



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law



# **Domet unutrašnjih mehanizama u borbi protiv korupcije u policiji u Crnoj Gori**

**Autor:**

**Emir Kalač, saradnik CEDEM-a**

**Podgorica, mart 2014.**

## Skraćenice

<b>AP</b>	Akcioni plan
<b>DCAF</b>	Centar za bezbjednost, razvoj i vladavinu prava
<b>OUKP</b>	Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije
<b>SPI</b>	Slobodan pristup informacijama
<b>MUP</b>	Ministarstvo unutrašnjih poslova
<b>NGO</b>	Nevladine organizacije
<b>OSCE</b>	Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
<b>PCSD</b>	Parlamentarni odbor za bezbjednost i odbranu
<b>UP</b>	Uprava policije
<b>SDP</b>	Socijal-democratska partija
<b>RSB</b>	Reforma sektora bezbjednosti

*Ovaj policy brief je proizvod projekta: Regionalna obuka o istraživanju korupcije u policiji, sprovedenog od strane Centra za bezbjednost, razvoj i vladavinu prava (DCAF iz Ženeve). Gledišta i mišljenja u ovoj publikaciji su autorska, i ne odražavaju stavove Centra za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) i DCAF-a.*

## UVOD

*Ovaj rad pokušava da obradi ključne izazove u oblasti unutrašnje kontrole policije u Crnoj Gori, sa posebnim fokusom na antikorupcijske aktivnosti. Nakon što smo sproveli istraživanje o odgovornosti policijskih službenika u oblasti korupcije u samoj policiji, u decembru 2013. godine, odlučili smo da stavimo veći focus na ovaj zasebni segment kontrole nad radom policije, ali i cjelokupnog antikorupcijskog institucionalnog lancu. Imajući u vidu da je posvećenost "rukovodećeg kadra", u prvom redu ministra unutrašnjih poslova i njegovih najbližih saradnika, dovela do iskoraka u ovoj oblasti, pokušaćemo da zainteresovanu javnost upoznamo sa perspektivom iz civilnog sektora glede ključnih izazova i gorućih pitanja.*

*Prema relevantnoj literaturi o korupciji u policiji, jedan od najefikasnijih pristupa u borbi protiv korupcije jeste da se ovim problemom treba baviti na nivou institucije, tj. "unutar kuće". Policija se smatra jednom od najcentralizovanijih i najhijerarhizovanih institucija, zatvorena prema javnosti, a odlikuje je i velika solidarnost među "kolegama". Ovo su neki od razloga zbog kojih pristup borbi protiv korupcije "unutar kuće" dobija na značaju kada govorimo o policiji.*

*Najprije, rad će pružiti pregled postojećeg pravnog i institucionalnog okvira. Drugo, predstavimo ključne podatke relevantne za interne mehanizme za period 2010-2013. i izazove sa kojima se ovi mehanizmi suočavaju, kao i njihove međusobne odnose. Treće, predstavimo Vladine*

*mjere predviđene Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23. Pravosuđe i osnovna prava. Konačno, ovaj rad sadrži preporuke upućene Vladi, odnosno Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije.*

## I PREGLED ZAKONODAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA

Potreba za intenzivnom borbom protiv korupcije na putu ka Evropskoj uniji doprinijela je brojnim promjenama na zakonodavnom i institucionalnom planu, praćenim stvaranjem posebnih antikorupcijskih institucija sa preventivnim, represivnim ili kombinovanim ovlašćenjima. Zakonodavni okvir čini veliki broj pravnih akata, ali ćemo se za potrebe ovog rada fokusirati na sljedeće: Krivični zakonik, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o unutrašnjim poslovima, Zakon o radu, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o zaštiti svjedoka, Zakon o odgovornosti pravnih lica za prekršaje, itd.

S obzirom da se ovaj rad bavi unutrašnjom kontrolom, fokusiraćemo se na odgovarajuće djelove MUP-a, pod čijim okriljem Uprava policije funkcioniše. Što se tiče policije, njen zadatak je otkrivanje počinitelaca krivičnih djela, a samim tim i onih sa elementima korupcije. Policija u svom sastavu ima jedinice koje se bave borbom protiv organizovanog kriminala, privrednim kriminalom, jedinicu za zaštitu svjedoka, itd.

Ključni zakon, kojim se određuju unutrašnji poslovi i kojim je, između ostalog, ustanovljen mehanizam unutrašnje kontrole, jeste Zakon o

unutrašnjim poslovima. Takođe, neophodno je pomenuti značaj podzakonskih akata, kojima se detaljnije određuju pitanja obuhvaćena zakonom. Najprije, Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji, kojim se, između ostalog, utvrđuju "unutrašnja organizacija i sistematizacija Ministarstva unutrašnjih poslova i organa uprave u sastavu – Uprave policije, organizacione jedinice, njihov djelokrug, radna mjesta, broj izvršilaca, opis poslova i uslovi za njihovo obavljanje"<sup>1</sup>, itd. Prema ovom aktu, a s obzirom da je tema ovog rada korupcija, možemo izdvojiti veći broj relevantnih organizacionih jedinica.

Kada govorimo o nadzoru nad policijom, treba naglasiti da u okviru Direktorata za bezbjednosno-zaštitne poslove I nadzor funkcionije posebna jedinica, koja ima neko nadzornih ovlašćenja, a to je Odsjek za nadzor nad radom Uprave policije i drugostepeni upravni postupak. Takođe, ako uzmemo u obzir da se slobodan pristup informacijama smatra značajnim anti-korupcijskim mehanizmom, onda je od značaja i Odjeljenje za zaštitu podataka o ličnosti i slobodan pristup informacijama. Ovom problematikom smo se detaljnije bavili u jednoj od naših prethodnih studija<sup>2</sup>. Ne manje pitanje važno jeste obavljanje unutrašnje revizije i praćenja

finansijskog upravljanja na nivou MUP-a, koji takođe obavlja posebna organizaciona jedinica – Odjeljenje za unutrašnju reviziju. Ovaj mehanizam je, međutim, tek u povoju, tako da treba pričekati sa analiziranjem kapaciteta i aktivnosti koje obavlja.

Konačno, treba reći par stvari o odgovornosti policijskih službenika. Prema Zakonu o unutrašnjim poslovima, na prava, obaveze i odgovornosti policijskih službenika se odnose opšti propisi o radu, ukoliko to nije drugačije regulisano samim Zakonom. Dakle, policijski službenik za vršenje poslova je odgovoran disciplinski i materijalno. Disciplinski odgovara za disciplinske prekršaje, lakše i teže. Pritom, treba naglasiti da Zakon o unutrašnjim poslovima detaljno propisuje šta spade u lakše, a šta u teže povrede službene dužnosti. Bilo koji vid korupcije, na primjer, će se smatrati težom povredom službene dužnosti. Takođe, Zakon propisuje da se policijskom službeniku, iz više razloga, može *privremeno ograničiti vršenje dužnosti*<sup>3</sup>. Na kraju, ovaj zakon, kao i Zakon o radu, sadrže odredbe o "prestanku radnog odnosa".

Prema Zakonu o unutrašnjim poslovima, do prestanka radnog odnosa „po sili zakona“, pored slučajeva prestanka radnog odnosa propisanih opštim propisima o državnim službenicima i namještenicima i opštim propisima o radu, dolazi ukoliko je policijski službenik "pravosnažnom presudom osuđen za krivično djelo za koje se

---

<sup>1</sup> Vlada Crne Gore, *Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova*, str. 7.

<sup>2</sup> Riječ je o studiji *Reforma sektora bezbjednosti u Crnoj Gori 2009-2012*, u okviru koje je analizirana Opšta transparentnost sektora bezbjednosti u Crnoj Gori. Više na: [www.cedem.me](http://www.cedem.me)

---

<sup>3</sup> Skupština Crne Gore, *Zakon o dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima*, "Sl. list Crne Gore, broj 36/2013"

goni po službenoj dužnosti, osim za krivična djela koja se odnose na bezbjednost javnog saobraćaja, danom dostavljanja pravosnažne presude..."<sup>4</sup>

## **II UNUTRAŠNJI MEHANIZMI – PODACI I KLJUČNI IZAZOVI U PRAKSI**

Neke prethodne studije koje su se bavile pitanjem policijske odgovornosti (OSCE, CEDEM, itd) predstavile su različite probleme u ovoj oblasti,<sup>5</sup> označavajući je kao jednu od najslabijih u okviru cjelokupne reforme policije u Crnoj Gori.

Mehanizmi unutrašnje odgovornosti su: Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije, Etički odbor i Sektor kriminalističke policije. Prema teoriji, jedinice koje su zadužene za unutrašnju kontrolu, bi trebalo da imaju vodeću ulogu u okviru lanca odgovornosti na nivou policije. Međutim, kada se radi o borbi protiv korupcije u sopstvenim redovima, situacija u crnogorskoj policiji je nešto drugačija. Imajući u vidu da je Sektor kriminalističke policije ovlašćen za istrage o korupciji u javnom sektoru (samim tim i u policiji), te činjenicu da jedan od odsjeka<sup>6</sup> ovog sektora ima ovlašćenje da primjenjuje mjere tajnog nadzora, korupcijom "kolega" se nije bavilo OUKP, već ovaj sektor, tj. njegovi odgovarajući sektori.

<sup>4</sup> Isto.

<sup>5</sup> Pogledati više na: 1. Kalač, Emir, Sindik, Nedeljka, *Reforma sektora bezbjednosti u Crnoj Gori 2009-2012*, CEDEM, Podgorica, 2013; 2. Stojanovic, Sonja, Gajic, Novak, *Reforma policije u Crnoj Gori 2006 do 2011. godine*, OSCE, Podgorica, 2012.

<sup>6</sup> Odsjek za posebne provjere.

## **Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije (OUKP)**

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu rada policije je najprije osnovano 2003, kao organizaciona jedinica u sastavu Službe Javne Bezbjednosti<sup>7</sup>, koje je funkcionisalo pod okriljem Ministarstva unutrašnjih poslova. Uspostavljanje OUKP je potvrđeno usvajanjem Zakona o policiji 2005. na osnovu kojeg je ova organizaciona jedinica bila pozicionirana u okviru Uprave policije (od uvođenja tog zakona institucije sa određenim stepenom nezavisnosti u odnosu na MUP).

Međutim, imajući u vidu poteškoće sa kojima se ova jedinica suočavala u svom radu, Zakon o policiji je 2008 izmijenjen, a promjena koju je donio jeste izdvajanje OUKP iz policije i njeno pozicioniranje u strukturi MUP-a.<sup>8</sup>

Bez obzira na to što se smatra ključnim internim kontrolnim mehanizmom nad radom policije, ovo odjeljenje se suočavalo sa različitim izazovima i problemima u svom radu. Jedan od najvidljivijih je mali broj službenika koji rade u ovom odjeljenju, u poređenju sa ukupnim brojem zaposlenih u policiji (prema poslednjoj informaciji, 16 prema oko 5000).<sup>9</sup> Razlog za to što jedinica nije

<sup>7</sup> Služba Javne Bezbjednosti je postala Uprava policije nakon što je usvojen Zakon o policiji 2005. odine.

<sup>8</sup> Ključni cilj ovog amandmana bio je da ojača OUKP tako što će ga izdvojiti iz Uprave policije i vratiti u strukturu MUP-a, sa obavezom podnošenja računa ministru direktno.

<sup>9</sup> Intervju sa Šefom Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije, Maj 2013. Pogledati takođe:

popunjena jeste nizak nivo zainteresovanosti policijskih službenika, koji neće da ih se doživljava kao izdajnike svojih kolega.

Takođe, ovo odjeljenje je, tokom mandata prethodnog direktora policije Veljovića imalo probleme u svom radu, ako uzmemo u obzir da je Šef OUKP izjavio da je direktor policije odbio pristup, tj. "nije predao podatke iz elektronskih baza", koji sprječavaju OUKP "da radi svoj posao – kontroliše policiju".<sup>10</sup> Ovaj problem je riješen nakon što je bivši direktor napustio svoju funkciju. Međutim, u dijelu civilnog društva se smatra, a u studiji OEBS-a<sup>11</sup> navodi, da su problemi u radu OUKP zapravo odražavali sukob za prevlast nad policijom između koalicionih partnera, tj. tadašnjeg ministra, predstavnika Socijal-demokratske partije (manjeg člana koalicije) i direktora Uprave policije, za kojeg se smatra da je direktno lojalan vrhu Demokratske partije socijalista. Problem na relaciji direktor-ministar je, makar na papiru, riješen usvajanjem Zakona o unutrašnjih poslovima, koji je policiju vratio pod okrilje MUP-a.

Prema podacima koje smo prikupili za izvještajni period 2010-2013. OUKP je

---

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

<sup>10</sup> MONITOR ONLINE, *Čiji je pendrek posljednji*, [http://www.monitor.co.me/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2382:iji-je-pendrek-posljednji&catid=1668:broj-1063&Itemid=2695](http://www.monitor.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=2382:iji-je-pendrek-posljednji&catid=1668:broj-1063&Itemid=2695)

<sup>11</sup> Pogledati više na: <http://www.osce.org/montenegro/97001>

spровelo ukupno 277 kontrola zakonitosti obavljanja vršenja policijskih poslova i primjene policijskih ovlašćenja na osnovu dostavljenih pritužbi građana na postupanje službenika Uprave policije.<sup>12</sup> Međutim, ono što se nameće kao vrlo interesantan podatak jeste to da je u samo jednom slučaju OUKP dostavilo Sektoru kriminalističke policije službenu zabilješku o izvršenim provjerama unutrašnje kontrole na dalji postupak, zato što je postovala sumnja da se radilo o zloupotrebi službenog položaja i krivičnom djelu primanje mita, u junu 2011. godine. Da podvučemo crtu – samo jedan od 277 slučajeva se odnosio na korupciju u policiji, čiji epilog su krivične prijave protiv tri policijska službenika za primanje mita!

### **Sektor kriminalističke policije (SKP)**

Prema dosadašnjim rezultatima, a pogotovo zbog specifičnih zakonskih ovlašćenja, ključne aktivnosti na planu antikorupcije u policiji su ostvarene u Sektoru kriminalističke policije. Njegovi odsjeci angažovani su u borbi protiv korupcije su Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i Odsjek za privredni kriminal, ali postoji i odsjek koji ima ovlašćenje da inicira prema tužiocu mjere tajnog nadzora. Ovaj zadatak, kako smo i ranije pomenuli, obavlja Odjeljenje za posebne procedure.

---

<sup>12</sup> Podaci su prikupljeni u okviru projekta: Antikorupcijski mehanizmi i odgovornost policijskih službenika. Pogledati više na: [www.cedem.me](http://www.cedem.me)

Treba dodati da Sektor obavlja redovnu komunikaciju sa tužilaštvom.

Podaci SKP su dostupni za period 2010-2013.<sup>13</sup> 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 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

---

<sup>13</sup> Odgovori na Upitnik, Sektor kriminalističke policije u Upravi policije MUP-a, Odsjek za borbu organizovanog kriminala i korupcije, Novembar 2013

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).<sup>14</sup>

### **Etički odbor**

Kodeks policijske etike, koji je stvorio osnovu za nastanak Etičkog odbora, donesen je 2006. godine, na osnovu člana 10 Zakona o policiji, koji je donesen 2005. godine. Etički odbor ima 7 članova: četiri predstavnika Uprave policije i predstavnike MUP-a, Policijske akademije i organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava. Prema Kodeksu, oni razmatraju slučajeve koje podnosi direktor policije, građani, NVO, Savjet za građansku kontrolu rada policije, itd.

Etički odbor bavio se velikim brojem slučajeva u svom radu i uspio da izgradi kredibilitet tijela koje može da doprinese većoj odgovornosti policijskih službenik<sup>15</sup>, ali ono što karakteriše njegov rad jesu prilično ograničeni dometi s obzirom na ovlašćenja koja ima na raspolaganju<sup>16</sup>. Takođe, neophodno je pomenuti i to da je ovaj mehanizam u vrlo malom broju slučajeva radio na slučajevima korupcije, kao i OUKP.

---

<sup>14</sup> Podaci su prikupljeni u okviru projekta: Antikorupcijski mehanizmi i odgovornost policijskih službenika. Pogledati više na: [www.cedem.me](http://www.cedem.me)

<sup>15</sup> Intervju sa članom Etičkog odbora, Septembar 2013.

<sup>16</sup> Isto.

### **III INTEGRITET POLICIJSKIH SLUŽBENIKA**

Prema Zakonu o državnim službenicima, iz jula 2011. godine, državne institucije moraju da usvoje Plan integriteta, koji bi trebalo da se zasniva na "procjeni izloženosti određenih radnih mjesta za pojavu i razvijanje korupcije i drugih oblika pristrasnog vršenja poslova od strane državnih službenika i namještenika".

Uprava za antikorupcijsku inicijativu, u saradnji sa Kancelarijom za upravu Savezne Njemačke, organizovala je treninge za predstavnike institucija zadužene za pripremu i implementaciju planova integriteta, koje su sprovedene u okviru IPA 2010 projekta "Podrška primjeni Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana". Uspomoć njemačkih eksperata, priprema analize rizika je obuhvatila četiri pilot-institucije, i to: Upravu policije, Upravu carina, Vrhovno državno tužilaštvo i Osnovni sud u Podgorici. Na osnovu sprovedene analize i uspomoć eksperata iz Slovenije, ovi planovi integriteta će poslužiti kao model ostalim institucijama.

Dakle, rad na Planu integriteta bio je jedan od prioriteta Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova u prethodnoj godini. Iako se o integritetu govori još od 2009. godine, bitnije aktivnosti počele su se sprovoditi od kraja 2012. Najprije je urađen nacrt Plana integriteta na seminaru održanom u Upravi za kadrove. Zatim, Radni sastanak posvećen razradi Plana integriteta organizovan je krajem januara 2013. Na januarskom sastanku, na kom je

učestvovao predstavnik Saveznog Ministarstva unutrašnjih poslova Njemačke, odgovorno lice Uprave policije predstavilo je dotadašnje aktivnosti, kao i radnu verziju Plana integriteta. Nekoliko mjeseci kasnije održana je Radionica za kreiranje upitnika Analize rizika za pripremu Plana integriteta Uprave policije. Radionica je pripremljena i realizovana od strane Policijskog komesara Saveznog Ministarstva unutrašnjih poslova Njemačke.<sup>17</sup> Prema poslednjim informacijama, Radna grupa je pripremila konačnu verziju Plana integriteta, koji će biti objavljen ovog mjeseca (Mart 2014), u skladu sa *Akcionim planom za primjenu Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala 2013-2014*.

### **IV VLADIN OKVIR ZA BORB PROTIV KORUPCIJE - MJERE ZA POLICIJU**

Prema Vladinim podacima, izvještajima Evropske komisije, ali i istraživanjima javnog mnjenja, policija je jedna od institucija sa visokim rizikom od pojave korupcije. Akcioni plan 2013-2014 za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala sadrži posebne mjere za prevenciju korupcije

---

<sup>17</sup> Učesnici radionice su bili članovi Radne grupe za izradu plana integriteta, zatim Peter A. Weis, Lokalni savjetnik na Tvinig 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). Pogledati više na: [www.cedem.me](http://www.cedem.me)



u policiji (9 mjera, od 154. do 162), čime će se aktivnosti u okviru ovog AP skoncentrisati na mjere kojima se omogućava praćenje mjerljivih rezultata u dijelu suzbijanja korupcije u policiji.<sup>18</sup>

Na bazi tog AP, Akcioni plan za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava sadrži četiri mjere. Prva se odnosi na unutrašnju kontrolu rada policije, kao najznačajniji segment odgovornosti na nivou same policije. U nedavno objavljenoj studiji skrenuli smo pažnju da treba ojačati Odjeljenje za unutrašnju kontrolu rada policije, kako bi ova organizaciona jedinica više djelovala kao "policija u policiji", te da treba jačati njene kadrovske, istražne i tehničke kapacite. Takođe, smatramo da odgovornost u okviru ove mjere treba proširiti na ostale organizacione jedinice zadužene za prevenciju/represiju korupcije u policiji, u prvom redu Etički odbor i relevantne Odsjeke Sektora kriminalističke policije.

Druga mjera se odnosi na istraživanje svih krivičnih prijava za korupciju u MUP-u i Upravi policije. Cilj Vlade jeste da prati strukture izvještaja, broj istraga, podnijetih krivičnih prijava i pravosnažnih presuda. Ova mjera će biti prilično lako ispunjena, s obzirom da Sektor kriminalističke policije već ima metodologiju, na osnovu koje prati slučajeve. Prema informacijama ovog sektora, prijave koje se odnose na korupciju podnose NVO-i, građani,

---

<sup>18</sup> Vlada Crne Gore, *Akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013 - 2014. godine*, str. 32-33.

pravna lica, a odnose se na različite oblasti, uključujući policiju.<sup>19</sup>

Treća mjera se odnosi na temu koja je predmet posebnog interesa javnosti: sprovođenje mjera za prevenciju korupcije na visokom nivou u MUP-u i UP-u. Prema nalazima našeg poslednjeg istraživanja, samo su službenici na nižim nivoima procesuirani za korupciju. Mediji u Crnoj Gori redovno izvještavaju da bi imovinu visokih policijskih službenika trebalo provjeriti svim zakonskim sredstvima, s obzirom da neki od njih, navodno, posjeduju vlasništvo koje je nemoguće steći policijskom platom.

Četvrta mjera se odnosi na kampanje o prijavljivanju korupcije i zaštitu pojedinaca koji prijavljuju korupciju, tzv. Zviždača. Pravni osnov za zaštitu Zviždača nalazi se u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i Zakonu o radu; takođe, Program zaštite, predviđen Zakonom o zaštiti svjedoka, sadrži odredbe koje osiguravaju zaštitu i pomoć svjedocima izvan suda, kada postoji osnovana bojazan da bi davanjem iskaza u cilju dokazivanja krivičnog djela za koje je ovim zakonom predviđena zaštita, bio izložen stvarnoj ili ozbiljno opasnosti po život zdravlje, fizički integritet, itd.<sup>20</sup>

Prema nalazima Izvještaja Koalicije nevladinih organizacija za praćenje

---

<sup>19</sup> Odgovori na Upitnik, Sektor kriminalističke policije u Upravi policije MUP-a, Odsjek za borbu organizovanog kriminala i korupcije, oktobar 2013

<sup>20</sup> Vlada Crne Gore, *Odgovori na Upitnik Evropske komisije, Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava*, str. 141.

poglavlja 23, zaštita “zviždača”, nije na zadovoljavajućem nivou. Navodi se, između ostalog, da “ovako razuđen zakonodavni okvir ne može da osigura efikasnu implementaciju, a do sada je rezultirao sa samo dva slučaja “zviždača” u Crnoj Gori”. Takođe, izvještaj naglašava da su “postupci pred sudovima i ponašanje rukovodilaca određenih institucija pokazali ranjivost sistema zaštite, što za posljedicu ima nizak nivo motivacije državnih službenika i onih koji su zaposleni u privatnom sektoru da prijavljuju korupciju i ostale nepravilnosti”.<sup>21</sup>

## **ZAKLJUČAK**

*Pretpostavke za efikasniju borbu protiv korupcije su stvorene. Vlada je otvorila pregovore sa EU u dva najznačajnija poglavlja: 23. Pravosuđe i osnovna prava i 24. Pravda, sloboda i bezbjednost. Akcioni plan za poglavlje 23 je naročito značajan, s obzirom da sadrži ključne mjere za antikorupciju. Mišljenja smo da, dok god je policija uključena u ovaj sveobuhvatni Vladin okvir, koji će biti pod budnim okom institucija, EU i civilnog sektora, postoji nada da će odlučni potezi i konkretni rezultati biti učinjeni. Ne manje važna jeste činjenica da je zakonski okvir reformisan kako bi se ojačale i preventivne i represivne institucije, kao i transparentnost i integritet u okviru policije.*

*Pokušali smo da predstavimo koji su to ključni izazovi i problemi na planu antikorupcije u policiji, kroz prizmu unutrašnjih mehanizama. Pored Vladinih mjera koje su spomenute, smatramo da se određena pitanja moraju naći pod bližim, redovnijim praćenjem od strane Vlade. U prvom redu, mislimo na prijavljivanje imovine policijskih službenika i implementaciju Plana integriteta. Policijski službenici, pogotovo oni na najvišim nivoima, moraju biti predmet permanentnog nadzora. Takođe, ono što bi trebalo obuhvatiti Akcionim planom jeste Analiza potreba za obukama o različitim načinima borbe protiv korupcije u policiji.*

*Ukupni kapaciteti unutrašnjih mehanizama su zakonski ojačani, do određene mjere. Međutim, ljudski i tehnički resursi ne smiju biti zanemareni. Takođe, odnosi između unutrašnjih i spoljašnjih mehanizama – pravosudnih na prvom mjestu, su od krucijalnog značaja. Različiti izvještaji su pokazali da ovi odnosi nisu funkcionisali na efikasan i efektivan način, što je definitivno uticalo na ukupne rezultate internih i spoljašnjih mehanizama.*

---

<sup>21</sup> Koalicija za praćenje pregovora sa Evropskom unijom, *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*, str. 19.

## PREPORUKE

- Unutrašnji mehanizmi, a pogotovo Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije, bi trebalo da djeluju proaktivnije, na osnovu informacija iz medija i ostalih segmenata civilnog sektora. Ovo Odjeljenje bi trebalo da bude transparentnije, kroz informisanje javnosti o sopstvenim rezultatima.
- Etički kodeks bi trebalo izmijeniti kroz uvođenje odredbe o principu stepenovane odgovornosti, tj. stepenovanja kršenja radne discipline, počinjenih od strane policijskih službenika.
- Plan integriteta policije bi trebalo da bude usvojen i objavljen u predviđenom roku (Mart 2013), a okvir za obuku policijskih službenika bi trebalo razraditi odmah po njegovom objavljivanju. Analiza rizika bi trebalo da naglasi značaj korupcije u oblastima javnih nabavki i ljudskih resursa (naročito napredovanja u karijeri).
- Prijavljivanje imovine policijskih službenika i primjena Plana integriteta bi trebalo da se nađu među mjerama u okviru Akcionog plana za primjenu Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala
- Ministarstvo unutrašnjih poslova bi trebalo da sprovede Analizu potreba za organizovanjem obuka o različitim načinima borbe protiv korupcije.
- Saradnja između policije i tužilaštva mora biti poboljšana, pogotovo u prekrivičnom postupku.
- Zaštitu lica koja prijavljuju korupciju, tzv. Zviždača, treba unaprijediti, ili kroz poboljšanje postojećeg pravnog okvira, ili kroz usvajanje novog, posebnog zakona koji će regulisati ovu materiju.
- Proaktivna politika otvorenosti bi trebalo da bude među prioritetima Ministarstva unutrašnjih poslova, imajući u vidu slabe rezultate koje je ova institucija, a posebno Uprava policije, ostvarila u prethodnim godinama primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

## REFERENCES

### 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 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
- 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](http://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](http://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](http://www.antikorupcija.me), sekcija Nacionalna komisija/Dokumenta Nacionalne komisije za period 2010-2012

### Studije

- Stojanović, Sonja, Gajić, Novak, *Reforma policije u Crnoj Gori 2006.-2013.*, OEBS, Podgorica, 2012.
- Grupa autora, *Uputstva za očuvanje policijskog integriteta*, Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), Ženeva, 2012.
- Kalač, Emir, *Antikorupcijski mehanizmi i odgovornost policijskih sležbenika u Crnoj Gori 2009-2012.*, CEDEM, Podgorica, 2013
- Kalač, Emir, Sindik, Neđeljka, *Reforma sektora bezbjednosti u Crnoj Gori 2009-2012.*, CEDEM, Podgorica, 2012.

### Intervjui

- Intervju sa Šefom Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije Maj 2013
- Intervju sa članom Etičkog Odbora, Septembar 2013.

### Odgovori na upitnike i dopisi

- Odjeljenje za unutrašnju kontrolu rada policije, oktobar 2013.
- Sektor kriminalističke policije u Upravi policije MUP-a, Odsjek za borbu organizovanog kriminala i korupcije, oktobar 2013

### Mediji

- Vijesti, dnevne novine i web-portal, [www.vijesti.me](http://www.vijesti.me)
- Dnevni list DAN, dnevne novine, [www.dan.co.me](http://www.dan.co.me)
- Monitor, nedjeljnik, [www.monitor.co.me](http://www.monitor.co.me)