

PRAVOSUDNI, TUŽILAČKI I POLICIJSKI RESURSI



**U BORBI PROTIV ORGANIZOVANOG
KRIMINALA U CRNOJ GORI**

PRAVOSUDNI, TUŽILAČKI
I POLICIJSKI RESURSI



**U BORBI PROTIV ORGANIZOVANOG
KRIMINALA U CRNOJ GORI**

PRAVOSUDNI, TUŽILAČKI I POLICIJSKI RESURSI U BORBI PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA U CRNOJ GORI



Centar za monitoring i istraživanje CeMI
Bul. Josipa Broza Tita 23a
E-mail: info@cemi.org.me
www.cemi.org.me

Autori:

Prof. dr Zlatko Vujović
Dr Gordana Mitrović

Istraživačica:

Tamara Radunović

Godina izdanja:

2026



Kingdom of the Netherlands

Napomena: Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost CeMI-ja i ni na koji način ne može biti interpretiran kao zvaničan stav Ambasade Kraljevine Holandije.

SADRŽAJ

UVOD	7
1. OPŠTI KONTEKST ORGANIZOVANOG KRIMINALA U CRNOJ GORI	9
2. INSTITUCIONALNI ODGOVOR NA POJAVU ORGANIZOVANOG KRIMINALA U CRNOJ GORI	12
2.1. SPECIJALNO POLICIJSKO ODJELJENJE.....	13
2.2. SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO (SDT)	17
2.3. SPECIJALNO ODJELJENJE PRI VIŠEM SUDU U PODGORICI	23
3. PREPORUKE EVROPSKE UNIJE I MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA U OBLASTI BORBE PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA U CRNOJ GORI - SA FOKUSOM NA KAPACITETE INSTITUCIJA	27
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	29
PREPORUKE.....	31

UVOD

Borba protiv organizovanog kriminala predstavlja jedan od ključnih izazova za savremene države. Crna Gora, iako najmanja država regiona Zapadnog Balkana, suočava se sa složenim i višedimenzionalnim oblicima organizovanog kriminala koji uključuju transnacionalne mreže, trgovinu narkoticima, krijumčarenje ljudi i korupciju na visokom nivou. S obzirom na to da je efikasna borba protiv organizovanog kriminala moguća isključivo kroz jake i profesionalizovane institucije, ova studija ima za cilj da analizira postojeće kapacitete ključnih aktera u sistemu krivičnog pravosuđa u Crnoj Gori – policije, tužilaštva i sudova – sa fokusom na njihove institucionalne, operativne i ljudske kapacitete. Pored toga, rad nudi konkretne preporuke u pravcu jačanja ovih kapaciteta, u skladu sa najboljim praksama i standardima Evropske unije. Metodološki pristup uključuje analizu domaćih i međunarodnih izvještaja, strateških dokumenata, dostupnih statističkih podataka, kao i relevantne stručne literature. U obzir su uzeti i nalazi nadzornih tijela poput Evropske komisije, OEBS-a i izvještaji nevladinih organizacija koje prate reforme u oblasti vladavine prava u Crnoj Gori.

Studija je koncipirana u pet tematskih cjelina. Prva cjelina analizira opšti kontekst organizovanog kriminala u Crnoj Gori, uključujući identifikovane prijetnje, ključne bezbjednosne izazove ali i strateški okvir Crne Gore u ovoj oblasti. Druga cjelina posvećena je institucionalnom odgovoru države na pojavu organizovanog kriminala, kroz analizu postojećih kapaciteta i izazova Specijalnog policijskog odjeljenja (SPO), Specijalnog državnog tužilaštva (SDT) i Specijalnog odjeljenja Višeg suda u Podgorici, koje zajedno čine centralne djelove krivičnog pravnog lanca u borbi protiv organizovanog kriminala i visoke korupcije. Treća tematska cjelina obrađuje preporuke Evropske unije i međunarodnih organizacija, uključujući Evropsku komisiju, OEBS i MONEYVAL, sa naglaskom na oblasti u kojima Crna Gora treba da unaprijedi kapacitete, praksu i institucionalnu koordinaciju kako bi dostigla evropske standarde. Četvrto poglavlje sadrži zaključna razmatranja i ključne preporuke za unapređenje funkcionisanja institucija u borbi protiv organizovanog kriminala.

Studija je nastala u okviru projekta „Projekat otvorenih suđenja: Praćenje suđenja za organizovani kriminal i korupciju na visokom nivou u Crnoj Gori”, koji je podržan od strane Ambasade Kraljevine Holandije i namijenjena je donosiocima odluka, državnim institucijama, kao i međunarodnim partnerima koji podržavaju reformske procese u oblasti bezbjednosti i reforme pravosuđa. Krajnji

cilj je doprinos efikasnijem i koordinisanim institucionalnom odgovoru na prijetnju organizovanog kriminala, kao jednoj od ključnih prepreka na evropskom putu Crne Gore.

1. OPŠTI KONTEKST ORGANIZOVANOG KRIMINALA U CRNOJ GORI

Organizovani kriminal u Crnoj Gori predstavlja ozbiljnu prijetnju bezbjednosti, stabilnosti institucija i ukupnom napretku države ka članstvu u Evropskoj uniji. Uprkos određenim institucionalnim reformama i formalnom usklađivanju zakonodavstva sa evropskim standardima, brojni izazovi i dalje opterećuju efikasnost borbe protiv organizovanog kriminala. Prema nedavno objavljenom Globalnom indeksu organizovanog kriminala za 2025. godinu, Crna Gora se nalazi na 64. mjestu od 193 zemlje u svijetu, dok u Evropi zauzima 10. mjesto od 44 države. Posebno je značajno da izvještaj, kada je u pitanju Crna Gora, apostrofira da su iz Crne Gora “dom dvijema mafijaškim strukturama – kavačkom i škaljarskom klanu” – koje i dalje imaju značajan uticaj na kriminalni pejzaž u državi. Izvještaj navodi da operacije ove dvije organizovane kriminalne grupe obuhvataju cijelu Crnu Goru, kao i druge države, gdje članovi često traže utočište od organa gonjenja. “Uprkos intenziviranju aktivnosti nadležnih organa, uključujući hapšenja ključnih vođa, ove organizacije i dalje održavaju kontrolu nad kriminalnim tržištima kroz aktivno regrutovanje novih članova, uključujući i u okviru zatvorskog sistema” ističe se u izvještaju. Izvještaj se poziva na procjene EUROPOL-a u koje ukazuju da ove dvije grupe kontrolišu 30% trgovine kokainom između Latinske Amerike i Evrope.¹

Prema podacima iz posljednjeg izvještaja o procjeni opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA, 2024)² u Crnoj Gori je registrovano aktivno djelovanje 11 visokorizičnih organizovanih kriminalnih grupa (OKG), od kojih najveći broj ima preko 30 članova. Nedavno je iz Uprave policije saopšten podatak da OKG u Crnoj Gori broje preko 300 članova.³ Ove kriminalne grupe dominantno se bave krijumčarenjem kokaina na međunarodnom nivou, pri čemu su, kako se zaključuje u izvještaju, one i dalje zadržale trend udruživanja sa kriminalnim grupama sa područja drugih država Zapadnog Balkana. Izvještaj posebno akcentuje da je u Crnoj Gori u posljednjem periodu primijećeno “značajno prisustvo” kriminalnih

1 Vidjeti više: <https://ocindex.net/country/montenegro>

2 Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala – SOCTA 2024. Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/d56f67a7-5d3d-4812-8687-aff237ba5c52>

3 Vidjeti više: <https://euronews.ba/region/aktuelno/29946/scepanovic-u-crnoj-gori-djeluje-11-kriminalnih-grupa>

grupa iz Turske, Gruzije i Rusije i drugih istočnoevropskih zemalja, kao i njihovo uvezivanje sa visokorangiranim OKG iz Crne Gore.

“I dalje jedan od ključnih segmenata u djelovanju visokorizičnih kriminalnih grupa predstavlja primjena najtežih oblika nasilja, manifestovana kroz bezobzirnu eliminaciju protivnika u kriminalnim aktivnostima, a sve sa ciljem ne samo preuzimanja monopolskog položaja već i sa ciljem osvete i totalnog revanšizma i potpune eliminacije pripadnika suprotstavljenih kriminalnih grupa.

Teza da visokorizične kriminalne grupe koriste korupciju kao metod rada, potvrđena je kroz njihovu infiltraciju i stvaranje saradničkih pozicija u organima za sprovođenje zakona i organima obavještajno-bezbjednosnog sektora, koje su vremenom transformisane, tako da su neki službenici organa za sprovođenje zakona postali članovi ili vođe pojedinih segmenata djelovanja u okviru visokorizičnih kriminalnih grupa.

Bezbjednosni rizik od djelovanja visokorizičnih OKG dodatno usložnjavaju nedjelotvorni sudski postupci, što za posljedicu ima boravak na slobodi značajnog broja članova, koji su optuženi za organizaciju i direktno izvršenje teških krivičnih djela protiv života i tijela. Navedena situacija u prvom redu omogućava konsolidaciju aktivnosti visokorizičnih OKG i ponovno uspostavljanje njihove kohezije, a ujedno povećava i stepen bezbjednosnog rizika, s obzirom na to da navedena lica mogu biti meta suprotstavljenih kriminalnih struktura” (iz SOCTA 2024 izvještaja).

U ovom dokumentu navodi se da krijumčarenje narkotika i dalje predstavlja dominantnu kriminalnu aktivnost najvećeg broja identifikovanih visokorizičnih OKG koje djeluju u Crnoj Gori. Pored toga, navodi se da u period 2021-2024 u Crnoj Gori nijesu bile prepoznate OKG koje svoju dominantnu kriminalnu aktivnost usmjeravaju na aktivnosti krijumčarenja oružja. Kada je riječ o ilegalnim migracijama i trgovini ljudima, SOCTA 2024 zaključuje da je Crna Gora zadržala status tranzitne države kao i da su primijećeni novi načini krijumčarenja ljudi prilikom tranzitiranja kroz Crnu Goru. Prema zapažanjima iz SOCTA 2024, promjena politike Vlade Crne Gore u odnosu na Slobodnu zonu Luke Bar, tokom 2021. godine, uticala je na prestanak postojanja jednog od glavnih načina krijumčarenja akciznih roba – duvana i duvanskih proizvoda. Kada je riječ o korupciji na visokom nivou, u ovom dokumentu su posebno apostrofirani učinci organa obavještajno-bezbjednosnog

sektora u prethodnom periodu, koji su rezultirali, kako se navodi "identifikacijom ključnih saradničkih pozicija u odnosu na nosioce najodgovornijih funkcija u izvršnoj i sudskoj vlasti, koje su pripadnicima visokorizičnih OKG omogućili nesmetano sprovođenje aktivnosti i izbjegavanje istraga". Pored navedenih pojava oblika djelovanja OKG u Crnoj Gori, predstavljeni su rizici od djelovanja OKG u oblasti pranja novca, terorizma i vjerskog ekstremizma, sajber kriminala i ekološkog kriminala.

Kako bi odgovorila na izazove organizovanog kriminala u Crnoj Gori, Vlada je u novembru 2024. godine usvojila Strategiju za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala za period 2024–2027. Ova strategija usvojena je zajedno sa pratećim Akcionim planom za 2024–2025. godinu. Posebno je značajno istaći da je riječ o prvoj nacionalnoj strategiji koja je u potpunosti posvećena borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, čime je uspostavljen jedinstven okvir za koordinisano djelovanje svih relevantnih institucija. Prije više od 10 godina, Crna Gora je imala Strategiju za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010–2014. godine, ali nakon njenog isteka nije donijet novi strateški dokument koji bi sistematski uređivao ovu oblast. Nova strategija stoga predstavlja važan iskorak u definisanju sveobuhvatne i savremene politike suzbijanja organizovanog kriminala na nacionalnom nivou. Kao jedan od pet strateških ciljeva u ovom strateškom dokumentu navedeno je unaprjeđenje institucionalnih kapaciteta i jačanje profesionalnog razvoja za sprovođenje mjera za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. U smislu realizacije ovog cilja, predložena je realizacija aktivnosti poput uspostavljanja tehničkih uslova za razmjenu dokumentacije i dokaza između Uprave policije-tužilaštava-sudova, u elektronskom obliku; osnivanja multidisciplinarnog/međuresorskog trening centra; sprovođenja prioritetne nabavke radi obezbjeđenja istražne tehnologije i operativnih instrumenata relevantnih za istrage teškog organizovanog kriminala, uključujući kriminal uz pomoć sajber tehnologije i enkriptovana sredstva komunikacije; obezbjeđivanje podsticajnih mjera vezano za platu za policijske službenike i službenice i druge koji rade u sektorima za organizovani kriminal; jačanje kriminalističko-obavještajnog i operativnog rada protiv organizovanih kriminalnih grupa; unaprjeđenje policijskih kompetencija za rad u sajber prostoru u suzbijanju transnacionalnog organizovanog kriminala i unaprjeđenje kapaciteta za regionalnu saradnju u sprječavanju i suzbijanju transnacionalnog organizovanog kriminala.⁴ Očekuje se da do kraja godine, Biro za operativnu koordinaciju koji je u Strategiji označen kao organ koji prati implementaciju Strategije, upozna javnost sa dometa realizacije navedenih aktivnosti čiji je rok predviđen do kraja 2025. godine.

4 Strategija za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala 2024-2027, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/1db4222e-985d-4557-95c6-4c488369e269?version=1.0>

2. INSTITUCIONALNI ODGOVOR NA POJAVU ORGANIZOVANOG KRIMINALA U CRNOJ GORI

Crna Gora je tokom prethodne decenije razvijala poseban model institucionalnog odgovora na pojavu organizovanog kriminala koji se zasniva na tri ključna stuba: Specijalnom policijskom odjeljenju (SPO), Specijalnom državnom tužilaštvu (SDT) i Specijalnom odjeljenju Višeg suda u Podgorici. Ove institucije čine centralni mehanizam za postupanje u kompleksnim predmetima, pri čemu svako od njih ima precizno definisane nadležnosti i jedinstvenu ulogu u sistemu suprotstavljanja organizovanom kriminalu i korupciji. Postojanje ovakvog specijalizovanog institucionalnog okvira od suštinske je važnosti, jer predstavlja standard u savremenim evropskim pravnim sistemima koji se suočavaju sa visokosofisticiranim kriminalnim strukturama. Ovakav institucionalni okvir je takođe ključan za ispunjavanje obaveza iz poglavlja 23 i 24 u pregovaračkom procesu sa Evropskom unijom, gdje se od Crne Gore treba da obezbijedi kontinuirane rezultate kroz funkcionalan, nezavisan i efikasan sistem borbe protiv organizovanog kriminala. U ovoj studiji biće analizirani postojeći kapaciteti sa kojima raspolažu ove institucije u borbi protiv organizovanog kriminala, jer procjena njihove strukture, popunjenosti, organizacije rada i međusobne koordinacije predstavlja osnov za razumijevanje realnih mogućnosti države da adekvatno odgovori na rastuće bezbjednosne prijetnje. Ipak, moramo naglasiti da je izrada ove analize bila djelimično otežana zbog ograničenog pristupa informacijama i određenog stepena netransparentnosti u radu pojedinih institucija, uključujući nedostavljanje traženih informacija ili neažurno i nepotpuno objavljivanje informacija na zvaničnim web-stranicama institucija, koje bi u skladu sa standardima transparentnosti trebalo da budu redovno ažurirane i javno dostupne. Ovakvi oblici netransparentnosti usporili su istraživački proces i ukazuju na potrebu za snažnim unapređenjem institucionalne otvorenosti kao preduslova za objektivnu procjenu stanja i planiranje održivih reformi u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala u Crnoj Gori.

2.1. SPECIJALNO POLICIJSKO ODJELJENJE

Specijalno policijsko odjeljenje (SPO) predstavlja specijalizovanu jedinicu Uprave policije Crne Gore koja pruža neposrednu operativnu podršku Specijalnom državnom tužilaštvu (SDT) u istragama najtežih krivičnih djela. Rad SPO zasniva se na odredbama Zakona o državnom tužilaštvu, Zakona o krivičnom postupku i Zakona o unutrašnjim poslovima, kao i na podzakonskim aktima koji regulišu institucionalne odnose između tužilaštva i policije. SPO je uspostavljeno je kao odgovor na potrebu da se obezbijedi visoko profesionalan, nezavisan i operativno osposobljen policijski tim koji može postupati u kompleksnim predmetima. Odjeljenje funkcioniše kao policijski organ koji djeluje pod neposrednim nadzorom i po nalogu specijalnih tužilaca, čime se obezbjeđuje efikasna koordinacija u najosjetljivijim istragama.

Iako je organizaciono dio Uprave policije (UP), SPO je funkcionalno odvojeno od drugih sektora i jedinica UP. U decembru 2024. godine Vlada Crne Gore usvojila je novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, kojim je uvedena jedna od novina koja se odnosi na status SPO-a. Ovim aktom Specijalno policijsko odjeljenje je dobilo status posebnog odjeljenja. Time je SPO-u formalno obezbijeđen veći stepen autonomije, u skladu sa preporukama Evropske komisije da najosjetljivije policijske strukture budu zaštićene od vanjskih uticaja i imaju dovoljnu operativnu nezavisnost za sprovođenje kompleksnih istraga.

Shodno informacijama prezentovanim u nedavno objavljenom godišnjem izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru, novi akt o sistematizaciji predvidio je povećanje broja planiranih radnih mjesta u SPO-u sa 50 na 60 službenika, što predstavlja pokušaj da se unaprijede kapaciteti ove jedinice nakon određenog perioda stagnacije. Međutim, prema javno dostupnim podacima, popunjenost radnih mjesta u SPO je i dalje ispod optimalnog nivoa. Sa svega 33 trenutno popunjena radna mjesta, evidentan je nedostatak kadra u odnosu na potrebe kompleksnih istraga koje SPO sprovodi.

Važna otežavajuća okolnost sa kojom se CeMI-jev analitički tim susreo u pripremi ove analize u odnosu na procjenu stvarne kadrovske strukture SPO-a jeste činjenica da je novi akt o sistematizaciji proglašen za dokument sa oznakom tajnosti. Zbog tog statusa nije moguće izvršiti potpunu procjenu broja službenika, njihove konkretne zadatke i raspodjele između operativnih timova kao ni stepen specijalizacije zaposlenih unutar odjeljenja. Iako je povećanje broja planiranih mjesta zvanično potvrđeno, stepen njihove realne popunjenosti i stručne raznolikosti

ostaje nepoznat široj javnosti i nije predmet redovnog javnog izvještavanja, osim u izvještajima Evropske komisije.

Kada su u pitanju prostorni i tehnički kapaciteti koji stoje na raspolaganju SPO-u, Evropska komisija je istakla da su uslovi u kojima rade SPO i Specijalno državno tužilaštvo „značajno ispod minimalnih evropskih standarda“, te da takvo stanje direktno ograničava mogućnost efikasnog, nezavisnog i bezbjednog obavljanja povjerenih nadležnosti. Već duže vremena postoji nagovještaj da bi se ova dva organa mogla preseliti u zgradu u kojoj je nekada bila smještena Vlada Crne Gore, još uvijek nema konkretnih pomaka na tom planu. Nedostatak adekvatnih prostorija, opreme za obradu digitalnih podataka, prostorija za saslušanja, sistema za zaštitu povjerljivih informacija i sigurnosne infrastrukture predstavlja dugogodišnji izazov koji utiče na kvalitet ukupnog rada SPO-a. Ipak, ove okolnosti do sada nijesu proizvele negativne posljedice po efikasnost i efektivnost postupanja SPO-a.

Kada je riječ o ukupnim kapacitetima Uprave policije u borbi protiv kriminala, Sektor za borbu protiv kriminala predstavlja centralnu operativnu strukturu Uprave policije odgovornu za sprovođenje mjera i radnji i istraga u svim oblicima kriminaliteta. Prema javno dostupnim podacima predstavljenim u drugom prilogu za Izvještaj EK o Crnoj Gori za 2025 godinu, Sektor za borbu protiv kriminala Uprave policije, čini devet organizacionih jedinica, sa ukupno 493 sistematizovana radna mjesta.⁵ Trenutno je angažovano je 249 službenika. U narednoj tabeli prikazani su ukupni kadrovski kapaciteti Uprave policije u borbi protiv kriminala.

5 Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/ada57754-b20e-43d4-99fe-b86dabb28d00>

Tabela: Ljudski resursi Uprave policije u borbi protiv kriminala

Organizaciona jedinica	Sistematizovana radna mjesta	Popunjena radna mjesta	Stepen popunjenosti
Kabinet	9	7	77,7%
Odjeljenje za suzbijanje opšteg kriminaliteta	42	18	42,8%
Odjeljenje za borbu protiv korupcije, privrednog kriminaliteta i finansijskih istraga	55	26	47,2%
Odjeljenje za borbu protiv droga	25	15	60,0%
Odjeljenje za posebne istražne metode	131	75	57,3%
Odjeljenje za kriminalističko-obavještajne poslove	89	38	42,6%
Odjeljenje INTERPOL-EUROPOL-SIRENE	53	30	56,6%
Odjeljenje za trgovinu ljudima, krijumčarenje i međunarodna krivična djela	32	13	40,6%
Odjeljenje za zaštitu svjedoka	39	27	69,2%
Jedinica za kriminalističko-taktičke poslove	18	0	0%

Podaci o popunjenosti radnih mjesta u Sektoru za borbu protiv kriminala u Upravi policije ukazuju na ozbiljna ograničenja u operativnim kapacitetima policije. Od ukupno 493 sistematizovana radna mjesta, popunjeno je 249, što predstavlja prosječnu popunjenost od oko 50,5%. Ovakav stepen popunjenosti ukazuje da je značajan dio kapaciteta policije nedovoljno iskorišćen, a pojedine organizacione jedinice rade u kapacitetima koji su na nivou „operativnog preživljavanja“. Dok pojedina odjeljenja imaju solidan nivo popunjenosti (npr. Odjeljenje za zaštitu svjedoka – 69%), druga funkcionišu sa manje od polovine potrebnog kadra (kriminalističko-obavještajni poslovi – 42,6%, suzbijanje opšteg kriminaliteta – 42,8%, međunarodna policijska saradnja – 56,6%, odjeljenje za trgovinu ljudima, krijumčarenje i druga međunarodna djela – 40,6%). Iz svega navedenog, mogao bi se izvesti jasan zaključak da trenutni kapaciteti u Sektoru za borbu protiv kriminala u Upravi policije nijesu održivi i zahtijevaju hitnu intervenciju kako ne bi došlo do daljeg slabljenja institucionalnih kapaciteta Uprave policije.

Jedan od ključnih prioriteta pred Vladom Crne Gore bio je izbor direktora Uprave policije u punom mandatu. Do tog izbora je došlo u decembru 2025. godine. Ova mjera je bila od presudnog značaja iz više razloga. Prije svega, Uprava policije je već duži vremenski period funkcionisala u režimu vršilaca dužnosti direktora i nekoliko pomoćnika direktora, što stvara stanje institucionalne nestabilnosti, ograničava upravljačku odgovornost i onemogućava dugoročno planiranje kadrovskih, operativnih i budžetskih politika. U takvom ambijentu, teško je bilo očekivati strateško jačanje Sektora za borbu protiv kriminala i Specijalnog policijskog odjeljenja, čiji su kapaciteti ključni za procesuiranje organizovanih kriminalnih grupa. Pored toga, Evropska komisija je u više uzastopnih izvještaja eksplicitno naglasila važnost imenovanja rukovodilaca u punom mandatu. Politička odlaganja u postupku izbora direktora policije nesumnjivo su negativno uticala i na dinamiku pregovora u poglavljima 23 i 24, što može proizvesti posljedice po dinamiku zatvaranja ovih pregovaračkih poglavlja do kraja naredne godine, što je jedan od ključnih prioriteta Vlade.

2.2. SPECIJALNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO (SDT)

Specijalno državno tužilaštvo Crne Gore (SDT) predstavlja centralnu instituciju u okviru tužilačkog sistema zaduženu za procesuiranje najtežih oblika kriminaliteta. Ovo tužilaštvo osnovano je usvajanjem posebnog zakona – Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu⁶ na početku procesa pregovora Crne Gore sa Evropskom unijom u poglavljima 23 i 24, sa ciljem jačanja institucionalne sposobnosti za borbu protiv organizovanog kriminala, visoke korupcije, pranja novca, terorizma, ratnih zločina kao krivičnih djela koja zahtijevaju specijalizovan pristup, visok nivo stručnosti i koordinisano djelovanje sa domaćim i međunarodnim pravosudnim institucijama.

Ova institucija ima ključnu ulogu u sprovođenju državne politike suzbijanja kriminala najvišeg profila, a njen rad se odvija u okviru sistema specijalizovanih odjeljenja koja obuhvataju poslove krivičnog gonjenja, finansijskih istraga, analitike i istraživanja, međunarodne saradnje, digitalnih dokaza i informacionih tehnologija, kao i koordinaciju u Kabinetu glavnog specijalnog tužioca. Specijalno državno tužilaštvo funkcioniše kao visoko specijalizovan organ, čiji rad karakteriše interdisciplinarni pristup, integrisanje pravnih, ekonomskih, informatičkih i analitičkih znanja, te primjena savremenih metoda u istragama krivičnih djela.

U okviru svojih nadležnosti SDT djeluje samostalno, a njegov rad podrazumijeva intenzivnu komunikaciju i saradnju sa policijom, poreskim i finansijskim organima, obavještajno-bezbjednosnim strukturama, međunarodnim partnerima i drugim institucijama uključenim u lanac borbe protiv organizovanog kriminala. Zbog kompleksnosti predmeta koji se nalaze u nadležnosti SDT-a, efikasno funkcionisanje ove institucije presudno je za jačanje vladavine prava i ispunjavanje međunarodnih obaveza, naročito u kontekstu pristupnih pregovora Crne Gore sa EU u poglavljima 23 i 24. Upravo iz tog razloga, analiza kapaciteta, resursa i organizacionih mogućnosti SDT-a predstavlja važan korak ka razumijevanju njegovih rezultata, izazova i potreba za daljim institucionalnim unaprjeđenjem.

Nažalost, iz analize su, usljed toga što su zaštićeni određenim stepenom tajnosti, izostali određeni podaci koji su mogli doprinijeti sveobuhvatnijoj analizi. To se naročito odnosi na podatke o prostornim i tehničkim kapacitetima, informacionim sistemima i digitalnoj infrastrukturi.

⁶ Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu "Službeni list CG", br. 10/2015, 53/2016 i 54/2024.

Unutrašnja struktura Specijalnog državnog tužilaštva Crne Gore (SDT)

Unutrašnja struktura Specijalnog državnog tužilaštva Crne Gore (SDT) oblikovana je tako da odgovori na visok nivo složenosti predmeta iz nadležnosti ovog organa, te da obezbijedi funkcionalno objedinjavanje operativnih, analitičkih, finansijskih i tehničkih zadataka koji prate borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije najvišeg nivoa. Organizacija SDT-a zasniva se na osam jasno definisanih, međusobno povezanih organizacionih jedinica, od kojih svaka obavlja specijalizovane poslove u okviru svoje oblasti, uz koordinacionu ulogu Kabineta glavnog specijalnog tužioca i administrativnu podršku centralnih službi.

- **Odjeljenje za poslove krivičnog gonjenja** predstavlja jezgro operativnog rada tužilaštva. U ovom segmentu sprovode se stručni i operativni poslovi vezani za izviđaj i istragu, kao i sistematsko prikupljanje podataka o pojavama visoke korupcije i organizovanog kriminala, što čini osnovni izvor saznanja za postupanje u predmetima iz nadležnosti SDT-a. Odjeljenje takođe učestvuje u koordinaciji sa organima gonjenja i drugim institucijama, te obavlja zapisničarske poslove koji su važni za procesnu dokumentaciju.
- **Odjeljenje za finansijske istrage** fokusirano je na ekonomski segment kriminaliteta, odnosno na analize finansijskih tokova, utvrđivanje nezakonite imovinske koristi i identifikovanje imovine stečene krivičnim djelom. Ova organizaciona jedinica neposredno pomaže tužiocima u usmjeravanju policije, istražitelja i vještaka, te obezbjeđuje podatke i analize nužne za mjere finansijskog obezbjeđenja i oduzimanje imovine. Uz analitičke zadatke, odjeljenje takođe obavlja i zapisničarske poslove. Važno je napomenuti da je, u skladu sa potrebom za snažnijim ekonomskim ekspertizama u borbi protiv visoke korupcije, tokom 2025. godine SDT pokrenuo postupak zapošljavanja dodatnih ekonomskih stručnjaka, što će značajno doprinijeti kvalitetu i dubini finansijskih analiza u predmetima.
- **Odjeljenje za analitiku i istraživanje** ima ključnu ulogu u upravljanju podacima i informacijama. Riječ je o tehničko-analitičkoj jedinici koja osigurava pristup i razmjenu podataka sa drugim državnim organima, razvija i održava baze podataka, izrađuje statističke izvještaje, prati predmete kroz interne sisteme i doprinosi unapređenju procesne efikasnosti. U ovom odjeljenju se takođe obavljaju zapisničarski poslovi, što pokazuje da administrativna podrška i analitičke funkcije rade u bliskoj vezi.

- **Odjeljenje za međunarodnu saradnju** omogućava SDT-u da efikasno funkcioniše u međunarodnom okruženju, naročito u kontekstu zajedničkih istražnih timova, saradnje sa stranim tužilaštvima i međunarodnim organizacijama, te primjene međunarodnih ugovora. U ovom odjeljenju se koordinira formalna razmjena informacija, organizuje međunarodna operativna saradnja i obavljaju zapisničarski poslovi u predmetima sa transnacionalnim komponentama.
- **Stručna služba za informacione tehnologije i digitalne dokaze** predstavlja visoko specijalizovan tehnički segment, čiji značaj kontinuirano raste usljed sve šire primjene digitalnih dokaza u krivičnim predmetima. Ova služba obavlja poslove digitalne forenzike, izuzimanja i obrade elektronskih dokaza, kriptovanja komunikacija i podataka, održavanja informatičke infrastrukture, zaštite informacionih sistema, upravljanja bazama podataka i obrade materijala pribavljenih posebnim istražnim mjerama. Dodatno, služba pruža podršku zaposlenima u upotrebi informatičkih resursa i organizuje video-konferencijske veze i tehničke procese vezane za audio-vizuelnu dokumentaciju. Ovaj segment predstavlja jedan od najsnažnijih kapaciteta SDT-a, sa stalnom tendencijom unapređenja.
- **Kabinet glavnog specijalnog tužioca** funkcioniše kao centralna koordinaciona jedinica, zadužena za organizovanje aktivnosti glavnog specijalnog tužioca, upravljanje protokolom, komunikacijom i medijskim nastupima, saradnjom sa domaćim i međunarodnim organima, te za pripremu javnih istupanja i praćenje relevantnih medijskih sadržaja. Kabinet takođe obavlja poslove prevođenja, administriranja internet stranice, pružanja informacija u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, praćenja projekata i organizovanja radnih sastanaka. Ova jedinica ima izrazito multifunkcionalnu ulogu koja povezuje strateško, komunikacijsko i operativno djelovanje SDT-a.
- **Služba za administrativno-tehničke i računovodstvene poslove**, uključujući i Pisarnicu, obavlja širok spektar zadataka koji obezbjeđuju nesmetan rad tužilaštva. Tu se nalaze poslovi ljudskih resursa, obračuna zarada, vođenja evidencija, finansijskog i materijalnog poslovanja, arhiviranja, obrade podataka, upravljanja upisnicima i imenikom predmeta, pripreme periodičnih i godišnjih izvještaja o radu, kao i prijema i obrade pošte i podnesaka. Ova služba predstavlja operativnu osnovu administrativnog sistema, a njen rad je od ključnog značaja za uredno funkcionisanje tužilaštva
- **Služba za odnose sa javnošću.**

Kadrovski potencijal i ukupna popunjenost SDT-a

Odlukom o broju državnih tužilaca („Službeni list CG“, br. 21/15, 13/18, 7/23, 104/23 i 103/2025), utvrđeno je da Specijalno državno tužilaštvo ima glavnog specijalnog tužioca i 20 specijalnih tužilaca/tužiteljki.

Na dan 16.03.2026.godine, tužilačku funkciju u Specijalnom državnom tužilaštvu aktivno obavljaju glavni specijalni tužilac, osam specijalnih tužilaca/tužiteljki i šest državnih tužilaca/tužiteljki upućenih u Specijalno državno tužilaštvo.

Dana 05.01.2026.godine stupio je na snagu novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Specijalnog državnog tužilaštva (Tu S I-7 br. 2/2025 od 25. decembra 2025. godine), Ovim pravilnikom ukupan broj izvršilaca povećan je sa 60 na 93. U odnosu na prethodni Pravilnik, a u skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, izvršene su izmjene u pogledu nivoa, zvanja i uslova za obavljanje poslova, posebno kada je riječ o traženom nivou kvalifikacije obrazovanja i potrebnom radnom iskustvu za pojedina radna mjesta. Usvajanjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Specijalnog državnog tužilaštva učinjen je značajan korak ka modernizaciji i racionalizaciji kadrovske strukture, kako u pogledu broja izvršilaca, tako i u pogledu zvanja i opisa poslova državnih službenika. Time su stvoreni uslovi za još odlučniju i efikasniju borbu protiv krivičnih djela iz nadležnosti ovog tužilaštva.

Na dan 16.03.2026.godine, u Specijalnom državnom tužilaštvu je zaposleno ukupno 55 državnih službenika, od kojih su 42 žene i 13 muškaraca.

U skladu sa važećim Pravilnikom, državni službenici u Specijalnom državnom tužilaštvu su raspoređeni na radna mjesta unutar osam organizacionih jedinica, i to: Odjeljenja za poslove krivičnog gonjenja, Odjeljenja za finansijske istrage, Odjeljenja za analitiku i istraživanje, Odjeljenja za međunarodnu saradnju, Stručna služba za informacione tehnologije i digitalne dokaze, Službe za odnose sa javnošću, Kabineta glavnog specijalnog tužioca i Službe za administrativno-tehničke i računovodstvene poslove, u okviru koje funkcioniše i Pisarnica. Van organizacione strukture sistematizovano je i radno mjesto sekretara.

Analiza kapaciteta Specijalnog državnog tužilaštva u odnosu na obim predmeta

U toku 2024. godine Specijalno državno tužilaštvo je imalo u radu ukupno 2362 krivične prijave protiv lica, što ukazuje na izuzetno visok obim predmeta u nadležnosti ovog tužilaštva. Kada se ovaj broj uporedi sa trenutnim tužilačkim kapacitetima, dolazi se do prosječnog opterećenja od 131 prijave po tužiocu godišnje. Ovakav obim rada značajno prevazilazi uobičajene evropske standarde za specijalizovana tužilaštva, gdje prosjek predmeta po tužiocu u oblastima organizovanog kriminala i korupcije najčešće ne prelazi 40 kompleksnih predmeta godišnje. Struktura predmeta SDT-a zahtijeva veliko opterećenje svih tužilaca i stručnih saradnika, budući da se radi o dugotrajnim i složenim istragama koje uključuju finansijsku analitiku, primjenu mjera tajnog nadzora, međunarodnu saradnju i obradu velikih količina digitalnih dokaza. Upravo iz tog razloga, broj od preko dvije hiljade prijave značajno opterećuje postojeće kapacitete tužilaštva, ograničava mogućnost strateškog procesuiranja i izvjesno utiče na trajanje istražnih postupaka u ovom tužilaštvu.

Sa druge strane, administrativni kapaciteti, iako relativno stabilni, nijesu u potpunosti usklađeni sa stvarnim potrebama ovog tužilaštva. SDT trenutno zapošljava **55 državnih službenika**, raspoređenih u osam organizacionih jedinica, pri čemu najveći dio osoblja čine zapisničari, operateri, upisničari i tehničko-administrativno osoblje. Administrativno osoblje obavlja ključne zadatke neophodne za funkcionisanje tužilaštva. Ipak, zaposleni u tužilaštvu se susrijeću sa velikim radnim opterećenjem zbog obima dokumentacije, velikog broja procesnih radnji i značajne količine podataka koji se obrađuju u predmetima visoke složenosti.

Poseban izazov predstavlja nedovoljan broj ekonomskih i finansijskih stručnjaka, iako su upravo finansijske istrage centralni mehanizam u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. SDT je prethodnom periodu pokrenuo postupke zapošljavanja novih ekonomskih eksperata, što predstavlja važan korak, ali trenutni kapaciteti još uvijek nijesu na nivou koji bi omogućio brzo i temeljno sprovođenje finansijskih analiza.

Zaključna razmatranja o neophodnosti jačanja kapaciteta SDT-a u borbi protiv organizovanog kriminala

Predmeti u nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva karakterišu se visokim stepenom složenosti, kako u pogledu pravnih pitanja, tako i u tehničkim, finansijskim i operativnim aspektima. Za razliku od standardnih krivičnih predmeta, postupci koji se vode pred SDT-om gotovo uvijek obuhvataju više paralelnih to-

kova istrage i zahtijevaju primjenu metodološki naprednih tehnika prikupljanja i analize dokaza. Prije svega, veliki broj predmeta uključuje finansijske istrage, koje predstavljaju jedan od najzahtjevnijih segmenata u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. Takve istrage podrazumijevaju praćenje novčanih tokova, analizu poslovnih evidencija i bilansa, identifikaciju skrivenih finansijskih veza, kao i procjenu nezakonito stečene imovinske koristi. Ovakvi zadaci zahtijevaju specifična ekonomska, računovodstvena i forenzičko-finansijska znanja koja često prevazilaze okvire standardnog pravnog obrazovanja tužilaca i službenika. Drugi važan element složenosti predmeta u kojima postupa SDT predstavlja upotreba digitalnih dokaza u istragama. U predmetima visoke korupcije, pranja novca i organizovanog kriminala, digitalni tragovi — komunikacije, metapodaci, elektronski dokumenti, GPS podaci, forenzički izuzete memorije telefona i računara — predstavljaju neke od centralnih elemenata dokaznog materijala. Obrada i analiza ovih dokaza podrazumijevaju tehničku stručnost u oblasti digitalne forenzike, poznavanje specijalizovanih softvera, procese enkodiranja i dekrpcije, kao i sposobnost da se u velikoj količini digitalnih informacija identifikuju relevantni dokazi. Treći sloj kompleksnosti proizlazi iz izraženog međunarodnog karaktera velikog broja istraga. Mnoge kriminalne mreže imaju transnacionalne veze, što nameće potrebu za intenzivnom međunarodnom saradnjom sa EU agencijama, tužilaštvima zemalja članica EU i drugih zemalja, policijama i specijalizovanim agencijama drugih država. Postupci po zahtjevima za međunarodnu saradnju zahtijevaju poznavanje međunarodnih mehanizama pravne pomoći, poznavanje stranih jezika kao i sposobnost koordinacije sa brojnim akterima.

Navedeni segmenti treba da budu prioritet u jačanju institucionalnih kapaciteta SDT-a u naredne dvije godine. Ovo posebno dobija na značaju imajući u vidu trenutni tempo pristupnih pregovora i procjene da bi Crna Gora, ukoliko ostvari stabilan progres, već 2028. godine mogla postati država članica Evropske unije. U takvom scenariju, Specijalno državno tužilaštvo bi postalo dio evropskog tužilačkog okruženja kao organ jedne države članice, što nosi dodatne zahtjeve i očekivanja. Ulaskom u EU, SDT bi morao da funkcioniše u skladu sa najvišim standardima Evropske unije u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije, uključujući obaveznu saradnju sa institucijama poput EUROPOL-a, EUROJUST-a i Evropskog javnog tužilaštva (EPPO), kao i puno učešće u zajedničkim istragama, razmjeni operativnih podataka i prekograničnim operacijama. To praktično znači da će SDT morati da raspolaže snažnim multidisciplinarnim timovima, naprednim digitalnim forenzičkim kapacitetima, visoko obučanim finansijskim istražiteljima i razvijenim međunarodnim protokolima saradnje.

Na osnovu analize postojeće strukture i obima predmeta u radu SDT-a, a u cilju

povećanja efikasnosti i smanjenja individualnog opterećenja, preporučuje se dalje jačanje kapaciteta tužilaštva tužiocima/tužiteljicama i ekonomskim i analitičkim stručnjacima, proširenje IT/digitalno-forenzičkog tima, kao i dodatno administrativno jačanje (zapisničari i operateri), što bi doprinijelo unapređenju ukupne efikasnosti ove institucije. Jačanje ovih kapaciteta predstavlja preduslov za kvalitetno i pravovremeno postupanje u predmetima organizovanog kriminala i visoke korupcije u Crnoj Gori.

2.3. SPECIJALNO ODJELJENJE PRI VIŠEM SUDU U PODGORICI

Specijalno odjeljenje Višeg suda u Podgorici nosi ključnu ulogu u “krivičnom lancu” koji treba da obezbijedi odgovor na najteža krivična djela u Crnoj Gori. Zbog složenosti predmeta, njihovog broja i visokog društvenog rizika, adekvatna kadrovska popunjenost ovog odjeljenja predstavlja jedan od najznačajnijih sistemskih preduslova za efikasno funkcionisanje cijelog krivičnogopravnog sistema. U prethodnim godinama Specijalno odjeljenje se suočavalo sa hroničnim nedostatkom sudija, izraženim opterećenjem u odnosu na broj predmeta i ograničenim institucionalnim kapacitetima. Međutim, krajem 2024. godine došlo je do značajne institucionalne promjene koja je uticala na kadrovski okvir ovog odjeljenja.

Prije analize aktuelnih kapaciteta, potrebno je podsjetiti da su sudije Specijalnog odjeljenja u oktobru 2024. godine uputile javnosti „javni apel“, upozoravajući na ozbiljnost situacije u Višem sudu. U tom obraćanju naglasile su da je broj sudija u odjeljenju nedovoljan da odgovori na opterećenje koje čini 162 aktivna postupka, uključujući predmete izuzetne složenosti i javnog interesa. Sudije su zahtijevale izmjene Zakonika o krivičnom postupku, posebno zbog zastarjelog zakonodavnog okvira koji ne odgovara predmetima organizovanog kriminala. Oni su ukazali da je hitno potreban izbor novih sudija i pomoćnog kadra (savjetnika i zapisničara) kako bi se povećala operativna efikasnost odjeljenja. Konačno, oni su istakli da je neophodno poboljšati prostorne i tehničke uslove rada odjeljenja — sudnice, oprema, kapaciteti za suđenja sa više okrivljenih. Sudije su zaključile da ukoliko se ovi problemi ne riješe, Crna Gora neće moći pružiti adekvatan odgovor u smislu pravosnažnog okončanja postupaka visokog društvenog značaja.⁷

Prema raspoloživim podacima, Specijalno odjeljenje Višeg suda je u drugoj polovini 2024. godine radilo u kapacitetu sa svega 6-7 sudija. Usljed toga, bivša VD predsjednica Vrhovnog suda Vučković pokušala je da obezbijedi angažovanje sudija Vrhovnog ili Apelacionog suda, koji su trebali da budu kratkoročno upućeni u

⁷ Vidjeti više: <https://sudovi.me/vspg/sadrzaj/g8d4>

Specijalno odjeljenje Višeg suda, kako bi pomogli u rješavanju zaostalih predmeta. Ipak, na ovu inicijativu bivše VD predsjednice Vrhovnog suda niko od sudija Vrhovnog i Apelacionog suda nije dao pozitivan odgovor. Nakon otvorenog pisma koje su sudije Specijalnog odjeljenja uputile svim relevantnim institucijama u Crnoj Gori, a što je stručna javnost okarakterisala kao "nesvakidašnji i hrabar potez", uslijedile su prve institucionalne reakcije. Naime, Sudski savjet je na sjednici održanoj 13. decembra 2024. godine jednoglasno donio odluku da poveća broj sudija u Specijalnom odjeljenju Višeg suda u Podgorici. Ovom odlukom - broj sudija u Specijalnom odjeljenju povećan je za još šest dok je takođe predviđeno povećanje broja sudskih savjetnika, tako da svaki sudija dobije svog savjetnika. Shodno pozitivno pravnim propisima, postoji mogućnost da se sudije viših sudova privremeno upute na rad u nižestepene sudove, ali je za to potreban njihov pristanak.

U pripremi ove studije, bilo je veoma teško doći do podataka u vezi sa stvarnim kapacitetima Specijalnog odjeljenja kada je riječ o broju postupajućih sudija u predmetima organizovanog kriminala i visoke korupcije. Na sajtu Višeg suda u Podgorici koji nije ažuriran ne postoje vjerodostojne informacije o tome koje sudije trenutno rade u Specijalnom odjeljenju. Ipak, na bazi pune transparentnosti u radu Sudskog savjeta, posebno kada je riječ o informacijama koje se tiču odluka o izboru sudija koje su dostupne na web stranici Sudskog savjeta, CeMI je došao do informacija da je u prvoj polovini 2025. godine Viši sud u Podgorici dobio 9 novih sudija. Sudski savjet je svih 9 novih sudija Višeg suda izabrao u februaru 2025. godine, što je predstavljao ozbiljan kadrovski impuls za unaprjeđenje efikasnosti rada Specijalnog odjeljenja Višeg suda u Podgorici.

Ipak, u postupku kadrovskog jačanja Višeg suda, po raspisanim konkursima za napredovanje u Apelacioni sud prijavilo se četvoro sudija Specijalnog odjeljenja. To je stvorilo novi izazov kada je riječ o potencijalnom odlasku dijela sudijskog kadra iz Specijalnog odjeljenja u trenutku kada je ovo odjeljenje tek započelo proces institucionalnog jačanja, i kada je bilo ključno zadržati kontinuitet u radu na već započetim složenim postupcima organizovanog kriminala. Na sjednici od 4. aprila 2025. godine, Sudski savjet je zauzeo stav koji je u značajnoj mjeri ublažio rizik daljeg osipanja kadra: odlučeno je da se ne izaberu sudije Specijalnog odjeljenja koje trenutno postupaju u predmetima u toku. U obrazloženju se navodi da je Savjet, „vodeći računa o javnom interesu, efikasnosti rada Specijalnog odjeljenja Višeg suda u Podgorici i započetim postupcima pred ovim odjeljenjem“, procijenio da izbor ovih sudija u viši sudski rang ne bi bio u interesu stabilnosti sistema i efikasnog vođenja postojećih predmeta.⁸

8 <https://www.sudovi.me/sdsv/sadrzaj/N58d>

Ovakav stav Sudskog savjeta, iako opravdan sa aspekta zaštite kontinuiteta i funkcionalnosti Specijalnog odjeljenja Višeg suda, otvara pitanja o daljem razvoju kapaciteta Apelacionog suda. Naime, Apelacioni sud već duži period raspolaže ograničenim brojem sudija koji postupaju u drugom stepenu po odlukama Specijalnog odjeljenja, a dodatna odlaganja u popunjavanju ovog suda mogu uticati na njegovu sposobnost da blagovremeno i kvalitetno odlučuje u predmetima od posebnog značaja. Na duži rok, ovakva situacija može dovesti do povećanja broja neriješenih predmeta, produžavanja drugostepenih postupaka i stvaranja dodatnog pritiska na postojeći sudijski kadar u Apelacionom sudu.

Zbog toga se kao moguće opcije za prevazilaženje ovog problema izdvajaju: (1) ciljano jačanje Apelacionog suda kroz ubrzane procedure imenovanja novih sudija koji nijesu dio Specijalnog odjeljenja Višeg suda, kako bi se izbjeglo ugrožavanje prvostepenih postupaka; (2) uvođenje privremenih rješenja, poput upućivanja sudija iz Vrhovnog suda na ograničen period; (3) izmjene normativnog okvira kojim bi se omogućile fleksibilnije kadrovske preraspodjele bez ugrožavanja započetih suđenja; te (4) planiranje sukcesije unutar Specijalnog odjeljenja radi sprečavanja situacija u kojima bi istovremeno više sudija postalo kandidati za viši nivo.

Na kraju, oba suda — i Viši sud u Podgorici i Apelacioni sud Crne Gore — čine funkcionalnu cjelinu u lancu procesuiranja krivičnih djela organizovanog kriminala i visoke korupcije, pa stabilnost jednog direktno utiče na efikasnost drugog. Zato je neophodno pažljivo upravljati kadrovskim politikama kako bi se održao kontinuitet rada Specijalnog odjeljenja, uz paralelno jačanje Apelacionog suda, koji mora biti dovoljno kapacitiran da blagovremeno odlučuje o žalbama u najznačajnijim predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Prostorni kapaciteti Višeg suda u Podgorici

Adekvatni prostorni kapaciteti predstavljaju jedan od ključnih preduslova za efikasno, bezbjedno i transparentno vođenje sudskih postupaka u predmetima organizovanog kriminala. Suđenja u kojima učestvuje veći broj optuženih, branilaca, svjedoka i tehničkog osoblja zahtijevaju sudnice čija veličina, raspored i tehnička opremljenost omogućavaju nesmetano odvijanje pretresa. U kompleksnim predmetima sa više od deset optuženih, standardne sudnice često nijesu dovoljne, što dovodi do čestih odlaganja, logističkih teškoća i otežanog upravljanja postupkom. Nedostatak adekvatnog prostora utiče i na prava okrivljenih i branilaca, onemogućavajući jasnu komunikaciju, pregled dokaza i praćenje toka postupka, čime se narušavaju osnovni princip pravičnog suđenja.

Pored efikasnosti, adekvatna sudnica je od ključnog značaja za bezbjednost učesnika u sudskim postupcima. Predmeti organizovanog kriminala nose visoke rizike zbog prirode krivičnih djela i profila optuženih i prisutne javnosti. Prostrane i tehnički opremljene sudnice omogućavaju bezbjedno sprovođenje optuženih, adekvatno raspoređivanje policijskih službenika i kontrolu kretanja svih učesnika u postupku. Infrastruktura koja obuhvata poseban ulaz za pritvorena lica, video-link opremu, sistem za audio-vizuelno snimanje i kontrolu pristupa neophodna je da bi se minimizirao bezbjednosni rizik, spriječila opstrukcija postupka i obezbijedila nesmetana realizacija suđenja. Zbog toga ulaganje u savremene i funkcionalne sudske prostorije predstavlja važan korak u jačanju ukupne sposobnosti pravosuđa da efektivno postupi u predmetima organizovanog kriminala.

Viši sud u Podgorici, prema informacijama dobijenim od ove sudske instance, raspolaže sa svega dvije sudnice. Imajući u vidu da Specijalno odjeljenje Višeg suda postupi u predmetima u kojima se istovremeno sudi od 15 do 30 optuženih lica, uz izuzetno složene činjenične opise i obimnu dokaznu građu, postojeći kapaciteti sudnica pokazali su se kao izrazito nedovoljni za organizovanje ovakvih procesa. Iz tih razloga, početkom mandata predsjednice Vrhovnog suda Pavličić, donijeta je odluka da se sudnice Apelacionog i Vrhovnog suda ustupe Višem sudu u Podgorici, čime je omogućeno da se najkompleksniji predmeti organizovanog kriminala ipak realizuju u uslovima koji zadovoljavaju minimalne standarde bezbjednosti, transparentnosti i funkcionalnosti suđenja. Iako ove sudnice trenutno omogućavaju održavanje suđenja u predmetima Specijalnog odjeljenja, jasno je da se radi o privremenom rješenju koje zavisi od dostupnosti prostorija drugih sudskih instanci i ne predstavlja održiv model za dugoročno funkcionisanje.

U tom kontekstu, postoji i mogućnost da Osnovni sud u Podgorici ustupi svoju najveću sudnicu Višem sudu, što bi predstavljalo dodatno rasterećenje i omogućilo istovremeno vođenje većeg broja kompleksnih postupaka. Ovaj potez bi, ukoliko bude institucionalno usaglašen i logistički izvodljiv, znatno unaprijedio prostorne kapacitete Specijalnog odjeljenja, smanjio broj odlaganja suđenja zbog prostorne nedostupnosti i doprinio ukupnoj efikasnosti pravosudnog odgora na organizovani kriminal i visoku korupciju. Dugoročno, ovakva rješenja ukazuju na potrebu strateškog planiranja i ulaganja u izgradnju trajnih kapaciteta — posebno multifunkcionalnih "velikih sudnica" koje odgovaraju standardima suđenja u predmetima organizovanog kriminala i omogućavaju nesmetan rad u predmetima sa velikim brojem optuženih.

3. PREPORUKE EVROPSKE UNIJE I MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA U OBLASTI BORBE PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA U CRNOJ GORI - SA FOKUSOM NA KAPACITETE INSTITUCIJA

Borba protiv organizovanog kriminala u Crnoj Gori predstavlja jedan od ključnih segmenata procesa pristupnih pregovora sa EU, posebno u okviru pregovaračkih poglavlja 23 i 24. Evropska komisija, OEBS i druge međunarodne organizacije kontinuirano upućuju preporuke usmjerene ka jačanju institucija koje čine osnovnu infrastrukturu za suprotstavljanje kriminalnim grupama – sudstvu, tužilaštvu i policiji. Ove preporuke najčešće se fokusiraju na nedostatke u kadrovskim, tehničkim, upravljačkim i normativnim kapacitetima, koji i dalje predstavljaju najveću prepreku efikasnijem institucionalnom odgovoru na pojave organizovanog kriminala i visoke korupcije.

U nedavno objavljenom godišnjem izvještaju za Crnu Goru, Evropska komisija (EK) ukazuje da je Crna Gora umjereno spremna u oblasti borbe protiv teškog i organizovanog kriminala. Kao jednu od ključnih preporuka u poglavlju 24, EK navodi povećanje efikasnost krivičnog gonjenja i suđenja u predmetima teškog i organizovanog kriminala, posebno u predmetima pranja novca – uz neophodnost rješavanja problema dugotrajnosti postupaka i čestog odlaganja suđenja u predmetima organizovanog kriminala. Takođe, EK proporučuje da se u narednoj godini, koja će po svemu sudeći biti ključna za proces EU integracija Crne Gore, ostvari napredak u popunjavanju upražnjenih radnih mjesta u Specijalnom policijskom odjeljenju (SPO), Specijalnom državnom tužilaštvu (SDT) i Višem sudu u Podgorici, kao i da se obezbijede odgovarajuće prostorije za rad SDT i SPO. Konačno, EK predlaže da se obezbijedi stabilnost u svim policijskim sektorima i upravama imenovanjem rukovodilaca i direktora sa punim ovlaštenjima, kroz objektivan i meritokratski postupak. Ovo je posebno značajno, obzirom da već duži vremenski period, pozicije direktora Uprave policije i većine zamjenika su u VD stanju.

U nedavno objavljenom izvještaju u stanju u sudskim postupcima organizovanog kriminala, OEBS je dao značajan osvrt na ukupno stanje pravosudnih kapaciteta u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. U ovom izvještaju preporu-

čeno je pravosudnim institucijama Crne Gore da se informacije o procesuiranju predmeta organizovanog kriminala učine dostupnim javnosti na vrijeme, tačno i dosljedno, što obuhvata objavljivanje rasporeda ročišta, optužnica i presuda. I OEBS u svom izvještaju preporučuje da Vlada Crne Gore treba da obezbijedi odgovarajuće prostorne kapacitete za Specijalno državno tužilaštvo i Viši sud u Podgorici, kao i da ih adekvatno obezbijedi i opremi, dodajući da su sudije su tokom konsultacija navele nedostatak sudnica kao jedan od glavnih razloga zbog kojih nijesu u mogućnosti da ispoštuju rokove iz Zakonika o krivičnom postupku. Takođe, preporučeno je da se ojačaju kapaciteti tužilaca i sudija za procesuiranje predmeta pranja novca u skladu sa međunarodnim standardima, kao i da se unaprijede kapaciteti sudova jačanjem sposobnosti sudijskih savjetnika. Posebno je preporučeno Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu da proširi svoje programe za sudijske savjetnike i uključi specijalizovanu obuku iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije za sudijske savjetnike koji rade sa sudijama u Specijalnom odjeljenju kako bi unaprijedili svoje kapacitete i pružali efikasnu pomoć sudijama. Višem sudu u Podgorici je preporučeno da preispita svoje organizacione potrebe i razmotri zahtjeve pojedinačnih sudija u vezi sa obimom posla.⁹

Prema posljednjem MONEYVAL izvještaju, Crna Gora je ostvarila značajan napredak u jačanju institucionalnog okvira za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma.¹⁰ MONEYVAL je konstatovao da je Crna Gora u dovoljnoj mjeri otklonila nedostatke u vezi sa više preporuka Radne grupe za finansijsku akciju (FATF). Ukupno, od 40 FATF preporuka, MONEYVAL ocjenjuje Crnu Goru kao potpuno usklađenu sa dvije preporuke, uglavnom usklađenu sa 31 preporukom i djelimično usklađenu sa sedam preporuka. MONEYVAL posebno konstatuje značajne izmjene Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, izmjene drugih zakonodavnih akata, kao i usvajanje brojnih podzakonskih akata.

⁹ Vidjeti više: https://www.osce.org/files/f/documents/e/4/570159_1.pdf

¹⁰ Vidjeti više: <https://rm.coe.int/moneyval-2025-23-me-5th-round-1st-enhanced-fur/48802a38e6>

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Analiza pravosudnih, tužilačkih i policijskih kapaciteta u borbi protiv organizovanog kriminala u Crnoj Gori pokazuje jasan raskorak između visokog nivoa prijetnji i rizika organizovanog kriminala i ograničenih institucionalnih resursa. Kriminalni pejzaž obilježen je snažnim djelovanjem organizovanih kriminalnih grupa, uključujući dvije dominantne – Škaljarski i Kavački klan, čestim nasiljem i dubokom isprepletanošću sa korupcijom i infiltracijom organizovanog kriminala u državne strukture. Istovremeno, institucionalni odgovor države još uvijek je u fazi „uhodavanja“, sa nizom slabosti koje ograničavaju domete rada institucija i stabilnost rezultata.

Iako je uspostavljen specijalizovani institucionalni okvir – Specijalno policijsko odjeljenje (SPO), Specijalno državno tužilaštvo (SDT) i Specijalno odjeljenje Višeg suda u Podgorici – i dalje su prisutni značajni problemi u pogledu kadrovske popunjenosti, prostorno-tehničkih uslova i organizacije rada. SPO je formalno ojačao svoj status i povećao broj planiranih radnih mjesta, ali realna popunjenost je i dalje nezadovoljavajuća, a novi akt o sistematizaciji proglašen tajnim dokumentom, što otežava objektivnu procjenu kapaciteta. Sektor za borbu protiv kriminala u Upravi policije funkcioniše sa svega oko 50% popunjenih radnih mjesta, pri čemu pojedine ključne jedinice (kriminalističko-obavještajna, borba protiv trgovine ljudima, kriminalističko-taktička jedinica) rade sa minimalnim operativnim kapacitetima.

SDT je, s druge strane, normativno dobro pozicioniran i interno organizaciono razvijen. Međutim, obim posla značajno prevazilazi standarde za specijalizovano tužilaštvo. U SDT-u postoji problem nedostatka ekonomskih i finansijskih stručnjaka, kao i specijalizacije tužilaca koji rade na predmetima iz svih nadležnosti ovog tužilaštva.

Specijalno odjeljenje Višeg suda u Podgorici nalazi se u središtu krivično-pravnog odgovora na organizovani kriminal, ali je godinama radilo sa nedovoljnim brojem sudija, bez adekvatnih sudnica i uz veliki zaostatak predmeta. „Javni apel“ sudija iz oktobra 2024. godine, sa jasnim upozorenjem da odjeljenje ne može da odgovori na opterećenje preko 160 aktivnih predmeta u tom trenutku, bio je svojevrsni alarm za pravosudni sistem. Kasnija odluka Sudskog savjeta da poveća broj sudija i savjetnika predstavlja značajan iskorak, ali istovremeno pokazuje da se ključne intervencije preduzimaju tek nakon što problemi postanu javno vidljivi.

Prostorni kapaciteti Višeg suda, oslanjanje na ustupanje sudnica Vrhovnog, Apelacionog i potencijalno Osnovnog suda, ukazuju da rješenja i dalje imaju privremeni karakter i ne obezbjeđuju dugoročnu stabilnost.

Preporuke Evropske komisije, OEBS-a i MONEYVAL-a u velikoj mjeri potvrđuju nalaze ove studije: Crna Gora je ocijenjena kao umjereno spremna u borbi protiv teškog i organizovanog kriminala, ali se jasno zahtijeva jačanje kadrova u SPO, SDT i Višem sudu, obezbjeđivanje adekvatnih prostorija, povećanje efikasnosti suđenja, kao i snažnije mjere za sprječavanje infiltracije organizovanog kriminala u policiju i pravosuđe.

Konačno, treba istaći da se ova analiza suočila sa ograničenjima usljed nedovoljne transparentnosti pojedinih institucija, nedostavljanja traženih podataka i neažurnog ili nepotpunog objavljivanja informacija na zvaničnim internet stranicama. Ovakva praksa ne samo da otežava nezavisnu analizu, već ukazuje i na dublji sistemski problem: borba protiv organizovanog kriminala ne može biti djelotvorna bez visoke institucionalne transparentnosti i odgovornosti.

U svjetlu mogućeg ubrzanja evropskih integracija i realne perspektive članstva u EU u narednim godinama, evidentno je da su dalje reforme i ulaganja u kapacitete policije, tužilaštva i sudstva neophodni, ne samo zbog međunarodnih obaveza, već prije svega zbog unutrašnjih potreba crnogorskog društva da uspostavi održiv i kredibilan poredak vladavine prava uz konkretne učinke u borbi protiv organizovanog kriminala i visoke korupcije.

PREPORUKE

Na osnovu sprovedene analize, preporučuje se da nadležne institucije, u saradnji sa Vladom Crne Gore i međunarodnim partnerima, u narednom periodu prioritarno preduzmu sljedeće mjere:

1. Kadrovsko jačanje Uprave policije - Sektora za borbu protiv kriminala i SPO

- Neophodno je povećanje broja policijskih službenika u ključnim organizacionim jedinicama Sektora za borbu protiv kriminala, sa posebnim fokusom na SPO. Uprava policije bi trebala da izradi višegodišnji plan popunjavanja radnih mjesta, sa jasnim godišnjim ciljevima.

2. Obezbjedivanje adekvatnih prostornih uslova za SPO i SDT

- U skladu sa preporukama Evropske komisije i OEBS-a, obezbijediti trajno rješenje za smještaj SPO i SDT u objektima koji ispunjavaju evropske standarde (sigurnosni režim, prostor za saslušanja, rad sa povjerljivim podacima itd.), kako bi se prevazišao višegodišnji problem neadekvatnih prostorija u kojima rade ove dva važna državna organa.

3. Neophodno je sprovoditi kontinuirane aktivnosti na jačanju kapaciteta SDT-a:

- Preporučuje se povećanje broja specijalnih tužilaca u SDT-u za najmanje 4–6, uz istovremeno zapošljavanje dodatnih ekonomskih/finansijskih stručnjaka, IT/digitalno-forenzičkih eksperata i analitičara. Neophodno je razviti specijalizovane multidisciplinarne timove za predmete organizovanog kriminala i pranja novca uz jačanje kapaciteta za učešće tužilaca u zajedničkim istražnim timovima (JITs) sa zemljama članicama EU.

4. Konsolidacija sudijskog kadra u Specijalnom odjeljenju Višeg suda

- Neophodno je obezbijediti stabilan broj sudija i sudijskih savjetnika u Specijalnom odjeljenju Višeg suda u Podgorici, uz jasno planiranje sukcesije i sprječavanje situacija u kojima veći broj sudija istovremeno aplicira za viši sudski nivo. Politika Sudskog savjeta u vezi sa napredovanjem sudija Specijalnog

odjeljenja treba da bude konzervativna u naredne makar dvije godine, dok se vođenje postupaka organizovanog kriminala i visoke korupcije ne uvede u redovnu ažurnost.

5. Prostorno jačanje sudskih kapaciteta za predmete organizovanog kriminala

- Sistemski riješiti pitanje „velikih sudnica“ u Podgorici: neophodno je planirati i izgraditi barem dvije trajne multifunkcionalne sudnice koje mogu primiti veći broj optuženih i branilaca, uz savremenu audio-vizuelnu opremu, video-link, bezbjednosne protokole i posebne ulaze za pritvorena lica. U međuvremenu, neophodno je formalizovati ustupanje sudnica Apelacionog, Vrhovnog i Osnovnog suda Specijalnom odjeljenju Višeg suda u Podgorici kroz jasne protokole o organizaciji suđenja organizovanog kriminala i visoke korupcije, sa posebnim fokusom na bezbjednosne aspekte istih.

6. Stabilnost rukovodstava i integritet u policiji i pravosuđu

- U skladu sa preporukama Evropske komisije, hitno okončati „vd stanje“ u rukovodstvima policije i ključnih sektora kroz transparentne, meritokratske i konkurentne procedure. Paralelno, unaprijediti interne mehanizme integriteta i unutrašnje kontrole u policiji, tužilaštvu i sudstvu kako bi se smanjio rizik od infiltracije organizovanog kriminala u ove državne sisteme.

7. Specijalizovana obuka i jačanje uloge sudijskih i tužilačkih savjetnika

- U saradnji sa Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu razviti specijalizovane programe (organizovani kriminal, pranje novca, digitalni dokazi, finansijske istrage) namijenjene sudijskim i tužilačkim savjetnicima. Savjetnici koji rade u Specijalnom odjeljenju Višeg suda i SDT-u treba da dobiju prioritetne obuke, kako bi mogli da rasterete sudije i tužioce u analitičkom i procesnom dijelu posla.

8. Redovno javno izvještavanje o rezultatima u borbi protiv organizovanog kriminala

- Potrebno je uspostaviti praksu godišnjih (ili polugodišnjih) konsolidovanih izvještaja o rezultatima u borbi protiv organizovanog kriminala i visoke korupcije, koje bi zajednički objavljivali Uprava policije, SDT i Viši sud. Izvještaji treba da sadrže pregled predmeta, statističke podatke, ključne trendove i ograniče-

nja, uz poštovanje tajnosti postupaka. Time bi se povećalo povjerenje javnosti i osnažila odgovornost institucija u borbi protiv organizovanog kriminala i visoke korupcije.

СІР - КАТАЛОГІЗАЦІЈА У ПУБЛІКАЦІЈИ
НАЦІОНАЛНА БІБЛІОТЕКА ЦРНЕ ГОРЕ, ЦЕТИЊЕ

ISBN 978-9911-556-64-6

COBISS.CG-ID 38444548

