

88 Podatak sa održane fokus grupe sa predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova, 19. 9. 2015.



zaključiti da je u periodu 2012–2014. sprovedeno ukupno 13 revizija.⁸⁹ Nijedna revizija nije se ticala procesa, procedure ili sistema koji je specifično vezan za rad Uprave policije.

Nerazumijevanje značaja finansijskog upravljanja i kontrole

Kada je riječ o finansijskom upravljanju i kontroli, kao segmentu PIFC sistema, MUP je odradio veliki broj formalnih radnji, od imenovanja FMC menadžera do usvajanja internih akata za regulisanje procedura, ali sve to po ocjeni DRI ima „vrlo slab efekat na efikasnost unutrašnjih kontrola“. Razlog je nerazumijevanje značaja unutrašnjih finansijskih kontrola u formalnom i suštinskom smislu, koje je u ovom stepenu razvoja PIFC sistema karakteristično za cijeli javni sektor.⁹⁰ Dok je, s jedne strane, donijet veliki broj internih akata (uputstava) za regulisanje procedura unutar Ministarstva, okvir kontrolnog okruženja procedura u MUP-u nije zaokružen, nisu definisani rizici i mjere za upravljanje njima, a ne radi se ni na testiranju postojećih mehanizama.

Za razliku od unutrašnje revizije, ovaj segment PIFC sistema organizaciono se odnosi i na MUP i na Upravu policije, tako da je i Uprava u obavezi da imenuje FMC menadžera i usvoji knjigu procedura. Ipak, Uprava policije nije Ministarstvu finansijski dostavila tražene podatke o stanju sistema finansijskog upravljanja i kontrole.⁹¹

Povjerljiva sredstva mimo pravila

Iako je Zakon o unutrašnjim poslovima usvojen 2012. godine, podzakonska akta koja regulišu trošenje novca u tzv. povjerljive svrhe donijeta su tek u trećem kvartalu 2015. godine, što znači da se u međuvremenu vršila isplata sredstava bez adekvatnog pravdanja i nadzora. Radi se Uputstvu o korišćenju sredstava za posebne operativne potrebe, skupa s izmjenama i dopunama Uputstva o radu s operativnim vezama.⁹²

U toku 2014. godine, iznos od 273.025 eura isplaćen je iz blagajne za tzv. posebne operativne potrebe, a državnim revizorima nije bila dostupna dokumentacija kojom je ovaj iznos pravdan. Sredstva su isplaćena pozivanjem se na član 122 Zakona o unutrašnjim poslovima, tj. za isplatu troškova i

89 **U toku 2012. godine** obavljena je revizija „Upravljanje službenim vozilima“; revizija sistema obračuna i isplate zarada na Policijskoj akademiji i sistema plaćanja faktura. **U toku 2013.** je sprovedena revizija sistema ocjenjivanja državnih službenika, sistema upravljanja rashodima za službena putovanja i sistema pripreme i planiranja budžeta. **U toku 2014.** kontrolisani su sistemi upravljanja rashodima za smještaj i ishranu, javne nabavke – nabavke putem šoping postupka, upravljanje neizmirenim obavezama iz prethodnog perioda, upravljanje nepokretnom imovinom, sprovođenje disciplinskih mjera za težu povredu radne obaveze – novčane kazne, revizija procesa dodjele varijabilnog dijela zarade, upravljanje imovinom u Upravi za kadrove.

90 Ovakav zaključak može se izvesti iz činjenica predstavljenih u Konsolidovanom izvještaju o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru za 2014. godinu, koji je pripremila Ministarstvo finansijski.

91 Konsolidovani izvještaj o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru za 2014. godinu, strana 26, Ministarstvo finansijski, jun 2015. godine

92 Treći kvartalni Izvještaj o realizaciji obaveza iz Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji za period 2015–2018, oktobar 2015.



nagrada licima za postupanje i učestvovanje u primjeni posebnih ovlaštenja i mjera tajnog nadzora. U nedostatku podzakonskog akta, nije bio definisan ni način pravdanja utroška sredstava, a prekršeno je Uputstvo o radu državnog trezora.

Problemi javnosti javnih nabavki

U toku 2014. godine, MUP je potrošio oko 14% budžeta na javne nabavke, ili 9.703.457,63 eura, što je za oko 1,3 miliona manje od Plana javnih nabavki. Plan je tokom godine mijenjan šest puta, s pravnom prazninom koja postoji u dijelu saglasnosti Ministarstva finansija, koja je obavezna za Plan, ali ne i za njegove izmjene.

MUP je u određenim slučajevima koristio manje transparentne vrste postupaka za javne nabavke, kod kojih to nije bilo opravdano zbog prirode nabavki i njihovih karakteristika. Naime, MUP je koristio pregovarački postupak za nekoliko slučajeva, pozivajući se na odredbu Zakona o javnim nabavkama koji predviđa korišćenje ovog metoda u slučaju izuzetne hitnosti, nemogućnosti da se neophodnost nabavke predvidi, značajne u toj mjeri da oslobađa naručioca odgovornosti da postupa u skladu sa zakonom predviđenim rokovima. Na ovaj način su nabavljane registarske tablice i naljepnice, nakon što je MUP od Uprave za javne nabavke zatražio i dobio saglasnost da stupi u pregovore s konkretnim ponuđačem. Slična je bila situacija s nabavkom potrošnog kancelarijskog materijala, zakup prostora i IT usluga. Po mišljenju DRI, osim pogrešnog tumačenja Zakona o javnim nabavkama, ovim su „prekršena osnovna načela javnih nabavki: načelo transparentnosti, obezbjeđivanja konkurencije, ravnopravnosti i načela ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava.“⁹³

Nedefinisan je postupak kontrola koje bi omogućile nadzor nabavki kroz postupak šopinga, odnosno nedostaju pisane procedure kojima će se dokumentovati kontrole u procesu šoping metode.

Revizori su utvrdili da je u MUP-u zastupljena praksa dijeljenja predmeta javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu, kako bi se jedna nabavka predstavila kao više nabavki manje vrijednosti, s namjerom izbjegavanja primjene zakona i propisanog postupka javne nabavke. Ovim je učinjen prekršaj iz Zakona o javnim nabavkama, s kaznom predviđenom u rasponu od 2 hiljade do 20 hiljada eura, ali još uvijek nije poznato da je neko snosio odgovornost za isti.

Povjerljive nabavke u pravnom vakuumu

Institucije sektora bezbjednosti i odbrane trenutno su u pravnom vakuumu kada je riječ o povjerljivim javnim nabavkama. Postupci nabavke oružja, vojne i policijske opreme i vojnih i policijskih materijala bili su uređeni Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene⁹⁴, prije usvajanja Izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama iz maja 2015. godine, kada je ista prestala da važi. Uredba je,

⁹³ Izvještaj o reviziji Ministarstva unutrašnjih poslova, Državna revizorska institucija, 15. 10. 2015. godine.

⁹⁴ "Službeni list CG" broj 66/10



inače, tokom primjene bila kritikovana od strane onih koji su je morali sprovesti, ali i od strane DRI u testiranju njene primjene.⁹⁵ Podzakonski akti koji bi sada regulisali primjenu postupka povjerljivih javnih nabavki nijesu donijeti.

Prilikom revizije poslovanja MUP-a u 2014. godini, DRI je utvrdila da je MUP sproveo 20 povjerljivih postupaka nabavki roba, usluga i radova, ukupne vrijednosti 1.596.985,46 eura⁹⁶. Među ovim postupcima uključene su i nabavke materijala koji nisu prepoznati kao sredstva posebne namjene (auto gume, putnička kombi vozila). Od 20 realizovanih postupaka povjerljivih javnih nabavki u 13 je nabavka izvršena na osnovu jedne pristigle ponude. Takođe, internim aktima Ministarstva nije propisan rok za izradu i dostavljanje Izvještaja o povjerljivim nabavkama.⁹⁷

Preporuke

1. Uspostaviti praksu objavljivanja ključnih aktivnosti Odjeljenja za unutrašnju reviziju MUP-a (teme koje su obrađene, broj izdatih preporuka, uočeni problemi) na internet stranici MUP-a.
2. U najskorijem roku imenovati trećeg unutrašnjeg revizora, kao i proširiti Odjeljenje za unutrašnju reviziju kroz izmjenu Pravilnika o sistematizaciji i organizaciji MUP-a i predvidjeti dodatna mjesta za unutrašnje revizore.
3. Unutrašnja revizija mora intenzivno pratiti povjerljive izdatke, kao što su izdaci za posebne operativne potrebe i povjerljive nabavke.
4. Fragmentirati programsku strukturu tako da odražava različite segmente rada Uprave policije uz izbjegavanje neproporcionalnih razlika u visini budžeta među programima (izbjegavanje dominantnih programa koji oduzimaju više od 50% ukupnog budžeta jedinice).
5. Definisati nefinansijske elemente programskog budžeta, postaviti jasne ciljevi budžetskih programa, a na osnovu postojećih podataka o radu Uprave policije, koji se prikupljaju, definisati indikatore učinka.
6. Uspostaviti praksu učešća predstavnika Uprave policije u razmatranju predloga budžeta i završnog računa MUP-a na skupštinskoj raspravi u Odboru za bezbjednost i odbranu.
7. Odbor za bezbjednost i odbranu treba da razmotri izvještaj DRI o reviziji MUP-a iz oktobra 2015. godine, kao i da zahtijeva da mu bude prosljeđena *Informacija o preduzetim aktivnostima na sprovođenju preporuka DRI*, za čije dostavljanje je rok šest mjeseci od objavljivanja izvještaja (do 15. aprila 2015).

95 Izvještaj o reviziji sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i javnih nabavki Ministarstva odbrane, DRI, decembar 2014.

96 Izvještaj o povjerljivim javnim nabavkama MUP-a za 2014. godinu

97 Izvještaj o reviziji Ministarstva unutrašnjih poslova, Državna revizorska institucija, 15. 10. 2015. godine.



UNUTRAŠNJA KONTROLA

Uočljiv je napredak u radu tijela MUP-a za kontrolu zakonitosti i etičnosti postupanja policijskih službenika. Zabrinjava što se u najvećem broju slučajeva radi o policijskim službenicima nižeg nivoa i manjim povredama zakona, službene dužnosti i etike, dok u procesuiranju svih oblika povrede integriteta na višim nivoima nije bilo previše uspjeha.

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

Unaprijeđen je rad Odjeljenja za unutrašnju kontrolu

Statistički parametri pokazuju da je unutrašnja kontrola⁹⁸ tokom 2014. godine napravila veliki iskorak u svom radu, s porastom broja predmeta i utvrđenih nepravilnosti, a posebno broja samoinicijativnih⁹⁹ kontrola, na osnovu operativnih i drugih saznanja, kojih je u 2014. godini bilo 75, sa 26 slučajeva utvrđenih nepravilnosti¹⁰⁰.

Do avgusta 2015. godine, unutrašnja kontrola imala je 25 samoinicijativnih kontrola i postupanja po osnovu 33 žalbe građana, nakon kojih je utvrđeno ukupno 12 nepravilnosti.

98 Unutrašnju kontrolu policije vrši posebna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova – Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije, sa zadatkom da sprovodi kontrolu zakonitosti vršenja policijskih poslova, a naročito u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava prilikom izvršavanja policijskih zadataka i primjene policijskih ovlašćenja, zatim sprovođenje postupka kontraobavještajne zaštite i druge kontrole od značaja za efikasan i zakonit rad.

99 Ovlašćeni službenik u vršenju poslova unutrašnje kontrole postupa po sopstvenoj inicijativi, na osnovu prikupljenih obavještenja i drugih saznanja, na osnovu predloga, pritužbi i predstavki fizičkih lica i policijskih službenika, na osnovu predloga i zaključaka nadležnog odbora Skupštine, na osnovu preporuka Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i na osnovu analize ocjena i preporuka Savjeta (član 117 Zakona o unutrašnjim poslovima).

100 Neke od utvrđenih nepravilnosti odnose se na: nepravilnosti u postupanju službenika i vođenju evidencija i teže povrede službene dužnosti, davanje netačnih podataka prilikom popunjavanja imovinskog kartona, sačinjavanje neistinitog zapisnika o uviđaju saobraćajne nezgode, zloupotrebu položaja ili prekoračenje ovlašćenja u službi, kao i na davanje lažnih podataka o ispunjavanju posebnih uslova za zasnivanje radnog odnosa u državnim organima.



Tabela 6: Rad Odjeljenja za unutrašnju kontrolu 2014–2015.

Ukupan broj pritužbi građana u 2013. godini je 62	
Osnovano	Neosnovano
8	54
Ukupan broj pritužbi građana u 2014. godini je 81.	
Osnovano	Neosnovano
13	68
9 slučajeva – predlozi za pokretanje disciplinskog postupka	2 slučaja – iako su ocijenjeni neosnovanim, sačinjeni spisi su dostavljeni nadležnim državnim tužiocima, jer su optužbe sadržavale sumnju na zlostavljanje
1 slučaj – dostavljen državnom tužilaštvu	
2 slučaja: spisi dostavljeni Etičkom odboru zbog utvrđivanja etičnosti postupanja	
1 slučaj – mjere su već bile preuzete	

Tabela 7: Ishod ostalih predmeta unutrašnje kontrole u 2014. godini

Kontrole zakonitosti vršenja policijskih poslova i primjene ovlaštenja u 2014. godini s pregledom sankcija:		
Broj izvršenih kontrola	Konstatovano propusta	Od 26 slučajeva u kojima su konstatovani propusti:
75	26	<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 pet službenika, na osnovu utvrđenih činjenica o postojanju pravosnažnih osuđujućih presuda</p>



Tabela 8: Rad unutrašnje kontrole u 2015. godini

	Provjera zakonitosti postupanja policijskih službenika:	Po prijavama građana:
januar	1	0
februar	4	6
	2 slučaja – konstatovani izvjesni propusti i naložene mjere za njihovo otklanjanje	nije bilo elemenata odgovornosti policijskih službenika
april	6	2
	1 slučaj – konstatovani izvjesni propusti i slučaj je dostavljen na dalji postupak u VDT	nije bilo elemenata odgovornosti policijskih službenika
maj	4	5
	2 slučaja – konstatovani izvjesni propusti	1 slučaj – disciplinskom tužiocu podnijet predlog za pokretanje disciplinskog postupka
jun	4	10
	1 slučaj – izvještaj podnijet Etičkom odboru zbog netačnih podataka u imovinskom kartonu	nije bilo elemenata odgovornosti policijskih službenika
	1 slučaj – nepravilnosti u vođenju evidencija, nakon čega su naložene mjere za njihovo otklanjanje	
jul	1	3
		1 slučaj – mjere su već bile preduzete zbog povrede Kodeksa pol. etike
		1 slučaj – već preduzete mjere i obaviješten državni tužilac
avgust	5	7
	2 slučaja – podnijeti predlozi za pokretanje disciplinskog postupka	nije bilo elemenata odgovornosti policijskih službenika
ukupno:	25	33

U toku je uspostavljanje tehničkih mogućnosti za mjere tajnog nadzora nad policajcima

Kada je u pitanju pravni okvir, značajna novina je da je tokom 2014. godine izmijenjen i dopunjen Zakonik o krivičnom postupku, kojim je razriješen problem iz prakse i potvrđeno pravo unutrašnje kontrole da kod nadležnih organa inicira primjenu mjera tajnog nadzora prema policijskim službenicima, kako bi se mogli pokrenuti kompleksniji predmeti korupcije u policiji i moguće sprege između jednog broja



policajaca i organizovanih kriminalnih grupa. Još uvijek je u toku uspostavljanje tehničkih mogućnosti za realizaciju ovih mjera.

Unutrašnja kontrola više ne kontroliše upravljanje finansijama

Ostao je nerazriješen ključni problem – posljednjom reorganizacijom policije, oblasti visokorizične za korupciju izostavljene su iz nadležnosti unutrašnje kontrole. Naime, od kada je Uprava policije postala organ u sastavu MUP-a, neke oblasti, kao što je npr. upravljanje finansijama i sprovođenje javnih nabavki, prešle su u nadležnost MUP-a nad kojim ovo odjeljenje nema nadležnost da vrši kontrolu. Ovo je korak unazad u odnosu na raniji period, kada je i ova pitanja Odjeljenje unutrašnje kontrole kontrolisalo u policiji i čak pokretalo neke predmete o spornim ugovorima (Okvir 1). Nažalost, nakon dobre reakcije unutrašnje kontrole u ovom predmetu, ostali akteri u lancu su zakazali u procesuiranju odgovornih.

Okvir 1: Kupovina besplatnog softvera od "PGS Agencije"

Krajem 2012. godine unutrašnja kontrola MUP-a predala je specijalnoj tužiteljki za organizovani kriminal i korupciju dokumentaciju o pet spornih ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji između UP i "PGS agency", vrijednih oko 675.000 eura¹⁰¹.

Jednim od spornih ugovora dogovorena je "intelektualna usluga": projektovanje informacionog sistema, nabavka opreme, instalacija softvera, ali i obuka službenika policije. Međutim, istražujući sporne ugovore inspektori MUP-a posumnjali su da je firma "PGS" Upravi policije, tokom trogodišnje saradnje, uglavnom ugrađivala softvere za policijske sisteme koje su prethodno besplatno "skinuli" s interneta, a vrhu policije uredno dostavljali fakture za plaćanje "intelektualnih usluga".

U aprilu 2014. Tužilaštvo je kompletnu dokumentaciju dostavilo Upravi policije s nalogom da izvrše, na licu mjesta, upoređivanje dokumentacije sa softverskim aplikacijama koje su instalirane na računarskim jedinicama u Upravi policije i utvrde da li su ugovorene usluge stvarno izvršene. Od tada nije bilo podignute optužnice niti bilo koje druge informacije o razrješenju ovog slučaja.

Dati primjer potvrđuje potrebu da unutrašnja kontrola nastavi s provjerama upravljanja finansijama u Ministarstvu, kao što je ranije u policiji, ali takođe i s provjerama zaposlenih u MUP-u, koji su takođe podležni rizicima za integritet – što potvrđuje i zvanični Plan integriteta MUP-a. Imajući u vidu da u Crnoj Gori preko deset tijela ima nadležnosti za nadzor nekog aspekta rada policije, unutrašnja kontrola, koja ima sva policijska istražna ovlašćenja, za razliku od ostalih nadzornih tijela, treba strateški da se pozicionira kao akter posebno posvećen procesuiranju krivičnih djela počinjenih od strane

101 Veljovićevi ugovori nikako da stignu, 27. 4. 2015. dostupno na: <<http://goo.gl/Cu5hsT>>



policijskih službenika i naročito rukovodilaca. Provjere u manje zahtjevnim predmetima treba da presmjerava na ostale aktere, posebno rukovodioce organizacionih jedinica u policiji i da reaguje kao drugostepeni organ po žalbi građana nezadovoljnih odlukom rukovodilaca.

Građani još uvijek ne znaju dovoljno o unutrašnjoj kontroli policije

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu objavljuje mjesečne izvještaje s preciznim podacima o ishodima provjera. Iako je transparentnost rada značajno unaprijeđena, neke kategorije stanovnika manje su upoznate s radom unutrašnje kontrole. Naše istraživanje javnog mnjenja pokazalo je da je svega 51% građana čulo za unutrašnju kontrolu. Analiza ispitanika pokazala je da značajno češće za unutrašnju kontrolu nisu čuli građani nižeg obrazovanja, iz ruralnih naselja, oni koji nisu u posljednjoj godini imali kontakt s policijom, te oni koji smatraju da korupcija nije rasprostranjena u policiji. Za ove kategorije građana još uvijek nisu kreirane posebne aktivnosti informisanja o tome kako se mogu žaliti unutrašnjoj kontroli i kada. Tim prije što čak i od 51% građana koji su čuli za unutrašnju kontrolu, 61% smatra da se unutrašnja kontrola bavi "zaštitom ljudskih prava policajaca".

Tabela 9: Pritužbe građana unutrašnjoj kontroli i broj osnovanih žalbi

	2013.	2014.
Pritužbe građana unutrašnjoj kontroli i broj osnovanih žalbi	62	81
	8	13

Uskoro dupla kontrola imovinskih kartona

Sprega korupcije i organizovanog kriminala predstavlja jedan od društveno najopasnijih vidova kriminala, a do neefikasnosti u sprečavanju i suzbijanju doprinosi sprega između organizovanih kriminalnih grupa i pojedinih eksperenata državne vlasti, pa i policije. Što je ta sprega čvršća i razgranatija, to su pokušaji suzbijanja neuspješniji. Upravo imajući ovo u vidu, proširen je katalog mjera i radnji koje unutrašnja kontrola može da preduzme¹⁰² i uvedena je kontrola imovinskih kartona visoko-rukovodnog kadra u policiji, a potom i proširena na obavezu prijavljivanja imovine i supružnika i djece visokih policijskih službenika¹⁰³. Prema Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2015. godinu, unutrašnja

102 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, 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.

103 „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.



kontrola je do sada kontrolisala 140 kartona od ukupno 500. U dva slučaja konstatovane su nepravilnosti koje su upućene na dalji disciplinski i krivični postupak¹⁰⁴. Iz unutrašnje kontrole ukazuju da u najvećem broju policijski službenici prijavljuju svu imovinu, a da je u jednom broju slučajeva imovina već prenijeta na treća lica¹⁰⁵. Zato se očekuje da proširena kontrola imovine supružnika i djece policijskih službenika u narednom periodu, u skladu s izmjenama Zakona o unutrašnjim poslovima, ukaže na ostalu spornu imovinu jednog broja policijskih službenika.

Od 500 imovinskih kartona, kontrolisano je 140. Nepravilnosti su otkrivene u dva slučaja.

Takođe treba imati u vidu da konstatovanje nepravilnosti u prijavi imovine implicira samo disciplinsku odgovornost policijskog službenika, a može da ukaže na nesrazmjer između prihoda i imovine policijskog službenika. Ipak, i dalje ne dokazuje da je imovina stečena vršenjem krivičnog djela, što je druga faza postupka nakon provjere imovinskog kartona. To je jedan od razloga zašto ovaj mehanizam ne obezbjeđuje brze rezultate.

Međutim, usvajanjem Zakona o sprečavanju korupcije, od 1. januara 2016. godine, za kontrolu ovih kartona biće zadužena i nova Agencija za sprečavanje korupcije, čime se mapa aktera koji kontrolišu policiju ponovo usložnjava.

Nije uređena komunikacija unutrašnje kontrole s Tužilaštvom i ostalim organima

Jedan od problema koji smo prepoznali u radu unutrašnje kontrole je nedostatak formalno-pravnog osnova za formalnu i učestaliju komunikaciju s državnim tužiocima, koji u skladu s novim Zakonom o krivičnom postupku usmjeravaju i rukovode rad policije. To omogućava situaciju u kojoj se policijski službenici za svoja postupanja pozivaju na naloge tužilaca, a unutrašnja kontrola nema mogućnost verifikacije takve izjave. Unaprijedena komunikacija između Tužilaštva i unutrašnje kontrole takođe bi imala pozitivan efekat na pretkrivični postupak i pripremu krivičnih prijava protiv policijskih službenika.

S tim u vezi, postoji i potreba zaštite komunikacije između Odjeljenja unutrašnje kontrole i drugih državnih organa. Budući da nije zakonom propisana obaveza čuvanja tajne. npr. o zahtjevima unutrašnje kontrole za dostavljanje informacija, može se desiti da državni službenici drugih službi (kao što su npr. Poreska uprava, Uprava za imovinu i sl.) obavijeste građane i/ili policijske službenike o tome da je Odjeljenje unutrašnje kontrole tražilo podatke o njima, čime mogu biti ometene provjere. Postupci protiv policijskih službenika moraju biti čuvani u najvećoj tajnosti, naročito imajući u vidu da policajci imaju znanje o tome kako se prikupljaju dokazi, pa su više informisani nego prosječan građanin kako prikriti dokaze o počinjenom krivičnom djelu.

Izveštaj (iz stava 1 ovog člana) dostavlja se i Ministarstvu do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu. O podacima iz izveštaja Ministarstvo vodi evidenciju. – Član 49 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima, objavljen u "Službenom listu" 27. decembra 2014. godine.

104 Str. 53, Izveštaj za Crnu Goru, Evropska komisija, objavljeno 10. 11. 2015. godine.

105 Intervju s predstavnikom unutrašnje kontrole u martu 2015. godine.



Poboljšati saradnju unutrašnje kontrole s parlamentom

Unutrašnja kontrola ne dostavlja svoj godišnji izvještaj integralno Odboru za bezbjednost i odbranu niti je Odbor to do sada zatražio, ali se u godišnjem izvještaju MUP-a nalazi po jedan pasus sa sumiranim rezultatima Odjeljenja unutrašnje kontrole policije. Ipak, to ne može biti zamjena za razmatranje izvještaja na posebnoj sjednici, jer bi se time dao doprinos radu Odbora u sagledavanju stanja u policiji, a takođe bi se jačao integritet i profesionalnost Odjeljenja koje bi moralo da izvijesti tijelo van Ministarstva unutrašnjih poslova o rezultatima svoga rada. Naročito imajući u vidu porast ovlašćenja Odjeljenja iz godine u godinu, te da će Odjeljenje unutrašnje kontrole primjenjivati mjere tajnog nadzora nad službenicima policije.

Najveći broj žalbi građana rješavaju rukovodioci

Važan doprinos odgovornosti policijskih službenika daju rukovodioci. U 2014. godini rukovodiocima organizacionih jedinica Uprave policije upućene su 154 pritužbe građana na postupanje policijskih službenika. Analiza pritužbi ukazuje da je bilo najviše pritužbi na postupanje policijskih službenika Policije opšte nadležnosti – 127 pritužbi (82,47%). Zatim slijede pritužbe na postupanje policijskih službenika Kriminalističke policije – 16 pritužbi (10,39%) i Granične policije – 11 pritužbi (7,14%).

Od 154 pritužbe građana rukovodiocima u 2014, samo dvije su bile osnovane?

Nakon sprovedenog postupka provjera, od strane rukovodilaca organizacionih jedinica Uprave policije, ocijenjeno je da su samo dvije pritužbe osnovane, dok je za 152 pritužbe utvrđeno da su neosnovane.¹⁰⁶ Ovo bi moralo biti predmet daljih analiza, čak i da su bile u pitanju u potpunosti nepristrasne provjere od strane policije. Policija mora provjeriti šta je razlog velikog broja neosnovanih pritužbi građana (da li se radi o npr. nepoznavanju ovlašćenja policije od strane građana i sl.) i dati predlog mjera. Takođe, nisu dostupne informacije je li bilo žalbi MUP-u na ove odluke rukovodilaca i koji je bio ishod žalbi¹⁰⁷.

Doprinos policije utvrđivanju krivične i prekršajne odgovornosti policijskih službenika

Tokom prethodne godine, Policija je pokrenula pet krivičnih prijavi protiv sedam službenika, prekršajni postupak protiv pet službenika, 97 postupaka za utvrđivanje teže povrede službene dužnosti i 55 disciplinskih mjera za lakše povrede službene dužnosti.

¹⁰⁶ Izvještaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova za 2014. godinu.

¹⁰⁷ Zakonom o unutrašnjim poslovima propisana je mogućnost žalbe na odluku o žalbi.



U toku 2014. godine, nadležne organizacione jedinice policije podnijele su pet krivičnih prijava protiv sedam službenika Uprave policije, zbog osnovane sumnje da su počinili ukupno 12 krivičnih djela za koja se goni po službenoj dužnosti¹⁰⁸.

U toku iste godine, nadležne organizacione jedinice podnijele su zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka protiv pet službenika Uprave policije, zbog ukupno počinjenih 10 prekršaja iz Zakona o javnom redu i miru i Zakona o zaštiti od nasilja u porodici¹⁰⁹. U strukturi počinjenih prekršaja dominiraju prekršaji iz Zakona o zaštiti od nasilja u porodici (sedam prekršaja). Osim ovih, registrovana su i dva prekršaja iz čl. 10 st. 2 Zakona o javnom redu i miru – podstrekavanje na tuču, fizički napad (20% od ukupnog broja počinjenih prekršaja) i jedan prekršaj iz čl. 7 st. 2 Zakona o javnom redu i miru – vrijeđanje na javnom mjestu i naročito drsko i uvredljivo ponašanje (10% od ukupnog broja prekršaja).

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 97 službenika Uprave policije, od kojih je najviše bilo protiv službenika Granične policije.

Tabela 10: Organizaciona pripadnost službenika Uprave policije protiv kojih je podniet predlog za pokretanje disciplinskog postupka zbog težih povreda službene dužnosti

	2014. godina	2013. godina
	Broj službenika	Broj službenika
Službenici Policije opšte nadležnosti	38	43
Službenici Kriminalističke policije	3	11
Službenici Granične policije	45	65
Službenici Sektora za obezbjeđenje	8	9
Službenici Posebne jedinice policije	3	1
UKUPNO:	97	129

Zbog počinjenih lakših povreda službene dužnosti, utvrđenih Zakonom o unutrašnjim poslovima i Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, neposredni rukovodioci organizacionih jedinica izrekli su disciplinske mjere – novčane kazne protiv 55 službenika Uprave policije.

¹⁰⁸ Krivične prijave podnijete su protiv četiri službenika Policije opšte nadležnosti (57,14%) i tri službenika Granične policije (42,86%). Najviše krivičnih prijava podnijeto je zbog osnovane sumnje da su počinili krivična djela protiv službene dužnosti – osam krivičnih djela (66,66%). Zatim slijede krivična djela protiv života i tijela – dva krivična djela (16,67% od ukupnog broja) i protiv bezbjednosti javnog saobraćaja – dva krivična djela (16,67%).

¹⁰⁹ Zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka podnijeti su protiv: jednog službenika Policije opšte nadležnosti (20%), dva službenika Granične policije (40%) i dva službenika Sektora za obezbjeđenje (40%).

**Tabela 11: Organizaciona pripadnost službenika Uprave policije kojima su izrečene disciplinske mjere – novčane kazne zbog lakših povreda službene dužnosti**

	2014. godina	2013. godina
	Broj službenika	Broj službenika
Službenici Policije opšte nadležnosti	28	34
Službenici Kriminalističke policije	2	2
Službenici Granične policije	17	3
Službenici Sektora za obezbjeđenje	6	5
Službenici Posebne jedinice policije	2	-
UKUPNO :	55	44

U drugostepenom disciplinskom postupku, prilikom postupanja po žalbama na rješenja Uprave policije o izrečenoj disciplinskoj mjeri za lakšu povredu službene dužnosti, donijeto je devet rješenja kojima se žalbe uvažavaju, dok je jedan predmet prenijet u 2015. godinu, što govori o visokom stepenu opravdanosti disciplinskih mjera. Međutim, u izvještajima policije nema detaljnijih informacija o prirodni propusta za koje su službenici kažnjeni, niti da li su rukovodioci davali preporuke za unapređenje prakse na osnovu propusta pojedinih službenika, te da li se i u kojoj mjeri te preporuke sprovode.

Nije uspostavljen dovoljan balans u disciplinskom postupku između ZUP-a i ZKP-a

Ključni problem za sprovođenje disciplinskih postupaka je što se vode u skladu sa Zakonom o upravnom postupku (ZUP), dok se, u stvari, disciplinskim postupkom često utvrđuje odgovornost koja je na granici s krivičnom odgovornošću, a i sam dokazni postupak prevazilazi ZUP¹¹⁰. Jedan od primjera koji to potvrđuje je što ZUP ne prepoznaje oštećene koji se javljaju kao strana u disciplinskom postupku, a takođe i sticaj, umišljaj, nehaj, što su sve elementi krivičnog djela koji se javljaju u slučajevima pred disciplinskom komisijom.

Disciplinska komisija Ministarstva unutrašnjih poslova obrazovana je rješenjem ministra od 24. 9. 2013. godine, a u skladu sa članom 19 Pravilnika o utvrđivanju disciplinske odgovornosti policijskih službenika. Disciplinski postupak za teže povrede službene dužnosti, po ovlaštenju ministra, vodi Višeće disciplinske komisije, koje za svaki pojedinačni disciplinski predmet formira ministar, a na predlog predsjednika Disciplinske komisije. Listu članova Disciplinske komisije za svaku kalendarsku godinu obrazuje i imenuje ministar. U skladu s Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti, disciplinske mjere za teže povrede službene dužnosti izriče ministar. Protiv rješenja o izrečenoj disciplinskoj mjeri za težu

¹¹⁰ Komentari policijskih službenika, septembar 2015. godine.



povredu službene dužnosti može se izjaviti žalba Komisiji za žalbe, u roku od osam dana od dana prijema rješenja¹¹¹.

Transparentnost rada Disciplinske komisije značajno je unaprijeđena, na internet stranici MUP-a objavljuje se vijest o svakom pokrenutom postupku i vijest o izricanju svake disciplinske mjere. Disciplinski tužilac zastupao je 326 postupaka protiv policijskih službenika 2012–2015. godine, ali je broj predmeta u padu iz godine u godinu. ¹¹²

Tabela 12: Broj disciplinskih postupaka

2012.	2013.	2014.	Do avgusta 2015. ¹¹²
120	86	92	28

Po prvi put su izrečene mjere uslovnog prestanka radnog odnosa od strane Disciplinske komisije u 2015. godini

Izrečene disciplinske mjere tokom 2015. godine¹¹³ najčešće su novčane kazne u visini od 20% mjesečne zarade, u trajanju od dva i tri mjeseca, dok je po prvi put za dva službenika izrečena sankcija uslovnog prestanka radnog odnosa, u periodu od jedne i dvije godine.

1. Osloboden	9
2. Uslovni prestanak radnog odnosa u roku od jedne godine	1
3. Uslovni prestanak radnog odnosa na period od dvije godine, kumulativno s novčanom kaznom u visini od 20 odsto mjesečne zarade u trajanju od šest mjeseci	1
4. Uslovni prestanak radnog odnosa na period od dvije godine, kumulativno s novčanom kaznom u visini od 20 odsto mjesečne zarade u trajanju od četiri mjeseca	2
5. Novčana kazna u visini od 20 odsto mjesečne zarade u trajanju od jednog mjeseca	2
6. Novčana kazna u visini od 20 odsto mjesečne zarade u trajanju od dva mjeseca	7
7. Novčana kazna u visini od 20 odsto mjesečne zarade u trajanju od tri mjeseca	6
8. Novčana kazna 20 odsto mjesečne zarade u trajanju od pet mjeseci	1

111 Prilikom izricanja disciplinske mjere za učinjenu povredu službene dužnosti uzimaju se u obzir otežavajuće i olakšavajuće okolnosti, a naročito: priznanje, disciplinska kažnjavanost, težina povrede i njene posljedice, stepen odgovornosti, okolnosti pod kojima je učinjena povreda, lične prilike i imovno stanje policijskog službenika. – član 8 Pravilnika o disciplinskom postupku.

112 Izvještaji Disciplinske komisije za 2015. godinu navode kao neke od najčešćih prekršaja: radnje kojima se onemogućava, ometa ili otežava izvršenje službenih zadataka: neizlaženje na lice mjesta događaja; propuštanje da se izvrši detaljna kontrola na graničnom prelazu; propuštanje da se obavijesti državni tužilac; dozvoljavanje ulaska u državu licima iz Interpolove baze), neopravdano izostajanje s posla tri radna dana uzastopno, ponašanje u službi ili van službe suprotno Kodeksu policijske etike (napad na fizičko lice; napad na maloljetnika), nepreduzimanje ili nedovoljno preduzimanje mjera za bezbjednost lica, imovine i povjerenih stvari, neovlašćeno odavanje informacija medijima, bavljenje poslovima koji su nespojivi sa službenom dužnošću, samovoljno napuštanje radnog mjesta. (Za pregled svih predmeta iz 2015. godine vidjeti Aneks 1).

113 Tačnije od 10. 2. 2015. do 9. 11. 2015.



9. Novčana kazna u visini od 30 odsto mjesečne zarade u trajanju od jednog mjeseca	2
10. Novčana kazna u visini od 30 odsto mjesečne zarade u trajanju od dva mjeseca	5
11. Novčana kazna u visini od 30 odsto mjesečne zarade u trajanju od tri mjeseca	5
12. Novčana kazna u visini od 30 odsto mjesečne zarade u trajanju od četiri mjeseca	2
13. Novčana kazna u visini od 30 odsto mjesečne zarade u trajanju od pet mjeseci	1

U 2014. godini, u dijelu disciplinskog gonjenja, disciplinski tužilac primio je i obradio 92 predloga za pokretanje disciplinskog postupka¹¹⁴, a takođe su primljene i obrađene 72 dopune predloga za pokretanje disciplinskog postupka¹¹⁵. Učestvovao je na 124 glavne rasprave i podnio 61 zaključak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, kojim je pokrenut postupak protiv 73 policijska službenika. Izrečene su disciplinske mjere protiv ukupno 50 policijskih službenika:

- novčana kazna za 47 policijskih službenika¹¹⁶
- prestanak radnog odnosa za jednog službenika
- nemogućnost sticanja zvanja dvije godine za šest službenika.
- 14 službenika je oslobođeno disciplinske odgovornosti.

Od ukupnog broja žalbi, pola predmeta vraćeno je na ponovno postupanje

Od toga, Komisiji za žalbe su upućene 23 žalbe, od kojih je devet za 12 službenika bilo neosnovano, dok su ponovni postupci vođeni u devet postupaka. "U 90% ponovljenih postupaka, činjenični opis, odnosno dispozitiv disciplinskog rješenja ocijenjen je kao preopširan, nejasan i neprecizan (...), a priroda posla kojim se bavimo i slučajeva koje ispitujemo ne dozvoljava da se tekst sažme i skрати, činjenični opis je takav, i ne smije se ništa izostaviti, jer time vi nekoga ozbiljno kažnjavate"¹¹⁷.

Za godinu i četiri mjeseca, najmanje 55 puta prekršen je Etički kodeks

Etički odbor MUP-a – Uprave policije formiran je 26. februara 2006. godine. Od datuma osnivanja do sada razmatrao je 612 slučaja, u kojima je trebalo odrediti moguće kršenje Kodeksa policijske etike¹¹⁸. U proteklom osmogodišnjem periodu, samo u jednom slučaju izražena je žalba na mišljenje ovog Odbora. Etički odbor u postojećem sastavu formiran je rješenjem ministra unutrašnjih poslova,

114 Od kojih je prenijeto u 2015. godinu 23 predmeta, koja se i dalje radei.

115 Radi dopune nepotpunih predloga upućeno je 92 zahtjeva, od čega 39 putem telegrama i 53 dopisa nadležnim rukovodiocima u vezi s obezbjeđenjem dokaza za pokretanje i vođenje disciplinskih postupaka. – Izvještaj o radu MUP-a, str. 20.

116 Novčana kazna 30% x 1 mjesec (18 službenika), novčana kazna 30% x 2 mjeseca (10 službenika), novčana kazna 30% x 3 mjeseca (6 službenika), novčana kazna 30% x 4 mjeseca (4 službenika), novčana kazna 30% x 6 mjeseci (8 službenika), prestanak radnog odnosa (1 službenik)

117 Intervju s predsjednicom Disciplinske komisije, septembar 2015. godine.

118 Kodeks policijske etike dostupan na: <<http://goo.gl/DwqYdu>>. Njim se, između ostalog, propisuje obaveza odbijanja poklona, osim izuzetno, obaveza političke neutralnosti, obaveza prijavljivanja neetičkih zahtjeva, itd.



maja 2014. godine, i predstavlja treći saziv¹¹⁹. U ovom sazivu razmatrano je 86 inicijativa¹²⁰, kojima je obuhvaćeno 106 službenika. Odbor je donio zaključak:

- da je prekršen Kodeks u 55 slučajeva,
- da nije prekršen Kodeks u 17 slučajeva,
- tražena je dopuna u 12 slučajeva i
- Odbor se oglasio nenadležnim u osam slučajeva.

Problemi koje je sam Etički odbor prepoznao u toku rada:

- Rukovodioci, kao najčešći podnosioci inicijativa, često se „zaklanjaju“ iza Etičkog odbora izbjegavajući da preduzimaju mjere iz svoje nadležnosti (razgovor, jačanje međuljudskih odnosa, izricanje disciplinskih mjera i pokretanje disciplinskih postupaka preko disciplinskog tužioca).
- Nedovoljno je poznavanje pozitivnih etičkih vrijednosti i samog Kodeksa policijske etike od strane policijskih službenika na svim nivoima.
- Formulacija pojedinih članova Kodeksa nije dovoljno precizna i u pojedinim djelovima potrebno je iste dopuniti.

Dodatno, uloga Etičkog odbora treba da bude intenzivirana u oblasti javnog i internog isticanja pozitivnih primjera u policiji, hrabrog i etičnog postupanja koje treba da služi za primjer ostalim policijskim službenicima.

119 Etički odbor sastoji se od sedam članova, od kojih su četiri predstavnika Uprave policije, jedan predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova, jedan predstavnik nevladinog sektora i jedan predstavnik Sindikata Uprave policije.

120 Etički odbor održava sjednice u skladu s Poslovníkom, na kojima razmatra podnesene inicijative. Podnosioci inicijativa mogu biti: rukovodioci, Odjeljenje unutrašnje kontrole, policijski službenici, članovi odbora, civilno društvo (pojedinci, grupe i organizacije), kao i institucije sistema.



Tabela 13: Etička odgovornost policijskih službenika u 2014. i 2015. godini

Sjednica	Broj razmotrenih predmeta	Mišljenje da je Kodeks prekršen	Mišljenje da predmet treba dopuniti	Nema elementa kršenja Kodeksa	EO nenadležan, pa je predmet prosljeđen nadležnoj službi/starješini	Ostalo
16. 5. 2014.	1	1	/	/	/	/
20. 5. 2014.	7	6	1	/	/	/
29. 5. 2014.	1	1	/	/	/	/
26. 6. 2014.	4	1	/	1	2	/
31. 7. 2014.	1	/	/	1	/	/
7. 8. 2014.	1	/	/	/	1	/
4. 9. 2014.	3	1	1	/	1	/
22. 9. 2014.	1	/	/	/	1	/
30. 10. 2014.	11	8	1	/	2	/
17. 11. 2014.	2	/	1	/	1	/
8. 12. 2014.	1	1	1	/	/	/
29. 12. 2014.	8	3	3	/	2	/
30. 12. 2014.	1	1	/	/	/	/
Ukupno:	42	23				

Sjednica	Broj razmotrenih predmeta	Mišljenje da je Kodeks prekršen	Mišljenje da predmet treba dopuniti	Nema elementa kršenja Kodeksa	EO nenadležan, pa je predmet prosljeđen nadležnoj službi/starješini	Ostalo
4. 3. 2015.	10	6	2	2	/	/
31. 3. 2015.	2	2	/	/	/	/
26. 5. 2015.	5	2	/	1	1	Na inicijativu člana EO koji je predstavnik NVO, razmatran je i jedan slučaj kada su pripadnici SAJ-a neovlašteno izvršili upad u stan. EO je podržao zaključke Odjeljenja za unutrašnju kontrolu o nastavku procesuiranja slučaja
3. 7. 2015.	9	4	2	/	1	Jedan predmet je upućen Odjeljenju za Unutrašnju kontrolu policije; za jedan predmet je upućena sugestija Odjeljenju bezbjednosti
31. 7. 2015.	5	4	1	/	/	/
4. 9. 2015.	7	6	/	/	1	/
25. 9. 2015.	7	4	1	/	2	
Ukupno:	45	28				



Preporuke

1. Unaprijediti koordinaciju i razmjenu informacija između unutrašnjih mehanizama za utvrđivanje odgovornosti radi veće efikasnosti održavanje redovnih sastanaka na kvartalnom novou, s fokusom na uočene sistemске probleme u radu policijskih službenika i predlaganje zajedničkih mjera za otklanjanje tih problema.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima propisati da Odjeljenje za unutrašnju kontrolu dostavlja Skupštini godišnji izvještaj o radu.
6. Obezbijediti komunikaciju i razmjenu informacija između unutrašnje kontrole i nove Agencije za sprečavanje korupcije.
7. Kreirati aktivnosti u cilju upoznavanja građana u sjevernim i ruralnim područjima s radom unutrašnje kontrole.
8. Na internet stranici Uprave policije redovno objavljivati kratke informacije o žalbama građana protiv policijskih službenika s ishodima žalbi.
9. Sačiniti analizu žalbi građana koje se podnose rukovodiocima s razlozima za visok stepen neosnovanosti.
10. 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.
11. Uraditi analizu pravnog okvira za rad Disiciplinske komisije s mjerama za unapređenje, s posebnim osvrtom na analizu predmeta u posljednje tri godine, na trendove u postupanju policijskih službenika, predmete vraćene na ponovno postupanje od strane Komisije za žalbe i nedostatke



Zakona o upravnom postupku u kontekstu disciplinskog postupka.

12. Kreirati aktivnosti za promovisanje Etičkog kodeksa među policijskim službenicima.
13. 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.



SPOLJNI NADZOR

Pravni okvir koji uređuje spoljni nadzor rada policije¹²¹ u skladu je s međunarodnim standardim i skoro u cjelini zaokružen. Međutim, praksa proaktivnog nadzora i sistemskog doprinosa rješavanju problema u policiji nije u dovoljnoj mjeri zastupljena, dok je uticaj zaključaka i preporuka takođe nedovoljan.

U nastavku teksta razmatrali smo rad i rezultate Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Skupštine Crne Gore, s posebnim naglaskom na rad Odbora za bezbjednost i odbranu i Odbora za antikorupciju, te rad Savjeta za građansku kontrolu policije.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

Uloga Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, u odnosu na sve druge aktere koji vrše nadzor nad policijom, posebno je važna kada se radi o policijskoj torturi i zaštiti od diskriminacije. Zaštitnik ima istražna ovlašćenja koja uključuju i posjetu svim prostorijama i svim dokumentima bez ograničenja¹²², a zakon propisuje novčane kazne za nepostupanje po zahtjevu Zaštitnika¹²³. Evropski komitet za sprječavanje mučenja (CPT) u svom izvještaju iz 2013. godine utvrdio je da su u Crnoj Gori uhapšene osobe izložene znatnom riziku od zlostavljanja u policiji. Međutim, uprkos tome, crnogorski Ombudsman je jedna od institucija koja je manje istaknuta u nadzoru nad policijom – u prosjeku, svega 3% godišnjih predmeta tiču se pritužbi na rad policije.

Čak ni ovaj manji broj pritužbi nije zastupljen u medijima, što bi moglo pomoći da građani steknu veće povjerenje u Zaštitnika i podnesu veći broj žalbi. Iz pregleda žalbi s ishodom takođe se vidi da je u malom broju predmeta konstatovana povreda prava – u 2014. godini, od 24 predmeta, u četiri je konstatovana povreda prava.

121 U spoljni spada kontrola koju vrše Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Skupština Crne Gore s nadležnim radnim tijelima, Savjet za građansku kontrolu rada policije, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, nevladine organizacije i građani. U institucije za spoljni nadzor spadaju i Državna revizorska institucija, kao i Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, ali je njihov rad analiziran u prethodnom poglavlju. Tu takođe spada i buduća Agencija za sprečavanje korupcije, koja otpočinje s radom 1. januara 2016. godine.

122 "Zaštitnik ima pravo da: bez najave izvrši pregled prostorija u organima, organizacijama, ustanovama i drugim mjestima gdje se nalazi ili se može nalaziti lice lišeno slobode; bez prethodne najave i odobrenja, posjeti lice lišeno slobode i provjeri poštovanje njegovih prava; bez prisustva službenog ili drugog lica, lično ili preko prevodioca, razgovara s licem lišenim slobode, kao i s drugim licem za koje smatra da može da pruži potrebne informacije." – član 24 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda
"Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom, dužan je da Zaštitniku stavi na raspolaganje sve podatke iz nadležnosti organa kojim rukovodi, bez obzira na stepen tajnosti i da mu/joj omogući slobodan pristup svim prostorijama, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka i zaštita ličnih podataka, kao i rukovanje službenim spisima i dokumentima." – član 36 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda.

123 "Novčanom kaznom od 500 eura do 2000 eura kazniće se za prekršaj: 1) odgovorno lice u organu koje ne postupi po zahtjevu Zaštitnika/ce u određenom roku (član 35 stav 2); 2) lice koje se ne odazove pozivu Zaštitnika/ce (član 40 stav 2)." – član 54 Zakona o zaštiti ljudskih prava i sloboda.



Tabela 14: Predmeti Ombudsmana u vezi s policijom	2012.	2013.	2014.
Broj pritužbi	24	24 ¹²⁴	19 ¹²⁵
Broj pritužbi prenesenih iz prethodne godine	9	5	4
Ukupan broj pritužbi u radu	33	29	23
Broj okončanih pritužbi	28	25	21
Broj okončanih pritužbi iz tekuće godine	20	22	19
Broj okončanih pritužbi iz prethodne godine	8	3	2
Broj prenesenih pritužbi u narednu godinu	5	4	2
<i>Način okončanja postupaka po pritužbama:</i>			
Nema povrede prava	20	17	12
Nepostupanje	3	5	2
Obustava	4	2	4
Upućivanje	1	1	3

Od žalbi građana u 2014. godini, četiri (4) pritužbe odnosile su se na rad Uprave policije, pet (5) na rad Centra bezbjednosti Podgorica, tri (3) na rad Centra bezbjednosti Budva, dvije (2) na rad Centra bezbjednosti Nikšić, po jedna (1) pritužba na rad Centra bezbjednosti Bijelo Polje i Herceg Novi i po jedna na rad Odjeljenja bezbjednosti Kolašin, Kotor, Ulcinj i Danilovgrad. Na kraju izvještajne godine u dva predmeta postupak nije okončan, pa su preneseni u 2015. godinu. Pritužbe su se uglavnom odnosile na nepostupanje po prijavama građana i njihovim zahtjevima.¹²⁶

U 2013. godini četiri (4) pritužbe odnosile su se na rad Uprave policije, sedam (7) na rad Područne jedinice Podgorica, po tri (3) na rad Područne jedinice Budva i Nikšić, dvije (2) pritužbe na rad Područne jedinice Bijelo Polje, po jedna pritužba na rad Područne jedinice Bar, Berane i Pljevlja i po jedna na rad ispostava Rožaje, Cetinja i Kolašina.¹²⁷

Tabela 15: Rad Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u odnosu na policiju prema organizacionim jedinicama

Broj pritužbi po kojima je postupak okončan prema jedinicama Uprave policije	2012.	2013.	2014.
Broj pritužbi koje su se odnosile na rad Uprave policije	9	4	4
Broj pritužbi koje su se odnosile na rad Područne jedinice Podgorica/ Centar bezbjednosti Podgorica	11	7	5
Uprava policije – PJ Berane/CB Berane	2	/	/

124 Ili 3,92% od ukupnog broja primljenih pritužbi (611).

125 Ili 3,3% od ukupnog broja primljenih pritužbi (576).

126 Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2014. godinu, objavljen u martu 2015. godine, dostupno na: <<http://goo.gl/3Y9VvYB>> (pristupljeno 26. 10. 2015)

127 Izvještaj o radu Crnogorskog zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2013. godinu, objavljen u martu 2014. godine, dostupno na: <<http://goo.gl/si4Cjb>> (pristupljeno 26. 10. 2015)



Uprava policije – PJ Budva/CB Berane	2	3	3
Uprava policije – PJ Nikšić/CB Nikšić	1	3	2
Uprava policije – PJ Bijelo Polje/CB Bijelo Polje	/	2	1
Uprava policije – PJ Bar/ CB Bar	/	1	/
Uprava policije – PJ Berane/ CB Berane	/	1	/
Uprava policije – PJ Pljevlja/CB Pljevlja	/	1	/
Uprava policije – CB Herceg Novi	/		1
Uprava policije – Ispostava Rožaje/Odjeljenje bezbjednosti Rožaje	1	1	/
Uprava policije – Ispostava Cetinje/Odjeljenje bezbjednosti Cetinje	2	1	/
Uprava policije – Ispostava Kolašin/Odjeljenje bezbjednosti Kolašin	/	1	1
Uprava policije – Odjeljenje bezbjednosti Kotor	/	/	1
Uprava policije – Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj	/	/	1
Uprava policije – odjeljenje bezbjednosti Danilovgrad	/	/	1

Procedura za izbor Ombudsmana ne omogućava izbor najboljeg kandidata

Posebno sporno pitanje je ustavni okvir za predlaganje i izbor Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Venecijanska komisija je 2007. godine kritikovala način izbora, propisan Ustavom, smatrajući upitnim rješenje da ga predlaže predsjednik države i kritikujući rješenje da ga Skupština bira prostom, umjesto kvalifikovanom, većinom glasova, zbog bojazni da na taj način neće biti izabrana osoba koja će postupati autonomno i nezavisno, posebno prema izvršnoj vlasti¹²⁸.

Skupština Crne Gore

Dva radna tijela Skupštine koja posebno prate pitanja u vezi s radom policije su Odbor za bezbjednost i odbranu i Odbor za antikorupciju. Prema riječima opozicije, ključni problem za rad u oba odbora je što opozicija nema većinu za odlučivanje¹²⁹. Razmjere većine i manjine u Odbor za antikorupciju je osam u odnosu na pet, a u Odboru za bezbjednost sedam u odnosu na šest, s tim što se predsjednik Odbora za antikorupciju bira iz redova opozicije.

Moćan i pasivan Odbor za bezbjednost i odbranu

Za razliku od ostalih zemalja zapadnog Balkana, u Crnoj Gori je parlamentarni nadzor nad sektorom bezbjednosti i odbrane uređen posebnim Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane. Njim su propisane nadležnosti i kontrolni mehanizmi Odbora za bezbjednost i odbranu¹³⁰

128 Saopštenje Akcije za ljudska prava, 22. 11. 2015. godine, dostupno na: <<http://goo.gl/t6Cg0N>>. Ovim povodom reagovalo je devet nevladinih organizacija, uključujući Institut alternativa, i 2009. i sada 2015. godine, kada je poslije šest godina mandata opet isto lice predloženo na ovu funkciju.

129 Intervju s poslanikom Skupštine Crne Gore, april 2015. godine.

130 U vršenju nadzora nad policijom, Zakon propisuje da Odbor razmatra postupanje ovog organa u pogledu zakonitosti, da može pokrenuti kontrolno i konsultativno saslušanje i parlamentarnu istragu, razmatra izvještaje o primijenjenim mjerama tajnog nadzora, razmatra predlog budžeta za policiju, kao i završni račun i izvještaj revizije Državne revizorske institucije za policiju, te razmatra predlog kandidata za direktora policije.



i pružene brojne važne mogućnosti za kontrolu policije. Posebno je važno ovlaštenje “manjinske inicijative”, kojom Zakon opoziciji pruža mogućnost¹³¹ da dva puta godišnje može pokrenuti inicijativu i bez glasova većine. Zakon takođe propisuje kaznene odredbe za slučajeve kada, na zahtjev Odbora, zaposleni ne učestvuje na sjednici, ne pruži potrebna obavještenja i ne dostavi Odboru tražene informacije, itd.¹³²

Međutim, nedovoljno je zastupljena praksa nadzora i upotreba kontrolnih mehanizama. Od redovnih aktivnosti, Odbor ima policiju kao tačku dnevnog reda, u prosjeku, tri puta godišnje: prilikom razmatranja godišnjeg izvještaja o radu MUP-a, prilikom razmatranja završnog računa i predloga budžeta za narednu godinu (zahvaljujući uspostavljanju prakse da Odbor poziva predstavnike potrošačkih jedinica prilikom razmatranja budžeta). Prilikom razmatranja godišnjeg izvještaja o radu MUP-a, koji sadrži i izvještaj Uprave policije, Odbor na istoj sjednici, kao drugu tačku dnevnog reda, razmatra i izvještaj o stanju sistema zaštite i spašavanja u Crnoj Gori, što ne pruža mogućnost posvećivanja dovoljne pažnje nijednom od dva izvještaja¹³³.

Ostale aktivnosti su ad hoc kontrolna saslušanja i razmatranja zakona na inicijativu Vlade. Ministar unutrašnjih poslova učestvuje na tematskim kontrolnim saslušanjima s drugim predstavnicima državnih organa¹³⁴. Od usvajanja Zakona o parlamentarnom nadzoru, bilo je ukupno pet takvih saslušanja:

- u 2015. godini bilo je jedno s temom – organizovani kriminal i zelenašenje u Crnoj Gori;
- u 2014. takođe jedno, s temom – napadi na novinare;
- u 2013. takođe jedno, sa tri tačke dnevnog reda – ubistvo Duška Jovanovića, afera “Listing” u svjetlu hapšenja Nasera Keljmendija i bezbjednosna situacija u opštini Bar;
- u 2012. godini nije bilo saslušanja;
- a u 2011. godini bila su dva – jedno s temom listinzi u predmetu Keljmendi i Šarić, te nedostatak komunikacije i koordinacije nadliženih organa u vezi s predmetom “Balkanski ratnik”.

Iako sva navedena saslušanja doprinose informisanosti građana i Skupštine o ovim pitanjima, te većoj transparentnosti rada policije i MUP-a, u manjoj mjeri su doprinijela rješavanju problema koji su razmatrani. Sve navedene teme predstavljaju i dalje otvorena i osjetljiva pitanja za koja se još uvijek

131 Trećini članova odbora.

132 Novčanom kaznom do 2 000 eura. – član 22 Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane.

133 Analiza sadržine godišnjeg izvještaja o radu policije dostupna je u izvještaju Instituta alternativa “Zadovoljena FORMA ILI SUŠTINA? – analiza sadržine godišnjih izvještaja o radu Državnog tužilaštva i Uprave policije”, 2014: <<http://goo.gl/YH9tgH>>.

134 Najčešće se radi o predstavniku Vrhovnog državnog tužilaštva i Agencije za nacionalnu bezbjednost, kao reakcija na neku od problematičnih situacija koje su u interesu javnosti.



očekuju rezultati policije. Jedan od razloga je što su zaključci nakon saslušanja u najvećoj mjeri deklarativnog, opšteg i političkog karaktera, a ne konkretan predlog za rješavanje uočenih problema na sistemski način.

Odbor za bezbjednost i odbranu nikada nije razmatrao nijedan od strateških dokumenta koji se tiču funkcionisanja policije, a takođe se nije posebno bavio pitanjem integriteta u policiji. Odbor nije pozivao na sjednice predstavnika unutrašnje kontrole, Etičkog odbora, Disciplinske komisije, Savjeta za građansku kontrolu policije, kako bi na sistemski način razmatrao probleme u policiji.

Zaključci koje Odbor usvaja, formalno-pravno nisu obavezujući za državne organe, niti je izvještavanje o zaključcima precizno propisano. U praksi, najčešće članovi Odbora postavljaju usmeno pitanje, na sjednici, npr. kada su u pitanju zaključci o izvještaju o radu, svake sljedeće godine o zaključcima Odbora od prethodne. Na taj način može se primijetiti da se iz godine u godinu ponavljaju ista pitanja i isti problemi u radu policije.

Odbor za bezbjednost učestvuje u proceduri imenovanja direktora policije u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima, koji uređuje da nakon javnog konkursa ministar unutrašnjih poslova daje predlog o imenovanju kandidata premijeru, koji ovaj predlog upućuje Skupštini. Nakon diskusije, Odbor je u junu 2013. godine posljednji put dao pozitivno mišljenje o sadašnjem direktoru Slavku Stojanoviću.

Odbor za bezbjednost takođe ima zakonsku mogućnost vršenja nadzora nad primjenom mjera tajnog nadzora koje primjenjuje Uprava policije i u svom radu to je do sada učinio jednom, bez uspjeha u utvrđivanju da li je ili nije bio zloupotreba, usljed nedostatka tehničkih mogućnosti i ekspertskih znanja članova Odbora¹³⁵.

Tabela 16: Broj posjeta s ciljem vršenja nadzora nad MTN						
	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
<i>Uprava policije</i>	0	0	0	1	0	0

Saslušanja bez uticaja Odbora za antikorupciju¹³⁶

Zanimljiva kontrolna saslušanja u vezi s mogućom korupcijom u upravljanju finansijama u Upravi policije bila su predmet interesovanja Odbora za antikorupciju u 2013. i 2015. godini (studije slučaja 3 i

135 Više dostupno u analizi Instituta alternativa "Parlamentarni nadzor u oblasti bezbjednosti i odbrane – monitoring izvještaj za 2013. godinu i analiza uticaja", Podgorica, avgust 2014. godine. Dostupno na: <<http://goo.gl/XRI5eZ>>.

136 U skladu s Poslovnikom Skupštine, Odbor za antikorupciju može pokrenuti sve kontrolne mehanizme date Poslovnikom, a propisana mu je nadležnost da: nadgleda i analizira rad državnih organa, institucija, organizacija i tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala; razmatra pitanja i probleme u sprovođenju zakona koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i predlaže njihove izmjene; predlaže dodatne mjere za unapređenje strategija, akcionih planova i drugih dokumenata koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala; razmatra predstavke i upućuje ih nadležnim organima.



4). Međutim, sama saslušanja nisu u dovoljnoj mjeri izvršila pritisak na nadležne organe da do kraja rasvijetle ove predmete, a budući da dio opozicije bojkotuje rad Skupštine, uključujući predsjednika ovog odbora, Odbor za antikorupciju nije nastavio da prati dalji rad organa na ovim predmetima.

Okvir 2: Prodaja pa ponovna kupovina kampa "Zlatica" za duplo veću cijenu

Vlada Crne Gore je 2006. godine prodala većinski državni paket akcija, uključujući i kamp "Zlatica" za 4.760.000 eura firmi "Normal kompani". Uprava policije ponovo ga je kupila 2011. godine za čak 8.339.999 eura i time nanijela štetu državnom budžetu Crne Gore¹³⁷. Ugovor je tada u ime Uprave policije potpisao njen tadašnji direktor Veselin Veljović¹³⁸.

Povodom ove teme, skupštinski Odbor za antikorupciju je u decembru 2013. godine održao kontrolno saslušanje ministra unutrašnjih poslova Raška Konjevića i ministra Igora Lukšića, koji je u vrijeme sklapanja Ugovora vršio dužnost predsjednika Vlade¹³⁹. Poslanici i ministri bili su saglasni da ovaj slučaj treba detaljno ispitati, te da je to posao za Tužilaštvo. Četiri godine nakon zaključenja kupoprodajnog ugovora i dvije godine nakon otvaranje istrage – ovaj slučaj još uvijek nije dobio svoj krivični epilog.

Okvir 3: Izgradnja zgrade Centra bezbjednosti u Podgorici

Još jedan slučaj sumnjivog poslovanja menadžmenta Uprave policije jeste izgradnja zgrade Centra bezbjednosti u Podgorici. Ovaj Ugovor, vrijedan 13 miliona eura, sklopljen je s firmom "Čelebić" kao izvođačem radova, bez prethodnog raspisivanja javnog tendera, što je izričita zakonska obaveza. Dodatno, Uprava policije nanijela je štetu državnom budžetu tako što se obavezala da zgradu, tzv. "Limenu", ustupi firmi Čelebić kao kompenzaciju za dio izvođenja radova.

Konačno, Viši sud je utvrdio dodatna kršenja kupoprodajnog ugovora od strane UP, što je državni budžet koštalo dodatnih 12 miliona eura, koje je trebalo isplatiti Acu Đukanoviću, bratu crnogorskog premijera Mila Đukanovića, koji je kupio zgradu "Limenu" od firme Čelebić.

Još uvijek nije utvrđeno ko je iz Uprave policije odgovoran za ove radnje i štetu nanijetu državnom budžetu. Povodom ovog pitanja, Odbor za antikorupciju održao je kontrolno saslušanje 23. februara 2015. godine. Poslanici vladajuće partije i opozicionih stranaka usvojili su zaključak da bi Specijalni državni tužilac trebalo da pribavi kompletnu dokumentaciju o ovom predmetu i obavijesti Odbor o preduzetim radnjama u roku od 60 dana¹⁴⁰. Međutim, još uvijek nema podignute optužnice niti bilo kakve druge informacije o ovom predmetu, niti je Odbor u međuvremenu održao novo kontrolno saslušanje o ovom pitanju.

Trebalo bi kao značajan pomak istaći to što je Odbor tokom 2014. godine razmatrao, na posebnim

137 *Kamp "Zlatica" opet pod lupom tužilaštva*, Portal CDM, 18. 9. 2015, dostupno na: <<http://goo.gl/gNgrdA>>.

138 Trenutno je član Biroa za operativnu koordinaciju organa koji čine obavještajno bezbjednosni sektor i sekretar Vijeća za nacionalnu bezbjednost.

139 Trenutno na poziciji ministra vanjskih poslova i evropskih integracija.

140 Izvještaj o radu Odbora za antikorupciju Skupštine Crne Gore za 2013. godinu, dostupno na: <<http://goo.gl/xA583n>>.



sjednicama, napredak u realizaciji mjera iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i iz akcionih planova za poglavlja 23 i 24, koja sadrže i mjere u vezi s radom policije. Međutim, samo dvije sjednice bile su posvećene sprovođenju strateških dokumenata za borbu protiv korupcije, što je nedovoljno u smislu konkretnijeg doprinosa borbi protiv korupcije u vidu smjernica i preporuka za unapređenje¹⁴¹.

Poslanička pitanja

MUP spada u jedno od dva ministarstva, pored Ministarstva pravde, kojima poslanici upućuju najveći broj pitanja. Ministar unutrašnjih poslova u 2014. godini dobio je 29 pitanja, u 2013. – 27 pitanja. Međutim, zanimljivo je da su se pitanja dominantno odnosila na reformu javne uprave, izborne zakone i državljanstvo, što je drugi dio nadležnosti MUP-a, a u mnogo manjoj mjeri na policiju.

Okvir 4: Poslanička pitanja upućena MUP-u u 2014. godini

Primjeri iz 2014. godine: četiri pitanja su se odnosila na istrage povodom političke korupcije u izborne svrhe. Dva pitanja su se odnosila na: uspostavljanje elektronske identifikacije birača; broj registrovanih službenih vozila u Crnoj Gori; zahtjeve za prijem u crnogorsko državljanstvo; napade na novinare. Jedno pitanje se odnosilo na: akt kojim je definisano prebivalište od 24 mjeseca u Crnoj Gori; otvaranje putnog pravca Plav–Čakor–Peć; informacije o lažnoj dojavi o podmetnutoj bombi u Ulcinju prije sjednice Skupštine Opštine; srazmjernu zastupljenost pripadnika manjinskih naroda u službama MUP-a i, posebno, u UP; istragu povodom učestalih havarija na preostalim postrojenjima Solane „Bajo Sekulić“ u Ulcinju; informacije o postajanju medijske mafije u CG; podatke o upravnom i inspekcijском nadzoru u Glavnom gradu; informacije o šest specijalnih vozila za gašenje šumskih požara i spasavanja u Pljevljima; bahatost prilikom racije policije u diskoteci “Maksimus”; aktivnosti u okviru reforme javne uprave; implementaciju Zakona o biračkom spisku; rok kada će Zakon o lokalnoj samoupravi biti poslat u skupštinsku proceduru; nerasvijetljena krivična djela u Crnoj Gori; parametre na osnovu kojih je procijenjeno da je bezbjednost u Crnoj Gori kao u SAD-u; nerasvijetljena ubistva u Crnoj Gori; mišljenje Ministarstva o tome da Sutomore dobije status opštine.

Nedovoljna zakonska ovlašćenja Savjeta za građansku kontrolu rada policije

Građansku kontrolu policije vrši Savjet za građansku kontrolu rada policije¹⁴², osnovan Zakonom o unutrašnjim poslovima, koji propisuje njegove nadležnosti¹⁴³. Savjet je petočlano tijelo, koje ocjenjuje primjenu policijskih ovlašćenja u domenu zaštite ljudskih prava i sloboda.

141 Više o radu Odbora za antikorupciju dostupno je u analizi Instituta alternativa “Skupština i nadzor izvršne vlasti u 2014”, Podgorica, april 2015, dostupno na: <<http://goo.gl/wvEuWh>>.

142 Zvanična internet stranica Savjeta: www.kontrolapolicije.me

143 Savjet se sastoji od pet članova, od kojih po jednog imenuju: Advokatska komora Crne Gore, Ljekarska komora Crne Gore, Udruženje pravnika Crne Gore, Univerzitet Crne Gore i nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima. Predsjednik Savjeta bira se većinom glasova od ukupnog broja članova. Mandat članova Savjeta traje pet godina. Predsjednik Skupštine pokreće postupak imenovanja članova Savjeta upućivanjem poziva subjektima ovlašćenim za imenovanje svojih predstavnika, a stručne poslove za rad Savjeta obavlja Služba Skupštine Crne Gore. Rad Savjeta dodatno je propisan Poslovníkom o radu.



Savjetu se mogu obraćati građani i policijski službenici¹⁴⁴ od kojih Savjet uzima izjave. U 2014. godini održao je 11 sjednica, a u 2015. godini – šest, u prosjeku jednom mjesečno, u skladu s Poslovníkom Savjeta¹⁴⁵.

Međutim, za razliku od drugih nadzornih tijela, kao što su Odbor za bezbjednost i odbranu ili Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, koji imaju neograničen pristup prostorijama i dokumentima bez obzira na stepen tajnosti, Savjet ima veoma skromne mehanizme kontrole. Njegovo jedino ovlašćenje je da zatraži informaciju i izjašnjenje od direktora policije¹⁴⁶ i potom da iznese svoju ocjenu zakonitosti u kontekstu poštovanja ljudskih prava, koja direktno ne implicira nijednu sankciju.

Međutim, i pored nedostatka zakonskih ovlašćenja, Savjet je imao zapaženu ulogu, koju je crpio iz aktivnih samostalnih inicijativa Savjeta i posebno novog predsjednika Savjeta, koji je izabran u januaru 2015. godine, a koji je iz reda nevladinih organizacija¹⁴⁷. Od imenovanja, predsjednik je pokrenuo niz predmeta prikupljajući obavještenja od građana te niz sastanaka sa svim akterima, institucionalnim i vaninstitucionalnim, koji se bave i prate rad policije i aktuelizovao najrazličitija pitanja: od rodne ravnopravnosti u policiji, postupanja policije prema LGBT zajednici, rada policijskog sindikata, ponašanja navijača nakon sportskih događaja i s tim u vezi postupanja policije, itd. (Vidjeti: Aneks 2) To je doprinijelo većoj vidljivosti Savjeta i boljem uvezivanju aktera koji prate rad policije. Međutim, međusobno povezivanje ostalih aktera je i dalje sistemski problem.

Iako je transparentnost rada Savjeta tokom 2015. godine unaprijeđena, još uvijek u dovoljnoj mjeri nije unaprijeđeno izvještavanje javnosti o ishodima predmeta, datim preporukama i ispunjenosti preporuka Savjeta od strane policije i MUP-a tokom godine, već tek prilikom objavljivanja godišnjeg izvještaja¹⁴⁸. Podaci iz posljednjeg Izvještaja o radu Savjeta 2009–2013. pokazuju da je raznovrsna priroda predmeta kojima se Savjet bavi i da u 19 predmeta, za četiri godine, Savjet nije mogao utvrditi činjenice usljed nedostatka većih ovlašćenja.

144 Od 2009–2013. godine, od ukupnog broja predmeta Savjeta, građani su se direktno obraćali Savjetu u 23% slučajeva, građani preko člana Savjeta – 8%, policijski službenici – 2%, poslanici Skupštine Crne Gore – 2%, civilno društvo – 20%, član Savjeta za građansku kontrolu rada policije – 41%, Savjet za građansku kontrolu rada policije kolektivno – u 4% slučajeva.

145 Poslovník Savjeta dostupan je na: <<http://goo.gl/EmbVdD>>.

146 U skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima, policija je dužna da, na zahtjev Savjeta, pruži potrebne informacije i obavještenja. Savjet daje ocjene i preporuke koje se dostavljaju ministru. Ministar je dužan da o preduzetim mjerama obavijesti Savjet.

147 Na 49. sjednici Savjeta za građansku kontrolu rada policije, održanoj 27. januara 2015. godine, mr Aleksandar Saša Zeković izabran je za novog predsjednika Savjeta.

148 Od ukupnog broja predmeta (176) na kojima je u periodu 2009–2013. godina radio Savjet, kod 63 predmeta ili 36% izdata je ocjena o povredi prava, kod 50 predmeta ili 28,5% Savjet je ocijenio da nije bilo povrede prava. U slučaju ukupno 19 predmeta ili 10,8%, od ukupnog broja, nije bilo moguće izdati ocjenu o primjeni ovlašćenja (nedostatak dokaza, nemogućnost pristupa traženoj/potrebnoj dokumentaciji, ćutanje administracije, nezainteresovanost građana za dalju komunikaciju i saradnju ili obustavljanje rada zbog proceduralnih razloga). U slučaju 44 predmeta ili 25% od ukupnog broja izdate su odgovarajuće preporuke za unapređenje kredibiliteta policije i poboljšanje primjene policijskih ovlašćenja.



Neetičko ili nesavjesno postupanje policijskih službenika	16	8,9%
Korupcija u policijskoj organizaciji	4	2,2%
Zlostavljanje ili mučenje od strane policijskih službenika	44	24,5%
Prekoračenje policijskih ovlaštenja	46	26%
Diskriminacija	5	2,7%
Provjera primjene policijskih ovlaštenja	40	22,2%
Udaljavanje iz policijske organizacije službenika koji nisu dostojni policijskog posla	11	6%
Unapređenje primjene ovlaštenja, komunikacije i saradnje sa zajednicom	14	7,5%
<i>Rezultati rada po predmetima:</i>		
<i>Konačan status:</i>	<i>Broj</i>	<i>%</i>
Utvrđena povreda prava	63	36%
Nije utvrđena povreda prava	50	28,5%
Nije bilo moguće izdati ocjenu	19	10,8%
Izdate preporuke za unapređenje kredibiliteta policije	44	25%
Pohvale	5	-
Udaljenje iz policijske organizacije	25	-
Postupak udaljenja iz policijske organizacije nije okončan	10	-

Usvajanjem novog Zakona o unutrašnjim poslovima u 2012. godini (kojim je prestao da važi Zakon o policiji kojim je prvi put uspostavljena građanska kontrola policije) i njegovim izmjenama i dopunama 2014. godine, izostavljeno je da se rad Savjeta i zakonski unaprijedi, osnaži i definiše u skladu s onim što Savjet zapravo radi u praksi.

Iako sekretarijat Savjeta funkcionira pod okriljem Skupštine, nad radom Savjeta nije uspostavljen parlamentarni nadzor, pa se Skupština formalno nije bavila njegovim radom. Savjet nema obavezu da podnosi godišnji izvještaj o radu na razmatranje radnim tijelima, iako postoji potreba da skupštinski Odbor za bezbjednost, a posebno Odbor za ljudska prava, prati tematiku rada Savjeta, te pruži dodatnu podršku zaključcima i preporukama Savjeta. Uspostavljanje uloge Skupštine naročito je važno u kontekstu praćenja ispunjenosti preporuka Savjeta.

Budžet Savjeta je vrlo skroman i već pet godina za redom iznosi po 35 000 eura godišnje, koje su u cjelini planirane za naknade za rad¹⁴⁹, bez izdvajanje za programske aktivnosti.

¹⁴⁹ Stavke programa građanska kontrola rada policije su: Izdaci, Tekući izdaci, Ostala lična primanja, Ostale naknade, Ukupno: 35 000.



Preporuke

1. Uvažavajući značaj uloge Zaštitnika ljudskih prava, do izmjena Ustava, postići džentlmenški sporazum između političkih partija da se Zaštitnik bira, nakon širokih konsultacija predsjednika države sa svim društvenim činiocima, dvotrećinskom većinom u Skupštini.
2. Unaprijediti informisanje građana o predmetima Zaštitnika u vezi s postupanjem policijskih službenika, kako bi se građani ohrabрили da se u većoj mjeri obraćaju Zaštitniku.
3. Propisati obavezu organa vlasti da po automatizmu izvještavaju o realizaciji zaključaka i preporuka radnih tijela Skupštine, u roku koji odrede radna tijela.
4. Imenovati predsjednika Odbora za bezbjednost i odbranu iz reda opozicije, kako bi se omogućio aktivniji rad Odbora i ohrabrila opozicija na veći broj inicijativa za kontrolu sektora bezbjednosti.
5. Odbor za bezbjednost i odbranu i Odbor za antikorupciju treba da iniciraju redovne sjednice na kvartalnom nivou, odnosno konsultativna saslušanja, svih aktera zaduženih za nadzor nad policijom, nakon kojih bi bile definisane mjere za unapređenje funkcionisanja policije, s posebnim fokusom na integritet i s konkretnim nosiocima aktivnosti i rokovima za realizaciju.
6. Najmanje dva puta godišnje Odbor za bezbjednost treba da kontroliše primjenu mjera tajnog nadzora od strane Uprave policije, s posebnim fokusom na zakonitost i rezultate postignute primjenom ovih mjera.
7. Izmjenama i dopunama Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane propisati kao obavezno razmatranja ključnih strateških dokumenata koji se tiču policije od strane Odbora za bezbjednost i odbranu.
8. Odbor za antikorupciju treba da nastavi s praksom započetom u 2014. godini koja se tiče razmatranja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i izvještaja o sprovođenju akcionih planova za poglavlja 23 i 24, te izvještaja o sprovođenju Plana integriteta MUP-a.
9. Propisati obavezu proaktivnog obavještanja javnosti i Skupštine o predmetima protiv policijskih službenika, od početka postupka do pravosnažne presude, od strane pravosudnih organa.
10. Proširiti zakonska ovlašćenja Savjeta za građansku kontrolu rada policije po uzoru na ovlašćenja i kontrolne mehanizme Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Odbora za bezbjednost i odbranu.

POINTPULSE

WESTERN BALKANS PULSE FOR POLICE INTEGRITY AND TRUST



www.pointpulse.net



[twitter.com/
POINTPULSEnet](https://twitter.com/POINTPULSEnet)