



**ANTIKORUPCIJSKI
MEHANIZMI i
ODGOVORNOST
POLICIJSKIH SLUŽBENIKA
U**

CRNOJ GORI

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85803-15-4
COBISS.CG-ID 23831312

ISBN 978-86-85803-15-4



9 788685 803154 >



CENTAR ZA DEMOKRATIJU I LJUDSKA PRAVA

Antikorupcijski mehanizmi i odgovornost policijskih službenika u Crnoj Gori

Podgorica, decembar 2013.

Antikorupcijski mehanizmi i odgovornost policijskih službenika u Crnoj Gori

Izdavač

Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)
Bulevar Džordža Vašingtona 51 3/48
81000 Podgorica, Montenegro
Tel/fax: +382 20 234-114; +382 20 234 368
www.cedem.me

Za izdavača

Nenad Koprivica, izvršni direktor CEDEM-a

Autor

Emir Kalač

Prevod na engleski:

Nina Rmuš
Stevan Ulama

Prelom i štampa

Copy Centre

Dizajn korice

Nagihan Güneşer

Tiraž

100

Podgorica, decembar 2013.



Misljenja i stavovi iznijeti u ovom izveštaju su stavovi autora i ne moraju nužno odražavati stavove Misije OEBS-a u Crnoj Gori.

SADRŽAJ

SKRAĆENICE	6
O PROJEKTU – IDEJA, MOTIVI, CILJEVI I IMPLEMENTACIJA	7
UVOD	9
1. SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA (SPI)	11
1.1. Pravni okvir	11
1.2. Praksa	12
2. SKUPŠTINA	15
3. GRAĐANSKI NADZOR	18
3.1. Savjet za građansku kontrolu rada policije	18
3.1.1. Konkretni slučajevi	19
3.2. Civilno društvo - nevladine organizacije	20
4. UNUTRAŠNJI MEHANIZMI	22
4.1. Ovlašćenja unutrašnjih mehanizama	22
4.1.1. Podnosioci prijava za oblast korupcije	24
4.1.2. Rezultati unutrašnjih mehanizama	24
4.1.3. Opšti kapaciteti unutrašnjih mehanizama i izazovi u radu	26
4.1.4. Vidljivost unutrašnjih mehanizama	27
4.2. Plan integriteta	27
4.3. Lica koja prijavljuju korupciju – tzv. Zviždači (whistle-blowers)	29
5. SPOLJAŠNJI ANTIKORUPCIJSKI MEHANIZMI I FINANSIJSKA TRANSPARENTNOST	31
5.1. Uprava za antikorupcijsku inicijativu	31
5.2. Konflikt interesa	33
5.2.1. Osnovna ovlašćenja	33
5.2.2. Podaci o Upravi policije i Ministarstvu unutrašnjih poslova	35
5.3. Finansijska transparentnost	35
5.3.1. Javne finansije – Državna revizorska institucija	35
5.3.2. Javne nabavke	37
6. PROCESUIRANJE KORUPCIJE U POLICIJI	39
6.1. Pravni okvir i praksa	39
6.2. Odgovornost direktora policije	42
ZAKLJUČAK	43
PREPORUKE	45
BIBLIOGRAFIJA	47

SKRAĆENICE

AP	Akcioni plan
AZLP	Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama
DCAF	Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga
DPS	Demokratska partija socijalista
SPI	Slobodan pristup informacijama
DRI	Državna revizorska institucija
KSSI	Komisija za utvrđivanje konflikta interesa
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore
NVO	Nevladina organizacija
OEBS	Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
OMIM	Misija OEBS-a u Crnoj Gori
OUKP	Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije
RSB	Reforma sektora bezbjednosti
SDP	Socijaldemokratska partija
SNP	Socijalistička narodna partija
SOBO	Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu
UP	Uprava policije
UAI	Uprava za antikorupcijsku inicijativu
UJN	Uprava za javne nabavke

O PROJEKTU – IDEJA, MOTIVI, CILJEVI I IMPLEMENTACIJA

Projekat *Antikorupcijski mehanizmi i odgovornost policijskih službenika u Crnoj Gori*, realizovao je Centar za demokratiju i ljudska prava (**CEDEM**), uz podršku Misije Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (**OEBS**) u Crnoj Gori. Početna ideja za ovaj projekat javila se nakon održavanja regionalnih radionica na temu jačanja kapaciteta organizacija civilnog društva na Zapadnom Balkanu za istraživanje korupcije u policiji, organizovanih od strane Centra za bezbjednost, razvoj i vladavinu prava (**DCAF**) iz Ženeve.

Pitanje korupcije predstavlja jedan od najvećih izazova u demokratizaciji Crne Gore i na putu ostvarivanja ključnih spoljno-političkih prioriteta – učlanjenja Crne Gore u Evropsku uniju i NATO. Ovo pitanje je u fokusu svih domaćih i međunarodnih aktera, a pitanje procjene uspješnosti mehanizama za borbu protiv korupcije jedna od centralnih tema debata u društveno-političkom diskursu. Sa dostignućima države i očekivanjima Evropske unije u ovom kontekstu, upoznati su svi zainteresovani subjekti, ali i cjelokupna javnost Crne Gore. Početak pregovora u najosjetljivijim poglavljima za države u ovom dijelu Evrope: 23. Pravosuđe i osnovna prava i 24. Pravda, sloboda i bezbjednost, uslovljen je konkretnim očekivanjima Evropske unije, što je jasno navedeno u tzv. „Skrininzima“¹ za ova dva poglavlja, kao i posljednjem izvještaju o napretku. Vlada Crne Gore, odnosno Radna grupa zadužena za poglavlje 23, je na nalaze iz skrininga odgovorila objavljivanjem **Akcionog plana za poglavlje 23. Pravosuđe i fundamentalna prava**. Ovaj dokument bi trebalo da, najkraće rečeno, predstavi način na koji će se država suočiti sa svim izazovima prepoznatim u oblasti vladavine prava, bezbjednosti i poštovanja ljudskih prava.

Odgovornost različitih karika u lancu institucija zaduženih za borbu protiv korupcije trenutno predstavlja najznačajniji izazov. Ipak, s obzirom da se radi o vrlo širokoj temi, te imajući u vidu sopstvene kapacitete za istraživanje ove problematike, opredijelili smo se da fokus stavimo na odgovornost jedne od ključnih karika ovog lanca, te jednog od centralnih subjekata sistema bezbjednosti Crne Gore – policije. S obzirom da je ovo jedan od prvih projekata koji će tretirati pitanje korupcije u policiji u Crnoj Gori, smatrali smo da je najbolje započeti sa ocjenom dometa svih preventivnih i represivnih antikorupcijskih mehanizama. Osim što ćemo se baviti njihovim rezultatima u borbi protiv korupcije u policiji, nastojaćemo da ukažemo i na značaj saradnje države sa organizacijama civilnog društva, čije uključivanje u društvene reforme predstavlja jedan od prvih koraka na putu dalje konsolidacije demokratije u Crnoj Gori.

1 Izvještaji o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru

Međutim, ono što je primarni cilj studije jeste afirmacija odgovornosti i transparentnosti u radu policijskih službenika, a sve u svjetlu doprinosa reformi sektora bezbjednosti u Crnoj Gori.

Samo istraživanje uključilo je sve značajnije subjekte. Lista je dugačka, a sa ciljem stvaranja jedne objektivne studije, nastojali smo da ispratimo rad svih relevantnih aktera. Značaj ovakvog istraživanja je višestruk. Najprije, istraživanjem su identifikovane sve problematične oblasti koje se tiču različitih mehanizama u borbi protiv korupcije u policiji. Na taj način ćemo moći da ocijenimo dosadašnje domete, ali ćemo nastojati da ukažemo i na promjene koje treba preduzeti u cilju jačanja postojećih mehanizmama. Takođe, studija će doprinijeti povećanju integriteta, tako što će ukazati na različite aspekte odgovornosti policijskih službenika. Dalje, studija će pružiti informativni materijal sa kojim će svi građani moći da se upoznaju, i na taj način imati uvid u problematične oblasti u koje javnost ima ograničen uvid. Na kraju, cilj studije jeste da doprinese sveukupnim naporima za jačanje demokratskog imidža policijske službe, što će, opet, zavisiti od sveukupne demokratizacije društva.

UVOD

„Biću potpuno jasan: ne smiju se tolerisati, a i neće, bilo kakve koruptivne radnje ili zloupotreba moći među pripadnicima službi bezbjednosti.“²

Zakonske i institucionalne pretpostavke za reformu sektora bezbjednosti (RSB) u Crnoj Gori postoje ali brojni su izazovi u svakodnevnoj praksi. Dometi i uspjeh RSB će zavisiti od nivoa uticaja politike, odgovornosti i transparentnosti, ali i uključenosti civilnog društva. Tu se ne misli samo na nevladine organizacije i medije već i na akademsku zajednicu, čija podrška je u dobroj mjeri izostala u početnim fazama reforme. Stoga će uloga civilnog društva biti od krucijalnog značaja za postizanje društvene legitimizacije institucija sistema bezbjednosti u Crnoj Gori.

Policija predstavlja jedan od stubova nosilaca sistema nacionalne bezbjednosti u Crnoj Gori, a njena demokratizacija jedan je od najvažnijih reformskih procesa. Postoji više oblasti koje zaslužuju pažnju u okviru sveobuhvatne reforme policije, a jedna od najznačajnijih jeste *odgovornost* policijskih službenika.³

Prema Vladinim podacima, izvještajima Evropske komisije, ali i istraživanjima javnog mnjenja, policija je jedna od institucija sa visokim rizikom od pojave korupcije. Akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014 sadži posebne mjere za prevenciju korupcije u policiji (9 mjera), čime će se aktivnosti u okviru ovog AP skoncentrisati na mjere kojima se omogućava praćenje mjerljivih rezultata u dijelu suzbijanja korupcije u policiji.⁴

Pozicija policije, s obzirom na posao koji obavlja, pod posebnom je pažnjom svih domaćih (institucija i civilnog društva) i međunarodnih (organizacija, diplomatskih predstavništva) aktera. Ne samo zbog njenih dometa u oblasti otkrivanja krivičnih djela sa elementima korupcije, već i zbog realne mogućnosti korupcije unutar same Uprave policije.

2 Iz govora ministra unutrašnjih poslova, Raška Konjevića, povodom Dana unutrašnjih poslova, 2. oktobra.

3 Vidjeti više u: Stojanović, Sonja, Gajić, Novak, Reforma policije u Crnoj Gori 2006.-2013., OEBS, 2012

4 Vlada Crne Gore, Akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013 - 2014. godine, str. 32-33.

Vlada Crne Gore je u poslednjih nekoliko godina, u svjetlu suočavanja sa dvijema najozbiljnijim prijetnjama demokratizaciji Crne Gore i njenom članstvu u Evropsku uniju - korupcijom i organizovanim kriminalom, preduzela brojne aktivnosti sa ciljem reforme zakonodavnog i institucionalnog okvira. Pritom, došlo je do stvaranja nekih novih mehanizama za borbu protiv korupcije, kao i jačanja postojećih. Za potrebe ove studije, nastojaćemo da ocijenimo domete svih preventivnih i represivnih mehanizama. Analiziraćemo sljedeće oblasti: 1) Slobodan pristup informacijama, 2) Skupština, 3) Građanski nadzor, 4) Unutrašnji mehanizmi, 5) Spoljašnji antikorupcijski mehanizmi i finansijska transparentnost, 6) Procesuiranje korupcije u policiji. Mehanizmi kao što su Plan integriteta i zaštita lica koja prijavljuju korupciju, tzv. zviždača, biće analizirani u okviru analize rezultata koje su ostvarile institucije zadužene za internu kontrolu i nadzor nad policijom.

1. SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA (SPI)

SPI, zamišljen kao mehanizam za unaprjeđenje transparentnosti državnih institucija, nije ispunio očekivanja za sedam godina primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz 2005. godine. „Čutanje administracije“, slaba kaznena politika, nepostojanje organa koji bi odlučivao u žalbenom postupku na nivou državne uprave i slabi administrativni kapaciteti institucija za primjenu ovog zakona predstavljali su centralne probleme u najvećem dijelu primjene zakona.

Donošenjem novog zakona o SPI 2012. godine, njegovim usklađivanjem sa zakonima o tajnosti podataka i podataka o ličnosti, te jačanjem kaznenih mehanizama, stvorena je osnova za poboljšanje stanja u ovoj oblasti. Međutim, određene odredbe zakona kojima se, zarad zaštite ekonomskih i nacionalnih interesa, može uskratiti pristup podacima koji mogu ukazati na korupciju, kao i dosadašnja praksa, ne daju previše nade da će napredak biti ostvaren u skorijem periodu.

1.1. Pravni okvir

Pravo građanina “da zna” u Crnoj Gori je zagaranovano Ustavom i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama (SPI), kao i ratifikovanim međunarodnim ugovorima. Prvi Zakon o SPI donesen je 2005. godine. U periodu 2011-2012, iz pomenutih razloga, zakonodavstvo koje reguliše slobodan pristup informacijama, zaštitu privatnosti i tajnost podataka, bilo je predmet međusobnog usklađivanja. Ovaj proces je zaokružen u julu 2012, donošenjem novog Zakona⁵. Naime, Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj 23. juna 2011. Godine, usvojila Analizu potreba o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama, Zakona o tajnosti podataka i Zakona o zaštiti osobnih podataka. Ovoj analizi, pripremljenoj od strane Međuresorne radne grupe, prethodili su nalazi Evropske komisije, objavljeni u Analitičkom izvještaju za 2010. U ovom dokumentu, između ostalog, istaknuto je da zakone treba uskladiti “kako bi se spriječila neopravdana ograničenja pristupa informacijama koje se moraju učiniti javnima i konsolidovala nadzorna uloga civilnog društva”⁶.

5 Skupština Crne Gore, *Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, “Sl. list Crne Gore, br. 44/2012”

6 Analitički izvještaj koji prati Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, str. 25.

Cilj novog Zakona o SPI jeste da inkorporira standarde i principe Konvencije o pristupu službenim dokumentima Savjeta Europe. Novi instrumenti su uvedeni: obaveza proaktivnog objavljivanja širokog spektra informacija relevantnih za javnost; prekršajna odgovornost je jasnije definisana i proširena; drugostepeni organ za cijelu državnu upravu je sada nezavisna institucija - Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, koja je ranije bila zadužena samo za zaštitu privatnosti. Međutim, Agencija ima ograničene kadrovske i tehničke kapacitete za primjenu novih nadležnosti, zbog malog broja zaposlenih i nedostatka iskustva u ovoj oblasti. Trenutno se pitanjem slobodnog pristupa informacijama bave dva službenika. S obzirom na ovakvo stanje, Agencija je preduzela odgovarajuće mjere, kako bi se kapaciteti unaprijedili. Prilikom usaglašavanja konačnog iznosa Budžeta Agencije za 2014. godinu sa predstavnicima Ministarstva finansija postignut je usmeni sporazum o potrebi urgentnog popunjavanja slobodnih radnih mjesta u Odsjeku za pristup informacijama, i to na mjestima pravnog savjetnika i inspektora-kontrolora u ovoj oblasti.⁷ Dalje, osim novog institucionalnog mehanizma, zakon uvodi i neke značajne restrikcije na pristup informacijama, sa ciljem zaštite privatnosti i tajnosti podataka. S obzirom na ta ograničenja i dosadašnju praksu, postoji velika zabrinutost da će pristup nekim osjetljivim vrstama informacija, posebno onima od ekonomskog značaja, koje mogu ukazivati na korupciju i sukob interesa, biti otežan. U smislu očiglednog nedostatka sankcija za kršenje zakona, te slabih administrativnih kapaciteta, praćenje rada Agencije i Upravnog suda (koji je odgovoran za sudsku zaštitu), biće od presudne važnosti za građane kako bi efikasno koristili ovo pravo.

1.2. Praksa

Kada je riječ o praksi, najveći broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama dolazi od organizacija civilnog društva, a broj građana koji koristi ovaj instrument je na vrlo niskom nivou. Procjene o dometima i djelotvornosti Zakona o SPI u periodu u kom se primjenjuju su različite. Međutim, svi relevantni akteri - državne institucije, Delegacija EU i civilno društvo, saglasni su u pogledu problematičnih oblasti. To su: tzv. „čutanje administracije“; ograničeni kapaciteti državnih institucija za primjenu zakona, nepoštovanje rokova i procedura, nedostatak djelotvorne kaznene politike, nedostatak proaktivne kulture u objavljivanju informacija, itd.

Pitanjem transparentnosti sektora bezbjednosti detaljno smo se bavili u nekim prethodnim studijama, a poseban prostor slobodnom pristupu

⁷ Odgovori na upitnik, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Decembar 2013

informacijama posvetili smo u studiji „Reforma sektora bezbjednosti Crne Gore 2009-2012.“ u kojoj postoje brojni podaci za dati period. Uprava policije (UP) i Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) su u tom periodu funkcionisali kao dva odvojena državna organa, pri čemu je MUP bio drugostepeni organ za žalbe izjavljene protiv UP; način na koji su ova dva organa primjenjivali zakon o SPI označen je kao negativan primjer. U okviru ove studije pokušaćemo da analiziramo rezultate za period od donošenja novog Zakona o unutrašnjim poslovima, s obzirom na promjene koje je, u organizacionom smislu, donio.

Iako je još uvijek rano ocjenjivati primjenu novog Zakona o SPI, s obzirom na to da je stupio na snagu tek u februaru ove godine, javnost je već upoznata sa nekim izazovima u ovoj oblasti. Na samom startu, treba podsjetiti da je direktor Agencije neposredno pred početak primjene Zakona tražio njeno odlaganje, budući da ova institucija nije bila spremna za novo veliko ovlašćenje. S obzirom na to da je ova intervencija došla sa zakašnjenjem, nije prihvaćena.

Agencija je u periodu februar-septembar riješila sve žalbe koje je razmatrala, a bilo ih je 403. Od tog broja, 295 je usvojeno u potpunosti, 7 djelimično a zaključkom su obustavljene 54 žalbe. Odbijeno je 46 žalbi, odnosno oko 10 %. Na rješenja Savjeta izjavljeno je 38 tužbi, podnesenih uglavnom od strane NVO-a, a u manjem broju slučajeva od strane novinara i građana. Samo jedna presuda je donesena, i to u korist Agencije.⁸ Što se tiče konkretnih podataka u vezi MUP-a, Agencija je u periodu od 17. februara 2013. godine do 4. decembra 2013. zaprimila 6 žalbi koje su izjavljene zbog povrede pravila postupka – nedonošenja rješenja od čega je u jednom slučaju donijet zaključak zbog obustavljanja postupka jer je podnosilac odustao od žalbe jer je MUP donio rješenje. U 5 predmeta Savjet Agencije je donio rješenje kojim se nalaže MUP-u da donese rješenje po podnijetim zahtjevima za slobodan pristup u zakonskom roku, a ova institucija nije u saznanju da su podnijete tužbe u predmetnim slučajevima.⁹ Ono što je zasigurno iskorak MUP-a, jeste proaktivno objavljivanje informacija, po kojem je ovo ministarstvo ispred ostalih. Prema istraživanju¹⁰ Centra za demokratsku tranziciju, sa ukupno 69% ispunjenih indikatora, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je jedno od dva prvorangirana ministarstva, koje ispunjava oko 70% zakonskih

8 Portal Vijesti, *O slobodnom pristupu informacijama se mora odlučivati brzo*, <http://www.vijesti.me/vijesti/o-slobodnom-pristupu-informacijama-se-mora-odlucivati-brzo-clanak-151647>, Pristup: 01.10. 2013, 13:49h

9 Odgovori na upitnik, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Decembar 2013

10 Radi se o projektu *Monitoring sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama*, više na: <http://www.cdtmn.org/index.php/projekti/dobro-upravljanje/projekti-vlada-i-uprava/225-sloboda-informacija-bolja-demokratizacija>

obaveza. Međutim, MUP još ima dosta toga da uradi kako bi u potpunosti poštovao odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje se tiču proaktivnog objavljivanja informacija na internet stranici.¹¹

Prilikom obilježavanja Međunarodnog dana prava javnosti da zna, 28. septembra, Predsjednik Savjeta Agencije saopštio je lični stav o neadekvatnosti rokova, ističući da su „rokovi od 15 dana kratki za odlučivanje, a Agencija se kažnjava prekršajno određenim iznosima ako ne odluči u određenom roku i dostavi rješenje“¹². Konačno, nevladine organizacije koje se pitanjem transparentnosti¹³ bave godinama unazad ukazale su na kršenja zakona i nastavak kulture zatvorenosti institucija.

11 Pretraživanjem zvanične internet stranice MUP-a, u CDT-u su utvrdili da nedostaje sljedeće: 1. Javni registri i javne evidencije; 2. Mišljenja eksperata na nacrtu i predloge zakona; 3. Rješenja i druga pojedinačna akta koja su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica; 4. Baza sa informacijama iz 2013. godine kojima je po zahtjevu odobren pristup.

12 Portal Radio i Televizije Crne Gore, AZLP: Riješene 403 žalbe, <http://www.rtcg.me/vijesti/politika/31540/eto-nas-kad-izvedete-njegosa.html>, Pristup: 13.10.2013 u 13:57h

13 Vidjeti: Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, www.mans.co.me, i Centar za demokratsku tranziciju, www.cdtmn.org

2. SKUPŠTINA

Svoj doprinos demokratizaciji institucija i društva uopšte, Skupština Najčešće daje dvojako – donošenjem zakona i, kontrolom i nadzorom.

U oblasti zakonodavstva, izdvajaju se četiri grupe zakona značajne za oblast korupcije: ¹⁴1) zakoni koji kriminalizuju korupciju; 2) zakoni koji promovišu transparentnost i odgovornost; 3) zakoni koji regulišu mandat i ovlašćenja policije, i 4) zakoni na osnovu kojih se formiraju institucije nadzora. Skupština Crne Gore ostvarila je intenzivnu i uspješnu zakonodavnu aktivnost u posljednjih nekoliko godina, što je prepoznato i od strane Evropske unije¹⁵ i od strane civilnog društva. Krivična djela u oblasti korupcije su detaljno razrađena u novom Krivičnom zakoniku i Zakonu o sudovima (1), uspostavljen je pravni balans u oblasti slobodnog pristupa informacijama, zaštiti ličnih podataka i tajnosti podataka (2); donesen je novi Zakon o unutrašnjim poslovima, čija ključna novina jeste vraćanja Uprave policije pod okrilje MUP-a, a za koji se očekuje da će doprinijeti odgovornosti i efikasnosti policije (3), a zakoni kojima su uspostavljeni, odnosno ojačani različiti kontrolni i nadzorni mehanizmi su doneseni i primjenjuju se, sa manje ili više uspjeha, u svakodnevnoj praksi (4).

Ako se može smatrati da je Skupština ojačala na legislativnom planu, onda se to definitivno ne može reći za oblast kontrole i nadzora. Uprkos strukturi koja je prilično specijalizovana i zakonski dobro „opremljena“ za nadzor nad sektorom bezbjednosti, veći rezultati se još uvijek očekuju. To se odnosi i na radna tijela i na plenum. Pretpostavke za bolji nadzor nad policijom i sektorom bezbjednosti uopšte, stvorene su donošenjem Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane 2010. godine. Pitanjem odgovornosti u policiji, te eventualnoj umiješanosti policijskih službenika u koruptivne radnje i povezanost sa kriminalnim grupama, Odbor za bezbjednost i odbranu se bavio u okviru sjednica na kojima su se razmatrali izvjestaji o radu Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, kao i u okviru sjednica koje su bile zatvorene za javnost. Više detalja, osim onoga što je navedeno u zaključcima, nije moglo biti objavljeno zbog tajnosti sjednica, te činjenice da se radi o slučajevima koji su predmet kontinuiranog praćenja.

Dalje, Skupština je osnovala Odbor za antikorupciju na čijem čelu je predstavnik opozicije, a čije rezultate treba tek očekivati. Nadležnosti ovog

14 DCAF, *Uputstva za očuvanje policijskog integriteta*, str. 192

15 Izvještaji o napretku Crne Gore za 2011, 2012 i 2013. godinu

tijela su 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 u ovoj oblasti i predlaže njihove izmjene, itd. Treba dodati da su poslanici u ovom Odboru, usvajanjem Zakona o izmjeni zakona o tajnosti podataka dobili pristup tajnim podacima, što će ojačati mehanizme predviđene Poslovníkom Skupštine¹⁶. Ipak, u svom dosadašnjem radu ovo radno tijelo je bilo pasivno u odnosu na ono što je je bilo predviđeno godišnjim Planom o radu s obzirom na brojne izazove u oblasti borbe protiv korupcije. Takođe, godišnjim planom¹⁷ je bilo predviđeno da Odbor za antikorupciju do kraja II kvartala ove godine razmotri izvještaje o radu Vrhovnog državnog tužioca, Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, Agencije za nacionalnu bezbjednost, te Sudskog savjeta, u dijelu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Međutim, ova aktivnost nije realizovana na zasebnoj sjednici, u predviđenom roku.

Jedna od aktivnosti na polju borbe protiv korupcije u policiji iz 2013. godine, koja je izazvala pažnju svih javnih aktera jeste skupštinska rasprava i donošenje Zakona o dopunama zakona o unutrašnjim poslovima, kojim je stvorena osnova za regulisanje pitanja prijave imovine policijskih službenika. Da napomenemo, pitanje imovine službenika iz struktura bezbjednosti otvoreno je krajem prošle godine upravo u Skupštini, prilikom predstavljanja izvještaja Državne revizorske institucije o Agenciji za nacionalnu bezbjednost. O ovoj temi raspravljalo se i pred Odborom za bezbjednost i odbranu, kao i na plenumu. Početkom ove godine, grupa poslanika Socijaldemokratske partije inicirala je regulisanje pitanja imovine policijskih službenika, tako što su predložene dopune Zakona o unutrašnjim poslovima. Treba dodati da je ovo pitanje bila jedna od obaveza iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. O ovoj inicijativi se raspravljalo i na sjednicama Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, i na plenumu. Nakon tih rasprava, došlo je do usvajanja Zakona o dopunama zakona o unutrašnjim poslovima u julu¹⁸, kojom je uvedena obaveza evidentiranja imovine policijskih službenika. Predviđeno je da Ministarstvo unutrašnjih poslova vodi evidenciju, a da ministar odredi „sadržaj, način kontrole imovinskog kartona i zvanje policijskih službenika“ čija će imovina biti predmetom prijavljivanja. Takođe, istim zakonom je bilo predviđeno da pomenuti Pravilnik o imovinskom kartonu bude donesen mjesec dana nakon

16 Skupština Crne Gore, *Zakon o izmjeni Zakona o tajnosti podataka*, „Službeni list Crne Gore, broj 14/2013

17 Skupština Crne Gore, Odbor za antikorupciju, Plan rada za 2013. http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina//cms/site_data/IZVJESTAJI%202013/PLAN-11111111111111111111111111111111.pdf

18 Skupština Crne Gore, *Zakon o dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima*, „Službeni list Crne Gore, broj 36/2013”.

što isti stupi na snagu, ali se na donošenje Pravilnika čekalo do oktobra.

Ono što se od Parlamenta očekuje jesu aktivnija kontrola i nadzor nad radom Vlade, a pogotovo policije, u smislu postizanja konkretnih rezultata na polju borbe protiv korupcije. Tu prije svega mislimo na finansijski nadzor policije. Ovo očekivanje Parlament treba da adresira i pravosudnim organima, ali i nezavisnim tijelima (Državnoj revizorskoj instituciji, u prvom redu) kojima neposredno daje legitimitet. Takođe, na onim sjednicama na kojima se raspravlja o rezultatima i aktivnostima policije na polju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, treba raspravljati i o podložnosti i eventualnoj umiješanosti samih policijskih službenika u korupciju. Ne manje važno, Skupština treba da nastavi otvorenu saradnju sa civilnim društvom, tj. nevladinim organizacijama i medijima, kako bi se procesi držali otvorenim.

3. GRAĐANSKI NADZOR

3.1. Savjet za građansku kontrolu rada policije

Građanska kontrola rada policije u Crnoj Gori institucionalno se ostvaruje posredstvom Savjeta za građansku kontrolu rada policije, na osnovu Zakona o unutrašnjim poslovima. Ovaj zakon predviđa tri prstena kontrole policije: parlamentarnu, unutrašnju i građansku kontrolu. Uvođenjem Savjeta učinjen je formalni iskorak s obzirom na to da je konstituisanje ovog tijela označilo zaokruživanje jednog vrlo sofisticiranog pristupa na polju građanske kontrole, odnosno nadzora policije, koji je, makar po svojoj strukturi – svojstven vrlo malom broju zemalja.

Ono što je Savjet sebi stavio u zadatak, jeste procjena primjene policijskih ovlašćenja, zaštita prava i sloboda građana Crne Gore, djelotvornija primjena Zakona o unutrašnjim poslovima i drugih srodnih domaćih propisa i doprinos daljem razvijanju policijskog servisa u Crnoj Gori i unaprjeđenja povjerenja javnosti u isti.¹⁹ Takođe, u jednom od ranijih razgovora sa predsjednikom rečeno nam je da će jedan od prioriteta Savjeta u 2013. godini, između ostalog²⁰, biti borba protiv korupcije u policijskim redovima.

Ocjene o dosadašnjim dometima ovog tijela su oprečne, a sami članovi Savjeta su više puta javno govorili o problemima i ograničenjima sa kojima su se suočavali u svom radu. Između ostalog, izdvajaju se: neadekvatni materijalni i administrativni resursi²¹, povremeni zastoji u pristupu potrebnim informacijama, itd.

U kontekstu borbe protiv korupcije u policiji, Savjet za građansku kontrolu rada policije analizira radnje policije koje dovode do kršenja ljudskih prava i sloboda. Kada uopšteno govorimo o korupciji i načinu na koji Council postupa u ovakvim slučajevima, treba imati u vidu da je broj pritužbi građana mali²². I

19 Savjet za građansku kontrolu rada policije, Zvanična web stranica Savjeta, http://www.kontrolapolicije.me/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=102

20 U istom razgovoru nam je rečeno da će se Savjet pozabaviti i pitanjem povratka na posao pravosnažno osuđenih policajaca, kao i pitanjem mentalnog zdravlja policajaca.

21 Administrativne poslove za potrebe Savjeta obavlja Sekretar Odbora za bezbjednost i odbranu

22 Malo pritužbi na rad policije u slučajevima korupcije, Portal Vijesti, <http://www.vijesti.me/vijesti/malo-prituzbi-rad-policije-slucajevima-korupcije-clanak-105269>, Pristup: 11. Septembar 2013. 12:44h

to uprkos istraživanjima koja pokazuju da je percepcija korupcije u policiji²³ svake godine sve veća.

3.1.1. Konkretni slučajevi – Izvještajni period 2011.

Savjet, dakle, u svom radu nije imao veliki broj slučajeva u kojima je ocjenjivao odgovornost pripadnika policije za eventualne koruptivne radnje. Ipak, Savjet je na sopstvenu inicijativu radio na slučaju koji je bio predmet pažnje javnosti, a tiče se **otpuštanja grupe policijskih službenika tadašnje Ispostave granične policije Berane**. Prema tvrdnjama pomenute grupe policijskih službenika, do njihovog otpuštanja je došlo zbog diskriminacije po vjerskoj i nacionalnoj osnovi, te progonu zbog izjava o prekograničnom švercu na granici sa Kosovom, koji je aminovan od strane tadašnjeg rukovodioca Ispostave granične policije u Beranama.²⁴ Svi detalji ovog slučaja dostupni su u Izvještaju Savjeta za 2011. godinu, a ono zbog čega je ovaj slučaj imao reperkusije ne samo na nacionalnom, već i na međunarodnom nivou²⁵, jesu problemi koji u dužem vremenskom intervalu negativno utiču na kredibilitet policije. Prije svega, radi se o navodima o prekograničnom švercu na granici Crne Gore sa Kosovom, pitanju koje se nerijetko poteže od strane opozicije i dijela medija u debati o uspjehu policijskih i pravosudnih organa na polju borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije.

U ovom konkretnom slučaju, Savjet je ostvario intenzivnu aktivnost na rasvjetljavanju svih činjenica, a takođe „... se založio za povratak na posao svih imenovanih policajaca, uključujući i Gorana Stankovića i Nusreta Đozovića“²⁶. Nedugo nakon stupanja na dužnost novog direktora, tj. vršioca dužnosti direktora Uprave policije, policajci su vraćeni na posao²⁷, izuzev Dacića, koji je bio najeksponiraniji i koji je, prema sopstvenim navodima, trpio čak i prijetnje upućene njemu lično i njegovoj porodici.

23 Vidjeti CEDEM-ovo istraživanje o korupciji, www.cedem.me

24 Kako se navodi u Izvještaju Savjeta „... u dnevnoj novini „Dan“, od 13.01.2011. godine, građanin Enver Dacić, tvrdi da je rukovodilac Ispostave Granične policije u Beranama g.Veselin Krgović navodno otvorio švajcarski koridor prema Kosovu i da se preko graničnog prijelaza i dalje švercuju cigarete, kafa, lijekovi i druga roba.“, dostupno na www.kontrolapolicije.me

25 Prema potvrđenim navodima medija, nekoliko policajaca je tražilo azil u Zapadnim zemljama, a o ovom pitanju je informisana i delegacija EU u Crnoj Gori.

26 Savjet za građansku kontrolu rada policije, Građanska kontrola rada policije u 2011. godini, <http://www.kontrolapolicije.me/images/biblioteka/dokumenti/publikacija%20sluziti%20i%20stititi%20izvestaj%20o%20radu%202011-1.pdf>

27 Radi se o sledećim službenicima: Mithad Nurković, Hamdo Murić, Nedžad Kuč, Rešad Kalač i Edževit Nurković. Više na: <http://www.vijesti.me/vijesti/vuksanovic-rozajce-vracap-sao-video-65996> Takođe

U toku 2011. godine, Savjet je radio na još dva slučaja sa navodnim elementima korupcije policijskih službenika: „**Slučaj penzioner**“ i „**Slučaj primjene policijskih ovlaštenja tokom Sonica festivala**“ u Ulcinju. Ukratko, Savjet u oba slučaja nije imao čvrste dokaze da bi postupci bili pokrenuti, ali je ostvarena komunikacija sa OUKP i ukazano na nalaze koje je Savjet prikupio u svom radu.²⁸

3.2. Civilno društvo - nevladine organizacije

Svoj doprinos borbi protiv korupcije, crnogorsko civilno društvo artikulisalo je uglavnom kroz rad nevladinih organizacija i medija. Nevladine organizacije karakteriše visok nivo interesovanja za uključivanje u različite normativne i aktivnosti praćenja reformi, uz aktivno učešće u različitim segmentima antikorupcijskih reformi.

Najprije, NVO imaju svoje predstavnike u Nacionalnoj komisiji za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala²⁹. Dalje, po prvi put u pregovorima koje je jedna država vodila sa EU, crnogorske NVO imaju svoje predstavnike u radnim grupama. „Od dobijanja datuma za pregovore, formirane su 33 radne grupe, i u njih do sad uključeno 49 predstavnika NVO. Konkretno, u radnoj grupi za pripremu pregovora u okviru poglavlja 23 participiraju 4 predstavnika/ce³⁰ NVO.“³¹ Zatim, na bazi iskustva iz Hrvatske, grupa NVO iz Crne Gore formirala je **Koaliciju za praćenje pregovora sa Evropskom unijom – poglavlje 23**. Ova koalicija bavi se praćenjem stanja u ključnim oblastima ovog pregovaračkog poglavlja: reformom pravosuđa, suzbijanjem korupcije, zaštitom ljudskih prava i razvojem civilnog društva. Koalicija je nedavno objavila *Izveštaj o stanju u oblasti reforme pravosuđa i ljudskih prava (poglavlje 23), u Crnoj Gori u periodu od 10.10.2012. do 01.10.2013. godine*, koji predstavlja svojevrsni presjek stanja, sa brojnim preporukama za unaprjeđenje normativnog okvira i prakse. Još jedna

28 U prvom slučaju radilo se o anonimnoj prijavi koju je podnio penzionisani policajac, a u kojoj se navodi da je jedan visoki policijski starješina počinio niz krivičnih djela. U drugom slučaju radilo se o navodnoj brutalnosti i korupciji policijskih službenika na muzičkom festivalu „Sonica“, koja takođe nije dokazana. Više u: Građanska kontrola rada policije u 2011. godini, <http://www.kontrolapolicije.me/images/biblioteka/dokumenti/publikacija%20sluziti%20i%20stititi%20izvjestaj%20o%20radu%202011-1.pdf>

29 Predstavnicu nevladine organizacije MANS i predstavnik nevladine organizacije CEMI

30 Organizacije koje imaju svoje predstavnike su: Institut Alternativa, Centar za razvoj nevladinih organizacija, IKRE Rožaje i Centar za građansko obrazovanje. U radnoj grupi za poglavlje 24 predstavnike imaju CEMI i Građanska alijansa

31 Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), *Izveštaj o stanju u oblasti reforme pravosuđa i ljudskih prava (poglavlje 23), u Crnoj Gori u periodu od 10.10.2012. do 01.10.2013. godine*, str. 53.

značajna oblast uključenosti NVO jeste učešće u različitim radnim grupama za donošenje zakona u oblasti pravosuđa, institucionalnog sistema i ostalih pitanja koja mogu biti od značaja za adekvatnu borbu protiv korupcije.

Ipak, u svakodnevnoj praksi, postoje brojna normativno-institucionalna ograničenja glede veće uključenosti NVO-a u nastavak demokratizacije crnogorskog društva. Prije svega, čini se da institucije, sa određenim izuzecima, još uvijek nisu uvidjele značaj uloge koju civilni sektor, NVO i mediji u prvom redu, imaju u procesu legitimizacije državnih politika. Evropska Unija i ostali međunarodni akteri redovno upućuju institucije na otvorenost prema cjelokupnoj javnosti, apostrofirajući civilno društvo kao jedan od ključnih posrednika između onoga što je zahtjev građana i onoga što bi institucije trebalo da rade. Prema nekim mišljenjima, NVO mogu doprinijeti smanjenju prisustva korupcije na način što će pripremati politike, izvještaje, davati sugestije, itd.³² Takođe, one mogu pružiti besplatnu pravnu pomoć ili posredovati u prijavljivanju korupcije. Ipak, NVO se prevashodno bave praćenjem kapaciteta državnih organa da se bave borbom protiv korupcije.³³ Što se tiče pristupa, neki predstavnici NVO smatraju da je koalicioni pristup uglavnom bolji, ali u slučaju da jedna organizacija ima kvalitetnu ideju za samostalno djelovanje - treba je podržati.³⁴

Konkretno, Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao i institucije koje vrše nadzor nad ovim tijelom, pokazuju pomake na polju otvorenosti prema civilnom sektoru. To se manifestuje kroz saradnju na brojnim projektima i aktivnostima koje realizuju nevladine organizacije. Međutim, vidljivost rezultata i aktivnosti specifičnih organizacionih jedinica, u prvom redu unutrašnje kontrole i Etičkog odbora, nameće se kao jedan od prioriteta za budući period. Takođe, tu je i izazov na planu primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je označen kao jedan od većih izazova u radu Uprave policije i MUP-a. Jedan od događaja koji je bacio sjenku na pozitivne iskorake policije u godini na izmaku, jeste privođenje aktivista MANS-a u julu ove godine; radi se o organizaciji koja je i u međunarodnim okvirima prepoznata po rezultatima na planu borbe protiv korupcije, a prekoračenje ovlašćenja prilikom privođenja njenih članova je konstatovala i Unutrašnja kontrola.³⁵

32 Predstavnic NVO Institut Alternativa, *Fokus Grupa: Antikorupcijski mehanizmi i odgovornost policijskih službenika u Crnoj Gori*, 19.11.2013.

33 Predstavnic NVO Centar za monitoring i istraživanja, *Fokus Grupa: Antikorupcijski mehanizmi i odgovornost policijskih službenika u Crnoj Gori*, 19.11.2013.

34 Isto.

35 Radio Slobodna Evropa, *MANS tužio crnogorsku državu zbog nezakonitog hapšenja*, <http://www.slobodnaevropa.org/archive/news/20130726/500/500.html?id=25057867>, Pristup: 09.10.2013, u 11:24h

4. UNUTRAŠNJI MEHANIZMI

4.1 Ovlašćenja unutrašnjih mehanizama

Borbom protiv korupcije u policiji bave se Sektor kriminalističke policije, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije i Etički odbor. Takođe, značajnu ulogu u predstojećem periodu će imati i Odjeljenje za unutrašnju reviziju. Ipak, s obzirom na to da je razvijanje ovog mehanizma u povelju, fokusiraćemo se na one unutrašnje segmente koji u relativno dugom vremenskom intervalu obavljaju preventivne i represivne djelatnosti na planu borbe protiv korupcije, poštovanja etike, nediskriminacije, itd.

U mnogim demokratskim zemljama Unutrašnja kontrola se smatra najznačajnijim kontrolnim mehanizmom na nivou same policije. U Crnoj Gori, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu rada policije raspolaže ovlaštćenjima i za represivno i za preventivno djelovanje. Međutim, u praksi, kako ćemo i predstaviti u ovom poglavlju, OUKP je manje djelovalo kao „policija u policiji“, a više kao preventivni mehanizam. Makar kada se tiče korupcije u policiji. OUKP, dakle, sprovodi mjere preventivnog karaktera kroz redovne kontrole nad radom organizacionih jedinica Uprave policije, vršeći kontrolu zakonitosti primjene policijskih ovlaštćenja, praćenjem i analiziranjem problematike učestalosti pritužbi na rad policijskih službenika i, s tim u vezi, djeluje instruktivno i ukazuje na problematiku koja prati rad i postupanje policijskih službenika. Takođe, OUKP vrši analizu i ocjenu stanja u pojedinim organizacionim strukturama Uprave policije, daje instrukcije sa ciljem otklanjanja nedostataka i što boljeg funkcionisanja sistema u kojem policija treba da bude servis građana, ali i da zadrži preventivno-represivnu ulogu u okvirima i na način predviđen Zakonom.³⁶

Međutim, ključnu ulogu na planu borbe protiv korupcije u policiji, na osnovu dosadašnjih rezultata, imao je Sektor kriminalističke policije. Na polju borbe protiv korupcije u policiji, tim poslom se bave njegova dva odsjeka: Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i Odsjek za suzbijanje privrednog kriminaliteta. Značajno ovlaštćenje koje stoji na raspolaganju ovom Odsjeku jeste iniciranje prema Specijalnom tužiocu primjene mjera tajnog nadzora. U svom radu, Odsjek je u stalnom kontaktu sa tužilaštvom i saradnja se, prema riječima predstavnika ovog Sektora, odvija nesmetano. Međutim, u Skrining izvještaju stoji da tužioci susrijeću s teškoćama prilikom vođenja istraga, „jer su njihova ovlaštćenja prema policiji ograničena i

36 Odgovori na upitnik, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu, oktobar 2013

nemaju pristup relevantnim bazama podataka³⁷. Dalje, u istom izvještaju se navodi da „postoji ogroman jaz u koordinaciji između organa za sprovođenje zakona, počevši od faze istrage do suđenja“³⁸. Treba dodati i to da Plan integriteta i Kodeks policijske etike predstavljaju značajne mehanizme za prevenciju korupcije unutar policije i smatraju se nužnom pretpostavkom za poboljšanje efekata i rezultata rada Odsjeka za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u dijelu represivnih mjera za borbu protiv korupcije unutar policijskih redova.

Etički odbor postoji već 8 godina, a najveći broj slučajeva koje je ovo tijelo razmatralo, je uspješno realizovan³⁹. Kodeks policijske etike je usvojen 2006. godine, a po njegovim odredbama postupalo se sve do septembra ove godine, kada je donesen novi⁴⁰, u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima. Međutim, iako je novi Kodeks donio pomake u nekim oblastima, jedna od bitnih sugestija nekih članova Etičkog odbora, koja se tiče uvođenja *stepenovane odgovornosti* policijskog službenika – nije uvažena. Naime, ključna sugestija bila je da se uvede institut opomene, kao mjere upozorenja, koja takođe može poslužiti kao sankcija a koja bi prethodila samom postupku pred Disciplinskim tužiocem. Kako navodi jedan od članova Etičkog odbora, nacrt Etičkog kodeksa koji je u dobroj mjeri usklađen sa Evropskim kodeksom policijske etike, bio je „na stolu“ ministra 4 godine, ali nije uzet u razmatranje. Ovo rješenje, prema njegovom mišljenju, bolje je od usvojenog, iz razloga što definiše pravnu osnovu djelovanja policijskog službenika, daje definiciju kršenja kodeksa, predviđa organizovanje posebnih obaveza policijskih službenika, definiše prava policije, način vršenja kontrole, itd.⁴¹

Dalje, prema Pravilniku o sistematizaciji MUP-a, u Odjeljenju za unutrašnju reviziju vrše se poslovi koji se odnose na: operativno planiranje, organizovanje i obavljanje unutrašnje revizije svih poslovnih funkcija iz nadležnosti Ministarstva u skladu sa međunarodnim standardima unutrašnje revizije i Etičkim kodeksom unutrašnjih revizora sa ciljem poboljšanja poslovanja; procjenu sistema finansijskog upravljanja i kontrolu na osnovu upravljanja rizicima; izradu izvještaja unutrašnje revizije; obavljanje posebne revizije na zahtjev ministra; praćenje i sprovođenje preporuka Državne revizorske

37 Evropska komisija, *Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru*, Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, str. 26

38 Isto, str. 26.

39 Fokus grupa, *Antikorupcijski mehanizmi i odgovornost policijskih službenika*, 19.11.2013

40 Kodeks policijske etike, <http://www.mup.gov.me/biblioteka/dokument>

41 Fokus grupa, *Antikorupcijski mehanizmi i odgovornost policijskih službenika*, 19.11.2013.

institucije, itd.⁴² Kao što je već rečeno, ovaj mehanizam tek treba da pokaže rezultate u predstojećem periodu.

4.1.1 Podnosioci prijava za oblast korupcije?

Krivična djela sa elementima korupcije su u nadležnosti organizacione jedinice Uprave policije – Sektora kriminalističke policije. U tom pogledu postupa se u skladu sa *Stručnim uputstvom o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju ova djela*.

Prijave sa elementima korupcije se podnose od strane građana, pravnih lica, NVO, a odnose se na skoro sve oblasti, a najčešće na zdravstvo, rad lokalne samouprave, inspeksijske službe, nezakonitosti u Upravi za nekretnine, sprovođenje postupka javnih nabavki, sudske odluke pretežno u parničnim sporovima i upravnim postupcima, sprovođenje carinskog postupka, kao i na postupanje službenika Uprave policije.⁴³

4.1.2 Rezultati unutrašnjih mehanizama

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije je u izvještajnom periodu **2010-2013.** godine, izvršilo 277 kontrola zakonitosti vršenja policijskih poslova i primjene policijskih ovlašćenja na osnovu dostavljenih pritužbi građana na postupanje službenika Uprave policije. Nakon sprovedenog postupka provjera od strane službenika ovog Odjeljenja ocijenjeno je da je 49 pritužbi osnovano, dok je za 228 pritužbi ocijenjeno da su neosnovane, odnosno da u postupku izvršenih provjera nijesu utvrđene činjenice i dokazi koji bi ukazivali na postojanje disciplinske ili druge odgovornosti policijskih službenika.

Osim provjera – kontrola izvršenih na osnovu pritužbi građana, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije je u navedenom izvještajnom periodu izvršilo i 115 kontrola - provjera zakonitosti postupanja službenika policije, na osnovu operativnih i drugih saznanja o mogućim nepravilnostima i nezakonitostima u radu, a na osnovu naloga ministra unutrašnjih poslova, naloga rukovodioca Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije, zahtjeva nevladinih organizacija, medijskih navoda, anonimnih dopisa, kao i na osnovu planiranih aktivnosti

42 Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji*, <http://www.mup.gov.me/biblioteka/pravilnici>

43 Odgovori na upitnik, Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, novembar 2013.

ovog Odjeljenja u segmentu kontrole zakonitosti vršenja policijskih poslova. Unutrašnjom kontrolom utvrđeno je da su u 36 slučajeva izvršene kontrole imale za rezultat konstatovanje izvjesnih propusta ili nezakonitosti u postupanju policijskih službenika. U preostalih 79 slučajeva, u postupku kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti ili nezakonitosti koje bi ukazivale na postojanje elemenata za disciplinsku ili drugi vid odgovornosti policijskih službenika.

Zanimljivo je da je, u izvještajnom periodu, Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije neposredno prijavljen samo jedan slučaj koruptivnog postupanja policijskih službenika, u kojem je, nakon sprovedenog postupka kontrole, Odjeljenje dostavilo Sektoru kriminalističke policije službenu zabilježku o izvršenim provjerama unutrašnje kontrole na dalji postupak, usljed osnovane sumnje da se radilo o zloupotrebi službenog položaja i krivičnom djelu primanje mita, u junu 2011. godine. U septembru iste godine, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije je dobilo obavještenje od Uprave policije da je po ovom osnovu sprovedena policijska operacija i da je podnijeta krivična prijava⁴⁴ protiv 3 policijska službenika Ekspoziture policije Ispostave Danilovgrad zbog krivičnog djela primanje mita na osnovu čl.423 KZ.

Podaci Odsjeka za SKP dostupni su za period 2010-2013.⁴⁵ U toku **2010.** godine, nadležnim tužilaštvima je podnijeto 7 krivičnih prijava protiv 11 službenika MUP-Uprave policije, zbog postojanja osnovane sumnje da su izvršili 13 koruptivnih krivičnih djela sljedeće strukture: u 11 slučajeva radilo se o zloupotrebi službenog položaja iz čl. 416 Krivičnog zakonika (KZ), a u dva slučaja o primanju mita iz čl. 423 KZ. U **2011.** godini nadležnim tužilaštvima podnijeto je 5 krivičnih prijava protiv 7 službenika MUP-Uprave policije, zbog postojanja osnovane sumnje da su izvršili 7 koruptivnih krivičnih djela sljedeće strukture: 1) u dva slučaja radilo se o zloupotrebi službenog položaja iz čl. 416 KZ; 2) u jednom slučaju zloupotreba službenog položaja u produženom trajanju iz čl. 416 u vezi sa čl. 49 KZ; 3) u tri slučaja radilo se o primanju mita iz čl. 423 KZ, i 4) u jednom slučaju radilo se o primanju mita u pomaganju iz čl. 423 u vezi čl. 25 KZ. U toku **2012.** godine podnijete su 2 krivične prijave protiv 4 službenika MUP-a, zbog postojanja osnovane

44 U svom radu, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije ostvaruje saradnju i sa nadležnim državnim tužilaštvima. Naime, u slučajevima kada se u postupku unutrašnje kontrole sumnja na postojanje elemenata bića krivičnog djela za koje se gonjenje preduzima po službenoj sužnosti, spisi predmeta sačinjeni u postupku unutrašnje kontrole dostavljaju se nadležnim državnim tužiocima na ocjenu i odlučivanje. Nadležna tužilaštva dostavljaju informaciju Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije o konačnim odlukama donijetim na osnovu nalaza i mišljenja unutrašnje kontrole u konkretnim slučajevima. Saradnju sa tužilaštvima ocjenjujem kvalitetnom.

45 Odgovori Sektora kriminalističke policije – Odsjeka za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije na Upitnik CEDEM-a, 6. i 25. novembar 2013.

sumnje da su izvršili 5 koruptivnih krivičnih djela (1 krivična prijava odnosi se na službenika Uprave policije zbog počinjenog krivičnog djela iz čl. 416 KZ), i to: zloupotreba službenog položaja u jednom slučaju (čl. 416), primanje mita u tri slučaja (čl. 423) i davanje mita u jednom slučaju (čl. 424), dok su u toku 2013. godine podnijete 3 krivične prijave protiv 3 službenika Uprave policije, zbog postojanja osnovane sumnje da su izvršili 3 koruptivna krivična djela, i to: zloupotreba službenog položaja u dva slučaja (čl. 416) i primanje mita u jednom slučaju (čl. 423).

4.1.3 Opšti kapaciteti unutrašnjih mehanizama i izazovi u radu

Ograničenost materijalnih i ljudskih resursa zajednička je karakteristika svim antikorpicijskim, odnosno kontrolnim mehanizmima.

U slučaju OUKP, problemi su jasni. Prostorni uslovi u kojima radi Odjeljenje trenutno su zadovoljavajući uz konstataciju da treba obezbijediti pouzdan i veći vozni park. Od 22 sistematizovana radna mjesta u Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije popunjeno je 17 radnih mjesta.⁴⁶ Što se tiče ključnih prepreka, izdvajaju se:

- neadekvatna tehnička opremljenost;
- nedovoljan broj sistematizovanih radnih mjesta po liniji rada kontraobavještajne zaštite i unutrašnjih istraga;
- nedovoljna angažovanost starijinskog kadra u Upravi policije u smislu jačanja hijerarhijske kontrole nad radom organizacionih jedinica kojim rukovode⁴⁷.

Dalje, ozbiljni izazovi u radu OUKP su sadržani u uspostavljanju efikasnijih mehanizama za otkrivanje krivičnih djela počinjenih od strane policijskih službenika i svih oblika nezakonite primjene policijskih ovlašćenja⁴⁸. Još jedan od izazova sa kojima se OUKP suočava, a o kojem je ranije bilo riječi u medijima, jeste taj što policajci uglavnom izbjegavaju da istražuju rad svojih kolega. Takođe, postoji problem i kod prijavljivanja koruptivnih radnji – kolege neće da se javljaju kao svjedoci.⁴⁹

46 Odgovori na upitnik, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu, oktobar 2013

47 Isto.

48 Odgovori na upitnik, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu rada policije, oktobar 2013

49 Unutrašnjoj kontroli fali službenika: Policajci neće da istražuju rad kolega, Portal Vijesti, <http://www.vijesti.me/vijesti/untrasnjoj-kontroli-fali-sluzbenika-policajci-nece-da-istrazuju-rad-kolega-clanak-104495>,

Što se tiče Odsjeka za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, uslovi u kojima rade, prema riječima rukovodioca, su na zadovoljavajućem nivou. Kadrovska popuna je u toku, tako da se očekuje da će ova jedinica biti brojčano spremna za izazove koji joj predstoje. Međutim, prepoznata je potreba za kontinuiranom obukom službenika, pogotovo zato što je jedan od ključnih izazova prikupljanje dokaza, imajući u vidu teškoće prilikom dokazivanja koruptivnih krivičnih djela.⁵⁰

4.1.4 Vidljivost unutrašnjih mehanizama

U Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije saglasni su sa ocjenom da ono nije dovoljno vidljivo u javnosti, „jer je zakonska obaveza izvještavanja ministra, odnosno Vlade Crne Gore najmanje jedanput godišnje, odnosno po potrebi, nedovoljna za bolju percepciju javnosti o radu ovog kontrolnog mehanizma policije“⁵¹. Načelnik OUKP smatra „da treba putem sajta Ministarstva ili posebne stranice na tom web-sajtu objavljivati određene izvještaje o obavljenoj kontroli, o načinu podnošenja pritužbi građana, o izdatim publikacijama o radu i o drugim aktuelnim pitanjima iz rada Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije“⁵². S druge strane, „s obzirom na prirodu posla kojom se bave službenici Odsjeka za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, a radi zaštite njihove bezbjednosti i bezbjednosti njihovih porodica, ovaj Odsjek sa razlogom nije dovoljno vidljiv i prepoznat u javnosti, iako su realizacije akcija ovog Odsjeka uvijek medijski praćene.“⁵³ Predstavnici Etičkog odbora smatraju ovaj mehanizam vidljivim, uz konstataciju da su očekivanja građana nerijetko veća nego što to stvarna ovlašćenja dozvoljavaju ovom tijelu.

4.2 Plan integriteta

Donošenje planova integriteta stavljeno je u obavezu svim institucijama, prema novom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. Praćenje različitih oblasti rizika, navedenih u ovom dokumentu, koji predstavlja samoprocjenu institucija o izloženosti koruptivnim radnjama, biće jedan

50 Odgovori na upitnik, Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, novembar 2013

51 Odgovori na upitnik, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu rada policije, oktobar 2013.

52 Isto.

53 Odgovori na upitnik, Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, novembar 2013.

od ključnih preventivnih mehanizama u predstojećem periodu. Uprava za antikorupcijsku inicijativu, uz ekspertsku podršku kroz IPA 2010. radi na pripremi Planova integriteta u četiri pilot institucije: Upravi Policije, pod okriljem Ministarstva unutrašnjih poslova, Upravi Carina, Osnovnom sudu u Podgorici i Vrhovnom državnom tužilaštvu. Akcionim planom za poglavlje 23 predviđeno je da ova aktivnost bude realizovana do marta 2014. godine.⁵⁴

Uprava policije radi na ovom pitanju od 2009. godine. Izrada konačne verzije Plana integriteta očekuje se do kraja decembra 2013.godine⁵⁵. U novembru 2012. u Upravi za kadrove⁵⁶ je održana radionica sa radnim nazivom: „Plan integriteta”, i to za pripadnike Specijalne antiterorističke jedinice i Posebne jedinice policije. U ovoj godini održane su aktivnosti uz podršku UAI i stručnjaka iz Njemačke. Najprije je krajem januara, u Upravi policije, održan radni sastanak posvećen izradi Plana Integriteta. Član Radne grupe, sačinjene od predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, predstavio je cjelokupne aktivnosti Uprave policije na izradi Plana integriteta u policiji, kao i radnu verzija tog dokumenta. Zatim je u aprilu održana još jedna radionica⁵⁷, sa ciljem izrade upitnika za analizu rizika u okviru pripreme Plana integriteta UP.

Januarski sastanak i radionica održana u aprilu su aktivnosti u okviru Tvining projekta IPA 2010 „Podrška implementaciji Strategije borbe protiv korupcije i Akcionog plana”, koji sprovodi Uprava za antikorupcijsku inicijativu u saradnji sa Saveznom kancelarijom za administraciju Savezne Republike Njemačke. Kao što je već bilo riječi, predstavnicima Uprave policije, Uprave carina, Osnovnog suda u Podgorici i Vrhovnog državnog tužilaštva, predstavljene su najbolje prakse metodologije analize rizika, kako bi se izradio metodološki okvir i on-line alatka za implementaciju analize rizika u tim institucijama.

Iako su u dobrom dijelu izrade Plana integriteta za Upravu policije učešće uzeli svi relevantni segmenti na nivou Ministarstva unutrašnjih poslova, čini se da je taj proces u završnim fazama realizovan uglavnom u okviru Radne

54 Vlada Crne Gore, *Akcionni plan za poglavlje 23*, str. 90.

55 Fokus grupa, Predstavnik Unutrašnje kontrole, 19.11.2013

56 Više na linku „Plan integriteta u prevenciji korupcije“: http://www.uzk.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=1328%3Aplan-integriteta-u-prevenciji-korupcije&catid=36%3Anovosti&Itemid=18&lang=sr

57 Radionicu je vodio Ingo Sorgatz, policijski komesar u Saveznom ministarstvu unutrašnjih poslova Njemačke. Učesnici radionice su bili članovi Radnog tima za izradu plana integriteta, zatim Peter A. Weis, Lokalni savjetnik na Tvining projektu „Podrška implementaciji Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana” i predstavnica Uprave za antikorupcijsku inicijativu, Aleksandra Vojinović. Na poziv predsjednika Etičkog odbora, Seada Frljučkića, ovoj radionici je prisustvovao i predstavnik civilnog društva – istraživač u Centru za demokratiju i ljudska prava (CEDEM).

grupe za pripremu i izradu Plana integriteta.⁵⁸

4.3 Lica koja prijavljuju korupciju – tzv. Zviždači (whistle-blowers)

Pravni osnov za Etički kodeks državnih zvaničnika, službenika Skupštine, Vlade i pravosudnog sistema, kao i zaštitu lica koja prijavljuju korupciju, tzv. zviždača, predstavlja Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Zakon o radu predviđa zaštitu „zviždača” u privatnom sektoru. Pored ovih zakona, treba pomenuti i Program zaštite, predviđen Zakonom o zaštiti svjedoka. Ovim zakonom se uređuju uslovi postupak za pružanje zaštite i pomoći svjedoku van suda, kada postoji opravdani strah da će svjedočenje u svrhu izvođenja dokaza krivičnog djela svjedoka izložiti stvarnoj i teškoj opasnosti po život, zdravlje, fizički integritet, slobodu ili imovinu⁵⁹. Ova mjera se dodjeljuje u slučajevima kada druge mjere zaštite nisu dovoljne, a „zaštita i pomoć se mogu, na zahtjev svjedoka, obezbijediti i licima bliskim svjedoku”.⁶⁰

Uprava policije je 2008. godine, donijela *Stručno uputstvo o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju ova djela Upravi policije*. Uputstvom su predstavljene procedure prijavljivanja korupcije policiji putem telefona, faksa, elektronske pošte ili neposredno, kao i sistem zaštite lica koja prijavljuju korupciju i podataka koje tom prilikom saopštava.

U saradnji sa Misijom OEBS-a u Crnoj Gori, Uprava policije i Uprava za antikorupcijsku inicijativu sprovodile su kampanju namijenjenu promociji Stručnog uputstva, sa ciljem ohrabriranja građana da prijavljuju koruptivna krivična djela. Kampanja pod nazivom „Prijavi korupciju, ostalo je naša odgovornost“ obuhvatala različite vidove komunikacije, a sve u cilju promocije procedura i mjere zaštite građanima koji prijave korupciju.

Zaštita lica koja prijavljuju korupciju, tzv. Zviždača nije na zadovoljavajućem nivou. U *Izveštaj koalicije nevladinih organizacija za praćenje poglavlja 23*,

58 Predstavnik Odsjeka za borbu protiv organizovanog kriminala i Etičkog odbora tvrdi da nisu bili konsultovani u poslednjih nekoliko mjeseci, koji su bili ključni za oblikovanje finalne verzije Plana integriteta. Fokus grupa, *Antikorupcijski mehanizmi i odgovornost policijskih službenika*, 19.11.2013.

59 Vlada Crne Gore, *Odgovori na Upitnik Evropske komisije, Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava*, str. 141.

60 Evropska komisija, *Izveštaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru, Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava*, str. 7-9

navodi se da „ovako razuđen pravni okvir nema efikasnu implementaciju i do sada je rezultirao samo sa dva slučaja „zviždača“ u Crnoj Gori“. Takođe, istaknuto je i da su „sudski procesi i postupanje starješina organa u odnosu na ova lica pokazali ranjivost i neefikasnost sistema zaštite, koji za posljedicu imaju nizak nivo motivisanosti državnih službenika i zaposlenih u privatnom sektoru da prijave korupciju i druge nepravilnosti“⁶¹. U NVO Institut Alternativa, koja ima i svoju predstavnicu u Radnoj grupi za Poglavlje 23 smatraju da je mali broj «zviždača» dijelom prouzrokovan upravo slabim postojećim mehanizmima zaštite ovih lica. „Uzimajući u obzir da je zaštita lica koja prijavljuju korupciju regulisana pravnim propisima u okviru više zakona, to stvara dodatne probleme u implementaciji postojećih zakonskih rješenja.“ Stoga je neophodno, prema njihovom mišljenju, usvojiti poseban zakon o zaštiti zviždača.⁶²

61 Koalicija za praćenje pregovora sa Evropskom unijom – poglavlje 23, *Izveštaj o stanju u oblasti reforme pravosuđa i ljudskih prava (poglavlje 23), u Crnoj Gori u periodu od 10.10.2012. do 01.10.2013. godine*, str. 19.

62 Odgovori na upitnik, Institut Alternativa, Oktobar 2013.

5. SPOLJAŠNJI ANTIKORUPCIJSKI MEHANIZMI I FINANSIJSKA TRANSPARENTNOST

5.1. Uprava za antikorupcijsku inicijativu

Uprava za antikorupcijsku inicijativu prvi je specijalizovani, preventivni organ uprave za borbu protiv korupcije, koji sada funkcioniše kao organ u sastavu Ministarstva pravde, u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave⁶³. UAI je, dakle, organ izvršne vlasti, bez finansijske samostalnosti, svojstva pravnog lica i osnovana je Vladinom Uredbom, sa isključivo preventivnim nadležnostima i samim tim bez mogućnosti za snažnijim antikorupcijskim djelovanjem.⁶⁴

Na polugodišnjem nivou, Uprava Vladi dostavlja *Izveštaj o broju prijava korupcije*, sačinjen na osnovu informacija svih organa koji imaju otvorenu telefonsku liniju za prijavu korupcije. Saradnja sa Vladom CG takođe posredno postoji kroz rad Nacionalne komisije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, pri kojoj UAI ima ulogu Sekretarijata i prikuplja polugodišnje izvještaje obveznika po AP za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala kako bi na osnovu njih sačinila zbirni izvještaj koji dostavlja Vladi na usvajanje. Službenici UAI su članovi i koordinatori radne grupe za Poglavlje 23, osnovano Odlukom Vlade CG. U okviru nadležnosti koje UAI ima, smatraju da ne postoje poteškoće u pogledu modaliteta saradnje sa Vladom CG.⁶⁵

Što se tiče saradnje sa ostalim institucijama vlasti, pored navedenih aktivnosti, UAI sprovodi antikorupcijske kampanje i edukaciju državnih službenika, te učestvuje u radnim grupama za izradu antikorupcijskog zakonodavstva. Saradnja je posebno intenzivirana preuzimanjem uloge Sekretarijata Nacionalne komisije, koordinacijom ispunjavanja obaveza

63 Ovlašćenja UAI su: „propagandno-preventivno djelovanje, kao što su podizanje nivoa javne svijesti o problemu korupcije i sprovođenje istraživanja o obimu, pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije; saradnju sa nadležnim organima u cilju izrade i implementacije propisa i programskih dokumenata od značaja za prevenciju i suzbijanje korupcije, nevladinim i privatnim sektorom u cilju suzbijanja korupcije, državnim organima u postupku po prijavama korupcije koje uprava dobija od građana i drugih subjekata; premanje smjernica za izradu planova integriteta; iniciranje zaključivanja međunarodnih ugovora i primjene evropskih i drugih međunarodnih antikorupcijskih standarda i instrumenata; praćenje implementacije preporuka GRECO-a; koordinaciju aktivnosti koje proizilaze iz primjene UNCAC-a; prikupljanje podataka o prijavama korupcije od organa koji primaju prijave i obradu prikupljenih podataka u analitičke svrhe, itd. “Sl. list CG”, br. 5/12, 25/12.

64 Odgovori UAI na upitnik, oktobar 2013

65 Isto.

i sačinjavanja Nacrta izvještaja za NK, kao i kroz kontinuiranu, partnersku saradnju sa civilnim društvom (izrada zakona, izrada i evaluacija strateških dokumenata, edukacije) i međunarodnim organizacijama u CG i naročito koordinacijom oblasti prevencije korupcije u procesu pregovaranja za Poglavlje 23.⁶⁶

Dakle UAI ima veliki broj nadležnosti koje podrazumijevaju koordinaciju sa drugim državnim organima, naročito u ispunjavanju međunarodnih obaveza, obaveza u pregovaračkom procesu i prema Nacionalnoj komisiji. Sa druge strane, UAI ne posjeduje mehanizme „kojima bi uspostavila obavezu“ za državne organe da učestvuju i dostave potrebne informacije kako bi proces koordinacije bio uspješan⁶⁷. UAI redovno donosi godišnje izvještaje o radu koji su dostupni na internet stranici.⁶⁸

S obzirom da nije nezavisni organ, poput Ombudsmana ili agencija kakve postoje u drugim zemljama, UAI ne donosi ono što se smatra klasičnim „preporukama“. U nešto drugačijem obliku, UAI kroz svoje nadležnosti, kvalitativne preporuke za državne organe formuliše kroz proces sačinjavanja polugodišnjih izvještaja za Nacionalnu komisiju o sprovođenju AP za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i kroz sačinjavanje polugodišnjih Izvještaja o prijavama korupcije. Međutim, praksa je pokazala da navedene preporuke nisu uvijek poštovane čemu je razlog, i nepostojanje zakonske mogućnosti UAI da obaveže državne organe na poštovanje pomenutih preporuka.⁶⁹

Što se tiče uključivanja organizacija civilnog društva u rad UAI i njihovog doprinosa, ta saradnja se ogleda kroz sprovođenje velikog broja zajedničkih preventivnih aktivnosti, prije svega zajedničkih kampanja i edukativnih sesija na planu borbe protiv korupcije. Najvažniji aspekt saradnje jeste zajednički rad na sačinjavanju polugodišnjih izvještaja za Nacionalnu komisiju o sprovođenju AP za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala gdje se postiže konsenzus oko stepena realizacije ovog dokumenta.⁷⁰

U prvoj polovini 2013. godine, Upravi za antikorupcijsku inicijativu nisu podnošene prijave protiv službenika UP, dok su kod VDT podnijete dvije, a kod UP jedna prijava protiv policijskih službenika zbog sumnje u postojanje krivičnih djela sa obilježjima korupcije.

66 Isto.

67 Isto.

68 Više na:Uprava za antikorupcijsku inicijativu, www.antikorupcija.me

69 Odgovori UAI na upitnik, oktobar 2013

70 Isto.

5.2 Konflikt interesa

Sukob interesa je pod nadležnošću nezavisnog tijela, uspostavljenog Odlukom Skupštine Crne Gore - Komisije za utvrđivanje sukoba interesa, koja se sastoji od predsjednika i šest članova. Međutim, ključni nedostaci ove institucije su nepostojanje istražnih ovlašćenja, nemogućnost pristupa odgovarajućim bazama podataka, kao i vrlo ograničeni stručni i administrativni kapaciteti. Komisija za sprječavanje sukoba interesa Crne Gore, kao ni ostale, slične institucije u regionu, nema istražna ovlašćenja. S obzirom da je idejom o osnivanju Komisije predviđen preventivni rad, njegova uloga nema dodirnih tačaka sa ispitivanjem porijekla imovine ili istražnim aktivnostima koje treba da rade Tužilaštvo i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Novim zakonom proširena su ovlašćenja Komisije na korektivne funkcije koje mogu biti prekršajne i administrativne.⁷¹

Pitanje imovine visokih policijskih službenika, koji rade na poslovima vladavine prava, bilo je predmet dopune Zakona o unutrašnjim poslovima, iniciranom od strane SDP-a, a podržanom od strane Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, kao i Vlade Crne Gore. O ovom pitanju nešto detaljnije smo govorili u poglavlju o Skupštini. Policijski službenici u zvanju: samostalni policijski inspektor, viši policijski inspektor, viši policijski inspektor I klase i glavni policijski inspektor, će podnositi svoje imovinske kartone Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije. U okviru ovog poglavlja bavićemo se institucijom koja se bavi utvrđivanjem konflikta interesa onih službenika koji se smatraju javnim funkcionerima.

5.2.1. Osnovna ovlašćenja Komisije za utvrđivanje konflikta interesa

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Službeni list CG“, br. 41/11 i 47/11) koji se primjenjuje od 1. marta 2012. godine preporuke EK i GRECO-a, su ispoštovane u cjelosti, pa se može reći da je sadašnji zakonski okvir, koji uređuje osnivanje i funkcionisanje Komisije za sprječavanje sukoba interesa, garantuje potpunu implementaciju Zakona u skladu sa međunarodnim standardima⁷².

Ipak, u toku je postupak pripreme analize usaglašenosti Zakona o sprječavanju sukoba interesa sa međunarodnim standardima u skladu

71 Odgovori upitnik, Komisija za utvrđivanje konflikta interesa, oktobar 2012

72 Odgovori upitnik, Komisija za utvrđivanje konflikta interesa, oktobar 2012.

sa ekspertskim mišljenjima i preporukama za njegovu izmjenu (proširenje definicije javnog funkcionera, ovlašćenja u dijelu provjere prijave imovine, prekršajne sankcije i njihova primjena, Obrazac izjave o provjeri bankarskog računa javnog funkcionera i dr). Obezbjedeana je ekspertaska podrška kroz IPA 2010 - *Podrška implementaciji antikorupcijske strategije i akcionog plana*.⁷³

Komisija donosi odluke kojima je utvrđeno da javni funkcioneri krše zakon, pokreće prekršajne postupke nadležnim Područnim organima za prekršaje, podnosi Zahtjeve za razrješenje javnih funkcionera organima vlasti, daje Mišljenja koja su obavezujuća za javnog funkcionera i drugo u skladu sa nadležnostima propisanim članom 40 Zakona o sprječavanju sukoba interesa.⁷⁴ Prostora za poboljšanje rada ima dosta i toga je i sama Komisija svjesna, zbog čega svojim djelovanjem želi pojačati uzlazni trend rezultata rada ove nezavisne institucije.⁷⁵

Komisija u skladu sa članom 47 Zakona o sprječavanju sukoba interesa jednom godišnje dostavlja Izvještaj o radu Skupštini Crne Gore na razmatranje. Posljednjom izmjenom Zakona dodat je novi stav koji glasi: „Komisija može podnijeti poseban izvještaj nadležnom radnom tijelu Skupšine, po potrebi ili na zahtjev nadležnog radnog tijela“. Na osnovu navedene zakonske odredbe, Komisija je dostavljala Izvještaje Administrativnom odboru Skupštine Crne Gore⁷⁶, Odboru za politički sistem, pravosuđe i upravu Skupštine Crne Gore, a od ove godine i Odboru za antikorupciju Skupštine Crne Gore.

Članom 28 Zakona o sprječavanju sukoba interesa propisano je da nadležni državni organi, organi državne uprave i opštine, odnosno javna preduzeća, privredna društva, ustanove ili druga pravna lica su dužni da, u roku koji odredi Komisija, dostave Komisiji tražene podatke i obavještenja. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa („Sl. list CG“ br. 41/11 i 47/11) propisano je da Komisija vrši provjeru podataka iz Izvještaja prikupljanjem podataka o imovini i prihodima tog funkcionera, od organa i pravnih lica, koji raspolažu tim podacima i upoređivanjem prijavljenih podataka iz Izvještaja sa prikupljenim podacima.

73 Nadležni organi za realizaciju ove mjere u skladu sa AP za poglavlje 23 su Ministarstvo unutrašnjih poslova u saradnji sa Komisijom, Upravom za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Agencijom za zaštitu ličnih podataka i Centralnom Bankom Crne Gore. Odgovori upitnik, Komisija za utvrđivanje konflikta interesa, oktobar 2012.

74 Sve odluke dostupne su na sajtu www.konfliktinteresa.me.

75 Odgovori upitnik, Komisija za utvrđivanje konflikta interesa, oktobar 2012.

76 Administrativni odbor Skupštine Crne Gore je u skladu sa članom 44 Zakona („Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe donosi Komisija, uz prethodno mišljenje nadležnog radnog tijela Skupštine“) dao saglasnost – Mišljenje broj 00-63-14-13/29-1 od 25. juna 2013. godine na Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Komisije za sprječavanje sukoba interesa br. 698/5 i navedeni Akt je stupio na snagu.

5.2.2 Podaci o Upravi policije i Ministarstvu unutrašnjih poslova

Komisija u svojoj evidenciji raspolaže podacima o službenicima koji u skladu sa Zakonom o sprječavanju sukoba interesa imaju status javnog funkcionera i za njih do sada nije bilo podnesenih inicijativa. U postupcima koje vodi Komisija, kao i u toku postupka provjere prijavljene imovine do sada nije utvrđeno da bilo koji javni funkcioner Uprave policije ispunjava uslove za krivično gonjenje, s obzirom na to da je Zakonom o sprječavanju sukoba interesa propisana prekršajna odgovornost u slučaju da javni funkcioneri u svom Izvještaju o prihodima i imovini ne prijave tačne i potpune podatke.

Kao jedna od mjera u skladu sa AP za poglavlje 23, Komisiji je naloženo da obezbijedi uniformno popunjavanje jedinstvenog obrasca izvještaja o prihodima i imovini koji utvrđuje Komisija za sprječavanje sukoba interesa. Kategorija javnih funkcionera Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije se provjerava, kao i u slučaju svih ostalih javnih funkcionera i njihova imovina se upoređuje sa podacima drugih organa i pravnih lica, koji raspolažu tim podacima.

Cilj provjere je utvrđivanje tačnosti prijavljene imovine javnih funkcionera, istinitosti i potpunosti prijavljenih podataka o imovini, načinu sticanja imovine, kao i izvorima sredstava kojima je pribavljena pokretna i nepokretna imovina koju je javni funkcioner prijavio u svom Izvještaju.

Imajući u vidu nadležnosti propisane zakonom, ukoliko bi primila inicijativu po ovom osnovu, za bilo kojeg funkcionera na nivou države, Komisija treba da ispita i pokrene postupak u skladu sa Zakonom, i nakon toga putem Sajta obavijesti javnost i sve učesnike u postupku. Treba nastojati da se spriječi da se javna sredstva koriste u privatne svrhe. Komisija za sprječavanje sukoba interesa Crne Gore je prva karika u lancu borbe protiv korupcije, čija su ovlašćenja data iz samog Zakona, a čija je osnova *sprječavanje sukoba interesa*.

5.3. Finansijska transparentnost

5.3.1. Javne finansije – Državna revizorska institucija

Državna revizorska institucija (DRI) je Ustavom Crne Gore definisana kao samostalan i vrhovni organ državne revizije, koji je osnovan Zakonom o DRI.

Ova institucija obavlja reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine.

Dakle, prema Zakonu, DRI vrši institucionalnu, eksternu, nezavisnu i stručnu kontrolu zakonitosti, ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti trošenja budžetskih sredstava i upravljanja imovinom CG. DRI obavezno jednom godišnje vrši reviziju završnog računa budžeta Crne Gore, a samostalno odlučuje o subjektima revizije, predmetu, obimu i vrsti revizije.

Ukoliko u postupku obavljanja revizije, utvrdi da postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično djelo, članovi DRI dužni su da podnesu krivičnu prijavu. Pravno-politički kapacitet, pored činjenice da je ustavna kategorija, DRI crpi i iz načina izbora – predstavničko tijelo građana, tj. Skupština, imenuje Predsjednika i članove Senata, na predlog nadležnog radnog tijela. O rezultatima izvršenih revizija, DRI izvještava Skupštinu CG podnošenjem godišnjeg izvještaja.

DRI u periodu od svog osnivanja nije sprovela zasebnu reviziju Uprave policije, ali je tokom 2012. godine sprovela reviziju prihodnog modela, u okviru koje je naložila Ministarstvu finansija da objedini prihodne modele MUP-a i Uprave policije, budući da je UP Zakonom o unutrašnjim poslovima pod okriljem MUP-a od 2012.

Činjenica da je Uprava policije jedan od najvećih budžetskih potrošača, svjedoči o kontinuiranoj potrebi praćenja načina na koji ova institucija raspolaže svojim sredstima. Međutim, kapaciteti Državne revizorske institucije nisu na tom nivou da se ovo tijelo može posvetiti reviziji UP u doglednom periodu. Ova institucija je izvršila uspješne revizije u sistemu bezbjednosti u prethodnih nekoliko godina, o kojima je bilo riječi u nekim ranijim CEDEM-ovim studijama. U prethodnoj godini prioritet su bile političke partije, nekoliko opština, državnih institucija, itd.⁷⁷

Osim što vrši reviziju, DRI saraduje sa svim subjektima čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine. Što se tiče konkretnih međuinstitucionalnih aranžmana, DRI je sklopila Sporazum o saradnji sa Komisijom za kontrolu postupka javnih nabavki i Upravom za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, sa ciljem razmjene informacija, podataka i saznanja, i dr. Takođe, sa Vrhovnim državnim tužilaštvom, izrađene su smjernice za državne revizore o izvještavanju o

77 Državna revizorska institucija, *Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije Crne Gore za period oktobar 2012 – oktobar 2013. godine*, <http://www.dri.co.me/1/doc/Godisnji%20izvjestaj%20DRI%20za%202013.pdf>, Pristup: 13.11.2013. u 13:23h

sumnjama na korupciju koje se mogu javiti tokom vršenja nadzora.⁷⁸

5.3.2 Javne nabavke

Politike u oblasti javnih nabavki kreira Vlada, a institucionalni okvir čine Uprava za javne nabavke (ranije Direkcija) i Ministarstvo finansija, kao resorno, na način što vrši nadzor nad odgovornošću i cjelishodnošću u ovoj oblasti. Takođe, značajne nadležnosti vrši i Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki. Podsjećanja radi, Direkcija za javne nabavke osnovana je Vladinom Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave (Sl. list 72/06), a otpočela sa radom polovinom 2007. godine. Komisija za javne nabavke, koja je osnovana 2001. godine, nastavila je sa radom, saglasno postojećem zakonu (Sl. list 46/06), pod novim nazivom – Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki.

Zakonom o javnim nabavkama (*lex specialis*) značajno su unaprijeđene nadležnosti UJN, posebno uvođenjem inspeksijskih nadležnosti. Neka od ključnih ovlašćenja su: prati ostvarivanje cjelokupnog sistema javnih nabavki; prati usaglašenost propisa o javnim nabavkama sa pravom EU; priprema stručne osnove, inicira i učestvuje u pripremi propisa o javnim nabavkama; daje saglasnost naručiocima o ispunjenosti uslova za sprovođenje odgovarajućeg postupka javne nabavke; organizuje polaganje stručnog ispita u oblasti javnih nabavki; uspostavlja i održava portal javnih nabavki; priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki Listu naručilaca i Listu ponuđača; dostavlja Vladi godišnji izvještaj o javnim nabavkama, za prethodnu godinu, i dr.⁷⁹

Prema procjeni EU i Vlade Crne Gore, javne nabavke predstavljaju oblast sa visokim rizikom od korupcije. Zakon o javnim nabavkama, pored uobičajenih principa za ovu oblast, sadrži i pravila na polju antikorupcije i konflikta interesa. Takođe, propisano je i to da korupcija može dovesti do isključenja iz postupka javnih nabavki. U *Analizi antikorupcijskog okvira u Crnoj Gori*, navodi se sljedeća ocjena: „ ... proces javnih nabavki i dalje karakteriše zanimljiv broj krivičnih prijava podnijet od strane Uprave policije, odnosno odgovarajućih optužnica državnog tužilaštva, kao i odsustvo pravosnažnih odluka za korupciju u javnim nabavkama, ali i prekršajnih kazni i disciplinskih

78 Uprava za antikorupcijsku inicijativu, *Analiza antikorupcijskog okvira u Crnoj Gori sa predlogom mjera*, str. 19-20.

79 Uprava za antikorupcijsku inicijativu, *Analiza antikorupcijskog okvira u Crnoj Gori sa predlogom mjera*, str. 19-20.

odgovornosti službenika za javne nabavke.“⁸⁰

Dalje, u Izvještaju o napretku Crne Gore za 2013. stanje u oblasti javnih nabavki označeno je kao zabrinjavajuće.⁸¹ Evropska komisija ukazuje na brojne preporuke, koje je krajem 2012. izdala Državna revizorska institucija, o nerealnom planiranju u oblasti javnih nabavki, ne-transparentnim procedurama i pretjeranoj upotrebi direktnih sporazuma, nedostatku postavljanja službenika za javne nabavke, itd.

⁸²

Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavka (DKKPJN) je uspostavljena Zakonom o javnim nabavkama. DKKPJN razmatra i odlučuje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki, vrši kontrolu postupaka javnih nabavki vrijednosti preko 500.000 EUR, saraduje i vrši razmjenu informacija u oblasti javnih nabavki sa nadležnim organima drugih država, i dr. Ovo tijelo sastoji se od pet članova: predsjednika i četiri člana, koje imenuje Vlada na period od pet godina.⁸³

80 Uprava za antikorupcijsku inicijativu, *Analiza antikorupcijskog okvira u Crnoj Gori sa predlogom mjera*, str. 19-20.

81 Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013.*, str. 28-29.

82 Isto.

83 Uprava za antikorupcijsku inicijativu, *Analiza antikorupcijskog okvira u Crnoj Gori sa predlogom mjera*, str. 21-22.

6. PROCESUIRANJE KORUPCIJE U POLICIJI

6.1. Pravni okvir i praksa

Pravni okvir u oblasti korupcije je, prema nadležnim institucijama, u skladu s Krivično-pravnom konvencijom o korupciji Savjeta Europe. Krivična djela s elementima korupcije su propisana Krivičnim zakonikom Crne Gore.⁸⁴ Krivični zakonik će, u skladu sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014, proći kroz izmjene i dopune, u cilju usklađivanja sa “međunarodnim standardima iz oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala”.⁸⁵

Što se tiče strukture pravosudnog sistema, u kome sudski ima sličnu strukturu kao i tužilački, uspostavljena su i Specijalizovana odjeljenja koja se bave organizovanim kriminalom, korupcijom, finansiranjem terorizma i ratnih zločina. Takođe, formiran je i Zajednički istražni tim, sačinjen od stručnjaka iz Uprave policije, Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Poreske uprave i Uprave carina. Funkcioniše od oktobra 2011. Godine, a na čelu tima je Specijalni tužilac.⁸⁶

Prije svega, ključni izazovi po pravosudni sistem su u oblasti nezavisnosti, nepristrasnosti te volje sudova i tužilaštava da se bave pitanjem korupcije na odgovarajući način. Dalje, treba se osvrnuti i na nalaze Skrining izvještaja EK, prema kojima je “bilans ostvarenih rezultata u istragama, gonjenju i pravosnažnim osudama u predmetima korupcije na svim nivoima i dalje na niskom nivou, a broj slučajeva,

84 To su: primanje mita (Čl. 423), davanje mita (Čl. 424), primanje i davanje mita u privrednom poslovanju (Čl. 276a and 276b), protivzakoniti uticaj i navođenje na protivzakoniti uticaj (Čl. 422 and 422a), pranje novca (Čl. 268), zloupotreba ovlašćenja u privrednom poslovanju (Čl. 276), kompjuterska prevara (Čl. 352), falsifikovanje isprave (Čl. 412), falsifikovanje službene isprave (Čl. 414), prevara u službi (Čl. 419), etc. Krivični zakonik, (“Sl. list”, br. 70/03 od 25.12.2003, 13/04 of 26.02.2004, 47/06, od 25.07.2006, “Sl. list”, br. 40/08 od 27.06. 2008, 25/10 of 05.05.2010, 32/11 of 01.07.2011).

85 Akcionim planom je predviđeno da ova aktivnost bude zaokružena u IV kvartalu 2014. a ono što se konkretno očekuje jesu „ izmjene i dopune u odnosu na krivična djela sa elementima korupcije u državnom sektoru, tj. Izmijenjeno krivično djelo davanje mita u cilju ujednačavanja propisanih kazni u odnosu na krivično djelo primanje mita, kao i izvršeno terminološko usklađivanje ove grupe krivičnih djela u dijelu termina protivpravna imovinska korist, mito, podmićivanje, poklon, druga korist i sl.“

86 U Skrining izvještaju za poglavlje 23 stoji da su obezbijeđena dodatna finansijska sredstva za ovaj tim, ali da i dalje nedostaju određeni kapaciteti i nadležnosti, u prvom redu pristup odgovarajućim bazama podataka. Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru: Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, str. 26.

naročito onih koji se tiču korupcije na visokom i srednjem nivou, i dalje nizak”⁸⁷. Isti izvještaj navodi i to da se „tužiocima susreću s teškoćama u vođenju istrage, jer su njihova ovlaštenja prema policiji ograničena i nemaju pristup relevantnim bazama podataka“.⁸⁸

Slična stanovišta stoje u Izvještaju Stejt dipartmenta o ljudskim pravim u Crnoj Gori, koji se u jednom dijelu osvrće na pitanje odgovornosti u bezbjednosnim službama: „Problemi nekažnjivosti pripadnika snaga bezbjednosti i dalje postoje, a predstavnici opozicije tvrde da su mehanizmi nadzora, uključujući Savjet za građansku kontrolu rada policije, bili neefikasni. Istrage o navodnim zloupotrebama su uglavnom bile slabe i neefektivne. Procesuiranja policajaca zbog zloupotreba kao što su loš tretman pritvorenih lica, pribavljanje dokaza iznuđivanjem, i ostala zloupotrebe, bile su rijetkost.“⁸⁹

Pravna osnova za pitanje odgovornosti policijskih službenika nalazi se u Zakonu o radu i Zakonu o unutrašnjim poslovima. Zakon o unutrašnjim poslovima, u poglavlju o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, sadrži odredbe o privremenom ograničenju vršenja dužnosti (član 108), odnosno o prestanku radnog odnosa po sili zakona (član 109). Ukratko, vršenje dužnosti policijskog službenika će biti ograničeno „ako je protiv njega pokrenut krivični postupak zbog krivičnog djela sa elementima korupcije ili krivičnog djela učinjenog na radu ili u vezi sa radom, do okončanja krivičnog postupka“, odnosno „Policijskom službeniku može biti privremeno ograničeno vršenje dužnosti i prije nego što je protiv njega pokrenut disciplinski postupak, ukoliko su se stekli uslovi iz stava 1 tačka 4 ovog člana, pri čemu se, u roku od osam dana od dana privremenog udaljenja, mora pokrenuti disciplinski postupak.“ Radni odnos po sili zakona, s druge strane, prestaje ako je „pravosnažnom presudom osuđen za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, osim za krivična djela koja se odnose na bezbjednost javnog saobraćaja, danom dostavljanja pravosnažne presude“. Takođe, u poglavlju 9 Zakona o radu, prestanak radnog odnosa državnog službenika će nastupiti, između ostalog „ako mu je po zakonu, odnosno pravosnažnoj odluci suda ili drugog organa zabranjeno da obavlja određene poslove, a ne može se rasporediti na druge poslove - danom dostavljanja

87 Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru: Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, str. 26.

88 Isto, str. 26.

89 Country Reports on Human Rights Practices for 2012 – Montenegro, U.S. DEPARTMENT OF STATE, BUREAU OF DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS AND LABOR, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2012&dliid=204320#wrapper>

pravosnažne odluke.⁹⁰

Informacije o policijskim službenicima koji su osuđeni krivična djela za koja se goni po službenoj dužnosti, nisu u posjedu Unutrašnje kontrole. U onim slučajevima u kojima OUKP dobije informaciju da je neki službenik osuđivan, vrši se provjera.⁹¹

Podaci o podnesenim krivičnim prijavama od strane Uprave policije dostupne su u okviru poglavlja o internim mehanizmima. Što se tiče postupaka koji su u toku, Nacionalna komisija je u svom *Izveštaju o procesuiranim slučajevima korupcije i organizovanog kriminala čiji su učinioci prestavnici policije i pravosuđa*, objavila sledeće podatke:⁹²

U periodu od 01.01. do 31.12.2012.godine Uprava policije podnijela je krivičnu prijavu protiv 3 službenika MUP-a - M. L., B. A. i P. Z., zbog krivičnog djela primanje mita iz čl.423 KZ. Istraga u ovom slučaju je okončana, nakon čega je podignuta optužnica.

Dalje, prema sledećim podacima: Vrhovno državno tužilaštvo - Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, po krivičnim prijavama iz ranijih godina, podiglo je optužnice:

- protiv službenika policije M. Z., zbog krivičnog djela pranje novca iz čl.268 KZ i falsifikovanje isprave iz čl.412 KZ, A. Nj., R. B., M. M., B. Ž., M. D., T. M. N. Z., S. M., J. P., V. D., M. S., K. S., M. Ž., G. V., J. S., V. P., G. Z., S., V. M. i K. Z., zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja iz čl.416 KZ i falsifikovanje službene isprave iz čl.414 KZ. Predmet je ustupljen na nadležnost Osnovnom sudu u Podgorici, dana 28.02.2011.godine. Postupak je u toku.
- protiv službenika Uprave policije C. B., zbog krivičnog djela primanje mita iz čl.423 KZ. Postupak u toku;
- protiv službenika Uprave policije L. V. i K. A., zbog krivičnog djela primanje mita u produženom trajanju iz čl.423 KZ. Postupak u toku;
- protiv službenika Uprave policije M. L., zbog krivičnog djela primanje mita u produženom trajanju iz čl.423 KZ, falsifikovanje isprave iz čl.412 KZ. Postupak u toku;

90 Zakon o radu, "Sl. list Crne Gore", br. 49/08 od 15.08.2008, 26/09 od 10.04.2009, 88/09 od 31.12.2009, 26/10 od 07.05.2010, 59/11 od 14.12.2011.

91 Unutrašnjoj kontroli fali službenika: Policajci neće da istražuju rad kolega, VIJESTI ONLINE, <http://www.vijesti.me/vijesti/untrasnjoj-kontroli-fali-sluzbenika-policajci-nece-da-istrazuju-rad-kolega-clanak-104495>

92 Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, *Peti izveštaj o realizaciji mjera iz inoviranog akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala*, www.antikorupcija.me, mart 2013.

- protiv službenika Uprave policije K. D. i K. M. zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja iz čl.416 KZ i R. D., zbog krivičnog djela primanje mita iz čl.423 KZ i zloupotreba službenog položaja iz čl.416 KZ. Postupak u toku;
- 6. protiv službenika policije R. S., zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja iz čl. 416 KZ izvršenog na organizovan način sa drugim licima. Postupak u toku.⁹³

6.2. Odgovornost direktora policije

Informacije o navodnim koruptivnim radnjama počinjenim od strane bivšeg šefa policije objavljene su u nekim crnogorskim medijima. Specijalno tužilaštvo vodilo je istragu protiv bivšeg direktora Veselina Veljovića i jednog od njegovih najbližih saradnika. U medijima se pominjala pronevjera od oko 670000 eura. Navodno, ovaj novac je kroz zajmove dodjeljivan službenicima Uprave policije. Međutim, nedavno je i ovaj slučaj dobio svoj epilog. Istraga je okončana, a Veljovićev saradnik izjavio kako je „istraga trajala predugo i nanijela nenadoknadivu štetu njemu i Veljoviću“⁹⁴

⁹³ Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Peti izvještaj o realizaciji mjera iz inoviranog akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, www.antikorupcija.me, mart 2013.

⁹⁴ Minić: Krediti zaposlenima podijeljeni u skladu sa zakonom, Portal Analitika <http://portalanalitika.me/drustvo/vijesti/106277-mini-krediti-zaposlenima-podijeljeni-u-skladu-sa-zakonom>

ZAKLJUČAK

Borba protiv korupcije u policiji uklapa se u ukupnu sliku borbe protiv korupcije i antikorupcijskih napora različitih državnih organa u Crnoj Gori. Najveći rezultati ostvareni su na polju donošenja novih zakona i stvaranja adekvatnih institucionalnih mehanizama, po uzoru na razvijene demokratije, ali su konkretni rezultati još uvijek „na čekanju“. Uopšte gledano, određeni broj javnih službenika na nižim nivoima procesuiran zbog navodno počinjenih krivičnih djela sa elementima korupcije, slučajeva „visoke korupcije“, skoro da nije bilo. Uprava policije Ministarstva unutrašnjih poslova nije izuzetak u odnosu na ovo pravilo. Ono što su očekivanja i međunarodne i domaće javnosti, jeste veći broj riješenih slučajeva iz oblasti korupcije i organizovanog kriminala, sa posebnim fokusom na oblasti u kojima je percepcija korupcije visoka, a policija definitivno spada u taj krug.

Iako se radi o instituciji sistema bezbjednosti, koji se smatra „zatvorenijim“ od ostalih društvenih segmenata, velika su očekivanja na planu otvorenosti policije prema građanima. Ipak, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, čija je primjena od strane policije ranije bila zabrinjavajuća, mora biti poštovan u mnogo većoj mjeri. Za ovaj zadatak će biti zaduženo i samo Ministarstvo unutrašnjih poslova, ali i Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kao nadležni organ. Dalje, pokazalo se da su interni mehanizmi ostvarili određene pozitivne rezultate, ali ono što predstavlja nedostatak jeste slaba vidljivost rezultata u javnosti, ali i samih tih mehanizama. Posebnu pažnju treba posvetiti konstantnom unapređivanju koordinacije i saradnje između internih mehanizama. Očekivanja su velika i na preventivnom i na represivnom planu, a sve tri grane vlasti moraće da daju svoj doprinos.

Spoljašnji mehanizmi nisu ostvarili veće rezultate na planu borbe protiv korupcije u policiji uglavnom zbog nedostatka ovlašćenja, ali su zato realizovane mnoge preventivne i aktivnosti nadzora. Institucionalni okvir za prevenciju korupcije će, u cilju poboljšanja rezultata, pretrpjeti značajne promjene, na način što će se objedinjavanjem kapaciteta određenih institucija pokušati kreiranje novog, nezavisnog mehanizma. Dalje, u oblasti budžetskih pitanja, transparentnost policije mora biti prioritet, pogotovo ako imamo u vidu činjenicu da su javne nabavke pod visokim rizikom od korupcije, a nezavisna institucija zadužena za reviziju još uvijek nema kapacitete na onom nivou da bi mogla redovno da prati stanje u policiji, kao najbrojnijem i najkompleksnijem državnom organu.

Na kraju, ono što je najznačajnije – odgovornost pred pravosudnim organima. Crnogorsko pravosuđe prolazi kroz velike izazove na planu nezavisnosti i nepristrasnosti, koordinacija sa ostalim relevantnim institucijama nije na zadovoljavajućem nivou, a treba uzeti u obzir i ocjene o ograničenim ovlašćenjima tužilaštva prema policiji. Oni postupci koji su u toku, pred Specijalnim odjeljenjima, bi trebalo da budu predmetom posebnog praćenja. Prvi korak ka poboljšanju stanja u ovoj oblasti je već učinjen reformom zakonodavstva, a konkretniji rezultati u borbi protiv korupcije su - došli na red.

PREPORUKE

- *Razmotriti izmjene Etičkog kodeksa, tako što će se uvesti stepenovanje povreda radne discipline. Unaprijediti saradnju internih mehanizama, kroz stvaranje adekvatne osnove koja će garantovati uključenost različitih organizacionih jedinica prilikom rada na pitanjima od značaja za cjelokupnu policiju (npr. Plan integriteta, Kodeks policijske etike, i sl).*
- *Afirmisati odgovornost službenika pred starješinama, u cilju smanjena opterećenja Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije i Etičkog Odbora. Osigurati kontinuiranu edukaciju starješina.*
- *Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da poveća vidljivost Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije u javnosti. Odjeljenje treba da djeluje proaktivnije, na način što će u većoj mjeri uvažavati informacije iz medija i civilnog društva. Jedan od predloga za poboljšanje vidljivosti je postavljanje posebnog „linka“ na sajtovima MUP-a i Uprave policije.*
- *Pitanje borbe protiv konflikta interesa policijskih službenika dodatno unaprijediti tako što će se u pravni okvir unijeti odredba prema kojoj svaka radna obaveza van policije treba da se registruje. Posebnu pažnju posvetiti praćenju prijavljivanja imovine policijskih službenika na osnovu člana 103a Zakona o unutrašnjim poslovima i Pravilnika o imovinskom kartonu policijskih službenika.*
- *Plan integriteta treba usvojiti u predviđenom roku (mart 2014. godine), nakon čega treba započeti sa realizacijom obuka o integritetu.*
- *Saradnja između tužilaštva i policije treba unaprijediti, pogotovo u prekrivičnom postupku.*
- *Savjet za građansku kontrolu rada policije bi trebalo da informiše javnost o svom radu makar jednom godišnje. Takođe, razmjenu informacija između Savjeta i unutrašnjih mehanizama u policiji bi trebalo formalno regulisati, u cilju nesmetanog pristupa podacima potrebnim za rad ovog mehanizma građanske kontrole.*
- *Državna revizorska institucija bi trebalo da sprovede zasebnu reviziju nad MUP-om, kao jednim od najvećih budžetskih potrošača.*
- *Skupština bi trebalo da razmotri donošenje zakona o zaštiti „zviždača“, ili unapređivanje postojećeg pravnog okvira, kako bi lica koja prijavljuju*

korupciju bila zaštićena odmazde zbog takvog činjenja.

- *Skupštinski Odbor za antikorupciju bi trebalo da, makar jednom godišnje, razmotri rezultate institucija sistema bezbjednosti i pravosudnih organa na polju borbe protiv korupcije. Ovu sesiju bi trebalo da održava zajedno sa Odborom za bezbjednost i odbranu, a posebnu pažnju bi trebalo posvetiti eventualnoj korumpiranosti pripadnika pomenutih organa.*
- *Pristupiti osnivanju Agencije za borbu protiv korupcije u skladu sa Akcionim planom za poglavlje 23. Osigurati zakonske i institucionalne pretpostavke za nezavisnost, funkcionisanje (adekvatne nadležnosti, različite izvore informacija, kao i odgovarajuće tehničke i stručne resurse) i odgovornost. Pravni okvir kojim će Agencija biti formirana treba da jasno definiše procedure izbora predstavnika, koje će osigurati transparentnost procesa biranja, imenovanja i razrešenja predstavnika.*
- *Prilikom osnivanja Agencije, uvažiti iskustva zemalja regiona, a u sve faze usvajanja propisa o novoj instituciji omogućiti uključenost civilnog društva.*
- *Organizacije civilnog društva treba da nastave aktivni monitoring na polju vladavine prava, kao i učešće u razmatranju zakonskih rješenja.. Vladine mjere na planu borbe protiv korupcije, predviđene Akcionim planom za poglavlje 23. treba pratiti sa posebnom pažnjom.*

BIBLIOGRAFIJA

Zakonodavstvo i strateška dokumenta

- Skupština Crne Gore, *Ustav Crne Gore*, "Sl. list RCG", br. 66/06
- Skupština Crne Gore, *Zakon o dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima*, "Sl. list Crne Gore, broj 36/2013"
- Skupština Crne Gore, *Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane*, "Sl. list Crne Gore", br. 80/10 od 31.12.2010
- Skupština Crne Gore, *Zakon o državnoj upravi*, "Sl. list CG", broj, 42/11
- Skupština Crne Gore, *Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, "Sl. list Crne Gore, br. 44/2012"
- Skupština Crne Gore, *Zakon o državnim službenicima i namještenicima*, "Sl. list CG", broj, 50/11
- Skupština Crne Gore, *Zakon o lobiranju*, "Sl. list CG", br. 54/11
- Skupština Crne Gore, *Zakon o sprječavanju sukoba interesa*, "Sl. list Crne Gore", br. 14/07, 04/08, 14/12
- Skupština Crne Gore, *Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji*, "Sl. list RCG", br. 28/04 i 27/06 i "Sl. list CG", br. 17/07, 73/10 i 40/11
- Skupština Crne Gore, *Zakon o unutrašnjoj finansijskoj kontroli javnog sektora*, "Sl. list CG", br. 73/08 i 20/11
- Skupština Crne Gore, *Zakono o javnim nabavkama*, "Sl. list CG", br. 42/11
- Skupština Crne Gore, *Zakon o izmjeni Zakona o tajnosti podataka*, "Sl. list Crne Gore, broj 14/2013"
- Vlada Crne Gore, Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Sl. list CG", broj 5/12, od 23. 01. 2012
- Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji*, <http://www.mup.gov.me/biblioteka/pravilnici>
- Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014. g), Akcioni plan i Inovirani Akcioni plan za sprovođenje Strategije (2013-2014.g), www.antikorupcija.me, sekcija Nacionalna komisija/Strategija i Akcioni plan
- Peti izvještaj o realizaciji mjera iz Inoviranog Akcionog plana za sprovođenje Strategije borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, sa Izvještajem Tripartitne komisije, www.antikorupcija.me, sekcija Nacionalna komisija/ Izvještaji Nacionalne komisije
- Odluka o obrazovanju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i Odluka o izmjeni Odluke, www.antikorupcija.me, sekcija Nacionalna komisija/Dokumenta Nacionalne komisije za period 2010-2012

Međunarodna dokumenta i izvještaji

1. Analitički izvještaj Evropske Komisije za 2010. godine (Analitički izvještaj koji prati Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji),
2. Evropska komisija, *Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru, Poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava.*
3. Evropska komisija, *Izvještaji o napretku Crne Gore za 2011, 2012 i 2013. godinu,*
4. Godišnji izvještaj o ljudskim pravima 2012 – Crna Gora (Country Reports on Human Rights Practices for 2012 – Montenegro), U.S. Department Of State, Bureau Of Democracy, Human Rights And Labor, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2012&dclid=204320#wrapper>

Izvještaji

1. Vlada Crne Gore, *Odgovori na Upitnik Evropske komisije, Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava, www.gov.me*
2. Savjet za građansku kontrolu rada policije, *Građanska kontrola rada policije u 2011. godini, <http://www.kontrolapolicije.me/images/biblioteka/dokumenti/publikacija%20sluziti%20i%20stititi%20izvjestaj%20o%20radu%202011-1.pdf>*
3. Uprava za antikorupcijsku inicijativu, *Analiza antikorupcijskog okvira u crnoj gori sa prijedlogom mjera, www.antikorupcija.me, Podgorica, jun 2012. godine.*
4. Državna revizorska institucija, *Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije Crne Gore za period oktobar 2012 – oktobar 2013. godine, <http://www.dri.co.me/1/doc/Godisnji%20izvjestaj%20DRI%20za%202013.pdf>, Pristup: 13.11.2013. u 13:23h*
5. Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), *Izvještaj o stanju u oblasti reforme pravosuđa i ljudskih prava (poglavlje 23), u Crnoj Gori u periodu od 10.10.2012. do 01.10.2013. godine, Podgorica, 2013.*

Studije

1. Stojanović, Sonja, Gajić, Novak, *Reforma policije u Crnoj Gori 2006.-2013.*, OEBS, Podgorica, 2012.
2. Grupa autora, *Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), Ženeva, 2012.*

3. Centar za demokratiju i ljudska prava, *Reforma sektora bezbjednosti u Crnoj Gori 2009-2012.*, CEDEM, Podgorica, 2012.

Odgovori na upitnike i dopisi

1. Uprava za antikorupcijsku inicijativu, oktobar 2013.
2. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu rada policije, oktobar 2013.
3. Komisija za utvrđivanje konflikta interesa, oktobar 2013.
4. Sektor kriminalističke policije u Upravi policije MUP-a, Odsjek za borbu organizovanog kriminala i korupcije, oktobar 2013
5. NVO Institut Alternativa, oktobar 2013.
6. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, decembar 2013.
7. Dopis Centra za demokratsku tranziciju, novembar 2013.

Fokus Grupa, 19.11.2013.

1. Dejan Stevović, *Odjeljenje za unutrašnju kontrolu MUP-a*
2. Dragana Stanišić, *Uprava policije MUP-a*
3. Mihailo Jelić, *Uprava policije MUP-a*
4. Maja Pavićević, *Uprava policije MUP*
5. Dalibor Šaban, *Uprava za antikorupcijsku inicijativu*
6. Biljana Vučelić, *Direktorat za bezbjednosno-zaštitne poslove MUP-a*
7. Siniša Bjeković, *Pravni fakultet UCG*
8. Dina Bajramspahić, *NVO Institut Alternativa*
9. Ana Selić, *NVO Centar za monitoring i istraživanja CEMI*
10. Dženita Brčvak, *CEDEM*
11. Emir Kalač, medijator Fokus Grupe, *CEDEM*

Mediji

1. Vijesti, dnevne novine i web-portal, www.vijesti.me
2. Monitor, nedjeljnik, www.monitor.co.me
3. Dnevni list DAN, dnevne novine, www.dan.co.me
4. Portal Analitika, web-portal, www.portalanalitika.me
5. Radio Slobodna Evropa, web-portal, www.radioslobodnaevropa.com
6. Portal Radio i Televizije Crne Gore, web-portal, www.rtcg.me

