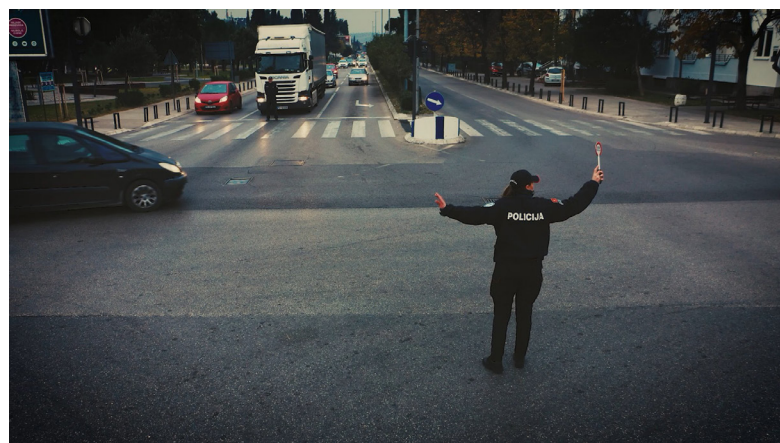


# REFORMA POLICIJE U CRNOJ GORI 2011-2019.

Procjene i preporuke o stanju  
dobrog upravljanja u radu policije





# **REFORMA POLICIJE U CRNOJ GORI 2011-2019.**

**Procjene i preporuke o stanju dobrog  
upravljanja u radu policije**

# REFORMA POLICIJE U CRNOJ GORI 2011-2019.

Procjene i preporuke o stanju dobrog upravljanja u radu policije

## **Autor**

Novak Gajić

## **Recenzent**

prof. dr Kenet Morison

Univerzitet De Montfor u Lesteru

## **Lektura**

Ana Šoškić

## **Dizajn i štampa**

APPrint, Podgorica

## **Tiraž**

50 primjeraka

## **Izdavač**

Misija OEBS-a u Crnoj Gori

Bulevar Džordža Vašingtona 98/7

81000 Podgorica, Crna Gora

[www.osce.org/montenegro](http://www.osce.org/montenegro)

Podgorica, 2021.



Ova publikacija je pripremljena na osnovu originalnog materijala koji je dostavio autor. Izneseni stavovi su odgovornost autora i ne odražavaju nužno stavove OEBS-a, misija ili država učesnica. Ni OEBS, ni misije, ni države učesnice ne preuzimaju nikakvu odgovornost za posljedice koje mogu nastati korišćenjem ove publikacije.

# SADRŽAJ

UVOD.....	1
SAŽETAK.....	3
SPISAK PREPORUKA.....	11
Poglavlje 1. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA REFORMU POLICIJE.....	19
1.1. Uprava policije unutar javne uprave Crne Gore .....	20
1.2. Organizacija i struktura Uprave policije.....	25
1.2.1. Organizacija Uprave policije na centralnom nivou .....	26
1.2.2. Teritorijalna organizacija Uprave policije.....	33
1.3. Upravljanje ljudskim resursima .....	38
1.3.1. Odgovornost za razvoj i planiranje ljudskih resursa .....	38
1.3.2. Neka važna pitanja u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u Upravi policije .....	39
1.3.3. Policijska obuka i stručno usavršavanje.....	45
1.4. Upravljanje finansijskim resursima.....	47
1.5. Preporuke .....	50
Poglavlje 2. ODGOVORNOST POLICIJE.....	55
2.1. Pregled sistema odgovornosti policije.....	61
2.2. Unutrašnji nadzor policije.....	63
2.3. Djelimično unutrašnji nadzor policije .....	63
2.4. Spoljašnji nadzor policije .....	66
2.5. Odgovornost policije u očima javnosti .....	72
2.6. Preporuke .....	73

Poglavlje 3. RAD POLICIJE U ZAJEDNICI .....	77
3.1. Razvoj rada policije u zajednici u Crnoj Gori.....	78
3.2. Ka obnovi rada policije u zajednici u Crnoj Gori .....	81
3.3. Neka pitanja u vezi sa radom policije u zajednici .....	84
3.3.1. Institucionalizovanje partnerstva policije i lokalne samouprave .....	84
3.3.2. Rad granične policije usmjeren ka zajednici .....	85
3.3.3. Upravljanje radom policije u zajednici.....	86
3.4. Preporuke .....	86
SPISAK SAGOVORNIKA.....	89

# UVOD

Ovaj izvještaj OEBS-a obuhvata osmogodišnji period reforme policije u Crnoj Gori, od sredine 2011. do sredine 2019. godine. Istraživanje za ovaj izvještaj obavljeno je u pozno ljeto i jesen 2019. godine i ovdje stoga nije analiziran docniji razvoj, obilježen masovnim pokretom građanske neposlušnosti, pandemijom Kovid-19 i istorijskim parlamentarnim izborima 2020. godine, koji su donijeli prvu promjenu vladajuće većine poslije tri decenije. Ovi su događaji već imali snažan uticaj na rad policije u Crnoj Gori, a taj će se uticaj nastaviti.

Ovaj se izvještaj u izvjesnoj mjeri oslanja na prethodni, *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Ocjena i preporuke*,<sup>1</sup> koji se pak oslanja na dva prethodna OEBS-ova izvještaja, objavljena 2001.<sup>2</sup> i 2006. godine.<sup>3</sup>

Svaki od njih obuhvata neku od posebnih faza u novijoj istoriji Crne Gore. Prvi, najčešće nazvan Monkov izvještaj, poslužio je kao osnov koncipiranja početka reforme policije. Drugi je obuhvatio period od početka demokratizacije ondašnje Savezne Republike Jugoslavije do referendumu o nezavisnosti Crne Gore (2001-2006). U trećem je posmatran početni period Crne Gore kao nezavisne države (2006-2011). **Ovaj novi izvještaj mogao bi novoj Vladi Crne Gore poslužiti za koncipiranje i zacrtavanje svježeg početka reforme policije.**

Izvještaj se prevashodno usredsređuje na one aspekte reforme policije u Crnoj Gori koji se mogu opisati kao **dobro upravljanje u policiji**. To je učinjeno kroz tri cjeline: *Institucionalni okvir za reformu policije*, *Odgovornost policije* i *Rad policije u zajednici*. Ove oblasti imaju veliki uticaj na reformu policije. Institucionalni okvir tiče se „nepolicijskih“ aspekata ovog procesa koji su za njega ključni, jer omogućavaju sâmo funkcionisanje policije. Ovo uključuje mjesto policije u krivično-pravnom i bezbjednosnom sistemu, kao i unutar javne uprave u cjelini, zatim organizaciju i ustrojstvo Uprave policije, upravljanje ljudskim resursima (uključujući policijsko obrazovanje i obuku) i finansijsko upravljanje. Odgovornost

---

1 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2011) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori).

2 Ričard, Monk (2001) *Policija u Saveznoj Republici Jugoslaviji* (Beograd: Misija OEBS-a u Saveznoj Republici Jugoslaviji).

3 Gajić, Novak, Sheron Rigl i Linda Shauten (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2006: Ocene i preporuke* (Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori).

policije ključna je pak za demokratizaciju Crne Gore i vladavinu prava u njoj, dok je rad policije u zajednici važan za lokalnu demokratiju i za kvalitet života građana. Pa ipak, izuzev OEBS-u, nijednom međunarodnom činiocu one nijesu u žiži. Ove oblasti nijesu dio pravnih tekovina Evropske unije, a često su isključene iz bilateralne pomoći, koju prvenstveno oblikuju bezbjednosne preokupacije zemalja donatora. Usredsređenost OEBS-a na pitanja analizirana u ova tri poglavlja uspostavljena je Monkovim izvještajem, a ove oblasti do danas predstavljaju dodatnu vrijednost koju pruža OEBS.

Izvještaj se zasniva na obuhvatnoj analizi različitih dokumenata i istraživačkim razgovorima sa 78 osoba iz Uprave policije i drugih državnih organa i tijela, centralnih i lokalnih, kao i iz građanskog društva, medija i međunarodnih organizacija. Uprava policije i Ministarstvo unutrašnjih poslova takođe su imali priliku da prije objavljivanja komentarišu nalaze i preporuke. Mnoge informacije i pojašnjenja koje su dala ova dva državna organa, u nekoliko krugova komentarisanja tokom 2020. godine, ugrađena su u izvještaj.

## ZAHVALNOST

Autor koristi priliku da zahvali mnogima koji su pružili podršku izradi izvještaja *Reforma policije u Crnoj Gori 2011-2019: Procjena stanja dobrog upravljanja u policiji*.

Izvještaj ne bi bio moguć bez Uprave policije, koja je pružila snažnu podršku i pomoć izradi iskrene i konstruktivne procjene statusa reforme policije u Crnoj Gori.

Izvještaj je dobio ključnu podršku i smjernice vođstva Misije OEBS-a u Crnoj Gori – šefice Misije ambasadorke Mariz Davije (Maryse Daviet) i njene zamjenice Siv Katrine Leirtro (Siv Katrine Leirtrø). Izradu izvještaja pokrenula je Dragica Vučinić, nacionalna savjetnica za bezbjednosnu saradnju na Programu za bezbjednosnu saradnju i upravljane u Misiji. Njena podrška, kao i obilje podataka i uvida koje je podijelila, bili su ključni za ovaj poduhvat. Veliku podršku tokom istraživanja pružili su i druge osobe iz ovog Programa – Nađa Bobičić, Džon Korigan (John Corrigan) i Stiven Harmon (Stephen Harmon). Svi oni dali su i neprocjenjive komentare u različitim fazama razvoja ovog izvještaja. Nekoliko drugih članova Misije bilo je takođe od velike pomoći, davanjem dodatnih informacija i objašnjenja. Prof. Kenet Morison (Kenneth Morrison) sa Univerziteta De Montfor u Lesteru (Velika Britanija) detaljno je pregledao tekst i veoma doprineo njegovom poboljšanju.

Ova procjena je u velikoj mjeri zasnovana na razgovorima sa mnogim osobama koje su uključene u reforme policije u Crnoj Gori ili imaju veze sa njima. Najveći dio njih je iz Uprave policije, ali su mnogi sagovornici iz drugih organa, ustanova i organizacija. Veliko je zadovoljstvo izraziti zahvalnost svima koji su odvojili vrijeme da podijele vrijedne uvide, podatke i komentare.

Samo je autor odgovoran za moguće nedosljednosti u ovom izvještaju. Bilo koje sporno pitanje koje bi nastalo zbog gledišta izraženih u ovom dokumentu ne treba tumačiti kao odraz stavova onih koji su svoje vrijeme i stručno mišljenje podarili izradi ove studije.

Novak Gajić



# SAŽETAK

Ovaj izvještaj OEBS-a obuhvata osmogodišnji period reforme policije u Crnoj Gori, od sredine 2011. do sredine 2019. godine. Obuhvata one aspekte reforme policije u Crnoj Gori koji se mogu opisati kao dobro upravljanje u policiji, kroz tri cjeline: *Institucionalni okvir za reformu policije*, *Odgovornost policije* i *Rad policije u zajednici*. Izvještaj bi novoj vladi Crne Gore mogao poslužiti za koncipiranje i zacrtavanje svježeg početka u procesu reforme policije.

## KLJUČNE ODLIKE KONTEKSTA

Tokom izvještajnog perioda dogodile su se neke veoma važne stvari. Crna Gora je stupila u NATO, a njene evrointegracije su intenzivirane. Ona među kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji ima najveći broj otvorenih i privremeno zatvorenih pregovaračkih poglavlja. To je od velike važnosti za ovaj izvještaj, jer se pregovaračka poglavlja 23 (*Pravosuđe i temeljna prava*) i 24 (*Pravda, sloboda i bezbjednost*) nalaze na samom vrhu prioriteta EU u odnosu na prijem novih država članica. Neophodnost da se dokaže opipljiv napredak u ovim oblastima imala je i političke posljedice, vidljive kroz neka poznata suđenja u slučajevima korupcije i organizovanog kriminala.

Sledeća važna odlika izvještajnog perioda jeste da je Crna Gora postala vidljivija na međunarodnoj mapi organizovanog kriminala, jer su organizovane kriminalne grupe iz nje postale važan činilac u svjetskoj trgovini narkotika. Sukob dvije glavne takve grupe prelio se u obliku desetina mafijaških ubistava i pokušaja ubistva koja su potresla Crnu Goru, inače prilično sigurnu zemlju. Raniji manjak nasilnog kriminala tih razmjera, međutim, ne podrazumijeva odsustvo raznih oblika privrednog kriminala. Tokom ovog izvještajnog perioda, kao i tokom prethodnih, bilo je poprilično tvrdnji o korupciji na visokom nivou, uključujući one koje se tiču visokih državnih funkcionera i osoba blisko povezanih sa njima.

Naposljetku, izvještajni period bio je obilježen velikim političkim napetostima u Crnoj Gori, što je imalo uticaja i na rad policije. Dva najvažnija takva slučaja bili su drastično policijsko nasilje na demonstracijama u Podgorici 2015. godine i tvrdnje vlasti da je opozicija za dan skupštinskih izbora 2016. godine planirala državni udar, što je ishodovalo desetinama hapšenja i potonjim odbacivanjem tih tvrdnji na sudu.

## INSTITUCIONALNI OKVIR ZA REFORMU POLICIJE

Analiza institucionalnog okvira obuhvata one oblasti policijskog sistema koje nužno ne čine jezgro policijskog rada, ali su od životnog značaja za njegovo funkcionisanje. To su pitanja mjesta Uprave policije u krivično-pravnom i bezbjednosnom sistemu Crne Gore, kao i unutar javne uprave u cjelini, zatim njene organizacije i ustrojstva, upravljanja ljudskim resursima (uključujući policijsko obrazovanje i obuku) i finansijskog upravljanja.

**Prva krupna promjena jeste izdvajanje Uprave policije iz Ministarstva unutrašnjih poslova početkom 2019. godine**, drugi put u proteklih 15 godina. Ovo nije bilo zasnovano na nekoj analizi niti na konsultovanju sa policijskim profesionalcima ili spoljnim stručnjacima, nego se dogodilo kao **posljedica političkog rivalstva unutar tadašnje vladajuće koalicije oko kontrole nad ključnim instrumentima vlasti**. Stoga je ovaj proces u brojnim aspektima sproveden na prilično mehanički način, a nije bio planiran sa pažnjom dovoljnom za tako složenu i važnu promjenu.

Nova Vlada Crne Gore ne treba da ponovi greške njenih prethodnika, pa stoga treba da podrži **punu profesionalnu i operativnu samostalnost policije stvaranjem uslova za njeno djelotvorno funkcionisanje kao stručno i operativno samostalne i nepristrasne javne službe**. Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da bude zaduženo za postavljanje strateških ciljeva, podršku policiji u sticanju resursa da ih ostvari, nadziranje da li policija ispunjava postavljene ciljeve i nadzor nad njom u ime izvršne grane vlasti. Ministarstvo treba da zadrži važne nadležnosti u oblastima unutrašnje kontrole, profesionalnih standarda, upravljanja ljudskim resursima, finansijskog upravljanja i strateškog planiranja. Ono, međutim, ne treba da obavlja ove stvari umjesto policije, naročito ako ono ne posjeduje ni pravi uvid u njene potrebe, niti odgovarajuću stručnost o radu policije, što je trenutno slučaj u Crnoj Gori. S druge strane, ključno je da policija ima punu profesionalnu samostalnost, a time i mogućnost da sprovodi svoje nadležnosti i postiže rezultate u skladu sa postavljenim strateškim ciljevima. **Vlada Crne Gore stoga treba da obavi dubinsku procjenu (funkcionalnu analizu) trenutnih institucionalnih i organizacionih ishoda izdvajanja Uprave policije iz Ministarstva unutrašnjih poslova i da u skladu sa njenim nalazima usvoji izvjesna prilagođavanja**. Ovim izvještajem specifikovane su ključne oblasti koje bi mogle biti predmet te funkcionalne analize i date su procjene i preporuke kojima bi se vlada mogla poslužiti prilikom donošenja važnih odluka.

**Prvi ključni nalaz ovog poglavlja jeste da je Uprava policije posle izdvajanja iz Ministarstva unutrašnjih poslova početkom 2019. godine, ostala bez vlastitih kapaciteta za strateško planiranje rada policije**. Stepennadležnosti koji je zadržan u Ministarstvu je takav da Upravi policije formalno nedostaju neki ključni instrumenti za planiranje i razvoj strategija i mjera potrebnih da bi ona djelotvorno obavljala svoj posao. Ministarstvo je zadržalo potpunu nadležnost u ovoj oblasti kroz svoj Direktorat za strateški razvoj, u kome rade civilni državni službenici bez mnogo policijske ekspertize. Da bi na pravi način stekli razumijevanje policijske organizacije, trebalo bi da dobiju odgovarajuću obuku („orijentacioni kurs“) o policiji uopšte, a posebno o Upravi policije.

Davanje strateških smjernica policiji ne treba brkati sa upravljanjem njenim aktivnostima. **Uprava policije treba da izgradi vlastiti kapacitet za strateško planiranje**, odvojeno od Ministarstva unutrašnjih poslova, koji bi bio zadužen za ova pitanja (poput planiranja ljudskih resursa, uključujući policijsku obuku i profesionalni razvoj) i koji bi trebalo da odgovara neposredno direktoru policije. Takvi kapaciteti za strateško planiranje mogu se izgrađivati na iskustvima bivše Jedinice za strateško planiranje, koja je imala važnu ulogu u reformi policije tokom njene prve decenije, a koju je OEBS tada opisao kao motor tog procesa.

Ministarstvo unutrašnjih poslova ostaje nadležno za **nadzor nad policijom** ispred izvršne grane vlasti, kroz dvije svoje organizacione jedinice: Direktorat za nadzor i Odjeljenje za unutrašnju kontrolu

policije. Zadaci Direktorata za nadzor su, na ovaj ili onaj način, povezani sa održavanjem profesionalnih standarda u radu policije. On međutim nije sasvim opremljen za tu svrhu; od 35 sistematizovanih radnih mjesta u njemu, 22 su određena za policajce, a 13 za civilne državne službenike. U stvarnosti, izvjestan broj policijskih radnih mjesta popunjen je civilnim državnim službenicima bez ikakvog policijskog iskustva.

U okviru svoje Službe za informaciono-komunikacione tehnologije, bezbjednost i sisteme tehničkog nadzora, **Ministarstvo unutrašnjih poslova zadržalo je strateški nivo informacionih sistema koje koristi Uprava policije. To uključuje i upravljanje policijskim bazama podataka**, kao što su: Evidencija krivičnih djela, počinilaca i oštećenih u krivičnim djelima, Evidencija daktiloskopiranih lica (AFIS), Baza podataka o DNK (CODIS), Evidencija lica i predmeta za kojima se traga, Evidencija događaja i postupanja po njima, Evidencija lica lišenih slobode, Evidencija oduzetih predmeta, Kontrola prelaska državne granice, Registar boravka stranaca do 90 dana, Evidencija prekršaja javnog reda i mira i Evidencija saobraćajnih nezgoda. Pored toga što su ove baze podataka definisane kao policijske u nekoliko zakona (Zakon o unutrašnjim poslovima, Zakon o javnom redu i miru, Zakon o strancima, Zakon o graničnoj kontroli i Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima), upravljanje policijskim bazama podataka u rukama policije je uobičajena praksa u mnogim zemljama (čak i kada je policija sastavni dio ministarstva), kao i imperativ za međunarodnu policijsku saradnju. Centar za informacionu bezbjednost i obradu podataka Uprave policije nadležan je samo za održavanje opreme i programa i za pružanje korisničke podrške, a nema ulogu u osmišljavanju i razvoju arhitekture informacionih sistema koje policija koristi. **Stoga je potrebno da Uprava policije preuzme vođenje ovih evidencija i da bude u potpunosti kadra da razvija i samostalno održava vlastite informatičke kapacitete koji se koriste isključivo u operativne policijske svrhe.** Izuzev izvršnog nadzora zakonitosti i svrsishodnosti rada policije, nema potrebe da Ministarstvo unutrašnjih poslova u ovome ima neku drugu ulogu.

Organizaciona struktura Uprave policije na centralnom nivou prilično je razvijena, više nego što je to potrebno jednoj relativno maloj policijskoj službi. Broj sektora, na čijem čelu stoje pomoćnici direktora policije, bezmalo je udvostručen poslije izdvajanja Uprave policije iz Ministarstva unutrašnjih poslova: (1) Sektor policije opšte nadležnosti (tj. uniformisana policija), (2) Sektor kriminalističke policije, (3) Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, (4) Sektor granične policije, (5) Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata, (6) Sektor specijalne policije i (7) Sektor za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Osmi pomoćnik direktora policije koordiniše rad četiri organizacione jedinice za podršku: (1) Odsjek za telekomunikacije i elektronsku tehnologiju, (2) Centar za informacionu bezbjednost i obradu podataka (IT centar), (3) Služba za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove i (4) Služba za finansijske, opšte i pomoćne poslove. **Okosnicu organizacionog konsolidovanja Uprave policije mogla bi činiti četiri temeljna sektora, koji bi predstavljali tri glavna vida policijskog rada (Sektor policije opšte nadležnosti, Sektor kriminalističke policije i Sektor granične policije) i njihovu upravnu, tehničku i logističku podršku (Sektor za ljudske resurse, finansijske i tehničku podršku).** Vlada bi trebalo da razmotri ponovno spajanje Sektora za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije sa Sektorom kriminalističke policije, prebacivanje poslova Sektora za obezbjeđenje ličnosti i objekata i Sektora specijalne policije redovnoj policiji, kao i analizu statusa Sektora za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, kako bi to bila funkcionalna i operativno samostalna finansijska obavještajna jedinica, što bi se temeljilo na analizi njenog učinka. Organizacione jedinice za podršku trebalo bi **konsolidovati u novi Sektor za ljudske resurse, finansijske i tehničku podršku.**

Uprava policije je **teritorijalno organizovana** u osam centara bezbjednosti (na regionalnom nivou), koji su dalje podijeljeni na 10 odjeljenja bezbjednosti (u opštinama srednje veličine) i četiri stanice policije (u najmanjim opštinama). Uzimajući u obzir raspodjelu krivičnih djela, prekršaja i saobraćajnih nezgoda, kao i pitanje odgovarajućeg angažmana ljudstva, bilo bi uputno razmotriti smanjenje broja centara bezbjednosti na četiri (Sjever, Centar, Primorje i Podgorica). To bi moglo ići ruku pod

ruku sa centralizovanjem funkcija koje trenutno obavlja 21 lokalna dežurna služba u jedan Operativno-komunikacioni centar. Važno je, međutim, naglasiti da bilo koja potencijalna teritorijalna reorganizacija kroz centralizaciju upravljanja ne smije ishodovati odvajanjem policije od građana i zajednica širom Crne Gore, niti ići nauštrb pristupačnosti policijskih usluga i razvoju policije u zajednici. Pored pitanja veličine teritorijalnih jedinica Uprave policije, jednako važan aspekt teritorijalne organizacije policije jeste i odgovarajuća operativna decentralizacija u donošenju odluka. To će iziskivati razvoj mjera i procedura koje bi operativnu autonomiju učinile standardom. Ovo prvenstveno treba da podrazumijeva održivi prenos ovlašćenja nad pitanjima koja se posebno tiču rada policije u zajednici.

**Drugi ključni nalaz jeste da postoji stalni manjak ljudstva za mnoge policijske dužnosti, uprkos činjenici da Crna Gora ima jedan od najvećih udjela policajaca u odnosu na broj stanovnika** (sa jednim policajcem na 141 stanovnika, Crna Gora je na drugom mjestu u Evropi, iza Monaka). Ovo predstavlja teret za Crnu Goru i njen budžet, dok ishodi u pogledu postizanja rezultata u onome za šta je policija zadužena nisu uvijek efikasni. Činjenica da takva preglomazna služba ima probleme zbog nedostatka osoblja ukazuje na strukturne probleme u upravljanju ljudskim resursima: neodgovarajuća obuka novozaposlenih, smanjivanje broja zaposlenih bez odgovarajućeg planiranja i manjak kapaciteta za upravljanje ljudskim resursima u Upravi policije. Mijenjanju veličine policijske službe treba pristupiti pažljivo i tek nakon temeljne funkcionalne analize u čitavoj Upravi policije. Neophodno je da ovaj proces bude transparentan i da svi zaposlenima što prije budu pružene odgovarajuće informacije o njemu što je prije moguće, kao i jasno definisan period za prilagođavanje promjenama (godinu do dvije). Učinkovita integracija viška zaposlenih u društvo morala bi obuhvatiti ne samo novčanu naknadu, već i profesionalnu prekvalifikaciju i početne kredite i grantove za mala preduzeća. To će zahtijevati zajedničke napore Uprave policije, Ministarstva unutrašnjih poslova i Vlade Crne Gore, koji bi takođe trebalo zatražiti međunarodnu podršku za ovaj proces.

Uprava policije nema dovoljno kapaciteta u oblasti **planiranja i upravljanja ljudskim resursima**, nego u velikoj mjeri zavisi od Direktorata za strateški razvoj Ministarstva unutrašnjih poslova. Služba za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove Uprave policije pa nema resurse da se uključi u planiranje ljudskih resursa i podršku karijernom razvoju policajaca. Ovu Službu treba ojačati – kako u pogledu osoblja, tako i u pogledu jačanja kapaciteta za bavljenje upravljanjem ljudskim resursima. Ona takođe treba da blisko sarađuje sa kapacitetima Uprave policije za strateško planiranje.

Uspjeh osnovne policijske obuke potkopan je posljednjih godina prijemom nekoliko stotina policajaca koji su završili **skraćenu osnovnu policijsku obuku** u trajanju od samo četiri mjeseca, na koji su nerijetko primani zbog političke lojalnosti. Pored toga, izvjestan broj ljudi sa univerzitetskom diplomom, a bez policijskog iskustva, zaposlen je ne samo na početnom nivou, već i na višim položajima, što je u nekim slučajevima bilo kroz politički motivisana imenovanja. Nužno je da sve **procedure zapošljavanja i odabira** jamče transparentan, jednakopravan i na zaslugama zasnovan postupak.

**Osnovna policijska obuka** na Policijskoj akademiji jedan je od ključnih uspjeha cijelog procesa reforme policije u Crnoj Gori, a njene novozaposlene polaznike uglavnom prilično pozitivno doživljavaju i građani i policijske starješine koje su im pretpostavljene poslije obuke. Prema sadašnjoj postavci, Uprava policije nema stvarnog uticaja na prijem novih polaznika, kao ni na planove i programe obuke. Posljedica institucionalnog izdvajanja Policijske akademije iz Uprave policije jeste da Akademija ne dobija uvijek jasne i sistemske informacije o tome kakve su vrste specijalizovane obuke potrebne organizacionim jedinicama Uprave. Policijska akademija razvila je program **obuke za rukovođenje**, ali ona nikada nije ugrađena u njen redovni program, jer se ne finansira iz budžeta Uprave policije. Postojeći sistem upisa iziskuje poboljšanja u rješavanju manjkavosti u raznolikosti i reprezentativnosti policije. **Policijska akademija treba da ponovo bude integrisana u strukture za sprovođenje zakona**, tako što bi postala dio Uprave policije ili Ministarstva unutrašnjih poslova. Obuka za rukovođenje (za različite rukovodeće nivoe) treba da postane redovni uslov za obavljanje svih rukovodećih dužnosti u Upravi policije.

Uprava policije treba da izradi **plan za uklanjanje prepreka zadržavanju žena** na policijskim poslovima, za njihov pristup svim radnim mjestima u Upravi policije, kao i za njihove mogućnosti za napredovanje. Takođe postoji potreba za sprovođenjem aktivne politike zapošljavanja i karijernog razvoja usmjerene na **različite etničke, jezičke i vjerske grupe**, jer trenutna struktura policijske službe znatno odstupa od strukture stanovništva Crne Gore. **Ocjenjivanje radnog učinka** policajaca se obavlja, ali je to rijetko kad više od puke formalnosti. Uprava policije treba da se postara da jasno budu definisane i osnovne kompetencije policajaca i kompetencije vezane za svako radno mjesto, dok policijski rukovodioci treba da budu pravilno obučeni da ocjenjuju službenike koje nadgledaju, nepristrasno i sa orijentacijom ka rezultatima. **Radna prava** policajaca predstavljaju posebno pitanje. Prethodnih godina, stotine policajaca tužile su svog poslodavca, tražeći pravičnu nadoknadu (bilo novčanu ili u slobodnim danima) koja im je uskraćivana. Potrebno je uspostaviti djelotvoran žalbeni sistem, koji bi policajcima ulivao povjerenje da ga koriste, a koji bi ih odvrćao od zloupotrebe. Još jedan važan aspekt dobrobiti policajaca je **zdravstvena zaštita**, posebno zaštita mentalnog zdravlja, za koju trenutno nema podrške. Takođe je imperativ da na rukovodeća radna mjesta dolaze, takođe preko internih konkursa, samo oni policajci koji su uspješno završili obuku za rukovođenje, koja pak odražava potrebe posla i koja je dostupna većini policajaca (ako ne i svima), a koja bi bila prilagođenja zahtjevima njihovog posla. Politička i druga tajna imenovanja na operativne pozicije moraju biti onemogućena.

## ODGOVORNOST POLICIJE

Crna Gora ima veoma složenu institucionalnu strukturu za nadzor policije, ali ona nije uvijek kadra da se na odgovarajući način bavi pitanjima u vezi sa odgovornošću policije, budući da: (a) neki djelovi sistema funkcionišu bolje od drugih, (b) oni ne saraduju uvijek dobro jedni sa drugima i (c) njihove nadležnosti nisu uvijek jasno definisane. Postojeće manjkavosti u odgovornosti policije potiču iz dva izvora – unutrašnjeg i spoljašnjeg. Ublažavanje unutrašnjih nedostataka iziskuje suštinsku posvećenost Uprave policije i Ministarstva unutrašnjih poslova, dok je za prevazilaženje spoljašnjih nužna depolitizacija rada policije.

Po ponovnom uspostavljanju Uprave policije kao samostalnog organa državne uprave, mehanizmi nadzora policije mogu se grupisati u tri kategorije: unutrašnji, djelimično unutrašnji i spoljašnji.

Pravi **unutrašnji** nadzor policije obavlja se unutar Uprave policije, kroz tri mehanizma: profesionalni nadzor nad pojedinačnim policajcima koji sprovode njihovi neposredno pretpostavljeni, nadzor nad radom organizacionih jedinica Uprave policije koji obavlja više rukovodstvo, kao i unutrašnji finansijski nadzor (dodijeljen Odjeljenju za unutrašnju reviziju Uprave policije, koje pak nikada nije uspostavljeno).

Po razdvajanju dvaju organa državne uprave 2019. godine, nadzor koji obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova može se opisati kao **djelimično unutrašnji**. Sprovodi se kroz nekoliko mehanizama – ministar, Disciplinska komisija, Etički odbor, Direktorat za nadzor i Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije (OUKP). OUKP ne primjenjuje u potpunosti svoje nadležnosti. Uglavnom postupa po pritužbama građana, dok saradnja sa drugim mehanizmima nadzora (kao što su zaštitnik ljudskih prava i sloboda ili Savjet za građansku kontrolu rada policije) u velikoj mjeri ne postoji, pri čemu OUKP rijetko proprati njihove opšte zaključke i preporuke. OUKP rijetko koristi ovlašćenje da sprovodi aktivne istrage mogućih nezakonitih djela policajaca, što iziskuje nesmetan protok takvih stručnjaka između Uprave policije i OUKP. Osoblje OUKP treba da čine vrhunski kriminalistički istražitelji, vrhunski i u smislu sposobnosti i u smislu integriteta, **što iziskuje nesmetan protok takvih stručnjaka** između Uprave policije i OUKP. OUKP mora imati sistemski pristup u realnom vremenu svim policijskim operacijama,

dokazima, bazama podataka i komunikaciji. S druge strane, potrebno je da svaki takav pristup bude zabilježen, kako bi se spriječila moguća zloupotreba podataka kojima je pristupljeno. OUKP takođe treba da ima automatski pristup i prioritet kad je riječ o upotrebi forenzičkih i specijalnih istražnih metoda, što pripada nadležnim policijskim jedinicama, budući da razvoj takvih posebnih kapaciteta isključivo za OUKP ne bi bio isplativ u slučaju relativno jedne male policijske službe. Stoga je potrebno izmijeniti Zakonik o krivičnom postupku, tako da se omogući OUKP da ih zahtijeva nezavisno i od Uprave policije i od Ministarstva unutrašnjih poslova.

**Spoljašnji nadzor policije** sastoji se od nekoliko mehanizama. Njegove najuspješnije komponente su specijalizovane NVO (kao što su MANS ili Institut Alternativa) i Savjet za građansku kontrolu rada policije, nezavisno tijelo zakonom uspostavljeno 2005. godine. Uprava policije treba da bude otvorenija za saradnju sa građanskim društvom – kako prema njegovoj stručnosti, tako i prema konstruktivnoj kritici. Ona treba da nastavi da razvija politiku otvorenosti i transparentnosti u odnosu prema javnim glasilima. Kapacitet policije za rješavanje zahtjeva za slobodnim pristupom informacijama treba značajno poboljšati, tako da bude više obučениh stručnjaka zaduženih za odgovaranje na zahtjeve, da prikupljanje podataka bude automatizovano, a vrijeme odgovora skraćeno.

Zabilježene su ozbiljni problemi u vezi sa **nepristrasnošću sudstva u predmetima vezanim za policiju**. Primjetno je da krivični postupci u kojima su policajci tužena strana obično traju duže od prosjeka. **Skupštinski nadzor značajno je unazađen tokom izvještajnog perioda**. Postojeći pravni i institucionalni okvir i kapaciteti daju dovoljan osnov za djelotvoran skupštinski nadzor nad radom policije, ali je manjkalo volje za ispitivanjem rada izvršne vlasti. Ovaj manjak nadzora posebno je škodljiv kada skupština ne obezbjeđuje političku odgovornost za teške incidente koji podrivaju povjerenje javnosti u policiju. Nadzorna ovlaštenja omogućavaju skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu da sprovodi aktivni nadzor posebno osjetljivih i visokorizičnih oblasti za koja izvršna grana vlasti ne pruža redovne izvještaje. Kada je u pitanju policija, dvije najvažnije takve oblasti su rizici od korupcije (npr. transparentnost, nabavke i upravljanje finansijskim, materijalnim i ljudskim resursima) i zakonitost upotrebe posebnih policijskih ovlaštenja (npr. upotreba sile i posebnih istražnih metoda). **Državna revizorska institucija** treba da kontroliše sve povjerljive nabavke Uprave policije. Njeni zaposleni treba da budu obučeni za nadzor drugih osjetljivih isplata, kao što su isplate za posebne operativne potrebe (poput kontrolisane dostave), kao i donacije iz privatnih izvora. Postojeće zakonodavstvo daje previše diskrecionih ovlaštenja institucijama u sektoru bezbjednosti da proglašavaju da je neka nabavka stvar nacionalne bezbjednosti, što ostavlja otvoren prostor za moguću zloupotrebu sredstava. To je, treba napomenuti, uključivalo ugovore za izgradnju, koji svakako ne moraju biti povjerljivi.

Odgovornost policije takođe predstavlja oblast od posebnog značaja za nastojanja Crne Gore da postane članica EU. Crna Gora i EU zajednički su prepoznale da se policija nalazi među oblastima posebno osjetljivim na korupciju (uz privatizaciju, javne nabavke, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo i lokalnu samoupravu), što iziskuje izradu posebnih mjera za prevenciju korupcije u policiji. Povrh toga, EU insistira na presudama za korupciju protiv zvaničnika Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, ali njih do sada nije bilo. Odgovornost policije takođe predstavlja oblast od posebnog značaja za nastojanja Crne Gore da postane članica Evropske unije (EU). U okviru pregovora o pristupanju EU, u pregovaračkom poglavlju 23 (*Pravosuđe i temeljna prava*) utvrđene su tri prioritetne oblasti u vezi sa odgovornošću policije, potom ugrađene i u Akcioni plan za postizanje ciljeva iz ovog poglavlja:

1. Prevencija korupcije – primjenom Plana integriteta, izgradnjom kapaciteta i opremanjem;

2. Borba protiv korupcije u policiji – istragama, krivičnim gonjenjem i presudama u slučajevima korupcije koje prijave građani, NVO, mediji i Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije, uključujući slučajeve korupcije u policiji na visokom nivou, kao i kampanjama za podnošenje takvih prijava; i
3. Istraga torture i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.

Rukovodstvo policije treba da se pozabavi široko rasprostranjenom percepcijom da je policija korumpirana, povezana sa organiziranim kriminalom i nekažnjiva, objavljivanjem rezultata istraga korupcije, mjerama koje građani mogu preduzeti u ublažavanju rizika i preduzimanjem sveobuhvatne analize rizika. Analizom rizika treba identifikovati situacione mogućnosti za korupciju, tj. radna mjesta i policijske poslove najosjetljivije na korupciju, kao i organizacione procese podložne koruptivnom ponašanju (npr. povjerljive nabavke, netransparentna unaprjeđenja), a to treba da prate odgovarajuće mjere prevencije i sankcionisanja.

## RAD POLICIJE U ZAJEDNICI

Od 2008. godine rad policije u zajednici uveden je širom Crne Gore, što je dalo pozitivne rezultate. Međutim, uprkos tim dobrim temeljima, posljednjih godina došlo je do nazadovanja. Bez kontinuiranog ulaganja u ovaj način rada, dobra praksa je izgubljena penzionisanjem nekih specijalizovanih kontakt policajaca, dok su drugi premješteni na druge dužnosti. To osjećaju i građani, koji izražavaju nezadovoljstvo zbog vidnog smanjenja prisustva policije u javnosti, smatrajući da to policiju umanjuje sposobnost da odgovori na potrebe zajednice i da koči njen rad na prevenciji kriminala, što pak doprinosi slabljenju opšteg nivoa javne bezbjednosti i sigurnosti.

Trenutna situacija može biti poboljšana bez većih poteškoća, ali to bi iziskivalo snažnu i neprestanu posvjećenost. Obnova rada policije u zajednici treba da se gradi na pozitivnim iskustvima i vidljivom uspjehu iz (vrlo skorije) prošlosti i može joj se pristupiti u dvije faze.

U **prvoj fazi** treba da dođe do **obnove uspostavljanja rada policije u zajednici širom zemlje**, raspoređivanjem kontakt policajaca. Ovo treba započeti odgovarajućim jačanjem Odsjeka za prevenciju i rad policije u zajednici u okviru Sektora za opšte nadležnosti Uprave policije. Njegovi članovi treba da dobiju odgovarajuću obuku, kontinuirano izlaganje međunarodnim iskustvima i najboljoj praksi, kao i budžet za podršku kontakt policajcima i njihovim starješinama na terenu. Konačno, rukovodstvo Uprave policije treba da osigura da ovaj Odsjek ima i jasne nadležnosti i odgovarajuće resurse.

Obnova rada policije u zajednici treba započeti pažljivim planiranjem ljudskih resursa – prvenstveno za **dodatne kontakt policajce i njihove starješine**. Njihov izbor treba proširiti tako da obuhvati znatno više žena i pripadnika različitih etničkih, vjerskih i jezičkih grupa, kako bi bio što reprezentativniji. Ovi kontakt policajci bi trebalo da budu odgovarajuće obučeni prije raspoređivanja u područja u kojima će raditi. Konačno, svi policajci širom Uprave policije, svih činova, treba da dobiju stručnu orijentaciju o radu policije u zajednici, tako da njegove vrijednosti budu interiorizovane i ugrađene u cijeloj policiji.

**Druga faza** budućeg razvoja podrazumijevala bi **ugrađivanje i uključivanje rada policije u zajednici u kompletnu policijsku službu**. Rad policije u zajednici ne treba da bude izolovan, nego valjano integrisan u sve aspekte rada policije. Usklađeni napori iziskivali bi da se Odsjeku za prevenciju i rad policije u zajednici omogući da koordiniše i podržava takav rad u drugim djelovima Uprave policije, posebno u saobraćajnoj i graničnoj policiji. Takođe je od presudne

važnosti poboljšanje koordinacije različitih djelova policije, kao i između policije i drugih relevantnih organa na lokalnom nivou. Ova faza treba da sadrži razvoj zvanične politike rada policije u zajednici, operacionalizovane kroz priručnik za policajce koji sprovode rad policije u zajednici. Buduća politika policije u zajednici takođe bi trebalo da sadrži informacije za policijske rukovodioce, koje se tiču pitanja kao što su kriterijumi za odabir kontakt policajaca, kontakt područja i metodi ocjenjivanja.

Kako bi bilo osigurano da rad policije u zajednici bude podudaran ključnim sigurnosnim i bezbjednosnim pitanjima lokalnih zajednica, valjalo bi razmotriti uspostavljanje mehanizama za **lokalno partnerstvo** sa drugim ustanovama. Povrh toga, bilo bi dobro da lokalna partnerstva budu institucionalizovana u obliku **opštinskih savjeta za bezbjednost**. Vođenje njihovog rada treba da bude na opštinama, dok bi ih Uprava policije inicirala kroz sistemski pristup za cijelu zemlju. U tu svrhu trebalo bi inicirati partnerstvo sa Zajednicom opština Crne Gore.



# SPISAK PREPORUKA

## INSTITUCIONALNI OKVIR ZA REFORMU POLICIJE

1. Pravni status Uprave policije i njen položaj u sistemu državne uprave treba da budu takvi da ona bude profesionalno i operativno samostalna i slobodna od političkog uticaja.
2. Bilo kakve potencijalne institucionalne i organizacione promjene statusa policije u državnoj upravi, u budućnosti bi trebalo sprovoditi isključivo na osnovu analitički identifikovanih potreba i temeljno planiranih procesa upravljanja promjenama. Posebni interesi političkih stranaka nikada ne smiju da budu njihov razlog, a policija treba da bude zaštićena od takvog upliva.
3. Postojeći institucionalni i organizacioni ishodi izdvajanja Uprave policije iz Ministarstva unutrašnjih poslova iziskuju temeljno preispitivanje, što bi u konačnom moglo dovesti do jednog broja institucionalnih i organizacionih prilagođavanja.
4. Uprava policije treba da bude u potpunosti osposobljena da samostalno upravlja svojim informacionim sistemima i policijskim bazama podataka, kao i da preuzme takve sisteme i baze koje se i dalje nalaze u Ministarstvu unutrašnjih poslova, pri čemu Ministarstvo treba da zadrži izvršni nadzor zakonitosti i svrsishodnosti.
5. Uprava policije treba da posjeduje vlastiti kapacitet za strateško planiranje, odvojeno od Ministarstva unutrašnjih poslova, neposredno odgovoran direktoru policije. Takva organizaciona jedinica treba da bude uspostavljena po uzoru na nekadašnju Jedinicu za strateško planiranje, koja je imala veliku ulogu tokom prve decenije reforme policije u Crnoj Gori.
6. Radna mjesta u Direkciji za nadzor Ministarstva unutrašnjih poslova, koja su sistematizacijom propisana za policijske službenike, treba da popunjavaju policijski službenici, a ne civilni državni službenici kojima su data policijska zvanja, a bez prethodnog policijskog iskustva.
7. Pravna definicija Uprave policije i spisak njenih poslova treba da budu promijenjeni tako da odražavaju prirodu policijske službe.
8. Okosnicu organizacionog konsolidovanja Uprave policije treba da čine četiri temeljna sektora, koji bi predstavljali tri glavna vida policijskog rada i njihovu podršku (upravnu, tehničku i logističku): (1) Sek-

- tor policije opšte nadležnosti, (2) Sektor kriminalističke policije, (3) Sektor granične policije i (4) Sektor za ljudske resurse, finansije i tehničku podršku. Posljednji među njima treba (ponovo) formirati radi konsolidovanja upravljanja ljudskim i finansijskim resursima i tehničke podrške, kao nepolicijsku komponentu Uprave policije neophodnu za podršku radu policije.
9. Potrebno je razmisliti o ponovnom integrisanju Sektora za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije sa Sektorom kriminalističke policije.
  10. U slučaju da Vlada Crne Gore za sada ne promijeni političku odluku i zadrži Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u postojećem statusu, kako bi međunarodno i lokalno pokazala svoju posvećenost u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, preporučivo je da srednjoročno ili dugoročno planira njeno spajanje sa Sektorom kriminalističke policije.
  11. Broj policajaca koji rade na obezbjeđenju ličnosti i objekata treba da bude smanjen, kako bi više ljudskih resursa bilo oslobođeno za obavljanje redovnih policijskih zadataka.
  12. Zaštita zvaničnika treba da bude preispitana i korišćena samo ako je srazmerna utvrđenim prijetnjama po njihovu bezbjednost.
  13. Rutinsko obezbjeđenje većine državnih zgrada i objekata, uključujući i one koji pripadaju Upravi policije, ne treba da se obavlja neracionalnim korišćenjem kvalifikovanih policajaca, nego manje kvalifikovanog osoblja preduzeća za obezbjeđenje.
  14. Za zaštitu objekata pravosuđa ne treba da bude odgovorna Uprava policije, nego Ministarstvo pravde.
  15. Po oslobađanju velikog broja pripadnika Sektora za obezbjeđenje ličnosti i objekata za obavljanje redovnih policijskih zadataka, preostali dio treba da bude integrisan ili (a) u Sektor policije opšte nadležnosti ili (b) u Centar bezbjednosti Podgorica.
  16. Sektor specijalne policije treba da bude demilitarizovan i u punoj mjeri integrisan u policijsku službu. Pored njegovanja policijskih vrijednosti i kulture, to bi podrazumijevalo i da njegovo osoblje obavlja redovne policijske dužnosti i bude uključeno u rad u zajednici, kada ne obavlja svoje specijalizovane zadatke ili ne pohađaju specijalnu obuku.
  17. Specijalna policija treba da bude popunjavana isključivo iz redova policajaca, a ne neposredno iz građanstva, nego tek nakon obaveznog minimuma godina provedenih na drugim policijskim poslovima.
  18. Postojeće dvije posebne jedinice policije treba da budu ili (a) u potpunosti spojene ili (b) da imaju jasno razdvojene opise poslova.
  19. Djelovi redovne uniformisane policije treba da budu odgovarajuće obučeni i opremljeni za obavljanje nekih od zadataka koji su trenutno dodijeljeni u nadležnost Sektora specijalne policije (kao što je obezbjeđivanje javnih okupljanja, poput velikih sportskih događaja).
  20. Potrebno je razmotriti konsolidovanje kapaciteta specijalnih snaga Crne Gore prekomandom dijela visokospecijalizovanog osoblja iz policije u vojsku.
  21. Potrebno je da Vlada Crne Gore analizira i razmotri svoju odluku o integrisanju nacionalne Finansijske obavještajne jedinice u Upravu policije. U tome treba da je vode dva načela: (1) međunarodni status FOJ i (2) ocjena rezultata postignutih na polju sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Ako se odluči da FOJ ostane dio Uprave policije, potrebno je da njen nepolicijski karakter bude jasno istaknut, a da njenog rukovodioca i dalje imenuje Vlada.
  22. Postojeća teritorijalna podjela Uprave policije u osam centara bezbjednosti mogla bi biti konsolido-

- vana kroz tri (sjever, centar i jug) ili četiri (sjever, centar, jug i Podgorica) policijska regiona. Važno je, međutim, da bilo kakva potencijalna teritorijalna reorganizacija kroz centralizaciju upravljanja policijom ne ishoduje njenim odvajanjem od građana i zajednica širom Crne Gore, niti naškoditi razvoju rada policije u zajednici. Bez obzira na organizaciju rada, građanstvo Crne Gore ne smije biti lišeno prisustva svoje policije.
23. Kapaciteti dežurnih operativnih službi treba da budu konsolidovani kroz njihovu centralizaciju odgovarajućom tehnološkom nadogradnjom i dodatnom obukom operatera. Crna Gora bi u konačnom trebala da izgradi jedinstveni komunikacioni centar za sve hitne službe: policiju, vatrogasce, hitnu pomoć i pomoć na moru.
  24. Upravljačka struktura mnogih djelova Uprave policije i dalje je prilično hijerarhijska, a u mnogim slučajevima starješine rukovode radom tek nekolicine službenika. Takvu „vertikalnu” organizacionu strukturu potrebno je postepeno zamijeniti „ravnijom”, sa manje starješina koji rukovode većim brojem policajaca.
  25. U sklopu teritorijalne reorganizacije Uprave policije, potrebno je usvojiti i formalizovati politiku veće decentralizacije operativnog odlučivanja, na održiv način, uz supsidijarnost kao vodeće načelo. To bi prvenstveno podrazumijevalo održivi prenos ovlašćenja na organizacione jedinice regionalnog i opštinskog nivoa po pitanjima koja se posebno odnose na rad policije u konkretnoj zajednici.
  26. Uprava policije treba da ima potpunu profesionalnu autonomiju u planiranju i upravljanju ljudskim resursima, nezavisno od Ministarstva unutrašnjih poslova.
  27. Postoji potreba za jačanjem kapaciteta i djelotvornim mandatom Službe za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove. Ona treba da bude kadra da razvija strategije upravljanja i razvoja ljudskih resursa i planova karijernog razvoja. Ovo treba da se radi u tijesnoj saradnji s Odjeljenjem za analitiku i unapređenje rada policije.
  28. Uprava policije treba da smanji i racionalizuje broj zaposlenih, ali tek po temeljnoj funkcionalnoj analizi, koja treba da obuhvati čitavu upravu policije, a pod zajedničkim vođstvom Službe za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove i Odjeljenja za analitiku i unapređenje rada policije. Informacije o ovom važnom procesu treba što prije da budu dostavljene svim zaposlenima, kojima treba dati odgovarajuće vrijeme za prilagođavanje promjenama.
  29. Po donošenju odluka o smanjenju broja zaposlenih na osnovu funkcionalne analize, ono treba da bude praćeno odgovarajućim socijalnim programom. Djelotvorno integrisanje viška zaposlenih u društvo ne treba da obuhvata samo finansijsku nadoknadu, nego i profesionalnu prekvalifikaciju i kredite i donacije za pokretanje privatnog posla. Ovo će iziskivati zajednički napor Uprave policije, Ministarstva unutrašnjih poslova i Vlade Crne Gore, koja takođe treba da traži međunarodnu podršku za ovaj proces.
  30. Jedini način za sticanje zvanja policijskog službenika treba da bude kroz završetak Policijske akademije. Svi svršeni polaznici treba da počnu karijeru kao uniformisani policajci, kao i da provedu izvjestan minimalni period na pozoričkim i patrolnim dužnostima u svakodnevnom kontaktu sa zajednicom, prije nego što im se omogući da se prijave na druge dužnosti. Od ovoga mogu biti izuzeti forenzičari.
  31. Potrebno je razviti objektivni i na rezultatima zasnovan sistem ocjenjivanja rada zaposlenih, od kojeg bi koristili imala i Uprava policije kao ustanova i njeni zaposleni.
  32. Sva slobodna radna mjesta treba da budu popunjena kroz otvoreni proces prijavljivanja unutar Uprave policije. Ona treba da budu interno oglasna, a svi kandidati testirani, dok bi oni koji uđu u užu izbor izašli pred komisiju sastavljenu od starješina i predstavnika Službe za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove. Politička i druga tajna imenovanja na rukovodeće pozicije treba da budu zabran-

- jena. Ključno je da svi postupci odabira garantuju transparentan, ravnopravan, predvidiv i na zaslugama zasnovan postupak.
33. Imenovanje na rukovodeća mjesta treba da bude uslovljeno uspješno završenom obukom za rukovođenje. Program obuke za rukovodioce treba da bude izrađen tako da odražava potrebe posla i da omogući fleksibilno izvođenje obuke u skladu sa radnim zahtjevima većine policijskih službenika.
  34. Aktivnija politika zapošljavanja i karijernog razvoja žena i različitih etničkih, jezičkih i vjerskih grupa potrebna je za napredak ka reprezentativnijoj policijskoj službi, kadroj da se bavi pitanjima koja su bezbjednosno i sigurnosno specifična za različite segmente stanovništva Crne Gore.
  35. Potrebno je da Uprava policije sačini plan za otklanjanje prepreka za zadržavanje žena na policijskim poslovima, za dostupnost svih radnih mjesta širom Uprave policije ženama, kao i za njihovo napredovanje u službi.
  36. Dobrobit policijskih službenika treba da postane prioritet rukovodstva Uprave policije. Ovo treba da obuhvati kako poštovanje njihovih radnih prava, tako i odgovarajuću zdravstvenu zaštitu, sa naglaskom na mentalno zdravlje.
  37. Nedavno uspostavljeni sistem „osoba od povjerenja“, iskusnih i pouzdanih kolega kojima se policajci mogu obratiti u povjerenju, treba da bude dalje podržan, prevashodno osnaživanjem zaposlenih kojima je to dodijeljeno kroz obuku kako da adekvatno pomognu kolegama koje se obrate za pomoć i podršku. Imenovane osobe od povjerenja treba da budu adekvatno nagrađene za obavljanje ove dužnosti pored svog redovnog policijskog posla.
  38. Nastavno osoblje Policijske akademije treba da bude kontinuirano podržavano kako bi cijelo ovladalo načelima obrazovanja odraslih, praktičnim policijskim iskustvom, kao i kako bi moglo da koristi relevantnu literaturu na stranim jezicima. Naročito je važno da ovaj posao u svakom pogledu bude smatran prestižnim, kako bi najkompetentniji policijski stručnjaci bili privučeni da drže nastavu na Policijskoj akademiji.
  39. Potrebno je da Uprava policije uloži napore da unaprijedi sistem profesionalnog mentorstva polaznika Policijske akademije i novozaposlenih policajaca. Sami mentori treba da budu posebno obučeni za ovako važnu ulogu i da dobiju dodatnu naknadu povrh svojih redovnih primanja. Ova dužnost treba da bude prestižna u svakom smislu, tako da se iskusni i kompetentni policajci rado prijavljuju za nju, a ne da im ona bude naprosto nametnuta.
  40. Policijska akademija treba da bude integrisana u strukturu Uprave policije, ili makar Ministarstva unutrašnjih poslova.
  41. Trenutno neodgovarajući sistem afirmativne akcije pri upisu na osnovnu policijsku obuku Policijske akademije treba da prestane, a umjesto njega treba uspostaviti novi sistem kojim će biti osigurana raznolikost i reprezentativnost policijske službe. Policijska akademija i Uprava policije treba da zajednički organizuju ciljne i prilagođene kampanje za privlačenje većeg broja žena i pripadnika različitih etničkih grupa i da tako unaprijede raznolikost i reprezentativnost i polaznika i policijske službe.
  42. Uprava policije treba da razvije sistemski pristup u sprovođenju obuke za rukovođenje, koja bi bila redovni uslov za napredovanje na rukovodeće pozicije.
  43. Specijalizovana obuka treba da bude unaprijeđena boljom saradnjom Službe za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove i rukovodilaca organizacionih jedinica širom Uprave policije u odabiru polaznika i specifikaciji potreba za obukom, kako bi bile adresirane potrebe posla i planovi karijernog razvoja. Postoji potreba za jasnim procedurama u vezi sa iskazivanjem potreba za obukom, kako bi Policijska akademija mogla da osmisli odgovarajuće kurseve.

44. Korišćenje policijskih resursa (poput vozila i goriva) u privatne svrhe visokog rukovodnog kadra treba odmah da prestane i da bude strogo kontrolisano. Uprava policije treba da proda višak vozila.
45. Donacije treba da se primaju samo ako su u skladu sa planiranim potrebama policijske službe.
46. Policija ne treba da prima donacije iz privatnih izvora, jer to može da dovede do neželjenog uticaja privatnih interesa na rad policije.
47. Potrebno je podstaći i razvijati decentralizovan pristup budžetskom planiranju i učiniti ga održivim. Planiranje budžeta treba da bude obavezan dio obuke za rukovođenje, a potrebno je izraditi standardizovane obrasce za izradu predloga budžeta, u kojima bi organizacijske jedinice mogle unijeti svoje zahtjeve na početku budžetskog ciklusa. Planiranje budžeta takođe treba da bude u tijesnoj vezi s opštim planiranjem u Upravi policije i da postane njegov redovni dio.
48. Nabavku nove opreme ne treba sprovoditi od slučaja do slučaja, nego na osnovu procjene i planiranja. Transparentnost postupaka nabavki treba da bude osigurana javnim tenderima i pod nadzorom Skupštine, Državne revizorske institucije, Ministarstva unutrašnjih poslova i javnosti.
49. Neselektivnu i netransparentnu upotrebu posebnih postupaka za nabavke treba odmah ukinuti i uspostaviti strožiji finansijski nadzor.
50. Zakonom o javnim nabavkama propisati: (1) obavezu sačinjavanja Plana povjerljivih nabavki, uz propisani minimum podataka (npr. predmet nabavke, procijenjena vrijednost, procedura koja se primjenjuje); (2) obavezu dostavljanja ovih planova skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu na upoznavanje i mišljenje i Vladi na usvajanje; (3) obaveza sačinjavanja izvještaja o povjerljivim nabavkama sa relevantnim podacima o svakoj od njih (tj. predmet nabavke, procijenjena i izvršena vrijednost, primijenjena procedura i broj ponuda); (4) obaveza dostavljanja godišnjih izvještaja o povjerljivim nabavkama skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu na upoznavanje i mišljenje i Vladi na usvajanje i (5) procedure koje se mogu primijeniti za nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, način prikupljanja i vrednovanja prikupljenih ponuda i kriterijumi za vrednovanje ponuda.
51. Potrebno je uspostaviti sistem kontinuirane nezavisne revizije učinka i finansija.

## **ODGOVORNOST POLICIJE**

52. Neophodno je da policija bude u potpunosti depolitizovana i oslobođena političkog uticaja.
53. Svi mehanizmi nadzora policije treba da sarađuju, da se među sobom koordinišu i da razmjenjuju nalaze i preporuke.
54. Odjeljenje za analitiku i unapređenje rada policije Uprave policije i savjetnik direktora policije treba da imaju veoma aktivnu ulogu u izradi profesionalnih standarda i drugih instrumenata potrebnih za stručni nadzor nad organizacionim jedinicama i pojedinačnim policajcima.
55. Svaki policajac osuđen za izvršenje krivičnog djela treba da bude podvrgnut i disciplinskom postupku. Ta dva postupka su neodvojiva i tu nije riječ o dvostrukom suđenju za istu stvar.
56. Policijske starješine treba da budu u stanju da se bave manje ozbiljnim disciplinskim pitanjima svojih podređenih i ne treba da ih upućuju na Etički odbor.
57. Unutrašnja kontrola policije tiče se organizacije policije koja je u stanju da kontroliše samu sebe, zbog čega Vlada Crne Gore treba da razmotri mogućnost vraćanja Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije pod okrilje Uprave policije.

58. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije mora biti slobodno od svakog političkog uticaja i mora biti u potpunosti operativno nezavisno.
59. Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije potrebno je hitno obezbijediti odgovarajuće ljudske i tehničke resurse.
60. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije mora imati sistemski pristup u realnom vremenu svim policijskim operacijama, dokazima, bazama podataka i komunikacijama. Takav pristup ne treba da zavisi od slučaja do slučaja, niti od podnošenja zvaničnih zahtjeva, već treba da bude automatski. Svaki takav pristup treba da bude evidentiran, kako bi se spriječila moguća zloupotreba podataka kojima je pristupljeno. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije takođe treba da ima automatski pristup i prioritet kada je riječ o primjeni forenzičkih i specijalnih istražnih mjera.
61. Potrebno je izmijeniti Zakonik o krivičnom postupku kako bi Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije moglo da, nezavisno od Uprave policije i Ministarstva unutrašnjih poslova, zahtijeva primjenu specijalnih istražnih mjera.
62. Sve poslove u Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije treba oglašavati u okviru Uprave policije, koja sa svoje strane treba da garantuje da odabrani zaposleni mogu da se vrate po završetku rada na unutrašnjoj kontroli. Postupak odabira treba da osigura da samo oni policajci sa najvišim integritetom i besprekornom karijerom mogu stupiti u Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije. Uprava policije treba da propiše da angažman na poslovima unutrašnje kontrole tokom određenog perioda bude preduslov za prijavljivanje na radna mjesta na višim nivoima u kriminalističkoj policiji. Rad u Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije treba da bude smatran prestižnim, kao i potvrdom integriteta policajca. Pripadnici Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije treba da imaju značajno veća primanja od svojih kolega koji rade na sličnim nivoima u drugim dijelovima Uprave policije.
63. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije treba da se redovno konsultuje sa drugim institucionalnim mehanizmima nadzora policije i sa NVO koje se bave ljudskim pravima, kako bi analiziralo i integrisalo njihove nalaze u svoje aktivnosti.
64. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije treba da sprovodi redovne kampanje radi promovisanja svog rada i primjene preventivnih mjera. Predstavnici Odjeljenja mogu takođe da učestvuju u konsultacijama sa lokalnim zajednicama kako bi edukovali građane u njihovim pravima i o postupku podnošenja pritužbi.
65. Neophodno je da Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije zauzme aktivan stav i da istrage vodi i na sopstvenu inicijativu.
66. Od ključne je važnosti za odgovornost policije da je sudstvo u potpunosti nezavisno, nepristrasno i da funkcioniše u svim slučajevima koji uključuju pojedinačne policajce i Upravu policije kao instituciju. Odstupanje od toga može biti pogubno za povjerenje javnosti i moral policije.
67. Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu treba da bude aktivniji u nadzoru policije.
68. Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu treba da osigura odgovarajuću horizontalnu saradnju između različitih mehanizama nadzora. Potrebno je da najmanje jednom godišnje održava sjednicu sa svim mehanizmima zaduženim za prijem i istragu prijave i pritužbi, kao i za nadzor istraga koje obavljaju policija i tužilaštvo i za davanje preporuka o disciplinskom postupku ili propisivanju sankcija, zarad analiziranja djelotvornosti sistema prijave i pritužbi.
69. Crna Gora treba da nastavi da primjenjuje preporuke Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.
70. Zaposleni u Kancelariji zaštitnika ljudskih prava treba da se specijalizuju za praćenje odgovornosti

policije i u drugima oblastima osim uslova pritvora.

71. Državna revizorska institucija treba da kontroliše povjerljive nabavke koje sprovodi Uprava policije, kako bi utvrdila da li je primjena takvog postupka opravdana.
72. Zaposleni u Državnoj revizorskoj instituciji treba da budu obučeni za nadzor isplata za posebne operativne potrebe (npr. kontrolisane isporuke), kao i donacija nedržavnih ili drugih pravnih lica.
73. Uprava policije treba da bude otvorenija za saradnju sa građanskim društvom, i kad je riječ o stručnosti i kad je riječ o konstruktivnoj kritici.
74. Uprava policije treba da nastavi razvoj politike otvaranja i transparentnosti u odnosu prema javnim glasilima.
75. Crna Gora ne treba da usvoji predložene izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojima bi sektoru bezbjednosti bila data diskrecija da odlučuje o tome koje su informacije od javnog značaja.
76. Rukovodstvo policije treba da se bavi raširenom percepcijom o korupciji i vezama sa organizovanim kriminalom i nekažnjivošću, objavljivanjem istraga o korupciji, mjera koje građani mogu da preduzmu i vršenjem sveobuhvatne analize rizika. Analiza rizika treba da utvrdi situacione mogućnosti za korupciju, odnosno policijske poslove i dužnosti koji su najpodložniji korupciji, kao i procedure podložne korupciji (npr. povjerljive nabavke, netransparentna politika napredovanja u službi), što treba da bude praćeno odgovarajućim mjerama sprječavanja i kažnjavanja. Politika nulte tolerancije prema korupciji treba da bude primjenjivana i aktivno promovisana, čime se građani i policija podstiču da prijavljuju čak i slučajeve sitnog mita.
77. Neophodno je značajno unaprijediti Kapacitet policije da postupa po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, tako da postoji veći broj obučenih stručnjaka koji odgovaraju na te zahtjeve, uz automatizovanje prikupljanja podataka i skraćivanja perioda odgovaranja na zahtjev.
78. Potreban je sve aktivniji pristup nadzoru policije i drugih djelova bezbjednosnog i krivičnog pravnog sektora. U prošlosti, skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu nije nadgledao primjenu specijalnih istražnih mjera, djelotvornost sistema pritužbi, budžetska pitanja ili učešće policije u multinacionalnim operacijama.

## **RAD POLICIJE U ZAJEDNICI**

79. Ponovno uspostavljanje Uprave policije kao samostalnog organa državne uprave treba iskoristiti kao priliku za suštinsko unapređenje u oblasti rada policije u zajednici. Uprava policije treba da ponovo suštinski investira u rad policije u zajednici i da ponovo primjeni taj koncept širom Crne Gore.
80. Narednom Strategijom razvoja policije potrebno je prepoznati potrebu za obnavljanjem rada policije u zajednici. Akcionim planom za njeno sprovođenje to je potrebno operacionalizovati u konkretne aktivnosti, pokazatelje i rokove.
81. Model rada policije u zajednici koji se oslanja na kontakt-policajce treba da bude obnovljen i ponovo uveden, a zatim održavan i stalno unapređivan, kako bi se sačuvao taj djelotvoran kanal za komunikaciju sa pojedinačnim građanima u zajednici. Potrebno je ponovo uspostaviti dobru praksu dvogodišnje procjene njihovog rada, uključujući redovnu razmjenu iskustava među kontakt-policajcima na godišnjim konferencijama.
82. Odsjek za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici treba da ima odgovarajuće osoblje,

- koje treba da bude obučeno i izloženo međunarodnim iskustvima i najboljoj praksi u radu policije u zajednici. Odsjek treba da ima budžet za kontakt-policajce i njihove starješine. Rukovodstvo Uprave policije treba da osigura jasan mandat i resurse Odsjek da obavlja svoje poslove. To treba da podrazumijeva i mandat da usklađuje i podržava rad policije orijentisan ka zajednici koji sprovode i ostali djelovi Uprave policije, a ne samo Sektor policije opšte nadležnosti u kome se Odsjek nalazi.
83. Uprava policije treba da počne sa obnovom rada policije u zajednici pažljivim planiranjem ljudskih resursa – prije svega za dodatne kontakt-policajce i njihove starješine. Odabir kontakt-policajaca i njihovih starješina treba proširiti tako da obuhvati više žena i predstavnika etničkih grupa, da bi bio što reprezentativniji.
  84. Obnova rada policije u zajednici u Crnoj Gori treba naročito da se usredsrijedi na dvije ključne stvari: (a) svaka škola u Crnoj Gori treba da ima pažnju kontakt-policajaca i pristup kontakt-policajcima; (b) kontakt-policajci treba da budu aktivno prisutni u predgrađima Podgorice naseljenim Romima, dok oni raspoređeni u zajednice u kojima se govori albanski treba da pohađaju časove tog jezika.
  85. Budući razvoj rada policije u zajednici treba da cilja na njegovo uvođenje i ugradnju u sve aspekte policijskog rada, tako da taj koncept postane sastavni dio policijske kulture i etosa. Pored saobraćajne i granične policije, on prevashodno treba da se proširi na strukture koje se bave prevencijom, istragom i suzbijanjem kriminala i kriminalističko-obavještajnim radom. To treba da uključi pilot-projekte i izradu odgovarajućih procedura. Svi policajci, svih činova, treba da, kao minimum, dobiju stručnu orijentaciju o radu policije u zajednici, tako da njegove vrijednosti budu interiorizovane i ugrađene u cijeloj policiji. Takođe je neophodno unaprijediti koordinaciju između različitih djelova policije.
  86. Potrebno je uspostaviti aktivnu koordinaciju između policije i drugih nadležnih organa na lokalnom nivou, kako bi bio osiguran djelotvoran i efikasan odgovor na ključne sigurnosne i bezbjednosne izazove u lokalnoj zajednici. U tu svrhu potrebno je formirati zajedničke timove, obavljati zajedničke procjene rizika i izraditi protokole za zajedničko reagovanje na zahtjeve građana. Napredni korak bilo bi institucionalizovanje lokalnog partnerstva u vidu opštinskih savjeta za bezbjednost.
  87. Uprava policije treba da usvoji zvaničnu politiku o radu policije u zajednici i da je dalje operacionalizuje u niz instrukcija za policajce različitih činova. Buduća politika rada policije u zajednici takođe treba da sadrži informacije za starješine u pogledu kriterijuma za odabir kontakt-policajaca, određivanja kontakt-regiona, metoda ocjenjivanja itd.
  88. Rad policije u zajednici treba da bude obogaćen stvaranjem konsultativnih savjeta u okviru kojih bi zainteresovane strane saradivale u prepoznavanju i rješavanju lokalnih bezbjednosnih problema. Treba razmotriti uvođenje i razvoj institucionalizovanog partnerstva između policije i lokalne samouprave, moguće u vidu opštinskih savjeta za bezbjednost. Treba tražiti partnerstvo sa Zajednicom opština Crne Gore, čiji bi cilj bilo razvijanje platforme na nivou cijele zemlje za izgradnju kapaciteta i razmjenu iskustava i najbolje prakse.
  89. Sektor granične policije treba da nastavi sa primjenom i razvojem pristupa orijentisanog na zajednicu.
  90. Organizacija i upravljanje policijom treba da budu takvi da obezbijede održivu primjenu koncepta rada policije u zajednici širom Crne Gore, što treba da uključi dekoncentraciju odlučivanja, kao i organizacione promjene usmjerene na strukturu u kojoj manji broj starješina nadgleda više policajaca. Rad policije u zajednici i decentralizovano odlučivanje treba da budu dio obuke za rukovođenje u policiji, što treba da obuhvati razvoj vještina i sposobnosti lokalnih policijskih starješina za njihovo veće uključivanje u izradu lokalnih strategija bezbjednosti zajednice i za rad sa lokalnim inicijativama koje se tiču bezbjednosti zajednice.



# INSTITUCIONALNI OKVIR ZA REFORMU POLICIJE

Reforma policije jedan je od ključnih procesa za uspostavljanje funkcionalne vladavine prava u Crnoj Gori i njenu demokratizaciju. Funkcionalna policija u okviru modernog krivično-pravnog sektora (koji uključuje i tužilački, pravosudni i kazнено-popravni sistem) od suštinskog je značaja za uspostavljanje i obezbjeđivanje sveukupne bezbjednosti, sigurnosti i stabilnosti jedne zemlje, što je pak neophodno za njen cjelovit razvoj – društveni, ekonomski, kulturni i politički.

Dok se rad policije obično sagledava kroz one njegove aspekte koji su vidljiviji široj javnosti (poput rada policije u zajednici, borbe protiv kriminala, bezbjednosti saobraćaja ili obezbjeđivanja granice), često se zanemaruje činjenica da su one manje vidljive komponente zapravo njegova kičma. Stoga je svrha ovog poglavlja da ponudi procjenu glavnih pravaca razvoja od 2012. godine u onim oblastima sistema koja ne moraju nužno biti jezgro policijskog rada, ali su od suštinskog značaja za njegovo funkcionisanje. Ovo je obrađeno kroz djelove u kojima se analizira mjesto Uprave policije unutar krivično-pravnog i bezbjednosnog sistema Crne Gore i njene državne uprave uopšte, zatim organizacija i struktura Uprave policije, upravljanje njenim ljudskim resursima (što uključuje i policijsko obrazovanje i obuku) i njeno finansijsko upravljanje.

Prije udublivanja u ovu temu, treba istaći dva ključna nalaza istraživanja preduzetog za potrebe ovog izvještaja, jer će se analiza umnogome ticati njih.

1. Prvi ključni nalaz jeste da je Uprava policije posle izdvajanja iz Ministarstva unutrašnjih poslova početkom 2019. godine, ostala bez neposrednog uticaja na mnoge mehanizme od značaja za njen strateški razvoj, jer su oni ostali u Ministarstvu.
2. Drugi ključni nalaz jeste svojevrsni paradoks stalnog manjka osoblja za obavljanje niza policijskih dužnosti, dok Crna Gora ima jedan od najvećih odnosa broja policajaca prema broju stanovnika.<sup>4</sup>

---

4 S jednim policajcem na 141 stanovnika, Crna Gora je druga u Evropi po toj razmjeri (poslije Monaka). Uprava policije trenutno ima 4.610 zaposlenih (sistematizacijom je predviđeno 4.820). Među njima je 4.413 ovlašćenih službenih lica i 197 civilnih državnih službenika. Prema najnovijoj zvaničnoj procjeni (od 1. januara 2019. godine), Crna Gora ima 622.182 stanovnika. Vidjeti: Uprava za statistiku Crne Gore – MONSTAT (2020) *Procjene stanovništva – Podaci: Procjene broja stanovnika na 1. januar*. Dostupno: [www.monstat.org/userfiles/file/demografija/procjene%20stanovnistva/2018/procjene%20cg%20pol%20starost%201%20januar.xls](http://www.monstat.org/userfiles/file/demografija/procjene%20stanovnistva/2018/procjene%20cg%20pol%20starost%201%20januar.xls) (Pristupljeno: 15. septembar 2019. godine).

Prvi nalaz povezan je s mjestom Uprave policije unutar državnog aparata, dok je drugi prevashodno vezan za njeno unutrašnje upravljanje, što je pak djelimično i posljedica prvog nalaza.

### 1.1. UPRAVA POLICIJE UNUTAR JAVNE UPRAVE CRNE GORE

I u institucionalnom i organizacionom smislu, policija je u Crnoj Gori prošla kroz vrlo dinamičan period od 2012. godine. Početkom izvještajnog perioda, Uprava policije reintegrirana je u Ministarstvo unutrašnjih poslova, što je trajalo do početka 2019. godine, kada je ponovo uspostavljena kao samostalni organ državne uprave,<sup>5</sup> dok je Ministarstvo zadržalo neka veoma važna ovlašćenja u oblastima unutrašnje kontrole, profesionalnih standarda, upravljanja ljudskim resursima, finansijskog upravljanja i strateškog planiranja.

Ove promjene, prilično drastične u relativno kratkom periodu, bile su tek nastavak čitavog niza strukturnih promjena policijske organizacije u Crnoj Gori. U 2001. godini, na početku procesa reforme policije, što se poklapa s početkom podrške OEBS-a tom procesu, policija je bila u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova, kao njegov Sektor javne bezbjednosti.<sup>6</sup> On je 2005. godine preimenovan u Upravu policije koja je izdvojena iz Ministarstva, što je u to vrijeme predlagao i podržao OEBS, kao korak ka depolitizaciji i većoj operativnoj nezavisnosti policije kao jednog od ključnih državnih organa Crne Gore.

Ovakve institucionalne promjene dešavale su se prečesto, ali se mora istaći da to nipošto nije bilo do policije. Promjene su bile posljedica političkog uplitanja, u kojem je policija bila samo predmet odnosa i konkurencije unutar tadašnje vladajuće koalicije. Tokom čitave decenije (2006—2016), položaj ministra unutrašnjih poslova zauzimala su tri visoka funkcionera Socijaldemokratske partije (SDP). Kako je SDP bila mlađi koalicioni partner Demokratske partije socijalista (DPS), kontrola nad jednim od ključnih ministarstava bila joj je važan politički instrument. Na njeno insistiranje, Uprava policije je 2012. godine ponovo integrisana u Ministarstvo unutrašnjih poslova. Političko partnerstvo DPS i SDP okončano je, međutim, 2016. godine, posle skoro dvije decenije. Potonja se takođe rascijepila po pitanju tog partnerstva, ali je njena frakcija koja je ostala vjerna koaliciji izgubila politički uticaj koji bi joj omogućio da diktira institucionalni položaj policije. Nakon raspada koalicije, vladajuća stranka i dio opozicije formirali su privremenu vladu sa mandatom za pripremu prijevremenih parlamentarnih izbora, a dužnost ministra nekoliko mjeseci obavljao je jedan poslanik opozicije. Po prijevremenim izborima 2016. godine, DPS je ostala stožer vladajuće koalicije i prvi put poslije 2006. godine preuzela mjesto ministra unutrašnjih poslova, što je pak stvorilo političku klimu da Uprava policije ponovo postane samostalni organ državne uprave, što se i dogodilo 1. januara 2019. godine.

Ovako drastične institucionalne i organizacione promjene, koje su se događale u relativno kratkom vremenskom periodu, proizvode visok nivo stresa za jedan složen sistem sa složenim zadacima. Teško bi se moglo očekivati da one mogu imati pozitivan uticaj na rad policije, posebno ako su posljedica uplitanja interesa političkih stranaka, pa ih stoga treba izbjegavati.

\*

\* \*

5 Prema Vladinoj Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave od 6. decembra 2018. godine („Službeni list Crne Gore”, br. 87/2018, čl. 4 i 22). Na istoj sjednici, Vlada je utvrdila i odgovarajući *Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima* i uputila ga Skupštini, gdje još nije usvojen.

6 Druga komponenta Ministarstva, obavještajna (Sektor državne bezbjednosti), izdvojena je 2005. godine i uspostavljena kao Agencija za nacionalnu bezbjednost (ANB).

Tri važna aspekta drugog odvajanja Uprave policije od Ministarstva unutrašnjih poslova izdvajaju se kao nalazi istraživanja sprovedenog za ovaj Izvještaj OEBS-a i treba ih istaći:

1. Odvajanje je donijelo organizacione promjene u kojima su neki prethodno zajednički kapaciteti podijeljeni između dva organa. Među njima se najviše ističu upravljanje ljudskim resursima i informacione tehnologije.
2. Uprava policije nema pravi uticaj na strateško planiranje rada policije u Crnoj Gori, jer je Ministarstvo unutrašnjih poslova zadržalo ovu nadležnost preko svog Direktorata za strateško-razvojne poslove.
3. Ministarstvo unutrašnjih poslova ostaje nadležno za nadzor policije ispred izvršne grane vlasti, kroz dvije organizacione jedinice: Direktorat za nadzor i Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije.

Prije razdvajanja ova dva organa, Ministarstvo unutrašnjih poslova raspolagalo je kapacitetima koji su opsluživali oba. Organizacione promjene za posljedicu su imale to da su **neki od ranije zajedničkih kapaciteta sada podijeljeni** između dva organa. Među njima se posebno ističu upravljanje ljudskim resursima i informacione tehnologije. Ovo izaziva zabrinutost da bi Uprava policije mogla ostati s nedovoljno resursa za nesmetano obavljanje svojih zadataka – posebno u pogledu kapaciteta za podršku, koji sami nisu policijski, ali bez kojih bi rad policije bio nemoguć. Opšti zaključak istraživanja sprovedenog za potrebe ovog Izvještaja jeste da je postupak razdvajanja bio prilično mehanički u mnogim aspektima i da upravljanje promjenama nije planirano s dovoljno pažnje za ovako složen i značajan proces. Opšta preporuka bila bi da postojeći institucionalni i organizacioni ishodi izdvajanja Uprave policije iz Ministarstva unutrašnjih poslova iziskuju temeljno preispitivanje (funkcionalnu analizu), što bi u konačnom vodilo izvjesnom broju prilagođavanja.

U okviru svoje Službe za informaciono-komunikacione tehnologije, bezbjednost i sisteme tehničkog nadzora, **Ministarstvo unutrašnjih poslova zadržalo je strateški nivo informacionih sistema koje koristi Uprava policije.** Tokom razdvajanja ova dva organa, dio zaposlenih ove Službe prešao je iz Ministarstva u Upravu policije, u njen Centar za informacionu bezbjednost i obradu podataka. Opseg nadležnosti novoformiranog Centra ograničen je na održavanje opreme i programa i na korisničku podršku u okviru Uprave policije, a ne uključuje ulogu u osmišljavanju i razvoju arhitekture informacionih sistema koje policija koristi širom Crne Gore. Obrazloženje u prilog ovom rješenju jeste da je Ministarstvo unutrašnjih poslova primarno nadležno za građanska stanja u Crnoj Gori, što podrazumijeva čuvanje administrativnih podataka o građanima i strancima, pa stoga i održavanje baza podataka koji se koriste u različite upravne svrhe (npr. Centralni registar stanovništva ili birački spisak), poput izdavanja različitih ličnih i putnih isprava (uglavnom su to lične karte, pasoši, vozačke dozvole i registarske oznake vozila).<sup>7</sup> Ovo objašnjenje je racionalno i razumljivo, ako se ima u vidu potreba da ovakvi kapaciteti budu konsolidovani, a ne rasuti u različitim državnim organima, ali to ne stoji kada su u pitanju policijske baze podataka, kao što su:

<sup>7</sup> Vlada Crne Gore propisala ih je ovako: „Ministarstvo unutrašnjih poslova vrši poslove uprave koji se odnose na: [...] priprema propisa iz oblasti građanskih stanja, ličnih i drugih isprava građana, migracija, međunarodne i privremene zaštite stranaca i readmisije; vođenje Centralnog registra stanovništva; državljanstvo; putne isprave; useljavanje; odobravanje međunarodne i privremene zaštite stranca, naturalizaciju, lične karte, prebivalište crnogorskih državljana i vođenje registra prebivališta; [...] rad i privremeni i stalni boravak stranaca u Crnoj Gori i u vezi sa tim vođenje propisanih evidencija; vođenje biračkog spiska; jedinstveni matični broj; lično ime; matične registre; evidenciju vozila i vozača; [...]”  
*Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave* od 6. decembra 2018. godine („Službeni list Crne Gore”, br. 87/2018, čl. 4).

- Evidencija krivičnih djela, počinitelaca i oštećenih u krivičnim djelima,
- Evidencija daktiloskopiranih lica (AFIS),
- Baza podataka o DNK (CODIS),
- Evidencija lica i predmeta za kojima se traga,
- Evidencija događaja i postupanja po njima,
- Evidencija lica lišenih slobode,
- Evidencija oduzetih predmeta,
- Kontrola prelaska državne granice,
- Registar boravka stranaca do 90 dana,
- Evidencija prekršaja javnog reda i mira i
- Evidencija saobraćajnih nezgoda.

Pored toga što su ove baze podataka definisane kao policijske u nekoliko crnogorskih zakona,<sup>8</sup> to je i uobičajena praksa u mnogim zemljama (čak i kada je policija sastavni dio ministarstva), kao i imperativ za međunarodnu policijsku saradnju. Stoga je potrebno da Uprava policije preuzme vođenje ovih evidencija i da bude u potpunosti kadra da razvija i samostalno održava vlastite informatičke kapacitete koji se koriste isključivo u operativne policijske svrhe. Izuzev izvršnog nadzora zakonitosti i svrsishodnosti rada policije, nema potrebe da Ministarstvo unutrašnjih poslova u ovome ima neku drugu ulogu.

Izdvajanje iz Ministarstva unutrašnjih poslova 2019. godine **ostavilo je Upravu policije bez vlastitih kapaciteta za strateško planiranje**, jer je ovu ključnu nadležnost Ministarstvo zadržalo kroz Direktorat za strateško-razvojne poslove (na čelu sa politički imenovanim direktorom), koji ima tri direkcije: (1) Direkcija za razvoj policije i normativne poslove, (2) Direkcija za strateško planiranje i (3) Direkcija za obuku i stručno obrazovanje, koja ima dva odsjeka: (a) Odsjek za obuku i stručno usavršavanje policijskih službenika i (b) Odsjek za obuku i stručno usavršavanje državnih službenika i namještenika. Prema zvaničnoj definiciji Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcija za strateško-razvojne poslove vrši poslove koji se odnose na:

Praćenje stanja i strateškog planiranja u oblasti borbe protiv kriminaliteta, bezbjednosti državne granice, javnog reda i mira, zaštite lica i imovine i drugih oblasti rada i djelovanja; izradu strategija i analiza iz nadležnosti Direktorata i Uprave policije, organizovanje javnih, stručnih i drugih rasprava; strateško planiranje; instruktivno i savjetodavno djelovanje za sprovođenje utvrđenih strategija i politike u tim oblastima; praćenje trendova razvoja policijskih i unutrašnjih poslova u razvijenim demokratskim državama i predlaganje rješenja za Crnu Goru; ostvarivanje procesa harmonizacije zakonodavstva u oblasti policijskih poslova sa međunarodnim standardima i posebno pravnim sistemom EU; sprovođenje utvrđenih programa saradnje sa međunarodnim i regionalnim organizacijama, institucijama i drugim subjektima; izradu teksta nacrtu zakona i podzakonskih propisa koji se odnose na policijske poslove u oblasti borbe protiv kriminaliteta, bezbjednosti državne granice, javnog reda i mira, zaštite lica i imovine i drugim oblastima policijskog rada i djelovanja i s tim u vezi organizovanje

<sup>8</sup> Zakon o unutrašnjim poslovima, Zakon o javnom redu i miru, Zakon o strancima, Zakon o graničnoj kontroli i Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima.

javnih, stručnih i drugih rasprava; pripremu mišljenja na nacрте zakona i drugih propisa u ovoj oblasti; staranje o koordinaciji obuke i razvojnih programa kao i stalnom profesionalnom usavršavanju policijskih službenika; izradu višegodišnjih smjernica u oblasti policijskog obrazovanja; praćenje napredovanja u karijeri policijskih službenika; planiranje obuka policijskih službenika i praćenje njihove realizacije i drugih poslova iz djelokruga Direktorata.<sup>9</sup>

U uporednoj međunarodnoj praksi nije rijetko da podjela uloga između formalno odvojenih organa koji imaju zaduženje u oblasti sprovođenja zakona – kada je jedan politički odgovoran za policijske poslove (ministarstvo), a drugi zadužen da ih operativno izvršava (policija) – bude takva da prvi daje strateške i političke smjernice potonjem. Takav institucionalni aranžman treba da bude podržan i u Crnoj Gori. Mora se, međutim, primijetiti da je ovo razdvajanje u Crnoj Gori sprovedeno tako da je Uprava policije ostala uskraćena za mnoge djelotvorne instrumente u ovoj oblasti.

Nivo nadležnosti koje je zadržalo Ministarstvo unutrašnjih poslova tako je visok da Upravi policije sada formalno nedostaju neki ključni instrumenti potrebni za planiranje i izradu strategija i mjera javne politike za njen rad. Možda ne bi bilo pretjerano reći da su Upravi policije u ovom pogledu ruke poprilično svezane. Pružanje smjernica policiji u pogledu strategije i politike ne treba brkati s upravljanjem njenim aktivnostima.

Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da bude zaduženo za postavljanje strateških ciljeva, podršku policiji u obezbjeđivanju resursa za njihovo postizanje, praćenje da li Uprava policije postigne postavljene ciljeve i nadzor nad njom u ime izvršne vlasti. Ministarstvo, međutim, ne treba to da radi umjesto Uprave policije. Posebno ako nema pravi uvid u potrebe policije, niti odgovarajuću policijsku ekspertizu, što bi mogao biti slučaj u Crnoj Gori. S druge strane, od presudnog je značaja da Uprava policije ima punu profesionalnu autonomiju i samim tim sposobnost za ostvarivanje rezultata u odnosu na postavljenu politiku i strateške ciljeve.

Treba takođe naglasiti da osoblje Direktorata za strateško-razvojne poslove Ministarstva čine državni službenici, bez mnogo stručnih znanja iz oblasti policijskih poslova. Ni za jedno od 21 sistematizovanog radnog mjesta u ovom Direktoratu ne postoji formalni zahtjev da ih popunjava osoblje koje posjeduje stručnost ili iskustvo za obavljanje policijskih poslova. Jedan od zahtjeva prilikom zapošljavanja je posjedovanje diplome fakulteta društvenih nauka (najčešće pravnog), određeni broj godina radnog iskustva u javnoj upravi i položen državni ispit za rad u državnoj upravi.<sup>10</sup> Iako državni službenici uključeni u pružanje strateških i političkih smjernica policiji nijesu (niti bi trebali da budu) profesionalni policijski službenici, trebalo bi očekivati da posjeduju značajan nivo stručnosti i iskustva u policijskim poslovima. Jedno od mogućih rješenja bi moglo da bude premještanje određenog broja policijskih stručnjaka, i to onih sa zavidnim iskustvom, iz Uprave policije u Ministarstvo unutrašnjih poslova. Međutim, s obzirom na nedostatak resursa, ovo rješenje možda nije održivo, jer bi Uprava policije mogla ostati bez nekih od svojih najiskusnijih i najkompetentnijih službenika. Ovo bi trebalo da bude upotpunjeno i odgovarajućom obukom („orijentacioni kurs”) o policiji uopšte, a posebno o Upravi policije, za relevantne službenike Ministarstva.

Uzimajući u obzir raniju dobru praksu strateškog planiranja u policiji, možda bi bilo prikladnije zaključiti da Uprava policije treba da gradi sopstvene kapacitete za strateško planiranje, odvojeno od Ministarstva unutrašnjih poslova, koji bi bili zaduženi za ova pitanja (poput planiranja ljudskih resursa, uključujući policijsku obuku i profesionalni razvoj) i koji bi bili neposredno odgovorni direktoru policije. Takvi kapac-

<sup>9</sup> Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova (2019) *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova*, član 4.1.

<sup>10</sup> Ibid. čl. 20.

iteti za strateško planiranje (po mogućnosti organizovani kao nova organizaciona jedinica) mogli bi se nadograđivati na iskustva nekadašnje Jedinice za strateško planiranje – koja je imala značajnu ulogu u reformi policije tokom njene prve decenije, za koju je OEBS dao opis da je „pokretač ovog procesa”<sup>11</sup> – kao i na iskustva njenog nasljednika iz prethodnog perioda samostalnosti Uprave policije, nekadašnjeg Odsjeka za planiranje, razvoj i analizu. U postojećim organizacionim i institucionalnim uslovima, Uprava policije ima dobro polazište za uspostavljanje tog kapaciteta i za njegovo brzo operacionalizovanje, u Odjeljenju za analitiku i unapređenje rada policije i kod savjetnika direktora policije.

**Uloga nadzora policije u ime izvršne vlasti pripada Ministarstvu unutrašnjih poslova.** Dvije njegove organizacione jedinice obavljaju ovaj zadatak i obje su neposredno odgovorne ministru – Direktorat za nadzor i Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije.

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije analizirano je u poglavlju *Odgovornost policije* ovog Izvještaja, ali je ovdje dovoljno reći da ono u formalnom smislu ne obavlja unutrašnju kontrolu nego spoljašnju, jer se ne nalazi u Upravi policije. Njega, međutim, čine iskusni policajci. U vrijeme u kojem su i Uprava policije i Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije bili u Ministarstvu unutrašnjih poslova, transfer osoblja između njih nije predstavljao veći administrativni izazov, ali će sada to biti složenije, ali i nužno zbog same prirode rada unutrašnje kontrole policije.

Na čelu Direktorata za nadzor Ministarstva nalazi se politički imenovan direktor. Direktorat je podijeljen u četiri direkcije: (1) Direkcija za bezbjednosne poslove i nadzor nad radom Uprave policije, (2) Direkcija za nadzor u oblasti zaštite lica i imovine i detektivske djelatnosti, (3) Direkcija za nadzor u oblasti sprečavanja pranja novca, finansiranja terorizma i međunarodnih restriktivnih mjera, (3) Direkcija za Šengensku koordinaciju. Direkcija za bezbjednosne poslove i nadzor nad radom Uprave policije je podijeljena na tri odsjeka: (a) Odsjek za bezbjednosno-nadzorne poslove, (b) Odsjek za upravni nadzor nad radom Uprave policije i (c) Odsjek za drugostepeni upravni postupak. Kada su u pitanju zadaci Direktorata za nadzor, oni su svi na neki način odnose na rad policije i formalno definisani kako slijedi:

Donošenje rješenja o označavanju lica po osnovu opravdanog uvjerenja da je lice terorista, da finansira terorizam, da je uključeno u aktivnosti ili pomaganje terorističke grupe ili vršenje terorističkog akta i vođenje evidencija o ograničenju ulaska u Crnu Goru po ovom osnovu; nadzor nad bezbjednosnom zaštitom Ministarstva i zaštitom tajnih podataka od interesa za unutrašnje poslove; praćenje primjene mjera, efikasnosti i rezultata na podizanju i jačanju integriteta u Upravi policije; upravni nadzor i kontrolu nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Uprave policije; davanje stručnih uputstava, instrukcija i upozorenja na uočene nepravilnosti u radu, kao i vršenje druge kontrole, u skladu sa propisom; upravno rješavanje po žalbama na akta Uprave policije i vršenje drugih ovlašćenja drugostepenog organa u upravnom postupku; praćenje izvršavanja strategija i drugih planskih dokumenata iz nadležnosti Uprave policije; praćenje realizacije preporuka za unapređenje rada Ministarstva i Uprave policije; koordinaciju nacionalnih aktivnosti u cilju praćenja realizacije mjera i nabavke materijalnih i tehničkih resursa predviđenih Šengenskim akcionim planom; nadzor nad primjenom zakona, u okviru nadležnosti Direktorata; obavljanje i drugih poslova iz djelokruga Direktorata.<sup>12</sup>

Iz uporedne perspektive, ovako definisan opseg posla jednog organa zaduženog za nadzor policije u ime izvršne vlasti, spada u okvire dobre međunarodne prakse. Ova vrsta nadzora osmišljena je da osigura poštovanje profesionalnih standarda u policijskoj službi.

11 Gajić, Novak, Šeron Rigl i Linda Shauten (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2006: Ocene i preporuke* (Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori), str. 39.

12 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Vlada Crne Gore (2019) *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova*, čl. 5.1.

Situacija sa zaposlenima u Direktoratu za nadzor, međutim, daje drugačiju sliku u vezi s njegovim mogućnostima da djelotvorno funkcionira i obavlja ulogu organa zaduženog za pridržavanje profesionalnih standarda u policiji. Od ukupno 35 sistematizovanih radnih mjesta u Direktoratu, 22 su predviđena za policijske službenike, sa punim policijskim ovlaštenjima, a 13 za civilne državne službenike.<sup>13</sup> U stvarnosti, brojna radna mjesta određena za policijske službenike pokrivaju civilni državni službenici bez policijskog iskustva. To nipošto ne bi trebalo da bude slučaj. Svaka moderno organizovana policijska služba ima vrlo važnu ulogu za civilnu ekspertizu, ali se ništa ne može postići ako se državnim službenicima jednostavno dodijele policijska zvanja kako bi popunili radna mjesta namijenjena policijskim službenicima s odgovarajućim iskustvom i znanjem.

## 1.2. ORGANIZACIJA I STRUKTURA UPRAVE POLICIJE

U *Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave* iz 2018. godine, Vlada Crne Gore definisala je sljedeće uloge i zadatke Uprave policije:

Uprava policije vrši poslove koji se odnose na: zaštitu bezbjednosti građana i Ustavom utvrđenih sloboda i prava; zaštitu imovine; sprečavanje vršenja i otkrivanje krivičnih djela i prekršaja; pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih djela i prekršaja i njihovo dovođenje pred nadležne organe; održavanje javnog reda i mira; obezbjeđivanje javnih skupova i drugih okupljanja građana; obezbjeđivanje određenih ličnosti i objekata; nadzor i kontrolu bezbjednosti saobraćaja na putevima; nadzor i obezbjeđenje državne granice i vršenje granične kontrole; kontrolu ulaska, kretanja, boravka i izlaska stranaca; prikupljanje, analiziranje i dostavljanje nadležnim organima podataka, informacija i dokumentacije potrebne za otkrivanje pranja novca i finansiranja terorizma; utvrđivanje standarda i metodologija za uspostavljanje i razvijanje politike, procedura i prakse prepoznavanja sumnjivih transakcija; razvijanje posebnih programa za sprječavanje pranja novca i provjeru transakcija finansiranja terorizma, sa procedurama, programima kontrole, provjeru transakcija i lica za koje postoji osnov sumnje da je u pitanju pranje novca ili finansiranje terorizma; privremeno obustavljanje transakcija; iniciranje izmjena i dopuna propisa koji se odnose, ili su u vezi sa sprječavanjem i otkrivanjem pranja novca i finansiranja terorizma; uspostavljanje međunarodne saradnje sa ovlaštenim organima drugih država i međunarodnim organizacijama; učestvovanje u pripremi i objedinjavanju liste indikatora za prepoznavanje sumnjivih transakcija; učestvovanje u obuci zaposlenih i ovlaštenih lica u nadležnim organima, utvrđivanje smjernica za izradu analize rizika; objavljivanje statističkih podataka iz oblasti sprječavanja i otkrivanja pranja novca i finansiranja terorizma; kriminalistička vještačenja i istraživanja, kriminalističke i druge evidencije; međunarodnu policijsku saradnju; izradu analiza, elaborata, studija i praćenje određenih bezbjednosnih pitanja; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.<sup>14</sup>

U ovoj definiciji izdvaja se jedna vrlo očigledna i veoma neuobičajena činjenica – više od polovine zvanično određenih poslova policije posvećeno je pranju novca. O tome je više rečeno kasnije u ovom poglavlju, u dijelu koji se odnosi na policijsku organizaciju na centralnom nivou (konkretno o Sektoru za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma), ali ne može da se ne primjeti kako ovo

<sup>13</sup> Ibid. čl. 21.

<sup>14</sup> *Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave* od 6. decembra 2018. godine („Službeni list Crne Gore”, br. 87/2018, čl. 22).

pokazuje da je procesu ponovnog uspostavljanja Uprave policije kao samostalnog organa nedostajao odgovarajući stepen planiranja. Naime, bivša Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma prebačena je u Upravu policije (iz razloga navedenih kasnije u ovom izvještaju), ali definicije iz Uredbe upućuju na zaključak da je to učinjeno mehanički, u priličnoj brzini i bez mnogo temeljnosti u upravljanju. Propisivanje zadataka Uprave policije treba da odražava prirodu policijske službe, a prava prilika za njihovo definisanje biće najavljeni Zakon o unutrašnjim poslovima.

### 1.2.1. Organizacija Uprave policije na centralnom nivou

Po ponovnom uspostavljanju Uprave policije kao zasebnog organa, ona je i reorganizovana. Na centralnom nivou sada postoji 12 organizacionih jedinica koje su direktno podređene direktoru Uprave policije – sedam sektora (na čelu sa pomoćnicima direktora policije) i četiri druge organizacione jedinice (tri odjeljenja i jedan centar). Pored toga, osmi pomoćnik direktora policije koordiniše četiri organizacione jedinice za podršku. Teritorijalno je rad Uprave policije organizovan sa osam Centara bezbjednosti koji su podijeljeni u 10 bezbjednosnih odjeljenja (u opštinama srednje veličine) i četiri stanice policije (u najmanjim opštinama).

Sedam sektora su:

1. Sektor policije opšte nadležnosti (tj. uniformisana policija),
2. Sektor kriminalističke policije,
3. Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije,
4. Sektor granične policije,
5. Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata,
6. Sektor specijalne policije i
7. Sektor za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma.

Ostale organizacione jedinice Uprave policije na centralnom nivou:

1. Odjeljenje za međunarodnu policijsku saradnju i odnose s javnošću,
2. Odjeljenje za analitiku i unapređenje rada policije,
3. Odjeljenje za unutrašnju reviziju i
4. Forenzički centar.

Organizacione jedinice za podršku koje koordiniše osmi pomoćnik direktora policije:

1. Odsjek za telekomunikacije i elektronsku tehnologiju,
2. Centar za informacionu bezbjednost i obradu podataka,
3. Služba za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove i
4. Služba za finansijske, opšte i pomoćne poslove.



Sedam sektora predstavlja glavne grane policijskog rada i oni su dalje podijeljeni u odsjeke, centre i jedinice.

**Sektor policije opšte nadležnosti** obavlja zadatke koji su obično opisani kao zadaci **uniformisane policije**. Sektor se sastoji od šest organizacionih jedinica:

1. Odsjek za javni red i mir,
2. Odsjek za bezbjednost drumskog saobraćaja (saobraćajna policija),
3. Odsjek za prevenciju i rad policije u zajednici,
4. Odsjek za zaštitu lica, imovine i detektivsku djelatnost,
5. Odsjek za sprovođenje postupka prinudne naplate i
6. Operativno-komunikacioni centar.

**Sektor kriminalističke policije** podijeljen je na sedam odsjeka:

1. Odsjek za suzbijanje opšteg kriminaliteta,
2. Odsjek za suzbijanje privrednog kriminaliteta,
3. Odsjek za sprječavanje i suzbijanje zloupotreba droga,
4. Odsjek za suzbijanje krivičnih djela krijumčarenja i trgovine ljudima i ilegalnih migracija,
5. Odsjek za specijalne istražne metode,
6. Odsjek za kriminalističko-obavještajne poslove i
7. Odsjek za međunarodnu operativnu saradnju (Interpol-Evropol-Sirene).

**Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije** podijeljen je u pet odsjeka:

1. Specijalno policijsko odjeljenje – izvršava naredbe Specijalnog državnog tužioca i obuhvata dvije organizacione jedinice:
  - 1) Grupa za istrage krivičnih djela organizovanog kriminala, terorizma i ratnih zločina i
  - 2) Grupa za istrage krivičnih djela visoke korupcije i pranja novca,
2. Odsjek za suzbijanje teških krivičnih djela,
3. Odsjek za borbu protiv krijumčarenja droga,
4. Odsjek za zaštitu svjedoka i
5. Odsjek za posebnu operativnu podršku.

**Sektor granične policije** sastoji se iz šest organizacionih jedinica:

1. Odsjek za nadzor državne granice,
2. Odsjek za granične provjere,
3. Odsjek za strance, vize i suzbijanje nezakonitih migracija,

4. Odsjek za operativni rad i analizu rizika,
5. Mobilna jedinica i
6. Nacionalni komunikacioni centar.

Sektor granične policije geografski je organizovan kroz tri regionalna centra:

1. Regionalni centar „Sjever” (stanica Bijelo Polje),
2. Regionalni centar „Centar” (stanica Podgorica) i
3. Regionalni centar „Jug” (stanica Budva).

**Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata** sastoji se od tri odsjeka:

1. Odsjek za obezbjeđenje ličnosti,
2. Odsjek za obezbjeđenje stranih šticećenih ličnosti i
3. Odsjek za obezbjeđenje objekata i diplomatsko-konzularnih predstavništava.

**Sektor specijalne policije** sastoji se od tri jedinice:

1. Protivteroristička jedinica,
2. Posebna jedinica policije i
3. Jedinca za podršku i logistiku.

**Sektor za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma** sastoji se iz dva odsjeka:

1. Odsjek za analitiku i sumnjive transakcije i
2. Odsjek za međunarodnu razmjenu obavještajnih podataka i informacija.

Broj sektora bezmalo je udvostručen po izdvajanju Uprave policije iz Ministarstva unutrašnjih poslova. U okviru prethodne institucionalne organizacije, postojali su Sektor policije opšte nadležnosti, Sektor kriminalističke policije, Sektor granične policije i Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata. Kao što je opisano u posljednjem Izvještaju OEBS-a,<sup>15</sup> u prethodnom periodu kada je Uprava policije bila samostalni organ državne uprave (2005–2013) sastojala se od pet Sektora – ova četiri i Sektora za ljudske resurse, pravne poslove, telekomunikacije i informacione sisteme. Kada je 2013. godine Uprava policije pripojena MUP-u, ovaj Sektor je spojen sa odgovarajućom organizacijskom jedinicom Ministarstva. Njegovi poslovi danas nisu objedinjeni u jednom sektoru, nego se obavljaju kroz četiri organizacione jedinice čijim radom rukovodi jedan od osam pomoćnika direktora policije. Bilo bi preporučivo njihovo konsolidovanje u novi **Sektor za ljudske resurse, finansije i tehničku podršku**.

15 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2011) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 17–19.

Tri sadašnja sektora Uprave policije sasvim su nova: Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, Sektor specijalne policije i Sektor za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Postoje razlozi za njihovo uspostavljanje, ali i razlozi za razmišljanje o njihovoj samostalnosti i, posljedično, o mogućnosti spajanja sa drugim organizacionim jedinicama Uprave policije.

Iako će rad pojedinih sektora biti predstavljen u ostalim poglavljima ovog Izvještaja, ovdje bi trebalo istaći određena zapažanja u vezi sa nekim sektorima, sa stanovišta strukture i organizacije Uprave policije, kao jednog od najsloženijih i najosjetljivijih djelova državne uprave i javnog sektora u Crnoj Gori.

**Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije** izdvojen je iz Sektora kriminalističke policije, s obrazloženjem da organizovani kriminal i korupcija (posebno ona na visokom nivou, uključujući i političku korupciju) predstavljaju izuzetno veliki i značajan problem za Crnu Goru. Na ovo često ukazuju Evropska unija i drugi međunarodni činioci, čime je to postalo pitanje od nemjerljivog značaja za zemlju koja je kandidat za članstvo u Evropskoj uniji.

Takvo političko rezonovanje potpuno je jasno i razumljivo, ali je njime otvoreno i pitanje da li je ono ishodovalo organizaciono najracionalnijim i najdjelotvornijim načinom za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou. Ovaj organizacioni okvir treba sagledati i u sa stanovišta raspoloživosti resursa, kao i u svjetlu činjenice da ovaj Sektor u svom radu sada mora značajno da se oslanja na kapacitete jednog drugog Sektora Uprave policije – Sektora kriminalističke policije, poput onih koji se nalaze u Odsjeku za specijalne istražne metode, Odsjeku za kriminalističko-obavještajne poslove i Odsjeku za međunarodnu operativnu policijsku saradnju (Interpol-Evropol-Sirene). Funkcionisanje ovog novog organizacionog okvira možda iziskuje izvjesno vrijeme za ocjenu, a Uprava policije treba da bude otvorena za razmatranje reintegrisanja ova dva sektora, što bi potencijalno moglo voditi konsolidovanju policijskih resursa posvećenih borbi protiv kriminala, a time i efikasnijoj borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije na visokom nivou.

**Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata** pruža zaštitu određenom broju zvaničnika, kao i zaštitu jednog broja službenih zgrada i drugih objekata. Zaista je upečatljiv nalaz da ovaj Sektor, sa 467 zaposlenih, čini preko 10% cjelokupnog ljudstva Uprave policije. Zaštitu zvaničnika treba preispitati i koristiti je samo ukoliko je srazmjerna utvrđenim prijetnjama njihovoj ličnoj bezbjednosti. Zaštita državnih zgrada i objekata, uključujući one koji pripadaju Upravi policije, ne iziskuje kvalifikovane policajce. Kada je riječ o zaštiti sudova, ona bi svakako trebalo da bude u nadležnosti Ministarstva pravde. Stepem složenosti ovih poslova takav je da bi ih bez teškoće moglo obavljati manje kvalifikovano osoblje preduzeća za fizičko i tehničko obezbjeđenje. Ukratko, nepotrebno je i prilično skupo trošenje resursa da toliko potpuno obučenih policajaca (više od jedne desetine ukupnog broja) bude vezano za obavljanje prilično rutinskih poslova obezbjeđenja, koji niti iziskuju niti zavređuju tako visok stepen vještina i kvalifikacija. Policiju treba rasteretiti takvih zadataka, a ovo oslobađanje značajnih policijskih resursa za obavljanje pravih policijskih poslova pomoglo bi postizanju tri cilja:

1. Povećanje broja policajaca angažovanih na obavljanju policijskih poslova, kao što je rad u zajednici, doprinijelo bi povećanju opšteg nivoa sigurnosti i bezbjednosti.
2. Ovo bi znatno povećalo prisustvo i vidljivost policije u javnosti, što bi dovelo do povećanja povjerenja građanstva u policiju.
3. Vremenom bi se postigle značajne budžetske uštede, jer bi se finansijska sredstva korišćena za obuku policajaca ishodovala obukom ljudi koji obavljaju policijske poslove, a ne zadatke zaštitara.

Ovakvom reorganizacijom takođe bi se postavilo pitanje potrebe za posebnim Sektorom za obezbjeđenje ličnosti i objekata. Preostali službenici ovog Sektora mogli bi preći u Sektor opšte policijske nadležnosti ili (imajući u vidu činjenicu da je većina poslova koncentrisana u glavnom gradu) u Centar bezbjednosti Podgorica. Međunarodna praksa je različita, a nema mnogo policijskih službi u kojima se poslovi obezbjeđenja ličnosti i objekata nalaze u organizacionoj jedinici koja je po statusu ravna organizacionim jedinicama kriminalističke, uniformisane ili granične policije. Naime, priroda poslova obezbjeđivanja ličnosti i objekata nije takva da oni čine distinktni vid policijskog rada kao što je to slučaj sa pomenute tri glavne grane policije.

Uspostavljanjem **Sektora specijalne policije** djelimično su ispunjene preporuke OEBS-a iz prethodna dva izvještaja o reformi policije u Crnoj Gori,<sup>16</sup> jer dvije posebne jedinice (Protivteroristička jedinica – PTJ i Posebna jedinica policije – PJP) sada imaju objedinjene kapacitete za podršku i logistiku. Još uvijek je, međutim, prisutno značajno dupliranje i preklapanje ljudskih i tehničkih kapaciteta i mandata<sup>17</sup> (kao što je primjećeno i u prethodna dva izvještaja OEBS-a o reformi policije u Crnoj Gori<sup>18</sup>), pa bi stoga, a imajući u vidu oskudnost resursa u Crnoj Gori i njenom policijskom sistemu, trebalo razmotriti njihovu potpunu integraciju kao sljedeći logični korak u reformi policije.

16 „Treba obaviti konsolidaciju specijalnih jedinica i kapaciteta, i to racionalizacijom resursa, demilitarizacijom i depolitizacijom kao vodećim principima.”

Gajić, Novak, Šeron Rigl i Linda Shauten (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Ocene i preporuke* (Beograd: Misija OEBS-a Srbiji i Crnoj Gori), str. 65.

Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2011) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 33.

17 **Protivteroristička jedinica** vrši poslove koje se odnose na: suzbijanje i borbu protiv svih oblika terorizma; rješavanje najsloženijih otmica, talačkih i drugih kriznih situacija, lišavanje slobode članova organizovanih kriminalnih grupa i izvršilaca najtežih krivičnih djela; pružanje pomoći organizacionim jedinicama Uprave policije u situacijama, u kojima se očekuje pružanje otpora vatrenim oružjem; posebna obezbjeđenja visokih državnih funkcionera i objekata od posebnog značaja; snajperske operacije; ronilačke intervencije i akcije spašavanja u slučajevima elementarnih i drugih nepogoda, asistencije i saradnju sa specijalnim policijama drugih država; izvještavanje o realizaciji postavljenih ciljeva i druge poslove iz djelokruga rada Uprave policije.

Vlada Crne Gore (2019) *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave policije*, čl. 9.2.

**Posebna jedinica policije** vrši poslove koje se odnose na: suzbijanje i borbu protiv svih oblika terorizma i organizovanog kriminala; podršku Protivterorističkoj jedinici u rješavanju talačkih i drugih kriznih situacija; lišavanje slobode članova organizovanih kriminalnih grupa i izvršilaca najtežih krivičnih djela u slučajevima povišenog bezbjednosnog rizika; uspostavljanja narušenog javnog reda i mira u većem obimu, obezbjeđenja javnih skupova i manifestacija sa najvećim stepenom bezbjednosnog rizika; koordinaciju rada interventnih jedinica u uslovima kriznih i situacijama narušenog javnog reda i mira u većem obimu; pružanje pomoći organizacionim jedinicama Uprave policije u izvršavanju složenijih poslova i zadataka; obezbjeđenje lica i objekata od posebnog značaja; podršku institucijama države u otklanjanju posljedica izazvanih elementarnim nepogodama i drugim nesrećama; organizovanje, izučavanje i predlaganje primjene savremenih metoda i taktika postupanja u vršenju najsloženijih zadataka, asistencija i saradnje sa posebnim jedinicama policija drugih država; izvještavanje o realizaciji postavljenih ciljeva; izrade standardnih operativnih procedura za postupanje Jedinice u vršenju najsloženijih bezbjednosnih zadataka i druge poslove iz djelokruga rada Uprave policije.

Vlada Crne Gore (2019) *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave policije*, čl. 9.3.

18 Gajić, Novak, Šeron Rigl i Linda Shauten (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2006: Ocene i preporuke* (Beograd: Misija OEBS-a Srbiji i Crnoj Gori), str. 40.

Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2011) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 20.

Pripadnici ovih jedinica i dalje su ostali prilično izdvojeni od ostatka policijske službe,<sup>19</sup> pa će biti potrebna njihova dalja integracija u nju, jer je postojeća kultura ekskluzivnosti koja se gaji u specijalnoj policiji prikladnija vojnim jedinicama i nije u skladu sa potrebom izgradnje otvorene policijske službe sa visokim nivoom javnog povjerenja. U oba prethodna izvještaja OEBS-a preporučeno je da crnogorska Uprava policije razmotri praksu mnogih evropskih policijskih službi, u kojima su pripadnici takvih jedinica prije svega policajci, koji učestvuju u redovnim policijskim aktivnostima i saraduju sa zajednicom kada ne obavljaju specijalne zadatke ili kada nisu na specijalnoj obuci. Povrh njihove veće integrisanosti u policijsku službu i širu zajednicu, kao i povrh pitanja cjelokupnih ušteda resursa Uprave policije, ovo bi pomoglo i njihovom karijernom razvoju, jer bi im olakšalo prelazak na redovne dužnosti kada dostignu starosnu granicu koja im predstavlja ograničenje za obavljanje specijalnih policijskih poslova.<sup>20</sup> Ovo bi se moglo posmatrati i iz drugog ugla, jer bi neke zadatke trenutno namijenjene specijalnim policijskim jedinicama (poput obezbjeđivanja javnih skupova, npr. velikih sportskih događaja) mogli obavljati pripadnici policije opšte nadležnosti (pod uslovom da su odgovarajuće obučeni i opremljeni), kao njihovo dodatno zaduženje u ne tako čestim prilikama, što je praksa u mnogim policijskim službama širom Evrope.

Na kraju, imajući u vidu relativno nizak stepen rizika od terorizma u Crnoj Gori, kao i veličinu njene policije, potrebno je razmotriti da li su Upravi policije zaista potrebni tako visokospecijalizovani kapaciteti, koji se rijetko (ako i uopšte) koriste. U tom svjetlu, trebalo bi razmotriti premještanje dijela visokospecijalizovanog kadra (kao što su snajperisti i ronionci) iz policije u vojsku, što bi dovelo do konsolidacije resursa unutar sektora bezbjednosti Crne Gore. Potrebu da pripadnici specijalne policije prije svega budu policijski službenici, sa interiorizovanim policijskim vrijednostima i policijskom kulturom, treba pretočiti u politiku prema kojoj bi oni bili primani isključivo iz redova policije, a ne neposredno iz građanstva, a tek poslije obaveznog minimalnog vremenskog perioda (npr. tri godine) provedenog na obavljanju drugih policijskih poslova.

**Sektor za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma** je nacionalna finansijska obavještajna jedinica (FOJ) Crne Gore. Prije 2019. godine bila je samostalni organ državne uprave pod nadzorom Ministarstva finansija, kao Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Zbog odsustva rezultata u istragama pranja novca, kao i činjenice da je pranje novca u Crnoj Gori povezano sa korupcijom visokog nivoa i organizovanim kriminalom, Vlada je odlučila da je integriše u Upravu policije,<sup>21</sup> uz obrazloženje da će imati bolji učinak pod krovom organa koji je prvenstveno određen da se suočava s ovim problemima, koji su na vrhu prioriteta Evropske unije u Crnoj Gori. To je, međutim, izazvalo međunarodne posljedice po Crnu Goru, čija je FOJ u proljeće 2019. godine isključena iz članstva u Egmonskoj grupi, koja okuplja nacionalne FOJ.<sup>22</sup> Do toga je došlo jer je ovom organizacionom promjenom crnogorska nacionalna FOJ lišena ranijeg statusa samostalnog organa.<sup>23</sup>

19 Ovo se pokazalo u oktobru 2015. godine, tokom angažovanja tadašnje Specijalne antiterorističke jedinice (SAJ, kasnije preimenovane u Protivterorističku jedinicu, PTJ) u nasilnom razbijanju protesta opozicije, a čak i više tokom kasnijih masovnih pokušaja prikrivanja zloupotreba, što je predmet poglavlja *Odgovornost policije* u ovom Izvještaju.

20 Gajić, Novak, Šeron Rigl i Linda Shauten (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2006: Ocene i preporuke* (Beograd: Misija OEBS-a Srbiji i Crnoj Gori), str. 40.

Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2011) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 20.

21 Nije tako često da neka FOJ bude dio policije, mada takvih slučajeva ima (npr. Estonija, Finska, Irska, Japan, Novi Zeland, Slovačka, Švedska).

22 Council of Europe (2020) *4<sup>th</sup> Round Mutual Evaluation of Montenegro: Revised Exit Follow-Up Report Submitted to MONEYVAL: Written Analysis on Progress in Respect of the Core and Key Recommendations*, str. 13.

23 Crnogorska FOJ se u međuvremenu, u decembru 2019. godine, prijavila za ponovni prijem u Egmon grupu, a u tome je sponzorišu FOJ Albanije i FOJ Azerbejdžana.

Pored toga, posljedice je pretrpjela i sama policijska organizacija, jer se sada više od polovine zvanično određenih zadataka Uprave policije odnosi na pranje novca.<sup>24</sup> Ovako nesrazmerna pretežnost nepolicijskih poslova krajnje je neuobičajena za jednu policijsku organizaciju,<sup>25</sup> a ova činjenica navodi na pomisao da je to pripajanje obavljeno u žurbi, bez stepena planiranja koji bi inače odgovarao upravljanju ovako složenom i osjetljivom organizacionom promjenom.

Većinu službenika ovog Sektora ne čine policajci, nego finansijski stručnjaci. Ljudi sa takvom ekspertizom neophodni su jednoj modernoj policijskoj službi, ali se postavlja pitanje uklopljenosti ove malobrojne<sup>26</sup> i suštinski nepolicijske organizacione jedinice, zadužene za vrlo specifične i visoko specijalizovane poslove, u organizaciju Uprave policije. Iako nepolicijska organizaciona jedinica, FOJ je sada uspostavljena kao sektor, statusno ravan temeljnim vidovima policijskog rada kao što su uniformisana, kriminalistička i granična policija. Pošto obnova pređašnjeg statusa crnogorske FOJ u međunarodnim tijelima iziskuje odgovarajući stepen operativne samostalnosti, potrebno je razmotriti način da njen nepolicijski karakter bude istaknut u organizacionoj strukturi Uprave policije. Njenog rukovodioca bi, kao što je i sada slučaj, svakako trebalo da imenuje Vlada Crne Gore, a FOJ bi ostala neposredno potčinjena direktoru policije, koji bi za njene potrebe mogao angažovati i istražne policijske kapacitete. Vodeća načela u razmatranju mjesta i statusa FOJ unutar javne uprave Crne Gore treba budu: (1) njen međunarodni status i (2) provjera ispravnosti Vladine odluke da je integriše u Upravu policije, a na osnovu rezultata koji su od tada postignuti na polju sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma.

Imajući u vidu sve gore navedeno, može se zaključiti da bi Uprava policije mogla biti organizaciono konsolidovana reorganizacijom čiju bi okosnicu činila četiri temeljna sektora, koji bi predstavljali tri glavna vida policijskog rada i njihovu upravnu, tehničku i logističku podršku:

1. Sektor policije opšte nadležnosti,
2. Sektor kriminalističke policije,
3. Sektor granične policije i
4. Sektor za ljudske resurse, finansije i tehničku podršku.

24 „[...] prikupljanje, analiziranje i dostavljanje nadležnim organima podataka, informacija i dokumentacije potrebne za otkrivanje pranja novca i finansiranja terorizma; utvrđivanje standarda i metodologija za uspostavljanje i razvijanje politike, procedura i prakse prepoznavanja sumnjivih transakcija; razvijanje posebnih programa za sprječavanje pranja novca i provjeru transakcija finansiranja terorizma, sa procedurama, programima kontrole, provjeru transakcija i lica za koje postoji osnov sumnje da je u pitanju pranje novca ili finansiranje terorizma; privremeno obustavljanje transakcija; iniciranje izmjena i dopuna propisa koji se odnose, ili su u vezi sa sprječavanjem i otkrivanjem pranja novca i finansiranja terorizma; uspostavljanje međunarodne saradnje sa ovlašćenim organima drugih država i međunarodnim organizacijama; učestvovanje u pripremi i objedinjavanju liste indikatora za prepoznavanje sumnjivih transakcija; učestvovanje u obuci zaposlenih i ovlašćenih lica u nadležnim organima, utvrđivanje smjernica za izradu analize rizika; objavljivanje statističkih podataka iz oblasti sprječavanja i otkrivanja pranja novca i finansiranja terorizma [...]”

*Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave* od 6. decembra 2018. („Službeni list Crne Gore”, br. 87/2018, čl. 22).

25 Udio ovih zadataka u ukupnim aktivnostima Uprave policije može se prikazati činjenicom da je samo 0,9% budžeta za 2019. godinu namijenjeno budžetskom programu *Sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma*.

26 Od 35 sistematizovanih radnih mjesta trenutno su popunjena 22.

Kao alternativno rješenje, ako bi Vlada i dalje insistirala na posebnoj organizacionoj jedinici posvećenoj borbi protiv organizovanog kriminala, peti sektor bi mogao biti postojeći Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Što se tiče mjesta i statusa FOJ, to treba da zavisi od njenog međunarodnog statusa, kao i od Vladine ocjene ispravnosti svoje odluke da je integriše u Upravu policije, a na osnovu od tada postignutih rezultata u sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma.

### **1.2.2. Teritorijalna organizacija Uprave policije**

Kako je već navedeno, Uprava policije je teritorijalno organizovana u osam centara bezbjednosti (na regionalnom nivou), koji su dalje podijeljeni na 10 odjeljenja bezbjednosti (u opštinama srednje veličine) i četiri stanice policije (u najmanjim opštinama). Ova struktura prati (bezmalo identično<sup>27</sup>) podjelu Crne Gore na jedinice lokalne samouprave.

1. Centar bezbjednosti Podgorica;
  - Odjeljenje bezbjednosti Danilovgrad,
  - Odjeljenje bezbjednosti Cetinje i
  - Odjeljenje bezbjednosti Kolašin.
2. Centar bezbjednosti Nikšić:
  - Stanica policije Šavnik i
  - Stanica policije Plužine.
3. Centar bezbjednosti Bar:
  - Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj.
4. Centar bezbjednosti Herceg Novi:
  - Odjeljenje bezbjednosti Kotor i
  - Odjeljenje bezbjednosti Tivat.
5. Centar bezbjednosti Berane:
  - Odjeljenje bezbjednosti Plav,
  - Odjeljenje bezbjednosti Rožaje,
  - Stanica policije Andrijevica i
  - Stanica policije Petnjica.
6. Centar bezbjednosti Bijelo Polje:
  - Odjeljenje bezbjednosti Mojkovac.
7. Centar bezbjednosti Pljevlja:
  - Odjeljenje bezbjednosti Žabljak.
8. Centar bezbjednosti Budva.

---

<sup>27</sup> Jedina opština koja trenutno nema svoju područnu jedinicu policije je novoformirana opština Tuzi, izdvojena 2018. godine iz glavnog grada Podgorice.

Pored ove opšte teritorijalne organizacije, Sektor granične policije ima svoja tri regionalna centra granične policije:<sup>28</sup>

1. Sjever (sjedište u Bijelom Polju),
2. Centar (sjedište u Podgorici) i
3. Jug (sjedište u Budvi).

### Karta centara i odjeljenja bezbjednosti

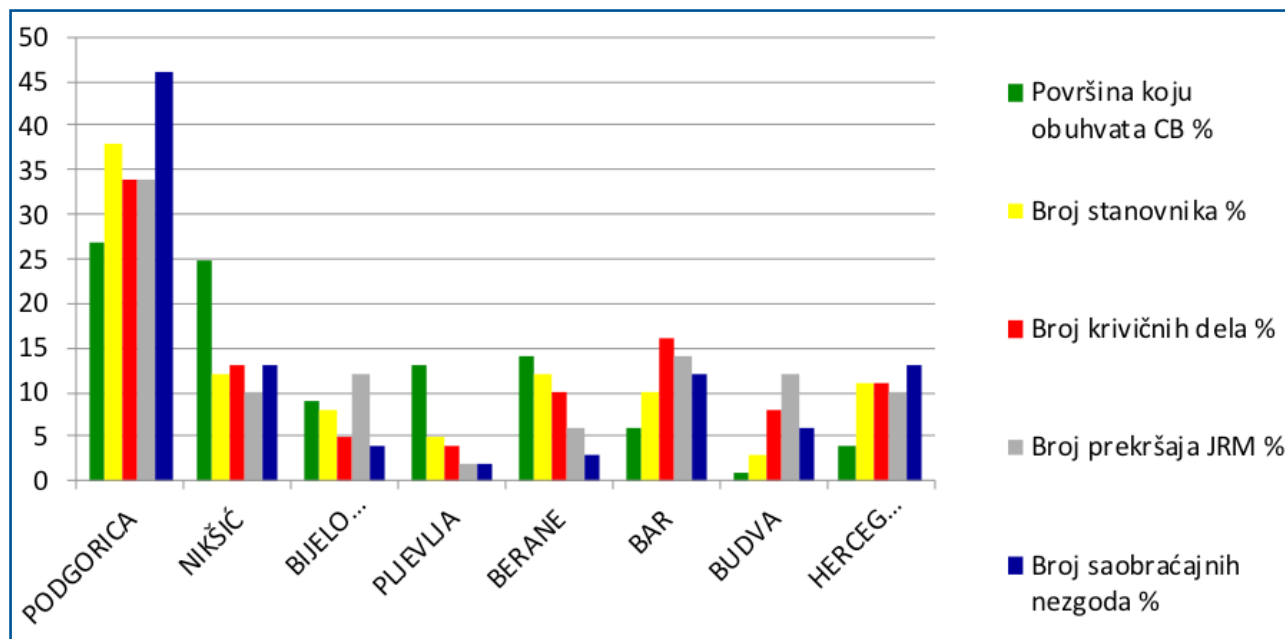


28 I granična policija ranije je bila organizovana u osam područnih jedinica, prateći geografsku organizaciju cijele policijske službe, ali su one 2016. godine ukupnjene u tri.



Postavlja se pitanje da li je tako maloj državi kao što je Crna Gora, sa brojem stanovnika nešto većim od 622 hiljade,<sup>29</sup> potrebna tako složena teritorijalna organizacija policijske službe. Isto pitanje moglo bi se postaviti ako se posmatra veličina policijske službe i složenost njenih zadataka. Na ova pitanja treba takođe gledati iz ugla podataka o distribuciji krivičnih djela, prekršaja i saobraćajnih nezgoda između osam Centara bezbjednosti, datih u sljedećem grafikonu.

### Udio (%) teritorije, stanovništva, izvršenih krivičnih djela, prekršaja i saobraćajnih nezgoda u osam Centara bezbjednosti



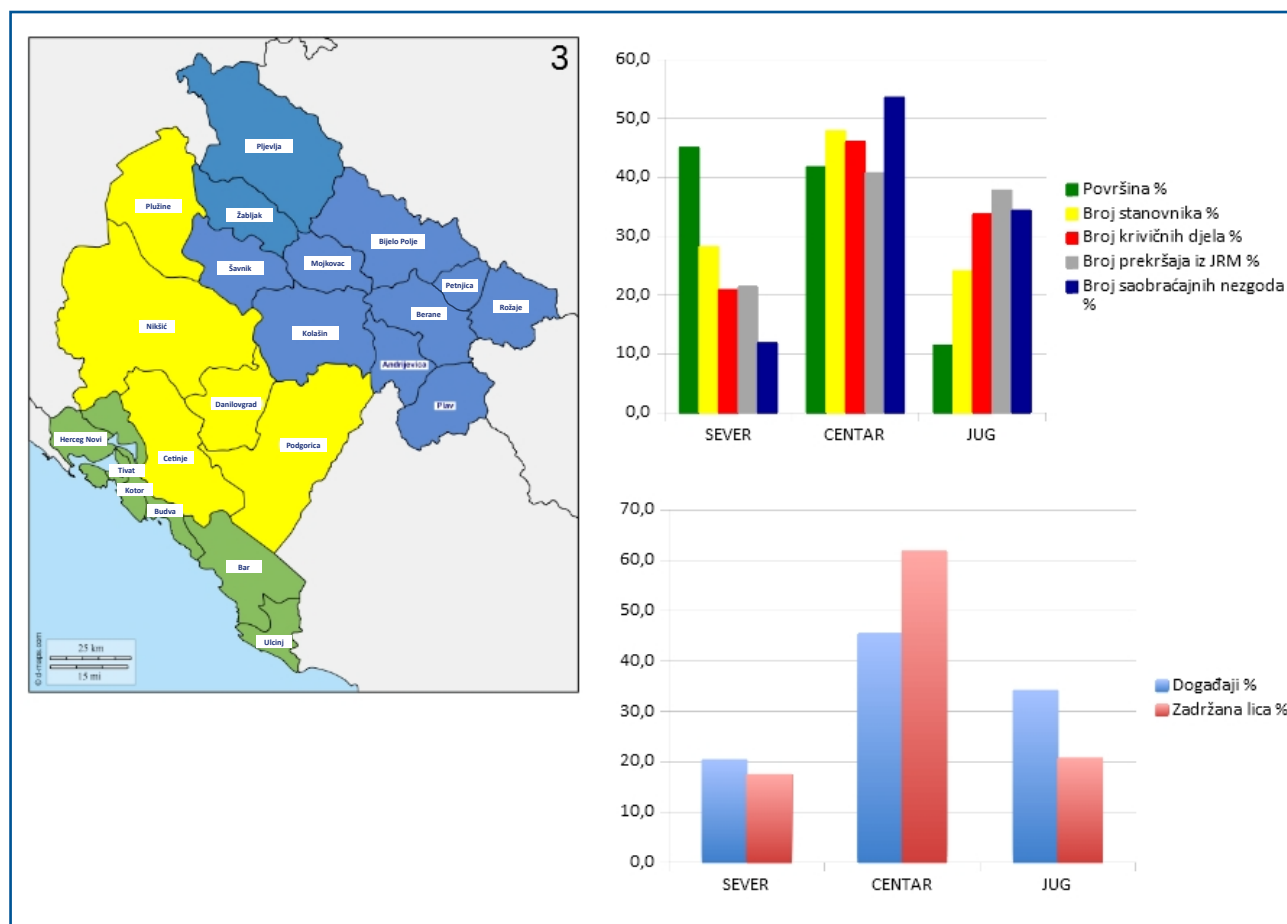
Izvori: Monstat – Uprava za statistiku Crne Gore (podaci o teritoriji i stanovništvu) i Uprava policije (podaci o krivičnim djelima, prekršajima i saobraćajnim nezgodama u 2018. godini).

Uporena s ranije navedenim pitanjima o adekvatnosti angažovanja osoblja policije, sva ova pitanja dovode do potrebe da se razmotri smanjenje broja centara bezbjednosti na tri ili četiri. Prva opcija mogla bi pratiti novouspostavljenu područnu organizaciju Sektora granične policije i podrazumijevala bi formiranje tri policijska regiona:

1. Sjever (spajanjem tri sjeverna centra bezbjednosti: Pljevlja, Bijelo Polje i Berane),
2. Centar (spajanjem dva središnja centra bezbjednosti: Nikšić i Podgorica) i
3. Jug (spajanjem tri primorska centra bezbjednosti: Herceg Novi, Budva i Bar).

To bi se moglo prevesti u situaciju prikazanu na sljedećoj karti i grafikonima.

<sup>29</sup> Prema zvaničnim podacima, Crna Gora je 1. januara 2019. godine imala tačno 622.182 stanovnika. Monstat – Uprava za statistiku Crne Gore (2020) *Procjene stanovništva – Podaci: Procjene broja stanovnika na 1. januar*. Dostupno: [www.monstat.org/userfiles/file/demografija/procjene%20stanovništva/2018/procjene%20cg%20pol%20starost%201%20januar.xls](http://www.monstat.org/userfiles/file/demografija/procjene%20stanovništva/2018/procjene%20cg%20pol%20starost%201%20januar.xls) (Pristupljeno: 15. septembra 2019).



Pored ravnomjernijeg rasporeda teritorije, stanovništva i pitanja javne bezbjednosti nego što je to sada slučaj, ovakva reorganizacija takođe bi vodila usklađivanju područne podjele Uprave policije sa postojećom teritorijalnom organizacijom pravosuđa (sudova i tužilaštava) i Agencije za nacionalnu bezbjednost. Ova bi organizacija takođe bila u skladu sa Prostornim planom Crne Gore i sa Strategijom regionalnog razvoja Crne Gore.

Međutim, u slučaju sprovođenja ovakve reorganizacije, središnji policijski region bi se i dalje izdvajao, jer bi se sastojao od dva najnaseljenija grada u Crnoj Gori. Zajedno gledani, centri bezbjednosti Podgorica i Nikšić pokrivaju približno polovinu stanovništva i uporedive udjele izvršenih krivičnih djela, prekršaja i saobraćajnih nezgoda, čime bi se stvorila nesrazmjernost, ali mnogo manja nego danas.

Druga opcija koja bi se mogla uzeti u obzir bila bi reorganizacija u četiri Centra bezbjednosti:

1. Sjever (spajanjem tri sjeverna centra bezbjednosti: Pljevlja, Bijelo Polje i Berane),
2. Centar (premještanjem djelova teritorije Centra bezbjednosti Podgorica u nadležnost Centra bezbjednosti Nikšić) i
3. Podgorica (samo za područje grada Podgorice) i
4. Jug (spajanjem tri primorska centra bezbjednosti: Herceg Novi, Budva i Bar).

Činjenica koja ide u prilog predloženoj geografskoj reorganizaciji Uprave policije, jeste da u glavnom gradu Crne Gore živi trećina njenog stanovništva i da ga sama njegova veličina, kao i učestalost i obim

raznih aktivnosti i transakcija koje se događaju u njemu, čine najsloženijom teritorijom za rad policije.

Važno je, međutim, naglasiti da bilo kakva potencijalna teritorijalna reorganizacija kroz centralizaciju upravljanja policijom ne smije ishodovati njenom odvajanju od građana i zajednica širom Crne Gore, niti naškoditi dostupnosti policijskih usluga i razvoju rada policije u zajednici (što je predmet poglavlja *Rad policije u zajednici*). Bez obzira na organizaciju rada, građanstvo Crne Gore ne smije biti lišeno svoje policije, tako da ukрупnjavanje u rukovođenju na regionalnom nivou ne smije voditi ukidanju policijskih stanica.

Jedan od ključnih aspekata konsolidacije organizacionih i ljudskih resursa, koja bi išla pod ruku s teritorijalnom konsolidacijom centara bezbjednosti, jeste pitanje **dežurnih službi na lokalnom nivou**. Ova tema razmatrana je u oba prethodna izvještaja OEBS-a<sup>30</sup> kao primjer neefikasnosti u upravljanju policijskim resursima zbog njihovog akumuliranja. Trenutno svaka od 22 teritorijalne jedinice Uprave policije (centri bezbjednosti, odjeljenja bezbjednosti i stanice policije) ima svoju službu, a sve njih koordiniše Operativno-komunikacioni centar, koji je u Sektoru policije opšte nadležnosti.<sup>31</sup> Uprava policije načelno namjerava da centralizuje ovaj važan kapacitet kako bi ga učinila efikasnijim, uz korišćenje informacionih i komunikacionih tehnologija, kao što je OEBS predložio 2006. i 2012. godine. U konačnom, Crna Gora bi mogla da uspostavi jedinstveni centar, ne samo za policiju, već i za ostale hitne službe (vatrogasci i hitna pomoć). Uspostavljanje jedinstvenog centra iziskivalo bi značajna ulaganja, ali bi i oslobodilo izvjestan broj policajaca za obavljanje drugih policijskih poslova. Valja napomenuti da su se neka tehnološka poboljšavanja nastavila tokom izvještajnog perioda i da su kapaciteti donekle unaprijeđeni. Unaprijeđena tehnologija ne može biti jedino rješenje, nego nju treba da prati i dodatno usavršavanje operatera, kako bi mogli komunicirati sa policijskim patrolama u različitim djelovima Crne Gore i usmjeravati ih. Važno je naglasiti da centralizacija ovih kapaciteta prvenstveno treba da se tiče komunikacione komponente dežurnih centara, jer oni obavljaju i druge zadatke (policijski pritvor, obezbjeđivanje policijskih objekata<sup>32</sup> i distribuiranje službene pošte).

Konsolidovanje teritorijalne organizacije policije takođe bi moglo doprinijeti u rješavanju još jednog pitanja organizacionog upravljanja, opisanog u prethodnom Izvještaju OEBS-a o reformi policije<sup>33</sup> u Crnoj Gori, a koje se od tada nije mnogo promijenilo. To je pitanje **upravljačke strukture koja je i dalje poprilično hijerarhijska** u mnogim djelovima Uprave policije, ne samo kada je u pitanju teritorijalna organizacija. Priličan broj organizacionih cjelina širom policije, i na centralnom i lokalnom nivou, ima starješine koji rukovode tek nekolicinom službenika. Takva „vertikalna” organizaciona struktura treba da bude preispitana u toku reformi policije, sa ciljem reorganizovanja ovog tipa rukovođenja unutar Uprave policije ka „vodoravnijoj” organizacionoj strukturi, u kojoj manji broj starješina rukovodi većim brojem zaposlenih.

Pored veličine teritorijalnih jedinica Uprave policije, **nivo operativne decentralizacije u donošenju odluka** predstavlja jednako bitan aspekt teritorijalne organizacije policijskog rada. Tokom istraživanja koje je prethodilo izradi ovog Izvještaja OEBS-a, stekao se utisak da je postignut određeni napredak u oblasti decentralizacije odgovornosti. Ovo percipirano poboljšanje ogleda se u zapažanju da su

30 Gajić, Novak, Šeron Rigl i Linda Shauten (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2006: Ocene i preporuke* (Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori), str. 42—45.

Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2011) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 20.

31 Tokom prethodnog perioda u kome je Uprava policije imala status samostalnog organa državne uprave, Centar je bio izdvojen iz Sektora policije opšte nadležnosti i neposredno odgovoran direktoru policije.

32 Pitanje obezbjeđivanja policijskih objekata pominje se u dijelu o sadašnjem Sektoru za obezbjeđenje ličnosti i objekata, a te su preporuke relevantno i ovdje.

33 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2011) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 21.

regionalnim starješinama (načelnicima centara bezbjednosti) delegirana veća ovlašćenja i da imaju nešto veću operativnu samostalnost nego ranije. Ako je to zaista tako, ne samo da s ovom praksom treba nastaviti, nego je treba i učiniti održivom, tako da ne zavisi od toga ko je u određenom trenutku direktor policije. To će iziskivati izradu smjernica i operativnih uputstava na osnovu kojih bi operativna samostalnost postala standard u većini aktivnosti Uprave policije. To prvenstveno treba da podrazumijevaju održiv prenos ovlašćenja za pitanja koja su specifična za rad policije u zajednicama na policijske jedinice regionalnog i opštinskog nivoa.

### 1.3. UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Nije pretjerivanje reći da je odgovarajuće upravljanje ljudskim resursima presudno za uspješnu modernizaciju i reformu policije u Crnoj Gori. Istovremeno, mora se priznati da je trenutno to vjerovatno najizazovnije oblasti reforme policije. Kao što je navedeno u uvodnom dijelu ovog poglavlja, jedan od glavnih i najupečatljivijih nalaza istraživanja sprovedenog za potrebe ovog Izvještaja jeste paradoks da je policija stalno suočena sa manjkom osoblja za obavljanje brojnih dužnosti, dok je istovremeno u Evropi Crna Gora prednjači po broju policajaca u odnosu na broj stanovnika (1:141), odmah poslije mikrodržave Monaka.

#### 1.3.1. Odgovornost za razvoj i planiranje ljudskih resursa

Kao što je već rečeno u ovom poglavlju (odjeljak 1.2. *Uprava policije u okviru javne uprave Crne Gore*), Uprava policije nema punu profesionalnu autonomiju u oblasti planiranja i upravljanja ljudskim resursima, nego umnogome zavisi od Ministarstva unutrašnjih poslova, konkretno od njegovog Direktorata za strateško-razvojne poslove, kojim rukovodi politički imenovan generalni direktor. Ovdje treba ponoviti da je uloga Ministarstva unutrašnjih poslova da, u ime izvršne grane vlasti, pruža strateške smjernice za rad Uprave policije i da prati njihovo sprovođenje, ali da se ta uloga ne smije poistovjećivati s upravljanjem radom policije, što treba da bude isključivo nadležnost Uprave policije. Ovo stanje neposredna je posljedica (a uistinu i pokazatelj) nedovoljno planiranog procesa upravljanja promjenama prilikom razdvajanja ova dva državna organa. Ovo treba preispitati, kako bi Uprava policije imala punu profesionalnu autonomiju u planiranju i upravljanju ljudskim resursima, a prava prilika za to bi moglo biti usvajanje novog Zakona o unutrašnjim poslovima. Kroz Direktorat za strateško-razvojne poslove, Ministarstvo unutrašnjih poslova je, između ostalog, nadležno za „staranje o koordinaciji obuke i razvojnih programa, kao i stalnom profesionalnom usavršavanju policijskih službenika; izradu višegodišnjih smjernica u oblasti policijskog obrazovanja; praćenje karijernog razvoja policijskih službenika; planiranje obuke policijskih službenika i praćenje njihove realizacije.”<sup>34</sup> Ove aktivnosti treba da budu u nadležnosti Uprave policije.

Po razdvajanju ova dva organa, određeni broj službenika raspoređen je u Službu za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove Uprave policije. Neophodno je primjetiti da ona nema dovoljan broj zaposlenih, zbog čega je pod stalnim pritiskom u pogledu radnog opterećenja. Ova Služba u tome nije jedinstven slučaj u državnoj upravi Crne Gore, prema primjedbi Evropske komisije, više puta ponovljenoj, da „jedinice za upravljanje ljudskim resursima postoje u cijeloj državnoj upravi, ali im je potrebno dalje jačanje.”<sup>35</sup> To je bez sumnje tako u slučaju

34 Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova (2019) *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova*, čl. 4.1.

35 Cf. Evropska komisija. *Izvještaj o Crnoj Gori za 2019. godinu*, str. 14.

Uprave policije. Služba za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove trenutno je prezauzeta obavljanjem rutinskih kadrovskih poslova, pa nema resurse da se uključi u planiranje ljudskih resursa i podršku karijernom razvoju policajaca. Složena situacija i velike potrebe upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije iziskuju jačanje ove Službe – kako u pogledu osoblja, tako i u pogledu jačanja kapaciteta za bavljenje svim ovim složenim zadacima. Što se tiče njenog budućeg rada na planiranju i razvoju ljudskih resursa (ako ova nadležnost u potpunosti bude prenijeta na Upravu policije), ova Služba treba da blisko sarađuje sa kapacitetima Uprave policije za strateško planiranje. U međuvremenu, Služba za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove svakako treba blisko da sarađuje sa postojećim Odjeljenjem za analitiku i unapređenje rada policije.

### 1.3.2. Neka važna pitanja u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u Upravi policije

Upravljanje ljudskim resursima u Upravi policije dosta je opterećeno brojnim pitanjima koja iziskuju napore za unapređenje. Možda najvažnije među njima jeste sistem obuke policije, zbog čega mu je posvećen poseban (naredni) pododjeljak. Pitanja disciplinske odgovornosti takođe u izvjesnoj mjeri spadaju u upravljanje ljudskim resursima i takođe su od primarnog značaja, ali su ona razmotrena u posebnom poglavlju *Odgovornost policije*. U ovom dijelu predstavljena su druga pitanja od značaja za upravljanje ljudskim resursima u policiji.

Prvo pitanje na koje se treba osvrnuti je veličina Uprave policije, odnosno **broj policajaca**, imajući u vidu da je on neuobičajeno visok spram ukupnog stanovništva. To predstavlja opterećenje za Crnu Goru i njen budžet, dok s druge strane ishod u pogledu onoga što policija treba da pruži nije uvijek djelotvoran. Ovo pitanje adresirano je u dva navrata tokom izvještajnog perioda, usvajanjem posebnih zakona (*lex specialis*) kojima je omogućeno prijevremeno penzionisanje pod povoljnim uslovima. Ishod je, međutim, bio da su mnogi kompetentni službenici iskoristili priliku da odu pod povoljnim uslovima, prime penziju i onda potraže druga angažovanja, jer su i dalje bili konkurentni na tržištu rada. Nijesu oni bili višak, nego oni manje obučeni, manje kvalifikovani i manje kompetentni službenici, a mnogi od njih odlučili su da ostanu, jer im taj posao obezbjeđuje stabilan prihod i sigurnost posla koju bi drugdje teško pronašli. Ovo pitanje ne treba rješavati u žurbi, a smanjenje broja zaposlenih treba da bude praćeno odgovarajućim socijalnim programom. Cjelishodna integracija viška zaposlenih u društvo ne treba da podrazumijeva samo finansijsku nadoknadu, nego i stručnu prekvalifikaciju i odobravanje kredita i donacija za pokretanje samostalnog posla. To će iziskivati zajednički trud Uprave policije, Ministarstva unutrašnjih poslova i Vlade Crne Gore, koja bi takođe trebala da traži međunarodnu podršku za ovaj proces. Kao što je istaknuto u posljednjem Izvještaju OEBS-a, bilo bi i štetno i opasno da se ovome pristupi mehanički, jer bi rezovi bez temeljne analize potreba za osobljem oslabili policijske kapacitete.<sup>36</sup> Prosto poređenje sa prosječnim odnosom policajaca spram stanovništva u drugim evropskim zemljama ne treba da bude jedino mjerilo, nego u obzir treba uzeti i ostale relevantne pokazatelje (trendovi kriminaliteta, razvoj saobraćaja, međunarodna policijska saradnja, krijumčarenje na određenim djelovima granice...), kako geografske tako i tematske.

Iz svih ovih razloga, mijenjanju veličine policijske službe treba pažljivo pristupiti, sprovođenjem temeljne funkcionalne analize potreba širom Uprave policije. Ovu funkcionalnu analizu zajednički treba da sprovedu Služba za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove i Odjeljenje

36 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2011) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 21.

za analitiku i unapređenje rada policije. Neophodno je da ovaj proces bude transparentan i da svim zaposlenima što prije budu pružene odgovarajuće informacije o njemu, kao i jasno definisan period za prilagođavanje promjenama (godinu do dvije). Ukratko, Crnoj Gori je potrebna manja i efikasnija policijska služba, tako da Uprava policije treba da smanji i racionalizuje broj zaposlenih, ali taj se proces mora zasnivati na dokazima i temeljnim funkcionalnim procjenama.

**Zasnivanje radnog odnosa u policijskoj službi** trenutno je moguće na nekoliko načina:

1. Završetkom dvogodišnje osnovne policijske obuke (postsekundarno obrazovanje) na Policijskoj akademiji, što je kombinacija obuke na Policijskoj akademiji i stažiranja pod mentorstvom u Upravi policije. Ove osobe zapošljavaju se na početničkim mjestima.
2. Većina rukovodećih položaja iziskuje fakultetsku diplomu, ali ne i prethodnu policijsku obuku.
3. Pohađanje skraćenog osnovnog policijskog kursa, koji traje samo četiri mjeseca.

Iz razloga koji su prilično samorazumijevajući, prvi je način svakako najprikladniji. Na taj način karijeru započinju policajci u većini evropskih policijskih službi.

Modernim policijskim službama je za određena radna mjesta potrebna civilna ekspertiza, ali ona sama po sebi ne može da garantuje da neko bez policijske obuke stekne status policajca. Kada je riječ o policijskim poslovima, univerzitetska diploma je svakako dobrodošla i Uprava policije treba da aktivno radi na dovodjenju ljudi takvog obrazovnog profila. Diploma, međutim, ne treba da predstavlja dovoljan preduslov ako nije nadograđena odgovarajućom policijskom obukom. Ovaj način stupanja u policijsku službu ostatak je jugoslovenskog sistema, u kojem je univerzitetska diploma smatrana samorazumljivim dokazom stručnosti, što pak nije nužno tako u slučaju policije. On inače nije isključivo vezan za početnike, nego i za popunjavanje nekih prilično visokih rukovodećih mjesta političkim kadrom bez ikakvog policijskog iskustva.

Policijsku obuku ne treba smatrati pitanjem formalnog stepena obrazovanja, nego stvarne osposobljenosti za obavljanje policijskog posla. Fakulteti školuju ljude za pravnike, inženjere ili ekonomiste, ali ne i za policajce. Na njima se ne uče uviđaj, patroliranje ili zakonita upotreba prinude, nego je to uloga Policijske akademije. Zbog svih specifičnosti ove profesije, Policijska akademija treba da bude kadra da na obuku primi ljude različitih stepena obrazovanja, što iziskuje fleksibilnost u organizovanju osnovne policijske obuke, kako polaznici ne bi bili prinuđeni da se ponovo dokazuju u oblastima za koje su kvalifikovani. To bi moglo biti učinjeno na dva načina. *Prvi* bi bio da kandidati za policajce sa univerzitetskim obrazovanjem na Policijskoj akademiji budu oslobođeni pohađanja onih sadržaja obuke za koje su već kvalifikovani.<sup>37</sup> *Drugi* bi podrazumijevao organizovanje posebno prilagođenog i kraćeg programa osnovne policijske obuke za takve kandidate. Povrh svega rečenog, stupanje u policiju isključivo na osnovu fakultetske diplome nerijetko se sudara i sa postjugoslovenskom stvarnošću, u kojoj su privatne ustanove koje se mogu opisati kao „fabrike diploma”, koje daju malo ili nimalo stručnosti, kao pečurke posle kiše iznikle širom ovog regiona. To se katkad (zlo)upotrebljava, jer se neki policajci koji u službu stupe prvim ili trećim načinom time koriste da na lak način steknu formalne kvalifikacije za napredovanje u službi. Institucionalna odgovornost za ovo nije na Upravi policije, nego na prosvjetnim vlastima koja ovakvim ustanovama dodjeljuju nezasluženu akreditaciju, koju je Uprava policije onda primorana da poštuje. Uzevši sve u obzir, vrijednost pravog univerzitetskog obrazovanja nipošto se ne smije potcijeniti, a sigurno se može očekivati da će se mnogi

37 Na primjer, kandidati koji su završili prava ne bi morali da pohađaju nastavu iz te oblasti, nego bi se moglo odmah pristupiti provjeri njihovog znanja o primjeni prava u policijskom kontekstu.

policajci koji ga posjeduju istaći u službi i zaslužiti unapređenje.

Posljednjih godina, nekoliko stotina policajaca zasnovalo je radni odnos na treći način, koji je vjerovatno i najproblematičniji. U više navrata organizovani su skraćeni kursevi radi brze popune nedostajućeg ljudstva, a uz znatno manje zahtjevne uslove za zapošljavanje. Sama činjenica da tako prenapregnuta služba pati od manjka osoblja ukazuje na postojanje strukturnih problema u upravljanju ljudskim resursima. Ovo rezultira time da se kursom zapošljavaju kao punopravni policajci, isto kao i oni koji su tome posvetili dvije godine života. Jedna od posljedica je očigledna razlika u nivou vještina unutar službe; druga je da to ne može biti profesionalno motivišuće za policajce koji su redovno savladali osnovnu obuku. Potrebno je ponovo ocijeniti osoblje koje je na ovaj način stupilo u policiju, a one koji ispunjavaju uslove za upis na redovnu obuku na Policijskoj akademiji treba upisati na nju, kako bi popunili manjkavosti u kvalifikacijama. Oni koji ne ispunjavaju ni te osnovne uslove ne treba budu policajci. Oni bi možda mogli biti pomoćni ili rezervni policajci (ako to ikada bude formirano u Crnoj Gori), ali ne i karijerni policijski službenici.

U zaključku, može se reći da u načelu treba da postoji samo jedan način da se postane policajac, a to je po završetku osnovne policijske obuke. Bilo bi veoma poželjno da crnogorska policija razmotri uvođenje prakse uobičajene i odavno uspostavljene u mnogim evropskim policijama, u kojima se bez prethodnog iskustva u uniformi ne može stupiti u kriminalističku policiju. To bi značilo da bi i u Crnoj Gori svi policajci započinjali radni odnos kao uniformisani policajci i proveli izvjestan minimalni period (na primjer, u rasponu od šest mjeseci do dvije godine) na pozorničkim i patrolnim dužnostima, u svakodnevnom dodiru sa zajednicom, prije nego što im se omogući da se prijave za nastavak karijere na drugim policijskim dužnostima. Na ovaj način stekli bi dragocjeno i nezamjenjivo iskustvo, koje bi im koristilo tokom čitave karijere, bez obzira na vrstu policijskog posla za koju se specijalizuju. Iskustvo u kontaktu sa najširim profilom građana, koje se stiče takvim radom, itekako može unaprijediti kvalifikovanost za rad u kriminalističkoj ili graničnoj policiji. Ovo bi im takođe omogućilo i dragocjenu socijalizaciju unutar policijske službe i iskustveno usvajanje njenih vrijednosti. Izuzetak bi mogli biti policijski forenzičari (trenutno klasifikovani kao policijski savjetnici), koji u radu primjenjuju neka policijska ovlašćenja, ali im u tome opisano iskustvo nije neophodno. Ono što za sve policajce mora biti neophodno jeste da policijske kvalifikacije, stečene odgovarajućom obukom, budu preduslov za posjedovanje i primjenjivanje policijskih ovlašćenja.

Drugo važno pitanje je **ocjena učinka** policajaca. Ona u teoriji postoji, i sprovodi se, ali je uglavnom tek malo više od formalnosti. Ovo ne stoji samo za godišnje ocjene, nego generalno za različite vidove ocjenjivanja radnog učinka policajaca. Veoma je važno i pozitivno što je istraživanje koje je prethodilo izradi ovog izvještaja pokazalo da su policijski rukovodioci itekako svjesni ovih manjkavosti, što se može ilustrovati primjerom da je jedna od osoba intervjuisanih u istraživanju sistem ocjenjivanja učinka opisala kao „trošenje energije i papira”. Ispravna ocjena rada zaposlenih važna je za svaku složenu organizaciju, jer se njome uspostavljaju uslovi da najbolji ljudi budu na odgovarajućim radnim mjestima. Što se tiče zaposlenih, ako se ispravno obavi, ocjena njihovog učinka pomaže njihovom karijernom razvoju – ne samo kao podrška mogućem napredovanju na više i upravljačke pozicije, nego i kao pomoć da sagledaju svoje sposobnosti koje dalje mogu da unapređuju i tačke u kojima treba da naprave poboljšanja. Iz svih ovih razloga, ocjenjivanje ne treba da bude puka formalnost. Umjesto toga, potrebno je razvijanje objektivnog sistema ocjenjivanja učinka, zasnovanog na postignućima u odnosu na unaprijed jasno definisane kompetencije vezane za radno mjesto, koji bi pomogao i Upravi policije kao ustanovi i njenim zaposlenima. Da bi ovaj sistem funkcionisao, neophodno je da Uprava policije ima jasno definisane osnovne kompetencije i kompetencije vezane za sva radna mjesta, kao i da policijski rukovodioci budu pravilno obučeni da zaposlene ocjenjuju bez pristrasnosti i uz usmjerenost na rezultate.

**Napredovanje kroz zvanja i na rukovodeća mjesta** još jedno je veoma značajno pitanje. Uprava policije i policijski rad u Crnoj Gori mogu imati koristi samo ako je napredovanje organizovano i sprovedeno na objektivan i transparentan način. To treba da podrazumijeva razvoj sistema u kome

se sva raspoloživa radna mjesta popunjavaju kroz otvoreni postupak prijavljivanja, a ne na osnovu imenovanja (a svakako ne lobiranjem niti političkim postavljenjima). Sva radna mjesta treba da budu interno oglašena,<sup>38</sup> svi kandidati testirani, a oni koji uđu u uži izbor treba da izađu pred komisiju sastavljenu od visokih rukovodilaca i predstavnika Službe za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove. Politička i druga tajnovita imenovanja na rukovodeća radna mjesta ne treba da se događaju. Apolutno je neophodno da svi postupci zapošljavanja i odabira kandidata garantuju transparentan, ravnopravan i na zaslugama zasnovan proces. Takođe je neophodno da na rukovodeća mjesta dolaze, takođe preko internih konkursa, samo oni službenici koji uspješno završe obuku za rukovođenje, što treba da bude propisano u opisima radnih mjesta i dostupno većini policajaca (ako ne i svim), kojima treba omogućiti da pohađanje obuke prilagode zahtjevima posla. Pohvalno je što je Uprava policije ovo već prepoznala i trenutno razvija program obuke za rukovođenje.

Jedan od ključnih pokazatelja reprezentativnosti bilo koje policijske službe jeste nivo **zastupljenosti žena**. U prethodnom Izveštaju OEBS-a o policiji u Crnoj Gori uočena su određena poboljšanja<sup>39</sup> u pogledu zastupljenosti žena u Upravi policije. Ona su nastavljena, ali se njihov tempo nije značajno ubrzao tokom prethodnih osam godina. Trenutno su u Upravi policije zaposlene 632 žene (14,15% ukupne radne snage, što je povećanje u odnosu na 12,14% u 2011. godini). Žene rijetko zauzimaju rukovodeća mjesta u Upravi policije, a i kada je to slučaj, to su obično administrativna mjesta, a ne operativna. Nije neuobičajeno da po završetku Policijske akademije policajke provedu svega nekoliko godina na operativnim poslovima, a da zatim pređu na kancelarijske, tako da su njihovo prisustvo i vidljivost još manji nego što statistika ukazuje. To predstavlja ogroman gubitak resursa uloženi u njihovu obuku. Povrh toga, ovo je posebno za žaljenje jer je mnjenje javnosti o policajkama inače povoljno.

Kada se uzmu zajedno svi atributi kojima građani opisuju žene u policiji, Crna Gora se [među ostalim zemljama regiona] izdvaja u percepciji žena kao dobrih, srdačnih i prijatnih (20%), kulturnih (19%), profesionalnih (15%), obrazovanih (11%), odgovornih (9%), autoriteta (6%), posvećenih (6%) i tolerantnih (4%).<sup>40</sup>

Ova pozitivna percepcija javnosti poklapa se sa primjetnim napretkom među samim policajcima, jer su policajke među muškim kolegama sada prihvaćenije nego ranije. Bilo bi previše smjelo i prerano reći da su u potpunosti prihvaćene, ali one se danas suočavaju sa manje predrasuda nego ranije. Treba iskoristiti ove pozitivne trendove i stoga će razvoj aktivnije politike zapošljavanja i karijernog razvoja žena biti neophodan za napredovanje ka reprezentativnijoj policijskoj službi, kadroj da se bavi pitanjima bezbjednosti i sigurnosti koja su specifična za različite segmente stanovništva Crne Gore. Stoga bi bilo neophodno da Uprava policije planski pristupi otklanjanju prepreka za zadržavanje žena na policijskim poslovima, za dostupnost svih radnih mjesta širom Uprave policije ženama, kao i za njihovo napredovanje u službi. Ovakav plan treba izraditi na osnovu istraživanja u kome bi i policajke i policajci mogli da iskažu svoja iskustva, a radi identifikovanja prepreka za zadržavanje žena i njihovo napredovanje na operativnim poslovima u okviru svih činova, zvanja i poslova u Upravi policije. Plan treba da sadrži mjere za otklanjanje prepreka (direktnih i skrivenih), za reviziju odgovarajućih procedura, kao i za motivisanje žena da konkurišu na pozicije na kojima ih sada nema.

38 U perspektivi, mogla bi biti uvedena praksa koju primjenjuju neke policijske službe, da radi transparentnosti rada i javnost bude obaviještena o ovim internim oglasima, izuzev kada su u pitanju radna mjesta koja su posebno bezbjednosno osjetljiva.

39 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2011) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 22.

40 Milošević Milena (2016) *Stavovi građana o policiji: Rezultati istraživanja javnog mnjenja o policiji u Crnoj Gori* (Podgorica: Institut Alternativa), str. 11.



Zvanični podaci Ministarstva za ljudska i manjinska prava, iz njegove posljednje ankete o etničkoj strukturi javne uprave, sprovedene 2015. godine, pokazuju da se **etnička struktura** policije značajno razlikuje od etničke strukture stanovništva Crne Gore (uz napomenu da je ovo istraživanje obuhvatilo Ministarstvo unutrašnjih poslova i Upravu policije kao jedan organ). Osobe koje se izjašnjavaju kao Crnogorci jedina su prezastupljena grupa, sa udjelom među zaposlenima (84,88%) skoro dvostruko većim od udjela u stanovništvu (44,98%). Značajna manjkavost je to što u Crnoj Gori i dalje nema nijednog Roma policajca, a prvi romski polaznik je 2018. godine započeo obuku na Policijskoj akademiji. Romi su jedna od najugroženijih grupa u Crnoj Gori, često suočeni sa bezbjednosnim i sigurnosnim problemima specifičnim za njihove životne uslove, pa je neophodno da ih Uprava policije privuče u svoje redove. Hrvati su najmanje zastupljena grupa,<sup>41</sup> dok su Bošnjaci i Muslimani<sup>42</sup> najpribližnije zastupljene etničke grupe. U apsolutnim iznosima, građani koji se izjašnjavaju kao Srbi druga su najbrojnija grupa<sup>43</sup> u Crnoj Gori, a njihov udio među zaposlenima manji je od petine njihovog udjela u stanovništvu. Albanci, koji su jedina jezički različita etnička grupa, predstavljeni su tek četvrtinom svog udjela u stanovništvu Crne Gore. Ovi su podaci konzistentni sa onima prenijetim u prethodnom Izvještaju OEBS-a, koji su objavljeni 2011. (tek na insistiranje Evropske komisije). Biće potrebno da neslaganja koja su se pojavila u oba skupa podataka budu rješavana budućom politikom i strategijom razvoja ljudskih resursa.

- 
- 41 Treba napomenuti da velika većina Hrvata u Crnoj Gori živi u primorju, gdje je stanovništvo i inače znatno manje zainteresovano za posao u policiji, prvenstveno zbog dostupnosti radnih mjesta u drugim sektorima, uglavnom u turizmu.
- 42 Zanimljivo je da su Bošnjaci i Muslimani u osnovi isto stanovništvo, ali se njihovi pripadnici izjašnjavaju različitim etnonimom. Južnoslovenski muslimani su u Jugoslaviji zvanično nazvani *Muslimanima*, dok je naziv *Bošnjaci* nastao i postao služben u vrijeme raspada Jugoslavije.
- 43 Treba reći da su Crnogorci i Srbi u osnovi isto stanovništvo, ali je njihovo različito izražavanje nacionalne pripadnosti posljedica niza historijskih razloga i često se podudara sa političkim stavovima. Ovo je u skladu sa sljedećim nalazom koji se temelji na rezultatima istraživanja javnog mnjenja o policiji, izrađenog za potrebe podgoričkog nezavisnog istraživačkog centra Instituta Alternativa, a u okviru regionalnog projekta *PointPulse*:

Ovogodišnje istraživanje je potvrdilo rezultate iz 2015. godine koji pokazuju da Srbi u Crnoj Gori nemaju povjerenja u policiju. To je jedina nacionalnost u kojoj većina ne vjeruje policiji, obzirom da je samo 42% građana srpske nacionalnosti odgovorilo da u policiju imaju povjerenja „uglavnom” ili „u potpunosti”. Sa druge strane, velika većina građana hrvatske (83%), albanske (80%) i bošnjačke/muslimanske (79%) nacionalnosti je izrazila visok nivo povjerenja u policiju. Građani crnogorske nacionalnosti su negdje u sredini: 68% građana unutar ove grupe ima povjerenja u policiju.

Milošević, Milena (2016) *Stavovi građana o policiji: Rezultati istraživanja javnog mnjenja o policiji u Crnoj Gori* (Podgorica: Institut Alternativa), str. 8.

Svi ovi podaci mogu voditi spekulaciji o tome da li neki pripadnici Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije izbjegavaju da izraze svoj identitet kako bi izbjegli potencijalne pritiske ili neprijatnosti na poslu, kako je bilo navedeno na nekim istraživačkim intervjuima rađenim za potrebe ovog Izvještaja.

**Tabela 1: Poređenje etničke strukture Crne Gore sa etničkom strukturom Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije (uzetih zajedno)**

Etnička grupa	Etnička struktura Crne Gore, prema zvaničnim rezultatima popisa stanovništva 2011. godine <sup>44</sup>	Etnička struktura osoblja Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije u 2015. godini (prema zvaničnom izvještaju Ministarstva za ljudska i manjinska prava) <sup>45</sup>	Odnos reprezentativnosti <sup>46</sup>
Crnogorci	44,98%	84,88%	1,89
Srbi	28,73%	5,27%	0,18
Bošnjaci	8,65%	4,85%	0,56
Albanci	4,91%	1,24%	0,25
Muslimani	3,31%	2,27%	0,69
Hrvati	0,97%	0,14%	0,14
Ostali	3,58%	0,14%	0,39
Neizjašnjeni	4,87%	1,2%	0,25
Ukupno:	100%	100%	

Ovi podaci jasno ukazuju na neophodnost sprovođenja aktivne politike zapošljavanja i karijernog razvoja usmjerene ka različitim etničkim, jezičkim i vjerskim grupama od kojih je Crna Gora sastavljena. Nereprezentativna policijska služba ne može biti kadra da se bavi bezbjednosnim i sigurnosnim pitanjima specifičnim za različite djelove stanovništva, niti će takva policija moći da doprinese demokratskom, pluralističkom i nediskriminatorskom okruženju u Crnoj Gori.

Pitanje koje se često zanemaruje jeste **dobrobit policajaca**. Oni rade stresan i nekada opasan posao, koji često iziskuje neredovno radno vrijeme. Njihov privatni i porodični život često trpi zbog zahtjevnosti. Iako ljude ne treba gledati iz ekonomske vizure, država uvijek treba da bude svjesna da je mnogo uložila u njihovu obuku i razvoj i da naprosto nije razumno tretirati takav resurs kao potrošan. Da bi se od njih moglo očekivati da maksimalno koriste svoju sposobnost i kapacitet, policajce treba tretirati sa dužnim poštovanjem i pravičnošću. Tek se tada od njih može očekivati da potpuno prihvate svoju odgovornost, ne samo prema poslodavcu, nego, što je i značajnije, prema društvu kome služe.

Njihova zakonom zajamčena radna prava ne treba narušavati iscrpljivanjem prekovremenim radom na stresnim dužnostima, a bez odgovarajuće nadoknade. Tokom proteklih godina, stotine policajaca tužilo je poslodavca zahtijevajući pravičnu naknadu (finansijsku ili kroz plaćeno odsustvo) koja im je uskraćena.

44 Zavod za statistiku Crne Gore (12. jul 2011) *Saopštenje br. 83: Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine: Stanovništvo Crne Gore prema polu, tipu naselja, nacionalnoj, odnosno etničkoj pripadnosti, vjeroispovjesti i maternjem jeziku po opštinama u Crnoj Gori*, str. 8–9. <http://monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje%281%29.pdf> (Pristupljeno: 20. oktobar 2019).

45 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava (2015) *Informacija o zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalnih uprava, sudovima i Državnom tužilaštvu*, str. 20.

46 Odnos između udjela neke etničke grupe u ukupnom stanovništvu i njenog udjela među zaposlenima Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije. Broj 1 značio bi da je udio neke grupe jednak njenom udjelu u stanovništvu. Vrijednost iznad 1 pokazuje koliko je neka grupa prezastupljena, a vrijednost ispod 1 koliko je podzastupljena.

Dok poštovanje radnih prava treba da bude pravilo, potrebno je uspostaviti i djelotvoran žalbeni sistem, koji bi policajcima ulivao povjerenje da ga koriste, a koji bi ih odvrćao od zloupotrebe. Pored prava iz radnog odnosa, još jedan važan aspekt dobrobiti policajaca je zdravstvena zaštita, a posebno psihološka i psihijatrijska podrška. Policajcima mora biti omogućeno da podršku traže u potpunom povjerenju, bez straha da se to može loše odraziti na njih, odnosno na njihovu karijeru i status. U Zdravstvenom centru Ministarstva unutrašnjih poslova predviđena je takva jedinica, ali četiri sistematizovana radna mjesta za psihijatre tek treba da budu popunjena. Policijske starješine treba da budu odgovarajuće obučene da prepoznaju znakove stresa i iscrpljenosti kod svojih službenika i da ih potom posavjetuju o podršci koju mogu da dobiju. Veoma dobar korak učinjen je pokretanjem uspostavljanja sistema „osoba od povjerenja” širom Uprave policije, odnosno iskusnih kolega kojima se može obratiti u povjerenju. Ovaj sistem, nadahnut primjerima iz zemalja (prije svega iz Norveške) u kojima se dobro pokazao, u ranoj je fazi i treba ga dalje podržati, prevashodno osnaživanjem određenih osoba od povjerenja obukom za pružanje odgovarajućeg odgovora kolegama koje traže pomoć i podršku. Potrebno je razviti odgovarajući sistem kompenzacije i motivacije osoba od povjerenja za obavljanje ove dužnosti povrh njihovog redovnog policijskog posla.

### 1.3.3. Policijska obuka i stručno usavršavanje

Odgovarajuća obuka policajaca temelj je svake policijske službe na svijetu. Na početku procesa reforme policije u Crnoj Gori, ovo je bila jedna od najuspješnijih oblasti. Prva ustanova za obuku policije u Crnoj Gori je bila Srednja škola unutrašnjih poslova osnovana 1995. godine u Danilovgradu, nedaleko od glavnog grada Podgorice. U skladu sa jugoslovenskim sistemom, Škola je pružala srednjoškolsko obrazovanje momcima uzrasta između 14 i 18 godina. Uz velike napore i podršku OEBS-a, koji je takođe pomogao privlačenju druge međunarodne podrške, Srednja škola unutrašnjih poslova je 2006. godine transformisana u Policijsku akademiju, u kojoj je uslov za upis završeno srednjoškolsko obrazovanje, sa namjenom da pruži osnovnu policijsku obuku, stručno usavršavanje i naprednu obuku policajaca, kao i dopunsku obuku (elementi osnovne policijske obuke za one policajce koji je nijesu imali<sup>47</sup>). Osnovna policijska obuka je dvogodišnji proces koji obuhvata teorijsku i praktičnu obuku na Policijskoj akademiji i obuku u službi (pripravnički staž) u Upravi policije. Do sada ju je završilo 11 generacija polaznika. Pored obuke policajaca, Akademija takođe drži obuku za carinike, zatvorske čuvare, komunalne policajce (dio strukture lokalne samouprave sa ograničenim policijskim ovlaštenjima, namijenjen podršci radu opštinskih inspekcija) i, na čisto komercijalnom osnovu, zaposlene u privatnim preduzećima za obezbjeđenje.<sup>48</sup>

Tokom reforme policije, Policijska akademija postala je prava ustanova za osnovnu profesionalnu policijsku obuku, koja je međunarodno priznavanje stekla 2009. godine ućlanjenjem u Udruženje evropskih policijskih koledža (AEPC). Akademija ima odlične kapacitete za nastavu, smještaj i obuku. Njeni nastavnici stalno usavršavaju svoje predavačke vještine za obrazovanje odraslih, ali bi Akademija imala koristi od većeg broja stalno zaposlenih sa profesionalnim policijskim iskustvom. Nastavno osoblje treba da bude kontinuirano podržavano kako bi cijelo ovladalo načelima obrazovanja odraslih, praktičnim policijskim iskustvom, kao i kako bi moglo da koristi relevantnu literaturu na stranim jezicima. Naročito je važno da ovaj posao u svakom pogledu bude smatran prestižnim, kako bi najkompetentniji policijski stručnjaci bili privučeni da drže nastavu na Policijskoj akademiji.

47 Ovo su uglavnom bili oni policajci koji su zaposleni gotovo preko noći tokom krize u posljednjoj deceniji 20. vijeka, kao članovi paravojne Posebne jedinice policije, koji su imali vojnu obuku, ali nikakvu pravu policijsku obuku.

48 U skladu sa preporukama OEBS-a iz prethodnog izvještaja. Vidjeti: Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2011) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 24 i 34.

Ova transformacija smatra se jednim od ključnih uspjeha čitavog procesa reforme policije u Crnoj Gori, a nove policajce koji su prošli osnovnu obuku uglavnom pozitivno vidi i građanstvo<sup>49</sup> i policijski rukovodioci koji su im nadređeni po završavanju Policijske akademije i zapošljavanju. Pozitivno prepoznavanje svršenih polaznika Policijske akademije je u velikoj mjeri posljedica činjenice da nastavni plan i program osnovne policijske obuke, osmišljen prema međunarodnim standardima ljudskih prava i dobroj praksi rada policije u demokratijama, stavlja veliki akcenat na ljudska prava, odgovornost policije i strogo pridržavanje rada policije koje je u skladu sa zakonom, pravilima i procedurama, ali i na povećanje opšteg nivoa profesionalnosti u policijskoj službi.

Ipak, mora se primjetiti da su neki policijski rukovodioci koji primaju nove policajce izrazili rezerve prema nekim aspektima praktične primjenjivosti znanja sa kojim stupaju u policiju. Razloge tome ne treba tražiti na Policijskoj akademiji, nego u manjkavostima dijela policijske osnovne obuke u organizacionim jedinicama Uprave policije, tačnije u određenim nedostacima profesionalnog **mentorstva u sklopu obuke u službi**, kao dijela osnovne policijske obuke. Nedovoljno je uloženo u obuku i druge pripreme mentora za ovu ulogu. Nije neuobičajeno da se zaposlenima ovaj zadatak naprosto nametne, bez pitanja, kao dodatna obaveza uz redovan posao, ali bez ikakve dodatne nadoknade. Mentorstvo treba da bude prestižna i kompetitivna dužnost, ali se nažalost rijetko tako doživljava.

**Institucionalni položaj Policijske akademije** je pitanje od prvorazrednog značaja. Ona je 2011. godine izdvojena iz policijskih struktura i postala samostalna ustanova za profesionalno obrazovanje po završenoj srednjoj školi. Kao takva, sada je u nadležnosti Ministarstva prosvjete. U realnosti, Policijska akademija ostavljena je u institucionalnom vakuumu, jer ovakvo uređenje ne predstavlja optimalno rješenje. Uprava policije prema postojećem aranžmanu nema stvaran uticaj na prijem novih polaznika, a posljedica toga jeste da završetak školovanja na Policijskoj akademiji ne garantuje zaposlenje u Upravi policije.<sup>50</sup> Uprava policije takođe nema uticaja na sadržaj nastavnih planova i programa koji, u idealnom slučaju, treba da budu osmišljeni prema stalno promjenjivim zahtjevima policijske prakse, koji se pak razvijaju prema novim i stalno promjenjivim izazovima u oblasti javne bezbjednosti. Jedini zaključak koji se može izvesti jeste da Policijska akademija treba da bude reintegrirana u policijske strukture, tako što bi postala dio Uprave policije, ili makar Ministarstva unutrašnjih poslova.

Trenutni sistem **upisa na osnovnu policijsku obuku** ne rješava na odgovarajući način manjkavosti vezane za različitost i reprezentativnost policijske službe, opisane u prethodnom pododjeljku (1.4.2. *Neka važna pitanja u vezi s upravljanjem ljudskim resursima u Upravi policije*). Trenutno se kandidati dijele u dvije kategorije – one koji su u prijavi naveli da pripadaju opštem stanovništvu i one koji u prijavi zahtijevaju korišćenje mehanizma „afirmativne akcije” (katkad nazvane „pozitivnom diskriminacijom”). Potonji pritom ne navode osnov za afirmativnu akciju, niti se taj osnov na bilo koji način provjerava. Tačan odnos između ove dvije kategorije izračunava se prema broju kandidata koji su se odlučili za neku od njih. Kandidati prolaze kroz iste uslove za prijavu i polažu iste prijemne testove, ali se rangiraju na dva posebna spiska za popunjavanje dvije zasebne kategorije polaznika. Ovaj sistem upisa ne adresira potrebu da policija bude reprezentativnija i raznolikija. On treba da bude zamijenjen nediskriminatornim sistemom, prevashodno kroz ciljne i prilagođene kampanje za prijavljivanje kojima se privlače kandidati raznorodnog porijekla.

**Specijalizovana obuka** namjenjena je izgradnji vještina potrebnih za specijalizovane policijske poslove. Policijska akademija osmislila je i sprovodi različite takve kurseve. Od ključnog je značaja da ih pohađaju

49 Posebno u poređenju sa velikim brojem zaposlenih koji su opisani u prethodnoj fusnoti.

50 Ovo je naročito paradoksalno imajući u vidu da Uprava policije zapošljava sve svršene polaznike skraćenog, četvoromjesečnog kursa osnovne policijske obuke (opisane ranije u pododjeljku 1.4.2. *Neka važna pitanja u vezi s upravljanjem ljudskim resursima u Upravi policije*), kojeg takođe organizuje Policijska akademija. Teško je zamisliti način na koji bi ovo moglo imati bilo kakav pozitivan uticaj na moral i motivisanost mladića i djevojaka koji su se dvije godine školovali za policajce.

pravi ljudi, što nije uvijek bio slučaj, što je ishodovalo niskim uticajem obuke, jer polaznici nijesu uvijek imali priliku da naučene vještine primjene u praksi. S druge strane, policajci čiji posao traži specijalizovana znanja u određenim oblastima nijesu uvijek odabrani za pohađanje relevantne obuke. Ovo je djelimično posljedica institucionalnog odvajanja Policijske akademije od Uprave policije, jer prva ne dobija uvijek jasne i sistematične informacije o vrsti obuke potrebne organizacionim jedinicama potonje, čime bi trebalo da upravlja Služba za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove. Potrebe za specijalizovanom obukom treba da se poklapaju sa zahtjevima radnog mjesta i planovima karijernog razvoja koje razvija Služba za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove, u konsultacijama i saradnji sa načelnicima različitih organizacionih jedinica Uprave policije. Rukovodioci treba da imaju bolji sistem povezivanja zaposlenih i potreba za obukom (što treba da bude dio obuke za rukovodioce). Postoji potreba za jasnim procedurama komunikacije za informisanje Policijske akademije o potrebama za obukom, kako bi ona djelotvorno osmislila relevantne i odgovarajuće kurseve.

Još jedno pitanje koje ovdje treba pomenuti jeste **obuka za rukovođenje**. Policijska akademija izradila je takav nastavni plan i program, ali on nikada nije postao dio redovnog programa, jer se ne finansira iz budžeta Uprave policije. Ova obuka umnogome zavisi od međunarodne pomoći i podrške, a posljedica je da se često održava od slučaja do slučaja. Neki zaposleni Uprave policije prošli su obuku Vladine Uprave za kadrove u oblasti opštih kvalifikacija za državne službenike, koja sadrži i neke vještine rukovođenja, ali ni to ni obuka koju bi sprovodili međunarodni partneri ne može zamijeniti sistemski pristup same Uprave policije. On bi podrazumijevao da obuka za rukovodioce (za različite nivoe rukovođenja), koji bi na njoj bili ocjenjivani, postane redovan uslov za obavljanje svih rukovodnih zadataka u Upravi policije.

I dalje stoji nalaz iz prethodnog Izvještaja OEBS-a,<sup>51</sup> da se glavna prepreka tome da Policijska akademija bude održiva i da ostvari svoj pun potencijal nalazi u opštim manjkavostima i nekonzistentnostima cjelokupnog sistema upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije, opisanim ranije u ovom poglavlju (1.4.2. *Neka važna pitanja u vezi s upravljanjem ljudskim resursima u Upravi policije*). To škodi karijernom razvoju policajaca i sprečava identifikovanje tačnih potreba za specijalističkom, naprednom i rukovodnom obukom. Održivost i kredibilitet Akademije često se podrivaju zapošljavanjem novih policajaca koji osnovnu obuku dobijaju kroz skraćene kurseve, a ne kroz odgovarajući dvogodišnji program. Policijska akademija ima veoma dobar potencijal, ali taj potencijal mora biti njegovan i u njega se mora neprestano ulagati.

#### 1.4. UPRAVLJANJE FINANSIJSKIM RESURSIMA

Upravljanje (često oskudnim) finansijskim resursima dodijeljenim za rad policije jedno je od najvažnijih oblasti policijske reforme u Crnoj Gori. Iako Uprava policije rijetko može da utiče na ukupan iznos budžeta policije, efikasnija upotreba finansijskih sredstava bi bez dileme pomogla efikasnosti njenog rada.

Niske **zarade** policajaca često se smatraju krupnim demotivišućim činiocem i kočnicom u reformi policije, između ostalog i zato što mogu biti činilac koji doprinosi korupciji. Niske zarade su, međutim, posljedica opštih makroekonomskih prilika u Crnoj Gori i ne mogu se posmatrati izvan konteksta ukupnog finansiranja Uprave policije. Zapravo, ogromna većina budžetskih sredstava Uprave policije ide na zarade i druga lična primanja (prekovremeni rad, dnevnice, otpremnine...), dok neuporedivo manje ostaje za održavanje i plaćanje raznih usluga, a još manje za infrastrukturna ili kapitalna ulaganja. Može se zaključiti da ovakav budžet nije odgovarajući za reformu policije niti za razvoj moderne policijske službe.

51 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2011) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 24.

Primijećeno je da određene **privilegije** nekih rukovodilaca u policiji faktički predstavljaju dodatak na zaradu. Među njima se najviše ističe upotreba službenih (nepatrolnih) vozila i goriva koje je nabavila Uprava policije u privatne svrhe. Odlazak od kuće do posla i nazad službenim vozilima nije radno pravo. Ova praksa treba da bez odlaganja bude ukinuta i rigorozno nadgledana, a Uprava policije treba da proda višak vozila.

Veliki dio sredstava za investicije dolazi iz **donacija**, prevashodno stranih, što je često vrlo nepredvidiv i vrlo nekonzistentan izvor. Ovdje je situacija donekle postala stabilnija s procesom pristupanja Evropskoj uniji, koja je glavni donator sredstava za modernizaciju policije i koja zahtjeva proces temeljnog planiranja upotrebe sredstava u okviru svog Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). To, međutim, iziskuje da Uprava policije posjeduje odgovarajuće resurse za planiranje i upravljanje sredstvima iz donacija.

Jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori katkad doniraju policiji i to je obično namijenjeno za renoviranje prostorija policije ili nabavku opreme. Iako je ovo znak dobrih odnosa između lokalne samouprave i policije, takve donacije uvijek treba da budu dodijeljene samo uz mnogo opreza (kao i sve donacije), kako bi se obezbijedilo da se njima zadovoljavaju planirane potrebe policije i, što je važnije, potrebe građana koji žive u tim zajednicama. Ove su donacije dobrodošle u određenim situacijama, ali ne treba da budu zamjena za sredstva koja prvenstveno treba da dođu iz budžeta Uprave policije.

Drugi povremeni vanbudžetski prihod Uprave policije jesu privatne donacije iz Crne Gore, obično od privatnih preduzeća. Ova praksa treba da bude ukinuta, jer može voditi neželjenim uticajima na rad policije.

U oba prethodna izvještaja OEBS-a o reformi policije u Crnoj Gori zabilježen je visok nivo centralizacije **procesa budžetiranja** za rad policije,<sup>52</sup> ali neka poboljšanja do kojih je došlo po ponovnom uspostavljanju Uprave policije kao samostalnog organa državne uprave moraju biti zabilježena u ovom Izvještaju. Ranije su nacrti budžeta isključivo rađeni s vrha, bez ikakvog prethodnog doprinosa organizacionih jedinica Uprave policije kao korisnika budžeta (što je slučaj u modernim policijskim službama). Najnovija kretanja su, međutim, usmjerena na ispravljanje ove situacije, jer se od načelnika centara bezbjednosti, sektora i drugih organizacionih jedinica na nivou Uprave policije traži da dostave takav prethodni doprinos. Ranije bi od njih bilo traženo da ga dostave tek po izradi prijedloga budžeta, što je ostavljalo vrlo ograničen prostor za izmjene i samo su sitnije ispravke mogle biti unižete (obično tek posle velikog pritiska iz organizacionih jedinica). Ovaj noviji pristup treba podsticati, razvijati i obezbijediti njegovu održivost. Planiranje budžeta treba da bude usko povezano s opštim planiranjem u Upravi policije i da postane njegov redovan dio. Službu za finansijske, opšte i pomoćne poslove treba jačati, a njenom osoblju treba pružiti više podrške i obuke. Planiranje budžeta treba da bude obavezni dio obuke rukovodilaca, a takođe treba izraditi i standardizovane obrasce za izradu prijedloga budžeta, u koje bi organizacione jedinice mogle unijeti svoje zahtjeve na početku ciklusa planiranja budžeta. Iako se može očekivati da će neki rukovodioci organizacionih jedinica u prvim godinama sprovođenja ovog sistema budžetskog planiranja dostavljati „spiskove želja” prije nego pravi doprinos zasnovan na realnim potrebama, to će se vremenom poboljšavati.

Zbog specifične i ponekad osjetljive prirode rada policije, propisi Upravi policije daju priliku da osjetljivu opremu nabavlja po **posebnom postupku nabavke**. To je normalna praksa, ali je treba koristiti samo u izuzetnim prilikama, a primjećena je njena neselektivna upotreba. Analizom posebnih nabavki u sektoru bezbjednosti Crne Gore, koju je uradio Institut Alternativa, zaključeno je da se:

52 Gajić, Novak, Šeron Rigl i Linda Shauten (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2006: Procjena i preporuke* (Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori), str. 59.

Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2011) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 32.

trošenje javnog novca na povjerljive nabavke u Crnoj Gori dešava daleko od očiju javnosti, a da ni osnovni podaci o ovim nabavkama, poput akata na osnovu kojih se one sprovode, često nisu dostupni javnosti. [...] Uprkos čestim izmjenama zakonskih rješenja koje uređuju ovu oblast, ona je još uvijek nedovoljno regulisana i daleko od usklađenosti sa EU propisima. Ključni propust leži u tome što se zakonskim rješenjima pravi pojmovna razlika između “povjerljivih nabavki” i “nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane”, što se negativno odražava i na uređenost ove oblasti. Jedne se propisuju kao izuzetak od primjene zakona, bez objašnjenja na osnovu čega će se sprovoditi, dok se druge, iako nedovoljno, uređuju Zakonom o javnim nabavkama.<sup>53</sup>

Ovako netransparentnu praksu treba prekinuti i uspostaviti strog finansijski nadzor. Ponovno uspostavljanje Uprave policije kao samostalnog organa državne uprave treba da bude iskorišćeno za čist početak ovog procesa.

Problem je i u zakonodavnim manjkavostima, a Institut Alternativa osmislio je skup preporuka za poboljšanje, koje mogu biti ponovljene i podržane u ovom Izvještaju. U njima se navodi da u Zakonu o javnim nabavkama treba propisati:

obavezu sačinjavanja Plana povjerljivih nabavki, uz propisani minimum informacija koje Plan treba da sadrži o svakoj planiranoj nabavci, poput predmeta nabavke, procijenjene vrijednosti i postupka koji će se primijeniti. [...] obavezu dostavljanja Plana povjerljivih nabavki Skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu na upoznavanje i mišljenje i Vladi na usvajanje. [...] obavezu sačinjavanja Izvještaja o povjerljivim nabavkama koji će sadržati podatke o svakoj sprovedenoj povjerljivoj nabavci, a koji će sadržati sledeće podatke: predmet nabavke, procijenjenu i izvršenu vrijednosti nabavke, primijenjenu proceduru i broj podnijetih ponuda. [...] obavezu dostavljanja godišnjeg izvještaja o sprovedenim povjerljivim nabavkama Skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu na upoznavanje i mišljenje, i Vladi na usvajanje. [...] procedure koje se mogu primijeniti za nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, način prikupljanja i vrednovanja prikupljenih ponuda i kriterijumi za vrednovanje ponuda. [...] Državna revizorska institucija treba da, na godišnjem nivou, vrši reviziju potrošnje za povjerljive nabavke kod svih naručilaca koji ove nabavke sprovode.<sup>54</sup>

Konačno, može se ponoviti izjava iz prethodnog Izvještaja OEBS-a,<sup>55</sup> da bi **finansijska transparentnost i odgovornost** takođe bile osnažene nezavisnom spoljnom revizijom, koja ne bi samo provjeravala da li su računi u redu, nego omogućila i procjenu učinka Uprave policije. Takva revizija bila bi usredsređena na to da li policija pruža „vrijednost za novac” društvu kome služi, ali bi takođe predlagala načine uštede sredstava efikasnijom potrošnjom i efikasnijim procedurama. Mogla bi je sprovoditi Državna revizorska institucija. Takva revizija finansija i učinka takođe je važan način za pružanje uvida i odlučiocima i javnosti. U kontekstu reforme i modernizacije policije, procjena učinka i finansijska revizija posebno su važne za nadzor skupih projekata (poput razvoja infrastrukture), gdje postoji veća vjerovatnoća korupcije. Još jedna prednost je u prepoznavanju načina za racionalizovan-

53 Đurnić Ana (2018) *Povjerljive nabavke u Crnoj Gori: Daleko od kontrole* (Podgorica: Institut Alternativa), str. 3.

54 Ibid. str. 20—21.

55 Gajić, Novak & Sonja Stojanović (2011) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006-2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 32—33.

je policijske organizacije, kao i činjenja njenog rada efikasnijim. Transparentno urađene, ovakve bi revizije takođe mogle služiti podizanju javnog i međunarodnog povjerenja u sposobnost Crne Gore da sprovede reformu policije.

## 1.5. PREPORUKE

1. Pravni status Uprave policije i njen položaj u sistemu državne uprave treba da budu takvi da ona bude profesionalno i operativno samostalna i slobodna od političkog uticaja.
2. Bilo kakve potencijalne institucionalne i organizacione promjene statusa policije u državnoj upravi, u budućnosti bi trebalo sprovoditi isključivo na osnovu analitički identifikovanih potreba i temeljno planiranih procesa upravljanja promjenama. Posebni interesi političkih stranaka nikada ne smiju da budu njihov razlog, a policija treba da bude zaštićena od takvog upliva.
3. Postojeći institucionalni i organizacioni ishodi izdvajanja Uprave policije iz Ministarstva unutrašnjih poslova iziskuju temeljno preispitivanje, što bi u konačnom moglo dovesti do jednog broja institucionalnih i organizacionih prilagođavanja.
4. Uprava policije treba da bude u potpunosti osposobljena da samostalno upravlja svojim informacionim sistemima i policijskim bazama podataka, kao i da preuzme takve sisteme i baze koje se i dalje nalaze u Ministarstvu unutrašnjih poslova, pri čemu Ministarstvo treba da zadrži izvršni nadzor zakonitosti i svrsishodnosti.
5. Uprava policije treba da posjeduje vlastiti kapacitet za strateško planiranje, odvojeno od Ministarstva unutrašnjih poslova, neposredno odgovoran direktoru policije. Takva organizaciona jedinica treba da bude uspostavljena po uzoru na nekadašnju Jedinicu za strateško planiranje, koja je imala veliku ulogu tokom prve decenije reforme policije u Crnoj Gori.
6. Radna mjesta u Direkciji za nadzor Ministarstva unutrašnjih poslova, koja su sistematizacijom propisana za policijske službenike, treba da popunjavaju policijski službenici, a ne civilni državni službenici kojima su data policijska zvanja, a bez prethodnog policijskog iskustva.
7. Pravna definicija Uprave policije i spisak njenih poslova treba da budu promijenjeni tako da odražavaju prirodu policijske službe.
8. Okosnicu organizacionog konsolidovanja Uprave policije treba da čine četiri temeljna sektora, koji bi predstavljali tri glavna vida policijskog rada i njihovu podršku (upravnu, tehničku i logističku): (1) Sektor policije opšte nadležnosti, (2) Sektor kriminalističke policije, (3) Sektor granične policije i (4) Sektor za ljudske resurse, finansije i tehničku podršku. Posljednji među njima treba (ponovo) formirati radi konsolidovanja upravljanja ljudskim i finansijskim resursima i tehničke podrške, kao nepolicijsku komponentu Uprave policije neophodnu za podršku radu policije.
9. Potrebno je razmisliti o ponovnom integrisanju Sektora za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije sa Sektorom kriminalističke policije.
10. U slučaju da Vlada Crne Gore za sada ne promijeni političku odluku i zadrži Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u postojećem statusu, kako bi međunarodno i lokalno pokazala svoju posvećenost u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, preporučivo je da srednjoročno ili dugoročno planira njeno spajanje sa Sektorom kriminalističke policije.



11. Broj policajaca koji rade na obezbjeđenju ličnosti i objekata treba da bude smanjen, kako bi više ljudskih resursa bilo oslobođeno za obavljanje redovnih policijskih zadataka.
12. Zaštita zvaničnika treba da bude preispitana i korišćena samo ako je srazmerna utvrđenim prijetnjama po njihovu bezbjednost.
13. Rutinsko obezbjeđenje većine državnih zgrada i objekata, uključujući i one koji pripadaju Upravi policije, ne treba da se obavlja neracionalnim korišćenjem kvalifikovanih policajaca, nego manje kvalifikovanog osoblja preduzeća za obezbjeđenje.
14. Za zaštitu objekata pravosuđa ne treba da bude odgovorna Uprava policije, nego Ministarstvo pravde.
15. Po oslobađanju velikog broja pripadnika Sektora za obezbjeđenje ličnosti i objekata za obavljanje redovnih policijskih zadataka, preostali dio treba da bude integrisan ili (a) u Sektor policije opšte nadležnosti ili (b) u Centar bezbjednosti Podgorica.
16. Sektor specijalne policije treba da bude demilitarizovan i u punoj mjeri integrisan u policijsku službu. Pored njegovanja policijskih vrijednosti i kulture, to bi podrazumijevalo i da njegovo osoblje obavlja redovne policijske dužnosti i bude uključeno u rad u zajednici, kada ne obavlja svoje specijalizovane zadatke ili ne pohađaju specijalnu obuku.
17. Specijalna policija treba da bude popunjavana isključivo iz redova policajaca, a ne neposredno iz građanstva, nego tek nakon obaveznog minimuma godina provedenih na drugim policijskim poslovima.
18. Postojeće dvije posebne jedinice policije treba da budu ili (a) u potpunosti spojene ili (b) da imaju jasno razdvojene opise poslova.
19. Djelovi redovne uniformisane policije treba da budu odgovarajuće obučeni i opremljeni za obavljanje nekih od zadataka koji su trenutno dodijeljeni u nadležnost Sektora specijalne policije (kao što je obezbjeđivanje javnih okupljanja, poput velikih sportskih događaja).
20. Potrebno je razmotriti konsolidovanje kapaciteta specijalnih snaga Crne Gore prekomandom dijela visokospecijalizovanog osoblja iz policije u vojsku.
21. Potrebno je da Vlada Crne Gore analizira i razmotri svoju odluku o integrisanju nacionalne Finansijske obavještajne jedinice u Upravu policije. U tome treba da je vode dva načela: (1) međunarodni status FOJ i (2) ocjena rezultata postignutih na polju sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Ako se odluči da FOJ ostane dio Uprave policije, potrebno je da njen nepolicijski karakter bude jasno istaknut, a da njenog rukovodioca i dalje imenuje Vlada.
22. Postojeća teritorijalna podjela Uprave policije u osam centara bezbjednosti mogla bi biti konsolidovana kroz tri (sjever, centar i jug) ili četiri (sjever, centar, jug i Podgorica) policijska regiona. Važno je, međutim, da bilo kakva potencijalna teritorijalna reorganizacija kroz centralizaciju upravljanja policijom ne ishoduje njenim odvajanjem od građana i zajednica širom Crne Gore, niti naškoditi razvoju rada policije u zajednici. Bez obzira na organizaciju rada, građanstvo Crne Gore ne smije biti lišeno prisustva svoje policije.
23. Kapaciteti dežurnih operativnih službi treba da budu konsolidovani kroz njihovu centralizaciju odgovarajućom tehnološkom nadogradnjom i dodatnom obukom operatera. Crna Gora bi u konačnom trebala da izgradi jedinstveni komunikacioni centar za sve hitne službe: policiju, vatrogasce, hitnu pomoć i pomoć na moru.

24. Upravljačka struktura mnogih djelova Uprave policije i dalje je prilično hijerarhijska, a u mnogim slučajevima starješine rukovode radom tek nekolicine službenika. Takvu „vertikalnu” organizacionu strukturu potrebno je postepeno zamijeniti „ravnijom”, sa manje starješina koji rukovode većim brojem policajaca.
25. U sklopu teritorijalne reorganizacije Uprave policije, potrebno je usvojiti i formalizovati politiku veće decentralizacije operativnog odlučivanja, na održiv način, uz supsidijarnost kao vodeće načelo. To bi prvenstveno podrazumijevalo održivi prenos ovlašćenja na organizacione jedinice regionalnog i opštinskog nivoa po pitanjima koja se posebno odnose na rad policije u konkretnoj zajednici.
26. Uprava policije treba da ima potpunu profesionalnu autonomiju u planiranju i upravljanju ljudskim resursima, nezavisno od Ministarstva unutrašnjih poslova.
27. Postoji potreba za jačanjem kapaciteta i djelotvornim mandatom Službe za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove. Ona treba da bude kadra da razvija strategije upravljanja i razvoja ljudskih resursa i planova karijernog razvoja. Ovo treba da se radi u tijesnoj saradnji s Odjeljenjem za analitiku i unapređenje rada policije.
28. Uprava policije treba da smanji i racionalizuje broj zaposlenih, ali tek po temeljnoj funkcionalnoj analizi, koja treba da obuhvati čitavu upravu policije, a pod zajedničkim vođstvom Službe za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove i Odjeljenja za analitiku i unapređenje rada policije. Informacije o ovom važnom procesu treba što prije da budu dostavljene svim zaposlenima, kojima treba dati odgovarajuće vrijeme za prilagođavanje promjenama.
29. Po donošenju odluka o smanjenju broja zaposlenih na osnovu funkcionalne analize, ono treba da bude praćeno odgovarajućim socijalnim programom. Djelotvorno integrisanje viška zaposlenih u društvo ne treba da obuhvata samo finansijsku nadoknadu, nego i profesionalnu prekvalifikaciju i kredite i donacije za pokretanje privatnog posla. Ovo će iziskivati zajednički napor Uprave policije, Ministarstva unutrašnjih poslova i Vlade Crne Gore, koja takođe treba da traži međunarodnu podršku za ovaj proces.
30. Jedini način za sticanje zvanja policijskog službenika treba da bude kroz završetak Policijske akademije. Svi svršeni polaznici treba da počnu karijeru kao uniformisani policajci, kao i da provedu izvjestan minimalni period na pozoričkim i patrolnim dužnostima u svakodnevnom kontaktu sa zajednicom, prije nego što im se omogući da se prijave na druge dužnosti. Od ovoga mogu biti izuzeti forenzičari.
31. Potrebno je razviti objektivni i na rezultatima zasnovan sistem ocjenjivanja rada zaposlenih, od kojeg bi koristili imala i Uprava policije kao ustanova i njeni zaposleni.
32. Sva slobodna radna mjesta treba da budu popunjena kroz otvoreni proces prijavljivanja unutar Uprave policije. Ona treba da budu interno oglasna, a svi kandidati testirani, dok bi oni koji uđu u uži izbor izašli pred komisiju sastavljenu od starješina i predstavnika Službe za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove. Politička i druga tajna imenovanja na rukovodeće pozicije treba da budu zabranjena. Ključno je da svi postupci odabira garantuju transparentan, ravnopravan, predvidiv i na zaslugama zasnovan postupak.
33. Imenovanje na rukovodeća mjesta treba da bude uslovljeno uspješno završenom obukom za rukovođenje. Program obuke za rukovodioce treba da bude izrađen tako da odražava potrebe posla i da omogući fleksibilno izvođenje obuke u skladu sa radnim zahtjevima većine policijskih službenika.
34. Aktivnija politika zapošljavanja i karijernog razvoja žena i različitih etničkih, jezičkih i vjerskih grupa potrebna je za napredak ka reprezentativnijoj policijskoj službi, kadroj da se bavi pitanjima koja su bezbjednosno i sigurnosno specifična za različite segmente stanovništva Crne Gore.

35. Potrebno je da Uprava policije sačini plan za otklanjanje prepreka za zadržavanje žena na policijskim poslovima, za dostupnost svih radnih mjesta širom Uprave policije ženama, kao i za njihovo napredovanje u službi.
36. Dobrobit policijskih službenika treba da postane prioritet rukovodstva Uprave policije. Ovo treba da obuhvati kako poštovanje njihovih radnih prava, tako i odgovarajuću zdravstvenu zaštitu, sa naglaskom na mentalno zdravlje.
37. Nedavno uspostavljeni sistem „osoba od povjerenja“, iskusnih i pouzdanih kolega kojima se policajci mogu obratiti u povjerenju, treba da bude dalje podržan, prevashodno osnaživanjem zaposlenih kojima je to dodijeljeno kroz obuku kako da adekvatno pomognu kolegama koje se obrate za pomoć i podršku. Imenovane osobe od povjerenja treba da budu adekvatno nagrađene za obavljanje ove dužnosti pored svog redovnog policijskog posla.
38. Nastavno osoblje Policijske akademije treba da bude kontinuirano podržavano kako bi cijelo ovladalo načelima obrazovanja odraslih, praktičnim policijskim iskustvom, kao i kako bi moglo da koristi relevantnu literaturu na stranim jezicima. Naročito je važno da ovaj posao u svakom pogledu bude smatran prestižnim, kako bi najkompetentniji policijski stručnjaci bili privučeni da drže nastavu na Policijskoj akademiji.
39. Potrebno je da Uprava policije uloži napore da unaprijedi sistem profesionalnog mentorstva polaznika Policijske akademije i novozaposlenih policajaca. Sami mentori treba da budu posebno obučeni za ovako važnu ulogu i da dobiju dodatnu naknadu povrh svojih redovnih primanja. Ova dužnost treba da bude prestižna u svakom smislu, tako da se iskusni i kompetentni policajci rado prijavljuju za nju, a ne da im ona bude naprosto nametnuta.
40. Policijska akademija treba da bude integrisana u strukturu Uprave policije, ili makar Ministarstva unutrašnjih poslova.
41. Trenutno neodgovarajući sistem afirmativne akcije pri upisu na osnovnu policijsku obuku Policijske akademije treba da prestane, a umjesto njega treba uspostaviti novi sistem kojim će biti osigurana raznolikost i reprezentativnost policijske službe. Policijska akademija i Uprava policije treba da zajednički organizuju ciljne i prilagođene kampanje za privlačenje većeg broja žena i pripadnika različitih etničkih grupa i da tako unaprijede raznolikost i reprezentativnost i polaznika i policijske službe.
42. Uprava policije treba da razvije sistemski pristup u sprovođenju obuke za rukovođenje, koja bi bila redovni uslov za napredovanje na rukovodeće pozicije.
43. Specijalizovana obuka treba da bude unaprijeđena boljom saradnjom Službe za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove i rukovodilaca organizacionih jedinica širom Uprave policije u odabiru polaznika i specifikaciji potreba za obukom, kako bi bile adresirane potrebe posla i planovi karijernog razvoja. Postoji potreba za jasnim procedurama u vezi sa iskazivanjem potreba za obukom, kako bi Policijska akademija mogla da osmisli odgovarajuće kurseve.
44. Korišćenje policijskih resursa (poput vozila i goriva) u privatne svrhe visokog rukovodnog kadra treba odmah da prestane i da bude strogo kontrolisano. Uprava policije treba da proda višak vozila.
45. Donacije treba da se primaju samo ako su u skladu sa planiranim potrebama policijske službe.
46. Policija ne treba da prima donacije iz privatnih izvora, jer to može da dovede do neželjenog uticaja privatnih interesa na rad policije.
47. Potrebno je podstaći i razvijati decentralizovan pristup budžetskom planiranju i učiniti ga održivim. Planiranje budžeta treba da bude obavezan dio obuke za rukovođenje, a potrebno

je izraditi standardizovane obrasce za izradu prijedloga budžeta, u kojima bi organizacijske jedinice mogle unijeti svoje zahtjeve na početku budžetskog ciklusa. Planiranje budžeta takođe treba da bude u tijesnoj vezi s opštim planiranjem u Upravi policije i da postane njegov redovni dio.

48. Nabavku nove opreme ne treba sprovoditi od slučaja do slučaja, nego na osnovu procjene i planiranja. Transparentnost postupaka nabavki treba da bude osigurana javnim tenderima i pod nadzorom Skupštine, Državne revizorske institucije, Ministarstva unutrašnjih poslova i javnosti.
49. Neselektivnu i netransparentnu upotrebu posebnih postupaka za nabavke treba odmah ukiniti i uspostaviti strožiji finansijski nadzor.
50. Zakonom o javnim nabavkama propisati: (1) obavezu sačinjavanja Plana povjerljivih nabavki, uz propisani minimum podataka (npr. predmet nabavke, procijenjena vrijednost, procedura koja se primjenjuje); (2) obavezu dostavljanja ovih planova skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu na upoznavanje i mišljenje i Vladi na usvajanje; (3) obaveza sačinjavanja izvještaja o povjerljivim nabavkama sa relevantnim podacima o svakoj od njih (tj. predmet nabavke, procijenjena i izvršena vrijednost, primijenjena procedura i broj ponuda); (4) obaveza dostavljanja godišnjih izvještaja o povjerljivim nabavkama skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu na upoznavanje i mišljenje i Vladi na usvajanje i (5) procedure koje se mogu primijeniti za nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, način prikupljanja i vrednovanja prikupljenih ponuda i kriterijumi za vrednovanje ponuda.
51. Potrebno je uspostaviti sistem kontinuirane nezavisne revizije učinka i finansija.

# ODGOVORNOST POLICIJE

Nijedna policijska služba ne može djelotvorno funkcionisati bez odgovornosti. Države ih angažuju i ovlašćuju da obezbjeđuju javni red i da se bore protiv kriminala. Kako bi to činila na djelotvoran i efikasan način, policiji su povjerene posebne nadležnosti i sredstva, koji se ne povjeravaju bez dodatne odgovornosti. U demokratskim društvima, od njihovih se policijskih službi očekuje da se pridržavaju vladavine prava i da budu odgovorne za svoje postupanje. Kako bi se to ostvarilo, policijsku službu nadziru ustanove – demokratski izabrani organi, sudstvo i nezavisna nadzorna tijela – ali i javnost. Rad policije bez odgovornosti podriva povjerenje građana u sposobnost države da ih zaštiti od nereda i kriminala, što oštećuje samu potku jednog društva.

U uticajnoj *Studiji o radu policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji*<sup>56</sup> (često nazvanoj „Monkovim izvještajem”) koju je sačinio Ričard Monk, onovremeni rukovodilac Odjeljenja OEBS-a za strateška policijska pitanja, istaknuto je šest vidova odgovornosti u policiji: pravna odgovornost, politička odgovornost, odgovornost za učinak, finansijska odgovornost, javna odgovornost i profesionalna odgovornost.

1. *Pravna odgovornost (ili zakonska odgovornost)* predstavlja odgovornost svih pojedinačnih policajaca i cjelokupne službe pred zakonom.
2. *Politička odgovornost* podrazumijeva da je policija odgovorna pred izabranim predstavnicima zajednice, koji joj daju smjernice i nadziru njihov rad, kao i njihovu efikasnost i djelotvornost.
3. *Odgovornost za učinak (ili odgovornost u izvršavanju dužnosti)* Monk je opisao kao sposobnost policije da bude efikasna, djelotvorna i da pruži vrijednost za uloženi novac.
4. *Finansijska odgovornost* tiče se činjenice da policijska služba koristi državni novac, pa je stoga odgovorna za njegovo trošenje.
5. *Javna odgovornost (ili odgovornost u odnosu na građane)* nadziru ustanove i grupa koje predstavljaju građane (kao što su nezavisna nadzorna tijela, NVO ili opštinski savjeti za bezbjednost), uključujući i medije.

---

56 Monk, Ričard (2001) *Studija o radu policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji* (OEBS: Beč), str. 17.

6. *Profesionalna odgovornost* odnosi se na poštovanje normi policijske etike i discipline. Kršenja ne moraju biti nužno krivične prirode, ali svaka povreda zakonske odgovornosti istovremeno predstavlja povredu profesionalne odgovornosti.

Monkov izvještaj poslužio je za iniciranje podrške OEBS-a reformi policije i u Crnoj Gori i Srbiji, kao i za usmjeravanje njenih pravaca u narednim godinama, pa će ta klasifikacija biti korisna i za ovaj Izvještaj.

Prije detaljnije analize odgovornosti policije u Crnoj Gori, potrebno je istaći tri ključna nalaza ovog dijela istraživanja koje je prethodilo izradi ovog Izvještaja OEBS-a, budući da će se analiza uglavnom osvrutati na njih:

1. Postepen nastavak napretka koji je zabilježen u posljednjem Izvještaju OEBS-a o reformi policije u Crnoj Gori<sup>57</sup> može se primijetiti i u ovom Izvještaju, budući da je došlo da unapređenja pojedinih aspekata odgovornosti policije. Na drugim poljima, međutim, primijećeno je nazadovanje, pa čak i ozbiljni udarci odgovornosti policije.
2. Crna Gora ima veoma složenu institucionalnu strukturu za nadzor policije, ali ona nije uvijek kadra da se na odgovarajući način bavi pitanjima u vezi sa odgovornošću policije, budući da: (a) neki dijelovi sistema funkcionišu bolje od drugih, (b) oni ne sarađuju uvijek dobro jedni sa drugima i (c) njihove nadležnosti nisu uvijek jasno definisane.
3. Postojeći nedostaci u odgovornosti policije potiču iz dva izvora – unutrašnjeg i spoljašnjeg. Ublažavanje unutrašnjih nedostataka iziskuje suštinsku posvjećenost Uprave policije i Ministarstva unutrašnjih poslova, dok je za prevazilaženje spoljašnjih nužna depolitizacija rada policije.

Odgovornost policije takođe predstavlja oblast od posebnog značaja za nastojanja Crne Gore da postane članica Evropske unije (EU). U okviru pregovora o pristupanju EU, u pregovaračkom poglavlju 23 (*Pravosuđe i temeljna prava*) utvrđene su tri prioritete oblasti u vezi sa odgovornošću policije, potom ugrađene i u Akcioni plan za postizanje ciljeva iz ovog poglavlja:

4. Prevencija korupcije – primjenom Plana integriteta, izgradnjom kapaciteta i opremanjem;
5. Borba protiv korupcije u policiji – istragama, krivičnim gonjenjem i presudama u slučajevima korupcije koje prijave građani, NVO, mediji i Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije, uključujući slučajeve korupcije u policiji na visokom nivou, kao i kampanjama za podnošenje takvih prijava; i
6. Istraga torture i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.

Crna Gora i EU zajednički su prepoznale da se policija nalazi među oblastima posebno osjetljivim na korupciju (uz privatizaciju, javne nabavke, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo i lokalnu samoupravu),<sup>58</sup> što iziskuje izradu posebnih mjera za prevenciju korupcije u policiji. Povrh toga, EU insistira na

57 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2012) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 78.

58 Vlada Crne Gore (2013) *Pregovaračka pozicija Crne Gore za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava*. Str. 48. Dostupno: [www.mep.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=275642&rType=2&file=18%20XII%2013%20PP%2023.pdf](http://www.mep.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=275642&rType=2&file=18%20XII%2013%20PP%2023.pdf) (Pristupljeno: 20. oktobar 2019).

presudama za korupciju protiv zvaničnika Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, ali njih do sada nije bilo.<sup>59</sup>

## 2.1. PREGLED SISTEMA ODGOVORNOSTI POLICIJE

Crna Gora ima veoma složenu institucionalnu strukturu odgovornosti policije. Po ponovnom uspostavljanju Uprave policije kao samostalnog organa državne uprave, izvan Ministarstva unutrašnjih poslova, mehanizmi nadzora policije mogu biti grupisani u tri kategorije: unutrašnji, djelimično unutrašnji i spoljašnji.

Pravi **unutrašnji** nadzor policije sprovodi se unutar Uprave policije. Trenutno se sastoji od tri mehanizma:

1. Profesionalni nadzor nad pojedinačnim policajcima koji sprovode neposredne starješine,
2. Nadzor nad radom organizacionih jedinica Uprave policije koji sprovode viši rukovodioci i
3. Unutrašnji finansijski nadzor za koji je zaduženo<sup>60</sup> Odjeljenje za unutrašnju reviziju.

Oblici nadzora policije koji su ovdje nazvani **djelimično unutrašnjim** nekada su bili dio unutrašnjeg nadzora, dok je Uprava policije bila dio Ministarstva unutrašnjih poslova. Po razdvajanju ovih ustanova, ti su mehanizmi nastavili da funkcionišu na način nalik unutrašnjem, ali se obavljaju iz drugog državnog organa. Postoji pet institucionalnih mehanizama ove vrste nadzora policije:

1. Ministar unutrašnjih poslova,
2. Disciplinska komisija,
3. Etički odbor,
4. Direktorat za nadzor i
5. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije.

**Spoljašnji** nadzor policije obuhvata nekoliko mehanizama koji su postojali prije izdvajanja Uprave policije iz Ministarstva unutrašnjih poslova, ali na njih ova organizaciona promjena nije uticala.

1. Sudstvo,
2. Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu,
3. Savjet za građansku kontrolu rada policije,
4. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda,
5. Državna revizorska institucija,
6. Udruženja građana (nevladine organizacije) i
7. Mediji.

59 Čalović, Vanja i dr. (2018) *Četvrti izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23* (Podgorica: MANS), str. 81. Dostupno: [www.mans.co.me/wp-content/uploads/2018/03/4IzvjestajAP23.pdf](http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2018/03/4IzvjestajAP23.pdf) (Pristupljeno: 20. oktobar 2019).

60 Od ponovnog uspostavljanja Uprave policije kao samostalnog organa državne uprave, ovo Odjeljenje nije kadrovski popunjeno.

Tabela 2: Kategorizacija mehanizama nadzora policije

Mehanizmi nadzora policije		Vrste nadzora policije			Vrste odgovornosti policije					
		Unutrašnji	Djelimično unutrašnji	Spoljašnji	Pravna	Politička	Odgovornost za učinak	Finansijska	Javna	Profesionalna
Uprava policije	Policijske starješine									
	Rukovodstvo Uprave policije									
	Odjeljenje za unutrašnju reviziju									
Ministarstvo unutrašnjih poslova	Ministar unutrašnjih poslova									
	Disciplinska komisija									
	Etički odbor									
	Direktorat za nadzor									
	Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije									
Ostalo	Pravosuđe									
	Skupština Crne Gore <sup>61</sup>									
	Savjet za građansku kontrolu rada policije									
	Zaštitnik ljudskih prava i sloboda									
	Državna revizorska institucija									
	NVO									
	Mediji									

61 Kroz Odbor za bezbjednost i odbranu.



## 2.2. UNUTRAŠNJI NADZOR POLICIJE

Pošto je Uprava policije izdvojena iz Ministarstva unutrašnjih poslova i ponovo uspostavljena kao samostalni organ državne uprave, istinski unutrašnji nadzor policije obavlja se unutar nje. Treba je istaći da joj tu nije baš mnogo ostalo na raspolaganju.

**Profesionalni nadzor** nad pojedinačnim policajcima vrše neposredne starješine, dok profesionalni nadzor nad radom organizacionih jedinica vrši više rukovodstvo Uprave policije i, konačno, direktor policije. Prvi vid profesionalnog nadzora iziskuje profesionalizam policijskih starješina na svim nivoima. Potrebno je da starješine budu na pravi način obučene i osposobljene kako bi osigurali profesionalnu odgovornost zaposlenih, zbog čega to treba da bude sastavni dio obuke za rukovođenje u policiji. Drugi vid profesionalnog nadzora, nad radom organizacionih jedinica u Upravi policije, iziskuje čak i sofisticiraniji skup nadzornih umijeća i instrumenata. U izradi i primjeni tih umijeća i instrumenata, kao i profesionalnog nadzora uopšte, direktor policije i ostali visoki rukovodioci treba da se oslone na podršku Odjeljenja za analitiku i unapređenje rada policije, kao i savjetnika direktora policije.

Kada je riječ o profesionalnoj odgovornosti, ne smije se zanemariti integritet policijskih službenika. Da se parafraziraju riječi jedne osobe iz Uprave policije intervjuisane za potrebe ovog Izvještaja – jačanje integriteta i promjena institucionalnog mentaliteta ponekad su važniji od nadzornih i kontrolnih mehanizama. Ova izjava umnogome je potvrđena praksom posljednjih 11 generacija Policijske akademije u Danilovgradu, budući da je mnogo uloženo u njihovu socijalizaciju kao policajaca koji su usvojili policijske vrijednosti i etiku.

Za **unutrašnji finansijski nadzor** nominalno je zaduženo Odjeljenje za unutrašnju reviziju Uprave policije, ali ono još uvijek nije popunjeno. Unutrašnja revizija je zakonska obaveza svih državnih organa. Uspostavljanje tih kapaciteta potrebno je za ispunjavanje te zakonske obaveze.

## 2.3. DJELIMIČNO UNUTRAŠNJI NADZOR POLICIJE

**Ministar unutrašnjih poslova** je u krajnjem odgovoran za sve aspekte nadzora koji sprovodi Ministarstvo i za sve mehanizme nadzora kojima ono raspolaže, s tim što je, prije svega, odgovornost ministra neophodno posmatrati kroz njegovu političku ulogu u nadzoru nad radom policije u ime izvršne grane vlasti. Ministar je zadužen za izradu politike djelovanja policije (koristeći resurse Direktorata za strateško-razvojne poslove) i njemu Uprava policije odgovora za ostvarenje rezultata tih politika. Pored redovnog izvještavanja, Uprava policije ima obavezu da ministru pruži konkretne odgovore i podatke na njegov zahtjev, a istu obavezu ima i prema Vladi.

**Disciplinska komisija** je mehanizam za obezbjeđenje profesionalne odgovornosti policajaca. Do 2018. godine, ona je imala 11 članova koje je postavljao ministar unutrašnjih poslova – četvero (uključujući predsjedavajućeg) iz Ministarstva i sedmoro iz Uprave policije. Usvajanjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima 2018. godine, ova nadležnost je prešla na petočlanu Disciplinsku komisiju Vlade Crne Gore. Najveći problem u radu Komisije jeste što ona potpuno ignoriše zakonsku odgovornost koju su utvrdili sudovi. Policajci osuđeni za krivična djela ne podliježu disciplinskoj odgovornosti, uz obrazloženje da su oni već osuđeni, čime se ignoriše načelo da je svaka povreda zakonske odgovornosti istovremeno i povreda profesionalne odgovornosti, kao i da disciplinski postupak predstavlja dvostruko suđenje o istoj stvari.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Najizrazitiji primjer bio je kada komandant i dva pripadnika tadašnje Specijalne antiterorističke jedinice nisu disciplinski procesuirani iako su bili osuđeni na kaznu zatvora zbog prekomjerne upotrebe sile protiv demonstranata u Podgorici u oktobru 2015. Omogućeno im je da se vrate na posao, jer je izmjenama Zakona o unutrašnjim poslovima iz 2015. godine prag podignut na šest mjeseci.

**Etički odbor** predstavlja još jedno nadzorno tijelo Ministarstva unutrašnjih poslova čiji je zadatak da nadzire da li policajci poštuju Kodeks policijske etike, davanjem zvaničnih mišljenja, unapređivanjem etičkih standarda i postupanja u policiji, kao i iniciranjem izmjena propisa o policijskoj etici. Prvi Kodeks je usvojen 2006. godine, u skladu sa Evropskim kodeksom policijske etike, kojeg je 2001. godine usvojio Komitet ministara Savjeta Evrope. Novi Kodeks policijske etike usvojen je 2013.<sup>63</sup> godine, a izmijenjen 2016. godine i sadrži odredbe prema kojima su policajci obavezani normama policijske etike i onda kada su van dužnosti i kada su aktivni na društvenim mrežama. Etički odbor ima sedam članova – jednog iz Ministarstva unutrašnjih poslova, četvero iz Uprave policije, jednog iz Sindikata policije i jednog predstavnika građanskog društva. Sastaje se najmanje jednom mjesečno i odlučuje o prijavama koje uglavnom podnese policijske starješine, građani, NVO i Savjet za građansku kontrolu rada policije. Nije neuobičajeno da policijske starješine podnose manje važne prijave Odboru umjesto da sami preduzimaju mjere, tako izbjegavajući vlastitu odgovornost da djeluju.

Uloga **Direktorata za nadzor** jeste da obezbijedi poštovanje profesionalnih standarda u policijskoj službi u ime Ministarstva unutrašnjih poslova, kao tijela zaduženog za nadzor policije u ime izvršne grane vlasti. Kako je već istaknuto u ovom Izvještaju,<sup>64</sup> 22 od 35 sistematizovanih radnih mjesta Direktorata treba da popunjavaju policajci, što nije slučaj, pa je njegov kapacitet da obavlja propisane mu poslove<sup>65</sup> upitan.

**Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije** (OUKP) uspostavljeno je 2003. godine, kao najvažniji mehanizam unutrašnje odgovornosti. Zaduženo je za obavljanje poslova koji se odnose na:

kontrolu zakonitosti vršenja policijskih poslova, a naročito u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava prilikom izvršavanja policijskih zadataka i primjene policijskih ovlašćenja; preduzimanje operativnih i drugih mjera i radnji u skladu sa zakonom u cilju otkrivanja i suzbijanja krivičnih djela policijskih službenika izvršenih na radu ili u vezi sa radom (posebno krivičnih djela sa elementima korupcije, krivičnih djela protiv sloboda i prava čovjeka i građanina i drugih krivičnih djela za koje se goni po službenoj dužnosti); vršenje provjera i prikupljanje podataka i dokaza potrebnih za pokretanje i vođenje krivičnih i disciplinskih postupaka protiv policijskih službenika u slučajevima postojanja osnovane sumnje da je postupanjem ili ponašanjem policijskog službenika izvršeno krivično djelo ili povreda službene dužnosti; sprovođenje postupaka provjere po žalbama građana i pravnih lica koje su podnijete Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije ili Ministarstvu unutrašnjih poslova na rad, postupanje ili ponašanje policijskih službenika prilikom vršenja policijskih poslova, primjene policijskih ovlašćenja ili na ponašanje i postupanje policijskih službenika van dužnosti; predlaganje mjera za otklanjanje uzroka protivpravnih i neprofesionalnih postupanja i ponašanja policijskih službenika; praćenje stanja unutrašnje discipline i profesionalne etike u policiji; vođenje propisanih evidencija; pripremu izvještaja, analitičko-informativnih i drugih materijala; vršenje drugih kontrola od značaja za zakonit rad policije; obavljanje i drugih poslova iz djelokruga Odjeljenja.<sup>66</sup>

63 Novi Kodeks policijske etike najavljen je u prethodnom Izvještaju OEBS-a, uz očekivanje da će Etičkom odboru biti dato ovlašćenje „da pripadnicima Uprave policije izriče opomenu ili strožu opomenu, kao represivni vid njegovog djelovanja”, ali do toga nije došlo.

Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2012) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 86.

64 Poglavlje *Institucionalni okvir za reformu policije*, odjeljak *Uprava policije u okviru državne uprave Crne Gore*.

65 Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova (2019) *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova*, čl. 5.1.

66 Ibid. čl. 10.

OUKP je prvobitno osnovan kao organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, a zatim njegovog Sektora javne bezbjednosti, čiji je dio ostao i kada je taj Sektor izdvojen iz Ministarstva da bi postao Uprava policije. Kako je navedeno u posljednjem Izvještaju OEBS-a o reformi policije,<sup>67</sup> rad OUKP paralisan je 2009. godine zbog neslaganja dva (tada zasebna) organa oko toga pod kojim će biti. Tadašnji ministar zahtijevao je da OUKP bude stavljen pod njegov neposredan nadzor, uz obrazloženje da bi to donijelo više nezavisnosti i objektivnosti. Ovaj se sukob negativno odrazio na rad OUKP, sve dok ono 2010. godine nije prebačeno u Ministarstvo unutrašnjih poslova, kada je postalo neposredno odgovorno ministru. Tako je ostalo i kada je 2012. godine Uprava policije reintegrirana u Ministarstvo i sada, kada je ponovo uspostavljena kao samostalni organ državne uprave.

Iako takav institucionalni aranžman nije sam po sebi rđav, budući da OUKP sada ima mogućnost da sprovodi istrage koje se tiču rukovodstva Uprave policije, potrebno je istaći da se time onemogućava da OUKP bude smatrano pravim mehanizmom unutrašnjeg nadzora. Stoga je važnije obezbijediti da OUKP bude oslobođeno bilo kakvog političkog pritiska, što nije uvijek bio slučaj.<sup>68</sup> OUKP mora biti operativno nezavisno u sprovođenju istraga u vezi sa mogućim propustima policije, čak i kada je to protivno političkim stavovima ili željama ministra koji im je nadređen.

Iako nadležnosti OUKP nisu izmijenjene institucionalnim promjenama, njegov bi kapacitet za djelovanje mogao biti, što je na sve načine potrebno prevazići. Rukovodstvo Uprave policije treba da obezbijedi OUKP sva neophodna sredstva da funkcioniše kao da je njen dio, jer u suprotnom ne može biti govora o postojanju unutrašnje kontrole policije u Crnoj Gori.

Na primjer, OUKP mora imati sistemski pristup u realnom vremenu svim policijskim operacijama, dokazima, bazama podataka<sup>69</sup> i komunikaciji. To ne treba da postoji samo u zavisnosti od slučaja do slučaja, niti na osnovu podnošenja zvaničnih zahtjeva, već takav pristup mora biti automatski (u suprotnom, osumnjičeni u policiji mogu biti alarmirani da su predmet istrage). S druge strane, potrebno je da svaki takav pristup bude zabilježen, kako bi se spriječila moguća zloupotreba podataka kojima je pristupljeno. OUKP takođe treba da ima automatski pristup i prioritet kad je riječ o upotrebi forenzičkih i specijalnih istražnih metoda, što pripada nadležnim policijskim jedinicama, budući da razvoj takvih posebnih kapaciteta isključivo za OUKP ne bi bio isplativ u slučaju relativno jedne male policijske službe.

Drugi problem postojeće institucionalne strukture tiče se primjene specijalnih istražnih metoda. Zakonodavstvo ne prepoznaje činjenicu da OUKP nije dio Uprave policije i navodi da se primjena specijalnih istražnih metoda odobrava na zahtjev policije. Stoga je potrebno izmijeniti Zakonik o krivičnom postupku, tako da se omogući OUKP da ih zahtijeva nezavisno i od Uprave policije i od Ministarstva unutrašnjih poslova.

Odvajanje OUKP od Uprave policije predstavlja i administrativni izazov. Neophodno je da u OUKP-u rade vrhunski kriminalistički istražitelji, vrhunski i u smislu sposobnosti i u smislu integriteta, što iziskuje nesmetan protok takvih stručnjaka između Uprave policije i OUKP. To je sada dosta složeniije, jer je riječ o dva različita poslodavca. Stoga je neophodno prevazići ovaj administrativni izazov. To je

67 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2012) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 81.

68 Na primjer, odmah nakon nasilnog suzbijanja demonstracija u Podgorici u oktobru 2015. godine, tadašnji ministar je izjavio da je policija reagovala na zakonit način, što je docnije osporeno na sudu. U toj se situaciji OUKP našlo u veoma nezavidnom položaju da aktivno sprovodi istragu o zloupotrebi policijskih ovlašćenja i time direktno postupi protiv političke volje svog nadređenog.

69 Kao što je već jednom preporučila Agencija za zaštitu ličnih podataka Crne Gore. Agencija za zaštitu ličnih podataka (2012) *Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka u Crnoj Gori za 2011. godinu*, str. 55.

naročito važno sada, kada OUKP ima 23 sistematizovana radna mjesta, a samo 16 zaposlenih. Čest razlog tome je nemotivisanost da se služi na veoma odgovornoj dužnosti bez nekih dodatnih prednosti. Pored oglašavanja preko Uprave za kadrove, sva slobodna radna mjesta u OUKP treba da budu oglašena i u Upravi policije, koja pak treba da garantuje da će ti kriminalistički istražitelji moći da se vrate u nju kada završe sa radom u unutrašnjoj kontroli.<sup>70</sup> Procedure odabira treba da osiguraju da u OUKP mogu stupiti samo oni policajci sa najvišim integritetom i besprekornom karijerom. Bilo bi takođe uputno da Uprava policije primjenjuje praksu brojnih policijskih službi u svijetu, gdje je rad na poslovima unutrašnje kontrole tokom određenog perioda preduslov za prijavljivanje na rukovodeće kriminalističke poslove. Rad u OUKP-u treba da bude smatran prestižnim, a istovremeno i potvrdom integriteta policajca. Pripadnici OUKP-a takođe treba da primaju značajno veće plate od svojih kolega koji rade na sličnim nivoima u drugim dijelovima Uprave policije. Pored manjka ljudskih resursa, OUKP-u nedostaju i drugi resursi, kao što su odgovarajuće prostorije i vozila, što takođe iziskuje poboljšanja.

Kao što je navedeno i u prethodnom Izvještaju OEBS-a, OUKP ne primjenjuje u potpunosti svoje nadležnosti.<sup>71</sup> Uglavnom postupa po pritužbama građana, dok saradnja sa drugim mehanizmima nadzora (kao što su zaštitnik ljudskih prava i sloboda ili Savjet za građansku kontrolu rada policije) u velikoj mjeri ne postoji, pri čemu OUKP rijetko proprati njihove opšte zaključke i preporuke. Broj pritužbi građana drastično je smanjen u poređenju sa prethodnim izvještajnim periodom (2006-2011). Ovo smanjenje može biti posljedica toga da građani imaju manje razloga da se žale na policiju ili pak, suprotno tome, posljedica slabe vidljivosti unutrašnje kontrole u javnosti. OUKP stoga treba da sprovodi redovne kampanje radi promovisanja svog rada, kao i da radi na prevenciji. Takođe treba da se redovno konsultuje sa drugim institucionalnim mehanizmima nadzora policije, kao i sa organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava. Predstavnici OUKP takođe bi mogli da učestvuju na sastancima i drugim vidovima konsultacija sa lokalnim zajednicama (kada budu uspostavljeni u okviru rada policije u zajednici), kako bi edukovali građane o njihovim pravima i postupku podnošenja pritužbi. Ono što još više zabrinjava jeste da OUKP rijetko koristi ovlašćenje da sprovodi aktivne istrage mogućih nezakonitih djela policajaca.

## 2.4. SPOLJAŠNJI NADZOR POLICIJE

**Pravosuđe** je zaduženo za primjenu zakonske odgovornosti policije. Sudovi odlučuju u predmetima protiv pojedinačnih policajaca i protiv Uprave policije kao organa (uključujući i žalbe na odluke nadležnih nadzornih tijela). Sudovi takođe odlučuju i o upotrebi specijalnih istražnih mjera. Tužiocima su zaduženi za obezbjeđenje zakonitosti svakog koraka istrage. U istraživanju sprovedenom za potrebe ovog Izvještaja OEBS-a, uočeni su ozbiljni problemi u vezi sa nepristrasnošću sudstva u predmetima vezanim za policiju. Krivični postupci u kojima su policajci tužena strana obično traju duže od prosjeka. S druge strane, presude protiv pojedinaca koji policajce fizički napadaju donose se brzo i efikasno. Poruka da se policajci ne smiju napadati svakako je pohvalna, ali ona treba da bude dosljedna. Najpoznatiji izuzetak zabilježen je 2019. godine, kada je jednog policajca verbalno i fizički napao

70 Ovo je stvar principijelne prirode, jer službenicima koji pređu iz jednog državnog organa u drugi, da obavljaju posao koji je nužan za policijsku službu, a po prirodi stvari privremen, treba garantovati mogućnost vraćanja u matični organ, na dužnost istog, sličnog ili višeg nivoa od one sa koje su prvobitno prešli. Ova garancija posebno je važna zbog visoke osjetljivosti rada u unutrašnjoj kontroli. Ako ovo bude uvaženo kao princip, pronalaženje odgovarajućeg administrativnog rješenja (kojeg trenutno nema) biće stvar nemotehnike.

71 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2012) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 82.

(ošamario) jedan privrednik, sa ličnim vezama sa visokim nivoima vlasti. Ovo je bio veoma neobičan slučaj da tužilac ne zahtijeva pritvor za napadača na policajca, čime je poslata poruka koja na moral policije može imati samo razorno dejstvo. Poznati suprotan slučaj jeste guranje jednog opozicionog poslanika s policajcem tokom demonstracija ispred skupštinske zgrade. Poslaniku je oduzet imunitet i osuđen je na četvoromjesečnu kaznu zatvora, koju je odslužio. Stoga je za odgovornost policije od ključne važnosti pravosuđe koje je u potpunosti nezavisno, nepristrasno i funkcionalno.

**Skupštinski nadzor** policije sprovodi prije svega Odbor za bezbjednost i odbranu Skupštine Crne Gore, osnovan 2005. godine. Na kraju izvještajnog perioda činilo ga je 12 poslanika – sedam iz vladajućih stranaka (uključujući predsjedavajućeg) i pet iz opozicije. Političke stranke smatraju nadzor policije veoma važnim, što se ogleda u činjenici da u Odbor šalju svoje visoke zvaničnike i parlamentarne veterane.

**Tabela 3: Sastav Odbora za bezbjednost i odbranu od 2016. godine**

Političke stranke zastupljene u Odboru		Broj poslanika u Odboru		
Vladajuće stranke	Demokratska partija socijalista	6	7	12
	Socijaldemokrate Crne Gore	1		
Opozicione stranke	Demokratski front (koalicija)	3	5	
	Ključ (koalicija)	1		
	Socijaldemokratska partija	1		

Ženevski centar za upravljanje bezbjednosnim sektorom (DCAF) izradio je analitički okvir za procjenu skupštinskog nadzora sektora bezbjednosti,<sup>72</sup> koji će ovdje biti korišćen radi procjene nadzora policije koji obavlja Skupština Crne Gore i njen Odbor za bezbjednost i odbranu. Skupštinski nadzor procjenjuje se kroz tri koncepta – nadležnost, sposobnost i stav (na engleskom, tri „A” – *authority, ability, attitude*). *Nadležnost* se odnosi na zvanični mandat Skupštine da nadgleda bezbjednosni sektor; *sposobnost* se odnosi na njen kapaciteta za obavljanje nadzorne uloge; a *stav* podrazumijeva volju da to čini.

Ukratko, može se zaključiti da je skupštinski nadzor u Crnoj Gori prilično nazadovao tokom ovog izvještajnog perioda. Postojeći zakonski i institucionalni okvir i kapacitet obezbjeđuju dovoljno osnova za djelotvoran skupštinski nadzor policijskog rada, ali nedostaje treći aspekt – stav (odnosno „snažna posvećenost demokratskom procesu”<sup>73</sup>) kako bi se nadgledao rad izvršne vlasti. Potrebno je primijetiti da Skupština Crne Gore trenutno ne radi u punom kapacitetu zbog visokog stepena tenzija i nepovjerenja između političkih stranaka.

72 Geneva Centre for Security Sector Governance (2015) „Parliaments”, *SSR Backgrounder Series* (Geneva: DCAF).

73 Ibid.

Politička scena i dalje je fragmentirana, polarizovana i obilježena nedostatkom političkog dijaloga, naročito u demokratskim institucijama gdje se očekuje konstruktivni dijalog. [...] Uz izuzetak jedne opozicione koalicione grupe i tri nezavisna poslanika, koji su se vratili u Skupštinu u decembru 2017. godine, opozicija u cjelini bojkotuje zakonodavne aktivnosti Skupštine od početka rada novog saziva u novembru 2016. godine.<sup>74</sup>

Kako je među rijetkim zemljama koje imaju poseban zakon o skupštinskom nadzoru sektora bezbjednosti (Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane,<sup>75</sup> usvojen 2010. godine), Crna Gora ima veoma napredan zakonski okvir. Ovim Zakonom propisan je skupštinski mandat za nadzor, a Odboru za bezbjednost i odbranu dodijeljene su napredne nadležnosti,<sup>76</sup> uključujući pristup svim nivoima povjerljivih podataka. Zakonom je Odbor takođe obavezan da donosi svoje godišnje planove, odnosno da aktivno preuzima odgovornost, umjesto da samo pasivno odgovara izvršnoj vlasti. Zakon takođe osnažuje i opoziciju, jer predviđa da se sjednica Odbora može sazvati na zahtjev trećine njegovih članova. Odboru je takođe garantovan pristup povjerljivim podacima koji su potrebni za nadzor i članovi Odbora dobijaju potvrdu o bezbjednosnoj provjeri. Različita izuzeća u vezi sa pristupom povjerljivim podacima generalno su u skladu sa dobrom evropskom praksom i moguće ih je nadomjestiti oslanjanjem na druga nadzorna tijela koja imaju takav pristup (npr. zaštitnik ljudskih prava i sloboda ili Državna revizorska institucija).

Skupština Crne Gore posjeduje osnovne resurse za nadzor policije. Podršku radu Odbora za bezbjednost i odbranu pruža stručno stalno zaposleno osoblje, a različiti međunarodni donatori (npr. OEBS i DCAF) pružaju stalnu podršku zaposlenima u Skupštini Crne Gore, u vidu specijalizovane obuke i mentorstva u radu. Bezbjednosne ustanove zakonski su dužne da pružaju stručnu podršku na zahtjev Odbora. Poslanici imaju različite mogućnosti učestvovanja u različitim programima izgradnje kapaciteta i u studijskim posjetama kako bi stekli specijalizovane vještine nadzora. Taj vid podrške godinama se pruža svakom novom sazivu.

Nažalost, ni napredni i sveobuhvatni zakonski okvir (*nadležnost*), niti kapacitet Odbora (*mogućnost*) ne mogu garantovati djelotvoran nadzor ukoliko ne postoji volja (*stav*) da se vrši djelotvoran nadzor policije. Ovaj logički zaključak, do koga se došlo tokom istraživanja sprovedenog za potrebe ovog izvještaja, potvrdila je i dokumentovala podgorička ekspertska organizacija Institut Alternativa, kroz njeno analitičko praćenje<sup>77</sup> i upozoravanje javnosti o sistemskom slabljenju skupštinskog nadzora.<sup>78</sup>

Plan skupštinskog nadzora de fakto definiše izvršna vlast. Na primjer, po riječima Dine Bajramspahić iz Instituta Alternativa, tokom 2018. godine,

[o]d 19 sjednica, svega tri su održane na inicijativu članova ovog skupštinskog tijela, dok su sve ostale održane nakon što su Vlada i ostali organi, u skladu sa svojim zakonskim obavezama, podnijeli Skupštini odgovarajuće akte. [...] Od tri sjednice koje su održane na inicijativu samog Odbora, dvije su bile tehničke prirode, koje su se ticale

74 Evropska komisija (2018) *Radni dokument Komisije: Izvještaj za Crnu Goru*, str. 8.

75 *Službeni list Crne Gore*, br. 80/2010.

76 Sošić, Marko (2012) *Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane – Prva godina primjene – monitoring izvještaj za 2011. godinu* (Podgorica: Institut alternativa), str. 30.

77 Institut alternativa, Parlamentarni program. Dostupno: <https://institut-alternativa.org/ia/parlamentarni-program/> (Pristupljeno: 15. oktobar 2019).

78 Institut alternativa (24. decembar 2018) *Odbor da vrši zakonom zadatu ulogu – jer će u suprotnom izgubiti autoritet*. Dostupno: <https://institut-alternativa.org/odbor-da-vrsi-zakonom-zadatu-ulogu-jer-ce-u-suprotnom-izgubiti-autoritet/> (Pristupljeno: 25. oktobar 2019).

razmatranja Izvještaja o radu Odbora za bezbjednost i odbranu za prethodnu godinu i usvajanja Plana parlamentarnog nadzora za narednu godinu, a aktivnost koja je bila ključna kad je u pitanju kontrolna uloga Odbora u 2018. godini, ticala se saslušanja povodom ranjavanja novinarka *Vijesti*, Olivere Lakić. [...] Odbor ima ulogu kontrolnog organa, a izvršna vlast je ona nad kojom se vrši nadzor. Međutim, agenda – dnevni red Odbora pokazuje da je Vlada ta koja ima inicijativu, šalje materijale na razmatranje, a da Odbor pasivno prihvata ta dokumenta. [...] Odbor nikad nije razmatrao Strategiju razvoja policije sa pratećim akcionim planovima, kao ni niz drugih strateških dokumenata vezanih za rad policije i drugih organa.<sup>79</sup>

Odbor se uglavnom oslanja na redovne i obavezne izvještaje koje dostavljaju bezbjednosne institucije i analiza tih izvještaja uglavnom je formalne prirode. Postoji trend razmatranja nekoliko izvještaja na istoj sjednici Odbora, što ne obezbjeđuje mogućnost dublje analize posebnih pitanja. Odbor objavljuje samo opšte zaključke sa svojih sjednica, bez obavještavanja javnosti o pojedinostima ili dokazima koji nisu povjerljivi.

Manjak nadzora naročito je štetan kada Skupština ne obezbjeđuje političku odgovornost za ozbiljne incidente koji podrivaju povjerenje javnosti u policiju. Najbolji primjer odnosi se na slučaj kada Odbor za bezbjednost i odbranu nije organizovao istragu događaja iz oktobra 2015. godine. To ne može i ne treba da zamijeni zvaničnu istragu, krivično gonjenje i suđenje, niti se smije vršiti prekomjeran politički pritisak na policiju. Svrha takvih istraga jeste ispitivanje sistemskih uzroka koji su doprinijeli tim incidentima, radi sprječavanja budućih takvih slučajeva.

Nadzorna nadležnost Odboru omogućuje da sprovodi aktivnu analizu naročito osjetljivih i visokorizičnih oblasti, o kojima izvršna vlast ne objavljuje redovne izvještaje. Dvije najvažnije takve oblasti kad je riječ o radu policije su rizici od korupcije (poput transparentnosti, nabavki, upravljanja finansijskim, materijalnim i ljudskim resursima) i zakonitost primjene posebnih policijskih ovlašćenja (primjena sile i specijalnih istražnih mjera<sup>80</sup>). Odbor se u svom dosadašnjem radu time nije aktivno bavio.

Budžetski nadzor jedan je od ključnih zadataka parlamenata, a ključan je i za nadzor sektora bezbjednosti. Sprovodi se kroz skupštinsku ulogu u odobravanju, mijenjanju i odbacivanju budžeta i u nadziranju troškova i planiranja nabavki. Skupština Crne Gore takođe je ovlašćena da to čini, ali nadzor budžetske potrošnje za bezbjednost nije ni blizu potrebnog nivoa.<sup>81</sup> Odbor za bezbjednost i odbranu ne čini mnogo osim što analizira prijedloge budžeta i ne analizira potrošnju za policiju. Valjan nadzor značio bi njegovo aktivno učešće u svim fazama budžetskog ciklusa za Upravu policije. Odbor ne

79 Sa konferencije za novinare održane 24. decembra 2018. Institut alternativa (24. decembar 2018) *Odbor da vrši zakonom zadatu ulogu – jer će u suprotnom izgubiti autoritet*. Dostupno: <https://institut-alternativa.org/odbor-da-vrsi-zakonom-zadatu-ulogu-jer-ce-u-suprotnom-izgubiti-autoritet/> (Pristupljeno: 25. oktobar 2019).

80 Podaci koje je na konferenciji za štampu u decembru 2018. godine iznijela analitičarka Instituta alternativa Dina Bajramspahić zaista su zabrinjavajući: „Odbor se nije bavio mjerama tajnog nadzora koje primjenjuje Uprava policije od 2012. godine u prostorijama ovih organa. Takođe nije tražio posebne izvještaje o primjeni mjera, iako Zakon naročito pominje tu nadležnost”. Institut alternativa (24. decembar 2018) *Odbor da vrši zakonom zadatu ulogu – jer će u suprotnom izgubiti autoritet*. Dostupno: <https://institut-alternativa.org/odbor-da-vrsi-zakonom-zadatu-ulogu-jer-ce-u-suprotnom-izgubiti-autoritet/> (Pristupljeno: 25. oktobar 2019).

81 Kloper, Franciska, Daglas Kantvel, Sonja Stojanović i Miroslav Hadžić (ur.) (2012) *Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Ženeva: DCAF).

ostvaruje stvarnu saradnju sa Državnom revizorskom institucijom i ne prati da li se i na koji način sprovode njene preporuke. Suprotno tome, Odbor je analizirao revizorski izvještaj o Ministarstvu unutrašnjih poslova tek na zahtjev Državne revizorske institucije, a ne po sopstvenoj inicijativi.<sup>82</sup> Naročito je zabrinjavajuće to što Odbor ne nadzire javne i povjerljive nabavke za policiju,<sup>83</sup> a primjer toga jeste to što nije reagovao kada je Ministarstvo unutrašnjih poslova 2018. godine čak devet puta mijenjalo svoj Plan javnih nabavki.<sup>84</sup>

Odbor takođe ne koristi dovoljno spoljne analitičke i istraživačke kapacitete građanskog društva i akademske zajednice. To je velika šteta jer je takva spoljna podrška dostupna, budući da se Crna Gora, iako mala zemlja, može pohvaliti brojnim kredibilnim i sposobnim ekspertskim organizacijama i drugim NVO specijalizovanim u oblasti ljudskih prava, vladavine prava, borbe protiv korupcije i upravljanja, uključujući i upravljanje u bezbjednosnom sektoru. Ta stručnost mogla bi biti djelotvornije korišćena i mogla bi dopunjavati kapacitete poslanika i skupštinskih službenika. Kako bi bile pravilno iskorišćene i nepristrasne, ove konsultacije sa građanskim društvom morale bi biti kredibilne, inkluzivne i nediskriminatorne.

**Savjet za građansku kontrolu rada policije** je nezavisno tijelo, zakonom osnovano 2005. godine. Pet članova Savjeta bira Skupština iz pet kategorija: NVO koje se bave ljudskim pravima, Univerzitet Crne Gore i tri strukovne organizacije: Advokatska komora, Ljekarska komora i Udruženja pravnik. Nadzor Savjeta je prije svega usmjeren na zaštitu ljudskih prava i sloboda, a Savjet se finansira iz godišnjeg državnog budžeta u kojem predstavlja posebnu kategoriju, u ravni sa državnim organima i ustanovama. U početku je uloga Savjeta bila nejasna i često je bio percipiran kao politički pristrasan.<sup>85</sup> Tokom godina, Savjet je međutim izgradio reputaciju i počeo da stiče povjerenje i građana i policajaca (koji mu se obraćaju tražeći zaštitu svojih ljudskih i radnih prava), i značajno je vidljiviji od drugih nadzornih mehanizama. Savjet postupa po pritužbama, ali može pokretati i sopstvene istrage. Uprava policije je zakonski obavezna da Savjetu na zahtjev dostavlja podatke i dokumente. Procjene i preporuke Savjeta dostavljaju se direktoru policije i strani koja je pokrenula postupak, pri čemu je direktor dužan da obavijesti Savjet o preduzetim mjerama. Savjet održava redovne sastanke sa direktorom i visokim rukovodstvom Uprave policije. Savjet daje preporuke Upravi policije, a ako je nezadovoljan reakcijom, obavještava javnost i Skupštinu. Savjet objavljuje sveobuhvatne godišnje izvještaje, kao i posebne tematske izvještaje.<sup>86</sup> Jedan od najvažnijih ovakvih izvještaja odnosio se na prekomjernu upotrebu sile protiv demonstranata u Podgorici u oktobru 2015. godine,<sup>87</sup> a među autorima bio je i tadašnji načelnik Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije.

82 Institut alternativa (24. decembar 2018) *Odbor da vrši zakonom zadatu ulogu – jer će u suprotnom izgubiti autoritet*. Dostupno: <https://institut-alternativa.org/odbor-da-vrsi-zakonom-zadatu-ulogu-jer-ce-u-suprotnom-izgubiti-autoritet/> (Pristupljeno: 25. oktobar 2019).

83 Đurnić, Ana (2018) *Povjerljive nabavke u Crnoj Gori: daleko od kontrole* (Podgorica: Institut alternativa).

84 PointPulse (22 November 2018) *Procurement for Security Sector in the Legal Vacuum Until 2020 [Nabavke za bezbjednost u pravnom vakuumu do 2020. godine]*. Dostupno: <https://pointpulse.net/activities/procurement-for-security-sector-in-the-legal-vacuum-until-2020/> (Pristupljeno: 1. novembar 2019).

85 Odnosno da podržava vladajuće stranke, i to do mjere u kojoj ignoriše žalbe policijskih službenika koji su tvrdili da su bili predmet političkog gonjenja.

Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2012) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 87.

86 Savjet za građansku kontrolu rada policije. Dostupno: [www.kontrolapolicije.me/biblioteka/publikacije](http://www.kontrolapolicije.me/biblioteka/publikacije) (Pristupljeno: 4. oktobar 2019).

87 Zeković, Aleksandar Saša, Zdenka Perović, Ljiljana Klikovac, Drago Spičanović (2016) *Pravo na fizički integritet i ljudsko dostojanstvo: Oktobarski protesti i primjena policijskih ovlašćenja* (Podgorica: Savjet za građansku kontrolu rada policije, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Vrhovno tužilaštvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Akcija za ljudska prava i Građanska alijansa). Dostupno: [www.kontrolapolicije.me/sites/default/files/library/files/Pravo%20na%20fizicki%20integritet.pdf](http://www.kontrolapolicije.me/sites/default/files/library/files/Pravo%20na%20fizicki%20integritet.pdf) (Pristupljeno: 4. oktobar 2019).



**Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (ombudsman)** ustanovljen je 2003. godine kao nezavisno tijelo koje nadzire da li državni organi poštuju ljudska prava. Prvenstveno postupa po prijavama i pritužbama, ali ponekad sprovodi i nezavisne istrage na sopstvenu inicijativu. Njegovi nalazi, viđenja, mišljenja i preporuke podnose se Skupštini i javnosti jednom godišnje. Resursi zaštitnika, kao i njegova reputacija u javnosti, rasli su tokom vremena. Zaštitnik takođe ima značajna ovlašćenja u pristupu zvaničnim informacijama svih nivoa povjerljivosti. Sarađuje sa drugim mehanizmima nadzora, ali sa njima ne sprovodi zajedničke istrage.

Oblast rada policije u kojoj je najviše specijalizovan jeste pritvor, odnosno uslovi pritvora i ljudska prava pritvorenika. Od 2013. godine, Kancelarija zaštitnika postala je nacionalni preventivni mehanizam za zaštitu lica lišenih slobode od mučenja i drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (NPM). Zaštitnik prati ovu oblast u skladu sa standardima i preporukama Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i objavljuje godišnje izvještaje.<sup>88</sup> Najveći broj prijavi i pritužbi građana protiv policije koje zaštitnik primi odnose se na ovu oblast, dok se većina pritužbi policijskih službenika tiče oblasti radnih prava. Nakon posjete predstavnika Evropskog komiteta Crnoj Gori 2017. godine,<sup>89</sup> njene vlasti su kao svoj prioritet definisale unapređenje uslova pritvora i sprječavanje mučenja i nečovječnog postupanja prema pritvorenicima, budući da je to postalo značajan dio pregovora o pristupanju EU u oblasti temeljnih prava (pregovaračko poglavlje 23). Generalno, može se reći da je primijećen postepen napredak između posjeta Komiteta Crnoj Gori 2008, 2013. i 2017. godine. Zaštitnik je takođe objavio poseban izvještaj o postupanju policije sa djecom.<sup>90</sup>

Najpoznatiji slučaj reagovanja zaštitnika na policijsku torturu ticao se demonstracija u Podgorici u oktobru 2015. godine. Kada su sve druge zakonske mogućnosti bile iscrpljene i kada su svi drugi mehanizmi odgovornosti policije bili bezuspješni pred „plavim zidom ćutanja” unutar Specijalne anti-terorističke jedinice i pred odsustvom političke volje da se rješava pitanje policijskog nasilja, tadašnji zaštitnik ljudskih prava i sloboda Šučko Baković podnio je krivične prijave protiv komandanta i dva pripadnika te jedinice. To je bilo iznenađenje za sve i praćeno je pritiscima na g. Bakovića, ali je on istrajavao sve dok ovaj slučaj nije dobio sudski epilog.

**Državna revizorska institucija (DRI)** osnovana je 2004. godine i glavna je ustanova za utvrđivanje finansijske odgovornosti u javnom sektoru. Ona kontroliše pravilnost, ekonomičnost, efikasnost i djelotvornost trošenja budžetskih sredstava i upravljanja državnom imovinom. Samostalno odlučuje koje će organe kontrolisati, vrijeme i obim kao i način na koji će kontrola biti sprovedena. Njena nadležnost u nadzoru policije ogleda se u činjenici da DRI ima pravo da započne reviziju bez prethodne najave, dok je subjekat revizije dužan da dostavi sve tražene podatke i dokumentaciju, uključujući i one povjerljive prirode. Ovo ovlašćenje DRI naročito je važno za nadzor posebnih nabavki. DRI može da obavještava predsjednike Republike, Skupštine i Vlade o okolnostima povjerljive prirode koje su izazvale ili mogu izazvati štetu velikog obima. DRI mora bez odlaganja podnijeti krivične prijave ako utvrdi da postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično djelo. Glavna bojazan jeste ta što Vlada i ministarstva često kasne u sprovođenju preporuka DRI ili ih uopšte ne sprovode.

88 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda. Izvještaji Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. Dostupno: [www.ombudsman.co.me/NPM\\_Izvjestaji.html](http://www.ombudsman.co.me/NPM_Izvjestaji.html) (Pristupljeno: 26. juli 2019).

89 Savjet Evrope (2019) *Izvještaj crnogorskoj Vladi o posjeti Crnoj Gori Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja obavljenoj od 9. do 16. oktobra 2017.* Dostupno: <https://rm.coe.int/1680925987> (Pristupljeno: 26. juli 2019).

90 Stanković, Nevenka, Duška Šljivančanin, Dragan Radović (2014) *Postupanje policije sa djecom*, (Podgorica: Ombudsman). Dostupno: [www.ombudsman.co.me/docs/27102014\\_IZVJESTAJ\\_O\\_POSTUPANJU\\_POLICIJE\\_SA\\_DJECOM.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/27102014_IZVJESTAJ_O_POSTUPANJU_POLICIJE_SA_DJECOM.pdf) (Pristupljeno: 26. juli 2019).

Značaj finansijske kontrole za transparentnost i odgovornost policije predstavljen je u prvom poglavlju ovog Izvještaja – *Institucionalni okvir za reformu policije* (odjeljak *Upravljanje finansijskim resursima*). Glavni rizik po finansijsku odgovornost policije nalazi se u oblasti izuzetaka od redovnih javnih nabavki, što se dešava u slučajevima nabavke naoružanja, municije i drugog materijala potrebnog za odbranu i bezbjednost, kada se ne raspisuju javni tenderi i kada se nabavke mogu ugovarati u direktnim pregovorima iza zatvorenih vrata, bez javnog nadzora. Postojeće zakonodavstvo daje previše diskrecionih ovlašćenja institucijama u sektoru bezbjednosti da tvrde da je određena nabavka pitanje nacionalne bezbjednosti, što ostavlja otvoren prostor za moguću zloupotrebu sredstava. Treba pomenuti da su takvi bili neki višemilionski ugovori za izgradnju,<sup>91</sup> koji svakako ne moraju biti povjerljivi. DRI treba da kontroliše sve povjerljive nabavke Uprave policije. Pored toga, njeni zaposleni treba da budu obučeni za nadzor drugih osjetljivih isplata, kao što su isplate za posebne operativne potrebe (poput kontrolisane isporuke), uključujući i donacije<sup>92</sup> policiji iz privatnih izvora.

Iako mala zemlja, Crna Gora se može pohvaliti prilično razvijenim kapacitetima **nadzora građanskog društva**. Ona ima nekoliko veoma uglednih ekspertskih organizacija i drugih NVO specijalizovanih u oblasti ljudskih prava, vladavine prava, borbe protiv korupcije i upravljanja, uključujući i upravljanje sektorom bezbjednosti. Najznačajnije među njima su Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) i Institut alternativa, obje iz Podgorice. Prva je specijalizovana za istrage upliva organizovanog kriminala u državni sektor, zloupotreba državnih sredstava i korupcije na visokom nivou (uključujući i onu u sektoru bezbjednosti). MANS je crnogorski ogranak organizacije Međunarodna transparentnost. Institut alternativa ima sistemski pristup analizi javnog sektora, javne politike i trošenja javnih sredstva, pri čemu je nadzor u oblasti rada policije jedna od njegovih najjačih strana. Pored njih, u Crnoj Gori postoji niz organizacija koje se bave ljudskim pravima i koje prate rad policije iz ove perspektive.

**Medijski nadzor** generalno nije veoma jak u Crnoj Gori, budući da nema mnogo novinara koji su specijalizovani za rad policije, a još je manji broj onih koji tom pitanju pristupaju sa pozicije sistemskog nadzora policije. Pojedini novinari koji izvještavaju o kriminalu izloženi su različitim pritiscima. Najdrastičniji primjer tiče se Olivera Lakić, novinarka dnevnih novina *Vijesti*, koja je ranjena iz vatrenog oružja u maju 2018. godine. Jedan od najvažnijih instrumenata koje novinari imaju na raspolaganju jeste slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ali to može uskoro biti dovedeno u pitanje ukoliko bi bile usvojene najavljene zakonske izmjene kojima bi bio ograničen pristup informacijama o radu policije i koje bi Upravi policije dale diskreciona ovlašćenja da odlučuje kojim se informacijama može javno pristupiti.<sup>93</sup> Tokom istraživanja koje je prethodilo izradi ovog Izvještaja, primijećeno je i da Uprava policije postaje otvorenija za medije i bolja u komunikaciji sa njima, što treba i pohvaliti i podstaći.

## 2.5. ODGOVORNOST POLICIJE U OČIMA JAVNOSTI

Uprkos velikom broju mehanizama nadzora policije, potrebno je unaprijediti percepciju građana o odgovornosti i integritetu policije. Kao što je primijećeno u prethodnom Izvještaju OEBS-a:

Percepcije javnosti o umješnosti policije u korupciju i organizovani kriminal, diskriminatorni tretman marginalizovanih grupa i političkih protivnika, kao i uvjerenje da

91 Bajramspahić, Dina, „Samostalna policija, da ili ne?“, *Vijesti*, 13. januar 2019. Dostupno: [www.vijesti.me/kolumne/samostalna-policija-da-ili-ne](http://www.vijesti.me/kolumne/samostalna-policija-da-ili-ne) (Pristupljeno: 30. juli 2019).

92 Takvu praksu u principu treba ukinuti, budući da može dovesti do neželjenog privatnog uticaja na rad policije i do korupcije.

93 Access Info Europe (14. oktobar 2019) *Podnesak za crnogorsku radnu grupu povodom Zakona o slobodnom pristupu informacijama*. Dostupno: [www.access-info.org/wp-content/uploads/MNE\\_2019-10-15-Montenegro-Amendments-Submission.pdf](http://www.access-info.org/wp-content/uploads/MNE_2019-10-15-Montenegro-Amendments-Submission.pdf) (Pristupljeno: 30. novembar 2019).

je „beskorisno” podizati prijave protiv policajaca i dalje preovlađuju u crnogorskom društvu.<sup>94</sup>

Crna Gora se nalazi na 67. mjestu od 180 zemalja i teritorija analiziranih u okviru poznatog Indeksa percepcije korupcije organizacije Međunarodna transparentnost. Iako je Uprava policije jedna od institucija koja uživa najveće povjerenje u Crnoj Gori, istraživanje CEDEM-a iz 2017. godine pokazuje da 50,4% građana smatra da će morati da ponudi mito u komunikaciji sa policajcima, koji zauzimaju drugo mjesto, posle zdravstvenih radnika.<sup>95</sup> Ovaj nalaz se podudara sa nalazom iz istraživanja koje je 2014. godine sprovedla agencija za ispitivanje javnog mnjenja „Damar” – Uprava policije rangirana je kao druga najkorumpiranija institucija (15,9% ispitanika), posle zdravstvenog sistema (30%).<sup>96</sup> Kad je riječ o služenju javnom interesu, istraživanje Instituta alternativa iz 2016. pokazuje da najveći broj ispitanika vjeruje da policija služi građanima (39%), ali da skoro dvije trećine ispitanika ima suprotno mišljenje – 30% ispitanika smatra da policija služi da zaštiti interese države, 16% da služi interesima policijskih službenika na najvišim položajima, a 14% da služi političkim strankama.<sup>97</sup> Isto istraživanje pokazuje široko prisutnu percepciju politizacije rada policije – 22% ispitanika smatra da je operativni rad policije u potpunosti pod uticajem politike, 38% vjeruje da je pod uticajem politike u velikoj mjeri, 25% vjeruje da je pod uticajem u maloj mjeri, a svega 9% ispitanika smatra da politički uticaj ne postoji.<sup>98</sup>

## 2.6. PREPORUKE

52. Neophodno je da policija bude u potpunosti depolitizovana i oslobođena političkog uticaja.
53. Svi mehanizmi nadzora policije treba da sarađuju, da se među sobom koordinišu i da razmjenjuju nalaze i preporuke.
54. Odjeljenje za analitiku i unapređenje rada policije Uprave policije i savjetnik direktora policije treba da imaju veoma aktivnu ulogu u izradi profesionalnih standarda i drugih instrumenata potrebnih za stručni nadzor nad organizacionim jedinicama i pojedinačnim policajcima.
55. Svaki policajac osuđen za izvršenje krivičnog djela treba da bude podvrgnut i disciplinskom postupku. Ta dva postupka su neodvojiva i tu nije riječ o dvostrukom suđenju za istu stvar.
56. Policijske starješine treba da budu u stanju da se bave manje ozbiljnim disciplinskim pitanjima svojih podređenih i ne treba da ih upućuju na Etički odbor.
57. Unutrašnja kontrola policije tiče se organizacije policije koja je u stanju da kontroliše samu sebe, zbog čega Vlada Crne Gore treba da razmotri mogućnost vraćanja Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije pod okrilje Uprave policije.

94 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2012) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 77-78.

95 Bešić, Miloš (2017) *Obrasci korupcije u Crnoj Gori* (Podgorica: CEDEM). Dostupno: <http://cedem.me/publikacije/istrazivanja/ostala-istrazivanja/send/31-ostala-istrazivanja/1892-obraci-korupcije-crna-gora-2017-rezultati-istrazivanja> (Pristupljeno: 20. oktobar 2019).

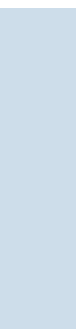
96 *Vijesti*, 31. januar 2014. „Damar: Korupcije najviše u zdravstvu i policiji”, Dostupno: [www.vijesti.me/vijesti/drustvo/damar-korupcije-najvise-u-zdravstvu-i-policiji](http://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/damar-korupcije-najvise-u-zdravstvu-i-policiji) (Pristupljeno: 20. oktobar 2019).

97 Milošević, Milena (2016) *Stavovi građana o policiji: rezultati istraživanja javnog mnjenja sprovedenog u Crnoj Gori* (Podgorica: Institut alternativa), str. 12. Dostupno: <http://media.institut-alternativa.org/2016/10/stavovi-gradjana-o-policiji-rezultati-istrazivanja-cg.pdf> (Pristupljeno: 20. oktobar 2019).

98 Ibid. str. 14.

58. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije mora biti slobodno od svakog političkog uticaja i mora biti u potpunosti operativno nezavisno.
59. Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije potrebno je hitno obezbijediti odgovarajuće ljudske i tehničke resurse.
60. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije mora imati sistemski pristup u realnom vremenu svim policijskim operacijama, dokazima, bazama podataka i komunikacijama. Takav pristup ne treba da zavisi od slučaja do slučaja, niti od podnošenja zvaničnih zahtjeva, već treba da bude automatski. Svaki takav pristup treba da bude evidentiran, kako bi se spriječila moguća zloupotreba podataka kojima je pristupljeno. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije takođe treba da ima automatski pristup i prioritet kada je riječ o primjeni forenzičkih i specijalnih istražnih mjera.
61. Potrebno je izmijeniti Zakonik o krivičnom postupku kako bi Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije moglo da, nezavisno od Uprave policije i Ministarstva unutrašnjih poslova, zahtijeva primjenu specijalnih istražnih mjera.
62. Sve poslove u Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije treba oglašavati u okviru Uprave policije, koja sa svoje strane treba da garantuje da odabrani zaposleni mogu da se vrate po završetku rada na unutrašnjoj kontroli. Postupak odabira treba da osigura da samo oni policajci sa najvišim integritetom i besprekornom karijerom mogu stupiti u Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije. Uprava policije treba da propiše da angažman na poslovima unutrašnje kontrole tokom određenog perioda bude preduslov za prijavljivanje na radna mjesta na višim nivoima u kriminalističkoj policiji. Rad u Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije treba da bude smatran prestižnim, kao i potvrdom integriteta policajca. Pripadnici Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije treba da imaju značajno veća primanja od svojih kolega koji rade na sličnim nivoima u drugim dijelovima Uprave policije.
63. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije treba da se redovno konsultuje sa drugim institucionalnim mehanizmima nadzora policije i sa NVO koje se bave ljudskim pravima, kako bi analiziralo i integrisalo njihove nalaze u svoje aktivnosti.
64. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije treba da sprovodi redovne kampanje radi promovisanja svog rada i primjene preventivnih mjera. Predstavnici Odjeljenja mogu takođe da učestvuju u konsultacijama sa lokalnim zajednicama kako bi edukovali građane u njihovim pravima i o postupku podnošenja pritužbi.
65. Neophodno je da Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije zauzme aktivan stav i da istrage vodi i na sopstvenu inicijativu.
66. Od ključne je važnosti za odgovornost policije da je sudstvo u potpunosti nezavisno, nepristrasno i da funkcioniše u svim slučajevima koji uključuju pojedinačne policajce i Upravu policije kao instituciju. Odstupanje od toga može biti pogubno za povjerenje javnosti i moral policije.
67. Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu treba da bude aktivniji u nadzoru policije.
68. Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu treba da osigura odgovarajuću horizontalnu saradnju između različitih mehanizama nadzora. Potrebno je da najmanje jednom godišnje održava sjednicu sa svim mehanizmima zaduženim za prijem i istragu prijave i pritužbi, kao i za nadzor istraga koje obavljaju policija i tužilaštvo i za davanje preporuka o disciplinskom postupku ili propisivanju sankcija, zarad analiziranja djelotvornosti sistema prijave i pritužbi.

69. Crna Gora treba da nastavi da primjenjuje preporuke Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.
70. Zaposleni u Kancelariji zaštitnika ljudskih prava treba da se specijalizuju za praćenje odgovornosti policije i u drugima oblastima osim uslova pritvora.
71. Državna revizorska institucija treba da kontroliše povjerljive nabavke koje sprovodi Uprava policije, kako bi utvrdila da li je primjena takvog postupka opravdana.
72. Zaposleni u Državnoj revizorskoj instituciji treba da budu obučeni za nadzor isplata za posebne operativne potrebe (npr. kontrolisane isporuke), kao i donacija nedržavnih ili drugih pravnih lica.
73. Uprava policije treba da bude otvorenija za saradnju sa građanskim društvom, i kad je riječ o stručnosti i kad je riječ o konstruktivnoj kritici.
74. Uprava policije treba da nastavi razvoj politike otvaranja i transparentnosti u odnosu prema javnim glasilima.
75. Crna Gora ne treba da usvoji predložene izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojima bi sektoru bezbjednosti bila data diskrecija da odlučuje o tome koje su informacije od javnog značaja.
76. Rukovodstvo policije treba da se bavi raširenom percepcijom o korupciji i vezama sa organizovanim kriminalom i nekažnjivošću, objavljivanjem istraga o korupciji, mjera koje građani mogu da preduzmu i vršenjem sveobuhvatne analize rizika. Analiza rizika treba da utvrdi situacione mogućnosti za korupciju, odnosno policijske poslove i dužnosti koji su najpodložniji korupciji, kao i procedure podložne korupciji (npr. povjerljive nabavke, netransparentna politika napredovanja u službi), što treba da bude praćeno odgovarajućim mjerama sprječavanja i kažnjavanja. Politika nulte tolerancije prema korupciji treba da bude primjenjivana i aktivno promovisana, čime se građani i policija podstiču da prijavljuju čak i slučajeve sitnog mita.
77. Neophodno je značajno unaprijediti Kapacitet policije da postupa po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, tako da postoji veći broj obučenih stručnjaka koji odgovaraju na te zahtjeve, uz automatizovanje prikupljanja podataka i skraćivanja perioda odgovaranja na zahtjev.
78. Potreban je sve aktivniji pristup nadzoru policije i drugih djelova bezbjednosnog i krivično-pravnog sektora. U prošlosti, skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu nije nadgledao primjenu specijalnih istražnih mjera, djelotvornost sistema pritužbi, budžetska pitanja ili učešće policije u multinacionalnim operacijama.



# RAD POLICIJE U ZAJEDNICI

Rad policije u zajednici prije svega predstavlja koncept i stil rada policije, odnosno način djelovanja policajaca širom policijske službe, a ne samo instrument ili metod posebnog, „mekog” rada policije, a pogotovo ne tek puki instrument u odnosima s javnošću, kako to političari odveć često pogrešno percipiraju i koriste. Rad policije u zajednici temelji se na ideji da glavna svrha policije treba da bude da služi zajednici, štiteći je od kriminala i nereda, kao i na tome da je policija prevashodni državni organ koji adresira sigurnosne i bezbjednosne probleme zajednice. Posljedično, rad policije u zajednici razvijen je (i još uvijek se razvija) kao način rada policije u kojem ona suraduje sa zajednicom i angažuje je aktivno gradeći partnerstvo s njom. Rad policije u zajednici obično se povezuje s uniformisanom policijom, budući da je ona svakako njegov najvidljiviji i najjavniji dio. Ipak, ako se primjenjuje na odgovarajući način, rad policije u zajednici ne treba da uključuje samo određeni broj raspoređenih uniformisanih policajaca, nego da se odrazi na aktivnosti cjelokupne policijske službe.

Zajedno sa nastavnicima, opštinskim službenicima, socijalnim radnicima, poštarima i vatrogascima, policajci spadaju u takozvanu *uličnu birokratiju*.<sup>99</sup> Oni su vidljivo i dostupno lice svake države. Građani kroz njih posmatraju državu i preko njih stupaju u odnos sa državom, procjenjujući je kroz kvalitet usluga koje im oni pružaju. Pouzdano i neprijeteće prisustvo policije u javnosti uvjerava građane da država adekvatno i odgovorno vodi računa o njihovim bezbjednosnim i sigurnosnim potrebama, pri čemu je rad policije u zajednici najbolji način za policiju da pruži takva uvjeravanja.

Viđenje građana o policiji i nivou javne bezbjednosti i sigurnosti od suštinske je važnosti za rad policije u zajednici. Posao policije jeste da se bavi tim pitanjima i da jasno pokaže da zavređuje povjerenje građanstva kao čuvar reda i zakona. Nije neuobičajeno da briga i bojazan građana u vezi s pojedinim pitanjima javne bezbjednosti i sigurnosti budu dosta ozbiljnije od stvarnog stanja.<sup>100</sup> Čak i u tim slučajevima, sve dok je javnost zabrinuta u vezi s nečim, policija treba da se time pozabavi i da se postavi kao kredibilan pružalac sigurnosti. Razvijanje i njegovanje odnosa sa zajednicom često je najbolje sredstvo koje policija ima na raspolaganju.

---

99 Ovaj koncept je osamdesetih godina 20. vijeka popularizovao američki politikolog Majkl Lipski (Michael Lipsky).

100 Ova pojava se u sociologiji naziva *moralnom panikom*.

Prije udubljanja u temu rada policije u zajednici u Crnoj Gori, valja istaći tri glavna nalaza ovog dijela istraživanja za izvještaj OEBS-a, budući da će se analiza uglavnom odnositi na njih:

1. Rad policije u zajednici pretrpio je izvjesno nazadovanje posljednjih godina, uprkos dobrim temeljima postavljenim u prethodnom periodu.
2. Ovo nazadovanje je vidljivo i opipljivo građanima, koji ištu uvjerenje da policija može da im pruži bezbjednost i sigurnost.
3. Sadašnja se situacija može unaprijediti bez krupnijih poteškoća, ali to iziskuje snažnu i postojanu posvećenost.

Ponovno uspostavljanje Uprave policije kao samostalnog organa državne uprave 2019. godine pruža dobru priliku za konceptualne i organizacione promjene koje mogu dovesti do značajnog poboljšanja. Tu mogućnost ne treba koristiti samo za oživljavanje procesa koji je nazadovao, nego i za dalje unaprjeđenje rada policije u zajednici, tako da on bude ugrađen i prihvaćen u cijeloj policiji.

### 3.1. RAZVOJ RADA POLICIJE U ZAJEDNICI U CRNOJ GORI

Rad policije u zajednici nije novina i nepoznanica u Crnoj Gori, budući da je rad policije u partnerstvu sa zajednicom postojao u vrijeme dok je Crna Gora bila dio socijalističke Jugoslavije. Ovaj način rada policije prekinut je, međutim, tokom jugoslovenske krize devedesetih godina 20. vijeka, kada je „policija postala izolovana od zajednice koju opslužuje. Ona radi na reaktivan i indiferentan način i u velikoj mjeri ne uživa povjerenje javnosti.”<sup>101</sup> Ponovno uvođenje koncepta rada policije u zajednici počelo se razmatrati tek nakon početka reforme policije početkom 2000-ih godina, na inicijativu OEBS-a, kada je predloženo kao jedna od šest prioritetnih oblasti reforme policije u uticajnom izvještaju *Studija o radu policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, koju je sačinio Ričard Monk (Richard Monk), tadašnji rukovodilac Odjeljenja OEBS-a za strateška policijska pitanja.

Posljednji izvještaj OEBS-a o reformi policije u Crnoj Gori sadrži detaljan pregled i analizu razvoja rada policije u zajednici, kao i analizu tri faze<sup>102</sup> razvoja tog koncepta tokom prve decenije reforme policije, između 2001. i 2011. godine. **Prva faza** (do 2006) opisana je kao pripremna. Aktivnosti su sprovodile crnogorske vlasti i međunarodna zajednica, ali su one imale veoma ograničen uticaj, jer je u to vrijeme rad policije u zajednici smatran pitanjem od sekundarnog značaja, budući „u sjenci procesa sticanja nezavisnosti Crne Gore.”<sup>103</sup> Bilo je stoga teško procijeniti stvarne efekte tih aktivnosti, ali su one u izvjesnoj mjeri pomogle da se postavi temelj za kasnije napore.

**Drugu fazu** (2006–2008) obilježile su dosta koherentnije pripremne aktivnosti, do čega je došlo pošto je izvjesno popuštanje političkih napetosti u Crnoj Gori pomoglo stvaranju pogodnijeg okruženja. Misija OEBS-a u Crnoj Gori iskoristila je tu mogućnost da uspostavi strateško partnerstvo sa Odsjekom Uprave policije za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici. OEBS je u početku pružao podršku Upravi policije kroz studijske posjete i uvodnu obuku na Policijskoj akademiji, što je Upravi pomoglo da odabere model rada policije u Crnoj Gori. Izabrani model zasnovan je na postavljanju rejonskih kontakt-policaajaca, čija je uloga bila da uspostavljaju partnerstva u rejonima i da rade na sprječavanju kriminala, edukaciji đaka i rješavanju problema – redovnim patroliranjem i posredovanjem između građana i drugih državnih organa.

101 Monk, Richard (2001), *Studija o radu policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji* (OEBS: Beč), str. 5.

102 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2012), *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 63–67.

103 Ibid. str. 63.



U skladu sa preporukom OEBS-a,<sup>104</sup> Uprava policije je 2007. godine odredila tri pilot-lokacije sa različitim, ali jasno uočljivim bezbjednosnim problemima.<sup>105</sup> Radi podrške ovom procesu, OEBS je angažovao podgorički Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) da sprovede istraživanje javnog mnjenja,<sup>106</sup> kojim je utvrđen napredak, kao i činjenica da je već i samo postojanje kontakt-policajaca pomoglo sprečavanju određenih vidova kriminala (ovaj nalaz poklapa se sa zvaničnim statističkim podacima predstavljenim u godišnjem izvještaju Uprave policije za 2007). Međutim, u posljednjem izvještaju OEBS-a o reformi policije zabilježeno je mišljenje viših starješina policije da je to samo početak i da je potrebno uraditi puno više kako bi se dostigao zadovoljavajući nivo saradnje građana i policije.<sup>107</sup> OEBS je nastavio podršku organizovanjem uvodne obuke o radu policije u zajednici i obuke za savremeno rukovođenje za 100 odabranih potencijalnih kontakt-policajaca i njihovih starješina 2007. godine. Njihov prvi zadatak bio je da utvrde kontakte u zajednici, odnosno da sačine spisak relevantnih osoba, ustanova i objekata i da podijele svoje posjetnice i promotivni materijal o radu policije u zajednici (koji je obezbijedio OEBS).<sup>108</sup> To je praćeno intenzivnom medijskom kampanjom za promovisanje kontakt-policajaca u široj javnosti, kao i nizom javnih događaja sa policijom, opštinskim vlastima i drugim nadležnim organizacijama. Ovo istraživanje, koje je naručio OEBS, pokazalo je da su građani sa pilot-lokacija imali pozitivnije mišljenje o policiji nego opšta populacija u Crnoj Gori.<sup>109</sup> Građani koji su ostvarili lični kontakt sa kontakt-policajcima osjećali su se sigurnije, imali su pozitivniji stav prema Upravi policije, kao i više saosjećanja s policajcima. Razgovori obavljeni sa 56 istaknutih ličnosti iz zajednica pokazali su da je bilo lakše ostvariti kontakt sa policijom nego ranije.<sup>110</sup>

Pored primijećenog<sup>111</sup> interesovanja većine građana da podrže policiju u bavljenju sigurnosnim i bezbjednosnim pitanjima na nivou zajednice, potrebno je istaći da je postjugoslovensko ponovno uvođenje rada policije u zajednici bilo podržano u okviru policije. OEBS je zabilježio da su policijski službenici to smatrali „kao djelotvoran način za sakupljanje kriminalističko-obavještajnih podataka, izgradnju legitimnosti i poboljšanja pristup policije široj javnosti.”<sup>112</sup> U pomenutom istraživanju o ocjeni rada policije, koje je naručio OEBS, navedeno je:

Pored toga, rad policije u zajednici smatra se ključnim procesom reforme i o njemu se govori kao o mehanizmu kojim se obavi više posla uz angažovanje manjeg broja policajaca. Za zamjenike komandira na svim lokacijama, ovaj program bio je oličenje cilja kojem su strijemili napori u reformi policije opšte nadležnosti. Otjelovljujući želju da se krene sa represivnog ka sporazumno orijentisanom radu policije, kontakt-policajci tvrdili su da ovaj program predstavlja budućnost rada policije u Crnoj Gori.<sup>113</sup>

104 Gajić, Novak, Šeron Rigl i Linda Shauten (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001–2006: Procene i preporuke* (Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori), str. 114.

105 Podgorica (glavni grad, smješten u centralnom regionu), Nikšić (drugo po veličini gradsko naselje, ranije industrijski centar, na sjeveru) i Ulcinj (turističko mjesto na jadranskoj obali sa većinskim albanskim stanovništvom).

106 Bešić, Miloš (2007), *Istraživanje o ocjeni rada policije u lokalnoj zajednici* (Podgorica: CEDEM).

107 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2012) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 65.

108 Prema istraživanju CEDEM-a, skoro 40% građana na pilot-lokacijama imalo je lični susret s kontakt-policajcima raspoređenim u njihove krajeve. Bešić, Miloš (2007), *Istraživanje o ocjeni rada policije u lokalnoj zajednici* (Podgorica: CEDEM), str. 3–4.

109 Ibid, str. 3.

110 Ibid, str. 5.

111 Bešić, Miloš (2011), *Stavovi građana Crne Gore o policiji i problemima bezbjednosti* (Podgorica: CEDEM i Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 16.

112 Rajan, Beri (2010), *Izvještaj o percepciji policije i policijskoj reformi* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 19.

113 Ibid.

**Treća faza** počela je 2008. godine, primjenom uspješno testiranog modela rada policije u zajednici u čitavoj Crnoj Gori, što je praćeno i prilično pozitivnom medijskom pažnjom, kao i međunarodnim priznanjem.<sup>114</sup> Ovu fazu prevashodno je obilježilo sprovođenje modela rada policije u zajednici u osam centara bezbjednosti i u svim drugim organizacionim jedinicama policije na opštinskom nivou širom Crne Gore.<sup>115</sup>

Uprava policije uspostavila je sistem redovnog praćenja rada kontakt-policajaca.<sup>116</sup> Tim za praćenje činili su predstavnici Odsjeka za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici Uprave policije i Misije OEBS-a. Tim je sprovodio redovne terenske posjete radi posmatranja radnog učinka kontakt-policajaca i obavljanja razgovora s njima. Terenske posjete uključivale su razgovore sa kontakt-policajcima i njihovim starješinama, kao i sa različitim pojedincima iz zajednica u kojima ti policajci služe (slučajno odabrani građani iz njihovog kraja, vlasnici radnji itd.). Takav način prikupljanja podataka, koji je uključivao primanje povratnih informacija i od policije i od zajednice u kojoj služe, prepoznat je kao jedan od ključnih činilaca uspjeha uvođenja rada policije u zajednici u Crnoj Gori. Sistem redovnog praćenja omogućio je Upravi policije i njenim pojedinačnim pripadnicima da steknu uvid u to kako građani vide njihov učinak, radi korekcija i prilagođavanja kada je bilo potrebno, ali im je pružio i priliku da generalno procijene novouvedeni način policijskog rada.

OEBS se uključio i podržao taj proces i na makro-nivou, pomažući održavanje godišnjih konferencija kojima su prisustvovali svi kontakt-policajci i njihove starješine. Godišnje konferencije omogućile su pojedinačnim učesnicima da podijele svoja iskustva (i dobra i loša) i da razmijene mišljenja, sumnje i pitanja, a Upravi policije kao ustanovi da stekne uvid u problematiku, izvuče pouke i donese zaključke o budućim pravcima razvoja rada policije u zajednici širom zemlje. Dodata (i veoma važna) vrijednost takvog okupljanja jeste motivisanje kontakt-policajaca da istraju uprkos izazovima koji uobičajeno prate svaku novinu, kako bi vidjeli da nisu usamljeni u suočavanju sa njima. Takvu praksu valja obnoviti i učiniti održivom redovnim planiranjem odgovarajućih sredstava u budžetu Odsjeka za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici.

Do **četvrte faze** koju je predložio OEBS<sup>117</sup> – ugrađivanje rada policije u lokalnoj zajednici u sistem rada cijele Uprave policije – nije nikada došlo. Suprotno tome, sve manje pažnje posvećivano je radu policije u zajednici. Pojedini kontakt-policajci otišli bi u penziju, nekima su povjerene druge dužnosti. Posljedično, taj dio policijskog kora nije obnavljan na odgovarajući način, što je ishodovalo time da su brojni rejoni ostali bez svojih kontakt-policajaca. To je posebno za žaljenje u svjetlu opipljivog i vidljivog napretka ostvarenog na početku uvođenja rada policije u zajednici tokom prethodne decenije. Taj napredak zabilježen je u istraživanjima javnog mnjenja, ali i u mnogim razgovorima vođenim tokom istraživanja za ovaj izvještaj. Čak su i oni sagovornici, inače veoma kritični prema policiji, prilično pozitivno govorili o radu policije u zajednici. Izrazili su, međutim, nezadovoljstvo vidljivim smanjenjem prisustva policajaca u javnosti, smatrajući da je time oslabljena mogućnost policije da odgovori na potrebe zajednice i da joj je otežana prevencija kriminala, što doprinosi slabljenju opšteg nivoa javne sigurnosti i bezbjednosti. Neki su sagovornici takođe naglasili da je rad policije u zajednici naročito potreban u preventivnom radu i zaštiti đaka. Potrebno je istaći da čak ni izuzetno kontroverzna primjena sile nad demonstrantima u oktobru 2015. godine nije umanjila dobro opšte mišljenje građanstva o policajcima angažovanim u zajednici.

114 Udruženje šefova policije u jugoistočnoj Evropi (SEPCA), odnosno njegov Pododbor za rad policije u zajednici, je 2008. godine nagradilo projekat *Rad policije u lokalnoj zajednici u Crnoj Gori* kao najbolji u jugoistočnoj Evropi.

115 Ovo inovativno uvođenje rada policije u zajednici u rad granične policije (opisano kasnije u ovom poglavlju) takođe se odigralo u trećoj fazi.

116 OEBS je to zabilježio i pohvalio u: Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2012) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 66.

117 Ibid. str. 68–70 i 74.

Uglavnom pozitivne asocijacije na prosječne policijske službenike i povjerenje većine građana u policiju pokazuju da percepcija policije nije narušena iskustvom nedavnih protesta, koji su dali veoma negativnu sliku o djelovanju policije u kriznim situacijama. Iako su mediji naširoko izvještavali o prekomjernoj upotrebi sile od strane policije na opozicionim protestima u oktobru 2015. godine, to se nije odrazilo na ukupno mišljenje građana o policiji, što moguće objašnjava činjenica da građani ne povezuju ove incidente sa redovnim radom policije i ne smatraju da oni spadaju u djelokrug policijskih službenika koji su u direktnom kontaktu sa stanovništvom.<sup>118</sup>

Prilično je indikativno da Vlada Crne Gore, u *Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave* iz 2018. godine, nije prepoznala rad policije u zajednici kao jednu od zvanično definisanih uloga i zadataka Uprave policije.<sup>119</sup> Posvećivanje manje pažnje radu policije u zajednici podudarilo se sa reintegriranjem Uprave policije u strukturu Ministarstva unutrašnjih poslova 2014. godine, ali nema dovoljno istraživačkih dokaza na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da je to bila neposredna niti namjerna posljedica te strukturne promjene. Potrebno je ipak ponovo naglasiti da bi bilo veoma dobro iskoristiti ponovno uspostavljanje Uprave policije kao samostalnog organa državne uprave, 2019. godine, za svjež početak, posvećivanjem odgovarajuće pažnje i resursa sprovođenju suštinskih poboljšanja u radu policije u zajednici.

### 3.2. KA OBNOVI RADA POLICIJE U ZAJEDNICI U CRNOJ GORI

Obnova rada policije u zajednici treba da bude zasnovana na dobrim iskustvima i pokazanom uspjehu postignutom u (veoma skoroj) prošlosti, a tome je potrebno pristupiti kroz dvije faze:

1. Obnavljanje rada policije u zajednici širom Crne Gore raspoređivanjem kontakt-policajaca;
2. Integrisanjem rada policije u zajednici u cjelokupnu policiju.

Prvu fazu je moguće, zapravo, opisati kao treću fazu iz prethodnog perioda, dok bi druga bila četvrta faza preporučena u posljednjem izvještaju OEBS-a. Prva faza bila bi posvećena konsolidaciji, a druga unapređivanju.

**Prva faza** treba da počne odgovarajućim jačanjem Odsjeka za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici, u okviru Sektora policije opšte nadležnosti Uprave policije, koji je zvanično zadužen da obavlja poslove koji se odnose na:

organizaciju, koordinaciju i usmjeravanje rada policije u zajednici; preduzimanje preventivnih mjera na nivou Sektora; praćenju i proučavanju stanja kriminaliteta i prekršajne problematike; uspostavljanju saradnje i vršenja koordinacije sa odsjecima Sektora, državnim organima, organima lokalne samouprave, nevladinim sektorom, udruženjima građana, međunarodnim organizacijama i drugim subjektima koji su uključeni u obavljanje poslova prevencije i rada policije u zajednici; sagledavanju i analiziranju kvaliteta i efikasnosti rada policije u zajednici kao i način sprovođenja

<sup>118</sup> Milošević, Milena (2016) *Stavovi građana o policiji: rezultati istraživanja javnog mnjenja sprovedenog u Crnoj Gori* (Podgorica: Institut alternativa), str. 9.

<sup>119</sup> *Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave* od 6. decembra 2018. godine (*Službeni list Crne Gore*, br. 87/2018, čl. 22).

preventivnih mjera u stanicama policije; učestvovanje u realizaciji projekata i akcija u cilju poboljšanja prevencije i kvaliteta bezbjednosti na nivou zajednice; organizovanje, edukaciju policijskih službenika angažovanih na poslovima prevencije i radu policije u zajednici; sačinjavanje analiza, izvještaja i informacija iz oblasti prevencije i rada policije u zajednici; kontrolu po liniji rada prevencije i rada policije u zajednici i druge poslove iz djelokruga rada Odsjeka.<sup>120</sup>

U Odsjeku za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici sistematizovano je pet radnih mjesta,<sup>121</sup> ali su tri trenutno upražnjena. Ne može se očekivati da će dvoje ili petoro zaposlenih moći efikasno da obavljaju sve te poslove. Pored popunjavanja Odsjeka, zaposleni treba da dobiju odgovarajuću obuku, da budu stalno na izvoru međunarodnih iskustava i najboljoj praksi u radu policije u zajednici, kao i finansijska sredstva podršku kontakt-policajcima i njihovim starješinama na terenu. Konačno, rukovodstvo Uprave policije treba da obezbijedi da Odsjek za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici ima jasan mandat da obavlja svoje zvanično definisane poslove i da ima odgovarajuće resurse za to.

Iako se Odsjek za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici po prirodi posla uklapa u strukturu Sektora policije opšte nadležnosti, usklađeni naponi za unapređenje ove oblasti iziskivaće da mu bude omogućeno da koordiniše i podržava rad policije usmjeren ka zajednici i u ostalim organizacionim djelovima Uprave policije, a posebno sa Sektorom granične policije.

Kako je navedeno u poglavlju *Institucionalni okvir za reformu policije*, odgovarajuće upravljanje ljudskim resursima od ključnog je značaja za modernizaciju i reformu policije u Crnoj Gori, istovremeno predstavljajući možda i najveći pojedinačni izazov. Rad policije u zajednici možda predstavlja oblast u kojoj su manjkavosti u upravljanju ljudskim resursima najvidljivije. Takođe je navedeno da je jedan od glavnih, a uistinu i najupečatljivijih nalaza istraživanja koje je prethodilo izradi ovog izvještaja upravo paradoks da je policija stalno suočena sa nedostatkom zaposlenih, a da Crna Gora ima veoma visok odnos broja policajaca spram broja stanovnika.<sup>122</sup> Određivanje adekvatnih ljudskih resursa za rad policije u zajednici treba da ide pod ruku sa strukturnim i organizacionim promjenama predloženim u poglavlju *Institucionalni okvir za reformu policije*, posebno kada je riječ o korišćenju i raspoređivanju viška policajaca koje treba osloboditi od rada na zaštiti državnih, sudskih i policijskih objekata,<sup>123</sup> kao i o ljudstvu koje bi postalo raspoloživo u procesu konsolidovanja sistema lokalnih dežurnih operativnih centara.<sup>124</sup> To bi pomoglo Upravi policije da ostvari četiri efekta:

1. Imaće mnogo veći broj mogućih kandidata za kontakt-policajce;
2. Povećanje broja službenika angažovanih u radu policije u zajednici unaprijediće sigurnost i bezbjednost;

120 Vlada Crne Gore (2019) *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave policije*, čl. 4.6.

121 Ibid. čl. 20.1.3.

122 Kako je objašnjeno u poglavlju *Institucionalni okvir za reformu policije*.

123 Vidjeti: odjeljak 1.2. *Organizacija i struktura Uprave policije*, pododjeljak 1.2.1. *Organizacija Uprave policije na centralnom nivou*.

Ne postoji nikakvo opravdanje angažovanja jednog na svakih 10 zaposlenih u Upravi policije da obavlja te poslove.

124 Vidjeti: odjeljak 1.2. *Organizacija i struktura Uprave policije*, pododjeljak 1.2.2. *Teritorijalna organizacija Uprave policije*.

Konsolidacija sistema lokalnih dežurnih operativnih centara treba da bude obavljena pažljivo, tako da taj proces ne naruši kapacitete lokalnih organizacionih jedinica Uprave policije, što bi se neizbježno rđavo odrazilo na njihov kapacitet za rad policije u zajednici.

3. Biće omogućeno dosta veće prisustvo i vidljivost policije u javnosti, što će dovesti do većeg povjerenja u policiju; i
4. Vremenom će dovesti do budžetskih ušteda za policijsku obuku, koja će služiti za obuku ljudi koji rade policijske poslove, a ne poslove čije obavljanje ne traži kvalifikovane policajce.

Obnova rada policije u zajednici treba da počne pažljivim planiranjem ljudskih resursa – prije svega za angažovanje dodatnih kontakt-policajaca i njihovih starješina. Njihov odabir treba da bude proširen kako bi se uključilo mnogo više žena i predstavnika različitih etničkih, vjerskih i jezičkih grupa, kako bi taj odabir bio što reprezentativniji. Ti kontakt-policajci treba da prođu adekvatnu obuku prije raspoređivanja u rejone u kojima će služiti. Oni takođe treba da dobijaju neprestanu podršku i motivaciju (npr. organizovanjem godišnjih skupova, koji su se pokazali veoma djelotvornim). OEBS, kao međunarodni činilac sa najviše ekspertize u radu policije u zajednici, može razmotriti da se ponovo angažuje u ovim aktivnostima, ali isključivo na ograničen period i tek pošto Uprava policije pruži čvrste i dokazive garancije da će to učiniti održivim, kroz redovno dodjeljivanje odgovarajućih ljudskih, organizacionih i budžetskih resursa radi podrške kontakt-policajcima i njihovim starješinama.

Prva faza obnove rada policije u zajednici u Crnoj Gori treba da bude naročito usredsrijeđena na dva pitanja:

1. Bavljenje problemima droge i maloljetničke delikvencije, kao i zaštitom učenika od vrbovanja u kriminalne bande, iziskuje posvećivanje posebne pažnje školama. Kontakt-policajci treba da se bave svakom školom u Crnoj Gori i stoga svakoj školi treba da bude omogućen pristup kontakt-policajcima.
2. Adekvatno pružanje usluge različitim lokalnim zajednicama iziskuje usmjeravanje posebne pažnje policije ka zajednicama koje imaju neke posebne odlike. Kontakt-policajci svakako ne treba da budu odsutni iz podgoričkih predgrađa koja naseljavaju Romi (što trenutno nije slučaj), dok oni raspoređeni u zajednice u kojima se govori albanski treba da pohađaju časove tog jezika.

**Druga faza** budućeg razvoja rada policije u zajednici u Crnoj Gori podrazumijevala bi integrisanje tog procesa u cjelokupnu policijsku službu. Rad policije u zajednici ne treba posmatrati kao izolovan, niti treba izolovano da funkcioniše, nego kao valjano integrisan u sve aspekte policijskog rada. Dok je prirodno da načela i metodi rada u policiji budu uvedeni u rad saobraćajne policije,<sup>125</sup> to treba da bude prošireno i na druge oblasti, kao što je OEBS već predložio 2012. godine.<sup>126</sup> Granična policija je već usvojila određene elemente rada policije koji je orijentisan ka zajednici (što je opisano u ovom poglavlju: pododjeljak *Rad granične policije u zajednici*). To treba da bude usmjereno prije svega na one policijske službenike koji rade na prevenciji, istragama i suzbijanju kriminala i na kriminalističko-obavještajnim poslovima. To je od naročite važnosti za policajce koji se bave problemima poput maloljetničke

125 Prilično je indikativno da postojeća Strategija razvoja Uprave policije ne prepoznaje potrebu za uvođenjem metoda rada policije u zajednici u rad saobraćajne policije, dok je u prethodnoj Strategiji to bio slučaj. Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova (2015) *Strategija razvoja Uprave policije za period 2016–2020. godine*, str. 17; Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2012) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 74.

126 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2012) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 74.

delikvencije ili droga. Te aktivnosti je potrebno preduzeti ne samo kroz kratke kurseve za podizanje nivoa obaviještenosti, nego treba da sadrže i iniciranje pilot-projekata i izradu relevantnih procedura. Primjena tih načela u praksi takođe će iziskivati redovno praćenje, što će istovremeno biti korisno za izgradnju odgovarajućeg institucionalnog znanja. Od ključne važnosti je i unapređenje koordinacije između različitih djelova policije, kao i između policije i drugih relevantnih organa na lokalnom nivou, radi djelotvornog odgovora na ključne sigurnosne i bezbjednosne bojazni lokalnih zajednica. Konačno, svi policajci širom Uprave policije, svih činova, treba da prođu kroz stručnu orijentaciju o radu policije u zajednici, tako da se njegove vrijednosti budu interiorizovane i ugrađene unutar čitave službe.

Budući razvoj rada policije u zajednici iziskivaće i aktivno uspostavljanje koordinacije i partnerstva između policije i drugih nadležnih organa na lokalnom nivou, radi obezbjeđivanja djelotvornog i efikasnog odgovora na ključna pitanja lokalnih zajednica u vezi sa bezbjednošću i sigurnošću. U tu svrhu je potrebno formirati zajedničke timove, obavljati zajedničke procjene rizika i izraditi protokole za zajedničko reagovanje na zahtjeve građana. Napredniji korak bilo bi institucionalizovanje lokalnog partnerstva u vidu opštinskih savjeta za bezbjednost, kao što je dalje izloženo u ovom poglavlju (3.3.1. *Institucionalizovanje partnerstva između policije i lokalne samouprave*).

Druga faza budućeg razvoja rada policije u Crnoj Gori treba da uključi razvoj zvanične politike o radu policije u zajednici. Ta politika treba da bude dodatno operacionalizovana u priručniku za policajce angažovane u zajednici, što bi uključilo jedinstven skup instrukcija za policijske službenike različitih činova koji su zaduženi za rad policije u zajednici. Buduća politika rada policije u zajednici takođe treba da sadrži informacije za policijske starješine u vezi sa pitanjima poput kriterijuma za odabir kontakt-policajaca, definisanih kontakt-regiona ili metoda procjene.

### 3.3. NEKA PITANJA U VEZI SA RADOM POLICIJE U ZAJEDNICI

Pored analize ranijih i aktuelnih trendova u oblasti rada policije u zajednici, kao i prijedloga za buduće mjere, postoje određena povezana pitanja koja je potrebno razmotriti u ovom izvještaju.

#### 3.3.1. Institucionalizovanje partnerstva policije i lokalne samouprave

Nadležnosti policije i lokalne samouprave jasno su razgraničene, kao i nivoi vlasti kojima pripadaju, a između njih nema hijerarhijskog odnosa. Zakon im omogućava da se međusobno ignorišu, ali mogu i da saraduju, tako što će doprinosti dobiti građana – što treba da bude glavna briga i jednih i drugih – u sinergiji njihovih nadležnosti i poslova. Njihova moguća saradnja nije zakonski obavezujuća, ali ako se uspostavi, ne treba da zavisi od trenutnih okolnosti niti od ličnih odnosa između njihovih rukovodilaca. Potreban je sistemski i strateški pristup, koji se na najbolji način može sprovesti institucionalizovanjem partnerstva kroz savjetodavna tijela, kao što su opštinski savjeti za bezbjednost. Takvi forumi funkcionišu u oko polovini opština u susjednoj Srbiji, gdje imaju podršku OEBS-a. Okupljaju opštinske vlasti, policiju i druge nadležne zainteresovane strane iz zajednice (školsvo, zdravstvo, centre za socijalni rad, NVO itd.) na zajedničkom razmatranju lokalnih sigurnosnih i bezbjednosnih pitanja i na planiranju njihovog rješavanja međuresorskim djelovanjem, kada je ono potrebno. To bi kontakt-policajcima i njihovim starješinama obezbijedilo:

institucionalizovani kanal kroz koji bi svaki policajac mogao da komunicira sa nadležnim ustanovama u lokalnoj zajednici i da zatraži međuresorsko reagovanje kada je potrebno.<sup>127</sup>

127 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2012) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 69.

Važno je, međutim, da vođenje rada opštinskih savjeta za bezbjednost pripada opštinama, dok bi Uprava policije inicirala rad savjeta sistemskim pristupom za cijelu zemlju. Saradnja između policije i lokalnih vlasti treba da bude dodatno unaprijeđena i učinjena održivijom ukoliko bi Uprava policije inicirala partnerstvo sa Zajednicom opština Crne Gore, što bi prije svega trebalo da bude zadatak Odsjeka za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici. Na taj način bi bila izrađena platforma na nivou cijele zemlje za izgradnju kapaciteta i razmjenu primjera najbolje prakse.

### 3.3.2. Rad granične policije usmjeren ka zajednici

Važno je istaći jednu veoma specifičnu oblast rada policije u zajednici u kojoj tokom istraživanja sprovedenog za potrebe ovog izvještaja nije primijećeno nazadovanje. Riječ je o radu granične policije usmjeren ka zajednici, što je koncept koji je inicijalno predložio OEBS u svom izvještaju o reformi policije u Crnoj Gori iz 2006. godine. To je bilo nadahnuto dobrom praksom graničara Jugoslovenske narodne armije koji su njegovali dobre odnose sa stanovništvom pograničnih oblasti. Zamisao je sljedeća:

[g]ranični policajci raspoređeni na terenu (često u planinskim i seoskim oblastima) moraju se truditi da razviju dobre odnose s lokalnim stanovništvom. Ovakav rad granične policije orijentisan prema zajednici povećao bi poverenje građanstva u službe za sprovođenje zakona i vodio bi poboljšanom prikupljanju informacija o nezakonitim aktivnostima u graničnim oblastima.<sup>128</sup>

Granična policija je taj prijedlog usvojila i sprovela, što je OEBS prepoznao i pohvalio u svom izvještaju iz 2012. godine.<sup>129</sup> Uvođenje ovog relativno novog i u velikoj mjeri jedinstvenog načina policijskog rada naročito je pozdravljeno kao sredstvo za ublažavanje posljedica ukidanja policijskih stanica u seoskim krajevima, što se iz budžetskih razloga desilo 2009. godine, a što je brojne krajeve Crne Gore praktično ostavilo bez svakodnevnog prisustva policije. Granična policija se uključila i faktički pružala podršku centrima bezbjednosti i drugim teritorijalno organizovanim policijskim jedinicama u graničnim oblastima, što je pomoglo da se bar djelimično prevaziđe nedostatak prisustva policije u nekim krajevima Crne Gore. Dok je zadatak graničnih policajaca prvenstveno zaštita granice, oni su ipak iznad svega policajci, ovlašćeni da sprovode nadležnosti koje im kao takvima pripadaju. Granična policija odredila je neke svoje pripadnike za kontakt-policajce i angažovala ih da razvijaju i produbljuju odnose sa zajednicom. Pored policijskog rada, oni građanima u pograničnim oblastima pružaju i druge usluge (poput prve medicinske pomoći, prevoza radi liječenja ili olakšavanja pristupa drugim administrativnim uslugama), čime se djelimično nadomješćuje generalno smanjeno prisustvo raznih javnih službi u ovim dijelovima Crne Gore. Pored pružanja usluga građanima u pograničnim oblastima – koje su često udaljene, planinske i seoske – razvoj odnosa sa tim stanovništvom koristi i policiji. Generalno, rad granične policije u zajednici doprinosi povećanju povjerenja javnosti u policijsku službu, a konkretno može doprinijeti boljem kvalitetu kriminalističko-obavještajnog rada, unapređenjem prikupljanja informacija o krijumčarenju i drugim nezakonitim aktivnostima u tim oblastima. Potrebno je, međutim, primijetiti da jedinice granične policije još uvijek ne odražavaju na odgovarajući način etnički i vjerski sastav zajednica u pograničnim oblastima, a rješavanjem tog problema povećalo bi se povjerenje manjinskih grupa i u policiju i državu.

128 Gajić, Novak, Šeron Rigl i Linda Shauten (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjene i preporuke* (Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori), str. 99.

129 Gajić, Novak i Sonja Stojanović (2012) *Reforma policije u Crnoj Gori 2006–2011: Procjena i preporuke* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 56.

### 3.3.3. Upravljanje radom policije u zajednici

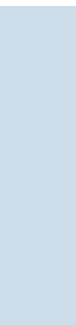
Kao što je pomenuto u poglavlju *Institucionalni okvir za reformu policije*, „vertikalno”, hijerarhijsko organizaciono upravljanje policijom u Crnoj Gori, sa starješinama koji nadgledaju prilično mali broj zaposlenih, nije značajno promijenjeno od prethodnog izvještaja OEBS-a. Rad policije u zajednici sigurno predstavlja oblast u kojoj je potrebna promjena, u smislu „ravnije” strukture, sa manje starješina koji nadgledaju više policijskih službenika. To treba da ide pod ruku sa odgovarajućom operativnom decentralizacijom u donošenju odluka, što bi kontakt-policajcima i njihovim starješinama dalo operativnu samostalnost da se bave konkretnim pitanjima kao što su maloljetnička delikvencija ili nasilje u porodici. Održivo delegiranje ovlašćenja u pitanjima koja se konkretno odnose na rad policije u zajednici – kako na teritorijalne policijske jedinice, tako i pojedinačne policijske službenike – zahtijevaće izradu niza mjera politike i operativnih procedura koje će operativnu samostalnost učiniti standardnim načinom rada. To treba da bude dodatno operacionalizovano izradom priručnika koji bi pomogao kontakt-policajcima i njihovim starješinama da sprovode rad u zajednici. Pored toga, i rad policije u zajednici i decentralizovano donošenje odluka treba da postanu neizostavan i važan dio obuke o upravljanju u policiji. Ovo treba da uključi razvoj vještina i sposobnosti policijskih starješina na lokalnom nivou, tako da se više uključe u izradu lokalnih strategija bezbjednosti zajednice, kao i u saradnju s lokalnim inicijativama koje se tiču bezbjednosti zajednice.

### 3.4. PREPORUKE

79. Ponovno uspostavljanje Uprave policije kao samostalnog organa državne uprave treba iskoristiti kao priliku za suštinsko unapređenje u oblasti rada policije u zajednici. Uprava policije treba da ponovo suštinski investira u rad policije u zajednici i da ponovo primjeni taj koncept širom Crne Gore.
80. Narednom Strategijom razvoja policije potrebno je prepoznati potrebu za obnavljanjem rada policije u zajednici. Akcionim planom za njeno sprovođenje to je potrebno operacionalizovati u konkretne aktivnosti, pokazatelje i rokove.
81. Model rada policije u zajednici koji se oslanja na kontakt-policajce treba da bude obnovljen i ponovo uveden, a zatim održavan i stalno unapređivan, kako bi se sačuvao taj djelotvoran kanal za komunikaciju sa pojedinačnim građanima u zajednici. Potrebno je ponovo uspostaviti dobru praksu dvogodišnje procjene njihovog rada, uključujući redovnu razmjenu iskustava među kontakt-policajcima na godišnjim konferencijama.
82. Odsjek za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici treba da ima odgovarajuće osoblje, koje treba da bude obučeno i izloženo međunarodnim iskustvima i najboljoj praksi u radu policije u zajednici. Odsjek treba da ima budžet za kontakt-policajce i njihove starješine. Rukovodstvo Uprave policije treba da osigura jasan mandat i resurse Odsjek da obavlja svoje poslove. To treba da podrazumijeva i mandat da usklađuje i podržava rad policije orijentisan ka zajednici koji sprovode i ostali djelovi Uprave policije, a ne samo Sektor policije opšte nadležnosti u kome se Odsjek nalazi.
83. Uprava policije treba da počne sa obnovom rada policije u zajednici pažljivim planiranjem ljudskih resursa – prije svega za dodatne kontakt-policajce i njihove starješine. Odabir kontakt-policajaca i njihovih starješina treba proširiti tako da obuhvati više žena i predstavnika etničkih grupa, da bi bio što reprezentativniji.
84. Obnova rada policije u zajednici u Crnoj Gori treba naročito da se usredsrijedi na dvije ključne stvari: (a) svaka škola u Crnoj Gori treba da ima pažnju kontakt-policajaca i pristup



- kontakt-policajcima; (b) kontakt-policajci treba da budu aktivno prisutni u predgrađima Podgorice naseljenim Romima, dok oni raspoređeni u zajednice u kojima se govori albanski treba da pohađaju časove tog jezika.
85. Budući razvoj rada policije u zajednici treba da cilja na njegovo uvođenje i ugradnju u sve aspekte policijskog rada, tako da taj koncept postane sastavni dio policijske kulture i etosa. Pored saobraćajne i granične policije, on prevashodno treba da se proširi na strukture koje se bave prevencijom, istragom i suzbijanjem kriminala i kriminalističko-obavještajnim radom. To treba da uključi pilot-projekte i izradu odgovarajućih procedura. Svi policajci, svih činova, treba da, kao minimum, dobiju stručnu orijentaciju o radu policije u zajednici, tako da njegove vrijednosti budu interiorizovane i ugrađene u cijeloj policiji. Takođe je neophodno unaprijediti koordinaciju između različitih djelova policije.
  86. Potrebno je uspostaviti aktivnu koordinaciju između policije i drugih nadležnih organa na lokalnom nivou, kako bi bio osiguran djelotvoran i efikasan odgovor na ključne sigurnosne i bezbjednosne izazove u lokalnoj zajednici. U tu svrhu potrebno je formirati zajedničke timove, obavljati zajedničke procjene rizika i izraditi protokole za zajedničko reagovanje na zahtjeve građana. Napredni korak bilo bi institucionalizovanje lokalnog partnerstva u vidu opštinskih savjeta za bezbjednost.
  87. Uprava policije treba da usvoji zvaničnu politiku o radu policije u zajednici i da je dalje operacionalizuje u niz instrukcija za policajce različitih činova. Buduća politika rada policije u zajednici takođe treba da sadrži informacije za starješine u pogledu kriterijuma za odabir kontakt-policajaca, određivanja kontakt-regiona, metoda ocjenjivanja itd.
  88. Rad policije u zajednici treba da bude obogaćen stvaranjem konsultativnih savjeta u okviru kojih bi zainteresovane strane sarađivale u prepoznavanju i rješavanju lokalnih bezbjednosnih problema. Treba razmotriti uvođenje i razvoj institucionalizovanog partnerstva između policije i lokalne samouprave, moguće u vidu opštinskih savjeta za bezbjednost. Treba tražiti partnerstvo sa Zajednicom opština Crne Gore, čiji bi cilj bilo razvijanje platforme na nivou cijele zemlje za izgradnju kapaciteta i razmjenu iskustava i najbolje prakse.
  89. Sektor granične policije treba da nastavi sa primjenom i razvojem pristupa usmjerenog ka zajednici.
  90. Organizacija i upravljanje policijom treba da budu takvi da obezbijede održivu primjenu koncepta rada policije u zajednici širom Crne Gore, što treba da uključi dekoncentraciju odlučivanja, kao i organizacione promjene usmjerene na strukturu u kojoj manji broj starješina nadgleda više policajaca. Rad policije u zajednici i decentralizovano odlučivanje treba da budu dio obuke za rukovođenje u policiji, što treba da obuhvati razvoj vještina i sposobnosti lokalnih policijskih starješina za njihovo veće uključivanje u izradu lokalnih strategija bezbjednosti zajednice i za rad sa lokalnim inicijativama koje se tiču bezbjednosti zajednice.



# SPISAK SAGOVORNIKA<sup>130</sup>

## UPRAVA POLICIJE

1. Veselin Veljović – direktor policije
2. Nikola Janjušević – pomoćnik direktora policije (na čelu Sektora policije opšte nadležnosti)
3. Zoran Lazović – pomoćnik direktora policije (na čelu Sektora za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije)
4. Drago Spičanović – pomoćnik direktora policije (na čelu organizacionih jedinica za podršku)
5. Radovan Ljumović – savjetnik direktora policije

## Sektor policije opšte nadležnosti

6. Mladen Marković – načelnik Odsjeka za javni red i mir
7. Dragan Borović – načelnik Odsjeka za bezbjednost drumskog saobraćaja
8. Dragan Klikovac – načelnik Operativno-komunikacionog centra

## Sektor kriminalističke policije

9. Nikola Rogošić – načelnik Odsjeka za specijalne istražne metode

## Odjeljenje za međunarodnu saradnju i odnose s javnošću

10. Selma Mehović – načelnica Odjeljenja

---

130 Pozicije sagovornika naznačene su onako kako je bilo u vrijeme intervjua.

11. Marija Žugić – portparol Uprave policije
12. Veselin Zindović – analitičar za odnose s javnošću

#### **Odjeljenje za analitiku i unapređenje rada policije**

13. Zoran Brđanin – načelnik Odjeljenja

#### **Centar za informacionu bezbjednost i obradu podataka**

14. Jelena Sekulić-Drašković – načelnica Centra

#### **Služba za finansijske, opšte i pomoćne poslove**

15. Darka Šaban – načelnica Službe

#### **Služba za ljudske resurse, kadrovske i pravne poslove**

16. Biljana Dulović – načelnica Službe

#### **Odsjek za telekomunikacije i elektronsku tehnologiju**

17. Predrag Zlatičanin – viši policijski savjetnik

#### **Centar bezbjednosti Bar**

18. Veselin Magovčević – načelnik Centra bezbjednosti
19. Predrag Bušković – komandir stanice policije
20. Ilija Vasović – komandir stanice kriminalističke policije
21. Željko Spasojević – načelnik Odsjeka za suzbijanje opšteg kriminaliteta kriminalitet
22. Žarko Radulović – komandir područne jedinice policije u Virpazaru

#### **Centar bezbjednosti Bijelo Polje**

23. Miloš Bulatović – načelnik Centra bezbjednosti
24. Danko Gogić – komandir stanice policije
25. Mustafa Međedović – komandir stanice kriminalističke policije

### **Centar bezbjednosti Podgorica**

- 26. Milovan Pavićević – načelnik Centra bezbjednosti
- 27. Darko Knežević – načelnik Odjeljenja bezbjednosti policije
- 28. Srđan Korać – načelnik Odjeljenja bezbjednosti kriminalističke policije

### **MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA**

- 29. Dragan Pejanović – državni sekretar
- 30. Tanja Ostojić – generalni direktor Direktorata za međunarodnu saradnju i evropske integracije
- 31. Safet Korać – generalni direktor Direktorata za strateško-razvojne poslove
- 32. Danilo Ćupić – generalni direktor Direktorata za nadzor
- 33. Milan Adžić – načelnik Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije

### **NEZAVISNA TIJELA**

#### **Zaštitnik ljudskih prava i sloboda**

- 34. Danijela Brajković – savjetnica u Nacionalnom mehanizmu za prevenciju torture
- 35. Mensur Bošnjak – savjetnik u Nacionalnom mehanizmu za prevenciju torture

#### **Savjet za građansku kontrolu rada policije**

- 36. Saša Zeković – predsjednik Savjeta

### **OSTALI DRŽAVNI ORGANI NA CENTRALNOM NIVOU**

#### **Savjet za nacionalnu bezbjednost**

- 37. Slavko Stojanović – sekretar Savjeta za nacionalnu bezbjednost; ranije direktor policije (2013—2018)

#### **Policajska akademija**

- 38. Boban Šaranović – direktor
- 39. Mihailo Marić – savjetnik za međunarodnu saradnju

#### **Uprava carina**

- 40. Lidija Mijović – pomoćnica direktora za nadzor i kontrolu

41. Azra Bećović – načelnica Odjeljenja za međunarodnu saradnju i evropske integracije

42. Radivoje Pejović – načelnik Područne jedinice Podgorica

### **Agencija za nacionalnu bezbjednost<sup>131</sup>**

43. načelnik Odjeljenja za međunarodnu saradnju

44. načelnik Odjeljenja za analitiku i dokumentaciju

45. načelnik Odjeljenja za suprotstavljanje terorizmu

## **LOKALNA SAMOUPRAVA**

### **Opština Bar**

46. Dušan Raičević – predsjednik opštine

47. Veselin Gvozdenović – sekretar Sekretarijata za komunalno-stambene poslove i zaštitu životne sredine

48. Dejan Škorović – načelnik komunalne policije

### **Opština Bijelo Polje**

49. Almasa Rizvanović – koordinatorka Kancelarije za ravnopravnost polova

50. Saida Čikić – sekretarka Sekretarijata za lokalnu samoupravu

51. Muzafer Badžić – sekretar Sekretarijata za inspekcije

52. Dušan Drašković – načelnik komunalne policije

### **Grad Podgorica**

53. Slađana Vujačić – zamjenica gradonačelnika

54. Ivona Međedović – šefica Biroa za odnose s medijima

## **GRAĐANSKO DRUŠTVO**

55. Dina Bajramspahić – istraživačica u Institutu alternativa

56. Vanja Čalović Marković – izvršna direktorka Mreže za afirmaciju nevladinog sektora (MANS)

57. Boris Raonić – predsjednik Građanske alijanse; predstavnik građanskog društva u Etičkom odboru (pri Ministarstvu unutrašnjih poslova)

58. Ljiljana Raičević – izvršna direktorka Sigurne ženske kuće

---

131 Na molbu Agencije za nacionalnu bezbjednost, sagovornici iz nje predstavljeni su samo radnim mjestom.

59. Milena Bešić – direktorka Centra za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)

60. Sonja Stojanović Gajić – direktorka Beogradskog centra za bezbednosnu politiku

## MEDIJI

61. Dražen Živković – informativni portal *Borba.me* (glavni i odgovorni urednik)

62. Jelena Jovanović – dnevne novine *Vijesti*

63. Kaćuša Krsmanović – dnevne novine *Pobjeda*

64. Marija Žižić – dnevne novine *Pobjeda*

## MEĐUNARODNA ZAJEDNICA

### Misija OEBS-a u Crnoj Gori

65. ambasadorica Maris Davije (Maryse Daviet) – šefica Misije

66. Siv Katrine Leirtro (Siv Katrine Leirtrø) – zamjenica šefa Misije i koordinatorka programa

67. Džon Korigan (John Corrigan) – rukovodilac Programa za bezbednosnu saradnju i upravljanje

68. Dragica Vučinić – nacionalna savjetnica za bezbjednosnu saradnju

69. Daniel Blank – rukovodilac Programa za medije

70. Marina Živaljević – nacionalna savjetnica za medije

71. Lia Manjaguanjo (Lia Magnaguagno) – rukovoditeljka Programa za demokratizaciju

72. Ana Kruščić – saradnica na Programu za demokratizaciju

### Programska kancelarija Savjeta Evrope u Podgorici

73. Anđela Longo (Angela Longo) – šefica operacija

### Međunarodni program za pomoć kriminalističkoj obuci (ICITAP) pri Ministarstvu inostranih poslova SAD

74. Slobodan Kotlica – koordinator programa

75. Kosta Radonjić – saradnik na programu

### Centar za integritet u odbrambenom sektoru (CIDS)

76. Od Berner Malme (Odd Berner Malme) – ekspert za policijske poslove

77. Rajko Radević – rukovodilac projekta u Crnoj Gori

78. Jan Kruševski (Jan Kruszewski) – konsultant

**CIP - Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње**

**ISBN 978-9940-500-20-7  
COBISS.CG-ID 17343748**

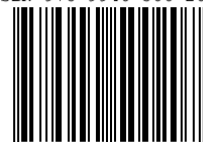






Organizacija za evropsku  
bezbjednost i saradnju  
**Misija u Crnoj Gori**

ISBN 978-9940-500-20-7



9 789940 500207 >