

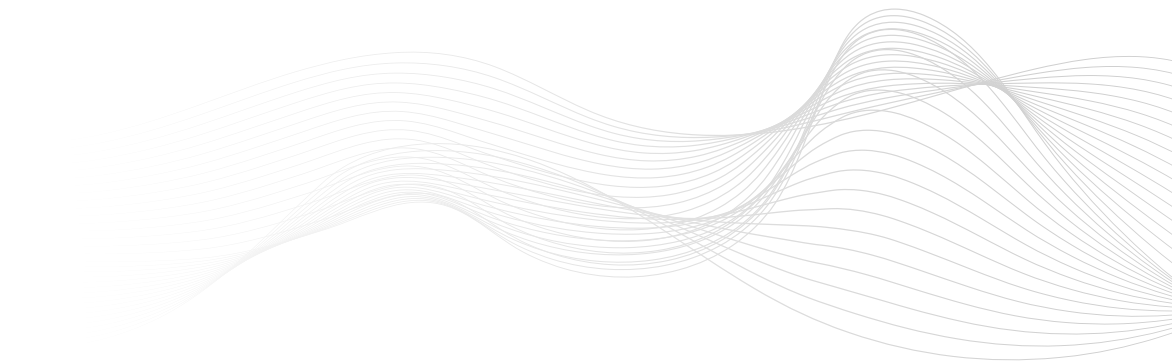


ANALIZA

**UZROKA I PREPREKA EFIKASNE SARADNJE IZMEĐU
PRAVOSUDNIH ORGANA, UPRAVE POLICIJE I UPRAVE CARINA
U KRIVIČNIM PREDMETIMA POVEZANIM SA KORUPCIJOM**

ANALIZA

**UZROKA I PREPREKA EFIKASNE SARADNJE IZMEĐU
PRAVOSUDNIH ORGANA, UPRAVE POLICIJE I UPRAVE CARINA
U KRIVIČNIM PREDMETIMA POVEZANIM SA KORUPCIJOM**



Izdavači:

Centar za demokratiju i ljudska prava

Za izdavače:

Nevenka Vuksanović, direktorica CEDEM

Autor:

dr pravnih nauka **Ivan Vukčević**

Saradnice:

pravnica Anđela Đuković
prof. Jasmina Kočan

Dizajn:

Brain, Podgorica

Ova aktivnost realizuje se u okviru projekta „**Koliko košta korupcija?**“, koji sprovodi **Centar za demokratiju i ljudska prava**. Projekat je dio **SELDI Programa** malih grantova, u okviru projekta „Civilno društvo za dobro upravljanje i borbu protiv korupcije u Jugoistočnoj Evropi: jačanje kapaciteta za zagovaranje zasnovano na dokazima, uticaj na javne politike i uključivanje građana“ (SELDI.net), koji finansira Evropska unija.

Sadržaj ove aktivnosti isključiva je odgovornost Centra za demokratiju i ljudska prava i ne odražava nužno stavove Evropske unije niti SELDI.net-a.

This activity is within the project “**The Cost of Corruption**” implemented by **Center for Democracy and Human Rights**. The project is part of the **SELDI Small Grants Program** within the framework of the project Civil Society for Good Governance and Anti-Corruption in Southeast Europe: Capacity Building for Evidence-Based Advocacy, Policy Impact and Citizen Engagement (SELDI.net) funded by the European Union.

Its contents are the sole responsibility of Center for Democracy and Human Rights and do not necessarily reflect the views of the European Union or SELDI.net.

SADRŽAJ:

Uvod	6
1. Metodologija	8
2. Pravni i institucionalni okvir u Crnoj Gori.....	9
3. Strateški okvir u Crnoj Gori.....	15
4. Institucionalna saradnja – primjeri iz prakse	18
4.1. Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru	18
4.2. Izvještaji nevladinih organizacija.....	21
4.3. Izvještaji nadležnih organa u Crnoj Gori	24
4.4. Odgovori na zahtjev za slobodan pristup informacijama	26
5. Osvrt na prepreke za ostvarivanje dobre saradnje	29
5.1. Dužina trajanja postupka u predmetima korupcije	29
5.2. Podizanje spomenika – smjernice za pogrešno postupanje	29
5.3. Curenje informacija	31
Zaključci i preporuke	33
Literatura	37

Korupcija predstavlja društveno negativnu pojavu koja dovodi do spoja državnog aparata i kriminala ugrožavajući temelje zajednice u kojoj je prisutna. Ona je uzrok narušavanja vladavine prava kao i drugih principa na kojima počiva pravni poredak. Pored unutrašnjeg prava, suzbijanje korupcije predmet je i međunarodnog prava, odnosno normiranja i djelovanja od strane brojnih institucija na tom planu.

Tako, u skladu sa definicijom Transparency International, korupcija predstavlja "zloupotrebu povjerenih ovlaštenja radi sticanja privatne koristi".¹ Najšire posmatrano, organizovane kriminalne grupe traže svoj prostor za nezakonito djelovanje kroz građenje mreže državnih službenika u različitim oblastima koji će raditi u njihovom interesu. Konkretno, to označava spregu službenih lica koji za novčanu ili drugu nadoknadu daju informacije kriminalnim strukturama što može da ugrozi interese istrage i/ili određenog postupka. Za organizovane kriminalne grupe od posebnog značaja su policijski službenici i carinici, nosioci pravosudnih funkcija (sudije i tužioci), kao i drugi zaposleni u institucijama koji raspolažu osjetljivim informacijama.

Borba protiv korupcije je jedan od najvećih izazova za svaku državu. Ova borba je neophodna da bi se štitile vrijednosti demokratije i vladavine prava, a važna je i za stvaranje uslova za fer konkurenciju i ubrzani privredni razvoj. Suprotno od toga, države sa visokim stepenom korupcije karakteriše nedostatak povjerenja građana u institucije, kao i nepovjerenje međunarodnih partnera. Pomenuta pojava dovodi do toga da nadležni organi drugih država izbjegavaju saradnju sa institucijama konkretne države u krivičnim postupcima. Osim toga, ugrožena je i pozicija države u odnosu na pouzdane investitore koji žele bezbjedan sistem u kojem njihove investicije neće biti ugrožene zaobilaženjem pravila i spornim procedurama.

U skladu sa navedenim, borba protiv korupcije ima veliki društveni značaj. Zbog ovakve prirode, ta borba mora da uključuje sve društveno relevantne aktere: nadležne organe, poslovnu zajednicu, akademsku zajednicu, nevladin sektor i građane. Svi oni treba da doprinose aktivnostima kako bi se koruptivno ponašanje percipiralo kao neprihvatljivo i neisplativo. U sprovođenju tih aktivnosti akteri treba da postupaju uz uzajamnu podršku i koordinirano, što je preduslov ranog percipiranja i efikasnog sprječavanja koruptivnih pojava. Svi oni treba da saraduju i na taj način smanje prostor nezakonitog uticaja pojedinaca i grupa koje imaju koristi od stvaranja sistema u kojem se korupcija "isplati".

Predmet ove analize je saradnja nadležnih državnih organa koji imaju najveću odgovornost za sprovođenje antikorupcijskih mjera - pravosudnih organa, Uprave policije i Uprave carina u krivičnim predmetima povezanim s korupcijom. Državni organi mogu otkrivati korupciju samo ako razumiju koji su uzroci i prepreke njihove efikasne saradnje i brze razmjene informacija, i zato nalazi i preporuke iz ove analize mogu biti od značaja za budući rad navedenih i drugih državnih organa.

1 <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

U Crnoj Gori ne postoji duga tradicija demokratskog sistema kao u nekim razvijenijim državama, što je usložnjavalo zakonito i ažurno funkcionisanje državnih institucija i postizanje utvrđenih ciljeva u borbi protiv korupcije i drugih društveno negativnih pojava. Stoga je neophodan adekvatan normativni okvir, ali, i obučeni državni službenici koji kvalitetno i redovno saraduju i mogu da se izbore sa ovim i drugim izazovima. U tom cilju, neophodno je pratiti i preporuke međunarodnih organizacija i partnera (Evropska unija, Savjet Evrope, Transparency International i dr.) koji imaju značajno iskustvo u kreiranju mehanizama za sprječavanje korupcije. Najzad, treba pratiti i preporuke domaćih nevladinih organizacija koje dobro poznaju nacionalni kontekst, ali i međunarodne standarde.



1. METODOLOGIJA

Metodološki okvir za ovu analizu obuhvata različite izvore i njima primjerene metode u cilju sačinjavanja zaključaka koji proističu iz analize uzroka i prepreka efikasne saradnje nadležnih organa.

Najprije, vršena je desk analiza relevantnih strateških dokumenata (Nacionalna strategiju za borbu protiv korupcije i akcioni planovi, Strategija reforme pravosuđa, Strategija reforme policije i Poslovna strategija Uprave carina). Uporedo s tim, analizirani su i izvještaji pomenutih državnih organa, kao i sporazumi koji su potpisani ili su u pripremi. Osim toga, napravljen je pregled nalaza i preporuka iz izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori (posebno poglavlja 23 i 24), UNCAC evaluacioni izvještaji i preporuke, kao i izvještaji drugih relevantnih međunarodnih organizacija.

Dodatno, poslata su zahtjevi za slobodan pristup informacijama svim ključnim akterima (sudovi, tužilaštva, Uprava carina, Uprava policije, Agencija za sprječavanje korupcije) u cilju analize postojećih mehanizama razmjene informacija. Obavljene su i konsultacije sa organizacijama civilnog društva koje se bave borbom protiv korupcije i istaknute su njihove glavne preporuke.

Metodi koji su korišćeni u radu su normativni, sistematski i komparativni. Cilj je bio da se saradnja državnih organa analizira temeljno i objektivno, kroz razmatranje zaključaka donosioca odluka, ali i onih koji prate njihov rad. Da bi se taj cilj ostvario, bilo je neophodno analizirati dosadašnju praksu i potencijalna preklapanja u institucionalnim nadležnostima, uz osvrt na uporedna iskustva. Takođe, bilo je neophodno identifikovati pravne i operativne prepreke za efikasnu razmjenu podataka i dokaza, kao i napraviti pregled ljudskih i tehničkih kapaciteta relevantnih institucija.

Na kraju, polazeći od analize predstavljene su preporuke sa namjerom da se unaprijedi saradnja i koordinacija pravosudnih organa, Uprave policije i Uprave carina i podigne na nivo koji će mjere i radnje koje se preduzimaju u borbi protiv korupcije učiniti djelotvornijim u praksi.



2. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR U CRNOJ GORI

Pravni okvir za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori, u osnovi, obuhvata: Zakon o sprječavanju korupcije, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, Zakon o unutrašnjim poslovima, Zakon o državnom tužilaštvu, Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, Zakon o sudovima, Zakon o sudskom savjetu i sudijama, Krivični zakonik Crne Gore, Zakonik o krivičnom postupku i Zakon o lobiranju.

Zakonom o sprječavanju korupcije² su definisani korupcija i sukob interesa. Takođe, uređeni su nadležnosti i organi Agencije za sprječavanje korupcije, kao i položaj zviždača i obaveza javnih funkcionera da podnose izvještaj o prihodima i imovini.

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja³ predstavlja pravni akt kojim se uređuje način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju političkih subjekata. Takođe, ovim zakonom su uređeni zabrane i ograničenja raspolaganja državnom imovinom, fondovima i javnim ovlašćenjima u toku kampanje, kao i kontrola, nadzor i revizija finansiranja i finansijskog poslovanja političkih subjekata u svrhu ostvarivanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja.

Zakonom o oduzimanju imovinske koristi⁴ se uređuju uslovi za oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, oduzimanje, kao i upravljanje oduzetom imovinskom koristi stečenom kriminalnom djelatnošću.

Zakonom o unutrašnjim poslovima⁵ je propisano da su policijski poslovi prevencija svih nezakonitih postupanja, pronalaženja učinilaca krivičnih djela i prekršaja, kao i njihovo dovođenje nadležnim organima. Osim toga, u nadležnosti policije je i preduzimanje mjera i radnji za otkrivanje i identifikovanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću.

Zakonom o Državnom tužilaštvu,⁶ pored ostalog, uređeni su: osnivanje, organizacija i nadležnost Državnog tužilaštva, organizacija rada državnih tužilaštava, izbor i odgovornost državnih tužilaca, kao i druga pitanja od značaja za rad Državnog tužilaštva. Na taj način su normativno prevenirana postupanja koja bi mogla dovesti do ugrožavanja zakonitog i efikasnog obavljanja tužilačke funkcije.

2 Sl. list CG, br. 54/2024.

3 Sl. list CG, br. 081/25, 101/25.

4 Sl. list CG, br. 058/15, 047/19, 054/24.

5 Sl. list CG, br. 070/21, 123/21, 003/23, 084/24.

6 Sl. list CG, br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20, 59/21 i 54/24.

Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu⁷ uređeno je da je Specijalno državno tužilaštvo nadležno za gonjenje učinilaca krivičnih djela: organizovanog kriminala, visoke korupcije, pranje novca, terorizma i ratnih zločina.

Zakonom o sudovima⁸ je uređeno osnivanje, organizacija i nadležnost sudova u Crnoj Gori. U okviru toga utvrđena je i nadležnost Višeg suda u Podgorici da sudi u krivičnom postupku za krivična djela: 1) organizovanog kriminala, bez obzira na visinu propisane kazne; 2) korupcije ako je visoki javni funkcioner izvršio sljedeća krivična djela: zloupotreba službenog položaja, prevara u službi, protivzakoniti uticaj, navođenje na protivzakoniti uticaj, primanje mita, davanje mita; 3) pranja novca iz člana 268 st. 3 i 4 Krivičnog zakonika Crne Gore; 4) terorizma; i 5) ratnih zločina.

Zakonom o sudskom savjetu i sudijama⁹ uređen je, pored ostalog, postupak izbora sudija i sudija - porotnika, njihova prava i dužnosti, način utvrđivanja prestanka sudijske funkcije, disciplinska odgovornost i razrješenje sudija i sudija-porotnika i druga pitanja o kojima Sudski savjet odlučuje. Na taj način se, počev od načina izbora sudija do utvrđivanja njihove odgovornosti, preveniraju ponašanja koja mogu uticati na nezavisno i nepristrasno vršenje sudijske funkcije, što je jedan od preduslova za sprječavanje koruptivnih ponašanja u ovoj grani vlasti.

Krivičnim Zakonikom¹⁰ su definisana krivična djela sa obilježjima korupcije, i to u okviru Glave XXXIV. U ova krivična djela se ubrajaju: primanje mita, davanje mita, protivzakoniti uticaj, navođenje na protivzakoniti uticaj, zloupotreba službenog položaja, sitna prevara u službi, pronevjera, posluga, prevara u službi, nesavjestan rad u službi, protivzakonita naplata i isplata.

Zakonikom o krivičnom postupku¹¹ se utvrđuju pravila sa ciljem da se omogući pravično vođenje krivičnog postupka i da niko nevin ne bude osuđen, a da se učinocu krivičnog djela izrekne krivična odgovarajuća sankcija. Ovim Zakonikom uređeni su odnosi i saradnja Državnog tužilaštva sa sudovima i drugim državnim organima.

Novi etički kodeks tužilaca je korak naprijed u osnaživanju odgovornosti tužilaca, ali ostaje upitno da li podstiče saradnju sa drugim organima. Naime, rješenja o sprječavanju sukoba interesa, političkoj neutralnosti, odnosu sa građanima, odnosu sa medijima, korišćenju društvenih mreža, kao i mogućnost preispitivanja odredbi Kodeksa predstavljaju iskorake u odnosu na njegov prethodni sadržaj. Ipak, postoji i nedostatak koji je važan za predmet ove analize. Naime, međuinstitucionalna saradnja je uređena u članu 19 Kodeksa, kojim se propisuje obaveza tužilaca da pripreme „tačne i precizne podatke informacije prilikom učešća na sastancima sa predstavnicima drugih organa“ i da svojim aktivnim

7 Sl. list Crne Gore, br. 010/15, 053/16, 054/24.

8 Sl. list Crne Gore, br. 011/15, 076/20, 054/24.

9 Sl. list CG, br. 11/15, 28/15, 42/18 i 60/24.

10 Sl. list RCG, br. 070/03, 013/04, 047/06, Sl. list CG, br. 040/08, 025/10, 073/10, 032/11, 064/11, 040/13, 056/13, 014/15, 042/15, 058/15, 044/17, 049/18, 003/20, 026/21, 144/21, 145/21, 110/23, 123/24, 121/25.

11 Sl. list CG, br. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - Odluka US CG, 2/2015 - Odluka US CG, 35/2015, 58/2015 - drugi zakon, 28/2018 - Odluka US CG, 116/2020 - Odluka US CG, 145/2021, 54/2024 i 58/2024.

pristupom „doprinesu afirmativnom prikazu rada Državnog tužilaštva“. Ovakve formulacije su restriktivne i ne obuhvataju sve oblike saradnje koje državno tužilaštvo treba da ima sa drugim organima. Shodno navedenom, trebalo je uvesti barem još jednu odredbu koja bi podrazumijevala obavezu tužioca da podstiču proaktivan pristup i dijeljenju informacija sa drugim organima, koristeći prednosti novih tehnologija tako da razmjena podataka bude najbrža moguća u datom trenutku.

Zakonom o lobiranju¹² je propisano da je lobiranje djelatnost kojom se vrši uticaj na organe zakonodavne i izvršne vlasti, kao i organe državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlaštenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u većinskom državnom vlasništvu. Djelatnost lobiranja se odnosi na postupak donošenja propisa i drugih opštih akata, iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja, u skladu sa zakonom. Takođe, ovim Zakonom je definisano ko može biti lobista i pravno lice koje se bavi lobiranjem, kao i koja su načela lobiranja.

Osim navedenih, postoje još tri relevantna pravna akta koja su usvojena u prethodne dvije godine. Naime, u decembru 2024. godine Vlada je usvojila Carinsku tarifu za 2025. godinu, koja je usklađena sa Kombinovanom nomenklaturom EU za 2025. godinu. U 2025. godini Skupština je ratifikovala Konvenciju o zajedničkom tranzitnom postupku (CTC), kao i Konvenciju o pojednostavljenju formalnosti u trgovini robom.

Pored pravnog okvira, potrebno je prezentirati i institucionalni okvir kao važan segment za cjelovito razumijevanje saradnje državnih organa na planu suzbijanja koruptivnih pojava.

Na osnovu Zakona o unutrašnjim poslovima u junu 2021. godine,¹³ Uprava policije je osnovna organizaciona jedinica u Ministarstvu unutrašnjih poslova za obavljanje policijskih i drugih poslova. Uprava policije je operativno nezavisna od Ministarstva i drugih organa državne uprave. Poslovi Uprave policije obavljaju se u okviru: sektora, odsjeka, centara bezbjednosti, odjeljenja bezbjednosti, grupa, jedinica i stanica policije, kao i finansijsko-obavještajne jedinice.¹⁴ Organizacionu strukturu sjedišta policije trenutno čine pet sektora (sektor policije opšte nadležnosti, sektor za borbu protiv kriminala, sektor granične policije, sektor za finansijsko-obavještajne poslove), odjeljenja centara i službi, a teritorijalnu organizaciju čini osam centara bezbjednosti.

Neki djelovi Policije su organizovani na principu centralizacije, a neki na principu decentralizacije, u zavisnosti od sektora i poslova koji se u okviru njih obavljaju. Primjera radi, poslovi Sektora policije opšte nadležnosti u značajnoj mjeri su decentralizovani, što je u skladu sa prirodom ovih poslova. Sa druge strane, izvršena je centralizacija linija rada za borbu protiv narkotika i suzbijanje prirednog kriminaliteta, kao i borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije.

12 Sl. list CG, br. 54/24.

13 Sl. list CG, br. br. 070/21, 123/21, 003/23, 084/24.

14 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova, 2022.

Analize organizacione strukture Uprave policije koje su rađene u prethodnih nekoliko godina u saradnji sa međunarodnim partnerima,¹⁵ ukazale su na neke strukturne slabosti: veliki broj organizacionih jedinica, što otežava koordinaciju rada; nedovoljno jasnu podjelu nadležnosti između organizacionih jedinica u sjedištu i centara bezbjednosti; nepostojanje ujednačene teritorijalne organizacione strukture; nedovoljnu usmjerenost na građane i lokalne rizike, kao i nedovoljno razvijenu međusektorsku saradnju.¹⁶

U institucionalnoj ravni, u odnosu na upravu policije za sprovođenje zakona u oblasti borbe protiv korupcije posebno je važna saradnja Specijalnog državnog tužilaštva i specijalnih policijskih snaga. Jer, Specijalno policijsko odjeljenje (SPO) organizovano je kao policijsko odjeljenje u okviru Sektora za borbu protiv organizovanog kriminala Uprave policije, koji je organizacioni dio Ministarstva unutrašnjih poslova. Istovremeno, Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu iz 2015. godine stavio je SPO pod operativnu kontrolu Specijalnog državnog tužilaštva (SDT). Ova dvojna dužnost SPO-a (prema policiji i prema SDT-u) ostvarena je kroz mehanizam predviđen Zakonom o SDT-u, koji zahtijeva saglasnost Glavnog specijalnog državnog tužioca (GST) za imenovanje šefa SPO-a.

Uočeni su praktični izazovi u funkcionisanju SPO-a u okviru ovog modela. Ključne kritike ovog modela odnose se na operativnu zavisnost SPO-a od Uprave policije. To je posebno izraženo kroz činjenicu da SPO nema nezavisna ovlašćenja za sprovođenje mjera tajnog nadzora. Tehničku i taktičku pripremu za te mjere i njihovu implementaciju, u okviru Uprave policije, vrši Odjeljenje za posebne istražne metode Sektora za borbu protiv organizovanog kriminala. U ovom modelu postoji mogućnost da Uprava policije na različite načine pokušava da utiče na pripadnike SPO-a. Neki od primjera mogu biti: uskraćivanje logističke i kadrovske podrške tokom akcija i istraga, uskraćivanje opreme, odbijanje nabavke opreme i sl. Međutim, detaljnija obrada ovih pitanja u smislu traženja optimalnog modela organizacije policijskog sistema nije tema ovog rada, već je to analiza saradnje postojećih policijskih snaga i tužilaštva.

U skladu sa Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu, poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela iz nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva vrše Glavni specijalni tužilac kao rukovodilac, specijalni tužioci kao državni tužioci i državni tužioci upućeni u Specijalno državno tužilaštvo. Broj tužilaca koji postupa u predmetima korupcije se u prethodnim godinama uvećavao, ali je i dalje potrebno povećanje kapaciteta. Naime, Specijalno državno tužilaštvo u ovom trenutku ima 16 tužilaca, a nedavno je (septembar, 2025) usvojena Odluka Tužilačkog savjeta kojom se omogućava povećanje broja tužilaca na 20. Polazeći od toga, Specijalno državno tužilaštvo je pripremlilo novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kojim je uređena unutrašnja struktura, nadležnosti organizacionih jedinica, kao i ukupan broj državnih službenika (93) koji će podržavati rad tužilaca. Na taj način se, po ocjenama iz SDT-a, stvaraju preduslovi za efikasniji rad u borbi protiv najtežih krivičnih djela, uključujući i ona iz oblasti korupcije.

15 Gajić, Novak, Reforma policije u Crnoj Gori, Procjene i preporuke o stanju dobrog upravljanja u radu policije, OEBS, 2021.

16 Strategija razvoja Uprave policije 2023-2026. str. 13.

Ono što brine jeste nepopunjenost radnih mjesta u Specijalnom državnom tužilaštvu i po ranijoj sistematizaciji koja je predviđala manji broj zaposlenih službenika. Ta činjenica ukazuje na nedostatak kadrova za rad na najkompleksnijim slučajevima, jer su za okončanje ovakvih istraga neophodni adekvatan broj i posvećenost svih zaposlenih (savjetnici, saradnici, eksperti, zapisničari, prevodioci i dr.). Takođe, neophodno je da zaposleni budu adekvatno obučeni za postupanje u predmetima ratnih zločina, što nažalost nije slučaj, jer, u odnosu na tužioce prisustvuju značajno manjem broju obuka.

Broj sudija u Specijalnom odjeljenju Višeg suda je 12, što predstavlja značajan napredak u odnosu na prethodne godine kada je taj broj bio dvostruko manji. Ipak, Specijalno odjeljenje Višeg suda u Podgorici se, prema izvještajima, suočilo sa odlaskom iskusnijih sudija, što dodatno otežava redovan rad i raspodjelu predmeta.¹⁷ Osim toga, izvršna vlast treba da popravi materijalni položaj sudija i obezbijedi dodatne prostorne i tehničke uslove za rad sudova.¹⁸ Slično situaciji u tužilaštvu, i u sudovima je nedovoljan broj zaposlenog kadra koji bi olakšavao posao sudijama, a problem je i što postojeći kadar, osim u Centru za edukaciju kadrova u sudstvu i državnom tužilaštvu, nema mogućnosti da kontinuirano unaprjeđuje svoja znanja.

Uprava carina, između ostalog, vrši poslove koji se odnose na: primjenu propisa koji se odnose na povlašćene postupke; sprovođenje mjera carinske istrage i obavještajnog rada radi sprečavanja i otkrivanja carinskih prekršaja i krivičnih djela počinjenih kršenjem carinskih propisa; obračun i naplatu carinskog duga, poreza i akciza u vezi sa uvozom robe; vršenje kontrole unosa u carinsko područje i iznosa sa carinskog područja domaćih i stranih sredstava plaćanja; saradnju sa carinskim službama drugih zemalja i međunarodnim organizacijama i izdavanje licenci za zastupanje pred carinskim organom i vođenje propisanih evidencija.

Novi plan sistematizacije Uprave carina predviđa 598 radnih mjesta, dok je trenutni broj zaposlenih 482.¹⁹ Navedeni podatak pokazuje nedostatak kadra i na tome treba raditi, uzimajući u obzir važnost poslova koje obavlja Uprava carina u sprječavanju korupcije. Poslovi Uprave carina su organizovani u okviru šest sektora, dva odjeljenja, dvije službe i četiri područne jedinice (ukupno 14 organizacionih jedinica).

Rizik od korupcije u ovoj instituciji postoji duži niz godina i predstavlja ozbiljan bezbjednosni izazov, što potvrđuju i podaci o procesuiranju carinskih rukovodilaca i službenika u prethodnim godinama. Uzroke za ovakvo stanje treba tražiti u neadekvatnoj finansijskoj podršci (male zarade službenika), nedovoljnoj tehničkoj opremljenosti (nedostatak skenera i sl.), nedovoljnom broju službenika i njihovoj slaboj obučenosti.²⁰

17 Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024. godinu, str. 153.

18 Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024. godinu, str. 226

19 Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore, 2025, str. 69.

20 Strategija za borbu protiv korupcije 2024-2028, str. 41.

Na kraju ovog poglavlja daje se kraći osvrt na ulogu Agencije za sprječavanje korupcije (ASK). Agencija je veoma važna za saradnju državnih organa u oblasti korupcije, uzimajući u obzir poslove koje obavlja u okviru borbe protiv korupcije. Naime, nadležnosti Agencije su: utvrđivanje postojanje sukoba interesa u vršenju javne funkcije i preduzimanje mjere za njegovo sprečavanje; kontrolisanje ograničenja u vršenju javnih funkcija; vršenje kontrole primanja poklona, sponzorstava i donacija; vršenje provjere podataka iz Izvještaja; dostavljanje nadležnom organu prijave zviždača; praćenje, donošenje i sprovođenje planova integriteta; davanje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, i vršenje drugih poslova propisanih zakonom.

Organizacionu strukturu Agencije čini više odjeljenja i sektora – Odjeljenje za analitiku i međunarodnu saradnju; Odjeljenje za internu reviziju; Sektor za kontrolu javnih funkcionera, političkih subjekata i izbornih kampanja; Sektor za vođenje postupaka iz nadležnosti Agencije; Sektor za prevenciju korupcije i prijave zviždača i sektor za pravne, opšte i finansijske poslove i informacione tehnologije.

Koliko je važna uloga ove institucije za ostvarivanje međusektorske saradnje, pokazuje i kampanja „Granica bez korupcije“, koju su ASK, Uprava policije i Uprava carina nedavno započeli (oktobar, 2025).²¹ Kampanja je započeta na graničnom prelazu Božaj. Predstavnici pomenutih organa su naglasili da je samo kroz koordinisan rad i razmjenu podataka moguće otkloniti korupcijske rizike, ojačati integritet institucija i vratiti povjerenje u njihov rad. Tom prilikom je v.d. direktorica Uprave carina poručila da se integritet službenika mora jačati „uvođenjem digitalnog traga i obezbjeđivanjem da svaka prijava dobije institucionalni odgovor“.²²



21 <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2510241330-granica-bez-korupcije-ask-mup-uprava-carina-zajednicki-protiv-korupcije-granicnim-prelazima/>

22 <https://www.antikorupcija.me/me/novosti/2510241330-granica-bez-korupcije-ask-mup-uprava-carina-zajednicki-protiv-korupcije-granicnim-prelazima/>

3. STRATEŠKI OKVIR U CRNOJ GORI

Za saradnju nadležnih organa u Crnoj Gori relevantne su sljedeće strategije: Strategija za borbu protiv korupcije 2024-2028, Strategija reforme pravosuđa 2024-2027, Strategija razvoja uprave policije za period 2023-2026 i Poslovna strategija Uprave carina 2024-2026. Svaka od navedenih strategija obrađuje se mjeri koja je relevantna za predmet analize.

Strategija za borbu protiv korupcije²³ definiše: strateški pravac i ciljeve u borbi protiv korupcije, prioritetne mjere za uspostavljanje efikasnog sistema za borbu protiv korupcije u javnom i privatnom sektoru, uloge i odgovornost svih subjekata, a to je osnov za efikasan razvoj održivog sistema za monitoring i evaluaciju sveobuhvatnog nacionalnog odgovora na korupciju.

Opšti cilj Strategije je kreiranje dugoročnog i efikasnog sistema borbe protiv korupcije i uz definisanje i osnaživanje kontrolnih mehanizama. Prioritetne oblasti su: 1) Rad tužilaštva i sudova 2) Rad policije i Uprave carina 3) Životna sredina, urbanizam i prostorno planiranje ili ukratko samo urbanizam 4) Javne nabavke 5) Rad lokalne samouprave 6) Rad preduzeća u državnom vlasništvu, odnosno vlasništvu lokalnih samouprava.²⁴

Predviđena su tri strateška cilja, a za analizu je značajan strateški cilj 3 koji se odnosi na nacionalnu i međunarodnu saradnju u sprečavanju i borbi protiv korupcije, podizanje svijesti u sprečavanju i borbi protiv korupcije, kao i komunikaciju sa javnošću.

U okviru pomenutog cilja se ističe da je za jačanje kapaciteta neophodna digitalizacija cjelokupnog sistema nadzora, kontrole, računovodstva i izvještavanja. Takođe, navodi se i da je neophodna sinhronizovana akcija nadležnih organa pa je zbog toga donijeta Odluka o obrazovanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije.²⁵ U Strategiji se dalje navodi da je potrebno napraviti analizu trenutnog stanja u vezi sa mogućnošću automatske razmjene podataka i/ili informacija između organa nadležnih za prevenciju i borbu protiv korupcije.²⁶ Indikator uspješnosti za treći strateški cilj je uspostavljanje automatske razmjene podataka između organa nadležnih za prevenciju i borbu protiv korupcije.

Navodi se i da je efikasna saradnja Specijalnog državnog tužilaštva i Uprave policije rezultirala krivičnim gonjenjem ili lišavanjem slobode značajnog broja donosioca odluka u državnim organima i privrednim društvima. Među njima su i predsjednica Vrhovnog suda, predsjednik Privrednog suda, raniji Glavni specijalni državni tužilac, dva ranija Direktora Uprave policije i dva ranija pomoćnika Direktora Uprave policije.

23 Strategija za borbu protiv korupcije 2024-2028, str. 6.

24 Strategija za borbu protiv korupcije 2024-2028, str. 54.

25 Sl. list CG, br. 16/2024.

26 Strategija za borbu protiv korupcije 2024-2028, str. 72.

U Strategiji reforme pravosuđa 2024-2027²⁷ se apostrofiraju UN Ciljevi održivog razvoja, posebno Cilj 16 koji se odnosi na obezbjeđivanje pristupa pravdi za sve i izgradnju efikasnih, pouzdanih i inkluzivnih institucija. Bliže, naglašava se da je potrebno značajno smanjiti korupciju i podmićivanje u svim njihovim pojavnim oblicima i razviti djelotvorne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima (tačke 16.5 i 16.6.).

Navodi se i da je budžet sudova i tužilaštava uvećan, ali i dalje ispod vrijednosti od 1% BDP koja je još u vrijeme važenja prethodne strategije prepoznata kao cilj, jer bi taj procenat omogućio nesmetan rad i unaprjeđenje pravosudne infrastrukture.

Strategijom reforme pravosuđa su prepoznati sljedeći nedostaci: 1) postojeća IT rješenja ne omogućavaju u dovoljnoj mjeri praćenje rada pravosuđa u realnom vremenu, 2) dostupnost elektronskih servisa za građane i advokate je ograničena, 3) preciznost statističkih izvještaja o radu pravosuđa je ograničena i uslovljena nedostacima IKT sistema u pravosuđu.²⁸ Takođe, proces sačinjavanja i objavljivanja objektivnih i sveobuhvatnih izvještaja o toku pravosudne reforme u Crnoj Gori je uslovljen neadekvatnim administrativnim kapacitetima, manjkom standardizovane metodologije i izostankom pomoćnih digitalnih alata.

Strategijom razvoja Uprave policije za period 2023-2026²⁹ se prepoznaje da je suzbijanje korupcije "sveobuhvatan i trajan zadatak zbog istaknutih posljedica na demokratiju, vladavinu prava i primjenu zakona". U cilju jačanja kapaciteta u ovoj oblasti predviđena je kontrola imovine, prihoda i životnog stila policijskih službenika, njihovih supružnika i djece, kao i lica povezanih sa njima. Formiranje posebne organizacione jedinice koja će vršiti pomenutu kontrolu predstavlja jedan od prioriteta uspješnog funkcionisanja i razvoja policije.

U Strategiji je konstatovano i da je u praksi prisutna tendencija da se povećava obim poslova koji nijesu, suštinski posmatrano, policijski poslovi. Na taj način se policijska organizacija opterećuje poslovima "koje bi mogli da obavljaju drugi državni organi ili privatni sektor". Kao primjer se navodi činjenica da Uprava policije i dalje vrši poslove obezbjeđenja sudova i tužilaštava koji su prešli u nadležnost sudova i tužilaštava Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 2013. i Zakonom o sudovima iz 2015. godine. Ipak, ovi organi još uvijek ne obavljaju obezbjeđenje, a to Upravi policije oduzima značajne ljudske resurse.³⁰

Poslovna strategija Uprave carina 2024-2026³¹ je jedina relevantna strategija koja decidno predviđa potpisivanje memoranduma/sporazuma/protokola koji bliže uređuju operativnu saradnju. Taj indikator je predviđen u okviru strateškog cilja broj 4 – Jačanje saradnje na nacionalnom i međunarodnom nivou. Pored navedenog, ostali indikatori za ostvarenje ovog cilja su broj zajedničkih kontrola i razmjena podataka.

27 Strategija reforme pravosuđa 2024-2027, str. 11.

28 Strategija reforme pravosuđa 2024-2027, str. 22.

29 Strategija razvoja Uprave policije za period 2023-2026, str. 10.

30 Strategija razvoja Uprave policije za period 2023-2026, str. 13.

31 Poslovna strategija Uprave carina 2024-2026, str. 4.

Takođe, treba istaknuti i da se saradnja državnih organa pominje i kroz strateški cilj broj 3 – Zaštita društva i bezbjednost carinskog područja. Naime, jedan od indikatora u okviru ovog cilja su razmijenjene informacije i podaci sa Vrhovnim sudom, Državnim tužilaštvom, Upravom policije, Upravom policije, Poreskom upravom, i Finansijsko-obavještajnom jedinicom.³²

U zaključku ovog poglavlja možemo konstatovati da je potpisivanje akta (memoranduma/sporazuma/protokola) o saradnji predviđeno samo jednim strateškim dokumentom i to je zabrinjavajući podatak. Postojanje akata o međusobnoj saradnji u drugim strateškim dokumentima bilo bi jasan signal namjere za sa-držajnuju međusobnu saradnju, i istovremeno osnov za bolju uzajamnu podršku.

Takođe, treba izbjegavati i nedovoljno precizne indikatore jer to otežava ocje-njivanje ispunjenosti planiranog.

Najzad, neophodno je temeljno pratiti primjenu svake od strategija. Ovo iz razloga što će strategije ostati samo slovo na papiru ukoliko ne bude adekvatnog nadzora nad njihovom implementacijom. Nažalost, u crnogorskom društvu, strategije nerijetko dožive ovakvu sudbinu, jer, nije dovoljno samo propisivati, već i ostvarivati zacrtana strateška opredjeljenja.



4. INSTITUCIONALNA SARADNJA – PRIMJERI IZ PRAKSE

Težišni dio našeg istraživanja jeste analiza institucionalne saradnje u praksi.

Naš cilj je bio da ovoj analizi pristupimo objektivno i sveobuhvatno. U skladu sa tim, analizirali smo izvještaje Evropske unije, međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija i nadležnih organa u Crnoj Gori. Najzad, poslali smo i zahtjeve za slobodan pristup informacijama nadležnim organima kako bismo došli do nekih nalaza kojih nema u izvještajima, ali, nažalost, nijesmo dobili odgovore od većine pomenutih organa.

4.1. Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru

Jedno od tri završna mjerila u pregovorima sa Evropskom unijom za poglavlje 23 se odnosi na korupciju i podrazumijeva da “Crna Gora uspostavlja snažne i djelotvorne sisteme za sprječavanje i suzbijanje korupcije, uključujući korupciju na visokom nivou”. Ovo svjedoči o važnosti suzbijanja korupcije u pregovaračkom procesu, kao i o važnosti saradnje državnih organa koja se i naglašava u jednom od podmjerila koje ćemo predstaviti.

U okviru pomenutog mjerila, postoji šest podmjerila.

Prvo, Crna Gora treba da uspostavi uspostavi adekvatne operativne kapacitete specijalizovanih antikorupcijskih tijela i redovnih pravosudnih institucija za borbu protiv korupcije. Drugo, neophodno je uspostavljanje ubjedljivih i održivih rezultata u istragama, krivičnom gonjenju i pravosnažnim presudama u slučajevima korupcije, posebno u slučajevima korupcije na visokom nivou, uključujući proaktivan i efikasan pristup međunarodnoj saradnji. Treće, potrebno je uspostaviti imati ubjedljive rezultate u zapljeni i konačnoj konfiskaciji imovine, uz pokretanja paralelnih finansijskih istraga kada se radi o slučajevima korupcije. Četvrto, treba osnažiti okvir za prevenciju korupcije, uključujući održive rezultate administrativnih istraga i odvratajućih sankcija, sa Agencijom za sprječavanje korupcije koja djeluje nezavisno i ima adekvatan nivo saradnje (podvukao I.V.) u slučajevima u kojima otkrije moguće kriminalne radnje. Peto, Crna Gora treba da adekvatno primjenjuje i uvodi čvrst strateški okvir za sprječavanje i borbu protiv korupcije, zasnovan na novoj višegodišnjoj antikorupcijskoj strategiji. Šesto, potrebno je efikasno sprovesti Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja.

Izvještaj Evropske komisije o napretku za Crnu Goru iz novembra 2025. pokazao je da je ukupna srednja ocjena napretka porasla. Predstavnici Evropske unije nerijetko ističu da je Crna Gora najviše napredovala od aktuelnih kandidata za ulazak u EU, ali to ne treba da stvori utisak da je postignut napredak u najvažnijim oblastima jer je izostao napredak u poglavljima 23 i 24. Da napredak nije postignut, pokazuje i to što se u ovogodišnjem izvještaju ponavljaju preporuke iz prošlogodišnjeg u pomenutoj oblasti.

Usvajanje tzv. IBAR zakona iz 2024. godine nije po sebi dovoljno za dostizanje standarda u antikorupcijskoj borbi, već je neophodno i u praksi iskazati političku volju za implementaciju normi.

Generalna ocjena Izvještaja Evropske komisije je da je Crna Gora “umjereno spremna u borbi protiv korupcije”. Zato su potrebni dodatni naponi kako bi se obezbijedila usklađenost sa preostalim preporukama GRECO-a, Venecijanske komisije i Evropske komisije.³³ Implementacija Strategije za borbu protiv korupcije je u toku, ali i dalje postoje izazovi u pogledu monitoringa njene realizacije. Konstatuje se da broj pravosnažnih presuda ostaje nizak i mora biti povećan. Nedostatak efektivnih i odvraćajućih kazni i dalje doprinosi percepciji nekažnjivosti.³⁴

U Izvještaju se ističe da su potrebni bolji rezultati u proaktivnim istragama, krivičnim gonjenjima i presudama, posebno u predmetima visoke korupcije. Pored ukazivanja na važnost izricanja efektivnih i odvraćajućih kazni, ističe se i potreba usvajanje zakonodavnih izmjena koje se tiču prepreka i neopravdanih kažnjenja u krivičnim postupcima visoke korupcije, posebno izmjenama Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o advokaturi.

Preporučuje se jačanje kapaciteta za upravljanje granicom kroz otklanjanje ključnih nedostataka u infrastrukturi za nadzor granice, kao i uspostavljanje sistema biometrijske registracije migranata.

Ukazuje se i na potrebu popunjavanja upražnjenih mjesta u Specijalnoj policijskoj jedinici (SPU), Specijalnom državnim tužilaštvu (SDT) i Višem sudu u Podgorici.³⁵

U septembru 2024. godine, usvojene su, bez javnih konsultacija, izmjene Zakona o unutrašnjim poslovima u djelovima koji se odnose na zapošljavanje policijskih službenika. Nakon usvajanja ovih izmjena, Ministarstvo unutrašnjih poslova je pokrenulo kampanju za zapošljavanje 815 policijskih službenika. Evropska komisija upozorava da Crna Gora mora obezbijediti da se tekuća kampanja zapošljavanja zasniva na principu zasluga. Takođe, treba uspostaviti garancije protiv neprimjerenog političkog uticaja na organe koji sprovode zakone.³⁶ Suprotno preporukama Evropske unije, Ministarstvo unutrašnjih poslova je krenulo u proces novih spornih izmjena Zakona o unutrašnjim poslovima. Naime, novim prijedlozima izmjena je predviđeno da se u skraćenoj proceduri primaju i otpuštaju službenici Ministarstva unutrašnjih poslova. Nevladine organizacije i stručna javnost smatraju da ovo predstavlja još jedan pokušaj stavljanja policije pod političku kontrolu i institucionalizovanje političke samovolje, a to dokazuje i činjenica da predstavnici vlasti nijesu čekali mišljenje Evropske komisije prije ulaska u proces usvajanja.³⁷ Ovakve “reformе” u Ministarstvu unutrašnjih poslova mogu samo ugroziti reputaciju službenika i saradnju sa drugim organima u vezi sa naročito osjetljivim predmetima.

Neophodno je obezbijediti i odgovarajuće prostorije za SPO i SDT, i reorganizovati odjeljenje za posebne istražne radnje (PIR). Navodi se i da je u pravosuđu neophodno značajno unaprijediti kapacitete u pogledu ljudskih resursa, budžeta, infrastrukture i IKT-a.

33 Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore, 2025, str. 6.

34 Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore, 2025, str. 6/7.

35 Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore, 2025, str. 9.

36 Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore, 2025, str. 52.

37 <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/789474/hra-odbor-podrzao-izmjene-zakona-o-unutrasnjim-poslovima-uprkos-najavama-da-ce-se-sacekati-misljenje-ek>
<https://www.portalanalitika.me/clanak/radulovic-demokrate-ce-povecavati-pritisak-na-kriticare-inece-stati-dok-ih-institucije-ne-zaustave>

U oblasti carina je Crna Gora umjereno spremna. Preporuke Komisije u oblasti carina iz prethodnog izvještaja su uglavnom sprovedene. Evropska komisija konstatuje da je u Luci Bar uveden sistem elektronskog praćenja tereta i razmjene podataka (SEED+), koji poboljšava analizu rizika i omogućava efikasniju kontrolu robe, čime je dodatno ojačan kapacitet carinske službe u oblasti digitalizacije. Osim toga, istaknuto je da su službenici Uprave carina, zajedno sa službenicima Uprave policije sprovedli popis zaplijenjenih cigareta u Luci Bar. U junu 2025. godine, Vlada Crne Gore je usvojila odluku o uništavanju ovih ilegalnih duvanskih proizvoda, koje je okončano u roku od tri mjeseca. Ove aktivnosti su prepoznate kao značajne jer su “doprinijele smanjenju sive ekonomije i jačanju povjerenja u rad institucija”.³⁸ S druge strane, u ovom Izvještaju se, slično prošlogodišnjem, ukazuje na zabrinutost u vezi sa kadrovskim i finansijskim kapacitetima IT sektora Uprave carina.

U narednoj godini Crna Gora bi posebno trebalo da: implementira IT strategiju za 2025–2026, uključujući zapošljavanje dodatnog kadra, usvoji zakone o prekursorima droga i psihotropnim supstancama i o slobodnim zonama i dodatno proširi saradnju sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF).³⁹

Implementacija Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028 i Akcionog plana 2024–2025 je u toku. Međutim, Evropska komisija upozorava da nadzor nad implementacijom od strane Operativnog tima u Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije ostaje izazov, što potvrđuje već pomenutu tezu u prethodnom poglavlju - implementacija strategija u Crnoj Gori se mora bolje pratiti. Savjet treba da ima aktivniju ulogu, a Crna Gora mora uspostaviti odgovarajući okvir saradnje između ASK-a i Savjeta, u skladu sa preporukom GRECO.

Nakon Izvještaja Evropske komisije slijedi osvrt na izvještaje GRECO i UNCAC. Razlog je značaj ovih organizacija i njihovih preporuka za države koje su u procesu građenja jakih antikoruptivnih mehanizama.

U izvještaju „Prevencija korupcije u odnosu na najviše nivoe izvršne vlasti i policiju“ (GRECO, 2024) GRECO zaključuje da je Crna Gora u potpunosti ispunila tri od 22 preporuke navedene u Izvještaju u okviru pete evaluacione runde.⁴⁰ Od preostalih devetnaest preporuka, osam nije ispunjeno, a jedanaest je djelimično ispunjeno.

Posebno zabrinjava što nije implementirana preporuka da se obezbijedi uspostavljanje čvrstog spoljnog mehanizma za žalbe protiv policije, nezavisnog od policije i Ministarstva unutrašnjih poslova. Osim toga, brine i što nije implementirana preporuka da se pravilno sprovode zakonske mjere u cilju imenovanja policijskih službenika tako da ono bude zasnovano na zaslugama i bez neprimjerenog političkog uticaja. Dodatno, djelimično je ispunjena preporuka da se izvrši revizija sveukupne koherentnosti pravnog okvira za sprečavanje i borbu protiv korupcije, sa ciljem obezbjeđenja konzistentnosti između postojećih zakona i podzakonskih akata. U okviru ove preporuke se traži usvajanje Zakona o Vladi, do kojeg nije došlo, što može da predstavlja prepreku u ostvarivanju bolje saradnje nadležnih organa.

38 Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore, 2025, str. 89.

39 Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore, 2025, str. 17.

40 GRECO, Sprečavanje korupcije i unapređivanje integriteta u okviru organa centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i agencija za sprovođenje zakona, peta evaluaciona runda, 2024, str. 23.

UNCAC u svom izvještaju konstatuje da Agencija za sprječavanje korupcije ima ovlaštenja da daje mišljenja o nacrtima zakona ili pokreće izmjene postojećih propisa u vezi sa rizicima korupcije (član 78a Zakona o sprječavanju korupcije). Takođe, Agencija je usvojila Metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera u Crnoj Gori. Ipak primijećeno je da u Agenciji postoji nedostatak kadra zaduženog za ove poslove.⁴¹

Najzad, OEBS u svom izvještaju⁴² preporučuje da predsjednici sudova treba da prate dužinu postupka i analiziraju razloge odlaganja, uključujući i eventualne prepreke u saradnji sa drugim organima. Ova preporuka je upotrebljiva zato što predsjednici sudova treba da unaprijede svoje postupanje u dužnostima koje se tiču rukovođenja, a to se posebno odnosi na dužinu trajanja postupka u predmetima korupcije.

4.2 Izvještaji nevladinih organizacija

Nevladine organizacije u Crnoj Gori dale su značajan doprinos borbi protiv korupcije. To se ogleda u otkrivanju predmeta iz oblasti korupcije, kao i davanju prijedloga za izmjene zakona i procedura u postupanju nadležnih organa. Takođe, nevladine organizacije su nerijetko organizovale protestne skupove sa ciljem ukazivanja na koruptivno djelovanje. Najzad, predstavnici nevladinih organizacija u državnim tijelima su prepoznati kao oni koji se argumentovano zalažu za zakonito i legitimno postupanje pomenutih tijela.

U skladu sa navedenim, važno je razmotriti nalaze i preporuke iz izvještaja nevladinih organizacija koje se bave korupcijom.

Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) je osnovano kritikovao tekst Zakona o državnom tužilaštvu jer nije bio usklađen sa preporukama Venecijanske komisije i Evropske komisije. Takođe, CEDEM je tvrdio da je institucionalni i administrativni okvir za sprovođenje strateških dokumenata suviše nestabilan i promjenljiv, te da je jedan od bitnih uzroka za takvo stanje nestabilnost na političkoj sceni (česte promjene Vlada u posljednjih pet godina).⁴³

Osim toga, pozivao je na javni dijalog u procesu usvajanja zakona u oblasti pravosuđa i zagovarao stvaranje uslova za nezavisno i efikasno djelovanje rada sudstva i tužilaštva. CEDEM je u svom izvještaju isticao i važnost jačanja kapaciteta policije i cjelokupnog bezbjednosnog aparata kako bi se obezbijedili uslovi za kvalitetnu saradnju sa sudstvom i tužilaštvom.⁴⁴

Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) je u svom izvještaju problematizovao što je mali broj predstavnika novih vladajućih struktura (nakon 2020. godine) bio osumnjičen ili stavljen u pritvor iako je bilo osnova za gonjenje od strane Specijalnog državnog tužilaštva u nekim slučajevima.⁴⁵ Pokazatelj da je ova ocjena osnovana jeste postupanje u odnosu prema ranijoj ministarki Vesni Bračić. Naime, DRI je dao duplo negativno mišljenje na upravljanje za Ministarstvo kojim je Bračić rukovodila. Preciznije, DRI je utvrdila da Ministarstvo prosvjete,

41 UNCAC – Sažetak, stanje implementacije Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, 2024, str. 3.

42 OSCE, The Western Balkans Trial Monitoring Report, 2024, str. 110.

43 CEDEM, Monitoring o ključnim oblastima poglavlja 23 i 24, Podgorica, 2023, str. 11.

44 CEDEM, Monitoring o ključnim oblastima poglavlja 23 i 24, Podgorica, 2023, str. 17.

45 CeMI, Nacionalni izvještaj o procjeni korupcije, Podgorica, 2023, str. 7.

kulture, nauke i inovacija nije dalo istinit i objektivni prikaz iskazanih primitaka i izdataka.⁴⁶ Osim toga, donesen je veliki broj pravosnažnih presuda koje su dokaz nezakonite smjene direktora u vrijeme mandata Vesne Bratić, a država je u tim postupcima obavezana da plati štetu u iznosu od blizu pola miliona eura. Zbog toga je Zaštitnica imovinsko-pravnih interesa Crne Gore podnijela regresnu tužbu protiv Bratić.⁴⁷ Nažalost, svi ovi dokazi nijesu bili dovoljan osnov za pokretanje postupka od strane Specijalnog državnog tužilaštva.

CeMI je upozoravao da odluka 43. Vlade Crne Gore da dvije institucije (Upravu prihoda i Upravu carina) ujedini u jednu, pod opravdanjem reforme upravljanja javnim finansijama, nije bila dobra. Naime, u izvještaju CeMI-ja se navodi da je stav izaslanika Komisije Evropske unije o ovom spajanju bio negativan, a sličan stav imali su eksperti Međunarodnog monetarnog fonda. Argumenti pomenutih eksperata su bili da jedinstveno institucionalno rješenje postoji samo u nekoliko država Evropske unije, poput Danske i Irske. Irskoj je, primjera radi, bila potrebna skoro decenija za prilagođavanje i objedinjavanje institucionalnog sistema Poreske i Carinske uprave.⁴⁸ Ipak, krajem 2023. godine, Vlada je ponovo izvršila zaokret u institucionalnoj organizaciji ovog značajnog dijela javne uprave na način da su Uprava prihoda i carina ponovo podijeljene na dvije posebne jedinice. Ovo pokazuje ispravnost inicijalnog stava CeMI-ja. Ponovna promjena dovela je do brojnih slučajeva lošeg planiranja i lošeg izvršenja odluka. Prema nalazu CeMI-ja bilo je kašnjenja u izradi službenih pečata poreskih i carinskih kancelarija, i ta su kašnjenja stvarala ogromne probleme u sprovođenju tendera, te uvozu i izvozu različitih roba.⁴⁹ CeMI kao jednu od ključnih preporuka navodi da treba pojačati saradnju između institucija uključenih u borbu protiv korupcije (Ministarstvo pravde, Agencija za sprječavanje korupcije, tužilaštva i ostali relevantni državni organi).

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je u svojim preporukama za poboljšanje krivično-pravnog okvira predložio uvođenje nekoliko novih krivičnih djela, kao i izmjene nekoliko važećih odredaba Krivičnog zakonika. CDT je predložio i uvođenje krivičnih djela davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem, podmićivanje poslanika odnosno odbornika, falsifikovanje potpisa radi utvrđivanja izborne liste i prikrivanje priloga i koristi. Takođe, oni su predložili i dopunu krivičnog djela prihvatanje priloga iz zabranjenih izvora.⁵⁰ Ovakav prijedlog bi i dodatno podstakao saradnju Uprave policije i tužilaštva sa organima izborne administracije koji bi bili veoma bitni u obezbjeđivanju dokaza za nova krivična djela.

CDT u jednom od svojih izvještaja podsjeća da je u okviru zakonodavne intervencije donošenjem IBAR zakona, između ostalog, izmijenjen i Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu na način što je to Tužilaštvo zadržalo nadležnost za korupciju najvišeg nivoa, dok je nadležnost za predmete koji su, uslovno rečeno, manje vrijednosti, prenijeta na druga tužilaštva u sistemu Državnog tu-

46 <https://cgo-cce.org/2025/09/19/tri-godine-tisine-sdt-a-o-slucaju-bratic/>

47 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/782802/zavrsono-sudjenje-po-tuzbi-drzave-protiv-vesne-bratic-presuda-u-roku-od-30-dana#:~:text=U%20osnovnom%20sudu%20u%20Podgorici%20zavr%C5%A1eno%20je%20su%C4%91enje,%C4%87e%20biti%20objavljena%20u%20roku%20od%2030%20dana.>

48 CeMI, Nacionalni izvještaj o procjeni korupcije, Podgorica, 2023, str. 38.

49 CeMI, Nacionalni izvještaj o procjeni korupcije, Podgorica, 2023, str. 39.

50 CDT, Preporuke za poboljšanje krivično-pravnog okvira, 2024., str. 3.

žilaštva. Zbog promjene nadležnosti doći će do značajnog povećanja opterećenja (a možda i usporovanja u drugim postupcima) sudija koji u Višem sudu u Podgorici, ali i u Višem sudu u Bijelom Polju, sude predmete po optužnicama viših državnih tužilaštava.⁵¹ Ovo je važan nalaz, posebno ako uzmemo u obzir da pomenute sudije i tužioc i do sada nijesu postupali u ovim predmetima, pa će za njih biti izazov da rješavaju takve predmete. U skladu sa navedenim, bilo je neophodno predvidjeti obuke za ove sudije i tužioce, i ne ostavljati ih da se sami suočavaju sa prilivom novih predmeta koji su složeniji od predmeta u kojima su do tada postupali.

CDT ocjenjuje da je donošenje Strategije reforme pravosuđa trebalo da predstavlja okosnicu za pravosudnu reformu, ali da je umjesto toga nastao "neambiciozan dokument koji izgleda kao da je kreiran sa ciljem da zadovolji minimum za ispunjavanje privremenog mjerila u pregovorima", ali sa nedovoljno potencijala da značajno reformiše pravosuđe.⁵²

Najzad, CDT ističe da je važećom Strategijom reforme pravosuđa predviđeno uvećanje pravosudnog budžeta, uz dostizanje cilja od 1% BDP-a u 2027. godini. Kao što smo naveli u poglavlju u kojem se analizira strategija, i CDT ističe da bez izdvajanja finansijskih sredstava nije realno očekivati poboljšanje situacije u pravosuđu po brojnim pitanjima. Ovo pitanje je posebno važno ako uzmemo u obzir da je u posljednjim godinama zainteresovanost za savjetničke, sudijske i tužilačke funkcije u pravosuđu manja nego ranije. Razlozi su – visina primanja, neadekvatni uslovi za rad i naglašeni pritisak političkih struktura. Pokazatelj ove manje zainteresovanosti je činjenica da se na više konkursa za poslove u pravosuđu nije prijavio dovoljan broj kandidata, a izvještaji Sudskog i Tužilačkog savjeta pokazuju da u ovom trenutku nedostaje desetine sudija i tužioca zato što je u prethodnih nekoliko godina veliki broj njih otišao u penziju ili je radni odnos zasnovao van pravosuđa.

U izvještaju Centra za građansko obrazovanje (CGO) se ističe da su nevladine organizacije u borbi protiv korupcije, nažalost, često zamjenjivale institucije.⁵³ Osim toga, u ambijentu nezdravog javnog diskursa, većina predmeta na koje NVO ukaže i javno ih prezentira, rijetko su procesuirani do kraja. Na ovaj način se onemogućava da naučene lekcije pređu u javne politike. Ovaj način omogućava da se zadrže problematične prakse i visok stepen samovolje u radu institucija.⁵⁴

51 CDT, Četvrt vijeka pravosudne reforme: dokle smo?, Podgorica, 2024, str. 17.

52 CDT, Četvrt vijeka pravosudne reforme: dokle smo?, Podgorica, 2024, str. 9.

53 CGO, Prečutna marginalizacija – civilno društvo i vladavina prava u pregovorima, Podgorica, 2024, str. 17.

54 CGO, Prečutna marginalizacija – civilno društvo i vladavina prava u pregovorima, Podgorica, 2024, str. 18.

4.3 Izvještaji nadležnih organa u Crnoj Gori

Nalazi iz izvještaja nadležnih organa u Crnoj Gori se u pogledu suštinskih obilježja ne razlikuju značajno u odnosu na izvještaje međunarodnih i nevladinih organizacija. Ipak, postoje i određene razlike proistekle kako iz strukture i metodologije izrade izvještaja, tako i iz njihove sadržine.

U Godišnjem izvještaju o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024. godinu navode se značajne nadogradnje koje su unaprijedile funkcionalnost sistema. Integrisan je i modul za evidentiranje postupaka u sudovima za prekršaje, što je omogućilo bolju kontrolu.⁵⁵ Takođe, u ovom izvještaju se ističe razvoj projekta Pravosudnog kvarta koji se nagovještava već godinama. Ovaj projekat obuhvata utvrđivanje optimalnih prostornih potreba za Sudski savjet i Sekretarijat, kao i suočavanje sa izazovima u digitalizaciji sudstva.

U Izvještaju o radu Vrhovnog suda Crne Gore za 2024. godinu se naglašava dobra saradnja koju su imali Vrhovni sud Crne Gore i Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore. Naime, rezultat ove saradnje je izrada Smjernica za primjenu sporazuma o priznanju krivice. Ovaj akt sadrži uputstva za postupanje državnih tužilaca prilikom zaključivanja i uputstva za sudije povodom odlučivanja o sporazumu o priznanju krivice.⁵⁶

U Izvještaju o radu Tužilačkog savjeta se na više mjesta ističe dobra saradnja sa drugim organima, posebno sa policijom. U ovom Izvještaju se naglašava da Specijalno državno tužilaštvo ima pristup određenim bazama podataka Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave prihoda i Uprave carina, Sektora za finansijsko-obavještajne poslove - Uprave policije, Centralne banke, Uprave za katastar i državnu imovinu.⁵⁷ Sama formulacija pokazuje da postoji pristup "određenim" bazama podataka, što ukazuje na potrebu za napretkom jer je neophodno obezbijediti nesmetani pristup svim bazama koje mogu biti od koristi za postupanje tužioca.

U Izvještaju se dalje navodi da je uz podršku Chemonics-a i Programске kancelarije Savjeta Evrope, izrađen Protokol o postupanju i saradnji Državnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova/Uprave policije u odnosima s medijima i informisanju javnosti u Crnoj Gori.⁵⁸ Ipak, ostaje nejasno zašto ovaj Protokol još nije potpisan od strane predstavnika Državnog tužilaštva, Ministarstva i Uprave policije. Jer, Protokol bi nesumnjivo pomogao da javnost na transparentan i proaktivan način bude upoznata sa najvažnijim informacijama u oblasti kriminaliteta. Protokol bi obezbijedio veći nivo proaktivnosti i regulisao u kojim situacijama policija objavljuje informacije bez saglasnosti tužioca i u kojim situacijama je saglasnost tužioca neophodna. Vrijednost Protokola bi posebno bila vidljiva u slučajevima nastanka teških i složenih krivičnih djela koja uznemiruju javnost. Potrebe u takvim slučajevima nalažu da Državno tužilaštvo i policija (obje strane u granicama svojih ovlašćenja) hitno i istinito informišu javnost o krivičnom djelu, vrsti takvog djela, mjerama i radnjama koje su preduzete i/ili se preduzimaju u utvrđivanju svih okolnosti i otklanjanju uzroka.

55 Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024. godinu, str. 34.

56 Izvještaj o radu Vrhovnog suda Crne Gore za 2024. godinu, str.11

57 Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2024. godinu, str. 5.

58 Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2024. godinu, str. 52.

Slično već pomenutom nalazu Centra za demokratsku tranziciju, u Izvještaju o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva se navodi da su osnovna državna tužilaštva i viša državna tužilaštva preuzela složene predmete koji zahtijevaju stručna znanja iz oblasti finansija i ekonomije, a to je izazov za tužioce koji nijesu specijalizovani za ovu vrstu predmeta. Zbog toga je potrebno obezbijediti kontinuiranu obuku tužilaca iz oblasti ekonomije, finansija i drugih specijalizovanih oblasti.⁵⁹

U Izvještaju o radu MUP-a za 2024. godinu se, kao jedan od prioriteta, ističe unaprjeđenje saradnje sa tužilaštvima, sudovima, Zaštitnikom za ljudska prava i slobode, Savjetom za građansku kontrolu rada policije i drugim državnim organima.⁶⁰ Ovo je jedini izvještaj nadležnih organa u kojem se precizno kao prioritet navodi cilj koji se odnosi na poboljšanje saradnje sa drugim organima.

U izvještaju o radu Agencije za sprječavanje korupcije u 2024. godini se navodi da je sa Glavnim specijalnim tužiocem dogovoreno formiranje specijalnih istražnih timova. Zadatak tih timova bi bio da rade na predmetima koje ASK prosljeđuje Specijalnom državnom tužilaštvu i na taj način se osigurava direktna saradnja stručnjaka iz obje institucije.⁶¹

Najzad, treba istaknuti da je od značaja to što su Sindikat uprave (SSCG) i Sindikat državnih službenika i namještenika (USSCG) potpisali sporazum o zajedničkom djelovanju, čime su stvorili jedinstvenu sindikalnu uniju koja okuplja oko 4.000 članova. Ova unija će imati za cilj da obezbijedi unapređenje radnih prava, poboljšanje materijalnog statusa zaposlenih, sigurnije i pravednije radne uslove, kao i veći uticaj u donošenju odluka (podvukao I.V.) koje se tiču njihove profesije.⁶² Veći uticaj u donošenju odluka smanjiće opasnost od korupcije i to je bitan korak u borbi za demokratske standarde.

Ipak, sa druge strane, zabrinjavaju podaci pomenute sindikalne unije, po kojima većina zaposlenih nikada nije čula za planove integriteta u svom organu. Ovo treba da brine zato što planovi integriteta imaju za cilj sprječavanje korupcije i jačanje etičkih standarda. Zbog toga bi i jedna od glavnih aktivnosti u budućem periodu trebala da bude edukacija zaposlenih o planovima integriteta kako ovi planovi ne bi ostali prazno slovo na papiru.

59 Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2024. godinu, str. 161.

60 Izvještaj o radu MUP-a za 2024. godinu, str. 173.

61 Izvještaj o radu ASK-a u 2024. godini, str. 77.

62 <https://www.antenam.net/clanak/355684-sindikata-uprave-i-sindikata-drzavnih-sluzbenika-i-namjestenika-udruzili-snage-za-poboljsanje-uslova-rada>

4.4 Odgovori na zahtjev za slobodan pristup informacijama

U okviru istraživanja upućeni su nadležnim organima zahtjevi za slobodan pristup informacijama. Zahtjevi su sadržali više pitanja, počev od onih koja se odnose na eventualno postojanja memoranduma i zajedničkih baza podataka. Pored toga se tražio odgovor na pitanja kako i koliko često se razmjenjuju informacije. Pitanja su se odnosila i na analiziranje osobe ili kancelarije za saradnju, kao i na mišljenje o normativnom okviru. Najzad, od nadležnih organa se i tražila informacija o tome da li analiziraju rad drugih nadležnih organa kroz njihove izvještaje i da li imaju saradnju sa akademskom zajednicom i nevladinim organizacijama.

Namjera je bila da se ovakvom strukturom pitanja upotpune saznanja koja su dobijena na osnovu analize pravnog, institucionalnog i strateškog okvira, kao i na osnovu razmatranja izvještaja međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija, te izvještaja nadležnih državnih organa. Zahtjevi za slobodan pristup informacijama su poslani Upravi policije, Upravi carina, Agenciji za sprječavanje korupcije, Specijalnom državnom tužilaštvu, Specijalnom odjeljenju Višeg suda u Podgorici i Osnovnom sudu u Podgorici. Nažalost, nijesmo od svih pomenutih organa dobili odgovore. Naime, po zahtjevu su postupili i dostavili odgovore Osnovni sud u Podgorici, Uprava carina, i Agencija za sprječavanje korupcije. Shodno navedenom, u ovom poglavlju ćemo predstaviti sažetak njihovih odgovora.

Osnovni sud u Podgorici je u svojim odgovorima naveo da ima uspostavljen pristup zajedničkim bazama podataka sa drugim državnim organima preko web servisa "Eksterni registri i servisi Sekretarijata Sudskog Savjeta". Navedeni servis omogućava sudijama da pretražuju određene podatke kojima raspoložu Centralna banka Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Centralni registar privrednih subjekata. Ovaj Sud razmjenu informacija vrši svim sredstvima komunikacije (telefonskim pozivima, putem faksa, putem email-a, službenim dopisima itd.), i svakodnevno razmjenjuje informacije i dokaze sa drugim državnim organima, ali se o toj razmjeni ne vodi posebna evidencija. U okviru Osnovnog suda u Podgorici ne postoji posebna organizaciona jedinica niti službenik zadužen za saradnju sa drugim državnim organima. Shodno tome, ne postoje ni podaci o kadrovskoj strukturi koja se bavi međuinstitucionalnom saradnjom u posljednje dvije godine, broju zaposlenih, njihovim kvalifikacijama, kao i o broju sprovedenih obuka ili dodatnoj edukaciji u tom periodu. Sud nije identifikovao da u praksi postoje normativna rjesenja koja predstavljaju prepreku ili ograničenje za efikasnu međuinstitucionalnu saradnju.

U posljednje dvije godine Sud nije sistematski analizirao godišnje izvještaje o radu drugih državnih organa sa kojima saraduje, a u odgovoru na naše pitanje se ističe da za ne to postoji zakonska obaveza. Međutim, i pored činjenice da ne postoji zakonska obaveza te vrste, neophodno je prepoznati važnost praćenja rada državnih organa sa kojima postoji saradnja u cilju poboljšanja postojećih odnosa. Osnovni sud u Podgorici posjeduje planove, izvještaje i druge akte koji se odnose na saradnju sa akademskom zajednicom i nevladinim organizacijama. Primjera radi, postoji saradnja sa Univerzitetom Crne Gore - Pravnim fakultetom, u okviru koje studenti imaju mogućnost posjeta i pristvovanja sudenjima.

U odgovoru Uprave carina na Zahtjev za slobodan pristup informacijama navodi se da je Uprava u prethodne dvije godine vršila razmjenu informacija i dokaza sa drugim državnim organima putem međusobnog direktnog pristupa elektronskim bazama podataka, službenih dopisa, mejlom, kao i zajedničkim obukama i sastancima u radnim grupama. Dalje se navodi da je u pomenutom vremenskom periodu Uprava carina imala 45 slučajeva razmjene informacija sa drugim državnim organima. Saradnja sa drugim organima na nacionalnom nivou se odvija intenzivno, a prije svega sa Ministarstvom finansija, Upravom policije i Poreskom upravom.

Način razmjene podataka je uređen Sporazumom iz 2021. godine čiji su potpisnici i Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo finansija, Vrhovni sud, Vrhovno državno tužilaštvo, Sudski savjet, Centralna banka Crne Gore i Sektor za finansijsko-obavještajne poslove Uprave policije. Na osnovu ovog Sporazuma, Ministarstvo javne uprave je u toku 2025. godine realizovalo "Jedinstveni sistem za elektronsku razmjenu podataka" čime su stvoreni uslovi da se implementira servis preko nove platforme.

U Upravi carina postoji Odsjek za koordinaciju projekata, u čijoj nadležnosti je, između ostalog, i saradnja sa drugim državnim organima i javnopravnim institucijama i nevladinim organizacijama.

Uprava carina je zaključila ugovore o saradnji ili obavljanju stručne prakse sa Fakultetom za državne i evropske studije, Fakultetom za mediteranske poslovne studije i Srednjom stručnom školom "Ivan Uskoković".

Agencija za sprječavanje korupcije je u svojim odgovorima naznačila da se saradnja sa drugim organima odvija kroz pristup elektronskim bazama podataka, a postoji i mogućnost elektronske predaje dokumentacije. Osim toga, oni su naznačili i da koriste druge, uobičajene modele komunikacije (službeni dopisi).

Agencija je krajem 2025. godine potpisala sporazum o saradnji sa Specijalnim državnim tužilaštvom. Cilj Sporazuma je efikasnije djelovanje u borbi protiv korupcije. Takođe, potpisan je i Sporazum za Pravnim fakultetom Univerziteta Crne Gore sa namjerom da se unaprijedi pravno obrazovanje kroz stručne radionice, kao i da se podstakne razvoj naučnih istraživanja u vezi sa borbom protiv korupcije.

U okviru Agencije ne postoji posebna organizaciona jedinica ili službenik koji bi bili zaduženi za saradnju sa drugim državnim organima.

U odgovorima Agencije se posebno ističe činjenica da se provjera tačnosti i potpunosti podataka u izvještajima o prihodu i imovini realizuje u saradnji sa institucijama koje raspolažu tim podacima (Uprava carina, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Centralna banka i dr.).

Najzad, predstavnici Agencije za sprječavanje korupcije naglašavaju da su u prethodnim godinama održavali brojne sastanke sa predstavnicima Specijalnog državnog tužilaštva, Ministarstva pravde, Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici i Sektorom za obavještajno finansijske poslove Uprave policije. U okviru saradnje sa Upravom policije su sprovedene aktivnosti u vezi sa provjerom imovinskih kartona policijskih službenika. Agencija saraduje sa Ministarstvom unutrašnjih poslova kroz organizaciju obuka, a "poseban akcenat stavljen je na razmjenu podataka".

Slično Osnovnom sudu u Podgorici, Agencija nije sistematski analizirala godišnje izvještaje o radu drugih državnih organa sa kojima saraduje, i u odgovoru na naše pitanje se ističe da za to ne postoji zakonska obaveza.



5. OSVRT NA PREPREKE ZA OSTVARIVANJE DOBRE SARADNJE

Neki predmeti osvijetlili su nedostatke u saradnji nadležnih organa u cilju sprječavanja vršenja krivičnih djela. U prvom dijelu ovog poglavlja, ukazaćemo na slučaj podizanja spomenika Pavlu Durišiću, a u drugom dijelu na „curenje informacija“ koje se dešava u nekim bitnim predmetima.

5.1 Dužina trajanja postupka u predmetima korupcije

Dužina trajanja postupka u predmetima korupcije je problem na koji Evropska komisija konstatno ukazuje u svojim izvještajima o Crnoj Gori. Ovaj problem je neophodno riješiti jer samo efikasno postupanje u predmetima korupcije šalje poruku da vršenje krivičnih djela iz ove oblasti podrazumijeva jasne sankcije.

Kolike su razmjere ovog problema možda najbolje pokazuje izvještaj OEBS-a o praćenju suđenja u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Naime, ovaj izvještaj pokazuje da su posmatrači suđenja pratili 32 predmeta korupcije i 27 predmeta organizovanog kriminala u periodu od 2021. do 2024. godine. Predmeti su birani u skladu sa metodologijom OEBS-a kojom se utvrđuju najvažniji predmeti za neko društvo u aktuelnom trenutku (kriterijumi su težina krivičnog djela, status optuženog u društvu i medijska aktuelnost postupka). U pomenutom periodu (2021-2024), od 32 predmeta korupcije pravosnažno je okončan samo jedan predmet.⁶³ Ova statistika pokazuje da za pravosnažno okončanje predmeta korupcije nije dovoljan period koji obuhvata nešto više od tri godine. Na ovaj način se šalje loša poruka da nadležni organi nemaju kapacitet da se suoče sa izazovom.

Pored već poznatih i najčešćih razloga za odlaganje (odsustvo optuženog, štrajk advokata i sl.), posebno brine što je jedan od razloga dugog trajanja postupka i nedovoljno dobra saradnja nadležnih organa u dijelu dovođenja okrivljenih i svjedoka. Prevazilaženju ovog problema bi aktivnije trebalo da pristupe i pravosudni organi i policija, sa ciljem efektivnijeg dovođenja okrivljenih i svjedoka kako bi se na taj način obezbijedilo održavanje ročišta.

5.2. Podizanje spomenika – smjernice za pogrešno postupanje

Podizanje spomenika ratnom zločincu i saradniku okupatora, Pavlu Durišiću, obilježilo je medijsku i ukupnu pozornost u većem dijelu 2025. godine. Ovo iz razloga što je prije, tokom podizanja i otvaranja spomenika postojao veliki broj propusta u radu nadležnih organa.

Prvo, nijesu se pravovremeno (pojedinačno i međuinstitucionalno) prikupljale i/ili dijelile informacije o namjerama organizatora da podizanjem spomenika veličaju ratnog zločinca i na taj način negiraju vrijednosti antifašizma i građanskog mira u Crnoj Gori.

Drugo, obzirom da spomenik te veličine nije mogao biti izliven u Crnoj Gori, postavlja se pitanje kako je spomenik prenesen preko granice i da li su carinske službe pritom postupale na zakonom propisan način, ili prenos takve vrste „robe“ uopšte nije evidentiran.

Treće, postavlja se pitanje zašto Uprava policije nije reagovala brže u procesu uklanjanja spomenika, nego je „pregovarala“ sa organizatorima. Istovremeno, omogućeno je da predstavnici vjerske organizacije prenesu spomenik u crkvu, u koju saglasno odredbi Temeljnog ugovora između Vlade i SPC, predstavnici Uprave policije ne mogu ući bez dozvole „vjerskih vlasti“. Iz tog razloga treba odgovoriti i na druga pitanja: zašto skup nije sniman, da li su na njemu učestvovala bezbjednosno interesantna lica, zašto nije spriječeno maltretiranje novinara koji su izvještavali sa skupa i dr.

Do sada poznate činjenice upućuju na nedostatak saradnje između nadležnih organa (Uprava policije, Agencija za nacionalnu bezbjednost, Uprava carina, Državno tužilaštvo), kao i njihovo nepravovremeno i potencijalno neprofesionalno postupanje. Takvim (ne)vršanjem poslova iz svoje nadležnosti, svjesno ili nesvjesno, doprinijeli su narušavanju bezbjednosti u državi i ugrožavanju ustavnih vrijednosti.

Naknadne informacije koje je objavila Agencija za nacionalnu bezbjednost u okviru teksta u jednom od medija potvrđuju da je postupanje institucija bilo na nezadovoljavajućem nivou. Naime, prema pomenutim informacijama, Agencija za nacionalnu bezbjednost je “prije postavljanja spomenika četničkom vojvodi i ratnom zločincu Pavlu Durišiću, raspolagala relevantnim podacima, koje je, blagovremeno dostavljala nadležnim organima” zajedno sa procjenom bezbjednosnih izazova, rizika i prijetnji u kontekstu destabilizacije bezbjednosnih i društvenih prilika.⁶⁴ Ova izjava pokazuje da je Uprava policije imala dovoljno informacija da reaguje pravovremeno, što se nije desilo.

Informacije iz Agencije za nacionalnu bezbjednost bude dodatnu zabrinutost i u vezi sa postupanjem Uprave carina. Ukoliko je Agencija pravovremeno informisala Upravu carina, postavlja se pitanje kako je spomenik prenesen preko granice i zašto pripadnici carinske službe nijesu postupali na zakonom propisani način.

Što je najvažnije za našu temu istraživanja, postavlja se pitanje kvaliteta saradnje nadležnih organa. Jer, kao što smo vidjeli, Agencija je u svom javnom saopštenju navela da je „blagovremeno dostavila relevantne informacije“ drugim državnim organima, a to su bila Uprava policije i Uprava carina. Shodno navedenom, jasno je da je saradnja pomenutih organa bila nezadovoljavajuća, a razlog može biti nedostatak volje da se postupa prema određenim subjektima u državi ili nedostatak povjerenja u odnosu na informacije koje daje Agencija za nacionalnu bezbjednost. Šta god da je razlog, nesporno je da saradnja između pomenutih organa treba da bude značajno poboljšana.

64 <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/784079/ko-je-ostao-gluv-na-podatke-anb-a-tvrde-da-su-i-prije-i-nakon-postavljanja-kipa-djurisicu-slali-informacije-nadleznima>

Takođe, jasno je da u postupanju nadležnih organa postoji osnov sumnje za postojanje krivičnih djela iz oblasti korupcije (zloupotreba službenog položaja ili nesavjestan rad u službi).

Iako su propusti u postupanju nadležnih organa jasni, tužilaštvo nije postupalo u skladu sa svojim nadležnostima, što pokazuje da u društvu možda postoje i povlašćeni. Za percepciju građana o prisustvu korupcije je posebno opasno ako povlašćeni članovi društva rade u državnim organima zato što se na taj način šalje poruka da se korupcija isplati ako radite u državnom organu. Upravo u ovim situacijama, tužilaštvo treba da bude odlučno i pokaže da nema mogućnosti za vršenje koruptivnih krivičnih djela u državnom organu jer je dužnost ovih organa na potpuno drugoj strani – da saraduju sa ciljem sprječavanja korupcije. Dodatno, kao što smo već naveli, u Izvještaju Evropske komisije se ističe da su potrebni bolji rezultati u proaktivnim istragama, krivičnim gonjenjima i presudama, posebno u predmetima visoke korupcije.

Ukupno, sve navedeno potvrđuje u kojoj mjeri nepostojanje normativnog okvira međuinstitucionalne saradnje, kao i modela i instrumenata putem kojih on ostvaruje, može u praksi dovesti do neadekvatnog reagovanja i slabiti povjerenje u rad nadležnih institucija.

5.3. Curenje informacija

Ukoliko, mimo predviđenih pravila i procedura, u javnost izađu određene informacije iz postupka, to može nanijeti veliku štetu u procesu dokazivanja, i ukupno, u odvijanju postupka i samom odlučivanju o pojedinim pravnim stvarima. Ta činjenica obavezuje službena lica na savjesno i odgovorno postupanje u saopštavanju informacija.

Ipak, u posljednjih nekoliko godina (posebno u okviru sadržaja sa Sky aplikacije) je nerijetko dolazilo do objavljivanja dokaznog materijala u novinama. Takva praksa dovodi do različitih interpretacija i zaključaka u laičkoj javnosti, kao i (namjernih ili nenamjernih) uticaja na rad pravosudnih institucija.

Takođe, to može voditi ka narušavanju autoriteta sudstva i tužilaštva i ometanju u sprovođenje odgovarajućih procesnih radnji ili postupaka u cjelini. Ako je autoritet sudstva i tužilaštva narušen, onda i ovi organi mogu postati nepovjerljivi pri dijeljenju informacija sa drugim nadležnim organima, želeći da zaštite svoju nepristrasnost u postupanju. U toj situaciji, može doći i do odbijanja sudova i tužilaštava da saraduju sa npr. Upravom policije u nekim redovnim razmjenama informacija iz razloga što je stvoreno nepovjerenje između nadležnih organa.

Osim toga, može doći i do ugrožavanja pretpostavke nevinosti jer se u javnosti stvara slika da bi sve osim osuđujuće presude bio veliki neuspjeh. Dodatno, nerijetko se povređuju prava privatnosti (naročito pravo na prepisku) zato što se javnosti čine dostupnim i neki razgovori koji nijesu relevantni za krivični postupak. Odgovori iz pojedinih pravosudnih institucija po kojima su informacije u javnost dospijevale od advokata, nijesu dovoljno uvjerljive, počev od toga da advokatima ne ide u prilog inkriminacija sopstvenih klijenata.

Još jedan primjer „curenja informacija“ i loših praksi jeste privođenje okrivljenih na razgovor kojem prisustvuje veliki broj novinara informisanih o događaju od

strane izvora iz Uprave policije ili Državnog tužilaštva. U jednom od slučajeva je čak visoko pozicionirani član partije najavio privođenje visoke funkcionerke i nakon toga je veliki broj novinara došao ispred zgrade i snimao postupak sprovođenja. Ovakvo postupanje ne daje dobru poruku o postupanju policijskih službenika i tužilaca i zbog toga ga treba izbjegavati u najvećoj mogućoj mjeri. Na taj način ne bi dolazilo do kršenja prava utvrđenih u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i ustavnih garancija koje se odnose na postupak lišenja slobode i određivanja pritvora. U suprotnom, ako se „netfliks“ hapšenja nastave, to može da bude poruka da aktivnosti tužioca na prvom mjestu teže da budu senzacionalističke, a ne isključivo zakonite i efikasne.

Najzad, ovakve senzacionalističke najave hapšenja od strane političara mogu da pokažu primjer „saradnje“ između političara, tužilaštva i Uprave policije koja nije poželjna. Jer, ako tužilaštvo i policija daju informacije političarima sa ciljem podizanja njihovog rejtinga, onda se bitno ugrožava smisao i funkcija pomenu-tih organa. Na ovaj način se i postavlja pitanje nezavisnosti sudstva i tužilaštva, a to je posebno važno za državu koja ima tendenciju da bude prva naredna članica Evropske unije.



ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Cjelokupnost informacija prikupljenih u toku istraživanja daje osnov za kreiranje zaključaka i preporuka sa ciljem da se unaprijedi saradnja nadležnih organa.

Polazeći od sadržaja analize, može se izvesti više zaključaka i preporuka:

- Potpisivanje akta (memoranduma/sporazuma/protokola) o saradnji predviđeno je samo jednim strateškim dokumentom (Poslovna strategija Uprave carina). Ovakvo stanje treba mijenjati jer bi strateško opredjeljenje da se potpišu pomenuti akti predstavljalo jasan signal namjere da se saraduje i osnov za bolju uzajamnu podršku.
- Jedan od najvažnijih strateških ciljeva u oblasti saradnje nadležnih organa je digitalizacija cjelokupnog sistema nadzora, kontrole, računovodstva i izvještavanja, koja će omogućiti automatsku razmjenu podataka. Od posebne je važnosti pratiti ostvarivanje ovog cilja da bi se unaprijedila saradnja između nadležnih organa.
- Nalazi iz izvještaja pravosudnih organa pokazuju da postojeća IT rješenja ne omogućavaju u dovoljnoj mjeri praćenje rada pravosuđa u realnom vremenu, kao i da je dostupnost elektronskih servisa za građane i advokate ograničena.
- Neophodno je na osnovu relevantnih kriterijuma kontinuirano pratiti primjenu svake od strategija. Ovo iz razloga što će strategije ostati samo slovo na papiru ukoliko ne bude adekvatnog nadzora nad njihovom implementacijom, što nažalost nije bila rijetka praksa u prethodnom periodu.
- Nedostaci organizacione strukture Uprave policije su veliki broj organizacionih jedinica i nedovoljno jasna podjela nadležnosti između organizacionih jedinica što u praksi dovodi do preklapanja njihovih nadležnosti, a to i otežava saradnju sa drugim organima.
- U svim organima koji su predmet ove analize primjetno je da je broj zaposlenih značajno manji od broja predviđenog sistematizacijom. Nedostatak kadra za posljedicu ima otežanu komunikaciju sa drugim organima.
- Svi nadležni organi su u svojim izvještajima konstatovali su da postojeća IT rješenja ne omogućavaju u dovoljnoj mjeri da se razmjena podataka odvija jednostavno i brzo.
- Jedno od tri završna mjerila u okviru poglavlja 23 se odnosi na korupciju i ima šest podmjerila, koja moraju biti predmet posebne pažnje u procesu pristupanja Evropskoj uniji.
- Crna Gora je u potpunosti ispunila tri od 22 preporuke navedene u Izvještaju GRECO u okviru pete evaluacione runde. Od preostalih devetnaest preporuka, osam nije ispunjeno, a jedanaest je djelimično ispunjeno. Posebno brine što je samo djelimično ispunjena preporuka da se izvrši revizija sveukupne koherentnosti pravnog okvira za sprječavanje i borbu protiv korupcije sa ciljem obezbjeđenja usklađenosti između postojećih zakona i podzakonskih akata.

- Nagli zaokreti u institucionalnoj organizaciji Uprave prihoda i Uprave carine nijesu bili adekvatni namjeri da se pospješi rad pomenutih organa.
- Primjer dobre saradnje nadležnih organa je saradnja koju su imali Vrhovni sud Crne Gore i Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore. Kao produkt ove saradnje nastale su Smjernice za primjenu sporazuma o priznanju krivice, čime se u procesnompravnoj ravni čini iskorak koji će doprinijeti efikasnosti pravosudnog sistema.
- Primjer nedovoljno dobre saradnje nadležnih organa je nepotpisivanje Protokola o postupanju i saradnji Državnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije u odnosima s medijima i informisanju javnosti u Crnoj Gori. Protokol je izrađen u saradnji sa međunarodnim partnerom (Chemonics), ali ostaje nejasno zašto nije potpisan.
- Osnovna državna tužilaštva i viša državna tužilaštva su, poslije zakonskih izmjena, preuzela složene predmete koji zahtijevaju stručna znanja iz oblasti finansija i ekonomije, a to je izazov za tužioce koji nijesu specijalizovani za ovu vrstu predmeta. Iz tih razloga je potrebno obezbijediti kontinuiranu obuku tužilaca iz oblasti ekonomije, finansija i drugih specijalizovanih oblasti.
- Izvještaj o radu MUP-a za 2024. godinu je jedini izvještaj nadležnih organa u kojem se precizno kao prioritet navodi cilj koji se odnosi na poboljšanje saradnje sa drugim organima. Neophodno je da i drugi nadležni organi prepoznaju saradnju kao prioritet u obavljanju svojih poslova.
- Na osnovu odgovora na zahtjev za slobodan pristup informacija, možemo izvući zaključak da u nadležnim organima ne postoji posebna organizaciona jedinica niti službenik zadužen za saradnju sa drugim državnim organima. Svi sudovi, tužilaštva i ministarstva bi trebali da imaju sistematizovano barem jedno mjesto za službenika koji bi bio zadužen za saradnju sa drugim državnim organima.
- Osnovni sud u Podgorici i Uprava Carina imaju potpisane sporazume sa fakultetima koji za cilj imaju povećanje kapaciteta studenata u oblasti korupcije, kao i doprinos akademske zajednice borbi protiv korupcije kroz obuke, radionice i izvještaje. Ovaj vid saradnje treba pohvaliti jer obezbjeđuje održivost i kvalitet u borbi protiv korupcije.
- U septembru 2024. godine, usvojene su, bez javnih konsultacija, izmjene Zakona o unutrašnjim poslovima u djelovima koji se odnose na zapošljavanje policijskih službenika. Evropska komisija je upozorila da Crna Gora mora obezbijediti da se tekuća kampanja zapošljavanja zasniva na principu zasluga i da treba uspostaviti garancije protiv neprimjerenog političkog uticaja na organe koji sprovode zakone. Suprotno preporukama Evropske unije, Ministarstvo unutrašnjih poslova je krenulo u proces novih spornih izmjena Zakona o unutrašnjim poslovima. Naime, novim prijedlozima izmjena je predviđeno da se u skraćenoj proceduri primaju i otpuštaju službenici Ministarstva unutrašnjih poslova. Predstavnici nevladinih organizacija i stručne javnosti smatraju da ovo predstavlja još jedan pokušaj stavljanja policije pod političku kontrolu. Shodno navedenom, neophodno je organizovati odgovarajuću javnu raspravu u kojoj će učestvovati nevladine organizacije, akademska javnost i mediji.

Osim toga, neophodno je sačekati mišljenje Evropske komisije o ovim izmjenama jer bi one mogle ozakoniti neprimjereni politički uticaj na zapošljavanje u Ministarstvu unutrašnjih poslova, što bi moglo da ima negativne posljedice na saradnju državnih organa u borbi protiv korupcije.

- Pri kreiranju strateških dokumenata treba izbjegavati nedovoljno precizne indikatore jer to otežava ocjenjivanje ispunjenosti planiranog. S druge strane, neprecizni indikatori olakšavaju posao onim rukovodionicima i službenicima koji žele da izbjegnu odgovornost za nedovoljno dobre rezultate.
- Kampanja „Granica bez korupcije“, koju su ASK, Uprava policije i Uprava carina nedavno započeli (oktobar, 2025) je dobar korak ka uspostavljanju bolje saradnje između pomenutih organa. Ipak, da bi ova kampanja ispunila svoj cilj u potpunosti, neophodno je da se u praksi primijeni preporuka direktorice Uprave carina – da se obezbijedi da svaka prijava dobije institucionalni odgovor. Jer, ako se prijavama pristupa selektivno, onda nadležni organi ne postupaju u skladu sa svojim dužnostima i ne saraduju na nivou koji je dovoljan za zaštitu javnog interesa.
- Neophodno je formirati Koordinaciono tijelo koje će vršiti nadzor nad kvalitetom i kvantitetom saradnje između nadležnih organa, tj. pravosudnih organa, Uprave policije, Uprave carina i Agencije za sprječavanje korupcije. Članovi ovog tijela bi bili predstavnici pomenutih organa i njihova obaveza bi bila organizacija sastanaka i sačinjavanje izvještaja o saradnji na godišnjem nivou i po potrebi, kao i edukacija kolega o važnosti saradnje između nadležnih organa.
- Zabrinjavaju podaci Sindikata uprave (SSCG) i Sindikata državnih službenika i namještenika (USSCG), po kojima većina zaposlenih nikada nije čula za planove integriteta u svom organu. Ovo treba da brine zato što planovi integriteta imaju za cilj sprječavanje korupcije. Shodno navedenom, u budućem periodu neophodno je obezbijediti edukaciju zaposlenih u državnim organima o planovima integriteta sa ciljem da ovi planovi budu djelotvorni, a ne prazno slovo na papiru.
- Zakon o Skupštini i Zakon o Vladi još uvijek nijesu usvojeni. Neophodno je, što je ranije moguće, usvojiti pomenute zakone u odgovarajućem postupku (sa javnom raspravom) kako bi se preciznije uredile bitne procedure, uključujući i saradnju nadležnih organa u oblasti borbe protiv korupcije. Ovo iz razloga što se Skupština i Vlada, kao najvažniji organi izvršne i zakonodavne vlasti, ne mogu oslanjati samo na primjenu podzakonskih akata jer to nije dovoljno za transparentno i odgovorno djelovanje.
- Međuinstitucionalna saradnja je uređena u članu 19 Etičkog kodeksa državnih tužilaca, kojim se propisuje obaveza tužilaca da pripreme „tačne i precizne podatke i informacije prilikom učešća na sastancima sa predstavnicima drugih organa“ i da svojim aktivnim pristupom „doprinesu afirmativnom prikazu rada Državnog tužilaštva“. Ovakve formulacije su ograničavajuće i nedovoljne jer ne obuhvataju sve potencijalne oblike saradnje koje tužilaštvo treba da ima sa drugim organima. Shodno navedenom, trebalo je uvesti barem još jednu odredbu koja

bi podrazumijevala obavezu tužioca da podstiču proaktivan pristup u dijeljenju informacija sa drugim organima, koristeći prednosti novih tehnologija tako da razmjena podataka bude na najvećem nivou brzine u datom trenutku.

- Saradnja nadležnih organa u predmetu podizanja spomenika Pavlu Durišiću je primjer kako ova saradnja ne treba da funkcioniše (neefikasnost, međusobne optužbe, konfuzna obrazloženja). Jer, Agencija za nacionalnu bezbjednost je u svom javnom saopštenju navela da je „blagovremeno dostavila relevantne informacije“ drugim državnim organima, a to su bila Uprava policije i Uprava carina. Shodno navedenom, jasno je da je nepostupanje pomenutih organa pokazatelj nedovoljno dobre saradnje pomenutih organa, a razlog može biti ili nedostatak volje da se postupi prema određenim subjektima u državi ili nedostatak povjerenja u odnosu na informacije Agencije za nacionalnu bezbjednost. U svakom slučaju, jasno je da u konkretnom postupanju nadležnih organa postoji osnov sumnje da je došlo do krivičnih djela iz oblasti korupcije (zloupotreba službenog položaja ili nesavjestan rad u službi). U ovakvim postupcima, tužilaštvo treba da pošalje snažnu poruku da u našem društvu nema privilegovanih, i da to posebno važi u slučaju neadekvatne saradnje službenika nadležnih organa.
- Curenja informacija i senzacionalističke najave hapšenja od strane političara mogu da pokažu primjer „saradnje“ između političara, tužilaštva i Uprave policije koja nije poželjna. Jer, ako tužilaštvo i policija daju informacije političarima sa ciljem podizanja njihovog rejtinga, onda se bitno ugrožava smisao i funkcija pomenutih organa.

LITERATURA

Zakoni:

- Zakon o sprječavanju korupcije, Službeni list CG Crne Gore, br. 54/2024
- Zakon o lobiranju, Službeni list Crne Gore, br. 54/2024
- Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Službeni list Crne Gore, br. 081/25, 101/25
- Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene krivičnim djelom, Službeni list Crne Gore, br. 058/15, 047/19, 054/24
- Zakon o unutrašnjim poslovima, Službeni list Crne Gore, br. 070/21, 123/21, 003/23, 084/24
- Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, Službeni list Crne Gore, br. 010/15, 053/16, 054/24
- Zakon o sudovima, Službeni list Crne Gore, br. 011/15, 076/20, 054/24
- Krivični zakonik, Službeni list Republike Crne Gore, br. 070/03, 013/04, 047/06, Službeni list Crne Gore, br. 040/08, 025/10, 073/10, 032/11, 064/11, 040/13, 056/13, 014/15, 042/15, 058/15, 044/17, 049/18, 003/20, 026/21, 144/21, 145/21, 110/23, 123/24, 121/25
- Zakonik o krivičnom postupku, Službeni list Crne Gore, br. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - Odluka US CG, 2/2015 - Odluka US CG, 35/2015, 58/2015 - drugi zakon, 28/2018 - Odluka US CG, 116/2020 - Odluka US CG, 145/2021, 54/2024 i 58/2024
- Zakon o unutrašnjim poslovima, Službeni list Crne Gore, br. 070/21, 123/21, 003/23, 084/24

Strategije, izvještaji, pravilnici

- Strategija razvoja Uprave policije 2023-2026.
- Poslovna Strategija Uprave carina 2024-2026
- Strategija za borbu protiv korupcije 2024-2028
- Strategija razvoja Uprave policije za period 2023-2026
- Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024. godinu
- Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024. godinu
- Izvještaj o radu Vrhovnog suda Crne Gore za 2024. godinu
- Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2024. godinu
- Izvještaj o radu MUP-a za 2024. godinu
- Izvještaj o radu ASK-a u 2024. godini
- Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore, 2025.

- GRECO, Sprečavanje korupcije i unapređivanje integriteta u okviru organa centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i agencija za sprovođenje zakona, peta evaluaciona runda, 2024.
- OSCE, The Western Balkans Trial Monitoring Report, 2024
- UNCAC – Sažetak, stanje implementacije Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, 2024.
- CEDEM, Monitoring o ključnim oblastima poglavlja 23 i 24, Podgorica, 2023.
- CeMI, Nacionalni izvještaj o procjeni korupcije, Podgorica, 2023.
- CDT, Preporuke za poboljšanje krivično-pravnog okvira, 2024.
- CDT, Četvrt vijeka pravosudne reforme: dokle smo?, Podgorica, 2024.
- CGO, Prećutna marginalizacija – civilno društvo i vladavina prava u pregovorima, Podgorica, 2024.
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova, 2022.

