

Nova Vlada i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala

ŠTA DA SE RADI U TUŽILAŠTVU I POLICIJI?

decembar 2020. godine

Autori: Stevo Muk, Dina Bajramspahić

Uvodne napomene

Iskustvo nam govori da efikasna borba protiv korupcije u društvu bez političkih promjena nije bila moguća, ali još ne znamo da li je politička promjena, osim što je bila neophodan uslov, zaista i dovoljna za velika antikorupcijska djela. Kada se, u velikom dijelu na dugogodišnjem antikorupcijskom programu i kampanji, desi jedna velika politička promjena, kakva je smjena tridesetogodišnje vlasti u Crnoj Gori, s pravom se postavlja pitanje: „Šta ćete uraditi u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala?” Obećanja su brojna, a očekivanja velika. Istraživanje javnog mnjenja iz oktobra 2020. godine pokazuje da značajna većina građana smatra da će se nova vlast efikasnije boriti protiv ovih problema.¹

Odnos nove parlamentarne većine prema ovom pitanju uglavnom je (iz sadašnjeg trenutka gledano) okrenut u prošlost i usmjeren prema ličnostima odlazećeg režima. Drugim riječima, postoji i obećanje i očekivanje da će biti dokazano ono što je kritička i opoziciona javnost godinama vidjela i tvrdila, a na šta je državni aparat uporno zatvarao oči. Dio javnosti, koji podržava novu vlast (ali i dio onih drugih), ima očekivanje da se jednom velikom akcijom „zatre trag” korupciji i kriminalu, naročito na visokom nivou (mислеći pritom na visoke funkcionere i tajkune bivše vlasti, i od djelova državnog aparata neposredno ili prećutno podržane kriminalne klanove). Obećanja jednog velikog dijela nove parlamentarne većine idu u tom pravcu.

Da li je tako nešto moguće, šta je za tako nešto potrebno, koje su prepreke, koji su izazovi i moguće negativne posljedice? Hoće li pogled unazad omogućiti da se radi na održivoj budućnosti institucija zaduženih da obezbijede primjenu zakona? Naše pitanje je: Da li će biti uspostavljene profesionalne i održive, nezavisne od političkih promjena, institucije koje mogu da obezbijede vladavinu prava?

1 / „Istraživanje: većina građana smatra da će se nova vlast efikasnije boriti protiv kriminala- DPS se može vratiti, ako brzo ne bude procesuirano nekoliko slučajeva visoke korupcije”, *Vijesti*, 24. 10. 2020. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/480285/dps-se-moze-vratiti-ako-brzo-ne-bude-procesuirano-nekoliko-slucajeva-visoke-korupcije>

Nova Vlada nema kontrolu nad tužilaštvom i pravosuđem, niti treba da je ima, ali kontrolu nad tužilaštvom ima bivša vlast koja je dominantno uticala na kreiranje svih važnih kadrovskih tokova u ovim institucijama. To je istovremeno i ključna prepreka za ispunjenje političkih obećanja nove vlasti. Nije bilo davno kada je prethodna Vlada činjenicu da su tužilaštvo i sudovi formalno nezavisni odnosno van njene neposredne kontrole, koristila kao alibi za izostanak rezultata u borbi protiv korupcije. Pitanje (ne) odgovornosti Vlade za rad i rezultate tužilaštva otvarano je i ranije sa različitih strana.² Raniji ministar pravde je bio sklon promjeni koncepta i mjesta tužilaštva u sistemu, koketirajući sa mogućnošću uspostavljanja tužilaštva podređenog Vladi, kako je to slučaj u nekim evropskim zemljama.

Cilj ove analize jeste da ukaže na mogućnosti i ograničenja sa kojim će se suočiti nova Vlada kada započne rad na unapređenju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, sa fokusom na funkcionisanje Tužilaštva i Policije. Analiza je zasnovana na trinaestogodišnjem bavljenju Instituta alternativa ovim pitanjima. Tekst sadrži preporuke koje je moguće i neophodno realizovati odmah, kao i one srednjoročne i dugoročne koje se već sada moraju uzeti u obzir.

Prvi uspjesi – nema prepreka za dva nova direktora službi

Vlada ne može ni da podnosi optužnice, što je nadležnost tužilaštva, niti da potvrđuje optužnice i donosi presude, što je nadležnost sudova. U okviru ustavnih nadležnosti Vlade su Agencija za nacionalnu bezbjednost (u daljem tekstu: ANB) i Uprava policije, u čijem sastavu je od 2019. godine i nekadašnja Uprava za sprječavanje pranja novca.

Zakon o unutrašnjim poslovima, član 9, stavovi 9 i 10, propisuje osnov za razrješenje direktora na temelju nedovoljnih rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. Zakon kaže:

„Direktor policije podnosi nadležnom radnom tijelu Skupštine poseban izvještaj o rezultatima u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, dva puta godišnje, a najkasnije 1. juna i 1. decembra. Ukoliko nadležno radno tijelo Skupštine ne prihvati izvještaj o tome će obavijestiti ministra koji može pokrenuti proceduru razrješenja direktora policije prije roka na koji je imenovan.”

To znači da već tokom decembra, parlamentarna većina ima mogućnost da pokrene ovu proceduru u skladu sa zakonom, i otvori vrata za dalju kadrovsku reformu policije.

Imenovanje novih direktora u UP i ANB traži određeno vrijeme jer osim odgovarajućeg predloga Vlade zahtijeva u oba slučaja i mišljenje skupštinskog odbora za odbranu i bezbjednost. Zakon o unutrašnjim poslovima propisuje da direktora Uprave policije imenuje i razrješava Vlada na predlog ministra unutrašnjih poslova. Direktora Agencije za nacionalnu bezbjednost imenuje i razrješava Vlada, na predlog predsjednika Vlade.³

2 / „Tužilaštvo Crne Gore bez kontrole”, Radio slobodna Evropa, 29. oktobar 2019. godine, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/tuzilastvo-crne-gore-bez-kontrole/30242619.html>

3 / Direktor Agencije imenuje se na period od pet godina i može biti ponovo imenovan. Direktor Agencije ne može biti član političke stranke, niti politički djelovati. U slučaju prestanka funkcije direktoru Agencije prije isteka vremena na koje je imenovan, Vlada može imenovati vršioca dužnosti direktora Agencije najduže na period od šest mjeseci.

Preporučuje se da Vlada ohrabri što više zainteresovanih kandidata da se prijave na javni konkurs za izbor direktora Policije i pomoćnika direktora, kako bi konkurencija pomogla da se dođe do najboljeg kandidata, sa iskustvom ali i planom daljih reformi policije. Dosadašnja praksa rane objave kandidata koji će biti izabran, ne samo da je suzbijala kompetitivnost već je demotivisala policijske službenike budući da su „političke” zasluge imale prevagu nad policijskim. Takođe se mora osigurati da politika nove Vlade ohrabruje konkurenciju i garantuje da neće biti reperkusija prema prijavljenim kandidatima koji nisu izabrani. Kolege protivkandidati su trpjeli diskriminaciju od onih koji su izabrani.

Nakon imenovanja novih direktora

Značajno više vremena će biti potrebno da novi rukovodioci „pohvataju konce” po dubini ovih institucija. ANB se po slovu zakona bavi analitikom bezbjednosnih prijetnji, a primarni korisnici njenih izvještaja su predsjednik države, predsjednik Vlade i predsjednik Skupštine.⁴ Rad ANB nema neposrednu krivično-procesnu vrijednost jer podaci prikupljeni u radu Agencije ne mogu biti dokaz u krivičnom postupku, ali je dužna da o podacima koji ukazuju na postojanje osnova sumnje da se priprema, organizuje ili da je izvršeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, izvijesti policiju i nadležno državno tužilaštvo. Međutim, kvalitetni obavještajni podaci koje dostavljaju obavještajne službe NATO država mogli bi da budu važno pogonsko gorivo za rad Policije, pod uslovom da se ojačaju postojeći i izgrade novi kanali povjerenja i komunikacije i sa „zemljama-saveznicama”, ali i između ANB i Policije. Vijeće i Biro takođe imaju važnu ulogu u tom poslu.

S druge strane, Uprava policije (uglavnom Sektor kriminalističke policije (SKP) i Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije) može samo do jednog nivoa upravljati naporima u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, dok su ključne i konačne odluke u nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva (SDT) i njemu podređenog Specijalnog policijskog odjeljenja (SPO) koje je formalno organizaciono vezano za Sektor policije za borbu protiv organizovanog kriminala.

Sa novim kadrovskim rješenjem za pomoćnika direktora koji vodi Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala, kapaciteti Sektora i Specijalnog policijskog odjeljenja treba da budu i formalno i suštinski ujedinjeni u cilju boljih rezultata u domenu organizovanog kriminala i visoke korupcije. Treba razmotriti i da se zakonskom izmjenom umjesto Specijalnog policijskog odjeljenja za SDT veže reformisan Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, čiji bi svi članovi morali da prođu bezbjednosne provjere koje su prošli policijski službenici Odjeljenja, uključujući poligrafsko testiranje.

Saradnja tog novog sektora za borbu protiv organizovanog kriminala sa SKP takođe mora da bude unaprijeđena, posebno imajući u vidu da su tzv. „pomoćne službe”, kao npr. ona za primjenu različitih mjera tajnog nadzora, smještene u SKP.

4 / Agencija prikuplja, evidentira, analizira, procjenjuje, koristi, razmjenjuje, čuva i štiti podatke od značaja za: sprečavanje djelatnosti usmjerenih protiv nezavisnosti, suvereniteta, teritorijalnog integriteta, odbrane, bezbjednosti i Ustavom utvrđenog pravnog poretka Crne Gore; sprečavanje terorizma i drugih oblika organizovanog nasilja; sprečavanje organizovanog kriminala; sprečavanje krivičnih djela protiv čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom; sprečavanje obavještajne djelatnosti nosilaca obavještajnih aktivnosti drugih država; sprečavanje prijetnji po ekonomske interese Crne Gore; sprečavanje prijetnji po međunarodnu bezbjednost; sprečavanje drugih mogućih prijetnji po nacionalnu bezbjednost.

Ipak, ograničeni kapaciteti Policije ostaju dugoročan izazov. Od preko četiri i po hiljade zaposlenih u Policiji, tek nešto više od 800 policajaca je sa visokim nivoom obrazovanja i manje od 300 sa višim (uključujući Akademiju), prema podacima iz 2015. godine.

Policija je tokom protekle decenije prošla kroz nekoliko organizacionih promjena, najprije djelujući kao samostalni organ, kasnije kao organ u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova, pa od kraja 2018. godine ponovo djeluje kao samostalni organ. U posljednjih petnaest godina (2005–2015), cijelih osam godina policijom je uz brojne kontroverze rukovodio jedan čovjek.⁵ Njegovo imenovanje je 2018. godine sprovedeno uz ozbiljne prigovore na zakonitost procedure imenovanja.⁶ Velikih, suštinskih i pozitivnih promjena u radu policije teško može biti bez novog rukovodstva. Zakon o unutrašnjim poslovima propisuje da direktor Policije mora imati „najmanje 15 godina radnog iskustva na poslovima sa visokom stručnom spremom, od čega najmanje pet (a njegovi pomoćnici 3) godina na rukovodećim radnim mjestima u Policiji, sudu, državnom tužilaštvu ili Agenciji za nacionalnu bezbjednost.”⁷ Pored ispunjenja formalnih uslova, kandidat kojeg predlaže ministar unutrašnjih poslova, da bi ga Vlada imenovala mora dobiti i saglasnost većine članova Odbora za odbranu i bezbjednost. Novo rukovodstvo će se u Policiji, ali i u službama sa kojima neposredno saraduje, suočiti sa otporom prema promjenama. Razlozi otpora mogu biti višestruki: partijska identifikacija sa odlazećim režimom, uprljana biografija, pripadnost različitim klanovima unutar policijske organizacije, povezanost sa organizovanim kriminalnim grupama, navika uživanja u privilegijama i neodgovornosti.

Politička koordinacija – pristup materijalima sa oznakom tajnosti

Već na prvim sjednicama nove Vlade potrebno je uspostaviti novo Vijeće i Biro za operativnu koordinaciju, a ubrzo ih upotrijebiti novim rukovodiocima glavnih službi. Naime, u nadležnosti Vlade je upravljanje cjelinom bezbjednosno obavještajnog sektora. U skladu sa Zakonom o osnovama bezbjednosno obavještajnog sektora, „usmjeravanje i koordinaciju rada organa koji čine obavještajno bezbjednosni sektor” vrši Vijeće za nacionalnu bezbjednost koje čine predsjednik Vlade, koji je predsjednik Vijeća, potpredsjednik Vlade zadužen za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku, ministar pravde, ministar unutrašnjih poslova, ministar odbrane, ministar finansija, ministar vanjskih poslova, direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost, direktor Uprave policije, predsjednik i zamjenik predsjednika Odbora za bezbjednost i odbranu Skupštine Crne Gore. Biro za operativnu koordinaciju koordinira izvršavanje smjernica i zaključaka Vijeća za nacionalnu bezbjednost, operativno usklađuje i koordinira aktivnosti organa koji čine obavještajno bezbjednosni sektor, utvrđuje zadatke koji se izvršavaju operativnom koordinacijom rada organa koji čine obavještajno bezbjednosni sektor i usklađuje i koordinira aktivnosti u vezi sa realizacijom tih zadataka. Članove Biroa za operativnu koordinaciju imenuje Vlada.⁸

5 / Biografija na internet stranici Uprave policije: <https://up.gov.me/naslovna/direktor>

6 / „Predlog Vlade za imenovanje Veljovića nezakonit”, IA, 27. 7. 2018. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/saopstenje-predlog-vlade-za-imenovanje-veljovica-nezakonit/>

7 / Zakon o unutrašnjim poslovima: <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-unutrasnjim-poslovima.html>

8 / Biro za operativnu koordinaciju čine: direktor Agencije za nacionalnu bezbjednost, načelnik Generalštaba Vojske Crne Gore, direktor Uprave policije, direktor Uprave carina, direktor Poreske uprave, rukovodilac organizacione jedinice za vojno obavještajne i bezbjednosne poslove u Ministarstvu odbrane, generalni direktor Direktorata za poslove nadzora u Ministarstvu unutrašnjih poslova i sekretar Vijeća za nacionalnu bezbjednost.

Važnost ranog formiranja ovih tijela je u tome što će time biti omogućen pristup izvještajima Vijeća i Biroa, informacijama, materijalima, odlukama, itd., što može biti korisno za kreiranje odluka od važnosti za reformu bezbjednosno obavještajnog sektora.

Reforma tužilaštva – Mogućnosti i izazovi

Za reformu SDT-a potreban je novi glavni specijalni tužilac (GST) – u vezi sa tim pitanjem nema razlike u stavovima parlamentarne većine. Ipak, razrješenje aktuelnog rukovodioca, imajući u vidu da ne namjerava da sam napusti ovu funkciju, neće biti jednostavan posao. Glavni specijalni tužilac može razriješen ako je pravosnažnom presudom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora, ili za najteže disciplinske prekršaje kao što je „nestručno ili nesavjesno” obavljanje tužilačke funkcije.⁹

Međutim, dok se čeka na idealan scenario imenovanja novog VDT-a i GST-a, korisno bi bilo prepoznati i druge tužioce u sistemu koji imaju znanje i integritet da rade i ohrabriti ih da u saradnji sa izabranim policijskim službenicima započnu rad na zanemarenim predmetima. Naravno, za potpune rezultate potrebno je da novi rukovodioci tužilaštava dijele viziju beskompromisne borbe protiv svih vidova kriminala, kako bi sve kapacitete u tužilaštvima usmjerili ka tom cilju.

Za novog GST-a je potrebno najprije izabrati novog VDT-a i novi Tužilački savjet, koji će biti spremni da imenuju novog GST-a, a za novog VDT-a potreban je predlog Tužilačkog savjeta i podrška tropetinske većine poslanika u drugom krugu glasanja u Skupštini Crne Gore (49 od 81 poslanika).

Tužilački savjet utvrđuje predlog za izbor VDT-a na nejavnoj sjednici, na osnovu liste kandidata koji ispunjavaju zakonom propisane uslove za izbor VDT-a, mišljenja proširene sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva o prijavljenim kandidatima i obavljenog intervjua sa kandidatima. Predlog za izbor vrhovnog državnog tužioca sadrži ime jednog kandidata i mora biti obrazložen. Ako u prvom glasanju predloženi kandidat za vrhovnog državnog tužioca ne bude izabran, najranije nakon mjesec otvara se pretres o svim kandidatima za vrhovnog državnog tužioca koji ispunjavaju zakonske uslove.¹⁰

Potrebna većina poslanika za izbor VDT-a, osim 41 poslanika vladajuće većine, zahtijeva podršku dva poslanika SDP-a, dva poslanika albanskih koalicija, tri poslanika Bošnjačke stranke (BS) i najmanje jednog poslanika DPS-a. Prethodno se oko imena kandidata za VDT mora usaglasiti 41 poslanik raznorodne parlamentarne većine. Iskustvo pokazuje da se potencijalni kandidati ustežu od kandidature ukoliko prethodno nemaju potvrđenu izvjesnost političke podrške u parlamentu.

Čak i da nova parlamentarna većina ima najbolji usaglašeni predlog, prihvatljiv za SDP, BS i albanske poslanike, taj jedan neophodni glas i dalje kontroliše opoziciona DPS, kojoj nije u interesu da na ovo mjesto dođu najbolji i beskompromisni kadrovi. Ne samo iz razloga što su makar neki djelovi DPS-a lično i poslovno zainteresovani da sve ostane nepromijenjeno, već i što im politički ne odgovara uspjeh u reformi tužilaštva i dobri rezultati u borbi protiv korupcije. Proces pregovora neće biti nimalo jednostavan, a i pored interesa domaće i međunarodne javnosti za snažniju borbu protiv korupcije

9 / Zakon o državnom tužilaštvu

10 / Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 178 a

što uključuje i deblokadu tužilaštva, krajnji dogovor može biti i „truli“ kompromis. Taj truli kompromis možemo opisati kao „bolje iko, nego niko i bolje ikad nego nikad“. Takvo rješenje bi svaku ozbiljnu reformu tužilaštva ostavilo na čekanju, a neko novo bolje kadrovsko rješenje bi sačekalo neke nove izbore i neku drugu tropetinsku većinu.

Ali recimo da ne bude tako, i da za VDT-a političkim kompromisom i dogovorom bude imenovan najbolji kandidat. Srednjoročno, ukoliko se uspije reformisati Tužilački savjet (imenovanjem novog VDT-a i uglednih pravnika), on može usvojiti odluku o povećanju broja specijalnih tužilaca, koji bi bili izabrani na javnom konkursu iz šireg kruga pravnih profesionalaca (što postojeći zakon omogućava), što bi pomoglo zaobilaznju problema sa postojećim kadrovima u SDT-u.

Tužilački savjet – novim zakonom obezbijediti garancije nezavisnosti i imenovati novi sastav

Naredni VDT će po funkciji doći na čelo Tužilačkog savjeta koji ima 11 članova i to: „pet državnih tužilaca, koje bira i razrješava Konferencija državnih tužilaca, četiri ugledna pravnika, koje bira i razrješava Skupština Crne Gore prostom većinom glasova, i predstavnika Ministarstva pravde.“ U stvarnosti će se susresti sa osobama koje su pratile kontroverze, ličnostima koje su bliske prethodnoj vlasti i ranije vladajućoj partiji, a kojima mandat ističe tek u januaru 2022. godine.

NVO „Akcija za ljudska prava“ je ranije ukazivala da su „garancije nezavisnosti i nepristrasnosti i kod Tužilačkog savjeta na neuporedivo nižem nivou od garancija koje važe za Savjet Agencije za sprječavanje korupcije, Savjet RTCG-a ili Savjet Agencije za elektronske medije.“¹¹ Zakonodavna intervencija u cilju podizanja nezavisnosti Tužilačkog savjeta nameće se kao imperativ i za nju je dovoljna prosta većina u Skupštini.

Imajući u vidu brojne kontroverze koje nosi aktuelni sastav Tužilačkog savjeta, nepovjerenje javnosti u njihov rad i rezultate, kao i objektivne prigovore na zakonske uslove u skladu sa kojima su imenovani na ovu funkciju, nameće se potreba odgovarajućih izmjena postojećeg zakona, prestanak mandata aktuelnog sastava Savjeta po sili zakona i raspisivanje procedure za imenovanje novih članova. Nova zakonska rješenja moraju biti u skladu sa ranijim mišljenjima Venecijanske komisije i standardima za izbor tužilačkih savjeta.¹² Nova parlamentarna većina ne smije pod plaštom reformi pokušati da preuzme političku kontrolu nad Tužilačkim savjetom, već mora da stvori uslove za izbor kompetentnih i nezavisnih ličnosti, koje će nadživjeti političke turbulencije.

„Deblokirani“ Tužilački savjet će, takođe, mnogo brže i lakše ispuniti očekivanja EU u vezi sa disciplinskom i etičkom odgovornošću tužilaca, a čekaju ga i zadaci koji se tiču zapošljavanja, napredovanja i ocjenjivanja tužilaca. Rezultati u tom dijelu pomoći će dobijanju završnih mjerila za poglavlje 23.

11 / „Izbor i napredovanje sudija i državnih tužilaca u Crnoj Gori (2016–2019)“, HRA, jun 2019. godine, dostupno na: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/2019/06/Final_-Izbor-i-napredovanje-sudija-i-tuzilaca-u-Crnoj-Gori-HRA-10-7-2019.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/2019/06/Final_-Izbor-i-napredovanje-sudija-i-tuzilaca-u-Crnoj-Gori-HRA-10-7-2019.pdf)

12 / European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors

Stalna funkcija tužilaca i (ne)odgovornost

Prema ustavu Crne Gore, funkcija državnog tužioca je stalna, osim ako je riječ o licu koje se prvi put bira za državnog tužioca kada mu mandat traje četiri godine. U državnom tužilaštvu je oko 120 državnih tužilaca, od čega je trinaest u SDT-u. Kadrovski sastav tužilaštva je u proteklim decenijama građen prema partijskim sugestijama, ličnim preferencijama ranijih vrhovnih državnih tužilaca i rukovodilaca tužilaštava, nepotističkim mrežama i preporukama bezbjednosnih službi.

Ovakav sastav tužilaštva sada ima moć samoreprodukcije kroz mehanizam koji omogućava da tužioci imenuju pet članova Tužilačkog savjeta, preko Konferencije tužilaca.¹³ Drugim riječima, većina tužilaca ima mogućnost da održi negativne trendove u tužilaštvu, organizuje unutrašnji otpor pozitivnim promjenama i umjesto reformi u cilju podizanja integriteta zastupa poziciju statusa kvo. Međutim, ukoliko se ostvari napredak u deblokiranju Tužilačkog savjeta, imenovanjem novog VDT-a i uglednih pravnika, u slučaju razlike u mišljenju, državni tužioci neće imati većinu za odlučivanje (6:5).

Prostor za napredak u reformama postoji i u činjenici da će jednom broju državnih tužilaca mandat prestati po sili zakona usljed ispunjenja uslova za penziju. HRA ukazuje da „ni rukovodioci tužilaštava ni sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva nisu uradili ono na šta ih Zakon o državnim tužilaštvima obavezuje. Ovo posebno imajući u vidu činjenicu da iz Tužilačkog savjeta nije bilo oglašavanja po pitanju ocjene odredbi novog Zakona o PIO.¹⁴

Mogućnosti za razrješenje državnog tužioca su veoma sužene.¹⁵ Rukovodiocu državnog tužilaštva i državnom tužiocu prestaje funkcija i razrješava se vršenja funkcije ako je pravosnažnom presudom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora.¹⁶ Tužilac po zakonu može biti razriješen za najteže disciplinske prekršaje: ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje tužilačke funkcije (krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti za koje je propisana kazna zatvora), ili nestručno ili nesavjesno obavlja tužilačku funkciju.¹⁷ U dosadašnjoj praksi Tužilačkog savjeta i primjene odredbi o disciplinskoj odgovornosti, nijedan tužilac nije razriješen zbog nekog od navedenih razloga, niti su osim novčane sankcije za najlakše disciplinske prekršaje bili utvrđeni drugi ozbiljniji disciplinski prekršaji. Jedan tužilac je suspendovan jer se protiv njega vodi krivični postupak za krivično djelo zelenašenje

13 / Pet državnih tužilaca koji imaju stalnu funkciju i najmanje pet godina radnog iskustva u obavljanju tužilačke funkcije, od kojih četiri iz Vrhovnog državnog tužilaštava, Specijalnog državnog tužilaštva i viših državnih tužilaštava, a jedan iz osnovnih državnih tužilaštava, koje bira i razrješava Konferencija državnih tužilaca;

14 / Akcija za ljudska prava je prema dostupnim biografijama sa sajta tužilaštva izvela zaključak da su uslove za starosnu penziju i prestanak tužilačke funkcije ispunili: vrhovni državni tužilac Ivica Stanković, državni tužioci u VDT-u: Radmila Ćuković, Miljana Radović, Veselin Vučković i Petar Kapuci, specijalna državna tužiteljka Stojanka Radović, državni tužioci ODT Pljevlja Milivoje Tomčić i Božidarka Gačević.

15 / istekom mandata; ostavkom; ispunjenjem uslova za starosnu penziju; prestankom državljanstva.

16 / Amandman X na Ustav Crne Gore

17 / Pod nestručnim i nesavjesnim obavljanjem tužilačke funkcije smatra se ako državni tužilac: bez opravdanih razloga ne ostvaruje najmanje 50% rezultata u pogledu kvantiteta rada u odnosu na prosječna mjerila kvantiteta u određenoj vrsti predmeta koje utvrđuje Tužilački savjet, osim ako državni tužilac ne da valjane razloge zbog kojih nije ostvario rezultate u pogledu kvantiteta rada; započne vršenje poslaničke ili druge javne funkcije ili profesionalno obavljanje druge djelatnosti; bude ocijenjen dva puta uzastopno ocjenom ne zadovoljava; ima dva puta izrečenu disciplinsku sankciju za teže disciplinske prekršaje

koje nije neposredno u vezi sa obavljanjem funkcije.¹⁸ Sudbina optužnice i osmogodišnjeg suđenja dvojici sudija osnovnog suda na Cetinju za zloupotrebu službenog položaja, ukazuje na moguće kontroverze u odnosima suspenzije, razrješenja i konačnog ishoda sudskog postupka.¹⁹

Prvi zadaci SDT i SPO

Istinski nezavisno Specijalno državno tužilaštvo (SDT) sa novim rukovodstvom, može izvršiti reviziju svih krivičnih prijava za visoku korupciju, koje su proteklih godina podnijele nevladine organizacije, političke partije, pojedinci, a po kojima SDT nije postupao ili su odbačene bez valjanog obrazloženja. Pritom, treba objektivno primijetiti da se, makar u oblasti organizovanog kriminala, ne kreće od nule te da postoje i pozitivne pretpostavke uspostavljene tokom ranijeg perioda. Evropska komisija je u Izvještaju iz oktobra 2020 ukazala na neke trendove.²⁰

Reformisano Specijalno državno tužilaštvo (SDT) može paralelno sa radom na starim predmetima, raditi na novim predmetima koji će, očekivanje takođe postoji, „iskakati iz ormara” stare vlasti, kad jednom ključevi ormara budu u rukama nove vlade, a pristup informacijama omogućen na kvalitativno nov način i široj javnosti (medijima, NVO sektoru, građanima).

„Novo rukovodstvo će se susresti sa 50 zaposlenih, uključujući 13 specijalnih tužilaca i 34 državna službenika.”²¹ Svi specijalni tužioci su imenovani, a specijalni policajci zaposleni „uz amin” glavnog SDT-a i šefa Specijalnog policijskog odjeljenja (SPO), kao i domaće i međunarodne bezbjednosne provjere. Izvjesno je da su, prije ili kasnije, prihvatili su promovisane metode rada, ograničenja unutar kojih mogu da se kreću, nezdrave odnose hijerarhije i samostalnosti. Imamo razloga da vjerujemo da je jedan dio specijalnih tužilaca bio zadužen za predmete od posebnog interesovanja glavnog SDT-a, a da je jedan broj specijalnih tužilaca obavljao samo najjednostavnije poslove i vodio marginalne slučajeve. Moguće da među ovim tužiocima i policijskim službenicima postoji i jedan broj onih koji su sačuvali samostalnost i integritet, ali njih nije lako pouzdano identifikovati. Neki će, kao i na drugim mjestima, sami otići, a prirodni proces odliva kadrova takođe ne treba zanemariti. Drugi će pokušati da rade u skladu sa novim pravilima i zahtjevima. Određena imenovanja će morati da prođu reviziju zakonitosti.²²

18 / „Do okončanja krivičnog postupka za zelenašenje- Suspendovan tužilac”, DN Dan, 20. 10. 2018. godine, dostupno na: <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Hronika&clanak=667766&datum=2018-10-20>

19 / „Bili osumnjičeni za zloupotrebu službenog položaja- Cetinjske sudije oslobođene nakon osam godina sudskog procesa”, ND Vijesti, 2. 7. 2020. godine, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/447799/cetinjske-sudije-oslobodjene-nakon-osam-godina-sudskog-procesa>

20 / „Crna Gora ima određeni nivo spremnosti/umjereno je spremna za borbu protiv organizovanog kriminala. Postignut je određeni napredak, uključujući i realizaciju prošlogodišnjih preporuka, naročito u pogledu formiranja centralizovanog registra bankovnih računa, jačih kapaciteta i profesionalnosti policije, kao i većeg broja aktuelnih postupaka o oduzimanju imovine. Uspostavljeni su početni bilansi rezultata u oblasti trgovine ljudima i pranja novca. Unaprijeđena je unutrašnja organizacija i koordinacija agencija za sprovođenje zakona, što se odrazilo na sve veći broj istraga, hapšenja i zapljena.”

21 / Izvještaj EK 2020.

22 / „Specijalne tužiteljke Mitrović i Bošković na funkciji neustavno”, Fos media, 23. 10. 2019. godine, dostupno na: <https://fosmedia.me/infos/drustvo/fos-otkriva-specijalne-tuziteljke-mitrovic-i-boskovic-na-funkciji-neustavno-foto>

Novo rukovodstvo SDT-a će vjerovatno tražiti nove kadrove za pozicije specijalnih tužilaca, ali je veoma neizvjesno da li je moguće privući značajniju konkurenciju i kvalitet. U vrijeme stvaranja SDT-a, na konkurs za izbor deset specijalnih tužilaca, prijavilo se samo dvanaest kandidata.²³ Kada je bio aktuelan izbor šefa Specijalnog policijskog odjeljenja, naša kalkulacija govorila je da je oko 120 zaposlenih u Upravi policije ispunjavalo formalne uslove za ovu poziciju. U svakom slučaju, kadrovska obnova SDT/SPO će tražiti određeno duže vrijeme.

Možemo pretpostaviti, da ako SDT/SPO budu vrijedno radili na reviziji starih i otvaranju i efikasnom procesuiranju novih slučajeva, biće potrebno više zaposlenih, kako specijalnih tužilaca, tako i odgovarajućeg stručnog osoblja. Evropska komisija je ukazala da „ljudski resursi još uvijek nisu dovoljni da se nose s opterećenjem u SPO-u i drugim ključnim jedinicama. Policiji su potrebni stariji istražitelji za organizovani kriminal, šverc droge, stručnjaci zaduženi za posebne istražne mjere, stručnjaci za računarski kriminal, privredni kriminal i forenziku.”²⁴ Tržište kvalifikovanih kadrova za ove poslove u Crnoj Gori je veoma ograničeno. Moguće da se ovom specifičnom dijelu zapošljavanja može pristupiti na inovativan način, koji bi uključio i kadrove van Crne Gore (koji imaju naše državljanstvo ili mogu dobiti državljanstvo u zakonom propisanom postupku). Dugoročno gledano, Vlada može razviti posebne fondove i programe za specijalizaciju ovih kadrova, uključujući stipendiranje sa obavezom da se nakon okončanja studija određeni broj godina provede na radu u odgovarajućim državnim institucijama.

Šta je još važno za Tužilaštvo?

U razmatranju mogućnosti za provjeru integriteta državnih tužilaca, osim redovnih zakonskih mogućnosti, treba razmotriti iskustva Albanije kod uvođenja i primjene tzv. privremene ponovne evaluacije svih sudija i tužilaca (postupak provjere) koji je dao sljedeće rezultate:

*Privremena reevaluacija je neprestano napredovala, nastavljajući da daje opipljive rezultate, stoga ispunjavajući uslov za prvi IGC. Pod pokroviteljstvom Evropske komisije, Međunarodna nadzorna operacija nastavila je nadzirati postupak. Do sada je obrađeno više od 286 dosijea (slučajeva), što je rezultiralo razrješenjima u 62% slučajeva, uglavnom zbog pitanja koja se odnose na neopravdanu imovinu ili ostavke.*²⁵

Ovaj kontroverzni institut je promovisala međunarodna zajednica, SAD i EU, a odgovarajući zakon dobio je pozitivno mišljenje Venecijanske komisije.²⁶ Nevladina organizacija „Albanski Helsinški

23 / "Oglas tužilačkog savjeta – Za glavnog specijalnog tužioca i deset specijalnih tužilaca prijavilo se 15 kandidata", ND Vijesti, 29. 5. 2019. godine, dostupno na:

<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/179206/za-glavnog-specijalnog-tuzioca-i-deset-specijalnih-tuzilaca-prijavilo-se-15-kandidata>

24 / Izvještaj EK o CG 2020.

25 / Izvještaj Evropske komisije o Albaniji za 2020. godinu, 6. 10. 2020, dostupno na:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania_report_2020.pdf

26 / Mišljenja i studije Venecijanske komisije Savjeta Evrope za Albaniju, dostupne na:

<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=868&year=all>

komitet” sprovedila je nezavisni monitoring procesa i objavila nekoliko izvještaja u kojima je ukazala na izazove u ovom procesu.²⁷

Studija Svjetske banke ukazuje na to da je jedan od važnih izazova za integritet tužilaštva, „selektivni odabir slučajeva”. Ovu tvrdnju podržava čak 27% sudija, 64% advokata, ali i 8% državnih tužilaca saglasno je sa ovom tvrdnjom. Moguće je, imajući u vidu tradicionalnu obazrivost sudija i tužilaca u iskazivanju kritika, da je udio onih koji ovu tvrdnju smatraju tačnom, još veći među sudijama i tužiocima.²⁸ Kvalitetno upravljanje slučajevima otežava i činjenica da iako inicijalno predviđen i za sudstvo i za tužilaštvo, Pravosudni informacijski sistem (PRIS) nikada nije funkcionisao u tužilaštvu. U tužilaštvu od 2016. godine funkcionira poseban Informatički sistem za državno tužilaštvo - IBM Case Manager sistem. Dalji razvoj ovih sistema predviđen je Strategijom reforme pravosuđa i Strategijom razvoja Informatičko-komunikacionih tehnologija (IKT) pravosuđa 2016–2020.

Vještaci i vještačenje

Trebalo bi reformisati pravila angažovanja vještaka za potrebe tužilaštva. Sudski vještaci su posle svih reformi u pravosuđu ostali ispod radara javnosti i kontrole. Nije tajna da su se tužioci, a nažalost i sudije, čak i u par ekselans pravnim pitanjima, prečesto „poštapali” mišljenjima vještaka. Nije nepoznato da su pojedini vještaci imali privilegovane pozicije (nesrazmjerno veliki broj predmeta). Na brojne druge probleme u radu vještaka, ali i neregulisan status profesije, ukazivali su i iz Udruženja vještaka.²⁹ Razlog može biti nesporn, da su vremenom tužioci izgradili povjerenje u kvalitet rada pojedinih vještaka kojima su povjeravali predmete, ali je moguće i da su neki vještaci bili pogodni za davanje poželjnih mišljenja (već projektovanih stavova tužioca). Zatrpisanost velikim brojem predmeta povjerenim na vještačenje, nepovoljno utiče na ukupno vrijeme potrebno za okončanje tužilačkog posla. Odnos tužilaca i vještaka, kvalitet i integritet rada vještaka, moraju se bolje regulisati, a integritet se mora podići na viši nivo. Fokus reforme, iz ugla uloge tužilaštva u borbi protiv korupcije, mora biti stavljen na vještake finansijsko-ekonomske struke, koji su i najbrojniji a i najznačajniji za postupke u vezi sa pitanjima važnim za krivična djela korupcije.³⁰

Regionalna uporedna analiza o sudskim vještacima koju je sprovedla Svjetska banka ukazuje na brojna otvorena pitanja i daje značajne preporuke.³¹ U dijelu tužilaštva ova studija preporučuje da državno tužilaštvo usvoji pravila/podzakonska akta kojima bi se definisao način izbora vještaka u krivičnim predmetima od strane tužilaštava; kao i da usvoji podzakonske akte koji bi propisali obavezu urednog

27 / Izvještaj albanskog helsinškog komiteta dostupan je na:

<https://ahc.org.al/wp-content/uploads/2018/11/Study-report-on-monitoring-of-the-vetting-process-for-Judges-and-prosecutors-for-the-period-of-Jan17-Jun18.pdf>

28 / World Bank group, Result Oriented Review od Delivery od Justice in Montenegro, June 2019.

29 / „Inicijativa da udruženje sudskih vještaka preraste u komoru”, Cemi, 29. 5. 2017. godine, dostupno na:

<https://www.paragraf.me/dnevne-vijesti/29052017/29052017-vijest3.html>

30 / Samo u Udruženju vještaka je njih oko 60.

31 / Komparativna studija Svjetske banke dostupna je na:

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/381771552633135539/pdf/135320-WP-P161975-14-3-2019-15-16-2-ExaminingtheExpertsAComparativeAnalysisoftheRoleofExpertWitnessesinCourtSystemsoftheWesternBalkans.pdf>

vođenja spisa predmeta u krivičnom predistražnom postupku. Državno tužilaštvo hronično pati od nedostatka bilo kakvih podzakonskih akata, smjernica, vodiča koji bi propisali i usmjerili rad tužilaca u pitanjima koja nisu propisana zakonom.

Transparentnost tužilačkih akata

Konačni stav tužioca u pojedinom predmetu, mora biti vjerodostojno obrazložen. U slučaju kad tužilac podnese optužni akt, provjera tužilačkog stava se odvija pred sudom (potvrđivanje optužnice, suđenje, presude po žalbi itd). S druge strane, odluke tužilaca o odbacivanju krivične prijave uglavnom su van sistema sudske ili javne kontrole. Zakon o krivičnom postupku predviđa obavezu tužioca da podnosiocu krivične prijave dostavi „obrazloženo rješenje o odbacivanju krivične prijave“, kao i pravo podnosioca krivične prijave da uputi prigovor VDT-u na ovo rješenje. Međutim, često se čak i u slučajevima gdje je postojalo snažno interesovanje javnosti, tužilac opredjeljivao da zaobiđe obavezu obrazlaganja i kratko napiše da „nema djela za koje se goni po službenoj dužnosti“, bez obrazlaganja koje je radnje sproveo i na osnovu kojih argumenata je donio odluku o odbacivanju. Uz takvo „obrazloženje“ podnosilac krivične prijave nema mnogo mogućnosti da u prigovoru „napada“ odgovarajuće propuste u obrazloženju i prigovor učini argumentovanim. Nedostavljanje obrazloženog rješenja o odbacivanju ili obrazloženje lošeg kvaliteta može biti osnov za odgovarajuću sankciju ili ocjenu rada postupajućeg tužioca.

Ostaje onaj dio tužilačkih postupaka koji nisu završeni pred sudom, niti su završeni odbacivanjem krivične prijave. Riječ je o postupcima, odnosno slučajevima, koje su pokrenuli sami tužioci, na osnovu sopstvenih neposrednih ili posrednih saznanja. Odgovarajući tužilački akt kojim se predmet stavlja ad akta mora takođe biti obrazložen kako bi bio podložan redovnoj ili vanrednoj kontroli unutar hijerarhije tužilačke organizacije.

Da bi se postigla dosljednost i pravičnost pri donošenju diskrecionih odluka unutar postupka tužilaštva i na sudu, trebalo bi objaviti jasne smjernice, posebno u vezi sa odlukama o krivičnom gonjenju ili odustajanju.³²

U Mišljenju br. 9 iz 2014. godine Savjetodavnog vijeća evropskih tužilaca Komitetu ministara Savjeta Evrope o evropskim normama i načelima koji se odnose na tužioce ukazano je na potrebu da se usvoje i objave jasne smjernice, u cilju konzistentnosti i pravičnosti kod donošenja diskrecionih odluka, posebno kod odluka da se podigne ili odbaci optužba.³³

Na inicijativu Instituta alternativa, aktuelni Vrhovni državni tužilac je na ranijem tužilačkom portalu uveo praksu koja je u skladu sa međunarodnim standardima otvorenosti koje se odnose i na pravosudne organe, a to je praksa objavljivanja potvrđenih optužnica, u kojima bi u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti bila izvršena anonimizacija ličnih podataka. Posebno je izražena potreba objavljivanja optužnica za predmete od opšteg značaja za javnost, kao što su predmeti iz oblasti

32 / Ibidem.

33 / „Evropske norme i principi u vezi sa tužiocima“ (Rimska povelja) 2014. godine, dostupna na: <https://rm.coe.int/168074738b>

korupcije, organizovanog kriminala, ratnog zločina, terorizma, itd.³⁴ Međutim, tužioci nisu bili ažurni u objavljivanju optužnica, pa je potrebno razmotriti da se obaveza objave propiše i zakonom, jer ta praksa omogućava veću javnost i odgovornost rada Tužilaštva. Primjera radi, neke od potvrđenih optužnica iz 2015. godine objavljene su tek u martu 2018. godine. Na osnovu potvrđenih optužnica takođe se može bolje, i u kvantitativnom i u kvalitativnom smislu, pratiti i analizirati rad pojedinačnih specijalnih tužilaca, što je veoma važno za unapređenje ukupnih rezultata SDT-a. Naša analiza iz 2018. godine pokazala je, na osnovu 32 objavljena akta, da je jedan specijalni tužilac podnio preko polovine optužnica, dva tužioca su podnijela po jednu optužnicu, dok je jedan broj optužnica nepotpisan. Nevidljivost rada preko deset specijalnih tužilaca navodi na pitanje o kvalitetu izbora specijalnih tužilaca, koji se nisu istakli pokretanjem predmeta i čiji rad mora biti preispitivan kroz zakonom propisane procedure.

Osim potvrđenih optužnica, ni transparentnost zaključenih sporazuma o priznanju krivice nije na zadovoljavajućem nivou, pa Ministarstvo pravde treba da osigura da politike otvorenosti u pravosuđu dobiju na značaju.

Tužilaštvo, generalno posmatrano, predstavlja granu vlasti koja je pod slabim unutrašnjim i spoljnim nadzorom. Samostalnost tužilaštva u organizacionom smislu, kao i tužilaca u postupanju u pojedinačnim slučajevima, niko ne dovodi u pitanje. Primarni nivo kontrole je na rukovodiocima tužilaštava, dok je uloga i odgovornost VDT-a i Tužilačkog savjeta potencijalno veoma važna, ali neopravdano zapostavljena ili minimizirana. Ovo se mora promijeniti i zahtijeva preciziranje zakonskih obaveza i odgovornosti, kao i sankcije za njihovo neispunjavanje. Parlamentarni nadzor nad radom tužilaštva ostao je pravno nedorečen i praktično ograničen. Evropska komisija je ukazala da je skupštinski nadzor u oblasti korupcije „otežan odbijanjem tužilaštva da podnese izvještaj skupštinskom odboru za borbu protiv korupcije i prisustvuje na specijalnoj sjednici o *aferi Koverat*“.³⁵

Nadzor nad Upravom policije

Uprava policije (Policija) je državni organ oko kojeg je razvijen višestruki mehanizam kontrole i nadzora, ali se nijedan u praksi nije pokazao kao naročito efikasan u borbi za integritet policije i borbu protiv korupcije. Nema institucije koja je pod tako brojnim i obimnim nadzorom, počev od parlamentarnog nadzora (Odbor za bezbjednost i odbranu i Odbor za antikorupciju), unutrašnje kontrole, etičke komisije, disciplinske komisije, Savjeta za građansku kontrolu rada policije, Agencije za sprečavanje korupcije, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Agencije za zaštitu ličnih podataka i pristup informacijama. Određeni doprinos ovih kontrolora neupitno postoji, ali je daleko od njihove priželjkivane uloge i uticaja na izgradnju integriteta u policijskoj organizaciji. Institut alternativa je svoje nalaze o integritetu policije saopštavao kroz odgovarajuće analitičke studije u četiri uzastopne godine (2015, 2016, 2017, 2018).³⁶ Unapređenje svih oblika nadzora mora se naći u vrhu prioriteta Vlade, dok

34 / „Inicijativa za uvođenje prakse proaktivnog objavljivanja optužnica“, IA, 3. 11. 2014. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/inicijativa-za-uvodjenje-prakse-proaktivnog-objavljivanja-optuznica/>

35 / Izvještaj EK o CG 2020.

36 / „Procjena integriteta policije u Crnoj Gori (2016)“, IA, jun 2017. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/procjena-integriteta-policije-u-crnoj-gori-2016/>

je zadatak MUP-a da unaprijedi one mehanizme kojima raspolaže, tj. unutrašnju kontrolu i upravni nadzor.

Brojni video snimci i izvještaji o zloupotrebi ovlašćenja i torturi kao sredstvu za iznudu priznanja i naša posredna saznanja o visokom stepenu korišćenja takvih praksi u radu policije, govore u prilog tezi da postoji dominantna nesposobnost ili nespremnost da se koriste sofisticiranija sredstva policijskog operativnog rada i djeluje u okvirima zakona i ljudskih prava.

Dio mjera tajnog nadzora (MTN) je van snage

S druge strane, postoje objektivne prepreke, čak i nazadovanja u pravnom okviru koji uređuje ovlašćenja u borbi protiv kriminala. Evropska komisija je ukazala da nakon presude Ustavnog suda iz 2018. godine, „brojne specijalne istražne metode (SIM), ključne za vođenje krivičnih istraga, više nisu primjenjive. Tužilaštvu je uskraćeno korišćenje specijalnih istražnih metoda ili takozvane „kontrolisane isporuke“, kada se otkrije pošiljka droge i dozvoli njeno dalje kretanje u cilju obezbjeđivanja dokaza protiv počinitelaca. Ovo ozbiljno ometa borbu protiv teškog i organizovanog kriminala. Obnavljanje pune upotrebe specijalnih istražnih metoda, uz puno poštovanje ustavnih načela, treba da bude osigurano kao prioritet.”³⁷ Značajno je istaći da nakon ove odluke Ustavnog suda, Vlada nije preduzela zakonodavnu aktivnost koja bi nadomjestila pravnu prazninu nastalu ukidanjem odredbi Zakona o krivičnom postupku. Iako je ovom pitanju diskutovano na sjednicama radne grupe za pripremu i vođenje pregovora u oblasti pravne tekovine koja se odnosi na pregovaračko poglavlje 23, Ministarstvo pravde nije pripremio odgovarajući predlog izmjena i dopuna zakona.³⁸

ANB ne objavljuje bilo kakve podatke o svom radu, pa su javnosti nedostupne analize prijetnji po nacionalnu bezbjednost, uključujući i one u oblasti korupcije i organizovanog kriminala. Takvu praksu ANB, koja je nakon 2010. potpuno zatvorena za javnost smo uporno kritikovali.³⁹ Međutim, Uprava policije u više navrata je proizvela kvalitetan analitički dokument pod nazivom „Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala“ (SOCTA) čiji je veliki dio dostupan javnosti.⁴⁰ Ovaj dokument je nastao na zahtjev međunarodne zajednice i predstavlja dobru praksu policija EU vođenih obavještajnim radom. Čitanje ovog dokumenta pokazuje da je ono što se govori, piše i čuje o vrstama i oblicima kriminala, uglavnom tačno. Upoređivanjem zapisanog i rezultata u svakoj od opisanih oblasti kriminala, jednostavno je zaključiti da je urađeno malo. Već napisana SOCTA (i neka naredna, kvalitetnija) zato može biti najbolji putokaz za rad policije, ali i specijalnog tužilaštva. Nepoznato je u kojoj mjeri aktuelno VDT i SDT koriste SOCTA kao putokaz za svoj rad, a nije bilo davno kada je VDT tvrdilo kako nema „Bijelu knjigu kriminala“ što bi bio dokument koji sada odgovara onom dijelu SOCTA koji nije dostupan

37 / Izvještaj EK o CG 2020.

38 / Tematska sjednica Radne grupe za poglavlje 23 održana 6. 2. 2020.

39 / <https://institut-alternativa.org/intervju-za-agenciju-mina-do-2010-godine-je-bilo-vise-informacija-o-rad-u-anb-nego-danas/>

40 / „Intervju za agenciju MINA: Do 2010. godine je bilo više informacija o radu ANB nego danas“, IA, 18. 7. 2016, dostupno na: <https://mup.gov.me/upravapolicije/vijesti/136045/Uradena-Procjena-opasnosti-od-organizovanog-kriminala-SOCTA.html>

javnosti.⁴¹ Evropska komisija je takođe ukazala na činjenicu da Crna Gora treba strateški da koristi SOCTA za vođenje operativnih prioriteta u borbi protiv organizovanog kriminala.⁴²

Dok je dio ranijih krupnih problema u saradnji tužilaštva i policije razriješen uspostavljanjem SDT i SPO (hibridne forme tužilačke policije koja je i dalje formalni dio Uprave policije), u ostatku - najvećem dijelu tužilaštva i policije i dalje mogu biti aktuelni brojni izazovi.⁴³

Često je ukazivano da u Policiji radi veliki broj službenika, upoređivano sa drugim zemljama regiona i EU, a mjereno brojem policajaca na 100.000 stanovnika. Razmjer policijskih službenika i dalje je visok i iznosi 517/100.000 stanovnika (za prosjek EU od 326/100.000 u 2017. prema Eurostatu), ali, za razliku od većine država članica EU, Crna Gora u policiju uključuje i graničare (1.321 zaposlenih), neoperativno osoblje kao što su savjetnici i policijski službenici bez policijskog čina." Ukupni izdaci za bruto zarade zaposlenih u Upravi policije za 2019. godinu iznose 60.082.140,51 eura i čine 84,69% ukupnih izdataka Uprave policije.⁴⁴

Reorganizacija Policije

Kao što smo već ukazali, postoji potreba za „ukrupnjavanjem“ organizacionih jedinica u policiji koje rade na istim tematskim oblastima, tj. njihovog sastavljanja, bolje koordinacije, veće međusobne razmjene podataka. Evropska komisija je takođe ukazala na neke organizacione izazove i organiziranja jer „policija ima dvije jedinice zadužene za krivična djela povezana s drogama, jednu za krivična djela krijumčarenja droga i drugu za organizovanu trgovinu drogama. Ova druga sastoji se od samo osam zaposlenih, uprkos činjenici da je krijumčarenje droge glavna djelatnost crnogorskih kriminalnih grupa, koje uglavnom djeluju van zemlje. Potreba za većim brojem istražitelja u ovoj jedinici, omogućavanje da ova jedinica ima direktan pristup međunarodnim komunikacionim kanalima kao što je SIENA i obnavljanje pune upotrebe specijalnih istražnih metoda pitanja su kojima se treba prioritarno pozabaviti, kao i poboljšanjem efikasnosti sprovođenja zakona u ovoj oblasti. Borba protiv krijumčarenja droge glavni je prioritet nacionalne procjene opasnosti od teškog organizovanog kriminala (SOCTA).“⁴⁵

41 / „Slučaj Bijele knjige: Policija i tužilaštvo u neskladu“, Radio slobodna Evropa, 1. 4. 2013. godine, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/slucaj-bijele-knjige-policija-i-tuzilastvo-u-neskladu/24944609.html>

42 / Izvještaj EK o CG 2020.

43 / „Šest godina tužilačke istrage u Crnoj Gori“, IA, 31. 7. 2017, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/sest-godina-tuzilacke-istrage-u-crnoj-gori/>

„Iza brojki – Presjek rezultata specijalne borbe protiv organizovanog kriminala i „visoke“ korupcije“, IA, 9. 7. 2018, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2018/07/Iza-brojki-1.pdf>

44 / „Izvještaj o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja Uprave policije za 2019. godinu“, Državna revizorska institucija, 21. 9. 2020. godine, dostupno na: <http://www.dri.co.me/1/doc/Izvještaj%20o%20reviziji%20Godišnjeg%20finansijskog%20izvještaja%20Uprave%20policije%20za%202019.%20godine.pdf>

45 / Izvještaj EK o CG 2020.

Strategija razvoja Uprave policije, strateški dokument koji pokriva period 2016-2020 ističe ove godine, a njena realizacija bila je slaba i spora, na šta smo ukazivali.⁴⁶ Priprema novog dokumenta će zahtijevati snažnu političku podršku i liderstvo profesionalnog rukovodstva policije, otvorenost za participaciju zaposlenih i transparentnost procesa kroz učešće civilnog društva, što nije bio slučaj 2015. godine.⁴⁷ Priprema ovog dokumenta treba da prethodi krupnim zahvatima u vezi sa reformom policije.

Srednjoročne i dugoročne preporuke za reformu policije

Ključni problem je „kadriranje” odnosno zapošljavanje i napredovanje koje nije zasnovano na zaslugama, znanju, vještinama i ličnim sposobnostima od značaja za policijski posao. Crnogorska policija je decenijama funkcionisala kao socijalna služba za zbrinjavanje niskokvalifikovanih osoba bez zaposlenja. To se dugoročno održava na kvalitet rada i na nezadovoljstvo rukovodilaca kojima, i pored ogromnog broja službenika, uvijek fale službenici koji treba da odrade stvarne policijske zadatke. Drugim riječima, iako je policijskih službenika mnogo, „stvarnih” policajaca je malo.

Skoro ništa nije urađeno na tome da se utvrdi koje su to kompetencije potrebne za obavljanje policijskih poslova, te usmjeravanje onih zainteresovanih da se zaposle u Policiji, kao i onih koji su već u službi, da te kapacitete razviju. Umjesto toga, radi se upravo suprotno. Sa ciljem ubrzanijeg zapošljavanja, uporedo sa važećim obrazovnim programom na Policijskoj akademiji, koja traje dvije godine, prave se paralelni tromjesečni kursevi kako bi se što brže u Policiju „utrpalo” 90 novih policijskih službenika. Službenici sa „hitnog” kursa nisu ozbiljno osposobljeni za policijske poslove niti su savladali ljudska prava i primjenu složenih policijskih ovlašćenja, naročito upotrebu sile. Čak ni dvogodišnji program Policijske akademije nije na nivou na kojem bi morao da bude. To smo imali priliku da vidimo kada je đak generacije ove Akademije, svježe zaposlen, snimljen kako prekomjerno upotrebljava silu prilikom obavljanja policijskih dužnosti.

Jeftini kursevi za niskokvalifikovane kadrove se dalje negativno održavaju na životnu perspektivu tih kadrova. Službenici sa srednjom školom unutar Policije, nemaju mnogo mogućnosti za napredovanje u službi i ne mogu da popunjavaju viša radna mjesta. Oni će dugoročno biti nezadovoljni niskim primanjima. To je dovelo do problema „lažnih fakultetskih diploma” u Policiji o kojima se govorilo i na skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu. Budući da je policijski sistem po definiciji „karijerni”, često cjeloživotni, službenici koji nisu mogli da napreduju u hijerarhiji, okrenuli su se lakšim rješenjima.

Iako je godišnji budžet Uprave policije ogroman (73 miliona eura), od čega gotovo sve ide na zarade, ovaj iznos se dijeli na prekomjeran broj službenika. Navedeni iznos je više nego dovoljan da se napravi sistem plata kojim bi svi zaposleni bili zadovoljni. A da stvari budu još lošije, u skladu sa Pravilnikom o organizaciji i unutrašnjoj sistematizaciji MUP-a i Pravilnikom Policije, broj službenika sa policijskim ovlašćenjima će i dalje rasti, a isti „kolač” će da se dijeli sa novim kolegama. Međutim, suštinsko pitanje

46 / „Ubrzati reformu policije”, IA, 23. 3. 2017. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/saopstenje-ubrzati-reformu-policije/>

47 / „MUP simulirao javnu raspravu o Strategiji razvoja policije”, IA, 29. 12. 2015. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/saopstenje-mup-simulirao-javnu-raspravu-o-strategiji-razvoja-policije/>

koliko tih novih kolega će stvarno doprinosti unapređenju stanja bezbjednosti i da li će se bilo šta popraviti. Praksa davanja policijskih ovlašćenja onima koji ta ovlašćenja uopšte ne primjenjuju, samo da bi im se povećala zarada, pogubna je jer oni koštaju sistem a ne doprinose rješavanju problema na ulici. To je opet ranije pomenuti problem: mnogo administrativnih službenika sa značkom, malo policajaca. Takvim nestratiškim odlukama mora se što prije stati na put.

Takvi službenici, nepripremljeni za policijski posao, dolaze u službu gdje ih uglavnom ne čekaju dobro razvijene interne procedure niti operativni standardi postupanja. U takvim slučajevima, oni uglavnom zavise od svojih kolega i usputnog podučavanja, čime se prenose raniji načini rada, koji ponekad i nisu najbolji. Ovom problemu se mora posvetiti mnogo više pažnje, naročito imajući u vidu da i sitnim propustima policajci mogu da dovedu u opasnost i sebe i druge.

Novi Pravilnik Uprave policije napravljen je suprotno svim principima dobre organizacije policijske službe. Umjesto „ukrupnjavanja“ organizacionih jedinica i smanjivanja broja rukovodilaca, kako bi se unaprijedila efikasnost i „izoštrile“ linije odgovornosti, urađeno je sve suprotno. Već glomazan i trom sistem, dodatno je usložen. Takvo stanje će dugoročno otežavati koordinaciju i komunikaciju između organizacionih jedinica.

Konačno, dok Policija kaska, kriminal ide u korak sa vremenom. U perspektivi se mora razmišljati o osavremenjivanju policijskog aparata, novim tehnologijama, specijalizovanim kadrovima sa znanjima iz domena IT, bankarstva, forenzike, prepoznavanja nasilja nad djecom i ženama, internet-kriminala, itd.

Novi Zakon o unutrašnjim poslovima, na kom se radi od 2015. godine, a koji do danas nije usvojen, dobra je prilika da se naprave mnogi iskoraci u vezi sa brojnim problemima u Policiji i to takođe mora biti prioritet nove Vlade.

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

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

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

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

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturirane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo saradivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 107 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike.

Pokrenuli smo i tri internet stranice. Moj grad je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je Moja uprava, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal Moj novac rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih” podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je četiri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sprovedla međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.

www.institut-alternativa.org

www.mojgrad.me

www.mojauprava.me

www.mojnovac.me