VETING U POLICIJI CRNE GORE

IZMEĐU LEGITIMNOG BEZBJEDNOSNOG CILJA I ARBITRARNOG OGRANIČAVANJA PRAVA

Pravni okvir, praksa utvrđivanja bezbjednosnih smetnji, standardi pravičnog postupka, institucionalne slabosti i odgovornost za nezakonitu primjenu

Autor: Veselin Radulović
Organizacija KOD
Avgust 2026. godine

Sadržaj

I UVOD – ZAŠTO JE VETING POTREBAN I ZAŠTO MORA BITI ZAKONIT **1**
II PRAVNI OKVIR – USTAVNI, KONVENCIJSKI I ZAKONSKI STANDARDI **3**
2.1. Ustav 3
2.2. Evropska konvencija – pravičnost nije rezervisana samo za krivični postupak 4
III ZAKON O UNUTRAŠNJIM POSLOVIMA – MODEL BEZBJEDNOSNIH SMETNJI **6**
IV POSLJEDNJE IZMJENE ZAKONA – PROMJENA KOMISIJE, ALI NE I POSTUPKA **7**
V KO JE „VETING“ U CRNOJ GORI UOPŠTE ZAKONODAVNO DEFINISAO? **9**
VI „MIŠLJENJE“ KAO OSNOV ZA ODLUKU **13**
VII KOMISIJA ZA BEZBJEDNOSNE SMETNJE – PITANJE NEZAVISNOSTI **16**
VIII TAJNOST PODATAKA I PRAVO NA ODBRANU **19**
IX KONTRADIKTORNOST I „PRAVO DA ZNATE ZAŠTO STE OPTUŽENI“ **21**
X STUDIJE SLUČAJA **23**
10.1. Muamer Matović – odluka bez obrazloženja i bez mogućnosti osporavanja 23
10.2. Ognjen Đurđić – posebno ilustrativan slučaj 24
10.3. Zajednička pravna tačka oba slučaja 24
10.4. Šta ovi slučajevi pokazuju o modelu vetinga? 25
XI SUSPENZIJA – PREVENTIVNA MJERA KOJA JE POSTALA KAZNA **25**
XII ODNOS DISCIPLINSKOG I KRIVIČNOG POSTUPKA **27**
12.1. Disciplinska i krivična odgovornost nijesu isto 28
12.2. Poseban problem nastaje kada „bezbjednosna smetnja“ počiva na tvrdnji o konkretnom krivičnom ponašanju 28
12.3. Može li se kroz „veting“ zaobići krivični postupak? 29
12.4. „Bez krivične presude“ ne znači „bez ikakve provjere“ 29
12.5. Najopasniji scenario: bezbjednosna procjena kao „alternativna krivična presuda“ 30
12.6. Zaključak – veting ne smije postati prečica do krivičnog rezultata 30
XIII OMBUDSMAN I DOMAĆA SUDSKA PRAKSA **31**
XIV POLITIČKI KONSENZUS I LJUDSKA PRAVA **33**
XV ODGOVORNOST DRŽAVE **34**
XVI ZAKLJUČCI **35**
XVII PREPORUKE **38**
XVIII ZAVRŠNA TEZA **40**
KORIŠĆENA LITERATURA I IZVORI **41**

VETING U POLICIJI CRNE GORE – IZMEĐU LEGITIMNOG BEZBJEDNOSNOG CILJA I ARBITRARNOG OGRANIČAVANJA PRAVA

Pravni okvir, praksa utvrđivanja bezbjednosnih smetnji, standardi pravičnog postupka, institucionalne slabosti i odgovornost za nezakonitu primjenu

I UVOD – ZAŠTO JE VETING POTREBAN I ZAŠTO MORA BITI ZAKONIT

Borba protiv korupcije, organizovanog kriminala, zloupotrebe policijskih ovlašćenja i infiltracije kriminalnih struktura u policijski sistem predstavlja jedan od legitimnih i nespornih interesa svake demokratske države. Policija raspolaže značajnim ovlašćenjima, pristupom osjetljivim informacijama i podacima, mogućnošću primjene prinude i neposrednim uticajem na ostvarivanje prava i sloboda građana. Zbog toga država ne samo da ima pravo, već i obavezu da uspostavi efikasan sistem provjere integriteta policijskih službenika i da reaguje kada postoje pouzdani i provjerljivi podaci koji ukazuju na bezbjednosni rizik.

Dakle, nije sporno pravo države da provjerava integritet policijskih službenika. Naprotiv, efikasan sistem bezbjednosnih provjera predstavlja važan element profesionalne i odgovorne policijske službe. Međutim, problem nastaje onda kada se legitiman cilj zaštite policijskog sistema počne ostvarivati metodama koje istovremeno ugrožavaju osnovna ljudska prava i slobode.

Tu se otvara suštinsko pitanje ove analize: da li su postupci bezbjednosnih provjera dovoljno transparentni, pravični, provjerljivi i kontradiktorni?

Veting ne može biti proces koji je izvan prava. Činjenica da se u postupku koriste bezbjednosne i operativne informacije, uključujući podatke koji mogu biti povjerljivi ili tajni, ne znači da zbog toga prestaju da važe osnovna načela zakonitosti, pravne sigurnosti, zabrane arbitrarnosti, prava na odbranu i djelotvornog pravnog lijeka. Tajnost određenog podatka može opravdati ograničenje načina na koji se on saopštava, ali sama po sebi ne može predstavljati opravdanje da lice protiv kojeg se podatak vodi bude potpuno lišeno mogućnosti da sazna makar suštinu činjenica koje mu se stavljaju na teret i da ih djelotvorno ospori.

Upravo je zato potrebno napraviti razliku između bezbjednosne procjene i bezbjednosne presude. Prva može biti legitiman instrument preventivne zaštite sistema. Druga nastaje onda kada se operativna informacija, procjena ili mišljenje pretvori u osnov za ozbiljne posljedice po radni status, profesionalnu reputaciju i egzistenciju policijskog službenika, a da prethodno nijesu uspostavljeni jasni kriterijumi za provjeru pouzdanosti takvih informacija i mogućnost njihovog osporavanja.

Ustavnost i zakonitost sistema vetinga zato ne zavisi samo od toga ko provjerava policijske službenike i koje podatke koristi, već prije svega od odgovora na tri suštinska pitanja:

Prvo: Koji je dokazni i činjenični standard potreban da bi se utvrdilo postojanje bezbjednosne smetnje?

Drugim riječima, da li je za ovako ozbiljnu posljedicu dovoljno da postoje operativna saznanja, informacije nepoznatog izvora, indicije i procjene, ili organ koji odlučuje mora raspolagati provjerljivim, konkretnim i dovoljno pouzdanim činjenicama na osnovu kojih se može razumno zaključiti da određeni policijski službenik predstavlja stvaran bezbjednosni rizik?

Drugo: Koje procesne garancije mora imati policijski službenik protiv kojeg se postupak vodi?

Da li je policisjki službenik upoznat sa suštinom činjenica koje ga terete? Da li ima mogućnost uvida u relevantne djelove spisa, da ospori navode, predloži dokaze, iznese svoju odbranu i ukaže na moguće greške, netačnosti ili manipulacije informacijama? Da li se o njegovom profesionalnom statusu odlučuje na osnovu dokumenata koji mu nijesu dostupni i čiji sadržaj ne može provjeriti?

Treće: Ko donosi konačnu odluku i kakva mora biti institucionalna nezavisnost tog organa?

Da li je komisija koja utvrđuje postojanje bezbjednosne smetnje dovoljno nezavisna, nepristrasna i zaštićena od političkog ili hijerarhijskog uticaja, posebno imajući u vidu da njeno mišljenje može imati posljedice koje direktno utiču na radni odnos, policijsko zvanje, profesionalni integritet i egzistenciju službenika?

Odgovori na ova tri pitanja predstavljaju samu srž ocjene ustavnosti sistema vetinga. Jer, nije dovoljno da zakon propiše da bezbjednosnu smetnju utvrđuje komisija. Mora biti propisano na osnovu čega je ona utvrđuje, kako provjerava pouzdanost informacija, kako razlikuje činjenicu od operativne procjene**,** kako omogućava licu da ospori ono što mu se stavlja na teret i ko kontroliše odluku komisije**.**

Nije dovoljno ni postojanje formalnog prava na pravni lijek ako lice prethodno nije imalo stvarnu mogućnost da sazna zbog čega je proglašeno bezbjednosno nepodobnim. Pravo na pravni lijek mora biti djelotvorno, odnosno mora da podrazumijeva mogućnost da se ospori konkretna odluka, a to nije moguće ako su činjenice na kojima je odluka zasnovana ostale potpuno nedostupne.

U tom smislu, pitanje vetinga nije pitanje političkog odnosa prema policiji, niti pitanje toga da li neko podržava ili osporava „čišćenje“ policijskih struktura. To je pitanje granice između legitimne zaštite države i nedopuštene samovolje državne vlasti.

Država mora imati dovoljno snažne mehanizme da zaštiti policiju od kriminala. Ali upravo zato što država raspolaže tolikom snagom, mora imati i dovoljno snažne mehanizme da zaštiti policijskog službenika od zloupotrebe te snage.

Ako se bezbjednosna provjera pretvori u postupak u kojem se nepoznate informacije ne provjeravaju, činjenice ne konkretizuju, dokazi ne predočavaju, odbrana ne saslušava, a odluke ne mogu djelotvorno osporavati, tada više nije riječ samo o pitanju efikasnosti vetinga. Tada se kao ključno postavlja pitanje njegove usklađenosti sa Ustavom, Evropskom konvencijom i temeljnim principima vladavine prava.

Upravo će kroz ta tri pitanja u nastavku biti analizirani normativni okvir i praksa sprovođenja vetinga u Crnoj Gori, sa posebnim osvrtom na način utvrđivanja bezbjednosnih smetnji, ulogu Komisije, korišćenje operativnih informacija i mišljenja bez adekvatne provjere, pristup dokazima i spisima, pravo na odbranu, djelotvornost pravne zaštite, posljedice po radni status policijskih službenika, kao i institucionalne i političke rizike ovakvog sistema.

II PRAVNI OKVIR – USTAVNI, KONVENCIJSKI I ZAKONSKI STANDARDI

1. Ustav

Polazište za ocjenu sistema bezbjednosnih provjera policijskih službenika mora biti Ustav Crne Gore. Država ima legitiman interes da štiti nacionalnu bezbjednost, javnu bezbjednost i integritet policijskog sistema, ali ostvarivanje tog interesa nije izuzeto iz ustavnog poretka. Naprotiv, upravo u oblastima u kojima država raspolaže najširim ovlašćenjima granice državne vlasti moraju biti najjasnije određene.

Za pitanje vetinga od posebnog značaja su ustavne garancije vladavine prava, jednakosti, pravne sigurnosti, prava na rad, prava na pravično suđenje i djelotvornu pravnu zaštitu, kao i ustavna pravila o neposrednoj primjeni i primatu međunarodnih ugovora o ljudskim pravima.

Suština nije u tome da bilo koji policijski službenik ima pravo da bude izuzet od bezbjednosne provjere, jer takvo pravo ne postoji. Ali, postoji pravo da se o njegovim pravima i obavezama odlučuje na osnovu zakona, u postupku koji isključuje arbitrarnost i omogućava djelotvornu zaštitu njegovih prava.

To je naročito važno kada posljedica utvrđene bezbjednosne smetnje nije samo neka interna procjena ili ograničenje pristupa određenim podacima, već gubitak policijskog zvanja, prestanak radnog odnosa ili druga mjera koja neposredno utiče na profesionalni status i egzistenciju službenika.

Ustavni princip vladavine prava zato zahtijeva da zakon unaprijed i dovoljno jasno odredi najmanje:

- koje činjenice mogu predstavljati bezbjednosnu smetnju;
- na osnovu kojih podataka se te činjenice utvrđuju;

- kakav stepen pouzdanosti moraju imati informacije na kojima se odluka zasniva;
- ko utvrđuje postojanje smetnje;
- koja su prava lica koje se provjerava;
- kako se omogućava osporavanje činjenične osnove odluke;
- ko kontroliše zakonitost i pravilnost odluke Komisije.

Ukoliko su ova pitanja neuređena ili su procesne garancije svedene na formalno obavještavanje službenika da smetnja postoji, otvara se ozbiljno pitanje da li je zakonski okvir dovoljno određen da bi spriječio arbitrarnost.

Drugim riječima, zakonitost ne znači samo postojanje zakonskog osnova za postupanje države. Ona podrazumijeva i postojanje dovoljno jasnih pravila koja ograničavaju način na koji država može koristiti svoju moć.

2. Evropska konvencija – pravičnost nije rezervisana samo za krivični postupak

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnoh sloboda predstavlja još jedan ključni nivo zaštite. Konvencija zahtijeva da prava i slobode budu praktične i djelotvorne, a ne samo formalno priznate. Evropski sud posebno insistira na tome da nacionalne vlasti i sudovi Konvenciju primjenjuju na način kojim se pravima daje stvarni učinak. Kod vetinga su naročito relevantni član 6, član 8 i član 13 Konvencije, a u zavisnosti od konkretnih posljedica i član 1 Protokola broj 1.

Prvo pitanje jeste da li se garancije člana 6. Konvencije automatski primjenjuju na svaki postupak bezbjednosne provjere. U postupku provjere postojanja bezbjednosnih smetnji neposredno se odlučuje o građanskom pravu policijskog službenika, naročito o njegovom radnom odnosu, profesionalnom statusu i drugim pravima koja imaju imovinske i profesionalne posljedice. Disciplinski postupci pred profesionalnim disciplinskim tijelima predstavljaju sporove u vezi građanskih prava i oabveza.[1] Zato se član 6. Konvencije primjenjuje i dobija posebno značajnu ulogu.

Standard pravičnog postupka obuhvata, između ostalog, pravo na saslušanje, jednakost procesnih sredstava, mogućnost iznošenja i osporavanja relevantnih navoda i dokaza i odluku nezavisnog i nepristrasnog tijela. Kod ocjene pravičnosti postupka posebno je značajno pitanje pristupa dokaznom materijalu. Ako se odluka o postojanju bezbjednosne smetnje zasniva na određenim informacijama, a policijski službenik nema mogućnost da sazna makar njihovu suštinu, da ih ospori i ponudi dokaze kojima bi pokazao njihovu netačnost, nepotpunost ili pogrešnu interpretaciju, tada se postavlja pitanje stvarne pravičnosti postupka.[2]

Tajnost podataka može biti legitimna, ali tajnost ne može automatski značiti odsustvo bilo kakve kontradiktornosti. Upravo je to jedna od centralnih tačaka ove analize. Država može imati opravdan razlog da ne otkrije identitet izvora ili operativnu

[1] Vidi presudu Diennet protiv Francuske od 26. septembra 1995, Serija A br. 325-A, stav 27
[2] Vidi presudu F.R. protiv Švicarske, u vezi dokumenata koji nisu dostavljeni podnositelju, 28. juni 2001, Predstavka br. 37292/97, stav 36

metodologiju, ali iz toga ne proizlazi da policijski službenik mora biti potpuno lišen mogućnosti da ospori činjenice koje su izvedene iz takvih informacija.

Veting se često predstavlja kao pitanje isključivo službenog statusa, ali takav pristup je previše restriktivan. Evropski sud u okviru člana 8. Konvencije štiti privatni i porodični život, a njegova praksa priznaje da određene mjere koje se odnose na profesionalni život mogu imati dovoljno ozbiljne posljedice po privatni život da potpadaju pod zaštitu člana 8. Član 8 istovremeno dopušta određena ograničenja, ali samo pod uslovima zakonitosti, legitimnog cilja i neophodnosti u demokratskom društvu.

To je posebno važno kod sistema u kojem se policijski službenik označava kao bezbjednosno nepodoban na osnovu podataka koji se mogu odnositi na njegove kontakte, imovinu, ponašanje, komunikacije ili druge aspekte njegovog privatnog života.

Što je dublje zadiranje u privatni i profesionalni život, to je važnije da država može pokazati da je mjera zasnovana na jasnom zakonu, da slijedi legitiman cilj, da postoji stvarna i konkretna potreba za mjerom, da je mjera proporcionalna tom cilju i da postoje adekvatne procesne garancije protiv zloupotrebe.

Zato se pitanje vetinga ne završava na tome da li je država imala „bezbjednosni razlog“. Potrebno je ispitati kako je do tog razloga došla, koliko je pouzdan, kako je provjeren i da li je službeniku omogućeno da ospori zaključak koji iz njega proizlazi.

Posebnu pažnju zahtijeva član 13. Konvencije. Formalno postojanje mogućnosti da se protiv odluke pokrene sudski postupak nije samo po sebi dovoljno ako sudu nije omogućeno da izvrši stvarnu kontrolu činjenične i pravne osnove odluke. Aktivnost koju traži član 13. mora biti "djelotvorna" i u praksi i u zakonu.[3]

Ovo je naročito problematično u modelu u kojem policijski službenik ne zna koje konkretne činjenice ga terete, ne može dobiti kompletan izvještaj Komisije, nema pristup svim relevantnim dokazima, ne može osporavati pouzdanost pojedinih navoda i ne zna koji su podaci doveli do zaključka o postojanju smetnje.

U takvoj situaciji postoji opasnost da se i sudska kontrola pretvori u kontrolu „praznog papira“. Mišljenje komisije koja utvđuje bezbjednosne smetnje sadrži kvalifikacije i zaključke, ali se postavlja pitanje kako sud te kvalifiakcije i zaključke može provjeriti, odnosno kako bi sud utvrdio da li su oni tačni ili nijesu. Tako dolazimo da situacije da sud formalno kontroliše odluku, ali ne može stvarno provjeriti njenu činjeničnu osnovu jer mu je dio materijala nedostupan, ne zna se kako se došlo do odeđenih zaključaka, a postupak pred organom koji je odluku donio je bio zasnovan na netransparentnim informacijama.

[3] Vidi presudu Aksoy, str. 2286, stav 95, presudu Aydin protiv Turske od 25. septembra 1997, str. 1895-1896, stav 103 i presudu Kaya protiv Turske od 19. februara 1998, Izvještaji 1998-I, str. 329-330, stav 106

Zato djelotvornost pravnog lijeka zavisi i od kvaliteta postupka koji mu prethodi. Ovo posebno jer lice koje se smatra oštećnim u pravnom lijeku treba da ospori činjenice i dokaze na osnovu kojihe je odluka donešena, a te činjenice i dokazi mu nijesu bili dostupni.

III ZAKON O UNUTRAŠNJIM POSLOVIMA – MODEL BEZBJEDNOSNIH SMETNJI

Zakonom o unutrašnjim poslovima uveden je poseban sistem utvrđivanja bezbjednosnih smetnji. Članom 128. propisano je da bezbjednosne smetnje utvrđuje Komisija koju obrazuje ministar. Do izmjena Zakona koje se primjenjuju od marta 2026. godine, nije bio propsian broj članova i sastav komisije. Takođe, o postojanju bezbjednosne smetnje koja se odnosi na održavanje veze sa licima koja neovlašćeno prikupljaju tajne i druge podatke, teroristima, saboterima, članovima organizovanih kriminalnih grupa ili licima za koja se osnovano sumnja da pripadaju takvim grupama, neophodno je bilo pribaviti mišljenje Agencije za nacionalnu bezbjednost. U slučaju da se ANB to mišššljenje ne dostavi u roku od 90 dana smatralo se da ne postoji ova bezbjednosna smetnja

Prema izmjenama zakona iz marta 2026. godine propisano je da Komisija ima pet članova, sve službenici MUP-a i policije. Takođe, prema istim izmjenama zakona, ako Agencija za nacionalnu bezbjednost ne dostavi mišljenje u roku od 90 dana, Komisija za provjeru bezbjednosnih smetnji će mišljenje o postojanju ili nepostojanju bezbjednosne smetnje donijeti na osnovu podataka dobijenih u saradnji sa policijom.

Na kraju, izmjenama zakona iz avgusta 2026. godine propisano je da Komisija sada broji šest članova, od čega su njih pet službenici Ministarstva i Policije, a jedan je član iz reda državnih tužilaca ili zaposlenih u dražvnom tužilaštvu.

Zakon je istovremeno predvidio različite načine provjere, uključujući uvid u evidencije, saradnju sa Policijom i pribavljanje mišljenja ANB-a.

Posebno problematičan aspekt predstavlja činjenica da sve verzije zakona propisuju da se lice samo obavještava o postojanju bezbjednosne smetnje, ali ne postoji obaveza obavještavanja o razlozima na osnovu kojih je utvrđeno njeno postojanje. Isti koncept je zadržan i u članu 162. kada je riječ o bezbjednosnim smetnjama za dalji rad. Prema toj odredbi bezbjednosne smetnje mogu dovesti do gubitka policijskog zvanja i policijskih ovlašćenja, odnosno do prestanka radnog odnosa po sili zakona.

Zakon, dakle, proizvodi veoma ozbiljne posljedice po status policijskog službenika, ali istovremeno ne razrađuje dovoljno precizno dokazni i procesni standard koji mora prethoditi takvoj odluci.

Posebno je značajno što, nakon posljednjih izmjena zakona, osim uvida u evidencije i druge podatke, Komisija pribavlja i mišljenje ANB-a, ali istovremeno se propisuje da, ako ANB ne dostavi mišljenje u zakonskom roku, Komisija može odlučiti na osnovu drugih raspoloživih podataka.

Iz toga proizlazi važan zaključak da mišljenje ANB-a od marte 2026. godine nije nužno konstitutivni uslov za utvrđivanje bezbjednosne smetnje. To samo po sebi nije nužno protivustavno. Međutim, upravo zato mora postojati jasno uređen sistem provjere pouzdanosti drugih podataka na osnovu kojih Komisija odlučuje.

Ako se, umjesto dokazanih činjenica, kao dovoljan osnov prihvate neprovjerene operativne informacije, problem više nije samo u tome što ANB nije dao mišljenje. Problem je u tome što zakon ne određuje dovoljno jasno koliko pouzdana mora biti informacija da bi mogla proizvesti tako tešku pravnu posljedicu.

IV POSLJEDNJE IZMJENE ZAKONA – PROMJENA KOMISIJE, ALI NE I POSTUPKA

Posljednje izmjene Zakona o unutrašnjim poslovima predstavljene su kao značajna reforma sistema vetinga. Međutim, njihov stvarni sadržaj zahtijeva mnogo oprezniju ocjenu.

Suštinska izmjena odnosi se na sastav i način obrazovanja Komisije. Umjesto da Komisiju obrazuje ministar, prema novom rješenju nju obrazuje Vlada, na predlog ministra unutrašnjih poslova i uz mišljenje skupštinskog Odbora za bezbjednost i odbranu.

Broj članova povećan je sa pet na šest, a u Komisiju se uključuje državni tužilac ili zaposleni u Državnom tužilaštvu kojeg predlaže Glavni specijalni tužilac.

To može predstavljati institucionalno poboljšanje u odnosu na raniji model, posebno zbog uključivanja predstavnika državnog tužilaštva i činjenice da Komisiju više formalno ne obrazuje sam ministar. Ali. time nije riješeno ono što predstavlja suštinski problem pravičnosti postupka.

Naime, ove izmjene zakona nijesu uvele obavezni dokazni standard, obavezu dokumentovanja činjenica koje terete policijskog službenika, pravo na uvid u kompletne spise, pravo na uvid u kompletan izvještaj Komisije, pravo na upoznavanje sa suštinom činjenica koje se koriste protiv službenika, jasnu obavezu provjere vjerodostojnosti operativnih informacija, kontradiktorni postupak u kojem bi službenik mogao osporiti navode, te jasnu proceduru predlaganja i izvođenja dokaza od strane službenika.

Dakle, promijenjen je sastav Komisije, ali nijesu promijenjena pravila po kojima Komisija odlučuje. Drugim riječima, izmjene zakona se bave time ko sjedi u Komisiji, ali ne daju adekvatan odgovor na mnogo važnije pitanje: kako Komisija mora utvrditi činjenice prije nego što donese odluku koja može uništiti nečiju profesionalnu karijeru i egzistenciju.

To je suštinska razlika između institucionalne reforme i reforme postupka.

Poseban problem: operativna informacija kao osnova za ozbiljnu pravnu posljedicu

Jedan od najvažnijih problema sadašnjeg modela jeste mogućnost da operativna informacija postane faktička osnova za utvrđivanje bezbjednosne smetnje, iako zakon ne uspostavlja dovoljno precizna pravila o njenoj dokaznoj vrijednosti. Operativna informacija može biti važna za rad bezbjednosnih i policijskih organa. Ona može biti razlog da se određena činjenica provjerava. Ali razlog za provjeru nije isto što i dokaz da je činjenica tačna.

Upravo se tu nalazi jedna od najvažnijih linija razgraničenja. Operativna informacija jeste za provjeru, ali ne bi smjela automatski biti zamjena za provjeru. Ako se informacija ne provjeri, ne dokumentuje i ne omogući makar njeno suštinsko osporavanje, onda se policijski službenik praktično dovodi u situaciju da mora dokazivati svoju nevinost pred državom koja mu istovremeno ne saopštava šta konkretno treba da pobije.

Takav model je posebno problematičan kada se protiv službenika koriste formulacije poput „operativna saznanja ukazuju“, „postoje indicije“, „postoji sumnja“ ili „ostvarivao je kontakte“, bez konkretnog događaja, vremena, mjesta, izvora i materijalnog traga koji bi omogućio provjeru.

Normativni okvir zato pokazuje jednu važnu disproporciju. Država ima široko definisano ovlašćenje da provjerava policijske službenike, ali policijski službenik nema odgovarajuće definisana procesna sredstva da kontroliše način na koji je ta provjera sprovedena.

Posljednjim izmjenama zakona napravljen je samo korak u pravcu promjene institucionalnog sastava Komisije. Međutim, ključni problem pravičnosti postupka ostao je gotovo netaknut. To je upravo zaključak koji proizlazi iz izmjena zakona kojima je izmijenjeno nekoliko elemenata organizacije Komisije, dok su ključni procesni nedostaci ostali isti.

Zato se ocjena ustavnosti ovog sistema ne može završiti pitanjem da li je Komisija sada formalno „nezavisnija“ zbog toga što je obrazuje Vlada i što u njenom sastavu postoji predstavnik Državnog tužilaštva. Pravo pitanje glasi da li je postupak u kojem se odlučuje o profesionalnoj budućnosti policijskog službenika dovoljno uređen da spriječi arbitrarnost, obezbijedi provjeru činjenica, omogući djelotvornu odbranu i obezbijedi stvarnu sudsku kontrolu?

Ukoliko je odgovor negativan, promjena sastava Komisije ne može sama po sebi otkloniti problem neustavnosti. Jer, nije dovoljno promijeniti onoga ko donosi odluku ako su pravila po kojima se odluka donosi ostala ista.

U narednim poglavljima će se dati analiza prakse, odnosno analiza kako su zakonske odredbe stvarno primjenjivane, kakvu su ulogu imali izvještaji Komisije, operativne informacije i akti ANB-a, da li su službenici mogli da vide dokaze, kakva je bila obrazloženost odluka, šta se dešavalo sa suspenzijama i kakvu je ocjenu takvoj praksi dao Ombudsman i domaći sudovi.

V KO JE „VETING“ U CRNOJ GORI UOPŠTE ZAKONODAVNO DEFINISAO?

Veting postoji kao politički i institucionalni koncept, ali pitanje je da li postoji kao dovoljno precizno pravno uređen postupak

Prva važna stvar koju treba razjasniti jeste da termin „veting“ nije sam po sebi pravna kategorija u našem zakonodavstvu. Zakon o unutrašnjim poslovima ne uređuje postupak pod nazivom „veting“, već koristi institut „bezbjednosnih smetnji“ i uređuje uslove, nadležnost i osnovne elemente provjere.

To znači da se ustavnopravna ocjena ovog procesa ne može zasnivati na političkom obrazloženju da se sprovodi „veting“, već isključivo na pitanju da li su zakonom dovoljno jasno, precizno i predvidivo uređeni razlozi, kriterijumi, dokazivanje i procesne garancije za utvrđivanje bezbjednosne smetnje i posljedice koje iz toga proizlaze?

Država nesporno ima pravo, pa i obavezu, da provjerava integritet policijskih službenika. Međutim, što je posljedica provjere ozbiljnija, poput gubitka policijskog zvanja, gubitka ovlašćenja ili prestanka radnog odnosa, to zakonska regulativa mora biti preciznija, a procesne garancije jače.

Upravo tu nastaje osnovni problem crnogorskog modela. Šta je zapravo „bezbjednosna smetnja“? Član 162. Zakona o unutrašnjim poslovima taksativno navodi pet situacija u kojima se smatra da postoje bezbjednosne smetnje za dalji rad u policijskom zvanju.

To su:

1. neovlašćeni kontakti sa operativno interesantnim licima, članovima organizovanih kriminalnih grupa ili drugim zakonom navedenim kategorijama lica;
2. nedobijanje bezbjednosne dozvole za pristup tajnim podacima;
3. evidentiranje kao uživaoca opojnih droga ili utvrđeno prisustvo psihoaktivnih supstanci;
4. donošenje naredbe o sprovođenju istrage ili pokretanje krivičnog postupka za određena krivična djela;
5. neovlašćeno davanje ili omogućavanje uvida u policijske podatke i informacije.

Dakle, zakonodavac je određene situacije dovoljno konkretizovao. Međutim, problem nastaje kod načina na koji se postojanje tih situacija utvrđuje, a naročito kod prve kategorije. Zakon ne kaže samo „postoji bezbjednosna smetnja ako je policijski službenik učinio određenu konkretnu radnju“. Umjesto toga, u pojedinim slučajevima otvara prostor za korišćenje evidencija, operativnih podataka i mišljenja, bez istovremenog propisivanja jasnog dokaznog standarda i procesnog mehanizma u kojem bi službenik mogao osporiti činjenice na kojima se zaključak zasniva.

To je suštinska razlika između normativno određenog uslova i diskrecione bezbjednosne procjene.

Član 162. koristi izraz „operativno interesantna lica“, ali sam institut vetinga koji se u praksi sprovodi počiva i na kategorijama podataka koje se u dokumentima Komisije često označavaju kao „operativna saznanja“ ili „operativni podaci“. Tu se otvara ozbiljno pitanje pravne sigurnosti. Ako se određena informacija koristi kao osnov za zaključak da postoji bezbjednosna smetnja, mora biti jasno ko je tu informaciju pribavio, kada je pribavljena, na osnovu čega je nastala, da li predstavlja neposredno saznanje ili posrednu informaciju, da li je provjerena, na koji način je provjerena, koji konkretni događaj ili radnju potvrđuje, da li postoje nezavisni podaci koji je potvrđuju, kolika je njena pouzdanost i kako je organ koji odlučuje provjerio njenu vjerodostojnost.

„Operativno saznanje“ ne može samo po sebi biti sinonim za dokazanu činjenicu. Informacija jeste razlog da država nešto provjeri. Ali ako se nakon provjere ista neprovjerena informacija pretvori u konačan zaključak da policijski službenik predstavlja bezbjednosni rizik, bez dodatne provjere njene vjerodostojnosti, tada se početna informacija praktično pretvara u dokaz bez dokaznog postupka.

To je upravo ona tačka na kojoj legitimna bezbjednosna provjera prerasta u arbitrarnost. Za razumijevanje problema neophodno je razlikovati najmanje četiri kategorije.

Informacija je podatak koji ukazuje da bi određena činjenica mogla postojati. Ona može biti tačna, netačna, nepotpuna ili pogrešno interpretirana.

Indicija je okolnost koja, sama ili zajedno sa drugim okolnostima, može posredno ukazivati na određenu činjenicu. Indicija nije isto što i činjenica koju dokazuje.

Dokaz je sredstvo kojim se u odgovarajućem postupku utvrđuje postojanje ili nepostojanje određene činjenice.

Utvrđena činjenica je činjenica do koje je nadležni organ došao nakon odgovarajuće provjere i ocjene raspoloživih podataka i dokaza.

Ova razlika je od presudnog značaja. Ako, na primjer, postoji informacija da je policijski službenik ostvarivao kontakte sa određenim licem, ta informacija može biti povod za provjeru. Ali ona sama po sebi ne odgovara na ključna pitanja kada je kontakt ostvaren, kakva je bila njegova priroda, da li je bio službeni ili privatni, da li je bio ovlašćen ili neovlašćen i da li je uopšte postojao. Tek nakon odgovora na ta pitanja može se doći do činjenice relevantne za primjenu zakona.

U praksi koju smo analizirali upravo se na ovom mjestu pojavljuje problem. Informacija se ne provjerava do nivoa činjenice, već se sama informacija koristi kao osnova za zaključak.

Posebno je problematična upotreba izraza „osnovano sumnja“ u članu 162. stav 1. tačka 1. Zakona o unutrašnjim poslovima. Zakon tu govori o licima za koja se „osnovano sumnja“ da pripadaju određenim kriminalnim strukturama. „Osnovana sumnja“ nije obična sumnja, pretpostavka ili intuicija.

U crnogorskom krivičnoprocesnom pravu ovaj pojam odavno ima preciznu funkciju. Zakonik o krivičnom postupku ga koristi kao relevantan procesni prag. Istraga se, na primjer, pokreće kada postoje dokazi i podaci koji ukazuju na osnovanu sumnju. Sama naredba o sprovođenju istrage mora navesti dokaze iz kojih takva sumnja proizlazi.

Zato se izraz „osnovana sumnja“ ne može tumačiti kao smatranje da bi to moglo biti tačno. Ako zakonodavac koristi termin koji u pravnom sistemu već dugo ima sadržaj i funkciju, organ koji ga primjenjuje mora pokazati iz kojih konkretnih činjenica i podataka proizlazi zaključak o postojanju takve sumnje.

Još važnije, ako se određena sumnja koristi kao osnova za posljedicu koja može dovesti do gubitka policijskog zvanja ili radnog odnosa, mora postojati mogućnost da službenik tu sumnju ospori.

Dalje, problem nije samo u tome što su kriterijumi široki, već što zakon ne propisuje kako se oni dokazuju. Na prvi pogled, član 162. može izgledati dovoljno precizno jer nabraja pet osnova za postojanje bezbjednosne smetnje. Međutim, materijalni kriterijum i dokazni standard nijesu isto pitanje.

Zakon odgovara na pitanje šta može predstavljati bezbjednosnu smetnju, ali ne odgovara na pitanje kako se ona utvrđuje. Tu nedostaju ključne procesne garancije jer nema jasno propisanog dokaznog standarda, nema obaveze da se svaka operativna informacija provjeri nezavisnim izvorima, nema obaveze da se u odluci navedu konkretne činjenice na kojima zaključak počiva, nema jasne obaveze obrazlaganja zbog čega je određena informacija ocijenjena vjerodostojnom, nema garantovanog prava službenika na potpuni uvid u materijal koji ga tereti, nema kontradiktornog postupka u kojem bi službenik mogao osporiti činjenice, nema jasnog pravila o tome u kojoj mjeri tajnost može ograničiti pravo na odbranu i nema mehanizma kojim bi se neprovjerene ili neistinite informacije isključile iz osnova za konačnu odluku.

Upravo zbog toga postoji opasnost da široka bezbjednosna procjena postane zamjena za dokazivanje.

Komisija ima funkciju procjene, ali joj zakon daje veoma širok prostor. Naime, član 128. Zakona o unutrašnjim poslovima propisuje je da bezbjednosne smetnje utvrđuje Komisija, dok član 162. predviđa da ista Komisija provjerava postojanje bezbjednosnih smetnji za dalji rad policijskih službenika. Komisija, dakle, nije sud ili disciplinski organ. Međutim, posljedice njenog mišljenja mogu biti izuzetno ozbiljne.

Upravo zato postoji nesrazmjera između ograničenosti procesnih garancija pred Komisijom i težine posljedica koje iz njene procjene mogu proizaći. Posebno je problematično što se zaključak Komisije u praksi zasniva na materijalu koji službenik ne može u potpunosti vidjeti, provjeriti i osporiti. Tako nastaje model u kojem jedna strana zna šta se nalazi u informacijama i evidencijama, dok druga strana ne zna. Paradoksalno, ipak se od druge strane očekuje da ospori zaključak koji je izveden iz sadržaja koji joj nije dostupan. To nije suštinski kontradiktoran postupak.

Dalje, zakon predviđa da Komisija pribavlja mišljenje ANB-a, ali od izmjena iz marta 2026. godine istovremeno izričito propisuje da, ako ANB ne dostavi mišljenje u roku od 90 dana, Komisija može donijeti mišljenje na osnovu drugih podataka i evidencija. Dakle, mišljenje ANB-a nije nužna procesna pretpostavka za donošenje zaključka Komisije.

To samo po sebi nije nužno nezakonito jer država može organizovati sistem u kojem konačnu procjenu vrši Komisija, a ANB daje samo jedan od izvora informacija. Međutim, upravo zbog toga Komisija mora imati sopstvenu obavezu provjere i obrazlaganja. Ne smije se dozvoliti da se odsustvo mišljenja ANB-a nadomjesti neprovjerenim operativnim informacijama koje se zatim predstavljaju kao utvrđeno činjenično stanje.

Pravno pravilo može biti objektivno napisano, ali proizvoljno primijenjeno. Zato nije dovoljno analizirati samo tekst zakona. Potrebno je ispitati da li isti podaci proizvode iste pravne posljedice za različite policijske službenike? U tu se pokazuje još jedan ozbiljan problem crnogorskog “vetinga”. Nigdje nije propisano ko i pod kojim uslovima biva podvrgnut provjerama. Tako je prostor za proizvoljnost i zloupotrebe praktično neograničen.

Ako jedan policijski službenik bude označen kao bezbjednosni rizik na osnovu neprovjerene informacije o kontaktu, dok se drugi, pod istim ili sličnim okolnostima, ne podvrgava istoj provjeri, onda problem više nije samo u zakonskom kriterijumu. Tada imamo i problem jednakosti pred zakonom, zabrane arbitrarnosti i selektivne primjene javnih ovlašćenja. Upravo zato veting mora biti zasnovan na unaprijed poznatim, mjerljivim i jednako primjenjivim kriterijumima.

Ključni pravni problem je što postojeći zakon od „procjene rizika“ pravi presudu o činjenicama. Bezbjednosna provjera ima legitimnu preventivnu funkciju. Policija je specifična služba i država može zahtijevati viši nivo integriteta od svojih službenika. Ali, preventivna funkcija ne znači da država može proizvoljno proglasiti činjenicom ono što je samo informacija.

Postoji velika razlika između informacija koje zahtijevaju dodatnu provjeru službenika i utvrđenja da je službenik povezan sa kriminalnom organizacijom. Prva tvrdnja je bezbjednosna procjena, a druga je činjenični zaključak koji zahtijeva ozbiljnu dokaznu podlogu. Kada se druga tvrdnja izvodi iz prve bez odgovarajuće provjere, granica između bezbjednosne procjene i kažnjavanja postaje opasno nejasna.

Ustavno i konvencijski održiv model ne bi nužno zahtijevao da bezbjednosna provjera postane krivični postupak. Država može koristiti povjerljive izvore i zaštititi metode rada službi bez otkrivanja identiteta operativaca ili osjetljivih metoda. Ipak, mora postojati minimalni nivo procesne pravičnosti. To najmanje podrazumijeva jasno zakonski određene razloge za bezbjednosnu smetnju, jasnu razliku između informacije, indicije i utvrđene činjenice, obavezu provjere pouzdanosti ključnih informacija, obrazloženu odluku koja navodi činjenice na kojima zaključak počiva, odgovarajući

dokazni standard, pravo službenika da zna suštinu činjenica koje ga terete, pravo da ospori te činjenice, pravo da predlaže dokaze i iznese svoje viđenje, nezavisnu i nepristrasnu komisiju i efikasnu sudsku kontrolu.

Evropski sud za ljudska prava pravičnost ne svodi na formalno postojanje postupka. Ona podrazumijeva stvarnu procesnu ravnopravnost i mogućnost da stranka djelotvorno osporava navode koji odlučuju o njenim pravima.

Dakle, najveći problem nije postojanje bezbjednosne provjere, već mogućnost da sumnja postane činjenica bez dokazivanja. Ponavljam da država ima pravo i obavezu da provjerava ko nosi policijsku značku, kome su povjerena policijska ovlašćenja i da li postoje rizici od povezanosti sa kriminalnim strukturama. Ali, država koja to radi mora odgovoriti na jednostavno pitanje na osnovu čega se zaključilo da je ono što se saznalo i čulo zaista tačno?

Ako odgovor glasi „postoji operativno saznanje“, to jeste razlog samo da se nešto provjeri, ali ne može automatski biti dovoljan razlog da se nešto utvrdi. Ako odgovor glasi „postoji osnovana sumnja“, onda mora biti jasno iz kojih konkretnih činjenica ta sumnja proizlazi. Ako odgovor glasi „Komisija je tako procijenila“, ni to ne može biti zamjena za obrazloženje koje su činjenice provjerene, koji dokazi postoje i zašto im je poklonjeno povjerenje.

Suština problema crnogorskog modela zato nije u tome što država vrši bezbjednosne provjere. Problem je što je zakonodavac ostavio nedovoljno preciznu granicu između bezbjednosne procjene i utvrđivanja činjenica, između informacije i dokaza, između sumnje i zaključka. A upravo na toj granici odlučuje se da li je veting instrument profesionalizacije policije ili mehanizam koji, bez dovoljno jakih procesnih garancija, postaje instrument arbitrarnog uklanjanja pojedinaca i stvaranja partijske policije po volji onih koji politički upravljaju bezbjednosnim sektorom.

Zato se pitanje ustavnosti ovog modela ne može završiti konstatacijom da Komisija postoji, da ima zakonsko ovlašćenje i da zakon koristi termin „bezbjednosna smetnja“. Pravo pitanje je mnogo ozbiljnije i odnosi se na to da li je zakonom obezbijeđeno dovoljno garancija da država neće pretvoriti neprovjerenu informaciju u činjenicu, sumnju u krivicu, a bezbjednosnu procjenu u sankciju? Na osnovu odredbi koje trenutno uređuju ovaj postupak, upravo je odgovor na to pitanje jedno od najslabijih mjesta modela „vetinga“ kome svjedočimo.

VI „MIŠLJENJE“ KAO OSNOV ZA ODLUKU

Jedan od najvažnijih problema modela utvrđivanja bezbjednosnih smetnji proizlazi iz samog načina na koji je zakonom postavljena uloga i odlučivanje Komisije. Prema članu 128 i članu 162. Zakona o unutrašnjim poslovima, Komisija sprovodi provjere, izrađuje izvještaj i daje mišljenje o postojanju ili nepostojanju bezbjednosne smetnje. Međutim, kada se to mišljenje koristi kao osnova za dalje odlučivanje o statusu policijskog

službenika, mora se napraviti jasna razlika između činjenice, dokaza, ocjene dokaza i zaključka, sa jedne strane, i informacije, mišljenja i pravne posljedice, sa druge strane.

Komisija može formirati mišljenje da određena bezbjednosna smetnja postoji. Ali sama činjenica da je Komisija formirala takvo mišljenje ne znači da je time dokazana i činjenica na kojoj se mišljenje zasniva. To je osnovna logička i pravna razlika.

Ako Komisija, na primjer, navede da policijski službenik ima neovlašćene kontakte sa pripadnicima organizovanih kriminalnih grupa, onda je to zaključak Komisije. Ali, prije tog zaključka moralo bi biti utvrđeno da li je kontakt uopšte postojao, sa kim je policijski službenik kontaktirao, kada je kontakt ostvaren, kakva je bila priroda kontakta, na osnovu kojeg podatka se to utvrđuje, da li je podatak pouzdan, da li je provjeren drugim izvorom, zbog čega se zaključuje da je kontakt bio neovlašćen i zbog čega se lice sa kojim je kontakt ostvaren može podvesti pod zakonsku kategoriju relevantnu za bezbjednosnu smetnju.

Tek nakon utvrđivanja tih činjenica može se izvršiti njihova pravna kvalifikacija, odnosno zaključiti da li one predstavljaju bezbjednosnu smetnju. Drugim riječima, Komisija može dati mišljenje o činjenicama koje je prethodno provjerila, ali njeno mišljenje ne može samo po sebi postati dokaz da su te činjenice postojale.

Pravičan model mora počivati na jasnom slijedu u kome je na početku činjenica, zatim dokaz koji je potvrđuje, ocjena tog dokaza, zatim zaključak sa obrazloženjem i tek na kraju pravna posljedica. Činjenica je ono što se dogodilo ili postoji u stvarnosti. Dokaz je sredstvo kojim se postojanje te činjenice utvrđuje. Ocjena dokaza predstavlja obrazloženo razmatranje njihove vjerodostojnosti, pouzdanosti i međusobne povezanosti. Zaključak je rezultat takve ocjene, odnosno odgovor na pitanje šta se, na osnovu utvrđenih činjenica i ocijenjenih dokaza, može smatrati dokazanim. Tek nakon toga može uslijediti pravna posljedica.

U modelu “vetinga” koji smo analizirali ovaj redosljed je takav da na početku imamo informaciju, zatim mišljenje Komisije i nakon toga posljedicu. Dakle, mišljenje nije rezultat provjere i ocjene činjenica, već ono postaje zamjena za dokazivanje. Upravo je to pravno najproblematičnija tačka cijelog sistema.

Dakle, mišljenje Komisije ne može biti dokaz samog sebe. Ne može se samo konstatovati da je Komisija utvrdila da postoji bezbjednosna smetnja, pa je time dokazano da bezbjednosna smetnja postoji. Komisija ne može biti dokaz za vlastiti zaključak. Ako je Komisija izvela zaključak da postoji bezbjednosna smetnja, mora biti moguće utvrditi na osnovu kojih činjenica, podataka i dokaza je do tog zaključka došla.

U suprotnom se dobija zatvoren sistem u kome Komisija ima informaciju, Komisija formira mišljenje, njeno mišljenje dokazuje informaciju, a informacija potvrđuje mišljenje. Takav sistem ne omogućava stvarnu kontrolu zakonitosti.

Posebno je problematično što su se protiv policijskih službenika pokrenuli disciplinski postupci u kojima je jedini dokaz mišljenje Komisije da je utvrdila da postoje

bezbjednosne smetnje. Tu se postavlja pitanje šta je zapravo utvrđeno, činjenica ili samo mišljenje?

Ako je mišljenje samo pravni zaključak Komisije, onda se mora ispitati na kojim je činjenicama i dokazima taj zaključak zasnovan. Ako se, međutim, mišljenje tretira kao samostalan i jedini dokaz da su sve činjenice iz njega tačne, tada se Komisiji faktički daje uloga organa koji istovremeno prikuplja informacije, procjenjuje njihovu vjerodostojnost, utvrđuje činjenice, pravno ih kvalifikuje i svojim mišljenjem stvara osnov za posljedicu. To je koncentracija veoma širokih ovlašćenja bez odgovarajuće kontradiktorne kontrole.

Problem postaje još ozbiljniji kada se policijskom službeniku saopšti samo da postoji bezbjednosna smetnja, ali mu se ne omogući da sazna suštinu činjenica i materijala na kojima je taj zaključak zasnovan. Tada on ne može djelotvorno osporiti mišljenje. Drugim riječima, od službenika se očekuje da obori zaključak, ali mu nije omogućeno da vidi činjeničnu osnovu zaključka. To nije stvarno pravo na odbranu.

Zaštita tajnih podataka i operativnih metoda može predstavljati legitiman cilj. Evropski sud za ljudska prava prihvata da nacionalna bezbjednost i zaštita policijskih metoda mogu opravdati određena ograničenja pristupa dokazima. Međutim, takvo ograničenje nije neograničeno. Postupak mora sadržati dovoljne garancije, a organ sudske kontrole mora biti u prilici da ispita materijal na kojem je odluka zasnovana.

Dakle, postoji važna razlika između zaštite identiteta izvora i potpunog skrivanja činjenične osnove odluke od osobe na koju se odluka odnosi. Država može, kada je to nužno, zaštititi izvor ili operativnu metodu. Ali, ne može samo oznakom tajnosti stvoriti pravnu fikciju da činjenice na kojima se odluka zasniva više ne mogu biti provjerljive. Kada stranka na koju se odnose klasificirani materijali nema pristup većini tih materijala, njena mogućnost da ospori takav materijal je ozbiljno ograničena.[4] Ako komisija izvještava o zloupotrebi, njen izvještaj je proglašen tajnim, a odbrani je dostavljen samo dio, to može predstavljati kršenje načela jednakosti oružja. Evropski sud za ljudska prava odbija da prihvati da tajnost sama po sebi opravdava odsustvo kopija ili cijelog dokumenta, posebno ako bez toga odbrana ne može efikasno osporiti navode.[5]

Ovo pitanje dobija posebnu težinu zato što bezbjednosna smetnja nije bezazlena administrativna oznaka. Posljedice mogu biti gubitak policijskog zvanja, gubitak policijskih ovlašćenja ili prestanak radnog odnosa po sili zakona. Zato nije dovoljno reći da to nije disciplinska kazna, već bezbjednosna procjena. Formalna kvalifikacija postupka ne može sama riješiti pitanje pravičnosti.

Ako je posljedica po pojedinca faktički gubitak zaposlenja i profesionalnog statusa, država mora obezbijediti postupak u kojem je moguće provjeriti da li je činjenična osnova te posljedice stvarna, pouzdana i zakonito utvrđena.

[4] Vidi presudu Jałowiecki v. Poland (br. 34030/07)
[5] Vidi presudu Matyjek v. Poland (br. 38184/03)

Zato najveći pravni problem nije u tome što Komisija daje mišljenje. Problem je što se samo postojanje mišljenja koristi kao dovoljan razlog za posljedicu, bez mogućnosti da se ispita činjenična osnova na kojoj je mišljenje zasnovano. Bezbjednosna procjena može biti preventivna. Može biti zasnovana i na povjerljivim podacima. Ona ne mora biti identična standardima dokazivanja u krivičnom postupku. Ali, ne može biti izvan svakog dokaznog i procesnog standarda.

Jer ako je dovoljno da Komisija konstatuje da postoji bezbjednosna smetnja, a službenik ne može saznati šta je konkretno uradio, kada je to uradio, na osnovu čega se to tvrdi, koji podaci to potvrđuju i zašto su ti podaci pouzdani, onda mišljenje više nije rezultat postupka provjere. Ono postaje samostalni izvor pravne posljedice. A to je upravo ono što pravičan pravni poredak mora spriječiti.

Država ima pravo da procjenjuje bezbjednosni rizik, ali nema pravo da od same procjene napravi dokaz, od dokaza mišljenje, a od mišljenja konačnu istinu protiv koje pojedinac nema stvarnu mogućnost odbrane. To je ključna granica između legitimnog sistema bezbjednosnih provjera i arbitrarnog modela vetinga.

VII KOMISIJA ZA BEZBJEDNOSNE SMETNJE – PITANJE NEZAVISNOSTI

Pitanje sastava i nezavisnosti Komisije za provjeru bezbjednosnih smetnji nije samo organizaciono pitanje. Ono je neposredno povezano sa legitimnošću cijelog postupka, jer Komisija predstavlja centralno tijelo koje prikuplja i procjenjuje podatke, formira zaključak o postojanju bezbjednosne smetnje i svoj izvještaj sa mišljenjem dostavlja ministru, direktoru Policije i neposrednom rukovodiocu policijskog službenika. Zato se opravdano otvara pitanje ko kontroliše onoga ko kontroliše integritet policijskih službenika.

Prema ranijem rješenju iz člana 128. Zakona o unutrašnjim poslovima, Komisiju je obrazovao ministar unutrašnjih poslova. Njen sastav prvobitno nije bio propisan. Izmjenama zakona iz marta 2026. godine propisano je da komisija ima pet članova i to tri službenika Policije, jednog službenika organizacione jedinice za unutrašnju kontrolu rada Policije i jednog službenika druge organizacione jedinice Ministarstva.

Već ovakav sastav otvarao je ozbiljno pitanje institucionalne nezavisnosti. Svi članovi Komisije dolazili su iz sistema Ministarstva i Policije, dok je njihovo imenovanje bilo vezano za izvršnu vlast. Zakon jeste propisivao određenu bezbjednosnu provjeru kandidata za članove Komisije, ali to nije isto što i garancija njihove funkcionalne i odlučivačke nezavisnosti.

Drugim riječima, činjenica da je član Komisije bezbjednosno provjeren ne znači da je zaštićen od institucionalnog, hijerarhijskog ili političkog uticaja. Bezbjednosna provjera govori o njegovoj podobnosti za pristup određenim podacima, ali ona ne daje odgovor na pitanje njegove nezavisnosti u odlučivanju.

Posebno je problematično što su u Komisiji bili zastupljeni samo predstavnici sistema čiji se pripadnici provjeravaju. To samo po sebi ne znači da su članovi pristrasni, ali

znači da zakon mora predvidjeti dodatne mehanizme za sprečavanje i kontrolu mogućeg sukoba interesa, naročito kada se odlučuje o statusu policijskog službenika, njegovom policijskom zvanju ili čak prestanku radnog odnosa.

Ovdje se pojavljuje još jedna od ključnih slabosti modela. Komisija je imala veoma važnu ulogu u postupku, ali zakon nije uspostavljao odgovarajuću institucionalnu protivtežu njenom odlučivanju. Ona nije sud, ali njene procjene mogu proizvesti posljedice koje su za službenika izuzetno ozbiljne, kao što su gubitak policijskog zvanja, policijskih ovlašćenja ili, u određenim slučajevima, prestanak radnog odnosa.

Istovremeno, kako je prethodno navedeno, zakon nije dovoljno jasno razdvajao prikupljanje podataka, provjeru njihove vjerodostojnosti, ocjenu dokaza, utvrđivanje činjenica, bezbjednosnu procjenu i donošenje konačne odluke o pravima službenika. Upravo zato se postavlja pitanje da li Komisija u praksi ostaje samo tijelo koje vrši bezbjednosnu procjenu ili njeno „mišljenje“ faktički postaje zamjena za dokazivanje činjenica.

To pitanje je posebno važno zbog ranije analiziranog problema. Ako Komisija raspolaže operativnim informacijama koje službeniku nijesu dostupne, a zatim na osnovu njih formira mišljenje da postoji bezbjednosna smetnja, bez mogućnosti da službenik zna odlučujuće činjenice i ospori ih, pa onda takvo mišljenje bude jedini osnov za odluku, onda se težište odlučivanja pomjera sa provjerljive činjenice na autoritet same Komisije.

Posljednjim izmjenama Zakona o unutrašnjim poslovima iz avgusta 2026. godine uvedeno je drugačije rješenje za izbor i sastav Komisije. Predviđeno je da Komisiju obrazuje Vlada, na predlog ministra unutrašnjih poslova i uz mišljenje skupštinskog Odbora za bezbjednost i odbranu. Broj članova povećan je na šest, uz uključivanje državnog tužioca ili zaposlenog u Državnom tužilaštvu kojeg predlaže Glavni specijalni tužilac.

Ova promjena predstavlja minimalni pomak u odnosu na model u kojem je Komisiju neposredno obrazovao ministar. Uključivanje parlamentarnog odbora i predstavnika Državnog tužilaštva može povećati javnu odgovornost. Međutim, promjena sastava i načina imenovanja nije isto što i uspostavljanje nezavisnog tijela.

Naime, Vlada i dalje predstavlja izvršnu vlast. Ministar i dalje ima ključnu ulogu u predlaganju članova. Skupštinski odbor daje mišljenje, ali ne preuzima funkciju tijela koje bira i kontroliše Komisiju. A predstavnik Državnog tužilaštva, iako predstavlja određeni dodatak, sam po sebi ne pretvara Komisiju u nezavisno tijelo. On ima jedan od šest glasova pri odlučivanju.

Zato je veoma važno izbjeći pogrešan zaključak da je problem nezavisnosti riješen samim tim što je ministra zamijenila Vlada, uz mišljenje parlamentarnog odbora i dodatog predstavnika tužilaštva.

Za stvarnu nezavisnost Komisije nije dovoljno propisati ko formalno imenuje članove. Potrebno je urediti čitav sistem njihovog statusa. Zakon bi morao jasno propisati objektivne kriterijume za izbor članova, a ne samo njihovu pripadnost određenoj instituciji. Takođe, trebalo bi propisati stručne i profesionalne uslove za članstvo, način izbora koji smanjuje mogućnost političkog uticaja, stabilan mandat i precizno ograničene razloge za razrješenje, pravila o sukobu interesa i obavezno izuzeće člana u konkretnom predmetu i zabranu da član Komisije odlučuje o licu prema kojem je prethodno postupao u drugom svojstvu. Zakonom bi trebalo propisato obavezu obrazlaganja svakog zaključka, mogućnost nezavisne kontrole zakonitosti rada Komisije, jasna pravila o načinu pribavljanja, provjere i ocjene informacija, a posebno procesna prava lica koje se provjerava.

Nezavisnost Komisije ne mjeri se samo time ko sjedi u njoj, već i time koliko je Komisija ograničena zakonom u načinu na koji može doći do zaključka. Nezavisna komisija koja može koristiti neprovjerene informacije, ne mora navesti odlučujuće činjenice, ne mora omogućiti službeniku da ih ospori i čiji se zaključak ne podvrgava djelotvornoj kontradiktornoj kontroli i dalje će proizvoditi arbitrarne odluke.

Posebnu pažnju zaslužuje činjenica da se u sastavu Komisije i dalje dominantno nalaze službenici sistema bezbjednosti. Policijski službenik koji istovremeno pripada hijerarhijskom sistemu Policije i odlučuje o bezbjednosnom statusu drugog policijskog službenika lako se može naći u situaciji potencijalnog institucionalnog konflikta. To ne znači da je svaki takav član pristrasan. Ali, upravo zato zakon mora unaprijed predvidjeti mehanizme koji uklanjaju razumnu sumnju u nepristrasnost, a ne čekati da se ona pojavi u konkretnom postupku.

Dakle, nije dovoljno da organ tvrdi da je objektivan. Potrebno je da postoje i objektivne garancije koje opravdavaju povjerenje u njegovu nepristrasnost. To je naročito značajno u postupcima u kojima posljedice mogu biti vrlo teške za pojedinca.

U tom smislu treba biti precizan. Uvođenje predstavnika državnog tužilaštva u komisiju i uključivanje Vlade i skupštinskog odbora može predstavljati samo malo institucionalno poboljšanje u odnosu na raniji model. Međutim, to ne rješava ključni problem ako se istovremeno ne mijenjaju pravila po kojima Komisija odlučuje. Drugim riječima, promjenom ko sjedi za stolom, ne mijenja se način kako se odlučuje.

Ako policijski službenik i dalje ne zna odlučujuće činjenice koje ga terete, ako nema pravo na djelotvoran uvid u materijal na kojem se zaključak zasniva, ako ne može predlagati i izvoditi dokaze, ako ne može osporavati vjerodostojnost informacija i ako zakon ne propisuje jasan dokazni standard, onda pitanje sastava Komisije ostaje sekundarno. Jer i najbolje sastavljena Komisija će donijeti nepravičnu odluku ako joj zakon daje nepravične procesne alate.

Najzad, pitanje nezavisnosti Komisije ne može se posmatrati izolovano od prethodnih poglavlja ove analize. Postupak bezbjednosne provjere može biti opravdan legitimnim ciljem, odnosno zaštitom policije od korupcije, organizovanog kriminala, zloupotrebe

ovlašćenja i drugih bezbjednosnih rizika. Ali, što su moguće posljedice po pojedinca ozbiljnije, to moraju biti jače procesne garancije protiv proizvoljnosti.

To je upravo razlog zbog kojeg je i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ranije preporučivao izmjenu zakona kako bi se licu omogućilo da sazna razloge na osnovu kojih je utvrđena bezbjednosna smetnja i da dobije obrazloženu odluku sa pravnim lijekom.

Isto pitanje je prepoznala i NVO Akcija za ljudska prava, koja je u svojim predloženim izmjenama tražila mješovitu Komisiju sa članovima izvan izvršne vlasti, kao i uvođenje načela zakonitosti, jednakosti stranaka, kontradiktornosti, srazmjernosti, obrazloženosti i prava na djelotvornu odbranu.[6] Zato se problem može sažeti u jednu rečenicu da nezavisnost Komisije nije pitanje broja članova, niti institucije koja ih formalno imenuje. To je pitanje garancija da nijedan pojedinac, institucija ili politička većina ne može kroz zatvoren i nekontrolisan postupak odlučiti o profesionalnoj sudbini policijskog službenika.

A upravo ta druga dimenzija kako Komisija utvrđuje činjenice, kako ih provjerava i kako službenik može osporiti njen zaključak, ostaje jedno od ključnih neriješenih pitanja crnogorskog modela „vetinga“.

VIII TAJNOST PODATAKA I PRAVO NA ODBRANU

Jedan od najosjetljivijih problema modela provjere bezbjednosnih smetnji jeste odnos između zaštite tajnosti podataka i prava policijskog službenika da zna zbog čega se protiv njega preduzimaju mjere koje mogu dovesti do gubitka policijskog zvanja ili prestanka radnog odnosa.

Taj problem nije akademski. U praksi se policijskom službeniku često saopštavaju formulacije poput: „operativna saznanja ukazuju“, „postoji sumnja“, „prema raspoloživim podacima“, „lice je povezano sa“, „navodi se da“ ili „postoje saznanja da je“. Međutim, iza tih formulacija ne slijedi ono što je za odbranu odlučujuće: koji konkretni događaj, koja radnja, kada, gdje, prema kome i na osnovu kojeg podatka.

Tako se stvara paradoks da se službeniku saopšti zaključak, ali ne i činjenice iz kojih je zaključak izveden. Nije sporno da država u sistemu bezbjednosti mora štititi određene informacije. Podaci o izvorima, metodama operativnog rada, identitetu saradnika, tehničkim mogućnostima službi ili drugim osjetljivim informacijama mogu opravdano biti zaštićeni. Ali, iz toga ne proizlazi da cijela optužba može postati tajna. Ključno pitanje je može li pravo države da zaštiti tajnu informaciju prerasti u pravo da od službenika sakrije činjenice na kojima se zasniva odluka protiv njega?

Odgovor na to pitanje mora biti negativan. Evropski sud za ljudska prava prihvata da pravo na pristup dokazima nije apsolutno i da nacionalna bezbjednost, zaštita svjedoka ili tajnih metoda rada mogu opravdati određena ograničenja. Ali, takvo ograničenje

[6] https://www.hraction.org/wp-content/uploads/2026/07/Amandmani-Zakon-o-unutrasnjim-poslovima.pdf

mora biti nužno i mora biti nadoknađeno odgovarajućim procesnim garancijama. Sud je posebno naglasio da postupak mora, koliko je moguće, ostati kontradiktoran i obezbijediti jednakost oružja. Drugim riječima, tajnost može opravdati uskraćivanje određenog podatka, ali ne može opravdati uskraćivanje mogućnosti da se ospori suština navoda. Policijskom službeniku mora se omogućiti dovoljan pristup informacijama da pripremi odbranu (kada, gdje, s kim, kako...),[7] zabrana pravljenja bilješki/uzimanja kopija ili dostavljanje samo nekog "operativnog" dijela bez obrazloženja je neprihvatljiva,[8] a država mora pokazati zašto je određeni dio tajan i kako su manje restriktivne mjere razmotrene.[9]

Ako se između informacije i sumnje, sa jedne strane, i posljedice koja može biti gubitak zvanja ili radnog odnosa, nalazi samo izvještaj Komisije i njeno mišljenje, bez mogućnosti službenika da sazna i ospori činjenice na kojima se sumnja zasniva, onda se sumnja praktično pretvara u činjenicu samim autoritetom organa koji ju je izrekao. To je upravo ono što pravičan postupak mora spriječiti.

Pravičan model ne mora značiti da policijski službenik mora dobiti baš svaki podatak bez izuzetka. Država, na primjer, može imati opravdan razlog da ne otkrije identitet povjerljivog izvora, operativnu metodu, tehničke mogućnosti službe, identitet prikrivenog službenika, podatke čije bi otkrivanje ugrozilo život ili bezbjednost drugog lica i određene detalje tekuće operacije.

Ali, mora postojati razlika između zaštite izvora i skrivanja sadržaja optužbe. Ako se ne može otkriti identitet izvora, to ne znači nužno da se službeniku ne može saopštiti koja mu se konkretna radnja stavlja na teret, u kojem periodu je navodno izvršena, gdje je izvršena i koji drugi, nezavisni podaci potvrđuju tu tvrdnju. Prema dostupnim informacijama jedini dokazu u svakom disciplinskom postupku koji je pokrenut zbog postojanja bezbjednosnih smetnji bilo je mišljenje Komisije, koje je označeno stepenom tajnosti i sa čijim sadržajem u potpunosti policijski službenik koji je optužen nije upoznat.

Evropski sud je u predmetima koji uključuju povjerljive i klasifikovane podatke prihvatio mogućnost ograničenja pristupa, ali je istovremeno ispitivao da li su postojale dovoljne protivtežne garancije koje su pojedincu omogućile da djelotvorno ospori tvrdnje izvršne vlasti.

Ovdje dolazimo do još važnijeg pitanja. Ako Komisija kaže da određeni podatak ne može biti dostavljen službeniku zato što je tajan, mora postojati nezavisna kontrola opravdanosti tog ograničenja. U predmetu Rowe and Davis protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Evropski sud je upravo naglasio značaj sudske kontrole kada se odbrani uskraćuje relevantan materijal zbog javnog interesa. Sud je zaključio da postupak u kojem tužilaštvo samo odlučuje šta će sakriti od odbrane nije dovoljan. Pitanje ograničenja mora biti podvrgnuto odgovarajućoj kontroli.

[7] Vidi presudu Matyjek v. Poland (br. 38184/03)
[8] Ibid
[9] Vidi presudu CORNESCHI v. ROMANIA (br.21609/16)

Taj princio je primjenjiv i za model bezbjednosnih provjera. Ako se službeniku ograničava pristup određenom materijalu, mora postojati mogućnost da nezavisni organ provjeri da li je ograničenje zaista nužno i da li se, uprkos njemu, službeniku omogućava djelotvorna odbrana. Najveći problem nastaje kada je upravo takav tajni izvještaj Komisije praktično jedini materijal na kojem počiva zaključak o postojanju bezbjednosne smetnje i na osnovu koga treba da se donese odluka.

To onda više nije samo pitanje tajnosti, već postaje pitanje djelotvornosti prava na odbranu. Jer ako se policijskom službeniku uskrate podaci i dokazi na osnovu koji je zaključeno da predstavlja bezbjednosni rizik, onda se od njega faktički traži da dokazuje svoju nevinost u odnosu na nepoznatu činjenicu.

Pravičan sistem mora omogućiti da se, čak i kada određeni dokument nije moguće u cijelosti dostaviti, službeniku saopšti dovoljno informacija da može razumjeti šta mu se konkretno stavlja na teret i zbog čega, a nezavisnom kontrolnom organu omogući uvid u cjelokupan materijal.

Suština problema može se izraziti vrlo jednostavno. Država ima pravo da štiti tajnu, ali nema pravo da od tajne napravi jedini dokaz u postupku koji se ne može provjeriti, za optužbu koja se ne može osporiti i osnov za odluku od koje se pojedinac ne može djelotvorno braniti.

Da li je onda tajnost u postupcima utvrđivanja bezbjednosnih smetnji postala mehanizam kojim se iz postupka uklanja upravo ono što ga čini pravičnim – mogućnost da druga strana zna od čega se brani? Iako evropski standard nije „sve mora biti otkriveno“, još manje je i da „država može sve sakriti“. Standard je mnogo zahtjevniji. Svako ograničenje prava odbrane mora biti strogo nužno i mora biti praćeno dovoljnim procesnim garancijama koje čuvaju samu suštinu prava na pravičan postupak.

A u modelu „vettinga“ koji smo analizirali, upravo je pitanje gdje se nalazi ta protivteža tajnosti jedno od ključnih pitanja na koje zakon i praksa još ne daju zadovoljavajući odgovor.

IX KONTRADIKTORNOST I „PRAVO DA ZNATE ZAŠTO STE OPTUŽENI“

Ovdje neminovno dolazimo do pitanja kontradiktornosti i pravičnosti postupka. Postupak u kojem država prikuplja podatke o policijskom službeniku, na osnovu njih formira zaključak o postojanju bezbjednosne smetnje, a zatim tom službeniku saopštava samo konačnu ocjenu, bez omogućavanja da sazna relevantne činjenice, ospori ih i ponudi dokaze u svoju korist, teško može zadovoljiti standarde pravičnog postupka.

Suština pravičnosti nije u tome da se službeniku formalno omogući da se „izjasni“. Suština je da mu se omogući da se djelotvorno izjasni. A to je moguće samo ako zna šta mu se konkretno stavlja na teret.

Ako se odluka o postojanju bezbjednosne smetnje zasniva na određenim evidencijama, operativnim saznanjima, službenim zabilješkama, aktima drugih organa ili informacijama ANB-a, policijski službenik mora imati najmanje onaj nivo pristupa informacijama koji mu omogućava da razumije činjeničnu osnovu odluke i da je ospori.

U suprotnom se stvara apsurdna situacija gdje organ zna činjenice na osnovu kojih odlučuje, ali lice protiv kojeg se odlučuje ne zna koje su to činjenice. Takav model pretvara pravo na odbranu u formalnost jer službenik navodno ima pravo da se brani, ali ne i pravo da zna od čega.

Pravo na uvid mora, po pravilu, podrazumijevati i mogućnost da se relevantna dokumentacija zabilježi ili kopira, jer samo neposredno i cjelovito upoznavanje sa sadržinom materijala omogućava pripremu odbrane. Posebno je problematično kada se od službenika očekuje da osporava sadržaj dokumenta koji mu nije uručen, da ukazuje na unutrašnje protivrječnosti dokumentacije koju nije vidio ili da predlaže dokaze kojima bi pobio činjenice koje mu nijesu saopštene.

Ako se, na primjer, službeniku stavlja na teret da je omogućavao krijumčarenje, mora biti poznato šta je konkretno uradio ili propustio da uradi, koju patrolu je navodno pomjerio, kada, gdje, po čijem nalogu, kojim službenim aktom ili radnjom i kakva je veza između te radnje i navodnog krijumčarenja. Ako se tvrdi da je primio novac, mora biti poznato kada, od koga, u kojem iznosu i na koji način. Ako se tvrdi da je održavao nedozvoljene kontakte, mora biti poznato o kakvom kontaktu je riječ, kada je ostvaren i zbog čega je taj kontakt nedozvoljen. Bez toga se službeniku ne stavlja na teret konkretna činjenica, već etiketa ili zaključak.

Vremensko i prostorno određenje navodne radnje posebno je važno u postupcima koji mogu dovesti do gubitka policijskog zvanja ili prestanka radnog odnosa. Bez informacije kada i gdje je neka radnja navodno izvršena, službenik ne može provjeriti sopstvene rasporede, službena naređenja, komunikaciju, putovanja, evidencije, prisustvo drugih lica ili druge okolnosti koje mogu potvrditi njegovu odbranu i osporiti navode optužbi. Takođe, vremensko određenje omogućava provjeru zastarjelosti.

Kontradiktornost podrazumijeva mogućnost da službenik ne samo iznese svoju verziju događaja već i da predloži dokaze kojima je potkrepljuje. To mogu biti službene evidencije, rasporedi rada, telegrami i naređenja, zapisnici, komunikacije, podaci o kretanju službenih vozila, finansijska dokumentacija, podaci iz javnih registara, svjedoci ili bilo koji drugi dokumenti i podaci koji mogu potvrditi ili opovrgnuti navode protiv njega. Pravo na predlaganje dokaza zato nije odvojeno od prava na informisanost o optužbi. Ta dva prava funkcionišu zajedno.

Jednako je važno da službenik može osporiti pouzdanost, potpunost, zakonitost i relevantnost podataka na kojima se odluka zasniva. Važeći model “vetinga” omogućava da se službenik suspenduje, udalji iz sistema i na kraju izgubi zvanje ili mu prestane radni odnos, a da mu prethodno nije omogućeno da ospori činjeničnu osnovu takve

odluke. U tom slučaju postupak više nije mehanizam provjere činjenica, već mehanizam naknadnog opravdavanja već donijete odluke.

Pravičan postupak mora funkcionisati obrnutim redom. Prvo se utvrđuju činjenice, zatim se licu omogućava da ih ospori i predloži dokaze, potom se dokazi ocjenjuju, a tek onda donosi odluka. Pravo policijskog službenika da zna za šta se tereti nije privilegija niti prepreka efikasnom vetingu. Ono je minimalni uslov da veting bude zakonit. Ne može postojati pravičan postupak u kojem jedna strana zna činjenice, dok druga zna samo zaključak. Ne može postojati djelotvorna odbrana ako se ne zna šta se konkretno osporava. I ne može se tajnost podataka pretvoriti u tajnost optužbe.

Upravo zato bi reforma sistema bezbjednosnih provjera morala uvesti jasna pravila o pristupu spisima, saopštavanju suštine činjenica, mogućnosti izjašnjenja, predlaganju i osporavanju dokaza i sudskoj kontroli odluke. Tek tada bi se moglo govoriti o vetingu kao instrumentu zaštite bezbjednosti države, a ne o postupku u kojem bezbjednosna procjena može postati zamjena za dokazivanje.

X STUDIJE SLUČAJA

Studije slučaja u nastavku praktično ukazuju na konačne zaključke o zakonitosti postupanja u predmetima utvrđivanja bezbjednosnih smetnji. Podaci iz disciplinskih postupaka koji su pokrenuti protiv policijskih službenika nijesu javno dostupni jer je javnost isključupena, pa su učesnici u postupku dužni da poštuju zakonska ograničenja u pogledu iznošenja podataka. Zbog toga se analiza zasniva na onome što je moguće provjeriti iz javno dostupne dokumentacije i odluka nadležnih institucija.

U tom smislu, posebno su značajni slučajevi Muamera Matovića i Ognjena Đurđića, jer se odnose na postupke zapošljavanja u policiji, u kojima se bezbjednosne smetnje utvrrđuju na isti način kao i u slučaju aktivnih policijskih službenika, pa je dio relevantne dokumentacije dostupan i omogućava provjeru načina na koji se institut bezbjednosnih smetnji primjenjuje u praksi.

1. Muamer Matović – odluka bez obrazloženja i bez mogućnosti osporavanja

Muamer Matović se prijavio na oglas Ministarstva unutrašnjih poslova za posao policijskog službenika, ali mu je uskraćena mogućnost zaposlenja uz obrazloženje da ne ispunjava poseban uslov zbog postojanja bezbjednosnih smetnji. Međutim, Matoviću nijesu saopšteni konkretni razlozi zbog kojih je takav zaključak donesen, niti mu je omogućeno da ospori činjenice i navode na kojima je odluka zasnovana.

Ovaj slučaj dobija posebnu pravnu težinu zbog mišljenja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, koji je utvrdio povredu prava Matovića na obrazloženu odluku, djelotvoran pravni lijek i dobru upravu. Ombudsman je ukazao na suštinski problem. Činjenica da država raspolaže određenim bezbjednosnim informacijama ne znači da pojedincu može biti uskraćeno svako saznanje o razlozima odluke koja neposredno utiče na njegovo pravo na rad i profesionalni status.

Ovo je važno i za širu analizu tzv. vetinga. Problem nije u tome što država provjerava da li kandidat ispunjava bezbjednosne uslove. Problem nastaje onda kada se bezbjednosna provjera pretvara u odluku koja proizvodi ozbiljnu pravnu posljedicu, a da osoba protiv koje je odluka donesena ne zna zbog čega je negativno ocijenjena i nema mogućnost da ospori činjenice koje je navodno diskvalifikuju.

Upravo je to Ombudsman prepoznao kao problematično, navodeći da mjere koje utiču na osnovna prava moraju biti podvrgnute odgovarajućem obliku kontradiktornog postupka pred nezavisnim tijelom, uz mogućnost zaštite povjerljivih podataka.

2. Ognjen Đurđić – posebno ilustrativan slučaj

Slučaj Ognjena Đurđića dodatno otvara pitanje unutrašnje konzistentnosti sistema bezbjednosnih provjera. Đurđić je završio Policijsku akademiju, pri čemu je prilikom upisa prošao propisane bezbjednosne provjere. Nakon završetka školovanja prijavio se na javni oglas za prijem pripravnika u Upravi policije, ali nije izabran uz obrazloženje da ne ispunjava poseban uslov zbog postojanja bezbjednosnih smetnji.

Istovremeno, prema javno dostupnim podacima, Đurđić je od ANB dobio službeni odgovor da Agencija prema njemu nije preduzimala mjere prikupljanja podataka niti je vodila evidenciju njegovih ličnih podataka. Pored toga, MUP mu je u tri odvojena postupka, nakon utvrđenih bezbjednosnih smetnji. izdao oružne listove, što je takođe podrazumijevalo sprovođenje zakonom propisanih provjera.

Upravo zato postaje ključno pitanje šta je konkretno utvrđeno, na osnovu kojih podataka i kakvom metodologijom. Ako je jednom licu omogućeno školovanje za policijski poziv nakon bezbjednosne provjere, ako ANB naknadno potvrđuje da prema njemu nije preduzimala mjere prikupljanja podataka, a MUP mu nakon provjera izdaje oružne listove, onda odluka da isto lice ne može biti zaposleno u policiji zbog bezbjednosne smetnje mora biti posebno jasno i provjerljivo obrazložena.

U suprotnom, ostaje otvoreno pitanje da li različiti državni organi i organizacione jedinice uopšte primjenjuju iste bezbjednosne kriterijume i iste standarde dokazivanja.

3. Zajednička pravna tačka oba slučaja

Iako se Matović i Đurđić razlikuju po svom procesnom položaju – jedan je kandidat za zaposlenje, drugi kandidat koji je prethodno prošao Policijsku akademiju – suštinski problem je isti. Bezbjednosna smetnja proizvodi ozbiljnu posljedicu po mogućnost rada u policiji, dok licu nije omogućeno da zna šta mu se konkretno stavlja na teret i da to ospori.

To je posebno važno zbog toga što se ne može napraviti vještačka razlika između „vetinga“ kandidata i „vetinga“ već zaposlenih policijskih službenika kada je riječ o samoj prirodi bezbjednosne procjene. U oba slučaja država procjenjuje da li određeno lice predstavlja bezbjednosni rizik za obavljanje policijskih poslova i u oba slučaja

rezultat procjene može proizvesti veoma ozbiljne posljedice po profesionalni život pojedinca.

4. Šta ovi slučajevi pokazuju o modelu vetinga?

Ova dva slučaja omogućavaju da se teorijski problemi analizirani u prethodnim poglavljima sagledaju kroz konkretnu praksu. Postoji odluka koja proizvodi ozbiljnu posljedicu po pravo na rad, ali razlozi za negativnu bezbjednosnu procjenu nijesu u potpunosti saopšteni licu. Lice nema mogućnost da se izjasni o konkretnim činjenicama koje ga terete, nema mogućnost da ospori njihove izvore i pouzdanost, nema mogućnost da predloži dokaze kojima bi te činjenice pobilo, ne postoji kontradiktornost postupka, a istovremeno država od pojedinca očekuje da prihvati posljedicu odluke čiji mu činjenični osnov nije poznat.

To je upravo ono na šta je Ombudsman upozorio u tri mišljenja koja se odnose na ovu problematiku. Prema javno objavljenim informacijama, Ombudsman je u kontinuitetu ukazivao da uskraćivanje razloga negativne bezbjednosne procjene i odsustvo mogućnosti njenog djelotvornog osporavanja predstavljaju problem sa stanovišta Ustava i Evropske konvencije.

Suštinski problem, dakle, nije pitanje da li država smije da vrši bezbjednosne provjere. Problem je može li država, nakon što sprovede takvu provjeru, pojedincu uskratiti pravo da sazna makar suštinu razloga zbog kojih je proglašen bezbjednosno nepodobnim i da tu odluku djelotvorno ospori.

Ako odgovor na to pitanje bude negativan, onda se bezbjednosna provjera više ne završava provjerom integriteta pojedinca, već postaje mehanizam jednostrane državne procjene čiji rezultat pojedinac mora trpjeti bez stvarne mogućnosti da ga ospori. Upravo zbog toga ovi slučajevi predstavljaju važan empirijski dio ove analize. Oni pokazuju da problem nije samo u pojedinačnom aktu ili pojedinačnoj odluci, već u modelu postupanja koji procesnu zaštitu pojedinca podređuje tajnosti bezbjednosne procjene.

XI SUSPENZIJA – PREVENTIVNA MJERA KOJA JE POSTALA KAZNA

Još jedan problem u modelu „vetinga“ predstavlja položaj policijskih službenika kojima je, nakon utvrđivanja navodne bezbjednosne smetnje, određena suspenzija. Suspenzija sama po sebi može imati legitimnu preventivnu svrhu jer država mora imati mogućnost da privremeno udalji službenika od poslova ako postoje konkretni i ozbiljni razlozi zbog kojih bi njegovo dalje prisustvo u službi moglo ugroziti bezbjednost, istragu ili integritet policijskog sistema. Međutim, preventivna priroda suspenzije znači upravo to i ona mora ostati privremena, nužna, proporcionalna i podložna kontinuiranoj kontroli. Ne smije se pretvoriti u faktičku kaznu prije nego što je bilo šta dokazano.

U praksi o kojoj je riječ posljedice za policijskog službenika mogu biti višestruke. On ne radi, prima umanjenu zaradu, gubi profesionalni status, isključen je iz sistema, ne

obavlja policijske poslove, profesionalno stagnira i trpi ozbiljnu reputacionu štetu. Ako se istovremeno kroz obrazloženja odluka i javne istupe najviših funckionera bezbjednosnog sektora navodi da je povezan sa krijumčarenjem, organizovanim kriminalom, korupcijom, zloupotrebom službenog položaja ili drugim najtežim oblicima kriminaliteta, posljedica po njegovu profesionalnu i ličnu reputaciju može biti gotovo jednaka posljedici konačne osude, iako pravnosnažnom odlukom nije utvrđeno da je učinio bilo šta od onoga što mu se stavlja na teret.

Problem je još ozbiljniji jer policijski službenik pritom nije dobio konkretizovan činjenični opis navodnog postupanja. On ne zna tačno koju je radnju preduzeo, kada, gdje, na koji način, sa kim i na osnovu kojeg dokaza. Tada se suspenzija faktički nadovezuje na isti problem koji postoji u postupku utvrđivanja bezbjednosne smetnje – službenik trpi veoma ozbiljne posljedice, a istovremeno mu nije omogućeno da na djelotvoran način ospori činjenični osnov tih posljedica.

Ključno pitanje zato nije samo da li je suspenzija u početku mogla biti opravdana, već i da li njeno trajanje ostaje opravdano svakim narednim danom. Mjera koja je u trenutku određivanja mogla biti privremeno opravdana ne postaje automatski zakonita zato što se produžava. Naprotiv, što suspenzija duže traje, to je veća obaveza nadležnih da ponovo ispituju njenu nužnost, proporcionalnost i stvarni razlog zbog kojeg službenik i dalje ne može da radi.

Dodatno je problematična situacija u kojoj je postupak zbog kojeg je suspenzija određena faktički zaustavljen. Tada nastaje apsurdna pravna situacija gdje službenik ne može da se vrati na posao jer protiv njega postoji postupak, ali se protiv njega postupak više stvarno ne vodi, ne donosi se odluka, ne zakazuju se ročišta, ne preduzimaju se procesne radnje, a službenik i dalje trpi sve posljedice suspenzije.

Naime, nakon izmjena Zakona o unutrašnjim poslovima iz marta 2026. godine, prema novom zakonskom rješenju, postojanje bezbjednosne smetnje više nije disciplinska povreda koja bi predstavljala osnov za nastavak disciplinskog postupka na raniji način, dok u određenim slučajevima ista činjenica može predstavljati osnov za prestanak radnog odnosa po sili zakona. Istovremeno, prema izmjenama zakona, postojeći disciplinski postupci trebalo bi da budu obustavljeni.

Međutim, disciplinski postupci se mjesecima ne obustavljaju. Ročišta su otkazana, nova se ne zakazuju, odluke se ne donose, a službenici ostaju suspendovani, pa više nije riječ samo o procesnoj neefikasnosti. Posljedica je da se stvara stanje svojevrsnog pravnog vakuuma u kojem službenik ne može ni da bude proglašen odgovornim, ni da bude oslobođen odgovornosti, ali za to vrijeme nastavlja da trpi posljedice kao da je odgovornost već utvrđena.

To je posebno teško opravdati sa stanovišta načela proporcionalnosti. Ako je država zaključila da određeni postupak više nema pravni osnov za vođenje u dotadašnjem obliku, onda mora bez odlaganja urediti i status lica prema kojima su zbog tog

postupka preduzete privremene mjere. Ne može se obustaviti pravni postupak, a ostaviti da njegove posljedice nastave da proizvode dejstvo.

Suspenzija ne može trajati praktično neograničeno. Ne postoji pravna logika prema kojoj bi moglo samo zato što nadležni organ nije završio posao koji je bio dužan da završi. Suprotno bi značilo da trajanje ograničenja prava zavisi od ažurnosti organa koji ga je odredio.

Posebno je neprihvatljivo se disciplinski procesuirani policijski službenici nakon izmjena zakona nalaze u statusu „čekanja“ bez jasnog odgovora da li se protiv njih postupak nastavlja, da li se postupak obustavlja, da li postoji drugi pravni osnov za njegovo udaljenje, da li postoje uslovi za povratak na posao ili će biti pokrenut drugi postupak u kojem će im biti omogućeno da ostvari pravo na odbranu.

Država ne može pojedinca držati u ovakvoj situaciji zato što sama nije riješila kako da primijeni zakon. Ovdje je posebno važno razlikovati suspenziju kao preventivnu mjeru od suspenzije kao prikrivene sankcije. Ako službenik više od godinu dana ne radi, prima umanjenu zaradu, profesionalno je izolovan, javno je izložen teškim optužbama, a protiv njega nema pravnosnažne odluke i postupak se pritom faktički ne vodi, onda se mora postaviti pitanje da li je mjera još uvijek preventivna ili je, po svojim stvarnim efektima, već postala kazna bez presude.

Ovaj problem pokazuje i širu slabost postojećeg modela. Ako je bezbjednosna procjena dovoljno ozbiljna da dovede do udaljenja policajca sa posla, umanjenja njegove zarade i potencijalnog prestanka radnog odnosa, onda država mora obezbijediti i odgovarajuće procesne garancije i sudsku kontrolu. Taj zahtjev ne prestaje da postoji zato što se informacije nazivaju „operativnim“, niti zato što su pojedini podaci tajni.

Zato je stanje u kojem se službenici mjesecima nalaze suspendovani, dok se postupci protiv njih ne vode ili se ne okončavaju, jedan od najjasnijih pokazatelja zbog čega pitanje pravičnosti „vetinga“ nije akademsko ili teorijsko pitanje. Za čovjeka koji svakog mjeseca prima umanjenu zaradu, ne može da radi svoj posao, isključen je iz sistema i živi pod sjenkom javnih optužbi, „veting“ nije procedura. Za njega je ovakav “veting” svakodnevna pravna i profesionalna posljedica.

Upravo zato svaka takva mjera mora imati jasan zakonski osnov, konkretno obrazloženje, vremensko ograničenje, periodičnu kontrolu, mogućnost osporavanja i djelotvoran pravni lijek. U suprotnom, privremena mjera prestaje da bude sredstvo zaštite sistema i postaje sredstvo pritiska na pojedinca. A kada se takvo stanje produžava mjesecima nakon što je sam pravni osnov postupka doveden u pitanje izmjenama zakona, onda više nije dovoljno reći da „postupak traje“. Nadležni organ mora objasniti po kojem zakonu i na osnovu kojih činjenica neko i dalje ne smije da radi.

XII ODNOS DISCIPLINSKOG I KRIVIČNOG POSTUPKA

Jedno od najozbiljnijih pitanja koje otvara model utvrđivanja „bezbjednosnih smetnji“ jeste granica između legitimne bezbjednosne provjere i zaobilaženja krivičnopravnog sistema. Nije sporno da policijski službenik, zbog prirode posla koji obavlja, mora ispunjavati strože standarde integriteta nego zaposleni u mnogim drugim oblastima. Država zato mora imati mogućnost da provjeri njegove kontakte, ponašanje, pouzdanost i eventualnu povezanost sa kriminalnim strukturama. Međutim, jedno je provjeravati bezbjednosni rizik, a sasvim drugo tvrditi da je određeni policijski službenik primao novac, učestvovao u krijumčarenju, sarađivao sa organizovanom kriminalnom grupom ili planirao nasilje.

U trenutku kada se službeniku stavljaju na teret takve konkretne radnje, to više nije samo pitanje profesionalnog integriteta. Takve tvrdnje po svojoj prirodi opisuju ponašanja koja predstavljaju krivična djela.

1. Disciplinska i krivična odgovornost nijesu isto

Disciplinski postupak i krivični postupak imaju različitu svrhu. Disciplinski postupak prvenstveno štiti integritet službe, profesionalne standarde i pravilno funkcionisanje institucije. Krivični postupak služi utvrđivanju krivične odgovornosti za ponašanje koje država smatra krivičnim djelom i obezbjeđuje najviše procesne garancije pojedincu.

Zato nije sporno da ista činjenica ponekad može imati i disciplinsku i krivičnopravnu dimenziju. Policajac može, na primjer, povrijediti službenu dužnost ponašanjem koje istovremeno predstavlja i krivično djelo. Ali iz toga ne proizlazi da država može krivičnu optužbu jednostavno preimenovati u disciplinsku ili bezbjednosnu procjenu kako bi izbjegla standarde dokazivanja koji važe u krivičnom postupku.

Evropski sud za ljudska prava upravo zato primjenjuje autonomni pojam „krivične optužbe“. Za ocjenu da li određeni postupak ima krivični karakter nije presudno kako ga je domaće pravo nazvalo. Sud primjenjuje kriterijume razražene kroz praksu: pravnu klasifikaciju, prirodu povrede i prirodu i težinu moguće sankcije. Druga dva kriterijuma mogu biti dovoljna i nezavisno od formalne kvalifikacije u domaćem pravu.

Drugim riječima, država ne može promjenom etikete ili naziva promijeniti stvarnu prirodu postupka.

2. Poseban problem nastaje kada „bezbjednosna smetnja“ počiva na tvrdnji o konkretnom krivičnom ponašanju

Zamislimo razliku između dvije tvrdnje:

„Policijski službenik ostvaruje neovlašćene kontakte sa licima koja predstavljaju bezbjednosni rizik.“

i:

„Policijski službenik je od određene osobe primao 10.000 eura mjesečno kako bi pomjerao policijske patrole i omogućavao krijumčarenje cigareta.“

Prva tvrdnja jeste legitimna osnova za bezbjednosnu procjenu. Druga je već konkretna činjenična tvrdnja o mogućem izvršenju krivičnih djela. Ona zahtijeva odgovor na pitanja: kada, gdje, od koga, koliko puta, na koji način, koji novac, koje radnje službenika, koje posljedice, koji dokazi?

Isto važi za tvrdnje da je policajac primao mito ili druge novčane naknade, učestvovao u krijumčarenju, omogućavao djelovanje organizovane kriminalne grupe, dogovarao ili planirao nasilje, nabavljao oružje ili eksploziv, zloupotrebljavao službeni položaj radi koristi za sebe ili druge.

Ako država takve činjenice zaista tvrdi, onda mora postojati institucionalni mehanizam u kojem se njihova istinitost može provjeriti. Ne može se prihvatiti logika da država ne mora dokazivati da je policajac izvršio krivično djelo jer se ne tvrdi da je izvršio krivično djelo, već se samo kaže da postoje bezbjednosne smetnje.

3. Može li se kroz „veting“ zaobići krivični postupak?

Ovo je jedno od centralnih pitanja ove analize. Ako se policijskom službeniku stavi na teret da je povezan sa organizovanom kriminalnom grupom, da prima novac od kriminalaca, da omogućava krijumčarenje ili da planira nasilje, a država pritom ne pokrene ili ne koristi krivični postupak za utvrđivanje tih konkretnih tvrdnji, već iste navode koristi samo kao osnov za zaključak da postoji „bezbjednosna smetnja“, mora se postaviti pitanje da li je institut bezbjednosne provjere počeo da služi svrsi za koju nije namijenjen.

Jer tada država praktično pokušava da postigne rezultat koji bi u krivičnom postupku zahtijevao dokazivanje, ali bez sprovođenja postupka u kojem bi se te činjenice provjerile uz odgovarajuće procesne garancije.

To ne znači da postojanje bezbjednosne smetnje mora uvijek biti dokazano istim standardom kao krivična odgovornost. Bezbjednosna procjena nije krivična presuda. Država može imati legitimne preventivne mehanizme i može reagovati i na rizik koji još nije prerastao u dokazanu krivičnu odgovornost. Međutim, mora postojati granica.

Ako se ne govori o apstraktnom riziku, već se službeniku pripisuje konkretno krivično ponašanje, što potom postaje presudna činjenica za najteže posljedice po njegov radni i profesionalni status, tada nije dovoljno reći da je to „samo bezbjednosna procjena“. Što je tvrdnja konkretnija i što je posljedica ozbiljnija, to mora biti ozbiljnija i provjera činjeničnog osnova.

4. „Bez krivične presude“ ne znači „bez ikakve provjere“

Važno je izbjeći i suprotan ekstrem.

Nije potrebno da država čeka pravnosnažnu krivičnu presudu da bi preduzela svaku bezbjednosnu mjeru. Policija je specifična služba i preventivna zaštita njenog integriteta može zahtijevati djelovanje prije završetka krivičnog postupka.

Ali preventivno djelovanje nije isto što i proglašavanje činjenica utvrđenim.

Ako se kaže da postoje informacije koje ukazuju na moguću povezanost sa organizovanim kriminalom i zbog toga postoji bezbjednosni rizik koji zahtijeva dodatnu provjeru, to je jedna stvar. Međutim, ako se kaže da je policajac primao novac od kriminalne grupe, omogućavao krijumčarenje i dijelio novac drugim službenicima, onda se više ne govori samo o riziku. Govori se o konkretnim činjenicama koje, ako su tačne, predstavljaju krivična djela.

U drugom slučaju država mora moći objasniti na osnovu čega je došla do tog zaključka i kako je provjerila njegovu tačnost.

5. Najopasniji scenario: bezbjednosna procjena kao „alternativna krivična presuda“

Upravo ovdje se nalazi možda i najvažnija granica cijelog sistema. Ne bi bilo prihvatljivo da „veting“ postane neka vrsta alternativnog krivičnog postupka bez tužioca, bez optužnice, bez dokaznog postupka i bez stvarne mogućnosti odbrane, u kojem Komisija na osnovu operativnih informacija utvrdi da je policajac praktično kriminalno kompromitovan, a zatim ta procjena proizvede posljedice koje mogu biti gotovo egzistencijalne.

Jer tada bi se dobila paradoksalna situacija da za krivičnu osudu dokaz mora proći krivični postupak, ali za gubitak posla je dovoljno da se ista tvrdnja nazove „operativnim saznanjem”. Takav model ozbiljno otvara pitanje kompatibilnosti sa principima vladavine prava i pravičnog postupka.

Evropski sud je upravo zbog toga naglasio da domaća oznaka postupka nije odlučujuća i da se mora gledati njegova stvarna priroda i posljedice. U predmetima koji su formalno označeni kao disciplinski, Sud je primjenjivao kriterijume uspostvljene u praksi kada je priroda povrede ili težina sankcije upućivala na krivični karakter.

6. Zaključak – veting ne smije postati prečica do krivičnog rezultata

Legitimni „veting“ treba da odgovori na pitanje da li neko lice predstavlja takav bezbjednosni rizik da više ne može pouzdano obavljati policijsku funkciju. Ne smije se pretvoriti u postupak koji bez odgovarajuće provjere odgovara na sasvim drugo pitanje da li je to lice izvršilo krivično djelo.

Ako postoji osnovana sumnja da je policijski službenik izvršio krivično djelo, država ima institucije i postupke predviđene upravo za to – policiju, tužilaštvo i sud. Ako se, s druge strane, radi o bezbjednosnom riziku koji ne doseže nivo krivične odgovornosti, onda taj rizik mora biti precizno definisan, konkretizovan, provjeren i obrazložen, uz mogućnost djelotvornog osporavanja odluke.

Najveća opasnost nastaje kada se između ta dva sistema izgubi granica i kada se ono što bi moralo biti dokazano kao krivična činjenica jednostavno preimenuje u „operativno saznanje“, zatim u „mišljenje Komisije“, a na kraju u „bezbjednosnu smetnju“ koja proizvodi ozbiljne posljedice poput prestanka službe.

Upravo zato ovaj odnos disciplinskog, bezbjednosnog i krivičnog postupka mora biti jedna od najstrože kontrolisanih tačaka sistema. Veting može biti instrument zaštite policije od kriminalnog uticaja, ali ne smije biti instrument kojim se zaobilaze pravila po kojima država dokazuje krivicu.

XIII OMBUDSMAN I DOMAĆA SUDSKA PRAKSA

Pitanje zakonitosti tzv. vetinga u policiji više se ne može posmatrati samo kao pitanje stručne ili političke procjene načina na koji država provjerava integritet policijskih službenika. Nakon više postupaka pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, kao i sudske prakse na koju je ukazivano u konkretnim predmetima, sve je više osnova za zaključak da se radi o sistemskom problemu procesnih garancija.

Posebnu težinu ima činjenica da je Ombudsman u tri odvojena mišljenja zaključio da praksa utvrđivanja bezbjednosnih smetnji u policiji nije usklađena sa Ustavom Crne Gore i standardima Evropske konvencije.[10]

Prva dva mišljenja, iz 2024. i 2025. godine, odnosila su se na kandidate za upis na Policijsku akademiju, dok se treće mišljenje, iz 2026. godine, odnosi na Muamera Matovića, kandidata za zasnivanje radnog odnosa u policiji. U sva tri slučaja pojavljuje se isti problem. Pojedincu se negativna bezbjednosna procjena saopštava bez stvarnog obrazloženja i bez mogućnosti da sazna suštinske razloge zbog kojih je eliminisan i da ih ospori.

U predmetu Muamera Matovića Ombudsman je posebno utvrdio povredu prava na obrazloženu odluku, prava na djelotvorni pravni lijek i prava na dobru upravu. Kandidatu nije saopšteno zbog čega je utvrđena bezbjednosna smetnja, već samo da ne ispunjava poseban uslov za zasnivanje radnog odnosa. Nije dobio ni pojedinačni akt iz kojeg bi mogao razumjeti razloge takve odluke, niti pouku o pravnom lijeku.

Ombudsman je odbacio logiku prema kojoj sama tajnost podataka može opravdati potpuno uskraćivanje informacija. Prema njegovom zaključku, ni pozivanje na nacionalnu bezbjednost ne može isključiti svaku nezavisnu kontrolu zakonitosti odluke. Pojedincu mora biti omogućeno da razumije suštinu razloga koji negativno utiču na njegov pravni položaj i da ih djelotvorno ospori.

To je upravo centralni problem koji se pojavljuje i kod aktivnih policijskih službenika. Iako se kandidati za zaposlenje i policijski službenici nalaze u različitim pravnim situacijama, model utvrđivanja bezbjednosne smetnje je normativno povezan istim

[10] https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/818801/hra-ombudsman-po-treci-put-utvrdio-da-je-veting-u-policiji-protivan-ustavu-i-medjunarodnim-standardima-ljudskih-prava

principima i istom Komisijom, a ključna procesna slabost ostaje ista jer odluka koja proizvodi ozbiljne pravne posljedice je zasnovana isključivo na informacijama čiji sadržaj i činjenična osnova ostaju van domašaja lica na koje se odnosi.

Ombudsman je zato izričito ukazao da se ne osporava pravo države da vrši bezbjednosne provjere. Problem je način njihovog sprovođenja, naročito odsustvo obrazloženog pojedinačnog akta, uskraćivanje razloga i odsustvo djelotvornog pravnog lijeka.

Posebna težina ovih mišljenja proizlazi iz njihove ponovljivosti. Jedno mišljenje moglo bi se posmatrati kao pojedinačan slučaj nepravilnosti. Drugo već pokazuje da problem nije otklonjen. Treće pokazuje nešto još ozbiljnije, da se isti obrazac nastavlja i nakon prethodnih upozorenja i preporuka.

Ombudsman je upravo zbog toga u trećem mišljenju ponovo preporučio izmjenu člana 128 Zakona o unutrašnjim poslovima, ukazujući na sistemsku prirodu problema. Drugim riječima, problem nije u tome što je jednom pogrešno procijenjen jedan kandidat. Problem je što je pravni model omogućio da negativna procjena proizvodi pravne posljedice, a da lice na koje se odnosi ne dobije minimum informacija potreban da bi tu procjenu osporilo.

To je razlika između bezbjednosne provjere koja je legitimni instrument države i sistema koji može postati instrument proizvoljnosti.

U istoj liniji treba posmatrati i praksu Upravnog suda na koju je ukazivano u predmetima koji se odnose na pravo na obrazloženu odluku, pravnu sigurnost i obavezu organa da svoju odluku zasnuje na provjerljivim činjenicama, a ne na pukoj tvrdnji ili zaključku organa.[11]

Posebno je značajno da domaća sudska zaštita nije isključena ni kada se organ poziva na tajnost podataka ili bezbjednosne interese. Tajnost može ograničiti dostupnost pojedinih podataka, ali sama po sebi ne može ukinuti sudsku kontrolu zakonitosti.

Upravo je to suština jer ako država donese odluku koja utiče na radni status, pravo na rad, profesionalni položaj ili druga prava pojedinca, onda mora postojati mehanizam kojim se provjerava da li je odluka zasnovana na stvarnoj činjenici, zakonito pribavljenim podacima i razumnom zaključivanju.

Nakon ovih upozorenja zakonodavac kod izmjena zakona nije otklonio suštinske probleme. Posljednjim izmjenama promijenjen je samo način formiranja i sastav Komisije. To ipak ne rješava ključne probleme na koje je Ombudsman upozoravao.

Nakon tri mišljenja Ombudsmana, problema koji su se pojavili u konkretnim postupcima i upozorenja domaće sudske kontrole, više nije dovoljno samo reći da je „veting“ potreban. Tri mišljenja Ombudsmana pokazuju da je problem bio prepoznat.

[11] vidi presude Upravnog suda CG U.br. 3162/21 od 24.2.2023. godine i U.br. 14800/23 od 9.9.2024. godine

Posljednje izmjene pokazuju da zakonodavac nije otklonio njegovu suštinu. Naprotiv, promijenio je institucionalni okvir Komisije, ali je ostavio otvorenim najvažnije pitanje kako zaštititi državu od stvarno bezbjednosno rizičnih pojedinaca, a istovremeno zaštititi pojedinca od države kada ona pogriješi? Ako odgovor na drugo pitanje nije ugrađen u postupak, onda prvi cilj ne može opravdati drugi. A upravo je to granica između vladavine prava i institucionalizovane proizvoljnosti.

XIV POLITIČKI KONSENZUS I LJUDSKA PRAVA

Posebno pitanje koje se nameće nakon usvajanja posljednjih izmjena Zakona o unutrašnjim poslovima jeste kako je moguće da vlast i opozicija jednoglasno podrže izmjene zakona, iako njima nijesu otklonjeni ključni problemi u postupku utvrđivanja bezbjednosnih smetnji na koje su prethodno ukazivali Ombudsman, pravna struka i organizacije za zaštitu ljudskih prava?

Odgovor na ovo pitanje nije samo politički. On je prije svega pitanje odnosa politike prema vladavini prava. Uobičajeno je da političke partije različito gledaju na pitanja bezbjednosti. Još je uobičajenije da opozicija kritikuje vlast kada se izvršnoj vlasti daju široka ovlašćenja koja mogu biti zloupotrijebljena. U ovom slučaju dogodilo se nešto mnogo zanimljivije.

Opozicija je mjesecima prije izmjena zakona insistirala da se sistem “vetinga” mora mijenjati, protestovala, bojkotovala rad institucija i postavljala izmjene zakona kao politički uslov. Kada je došlo do glasanja, međutim, nije došlo do suštinskog preispitivanja procesnog modela, već do političkog dogovora oko izmjene sastava Komisije.

Time je propuštena možda najvažnija prilika da se napravi zakon koji će biti dovoljno snažan prema korupciji i organizovanom kriminalu, ali istovremeno dovoljno snažan da zaštiti svakog policajca od proizvoljnog postupanja države. Jer upravo je to suština vladavine prava: pravila moraju biti ista i onda kada ih primjenjuješ prema svom političkom protivniku.

Ljudska prava nijesu politička privilegija i nijesu nagrada za političku podobnost. Njihova prava vrijednost provjerava se upravo u situaciji kada je pred državnim organom osoba koju javnost, politika ili institucije smatraju nepoželjnom, sumnjivom ili opasnom. Zato je posebno opasno kada politički akteri podrže sistem čije bi se posljedice možda sjutra mogle primijeniti upravo na njih.

Danas se veting primjenjuje prema policajcu kojeg vlast smatra problematičnim. Sjutra ista pravila može primjenjivati druga vlast prema policajcu kojeg će tadašnja opozicija smatrati podobnim. Zakon koji je dobar samo dok ga primjenjuje „naša“ vlast nije dobar zakon. Dobar zakon je onaj čije biste odredbe prihvatili i kada biste znali da će ih sjutra primjenjivati vaš politički protivnik.

Najopasniji trenutak za ljudska prava često nije politički sukob, već politički konsenzus oko lošeg zakona. Jer tada nema dovoljno onih koji će pitati šta ako država pogriješi? A

upravo to pitanje mora biti polazna tačka svakog zakona koji državi daje ovlašćenje da nekome ograniči pravo na rad, profesionalni status ili druga zaštićena prava.

Poseban paradoks predstavlja činjenica da je izmjena zakona bila snažno povezana sa procesom evropskih integracija. Međutim, evropski put ne znači samo usvajanje zakona koji predstavljaju politički dogovor i ispunjavanje formalnih uslova. On podrazumijeva upravo suprotno, on podrazumijeva jačanje vladavine prava, nezavisnosti institucija, djelotvorne sudske kontrole i zaštite osnovnih prava.

Zato se ne može reći da je zakon dobar zato što je oko njega postignut politički konsenzus ili zato što je njegovo usvajanje važno za evropsku agendu. Politički konsenzus nije dokaz kvaliteta zakona, već samo dokaz da su se politički akteri uspjeli dogovoriti. A vladavina prava počinje tamo gdje politički dogovor mora stati pred Ustavom, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i nezavisnim sudom.

XV ODGOVORNOST DRŽAVE

Nezakonitost postupka utvrđivanja bezbjednosne smetnje neće se završiti sa poništenjem neke pojedinačne odluke. Ako se utvrdi da je odluka donijeta na osnovu nedovoljno provjerenih informacija, bez odgovarajućeg obrazloženja, uz uskraćivanje prava na odbranu ili protivno pravilima pravičnog postupka, posljedice mogu nastati na više nivoa i to za konkretni postupak, za radni status službenika i za državu koja je takvu odluku donijela.

Ako nadležni sud utvrdi nezakonitost odluke, njena posljedica će biti poništenje akta i vraćanje stvari nadležnom organu na ponovno odlučivanje. Organ tada nije slobodan da jednostavno ponovi raniju odluku. Dužan je da postupi po pravnom shvatanju i primjedbama suda i da otkloni nedostatke na koje je sud ukazao.

To je posebno značajno kod vetinga. Ako je sud utvrdio da službeniku nijesu bile poznate činjenice koje ga terete, da nije imao mogućnost da ih ospori ili da odluka nije dovoljno obrazložena, takav nedostatak ne može biti otklonjen samo ponavljanjem zaključka da „postoje bezbjednosne smetnje“. Potrebno je sprovesti postupak na način koji obezbjeđuje stvarnu, a ne samo formalnu mogućnost zaštite prava.

Nezakonita odluka države otvoriće i pitanje odgovornosti za štetu. U zavisnosti od konkretnog slučaja i dokazane uzročne veze, javiće se zahtjevi za naknadu izgubljene zarade i razlike u zaradi, druge materijalne štete, nematerijalne štete zbog povrede časti i ugleda, štete nastale zbog povrede profesionalnog statusa i prava na rad i drugih posljedica koje su neposredno nastale nezakonitim postupanjem organa.

Posebnu težinu imaju slučajevi u kojima je službenik dugo suspendovan, prima umanjenu zaradu, isključen je iz sistema, izložen javnim optužbama za najteža krivična djela, a da istovremeno protiv njega nije pravnosnažno utvrđeno da je učinio bilo šta od onoga što mu se stavlja na teret.

U zavisnosti od pravnog osnova prestanka radnog odnosa i sadržaja sudske odluke, nezakonito udaljavanje iz policijske službe dovešće i do vraćanja službenika na posao, odnosno uspostavljanja njegovog ranijeg radnopravnog statusa.

Ovdje postoji i jedan ozbiljan paradoks. Ako država želi da kroz veting ukloni policijske službenike koji zaista predstavljaju bezbjednosni rizik, ona mora upravo zbog toga sprovesti postupak koji može izdržati sudsku kontrolu. Nezakonit veting će proizvesti suprotan efekat od onoga koji je država željela. Ako sud poništi odluku zato što činjenice nijesu dokazane, postupak nije bio pravičan ili službeniku nije omogućeno da ospori navode koji ga terete, država može biti dovedena u situaciju da vrati na posao i lice koje eventualno zaista ima nedozvoljene kontakte ili veze sa kriminalnim strukturama. Država ne može birati između efikasnosti i zakonitosti. Ako želi trajni rezultat, mora obezbijediti oboje.

Na kraju, ukoliko domaći pravni lijekovi ne obezbijede djelotvornu zaštitu od povrede prava garantovanih Evropskom konvencijom, nakon iscrpljivanja domaćih pravnih sredstava može se otvoriti mogućnost obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava.

Tamo se više ne bi ispitivalo samo pitanje da li je domaći organ pravilno primijenio Zakon o unutrašnjim poslovima. Ključno bi bilo pitanje da li je država, kroz način sprovođenja vetinga, obezbijedila odgovarajuću zaštitu prava garantovanih Konvencijom, uključujući pravo na pravično odlučivanje, djelotvoran pravni lijek, privatni i profesionalni život i druga prava koja mogu biti relevantna u konkretnom slučaju.

Zato je odgovornost države dvostruka. Država mora zaštititi policijski sistem od ljudi koji predstavljaju stvarni bezbjednosni rizik, ali istovremeno mora zaštititi svakog policijskog službenika od proizvoljne odluke države. Ako ne učini ovo drugo, rizikuje da zbog nezakonitog načina ostvarivanja legitimnog cilja sama snosi pravne i finansijske posljedice.

XVI ZAKLJUČCI

Na osnovu analize zakonskog okvira, načina utvrđivanja bezbjednosnih smetnji, uloge Komisije, upotrebe operativnih informacija, ograničenja prava na odbranu, pitanja tajnosti, suspenzije, odnosa prema disciplinskom i krivičnom postupku, kao i dosadašnjih mišljenja Ombudsmana i sudske prakse, mogu se izvesti sljedeći zaključci:

1. Veting je legitiman i nužan cilj države

Država ima ne samo pravo već i obavezu da provjerava integritet policijskih službenika i da iz službe ukloni lica koja predstavljaju stvarni bezbjednosni rizik, naročito kada postoje veze sa korupcijom, organizovanim kriminalom ili zloupotrebom policijskih ovlašćenja. Problem, dakle, nije u postojanju vetinga, već u načinu na koji se on sprovodi.

2. Legitiman cilj ne opravdava neograničenu diskreciju

Što je veća posljedica koju odluka proizvodi po pojedinca, to moraju biti precizniji kriterijumi za njeno donošenje. Model koji široko dopušta oslanjanje na operativne informacije, bez jasno propisanog dokaznog standarda i bez dovoljno procesnih garancija, ostavlja prostor za arbitrarnost i neujednačenu primjenu.

3. Operativna informacija nije isto što i dokaz

Operativno saznanje jeste razlog da država nešto provjeri, ali samo po sebi ne predstavlja nužno dokaz da se određena činjenica dogodila. Informacija može sadržati činjenicu, pretpostavku, procjenu, indiciju ili neprovjerenu tvrdnju. Zato se ne smije automatski izjednačiti „saznanje“ sa „dokazanom činjenicom“.

4. Mišljenje Komisije ne može zamijeniti utvrđivanje činjenica

Komisija može ocjenjivati raspoložive podatke i na osnovu njih dati mišljenje o postojanju bezbjednosne smetnje. Međutim, njeno mišljenje je zaključak izveden iz određenih činjenica i informacija, a ne samostalni dokaz tih činjenica. Ne može se logički ni pravno prihvatiti da je činjenica dokazana samo zato što je Komisija zaključila da postoji, odnosno dala mišljenje.

5. Nedostatak kontradiktornosti ozbiljno ugrožava pravičnost

Ako policijski službenik ne zna koje mu se konkretne činjenice stavljaju na teret, kada i gdje su se navodno dogodile, na kojim podacima se zasnivaju i nema mogućnost da ih ospori ili predloži dokaze u svoju korist, njegova mogućnost odbrane postaje formalna. Pravo na odbranu mora biti stvarno i djelotvorno, a ne samo deklarativno.

6. Tajnost podataka ne može značiti tajnost optužbe

Država može imati legitiman interes da zaštiti izvore, metode rada i određene osjetljive podatke. Međutim, tajnost ne može biti iskorišćena tako da policijski službenik uopšte ne može saznati suštinu činjenica koje odlučujuće utiču na njegov pravni položaj. Zaštita tajnosti i pravo na djelotvornu odbranu moraju biti međusobno usklađeni.

7. Vremensko i činjenično određenje predstavlja minimum pravne sigurnosti

Navodi poput toga da je neko „povezan“, da je „ostvarivao kontakte“, da je „omogućavao“ određenu aktivnost ili da je „primao novac“ bez navođenja konkretne radnje, vremena i mjesta izvršenja otežava ili potpuno onemogućava provjeru navoda, predlaganje dokaza i ocjenu zastarjelosti. Neodređena optužba onemogućava odbranu.

8. Suspenzija ne smije prerasti u neograničenu predkaznenu mjeru

Suspenzija može imati legitimnu preventivnu funkciju, ali ne smije postati faktička kazna prije utvrđivanja odgovornosti. Ako službenik mjesecima ili godinama ne radi, prima umanjenu zaradu, trpi reputacionu štetu i ostaje bez jasnog procesnog ishoda,

suspenzija može proizvesti posljedice koje suštinski prevazilaze njenu privremenu i preventivnu svrhu.

9. Posljednje izmjene Zakona nijesu otklonile ključne procesne probleme

Promijenjen je način formiranja Komisije i proširen njen sastav, ali nijesu suštinski riješena pitanja dokaznog standarda, pristupa informacijama, kontradiktornosti, obrazloženja, mogućnosti osporavanja navoda i djelotvorne odbrane. Promijenjeno je ko odlučuje, ali nije dovoljno promijenjeno kako se odlučuje.

10. Promjena sastava Komisije sama po sebi ne garantuje nezavisnost

Uključivanje Vlade, skupštinskog odbora i predstavnika Državnog tužilaštva može povećati institucionalnu pluralnost Komisije, ali samo po sebi ne stvara dovoljnu garanciju nezavisnosti. Nezavisnost se mora obezbijediti kriterijumima izbora, mandatom, pravilima o sukobu interesa, metodologijom rada, obrazlaganjem odluka i mogućnošću nezavisne kontrole.

11. Standardi moraju biti jednaki za sve

Ako država smatra da kontakt sa kriminalno interesantnim licima može biti bezbjednosno relevantan za policijskog službenika, isti standard mora primjenjivati bez obzira na funkciju, političku pripadnost ili društveni status osobe koja je ostvarivala kontakt. Veting ne smije postati instrument selektivnog kažnjavanja, već sistem jednakih pravila za sve.

12. Bezbjednosna procjena ne smije biti zamjena za krivični postupak

Kada se službeniku faktički stavljaju na teret primanje novca, korupcija, krijumčarenje, saradnja sa organizovanim kriminalnim grupama ili planiranje nasilja, država mora biti posebno oprezna da kroz institut bezbjednosne smetnje ne ostvari rezultat koji bi po svojoj prirodi zahtijevao dokazivanje u krivičnom postupku. Preimenovanje optužbe u „operativno saznanje“ ne može sniziti standard zaštite pojedinca.

13. Nezakonita primjena vetinga može proizvesti odgovornost države

Ako sud utvrdi da je odluka nezakonita ili da su povrijeđena prava službenika, posljedice mogu uključivati poništenje odluke, ponovno odlučivanje, vraćanje u radni status i naknadu materijalne i nematerijalne štete. Nezakonit veting tako može proizvesti i značajne finansijske i institucionalne posljedice za državu.

14. Nezakonit veting može ugroziti upravo cilj zbog kojeg je uveden

Ako sud zbog proceduralnih propusta poništava odluke o uklanjanju službenika koji zaista predstavljaju bezbjednosni rizik, država može doći u paradoksalnu situaciju da zbog loše sprovedenog vetinga mora vratiti na posao i lice koje se trebalo zakonito ukloniti. Zato zakonitost nije prepreka efikasnom vetingu, ona je njegov preduslov.

15. Konačna zaštita mora biti u rukama nezavisnog suda

U sistemu u kojem država raspolaže osjetljivim bezbjednosnim informacijama i istovremeno odlučuje o profesionalnom statusu pojedinca, nezavisna sudska kontrola predstavlja ključnu garanciju protiv arbitrarnosti. Nacionalna bezbjednost ne smije biti zona izvan domašaja prava.

XVII PREPORUKE

Ako je cilj da Crna Gora izgradi sistem vetinga koji će istovremeno biti efikasan protiv korupcije i organizovanog kriminala i otporan na zloupotrebe, izmjene zakona ne bi trebalo da se zaustave na sastavu Komisije. Potrebna je dublja procesna reforma.

Zakonodavne preporuke

1. Precizno definisati bezbjednosnu smetnju

Zakonom treba jasno odrediti koje konkretne činjenice i ponašanja mogu dovesti do njenog utvrđivanja, uz razlikovanje stvarnog bezbjednosnog rizika od puke sumnje ili neprovjerene informacije.

2. Propisati minimalni dokazni standard

Zakon mora jasno odgovoriti na pitanje koliko pouzdani i provjereni moraju biti podaci da bi mogli proizvesti tako ozbiljne posljedice po radni status policijskog službenika.

3. Razlikovati informaciju, indiciju, dokaz i utvrđenu činjenicu

Operativna informacija jeste povod za provjeru, ali ne bi smjela automatski biti dovoljna za donošenje odluke koja proizvodi najteže posljedice.

4. Propisati obavezu provjere operativnih podataka

Komisija mora biti dužna da provjeri relevantnost, vjerodostojnost, međusobnu saglasnost i aktuelnost podataka na kojima zasniva zaključak.

5. Obavezati Komisiju na obrazloženu odluku

Iz odluke mora biti moguće razumjeti koje su konkretne činjenice utvrđene, na kojim podacima, kojim dokazima i kojim zaključivanjem je iz njih izvedeno postojanje bezbjednosne smetnje.

6. Garantovati pristup materijalima koji su od odlučujućeg značaja za odbranu

Tamo gdje puna dostupnost nije moguća zbog legitimne zaštite tajnih podataka, mora se pronaći mehanizam kojim će se službeniku saopštiti najmanje suština navoda i omogućiti njihovo djelotvorno osporavanje.

7. Uvesti stvarnu kontradiktornost postupka

Policijskom službeniku treba omogućiti da se izjasni o navodima, predlaže dokaze, osporava pouzdanost podataka i ukaže na činjenice koje idu u njegovu korist.

8. Ojačati nezavisnost Komisije

Pored sastava, potrebno je propisati jasne kriterijume za izbor članova, pravila o sukobu interesa, mandat, razloge za razrješenje i garancije profesionalne autonomije.

9. Propisati jasne rokove

Postupak ne smije trajati neodređeno, naročito kada se tokom njegovog trajanja službeniku ograničava pravo na rad ili se određuje suspenzija.

10. Ograničiti trajanje suspenzije i uvesti periodičnu kontrolu njene opravdanosti

Svako produžavanje suspenzije moralo bi biti posebno obrazloženo i podložno kontroli.

11. Obezbijediti efektivan pravni lijek

Odluka mora biti podložna stvarnoj i djelotvornoj kontroli nezavisnog organa, a ne samo formalnoj mogućnosti podnošenja pravnog sredstva.

12. Uvesti princip proporcionalnosti

Posljedica mora odgovarati utvrđenom riziku. Ne smije svaka bezbjednosna smetnja automatski proizvoditi najtežu moguću posljedicu ako je moguće postići legitimni cilj blažom mjerom.

Institucionalne preporuke

Pored izmjene zakona, potrebno je uspostaviti sistem višestruke kontrole:

- nezavisnu kontrolu rada Komisije;
- redovan parlamentarni nadzor, uz zaštitu tajnosti podataka;
- mogućnost nadzora i preporuka Ombudsmana;
- punu i djelotvornu sudsku kontrolu;
- obavezno obrazlaganje i dokumentovanje metodologije rada Komisije;
- periodičnu eksternu evaluaciju sistema;
- godišnje javno izvještavanje o rezultatima vetinga.

Javnost ne mora dobiti identitet službenika niti tajne operativne podatke. Ali bi morala imati pristup anonimizovanim i zbirnim podacima kao što su koliko je provjera izvršeno, koliko je utvrđeno bezbjednosnih smetnji, koliko postupaka je obustavljeno, koliko odluka osporeno i koliko ih je sud poništio. To bi omogućilo da se veting ne procjenjuje prema političkim izjavama, već prema provjerljivim rezultatima.

Obavezni „test zakonitosti i proporcionalnosti“

Kao završnu procesnu garanciju trebalo bi uvesti obavezu da Komisija, prije donošenja mišljenja o postojanju bezbjednosne smetnje, sprovede i dokumentuje test zakonitosti i proporcionalnosti.

Test bi morao odgovoriti najmanje na sljedeća pitanja:

1. Koja je konkretna činjenica utvrđena?
2. Na kojem podatku ili dokazu se zasniva?
3. Da li je podatak provjeren i koliko je pouzdan?
4. Da li postoji drugačije razumno objašnjenje činjenica?
5. Da li je službeniku omogućeno da ospori suštinu navoda?
6. Da li postoji stvarni i aktuelni bezbjednosni rizik?
7. Da li je mjera potrebna za zaštitu legitimnog cilja?
8. Da li je posljedica proporcionalna utvrđenom riziku?
9. Da li bi ista pravila i isti standard bili primijenjeni na bilo kojeg drugog policijskog službenika, nezavisno od funkcije, političkog statusa ili drugih okolnosti?

Tek nakon pozitivnog odgovora na ova pitanja moglo bi se govoriti o odluci koja istovremeno štiti bezbjednost države i prava pojedinca. Jer krajnji cilj reforme ne bi trebalo da bude veting koji može ukloniti bilo koga koga sistem označi kao nepodobnog. Cilj mora biti veting koji može izdržati sudsku kontrolu. To je jedini veting koji je istovremeno efikasan, legitiman i usklađen sa vladavinom prava.

XVIII ZAVRŠNA TEZA

Država ima pravo da štiti policiju od kriminala. Ali nema pravo da policiju „čisti“ tako što će prava policijskih službenika učiniti kolateralnom štetom te borbe.

Veting koji se zasniva na provjerenim činjenicama, jasnim kriterijumima, nezavisnom odlučivanju i djelotvornom pravu na odbranu jeste reforma. Veting koji se zasniva na tajnim i neprovjerenim informacijama, bez kontradiktornosti i stvarne mogućnosti osporavanja, jeste rizik od arbitrarnosti i predstavlja POLITIČKI I LIČNI PROGON.

Pitanje zato nije da li Crnoj Gori treba veting. Pitanje je da li će veting biti instrument vladavine prava ili instrument vlasti.

Korišćena literatura i izvori

1. Propisi i međunarodni dokumenti

- Ustav Crne Gore.
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.
- Zakon o unutrašnjim poslovima.
- Izmjene i dopune Zakona o unutrašnjim poslovima.
- Relevantni propisi koji uređuju upravni postupak, upravni spor i pravo na djelotvoran pravni lijek.

2. Institucionalni dokumenti i praksa

- Mišljenja i preporuke Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore u predmetima koji se odnose na utvrđivanje bezbjednosnih smetnji.
- Javno dostupni podaci i dokumenti Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore.
- Relevantna praksa Upravnog suda Crne Gore.
- Javno dostupni podaci i dokumenti u vezi sa radom Komisije za provjeru bezbjednosnih smetnji.

3. Domaće analize i predlozi

- Analize, predlozi i saopštenja Akcije za ljudska prava (HRA) u vezi sa izmjenama zakonskog okvira i procesnim garancijama.
- Druga javno dostupna stručna i pravna objašnjenja koja se odnose na bezbjednosne provjere, disciplinske postupke i zaštitu ljudskih prava.

4. Međunarodna sudska praksa i standardi

- Relevantna praksa Evropskog suda za ljudska prava.
- Praksa koja se odnosi na pravo na pravično suđenje, pravo na djelotvoran pravni lijek, zaštitu privatnog i profesionalnog integriteta, kao i ograničenja pristupa povjerljivim podacima uz potrebu postojanja protivtežnih procesnih garancija.