



Organization for Security and Co-operation in Europe

Mission to Montenegro

**MISIJA OEBS-a U CRNOJ GORI
IZVJEŠTAJ O
PERCEPCIJI I REFORMI POLICIJE
U
CRNOJ GORI 2010**

Dr BARRY J RYAN

SEPTEMBAR 2010

SADRŽAJ

PREDGOVOR	3
GLAVNI NALAZI	4
UVOD	7
METODOLOGIJA	8
NALAZI	12
<i>Forenzika</i>	12
<i>Obrazovanje</i>	14
<i>Policija opšte nadležnosti</i>	16
<i>Odjeljenje za kriminalističke istrage</i>	20
<i>Granična policija</i>	22
<i>Strukturni kapacitet: Ljudski resursi</i>	24
GENERALNO O PERCEPCIJI POLICIJE	27

PREDGOVOR

Autor želi da izrazi iskrenu zahvalnost službenicima i službenicama Uprave policije Crne Gore koji su ustupili svoje vrijeme da bi učestvovali u ovom projektu. Cijenim podršku i savjete Radovana Ljumovića i Zorana Talovića iz Odjeljenja za planiranje, razvoj i analitiku Uprave policije. Takođe, želim da se zahvalim Valeri Petrovu iz Odjeljenja za sprovođenje zakona u misiji OEBS-a u Crnoj Gori koji je doprinio lakšoj realizaciji ovog istraživanja.

Zatim, veoma sam zahvalan Patrick McNulty –u koji me je pratio od jedne do druge policijske stanice, na njegovom divnom gostoprimstvu i doprinosu ovom procesu koji pokušavam da razumijem. Ogromna zahvalnost svim prevodiocima, savjetnicima i svima koji su organizovali sve što mi je bilo potrebno: Dragici Vučinić i Saneli Đozgić. Takođe sam veoma zahvalan g.đici Marini Koljenšić koja je ponudila svoje stručno znanje prevodioca kad je bilo potrebno. Veoma cijenim i vrijeme g.dina Šučka Bakovića iz kancelarije Ombdsumana.

Dr Barry J Ryan (b.j.ryan@keele.ac.uk)

Keele University, UK

12. septembar, 2010.

GLAVNI NALAZI

Izvještaj o percepciji policije koji je objavljen 2004. godine, nalazi OEBS-ovih analiza i preporuke iz izvještaja objavljenog 2006. godine se mogu posmatrati kao osnova sa koje se može razmotriti napredak policijske reforme u Crnoj Gori. Ovi izvještaji su dokumentovano prikazali policiju kao službu koja je strukturalno izolovana od drugih agencija za sprovođenje zakona, lokalnih opštinskih institucija i civilnog društva. Ovi izvještaji su ukazivali na organizaciju sklonu političkom uticaju, koja je ostavljala utisak neefikasne, nedjelotvorne i loše postavljene organizacije za vođenje Crne Gore kroz liberalno demokratske standarde upravljanja. Pored toga, tadašnje istraživanje o percepciji policije prikazalo je postojanje hijerarhije unutar policijske službe koja je naročito bila vidljiva između policajaca sa činom i administrativnog dijela službe. Tadašnje istraživanje pokazalo je da je administrativni deo službe marginalizovan, da radnici osjećaju nisko zadovoljstvo radnim zadacima i određenu distanciranost od srednjeg i visokog nivoa rukovodstva.

Nalazi istraživanja koji su ovdje prezentovani potvrđuju prisutnost promjena u službi policije koje su nastale u periodu od 2006. do jula 2010 godine. Susrećući se sa policijom u 2010. godini ne možete se oteti utisku da je reforma policije odmah vidljiva. Političke pripadnosti se više ne mogu vidjeti na zidovima policijskih stanica. U organizacionom smislu, Uprava policije je odvojena od Ministarstva unutrašnjih poslova. Formirani su institucija Ombudsmana i Građanski Savjet za kontrolu rada policije kako bi se postigla veća odgovornost u radu policije. U cilju borbe protiv korupcije, uzimanja mita i nemoralnog ponašanja usvojeni su novi propisi i radne prakse na unutrašnjem nivou policije. Portparol policije upravlja veb sajtom, održava konferencije za štampu, vodi obuke i radi na unaprjeđivanju odnosa policije sa medijima. Profesionalniji stav i detaljnije znanje srednjeg i visokog rukovodstva koje se odnosi na sredstva i završetak procesa reforme rezultat su organizovanih obuka na nivou službe. U Podgorici je pušten u rad najsavremeniji pilot „call” centar. Metod rada „Policija u zajednici” je prihvaćen kao sredstvo reforme. Policijski službenici obezbjeđuju crnogorske granice. Radno iskustvo sa drugim policijskim službama i međunarodnim organizacijama je promijenilo razmišljanje policijskih službenika na svim nivoima u cilju pozitivnijih promjena. Izgradnja forenzičke laboratorije, formiranje policijske akademije i prisustvo policijskih službenika obojenih liberalnim vrijednostima su neke od manifestovanih promjena.

Takođe, veoma je izmijenjena i percepcija samih promjena unutar službe. Jedan od apstraktnih opisa bi bio da arhitektura nove zgrade Uprave policije u Podgorici odslikava liberalne principe rada kojima teži Uprava.

Sa druge strane, izgleda kao da se nijesu promijenili više poznati aspekti policijske kulture u Crnoj Gori. Iako su službenici srednjeg i visokog čina postali sve vičniji u upotrebi „jezika reforme”, službenici na nižoj hijerarhijskoj ljestvici i dalje nijesu vješti u tome. Čini se kao da je reforma stvorila neka interna očekivanja koja se nisu ispunila tokom samog procesa sprovođenja reforme. Samo je jedan mali procenat policijskih službenika prošao kompletnu obuku u Akademiji – većina službenika u policiji je i dalje rezultat kratkih obuke (kurseva) organizovanih na nivou službe. Uprava policije je, kao što je to prethodno bilo - Ministarstvo, vertikalno postavljena organizacija, gdje se od zaposlenih očekuje da bez pitanja ispunjavaju naredbe. Sindikat koji je formiran početkom procesa reforme još uvijek nije zaživio na način kako je to planirano. Medijske optužbe o umiješanosti politike i povezanosti policije sa organizovanim kriminalom su i dalje aktuelne. Odnosi sa marginalizovanim etničkim grupama kao što su Romi su i dalje problematični. Ovakav utisak je stečen na osnovu načina na koji se govorilo o Romima i Ciganima tokom intervjua, tj. kao da oni predstavljaju „drugačiji” bezbjedonosni problem u odnosu na ostale stanovnike Crne Gore. Stiče se utisak institucionalne izolacije između policije i civilnog društva, kao i između policije i lokalnih samouprava, na čijem se čelu nalaze opozicione partije. Pored toga, oštra budžetska ograničenja predstavljaju izazov za upravu policije u smislu ispunjavanja očekivanja međunarodne zajednice.

Dominantna percepcija ovog istraživanja jeste da UP sebe smatra, u normativnom smislu, reformisanom institucijom koja ulaže velike napore da umanjí neefikasnost tamo gde je ista primjećena. Kao institucija, UP svoja veća ograničenja vidi u dijelu nedostataka finansijskih sredstava. Svi koji su učestvovali u intervjuima smatraju da je reforma policije skoro završena. Upitani da ocijene napredovanje reformi na skali od jedan do pet, većina službenika sa kojima je obavljen intervju se slaže sa ocjenom 3 ili 3+. Ovakva percepcija unutar same službe ukazuje na to da ukoliko istraživanje javnog mnjenja o radu policije pokaže da javnost nije zadovoljna policijskim radom razlog tome će biti nedostatak političke volje da se usvoje ili implementiraju odgovarajući zakoni ili veći strukturno-ekonomski razlozi. Medju nižim činovima vlada mišljenje da bi reforma bila kompletna da je policija bolje opremljena, da je obezbijedeno više obuke na nivou službe i da je bolje

plaćena. Visoko rukovodstvo je mišljenja da će reforma policije napredovati do ocjene četiri, onda kada se kompletira sistematizacija i kada se završe elementi organizacionog restrukturiranja.

Istraživanje je omogućilo sticanje uvida u stavove i mišljenja službenika Uprave policije o reformi u svakoj od oblasti u koju su oni uključeni u okviru svojih radnih mjesta. Bilo je jasno da je tokom reforme crnogorska policija nailazila na određene raskrsnice kada su trebale da se donesu važne odluke za budućnost. Uprava policije Crne Gore se cijelim srcem bori za određena limitirana sredstva. Duh vlasništva je bio očigledan kada je policija govorila o resursima koja su dobili u početnom periodu reforme. u Forenzičkom centru, postoji osjećaj vlasništva nad forenzičkim objektom što ograničava međuagencijsku saradnju. Sa druge strane, u Policijskoj akademiji zabilježeno je suprotno. Ovdje međutim, u cilju daljeg razvoja, Akademija treba da se okrene institucijama van policije i da saraduje i sa ostalim agencijama za sprovođenje zakona. Policija opšte nadležnosti teži da razvije odnose sa građanima tako što će usvojiti rad policije u zajednici kao preteču spoljne strategije. No, ipak, nedostatak razumijevanje koncepta rada policije u zajednici i mogućnosti prikupljanja informacija na tom nivou i njihove komunikacije sa inspektorima koji rade na krivičnim istragama, dovodi do nedostataka kad su u pitanju obavještajni podaci. Upravo ovaj nedostatak obavještajnih podataka, nedvosmisleno ukazuje na to gdje se može naći nezadovoljstvo građana, odnosno gdje organizovani kriminal profitira. Pored toga, izgleda da je i policija opšte nadležnosti veoma selektivna kad se radi o programu policija u zajednici, odnosno u program nije jednako uključila sve zajednice. Kriminalistička policija je zabrinuta zbog gubljenja autonomije od strane kancelarije Državnog tužioca. Odjeljenja koja rade u administraciji smatraju da će tačan opis radnog mjesta, novi uslovi zapošljavanja i strožiji propisi zaokružiti proces reforme. Ovakvo rješenje udaljava policijske službenike nižeg čina, koji smatraju da je reforma dovela do većeg obima posla i manje plate, odnosno slabijih uslova rada. Kada stranac posjeti Upravu policije može da stekne utisak da postoji mogućnost pojave konflikata na unutrašnjem nivou. Na koji način će ovaj nedostatak usaglašenosti uticati na odnos Uprave sa spoljnim organizacijama moći će se vidjeti tek onda kada se ovdje prezentirani rezultati uporede i suprotstave istraživanjima o tome koliko su građani zadovoljni.

UVOD

U ovom materijalu su opširno opisani nalazi istraživanja koje je sproveo OEBS u saradnji sa UP Crne Gore prikazujući ih kao percepciju procesa reforme od strane policijskog mnjenja. Nastao je kao dio šireg projekta istraživanja kojim će se uporediti i suprostaviti policijsko viđenje reforme sa tim kako građani vide reformu policije. Zato se tražilo da ovo istraživanje razdvoji stavove/mišljenja zaposlenih u Upravi policije o reformama koje su suštinski sprovedene a u cilju institucionalizovanja vrijednosti i ponašanja koja će zblžiti policiju i crnogorske građane. Pored toga, izvještaj se može posmatrati kao dio dugoročne studije o percepciji reforme od strane policijskog mnjenja, koji slijedi nakon tematski ograničenije studije koju su sproveli autor ovog izvještaja i CEDEM o percepciji policije/građana 2004. godine. OEBS radi na izradi analize sa setom preporuka za buduće reforme u Crnoj Gori. Smatra se da jasna slika o tome kako policija vidi reformu može biti korisna i uporediti se sa uticajem koje reforma ima na građane uopšte. Na primjer, ukoliko policija tvrdi da je njihova policija u zajednici efikasan model izgradnje dobrog odnosa između građana i policije, utvrdiće se da građani cijene program policija u zajednici, te je jasno da se ovaj program treba dalje razvijati i implementirati. Ako se, s druge strane, utvrdi da policija vjeruje da je priroda i put reformi prihvatljiv, a da istraživanje javnog mnjenja pokaže da su građani frustrirani i skeptični, onda će možda biti potrebno revidirati prioritete reforme. Iz tog razloga, sprovođenjem dva istraživanja, reformatorima se predstavlja elementarna analiza uzroka i posljedica koja može kreirati osnove za buduće strateško planiranje.

Nalazi istraživanja su predstavljeni na način koji obezbjeđuje anonimnost njegovih učesnika. U izvještaju su obrađene ključne oblasti reforme i ispitani su rezultati reforme – kako pozitivni, tako i negativni. Izvještaj je usredsrijeđen na reforme realizovane u oblasti forenzike, edukacije, policije opšte nadležnosti, kriminalističke i granične policije. Pored toga, on uzima u obzir način na koji kadrovi utiču na reformu. Analiza je obuhvatila i razgovore obavljene u ostalim operativnim i administrativnim odjeljenjima podrške i oni su sastavni dio ovog izvještaja.

Završni dio izvještaja čini sažetu percepciju reforme policijskog mnjenja onako kako je vidio autor ovog izvještaja tokom obavljanja intervjua.

METODOLOGIJA

Ovaj izvještaj predstavlja nalaze iz nekoliko intervjua koji su obavljani sa službenicima na svim nivoima Uprave policije Republike Crne Gore. Razgovori su obavljani u periodu 01. – 15. jul, 2010. godine u Podgorici, Herceg Novom, Baru, Danilovgradu i Nikšiću. Predstavnicima iz glavnih tematskih oblasti reforme policije pristali su na obavljanje ovih intervjua. Ovo je podrazumijevalo intervjuisanje zaposlenih na svim nivoima komande u: policiji opšte nadležnosti, graničnoj policiji, kriminalističkoj policiji, forenzici, kadrovskoj službi, odnosima sa medijima, edukaciji i obuci. Cilj izvještaja je da ocijeni percepciju policijskog mnjenja o procesu reforme. Reforma se odvija usmjeravanjem crnogorske policije sa autokratskog modela bezbjednosti ka usvajanju radnih praksi, struktura i vrijednosti koje obezbjeđuju liberalno demokratsku policiju.

Diskusije koje se odnose na različite metode za bolje reformisanje policijske organizacije često se kreću oko toga da li reforma treba dati prioritet transformaciji organizacione strukture, odnosno da li bi se prvo trebalo usmjeriti na promjenu načina razmišljenja ljudi u organizaciji. Ovo se često izražava terminima struktura u odnosu na agenciju, ili reforma od vrha-dolje u odnosu na odozdo-gore. Da li bi se trebala mijenjati organizaciona struktura očekujući da njeni novi kapaciteti skroje pojedinca i vode proces promjena? Ili, da li bi se trebali mijenjati stavovi i ponašanje zaposlenih u nadi da će ova transformacija stvoriti neophodne uslove za strukturalnu reformu? Konstantno uočavamo da prioritet ima organizaciona struktura, dok se u isto vrijeme koristi pedagogija u cilju iniciranja potrebnih promjena „odozdo”. U smislu ove diskusije, naše se istraživanje fokusiralo na odnos između strukture i agencije, na mjerenju ponašanja i stavova službenika Uprave u odnosu na širu institucionalnu reformu. Istraživanje je imalo za cilj da procijeni obim usaglašenosti između strukturalne transformacije i procesa ugrađivanja promjene u opšte vrijednosti jednog policijskog službenika. Ukratko, željelo se izmjeriti na koji način je policija osjetila reformu, koji je njihov stav prema reformi i kako oni predviđaju buduću putanju reforme?

Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS) postavila je ova pitanja u cilju dobijanja podataka za pripremu veće strateške analize o reformi crnogorske policije koju će sprovesti. Primijećeno je (i u mnogome to postaje dobra praksa) da je razumijevanje stava policije o reformama od ključnog značaja za analiziranje i preporučivanje novih reformi. Zatim, istraživanje ima i drugu stranu – tj. konsultacije, čime se policijskim službenicima i ostalim zaposlenima u Upravi policije daje mogućnost da iznesu u javnost svoje viđenje procesa reformi.

Zato smo u toku istraživanja zamolili policijske službenike da opišu i diskutuju reformu na iskren i svojstven način. Tražio se portret reforme oslikan iz perspektive policije. Po potrebi, razgovor je obavljen sa svima pod garancijom da je obezbijedena anonimnost. Metodologija istraživanja koja je izabrana za postizanje ovog „portreta” je nužno kvalitativna. Dok su ranija istraživanja percepcije policije bila sprovedena koristeći se kvantitativnim metodama, odlučeno je da bi kvalitativni pristup ponudio detaljniji dublji uvid. Istraživanje će omogućiti policiji da na nezvaničan način opiše sebe i svoj rad bez pretjerivanja i bez ograničavanja. U suštini, smatrali smo da je metodologija sprovođenja detaljnih intervjua pogodnija za dobijanje tačne slike o tome na koji način policija vidi sebe, kao i kako žele da ih drugi vide.

Svima sa kojima smo obavili intervju postavljan je niz pitanja sa ciljem da se testira njihovo znanje o reformi policije i njihovih stavova u vezi sa organizacionim promjenama koje su se odigrale od objavljivanja prvog OEBS-ovog dokumenta analize i preporuka 2006. godine. Istraživanje je obuhvatilo i pitanja koja je pripremila Odjeljenje za planiranje, razvoj i analitiku Uprave policije Crne Gore. Ovo Odjeljenje je izrazilo svoju potrebu za indikatorima koji će pomoći rukovodstvu „da usmjeravaju promjenu i unaprijede postojeće radne planove i metodologije”. Intervjui nijesu samo imali za cilj da saznaju šta je onaj sa kime se obavlja razgovor shvatio da je nivo i obim reforme, već su tokom njih zabilježena pitanja koja su zanemarena – drugim riječima, koja nijesu čak ni uzeta u razmatranje, a imaju veze sa reformom, odnosno kad su prioriteti reforme u pitanju postoji praznina između prioriteta međunarodne zajednice, odnosno Uprave policije. Zavisno od funkcije koju su obavljali oni sa kojima je urađen intervju, pitanja su se razlikovala, no sva pitanja su uglavnom tražila odgovore na sljedeće teme istraživanja:

Šta je cilj policijske reforme?

Ovo pitanje je imalo za cilj da se dođe do mišljenja onih sa kojima se obavljao intervju o tome šta on ili ona smatra da je primarni cilj reforme. Vladalo je mišljenje da će se ovim pitanjem uočiti istražiti eventualne razlike/sličnosti između percepcije reforme koju imaju službenici nižeg, odnosno visokog rukovodstva, kao i da se njime testira koliko su intervjuisani službenici zadovoljni sa time da li je cilj reforme usaglašen sa promjenama koje su se desile u posljednje četiri godine.

Šta je progres reforme?

Ovim se pitanjem testiralo znanje ispitanika o reformama, a kroz detaljnije ispitivanje, imalo je za cilj da testira stavove/mišljenja (pozitivno, negativno ili indiferentno) o implementaciji reformi. Takođe, odgovarajući na ovo pitanje došlo se do saznanja koliko intervjuisani službenici smatraju da je Uprava blizu ili daleko od toga da postane moderna liberalno demokratska policijska služba.

Postavljajući ovo pitanje, naročito onim intervjuisanim službenicima na nižim nivoima rukovođenja, bili smo u mogućnosti da ispitamo da li zaposleni u Upravi mogu odmah shvatiti šta čini reformisanu organizaciju. Drugim riječima, da li imaju mišljenje o reformi? I da li se ovo mišljenje razlikuje zavisno od funkcije i čina zaposlenih?

Jesu li reforme učinile policiju boljom?

Ovo pitanje je postavljano na različite načine kako bi se uopštenije testirao stav službenika prema reformi. U osnovi, intervjuisani službenici su pitani da li se slažu sa rezultatima reforme kad je u pitanju njihov rutinski, svakodnevni posao. Nakon što su nas upoznali da reforma zahtijeva mnogo od svakog pojedinog službenika i da obećava veće rezultate, od intervjuisanih službenika je traženo da govore o prednostima i nedostacima reforme. Takođe, ovim se pitanjem (kao i prethodnim u jednom dijelu) ispitalo koliko je reforma uticala na svakodnevne rutinske poslove policije. Da bi se dobila ovakva informacija uobičajeno je bilo da postavim pitanje službeniku, da li misli da je poraslo zadovoljstvo građana radom policije, kao i da se ispita zašto policijski službenik misli, odnosno ne misli da je to tako.

Kakva je budućnost reforme?

Ovo pitanje je postavljano kako bi se testiralo da li je intervjuisani službenik upoznat sa budućim reformama (kako sa onim specifičnim za njegovu funkciju koju obavlja, tako i onim opštim). S druge strane ovo je imalo za cilj da testira da li je intervjuisani službenik dugoročno shvatio svoju ulogu u reformi. Ovime se testiralo mišljenje o obuci unutar službe, nedovoljnim resursima, stavovima o međunarodnoj zajednici itd.

Ova početna pitanja istraživanja su dopunjena pitanjima koja su tražila specifične podatke o percepcijama policije u vezi sa ključnim oblastima reforme:

- Promjena u odnosu građani - policija
- Odnosi sa drugim bezbjedonosnim agencijama
- Stavovi u vezi sa manjinskim grupama/marginalizovanim članovima društva
- Odnosi sa strukturama lokalne samouprave i uprave na nacionalnom nivou
- Odnos sa međunarodnom zajednicom
- Demokratizacija Uprave policije
- Politizacija policijskih resursa
- Stavovi o centralizaciji, decentralizaciji i organizacionom restrukturiranju
- Stavovi o opširnim obaveznim/ dobrovoljnim reformama.

Nedostaci

Autor istraživanja je tokom pripreme izvještaja bio izložen određenim ograničenjima do kojih je došlo kako usljed spoljnih faktora, tako i zbog same prirode UP čija je namjera bila da ograniči do koje dubine se pitanja mogu temeljno ispitati. Intervjui su obavljani preko prevodioca što znači da je u određenim momentima bilo teško adekvatno ocijeniti jezik koji je koristio intervjuisani službenik.¹ U nekim trenucima je bilo veoma teško spriječiti intervjuisanog službenika da ne dominira tokom razgovora dajući beskorisno duga obrazloženja. Takođe, neki službenici koji su odgovarali na pitanja nijesu u potpunosti bili zadovoljni time što je ovo istraživanje dio naučnog istraživanja, a ne mogućnost da se organizacija „proda” međunarodnoj zajednici. Da bi se izborili sa ovim stavom, autor istraživanja je ispitao ove odgovore kao ilustraciju o tome na koji način Uprava policije želi da se prikaže spoljašnjem svijetu. Međutim, najveći nedostatak tokom ovih intervjuja se odnosi na strogu hijerarhiju Uprave policije gdje je bilo jasno da niže rangiranim službenicima nije bilo prijatno da daju svoja mišljenja. U nekoliko slučajeva, relativno benigna pitanja nijesu dobila odgovor. U drugim slučajevima, učesnici u razgovoru su nas obavijestili da nijesu ovlašćeni da govore o određenim stvarima. Takve izjave otkrivaju mnogo o Upravi policije i nalaze se u nalazima istraživanja. Konačno, nepogodnost koja se odnosila na iznenadnu proširenje slobodnih dana tokom državnog praznika - 13. jula. Ovo je značilo da su intervjui morali biti odloženi ili skraćeni, a za posljedicu smo imali da se određena pitanja nijesu mogla zadovoljavajuće ispitati.

¹ Autor istraživanja govori i razumije crnogorski jezik, ali ne do stepena potrebnog za vođenje razgovora/intervjuja.

NALAZI

Forenzika

Forenzička laboratorija, koja se nalazi u Danilovgradu je proizvod reforme policije. U cilju naučnog i čvrstog odgovora na kriminalističku istragu razvoj ove laboratorije imao je aksiomatski pristup u planovima reforme. Prije nego je izgrađena u Danilovgradu, forenzički kapaciteti crnogorske policije su od 1970. godine bili smješteni u kriminalističko-tehničkom centru (KTC) u Podgorici. Ograničeni resursi koji su bili na raspolaganju ekspertima iz laboratorije KTC-a ubrzali su reforme u cilju dobijanja bolje opremljene laboratorije sa dobro obučanim osobljem. Očekuje se da će laboratorija, kao institucija na nacionalnom nivou, obezbijediti usluge kako policiji, tako i carini.

Znači, laboratorija u Danilovgradu nije postojala prije nego je reforma počela prije četiri godine. Njeno postojanje nosi svjedočenje o najuspješnijem aspektu reforme policije u Crnoj Gori. Izgrađena od strane Vlade Crne Gore i međunarodne zajednice, njeni službenici imaju pozitivnu percepciju o policijskoj reformi. Laboratorija je veoma brzo prilagođena evropskim standardima i prepoznato je da ima dovoljno standarda da bude akreditovana od strane Evropske mreže forenzičko-naučnih instituta. U tom smislu pridružuje se Sloveniji, Srbiji i Hrvatskoj. Ova jedinica je, od njemačkih i slovenačkih partnera, dobila mnogo podrške u dijelu obuke. Još jedna reforma koja je pomenuta tokom intervjua odnosila se na odvajanje forenzičkog centra od odjeljenja kriminalističke policije i odjeljenja policije opšte nadležnosti. Takva nezavisna pozicija je, u skladu sa mišljenjem intervjuisanih službenika, evropska norma i štiti centar od eventualne pristrasnosti u njenim analizama i predstavljanju dokaza. Uprkos ovim postignućima, proces reforme se i dalje nastavlja u oblasti forenzike. Istraživanje ima za cilj da zabilježi planirani pravac ovih reformi.

Forenzika je skup element kriminalističke istrage. Toliko je skup da male zemlje kao što su Malta i Luksemburg često iznajmljuju forenzičke kapacitete. Uz podršku međunarodnih donatora, koji su željeli da ojačaju crnogorsku ulogu u sprječavanju aktivnosti organizovanog kriminala na regionalnom nivou, odlučeno je da se formira kompletna laboratorija. Tako da trenutno, laboratorija ima kapacitet vršenja analiza, uključujući i DNK analizu, u svim aspektima forenzike, osim analizu vlakana, IT forenziku i analizu govora, odnosno audio analizu. Visoki troškovi održavanja laboratorije se opravdavaju time što će se koristiti kao „nacionalna“ institucija, a tokom razgovora čule su se i aluzije da je forenzički centar simbol crnogorske nezavisnosti. Pored toga, ukazano je na primjer crnogorske želje da doprinese bezbjednosti na međunarodnom nivou. Zatim, intervjuisani službenici su ukazali na centar kao na očiglednu prezentaciju rada policije u

budućnosti – poentirajući na naučni pristup kriminalističkoj istrazi što uzrokuje efikasniji rad policije, efikasnije sudske procese i „borbu protiv organizovanog kriminala“.

U smislu reforme, intervjuisani službenici u forenzičkom centru su identifikovali potrebu za usaglašavanjem i konsolidovanjem broja službenika sa određenim tehničkim znanjem i ekspertizom sa brojem jedinica na terenu. Ovo bi značilo grupisanje stručnjaka (krim-tehničara) koji rukovode situacijom na licu mjesta oko strukture Uprave policije, koja je trenutno organizovana oko 8 područnih jedinica sektora bezbjednosti. Tokom razgovora naglašeno je da forenzička jedinica u prosjeku obradi 400 zahtjeva u toku jednog mjeseca (tj. oko 5000 godišnje). Ova cifra pokazuje postepen porast broja zahtjeva u odnosu na prethodne godine. Trenutno, centar ima dovoljno sredstava da obradi ovaj obim posla, ali izražena je zabrinutost da bi porast u broju zahtjeva rastegao kapacitete centra. Ovo je podstaklo intervjuisane službenike da napomenu koliko su oni zavisni od znanja/stručnosti krim-tehničara na terenu (na licu mjesta). Objasnjeno je da bi organizovanje ekspertize/stručnosti krim-tehničara (na licu mjesta) oko 8 područnih jedinica olakšalo nadogradnju resursa i stručnosti službenika u kancelarijama na terenu. Bez sumnje se može reći da buduća reforma forenzike treba da bude na terenu.

Potreba za dovoljnim brojem zaposlenih koji bi obradili povećan broj zahtjeva postavlja pitanje ko ima pristup forenzičkom centru. Uprkos tome što je centar samostalan u odnosu na odjeljenja kriminalističke policije i policije opšte nadležnosti, on je ipak resurs policije. Intervjuisani službenici su bili brzi da naglase da su u toku razgovori koji se odnose na zahtjeve Uprave carina za vršenjem određenih analiza za potrebe njihove službe. Odavno je identifikovana potreba Uprave carina za boljim forenzičkim kapacitetima. Međutim, carinska laboratorija nije reformisana, pa su iz UC zatražili pomoć forenzičkog centra. Stav centra je taj da su oni spremni da se stave na raspolaganje Upravi carina, ali da je neophodan formalni sporazum kojim bi se specificiralo šta centar može, a šta ne može da analizira. Dosta je snažna percepcija da forenzika pripada policiji, te da pristup njenim kapacitetima zavisi od dozvole Uprave. Nije sigurno da će i Uprava carina uspjeti da izgradi i razvije još jednu skupu forenzičku laboratoriju. Razumljivo je da je svojatanje forenzičkih kapaciteta dosta frustrirajuće za carinike koji su ograničeni na korišćenje zastarele opreme u njihovoj postojećoj laboratoriji.

Trenutno, forenzički centar izgrađuje DNK bazu podataka. Službenici centra su objasnili da danas baza podataka posjeduje samo DNK podatke lica koja su osuđivana za određeno krivično djelo. Trenutno se radi na zakonu kojim se reguliše skladištenje ovih podataka. Za one sa kojima smo razgovarali ovo je bilo pitanje tehničke prirode. Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo pravde i Ministarstvo unutrašnjih poslova trenutno razgovaraju o pitanjima koja bi se mogla očekivati od aktivista za ljudska prava, a koja se tiču vremena, odnosno koliko dugo se DNK podaci mogu

čuvati, odnosno okolnosti pod kojima se uzima DNK uzorak. Intervjuisani službenici nijesu komentarisali način na koji bi trebalo angažovati crnogorsko civilno društvo i međunarodnu zajednicu prilikom izrade zakona o sakupljanju i skladištenju DNK podataka.

Ukratko, za zaposlene u forenzičkom centru policijska reforma se odnosi na efikasnije odgovaranje na povećan obim posla. To znači novo organizovanje i upravljanje lancem dokaza koji idu ka centru, kako bi isti funkcionisao na bolji način. To znači infrastrukturno poboljšanje na terenu. Takođe, jedan od izazova jesu i relativno niske plate eksperata koji rade u centru. Međutim, primarni izazov i predmet buduće reforme odnosi se na mogućnost centra da upravlja brojem zahtjeva koji potiču od sudstva, policije i drugih agencija za sprovođenje zakona. Predlozi za buduće reforme podrazumijevaju uspostavljanje akreditovanih kurseva za krim-tehničare lica mjesta u Policijskoj akademiji, koja se nalazi odmah pored Forenzičkog centra.

Edukacija

Policijska akademija je nastala kao direktan rezultat policijske reforme. Ona nije postojala prije početka procesa reforme. Kao potpuno nova institucija i primarni agent policijske reforme, Akademija predstavlja ključnu polugu za budući policijski rad u Crnoj Gori. Pedagogija ide u srž policijske reforme, a impresivna je i dokazana sposobnost Akademije da postavi i vodi kurseve, inkorporira nove pedagoške tehnike i obezbijedi obuku velikom broju policijskih službenika. Kao centar policijske reforme Akademija je bila domaćin velikog broja specijalističkih kurseva koji imaju za cilj da rašire vrijednosti reforme do najudaljenije tačke crnogorske policije. Pored toga, u posljednje četiri godine, u Akademiji je 66 novih regruta prošlo obuku o osnovnim policijskim vještinama.

Od samog početka svog rada Policijska akademija je imala veliku podršku međunarodne zajednice, naročito od OEBS-a, ICITAP-a, švedskog nacionalnog odbora za policiju i Evropske unije. Imala je koristi od toga što je bila upoznata sa međunarodnim reformama i nastavila je da bude otvorena za podršku koja dolazi sa međunarodnog nivoa. Policijski službenici koje sam intervjuisao, a koji su na Akademiji pohađali specijalističku obuku, su se veoma pozitivno izjasnili o ovom načinu nadgradnje policijskih vještina.

Akademija je mala institucija sa 16 predavača, čiji rad ima podršku i pomoć od tzv. spoljnih predavača. Ona trenutno nadgrađuje svoje kapacitete za organizovanje više specijalističkih kurseva, i čini se da se razvija u skladu sa očekivanjima da postane mjesto za pružanje obuke na nivou službe. Tokom razgovora sa zaposlenima u Akademiji otkrili smo dilemu koja se odnosi na

budući razvoj Akademije i ulogu koju Akademija treba da odigra u sveukupnom procesu reforme. Policijska akademija je formirana kao nezavisna institucija. Ova samostalnost joj obezbjeđuje dobar stepen akademskih sloboda i omogućava joj rad bez opterećenja raznih ovlašćenja/nadležnosti. Iako se međusobno konsultuju, Uprava policije nije uključena u odobravanje nastavnog materijala Akademije. Takođe, s obzirom da se radi o samostalnoj instituciji, Akademija nije predmet budžeta Uprave policije, i sama radi na svojoj održivosti. Stiče se utisak civilne institucije koja na efikasan način može kombinovati normativne aspekte policijske obuke sa tradicionalnijim vještinama, kao što je upotreba sile.

S druge strane, potrebno je naglasiti da je ova samostalnost sponzorisan investiranjem vremena i resursa međunarodnih donatora. Zato treba postaviti pitanje, šta će se desiti onda kada nestane međunarodne podrške? Da li je samostalnost izolovala ovu instituciju od Uprave? U svojoj analizi od 2006. godine, misija OEBS-a u Crnoj Gori je ukazala je na to da “u određenim trenucima postoji problematičan” odnos između Uprave policije/MUP-a i Akademije (str. 131). Bilo je teško tokom obavljanja intervjua istražiti postojanje ovih problematičnih odnosa, a Direktor Akademije je pouzdano rekao da Uprava u potpunosti pruža podršku Akademiji. Problemi se zato mogu uočiti u zategnutoj situaciji, gdje se Akademija nalazi između dva navodno konkurentna cilja reforme – zahtjev da se smanji broj policijskih službenika i potrebe da se uvedu svježe obučeni regruti kao nosioci promjene. U skladu sa informacijama dobijenim od određenog izvora samo je 5 diplomaca sa posljednje generacije polaznika Akademije zapošljeno u Upravi policije. Za posledicu imamo da ove godine Akademija nije regrutovala kandidate za svoju osnovnu obuku zbog smanjene potrebe za policijskim službenicima. Praznina između Uprave i Akademije se može kvantifikovati pružanjem policijske obuke pojedincima kojima nijesu garantovana radna mjesta policijskog službenika nakon diplomiranja. Potrebno je reći da je kompletan *raison d’etre* Akademije doveden u pitanje ukoliko Uprava policije ne zaposli uspješne kandidate. Ovo istraživanje ima zvanične dokaze (u smislu procjene izvještaja datih Akademiji) i nezvanične (izjavljeno bezbroj puta tokom intervjua obavljenih sa policijom opšte nadležnosti), da se diplomci Akademije veoma ističu kao policijski službenici. Zato se autor ovog istraživanja začudio kada je otkrio nedostatak institucionalne saradnje između Uprave i Akademije koji šteti normativnim ciljevima policijske reforme. Potrebno je navesti da je manje od 0.1% crnogorskih policijskih snaga pohađalo osnovnu obuku koja obuhvata normativne policijske modele (kao što su ljudska prava, policija u zajednici itd.) koji se smatraju suštinski važnim za promjenu percepcije o policiji kod građana. Među nekim članovima osoblja Akademije (bivši policajci) smatraju da bi bilo bolje za Akademiju kad bi bila u okvirima nadležnosti Uprave. Civilni članovi osoblja, skloni akademskoj autonomiji energično su pokazali neslaganje.

Potrebno je navesti da dok god je Akademija nezavisna institucija, njen prihod će u mnogome zavisiti od sume novca koju Uprava opredijeli za obuku na nivou službe. Sa smanjenjem budžeta i nestanka spoljnih priliva, izgleda da Akademija treba da gleda van policije. Težnja Akademije je da postane Regionalni centar za edukaciju. Ona svoju reformu vidi kroz uspostavljanje obrazovnih aktivnosti za različite agencije za sprovođenje zakona i dobijanje akreditacije za specijalizovanu obrazovnu instituciju. Nastavljajući svoj rad kao mjesto gdje Uprava policije sprovodi svoje obuke, Akademija je takođe obezbijedila ili planira da obezbijedi obuku za zatvorske čuvare, carinske službenike i ovlašćene bezbjedonosne agencije (tjelohranitelji). Snažan utisak ostavlja činjenica da je Akademija razvila blizak odnos sa Pravnim fakultetom na Univerzitetu Podgorica, koji prihvata diplomce Akademije na svoju treću godinu klasičnog programa za pravni fakultet.² Dugoročno gledano, Akademija se nada da će izgraditi svoju biblioteku, povećati istraživačke aktivnosti i aktivnost publikovanja i ponuditi kurseve učenja na daljinu. Intervjui koje smo uradili a tiču se reforme nijesu podrazumijevali nikakve planove za uspostavljanje obuka na terenu. Viđenje je takvo da polaznici, bez obzira koliko daleko moraju da putuju, trebaju da dođu u Akademiju.

Policija opšte nadležnosti

Policija opšte *nadležnosti*, predstavlja javno lice procesa reforme crnogorske policije. Na odnos između Uprave policije i građana značajno su uticale izmjene urađene u dijelu radnih praksi i stavova policije opšte *nadležnosti*. U prethodnoj studiji, koja je realizovana na početku reforme, konstatovano je da su građani nezadovoljni radom policije.³ Razlozi nezadovoljstva odnosili su se na spore reakcione kapacitete policije; loše obučene i nemotivisane službenike, i percepciju da policija nema valjano zakonsko uporište da adekvatno reaguje u određenim okolnostima. U istom istraživanju policija je pitana zašto postoji takvo mišljenje, a nađena je demoralisana, slabo opremljena, neadekvatno obučena policija kojoj građani ne vjeruju i imaju nerealna očekivanja. Mora se napomenuti da reforme koje u očima policijskih službenika izgledaju kao revolucionarne nijesu uvijek cijenjene, pa čak ni viđene na isti način od strane građana. Ipak, ovo istraživanje pokušava da ocijeni na koji način policijski službenici mjere rezultat reforme u odnosu na mišljenje građana koje će dati analiza javnog mnjenja. Da li vjeruju da će do sada institucijalizovane reforme promijeniti mišljenje građana? Kako je reforma promijenila percepciju o tome da je policija bila spora prilikom reagovanja, nemotivisana i neadekvatno obučena da radi svoj posao?

² Ibid. str. 8.

³ Ibid.

Prvo pitanje postavljeno tokom razgovora svim službenicima policije opšte *nadležnosti*, u svim jedinicama i na svim nivoima rukovođenja, odnosilo se na njihovu percepciju dinamike i pravca procesa reforme. Pitali smo intervjuisane službenike da rangiraju proces reforme na skali od jedan do pet. Na toj skali ocjena jedan je ukazivala na osnovnu (2004) situaciju dok je ocjena pet predstavljala savršeno skrojenu demokratsku policijsku službu koja je i krajnji cilj reforme. Odgovor na ovo pitanje je bio da bi policija opšte namjene trebala da se nađe na ljestvici tri⁴. Kao rezultat smo dobili da većina policijaca smatra da bi ispitivanje javnog mnjenja trebalo da zabilježi veći stepen zadovoljstva kad je u pitanju rad policije. Stoga je opšta percepcija policije da je reforma bila efikasna i da je uticalo na izgradnju odnosa između policije i građana. Takođe je primijećeno da je policija svjesna da proces reforme nije završen.

Čin intervjuisanih službenika je u mnogome diktirao njihov stav prema reformi. Intervjuisani službenici sa visočijim činom su uglavnom bili pozitivni prema reformi. Oni su bili svjesni njihove strateške funkcije i govorili su o tome na relativno ne kritičan način. Srednje rukovodstvo je bilo relativno dvosmisleno, uviđajući kako nedostatke, tako i prednosti koje su donijele promjene. Policajci nižeg čina su veoma ogorčeni velikim dijelom reforme, koje su im, po njihovom mišljenju, nametnute bez uzimanja u obzir svakodnevnih obaveza koje inače obavlja jedan policijski službenik. Istog mišljenja je i granična policija, što očigledno ukazuje da je opterećenje prilikom obavljanja posla nastalo sprovođenjem agende reforme odozgo-dolje različito i da zavisi od toga koliki ko ima čin ili funkciju u organizaciji. Svakako da ovo ukazuje na to da se hijerarhija u Upravi policije, koja je u istraživanju iz 2004. godine smatrana uzrokom postojanja nemotivisanih, demoralisanih policijskih službenika, nije mnogo promijenila. Kruta hijerarhija Uprave policije se i tokom ovog istraživanja manifestovala u raznim oblicima i značajno je uticala na sprovođenje istraživanja.

Visoko rukovodstvo je, tokom obavljanja intervjua, sa oduševljenjem predstavljalo Upravu policije kao instituciju koja se aktivno reformiše. Neki rukovodioci su ukazali da su veoma zadovoljni sa napredovanjem programa policija u zajednici, što je dovelo do porasta broja prijavljenih krivičnih djela. Tokom svih obavljenih intervjua navedeno je da je odbijanje implementacije programa policija u zajednici koje se na početku javilo u organizaciji nestalo u potpunosti. Navedeno je da je program široko prihvaćen kao uspješna reforma koja je dovela do porasta legitimnosti policije među građanima. Tokom istraživanja uočena je još jedna činjenica, a to je razlika između starih i novih policijskih službenika. U skladu sa mišljenjem jednog dijela rukovodstva mladi, bolje obučeni, reformi-okrenuti službenici su veoma značajni za buduću organizaciju. Objasnjeno je da stariji službenici često pokušavaju da očuvaju stare načine rada policije i manje su skloni da primjenjuju društveno orijentisane metode policijskog rada.

⁴ Neki policijski službenici su je rangirali kao -3 a neki 3+ dok je prosječna ocjena bila 3.

Nije bilo negativnih komentara koji se odnose na proces reformi. Jedan rukovodilac je, međutim aludirao na očigledno neslaganje između ciljeva međunarodne zajednice i bezbjedonosnih potreba u gradskim oblastima Crne Gore. On je ukazao da preokupacija organizovanim kriminalom na nivou međunarodne zajednice umanjuje kapacitete službe da na adekvatan način odgovori svakodnevnim kriminalnim djelima koji muče građane gradskih sredina u Crnoj Gori. Ovo pitanje je predstavljeno kao pitanje koje se odnosi na dodijeljene resurse i kapacitet. Za stanovnike, dilovanje droge na ulici predstavlja nesigurnost, no, napori policije su više usredsrijeđeni na „veliki kriminal”, gdje građani teže vide ostvarene rezultate da bi mogli imati pozitivniju percepciju rada policije. On je ukazao na to da bi, iako je organizovani kriminal problem koji treba obraditi, cilj procesa reforme trebalo prije da dovede do porasta legitimnosti crnogorske policije na lokalnom, nego na međunarodnom nivou. Ovakva percepcija je testirana na drugim mjestima, kada smo pitali službenike ko, po njihovom mišljenju, vodi reformu policije. Generalno gledano, izbjegnuto je davanje odgovora na ovo pitanje, ali je jedan broj intervjuisanih službenika rekao da je reforma vođena uslovima koji se nameću za članstvo Crne Gore u Evropsku uniju. Tako da se može reći da se radi o spolja vođenom procesu. Kao rezultat imamo, što se može vidjeti i kod policijaca sa nižim činom, da je putanja reforme u mnogome viđena kao nešto što je nametnuto od visokog rukovodstva koji ispunjavaju šire političke ciljeve.

Srednje rukovodstvo bilo je bilo otvorenije tokom vođenja intervjua. Uopšte, percepcija reforme bila je pozitivna. Jedno od mišljenja je da je „crnogorska policija izgleda kao i svaka druga moderna policijska služba” u smislu da je organizaciono restrukturiranje imalo uticaja i da je 95% procesa sistematizacije završeno.⁵ Iako su bili oprezni prilikom davanja svoje podrške i entuzijazma za proces, bili su jasni kada su rekli da je „smanjenje broja” policajaca stvaralo teškoće. Opet, to je objašnjeno u smislu legitimnosti na lokalnom nivou – manje policije na ulicama značilo je manje vidljivo prisustvo. Iako je srednje rukovodstvo bilo svjesno strateškog razloga za smanjenjem broja policajaca, izrazili su rezervu o automatskom efektu koji će to smanjenje imati kad je u pitanju percepcija bezbjednosti od strane građana. Uglavnom je većina njih pokušala objasniti da su pojačana obuka i organizaciono restrukturiranje trebali ublažiti smanjenje broja policajaca u očima javnosti. Konstantno tokom istraživanja naglašavano je da je u pitanju kvalitet, a ne broj policajaca. Međutim, kada je postavljeno pitanje da li će porasti zadovoljstvo građana, rukovodioci srednjeg nivoa su skoro svi oklijevali da kažu „da”. Izgleda da proces nadomješćivanja kvantiteta kvalitetom nije završen. Stoga, ukoliko se ne zabilježi porast zadovoljstva građana, to je zbog činjenice da se broj policije smanjio na nekim mjestima, a da nije nadomješćen većom efikašnošću preostalih službenika.

⁵ ‘Sistematizacija’ je bio termina direktno (ne)preveden sa crnogorskog na engleski koji se odnosi na redefinisane ugovorene dužnosti i uloga (rješenja o radnom odnosu) zaposlenih u Upravi policije.

Na lokacijama na kojima je implementiran, program policija u zajednici se posmatra kao operativni most kojim se premošćuje ova kvantitet/kvalitet dilema. O programu policija u zajednici pozitivno su se izrazili svi intervjuisani službenici, kao o efikasnom načinu da se skupe obavještajni podaci, izgradi legitimitet i unaprijedi slika policije kod građana. Svi rukovodioci sa kojima su obavljani razgovori pokazali su veoma dobro poznavanje taktike. Policija u zajednici se, pored toga što se smatra ključnim postupkom reforme, smatra sredstvom uz čiju pomoć se više posla odradi sa manje policajaca. Kada se radi o reformi, mišljenje je da je policija u zajednici objedinila napore policije opšte dležnosti Objedinjujući volju da se pređe sa represivne, na policiju okrenutu konsenzusima, policajci koji su radili u programu policija u zajednici su rekli da ono predstavlja budućnost policije u Crnoj Gori. Očekivalo se da će mišljenje javnosti o policiji pokazati značajan porast na lokacijama na kojima rade službenici programa policija u zajednici.

Službenici programa policija u zajednici se nalaze na oko 122 "kontakt lokacija" širom Crne Gore. U skladu sa dobijenim informacijama, svaka lokacija ima za cilj da obuhvati oko 2.5-3 km², odnosno 2500 do 3000 stanovnika. Rečeno je da jedna četvrtina crnogorskih građana ima pristup policajcu u zajednici, a da je programom obuhvaćeno 40% teritorije Podgorice. Navedeno je da je cilj da se pokrije cijela zemlja i da se program ne koristi samo za sektor policije opšte nadležnosti, već da se proširi na ostale grane Uprave, uključujući i saobraćajnu i kriminalističku policiju. Kao što slijedi dalje u izvještaju, program policija u zajednici je već uveden u sektor pogranične policije. Tokom intervjua predstavljene su mogućnosti službenika programa policija u zajednici da dođu do obavještajnih podataka, promovišu policijsku reformu i izgrade odnos sa građanima u vezi sa krivičnim djelima kao što je pisanje grafita. Međutim, nije razvijena povezanost sa kriminalističkom policijom u oblasti droga. Izgleda da je slabo povezan rad službenika policija u zajednici sa nivoa igralište/košarkaški teren, sa širim naporima kriminalističke policije u borbi protiv prodaje droge i drugih ilegalnih substanci. Obično banalni obavještajni podaci sakupljeni od strane službenika policija u zajednici mogu biti indikator šta se još treba sprovesti u izgradnji međusobnog povjerenja između policije i društva.

Bilo je veoma teško, od rukovodstva na srednjem nivou, dobiti detaljnije informacije o lokacijama na kojima nije implementiran program policija u zajednici. Npr. nema policijskih službenika u zajednici koja je dominantno naseljena pripadnicima romske zajednice. Neformalne lokacije na periferiji Podgorice još uvijek nemaju pristup službeniku policije u zajednici. Pored toga, tokom obavljenih intervjua sa službenicima programa policija u zajednici nije pomenut rad sa društveno interesnim grupama. Dok su službenici govorili o sastancima i obrazovnim seminarima, vrlo malo je rečeno o njihovoj saradnji sa lokalnim nevladinim organizacijama. Nije bilo moguće adekvatno ustanoviti stepen saradnje ostvaren sa lokalnim vladinim organima.

Kriminalistička policija

Kriminalistička policija (KP) je predstavljena autoru istraživanja kao jedan od aspekata crnogorske Uprave policije koji je prošao najveće strukturne reforme. Kriminalistička policija je značajno zastupljena u dugoročnoj strategiji Uprave koja podrazumijeva “visok stepen efikasnosti i obuke u borbi protiv svakog oblika kriminala, naročito terorizma, organizovanog kriminala i korupcije”.⁶ U aprilu 2006. godine, OEBS je dokumentovao nejasan i složen lanac komande među inspektorima kriminalističke policije koji potiče od nekakve organizacione strukture. U istom izvještaju se žalilo zbog nedostatka mladih, obrazovanih, i dobro obučanih službenika i potrebe za specijalističkom obukom u velikom broju oblasti. U njemu je predloženo da su ključne oblasti reforme odnose na kriminalistički obavještajni rad, forenziku, posebna istražna sredstva, zaštitu svjedoka i graničnu policiju. Takođe, zastarjeli tehnički resursi su identifikovani kao potencijalna prepreka u „borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala”, što predstavlja najistrajnije crnogorsko političko pitanje. OEBS je preporučio da je potreban određeni stepen centralizacije kako bi se dobila usklađena perspektiva iz koje se resursi i vještine kriminalističke istrage mogu efikasno razviti.

Tokom intervjua službenici kriminalističke istrage su govorili o mnogim pitanjima. Postavljena je transparentnija organizaciona struktura, kojom odjeljenje kriminalističke policije postaje funkcionalnije u smislu opšteg kriminala, organizovanog kriminala, privrednog kriminala, droga, specijalističkih istraga i zaštita svjedoka. Kako izgleda da zaštita svjedoka “postoji samo u teoriji”, a postavljanje odjeljenja za organizovani kriminal u Upravi u Podgorici odraz je OEBS-ove preporuke za centralizovanim pristupom. Pored toga, intervjuisani službenici su ukazali da su urađene promjene u personalne promjene koje pokazuju na novu strukturu i etos. Posjeta švedskih policajaca, kao i posjeta službenika sektora krim policije Švedskoj uticala je na stavove i njihovu radnu praksu. Pilot projekat policija vođena obavještajim radom, „protok informacija”, implementiran je u Podgovicima, Budvi i Baru. Mnogi ispitanici prošli su mnoge specijalističke obuke. U momentu pisanja ovog izvještaja, počela je primjena usvojenog ključnog Zakona o krivičnom postupku koji ima za cilj da radikalno izmijeni radne prakse inspektora koji rade na istragama. Izgradnja forenzičkog centra na nacionalnom nivou je takođe uticalo na rad sektora kriminalističke policije. Jedan od rezultata reforme je i postavljanje žene na visoku poziciju unutar sektora kriminalističke policije što ne bi mogao da bude slučaj prije par godina.⁷ Kad smo ih pitali

⁶ Vlada Crne Gore, Uprava policije (novembar, 2007), *Strategija razvoja i funkcionisanja (Nacrt)*, str.6. Podgorica.

⁷ Potrebno je naglasiti da je ona bila jedina žena koja je u svojstvu policijskog službenika intervjuisana na ovom istraživanju. Izgleda da je njena promocija u komandira izuzetan slučaj. Svaka da ona nije primjer

kako su se njihove uloge promijenile u posljednjih pet godina, svi intervjuisani službenici su se složili da su razne obuke i seminari značajno uticali na njihov rad.

Intervjui obavljani sa službenicima sektora i odeljenja kriminalističke policije na različitim lokacijama otkrili su njihove percepcije pravca reforme. Prioritet u radu kriminalističke policije su organizovani kriminal i korupcija, zajedno sa suzbijanjem trgovine ljudima i krijumčarenja droge koje smatraju pod-prioritetima. Generalno je prihvaćeno da je sektor kriminalističke policije prošao kroz velike promjene od 2004. godine. Nekoliko intervjuisanih službenika je govorilo o tome koliko su nezadovoljni centralizovanim pristupom borbi protiv organizovanog kriminala, žaleći se da ih ostavlja bez dovoljno ljudskih resursa. Objašnjeno je da je u cilju borbe protiv organizovanog kriminala neophodno da se na nivou kancelarija na terenu obuču inspektori koji rade na istragama. Ovo mišljenje je manifestovano generalnim nezadovoljstvom na koji način Uprava (centrala) angažuje resurse. Problem koji se javio u OEBS-ovom istraživanju 2006. godine – neefikasna raspodjela resursa, pojavio se nekoliko puta i u toku ovog istraživanja. Ova situacija je potkrijepljena i mišljenjem da urbane lokacije sa visokim stepenom organizovanog kriminala nemaju adekvatne resurse. Ovo je bio poziv da se decentralizuju aktivnosti odeljenja za kriminalističke policije. Ostale žalbe su se odnosile na uočeni nedostatak tehničke opreme i kapaciteta, potreba za mlađim, dobro obučanim i motivisanim službenicima, kao i na male plate zaposlenih u odeljenju e u odnosu na ostale učesnike u krivično-pravosudnom sistemu.

U svim razgovorima koji su obavljani sa službenicima odeljenja za kriminalističke policije dominirala je tema koja se tiče predstojeće primjene zakona koji se tiče radikalne promjene prirode odnosa između policije i Kancelarije državnog tužioca. Ima se utisak da je UP nezadovoljna sa ovim zakonom. Ova percepcija se odnosi na one dijelove Zakona o krivičnom postupku koji teži da prenese zakonsko ovlašćenje za ispitivanje osumnjičenih sa policije na Kancelariju državnog tužioca. Postoji nekoliko aspekata koje čine policiju nezadovoljnom. Prvo, vrijeme između hapšenja i podizanja optužnice je ograničeno na dvanaest sati. Policija tvrdi da to vrijeme nije dovoljno. Izgleda da je policija bila navikla da ima više vremena za ispitivanje osumnjičenih koji nijesu imali/ili im je bio ograničen pristup pravnom zastupništvu. Zatim, Kancelarija državnog tužioca biće glavno tijelo koje će voditi istragu i da će policija trebati da poštuje Kancelariju državnog tužioca. Kako je rekao neko tokom intervjua, Kancelarija državnog tužioca nije spremna za ovakvu ulogu i zakon je donešen bez dovoljno razmatranja (analize). Intervjuisani službenici su se pitali hoće li državni tužioci biti stalno u zgradi policije. Zatim, da li će tužioci imati adekvatno znanje da sarađuju sa policijom. Neki smatraju da Kancelarija državnog tužioca može biti uključena u postupak samo sa određene distance i da će se svi

promjene stava o tome da žene zauzmu visoke funkcije u Upravi policije. Bez obzira na sve, očigledno je da se uloga žena u policiji promijenila u odnosu na 2004. godinu.

slučajevi smatrati kao posebni slučajevi, i na taj način će istraga napredovati uz limitirano „učesće tužioca“. Ova percepcija se može posmatrati u smislu opšte zabrinutosti da će autonomija policije u vođenju kriminalističke istrage biti smanjena prisustvom državnog tužioca. Njegova ili njena uloga (ili funkcija) ako agenta unutrašnje kontrole bi osumnjičenim obezbijedila zakonska prava koja bi mogla otežati sprovođenje istrage. Uglavnom, iako to niko nije izjavio tokom razgovora, izgleda da je tradicionalni postupak - ispitivanje i priznanje osumnjičenog zamijenjen postupkom više tehničke i proceduralne prirode, koji zahtijeva angažovanje više resursa i obuke nego što trenutno ima kriminalistička policija. Intervjuisani službenici su bili skeptični kad je reforma u pitanju i većina od njih je mišljenja da je u najgorem slučaju bila neizvodljiva, a u najboljem uglavnom površna. Teškoće prilikom njene implementacije odnosile su se na forenzičke kapacitete krim policije na terenu za koje se smatra da su slabi i nijesu po tehničkim standardima. Drugi su ukazali na to da krim policija nema dovoljan broj motornih vozila. Zatim, da se teško dolazi do dokaza putem tajnog rada policije jer se radi o zemlji sa malim brojem stanovnika. Zatim, kako je gore navedeno, nije razvijena saradnja i slanje informacija koje sakupe policajci iz sektora opšte nadležnosti na ulici sa inspektorima krim policije. Zato se uvođenje novog zakona smatra dobrom, ali nerealnom namjerom. Da ponovim, percepcija policije je takva da se u reformi dosta uradilo i više nego što je traženo bez obzira na smanjene plate koje nije pratilo povećanje broja službenika.

Granična policija

Formiranjem Sektora za granicu i pogranične poslove 2003. godine prisustvo vojske zamijenjeno je policijskim snagama duž crnogorskih granica u vazduhu, moru i na kopnu. Granice predstavljaju centralnu bezbjedonosnu preokupaciju crnogorskih susjeda i trgovinskih partnera, tako da su granice zemlje prošle kroz veliki proces reformacije. Međunarodna zajednica (naročito Sjedinjene Američke Države i Evropska unija) je dugo zagovarala postojanje jedinstvene jedinice granične policije, a 2006. godine crnogorska vlada je usvojila Strategiju za integrisano upravljanje granicom. Momci i djevojke koji patroliraju crnogorskim granicama su stoga proizvod reforme policije, od kojih su mnogi prešli iz vojne ili policijske službe opšte nadležnosti u graničnu policiju. Na nacionalnom nivou ovaj sektor ima četiri odjeljenja – nadzor, granične prelaze, imigracionu službu i operacije. Na regionalnom nivou ima 8 pod-odjeljenja – od koji je sedam locirano na zelenim granicama, a jedan na plavoj granici. U skladu sa onim što smo čuli od visokog rukovodstva, granična policija se može pohvaliti „dugačkim spiskom realizovanih zadataka“. Takođe, prema riječima visokog rukovodstva, obuka je svakako jedan od ovih realizovanih zadataka, gdje su službenici završili specijalističku obuku. Zatim, navedeno je da su usvojeni zakoni koji su relevantni sa aspekta usaglašenosti crnogorskih propisa sa uslovima Šengenskog sporazuma.

U odnosu na intervjue obavljene sa ostalim službenicima čini se da su službenici granične policije najzadovoljniji sa pravcem u kojem se odvija reforma. Kada im je postavljeno pitanje da rangiraju reformu na skali od jedan do pet, službenici na kopnenim i vazдушnim granicama rekli su da su dostigli stepen četiri ili pet. Smatraju da su adekvatno obučeni i dovoljno opremljeni za obavljanje svoje funkcije. Ovo se posebno odnosilo na crnogorski aerodrom. Službenici na plavoj granici su jasno razdvojili svoju funkciju u smislu da imaju različite potrebe od onih na zelenoj granici i složili se da su na skali od jedan do pet oni dostigli stepen tri. U cilju analize percepcije službenika na plavoj odnosno zelenoj granici, oni su posebno tretirani.

Službenici angažovani na zelenoj granici su se tokom intervjua predstavili kao potpuno obučeni i kompetentni službenici. Ipak, svega je nekoliko službenika nižeg ranga bilo u mogućnosti da govori o integrisanom upravljanju granicom, a jedan od službenika je rekao da to nije relevantno za posao koji on obavlja. Nakon upornog traženja da elaboriraju svoje potrebe, izgledalo je da mnogi službenici nisu imali obuku na nivou službe od 2006 godine. Mnogi od njih nijesu bili u mogućnosti/nijesu htjeli da identifikuju koje su njihove stvarne potrebe za obukom, ali su naveli da su im veoma koristili kursevi koje su pohađali. Ovo nije slučaj sa policijom na crnogorskom aerodromu koji sebe smatraju modelom jedinice granične policije. Ovdje se smatra da je prioritetno potrebna obuka u dijelu učenja stranih jezika. Takođe, ovo pitanje je pomenuto i tokom intervjua koji je obavljen na graničnim prelazima. Posmatrajući policiju na aerodromu u Crnoj Gori, autor istraživanja je primijetio nezadovoljne policijske službenike koji pokušavaju da komuniciraju sa zbunjenim avionskim putnicima. Ovo, kako je objašnjeno tokom intervjua, može ostaviti negativan utisak i uticati na percepciju građana da granična policija nije profesionalna ili orjentisana ka zajednici.

Najkonzistentniji negativni aspekt reforme, u skladu sa onima sa kojima je obavljen intervju, je uticaj smanjenja broja službenika na bezbjednost granice.⁸ Na nekoliko sastanaka koji su održani sa službenicima, oni su naveli da nemaju niti opremu, niti ljudstvo da osiguraju cijelu granicu, te da je zato porastao rizik od ilegalnog prelaska granice.⁹ Kao odgovor na ovo pitanje OEBS je sa graničnom policijom započeo program policija u zajednici kako bi se granična policija mogla više osloniti na stanovništvo iz udaljenih sela. OEBS je za potrebe obuku granične obezbijedio policije o metodama rada policije u zajednici. Izgradnja povjerenja i odnosa sa seoskim stanovništvom izgleda da ima dvostruku vrijednost: prvo, granična policija više služi kao policija opšte namjene koja reaguje na potrebe seoskih oblasti u kojima policija nije prisutna puno radno vrijeme. Drugo, njime se kod seoskog stanovništva aktivira samodgovornost kad je nadzor

⁸ anonimnost

⁹ Uočeno je da graničnim prelazima nedostaje osnovna oprema, kao što su električni generatori, ručne lampe i zaštitne naočare za noćno osmatranje.

granice u pitanju, kako bi obavijestili graničnu policiju o eventualnim prelazima granice. Službenici nižeg čina su uglavnom bili razočarani ovim rješenjem, navodeći da njihovo prisustvo u udaljenim selima nije dovoljno i da nijesu imali vremena da se uključe u program policija u zajednici dok patroliraju visokim prevojima neobezbjedene granice. Potrebno je naglasiti da je nedavno smanjenje plata i uslova na radu uticalo na moral graničnih policajaca nižeg čina.

Policija na plavoj granici je izrazila nezadovoljstvo nedostatkom posebnih vještina i opreme koja im se trebala obezbijediti u toku procesa reforme. Uz određena pravdanja, naglasili su da bezbjednost granice na moru zavisi od opreme. Ukazano je na to da bez obzira što su neki službenici prošli adekvatnu policijsku obuku, nedostaje još obuka u osnovnim pomorskim vještinama koje su veoma važne. Granična policija nije imala obuku o pomorskim vještinama od 2006. godine i svega je nekoliko intervjuisanih službenika bilo u mogućnosti da predstavi svoje osnovno poznavanje navigacije i prepoznavanju plovila. Pored ovog nedostatka u obuci, intervjuisani službenici su zaključili da reforma nije bila usredsrijeđena na njihovu ulogu. Smatrajući da su, u suštini, oni jedinica obalske straže, intervjuisani službenici su naglasili da njihove uniforme i oprema nijesu odgovarajući za rad na moru. Evidentiran je visok stepen zadovoljstva poslom među onim službenicima koji su rekli da su ih specifične vještine potrebne za rad na plavoj granici zaštitile od neosnovanog premještanja u druge jedinice granične policije.

Strukturni kapacitet: Ljudski resursi

Kadrovi

Obuhvaćeni OEBS-ovim izvještajem iz 2006. godine kao integralni dio strukturinih kapaciteta, ljudski resursi (HR) ulaze u samo srce procesa reforme. Oblasti koje je OEBS identifikovao u tom izvještaju obuhvataju: potrebu za obnavljanjem postupka izrade akta o opisu posla/radnog mjesta; transparentan sistem zapošljavanja zasnovan na zaslugama; i sastav osoblja. Trebalo bi evidentirati da u skladu sa navodima osoblja iz službe za ljudske resurse, nijedna se reforma ne može implementirati bez pratećih zakona. Jedna reforma koja je zahtijevala veliki broj propisa je proces ponovnog pisanja dužnosti i funkcija svakog policijskog službenika. Kako je gore naglašeno, postupak propisivanja novih radnih mjesta je skoro završen kroz postupak koji je poznat kao „sistematizacija”. Ovaj posao, koji je zaokupio resurse kadrovske službe, je opet povezan sa smanjivanjem broja zaposlenih. Kako je rečeno tokom intervjua, Uprava policije ulaže napore da bi upravljala viškom zaposlenih službenika. U skladu sa zakonima koji prate proces sistematizacije policajci (i ostalo osoblje) koji ne zadovoljavaju minimum kriterijuma u pogledu obrazovanja biće postavljeni na odgovarajući nivo ili otpušteni. Od svih policijskih službenika se najmanje očekuje da su prošli osnovnu obuku u trajanju tri (plus) mjeseca. Stariji službenici koji imaju više radnog iskustva nego obrazovanja su posebno osjetljivi na degradiranje čina. Od 2006.

godine za višak je proglašeno sedamsto muškaraca i žena. Služba za kadrove aktivno radi na promovisanju odlaska u ranu penziju. Percepcija ovog procesa među osobljem kadrovske službe je da je spor, jer je usko vezan za zakonske postupke koji na kraju zavise od političke volje/aktivnosti. Kod svih intervjuisanih službenika, bez obzira na čin, mogao se uočiti jasan nezadovoljavajući ton kad je u pitanju dinamika reforme. Na pitanja koja su postavljena u cilju detaljnijeg ispitivanja ovog nezadovoljstva nije odgovoreno.

Pitanje zapošljavanja je problematično i vraća nas na našu analizu uloge koju Policijska akademija ima u odnosu na Upravu policije. Izgleda da u vrijeme pisanja ovog izvještaja, samo tehnička pitanja sprječavaju Upravu policije da prizna diplome koje je izdala Policijska akademija. Ovaj problem je naglašen zbog činjenice da je „smanjenje broja” policajaca i smanjenje budžeta efikasno zaustavilo zapošljavanje u policiji. Ovakve stvari, mora se reći, teško da slute na dobro organizaciji koja se nada da će privući kandidate visokog kvaliteta.

Izgleda da se “Sistematizacija” vidi kao rješenje za sve kadrovske probleme, jer neće samo dovesti do jasnijeg opisa radnog mjesta, standarda i postupaka zapošljavanja, lakšeg “smanjivanja” broja službenika, već će pored toga, sam proces razvoja karijere učiniti transparentnim. Danas se vještine i radni učinak zaposlenih procjenjuje na godišnjem nivou, a pohađanje obuke koja je organizovana na nivou službe jeste ključni faktor za promovisanje u službi.¹⁰ Različiti izvori (koji će ostati anonimni) su rekli autoru istraživanja da se značajno promovisanje na nivou službe koja je značajna još uvijek sprovodi u skladu sa navodno političkim angažovanjem, a ne na osnovu radnih zasluga. Da li je ovo tačno ili ne, nije bitno za autora istraživanja – međutim, činjenica je da se ima jak utisak da promovisanje u službi (kao i profesionalno degradiranje) nijesu u potpunosti transparentni procesi. Tokom intervjua, izvori iz službe za ljudske resurse, su objasnili da je ovakva percepcija odraz nerazumijevanja novih postupaka.

Iako su administrativne grane kadrovske službe i finansije trenutno centralni mehanizmi reforme, policajci nižeg čina su ostavili utisak da su oni ti koji nose teret reforme. Tokom istraživanja nije nađen nijedan dokaz o tome da su policajci nižeg čina konsultovani u vezi sa reformom. OEBS je 2006. godine prepoznao potrebu za osnivanjem Sindikata koji bi trebao da pomogne zaposlenima tokom sprovođenja reforme. Preporučeno je da policijski službenici učestvuju u procesu „smanjenja broja” službenika kako bi se garantovalo sprovođenje postupka sproveden na pošten i odgovoran način. Suprotno tome, ne samo da nije bilo konsultacija ili pregovora u vezi sa platama i uslovima, policajci nižeg čina vide sistematizaciju kao prijetnju koja se nameće odozgo da bi se prihvatile promjene. Reforma je viđena kao postupak koji pretežno ima hijerarshijski

¹⁰ Ovo bez sumnje objašnjava ogroman entuzijazam kad je u pitanju obuka na nivou službe i stalan zahtjev za novim obukama.

karakter – odozgo nadalje. Među običnim policajcima, proces je opisan kao nepošten i obojen političkom pripadnošću. Policajci osjećaju da su primorani da prihvate svaki aspekt ovog procesa. Jedan broj policajaca je govorio o efektu koji je nedavno smanjenje plata imalo na njihovu sposobnost da prehrane svoje porodice. Pored svega ovoga policajci nijesu sigurni da li će sistematizacija rezultirati daljim smanjenjem plata i degradiranjem u službi. Tokom intervjua sa hijerarhijski višojim postavljenim službenicima rečeno je da je konsultacija ipak bilo. Rukovodstvo srednjeg nivoa je bili u mogućnosti da navede instance sa kojima su se konsultovali i mnogi od intervjuisanih su bili u mogućnosti da diskutuju o peporukama u vezi sa reorganizacijom, koje su nedavno prenijeli visokom rukovodstvu.

Svi zaposleni su u potpunosti odbacili rad Sindikata policije. Jedan broj policajaca je objasnio da ih Sindikat ne predstavlja i da je u Upravi policije i dalje prisutna stara predreformistička vojna kultura. Percepcija je takva da je Sindikat previše slab ili da nije jasna njegova funkcija. Policija i ostali službenici nižeg čina smatraju sebe najranjivijim u okruženju u kome se dešavaju promjene, koje se odvijaju u uslovima političkog uticaja visokog rukovodstva, diktirane reforme i privredne recesije.

UKRATKO O PERCEPCIJAMA POLICIJE

U cilju obrazloženja nalaza vrtićemo se na četiri glavna pitanja ovog istraživanja koja se tiču policijske reforme: njenu svrhu; njen progres; njenu uspješnost; i njenu budućnost.

A Šta je svrha policijske reforme?

Policija na svim nivoima (svih činova) vidi policijsku reformu kao proces koji vodi kreiranju djelotvornije, efikasnije policijske institucije koja će biti prihvaćena na međunarodnom nivou. Svi intervjuisani službenici su priznali da se vidi razlika između stare i nove policijske službe. Nova policijska služba je nastala kada je Crna Gora dobila nezavisnost i važan je element u težnjama Crne Gore da postane članica Evropske unije. Tokom intervjua službenici se nijesu izjasnili negativno u vezi sa *normativnim* aspektima ovog istraživanja. Svi žele da rade u liberalno demokratskoj policijskoj službi. Svi su prihvatili vrijednosti policijske reforme i uvjereni su da su institucionalne strukture koje su ustale da očuvaju ove vrijednosti zadovoljavajuće. Zatim, govoreći o reformi, očekivanja su da ona vodi ka instituciji koja je poštovana i čije poštovanje zauzvrat povećava zadovoljstvo službenika poslom. Prema tome normativni aspekti reforme su uzeti zdravo za gotovo i smatraju se realizovanim. Stoga se ljudska prava, policija u zajednici, etički standardi ponašanja nijesu pojavili kao goruća pitanja tokom istraživanja. Pretpostavlja se da su ova pitanja riješena. Pragmatika reforme je najviše brinula zaposlene u Upravi policije.

Ekonomski razlozi, “smanjenje broja” zaposlenih i sistematizacija su u konceptualnom smislu najviše povezani sa reformom policije. Tako da se sada reforma više tiče racionalizacije nego ljudskih prava, demokratizacije i depolitizacije. Policija u zajednici se sada uglavnom vidi u svjetlu prikupljanja obavještajnih podataka i jačanja publiciteta policije, a ne kao dugoročna strategija legitimnosti i međusobnog povjerenja sa civilnim društvom. Nezavisnost Uprave policije od Ministarstva unutrašnjih poslova i činjenica da se u javnim prostorijama ne vide politički simboli ukazuje da je postignuta depolitizacija.

Ostalo je svega nekoliko “trulih jabuka”: policajci koji nijesu prihvatili nove vrijednosti i očekivanja. Ovi, uglavnom stariji policajci, se stalno pominju kao prepreke za reformu, a oni će biti ili prebačeni sa određene funkcije ili otpušteni. Policija se lako može pozvati na statističke podatke kako bi se ovi navodi dokazali. Npr. Kancelarija Obdusmana je primila 25 žalbi na rad policije u 2009. godini – od kojih je jedna kategorisana kao neozbiljna ili rješiva na unutrašnjem nivou policijske službe. Vjeruje se da će se sistematizacijom institucionalizovati transformacija koja se dešavala u protekle četiri godine, a sve mane koje se tiču odnosa policije sa građanima se javljaju zbog smanjenjenog budžeta. Percepcija koja je predstavljena autoru istraživanja je takva

da je Uprava policije normativno reformisana institucija, koja mnogo radi na tome da ograniči uočene nedostatke. Uglavnom finansijski nedostaci ograničavaju efikasnost policije. Policajci nižeg ranga (čina), koji su izrazili pozitivno mišljenje u vezi sa normativnim aspektom reforme, sistematizaciju vide u negativnom svjetlu. Niže rangirani službenici imaju percepciju da se sistematizacijom sigurno dobijaju niže plate i lošiji radni uslovi, neizvjesnost angažovanja na radnom mjestu i porast obima posla.

B Koliko je reforma policije napredovala? Koja je budućnost reforme?

Za učesnike u intervjuima, reforma policije je skoro pa realizovana. Kada im je postavljeno pitanje da rangiraju progres reforme na skali od jedan do pet, većina intervjuisanih službenika se složila da je to ocjena 3 ili 3+. Svi intervjuisani službenici ispod srednjeg rukovodstva su govorili o reformi u funkcionalniom smislu, u smislu svoje jedinice ili odjeljenja. Razlog ovome je što su bili ograničeni od strane visokog rukovodstva šta mogu reći ili zbog nedovoljnih konsultacija, odnosno upoznavanja zaposlenih sa pravcem i ciljevima reforme. Imao se utisak da su intervjuisani službenici bili nezadovoljni dinamikom reforme. Činjenica da intervjuisani službenici nijesu bili raspoloženi da razgovaraju o ovom nezadovoljstvu je dokaz da je Uprava policije i dalje hijerarhijski organizovana. Generalno gledano, nisu data mišljenja o policijskoj reformi, čak i kada je po nekoliko puta postavljeno ovo pitanje. U stvari, intervjuisani službenici su bili vidljivo uznemireni nakon što bi im se postavilo takvo pitanje.

Svi intervjuisani službenici su mišljenja, da bi reforma policije dostigla ocjenu četiri ili veću, da je bilo potrebno više opreme, više obuke na nivou službe, da imaju bolje uniforme, više motornih vozila, i bolju platu. Nagoviješteno je da ukoliko građani iskažu nezadovoljstvo progresom policijske reforme, to će biti zbog nedostatka političke volje da usvoji odgovarajuće zakone ili zbog širih strukturalno-ekonomskih razloga. Policajci nižeg ranga (čina) smatraju da bi reforma bila kompletna da je policija adekvatno opremljena, da imaju više obuke na nivou službe i da je bolje plaćena. Percepcija među visokim rukovodstvom je ta da će reforma policije napredovati do ocjene četiri onda kada se pojavi sistematizacija i kada se završe konačni elementi organizacionog restrukturiranja.

C Da li je reforma učinila policiju boljom?

Odgovarajući na ovo pitanje percepcija među policijskim službenicima je vrlo pozitivna. Crnogorska policija, objašnjeno je u nekoliko navrata autoru istraživanja, sebe smatra dovoljno

blizu njihovim kolegama u Evropskoj uniji. Obrađeno je pitanje korupcije. Depolitizacija je postignuta. Postavljene su strukture koje će obrađivati pitanja koja se tiču transparentnosti i odgovornosti. Policajci nižeg ranga (čina) smatraju da mnogo bolje rade svoj posao nego prije početka reforme. Srednje rukovodstvo tvrdi da su oni sada u situaciji da vrše nadzor rada posvećenih, snalažljivih/spretnih policijskih službenika u zajednici koji poštuju potrebe društva. Granična policija tvrdi da je upoznata sa upravljanjem granicom i da je u mogućnosti da, koliko joj to resursi dozvoljavaju, spriječi trgovinu ljudima i ilegalne migracije. Svi službenici se slažu da građani bolje prihvataju samu organizaciju i da je saradnja sa rezidentima porasla kako u kvantitativnom, tako i u kvalitativnom smislu.

Posebno su policajci u zajednici brzo ukazali na koji je način reforma učinila da su zadovoljni poslom, što nije bio slučaj prije reforme. No, većina službenika na operativnom nivou je u određenom smislu bila zabrinuta kako će reforma uticati, pored zadataka koje dodatno donosi, i na njihov lični ekonomski aspekt.. Bilo je mnogo žalbi na račun toga da reforma donosi dva puta više posla za mnogo manju nadoknadu. Ostaje da se vidi da li će se takvo nezadovoljstvo odraziti i na odnos policija-građani.