

REFORMA POLICIJE U CRNOJ GORI

2006.-2011.

Procjena i preporuke

o e b s

Organizacija za evropsku
bezbjednost i saradnju
Misija u Crnoj Gori



REFORMA POLICIJE

U CRNOJ GORI 2006.-2011.

Procjena i preporuke

REFORMA POLICIJE

U CRNOJ GORI 2006.-2011.

Procjena i preporuke

Autori

Sonja Stojanović

Novak Gajić

Recenzent

Dr Barry J. Ryan,

Keele University, UK

Priprema i dizajn

Gojko Mitrović

Izdavač Misija OEBS-a u Crnoj Gori

Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 1

81000 Podgorica, Montenegro

www.osce.org/montenegro

Podgorica, oktobar 2012



Organizacija za evropsku
bezbjednost i saradnju
Misija u Crnoj Gori

Mišljenja i stavovi iznijeti u ovom izvještaju su stavovi autora i ne moraju nužno održavati stavove Misije OEBS-a u Crnoj Gori.

SADRŽAJ

KRATAK PREGLED	7
SKRAĆENICE	12
IZJAVE ZAHVALNOSTI	14
1. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA REFORMU POLICIJE.....	15
1.1 Mjesto i uloga Uprave policije u okviru državne uprave Crne Gore.....	15
1.2 Organizacija i struktura Uprave policije	17
1.3 Upravljanje ljudskim resursima	21
1.4 Policijsko obrazovanje i obuka.....	23
1.5 Kapacitet.....	25
1.6 Kursevi koje izvodi Policijska akademija	26
1.7 Upravljanje finansijskim resursima	28
1.8 Preporuke	33
2. BORBA PROTIV TEŠKOG I ORGANIZOVANOG KRIMINALA.....	35
2.1 Kontekstualna razmatranja o organizovanom kriminalu u Crnoj Gori	35
2.2 Zakonodavni okvir za borbu protiv teškog i organizovanog kriminala	37
2.3 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010.-2014.	40
2.4 Metodi i kapaciteti za borbu protiv teškog i organizovanog kriminala	41
2.5 Organizacija policije i međuresorska saradnja u borbi protiv teškog i organizovanog kriminala	45
2.6 Međunarodna saradnja u borbi protiv teškog i organizovanog kriminala	46
2.7 Preporuke	47
3. GRANIČNA POLICIJA	49
3.1 Razlog uspjeha: granična policija kao politički prioritet.....	49
3.2 Razvoj granične policije i postojeća organizacija.....	49
3.3 Kapacitet ljudskih resursa	53
3.4 Granična infrastruktura i oprema	55
3.5 Rad granične policije u zajednici	56
3.6 Integrirano upravljanje granicom u Crnoj Gori	56

3.7 Unutar-resorska saradnja	57
3.8 Međuresorska saradnja	58
3.9 Međunarodna saradnja	59
3.10 Put ka integraciji u Evropu u globalizovanom svijetu	59
3.11 Preporuke.....	60
4. RAD POLICIJE U LOKALNOJ ZAJEDNICI	63
4.1 Razvoj rada policije u lokalnoj zajednici u Crnoj Gori	63
4.2 Faza 2 (2006.-2008.): Odabir modela i pilot-lokacija.....	64
4.3 Faza 3: širenje rada policije u lokalnoj zajednici na nacionalni nivo.....	66
4.4 Dobra praksa.....	66
4.5 Planiranje četvrte faze: ugrađivanje rada policije u lokalnoj zajednici u sistem rada cijele policijske službe	67
4.6 Oblasti koje izazivaju zabrinutost.....	71
4.7 Podrška kontakt-policajcima u ostalim djelovima policijske službe	72
4.8 Integrisanje policije u lokalnoj zajednici u sve aspekta rada policije	73
4.9 Razvoj kapaciteta za obuku	73
4.10 Preporuke:.....	75
5. ODGOVORNOST POLICIJE	77
5.2 Predstavljanje sistema odgovornosti policije u Crnoj Gori	77
5.3 Mapiranje ključnih izazova	77
5.3 Pravna odgovornost.....	79
Unutrašnja odgovornost	79
Disfunkcionalni sistem podnošenja pritužbi	84
Odbor za policijsku etiku.....	85
Nezavisni državni organi	85
Sudska kontrola i nadzor policije	87
5.4 Finansijska odgovornost	88
5.5 Transparentnost i zaštita ličnih podataka	89
5.6 Politička odgovornost – skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu	89
5.7 Preporuke	91

ANEKS I: HRONOLOGIJA GLAVNIH DOGAĐAJA KOJI SU IMALI UTICAJ NA RAD POLICIJE U CRNOJ GORI 2006. - 2011.....	93
ANEKS II: SPISAK SAGOVORNIKA.....	96
ANEKS III: PREGLED TIJELA ZA NADZOR POLICIJE	105
ANEKS IV: SPROVOĐENJE MJERA KOJE SU PREPORUČILI MEHANIZMI UNUTRAŠNJE KONTROLE.....	108

KRATAK PREGLED

Reforma policije jedan je od najvažnijih reformskih procesa u Crnoj Gori. Demokratska policijska služba suštinski je preduslov za uspostavljanje demokratskih struktura. Sveukupna sigurnost i bezbjednost od životnog su vitalnog značaja za ekonomski, kulturni i politički razvoj. Uspostavljanje efikasnog krivično-pravosudnog sektora – koji obuhvata policijski, tužilački, sudski i kazneno-popravni sistem – prirodna je i životna komponenta djelotvorne reforme policije. Svrha ovog Izvještaja jeste da pruži procjenu glavnih dešavanja od 2006. do 2011. godine u oblastima koje nužno ne čine jezgro policijskog rada, ali su ipak od vitalnog značaja za reformu policije u Crnoj Gori.

Oktobra 2005. godine, po usvajanju Zakona o policiji, policija je izdvojena iz Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) i postala je poseban državni organ. Bivši Sektor javne bezbjednosti MUP-a postao je tada Uprava policije. Ovaj korak, podržan od strane OEBS-a kao korak ka depolitizaciji policije, trajao je nekoliko godina i proces razdvajanja uglavnom je okončan 2007. godine. Na ovaj način djelimično je ispunjena prva preporuka¹ prethodnog izvještaja OEBS-a o reformi policije u Crnoj Gori.

U septembru 2010. godine² Uprava policije imala je 5313 zaposlenih, od kojih 4684 policajca. Među zaposlenima, 4292 je zaposleno na neodređeno vrijeme, dok je 1021 zaposlen na određeno vrijeme. Većina među potonjima radi na osnovu ugovora koji se obnavljaju na godišnjem nivou, dok je 26 pripravnika. Zvaničnim dokumentom o radnim mjestima (Akt o sistematizaciji) predviđeno je da Uprava policije ima 5189 radnih mjesta.

Postoje snažni funkcionalni razlozi za ponovno razmatranje Akta o sistematizaciji, jer obim poslova značajno varira od jedne do druge organizacione jedinice, kao i od jednog do drugog zaposlenog. Povrh toga, veliki su i budžetski pritisci za smanjivanjem brojnosti Uprave policije – koja je treći po veličini poslodavac u Crnoj Gori (iza državnih sektora prosvjete i zdravstva). Kako intenzitet svjetske ekonomske krize raste, razumno je očekivati da će i ovi pritisci proporcionalno rasti.

Funkcionalno, na centralnom nivou Uprava policije sastoji se od pet sektora, dva odjeljenja, dva centra i dvije posebne jedinice. Sektori su: (1) Sektor policije opšte nadležnosti (uniformisana policija), (2) Sektor kriminalističke policije, (3) Sektor granične policije, (4) Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata i (5) Sektor za ljudske resurse, pravna pitanja, telekomunikacione i informacione sisteme³. Svakim sektorom policije upravlja Pomoćnik direktora policije. Dva odjeljenja su: (6) Odjeljenje za međunarodne odnose i evropske integracije i (7) Odjeljenje za planiranje, razvoj i analitiku. Dva centra Uprave policije su (8) Operativno-komunikacioni centar i (9) Forenzički centar. Konačno, tu su i dvije specijalne jedinice (10) Specijalna antiteroristička jedinica i (11) Posebna jedinica policije. Dvanaesta organizaciona jedinica na centralnom nivou Uprave policije jeste (12) Kabinet direktora policije. Odjeljenja na centralnom nivou i Forenzički centar, kao i odjeljenja unutar sektora se dalje dijele na grupe, dok su posebne jedinice sastavljene od timova. Operativno-komunikacioni centar dalje je podijeljen na 21 dežurnu operativnu službu na opštinskom nivou.

U oblasti policijskog obrazovanja glavni napredak tokom perioda 2006.-2011. bila je transformacija Policijske akademije u punopravnu ustanovu za pružanje osnovne profesionalne policijske obuke. Njen kapacitet priznat je učlanjenjem u Udruženje evropskih policijskih koledža (AEPC) 2009. godine i osnažen partnerstvom sa Pravnim fakultetom Univerziteta Crne Gore, koji njenim svršenim polaznicima dozvoljava da na njemu nastave školovanje i diplomiraju kriminologiju. Iako se akademija može dičiti odličnim prostorom za nastavu, smještaj i obuku, njen nastavni kadar ne pokriva u potpunosti potrebe Uprave policije za različitim obukom. Naime, na akademiji nema dovoljno nastavnog kadra koji je upoznat sa načelima podučavanja odraslih, profesionalnim policijskim iskustvom i znanjem stranih jezika.

1 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, Preporuka 1: „Proces donošenja odluke o tome koje organizacione jedinice ostaju u okviru MUP, a koje prelaze u Upravu policije mora biti što pre okončan. Međutim, nova struktura mora biti opravdana i rezultat valjano isplaniranog procesa. Nova struktura mora obezbediti jasnu odvojenost MUP, odgovornog za razvoj ciljeva politike, i Uprave policije, odgovorne za sprovođenje operativnog policijskog posla, na osnovu strategija i akcionih planova.“

2 Podaci predstavljeni na konferenciji „Izazovi u upravljanju ljudskim resursima tokom procesa reforme policije“, Skoplje, 20-21. septembar 2010.

3 Prva tri sektora predstavljaju tradicionalne policijske linije rada, dok su potonja dva skorije osnovana. Sektor za ljudske resurse i pravne poslove, telekomunikacione i informacione sisteme osnovan je pošto je Uprava policije postala organ odvojen od MUP i obavlja logističke i administrativne poslove.

Glavne prepreke u ostvarivanju punog potencijala rada akademije, ogledaju se u odsustvu koherentne politike upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije. To policajcima efektivno ometa razvoj karijere i spriječava identifikovanje tačnih potreba za specijalističkom, naprednom i rukovodilačkom obukom. Potrebno je primijetiti da je održivost Policijske akademije upitna, imajući u vidu smanjenu potrebu za svršenim polaznicima osnovne policijske obuke.

Jasno je da Policijska akademija nije u mogućnosti da odgovori na sve potrebe za obukom. Razlog ovome je ograničena ekspertiza u nekim oblastima. To se dopunjava i potpomaže angažovanjem spoljašnjih predavača i kroz međunarodu i regionalnu saradnju. Policijska akademija je od nastanka imala snažnu podršku međunarodne zajednice, posebno OEBS-a, ICITAP-a, Švedskog nacionalnog policijskog odbora i Evropske unije.

Široko je priznato da je organizovanog kriminala, u Crnoj Gori i šire, jedan od najvećih izazova u tranziciji zemlje iz komunizma ka liberalnoj demokratiji. Borba protiv organizovanog kriminala treba da postane primarna oblast kojom će se demonstrirati volja za depolitizacijom policije kada se neće tolerisati ničija „nedodirljivost“. Progres Crne Gore u pravcu evropskih integracija će se meriti uspjehom koji država bude postizala u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije i brojem rešenih slučajeva visokog profila koji će predstavljati indikator tog uspjeha. U tom cilju, kada otpočnu pregovori o pristupanju EU, prva poglavlja koja će biti otvorena za pregovaranje biće Poglavlje 23 (Pravosuđe i fundamentalna prava) i Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost), kako bi se što duže mogao pratiti napredak u ovim oblastima prije punopravnog članstva Crne Gore u EU. Crna Gora je prva zemlje kandidat za članstvo u EU u čijim će u pristupnim pregovorima prvo ova dva poglavlja biti otvorena. Ipak, povećanje kapaciteta za borbu protiv teškog i organizovanog kriminala ne smije biti urađeno na uštrb borbe protiv ostalih oblika kriminala.

Zbog prirode organizovanog kriminala u jugoistočnoj Evropi, borba protiv crnogorskog organizovanog kriminala ne može se voditi samo u Crnoj Gori niti je ona može voditi sama, pa stoga treba unaprijediti nivo regionalne policijske saradnje – prvenstveno kroz punu primjenu mehanizama definisanih u Konvenciji o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi (Bečkoj konvenciji), kao i kroz odgovarajuće propise i dodjelu resursa nedavno osnovanom ILECU.

Potpisivanje Operativnog sporazuma sa Evropolom iziskivaće usvajanje podzakonskih akata za zaštitu ličnih podataka kojima rukuje policija. Nakon potpisivanja, Crna Gora mora delegirati svog oficira za vezu u sjedište Evropola. Policijske atašee takođe treba poslati i u ključne partnerske zemlje.

Značajne promjene u zakonodavstvu implementirane su tokom 2010. i 2011. godine usvajanjem novog Zakona o krivičnom postupku kojim je uvedena tužilačka istraga. Time je omogućeno unapređenje među-agencije saradnje kroz Zajednički istražni tim kog vodi Specijalni tužilac za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, a uključuje Upravu policije, upravu carina, poresku upravu i upravu za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma. Davanje prioriteta borbi protiv teškog i organizovanog kriminala treba da bude praćeno odgovarajućom raspodjelom resursa svim angažovanim organima i njihovim specijalizovanim jedinicama i odjeljenjima. Operativna saradnja između organa uključenih u borbu protiv organizovanog kriminala (prvenstveno u okviru novoosnovanog Zajedničkog istražnog tima) ostaje imperativ. Ona treba da bude redovna, regulisana i obavezujuća. Policijskim istražiteljima angažovanim u Zajedničkom istražnom timu treba da bude data odgovarajuća autonomija, uz zadržavanje dvostrukog lanca izvještavanja i ka specijalnom tužiocu i ka direktoru policije.

Policijski kapaciteti za borbu protiv teškog i organizovanog kriminala treba da budu konsolidovani i centralizovani u adekvatno popunjen i opremljen, strateški, specijalizovani, kriminalističko-obavještajnim radom vođen i veoma mobilan odsjek sposoban da pokriva sve oblasti teškog i ozbiljnog kriminala, dok inspektori i istražni timovi treba da budu fleksibilni i da imaju mogućnost odlučivanja.

Nedavne velike zakonodavne novine u oblasti borbe protiv teškog i organizovanog kriminala, prebacivanje tereta dokazivanja na osumnjičene u predmetima sa otkrivanjem porijekla imovine i njenog oduzimanja, treba da budu praćene povećanjem kapaciteta i djelatnosti u oblasti finansijske istrage. Veći broj odgovarajuće obučanih i opremljenih istražitelja treba da bude raspoređen na ove zadatke. Uprava policije treba da bude na odgovarajući način opremljena za primjenu računarske forenzike.

Vezano za uvođenje i razvoj novih modernih metoda i tehnika u borbi protiv kriminala, veoma su važne sledeće oblasti: kriminalistička obaveštajna analitika, specijalne istražne mere, prikriveno isljeđivanje, rad sa operativnim vezama (doušnicima), zaštita svjedoka i forenzika.

Uspostavljanje kompletnog centralnog kriminalističko-obavještajnog sistema se očekuje tokom 2012. i od ključnog je značaja da funkcioniše u celoj Upravi policije. Ne samo Sektor kriminalističke policije, već sve operativne komponente policije, moraju biti korisnici sistema, ali i unosioци podataka u njega. Sistem treba da ima različite nivoe pristupa za korisnike i unosioce podataka. Svi policajci, treba da prođu obuku u oblasti kriminalističko-obavještajnog rada za svoje nivoe.

Uprava policije treba da razvije sistem redovnog analiziranja prijetnji od teškog i organizovanog kriminala na strateškom nivou. Takvo analiziranje treba da bude uključeno u redovno ažurirano mapiranje kriminalnih aktivnosti i prijetnji. Treba da sadrže identifikovanje ključnih osoba i grupa, kao i povezanih pojedinaca i preduzeća. Djelatnosti protiv organizovanog kriminala treba da budu vođene ovim analizama.

Primjena posebnih istražnih mjera i tehnika mora da bude unaprijeđena odgovarajućim zakonodavstvom, opremom, obukom, i mehanizmima nadzora. U samoj primjeni posebnih istražnih mjera i pri kriminalističko-obavještajnom radu, policija mora da poštuje zakon i najviše standarde ljudskih prava, etike i profesije.

Prikriveno isljeđivanje je moćan metod u istrazi organizovanog kriminala ali ovaj metod rada policije još uvijek je u Crnoj Gori poprilično nerazvijen. Veličina zemlje i broj stanovnika ometaju delotvornu upotrebu prikrivenih isljednika i zahtjeva saradnju sa susednim zemljama istog govornog područja. Rad prikrivenih isljednika mora biti priznat u relevantnom policijskom zakonodavstvu i stavljen u funkciju što je prije moguće.

Sistem zaštite svjedoka je takođe teško organizovati u malom društvu i njegova implementacija zahtjeva jaku regionalnu saradnju.

Forenzika je oblast koja se u Crnoj Gori najviše razvila od 2006. godine tako da Crna Gora danas ima moderne i veoma dobro opremljene forenzičke kapacitete. Ipak, visoki troškovi vođenja sofisticiranih i dobro opremljenih forenzičkih kapaciteta u maloj zemlji iziskuje da Forenzička laboratorija postane glavni centar u ovoj oblasti u Crnoj Gori, koji bi bio otvoren i ostalim državnim organima kao i za komercijalnu upotrebu. Centar treba da proširi svoju stručnu djelatnost na oblast računarske forenzike.

U prethodnom izvještaju OEBS-a o reformi policije, granična policija ocijenjena je kao oblast reforme policije u Crnoj Gori koja se najbrže i najsveobuhvatnije razvija.⁴ Ova ocjena i dalje stoji. Napredak je najvidljiviji u reformi granične policije. Dva su razloga zbog kojih je reforma granične policije stekla istaknutu poziciju u reformi policije: poslužila je za afirmisanje nezavisnosti Crne Gore i predstavlja jednu od ključnih oblasti u političkim, privrednim i bezbjednosnim odnosima između Crne Gore i Evropske unije.

Evropska komisija redovno prati oblast granične bezbjednosti uopšte, a posebno dio koji se odnosi na graničnu policiju (poput migracija, azila, vizne politike, borbe protiv narkotika, trgovine ljudima i carinske saradnje), o kojima jednom godišnje izvještava u poglavlju o pravdi, slobodi i bezbjednosti (Poglavlje 24) Izvještaja o napredku Crne Gore. Napredak u ovoj oblasti značajno se odražava kroz dva događaja: Crna Gora je 2009. godine dobila bezvizni režim sa zemljama šengenske zone, a 2010. godine joj je zvanično dodijeljen status kandidata za ulazak u EU. Oba dostignuća svjedoče o napretku koji je Crna Gora postigla u oblasti bezbjednosti granica. Postignuti napredak, međutim, ne znači da Crna Gora treba da postane samozadovoljna, s obzirom da granična bezbjednost iziskuje stalna ulaganja u unaprijeđivanje ljudskih, organizacionih i tehničkih kapaciteta. U daljem tekstu ukratko su predstavljena ključna dostignuća, kao i ključni izazovi koji se odnose na usvajanje savremenih metoda rada granične policije i na izgradnju kapaciteta za integraciju u šengensku zonu.

Istraživanje ukazuje na to da je policajcima raspoređenim na graničnim prelazima potrebno više obuke u oblasti savremenih policijskih vještina, poput onih u oblasti rada policije vođenog obavještajnim radom i savremenih metoda granične policije (poput profilisanja). Zbog mogućnosti otkrivanja žrtava trgovine ljudima i rada sa njima, obavezno je da svi granični policajci prođu obuku o ljudskim pravima i borbi protiv trgovine ljudima.

Bez sumnje, zahtjevi za usklađivanjem sa kriterijumima EU i Šengenskog sporazuma bili su vodeća sila u rastu i razvoju sistema granične policije Crne Gore. Međutim, predviđeno je da će, nakon što Crna Gora eventualnog pristupi Šengenskom sporazumu (i bude okružena ostalim članicama šengenske zone),

⁴ Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 96.

ovaj rast i razvoj morati biti provjereni. Tačnije, Crna Gora će morati drastično da smanji broj graničnih policajaca i konsoliduje svoju graničnu infrastrukturu. To se već odvija u ostalim novim članicama šengenske zone (poput Slovenije). Sada je pravo vrijeme da se otpočne sa planiranjem u vezi sa posljedicama te faze u razvoju granične policije.

Uprkos značajnim ulaganjima u graničnu infrastrukturu, u Analitičkom izvještaju Evropske komisije⁵ konstatovano je da je neophodan dodatni rad na modernizaciji i unaprijeđenju infrastrukture kako na graničnim prelazima, tako i u svrhu nadzora na njima. Osnovna slabost postojeće granične infrastrukture je u činjenici da granica ka Kosovu nije obilježena i da predstavlja izazov u smislu kriminalnih aktivnosti.

Potrebno je istaći i pohvaliti novi i prilično jedinstven način rada policije koji je uveden u Crnoj Gori: rad granične policije u zajednici.

Zabilježena su značajna poboljšanja u nivou unutar-resorske saradnje od objavljivanja prethodnog izvještaja OEBS o reformi policije u Crnoj Gori. Jedan od najznačajnijih primjera te saradnje ogleda se u načinu na koji se granični policajci oslanjaju na dobro razvijene informacione i telekomunikacione mreže Uprave policije. Obezbjedeno je da svaki granični prelaz ima živu vezu sa Interpolovom bazom podataka traženih osoba i ukradenih vozila, što jasno predstavlja jedno od najznačajnijih dostignuća u reformi granične policije u Crnoj Gori.

Najvažnije dostignuće od prethodnog izvještaja OEBS jeste uspostavljanje strukture koja omogućava ispunjenje zahtjeva međuresorske saradnje u okviru integrisanog upravljanja granicom u Crnoj Gori.

Jedan od glavnih nedostataka u oblasti zaštite granice, kako je zapazila i Evropska komisija, jesu slabosti u zaštiti 93km duge granice na otvorenom moru na Jadranu⁶. Jedan od ključnih razloga za to je, uz nedovoljne tehničke kapacitete, i prilično slaba međuresorska saradnja. Prevelik broj državnih organa ima nadležnost nad morem i obalom⁷, što vodi administrativnom haosu čiji je ishod slaba zaštita u ovoj oblasti. Prijedlog Ministarstva odbrana da se osnuje obalska straža (povrh već postojeće mornarici) prijeti da dodatno zakomplikuje strukture pomorske bezbjednosti. Potrebno je da Vlada definiše procedure i nadležnosti u ovoj oblasti, zbog čega je osnovana međuresorska radna grupa za rješavanje ovog pitanja. Osnivanje novih organa nadležnih za policijske poslove i obezbjeđenje na moru treba uzeti u obzir samo u slučaju da postojeći aktivni organi prenesu svoje nadležnosti na novoosnovano tijelo slično obalskim stražama u drugim zemljama. Vladina međuresorska grupa trebalo bi pod hitno da riješi ovo pitanje, po izradi studiju izvodljivosti različitih mogućnosti.

Prekogranična saradnja se brzo razvijala nakon sticanja nezavisnosti Crne Gore, ali ju je potrebno dalje jačati. Crna Gora kao nova država ima i nove granice sa svim susjedima izuzev Albanije. Radi jačanja i razvoja ovih granica, Sektor granične policije Crne Gore uspostavio je saradnju sa graničnim službama susjednih zemalja i potpisao sporazume⁸ sa njima, koje je potrebno dalje unaprijediti preko saradnje na terenu, čime bi bile i primenjene deklaracije o saradnji sa visokog nivoa.

Kao zemlja kandidat za članstvo u EU, Crna Gora treba pažljivo da prati i da se priprema za integraciju u brzorastući sistem upravljanja granicama EU. Postojeći pravni okvir u velikoj je mjeri usaglašen sa šengenskim akijem (acquis) i Šengenskim kodeksom o granicama koji treba da prati usvajanje Strategije za pristupanje šengenskom prostoru.

Rad policije u lokalnoj zajednici vjerovatno je oblast od najvećeg značaja po odnose policija-građani, s obzirom da predstavlja javno lice transformisanog odnosa između policije i građana. To je takođe oblast u kojoj se međunarodna pomoć može najviše isplatiti, s obzirom da su finansijska sredstva potrebna za promjenu skromna u poređenju sa ulaganjima potrebnim za reformisanje ostalih grana (poput granične policije ili borbe organizovanog kriminala). Ovim se izvještajem preporučuje prilagođavanje organizacione strukture policije i načina upravljanja olakšavanju održivog sprovođenja rada policije u lokalnoj zajednici širom Crne Gore.

5 Analitički izvještaj, str. 103.

6 Analitički izvještaj Evropske komisije koji prati Komunikaciju Komisije ka Evropskom parlamentu i Mišljenje Savjeta o zahtjevu Crne Gore za članstvo u EU {COM(2010) 670}, str. 103.

7 Pored četiri organa prisutna na graničnim prelazima, morsku granicu takođe nadgledaju i mornarica, lučke kapetanije i Uprava pomorske sigurnosti.

8 U trenutku pisanja ovog izvještaja, Crna Gora imala je potpisan sporazum o saradnji sa graničnim policijama Albanije, kao i protokole o zajedničkim patrolama sa Albanijom, BiH, Hrvatskom i Srbijom.

Ključni prioriteti u narednih pet godina treba da budu širenje rada policije u zajednici na cijelu policijsku službu i privlačenje učešća nepolicijskih činilaca u inicijativama za sigurnost zajednice. OEBS treba da pruži podršku ovom procesu obezbjeđujući potpun prenos znanja na lokalne organe, uključujući razvoj svih nivoa nastavnog programa i kapaciteta obuke, unutrašnjih procedura i uspostavljanja partnerstva sa Zajednicom opština Crne Gore.

Primarna zabrinutost za sprovođenje rada policije u lokalnoj zajednici u Crnoj Gori jeste ona koja se tiče neodgovarajuće pokrivenosti i nereprezentativnosti. U vrijeme pisanja ovog izvještaja, 146 kontakt-policajca raspoređena su na 164 lokacije. Na početku je svaki pokrivaio područje površine 1 km² ili manje, ukoliko su postojali „objekti od interesa za zajednicu“.

Istraživanja su pokazala da se kontakt-policajci ponekad suočavaju sa neodgovarajućom podrškom kolega i nadređenih, što ishoduje variranjem kvantiteta i kvaliteta njihovog rada u različitim policijskim stanicama. Jedna od primijećenih prepreka jeste i neadekvatno razumijevanje posla kontakt-policajca. U narednom periodu OEBS treba da prepusti obuku crnogorskim organima pružanjem podrške u razvoju nastavnih planova i kapaciteta za obuku rada policije u lokalnoj zajednici.

Institucionalni sistem za nadzor nad policijom značajno je poboljšan u posljednjih pet godina. Poboljšanja prakse očigledna su u pogledu zakonitije primjene sredstava prinude, poboljšanih uslova pritvora i redovnog disciplinskog sankcionisanja policajaca za zloupotrebu službenog položaja. Ostali nedostaci su međutim takvi da se može reći da je odgovornost policije najslabiji aspekt procesa reforme policije u Crnoj Gori. Neophodne su krupne promjene da bi unutrašnja kontrola postala u potpunosti funkcionalna, za poboljšanje dosljednosti i usklađenosti među mehanizmima nadzora i zarad dalje depolitizacije istraga nedoličnog ponašanja policije i optužbi za korupciju, posebno kada su u pitanju visoke policijske starješine.

Institucionalni aparat za odgovornost policije u Crnoj Gori sastoji se od tijela specijalizovanih za nadzor policije (npr. Savjet za građansku kontrolu rada policije, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu, Etički odbor Uprave policije), skupštinskih i nezavisnih pravnih ustanova zaduženih za horizontalni nadzor čitavog sektora bezbjednosti (skupštinski Odbor za odbranu i bezbjednost) i organa javne uprave (poput Zaštitnika ljudskih prava i sloboda 2003. godine, Agencije za zaštitu ličnih podataka 2009. godine ili Državne revizorske institucije 2004. godine). Najveća slabost ovoga sistema odgovornosti jeste manjak odgovarajuće horizontalne koordinacije između različitih mehanizama nadzora.

Uprkos uvođenju novih mehanizama nadzora, viđenja građana o odgovornosti policije tek treba da se poboljšaju. Percepcije javnosti o umješanosti policije u korupciju i organizovani kriminal, diskriminatorni tretman marginalizovanih grupa i političkih protivnika, kao i uvjerenje da je „beskorisno“ podizati prijave protiv policajaca i dalje preovlađuju u crnogorskom društvu.

Postoji potreba za neprestanim i inovativnim promotivnim i obrazovnim kampanjama o načinima, zaštitnim mjerama i efektima podnošenja pritužbi protiv policajaca. MUP treba da obezbijedi da analize, preporuke i druga relevantna dokumenta OUK budu dostupna javnosti i objavljena na Internet stranici MUP-a, a ne samo jednom godišnje u sklopu godišnjeg izvještaja o radu.

Takođe je preporučljivo da skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu jednom godišnje planira koordinatorki sastanak svih organa nadležnih za nadzor rada policije. Odbor takođe treba da bude odgovoran i za analizu istraga koje sprovode sami organi za sprovođenje zakona i da sačini preporuke o disciplin-skim mjerama ili izricanju kazni, radi nadziranja djelotvornosti žalbenog sistema. Nezavisno, nepristrasno i funkcionalno pravosuđe ključno je za obezbjeđivanje zakonske odgovornosti policije, odlučujući o predmetima protiv policajaca, kao i o žalbama protiv rješenja organa za nadzor policije.

Mehanizmi sistema za kontrolu rada policije treba da značajno inteziviraju saradnju sa NVO za zaštitu ljudskih prava, kao i da učestvuju i na sastancima sa lokalnim zajednicama onog trenutka kada se počnu održavati u okviru rada policije u zajednici u narednom periodu. Postoji potreba za neprestanim i inovativnim promotivnim i obrazovnim kampanjama o načinima, zaštitnim mjerama i efektima podnošenja pritužbi protiv policajaca.

Percepcija o integritetu OUK-a se može poboljšati u okviru same policije i u građanstvu. To se može postići internim promovisanjem rada u ovoj jedinici kao prednosti za unaprijeđenje na najviša rukovodeća mjesta u policiji. Spoljna slika samog odeljenja se može promovisati pažljivim odabirom kandidata i obezbjeđenjem ličnog integriteta odabranih službenika.

SKRAĆENICE

ANB	Agencija za nacionalnu bezbjednost
ATDC	OEBS-ov napredni kurs o razvoju obuke (dio TDP)
CDC	OEBS-ov kurs razvoja nastavnog plana (dio TDP)
CEDEM	Centar za demokratiju i ljudska prava
SKP	Sektor kriminalističke policije
CoE	Savjet Evrope
PGD	Organizacija građanskog društva
DCAF	Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga
DOC	Dežurni operativni centar
DOS	Dežurna operativna služba
DPS	Demokratska partija socijalista
DUA	Demokratska unija Albanaca
EU	Evropska unija
FATF	Jedinica za sprovođenje finansijskih aktivnosti
FIU	Finansijsko obavještajna jedinica
SRJ	Savezna Republika Jugoslavija
FTO	instruktor na terenu
IBM	integrisano upravljanje granicom
OUK	Odjeljenje za unutrašnju kontrolu
ICITAP	Međunarodni program pomoći u kriminalističkoj obuci (SAD)
MKCK	Međunarodni komitet Crvenog krsta
IKT	informaciona i komunikaciona tehnologija
IRL	interno raseljena lica
ILECU	Međunarodna kontakt jedinica za sprovođenje zakona
MMF	Međunarodni monetarni fond
IOM	Međunarodna organizacija za migracije
SKCG	Savez komunista Crne Gore
ZOP	Zakon o policiji
MANS	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova

MUPJU	Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave
NATO	Sjeveroatlanski pakt
NVO	nevladina organizacija
OMIM	Misija OEBS-a u Crnoj Gori
OEBS	Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi
PCSD	Skupštinski odbor za odbranu i bezbjednost
PJP	Posebna jedinica policije
PZP	Pokret za promjene
SAI	Državna revizorska institucija
SAD	Sjedinjene Američke Države
SAJ	Specijalna antiteroristička jedinica
SEPCA	Udruženje šefova policije jugoistočne Evrope
SOBO	Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SDP	Socijaldemokratska partija
SNP	Socijalistička narodna partija
TDC	OEBS-ov kurs za razvoj trenera (dio TDP)
TDP	OEBS-ov program za razvoj trenera
TEC	OEBS-ov kurs za evaluaciju obuke (dio TDP)
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj

IZJAVE ZAHVALNOSTI

Autori žele da iskoriste priliku da zahvale velikom broju ljudi koji su im pružili podršku prilikom pisanja OEBS-ovog izvještaja: *Reforma policije u Crnoj Gori 2006.-2011.*

Izrada izvještaja ne bi bila moguća bez podrške Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije. Veliko ohrabrenje i pomoć dobili smo od ove dvije ustanove u cilju izrade poštene i konstruktivne analize stanja policijske reforme u Crnoj Gori. Nepokolebljivu podršku izradi ovog izvještaja o procjeni situacije dali su kako Ministar unutrašnjih poslova g. Ivan Brajović, tako i bivši direktor policije g. Veselin Veljović. Posebno bismo željeli pomenuti g-đice Maju Raspopović iz Ministarstva unutrašnjih poslova i Jelenu Matović iz Uprave policije koje su organizovale sastanke i razgovore sa službenicima ove dvije ustanove, pružajući konstantnu podršku tokom cijelog procesa istraživanja.

Ova analiza se u velikoj mjeri zasniva na razgovorima obavljenim sa različitim pojedincima koji su uključeni u reformu policije ili na neki način imaju veze sa njom. Veliki broj njih je iz Uprave policije i Ministarstva unutrašnjih poslova, ali je veliki je broj onih koji su dali svoj doprinos izradi izvještaja iz centralnih i lokalnih organa vlasti, nevladinih organizacija, medija, akademske zajednice i međunarodnih ustanova. Sa zadovoljstvom zahvaljujemo svima koji su izdvojili vrijeme da bi nam obezbijedili uvid, podatke i povratne informacije.

Rukovodstvo Misije OEBS-a u Crnoj Gori značajno je podržalo i uputilo naša nastojanja prilikom izrade izvještaja. To su, prije svega, šef misije ambasador Šarunas Adomavičius i zamjenik šefa misije Dr Valdemar Figaj. Samu izradu ovog izvještaja inicirali su g. Valeri Petrov i g-đa Dragica Vučinić iz Odjeljenja za policijske poslove Misije OEBS-a. Njihova podrška, podaci i uvid koje su pružili bili su od ključnog značaja za ovaj poduhvat. Veliku podršku izradi ovog istraživanja pružili su i ostali članovi Odjeljenja za policijske poslove – g-djica Sanela Đozgić, g. Patrik Meknalti, g. Tord Modin i g. Hakan Altunaj. Svima im takođe zahvaljujemo na neprocjenjivim komentarima na nacrt izvještaja. Tu su i ostali članovi Misije OEBS-a, kojima smo se obratili radi dodatnih podataka i objašnjenja, na čemu smo im veoma zahvalni.

Dvije studije koje je naručila Misija OEBS-a bile su ključni izvori podataka: „Izvještaj Misije OEBS-a o percepciji policije i reforma policije u Crnoj Gori 2010“ koji je sačinio Dr Beri. Rajan sa Univerziteta Kil i „Stavovi građana Crne Gore o policiji i problemima bezbjednosti“ koji je sproveo Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) pod rukovodstvom Dr Miloša Bešića sa Univerziteta Crne Gore. Dr Bešić je tokom pripreme svog istraživanja javnog mnjenja bio veoma otvoren prema potrebama autora ovog istraživanja. Dr Rajan je minuciozno iščitao izvještaj i dao nam ključne komentare.

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

Sonja Stojanović

Novak Gajić

Beograd, jun 2012.

1. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA REFORMU POLICIJE

Reforma policije jedan je od najvažnijih reformskih procesa u Crnoj Gori. Demokratska policijska služba suštinski je preduslov za uspostavljanje demokratskih struktura. Sveukupna sigurnost i bezbjednost od životnog su vitalnog značaja za ekonomski, kulturni i politički razvoj. Uspostavljanje efikasnog krivično-pravosudnog sektora – koji obuhvata policijski, tužilački, sudski i kazneno-popravni sistem – prirodna je i životna komponenta djelotvorne reforme policije. Svrha ovog poglavlja jeste da pruži procjenu glavnih dešavanja od 2006. godine u oblastima koje nužno ne čine jezgro policijskog rada, ali su ipak od vitalnog značaja za reformu policije u Crnoj Gori. Poglavlje je stoga podijeljeno u pet djelova: *mjesto i uloga Uprave policije u okviru državne uprave Crne Gore, organizacija i struktura Uprave policije, upravljanje ljudskim resursima, policijsko obrazovanje i obuka i upravljanje finansijskim resursima*.

1.1 Mjesto i uloga Uprave policije u okviru državne uprave Crne Gore

Oktobra 2005. godine, po usvajanju Zakona o policiji, policija je izdvojena iz Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) i postala je poseban državni organ. Bivši Sektor javne bezbjednosti MUP-a postao je tada Uprava policije. Ovo je značilo da njime više nije rukovodio pomoćnik ministra unutrašnjih poslova (političar), već direktor policije, kojeg na osnovu prijedloga ministra unutrašnjih poslova imenuje Vlada Crne Gore. Od tog trenutka Ministarstvo ima izvršni nadzor nad policijom. Takav izvršni nadzor se, između ostalog, odražava i u tome da Vlada imenuje direktora policije, ali može glasati samo o kandidatu kojeg predloži ministar unutrašnjih poslova. Sektor državne bezbjednosti takođe je tada izdvojen iz MUP-a i preimenovan je u Agenciju za nacionalnu bezbjednost (ANB), jedinu obavještajnu službu Crne Gore, koja je pod neposrednim nadzorom Vlade¹.

Ovaj korak, podržan od strane OEBS-a kao korak ka depolitizaciji policije, trajao je nekoliko godina i proces razdvajanja uglavnom je okončan 2007. godine. Na ovaj način djelimično je ispunjena prva preporuka² prethodnog izvještaja OEBS-a o reformi policije u Crnoj Gori.

Petogodišnji mandat prvog direktora policije istekao je u oktobru 2010. godine. Ministar unutrašnjih poslova nije predložio Vladi niti obnovu mandata niti zamjenu, zbog aktivnosti u pravcu reforme državne uprave, koje su pretpostavljale pripremu Pravno institucionalne analize, zatim pripremu Zakona o državnoj upravi i prateće Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, a paralelno i saglasno sa ovim propisima, i donošenje Zakona o unutrašnjim poslovima, koji je upravo koncipiran u pravcu da podrži planirane reforme.

1 Tokom ovog procesa, u velikoj mjeri sprovedena je i preporuka 2 iz prethodnog izvještaja OEBS-a o reformi policije: „Fizičko razdvajanje Uprave policije i Agencije za nacionalnu bezbjednost na teritoriji Crne Gore mora biti sprovedeno kao pitanje prioriteta.“ Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001.-2005.: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 66 i 161.

2 Preporuka 1: „Proces donošenja odluke o tome koje organizacione jedinice ostaju u okviru MUP, a koje prelaze u Upravu policije mora biti što pre okončan. Međutim, nova struktura mora biti opravdana i rezultat valjano isplaniranog procesa. Nova struktura mora obezbediti jasnu odvojenost MUP, odgovornog za razvoj ciljeva politike, i Uprave policije, odgovorne za sprovođenje operativnog policijskog posla, na osnovu strategija i akcionih planova.“ Ibid.

Antrfile 1: Mjesto policije u okviru sistema državne uprave različitih zemalja OEBS-a

Različita su mjesta policijske službe u sistemima državne uprave 56 država članica OEBS-a. Ovdje su ukratko opisani neki primjeri. Sve **post-jugoslovenske zemlje**, izuzev Crne Gore, zadržale su svoje nacionalne policijske službe u okviru ministarstava unutrašnjih poslova. U **skandinavskim zemljama**, slično Crnoj Gori, nacionalni policijski organi nezavisni su organi pod izvršnim nadzorom ministarstava pravde. Izuzev nekoliko nacionalnih policijskih agencija specijalizovanih za određene zadatke koji iziskuju specifičnu stručnost i resurse (npr. Nacionalna kriminalistička agencija, Granična agencija Ujedinjenog Kraljevstva ili Britanska transportna policija) koje su odgovorne MUP-u (*Home Office*), najveći dio policijskog rada u **Ujedinjenom Kraljevstvu** pripada teritorijalnim policijskim snagama koje djeluju u tri jurisdikcije: Engleska i Vels, Škotska i Sjeverna Irska. Najveći dio policijskog rada obavljaju na nivou okruga (drugi stepen lokalne samouprave) 43 službe u Engleskoj i Velsu i osam u Škotskoj. U Engleskoj i Velsu, njima upravljaju *policijske vlasti* koje čine organi samouprave, nezavisni članovi i sudije. Škotskim *policijskim vlastima* upravlja lokalna samouprava (pojedinačni okruzi ili okrug u saradnji sa susjednim opštinama). U Sjevernoj Irskoj policijski rad obavlja Policijska služba Sjeverne Irske, pod nadležnišću Policijskog odbora Sjeverne Irske, samostalnog državnog organa sastavljenog od poslanika Skupštine Sjeverne Irske i predstavnika zajednice koje imenuje državni sekretar za Sjevernu Irsku (ministar u Vladi UK). Policija je u **Njemačkoj** podijeljena između Savezne Republike i njenih konstitutivnih država. Dvije savezne policijske službe su Savezna granična policija (*Bundesgrenzschutz*) i Savezna kancelarija za kriminalističke istrage (*Bundeskriminalamt*), dok 16 članica federacije imaju svoje policijske službe (*Landespolizei*). U svim slučajevima ove službe odgovaraju nadležnim ministarstvima unutrašnjih poslova. U **Francuskoj**, policija radi na nacionalnom i lokalnom nivou. Dvije nacionalne službe sa istim mandatom u različitim jurisdikcijama, Nacionalna policija (u gradovima) i Nacionalna žandarmerija (u ruralnim sredinama), djeluju u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Opštinska policija je u direktnoj nadležnosti gradonačelnika, koji je ujedno i šef policije. Policijska služba **Malte** je u pod jurisdikcijom Ministarstva pravde i unutrašnjih poslova. Policijski sistem **Sjedinjenih Američkih Država** veoma je složen i sprovodi se na različitim nivoima. Veliki dio organa na saveznom nivou je pod direktnom nadležnošću Ministarstva pravde ili Ministarstva domovinske sigurnosti. Osim Havaja, sve države imaju svoje policije, koje su obično u nadležnosti njihovih ministarstava za javnu sigurnost. Okružne i opštinske policijske službe potpadaju pod nadležnost ova dva stepena lokalne samouprave. Šerifi (takođe okružni nivo) obično su neposredno izabrani. U SAD takođe postoji veliki broj specifičnih policijskih jurisdikcija za pojedinačne aerodrome, univerzitetske kampuse, željezničke pruge... U **Japanu**, jednom od šest OEBS-ovih azijskih partnera za saradnju, policijske službe u prefekturama su u nadležnost nezavisne Nacionalne policijske agencije, dok MUP isključivo obavlja zadatke koji se odnose na javnu upravu.

Saradnja Uprave policije sa ostalim organima razlikuje se od slučaja do slučaja. Pozitivna dešavanja u slučaju Zajedničkog istražnog tima opisana su u ovom izvještaju u poglavlju *Borba protiv teškog i organizovanog kriminala*. Prilikom izrade ovog izvještaja uočen je izvjestan broj ozbiljnih sistemskih manjkavosti međuresorske saradnje na regionalnom i lokalnom nivou. Jedan od najupečatljivih primjera, koji je primijećen u nekoliko opština, odnosi se na nedostatak koordinacije između opštinskih organa, policijskih i ispostava ostalih centralnih organa u zaštiti maloljetnika od kockanja. Ulazak maloljetnika u kladionice nezakonit je, ali je to uobičajena praksa širom Crne Gore³. Različiti organi imaju različite nadležnosti nad kladionicama, ali veoma rijetko saraduju u bavljenju ovim problemom. Jača i aktivnija međuresorska saradnja različitih centralnih i lokalnih organa potrebna je u rješavanju lokalnih problema.

3 Područna jedinica policije Herceg Novi istaknut je primjer aktivnog međuresorskog pristupa zaštiti maloljetnika od nezakonitog kockanja.

1.2 Organizacija i struktura Uprave policije

Teritorijalno, Uprava policije podijeljena je na osam područnih jedinica policije⁴, a svaka na svojoj teritoriji ima policiju opšte namjene (odnosno uniformisanu policiju) i kriminalističku policiju. Granična policija teritorijalno je podijeljena na sedam ispostava⁵. Svaka područna jedinica policije nadležna je za područje svoje opštine, a sve su (izuzev Budve) nadležne i za jednu do tri manje susjedne opštine, tako što u svojoj jurisdikciji imaju policijske jedinice na nivou opštine (ispostave) za svaku od tih susjednih opština. Ovih osam područnih jedinica policije i 13 policijskih ispostava oslikavaju teritorijalnu podjelu Crne Gore na 21 opštinu. One su dalje funkcionalno podijeljene u dva dijela: policija opšte namjene i kriminalistička policija.

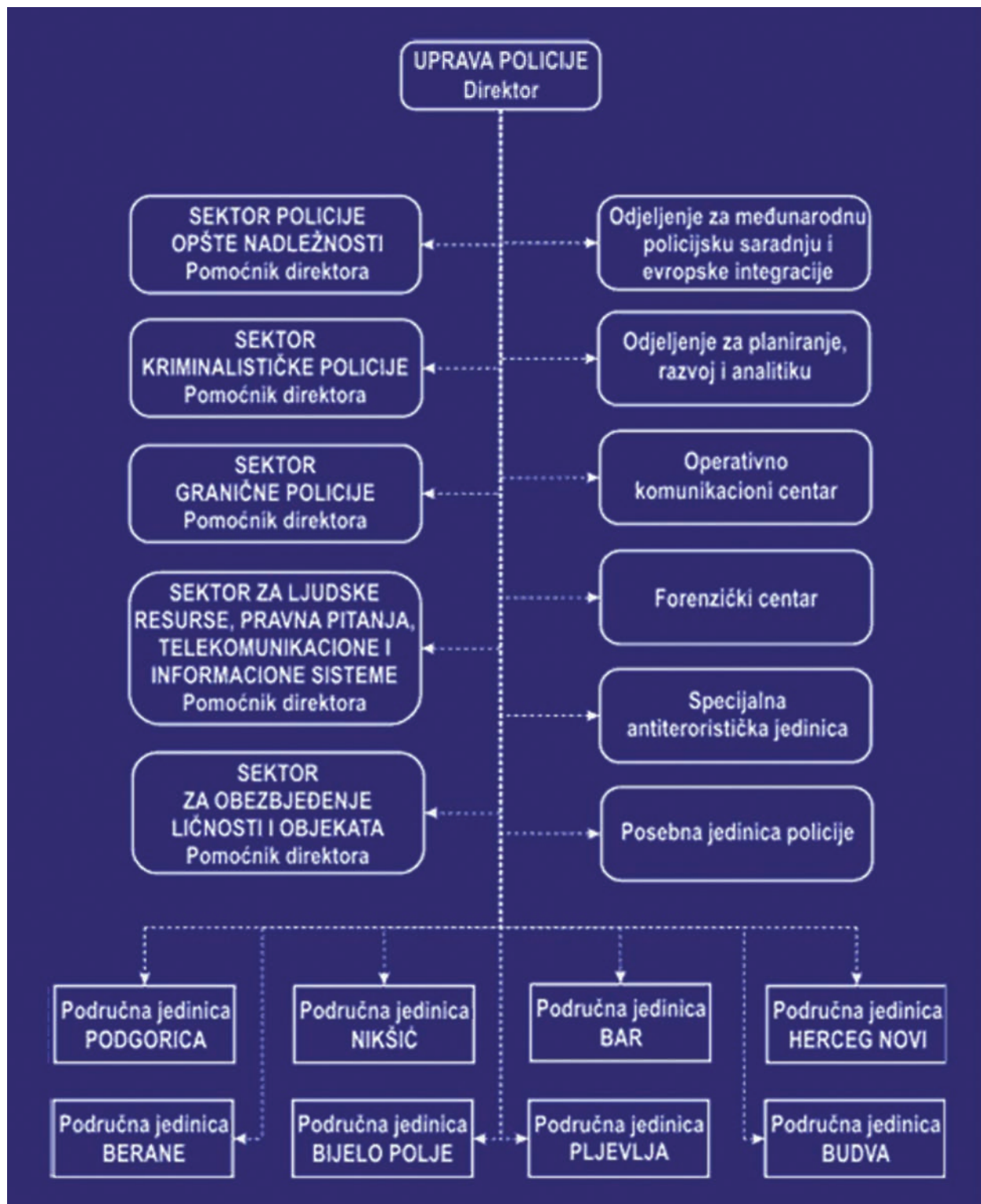
Funkcionalno, na centralnom nivou Uprava policije sastoji se od pet sektora, dva odjeljenja, dva centra i dvije posebne jedinice. Sektori su: (1) Sektor policije opšte nadležnosti (uniformisana policija), (2) Sektor kriminalističke policije, (3) Sektor granične policije, (4) Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata i (5) Sektor za ljudske resurse, pravna pitanja, telekomunikacione i informacione sisteme⁶. Svakim sektorom policije upravlja Pomoćnik direktora policije. Dva odjeljenja su: (6) Odjeljenje za međunarodne odnose i evropske integracije i (7) Odjeljenje za planiranje, razvoj i analitiku. Dva centra Uprave policije su (8) Operativno-komunikacioni centar i (9) Forenzički centar. Konačno, tu su i dvije specijalne jedinice (10) Specijalna antiteroristička jedinica i (11) Posebna jedinica policije. Dvanaesta organizaciona jedinica na centralnom nivou Uprave policije jeste (12) Kabinet direktora policije. Odjeljenja na centralnom nivou i Forenzički centar, kao i odjeljenja unutar sektora se dalje dijele na grupe, dok su posebne jedinice sastavljene od timova. Operativno-komunikacioni centar dalje je podijeljen na 21 dežurnu operativnu službu na opštinskom nivou.

4 Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Herceg Novi, Nikšić, Pljevlja i Podgorica. Područna jedinica Budva formirana je posle objavljivanja prethodnog izvještaja OEBS-a.

5 Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Herceg Novi, Nikšić, Pljevlja i Podgorica.

6 Prva tri sektora predstavljaju tradicionalne policijske linije rada, dok su potonja dva skorije osnovana. Sektor za ljudske resurse i pravne poslove, telekomunikacione i informacione sisteme osnovan je pošto je Uprava policije postala organ odvojen od MUP i obavlja logističke i administrativne poslove.

Slika 1: Organizaciona struktura Uprave policije



Sektor policije opšte nadležnosti obavlja zadatke onoga što se obično opisuje kao uniformisana policija i sastoji se od četiri odsjeka: Odsjek za javni red i mir, Odsjek za prevenciju i rad policije u zajednici, Odsjek za nadzor i kontrolu bezbjednosti u drumskom saobraćaju i Odsjek za popunu i zaštitu imovine i lica. I **Sektor granične policije** ima četiri odsjeka: Odsjek za nadzor državne granice, Odsjek za kontrolu prelaženja državne granice, Odsjek za operativni rad i Odsjek za strance i suzbijanje nezakonitih migracija (u okviru kojeg je i prihvatilište za strance). **Sektor kriminalističke policije** sastoji se od osam odsjeka: Odsjek za suzbijanje privrednog kriminala, Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, Odsjek za borbu protiv droga i krijumčarenja, Odsjek za suzbijanje opšteg kriminala, Odsjek za posebne provjere, Jedinica za zaštitu svjedoka, Jedinica za prikrivene isljednike i Nacionalni

centralni biro Interpola. **Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata** se sastoji od tri odsjeka: Odsjek za obezbjeđenje ličnosti, Odsjek za obezbjeđenje stranih šticećenih ličnosti i antiteroristički pregled i Odsjek za obezbjeđenje objekata i diplomatsko-konzularnih predstavništva. **Sektor za ljudske resurse i pravne poslove, telekomunikacione i informacione sisteme** sastoji se od četiri odsjeka: Odsjek za pravne poslove, Odsjek za upravljanje, planiranje i razvoj ljudskih resursa, Odsjek za telekomunikacione i elektronske tehnologije i Odsjek za informacione sisteme. Finansijska pitanja Uprave policije takođe su u nadležnosti ovog sektora. Prva tri sektora Uprave policije detaljnije su opisana u naredna tri poglavlja, dok će posljednja dva sektora bit ukratko opisana u ovom.

Sektor za ljudske resurse, pravna pitanja, telekomunikacione i informacione sisteme nastao je kao direktna posljedica izdvajanja Uprave policije iz MUP. Ovaj Sektor obavlja različite logističke, administrativne i finansijske poslove Uprave policije i uglavnom odražava strukture MUP iz kojih je nastao.

Zadaci koje obavlja Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata ranije su djelimično bili u nadležnosti Agencije za nacionalnu bezbjednost⁷, a djelimično u nadležnosti Sektora policije opšte nadležnosti. Sam Sektor nastao je tokom reformi 2007. godine. Deset zvaničnika⁸ pod stalnom je zaštitom policije. Bezbjedonosnom procjenom koju ANB sprovodi u saradnji sa Upravom policije određuje se da li će policija štiti i bivše nosioce ovih funkcija⁹. Najviši strani zvaničnici takođe uživaju zaštitu policije dok su u Crnoj Gori, kao i ostali strani zvaničnici ukoliko je potreba za time utvrđena bezbjedonosnom procjenom. Na osnovu odluke Vlade koja se zasniva na bezbjedonosnoj procjeni, Sektor takođe štiti strane misije i kuće ili stanove šticećenih pojedinaca. Oni takođe štite zgrade sudova, tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije. Sveukupno, zaštita je obezbijedena za 82 objekta – 43 su pod stalnom zaštitom, a ostalih 39 pod patrolirnom. Ovako velika nadležnost sektora ište upotrebu mnogih resursa. Privatna preduzeća za obezbjeđenje mogla bi čuvati mnoge od ovih objekata, dok bi se obučeni policajci mogli biti korišćeni za ostale policijske zadatke. Ovo treba uzeti u obzir pri očekivanom smanjenju broj zaposlenih Uprave policije.

Odjeljenje za međunarodne odnose i evropske integracije zaduženo je za stratešku bilateralnu saradnju sa organima za sprovođenje zakona stranih zemalja (prvenstveno onih u susjedstvu i iz država članica Evropske unije), kao i sa međunarodnim organizacijama (Ujedinjene nacije, OEBS, Savjet Evrope, Interpol, Evropol, SECI centar...). Dok Nacionalni centralni biro Interpola (organizaciono smješten u Sektoru kriminalističke policije) sprovodi operativnu policijsku saradnju sa ostalim policijskim službama i međunarodnim policijskim organizacijama, Odjeljenje za međunarodne odnose i evropske integracije nadležno je za međunarodnu saradnju na strateškom nivou, što između ostalog podrazumijeva i iniciranje i usklađivanje međunarodnih policijskih sporazuma.

Odjeljenje za planiranje, razvoj i analitiku u Upravi policije nasljednik je Jedinice MUP za strateško planiranje, uspostavljene 2003. godine uz snažnu podršku OEBS-a. Tadašnji šef Misije OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, g. Mauricio Masari, tim je povodom izjavio: „Ova jedinica dobila je zadatak da zacrta kurs ka valjanom i održivoj reformi policije i biće motor ovog procesa.“ Sastavljena je od iskusnih policajaca sa dugim stažom u policiji. Njihov je zadatak da, na osnovu odgovarajuće analize, predlažu i planiraju glavne procese reforme policije. Kao što je i predviđeno u prethodnom izvještaju OEBS-a o reformi policije u Crnoj Gori¹⁰, ovo Odjeljenje postalo je stalna struktura za planiranje u Upravi policije. Ono sprovodi analize i istraživanja bezbjednosnih pitanja zanimljivih za policiju, kao i njihovih odnosa. Odjeljenje takođe radi strateške procjene prijetnji, trendove i planove.

Operativno-komunikacioni centar nasljednik je Dežurnog operativnog centra koji je u prošlom izvještaju OEBS-a istaknut kao primjer neefikasne akumulacije resursa¹¹. Situacija se unekoliko poboljšala izmeštanjem ove jedinice iz uniformisane policije u jedinicu neposredno odgovornu direktoru policije. Uprava policije namjerava da dalje centralizuje ovu važnu jedinicu i da je upotrebom moderne tehnologiju učini efikasnijom, u skladu sa predlozima OEBS-a iz 2006. godine. U međuvremenu je ostvaren i izvjestan tehnološki naredak koji je donekle podigao kapacitete Operativno-komunikacionog centra.

7 Tjelohranitelji tri najviša funkcionera (predsjednik Republike, predsjednik Vlade i predsjednik Skupštine) i tim za biohemijska testiranja preuzeti su iz ANB.

8 Predsjednik Republike, predsjednik Vlade, predsjednik Skupštine, predsjednik Vrhovnog suda, predsjednik Ustavnog suda, ministri unutrašnjih poslova, inostranih poslova i odbrane, vrhovni državni tužilac i specijalni tužilac za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina.

9 Prema ovom mehanizmu, bivši premijer g. Milo Đukanović i danas uživa policijsku zaštitu.

10 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*, Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori, str. 40.

11 Ibid. str. 44—46.

Savremeni Forenzički centar izrastao je iz prilično slabo opremljenog Kriminalističko-tehničkog centra. Jedina je ustanova u Crnoj Gori koja sprovodi sve ostale vrste vještačenja – izuzev medicinskih i psihijatrijskih. Forenzički centar značajno se razvio posljednjih godina i mnogi su ispitanici iz različitih organa i sa različitih nivoa izrazili veliko zadovoljstvo kvalitetom dokaza iz Forenzičkog centra, kao i načinom na koji je unaprijedio rad policije u Crnoj Gori. Ovo je detaljnije opisano u poglavlju „Borba protiv teškog i organizovanog kriminala“.

Kada su u pitanju jedinice za posebne namjene, Uprava policije trenutno ih ima dvije: Posebnu jedinicu policije (PJP) i Specijalnu antiterorističku jedinicu (SAJ). SAJ je klasična policijska antiteroristička jedinica, dok je PJP militarizovana policijska jedinica, formirana u poslednjoj deceniji prošloga vijeka kako bi parirala Vojski Jugoslavije, ali je od tada značajno smanjena. Ove jedinice izvršavaju zadatke za koje je potrebna posebna ekspertiza i pomažu redovnoj policiji u izvršavanju složenih zadataka (na primjer, obje imaju kapacitet za upotrebu posebnog naoružanja i taktike), a obje jedinice imaju mandat da učestvuju u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala. Njihovi kapaciteti (ljudski i tehnički)¹² i mandati u velikoj se mjeri preklapaju, a imajući u vidu oskudne resurse, trebalo bi uzeti u razmatranje njihovo združivanje. U mnogim drugim evropskim policijskim službama, članovi jedinica poput SAJ i PJP obavljaju redovne policijske dužnosti kada ne sprovode svoje specijalizovane zadatke ili kada nisu na specijalističkoj obuci. Ovo bi pomoglo i uštedi resursa i promovisanju razvoja karijere, jer bi pripadnici ovih jedinica imali lakšu tranziciju na redovne dužnosti onda kada dođu u godine koje ih ograničavaju za sprovođenje posebnih operativnih zadataka. Ovo bi takođe bilo značajno za dalju demilitarizaciju policije.

Mandati PJP i SAJ

Specijalna antiteroristička jedinica predviđena je za:

- najsloženije poslove i zadatke iz oblasti terorizma;
- rješavanja talačkih situacija;
- barikadiranja opasnih lica;
- hapšenja kriminalnih grupa;
- rješavanje situacija u slučajevima pružanja otpora vatrenim oružjem;
- pružanje asistencija u borbi protiv organizovanog kriminala,
- pružanje pomoći tokom izvođenja spasilačkih akcija u cilju zaštite bezbjednosti države i njenih građana i drugih lica koja se nađu pod njenom jurisdikcijom, uz poštovanje osnovnih ličnih prava i sloboda.

Izvor: Uprava policije (www.upravapolicije.com/index.php?IDSP=334&jezik=lat).

Posebna jedinica policije (PJP) predviđena je za obavljanje sljedećih poslova:

- borba protiv svih oblika terorizma i organizovanog kriminala;
- uspostavljanje narušenog javnog reda i mira u većem obimu;
- obezbjeđenje javnih skupova i manifestacija sa najvećim stepenom bezbjednosnog rizika;
- obezbjeđenje šticećenih ličnosti (VIP) i objekata od posebnog značaja za državu;
- asistencija drugim organizacionim jedinicama Uprave u izvršavanju najsloženijih poslova i zadataka;
- podrška institucijama države u otklanjanju posljedica izazvanih elementarnim nepogodama i drugim nesrećama (spasilačke misije, učešće u vojno-policijskim i drugim misijama na kriznim područjima);
- planiranje, organizovanje i izvodjenje opšte, stručno-specijalističke obuke, seminara i kurseva;
- praćenje, izučavanje i predlaganje primjene i korišćenja savremenih dostignuća u domenu metoda i taktika postupanja jedinice u vršenju najsloženijih bezbjednosnih zadataka.

Izvor: Uprava policije (www.upravapolicije.com/index.php?IDSP=430&jezik=lat).

12 PJP i SAJ čak dijele i iste prostorije.

Tokom istraživanja za izradu ovog izvještaja, uočeno je da je policijska služba u Crnoj Gori u mnogim svojim djelovima poprilično hijerarhijski postavljena organizacija. Izvjestan broj organizacionih cjelina Uprave policije, kako u sjedištu tako u na regionalnom i lokalnom nivou, ima veoma malo zaposlenih. Jedan broj njih ima starješine koje rukovode tek nekolicinom službenika, a u nekim slučajevima čak i nikom ne rukovode. Jednom prilikom je, tokom istraživanja za potrebe ovog izvještaja, razgovor obavljen sa oba pripadnika jedinice koja se bavi važnom oblašću sprovođenja zakona – sa šefom i njegovim zamjenikom. Ovakvu organizacionu strukturu treba podvrgnuti funkcionalnoj analizi i treba je okrenuti ka „ravnijem“ organizacionom modelu, u kome manji broj rukovodilaca nadzire veći broj zaposlenih.

1.3 Upravljanje ljudskim resursima

Organizaciona jedinica nadležna za upravljanje ljudskim resursima u Upravi policije je Odjeljenje za upravljanje ljudskim resursima, planiranje i razvoj, koja je dio Sektora za ljudske resurse, pravna pitanja, telekomunikacione i informacione sisteme. Zvanično je zaduženo za (1) razvoj kadrovskog potencijala, (2) planiranje i praćenje karijere zaposlenih, (3) rješavanje o pravima i obavezama iz radnog odnosa, (4) službeničke odnose i (5) izradu analiza i informacija iz oblasti ljudskih resursa. Ovo Odjeljenje je u realnosti poprilično slabo i nedovoljno razvijeno za obavljanje svog zvaničnog mandata i djelotvorno može obavljati potonje tri funkcije. Postoji potreba za jačanjem kapaciteta i djelotvornog mandata ove organizacione jedinice. Odjeljenje treba da bude kadro da razvije strategiju upravljanja ljudskim resursima i plan napredovanja u karijeri. To treba da bude učinjeno u bliskoj saradnji sa Odjeljenjem za planiranje, razvoj i analitiku.

U septembru 2010. godine¹³ Uprava policije imala je 5313 zaposlenih, od kojih 4684 policajca. Među zaposlenima, 4292 je zaposleno na neodređeno vrijeme, dok je 1021 zaposlen na određeno vrijeme. Većina među potonjima radi na osnovu ugovora koji se obnavljaju na godišnjem nivou, dok je 26 pripravnika. Zvaničnim dokumentom o radnim mjestima (*Akt o sistematizaciji*) predviđeno je da Uprava policije ima 5189 radnih mjesta.

Postoje snažni funkcionalni razlozi za ponovno razmatranje Akta o sistematizaciji, jer obim poslova značajno varira od jedne do druge organizacione jedinice, kao i od jednog do drugog zaposlenog. Povrh toga, veliki su i budžetski pritisci za smanjivanjem brojnosti Uprave policije – koja je treći po veličini poslodavac u Crnoj Gori (iza državnih sektora prosvjete i zdravstva). Kako intenzitet svjetske ekonomske krize raste, razumno je očekivati da će i ovi pritisci proporcionalno rasti. Kako je Beri Rajan primjetio u istraživanju policijskog mnjenja, Uprava policije bori se da upravlja onim što vidi kao višak zaposlenih. Policajci (i ostali zaposleni) koji ne zadovoljavaju minimum obrazovnih kriterijuma iz propisa kojima se reguliše proces sistematizacije biće degradirani na odgovarajući rang ili otpušteni. [...] Stariji zaposleni sa više iskustva no obrazovanja posebno su osjetljivi na degradiranje.¹⁴

Najštetniji odgovor na ova pitanja bilo bi rizikovanje slabljenja policijskih kapaciteta rezovima preduzetim bez iscrpne funkcionalne analize potreba za osobljem. Mehaničko poređenje sa prosječnim odnosom policajaca u odnosu na broj stanovnika u drugim evropskim zemljama ne treba da bude jedino mjerilo koji se uzima u obzir, već treba uzeti i ostale relevantne okolnosti (trendovi kriminaliteta, razvoj saobraćaja, međunarodna policijska saradnja, aktivnosti krijumčarenja na određenim segmentima granice...), kako geografske tako i tematske. Takva funkcionalna procjenu treba da bude sprovedena u saradnji Odjeljenja za planiranje, razvoj i analitiku i Odjeljenja za upravljanje ljudskim resursima, planiranje i razvoj, gdje bi potonje imalo noseću ulogu. Pored nove organizacione strukture i sistematizacije radnih mjesta, ovaj proces takođe treba da rezultira i novim opisima radnih mjesta. Kada se donesu odluke na osnovu funkcionalne analize, biće potrebno da odgovarajuće smanjenje broja zaposlenih bude praćeno odgovarajućim programom za višak zaposlenih. Djelotvorna zaposlivost viška zaposlenih Uprave policije podrazumijevaće ne samo finansijsku kompenzaciju, nego i profesionalnu prekvalifikaciju i obezbjeđivanje „start-up“ kredita i bespovratnih sredstava za malu privredu, slično primjeru demobilizacije nekih oružanih snaga u regionu.

13 Podaci predstavljeni na konferenciji „Izazovi u upravljanju ljudskim resursima tokom procesa reforme policije“, Skoplje, 20-21. septembar 2010.

14 Rajan, B. (2010) *Izvještaj Misije OEBS-a u Crnoj Gori o percepciji policije i reformi policije u Crnoj Gori 2010*. Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori, str. 24—25.

U Upravi policije zaposleno je 645 žena (12,14% ukupne radne snage), od kojih je 550 policajki, među kojima ih je 330 u uniformi. Na rukovodećim radnim mjestima u Upravi policije¹⁵ nalazi se 20 žena, od kojih je jedna na rukovodećem položaju strateškog nivoa, jedna je na položaju srednjeg rukovodećeg (koordinatorkog) nivoa, dok je ostalih 18 na operativnim rukovodećim radnim mjestima. Ključna pitanja o polnom sastavu uočena u prethodnom izvještaju OEBS-a i dalje stoje, ali je došlo do izvjesnih poboljšanja. Više poboljšanja ka reprezentativnijoj policijskoj službi biće i potrebno i dobrodošlo.

Etnička struktura Uprave policije je u značajnoj mjeri nesaglasna strukturi stanovništva Crne Gore. Etnički Crnogorci značajno su prezastupljeni, sa oko 84,49% zaposlenih u Upravi policije, dok je, prema zvaničnim rezultatima popisa održanog 2011. godine, njihov udio u ukupnom stanovništvu 44,98%. Sve ostale etničke grupe nedovoljno su zastupljene. Procentualno, Hrvati su najmanje zastupljena grupa, čiji udio među radnicima Uprave policije nije ni desetina njihovog udjela u stanovništvu Crne Gore¹⁶, dok su Muslimani najpribližnije zastupljena etnička grupa, čiji udio u policiji odražava 92% njihovog udjela u stanovništvu. U apsolutnom iznosu, iako druga najbrojnija etnička grupa, Srbi su najnezastupljeniji. Njima je udio među radnicima Uprave policije manji od petine udjela u stanovništvu. Jedina jezički različita etnička grupa, Albanci, zastupljeni su tek četvrtinom udjela u stanovništvu Crne Gore. Bošnjaci su takođe nedovoljno zastupljeni u policiji, sa oko dvije petine udjela u čitavom stanovništvu. Trenutno nema ni jednog policajca romske etničke pripadnosti, 0,0%. Treba takođe napomenuti da je ovakve podatke bilo nemoguće dobiti za prethodni izvještaj OEBS-a o reformi policije u Crnoj Gori, jer je tadašnja zvanična politika Uprave policije bila da zaposlene ne klasifikuje po etničkoj pripadnosti. Statistički podaci postali su dostupni tek pošto je Evropska komisija dala preporuku Vladi Crne Gore da ih objavi. Potrebno je reagovati na uočene nesrazmernosti u budućoj politici i strategiji razvoja ljudskih resursa.

15 Aneks uz Startegiju razvoja policije.

16 Treba, međutim, napomenuti da većina Hrvata živi u primorskom dijelu Crne Gore, području u kome je stanovništvo znatno manje zainteresovano za rad u policiji zbog mnoštva mogućnosti zapošljavanja u drugim oblastima, prvenstveno u turizmu.

Tabela 1: Poređenje etničke strukture Uprave policije sa etničkom strukturom Crne Gore

Etničke grupe	Etnička struktura Crne Gore, prema zvaničnim rezultatima popisa 2011. godine ¹⁷	Etnička struktura Uprave policije, prema izvještaju zvanično uručenom Evropskoj komisiji ¹⁸	Odnos reprezentativnosti ¹⁹
Crnogorci	44,98%	84,49%	1,88
Srbi	28,73%	6,20%	0,22
Bošnjaci	8,65%	3,46%	0,40
Albanci	4,91%	1,21%	0,25
Muslimani	3,31%	3,05%	0,92
Hrvati	0,97%	0,09%	0,09
Ostali	3,58%	0,17%	0,05
Odbili da odgovori	4,87%	0,12%	0,02
Bez podataka	0	1,21%	—
Ukupno	100%	100%	—

Od prethodnog izvještaja OEBS-a nikakav napredak²⁰ nije zabilježen u reformisanju sistema zapošljavanja i unapređivanja. Potrebno je formirati sistem transparentnog zapošljavanja i promovisanja koji je zasnovan na zaslugama. Zapošljavanje novih službenika u Upravi policije je u nadležnosti Odsjeka za upravljanje ljudskim resursima, planiranje i razvoj, ali tek nakon izrade funkcionalne analize. Određivanje optimalnog broja novog osoblja je važno s obzirom da će smanjenje broja službenika uticati na broj zapošljavanja novih službenika. Odsjek za upravljanje ljudskim resursima, planiranje i razvoj treba da objavi konkurs za sva otvorena radna mjesta. Kandidati koji se prijave bi trebali da obave razgovor sa nezavisnom komisijom i da prođu neophodne testove. Sličan sistem bi trebalo uspostaviti i za napredovanje u karijeri. Interne konkurse za sva rukovodeća mjesta, uključujući i poziciju direktora policije, treba objavljivati širom Uprave policije. U određenim slučajevima, konkursi bi mogli biti objavljivani i široj javnosti u glasilima sa nacionalnom pokrivenošću. Od ključnog je značaja da sve procedure zapošljavanja i odabira jemče transparentan, ravopravan i na zaslugama zasnovan proces.

1.4 Policijsko obrazovanje i obuka

Srednja škola unutrašnjih poslova, formirana u Danilovgradu 1995. godine, prva je ustanova za obuku policije u Crnoj Gori. Pružala je srednjoškolsko obrazovanje đacima muškog pola i starosti od 14 do 18

¹⁷ Zavod za statistiku Crne Gore (12. jul 2011.) Saopštenje br. 83: Stanovništvo Crne Gore prema polu, tipu naselja, nacionalnoj, odnosno etničkoj pripadnosti, vjeroispovijesti 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 2011.).

¹⁸ Vlada Crne Gore, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija (29. septembar 2011.): Šesti mjesečni izvještaj o realizaciji obaveza iz akcionog plana praćenja sprovođenja preporuka iz mišljenja Evropske komisije, p. 715.

¹⁹ Odnos između udjela etničke grupe u strukturi stanovništva i njihovog udjela među zaposlenima u Upravi policije. Broj 1 značio bi da je udio neke grupe u policiji jednak njihovom udjelu u ukupnom stanovništvu. Vrijednost iznad 1 ukazuje koliko je grupa prezastupljena, dok vrijednost ispod 1 ukazuje u kojoj je mjeri grupa nezastupljena.

²⁰ Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 46—47.

godina. Nijedan nastavnik Srednje škole unutrašnjih poslova nije bio zvanično kvalifikovan za obrazovanje odraslih. Politička dešavanja u Jugoslaviji tokom poslednje decenije 20. vijeka imala su veliki uticaj na obuku i obrazovanje policije u Crnoj Gori. Veliki broj ljudi sa vojnom obukom i bez ikakve prave policijske obuke preko noći zaposlen je u tada paravojnoj Posebnoj jedinici policije, a docnije u graničnoj policiji. Imajući u vidu činjenicu da u to vrijeme nije postojala policijska obrazovna ustanova, niti sistematski obrazovni sistem, u strukturama policije nije bilo ni obuke u službi, kao ni specijalističke ni napredne obuke. Slijedeći prethodne preporuke OEBS-a, Srednja škola unutrašnjih poslova je 2006. godine transformisana u Policijsku akademiju. To je sada nezavisna javna ustanova koja obezbjeđuje osnovnu policijsku obuku za nove polaznike, obuku u službi i specijalizovanu obuku za aktivne policajce, kao i dopunsku obuku za policajce bez policijske obuke. Policijska akademija razvila je program obuke za rukovođenje, ali on u analiziranom periodu nije postao redovan, već je takva obuka uveliko zavisila od sporadične međunarodne pomoći. Zaposleni u Upravi policije takođe imaju obuku koju obezbjeđuje Vladina Uprava za kadrove, kao i međunarodni partneri²¹.

Policijska akademija ima jedinstvenu strukturu, jer je podjednako odgovorna i Ministarstvu prosvjete i sporta i Ministarstvu unutrašnjih poslova. Ova nezavisnost daje joj solidan stepen akademske slobode i omogućuje joj da funkcioniše bez podvrgavanja potencijalno glomaznim procedurama odobravanja.²² Iako konsultovana u procesu izrade nastavnog programa, Uprava policije nije uključena u njegovo odobravanje.²³ Nezavisnost Policijsku akademiju takođe oslobađa od podvrgavanja budžetu Uprave policije i olakšava joj samorazvoj. Iako Akademija ima odvojen budžet koji joj pokriva osnovne troškove osoblja i održavanja, većinu operativnih troškova za svu obuku, osim osnovne, pokrivaju Uprava policije ili drugi klijenti. Zbog toga je Akademija nedavno razvila dodatne kurseve za ostale bezbjedonosne struke, poput zatvorskih čuvara i carinika. Ona takođe nudi i komercijalne usluge, poput obuke za ovlašćene radnike obezbjeđenja, engleski jezik i informacione tehnologije. Ovakav finansijski model može obezbijediti održivost ove ustanove, ali ipak donosioci političkih odluka treba da preispitaju da li se konkurentnost Policijske akademije može obezbijediti njenom monopolskom pozicijom (na primjer za izdavanje licenci za radnike obezbjeđenja) i javnim sufinansiranjem. Policijska akademija ostavlja utisak civilne ustanove kadre da djelotvorno kombinuje normativne aspekte policijske obuke sa tradicionalnijim vještinama, poput upotrebe sile. Nema neposredne hijerarhijske veze niti ovlašćenja za obezbjeđenje koordinacije i saradnje Uprave policije i Policijske akademije. Ovo katkad izaziva ozbiljne probleme u planiranju ili izvođenju programa policijskog obrazovanja i obuke. Trenutno se neformalnim mrežama problemi prevazilaze, jer je sadašnji direktor Policijske akademije bio pomoćnik direktora policije i šef uniformisane policije, ali bi ovi problemi bili lakše i brže, na sistemski način, rješavani ako bi Uprava policije ojačala kapacitete za bavljenje pitanjima obrazovanja i obuke.

Ukratko, glavni napredak tokom perioda 2006.-2011. bila je transformacija Policijske akademije u punopravnu ustanovu za pružanje osnovne profesionalne policijske obuke. Njen kapacitet priznat je učlanjenjem u Udruženje evropskih policijskih koledža (AEPC) 2009. godine i osnažen partnerstvom sa Pravnim fakultetom Univerziteta Crne Gore, koji njenim svršenim polaznicima dozvoljava da na njemu nastave školovanje i diplomiraju kriminologiju. Iako se akademija može dičiti odličnim prostorom za nastavu, smještaj i obuku, njen nastavni kadar ne pokriva u potpunosti potrebe Uprave policije za različitom obukom. Naime, na akademiji nema dovoljno nastavnog kadra koji je upoznat sa načelima podučavanja odraslih, profesionalnim policijskim iskustvom i znanjem stranih jezika.

Glavne prepreke u ostvarivanju punog potencijala rada akademije, ogledaju se u odsustvu koherentne politike upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije. To policajcima efektivno ometa razvoj karijere i spriječava identifikovanje tačnih potreba za specijalističkom, naprednom i rukovodilačkom obukom. Potrebno je primijetiti da je održivost Policijske akademije upitna, imajući u vidu smanjenu potrebu za svršenim polaznicima osnovne policijske obuke.

21 Vladina Uprava za Kadrove organizuje obuku za opšte kvalifikacije državnih službenika, poput uvoda u sistem javne uprave ili antikorupcijskih mjera. Na primjer, OEBS-ov Centar za obuku policije je od marta 2003. godine organizovao mnogobrojne kurseve za različita odjeljenja policije na više od 20 različitih tema povezanih sa policijom i približno 3500 policajaca prošli je ove kurseve do 2010. godine. OEBS-ov Centar za obuku policije nalazi se u krugu Policijske akademije u Danilovgradu, sa kojom od 2008. dijeli troškove zajedničkih aktivnosti. Uprava policije plaća put i smještaj policajaca na obuci u OEBS-ovom Centru za obuku policije.

22 Premda je programe osnovne obuke za policajce i za zatvorske čuvarke licenciralo Ministarstvo prosvjete i sporta.

23 Ali je uključena u izradu godišnjih planove specijalističke obuke i odobrava ih.

Slika 2: Reforma policijske obuke i obrazovanja u Crnoj Gori²⁴



1.5 Kapacitet

Policijska akademija zapošljava 16 instruktora i predavača, a svi su završili OEBS-ov kurs za držanje nastave. Četiri predavača završila su OEBS-ov kurs za obučavanje instruktora, kao i OEBS-ov kurs za ocjenjivanje obuke. Svi predavači završili su i OEBS-ovu obuku za izradu nastavnih planova i programa. Najveća zabrinutost i problem u vezi instruktora je da svega polovina njih ima radno iskustvo u policiji ili na terenu. Iako je veliki fond časova određen za praktičnu ili situacionu obuku, ovo znači da dobrom delu predavača nedostaje profesionalnog iskustva da bi djelovali kao uzor.

Policijska akademija je, međutim, poslednjih godina dosta uložila u razvoj nastavnog osoblja. U saradnji sa međunarodnim organizacijama, za njih su organizovani posebni kursevi na Policijskoj akademiji, a dio je pohađao obuku u inostranstvu. Akademija je takođe finansijski podržala predavače i instruktore u pohađanju različitih nivoa poslediplomskih studija.

Pod nadzorom OEBS-ovog Centra za obuku policije, Akademija je uspješno organizovala kurseve za obučavanje instruktora za policajce, carinike i pripadnike kazneno-popravnog sistema. Ovaj kurs

²⁴ Dijagram je u februaru 2006. godine izrađen u Jedinici za obrazovanje i razvoj policije, Odjeljenje za sprovođenje zakona, Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, a korišćen je u: Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, S. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 125.

završilo je 45 policajaca koji su obučeni da budu instruktori i koji samostalno mogu sprovesti obuku kolega u službi, ali samo njih pet rade kao instruktori na terenu.²⁵ U nekim organizacionim jedinicama ne postoje obučeni instruktori za držanje obuke i samim tim je nizak kapacitet jedinice za održavanje interne obuke. Graničnoj, kriminalističkoj i uniformisanoj policiji potrebni su instruktori da sprovede njihovu vlastitu obuku u službi i specijalističku obuku. Ima međutim i organizacionih jedinica koje su izgradile održiv model imenovanjem instruktora za terensku obuku, obučavajući ih za instruktore, šaljući ih na relevantnu specijalističku obuku i koristeći ih potom za obuku kolega i novopridošlih službenika. Ovakav pristup mogao bi se koristiti u celoj službi. Policijska akademija treba da obezbijedi prostor za međusobnu razmjenu iskustava, redovno osvježavanje znanja i profesionalni razvoj aktivnih terenskih instruktora. Ovaj bi pristup takođe služio unapređenju održivosti obuke koju drže međunarodni stručnjaci koji posjećuju Crnu Goru.

Jasno je da Policijska akademija nije u mogućnosti da odgovori na sve potrebe za obukom. Razlog ovome je ograničena ekspertiza u nekim oblastima. To se dopunjava i potpomaže angažovanjem spoljašnjih predavača i kroz međunarodu i regionalnu saradnju. Policijska akademija je od nastanka imala snažnu podršku međunarodne zajednice, posebno OEBS-a, ICITAP-a, Švedskog nacionalnog policijskog odbora i Evropske unije. Profitirala je od blizine međunarodnim reformatorima i zadržala je otvoren duh za međunarodnu podršku. Kao centar reforme policije, Akademija je obezbjedila mogućnost održavanja brojnih specijalističkih obuka koje su imale za cilj širenje vrijednosti reforme do najdaljih tačaka rada policije u Crnoj Gori. Ograničeno znanje stranih jezika otežava, međutim, učestvovanje osoblja u međunarodnim programima obuke.

1.6 Kursevi koje izvodi Policijska akademija

Do oktobra 2010. godine, **osnovna policijska obuka** trajala je 18 mjeseci, a od tada je produžena na dvije godine. Sastoji se od jednogodišnje teorijske i praktične obuke na Policijskoj akademiji, četvoromjesečnog terenskog stažiranja u područnim jedinicama policije i tromjesečne dodatne teorijske i praktične obuke (uključujući simulacije) na Akademiji. Pitomci koji uspješno završe dvogodišnju osnovnu obuku imaju pravo da nastave studije na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore i tako diplomiraju kriminologiju. Uбудuće, ukoliko se nastavi sa osnovnom policijskom obukom, kampanje privlačenja kandidata za nju treba da budu ciljane i skrojene da privuku više žena i pripadnika različitih etničkih grupa i time poboljšaju raznolikost studenata i sastava policijske službe.

Tabela 2: Pregled svršenih polaznika osnovne policijske obuke od 2006.

Generacija	Prva generacija 2006-2008	Druga generacija 2007-2009	Treća generacija 2008-2010
Broj upisanih studenata	47	26	36
Broj svršenih polaznika	40 (svi zaposleni u Upravi policije)	26	33

Uprava policije jasno je stavila do znanja da ne može apsorbovati sve polaznike koji završe Policijsku akademiju, zbog viška kadrova koje je naslijedila iz vremena masovnog zapošljavanja u policiju tokom poslednje decenije prošloga vijeka²⁶. Ovaj problem zaoštren je i politikom smanjenja broja zaposlenih i smanjenjem budžeta čime je efektivno zamrznuto zapošljavanje u policiji. Iz ovog razloga Policijska akademija 2011. godine nije upisivala nove polaznike, ali je izvodila osnovnu obuku za carinike i zatvorske službenike. Mora se reći da ovakva dešavanja nisu dobar predznak za organizaciju koja se nada da će privući kandidate visokog kvaliteta. Diskontinuitet u obuci na Policijskoj akademiji nije najsrećniji, a intervjuisani poslanici, novinari i predstavnici NVO-a ukazali su da su svršeni polaznici nove osnovne

²⁵ Izvještaj sa LFA radionice: Razvoj crnogorske policijske službe sa aspekta obrazovanja i obuke, Policijska akademija, 6-9. april 2010.

²⁶ Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 25.

policijske obuke usklađene sa modernim demokratskim načelima policijskog rada najbolji predstavnici vizije reforme policije u praksi. Kao što je primjećeno u OEBS-ovom istraživanju policijskog mnjenja, „čitav razlog postojanja Akademije ugrožen je ukoliko policija ne odabere uspješne kandidate. Postojalo je viđenje među nekim članovima osoblja (bivšim policajcima) da bi za Akademiju bilo bolje da je smještena u nadležnost Uprave policije. Civilni članovi osoblja, uživajući u svojoj akademskoj autonomiji, energično se ne slažu sa ovim.“²⁷

U saradnji sa Centrom OEBS-a za obuku policije, Policijska akademija nastavlja sa organizovanjem petomjesečnog **dodatnog kursa** za granične policajce bez policijskog obrazovanja. Pokazalo se teškim da kadar bez tog obrazovanja bude doveden do potrebnog nivoa stručnog znanja²⁸. Dio osoblja nije bio prijemčiv za dodatnu obuku, zbog niskog početnog nivoa obrazovanja ili zbog blizine penzije. Kursevi pak nijesu uvijek bili prilagođeni ovoj ciljnoj grupi jer su bili zbijeni i intenzivni. Gotovo ni jedan polaznik dodatne obuke nije pao na završnom ispitu jer su instruktori imali „empatiju sa policajcima koji bi inače izgubili posao i izvor prihoda.“²⁹ Strožija politika ocjenjivanja treba da bude primjenjivana na preostalim dopunskim kursovima, a znanje i vještine prethodnih polaznika moglo bi biti ponovo ocjenjivano u sklopu postepenog smanjivanja neobrazovanog kadra. Prije toga, treba napraviti izmjene Zakona o policiji, a Akt o sistematizaciji pripremiti tako da se izričito navede minimum obrazovanja i stručne obuke³⁰ neophodan za obavljanje posla policajca. Po izradi funkcionalne analize sprovedene zarad definisanja optimalne veličine policijske službe, treba pokrenuti program sistematskog smanjenja broja zaposlenih. On treba da bude izrađen po uzoru na programe demobilizacije u nekim vojskama regiona i treba tražiti međunarodnu finansijsku pomoć za podršku tom programu. Program smanjenja broja zaposlenih treba da sadrži kako mogućnost za dopunsku obuku zarad ostajanja u službi, tako i adekvatne pakete otpremnine za one koji su voljni da dobrovoljno napuste službu, uključujući i relevantan program prekvalifikacije za civilni život.³¹

Specijalistička obuka odnosi se na obuku koju neka operativna jedinica zahtijeva da osoblju obezbijedi vještine potrebne za njihova radna mjesta. Brojna problematična pitanja u vezi sa specijalističkom obukom navedena su u izvještaju sa LFA radionice o reformi policijskog obrazovanja i obuke. Svrha pripreme Izvještaja bila je da se postave osnove za program, koji će omogućiti da policijski obrazovni sistem i ljudski resursi budu koherentni i podsticajni u jačanju profesionalizma, te da doprinesu da crnogorska policija radi u skladu sa međunarodnim standardima. Prvo uočeno pitanje je manjkav odabir učesnika. Zaposleni poslani na obuku nemaju uvijek koristi od nje, jer ista nije relevantna za posao koji obavljaju. To vodi slabom uticaju obuke, jer je polaznici ne mogu primjeniti u praksi. Ljudi kojima je potrebno dublje znanje određenih oblasti nisu uvijek ti koje odabiraju za pohađanje relevantne obuke. Policijska akademija ne dobija jasne povratne informacije kakva je vrsta obuke potrebna operativnim jedinicama za njihove zaposlene, jer potrebe za obukom početkom godine odrede policijski rukovodioci i često se u toku godine mijenjaju. Potrebe za obukom treba da odgovaraju zahtjevima radnih mjesta i planovima za razvoj karijere koje treba da pripremi Odjeljenje za upravljanje ljudskim resursima u konsultaciji sa neposredno nadređenim policijskim starješinama. Rukovodioci treba da imaju bolji sistem podrške odlučivanju koji bi im omogućavao da upare osoblje sa potrebama za obukom i sa raspoloživom obukom. Postoji potreba za jasnim procedurama komunikacije prilikom obraćanja Policijskoj akademiji u vezi sa potrebnom obukom, kako bi ona mogla da razvije odgovarajuće kurseve.

27 Rajan, B. (2010) *Izvještaj Misije OEBS-a u Crnoj Gori o percepciji policije i reformi policije u Crnoj Gori 2010*. Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori, str. 15.

28 *Izvještaj sa LFA radionice: Razvoj crnogorske policijske službe sa aspekta obrazovanja i obuke*, Policijska akademija, 6-9. april 2010.

29 Ibid. str. 6.

30 Zakon o policiji iz 2005. godine definiše samo srednju stručnu spremu, prolaženje testa fizičke spremnosti i bezbjednosnu provjeru kao uslove za zapošljavanje na radnom mjestu policajca. On ne precizira osnovnu policijsku obuku kao uslov da se postane policajac.

31 Za moguće modele, pogledati www.ddr-humansecurity.org.uk/images/DDR%20DESK%20REVIEW%20BiH.pdf.

Tabela 3: Pregled specijalističke obuke

Godina	Obuka u službi (terenska obuka)		Specijalistička obuka		Obuka za primjenu novih propisa		Ukupno	
	Broj kurseva	Broj polaznika	Broj kurseva	Broj polaznika	Broj kurseva	Broj polaznika	Broj kurseva	Broj polaznika
2007.	44	597	4	47	2	42	50	686
2008.	46	619	5	90	1	44	52	753
2009.	50	798	24	325	—	—	74	1123
Do septembra								
2010.	32	555	13	211	17	359	62	1125
UKUPNO	172	2569	46	673	20	445	238	3687

Trenutno ne postoje jasna mjerila za napredovanje u karijeri niti bilo kakva povezanost sa **obukom za rukovođenje**. Strategijom razvoja policije preporučeno je, međutim, razvoj obrazovnih kriterijuma koji bi bili povezani sa određenim nivoima unapređenja. Strategijom razvoja policije³² preporučeno je uspostavljanje novog sistema upravljanja ljudskim resursima, u kome neće biti moguće imenovanje na rukovodeću poziciju bez uspešnog završavanja obuke za rukovođenje. Pretpostavlja se da će zahtjevi za obukom za rukovođenje kao kriterijumom za napredovanje u karijeri unaprijediti trenutnu situaciju da svega mali broj viših rukovodilaca pohađa obuku koja vodi poboljšanju rukovodilačkih kapaciteta u Upravi policije. Do sada su većinom rukovodioci srednjeg nivoa pohađali različite obuke o vještinama upravljanja koji je organizovala Policijska akademija, a držali strani predavači. Rukovodstvo Akademije takođe priznaje teškoće u privlačenju viših rukovodilaca i pronalaženju odgovarajućeg okruženja za njihov profesionalni razvoj. Izrada plana i programa obuke za rukovođenje treba da odražava potrebe posla i da omogući fleksibilno izvođenje obuke u skladu sa radnim zahtjevima većine policajaca. Mentorstvo posle radnog vremena moglo bi da bude jedan od modela koji je već isproban, na primjer upoznavanje višeg policijskog rukovodstva u Švedskoj sa politikom ravnopravnosti polova.

1.7 Upravljanje finansijskim resursima

Upravljanje finansiranjem je među ključnim oblastima reforme policije, a uistinu i čitavog njenog rada u Crnoj Gori. Efikasnije korišćenje finansijskih resursa pomoglo bi efikasnost reforme i rada policije.

Manjak sredstava i niske plate često se doživljavaju kao krupan demotivišući činilac za policajce, a takođe i kao glavna prepreka za reformu policije u Crnoj Gori. Ovo, međutim, treba sagledavati u kontekstu ukupnog finansiranja Uprave policije, kao i u kontekstu sveukupno teške situacije u ovom društvu u tranziciji.

³² Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova (2011) *Strategija razvoja i funkcionisanja policije u periodu 2011-2013. godine*, str. 18.

Tabela 4: Godisnji budžet Uprave policije 2007.—2011.³³

Godina	Državni budžet (EUR)	Budžet Uprave policije (EUR)	Udio u državnom budžetu Crne Gore (%)
2007	616.860.519,15	50.344.415,94	8,16
2008	730.409.181,00	71.606.562,61	9,80
2009	1.623.684.943,65	82.580.768,50	5,81
2010	1.425.963.634,38	64.512.702,96	4,52
2011	1.170.744.127,39	64.190.201,15	5,48

Uprava policije je među najvećim budžetkim korisnicima u Crnoj Gori, na drugom mjestu iza Ministarstva obrazovanja, a daleko je najveći korisnik budžeta među organima krivično-pravnog i bezbjednog sistema.

³³ Godina 2006. pripada posmatranom periodu, ali je izostavljena jer je budžet policije tada bio dio budžeta Ministarstva unutrašnjih poslova.

Tabela 5: Presjek godišnjeg budžeta Uprave policije po glavnim kategorijama 2007.—2011.

Kategorije budžeta	2007		2008	
	€	%	€	%
Bruto lični dohoci i doprinosi	39,884,003.76	69.33126408	57,336,668.86	68.01703526
Ostala lična primanja	3,532,139.00	6.139996958	5,573,817.00	6.612077662
Davanja za socijalnu zaštitu	1,936,371.59	3.366038447	-	-
Materijalni troškovi i usluge	8,970,000.00	15.59275349	13,480,808.00	15.99194043
Redovno održavanje	540,000.00	0.93869419	650,000.00	0.771078505
Troškovi zakupa	500,000.00	0.869161287	400,000.00	0.474509849
Ostali troškovi	522,207.96	0.907765885	720,000.00	0.854117729
Kapitalni troškovi	1,600,000.00	2.781316118	6,088,218.73	7.222299381
Davanja institucijama, pojedincima nevladinom i javnom sektoru	42,000.00	0.073009548	48,000.00	0.056941182
Ukupno	57,526,722.31 €	100	84,297,512.59 €	100

2009		2010		2011	
€	%	€	%	€	%
51,569,385.19	70.12088002	49,183,284.71	76.23813986	51,684,172.82	80.51723144
6,273,300.50	8.530048402	5,703,867.50	8.841464143	2,485,711.74	3.872416187
-	-	-	-	-	-
10,390,150.76	14.12788832	7,636,772.59	11.83762614	7,653,284.63	11.92282388
650,000.00	0.883830045	437,999.99	0.678936039	322,911.96	0.503054912
310,020.00	0.421546139	291,600.00	0.452004003	385,920.00	0.601213259
300,030.00	0.407962351	-	-	-	-
4,028,104.59	5.477169015	1,259,178.17	1.951829814	1,658,200.00	2.583260327
22,560.00	0.030675701	-	-	-	-
73,543,551.04 €	100	64,512,702.96 €	100	64,190,201.15 €	100

Tokom perioda kojim se ovaj izvještaj bavi, zavisno od godine, približno 65—84% ukupnog budžeta Uprave policije izdvajano je za plate i ostale oblike ličnih primanja, dok je oko 12—18% izdvajano za plaćanje raznih održavanja i usluga. Malo je izdvajano za infrastrukturu ili kapitalna ulaganja.

Glavni dio sredstava za investicije došao je iz međunarodnih donacija, koje je pak teško predvidjeti i koje su nekonzistentan izvor prihoda. U prethodnom izvještaju OEBS-a o reformi policije u Crnoj Gori, primjećeno je da MUP (a time i policijska služba) nije imalo cjelovit pregled primljenih donacija.³⁴ Ova situacija radikalno je unaprijeđena i takav je pregled sada dostupan.

Drugi izvor vanbudžetskih prihoda Uprave policije dolazi iz privatnih donacija iz Crne Gore. Na primjer, zgrada Područne jedinice policije u Pljevljima renovirana je donacijama privatnih firmi iz tog grada. Još jedan primjer su donacije opreme i odjeće specijalnim jedinicama. Takvu praksu treba prekinuti jer može dovesti do neželjenog privatnog uticaja na rad policije.

Sadašnji je proces izrade budžeta i dalje visoko centralizovan³⁵, što se djelimično može pripisati nasljeđu državnog socijalizma, ali to znači da Preporuka 12 prethodnog izvještaja OEBS-a o reformi policije u Crnoj Gori nije ispunjena³⁶. Predlozi budžeta u Upravi policije pripremaju se na vrhu, u Sektoru za ljudske resurse, pravna pitanja, telekomunikacione i informacione sisteme, bez ikakvog prethodnog doprinosa korisnika budžeta (organizacionih jedinica), što je procedura u razvijenim policijskim službama. Njihov se doprinos traži tek kada je predlog budžeta već pripremljen, što ostavlja malo prostora za izmjene. Tada mogu biti napravljene samo male dorade i to tek posle velikog pritiska sa terena. Uprava policije trenutno nema nikakve obrasce za predloge budžeta u kojima bi organizacione jedinice mogle da navedu svoje potrebe na samom početku ciklusa planiranja.

Ovakav manjak budžetske transparentnosti, praktično bez konsultovanja krajnjih korisnika, iziskuje značajna poboljšanja. Ministarstvo finansija svake godine šalje obrasce za predlog budžeta svim organima koji se finansiraju iz budžeta. Ono takođe obezbjeđuju posebne budžetske savjetnike da pomognu oko tehničkih detalja u popunjavanju tih obrazaca. Budžetske potrebe Uprave policije vjerovatno bi efikasnije bile ispunjene kada bi Sektor za ljudske resurse, pravna pitanja, telekomunikacione i informacione sisteme slijedio isti primjer i u samoj Upravi policije i tražio doprinos organizacionih jedinica prije podnošenja predloga budžeta Ministarstvu finansija. Može se očekivati da bi pri prvim pokušajima pripreme budžeta na ovaj način neke organizacione jedinice davale „spisak želja“, prije no odgovarajući doprinos zasnovan na planiranju, ali bi ona vremenom odražavala stvarnije potrebe. Ovo bi takođe među policajcima demistifikovalo budžetski ciklus, a za policijske starješine predstavljalo bi mogućnost da rano procijene potrebe svojih jedinica. Dodatna vrijednost bila bi snaženje planerskih kapaciteta Uprave policije.

Zbog specifičnosti prirode rada policije, propisi Upravi policije omogućavaju da osjetljivu opremu nabavlja po posebnim procedurama. Ovo je normalna praksa, ali je primijećeno da se u Crnoj Gori koristi neselektivno. Najpoznatiji takav primjer jeste izgradnja nove zgrade Uprave policije u Podgorici, što ni pod kakvim okolnostima ne može da spada u posebne nabavke. Ovakva netransparentna praksa treba da bude prekinuta, a rigorozan finansijski nadzor treba da bude uspostavljen.

Finansijska transparentnost i odgovornost takođe bi bila osnažena uvođenjem nezavisne spoljne revizije, čime se ne bi samo provjeravalo da li su računi u redu, već bi njenim uvođenjem takođe bila omogućena i procjena učinka Uprave policije. Spoljna revizija bila bi usredsređena na to da li ona društvu pruža „vrijednost za novac“, ali bi takođe iznalazila gdje bi novac mogao biti ušteđen efikasnijim procedurama. Procjena učinka i finansijska revizija prilično su nov koncept u ovom dijelu Evrope. Mogu ih sprovići Državna revizorska institucija ili angažovani komercijalni revizori. Procjena učinka i finansijska revizija treba da političkim odlučiocima i javnosti obezbijede dubinski uvid. U procesima reforme policije, procjena učinka i finansijska revizija posebno su važne za nadzor budžeta velikih i skupih reformskih projekata (poput razvoja infrastrukture), gdje je vjerovatnije da se korupcija može pojaviti. Još jedna korist jeste u iznalaženju načina za racionalizaciju policijske organizacije, kao i činjenja njenog

34 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 56.

35 Kao što je OEBS ranije napomenuo: Ibid. str. 57.

36 Ibid. str. 67 i 162.

rada djelotvornijim. Transparentno urađene, ovakve bi revizije takođe mogle služiti podizanju javnog i međunarodnog povjerenja u sposobnost Crne Gore da sprovede reformu policije.

1.8 Preporuke

1. U reorganizaciji Uprave policije treba sprovesti politika veće decentralizacije operativnog odlučivanja, sa supsidijarnošću kao vodećim načelom. To će uključivati prenos ovlašćenja za pitanja koja se posebno odnose na rad policije u određenoj zajednici na policijske organe na područnom i opštinskom nivou.
2. Treba povećati delegiranje ovlašćenja za sprovođenje procesa reforme, tojest odgovornost treba da bude decentralizovanija.
3. Snažnija i aktivnija međuresorska saradnja raznih centralnih i lokalnih organa potrebna je za rješavanje lokalnih problema.
4. Potrebno je konsolidovanje specijalnih policijskih jedinica i kapaciteta, racionalizacijom resursa, a demilitarizacija i depolitizacija treba da predstavljaju vodeća načela tog procesa.
5. U mnogim svojim djelovima, Uprava policije je poprilično hijerarhijski postavljena organizacija. Ovakva organizaciona struktura treba da bude podvrgnuta funkcionalnoj analizi i treba je okrenuti ka „ravnijem“ organizacionom modelu, u kome manji broj rukovodilaca nadzire veći broj zaposlenih.
6. Postoji potreba za jačanjem kapaciteta i djelotvornog mandata Odjeljenja za upravljanje ljudskim resursima, planiranje i razvoj, u okviru Sektora za ljudske resurse, pravna pitanja, telekomunikacione i informacione sisteme. Ono treba da bude osposobljeno da razvija strategiju upravljanja ljudskim resursima i plan razvoja karijere. Ovo treba uraditi u tijesnoj saradnji sa Odjeljenjem za planiranje, razvoj i analitiku.
7. Sva slobodna radna mjesta treba popunjavati otvorenim procesom apliciranja, prije no imenovanjem i lobiranjem. Slobodna radna mjesta treba da budu javno oglašavana, a komisija koja ocjenjuje kandidate treba da bude sastavljena od visokih službenika i predstavnika Odjeljenja za upravljanje ljudskim resursima, planiranje i razvoj. Političko imenovanje na operativne pozicije treba da prestane. Od ključnog je značaja da sve procedure zapošljavanja i odabira garantuju transparentan, ravnopravan i na zaslugama zasnovan postupak.
8. Sastav Uprave policije treba da teži da odražava sastav stanovništva Crne Gore. Trenutno je nizak broj žena, pripadnika necrnogorskih etničkih grupa i stanovnika iz regiona primorja.
9. Potrebno je smanjenje i racionalizovanje broja zaposlenih u Upravi policije, ali ovaj proces ne treba sprovesti bez temeljne funkcionalne procjene potreba, koja širom Uprave policije treba da bude sprovedena pod vođstvom Odjeljenja za planiranje, razvoj i analitiku. Informacije o ovom važnom procesu treba što je prije moguće distribuirati svim zaposlenima.
10. Kada na osnovu funkcionalne procjene bude donijete odluke o smanjenju broja zaposlenih, taj proces treba da bude praćen odgovarajućim socijalnim programom. Biće potrebno da djelotvorna reintegracija viška zaposlenih obuhvati ne samo finansijsku naknadu, nego i profesionalnu prekvalifikaciju, kredite za pokretanje privatne djelatnosti („start-ap“ krediti), kao i nepovratna sredstva za mala preduzeća. To će zahtijevati zajednički napor Uprave policije, Ministarstva unutrašnjih poslova i Vlade, koja treba da traže međunarodnu podršku ovom procesu.
11. Planiranje budžeta unutar Uprave policije treba da bude decentralizovano i organizacione jedinice treba da daju početni doprinos.
12. Uprava policije treba da bude operativno nezavisna od Ministarstva unutrašnjih poslova. Treba ozvaničiti direktnu vezu za koordinaciju i saradnju MUP sa Upravom policije kako bi planiranje ili izvođenje policijskog obrazovanja i obuke bilo u skladu sa strategijom za ljudske resurse. Prioriteti

za razvoj karijere policajaca treba da budu osnov za preciznu izradu potreba za specijalističkom, naprednom i upravljačkom obukom. Finansiranje Policijske akademije treba preispitati kako bi se provjerilo da li ono može biti dopunjeno pružanjem usluga privatnom sektoru (poput izdavanja dozvola za zaštitare), kao i javnim sufinansiranjem. Proces odabira trebao da bude strožiji i da obezbijedi da direktor policije bude nezavisan profesionalac.

13. Treba nastaviti sa podrškom Policijskoj akademiji kako bi se nastavnom osoblju omogućilo da se u potpunosti upozna sa načelima podučavanja odraslih, proširilo znanje o praktičnom policijskom iskustvu i kako bi mogli da koriste odgovarajuću literaturu na stranim jezicima.
14. Za izvođenje obuke u službi i specijalističke obuku treba koristiti kvalifikovane instruktore koji su završili Policijsku akademiju. Stoga rukovodstvo Uprave policije treba da prepozna i imenuje ove ljude da dijelom radnog vremena budu instruktori obuke u službi, obezbijede da ti ljudi budu slani na odgovarajuću specijalističku obuku, kao i da ih učini dostupnim za podučavanje kolega i novozaposlenih. Policijska akademija treba da obezbijedi prostor za kurseve razmjene iskustava među kolegama i za profesionalni razvoj aktivnih instruktora obuke u službi.
15. Ako se nastavi sa osnovnom policijskom obukom, kampanja za prijem polaznika za nju treba da bude usmjerena i skrojena da privuče više žena i pripadnika etničkih grupa, te da unaprijedi raznolikost sastava polaznika i policijske službe. Treba primjenjivati strožije ocjenjivanje na preostalim kursovima dopunske obuke, a znanje i vještine svršenih polaznika mogli bi ponovo biti ocijenjivani u sklopu postepenog isključenja neobrazovanog kadra.
16. Po obavljenoj funkcionalnoj analizi sprovedenoj zarad definisanja potrebne veličine policijske službe, treba pokrenuti program sistematskog smanjenja broja zaposlenih. Ono treba da bude po uzoru na programe demobilizacije u vojskama u regionu, a treba tražiti međunarodnu finansijsku pomoć za podršku ovom modelu. Program smanjenja broja zaposlenih treba da sadrži kako mogućnost za dodatnu obuku onih koji žele da ostanu u službi, tako i adekvatne pakete otpremnina za one koji su voljni da dobrovoljno odu, uključujući odgovarajuće programe prekvalifikacije za civilni život.
17. Specijalistička obuka treba da bude unaprijeđena većim učešćem Odjeljenja za ljudske resurse i neposredno nadređenih policijskih rukovodilaca u odabiru polaznika i specifikaciji potrebe za obukom, tako da ona odgovara potrebama radnog mjesta i planovima razvoja karijere. Postoji potreba za jasnim procedurama komunikacije sa Policijskom akademijom u vezi sa posebnom obukom, kako bi Akademija mogla da razvije odgovarajuće kurseve.
18. Novim sistemom upravljanja ljudskim resursima treba regulisati da imenovanje na rukovodeću poziciju ne bude moguće bez uspješno završene obuke za upravljanje. Izrada programa obuke za upravljanje treba da odražava potrebu radnog mjesta i da omogućiti fleksibilno izvođenje obuke u skladu sa zahtjevima posla većine policajaca.
19. Treba uspostaviti stalan sistem nezavisnog nadzora učinka i finansija.
20. Praksa primanja vanbudžetskih sredstava iz privatnih izvora iz Crne Gore treba da bude prekinuta, jer može voditi neželjenom uticaju privatnog interesa na rad policije.
21. Neselektivna i netransparentna primjena posebnih procedura za nabavke hitno treba da bude prekinuta i u toj oblasti je potrebno uspostaviti rigorozan finansijski nadzor.
22. Nabavku nove opreme ne treba sprovoditi na ad hoc osnovi, već kao rezultat analiza i planiranja. Transparentnost procedura nabavke treba obezbijediti javnim tenderima i nadzorom Skupštine, Državne revizorske institucije i javnosti.

2. BORBA PROTIV TEŠKOG I ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Organizovani kriminal ostavlja dubok trag na putanji društvene, privredne i političke tranzicije Crne Gore. Ovo poglavlje usredsređeno je na metode borbe protiv organizovanog i teškog kriminala. U poglavlju će takođe detaljnije biti analizirani sadašnji kapaciteti Crne Gore u suočavanju sa organizovanim kriminalom, a biće ispitane i mogućnosti za unutarresorsku, međuresorsku i međunarodnu saradnju. Preporuke za buduće strateško usmjerenje bezbjednosti Crne Gore u borbi protiv organizovanog kriminala date su u kontekstu njenih težnji za integracijom u Evropsku uniju.

2.1 Kontekstualna razmatranja o organizovanom kriminalu u Crnoj Gori

U prethodnom izvještaju OEBS-a o reformi policije¹ opisana je istorijska, politička i ekonomska pozadina fenomena postjugoslovenskog organizovanog kriminala u Crnoj Gori, kao i njegovi glavni oblici, tako da tome neće biti posvećeno mnogo prostora u ovom poglavlju. Neophodno je, ipak, naglasiti nekoliko stvari.

U prethodnom izvještaju OEBS-a² konstatovano je da je tokom prethodne i u prvoj polovini prošle decenije uporno ignorisano postojanje organizovanog kriminala i korupcije kao bezbjednosnog problema sa kojim se država suočava. Samo pominjanje izraza organizovani kriminal, od strane političke opozicije, predstavnika ondašnjih saveznih vlasti, strane i domaće štampe ili stranih zvaničnika je od strane nekih zvaničnika vladajuće koalicije bilo etiketirano kao anti-crnogorska djelatnost. Ovaj stav značajno se promjenio posle proglašenja nezavisnosti u maju 2006. godine, kada široko rasprostranjen organizovani kriminal postaje predmet brige tvoraca politike Evropske unije. Postojanje organizovanog kriminala i korupcije tada uistinu postaje ključno mjerilo napretka Crne Gore ka evropskim integracijama. Takođe je zanimljivo primjetiti da je upotreba organizovanog kriminala u govoru političke elite evoluirala od pređašnjeg ignorisanja do sadašnje povremene upotrebe izričitih ili prećutnih tvrdnji o povezanosti sa organizovanim kriminalom kao sredstva u unutrašnjim borbama za prevlast unutar vladajuće koalicije.

Nekoliko veoma poznatih slučajeva u Crnoj Gori ukazuje na razmjere ovog problema. Najpoznatiji slučaj, slučaj „Zavala“, odnosi se na tužbu Specijalnog tužilaštva za organizovani kriminal, korupciju, terorizam i ratne zločine protiv bivšeg gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika Budve, podignutu početkom 2011. godine. Dokaze je prikupila istaknuta antikorupcijska organizacija Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), koja je koristila isključivo javno dostupne podatke koje je prikupila korišćenjem novousvojenih propisa o slobodnom pristupu podacima od javnog interesa. Posle bezmalo dvije godine specijalni tužilac ih je konačno uvažio angažovavši policiju za prikupljanje dodatnih dokaza i podižući optužnicu u veoma indikativnom političkom trenutku – svega nekoliko dana pošto su dva ključna prvaka vladajuće Demokratske partije socijalista podnijeli ostavke na mjesta u Vladi. Izbor trenutka neminovno je vodio tumačenjima da je to samo dio borbe za prevlast unutar vladajuće partije. Ovaj slučaj ilustrativan je kao politički aspekt organizovanog kriminala, koji se prožima u pozadini. Pojedini zvaničnici su sa raznih strana optuživani³ za veze sa organizovanim kriminalom. Veze između organizovanog kriminala i pojedinih djelova političke klase OEBS je takođe istakao u svom prethodnom izvještaju o reformi policije u Crnoj Gori⁴.

Organizovani kriminal uočen je kao pitanje koje veoma brine javnost u Crnoj Gori. Istraživanje javnog mnjenja iz aprila 2011. godine koje je naručila Misija OEBS-a u Crnoj Gori⁵ pokazalo je da je velika većina

1 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 79—85.

2 Ibid. str. 84.

3 Morrison, Kenneth (2011) *Change, Continuity and Consolidation: Assessing Five Years of Montenegro's Independence [Promjena, kontinuitet i konsolidacija: ocjenjivanje pet godina neyavisnosti Crne Gore]*. London: London School of Economics and Political Science, LSEE Papers on South Eastern Europe, Issue 2, str. 28—29.

4 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 79—82.

5 Istraživanje koje je pod vođstvom dr Miloša Bešića sa Univerziteta Crne Gore sprovedla podgorička istraživačka organizacija Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) objavljili su OEBS i CEDEM kao *Izvještaj o stavovima građana Crne Gore o policiji i bezbjednosnim problemima* (<http://www.osce.org/montenegro/81362?download=true>).

građana (84,4%) zabrinuta⁶ organizovanim kriminalom. Iako više od polovine građana (56,5%) ima vjeru u odlučnost države da se nosi sa organizovanim kriminalom, manje od trećine (31,7%) smatra je efikasnom u tome.⁷ Kada je u pitanju uvjerenje da ima pojedinaca iz organizovanog kriminala „imunih“ od sprovođenja zakona, svega mali broj građana (15,5%) vjeruje da nema nekažnjivosti. Unutar ogromne većine (84,4%) sa suprotnim gledištem, 39,9% vjeruje da postoji nekoliko „nedodirljivih“ pojedinaca, dok 44,5% građana smatra da ih je puno. Ova uvjerenja javnosti morala bi biti razlog za ozbiljnu zabrinutost, sa kojom se vlasti moraju suočiti, jer svjedoče o širokom uvjerenju stanovnika Crne Gore da je organizovani kriminal veoma rasprostranjena pojava u njihovom društvu.

Ekonomski aspekt organizovanog kriminala u Crnoj Gori takođe mora biti istaknut. Neoliberalna privredna tranzicija kroz proces privatizacije nije nadzirana na pravi način. Porijeklo novca korišćenog za privatizaciju preduzeća i imovine u ranijem državnom ili društvenom vlasništvu nije kontrolisano, pa je tako velika količina novca stečenog kriminalom ušla u legalnu privredu, i tome je u tom procesu praktično oprana. Novi vlasnici sa bogatstvom sumnjivog porijekla nijesu se pokazali kao umješni kapitalistički preduzetnici, pa ove promjene vlasništva nad privredom zemlje nijesu vodile unaprijeđenju društva.

Još jedan aspekt crnogorskog organizovanog kriminala koji valja naglasiti jeste njegov međunarodni, a posebno regionalni karakter. On je sastavni i neodvojivi dio mozaika postjugoslovenskog organizovanog kriminala. Neke intervjuisane policijske starješine procjenjuju da je oko 80% organizovanog kriminala u Crnoj Gori ima međunarodne elemente. Dok su veze između crnogorskih mreža organizovanog kriminala sa balkanskim i zapadnoevropskim mrežama veoma dobro poznate, otkriće dubokih i razrađenih međukontinentalnih kriminalnih veza sa kokainskim kartelima u Južnoj Americi 2009. godine bilo je iznenađenje za većinu posmatrača.⁸ Još jedan povezan element koji treba pomenuti jesu uporne optužbe nekih opozicionih političara i medija da je Crna Gora utočište za bjegunce iz ostalih balkanskih zemalja. Iako je Crna Gora tokom prethodne decenije stekla loš glas kao utočište nekih odbjeglih italijanskih mafijaša, razmjere tog problema danas ne mogu nesumnjivo biti potvrđene⁹.

Šest oblasti organizovanih kriminalnih djelatnosti identifikovane su 2010. godine kao najčešće u *Akcionsom planu za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period od 2010.-2012. godine* koji je izradilo Ministarstvo unutrašnjih poslova: (1) opojne droge, (2) ilegalne migracije i trgovina ljudima, (3) krijumčarenje motornih vozila, (4) pranje novca, (5) visokotehnološki (kompjuterski) kriminal i (6) krijumčarenje akcizne robe¹⁰.

U prethodnom izvještaju OEBS-a o reformi policije¹¹ navedeno je da će rješavanje poznatih ubistava biti lakmus-papir za kapacitete krivično-pravnog sistema Crne Gore za suočavanje sa teškim i organizovanim kriminalom i da će to biti od presudne važnosti za ponovno pridobijanje povjerenja i podrške javnosti. Dva od tridesetak takvih ubistava posebno su naglašena u tom kontekstu: atentati na istaknutog novinara g. Duška Jovanovića, glavnog i odgovornog urednika opozicionog dnevnog lista *Dan* 2004. godine i na visokog policijskog inspektora g. Slavoljuba Šćekića, načelnika Odjeljenja za suzbijanje opšteg kriminaliteta 2005. godine. Nijedan od dva slučaja nije dobio zadovoljavajući sudski epilog. Uspjeh i kredibilitet Crne Gore u borbi protiv organizovanog kriminala naposljetku će biti ocjenjivani brojem presuda u slučajevima „visokog profila“. U vezi sa tim, Evropska komisija ocijenila je: „Sudstvo još uvijek

6 Od toga, 39,6% građana vjeruje da je organizovani kriminal veoma veliki problem, povrh 45,9% građana koji ga smatraju problemom.

7 Zanimljivo je da je ovo mnogo gori od opšteg povjerenja u efikasnost policije koje iznosi 64,1%, a još gore od 68,2% crnogorskih građana koji maju povjerenja u policiju kao ustanovu.

8 Takve veze ozloglašene Šarićeve organizovane kriminalne grupe postale su javno poznate posle međunarodne policijske operacije pod nazivom „Balkanski ratnik“, a koju su zajednički sprovele američka Agencija za suzbijanje narkotika (DEA), urugvajaska policija i srbijanska obavještajna služba (Bezbjedonosno-informativna agencija – BIA). Bezmalobolno dvije tone kokaina namjenjenog evropskom tržištu zaplijenjeno je nedaleko od obale Urugvaja. Vođa grupe Darko Šarić i dalje je u bjekstvu, dok je značajan broj njenih članova, uključujući i njegovog brata Duška Šarića, uhapšeno u nekoliko zemalja.

9 Potvrđeni poznati slučajevi iz Srbije uključuju optuženog za ratne zločine (bivši šef policije u Srbiji) koji je uhapšen posle nekoliko godina skrivanja se pod lažnim identitetom na primorju Crne Gore, kao i sportski menadžer iz Beograda (bivši predsjednik Fudbalskog saveza Srbije), koji je živjeo manje-više otvoreno u Crnoj Gori dok je u Srbiji protiv njega bila na snazi optužnica zbog korupcije.

10 Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave (29. jul 2010. godine). *Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014. godine*, str. 42—47.

11 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 84.

treba da pokaže svoju nezavisnost, odgovornost i efikasnost u praksi, naročito donoseći osuđujuće presude, uključujući pravosnažne presude u vezi sa slučajevima korupcije i organizovanog kriminala na svim nivoima.”¹²

2.2 Zakonodavni okvir za borbu protiv teškog i organizovanog kriminala

Krivični zakonik i *Zakonik o krivičnom postupku*, sa izmjenama i dopunama iz 2009. godine, predstavljaju dva najvažnija pravna sredstva u borbi Crne Gore protiv organizovanog kriminala. Uz ova dva zakonika, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave pripremlilo je 2010. godine *Strategiju za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014. godine*, sa pratećim *Akcionim planom za implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2012. godine*. Crna Gora je takođe, od proglašenja nezavisnosti 2006. godine, ratifikovala osam konvencija i protokola Savjeta Evrope koji se odnose na borbu protiv kriminala.¹³

Nova ovlašćenja uvedena izmjenama i dopunama **Krivičnog zakonika** za cilj imaju odgovor na sve veću sofisticiranost kriminalnih aktivnosti kroz definisanje i kriminalizaciju novih oblika kriminala, posebno onih koji se odnose na zloupotrebu novih tehnologija u kriminalne svrhe.

Kriminalna organizacija zakonom je definisana¹⁴ u članu 401(a)6 Krivičnog zakonika:

Kriminalnom organizacijom smatra se organizacija koju čine tri ili više lica čiji je cilj vršenje krivičnih djela za koja se po zakonu može izreći kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna, radi sticanja nezakonite dobiti ili moći, ukoliko su ispunjena najmanje tri od sljedećih uslova:

1. *da je svaki član kriminalne organizacije imao unaprijed određeni ili očigledno odredivi zadatak ili ulogu;*
2. *da je djelovanje kriminalne organizacije planirano na duže vrijeme ili za neograničeni vremenski period;*
3. *da se djelovanje kriminalne organizacije zasniva na primjeni određenih pravila unutrašnje kontrole i discipline članova;*
4. *da se djelovanje kriminalne organizacije planira i sprovodi u međunarodnim razmjerama;*
5. *da se u djelovanju kriminalne organizacije primjenjuje nasilje ili zastrašivanje ili da postoji spremnost za njihovu primjenu;*
6. *da se u djelovanju kriminalne organizacije koriste privredne ili poslovne strukture*
7. *da se u djelovanju kriminalne organizacije koristi pranje novca ili nezakonito stečene dobiti; ili*
8. *da postoji uticaj kriminalne organizacije ili njenog dijela na političku vlast, sredstva javnog informisanja, zakonodavnu, izvršnu ili sudsku vlast ili na druge važne društvene ili ekonomske činioce.*

Organizovani kriminal takođe je definisan članom 22 Zakonika o krivičnom postupku

12 Evropska komisija. *Izveštaj o napretku Crne Gore 2011*, str.12.

13 Ovih osam ratifikovano je povrh devet konvencija i protokola Savjeta Evrope nasljeđenih od Savezne Republike Jugoslavije, odnosno državne zajednice Srbija i Crna Gora. Crna Gora takođe je i potpisnica 11 konvencija i protokola Ujedinjenih nacija koje se odnose na borbu protiv kriminala.

14 Ova definicija organizovanog kriminala zasniva se na međunarodno priznatoj definiciji iz člana 2 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (Konvencija iz Palerma): „Organizovana kriminalna grupa označava strukturiranu grupu od tri ili više lica, koja postoji u izvjesnom vremenskom periodu i koja djeluje sporazumno u cilju činjenja jednog ili više teških krivičnih djela ili krivičnih djela utvrđenih u skladu sa ovom Konvencijom, a radi zadobijanja, posredno ili neposredno, finansijske ili druge materijalne koristi“. U istom dokumentu, „teški kriminal označava radnju koja predstavlja krivično djelo kažnjivo maksimalnom kaznom lišenja slobode u trajanju od najmanje četiri godine ili nekom težom kaznom“. Crnogorska definicija organizovanog kriminala takodje je u skladu i sa Okvirnom odlukom Evropske komisije o organizovanom kriminalu 2008/841/JHA.

Novine u **Zakoniku o krivičnom postupku** donele su radikalna nova ovlašćenja koja takođe mogu biti korisna u borbi protiv organizovanog kriminala. Evropska komisija je u svojoj godišnjoj ocjeni napretka Crne Gore na putu ka Evropskoj uniji za 2011. godinu rezimirala da se izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku „uspostavlja model istrage koju vodi tužilac, proširena je upotreba posebnih istražnih mjera, uveden je teret obrnutog dokazivanja za imovinu sumnjivog porijekla i prošireno oduzimanje imovine stečene kriminalom.“¹⁵

Glavna proceduralna novina jeste uvođenje tužilačka istraga, koja u potpunosti mijenja prirodu krivičnog gonjenja. Ona je uvedena u avgustu 2010. godine radi istrage u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, dok se njeno uvođenje za sve druge vrste istraga odloženo za avgust 2011. godine. Ovim novinama suvišna je postala pozicija istražnih sudija, koji su ranije bili zaduženi za vođenje istrage. Kvalitativna razlika je u tome što sada tužilaštvo gradi slučaj, dok je ranije slučaj bio u rukama istražnih sudija. Sudstvo, međutim, zadržava ulogu u procesu krivičnih istraga i to preko novoosnovane pozicije sudija za istrage, čiji zadatak je davanje ili uskraćivanje dozvole za primjenu mjera koje se odnose na ljudska prava – određivanja pritvora¹⁶, pretres prostorija ili primjenu posebnih istražnih mjera (poput tajnog nadzora)¹⁷.

Još jedan pravni instrument uveden u Zakonik o krivičnom postupku definiše jeste sporazum o priznanju krivice. Tužioci sada mogu „pregovarati“ sa osumnjičenima o smanjenju kazne u zamjenu za priznanje krivice. Ovom pravnom novinom štede se vrijeme i drugi resursi za istragu i suđenje, što u mnogim predmetima može biti poprilično složeno i skupo. Ova odredba primjenjuju se od maja 2010. godine.

Proširena primjena posebnih istražnih mjera pruža više mogućnosti tužilaštvu i policiji u prikupljanju dokaza u istragama organizovanog kriminala. Ove mjere zakonski su definisane kao tajno praćenje i tehničko snimanje (npr. audiovizuelno) lica i predmeta. Posebne istražne mjere se primjenjuju na osnovu sudskog naloga na zahtjev tužioca. One su ranije bile ograničene na istrage organizovanog kriminala i krivičnih djela čijem počiniocu prijeti zatvorska kazna od deset ili više godina. Izmjenjeni i dopunjeni Zakonik o krivičnom postupku sadrži proširen spisak krivičnih djela za koja mogu biti primjenjene mjere tajnog nadzora. Takođe je propisana i mogućnost korišćenja slučajnog audiovizuelnog snimka (poput snimka sa bezbjedonosnih kamera) kao dokaza na sudu, ali samo u saglasju sa drugim dokazima.

Ostale važne nadležnost uvedene izmjenjenim i dopunjenim Zakonikom o krivičnom postupku uključuju obrnuti teret dokazivanja vlasništva imovine pravno sumnjivog porijekla i prošireno oduzimanje imovine stečene kriminalom. One su u potpunosti u skladu sa preporukom 29 iz prethodnog Izvještaja OEBS-a o reformi policije: „U borbi protiv teškog i organizovanog kriminala treba zahtevati uvođenje dve osnovne novine u crnogorsko zakonodavstvo: prebacivanje tereta odgovornosti dokazivanja porekla imovine na osumnjičene i zaplijenu imovine stečene kriminalnim aktivnostima.“¹⁸

Obrnuti teret dokazivanja porijekla sumnjivo stečene imovine je zbog veoma složene prirode istrage organizovanog kriminala uveden je u zakonodavstvo mnogih liberalnih država. Ova mjera izaziva određene kontroverze u vezi sa poštovanjem ljudskih prava, ali pažljiva primjena djelotvorno cilja pojedince koji nisu u mogućnosti da dokažu zakonite izvore svojih prihoda i imovine. Na primjer, osobe bez redovnog posao koje žive u luksuznim kućama, voze skupocjene automobile i troše velike sume novca očigledne su mete sumnje i u krajnjem eventualne krivične istrage. Nemogućnost osuđenog da dokaže legalno porijeklo imovine pruža lakši osnov za oduzimanje nezakonito stečene imovine radi neposredne ili posredne nadoknade gubitaka koje organizovani kriminal nanosi društvu.

U oblasti oduzimanja imovine stečene kriminalom, izmijenjenim i dopunjenim Zakonikom o krivičnom postupku proširena je i mogućnost zaplijene nelegalno stečene imovine i sredstava od članova po-

15 Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2011. godinu*, str. 62.

16 Pritvor može trajati najviše šest mjeseci. Obično se zahtjeva na period od jednog mjeseca, a sudija za istrage svakih mjesec dana donosi odluku o produženju pritvora.

17 Sudija za istragu može izdati nalog za primjenu posebnih istražnih mjera tokom krivične istrage, dok primjenu ovih mjera u pitanjima državne bezbjednosti može odobriti samo predsjednik Vrhovnog suda. Potonje prvenstveno primjenjuje Agencija za nacionalnu bezbjednost, jedina obavještajna i kontraobavještajna služba Crne Gore.

18 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 161. Takođe je ista navedena kao Preporuka 5 u poglavlju Izvještaja pod nazivom *Borba protiv teškog i organizovanog kriminala* (Ibid. str. 94).

rodice počinioca koji sami nisu bili predmet istrage, sve dok se može dokazati da su ova sredstva zaista nezakonito stečena. Ovo je veliki izazov i može se očekivati da će u većini slučajeva tužilaštvu i njegovim policijskim istražiteljima biti veoma teško da dokažu kriminalno porijeklo imovine koja pripada porodici osuđenika.

Ozbiljna zabrinutost policajaca u vezi sa sposobnošću tužilaštva da vodi kriminalne istrage, kao i zbog nekih drugih aspekata dopunjenog Zakonika o krivičnom postupku, uočeni su u istraživanju policijskog mnjenja koje je naručila Misija OEBS-a u Crnoj Gori. Ti nalazi pojačani su tokom istraživanja za ovaj izvještaj:

U svim razgovorima sa osobljem UKP¹⁹ dominirala je briga zbog novonajavljenog zakona kojim je obećano radikalno mijenjanje prirode odnosa policije sa državnim tužilaštvom. Svi članovi UKP (i svi policajci uopšte) duboko su nezadovoljni ovim zakonom. This perception relates to aspects of criminal procedure legislation that aims to pass legal authority to the prosecutor's office for the interrogation of suspects. Ova percepcija odnosi se na one aspekte Zakona o krivičnom postupku kojim se teži prenos zakonskog ovlašćenje za ispitivanje osumnjičenih sa policije na tužilaštvo. Više je aspekata koji policiju čine nezadovoljnom. Prvo, vrijeme između hapšenja i podizanja optužnice ograničeno je na dvanaest časova. Policija tvrdi da to vrijeme nije dovoljno. Čini se da je policija naviknuta da troši više vremena na ispitivanje osumnjičenih bez pristupa pravnom zastupniku, odnosno kojima je taj pristup ograničen. Štaviše, tužilaštvo će biti glavni organ tokom istrage i policija će morati da prenosi slučajeve tužilaštvu. Prema nekispitanicima, tužilaštvo nije spremno za takvu ulogu i zakon je donešen bez dovoljno razmatranja. su se pitali hoće li tužilac stalno biti u zgradi policije. Pitali su se da li će tužilac imati odgovarajuće adekvatno znanje da sarađuju sa policijom. Neki su smatrali da bi tužilaštvo moglo samo sa distance biti uključeno i da će svi slučajevi biti tretirani kao posebni, i na taj način napredovati uz ograničeno „miješanje“. Ova percepcija se može posmatrati u smislu opšte nervoze da će autonomija policije u vođenju kriminalističke istrage biti razvodnjena prisustvom tužioca. Njegov potencijal agensa unutrašnjeg nadzora bi osumnjičenima obezbjedila zakonska prava koja bi mogla otežati sprovođenje istrage. Uglavnom, iako to nije izrečeno ni u jednom razgovoru, čini se da je tradicionalno oslanjanje na ispitivanje i priznanje ugroženo više tehničkim i proceduralnim pristupom koji iziskuje više resursa i obuke no što kriminalistička policija trenutno ima. Ispitanici su bili skeptični prema reformi i većina je bila uvjerena da je ona u najgorem slučaju neizvodljiva, a u najboljem poprilično površna.²⁰

Neke od navedenih briga, poput nivoa sposobnosti tužilaca da ispituju osumnjičene, svakako su opravdane i legitimne i potrebno je riješavati ih izradom procjena kapaciteta i mogućim organizovanjem odgovarajuće obuke. Neke druge, poput „opšte nervoze da će autonomija policije u vođenju kriminalističke istrage biti razvodnjena prisustvom tužioca“²¹ iziskivaće od policije da razumije novu strukturu kriminalističke istrage i da joj se prilagodi. Kada je riječ o ograničavanju vremena između hapšenja i privođenja osumnjičenog nadležnom tužiocu na 12 časova, to je direktno miješanje u ljudska prava osumnjičenog i stoga iziskuje od policajaca da naprosto prevaziđu svoju zabrinutost i da svoj rad i istražne tehnike prilagode višem standardu uklesanom u novi zakonski okvir.

Izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku zaista postavljaju legitimnu brigu oko određenih tehničkih pitanja kojima se treba pozabaviti, poput pitanja pritvorskih jedinica koje su sada u nadležnosti tužilaštva ili pitanje prostorija za ispitivanje osumnjičenih. Prostorije tužilaštva rijetko su time opremljene²² te je stoga potrebno koristiti postojeće policijske prostorije. Još jedno tehničko pitanje jeste da li tužioci treba stalno da budu prisutni u policijskim prostorijama. Takva tehnička pitanja, međutim, ne treba da predstavljaju problem i lako se daju riješiti sporazumom između Uprave policije i Vrhovnog državnog tužilaštva, ili tačnije između Uprave policije i Specijalnog tužilaštva za organizovani kriminal,

19 UKP je skraćenica za "Uprava kriminalističke policije", kako se ranije nazivao Sektor kriminalističke policije Uprave policije

20 Rajan, Beri (2010) *Misija OEBS-a u Crnoj Gori: Izvještaj o percepciji i reformi policije*, Podgorica: Misija OEBS u Crnoj Gori, str. 21—22.

21 Ibid. str. 22.

22 Izuzimajući posebno opremljenu sobu za ispitivanje u prostorijama Specijalnog tužilaštva za organizovani kriminal, korupciju, terorizam i ratne zločine.

korupciju, terorizam i ratne zločine. Zabrinutost za spremnost sudstva i tužilaštva takođe je iznela i Evropska unija.

2.3 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010.-2014.

Tokom 2010. godine učinjen je još jedan važan korak usvajanjem *Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010.-2014.* i pratećeg *Akcionog plana za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010.-2012.*

Dio Strategije koja analizira problem organizovanog kriminala sastoji se od šest poglavlja: (1) *Definicija organizovanog kriminala*, (2) *Analiza stanja*, (3) *Najčešći pojavnici*, (4) *Prevenција*, (5) *Saradnja između državnih organa*, i (6) *Regionalna i međunarodna saradnja*. Izvještaj sadrži pravnu definiciju organizovanog kriminala²³, kao i kratak pregled glavnih pitanja²⁴ u vezi sa organizovanim kriminalom u Crnoj Gori. Izrada studije o stanju organizovanog kriminala (mapiranje organizovanog kriminala) u Crnoj Gori i regionu (uključujući i posljedice regionalnog organizovanog kriminala na Crnu Goru) postavljeni su kao ciljevi. Prvi je ispunjen u oktobru 2011. godine, a potonji treba da bude tokom prvog polugodišta 2012. Identifikovano je šest najčešćih oblasti aktivnosti organizovanog kriminala²⁵: opojne droge, nezakonite migracije i trgovina ljudima, krijumčarenje motornih vozila, pranje novca, visokotehnološki (kompjuterski) kriminal i krijumčarenje akcizne robe. Cilj Akcionog plana jeste unaprijeđenje finansijske istrage, kapaciteta nadležnih organa (administrativnih, prostornih i tehničkih), operativno-taktičkih i kriminalističko-obavještajnih metoda; prikupljanja i analize podataka i pripreme statistike, kao i unaprijeđenje materijalnog položaja (poput plata i beneficija) policajaca koji rade na suzbijanju organizovanog kriminala. Poglavlje *Prevenција*²⁶ posvećeno je ulozi građanskog društva i medija u sprječavanju organizovanog kriminala. Ono je takođe usredsređeno na sprječavanje korupcije definisanjem detaljnih (uglavnom pedagoških) mjera za obezbjeđivanje integriteta zaposlenih u javnoj upravi (sudija, tužilaca, policajaca i svih ostalih javnih službenika). Posebno poglavlje je posvećeno i međuresornoj saradnji, prvenstveno onoj koja se odnosi na rad Zajedničkog istražnog tima.²⁷ Konačno, poglavlje o regionalnoj i međunarodnoj saradnji²⁸ posvećeno je međunarodnim obavezama i nadležnostima Crne Gore i njenom učešću u relevantnim međunarodnim organizacijama. Trima ciljevima zaključeno je ovo poglavlje: kontinuirano sprovođenje međunarodnih standarda u suzbijanju organizovanog kriminala, efikasna regionalna i međunarodna saradnja u zajedničkim istragama i unaprijeđenje neposrednih policijskih i pravosudnih kontakata u regionu i drugde u inostranstvu.

Dio Akcionog plana²⁹ koji se odnosi na organizovani kriminal ima pet poglavlja: (1) *Analiza stanja*, (2) *Najčešći pojavnici*, (3) *Prevenција*, (4) *Saradnja između državnih organa* i (5) *Regionalna i međunarodna saradnja*. Ovim dijelom Akcionog plana predviđene su 43 konkretne mjere. Njihovo sprovođenje redovno prati ugledna nevladina organizacija Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS). U Tabeli 1 dat je statistički prikaz sprovođenja mjera iz Akcionog plana iz XV Izvještaja MANS-a³⁰ (stanje 1. oktobra 2011.):

23 Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave (29. jul 2010.). *Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014. godine*, str. 39—40.

24 Ibid. str.41—42.

25 Ibid. str. 42—47.

26 Ibid. str. 47—48.

27 Ibid. str. 48.

28 Ibid. str.48—50.

29 Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave (29. jul 2010. godine). *Akcionni plan za sprovođenje strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2012.godine*, str. 20—23.

30 Ovo je dio tabele koji se odnosi na organizovani kriminal: Čalović, V., Maraš, V. i Drinčić, S. (oktobar 2011.) *XV izvještaj o realizaciji akcionog plana za sprovođenje mjera za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala*, Podgorica: MANS, str. 41—42.

Tabela 1: Dio o organizovanom kriminalu iz tabele koju je MANS objavio u XV izvještaju o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje mjera za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala

Poglavlja Akcionog plana	Mjere iz Akcionog plana						
	Realizovano		Djelimično realizovano		Nerealizovano		Ukupno
	Br.	%	Br.	%	Br.	%	Br.
Analiza situacije	0	0%	2	50%	2	50%	4
Najčešći pojavni oblici	1	5%	14	74%	4	21%	19
Sprječavanje	3	33%	3	33%	3	33%	9
Saradnja između državnih organa	0	0%	1	50%	1	50%	2
Regionalna i međunarodna saradnja	4	44%	2	22%	3	33%	9
UKUPNO	8	19%	22	51%	13	30%	43

2.4 Metodi i kapaciteti za borbu protiv teškog i organizovanog kriminala

Značaj uvođenja i razvoja novih, modernih metoda i tehnika za borbu protiv kriminala snažno je naglašen u prethodnom izvještaju OEBS-a o reformi policije u Crnoj Gori³¹. Šest oblasti koje je potrebno izdvojiti kao posebno važne su: *kriminalističko-obavještajni rad, posebne istražne mjere, prikriveno isljeđivanje, rad sa operativnim vezama, zaštita svjedoka i forenzika*.

Kriminalističko-obavještajni rad odnosi se na obavještajni ciklus, odnosno način na koji se informacije prikupljaju i nakon toga ocjenjuju, upoređuju, analiziraju i distribuiraju zarad predviđanja, sprječavanja ili praćenja kriminalnih delatnosti. U prethodnom izvještaju o reformi policije u Crnoj Gori, OEBS je ocijenio da kriminalističko-obavještajni rad praktično ne postoji. Sam takav koncept predstavljao nešto potpuno novo, a policijska sredstva bila su veoma oskudna.

OEBS je primjetio da je u prethodnim godinama „[u] okviru nekoliko međunarodnih inicijativa organizovan [...] određeni vid specijalističke obuke, ali koherentan program obuke tek treba stvoriti“³², što se dogodilo u okviru projekta saradnje sa Švedskim nacionalnim policijskim odborom, a treba da se nastavi kroz projekat sa Austrijom finansiranim iz fondova EU. Pored obuke o upotrebi tehničkih sredstava, policajcima je potrebna i obuka o metodima prikupljanja podataka, upravljanju podacima (radu sa informacijama) i njihovoj analizi.

Centralni kriminalističko-obavještajni sistem mora biti povjerljiv radi zaštite izvora i istrage, uz zaštitu prava pojedinca na privatnost. Takođe mora obezbjediti strukturu kojom će se Agenciji za zaštitu ličnih podataka biti omogućena kontroliše pristupa obavještajnim podacima. On nije kičma kriminalističke istrage, ali mora biti sredstvo kriminalističko-obavještajne jedinice za rad policije vođen obavještajnim radom u svim oblastima rada, ne samo u borbi protiv kriminala. Takođe će morati da bude i sredstvo za identifikaciju strateških izazova i trendova, kao i za izradu procjena kriminalnih prijetnji. Strateška i operativna analiza prikupljenih podataka biće takođe poprilično važna u oblastima poput saobraćajne sigurnosti ili rada policije u zajednici. Od suštinskog je značaja da sve jedinice policije koriste centralni

31 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 87.

32 Ibid. str. 88.

kriminalističko-obavještajni sistem, ali i da mu doprinose. To će iziskivati da svi policajci prođu obuku za korišćenje sistema, prema njihovim stepenima dozvoljenog pristupa. Različiti nivoi pristupa su već izrađeni i integrisani u softver koji su ispitanici tokom razgovora opisali kao jednostavan za upotrebu. Razvijene su i zaštitne mjere za zaštitu različitih nivoa osjetljivosti prikupljenih i obrađenih podataka. Svaki policajac imaće lični ključ za ulazak u sistem, svaki ulazak u sistem biće zabilježen, kao i svaka promjena podataka.

Nakon duge potrage za odgovarajućim modelom, odlučeno je da se centralni kriminalističko-obavještajni sistem Crne Gore gradi prema skandinavskom modelu. Sistem je izrađen i uspostavljen uz pomoć Švedskog nacionalnog policijskog odbora, čiji su sistem i metodologija prilagođeni crnogorskim uslovima. Pokrenuti su pilot-projekti na centralnom nivou, u sjedištu Uprave policije, kao i u dvije područne jedinice (Bar i Budva), a cijeli sistem bi trebao biti operacionalizovan u cijeloj Upravi policije tokom 2012. godine.

Kako se organizovane kriminalne aktivnosti planiraju i izvode u zatvorenim i tajnovitim grupama, klasična policijska istražna sredstva često nisu dovoljno dobra te je stoga potrebno primjeniti **posebne istražne mjere**. One obuhvataju presretanje komunikacije, protoka novca i druge robe, nadzor osumnjičenih (uz pomoć audio-vizuelne opreme i praćenjem njihovog kretanja), kao i angažovanje prikrivenih isljednika.

Policija je dobila zakonski osnov za upotrebu posebnih istražnih mjera kroz izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku 2004. godine. To je prošireno izmjenama i dopunama 2009. godine. U prethodnom izvještaju OEBS-a o reformi policije zabilježen je ozbiljan manjak tehničkih i ljudskih kapaciteta u sposobnosti Uprave policije da ih primjenjuje. Takođe je zabilježena i pretjerana zavisnost Uprave policije, u pogledu nadzornih kapaciteta, od Agencije za nacionalnu bezbjednost (ANB)³³. Tokom ovog izvještajnog perioda ti kapaciteti su međutim značajno povećani – pribavljena je oprema za nadzor i uloženo je mnogo napora u odgovarajuću obuku. Ovi kapaciteti su jednim dijelom smješteni u Odjeljenu za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, a drugim u Odsjeku za posebne provjere (oba su djelovi Sektora kriminalističke policije u Upravi policije).

Primjena posebnih istražnih mjera izaziva određenu zabrinutost u pogledu etike, zakona i ljudskih prava, što je često kontroveržno i u konsolidovanim demokratijama. Sudska praksa svjedoči da i policija i tužilaštvo veoma često pribjegavaju primjeni posebnih istražnih mjera³⁴, zanemarujući druge, klasičnije istražne metode. Ovo će iziskivati unatno strožiji režim odobravanja upotrebe posebnih istražnih mjera. U prethodnom izvještaju OEBS-a nevedeno je štaviše da Crna Gora nije imala nezavisno nadzorno tijelo za zaštitu ličnih podataka.³⁵ U međuvremenu je ovo promijenjeno osnivanjem Agencije za zaštitu ličnih podataka. Ona međutim ne sprovodi nenajavljene ad hok provjere naloga za presretanje komunikacije, niti nadzire zaštitu podataka prikupljenih primjenom posebnih istražnih mjera (distribucija, objavljivanje, kopiranje, skladištenje i uništavanje materijala prikupljenog presretanjem), te stoga tek treba uspostaviti mehanizme nadzora.

Prikriveno isljeđivanje može biti moćan metod u istrazi organizovanog kriminala i prikupljanju kredibilnih dokaza o njemu. Pripreme za osnivanje potpuno nove Jedinice za prikriveno isljeđivanje započete su 2008. godine, a formalno je osnovana krajem 2011. godine, dok je proces njene popune i dalje u toku. Proces osnivanja Jedinice za prikriveno isljeđivanje privukao je i međunarodnu podršku, posebno iz Sjedinjenih Američkih Država. Uprkos velikim očekivanjima, ovaj metod rada policije još uvijek je u Crnoj Gori poprilično nerazvijen. Veličina zemlje i broj stanovnika ometaju delotvornu upotrebu prikrivenih isljednika jer nije lako sakriti nečiji identitet. Prikriveni isljednici su stoga u ogromnom ličnom bezbjednosnim riziku, mnogo većem nego u većim društvima u kojima ova vrsta posla takođe predstavlja prilično ozbiljan rizik za policajce koji ga obavljaju. Povrh toga, prikriveni istražni rad trpi i zbog ozbiljnog manjka odgovarajuće pravne i proceduralne podrške. Vrijeme za primjenu prikrivenog

33 Ibid. str. 91.

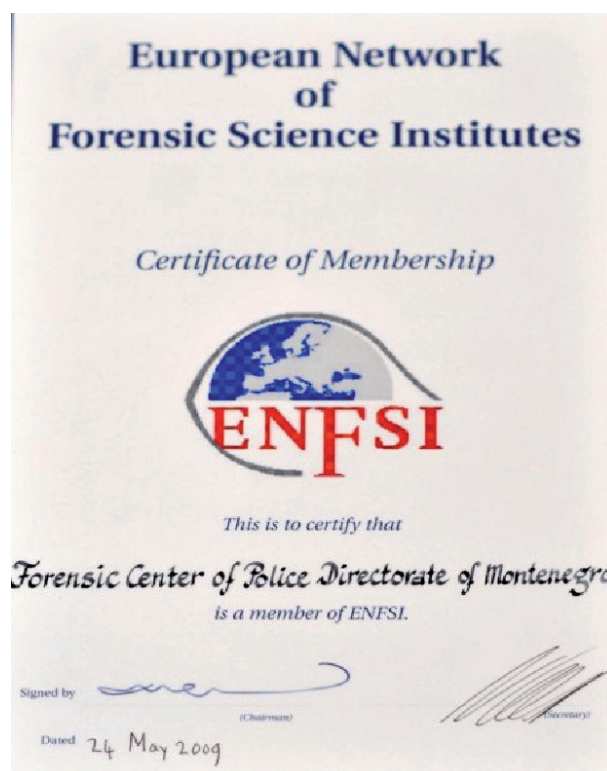
34 Ovo je posljedica prethodno objašnjenog širenja ovlašćenja za upotrebu posebnih istražnih mjera, shodno izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku iz 2009. godine. Dok su one ranije bile ograničene na istragu organizovanog kriminala i krivičnih djela za koja je počiniocu zapriječena kazna zatvora od deset i više godina, sada postoji čitav spisak krivičnih djela za koja se mogu primjenjivati posebne istražne mjere.

35 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 91.

isljeđivanja u jednoj istrazi zakonski je ograničeno na sedam mjeseci, dok u nekim drugim državama dozvoljeno vrijeme iznosi dvije godine ili je čak neograničeno. Ostali organi nisu zakonski obavezni da prikrivenim isljednicima na zahtjev Uprave policije izdaju alternativna dokumenta (lične karte, pasoše, zdravstvene knjižice, bankovne kartice...). Nema ni osnova za simuliranje pravne radnje (poput osnivanja preduzeća), niti za simuliranu prodaje robe zarad uspostavljanja kredibiliteta prikrivenog isljednika među osumnjičenim kriminalcima pripadnicima organizovane kriminalne grupe koja je pod istragom. Zakonski osnov postoji samo za kupovinu. Sektor kriminalističke policije stoga je pokrenuo nekoliko inicijativa za izmjene Zakonika o krivičnom postupku, kao i za donošenje podzakonskih akata kojima bi bile uređene procedure u ovoj novoj oblasti policijskog rada.

Rad sa operativnim vezama (doušnicima) veoma je značajno sredstvo za prikupljanje kriminalističko-obavještajnih podataka i ostalih podataka o kriminalnim djelatnostima. Sistem rada sa operativnim vezama u crnogorskoj policiji prilično je nerazvijen i retko korišćen u kriminalističkoj istrazi. Veoma je mali broj redovnih operativnih veza i policija trenutno ima veoma malo sredstava za razvijanje mreže. Ova oblast nedavno je regulisana *Uputstvom za rad sa operativnim vezama*. Policijski istražitelji, nadalje, nemaju dovoljno finansijskih sredstava za plaćanje informacija koje bi dovele do krivičnog gonjenja, dok su i ostala zakonita sredstva za nadoknadu operativnim vezama takođe ograničena. Policajci iz razvijenih službi održali su nekoliko obuka, ali ova oblast zahtjeva suštinsko zakonodavno, proceduralno i resursno unaprijeđenje.

Forenzika je ključna oblast za prikupljanje kredibilnih dokaza za građenje slučaja pred sudom. Moderan Forenzički centar u Danilovgradu, gradiću nedaleko do Podgorice iznikao je iz pređašnjeg slabo opremljenog Kriminalističko-tehničkog centra smeštenog u Podgorici. Centar je u neposrednoj nadležnosti direktora policije i jedina je ustanova u Crnoj Gori koja sprovodi sve vrste forenzičkih ispitivanja, osim medicinskog i psihijatrijskog vještačenja. Forenzički centar značajno je razvijen prethodnih godina, a brojni sagovornicu iz različitih organa i sa različitih nivoa rukovođenja izrazili su veliko zadovoljstvo kvalitetom dokaza iz Forenzičkog centra i načinom na koji je Centar unaprijedio rad policije u Crnoj Gori. Za ovaj razvoj su u velikoj mjeri zaslužne strane donacije, a OEBS koji može biti ponosan na činjenicu da je bio katalizator njihovog prikupljanja i usmjeravanja. Prije otvaranja Forenzičkog centra, sofisticiraniji tragovi morali su biti slati drugdje na forenzičke analize, u Beograd (DNK analiza), Ljubljanu (analize tragova vatre) ili Visbaden (balističke analize), što je oduzimalo mnogo vremena. Napredak u ovoj oblasti je i međunarodno priznat 2009. godine kada je Forenzički centar postao dio Evropske mreže forenzičkih instituta (ENFSI).



Ukupan broj od 42-a službenika u Forenzičkom centru podijeljeni su u 11 različitih grupa shodno stručnim poslovima koje obavljaju. Njihovi profesionalni i obrazovni profili su, po prirodi stvari, značajno drugačiji od zaposlenih u ostalim organizacionim jedinicama Uprave policije. Međutim, plate zaposlenih u Forenzičkom centru se ne razlikuju proporcionalno od plata ostalih zaposlenih u policiji, što predstavlja prijetnju za „odliv mozgova“ u privatni sektor. Forenzičkim stručnjacima je trenutno motiv za nastavak rada u Centru oprema kojom isti raspolaže kao i mogućnost stručnog usavršavanja i učenja koje nemaju nigdje drugde u Crnoj Gori. Forenzički centar sada redovno obavlja analize samo na zahtjev Uprave policije, sudstva i tužilaštva. Analize se povremeno obavljaju i na zahtjev Uprave carina čija la-

barotorija nije takmac danilovgradskoj. Troškovi posjedovanja savremenog Forenzičkog centra veoma su visoki jer uključuju kupovinu i održavanje sofisticirane naučne opreme, potrošnih hemikalija i ostalih materijala. Dok međunarodna zajednica može donirati takvu opremu, održivost Centra dugoročno može biti u pitanju imajući u vidu visoke troškove analiza i održavanje. Stoga bi bilo preporučljivo da Vlada Crne Gore razmotri transformisanje Centra u forenzički institut koji bi bio na usluzi ne samo Upravi policije nego i svim drugim organima kojima bi mogao biti potreban. Troškovi vođenja takvog instituta mogu biti kontrolisani i umanjeni ako bi isti postao otvoren i za komercijalna istraživanja kojima bi mogao biti pokriven značajan dio visokih troškova.

Pitanje koje će takođe zahtijevati pažnju, kako napomenuo i Beri Rajan³⁶, jeste baza DNK podataka koja se uspostavlja i razvija u Forenzičkom centru. U ovoj bazi se trenutno čuvaju samo uzorci DNK osuđenih za krivična djela. Pripremljen je nacrt zakona o DNK radi regulisanja ove oblasti, a iz perspektive ljudskih prava naročito je važno regulisati dva pitanja: okolnosti pod kojima se od pojedinaca mogu uzeti uzorci DNK i vremenski period u kome se mogu skladištiti.

Forenzički centar je 2011. godine započeo i elektronske forenzičke analize (računara, opreme za čuvanje elektronskih podataka, kartica za mobilne telefone...). Međutim, veoma je važno napomenuti da samo jedna osoba radi na forenzičkom vještačenju informacionih tehnologija, dok je potražnja za takvom ekspertizom poprilično velika. Stoga je preporučeno uspostavljanje posebne jedinice za elektronsku forenziku u okviru Forenzičkog centra, koja bi bila sastavljena od nekoliko stručnjaka koji bi radili na ovim poslovima. Povrh toga nužno je nastaviti razvoj i nadogradnju njihovih vještina i stručnosti, kao i obezbjediti im da uvijek budu informisani o novim programima i tehnikama koje se koriste u ovoj disciplini. To je u skladu sa sugestijama iz prethodnog izvještaja OEBS-a o reformi policije u Crnoj Gori.³⁷

Zaštita svjedoka delotvorno je sredstvo za osiguravanje presuda za organizovane kriminalne delatnosti. Zakon o zaštiti svjedoka usvojen je 2004. godine, a u međuvremenu je usvojeno i nekoliko podzakonskih akata. Značaj ove oblasti primjećen je u prethodnom izvještaju OEBS-a, ali je takođe istaknuto da „Crna Gora zbog svoje veličine, jakih društvenih mreža i ograničenih resursa zaštitu svjedoka ne može realizovati samostalno.“³⁸ Stoga je neophodno da program zaštite svjedoka sarađuju sa drugim policijskim službama, posebno susjednim (gdje policajci govore isti ili sličan jezik), kako bi svjedoci bili zaštićeni tamo gdje se lakše mogu integrisati i gdje bi njihov identitet mogao ostati zaštićen. Crna Gora je zato potpisala nekoliko sporazuma o saradnji u oblasti zaštite i podrške svjedoka i ostalih učesnika u krivičnim procesima – sa Bosnom i Hercegovinom i Srbijom 2006. godine, Bugarskom 2007. i Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom 2009. Ovim sporazumima omogućuje se relokacija širom regiona bez korišćenja komplikovanih procedura. Od osnivanja 2005. godine, Jedinica za zaštitu svjedoka bila je zadužena za nekih 80 zaštićenih svjedoka, od kojih je samo jedan bio iz Crne Gore. Jedinica broji šest službenika, angažovanih iz drugih jedinica policije – svaki ima najmanje deset godina profesionalnog iskustva u policiji i prošao je kroz dodatnu bezbjedonosnu provjeru³⁹. Sama Jedinica za zaštitu svjedoka nema nadležnost da odlučuje da li će se mjere zaštite biti primjenjene. Zahtjevi za zaštitu neke osobe dolazi od sudije, tužiloca, načelnika Sektora kriminalističke policije Uprave policije ili upravnika zatvora, a šalju se specijalnom tužiocu za organizovani kriminal, korupciju, terorizam i ratne zločine. Po odobravanju zahtjeva, specijalni tužilac dalje ga na konačno odobrenje dostavlja Komisiji za primjenu programa zaštite svjedoka, koju sačinjavaju predstavnici Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužilaštva i Jedinice za zaštitu svjedoka. Takvu proceduru treba pojednostaviti i Jedinici za zaštitu svjedoka treba dati autonomiju u odlučivanju o mjerama zaštite svjedoka, osim naravno u slučajevima promjene identiteta zaštićenog svjedoka.

36 Rajan, Beri (2010) *Misija OEBS-a u Crnoj Gori: Izvještaj o percepciji i reformi policije*, Podgorica: Misija OEBS u Crnoj Gori, str. 13—14.

37 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 88.

38 Ibid. str. 94.

39 Dodatne provjere tragično su zakazale u incidentu iz 2011. godine koji se tragično okončao kada je službenik Jedinice za zaštitu svjedoka upotrijebio pištolj u svađi sa komšijom, prvo da mu prijete, a onda da ga ubije. Žrtva, g. Aleksandar Pejović, bio je inače jedna od najpoznatijih žrtava policijske torture, koga je šest policajaca teško pretuklo 2009. godine u pritvorskoj prostoriji posle demonstracija protiv crnogorskog priznanja nezavisnosti Kosova od Srbije.

2.5 Organizacija policije i međuresorska saradnja u borbi protiv teškog i organizovanog kriminala

Organizacione jedinice Uprave policije nadležne za borbu protiv kriminala su Sektor kriminalističke policije i Forenzički centar na centralnom nivou, a teritorijalno su to Odjeljenja kriminalističke policije sa osam područnih jedinica policije. Na čelu Sektora kriminalističke policije je pomoćnik direktora policije, kao što je slučaj i sa ostala četiri sektora Uprave policije. Sektor je podijeljen na osam odjeljenja i jedinica na centralnom nivou:

1. Odsjek za suzbijanje opšteg kriminaliteta;
2. Odsjek za suzbijanje privrednog kriminaliteta;
3. Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije;
4. Odsjek za borbu protiv droge i krijumčarenja;
5. Odsjek za posebne provjere (nadležan za kriminalističko-obavještajni rad i dio posebnih istražnih mjera);
6. Jedinica za zaštitu svjedoka;
7. Jedinica za prikriveno isljeđivanje;
8. Nacionalni centralni biro Interpola (nadležan za međunarodnu operativnu policijsku saradnju u krivičnim stvarima).

Šest organizacionih jedinica Sektora kriminalističke policije neposredno je zaduženo za borbu protiv nekog oblika organizovanog kriminala, dok se ostale dvije (Odsjek za suzbijanje opšteg kriminaliteta i Odsjek za suzbijanje privrednog kriminaliteta) takođe, tokom rada, susreću sa djelatnostima organizovanog kriminala. Ova činjenica čini se pokazateljem da Uprava policije borbi protiv organizovanog kriminala daje visok prioritet, ali takođe znači da sve jedinice moraju biti dobro usklađene u toj borbi. Ova organizacija zahtjeva razvijene standardne radne procedure i jako vođstvo Sektora kriminalističke policije.

Odjeljenja kriminalističke policije u osam područnih jedinica policije (Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Nikšić, Pljevlja, Podgorica i Herceg Novi) nijesu dio Sektora kriminalističke policije, već su njihovi načelnici neposredno odgovorni načelnicima područnih jedinica policije. Predlažući put naprijed, u prethodnom izvještaju OEBS-a navedeno je da prioritarna oblast u kojoj je neophodno sprovesti veći nivo centralizacije jeste borba protiv teškog i organizovanog kriminala.⁴⁰ Stoji i dalje preporuka OEBS-a da je Crnoj Gori potreban strateški, specijalizovan, obavještajnim radom vođen i pokretljiv kapacitet. Taj kapacitet mora biti spreman da radi širom Crne Gore i da pruža podršku odjeljenjima kriminalističke policije u područnim jedinicama policije. Reforma policije u Crnoj Gori je u velikoj mjeri usaglašena sa preporukama OEBS-a, ali određeni stepen nezadovoljstva reformom zabilježen je u istraživanju Berija Rajana o percepciji policajaca:

Više ispitanika govorilo je o svom nezadovoljstvu centralizovanim pristupom borbi protiv organizovanog kriminala, tvrdeći da ih ostavlja bez dovoljno ljudstva. Objašnjeno je da su zarad borbe protiv organizovanog kriminala neophodni obučeni istražitelji na nivou područnih jedinica. Ovo mišljenje manifestovano je generalnim nezadovoljstvom načinom raspoređivanja resursa iz centra. Problem koji se javio u OEBS-ovom istraživanju 2006. godine – neefikasna raspodjela resursa, pojavio se u brojnim prilikama i u toku ovog istraživanja. To je sažeo Jedan član UKP koji se žalio da urbane lokacije sa visokim stepenom organizovanih kriminalnih djelatnosti ne dobijaju odgovarajuće resurse. To je bio poziv za strategiju decentralizovanja rada kriminalističke policije.⁴¹

40 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 94.

41 Rajan, Beri (2010) *Misija OEBS-a u Crnoj Gori: Izvještaj o percepciji i reformi policije*, Podgorica: Misija OEBS u Crnoj Gori, str. 21.

Pozivom na konsolidaciju resursa za borbu protiv organizovanog kriminala, u prethodnom izvještaju OEBS-a sugerisano je da to prvenstveno treba uraditi kroz funkcionalnu centralizaciju, a tek onda i kroz organizacionu. OEBS je jasno preporučio da istovremeno „reforma policije takođe mora uključivati prenos većih ovlašćenja pojedinačnim istražiteljima i istražnim timovima kako bi njihova fleksibilnost i efektivnost bile iskorišćene na najbolji mogući način“.⁴² Jedno bez drugoga ne daje rezultate, pa funkcionalna centralizacija može biti delotvorna ako se istovremeno pojedinačnim istražiteljima i istražnim timovima dodijeli suštinski stepen profesionalne samostalnosti.

U prethodnom izvještaju OEBS-a o reformi policije u Crnoj Gori naglašeno je da se pri razvoju novih policijskih metoda i tehnika za borbu protiv kriminala mora voditi računa da se osigura njihova podudarnost sa ostalim djelovima krivično-pravnog sistema⁴³. Izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku vođenje istraga je dodijeljeno tužiocima čime je omogućeno formiranje Zajedničkog istražnog tima 2010. godine, što je pravno formalizovano potpisivanjem sporazuma između pet nadležnih organa: Vrhovnog državnog tužilaštva, Uprave policije, Poreske uprave, Uprave carina i Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma⁴⁴. Na čelu Zajedničkog istražnog tima je specijalni tužilac za organizovani kriminal, korupciju, terorizam i ratne zločine, dok i ostali državni organi takođe mogu biti uključeni ako se pojavi potreba. Svaki od navedenih organa je delegirao je službenika za vezu zaduženog za usklađivanje djelatnosti Tima u okviru svojih nadležnosti. Članovi Tima su prije svega odgovorni specijalnom tužiocu i nije im dozvoljeno dijeljenje informacija o djelatnostima Tima sa svojim organima bez njegovog odobrenja. Zamišljen je kao elitna jedinica za borbu protiv organizovanog kriminala, ali mu je još uvijek potrebno da bude dodatno konsolidovan iznutra. Komunikacija i dijeljenje informacija između organa uključenih u Zajednički istražni tim još uvijek se dobro odvijaju na ličnom nivou, a standardne radne procedure tek treba da budu razvijene. Na planu ljudskih resursa, Tim ima veliku potrebu za istražiteljima sa ekspertizom u oblasti finansijskog kriminala. Uspostavljanje Zajedničkog istražnog tima dobilo je nepodijeljenu, ali i opreznu podršku kako u zemlji tako i iz inostranstva. Rezultate tek treba vidjeti. Kako je već navedeno u ovom poglavlju, dostignuća i napredak Crne Gore u borbi protiv organizovanog kriminala biće ocijenjena, i kod kuće i u inostranstvu, prema broju presuda za slučajeve visokog profila. Ovo ne treba da bude još jedan slučaj nečeg pravno osnovanog sa velikom lakoćom, ali u sprovođenju bude neuspjeh.

2.6 Međunarodna saradnja u borbi protiv teškog i organizovanog kriminala

Međunarodna policijska saradnja je od izuzetne važnosti za Crnu Goru, s obzirom da se procijenjuje da 80% njenog organizovanog kriminala ima neki međunarodni aspekt. Status nezavisnosti imao je veliki uticaj na međunarodnu policijsku saradnju Crne Gore. Iako je crnogorska policija djelovala prilično nezavisno i posljednjih godina zajednice sa Srbijom, novi status omogućio je Upravi policije da formalizuje svoje međunarodne djelatnosti. Svega nekoliko mjeseci po nezavisnosti 2006. godine, Crna Gora primljena je za najnoviju članicu Interpola na njegovoj godišnjoj skupštini u Rio de Žaneiru, što je Upravi policije omogućilo da uspostavi sopstveni Nacionalni centralni biro Interpola. Crna Gora je ušla u veliki broj međunarodnih aranžmana i potpisala je i ratifikovala veliki broj međunarodnih konvencija i protokola u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, pored onih naslijeđenih iz zajednice sa Srbijom. Posebno je pomena vrijedno da je Crna Gora pristupila Konvenciji o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi (Bečka konvencija) kojom se uređuje policijska saradnja među zemljama zapadnog Balkana. Nekoliko zemalja ima u Crnoj Gori svoje policijske atašee ili ostale izaslanike za pitanja sprovođenja zakona, dok je Crna Gora poslala policijskog atašea u SECI centar u Bukureštu.

Borba protiv organizovanog kriminala je pitanje od najveće važnosti u kontekstu evropskih integracija Crne Gore. Evropska unija prepoznala je organizovani kriminal kao jedan od pet prioriteta u svojoj prvoj strategiji bezbjednosti⁴⁵. EU takođe prepoznaje organizovani kriminal kao jednu od ključnih prepreka za

42 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 95.

43 Ibid. str. 89.

44 Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma je crnogorska Finansijska obavještajna jedinica (FIU).

45 Evropska komisija, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy [Sigurna Evropa u boljem svijetu: Evropska strategija bezbjednosti]*, str. 4. (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>)

punopravno članstvo Crne Gore. U zaključku Poglavlja 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost) u izvještaju Evropske komisije o napretku⁴⁶ Crne Gore navodi se sledeće:

Postignut je dalji napredak u jačanju zakonskog i institucionalnog okvira u oblasti pravde, slobode i bezbjednosti. [...] Dobar napredak je postignut u jačanju pravosudne saradnje, posebno u krivičnim stvarima. [...] Napredak je ostvaren u rješavanju izazova u borbi protiv organizovanog kriminala, a naročito kroz tješnju međunarodnu i regionalnu saradnju. Zabilježen je blagi porast u broju istraga i lišenja slobode, posebno u oblasti trgovine drogom. U borbu protiv trgovine drogom je potrebno uložiti dodatne napore. Takođe je neophodno unaprijediti rad policije vođene obavještajnim podacima i međuresorsku saradnju. Finansijske istrage u dva veća predmeta rezultirala su privremenim oduzimanjem znatne imovinske koristi. Ipak, ukupan broj finansijskih istraga i oduzimanja imovine stečene kriminalom i dalje je nizak. Potrebno je jačati mehanizme istraga i procesuiranja, naročito u oblastima trgovine ljudima i pranja novca.

Kada otpočinu pregovori o pristupanju EU, prva poglavlja koja će biti otvorena za pregovaranje biće Poglavlje 23 (Pravosuđe i fundamentalna prava) i Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost), kako bi se što duže mogao pratiti napredak u ovim oblastima prije punopravnog članstva Crne Gore u EU. Crna Gora je prva zemlje kandidat za članstvo u EU u čijim će u pristupnim pregovorima prvo ova dva poglavlja biti otvorena.

2.7 Preporuke

1. Borba protiv organizovanog kriminala mora postati primarna oblast u kojoj će biti demonstrirana depolitizacija policije. Nekažnjivost vodećih političkih figura ne može biti tolerisana.
2. Zbog prirode organizovanog kriminala u jugoistočnoj Evropi, borba protiv crnogorskog organizovanog kriminala ne može se voditi samo u Crnoj Gori niti je ona može voditi sama, pa stoga treba unaprijediti nivo regionalne policijske saradnje – prvenstveno kroz punu primjenu mehanizama definisanih u Konvenciji o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi (Bečkoj konvenciji), kao i kroz odgovarajuće propise i dodjelu resursa nedavno osnovanom ILECU.
3. Sve napore treba uložiti u povećanu saradnju sa Evropolom. Potpisivanje Operativnog sporazuma sa Evropolom iziskivaće usvajanje podzakonskih akata za zaštitu ličnih podataka kojima rukuje policija. Nakon potpisivanja, Crna Gora mora delegirati svog oficira za vezu u sjedište Evropola. Policijske atašee takođe treba poslati i u ključne partnerske zemlje.
4. Povodom nedavnog osnivanja Odsjeka za međunarodnu policijsku saradnju (koji je istovremeno crnogorska ILECU) biće neophodno potpuno je uspostaviti i obezbjediti joj odgovarajuće resurse (što uključuje i zaštićene prostorije sa ograničenom dozvolom ulaska), kao i standardne radne procedure za međunarodnu saradnju unutar Uprave policije.
5. Davanje prioriteta borbi protiv teškog i organizovanog kriminala treba da bude praćeno odgovarajućom raspodjelom resursa svim angažovanim organima i njihovim specijalizovanim jedinicama i odjeljenjima. Operativna saradnja između organa uključenih u borbu protiv organizovanog kriminala (prvenstveno u okviru novoosnovanog Zajedničkog istražnog tima) ostaje imperativ. Ona treba da bude redovna, regulisana i obavezujuća. Policijskim istražiteljima angažovanim u Zajedničkom istražnom timu treba da bude data odgovarajuća autonomija, uz zadržavanje dvostrukog lanca izvještavanja i ka specijalnom tužiocu i ka direktoru policije.
6. Uprava policije treba da razvije sistem redovnog analiziranja prijetnji od teškog i organizovanog kriminala na strateškom nivou. Takvo analiziranje treba da bude uključeno u redovno ažurirano mapiranje kriminalnih aktivnosti i prijetnji. Treba da sadrže identifikovanje ključnih osoba i grupa, kao i povezanih pojedinaca i preduzeća. Djelatnosti protiv organizovanog kriminala treba da budu vođene ovim analizama.

⁴⁶ Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2011. godinu*, str. 62—65.

7. Policijski kapaciteti za borbu protiv teškog i organizovanog kriminala treba da budu konsolidovani i centralizovani u adekvatno popunjen i opremljen, strateški, specijalizovani, kriminalističko-obavještajnim radom vođen i veoma mobilan odsjek sposoban da pokriva sve oblasti teškog i ozbiljnog kriminala. Ovaj odsjek mora u potpunosti sarađivati sa Zajedničkim istražnim timom.
8. Uparedo sa centralizacijom kapaciteta za borbu protiv teškog i organizovanog kriminala, više elastičnosti i moći odlučivanja treba delegirati pojedinačnim istražiteljima i istražnim timovima
9. Nedavne velike zakonodavne novine u oblasti borbe protiv teškog i organizovanog kriminala, prebacivanje tereta dokazivanja na osumnjičene u predmetima sa otkrivanjem porijekla imovine i njenog oduzimanja, treba da budu praćene povećanjem kapaciteta i djelatnosti u oblasti finansijske istrage. Veći broj odgovarajuće obučeni i opremljeni istražitelja treba da bude raspoređen na ove zadatke. Uprava policije treba da bude na odgovarajući način opremljena za primjenu računarske forenzike.
10. Nedavno uspostavljanje centralnog kriminalističko-obavještajnog sistema od ključnog je značaja za uspjeh u borbi protiv svih vidova kriminala. Ne samo Sektor kriminalističke policije, već sve operativne komponente policije, moraju biti korisnici sistema, ali i unosioци podataka u njega. Sistem treba da ima različite nivoe pristupa za korisnike i unosioce podataka. Svi policajci, treba da prođu obuku u oblasti kriminalističko-obavještajnog rada za svoje nivoe.
11. Rad prikriivenih isljednika mora biti priznat u relevantnom policijskom zakonodavstvu i u Aktu o sistematizaciji i organizaciji Uprave policije, i stavljen u funkciju što je prije moguće.
12. Sistem za rad sa operativnim vezama (doušnicima) treba da bude stavljen u funkciju što je prije moguće.
13. Sistem zaštite svjedoka treba da bude unaprijeđen kako bi postao oblast u kojoj se demonstrira regionalna policijska saradnja.
14. Primjena posebnih istražnih mjera i tehnika mora da bude unaprijeđena odgovarajućim zakonodavstvom, opremom, obukom, i mehanizmima nadzora. U samoj primjeni posebnih istražnih mjera i pri kriminalističko-obavještajnom radu, policija mora da poštuje zakon i najviše standarde ljudskih prava, etike i profesije.
15. Visoki troškovi vođenja sofisticiranih i dobro opremljenih forenzičkih kapaciteta u maloj zemlji iziskuje da Forenzička laboratorija postane glavni centar u ovoj oblasti u Crnoj Gori, koji bi bio otvoren i ostalim državnim organima kao i za komercijalnu upotrebu. Centar treba da proširi svoju stručnu djelatnost na oblast računarske forenzike.
16. Povećanje kapaciteta za borbu protiv teškog i organizovanog kriminala ne smije biti urađeno na uštrb borbe protiv ostalih oblika kriminala.

3. GRANIČNA POLICIJA

U prethodnom izvještaju OEBS-a o reformi policije, granična policija ocijenjena je kao oblast reforme policije u Crnoj Gori koja se najbrže i najsveobuhvatnije razvija.¹ Ova ocjena i dalje stoji. Napredak je najvidljiviji u reformi granične policije. Još preciznije, u ovom izvještaju može se konstatovati da je proces reforme granične policije prešao tačku strukturnih reformi i ušao u fazu infrastrukturne i organizacione modernizacije. U ovom poglavlju opisana su i analizirana dostignuća u oblasti granične policije, a takođe su naglašeni i određeni postojeći nedostaci koje treba riješiti.

3.1 Razlog uspjeha: granična policija kao politički prioritet

Osnovni razlog za ovaj izuzetan napredak jeste politička podrška reformi granične policije koju pružaju sve uključene strane – kako u Crnoj Gori tako i relevantni međunarodni partneri. Dva su razloga zbog kojih je reforma granične policije stekla istaknutu poziciju u reformi policije: poslužila je za afirmisanje nezavisnosti Crne Gore i predstavlja jednu od ključnih oblasti u političkim, privrednim i bezbjednosnim odnosima između Crne Gore i Evropske unije.

Bezbjednost granica je već više od decenije prioritet Vlade Crne Gore. U političkom smislu imala je izuzetan simbolički značaj jer je predstavljala kapacitet Crne Gore da se nezavisno stara o bezbjednosti svojih granica. Čak je i ime tadašnjeg novoosnovanog organa granične policije kreirano tako da simbolički naglasi državnost – Uprava za državnu granicu (kasnije preimenovana u Sektor granične policije), a nije nazvana na primjer „Uprava granične policije“. Još jedan indikator davanja prioriteta uspostavljanju granične policije jesu i značajni domaći budžetski izdaci za izgradnju i renoviranje graničnih prelaza i prateću opremu.

Evropska komisija redovno prati oblast granične bezbjednosti uopšte, a posebno dio koji se odnosi na graničnu policiju (poput migracija, azila, vizne politike, borbe protiv narkotika, trgovine ljudima i carinske saradnje), o kojima jednom godišnje izvještava u poglavlju o pravdi, slobodi i bezbjednosti (Poglavlje 24) Izvještaja o napredku Crne Gore. Napredak u ovoj oblasti značajno se odražava kroz dva događaja: Crna Gora je 2009. godine dobila bezvizni režim sa zemljama šengenske zone, a 2010. godine joj je zvanično dodijeljen status kandidata za ulazak u EU. Oba dostignuća svjedoče o napretku koji je Crna Gora postigla u oblasti bezbjednosti granica. Postignuti napredak, međutim, ne znači da Crna Gora treba da postane samozadovoljna, s obzirom da granična bezbjednost iziskuje stalna ulaganja u unaprijeđivanje ljudskih, organizacionih i tehničkih kapaciteta. U daljem tekstu ukratko su predstavljena ključna dostignuća, kao i ključni izazovi koji se odnose na usvajanje savremenih metoda rada granične policije i na izgradnju kapaciteta za integraciju u šengensku zonu.

3.2 Razvoj granične policije i postojeća organizacija

U Jugoslaviji, Crna Gora imala je 207,2 kilometara međunarodne (kopnenu i jezersku) granice sa Albanijom, sa dva slabo korišćena granična prelaza (jedan drumski i jedan željeznički); kratku jadransku obalu sa jednom međunarodnom lukom i 93 kilometra granice na otvorenom moru, kao i dva međunarodna aerodroma. Sekretarijat (sada Ministarstvo) unutrašnjih poslova tadašnje Socijalističke Republike Crne Gore imalo je dva zadatka koja su se odnosila na granicu – kontrolu putnika na pet graničnih prelaza i kontrolu stranaca koji borave u njoj. Vazdušni i morski granični prelazi uglavnom su bili prilično korišćeni tokom ljetnje turističke sezone, a mnogo manje tokom ostatka godine. Danas, Crna Gora ima 28 graničnih prelaza: 21 kopnena (19 drumskih i dva željeznička), pet luka i dva aerodroma (videti tabelu 1 ispod).

1 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 96.

2 Ovaj broj nije bio stalan u ovom periodu, već je povećavan iz godine u godinu.

Tabela 1. Rast broja graničnih prelaza u posljednje dvije decenije				
Vrsta graničnog prelaza		Crna Gora u Jugoslaviji (prije 1992.)	Crna Gora u zajednici sa Srbijom (1992-2006)	Nezavisna Crna Gora (poslije 2006.)
Kopneni	Drumski	1	13	19
	Željeznički	1	1	2
Morski		1	5	5
Vazdušni		2	2	2
Ukupno		5	21 ²	28

Odlukom Vlade Crne Gore iz 2001. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova preuzelo je nadležnost za međunarodne granice Republike (u to vrijeme sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom i Hrvatskom) od ondašnjeg Ministarstva odbrane Savezne Republike Jugoslavije. Uprava za državnu granicu (današnji Sektor granične policije u okviru Uprave policije) osnovana je 2003. godine kao odvojena nezavisna jedinica za graničnu policiju u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, zadužena za obavljanje zadataka navedenih u Tabeli 2 u daljem tekstu. Proces primopredaje dužnosti okončan je do kraja te godine. Ni savezne vlasti, ni Srbija nisu se protivile ovom procesu jer je demilitarizacija granične bezbjednosti bila prije svega preduslov za pristupanje EU i šengenskoj zoni. Isti se proces paralelno odvijao i u Srbiji.

Tabela 2. Zadaci Sektora granične policije:

- nadzor (obezbjedenje) državne granice;
- kontrola prelaska državne granice na graničnim prelazima;
- sprečavanje migracija ljudi i prometa roba preko kopnene i vodene granice van graničnih prelaza;
- sprečavanje svih oblika prekograničnog kriminala;
- sprečavanje međunarodnog terorizma;
- preduzimanje operativno policijskih radnji u cilju otkrivanja izvršilaca prekršaja i krivičnih djela iz oblasti granice i stranaca;
- izdavanje viza i sprovođenje postupka u vezi sa azilom;
- učešće u organizovanju, sprovođenju operacija traženja i spašavanja ljudi na moru i sprečavanju i otkrivanju zagađenosti mora;
- kontrola legalnosti boravka i kretanja stranih državljana;
- preduzimanje preventivnih i represivnih mjera prema strancima;
- kontrola izgradnje objekata u blizini granice;
- djelimična provjera tehničke ispravnosti vozila i kontrola i regulisanje saobraćaja na graničnim prelazima;
- pružanje potrebnih informacija u vezi zakonom propisanih uslova o prelaženju državne granice;

- saradnja i razmjena informacija sa drugim službama bezbjednosti od značaja za suzbijanje i otkrivanje svih oblika prekograničnog organizovanog kriminala.

Izvor: Uprava Policije Crne Gore, http://www.upravapolicije.com/crna-gora-uprava-policije-sektor-granicne-policije_1480_3_25.html (pristupljeno 11. avgusta 2011.)

Sektor granične policije u okviru Uprave policije Crne Gore trenutno ima 1312 zaposlenih službenika. Oni su raspoređeni u četiri odsjeka u sjedištu i osam ispostava granične policije. Odsjeci u sjedištu su:

1. Odsjek za kontrolu prelaska državne granice – nadležan za kontrolu prelaska na 28 graničnih prelaza³,
2. Odsjek za nadzor državne granice – nadležan za nadzor zelene i plave granice⁴,
3. Odsjek za strance i suzbijanje nezakonitih migracija – nadležan za kontrolu stranaca u Crnoj Gori i za borbu protiv nezakonitih migracija i
4. Odsjek za operativni rad – nadležan za procjenu rizika i kriminalistički obavještajni rad.

Sve do 2007. godine, postojale su samo dvije jedinice na tom nivou: jedna zadužena za nadzor granice i druga zadužena za kontrolu prelaska državne granice i stranaca. Za svaku pohvalu je reforma koja je rezultirala uspostavljanjem odvojenog Odsjeka za strance i kontrolu nezakonitih migracija u periodu obuhvaćenim izvještajem OEBS. Nadalje, uspostavljanje Odsjeka za operativni rad predstavlja prvi korak ka popunjavanju praznina identifikovanih u prethodnom izvještaju OEBS o reformi policije u Crnoj Gori⁵ u kome je konstatovano da Sektor granične policije nema sopstvene istražne niti kriminalističko-obavještajne kapacitete.

³ Ovo je za granicu vezana delatnost kojom se policija najduže bavi. Prije uspostavljanja odvojenih graničnih policijskih kapaciteta, granični i pogranični zadaci Ministarstva unutrašnjih poslova bili su povereni Odsjeku za granična pitanja i strance, koji je bio dio policije opšte nadležnosti. Po uspostavljanju Uprave za državnu granicu, ovaj Odsjek premješten je u nju i preimenovan u Sektor za granične poslove i strance. Današnji Odsjek za kontrolu prelaska državne granice nasljednik je ove organizacione jedinice.

⁴ „Zelena granica“ je tehnički termin za kopnenu granicu, dok „plava granica“ označava granicu na vodi. Plavu granicu na Jadranskom moru i Skadarskom jezeru kontroliše ispostava pomorske policije.

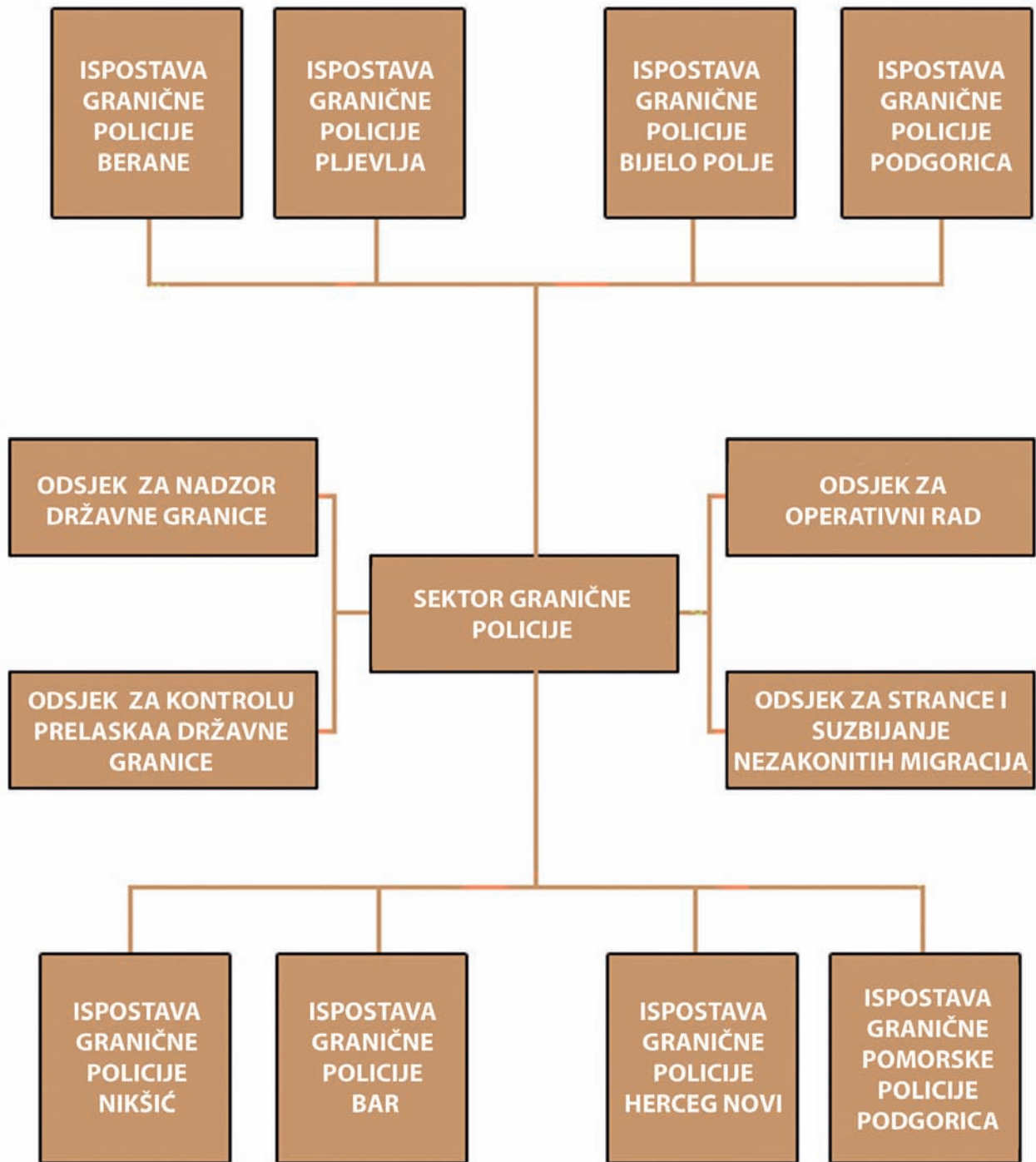
⁵ Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 99.



Karta graničnih prelaza (Izvor: Vlada Crne Gore: Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za realizaciju strategije integrisanog upravljanja granicama za 2010. godinu, i prijedlog prioriteta za 2011. godinu, Prilog)

Teritorijalno, Sektor granične policije podijeljen je u osam ispostava – sedam zaduženih za granične prelaze na svojoj teritoriji kao i za zelenu granicu (ispostave granične policije Bar, Berane, Bijelo Polje, Nikšić, Pljevlja, Podgorica i Herceg Novi) i jednu zaduženu za plavu granicu (Ispostava granične pomorske policije). Oni su dalje podijeljeni u 16 ekspozitura i 32 bezbjednosna sektora. Teritorijalno organizovanje kroz sedam ispostava zaduženih za zelenu granicu zamijenilo je raniji, prilično složen sistem od 14 stanica granične policije za zelenu granicu raspoređenih u sedam regiona. Svaki policijski region imao je posebnu stanicu za granične prelaze i drugu za nadzor. Struktura je učinjena efikasnijom 2006. godine kada je 14 stanica granične policije spojeno u sedam ispostava za zelenu granicu. Ne samo da je ovo spajanje pojednostavilo rad granične policije u organizacionom smislu, nego je omogućilo i značajno poboljšanje u smislu rada i efikasnosti graničnih policajaca. Danas su bezmalo svi obučeni kako za patroliranje zelenom granicom, tako i za rad na graničnim prelazima. Ovo je bio odličan potez u smislu fleksibilnije upotrebe ljudskih resursa granične policije. Takođe, ovo je i antikorupcijska mjera jer policajci ne znaju unaprijed koji će posao obavljati u smjeni sve do njenog početka, a time se otežavaju potencijalni dogovori sa krijumčarima.

Organizaciona šema Sektora granične policije



3.3 Kapacitet ljudskih resursa

Mnogi službenici Sektora granične policije prethodno su bili članovi militarizovane Posebne jedinice policije (PJP) koja je prije deceniju imala oko 2000 zaposlenih. Nijedan granični policajac nije direktno prešao iz redova vojnih graničara, dok je mali broj oficira nekadašnje savezne ratne mornarice stupio u Jedinicu plovne policije. Međutim, veći broj službenika PJP imao je poprilično vojno iskustvo, s obzirom da su mnogi bili profesionalni vojnici (veliki broj njih su veterani Jugoslovenskog građanskog rata iz posljednje decenije 20. vijeka). Tako je u prethodnom izvještaju OEBS o reformi policije konstatovano da 40 odsto graničnih policajaca nije prošlo osnovnu policijsku obuku.⁶ Ovakvo stanje značajno je poboljšano od tada i već do kraja 2010. godine svega sedam odsto graničnih policajaca (njih 90) nije imalo os-

6 Ibid. str. 98.

novnu policijsku obuku. Planirano je da do kraja 2011. godine svi granični policajci završe *Dopunski kurs osnovne policijske obuke za graničnu policiju*, posebno osmišljen za granične policajce koji rade bez osnovne policijske obuke. Zarad dosljednosti u primjeni pravila i politike u graničnoj policiji, potrebno je da Policijska akademija razvije osnovni program obuke za graničnu policiju za novozaposlene po okončanju osnovne policijske obuke. Kako bi granični policajci stalno bili informisani o novom zakonodavstvu i tehničkom razvoju, neophodno je razviti obaveznu „obuku osvježavanja znanja“, koja bi bila održavana jednom godišnje. Ova obuka može se održavati i na poslu, na mestima na kojima su granični policajci raspoređeni.

Osnovno kadrovsko pitanje sa kojim se Sektor granične policije suočava, pored obuke, jeste i činjenica da trećina graničnih policajaca nema stalno i sigurno zaposlenje, nego rade po ugovorima sa Upravom policije koji se obnavljaju na godišnjem nivou. Ovakvo stanje postoji zbog činjenice da crnogorska policija ima višak zaposlenih, što rađa bojazan da će ostati sa velikim viškom graničnih policajaca ako se Crna Gora i njeni susjedi istovremeno pridruže EU. Ovo izaziva veliku nestabilnost zaposlenih i strah od potencijalne samovolje starešina u Sektoru granične policije. Nestabilnost posla takođe doprinosi čestom smenjivanju službenika u graničnoj policiji, što bi ubuduće trebalo izbjegavati.⁷

U Analitičkom izvještaju Evropske komisije za 2010. godinu naglašeno je: „postojeći kadrovi su dovoljni ali je potrebno dodatno unaprijediti obuku, kao sredstvo za obezbjeđivanje dosljednosti u primjeni politike i pravila“.⁸ Dok je Uprava policije u žiži imala ulaganje u osnovnu obuku, inostrani donatori uglavnom su podršku davali za razne specijalističke kurseve obuke za granične policajce. Primjeri održane osnovne („u službi“) i specijaličke obuke za granične policajce su sljedeći: identifikovanje falsifikovanih i lažnih dokumenata, ilegalni migranti, otkrivanje narkotika, itd. Naše istraživanje ukazuje na to da je policajcima raspoređenim na graničnim prelazima potrebno više obuke u oblasti savremenih policijskih vještina, poput onih u oblasti rada policije vođenog obavještajnim radom i savremenih metoda granične policije (poput profilisanja). Zbog mogućnosti otkrivanja žrtava trgovine ljudima i rada sa njima, obavezno je da svi granični policajci prođu obuku o ljudskim pravima i borbi protiv trgovine ljudima. To je u skladu sa prioritetima utvrđenim u Stokholmskom programu, petogodišnjim strateškim okvirom EU sa smernicama za oblast pravde, slobode i bezbjednosti, kojim se predviđa bliska saradnja između granične policije i organa nadležnih za azil, zarad zaštite osoba koje imaju pravo na njih, a posebno ljudima i grupama koji se nalaze u ugroženim situacijama, poput maloljetnika bez pratnje. Činjenica da je korupcija veoma često povezana sa graničnim aktivnostima iziskuje i obuku o jačanju policijske odgovornosti.⁹ Poznavanje osnova stranih jezika kojim govore turisti takođe je od ključnog značaja. OEBS je organizovao četvoromjesečne kurseve engleskog i albanskog jezika za 20 graničnih policajaca, ali potrebno je još dosta uraditi. Potrebno je da granična policija unaprijedi budući razvoj specijalizovane i napredne obuke za iskusne granične policajce, a na osnovu dubinske analize potreba za obukom i strateškog planiranja zarad pomnog praćenja oblasti prioriternih za pristupanje EU i šengenskoj zoni, poput rada policije vođenog obavještajnim podacima, trgovine ljudima, zaštite ličnih podataka, prekogranične saradnje i istrage. Dobar primjer takve prakse jeste i uzrada trofaznog plana obuke za uvođenje analize rizika u graničnu policiju. Obuka će do kraja 2012. godine obuhvatiti sljedeće: u prvom krugu obuhvatiće srednji nivo uprave u sjedištu Sektora granične policije, u drugoj fazi biće držana na regionalnom nivou, a u trećoj za načelnike na lokalnom nivou.¹⁰ Potrebno je iskoristiti prilike za zajedničku operativnu obuku sa državama članicama EU ili za pristupanje novopredviđenom programu tipa „Erasmus“ za granične policajce. Na taj način bi se policajci koji učestvuju u tim programima bolje upoznali sa kulturom i radom granične policije u zemljama EU.

Bez sumnje, zahtjevi za usklađivanjem sa kriterijumima EU i Šengenskog sporazuma bili su vodeća sila u rastu i razvoju sistema granične policije Crne Gore. Međutim, predviđeno je da će, nakon što Crna Gora eventualnog pristupi Šengenskom sporazumu (i bude okružena ostalim članicama šengenske zone), ovaj rast i razvoj morati biti provjereni. Tačnije, Crna Gora će morati drastično da smanji broj graničnih

7 Analitički izvještaj Evropske komisije koji prati Komunikaciju Komisije ka Evropskom parlamentu i Mišljenje Savjeta o zahtjevu Crne Gore za članstvo u EU {COM(2010) 670}, str. 103.

8 Ibid. str. 103.

9 To naravno nije dovoljno bez efikasne i aktivne unutrašnje kontrole. Dvije oblasti na koje je potrebno usredsrediti se su korupcija i uznemiravanje.

10 Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija: *Peti izvještaj o implementaciji Akcionog plana za praćenje realizacije preporuka iz Mišljenja* od 28. jula 2011. godine, str. 153.

policajaca i konsoliduje svoju graničnu infrastrukturu. To se već odvija u ostalim novim članicama šengenske zone (poput Slovenije). Sada je pravo vrijeme da se otpočne sa planiranjem u vezi sa posljedicama te faze u razvoju granične policije.

3.4 Granična infrastruktura i oprema

Političku volju za neophodnim i velikim razvojem granične policije pratila su i značajna ulaganja. Za reformu granične policije izdvojena su znatna finansijska sredstva – kako iz budžeta Crne Gore tako i iz međunarodnih donacija. Ta ulaganja uglavnom su bila u izgradnju novih graničnih prelaza i modernizaciju postojećih, kao i u opremu i obuke. Primarni razlog za međunarodne investicije je pozicija Crne Gore na zloglasnoj „balkanskoj ruti“ nelegalne trgovine i krijumčarenja iz srednje Azije i sa bliskog istoka ka srednjoj i zapadnoj Evropi. Drugi razlog je u činjenici da su crnogorske granice uglavnom relativno nove linije iscrtane između nekada konstitutivnih republika Jugoslavije, na kojima stoga nije ni bilo odgovarajuće granične infrastrukture. Pogođene ratom, ekonomskom krizom i mukotrpnom tranzicijom, te zemlje nisu imale odgovarajuće resurse za ulaganje u nove granične prelaze. Većina stranih ulaganja u razvoj granične policije Crne Gore dolazi iz zemalja zapadne Evrope (uglavnom država članica EU) i iz Sjedinjenih Američkih Država i takve investicije je potrebno spojiti partnerstvom. Ukoliko zapadne zemlje očekuju da njihove granice budu zaštićene u Crnoj Gori, onda je potrebno da Sektor granične policije posmatraju kao partnera.

Uprkos značajnim ulaganjima u graničnu infrastrukturu, u Analitičkom izvještaju Evropske komisije¹¹ konstatovano je da je neophodan dodatni rad na modernizaciji i unaprijeđenju infrastrukture kako na graničnim prelazima, tako i u svrhu nadzora na njima. Osnovna slabost postojeće granične infrastrukture je u činjenici da granica ka Kosovu nije obilježena i da predstavlja izazov u smislu kriminalnih aktivnosti. Valja naglasiti i da ni granica između Albanije i Crne Gore nije održavana neko vrijeme. Najveći preostali posao u vezi sa rekonstrukcijom graničnih prelaza obavljen je tokom 2011. godine rekonstrukcijom prelaza Dobrakovo i Dračenovac.¹² Kako je rekonstrukcija ova dva granična prelaza završena, preostali dostupni resursi mogu biti iskorišćeni za ulaganja u ostale oblasti.

I dalje je potrebno veće finansiranje nove opreme i sofisticiranih sistema za nadzor. Iako postoje određena poboljšanja u opremi na graničnim prelazima, dostupnost integrisanih čitača pasoša i dalje je ograničena i ne postoje uređaji za uzimanje otisaka prstiju.¹³ Shodno Akcionom planu za sprovođenje Mišljenja Evropske komisije, Vlada Crne Gore planira da nadalje unaprijedi sistem nadzora na granicama nabavkom dodatnih vozila i plovila i ugradnjom kamera za kontrolu vozila na svim graničnim prelazima. U nadzoru plave granice određeni posao završen je u okviru projekta „Kontrola izvoza i povezana granična bezbjednost (EXBS)“ Ministarstva odbrane SAD. To uključuje i uspostavljanje sistema elektronskog nadzora plave granice koji identifikuje, bilježi, snima i prati kretanja plovila i to se odvija preko operativnog centra jedinice za navigaciju luke Bar.

Povezanost svih graničnih prelaza sa centralnim informacionim sistemom u Upravi policije i sa Interpolovom bazom podataka predstavlja veliko ulaganje u oblast informacionih tehnologija. Svih 28 graničnih prelaza povezano je sa centralnim informacionim sistemom i imaju pristup Interpolovoj bazi podataka (MIND – mobilna baza podataka Interpolove mreže) za kontrolu ljudi, vozila i dokumenta na samim graničnim prelazima. Važno je istaći da je trenutno Crna Gora jedina zemlja u regionu koja ima ove kapacitete. U toku je priprema saradnje sa Generalnim sekretarijatom Interpola kako bi se svi granični prelazi povezali sa Interpolovom uslugom FIND (stalna baza podataka Interpolove mreže)¹⁴.

11 Analitički izvještaj, str. 103.

12 Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija: *Peti izvještaj o implementaciji Akcionog plana za praćenje realizacije preporuka iz Mišljenja* od 28. jula 2011. godine.

13 Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore, str. 46.

14 Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija: *Peti izvještaj o implementaciji Akcionog plana za praćenje realizacije preporuka iz Mišljenja* od 28. jula 2011. godine, str. 151—152.

3.5 Rad granične policije u zajednici

Potrebno je istaći i pohvaliti novi i prilično jedinstven način rada policije koji je uveden u Crnoj Gori: rad granične policije u zajednici. Od ukidanja seoskih policijskih stanica (odjeljenja policije) iz budžetskih razloga 2009. godine, mnoge oblasti Crne Gore ostale su bez svakodnevnog prisustva policije. Granična policija pruža podršku područnim jedinicama Uprave policije i na taj način postala je instrument prisustva policije u nekoliko takvih oblasti u Crnoj Gori. Ovakva vrsta saradnje između područnih jedinica policije i granične policije u okviru svoje nadležnosti suštinski je unaprijeđena uvođenjem projekta o radu granične policije u zajednici. Velika je potreba za time da granični policajci, često raspoređeni u udaljenim planinskim i ruralnim krajevima Crne Gore, ostvaruju dobre odnose sa lokalnim stanovništvom. Rad granične policije u zajednici povećava nivo pružanja policijskih usluga stanovništvu, ali istovremeno se ovim povećava i povjerenje javnosti u rad organa koji sprovode zakon, što ishoduje i boljim prikupljanjem podataka o nezakonitim aktivnostima u pograničnim oblastima. Jedan broj graničnih policajaca određen je za kontakt-policajce (službenici za rad policije u zajednici) i njihov zadatak je razvijanje posebnih odnosa sa zajednicom u cjelini. Oni nisu zaduženi samo za pružanje policijskih usluga, već i drugih usluga građanima koji žive u pograničnim krajevima (poput pružanja prve pomoći, prevoza do ljekara ili pristupa ostalim administrativnim uslugama) i na taj način se nadoknađuje smanjeno prisustvo ostalih državnih službi u tim oblastima. Ovo predstavlja izuzetan početak i valja se nadati da će da se razviti u način rada u cijelom Sektoru granične policije. Ovaj model rada policije takođe je preporučen (premda ne u fomi zvanične preporuke) u prethodnom izvještaju OEBS.¹⁵ Uz svijest o potrebi za povećanjem nivoa povjerenja u ovim zajednicama, potrebno je dodati da je takođe neophodno posvetiti posebnu pažnju etničkoj i vjerskoj strukturi policijskih jedinica koje rade u ovim oblastima. Uz sve to, s obzirom da mnogi granični policajci nisu dovoljno obučeni za redovne policijske zadatke, uspjeh rada granične policije u zajednici zavisice i od obučenosti njenih službenika za obavljanje redovnih i svakodnevnih zadataka koje uglavnom obavljaju službenici policije opšte nadležnosti.

3.6 Integrisano upravljanje granicom u Crnoj Gori

U prethodnom izveštaju OEBS¹⁶ opisan je rad na uvođenju sistema integrisanog upravljanja granicom iz EU, koji je otpočeo početkom prethodne decenije. Integrisano upravljanje granicom za cilj ima pospješavanje slobode kretanja ljudi i robe preko granica koje su istovremeno obezbijedene od nezakonitih prekograničnih aktivnosti. To neminovno podrazumijeva *unutarresorsku* (u okvirima Uprave policije), *međuresorsku* (između nadležnih organa i službi Crne Gore) i *međunarodnu* saradnju u oblasti upravljanja granicama. Ova tri nivoa saradnje zahtjevaju jasno, pravno obavezujuće definisanje i podjelu nadležnosti i odgovornosti; mehanizme saradnje (uključujući razmjenu podataka na međunarodnom, državnom i lokalnom nivou); kao i međusobno podudarna tehnička sredstva smještena u zajednički korišćene (ako ne i zajedničke) objekte.

Vlada Crne Gore usvojila je 2006. godine Strategiju integrisanog upravljanja granicom, a 2007. godine i Akcioni plan za njeno sprovođenje. Strategija integrisanog upravljanja granicom sadrži procjenu situacije kao i predloge za buduće aktivnosti sva četiri organa nadležna za granične poslove (Uprava policije, Uprava carine, Veterinarska inspekcija i Fitosanitarna inspekcija¹⁷). Reforma je iziskvala promjene pravnih propisa, upravljanja i organizacije, procedura, kadrova i obuki, informacionom i komunikacionom sistemu, infrastrukturi i opremi, kao i budžetu i rokovima. U Strategiji su predloženi mehanizmi koordinisanja i međuresorske i međunarodne saradnje. U Strategiji je takođe razmotrena i dostupnost resursa, vremenski rokovi za sprovođenje i predložene su aktivnosti za detaljniji Akcioni plan.

Akcioni plan obuhvata osam strateških rezultata: (1) Pravno uređenje (u četiri oblasti: zakonska i podzakonska akta, unutarresorska saradnja, međuresorska saradnja i međunarodna saradnja), (2) Upravljanje i organizacija, (3) Procedure, (4) Kadrovi i obuka, (5) Infrastruktura, (6) Komunikacije i informacioni sis-

15 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Ocene i preporuke*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, str. 99.

16 Ibid. str. 99—101.

17 Veterinarska inspekcija i Fitosanitarna inspekcija djelovi su Ministarstva poljoprivrede i održivog razvoja. Njihov zadatak je da osiguraju da životinje i biljke, kao i proizvodi od njih koji se prevoze preko granice, ne prenose bolesti.

temi, (7) Tehnička sredstva i (8) Budžet. Definisan je sadržaj svake aktivnosti u okviru strateških rezultata, kao i organ nadležan za njihovo ostvarivanje (nosilac aktivnosti). Definisan je i vremenski okvir za sprovođenje aktivnosti, zajedno sa očekivanim rezultatima, potrebnim ljudskim i budžetskim resursima. Konačno, procijenjeni su i uticaj i potencijalni rizici za svaku aktivnost. Može se zaključiti da Akcioni plan sadrži relevantne i potrebne mjere, ali takođe i rizik od prevelike zavisnosti od međunarodnih donacija koje u većini slučajeva još nisu dodijeljene. Nadalje, budžet Crne Gore snažno je pogođen svjetskom ekonomskom krizom. Uprkos dobro uspostavljenom zakonodavnom i strateškom okviru koji je usklađen sa Šengenskim graničnim kodeksom i obezbjeđivanju međuresorske i međunarodne saradnje, neophodno je unaprijediti posmatranje sprovođenja svega navedenog. Potrebno je pomjeriti žižu sa registrovanja statističkih informacija o velikom broju aktivnosti na dublju analizu efikasnosti upotrebe resursa i uticaja na nove politike.

3.7 Unutar-resorska saradnja

Zabilježena su značajna poboljšanja u nivou unutarresorske saradnje od objavljivanja prethodnog izvještaja OEBS o reformi policije u Crnoj Gori. Jedan od najznačajnijih primjera te saradnje ogleda se u načinu na koji se granični policajci oslanjaju na dobro razvijene informacione i telekomunikacione mreže Uprave policije. Obezbeđeno je da svaki granični prelaz ima živu vezu sa Interpolovom bazom podataka traženih osoba i ukradenih vozila, što jasno predstavlja jedno od najznačajnijih dostignuća u reformi granične policije u Crnoj Gori.

Ispostave granične policije nisu integrisane u područne jedinice Uprave policije (policija opšte nadležnosti i kriminalistička policija). Načelnici ispostava granične policije redovno prisustvuju kolegijumima područnih jedinica policije i u svakodnevnom su kontaktu sa njihovim načelnicima. Njihova operativna saradnja, međutim, formalno zavisi od dozvola koje je potrebno dobiti od nadležnih sektora Uprave policije. To bi poprilično usporavalo rad da ne postoji redovna neformalna neposredna saradnja na terenu. Važno je zapaziti i pohvaliti redovnu i blisku saradnju između ispostava granične policije i područnih jedinica policije. Oni često dijele i tehničke i ljudske resurse. Na primjer, često zajednički planiraju raspored patrola u seoskim oblastima, što je veoma važno imajući u vidu da su policijske stanice (odjeljenja policije) u njima ukinute 2009. godine. Još jedan primjer koji je zabilježen tokom istraživanja u svrhu pisanja ovog izvještaja je i da kriminalistički tehničari iz područnih jedinica pružaju podršku graničnoj policiji učestvujući u određenim detaljnim pretragama koje vode lokalni službenici granične policije. Za svaku pohvalu je i činjenica da starješine područnih jedinica i ispostava ulažu napore u efikasnu saradnju, ali ona ne bi trebalo da zavisi od dobrih međuljudskih odnosa, te je stoga potrebno saradnju učiniti održivom i to izradom standardnih radnih procedura za saradnju na terenu između granične policije i ostalih sektora Uprave policije.

Već je pomenuto da Sektor granične policije nema svoje kriminalističke kapacitete, ali da u toj oblasti saraduje sa Sektorom kriminalističke policije. Tu je postignut je i određeni napredak uspostavljanjem Odsjeka za operativni rad u Sektoru granične policije, koji je počeo sprovođenje preko potrebne procjene rizika i koji radi osnovne kriminalističko-obavještajne analize. Odsjek je prvenstveno unosilac podataka u centralizovani kriminalističko-obavještajni sistem, a u manjoj mjeri i korisnik. Granična policija je inače prva u Upravi policije uvela obradu operativnih informacija po sistemu 4x4. Još uvijek postoji potreba za značajnim poboljšanjima u sistemu analize rizika u Sektoru granične policije i njenom sprovođenju. Ostvarivanje ove preporuke, navedene u nekoliko prethodnih izvještaja Evropske komisije, počelo je 2011. godine usvajanjem Uputstva/Modela za sprovođenje analize rizika u graničnoj policiji. Zarad sprovođenja ovog modela analize rizika u graničnoj policiji neophodno je identifikovati radna mesta za analizu rizika na lokalnom, regionalnom i centralnom nivou i u tom smislu obezbjeđiti relevantnu specijalističku obuku. Pripremljen je plan obuke za službenike koji će raditi na obavještajnim poslovima. U ovom trenutku ispostave granične policije nemaju (niti su im potrebni) vlastite kriminalističke kapacitete, ali saraduju sa područnim jedinicama Sektora kriminalističke policije. Ima još dosta prostora za unaprijeđenje u oba sektora u toj oblasti saradnje. *Mapom puta* usvojenom u julu 2011. godine, kao i *Planom aktivnosti za sprovođenje projekta „Policija vođena obavještajnim radom“*, precizirane su aktivnosti koje treba završiti do kraja 2012. godine, a koje se odnose na Upravu policije i sve njene organizacione cjeline. Tako je predviđeno da do kraja 2012. godine bude formirana centralna (strateška) i regionalne

(operativne) jedinice za policijsku analitiku za sve organizacione jedinice Uprave policije. Ove analitičke jedinice primaće podatke, obrađivati ih i dostavljati nadležnim u Upravi policije. Maloj zemlji kakva je Crna Gora potreban je centralizovan kriminalističko-obavještajni sistem, a od ključnog značaja je da Odsjek za operativni rad Sektora granične policije bude njegov sastavni dio – i kao korisnik sistema, i kao unosilac podataka u sistem.

3.8 Međuresorska saradnja

Najvažnije dostignuće od prethodnog izvještaja OEBS jeste uspostavljanje strukture koja omogućava ispunjenje zahtjeva međuresorske saradnje u okviru integrisanog upravljanja granicom u Crnoj Gori. Vlada je 2007. godine osnovala Međuresorsku komisiju za integrisano upravljanje granicom, sa zadatkom da prati sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom i Akcionog plana za njeno sprovođenje. Vremenom se ova komisija širila i sada broji 20 članova koji predstavljaju različite nadležne organe. Ona je takođe i mjesto za iznalaženje i poboljšavanje metoda i kanala međuresorske saradnje. Ministarstvo unutrašnjih poslova nosi konačnu odgovornost za integrisano upravljanje granicom u Crnoj Gori. Na čelu Komisije nalazi se načelnik Odjeljenja Ministarstva unutrašnjih poslova za integrisano upravljanje granicom i graničnim prelazima, a samo Ministarstvo nadležno je za izgradnju i održavanje graničnih prelaza. Članovi komisije su i predstavnici još četiri državna organa: Uprave policije, Uprave carina, Veterinarske inspekcije i Fitosanitarne inspekcije. Ovih pet državnih organa potpisalo je 2009. godine *Sporazum o međusobnoj saradnji u oblasti integrisanog upravljanja granicama*. Pored toga, ovi organi potpisali su i *Posebni sporazum o obrazovanju koordinacionih timova za sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom i Akcionog plana za njeno sprovođenje i Posebnog sporazuma o kućnom redu na graničnim prelazima*, a utvrđena je i *Metodologija rada koordinacionih timova na regionalnom nivou i stručnih timova na graničnim prelazima*. Ovim sporazumima uspostavljeni su osnovni principi saradnje u obavljanju poslova iz svojih nadležnosti u vezi sa granicom i graničnim prelazima između MUP, Uprave policije, Uprave carina, Veterinarske uprave i Fitosanitarne uprave, a prije svega na usklađivanju rada i unapređenju saradnje; zajedničkoj analizi rizika; osnivanju zajedničkih radnih timova; sprovođenju zajedničkih akcija; pružanju stručne i tehničke pomoći i zajedničkog korišćenje opreme; zajedničke obuke; saradnje sa ostalim organima i razmjene podataka i telekomunikacionog povezivanja.

Kao što je i navedeno prethodno u tekstu, Crnoj Gori je potreban centralizovani kriminalističko-obavještajni sistem, a njegova priprema je u toku. Neophodno je da i Uprava carina (kao granični fiskalni organ, ali takođe i kao bezbjednosna služba) i Uprava policije budu dio tog sistema. Trenutno nijedna od njih nema neposredan pristup bazama podataka druge uprave i podaci se razmjenjuju na osnovu pojedinačnih zahtjeva. Svakako je za pohvalu da dobri odnosi između zaposlenih poboljšavaju razmjenu podataka, ali ova praksa je neodrživa ukoliko se ne uvedu standardne radne procedure koje bi omogućile da se razmjena podataka odvija blagovremeno i dosljedno. Granični policajci i carinici redovno sarađuju na graničnim prelazima, što je najzapaženije u zajedničkim pretragama i zajedničkoj upotrebi opreme.

Jedan od glavnih nedostataka u oblasti zaštite granice, kako je zapazila i Evropska komisija, jesu slabosti u zaštiti 93km duge granice na otvorenom moru na Jadranu¹⁸. Jedan od ključnih razloga za to je, uz nedovoljne tehničke kapacitete, i prilično slaba međuresorska saradnja. Prevelik broj državnih organa ima nadležnost nad morem i obalom¹⁹, što vodi administrativnom haosu čiji je ishod slaba zaštita u ovoj oblasti. Prijedlog Ministarstva odbrana da se osnuje obalska straža (povrh već postojeće mornarici) prijeto da dodatno zakomplikuje strukture pomorske bezbjednosti. Potrebno je da Vlada definiše procedure i nadležnosti u ovoj oblasti, zbog čega je osnovana međuresorska radna grupa za rješavanje ovog pitanja. Osnivanje novih organa nadležnih za policijske poslove i obezbjeđenje na moru treba uzeti u obzir samo u slučaju da postojeći aktivni organi prenesu svoje nadležnosti na novoosnovano tijelo slično obalskim stražama u drugim zemljama. Vladina međuresorska grupa trebalo bi pod hitno da riješi ovo pitanje, po izradi studiju izvodljivosti različitih mogućnosti.

18 Analitički izvještaj Evropske komisije koji prati Komunikaciju Komisije ka Evropskom parlamentu i Mišljenje Savjeta o zahtjevu Crne Gore za članstvo u EU {COM(2010) 670}, str. 103.

19 Pored četiri organa prisutna na graničnim prelazima, morsku granicu takođe nadgledaju i mornarica, lučke kapetanije i Uprava pomorske sigurnosti.

3.9 Međunarodna saradnja

Prekogranična saradnja se brzo razvijala nakon sticanja nezavisnosti Crne Gore, ali ju je potrebno dalje jačati. Crna Gora kao nova država ima i nove granice sa svim susjedima izuzev Albanije. Radi jačanja i razvoja ovih granica, Sektor granične policije Crne Gore uspostavio je saradnju sa graničnim službama susjednih zemalja i potpisao sporazume²⁰ sa njima, koje je potrebno dalje unaprijediti preko saradnje na terenu, čime bi bile i primenjene deklaracije o saradnji sa visokog nivoa. Iako postoji povećanje u broju prekograničnih sastanaka, razmjena informacija i zajedničkim patrolama, potrebno je uložiti dodatne napore u shvatanje i učenje procedura koje primjenjuju i jedni i drugi, kao i u zajedničke vježbe i operacije. Trenutno postoje zajedničke patrole sa službama granične policije Albanije, Bosne i Hercegovine i Srbije, kao i sa međunarodnim Kosovskim snagama (KFOR) pod vođstvom NATO²¹. Takođe postoje i zajedničke patrole sa graničnom policijom Hrvatske duž takozvane „Plave zone“ koju su Ujedinjene nacije uspostavile u spornoj graničnoj oblasti Prevlake. Na osnovu iskustva iz prethodnih proširenja, vrlo se lako može očekivati da će zemlja, pošto Hrvatska uvede Šengensku granicu sa Crnom Gorom, biti suočena sa povećanim prilivom nelegalnih migranata.²² Još jedan relevantni trend je i povećani broj migranata iz regiona. Crna Gora i Albanija imaju zajednički granični prelaz Sukobin/Muričan. Prelaz se nalazi na teritoriji Albanije, ali se zakoni Crne Gore primjenjuje u prostorijama zajedničkog graničnog prelaza koje pripadaju njoj. Rad graničnih policajaca Albanije i Crne Gore nije još u potpunosti sinhronizovan, ali se trenutno preduzimaju koraci ka ispravljanju tih nedostaka. OEBS je obezbjedio vrijednu podršku ovom procesu i to organizovanjem četvoromjesečne obuke engleskog i albanskog jezika za 20 policajaca koji rade na graničnom prelazu i u zajedničkim patrolama. U planu je i nastavak ove vrste podrške. Neophodno je unaprijediti poznavanje jezika graničnih policajaca tokom zajedničkih patrola i zajedničkih istraga.

3.10 Put ka integraciji u Evropu u globalizovanom svijetu

Kao zemlja kandidat za članstvo u EU, Crna Gora treba pažljivo da prati i da se priprema za integraciju u brzorastući sistem upravljanja granicama EU. Postojeći pravni okvir u velikoj je mjeri usaglašen sa šengenskim akcijem (*acquis*) i Šengenskim kodeksom o granicama. U tom cilju je u junu 2011. godine usvojeno šest pravilnika za sprovođenje Zakona o graničnoj kontroli. Sadašnja *Strategija integrisanog upravljanja granicom* ističe 2012. godine, a ažuriranu Strategiju treba da prati i usvajanje *Strategije za pristupanje šengenskom prostoru* u kojoj će biti definisane sve delatnosti neophodne za pristupanje Šengenskom sporazumu. Pored toga, potrebno je posvetiti mnogo ulaganja i pažljivog planiranja u izgradnju informacionog sistema podudarnog sa ključnim velikim informacionim sistemima EU u ovoj oblasti, poput SIS II i SIRENE, kao i relevantnim informacionim sistemima za azil (DublinNet i EURODAC)²³. Kako bi pristupila drugoj generaciji Šengenskog informacionog sistema (SIS II), potrebno je da Uprava policija usvoji nacionalni informacioni sistem za upravljanje granicama. Slično tome, u cilju pristupanja zajedničkom informacionom sistemu za azil, potrebno je da Ministarstvo unutrašnjih poslova izgradi nacionalnu bazu podataka za provjeravanje ličnih podataka azilanata. Potrebno je uvezati nacionalni biro SIRENE preko novoosnovane ILECU (Jedinica za međunarodnu koordinaciju organa za sprovođenje zakona) što bi takođe omogućilo međunarodnu saradnju sa ostalim relevantnim organima za sprovođenje zakona, poput Interpola ili Evropola. Pored toga, potrebno je završiti i u funkciju staviti centar za prijem azilanata u Spužu.

Crna Gora takođe treba da iskoristi Radni sporazum potpisan sa Fronteksom 2009. godine kako bi poboljšala operativnu saradnju sa službama granične policije članica Evropske unije. Sektor granične policije treba da zatraži status posmatrača u Fronteksovom Centru EU za informacije, rasprave i razmjenu u vezi sa granicama i imigracijom (CIREFI). CIREFI pruža podršku članicama EU i zemljama kandidatima

20 U trenutku pisanja ovog izvještaja, Crna Gora imala je potpisan sporazum o saradnji sa graničnim policijama Albanije, kao i protokole o zajedničkim patrolama sa Albanijom, BiH, Hrvatskom i Srbijom.

21 Predviđeno je da na jesen 2011. godine KFOR ovu dužnost preda Kosovskoj policijskoj službi.

22 Ovo se takođe desilo u Hrvatskoj kada su Slovenija i Mađarska uvele Šengenske granice prema njoj. Trauner, F. (2011), *The Europeanisation of the Western Balkans [Evropeizacija zapadnog Balkana]*, (Manchester: Manchester University Press), str. 91.

23 DublinNet omogućava primenu Dablinske konvencije kojom se određuju kriterijumi kojim se identifikuju države nadležne za provjeravanje zahtjeva za azil koje je lice iz treće zemlje podnijelo u jednoj od država članica EU. Sistem EURODAC omogućava elektronsko upoređivanje otisaka prstiju azilanata.

za ulazak u Uniju u „razmjenu podataka o legalnim migracijama, sprječavanju nelegalnih migracija i nezakonitog boravka, suzbijanju trgovine ljudima, poboljšanom otkrivanju lažnih i falsifikovanih putnih dokumenata i načinima za unaprijeđenje prakse povratka.”²⁴ Na ovaj način, Crna Gora bi obezbjedila pristup zarad analize trendova u globalnim migracijama i međunarodnom organizovanom kriminalu. Po uspostavljanju sistema analize rizika u graničnoj policiji, Sektor granične policije treba da započne razmjenu informacija sa Fronteksovom Jedinicom za analizu rizika. Za to je neophodno da Uprava policije imenuje kontakt-osobu u oblasti analize rizika, da kao posmatrač učestvuje u relevantnim sastancima Fronteksove mreže analize rizika (FRAN). Trenutno, a na osnovu Radnog aranžmana sa Fronteksom, Sektor granične policije Fronteksu mesečno dostavlja podatke o nezakonitim migracijama, a predstavnici Sektora učestvuju i na sastancima Mreže za analizu rizika za zemlje zapadnog Balkana, koje organizuje Fronteksova jedinica za analizu rizika.

Crna Gora može mnogo doprinijeti radu Fronteksa u pogledu sprječavanja i suzbijanja toka ilegalnih migranata i trgovine ljudima na južnim pomorskim granicama EU, posebno u Sredozemlju. Na osnovu činjenice da je geografski blizu Italije, Crna Gore može iskoristiti sporazum sa Fronteksom za učestvovanje u zajedničkim operacijama sa statusom posmatrača. To može započeti zajedničkim patrolama na Jadranu sa italijanskim, hrvatskim i albanskim pomorskim organima. Fronteks i Sektor granične policije mogu razmotriti mogućnosti razvijanja saradnje u oblasti operacija zajedničkog povratka migranata. Potrebno je takođe da Sektor granične policije traži da imenuje svoje službenike pri Koordinacionim kancelarijama Fronteksa koje se nalaze na spoljnim granicama EU, kako je predviđeno sporazumom sa Fronteksom. Na taj bi način Sektor granične policije imao uvid u trenutne migracione trendove i savremene metodologije u upravljanju bezbjednim granicama, a istovremeno bi poboljšao i svoju operativnu saradnju sa državama članicama EU.

Potrebno je da Crna Gora, u procesu planiranja budućih aktivnosti u upravljanju svojim granicama, prati relevantne razvoje predviđene Akcionim planom za sprovođenje Stokholmskog programa, petogodišnjeg strateškog okvira za oblast pravde, slobode i bezbjednosti (2010-2014), kao i Evropskim paktom za migracije i azil i Globalnim pristupom migracijama²⁵. Ovo obuhvata pripremu jasnih zajedničkih operativnih procedura za zajedničke operacije na moru; poboljšanu operativnu saradnju između Fronteksa i zemalja porijekla i tranzita, kao i provjeru mogućih redovnih čarter letova za repatrijaciju migranata koje bi finansirao Fronteks; fazni razvoj Sistema za nadzor granice (Evrosur) na južnim granicama EU, sa aspekta postavljanja sistema koji koristi moderne tehnologije; promovisanje kompatibilnosti i jedinstvenih standarda za nadzor granice; kao i blagovremena razmena neophodnih podataka za nadzor. Navedeni razvoj treba da uzme u obzir i rad i funkcionisanje ostalih relevantnih oblasti Integrisane pomorske politike za Evropsku uniju²⁶ i tekućih studija država članica i Fronteksa u oblasti automatske kontrole granica.

3.11 Preporuke

1. Potrebno je izbjeći rotaciju kadra unutar granične policije i nestabilnost radnog statusa zaposlenih u Sektoru granične policije.
2. Zarad obezbjeđivanja dosljednosti u primjeni pravila i politike u graničnoj policiji, potrebno je da Policijska akademija razvije osnovni program obuke za graničnu policiju za novozaposlene policajce po okončanju osnovne policijske obuke. Kako bi granični policajci redovno bili informisani o pravnim novinama i tehnološkom razvoju, neophodno je razviti program obavezne obuke „osvježavanja znanja”, koja bi bila održavana jednom godišnje. Ova obuka može se održavati i na terenu, na lokacijama na kojima granični policajci rade. Kada svi granični policajci završe osnovnu policijsku obuku,

²⁴ Komisija Evropskih zajednica, 2008.

²⁵ EU je 2005. godine usvojila *Globalni pristup migracijama* koji promovise sveobuhvatan i uravnotežen pristup rješavanju pitanja migracije u partnerstvu sa trećim zemljama. Ovaj dokument obuhvata širok obim različitih pitanja koja se odnose na migracije, i sabira na jednom mjestu politiku u različitim oblastima (razvoj, socijalna politika i zapošljavanje, inostrani poslovi, pravosuđe i unutrašnji poslovi), a takođe u obzir uzima i kratkoročne delatnosti i dugoročnu viziju za rješavanje suštinskih razloga za migracije i prinudne migracije. Više o posljedicama na region kome pripada i Crna Gora može se pročitati na: MEMO/07/195 *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*.

²⁶ Više o Integrisanoj pomorskoj politici: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/subpage_en.html.

dalje planiranje obuke trebalo bi da se zasniva na detaljnoj analizi potreba za obukom i koja će da uključuju sljedeće: savremeni metodi rada granične policije, policija vođena obavještajnim radom, ljudska prava, normativni okvir i strani jezici. Paralelno, granični policajci moraju biti upoznati i sa standardima i praksom EU i Šengenskog sporazuma.

3. Potrebno je da Sektor granične policije usmjeri dalji razvoj specijalističke i napredne obuke iskusnih graničnih policajaca, i to na osnovu detaljnije („dubinske“) analize potreba za obukom i strateškim planiranjem radi pomnog praćenja prioriternih oblasti za pristupanje EU i šengenskom prostoru, kao što su: rad policije vođen obavještajnim podacima, trgovina ljudima, zaštita ličnih podataka, prekogranična saradnja i istraga. Potrebno je iskoristiti prilike za zajedničku operativnu obuku sa državama članicama EU ili za pristupanje novopredviđenom programu tipa „Erasmus“ za granične policajce.
4. Potreba za novom opremom i unaprijeđenjem sistema nadzora, kao i potreba za poboljšanjem infrastrukture na graničnim prelazima, ukazuje na činjenicu da su i dalje neophodna ulaganja zarad modernizovanja bezbjednost granica Crne Gore. I dalje postoji potreba za većim finansiranjem nove opreme i sofisticiranih sistema za nadzor, a potrebno je nastaviti i sa unaprijeđenjem infrastrukture na graničnim prelazima.
5. Potrebno je da Sektor granične policije nastavi sa daljim razvojem rada granične policije u zajednici. Potrebno je ovaj model rada policije primjeniti u cijelom Sektoru.
6. Granična policija mora preći na model rada policije vođene obavještajnim radom. Sektor granične policije, a posebno Odsjek za operativni rad, mora da postane integralni dio centralnog kriminalističko-obavještajnog sistema. Takođe, potrebno je u potpunosti sprovesti novousvojeno Uputstvo/Model za analizu rizika u graničnoj policiji, i to na svim nivoima rada granične policije (državni, regionalni i lokalni).
7. Potrebno je unaprijediti nadzorne sisteme kojima se kontroliše sprovođenje Strategije za integrisano upravljanje granicama i pratećeg Akcionog plana. Potrebno je pomjeriti žižu sa registrovanja statističkih informacija o velikom broju aktivnosti na dublju analizu efikasnosti upotrebe resursa i uticaja na novu politiku. To će dovesti do razvoja formalnih podudarnih procedura, razmjene iskustava, zajedničke analize rizika, obuke i podizanja svijesti o potrebi za boljim usklađivanjem u planiranju između odsjeka i službi. Potrebno je razviti, i to kao prioritetno pitanje, standardne radne procedure za saradnju na terenu između Sektora granične policije i drugih sektora Uprave policije, kao i ostalih službi za sprovođenje zakona radi sprovođenja integrisanog upravljanja granicom na regionalnom i lokalnom nivou – na graničnim prelazima, što je od značaja za suzbijanje svih oblika prekograničnog kriminala.
8. Osnivanje novih organa nadležnih za policijske poslove i obezbjeđenje na moru treba uzeti u obzir samo u slučaju da postojeći aktivni organi prenesu svoje nadležnosti na novoosnovano tijelo slično obalskoj straži u drugim zemljama. Vladina međuresorska grupa bi trebala da riješi ovo pitanje kao prioritet, a nakon što izradi studiju izvodljivosti ostalih mogućnosti.
9. Sektor granične policije uspostavio je saradnju sa službama granične policije susjednih zemalja i potrebno ju je dodatno unaprijediti preko saradnje na terenu, čime bi u praksi bile ostvarene deklaracije o saradnji potpisane na visokom nivou. Potrebno je poboljšati saradnju na terenu održavanjem redovnih prekograničnih sastanaka, razmjenom podataka, izučavanjem procedura koje primjenjuju obje strane, zajedničkim vježbama i zajedničkim patrolama.
10. Kao zemlja kandidat za članstvo u EU, Crna Gora bi trebala pažljivo da prati i priprema se za integraciju u brzo-rastući sistem upravljanja granicama EU. To se može postići usaglašavanjem relevantnih podzakonskih akata i politike sa šengenskim akijem (*Acquis*), posebno sa Šengenskim graničnim kodeksom. Takođe, potrebno je da Crna Gora usvoji nacionalnu strategiju za pristupanje šengenskom prostoru. Pored toga, potrebno je posvetiti mnogo ulaganja i pažljivog planiranja u izgradnju IT informacionih sistema podudarnih sa ključnim velikim informacionim sistemima Unije u ovoj oblasti, poput: SIS II i SIRENE, kao i relevantnim informacionim sistemima za azil (DublinNet i EURODAC).

11. Crna Gora treba da iskoristi Radni sporazum potpisan sa Fronteksom 2009. godine kako bi poboljšala operativnu saradnju sa službama granične policije članica Evropske unije i to sticanjem statusa posmatrača u relevantnim tijelima za nadzor migracionih trendova (CIREFI) i analize rizika (Fronteksova Jedinica za analizu rizika i FRAN). Takođe, potrebno je da Crna Gora aktivno učestvuje u radu Fronteksa sa ilegalnim migrantima i žrtvama trgovine ljudima. To se postiže učestvovanjem, kao posmatrač, u zajedničkim operacijama koje koordiniše Fronteks, a u dogovoru sa Italijom kao najbližom državom članicom EU. Potrebno je takođe da Sektor granične policije traži da imenuje svoje službenike pri Koordinacionim kancelarijama Fronteksa koje se nalaze na spoljnim granicama EU, u skladu sa odredbama Sporazuma sa Fronteksom. Potrebno je proširiti bazu službenika granične policije koji će biti angažovani u saradnji sa Fronteksom.
12. Međunarodna donatorska zajednica treba da pruži usmjerenu i stratešku podršku Sektoru granične policije. Ta podrška treba podjednako da obuhvati kako infrastrukturne tako i kadrovske kapacitete. Podrška treba da bude uslovljena razvojem strategija, standarda i usklađivanjem procedura.

4. RAD POLICIJE U LOKALNOJ ZAJEDNICI

Rad policije u lokalnoj zajednici vjerovatno je oblast od najvećeg značaja po odnose policija-građani, s obzirom da predstavlja javno lice transformisanog odnosa između policije i građana. To je takođe oblast u kojoj se međunarodna pomoć može najviše isplatiti, s obzirom da su finansijska sredstva potrebna za promjenu skromna u poređenju sa ulaganjima potrebnim za reformisanje ostalih grana (poput granične policije ili borbe organizovanog kriminala). Ovim se izvještajem preporučuje prilagođavanje organizacione strukture policije i načina upravljanja olakšavanju održivog sprovođenja rada policije u lokalnoj zajednici širom Crne Gore.

U Crnoj Gori je od 2006. godine brzo napredovalo razvijanje strategija rada policije u lokalnoj zajednici. To je svakako oblast reforme policije u kojoj je Misija OEBS-a imala najveći doprinos uz relativno skromna ulaganja. Barem na papiru, može se primijetiti da je rad policije u lokalnoj zajednici uveden u rad uniformisane policije u svaku od 21 opštine u Crnoj Gori. Ovo međutim i dalje ostaje površno, s obzirom da rad policije u lokalnoj zajednici nije specifično za poseban sektor i da je strategija imala ograničen uticaj na ostale grane policije. Kao cjelovita strategija, njena funkcionalnost umnogome zavisi od njenog kapaciteta da utiče na promjene u strukturi i upravljanju u policiji. Štaviše, bez obzira na pozitivne reakcije grupa izloženih ovom novom načinu rješavanja pitanja sigurnosti zajednice, postignut je ograničen uspjeh u održivosti ovih promjena uključivanjem čitave zajednice. Ovdje bi trebalo uključiti ostala državna i privatna tijela u čijoj je nadležnosti upravljanje lokalnom sigurnošću. Ukratko, ključni prioriteti u narednih pet godina treba da budu širenje rada policije u zajednici na cijelu policijsku službu i privlačenje učešća nepolicijskih činilaca u inicijativama za sigurnost zajednice. OEBS treba da pruži podršku ovom procesu obezbjeđujući potpun prenos znanja na lokalne organe, uključujući razvoj svih nivoa nastavnog programa i kapaciteta obuke, unutrašnjih procedura i uspostavljanja partnerstva sa Zajednicom opština Crne Gore.

Ovim poglavljem prvo je dat kratak pregled ključnih faza razvoja i sprovođenja rada policije u lokalnoj zajednici u Crnoj Gori od 2004. godine. Kao drugo, u njemu se nalazi procjena odabranog modela rada policije u lokalnoj zajednici, izvlačenjem pouka iz djelotvorne prakse. Povrh toga, u ovom poglavlju identifikovana su sva ograničenja usvojenog modela. Kao treće, ovo poglavlje sadrži analizu ključnih izazova širenja rada policije u lokalnoj zajednici na cijelu policijsku službu i povezanih promjena u organizaciji i načinu upravljanja policijom. U ovome poglavlju takođe se raspravlja potencijalna uloga nepolicijskih činilaca u upravljanju lokalnim sigurnosnim pitanjima. Na kraju, u ovom poglavlju date su preporuke međunarodnoj zajednici zarad osiguranja održive primopredaje znanja na crnogorsku policijsku službu.

4.1 Razvoj rada policije u lokalnoj zajednici u Crnoj Gori

Rad policije u lokalnoj zajednici nije potpuno nov policijski metod rada u Crnoj Gori. Raniji oblici partnerskog rada policije i građana postojali su u doba komunizma. Podsticaj za njegovu punu primjenu i usaglašavanje sa vrijednostima liberalne demokratije stečen je, međutim, po proglašenju nezavisnosti. Pripremni rad (**prva faza**) uvođenja rada policije u lokalnoj zajednici koji su preduzeli međunarodna zajednica i Ministarstvo unutrašnjih poslova u periodu od 2004. do 2006. bio je u sjenci procesa sticanja nezavisnosti Crne Gore. Ova pauza u planiranju između perioda prije i poslije nezavisnosti značajno je uticala na razvoj rada policije u lokalnoj zajednici u Crnoj Gori. Ona je, na primjer, bila činilac napetosti između Srednje škole unutrašnjih poslova (danas, Policijske akademije) i Ministarstva unutrašnjih poslova¹. Zbog toga je teško utvrditi efekte dva tečaja koje je OEBS održao 2004. godine: „Rad policije orijentisan ka lokalnoj zajednici za više rukovodstvo“ i „Rad policije orijentisan ka lokalnoj zajednici i rješavanje problema“. Nezavisno istraživanje sprovedeno u periodu prije nezavisnosti, koje je ukazalo na probleme i oblasti reforme na koje je trebalo obratiti pažnju, nije uspjelo da podstakne korektivne mjere². U stvari, rad policije u lokalnoj zajednici bio je odložen sve dok nije završen proces sticanja nezavisnosti.

1 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Analiza i preporuke*. Beograd: Misija OEBS-a i Srbiji i Crnoj Gori, str. 107.

2 CEDEM (2004) *Istraživanja javnog mnjenja – Lokalna zajednica i Policija opšte nadležnosti* (Podgorica: OEBS i MUP) i Rajan, Beri (2004) *Percepcija policije o radu policije u lokalnoj zajednici u Republici Crnoj Gori*, (Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori).

Tabela 1: Ključne faze širenja rada policije u lokalnoj zajednici po Crnoj Gori

Period	Aktivnosti	Lokacije
2004-2006	OEBS obavio obuku na temu „Rad policije orijentisan ka lokalnoj zajednici za više rukovodstvo“ i na temu „Rad policije orijentisan ka lokalnoj zajednici (COP) i rješavanje problema“ za 120 policajaca koji rade u patrolama (pozornici). Anketa među policajcima u devet opština CEDEM realizovao istraživanje javnog mnjenja i fokus grupe	Policijska akademija
2007	Osnovni pravci i procjena CEDEM-ovog istraživanja javnog mnjenja OEBS-ova obuka prvih 100 kontakt-policajaca Sprovođenje rada policije u lokalnoj zajednici na tri pilot-lokacije	Podgorica, Nikšić i Ulcinj
2008	Januar-jun sprovođenje u južnim opštinama Jul-decembar sprovođenje u sjevernim opštinama	Bar, Budva, Tivat, Kotor, Herceg Novi i Danilovgrad Kolašin, Bjelo Polje, Plav, Andrijevica, Rožaje, Pjevlja, Žabljak, Šavnik, Plužine, Mojkovac, Berane i Cetinje
2009	Početak sprovođenja u Sektoru granične policije – prve tri pilot-lokacije	
2010	Uključivanje granične policije u projekat Istraživanje percepcije policajaca	Ispostava GP Berane (lokacija Rožaje), Ispostava GP Podgorica (lokacija Tuzi), Ispostava GP Herceg Novi (lokacija Sutorina) i Ispostava GP Nikšić (lokacija Banjani)
2011	CEDEM-ovo istraživanje javnog mnjenja Obuka za dodatne kontakt-policajce iz policije opšte nadležnosti, granične i saobraćajne policije	

4.2 Faza 2 (2006.-2008.): Odabir modela i pilot-lokacija

Period 2006-2008 predstavlja drugu fazu razvoja rada policije u lokalnoj zajednici u Crnoj Gori. Novi zamah ka uvođenju rada policije u lokalnoj zajednici primjetan je po sticanju nezavisnosti Crne Gore. Da bi podržali ovaj novi zamah, Misija OEBS-a u Crnoj Gori i Odjeljenje za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici Uprave policije stupili su u strateško partnerstvo u junu 2006. godine. Početna podrška OEBS-a u obliku studijskih posjeta i uvodne obuke u Policijskoj akademiji u Danilovgradu omogućila je Upravi policije da odabere model rada policije u zajednici koji bi željela da sprovodi. Izabran je takoz-

vani hrvatski model (koji je u osnovi njemački model)³. Ovaj model potencira identifikovanje, obuku i raspoređivanje određenih kontakt-policajaca u već određenim geografskim oblastima (rejonima) po Crnoj Gori. Kontakt-policajac je trebalo da radi na izgradnji partnerstva, sprječavanju kriminala, edukaciji đaka i rješavanju problema redovnim pješačkim patroliranjem i djelujući kao posrednik između zabrinutih građana i ostalih organa vlasti. Dvojaki su razlozi vodili odabiru ovog modela kontakt-policajca. Prvo, na osnovu pozitivnog iskustva iz Hrvatske, očekivalo se da će on „brže dati opipljive rezultate“⁴. Drugo, smatralo se da društveno-istorijske razlike između Srbije i Crne Gore znače da je postkonfliktni oblik rada policije u zajednici irelevantan za Crnu Goru. Stoga su etničke i političke tenzije koje su rezultirale formiranjem opštinskih savjeta za bezbjednost⁵ na jugu Srbije smatrane neodgovarajućim za Crnu Goru.

Prema predlogu OEBS-a⁶ 2007. godine odabrane su pilot-lokacije u tri regiona Crne Gore koji imaju različite izazove sa bezbjedonosnog aspekta. To su bili Podgorica, kao urbani glavni grad u centralnom regionu, Nikšić kao industrijski urbani centar na sjeveru Crne Gore i Ulcinj kao multietnički turistički primorski grad u kome živi veliki broj etničkih Albanaca. Ove pilot-lokacije poslužile su od marta do novembra 2007. godine kao polje za oprobavanje rada policije u lokalnoj zajednici. Prvobitno je 28 kontakt-policajaca bilo nadležno za pružanje građaninu orijentisanih usluga ka neke 84 hiljade stanovnika. Rezultati istraživanja kojim su upoređena viđenja javnog mnjenja u 2004. i 2007. pokazivali su da model daje pozitivne rezultate. Istraživanje je pokazalo da je i samo postojanje kontakt-policajaca imalo preventivni ishod na neke oblike kriminala⁷. Treba ipak imati u vidu da je većina intervjuisanih policajaca smatrala da je ovo tek početak procesa i da je bilo potrebno da se policija posveti više zarad dostizanja zadovoljavajućeg nivoa saradnje među građanima i policajcima. U godišnjem policijskom izvještaju iz 2007. takođe je zaključeno da je kvalitetniji rad policije u lokalnoj zajednici ishodovao smanjenjem stope kriminala⁸.

OEBS je tokom 2007. godine obavio uvodnu obuku na temu rada policije u lokalnoj zajednici i obuku za savremeno upravljanje za 100 odabranih potencijalnih kontakt-policajaca i njihovih starješina. Rečeno nam je da su se kontakt-policajci „u velikoj mjeri dobrovoljno javljali“⁹, što znači da je bilo i onih koji su odabrali nadređeni. Njihova prva aktivnost bila je da naprave spisak osoba, ustanova i objekata značajnih za njihov rejon i da distribuiraju svoje vizit-karte i promotivni materijal o radu policije u lokalnoj zajednici koje je obezbijedio OEBS. Kasnije istraživanje iz 2007. godine¹⁰ pokazalo je da je skoro 40% građana u kontakt-regionima imalo mogućnost da se sretne sa svojim kontakt policajcem u okviru dodijeljenog mu rejona. Početak projekta praćen je intezivnom medijskom kampanjom usredređenom na kontakt-policajce i različite javne događaje policije, opštinskih vlasti i ostalih organizacija u odabranim opštinama. Ono što je najvažnije, krajem 2007. godine u CEDEM-ovom istraživanju¹¹ uočeno je da su građani sa pilot-lokacija policiju procijenili pozitivnije u nego građani van pilot-lokacija. Još preciznije, građani koji su upoznali kontakt-policajce osjećali su se sigurnije, imali su pozitivniji stav prema policiji kao ustanovi i više su saosjećali sa pojedinačnim policajcima od onih koji nijesu sreli kontakt-policajce.

3 Treba napomenuti da se takozvani hrvatski model ne zasniva samo na postojanju kontakt-policajca. On takođe sadrži i formiranje grupa za rješavanje problema u lokalnoj zajednici, komisije na nivou mjesne zajednice izabrane na sastanku u opštini, koje služe za identifikovanje problema i davanje mogućih rješenja koja zahtijevaju kako policija tako i opštinske vlasti. Za više detalja pogledati: DeBliek, Sean (2007) *The Critical Link: Community Policing Practices in Southeastern Europe [Kritična veza: Praksa rada policije u lokalnoj zajednici u jugoistočnoj Evropi]* (UNDP Albania/SSSR Programme), str. 21—22.

4 Razgovor obavljen 28. marta 2011. godine sa policijskim rukovodiocem uključenim u program rada policije u lokalnoj zajednici.

5 Zanimljivo je da su istu primjedu dali odgovorni rukovodioci kako u OEBS-u tako i u Upravi policije.

6 Shauten, L., Gajić, N. i Rigl, Š. (2006) *Reforma policije u Crnoj Gori 2001-2005: Analiza i preporuke*. Beograd: Misija OEBS-a i Srbije i Crnoj Gori, str. 114.

7 Istraživanje je uporedilo viđenja 598 građana koji žive u pilot-opštinama prije i poslije uvođenja kontakt-policajaca, kao i ta viđenja sa viđenjima 515 građana iz opština u kojima nema kontakt-policajaca. Kvalitetniji uvid dobija se iz 56 detaljnih razgovora obavljenih sa rukovodiocima na lokalnom nivou pilot-lokacija i u dvije fokus grupe sastavljene od prve generacije kontakt-policajaca. Za više detalja pogledajte: Bešić, Miloš (novembar 2007.), *Istraživanje o ocjeni rada policije u lokalnoj zajednici* (Podgorica: CEDEM).

8 Razgovor obavljen 28. marta 2011. godine sa policijskim rukovodiocem uključenim u program rada policije u lokalnoj zajednici.

9 Razgovor obavljen 28. marta 2011. godine sa policijskim rukovodiocem uključenim u program rada policije u lokalnoj zajednici.

10 Bešić, Miloš (novembar 2007.), *Istraživanje o ocjeni rada policije u lokalnoj zajednici* (Podgorica: CEDEM), str. 3.

11 Ibid. str. 3—4.

Razgovori obavljeni krajem 2007. godine sa 56 lokalnih kreatora mnenja pokazali su da je bilo lakše ostvariti kontakt sa policijom nego što je to bio slučaj u prošlosti.¹²

4.3 Faza 3: širenje rada policije u lokalnoj zajednici na nacionalni nivo

U svijetlu ovog uspjeha, Vlada Crne Gore donijela je 2008. godine odluku da u cijeloj državi sprovede rad policije u lokalnoj zajednici. U skladu sa Godišnjim izvještajem Uprave policije za 2008. godinu, kontakt-policajci ostvarili su 63.901 kontakt sa građanima¹³. Projekat je takođe pozitivne propraćen u štampi.¹⁴ Krajem 2008. godine, Udruženje šefova policije u jugoistočnoj Evropi (SEPCA), odnosno njegov Pododbor za rad policije u zajednici, nagradilo je projekat „Rad policije u lokalnoj zajednici u Crnoj Gori“ kao najbolji projekat u jugoistočnoj Evropi¹⁵. Od tada se uspješno sprovodi u svim područnim jedinicama i policijskim ispostavama, odnosno u svakoj od 21 opštine u Crnoj Gori.

Inovativno, rad policije u lokalnoj zajednici 2009. godine uveden je i u rad granične policije. Primjenjen je isti šablon odabirom tri pilot-lokacije primijenjen za uvođenje rada policije u lokalnoj zajednici u graničnoj policiji, a obavljenja je i obuka 15 rukovodilaca srednjeg nivoa i 15 graničnih kontakt-policajaca u 15 kontakt-rejona.¹⁶

4.4 Dobra praksa

Odlika rada policije u lokalnoj zajednici u Crnoj Gori jeste posvećenost redovnom praćenju rada kontakt-policajaca. Tim za praćenje, sastavljen od predstavnika Odjeljenja za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici i OEBS-a, sprovodi redovne terenske posjete radi posmatranja radnog učinka kontakt-policajaca. Proces posmatranja uključuje i razgovore sa kontakt-policajcima i njihovim starješinama, kao i sa slučajno odabranim „klijentima“ (građanima iz istog kraja, vlasnicima prodavnica, itd.). Ovo je identifikovano kao jedan od ključnih činilaca uspjeha, s obzirom da je ova praksa omogućila i pojedincima i organizaciji da dobiju povratnu informaciju o učinku i da obezbijede rigorozno poštovanje politike od najranije faze.

OEBS je, štaviše, na nivou Crne Gore, podržao razmjenu pouka i najbolje prakse nastale u Crnoj Gori između svih uključenih u sprovođenje rada policije u lokalnoj zajednici tokom godišnjih konferencija kojima prisustvuju svi kontakt-policajci i njihovi nadređeni. Ove konferencije omogućile su priliku za razgovor o zajedničkim izazovima, kao i za analiziranje uspješne prakse. Što je najvažnije, one takođe služe da održe motivaciju uključenih kontakt-policajaca. Sa istom svrhom, OEBS je podržao učešće u Radnoj grupi SEPCA za rad policije u lokalnoj zajednici. Veoma je važno održavati ovu praksu čak i po završetku pružanja podrške OEBS-a, određivanjem dovoljno resursa za ove delatnosti u budžetu Uprave policije, odnosno njenog Odjeljenja za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici.

12 Ibid. str. 5.

13 Godišnji izvještaj za 2008, str. 40.

14 Sa oko 159 medijskih priloga i novinskih članaka (63 televizija, 32 radio, 64 novine). Podaci iz avgusta 2009. godine, prema OEBS-ovom Izvještaju o radu za 2009.

15 <http://www.sepca-see.eu/management/sepca-organigramme/25>

16 Za više detalja pogledajte poglavlje „Granična policija“ (str. 09—10).

Tabela 2: Pregled aktivnosti u okviru programa rad policije u lokalnoj zajednici¹⁷

AKTIVNOSTI ORIJENTISANE KA ZAJEDNICI				AKTIVNOSTI ORIJENTISANE KA POLICIJI	
Škole (podizanje svijest kroz obrazovanje, sport)	Mediji (kampanje o sigurnosti građana, svijest o sigurnosti građana)	Grupe u zajednici		Obuka policajaca	Fizičke (zgrade, rekonstrukcija, oprema)
		Obuka, tehnička pomoć	Donacije, infrastruktura		
Kampanja sigurne škole	Sigurne škole, sigurnost saobraćaja, pirotehnika, sigurnost životinja i odgovornost, edukacija o suzbijanju droge, što je podržao OEBS. OEBS je podržao štampanje promotivnog materijala: postera, vizit-karti, letaka i štampanog materijala za kampanje o bezbjednosti (oko 700 hiljada komada, 2006-2009).	Ne	Renovirani su vrtići u Ulcinju, Nikšiću i Podgorici uz manje donacije dobijene od turske agencije za međunarodni razvoj TIKa.	OEBS je obezbijedio obuku u učionici i na terenu za kontakt-policajce i njihove sterošine	Nabavka računara za kontakt-policajce (ICITAP) OEBS obezbijedio štampanje vizit-karti za svakog kontakt-policajca

4.5 Planiranje četvrte faze: ugrađivanje rada policije u lokalnoj zajednici u sistem rada cijele policijske službe

Prema godišnjim izvještajima Uprave policije od 2007. godinu, kontakt-policajac obavlja tri grupe zadataka: prvo, djeluje kao posrednik između zahtjeva i pitanja koje postavljaju građani i policije i ostalih nadležnih organa; drugo, preventivni rad i, treće, obavljanje „tradicionalnih“ policijskih dužnosti (pogledati Tabelu 3 ispod). Istraživanja generalno govore o visokom stepenu zadovoljstva građana radom kontakt-policajaca¹⁸. Veći dio stanovništva u Crnoj Gori osjeća se sigurno. Prilikom razgovora, policajci su rad policije u zajednici ocijenili „kao djelotvoran način za sakupljanje kriminalističko-obavještajnih podataka, izgradnju legitimnosti i poboljšanja pristup policije široj javnosti. Pored toga, rad policije u zajednici smatra se ključnim procesom reforme i o njemu se govori kao o mehanizmu kojim se obavi

17 Inspirirano radom: DeBlied, Sean (2007) *The Critical Link: Community Policing Practices in Southeastern Europe* (Kritična veza: Praksa rada policije u zajednici u jugoistočnoj Evropi) (UNDP Albania/SSSR Programme), str. 5.

18 Za više informacija videti: Bešić, Miloš (novembar 2007.), *Istraživanje o ocjeni rada policije u lokalnoj zajednici* (Podgorica: CEDEM).

više posla uz angažovanje manjeg broja policajaca. Za zamjenike komandira na svim lokacijama, ovaj program bio je oličjenje cilja kojem su stremili naponi 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.¹⁹

Uprkos ovom pokazanom entuzijazmu za rad policije u zajednici, podaci objavljeni u godišnjim izvještajima Uprave policije ukazuju da je ukupan broj aktivnosti koje su preduzeli kontakt-policajci smanjen u 2010. godini u odnosu na 2009²⁰. S obzirom da izvještaj ne sadrži kvalitativnu analizu, naknadnim kontaktima sa Upravom policije došlo se do objašnjenja ovog trenda. Smanjenje broja aktivnosti kontakt-policajaca, prema tom objašnjenju, vezano je za vrstu očekivanja koje su građani imali od njih. Prema Upravi policije, građani su u početnim fazama više prijavljivali „komunalne probleme“, očekujući od kontakt-policajaca pomoć u rešavanju. Kontakt-policajci su navedene probleme rešavali tako što su posredovali između građana i nadležnih organa. U kasnijim fazama, zahtjevi građana više se tiču sigurnosne i bezbjedonosne tematike, nego nepolicijskih poslova. Kao dopunu ovom objašnjenju, ovdje su analizirani i stavovi građana i kontakt-policajaca koji je analizirao CEDEM.

Tabela 3: Kontakt-policajci kao posrednici

Godina	Primljeno	Riješeno	Zahtjev uputili					
			Građani	Državni organi	Lokalna samouprava	Preduzeća	NVO	Ostali
2011.	3513	3316	2303	62	711	78	111	1151
2010.	4513 (4986)	4281	3.235	842	78	184	13	161
2009.	5264	4870 (92,51%)	Izvor zahtjeva nije dostupan					
22008.	1881		1.395 (uglavnom iz Podgorice – 511 i Pljevalja – 158)					
Godina	Primljeno	Riješeno	Zahtjev dostavljen					
			Građanima	Državnim organima	Lokalnoj samoupravi	Preduzećima	NVO	Ostalima
2011.	330	159 (51,78%)		45	243	26	8	8
2010.	547	243 (44,4%)		53	430	44	4	16
2009.	718	280 or 38,99%	Nije dostupno					
2008.	Nema dostupnih informacija							

Istraživačke fokus grupe sa kontakt-policajcima obavljene 2007. godine pokazale su da su oni uglavnom bili angažovani po pozivu vlasnika prodavnica, direktora škola i vlasnika firmi. Budžetska ograničenja na nivou zajednice data su kao objašnjenje zašto je veliki broj zahtjeva ostaje neriješen. Kontakt-policajci

¹⁹ Rajan, Beri (2010) *Izveštaj o percepciji policije i policijskoj reformi* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 19.
²⁰ Jedini izuzetak je broj hapšenja na osnovu naloga za hapšenje.

koji su 2007. godine učestvovali u fokus grupama tokom ocenjivanja pilot-lokacija tvrdili su da viđenje njihovog rada i cijele policije umnogome zavisi od efikasnosti njihovog odgovora na zahtjeve građana²¹. Oni se suočavaju sa izazovom da građani ne prave uvijek razliku između problema u nadležnosti policije (kriminal, narušavanje javnog reda i mira i slično), problema koje bi trebalo da rješavaju ostali organi, odnosno problema za koje se ne zna u čijoj su nadležnosti. Dok su lokalni kreatori mnjenja pozitivno ocijenili kontakt-policajce kao dobro rješenje za neke probleme koji ne spadaju nužno u klasičnu policijsku problematiku, zbog njihovog širokog poznavanja stanja u određenom rejonu i dobrih kontakata sa nadležnim organima²², nije preporučivo da posredovanje između građana i države postane glavna uloga kontakt-policajaca. U saradnji sa medijima i građanskim društvom, policija treba da obezbijedi program edukovanja javnosti kako bi je obavijestila o ciljevima rada policije u zajednici i potrebi za njenim učešćem. Da bi ove kampanje bile uspješne, preporučivo je ostvarivanje strateškog partnerstva sa ključnim medijima i lokalnim organizacijama građanskog društva i ostalim interesnim grupama.

Nalazi istraživanja javnog mnjenja iz 2011. godine (slika 1)²³ pokazuju da bi većina građana bila zainteresovana da podrži policiju u rješavanju bezbjednosnih pitanja na nivou zajednice. Stoga je preporuka ovog izvještaja uspostavljanje zvaničnih i nezvaničnih kanala za konsultacije sa grupama zainteresovanih građana na osnovnom nivou kroz različite postojeće modele. Takođe treba da postoje stroge i jasne odredbe i politika za potencijalne etičke dileme ili negativni uticaj bliskih odnosa između policije i lokalne zajednice. Iako Strategija razvoja policije²⁴ prepoznaje potrebu za razvijanjem „mreža partnerstva“ za rješavanje lokalnih sigurnosnih pitanja, ovaj cilj nije Akcionim planom²⁵ razrađen u posebne djelatnosti i mjerila. Jedino partnerstvo izričito pomenuto u ova dva dokumenta jeste ono između policije i vladinih organa nadležnih za sprječavanje pranja novca i korupcije. Uspostavljanje konsultativnih grupa sa širim krugom zainteresovanih strana potrebno je radi ugrađivanja rada kontakt-policajca unutar lokalnih zajednica.

Dodatno je preporučivo da forumi zajednice na lokalnom nivou budu ojačani krovnim forumom na višem upravnom nivou. Takav okvir mogao bi biti izgrađen ili kroz postojeće međuresorske forume na lokanom nivou (poput savjeta za prevenciju narkomanije ili savjeta za borbu protiv korupcije) ili uspostavljanjem novih mehanizama koordinisanja, poput opštinskih savjeta za sigurnost ili savjeta za prevenciju kriminala. Ovaj krovni forum (na primjer Opštinski savjet za sigurnost) djelovao bi na usklađivanju rada lokalnih foruma i olakšavanju razmjene iskustava i pouka. Ovo bi kontakt-policajcu dalo institucionalizovani kanal kroz koji bi svaki policajac mogao da komunicira sa nadležnim ustanovama u lokalnoj zajednici i da zatraži međuresorsko reagovanje kada je potrebno. Uspostavljanje ad hok opštinskih odbora za koordinisanje lokalnih organa tokom turističke sezone na primorju pozitivno su ocijenili policajci sa kojima je razgovarano tokom izrade ovog izvještaja. Radi stvaranja održive saradnje policije i lokalnih vlasti, preporučivo je da OEBS podrži kreiranje partnerstva između Uprave policije i Zajednice opština Grne Gore. Ovo bi moglo biti urađeno sa perspektivom razvoja platforme na državnom nivou za razvoj kapaciteta i za razmjenu najbolje prakse između opštinskih vlasti.

21 Bešić, Miloš (2007), *Istraživanje o ocjeni rada policije u lokalnoj zajednici* (Podgorica: CEDEM), str. 5.

22 Slučajevi u kojima su kontakt-policajci obezbijedili pomoć pri rješavanju nekih problema potpuno van svojih nadležnosti, koristeći se vlastitim autoritetom.

23 Slika 24 „Da li ste Vi lično spremni da date podršku i pomognete policiji u rješavanju bezbednosnih problema?“ u Bešić, Miloš (2011), *Stavovi građana Crne Gore o policiji i problemima bezbjednosti* (Podgorica: CEDEM i Misija OEBS u Crnoj Gori), str. 16. Raspoloživo na: <http://www.osce.org/montenegro/81362?download=true>.

24 Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova (2011) *Strategija razvoja i funkcionisanja policije u periodu 2011-2013. godine*, str. 17—18. Raspoloživo na: <http://www.upravapolicije.com/index.php?IDSP=441&jezik=lat>.

25 Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova (2011), *Akcionni plan za sprovođenje Strategije razvoja i funkcionisanja policije u periodu 2011-2013. godine*, str. 10—11. Raspoloživo na: <http://www.upravapolicije.com/index.php?IDSP=441&jezik=lat>.

Tabela 4: Ostale aktivnosti kontakt-policajaca

Vrsta aktivnosti	2011.	2010.	2009.	2008.
Preventivne aktivnosti	1253 rezultiralo za- pljenom 73.786 petardi i 494 vatrometa	1262 rezultiralo za- pljenom 61.687 petardi i 184 vatrometa.	Podaci nisu dos- tupni	1489 preventivnih ak- tivnosti: maloljetnička delikvencija 226, zavisnost od droge i alkohola 168, kriminal 213, saobraćajna sig- urnost 309, upotreba pirotehničkih sred- stava i aparata 477, ostale preventivne aktivnosti 96.
Evidentiranje krivičnih djela	421	1.119	1433 evidentirana krivična djela, od čega je 920 sa nepoznatim počiniocem ukupno 637 ili 44,45% djela je riješeno, gdje su u 273 počinili poznati, a u 364 nisu	Podaci nisu dostupni
Evidentiranje prekršaja	737	760	830	Podaci nisu dostupni
Hapšenja na licu mjesta	33 počinioca u 24 slučaja	28 počinilaca u 18 slučajeva	51 počinilac u 42 slučaja	Podaci nisu dostupni
Osobe praćene i uhapšene na osnovu naloga za hapšenje	17	27	19 osoba, od čega 11 lica na osnovu centralnog naloga za hapšenje, sedam na osnovu lokalnog naloga za hapšenje i jedna na osnovu međunarodnog naloga za hapšenje	Podaci nisu dostupni
Kontrola bezbjednosno interesantnih osoba	9248	9744	Podaci nisu dostupni	
Dostavljeni operativni obavještajni podaci	1162 informacija	904 informacije	962 operativne in- formacije dostav- ljene, od kojh je 213 (22,14%) ostvareno.	Podaci nisu dostupni

4.6 Oblasti koje izazivaju zabrinutost

Primarna zabrinutost za sprovođenje rada policije u lokalnoj zajednici u Crnoj Gori jeste ona koja se tiče neodgovarajuće pokrivenosti i nereprezentativnosti. U vrijeme pisanja ovog izvještaja, 146 kontakt-policajca raspoređena su na 164 lokacije. Na početku je svaki pokrivaio područje površine 1 km² ili manje, ukoliko su postojali „objekti od interesa za zajednicu“ (poput škole), a koje obično nastanjuje 1000 do 2500 stanovnika²⁶. Oni su kasnije pregrupisani u veća područja, koji, prema jednog zamjeniku komandira citiranom u posljednjem istraživanju o percepciji policajaca, pokrivaju oko 2,5 do 3km² i imaju otprilike 2500 do 3000 stanovnika²⁷. Danas područja pokrivena kontakt-policajcima obuhvataju 33% gradskih naselja ili 380 hiljada građana, uključujući 40% Podgorice.²⁸ Ovo znači da skoro polovina stanovništva tek treba da bude izložena radu kontakt-policajaca. Svega četvrtina seoskih područja pokrivena je rejonima sa dodijeljenim kontakt-policajcima. Broj određenih rejona ne pokriva ni čitavu teritoriju, niti čitavo stanovništvo Crne Gore. Stoga ne čudi što građani nemaju dovoljno informacija o kontakt-policajcima, pa i nisu u stanju da procene njihov rad. Nalazi istraživanja o percepciji policajaca iz 2011. godine pokazali su da samo trećina građana zna da u njihovoj sredini postoji kontakt-policajac, dok su dvije trećine izjavile da u njihovoj lokalnoj zajednici nema kontakt-policajca ili da oni o tome ne znaju. Samo se svaki četvrti anketirani građanin lično upoznao sa kontakt-policajcem. U ovom pogledu mogao bi biti načinjen određeni napredak. Napredak bi podrazumevao uvođenje kontak-policajaca u sredine u kojima ih nema, jer su građani zadovoljni njihovim radom tamo gdje ih ima.²⁹ Imajući u vidu ključno mjesto koje rad policije u lokalnoj zajednici ima za bezbjednost seoskih područja u kojima je nedovoljno prisustvo policije, neophodno je pozabaviti se ovim problemom. Kao što je istaknuto na nedavno održanoj godišnjoj konferenciji o radu granične policije u lokalnoj zajednici³⁰, kontakt-policajcima je teško da pokrivaju velike rijetko naseljene rejone u kojima gdje su domaćinstva rasuta. Stoga je važno kontakt-policajcima budu obezbijediti odgovarajući prevoz.

Pored toga, odabir kontakt-policajaca treba da bude proširen, tako da uključi više žena i predstavnika različitih etničkih grupa, radi što veće reprezentativnosti. Trenutno samo jedna žena ima dužnost kontakt-policajke. Takođe je veoma malo kontakt-policajaca koje potiču iz manjinskih grupa. Nema nikakvog prisustva kontakt-policajaca u nekim predgrađima Podgorice (većinom naseljenim članovima romske zajednice). Posebno zabrinjava način na koji se razvija odnos policije sa članovima romske zajednice³¹. Ostale etničke grupe takođe treba da budu uključene, a međunarodna zajednica treba da nastavi sa podrškom nastavi albanskog jezika za kontakt-policajace, uključujući one koji rade u graničnoj policiji, radi podrške pravovremenom pružanju usluga raznorodnim lokalnim zajednicama u Crnoj Gori.

U zaključku, crnogorski pristup radu policije u lokalnoj zajednici može biti obogaćen stvaranjem konsultativnih foruma sa odgovarajućim zainteresovanim stranama. Ovo može biti učinjeno osnivanjem stalnih međuresorskih tijela, poput opštinskih savjeta za bezbjednost ili uspostavljanjem redovnih konsultativnih foruma, poput tematskih javnih skupova, lokalnih savjetodavnih grupa ili zajedničkih radionica policije i lokalne zajednice. Istovremeno treba razvijati vještine i stavove lokalnog policijskog rukovodstva kako bi podržavalo veće učesće u razvijanju strategija sigurnosti lokalnih zajednica i koordinisalo postojeće lokalne sigurnosne inicijative (poput nadzora kontakt-policajaca, lokalnih savjeta za borbu protiv korupcije, inicijativa za sigurne škole ili odbora za prevenciju zavisnosti od droga). Koordinacija između različitih grana policije, kao i između policije i ostalih nadležnih organa na lokalnom nivou, treba da bude unaprijeđena zarad pružanja djelotvornog odgovora na ključne sigurnosne i bez-

26 Razgovor obavljen 28. marta 2011. godine sa policijskim rukovodiocem uključenim u program rada policije u lokalnoj zajednici.

27 Rajan, Beri (2010) *Izveštaj o percepciji policije o reformi* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 19.

28 Odgovor na pitanje 68 u Ministarstvu inostranih poslova i evropskih integracija, (24. novembar 2009.), *Upitnik EU – Politički kriterijumi*, str. 209.

29 Bešić, Miloš (2011), *Stavovi građana Crne Gore o policiji i problemima bezbjednosti* (Podgorica: CEDEM i Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 18 i 34.

30 Istraživanje iz 2011. pokazalo je da je 75% ispitanika koji su imali susret sa kontakt-policajcima imalo pozitivno mišljenje, dok je 25% imalo negativno mišljenje. Bešić, Miloš (2011), *Stavovi građana Crne Gore o policiji i problemima bezbjednosti* (Podgorica: CEDEM i Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 18 i 34.

31 Pogledati: CEDEM i Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori (2005). *Istraživanje o policiji u lokalnoj zajednici u Crnoj Gori: Istraživanja javnog i policijskog mnjenja 2004.* i Rajan, Beri (2010) *Izveštaj o percepciji policije o reformi* (Podgorica: Misija OEBS-a u Crnoj Gori), str. 20.

bjednosne probleme lokalnih zajednica, kao što su rasturanje narkotika, nasilje u porodici, bezbjednost saobraćaja ili prirodne katastrofe. Za tu svrhu mogu se osnovati združeni timovi, analize rizika i protokoli za djelovanje na zahtjeve građana, slično onim oprobanim za nasilje u porodici u nekim crnogorskim opštinama.

4.7 Podrška kontakt-policajcima u ostalim djelovima policijske službe

Kako bi u Crnoj Gori bila nadograđena temeljna dostignuća u radu policije u lokalnoj zajednici, praksa mora da ide dalje od kontakt-policajaca i njihovih neposredno nadređenih i da se interiorizuje u cijeloj Upravi policije.

Istraživanja su pokazala da se kontakt-policajci ponekad suočavaju sa neodgovarajućom podrškom kolega i nadređenih, što ishoduje variranjem kvantiteta i kvaliteta njihovog rada u različitim policijskim stanicama. Jedna od primijećenih prepreka jeste i neadekvatno razumijevanje posla kontakt-policajca. Kontakt-policajci su, na primjer, i na fokus grupama 2007. godine³² i na Godišnjoj konferenciji 2009. godine³³, istakli da njihovo učešće u određenim djelatnostima u dodijeljenim im rejonima (poput intervencija na osnovu sudskog naloga ili sa građevinskim inspekcijama, direktnog učešće u racijama i pružanja pomoći policijskim akcijama u kontakt-rejonima) teži da omete odnose koje su uspostavili u komšiluku. Sa druge strane, njihove su kolege artikulisale široko rasprostranjeno nerazumijevanje da kontakt-policajci ne preduzimaju represivne mjere, jer pokušavaju da sačuvaju imidž „dobrih policajaca“. Ovakvo viđenje rada policije u zajednici kao „posebne funkcije koja ima malo toga zajedničkog sa ‚pravim‘ sprovođenjem zakona“ dovelo je do toga da oni bivaju raspoređeni da rade kao dispečeri, da vode evidenciju o pritvorskim jedinicama ili održavanju objekata. Da bi ovo bilo izbjegnuto, savjetuje se da se kontakt-policajci u rejonima koje pokrivaju ne koriste u intervencijama koje bi mogle da škode njihovom odnosu sa lokalnom zajednicom. To ne znači da kontakt-policajci treba da budu „meki prema kriminalu“, već da treba mudro da koriste poznavanje lokalne zajednice pri donošenju odluke koju tak-tiku da primijene (na primjer, za manje prekršaje prvo upozorenje, a tek kasnije hapšenje) i pred koga u zajednici mogu da postave i uzrok problema, a ne samo posljedice.

Još jedan predlog policajaca i njihovih nadređenih jeste da bi radno vrijeme kontakt-policajaca trebalo da bude fleksibilnije i prilagođeno pravim potrebama i problemima građana koji žive i rade u kontakt-rejonima. Njihova preporuka je da budu raspoređeni ne samo u dnevnim smjenama, već u dvije smjene, kao i neradnim danima (vikendom i praznicima)³⁴. Ovo je u skladu sa načelima rada policije u lokalnoj zajednici usredsređenog na stalnu geografsku odgovornost, sektorski rad (u komšiluku), umjesto vremenski ograničene odgovornosti (npr. za osmočasovnu smjenu).³⁵

Godišnja konferencija kontakt-policajaca otkrila je takođe i potrebu za dodatnom podrškom srednjeg rukovodstva, prvenstveno u povezivanju sa ostalim linijama rada policije, uspostavljanju komunikacije i partnerstva sa ostalim nepolicijskim utasnovama i organizacijama u lokalnim zajednicama, kao i obezbjeđivanju odgovarajućih resursa za njihov rad. Istraživanjem CEDEM-a potkraj 2007. godine otkriveno je da je srednje rukovodstvo ponekad pasivno uključeno u rad policije u lokalnoj zajednici. Kontakt-policajci, imajući malo saradnje ili slabu komunikaciju, često se osjećaju izolovanim od ostatka policije. Na primjer, jedna od pomenutih potreba jeste i za obukom kontakt-policajaca za rad na računarima koje je donirao ICITAP, posebno za korišćenje instaliranog softvera za mjesečne izvještaje i rezultate dnevnog posmatranja. Treba takođe unaprijediti saradnju između policije opšte nadležnosti i kriminalističke policije. Intervjuisane starješine iz Sektora kriminalističke policije istakle su da slabe vještine u radu na računaru i izvještavanju znače da kontakt-policajci nedovoljno doprinose novouspostavljenom kriminalističko-obavještajnom sistemu. Ovaj nalaz podržavan je rezultatima istraživanja o percepciji policajaca iz 2010. godine, koje pokazuje da ima „vrlo malo veze između rada policajaca u

32 Bešić, Miloš (2007), *EU Istraživanje o ocjeni rada policije u lokalnoj zajednici* (Podgorica: CEDEM), str. 9.

33 Misija OEBS-a u Crnoj Gori (13. novembar 2009.) *Report on Evaluation of the Status on Community Policing and Direction for Project 2010-2011* [Izvještaj o procjeni statusa policije u lokalnoj zajednici i pravcu projekta 2010-2011] [neobjavljeni izvještaj], str. 4.

34 Ibid. str. 3—5.

35 SEESAC (2003) *Community Policing Philosophy and Principles* [Filosofija i načela rada policije u lokalnoj zajednici] (Beograd: SEESAC), str. 15.

lokalnoj zajednici na nivou igrališta/košarkaškog terena sa širim naporima kriminalističke policije da se suprostavi prodaji droga i ostalih ilegalnih supstanci. Relativna banalnost obavještajnih podataka koje sakupe kontakt-policajci može biti pokazatelj posla kojega se tek treba poduhvatiti na izgradnji odnosa obostranog povjerenja između policije i društva.³⁶ Uloga je neposrednog rukovodioca da obezbijedi kvalitet izvještaja i pruži neophodno mentorstvo i pomoć kontakt-policajcima, a kada je neophodno da uključi i više starješine, poput komandira lokalnih odjeljenja, u rješavanje problema, kao što je uspostavljanje zajedničkih inicijativa sa opštinskim vlastima.

4.8 Integrisanje policije u lokalnoj zajednici u sve aspekta rada policije

Četvrta faza rada policije u lokalnoj zajednici treba da bude usmjerena na uvođenje i integrisanje rada policije u zajednici u sve aspekte policijskog rada. Pored uvođenja rada policije u zajednici u saobraćajnu i graničnu policiju, što je identifikovano i u Strategiji razvoja policije, predlaže se širenje ovog poduhvata obučavanjem kriminalističke policije (posebno onih koji se bave omladinom, drogama itd.), operativnih centara (kao centara za prvi poziv) i Sektora MUP-a za vanredne situacije. Ovo ne treba sprovoditi samo kroz kratke module obuke upoznavanja sa ovim modelom rada, već treba uključiti i razvoj pilot-projekata i relevantnih procedura, kao i redovno praćenje sprovođenja ovih načela u praksi i izvođenje pouka.

4.9 Razvoj kapaciteta za obuku

OEBS treba da prepusti obuku crnogorskim organima, podrškom razvoju nastavnih planova i kapaciteta za obuku rada policije u lokalnoj zajednici. To treba da obuhvati razvoj obrazovnih programa uvodne obuke za nove kontakt-policajce, stručnu orijentaciju za sve policajce, naprednu obuku za kontakt-policajce i njihove rukovodioce, kao i obuku u upravljanju. Domaći organi za sada pružaju samo osnovnu obuku, dok svu ostalu sprovodi OEBS. Nastavni planovi i programi treba da budu izrađeni u bliskoj saradnji sa Odjeljenjem za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici i sa Policijskom akademijom. Gdje je neophodno, treba uključiti i spoljnu ekspertizu, uključujući spoljne konsultante iz građanskog društva i akademske zajednice. Teme za prateću specijalističku obuku kontakt-policajaca i njihovih starješina treba da budu zasnovane na potrebama identifikovanim na terenu i na strateškim prioritetima policijskog rukovodstva za prevenciju kriminala. Da bi sprovođenje te obuke bilo moguće, takođe je neophodno odabrati i obučiti predavače i mentore za njeno ostvarivanje. Predlog je da predavači ne budu birani samo među osobljem Policijske akademije, već da to budu i sami kontakt-policajci, kao i ljudi iz rukovodstva Odjeljenja za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici. Kada nastavni plan bude razvijen i predavači obučeni, čitavoj policiji treba održati obuku podizanja svijesti. U ovoj obuci treba izdvojiti dovoljno vremena za rasprave o mogućem korišćenju skupa vještina rada policije u zajednici i u drugim linijama rada, na primjer u izgradnji partnerstva, rješavanju problema, posredovanju u konfliktnim situacijama i prenošenju zabrinutosti spoljnih činilaca do policijskog rukovodstva i ostalih nadležnih organa. Takođe je važno obezbijediti da obuka uključi i policajce zaposlene u centrali Uprave policije i specijalizovanim jedinicama, posebno onim koji ne rade na lokalnom nivou, tako da i oni razumiju policiju orijentisanu ka lokalnoj zajednici i da budu svjesni njene primjene.

Treba usvojiti zvaničnu politiku rada policije u lokalnoj zajednici i dalje je operacionalizovati u priručnik, odnosno smjernice koje će policajcima biti od pomoći u sprovođenju rada policije u lokalnoj zajednici. Za sada se zvanične smjernice daju putem ad hok instrukcionih telegrama. Odjeljenje za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici takođe je usvojilo jedinstvene obrasce za izvještavanje. Sve ovo treba da bude sastavljeno, pregledano i prenijeto u jedinstven skup uputstava za policajce različitih činova zadužene za primjenu rada policije u lokalnoj zajednici. Sve ovo treba da bude sastavljeno, pregledano i pretočeno u jedinstven skup instrukcija za policajce različitih činova zadužene za sprovođenje rada policije u zajednici. Politika rada policije u lokalnoj zajednici takođe treba da sadrži i informacije za policijsko rukovodstvo u pogledu mjerila za odabir kontakt-policajaca, određivanje rejona, metoda ocjenjivanja i sličnog. Ovo je važno za institucionalno znanje, ali bi takođe služilo i kao formalni osnov za raspoređivanje resursa. Na primjer, 2009. godine je na Godišnjoj konferenciji o radu policije u lokalnoj

zajednici za graničnu policiju³⁷ data preporuka da se kroz izmjene i dopune Akta o organizaciji i sistematizaciji Uprave policije formalno definiše funkcija rada policije u lokalnoj zajednici u okviru Odsjeka za nadzor državne granice.

Najvažnije izmjene potrebne za postizanje četvrte faze ticaće se dekoncentracije odlučivanja³⁸, politike upravljanja ljudskim resursima i politike unutrašnje i spoljašnje komunikacije, bolje povezanosti između rada policije u lokalnoj zajednici i ostalih linija rada (na primjer, sa kriminalističko-obavjestajnim sistemom).

Slika 2: Ključni elementi organizacionog restrukturiranja radi olakšavanja rada policije u lokalnoj zajednici

Organizaciona struktura:

1. Naglasak je stavljen na ulogu, ne na čin;
2. Devolucija ovlašćenja ključni je činilac u proglašenoj posvećenosti „radu policije u lokalnoj zajednici koji izlazi u susret lokalnim potrebama“;
3. Lokalnim policijskim starješinama biće potrebno više autonomije, uključujući i kontrolu budžeta, uz više odgovornosti za pružanje usluga;
4. Usvajanje ravnije strukture činova uz manji broj rukovodećeg i više „operativnog“ osoblja (u prvim redovima); i
5. Manje funkcionalne specijalizacije jer će se od „operativnih“ policajaca, policajaca u patroli i starješina prvog reda, očekivati da se nose sa nizom novih zahtjeva.

Preuzeto iz: SEESAC (2003), *Community Policing Philosophy and Principles [Filosofija i načela rada policije u lokalnoj zajednici]* (Beograd: UNDP), str. 9.

Sa najvećim izazovom susreće se rukovodstvo na srednjem nivou, u Područnim jedinicama policije, i kontakt-policajci na terenu. Ipak, centralno policijsko rukovodstvo i Odjeljenje za prevenciju kriminala i rad policije u lokalnoj zajednici treba da ostanu zaduženi za razvoj strategija na nivou države, prioriteta u prevenciji kriminala i praćenje i procjenu ostalih linija rada. Najviše rukovodstvo je suštinski važno za sprovođenje primjenu rada policije u lokalnoj zajednici širom policije. Ono treba da promovise i prati koordinaciju između napora policije u lokalnoj zajednici i aktivnosti ostalih sektora i jedinica u policiji. Odjeljenje za planiranje, razvoj i analizu moglo bi davati predloge za bolje povezivanje rada policije u lokalnoj zajednici sa kriminalističko-obavještajnim sistemom ili sa ostalim linijama rada.

Shodno tome, potrebna je značajna promjena uloge starješina u područnim jedinicama policije. Oni treba da dobiju više nadležnosti za blagovremenu komunikacije sa javnim glasilima, budžetske izdatke za lokalne kampanje prevencije i bezbjednosti, razvoj i upravljanje strategijom bezbjednosti u lokalnoj zajednici na opštinskom nivou, a u partnerstvu sa ostalim nadležnim organima. Naši nalazi pokazuju da u policiji trenutno ne postoji poseban budžet za sprovođenje inicijativa koje se odnose na rad policije u lokalnoj zajednici. Umjesto toga, kampanje prevencije kriminala u ogromnoj mjeri zavise od međunarodne pomoći. Ovo se mora promijeniti tako da se neka sredstva, koliko god ograničena, ipak izdvoje za kampanje prevencije. Na ovaj način mogu se finansirati mali projekti u lokalnoj zajednici, u skladu sa kriterijumima transparentnosti i odgovornosti. Policijski rukovodioci na područnom nivou treba da dozvole starješinama kontakt-policajaca da konkurišu za ova sredstva na osnovu potreba u njihovim zajednicama. Na ovaj način, kontakt-policajci koji su na prvoj liniji i oni koji nadgledaju nji-

37 Misija OEBS-a u Crnoj Gori (12. novembar 2009.) *Izveštaj o implementaciji Rada policije u zajednici u graničnoj policiji na pilot lokacijama – Rezultati po lokacijama* [neobjavljeni izvještaj], str. 5.

38 Dekoncentracija je upravni način decentralizacije. Kao što je citirano u *Online Sourcebook on Decentralisation and Local Development*, ona se smatra najslabijim oblikom decentralizacije jer „one samo pomera odgovornost sa zvaničnika centralne vlasti u glavnom gradu na one koji rade u regionima, pokrajinama ili okruzima“. Videti na: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html.

hov rad biće podstaknuti da preduzimaju inicijative i budu inovativni u rješavanju problema. Iako je važno obezbijediti odgovornost u procesu, takođe je važno delegirati dovoljno ovlaštenja neposrednim starješinama da mogu da predlažu inovacije uz minimalna birokratska ograničenja.

Da bi dekoncentracija u odlučivanju funkcionisala, važno je da bude zasnovana na politici upravljanja ljudskim resursima. Treba da bude jasno postavljena tako da poboljšava, a ne da ometa šanse za unapređenje policajaca čija je dužnost rad policije u lokalnoj zajednici. Smjernice za odabir treba jasno da odražavaju posvećenost radu policije u lokalnoj zajednici, dok procjena radnog učinka treba da sadrži procjenu sposobnosti policajca da efikasno rješava probleme u lokalnoj zajednici i da uključi lokalnu zajednicu u ove napore. Redovno treba identifikovati i podržavati one među kontakt-policajcima na prvoj liniji koji najbolje sprovode promjene i njihove starješine³⁹. Rukovodstvo policije takođe treba da nastoji da koristi i ostale mogućnosti u podršci njihovom daljem razvoju i da ih nagrađuje za dobro obavljanje posla specijalizovanom obukom i mogućnošću ličnog razvoja (uključujući slanje na prestižne kurseve obuke u inostranstvo), a najviši rukovodioci treba da ih zvanično podstaknu i da zvanično prepoznaju njihov doprinos.

4.10 Preporuke:

1. Model policije u zajednici koji se oslanja na kontakt-policajce treba održavati i neprestano unaprjeđivati kako bi bio sačuvan ovaj djelotvoran kanal komunikacije sa pojedinačnim građaninom u lokalnoj zajednici. Treba nastaviti dobru praksu dvogodišnje procjene njihovog rada, kao i redovnu razmjenu iskustava među kontakt-policajcima na godišnjim konferencijama.
2. Odabir kontakt-policajaca treba proširiti tako da uključi više žena i predstavnika svih etničkih grupa sa ciljem da budu zastupljeni što je više moguće. Nezadovoljavajuća je trenutna situacija, gdje postoji jedna žena kontakt-policajka, loša zastupljenost predstavnika manjinskih grupa i nedostatak policajaca u lokalnoj zajednici u predgrađima Podgorice pretežno naseljenih članovima romske zajednice.
3. Međunarodna zajednica treba da nastavi podršku učenju albanskog jezika za kontakt-policajce, uključujući one koji rade u graničnoj policiji, čime bi se pomoglo odgovarajuće pružanje usluga raznorodnim lokalnim zajednicama u Crnoj Gori.
4. Crnogorski pristup radu policije u lokalnoj zajednici može biti obogaćen ustanovljavanjem konsultativnih susreta na kojima bi zainteresovane strane sarađivale na identifikaciji i rješavanju lokalnih bezbjednosnih problema. Ovo može biti urađeno uspostavljanjem stalnih međuresorskih tijela kao što su opštinski savjeti za sigurnost ili uspostavljanjem redovnih konsultativnih foruma, kao što su tematski javni skupovi, lokalne savjetodavne grupe ili zajedničke radionice policije i lokalne zajednice. U tu svrhu treba napraviti partnerstvo sa Zajednicom opština Crne Gore, kako bi na državnom nivou bila razvijena platforma za razvoj opštinskih kapaciteta i za razmjenu najboljih iskustava. Istovremeno treba razvijati vještine i stavove u lokalnog policijskog rukovodstva radi podrške njihovom većem angažovanju u razvijanju strategija za sigurnost lokalnih zajednica i koordinaciji postojećih lokalnih sigurnosnih inicijativa (kao što su nadzor kontakt-policajaca, lokalni savjeti za borbu protiv korupcije, inicijative za sigurne škole ili odbori za prevenciju zavisnosti od droga).
5. Četvrta faza rada policije u lokalnoj zajednici treba da bude usmjerena na uvođenje i integrisanje rada policije u lokalnoj zajednici u sve aspekte policijskog rada. Pored uvođenja policije u zajednici u saobraćajnu i graničnu policiju, u skladu sa Strategijom razvoja policije, predlaže se širenje ovog modela, putem obuke, i na Sektor kriminalističke policije (posebno kod onih policajaca koji se bave mladima, drogom, itd.), operativnih centara (kao centara za prvi poziv) i Sektora MUP-a za vanredne situacije. Ovo ne treba sprovoditi samo kroz kratke module obuke o podizanju svijesti o ovom načinu rada, već treba uključiti i razvoj pilot-projekata i relevantnih procedura, kao i redovno praćenje sprovođenja ovih načela u praksi i izvlačenje pouke.

39 Ovo je u Hrvatskoj urađeno povećanjem plate od 15%, za šta smo obaviješteni da nije izvodljivo u Crnoj Gori. Tako da dobru praksu davanja novčanih stimulacija na kraju godine najboljem policajcu u lokalnoj zajednici treba nastaviti. Na kraju 2010. godine novčano je nagrađeno 30 kontakt-policajaca.

6. Treba unaprijediti koordinaciju različitih linije rada policije, kao i između policije i ostalih nadležnih organa na lokalnom nivou, kako bi bio obezbjeđen djelotvoran odgovor na glavne sigurnosne probleme lokalnih zajednica. U tu svrhu mogu se osnovati združeni timovi, analize rizika i protokoli za djelovanje na zahtjeve građana, slično onim oprobanim za nasilje u porodici u nekim opštinama.
7. Treba usvojiti organizaciju i rukovođenje policijom koje će širom Crne Gore osigurati održivo sprovođenje rada policije u lokalnoj zajednici. Inicijative bi mogle uključiti dekoncentraciju odlučivanja, omogućavanje veze između rada policije u zajednici i kriminalističko-obavještajnog sistema i budžetske linije za aktivnosti prevencije kriminala.
8. Treba usvojiti zvaničnu politiku rada policije u lokalnoj zajednici i dalje je operacionalizovati u priručnik, odnosno smjernice koje će policajcima biti od pomoći u sprovođenju rada policije u lokalnoj zajednici. Postojeće smjernice treba da budu pregledane i pretočene u jedinstven skup instrukcija za policajce različitih činova zadužene za sprovođenje rada policije u lokalnoj zajednici. Politika treba da sadrži i informacije za policijsko rukovodstvo u pogledu mjerila za odabir kontakt-policajaca, određivanju rejona, metode ocjenjivanja i slično.

5. ODGOVORNOST POLICIJE

Institucionalni sistem za nadzor nad policijom značajno je poboljšana u posljednjih pet godina. Poboljšanja prakse očigledna su u pogledu zakonitije primjene sredstava prinude, poboljšanih uslova pritvora i redovnog disciplinskog sankcionisanja policajaca za zloupotrebu službenog položaja. Ostali nedostaci su međutim takvi da se može reći da je odgovornost policije najslabija karika procesa reforme policije u Crnoj Gori. Neophodne su krupne promjene da bi unutrašnja kontrola postala u potpunosti funkcionalna, za poboljšanje dosljednosti i usklađenosti među mehanizmima nadzora i zarad dalje depolitizacije istraga nedoličnog ponašanja policije i optužbi za korupciju, posebno kada su u pitanju visoke policijske starješine.

Ovo poglavlje je strukturirano na sljedeći način: prvo ide upoznavanje sa ključnim mehanizmima nadzora i njihovim nadležnostima. Zatim su mapiraju ključni izazovi, onako kako ih građani vide. Treći dio sadrži dublju analizu ključnih mehanizama nadzora, počevši od mehanizama odgovornosti i zaštite ljudskih prava: Odjeljenje za unutrašnju kontrolu u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Etički odbor Uprave policije, Savjet za građansku kontrolu rada policije, ombudsman i pravosuđe. Konačno je data procjena pitanja finansijske odgovornosti i transparentnosti. Ukratko su obrađena i pitanja u vezi sa zaštitom ličnih podataka. Analiza se završava istraživanjem političkih nadzornih ovlašćenja Skupštine i iznošenjem ključnih preporuka za unapređenje odgovornosti crnogorske policije prema građanima.

5.2 Predstavljanje sistema odgovornosti policije u Crnoj Gori

Od usvajanja Zakona o policiji 2005. godine, Crna Gora je uvela sisteme kontrole primjene policijskih ovlašćenja sofisticiranije no u bilo kojoj drugoj zemlji regiona, uključujući i neke konsolidovane evropske kontinentalne demokratije. Institucionalni aparat za odgovornost policije u Crnoj Gori sastoji se od tijela specijalizovanih za nadzor policije (npr. Savjet za građansku kontrolu rada policije, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu, Etički odbor Uprave policije), skupštinskih i nezavisnih pravnih ustanova zaduženih za horizontalni nadzor čitavog sektora bezbjednosti (skupštinski Odbor za odbranu i bezbjednost) i organa javne uprave (poput Zaštitnika ljudskih prava i sloboda 2003. godine, Agencije za zaštitu ličnih podataka 2009. godine ili Državne revizorske institucije 2004. godine). Većina ustanova osnovana je 2005. godine i od tada su mijenjani i dopunjavani propisi kojima je regulisan njihov rad. Svim tim ustanovama, uključujući i „najmlađu“, Agenciju za zaštitu ličnih podataka osnovanu 2009. godine, dodijeljeni su osnovni neophodni resursi za njihov rad. Usvojena su i podzakonska akta koja regulišu njihov rad, osim u slučaju Odjeljenja za unutrašnju kontrolu. Za pregled njihovih nadležnosti, vidjeti Tabelu 1: Pregled tijela za nadzor policije, Dodatak III.

Najveća slabost ovoga sistema odgovornosti jeste manjak odgovarajuće horizontalne koordinacije između različitih mehanizama nadzora. Na primjer, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu (OUK) rijetko samoinicijativno postupa po preporukama Savjeta za građansku kontrolu rada policije ili nalazima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, već čekaju da dobiju direktan zahtev. Više organa kontrole nadležno je za istragu slučajeva u kojima je navedena prekomjerna upotreba sile. U sljedećem periodu strateških reformi, od ključnog je značaja da ove nadležnosti između mehanizama kontrole budu jasnije podjeljene. To bi značilo da, na primjer, OUK bude nadležno samo za slučajeve koji obuhvataju i istrage krivičnih djela, dok bi Odbor za policijsku etiku u sastavu Uprave policije trebalo da nastavi da se bavi manjim prestupima. Odgovarajuća horizontalna saradnja između različitih mehanizama nadzora (npr. mehanizama unutrašnje i spoljašnje kontrole – Savjet, ombudsman, Skupština) prvenstveno treba da bude obezbijedi skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu, kako bi građanima bila obezbijedena integrisana policijska odgovornost.

5.3 Mapiranje ključnih izazova

Uprkos uvođenju novih mehanizama nadzora, viđenja građana o odgovornosti policije tek treba da se poboljšaju. Percepcije javnosti o umješnosti policije u korupciju i organizovani kriminal, diskrimina-

torni tretman marginalizovanih grupa i političkih protivnika, kao i uvjerenje da je „beskorisno“ podizati prijave protiv policajaca i dalje preovlađuju u crnogorskom društvu.

Percepcija o umiješanosti policije u organizovani kriminal je zabrinjavajuća. Svaki treći građanin vjeruje da je značajan broj policajaca umiješan u organizovani kriminal (38,2%), dok 17,8% vjeruje da je umiješana većina policajaca.¹ U istraživanju koje je CEMI sproveo 2009. godine², navodi se da građani smatraju da je policija na trećem mjestu najkorumpiranijih profesija u Crnoj Gori, iza ljekara i carinika³: u posljednjih godinu dana, svaki peti građanin (22%)⁴ imao je lično iskustvo podmićivanja policajca ili traženja da to učini.⁵ U istom istraživanju, policija se kao ustanova nalazi na četvrtom mjestu najkorumpiranijih ustanova iza carine, pravosuđa i zdravstva.⁶ Povrh toga, povjerenje građana u sposobnost policije da se suoči sa korupcijom nije na visokom nivou (34%). Još jedna prepreka borbi protiv korupcije u policiji i od strane policije je malo, tijesno povezano crnogorsko društvo u kome svaki drugi građanin ima bliskog rođaka ili prijatelja zaposlenog u policiji.⁷ Preporučuje se direktno rješavanje ovoga manjka povjerenja u narednom strateškom periodu pokretanjem politike nulte tolerancije za korupciju, pri čemu je potrebno striktno primjenjivati sankcije za primanje sitnog mita. To bi u praksi iziskivalo registrovanje svih poklona vrijednosti iznad dva ili pet evra, a da policajac koji ne prijavi poklon bude kriv za korupciju. Potrebno je obaviti sveobuhvatnu analizu rizika radi identifikovanja situacionih prilika za korupciju, poput poslova i policijskih zadataka najpodložnijih korupciji, kao i organizacionih procesa koji vode koruptivnom ponašanju (poput povjerljivih nabavki ili netransparentne politika unapređivanja), čemu treba da slijedi odgovarajuće mjere prevencije i sankcionisanja.

Policija u Crnoj Gori takođe da treba se pozabavi i relativno snažnom percepcijom da diskriminiše siromašne i one sa određenim političkim uvjerenjima. Čak je 55,4% ispitanika u navedenom CEDEM-ovom istraživanju izjavilo da policajci imaju tendenciju da diskriminišu siromašne u odnosu na bogate. Povrh toga, 60% tvrdi da je policija u velikoj mjeri politizovana. Treća oblast djelovanja koja iziskuje pažnju jeste tvrdnja da su osobe koje nisu državljani redovno izložene diskriminaciji (Tabela 2, Figura 1).⁸ Crna Gora je primila značajan broj izbjeglica i migranata iz bivših jugoslovenskih republika koji su potražili utočište tokom poslednje decenije prethodnog vijeka, a mnogi od njih i dalje su bez državljanstva. Tačnije, Evropska komisija je u izvještaju za 2011. godinu uočila da se uprkos obuci i kampanjama za smanjenje diskriminacije, još uvek ovi slučajevi ne istražuju dovoljno efikasno i istakla zaštitu raseljenih lica, LGBT i romskog, aškalijskog i egipćanskog stanovništva kao izazov sa kojim se treba suočiti u narednom periodu.⁹ U CEDEM-ovom istraživanju javnog mnjenja se, međutim, navodi manji stepen percepcije diskriminacije na osnovu etničke, odnosno vjerske pripadnosti nego što je to bio slučaj 2007. godine.

1 Bešić, Miloš (2011) *Stavovi građana Crne Gore o policiji i bezbjednosnim problemima* (Podgorica: CEDEM i Misija OEBS u Crnoj Gori), slika br. 49, str. 30.

2 Stojković, Zoran (2009) *Korupcija u CG* (Podgorica: CEMI).

3 Ibid. str. 12.

4 Ibid. str. 18.

5 Percepcija građana se ne poklapa sa procjenom rizika u Nacionalnoj strategiji borbe protiv korupcije u Crnoj Gori, kojom se identifikuje šest oblasti naročitog rizika: lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, obrazovanje i zdravstvo. Ipak, percepcija građana važan je pokazatelj njihovog svakodnevnog iskustva i može im uticati na spremnost da prijave koruptivne aktivnosti, kako policajaca, tako i drugih javnih službenika.

6 Ibid. str. 12.

7 Ibid. slika br. 29, str. 18—19.

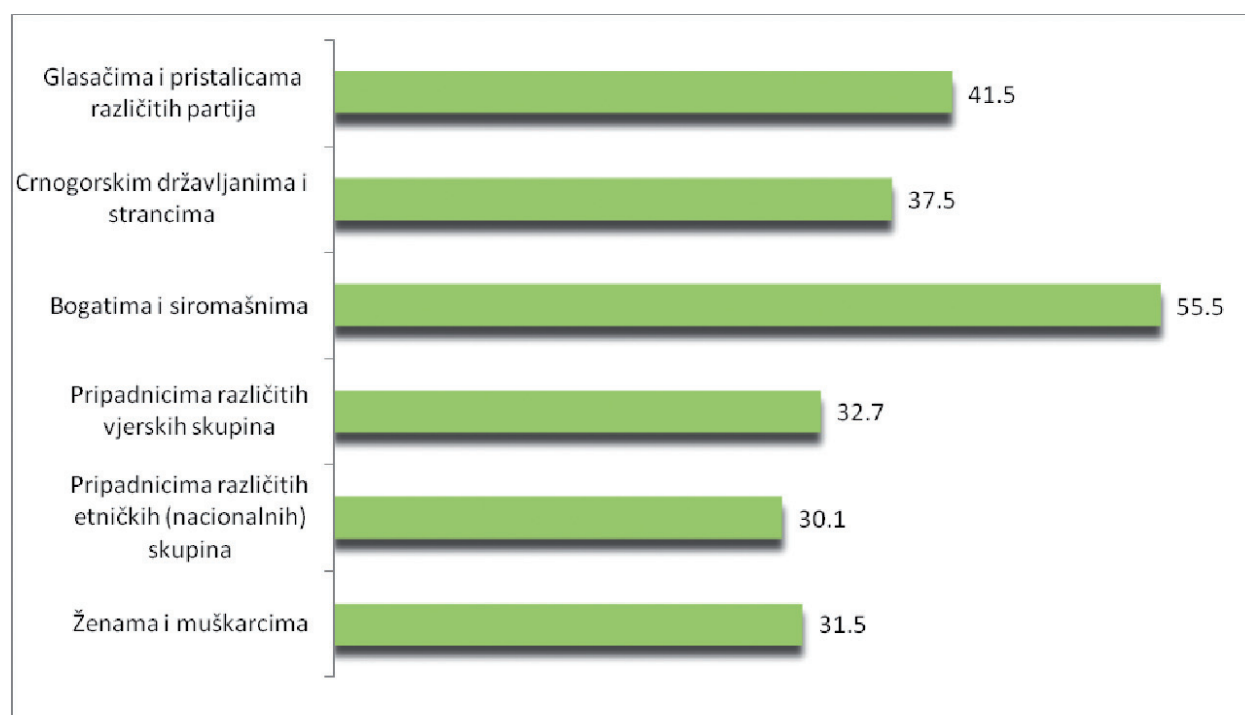
8 Ibid. str. 22.

9 Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore u 2011. godini, str. 18—19.

Tabela 2: Da li policajci, po Vašem iskustvu i mišljenju jednako postupaju prema sledećim grupama %

	Da, u potpunosti	Uglavnom da	Uglavnom ne	Ne, uopšte
Ženama i muškarcima	26,8	41,8	22,1	9,3
Pripadnicima različitih etničkih (nacionalnih) skupina	19,9	49,9	21,5	8,6
Pripadnicima različitih verskih skupina	21,0	46,3	23,2	9,4
Bogatima i siromašnima	15,0	29,5	31,5	23,9
Crnogorskim državljanima i strancima	20,0	42,5	24,3	13,2
Glasičima i pristalicama različitih partija	20,0	38,5	26,2	15,3

Figura 1: Percepcija stepena diskriminacije po grupama %



5.3 Pravna odgovornost

Unutrašnja odgovornost

Nekoliko je mehanizama **unutrašnje odgovornosti** kojima se policajci drže odgovornim. Jedinice u Upravi policije su Odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije (istražuje slučajeve korupcije u policiji), Odbor za policijsku etiku i Disciplinska komisija.

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu (OUK), osnovano 2003. godine, smatra se najvažnijim mehanizmom za unutrašnje odgovornosti. Između ostalog, nadležno je za kontrolisanje zakonitosti rada

policije, posebno u pogledu zaštite ljudskih prava u vršenju policijskih dužnosti i nadležnosti, kao i za kontraobavještajnu zaštitu (Zakon o policiji, čl. 95a). Može postupati po žalbama građana, organizacija ili policajaca i zaduženo je da prati primjenu preporuka nadležnog skupštinskog Odbora, zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Savjeta za građansku kontrolu rada policije. Takođe, može samostalno da pokreće istrage. Ne može, međutim, da sprovodi aktivne istrage – na primjer, njegovi službenici ne mogu se pretvarati da učestvuju u koruptivnim odnosima ili krivičnim aktivnostima, niti mogu podstaći potencijalne prestupnike da počine krivično djelo, jer to nije u skladu sa pozitivnim zakonodavstvom Crne Gore. Iako OUK može zatražiti podršku ostalih policijskih jedinica, njen istražni pristup dokumentima, prostrorijama ili podacima može biti ograničen do 24 časa ukoliko to može ugroziti tekuću policijsku operaciju. Svi članovi ovog Odjeljenja profesionalni su policajci sa visokim činovima i višim prihodima. Od osnivanja 2004. godine, praksa OUK je međutim značajno varirala i ono još uvijek nije potpuno koristilo svoje nadležnosti, niti je steklo povjerenje građana Crne Gore kao na primer Savjet za građansku kontrolu rada policije. Razlog ovome jeste to što mu nije obezbijeđeno dovoljno sredstava niti političkih uslova za nezavisno funkcionisanje.

OUK je prvobitno osnovano 2003. godine kao organizaciona jedinica ondašnjeg Sektora javne bezbjednosti u MUP, odnosno današnje Uprave policije. Tokom 2009. godine rad mu je bio paralizan zbog neslaganja ministra unutrašnjih poslova i direktora policije oko pitanja ko treba da kontroliše rad OUK. Ministar je zahtijevao da OUK bude neposredno njemu odgovorno, uz obrazloženje da bi ova promjena donijela više objektivnosti radu Odjeljenja. Ovo je dovelo do oduženog perioda definisanja mehanizama hijerarhijske odgovornosti u odnosu na starješinu organa, a time i definisanja nadležnosti za procesuiranje nalaza unutrašnje kontrole i za preduzimanje odgovarajućih mjera prema odgovornim policajcima. Takmičenje za nadležnost nad OUK značajno mu je usporilo rad i smanjilo rezultate u periodu 2009—2010, tokom kojih je Odjeljenje organizaciono i fizički premješteno u MUP, u skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o policiji u decembru 2009. godine izmjenom na Zakona o policiji (krajem 2009. godine). Načelnik OUK sada neposredno odgovora ministru unutrašnjih poslova. Nalazi OUK takođe se daju ministru, koji ih pak prosljeđuje direktoru policije, u čijoj je nadležnosti pokretanje disciplinskih postupaka.

Iako nadležnosti OUK nijesu promijenjene premještanjem iz policijske organizacione strukture, njegove su mogućnosti ipak trpjele. Na primjer, isključeno je iz telekomunikacione mreže Uprave policije. Povrh toga, osoblje OUK nema više neposredan pristup policijskim bazama podataka u realnom vremenu, s obzirom da sada, kako je obrazloženo, ono djeluje pod okriljem odvojenog organa uprave. Zastoj je riješen kada je Agencija za zaštitu ličnih podataka objavila preporuku da Uprava policije OUK-u dodijeli pristup kadrovskim bazama podataka¹⁰, ali samo na osnovu zvaničnog zahtjeva (za svaki pojedinačni slučaj). Osoblje OUK ovo smatra preprekom efikasnosti njihove istrage, jer im usporava pristup relevantnim podacima o policajcima i osumnjičene policajce upozorava da su pod istragom. Ovaj bi izazov mogao biti prevaziđen pristupom policijskim bazama podataka u realnom vremenu, izmjenom *Priloga Sporazumu između Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije o upotrebi ličnih i drugih podataka*, u skladu sa preporukom iz Godišnjeg izvještaja Agencije za zaštitu podataka.¹¹ Pristup policijskim bazama podataka treba da bude bilježen, radi sprječavanja zloupotrebe ličnih podataka. OUK takođe zavisi i od relevantnih policijskih jedinica za primjenu forenzike i posebnih istražnih mjera. Ovo se smatra isplativim rješenjem za tako malu policijsku službu i stoga se ne preporučuje uspostavljanje posebnih kapaciteta sa specijalne istražne mjere u OUK.

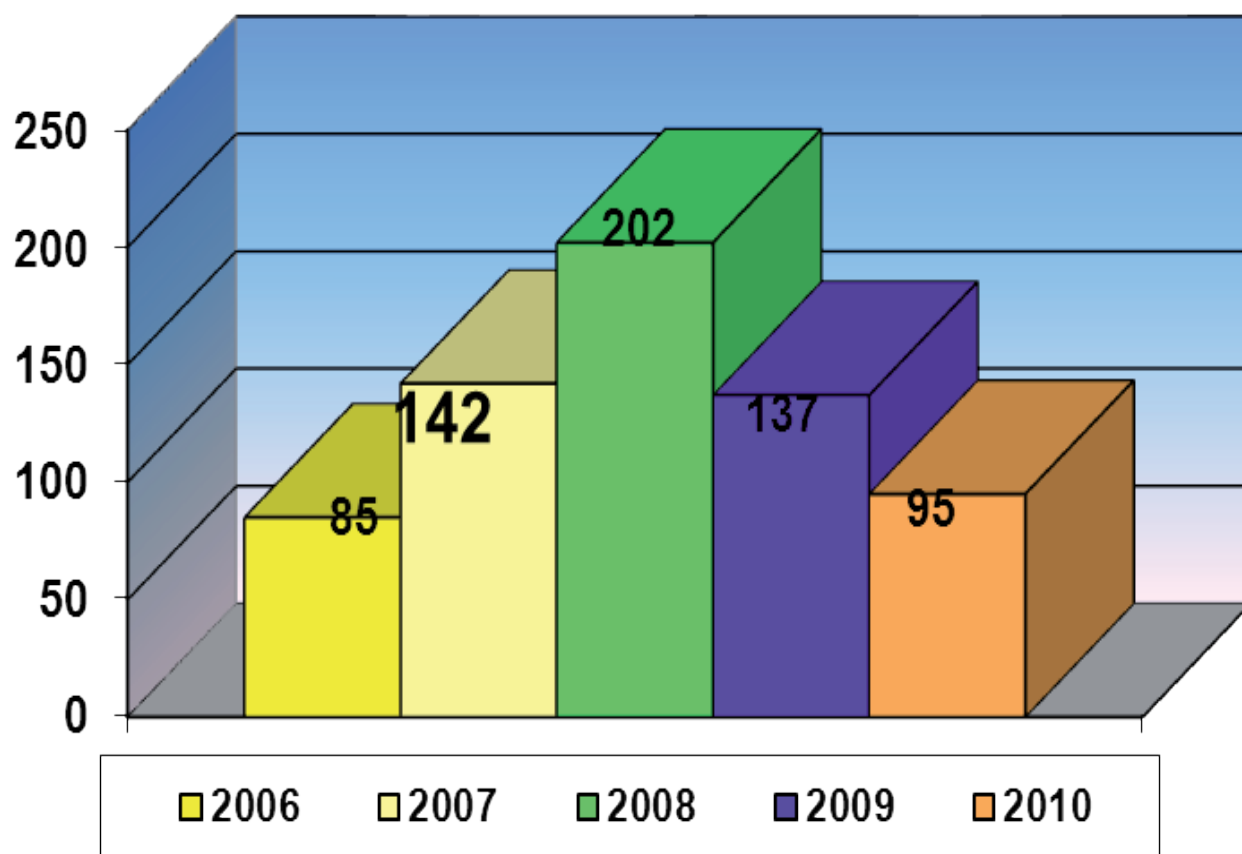
OUK je trenutno neadekvatno popunjeno. Planirana su 23 radna mjesta u ovom jedinici, od čega je osam u područnim jedinicama policije. Svega je 12 radnih mjesta popunjeno u sjedištu MUP, a u područnim jedinicama šest, pri čemu Pljevlja nijesu pokrivena. Uprkos činjenici da su ova radna mjesta predviđena za više činove i naknade, posao u OUK je veoma nepopularan među policajcima i veoma je teško angažovati kvalifikovane policajce. Izvjestan broj intervjuisanih predstavnika štampe i građanskog društva žalio se da su neki od službenika OUK bili akteri nedoličnog ponašanja na prethodnim poslovima, te da lako mogu biti ucjenjeni ako se odluče na istragu zloupotreba policijskog položaja. Potrebno je unaprijediti ugled OUK i među policajcima i u građanskom društvu. To se može postići internim promovisanjem posla u ovoj jedinici kao prednosti za unaprijeđenje na najviša rukovodeća mjesta u policiji. Spoljna slika mogla bi biti promovisana pažljivom provjerom kandidata, radi obezbjeđenja ličnog integriteta odabranih službenika.

10 Agencije za zaštitu podataka (2012), *Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka u CG za 2011. godinu*, str. 55.

11 Ibid. str. 12 i 55.

Kao što je navedeno, OUK nije u potpunosti koristilo svoje nadležnosti. Prema riječima zaposlenih, oni uglavnom postupaju po pritužbama građana¹², a mnogo rjeđe dobijaju zahtjeve od ombudsmana ili Savjeta za građansku kontrolu rada policije. Rijetko su propratili opšte zaključke i preporuke ostalih mehanizama nadzora. Na primjer, nijesu ispitivali razloge zbog kojih se na rad i postupanje nekih istražitelja ili jedinica češće podnose žalbe, niti zašto su više od jednoga puta proglašavani krivim za nedolično ponašanje. Većinu resursa i vremena OUK troši se na obradu pritužbi građana na praksu rada policije i na proceduralne pritužbe. Iz analize pritužbi jasno se vidi da je najveći broj primljen tokom 2008. godine, gotovo dvostruko više no 2006. ili 2010. Ovo se objašnjava uspješnom kampanjom sprovedenom uz pomoć Misije OEBS-a, zarad promovisanja sistema za podnošenje pritužbi i uvođenja posebnog telefonskog broja 9812¹³. Potonje smanjenje broja primljenih pritužbi moglo bi biti rezultat okončanja promotivne kampanje ili zbunjenosti zbog premještanja OUK u MUP. Ipak, istraživanje javnog mnjenja koje je CEDEM sproveo početkom 2011. godine ukazalo je da nešto preko polovine anketiranih građana (53%) ne zna kako da podnese pritužbu na protiv policije¹⁴. Potrebno je da OUK redovno sprovodi kampanje promovisanja svog rada i sprovodi preventivne akcije. Ono treba da intezivira kontakt sa NVO koje se bave ljudskim pravima i neophodno je da ih redovno konsultuje u vezi sa problemima koje su identifikovale pružajući pravnu pomoć ili savjete građanima. Predstavnici OUK takođe treba da učestvuju i na sastancima sa lokalnim zajednicama onog trenutka kada se počnu održavati u okviru rada policije u zajednici, kako bi obrazovali građane o pravima koja imaju i načinima da se žale.

Ilustracija 1: Pritužbe koje je OUK primio u periodu 2006.—2010.



12 Dok su bili dio Uprave policije, češće su od direktora policije i drugih rukovodilaca primali zahtjeve za sprovođenje istrage. Na primjer, u Godišnjem izvještaju o radu Uprave policije za 2008. godinu (str. 49) navodi se da je OUK sproveo istragu o upotrebu bolovanja na zahtjev direktora i da je sa tim u vezi OUK predložilo mjere koje su ishodovala smanjenim brojem bolovanja određenih službenika. Drugi primjer naveden u istom izvještaju je zahtjev načelnika područnih jedinica policije o sprovođenju kontrole nad upotrebom službenih vozila i potrošnjom goriva u Nikšiću i Pljevljima, gdje nijesu utvrđene nikakve nepravilnosti.

13 Nešto kasnije uvedena je posebna telefonska linija za anonimno prijavljivanje korupcije u policiji, što je moglo izazvati konfuziju među građanima koji broj da koriste.

14 Bešić, Miloš (2011) *Stavovi građana Crne Gore o policiji i bezbjednosnim problemima* (Podgorica: CEDEM i Misija OEBS u Crnoj Gori), slika br. 35, str. 22.

Ilustracija 2: Promotivna brošura za podnošenje prigovora


UPRAVA POLICIJE
REPUBLIKE CRNE GORE

**SMATRATE LI DA JE POLICAJAC
POSTUPIO NEPRAVILNO
I NEPROFESIONALNO?**

KAKO PRIGOVORITI ?

Najkasnije 30 dana od dana primjene
ovlašćenja ili preduzimanja službene
radnje policijskog službenika:

Pozivom na:
- direktni broj 9821,
- mobilni telefon 069/ 349-000
- mobilni telefon 067/ 449 – 000,

Dostavom faksa na:
broj 9820.

E-mailom na:
gradjani.policija@ cg.yu

9821
9821

Telefon za prigovore građana
na postupke policije

IZGRADIMO POVJERENJE!

Telefon za prigovore građana
na postupke policije


ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE
Mission to Montenegro

Tabela 3: Statistički pregled žalbi

Godina	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	Ukupno
Ukupan broj pritužbi	158 (234)	216 (158)	297 (216)	204 (207)	183 (204)	
Ukupno osnovanih pritužbi	25	35	61 (35)	26 (61)	17 (26)	
Ukupno neosnovanih pritužbi	133 (84.18%)	181 (83.3%)	231 (181)	178 (236) 87,3%	166 (178)	
Broj pritužbi podnijetih neposredno nadređenom		126	95	67 (95)	88 (67)	
Nadređeni proglasili osnovanim	73			3	3	
Nadređeni proglasili neosnovanim				64	85	
Pritužbe podnijete OUK	85	142	202	137	95	661
OUK proglasio osnovanim	20 (23,53%)	27 (19,01%)	47 (23,27%)	23 (16,79%)	14 (14,74%)	131 (19,82%)
OUK proglasio neosnovanim	65 (76,47%)	115 (80,99%)	155 (76,73%)	114 (83,21%)	81 (85,26%)	530 (80,18%)

Analiza sprovođenja mjera koje preporuča mehanizmi unutrašnje kontrole (OUK, Odbor za policijsku etiku i Disciplinska komisija) ukazuju na smanjene i krivičnih i prekršajnih prijave (videti Tabelu 4, Dodatak IV), kao i da se najčešće preduzimaju disciplinske mjere. Čini se da su neke jedinice podložnije zloupotrebi službenog položaja, kao što su Posebna jedinica policije, interventne jedinice, granična policija i Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata. Najčešće narušavanje discipline je verbalni ili fizički napad (prijetnja ili učešće u tuči). Istraživanje javnog mnjenja potvrdilo je ovu tendenciju, dodajući najčešće uzroke pritužbi: pretjerana upotreba sile, iznuđivanje priznanja, nepoštovanje i zloba i diskriminacija na osnovu pola ili etničke pripadnosti.¹⁵ Važno je istaći da policijski izvještaji ne sadrže podatke o mjerama preduzetim da se ispravi devijantno ponašanje u jedinicama koje ne ispunjavaju uslove iz domaćih propisa i međunarodnih standarda. Analiza pritužbi ukazuju da je od ukupnog broja opravdanih pritužbi 164 (182) samo 38 bilo protiv viših rukovodilaca.¹⁶ To potvrđuje rasprostranjenu percepciju o nekažnjivosti viših činova. Pored toga, nevladine organizacije (NVO) su tokom razgovora u pripremi ovog izvještaja primjetile da su policajci kojima je utvrđena odgovornost za kršenje pravila službe, kao i visoki službenici umješani u slučajeve torture, ostaju na dužnosti.¹⁷ Stoga i ne čudi što je Stejt department SAD u izvještaju o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori 2010. godine naveo policijsko maltretiranje osumnjičenih u pritvoru i nekažnjivost policajaca među ključne probleme ljudskih prava u

¹⁵ Najpoznatiji slučaj je zlostavljanje Aleksandra Pejanovića u pritvoru 2008. godine. U Osnovnom sudu u Podgorici 11. juna 2011. godine osuđeni su policajci Milan Kljajević i Milanko Leković na pet mjeseci zatvora, a Ivica Paunović i još tri policajca oslobođeni su optužbi: Bojan Radunović, Dobrovoje Đurišić, i Goran Stanković. Osuđeni policajci su se žalili. Kao odgovor na izjave Stankovića, tužilaštvo je pokrenulo a zatim i stopiralo novo suđenje. Aleksandar Pejanović je zatim podnio tužbu protiv Radunovića i Đurišića. U decembru 2009. godine, tokom suđenja, Stanković je naveo da je nekoliko njegovih kolega, uglavnom nadređeni i visoko rangirani službenici, počinilo seriju prekršaja u vezi sa naređivanjem, omogućavanjem i prikrićavanjem torture nad Pejanovićem, uključujući i falsifikovanje službene zabilješke. Tada je OUK podnijelo kontratužbu protiv njega za drugi incident. Drugi najpoznatiji slučaj je racija u zatvoru u Spužu tokom 2005. godine, koju je tada navodno naredio bivši šef policije u Podgorici Milan Vujanović.

¹⁶ Dodatna pitanja, Politički kriterijumi, pitanje br. 48, str. 127.

¹⁷ Ovo je citirano tokom intervju sprovedenih za ovaj izvještaj, ali i za izvještaj Stejt departmenta o ljudskim pravima u Crnoj Gori za 2010. godinu, str. 4.

Crnoj Gori. Prema komesaru Savjeta Evrope za ljudska prava, koji je posjetio zemlju 2008. godine, bilo je malo krivičnih postupaka protiv policajaca zbog iznuđivanja dokaza, zlostavljanja, torture ili zloupotrebe službenog položaja, a oni i koji su se dogodili nisu efikasno sprovedeni. Sudovi su izrekli presude u malom broju predmeta, ali kazne su ograničene na opomene, uslovne kazne i novčane kazne.¹⁸

Disfunkcionalni sistem podnošenja pritužbi

Zabrinjavajući nalaz istraživanja javnog mnjenja jeste da je nešto više od polovine ispitanika (55%) navelo da, po njihovom mišljenju, ne vrijedi podnositi pritužbu protiv policije.¹⁹ Međutim, na nešto specifičnije pitanje, da li bi podnijeli krivičnu prijavu i/ili prijavili policijsko zlostavljanje, 59% je odgovorilo da bi prijavilo, a 40% da ne bi.²⁰ Razlozi za neprijavlivanje ukazuju na disfunkcionalan sistem podnošenja pritužbi. Gotovo trećina ispitanika (31,1%) nema uopšte povjerenja u sistem i tvrdi da je podnošenje pritužbe uzaludno. Još ozbiljnije, 27,7% ispitanika navelo je da se plaši posljedica podnošenja pritužbe na policiju. Dok 26,4% vjeruje da je suviše teško dokazati slučaj policijske zloupotrebe, sledećih 14,8% priznaje da ne zna kome da se žali.²¹

Nekoliko crnogorskih NVO specijalizovanih za nadzor ljudskih prava (Inicijativa mladih za ljudska prava – YIHR, Akcija za ljudska prava – HRA, CEDEM) primjetile su da se građani koji prijavljivali policajce suočavali sa teškoćama: istraga ovih slučajeva bila je spora, teško je bilo prikupiti dokaze, a policajci su često ostajali na dužnosti dok su bili pod istragom.²² Još jedna praksa koja je doprinijela oklijevanju građana da prijave rđav policijski tretman jeste to što policija podnosi protivtužbe protiv osoba koje prijavljuju policijsku zloupotrebu. YIHR je izvijestila da je tokom 2010. godine ova praksa korišćena nešto manje. Ovakva praksa može ukazivati na to da se policija aktivno opirala žalbenom sistemu i izlazila relativno nekažnjeno.

Postoji potreba za neprestanim i inovativnim promotivnim i obrazovnim kampanjama o načinima, zaštitnim mjerama i efektima podnošenja pritužbi protiv policajaca. Iako je pregled broja pritužbi, broja osnovanih i neosnovanih pritužbi, broja objedinjenih pritužbi i broja izrečenih opomena uobičajeno dostupan u godišnjem izvještaju Uprave policije, njemu nedostaje analiza i kvalitativni podaci, poput onih o vrsti pritužbi i o jedinicama protiv kojih je podniet najveći broj pritužbi. MUP treba da obezbijedi da analize, preporuke i druga relevantna dokumenta OUK budu dostupna javnosti i objavljena na Internet stranici MUP, a ne samo jednom godišnje u sklopu godišnjeg izvještaja. Ministarstvo takođe treba da reklamira i promovise procedure za podnošenje pritužbi i da informiše javnosti da su pritužbe sada u njegovoj nadležnosti. Bilo bi preporučivo, u skladu sa OEBS-ovim *Smjernicama za demokratski rad policije*²³, da podatke o pritužbama zajednički analiziraju MUP, policija i grupa spoljnih stručnjaka, zarad identifikovanja uzroka zloupotrebe službenog položaja, kao i radi neposrednog bavljenja tim uzrocima. Takođe je preporučljivo da skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu jednom godišnje koordiniše sastanak svih organa nadležnih za primanje i istragu pritužbi. Odbor takođe treba da bude odgovoran i za analizu istraga koje sprovode sami organi za sprovođenje zakona i da sačini preporuke o disciplinским mjerama ili izricanju kazni, radi nadziranja djelotvornosti žalbenog sistema.

Ovaj problemski orijentisan pristup mogao bi omogućiti identifikovanje onih policajaca koji neprestano privlače pritužbe, pa samim tim i primjenu ljekova poput savjetovanja, obuke i promjene zadataka. Nadalje, podaci iz pritužbi mogli bi biti iskorišćeni za identifikovanje policijske politike, taktike i trendova u ponašanju koji ne zadovoljavaju zahtjeve iz domaćih propisa i međunarodnih standarda, koje nose potencijal za značajan broj pritužbi, te stoga reba da budu razmotrene i/ili promijenjene.²⁴

Za sada je percepcija o nekažnjivosti osnažena činjenicom da ni OUK ni policijsko rukovodstvo nijesu uspeli da prate identifikovane trendove u pritužbama na policiju. Štaviše, policajci protiv kojih su novo podnošene pritužbe treba da budu predmet dalje istrage i privremeno suspendovani sa dužnosti.

18 Statistički pregled rada OUK pogledati na službenom sajtu uprave policije www.policija.me

19 Bešić, Miloš (2011) *Stavovi građana Crne Gore o policiji i bezbjednosnim problemima* (Podgorica: CEDEM i Misija OEBS u Crnoj Gori), slika br. 36, str. 22.

20 Ibid. slika br. 39, str. 24.

21 Ibid. slika br. 40, str. 25.

22 Stejt department SAD. *Izvještaj o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori za 2010*, str. 4.

23 Carthy, Kevin (2006) *The Guidelines on Democratic Policing [Smjernice za demokratski rad policije]* (Beč: OEBS) str. 141.

24 Ibid. str. 41—42.

Odbor za policijsku etiku

Kodeks policijskog ponašanja usvojen je 2006. godine i usklađen je sa Evropskim kodeksom policijskog ponašanja (preporuka (2001)10). Štampan je 2008. godine uz podršku Misije OEBS i podijeljen svim policajcima. Trenutno se radi na novoj verziji Kodeksa policijskog ponašanja, kako bi bila uvedena novina da Odbor za policijsku etiku ima pravo da pripadnicima Uprave policije izriče opomenu i strožiju opomenu, kao represivni vid njegovog djelovanja.

Odbor za policijsku etiku formiran je 2006. godine. Ima sedam članova: četiri predstavnika Uprave policije i po jednog predstavnika MUP, Policijske akademije i organizacija građanskog društva koje se bave ljudskim pravima. Oni razmatraju predmet koje mogu dobiti od policijskih starješina, građana, NVO, Savjeta za građansku kontrolu rada policije itd. Tokom 2009. godine Odbor je analizirao 55 predmeta od kojih je 53 dostavljeno nadležnom disciplinskom tužiocu, a dva predmeta zaključili da nije došlo do povrede Kodeksa policijskog ponašanja. U 2010. godini analizirao je 45 predmeta, od kojih su 34 dostavljena disciplinskom tužiocu, za sedam je vraćeno predlagaču na doradu ili dopunu, zbog nedostatka izjava svjedoka, oštećenih, okrivljenih, medicinske dokumentacije, službenih zabilješki, dokumenata za upotrebu fizičke sile... U četiri predmeta, Odbor za policijsku etiku dao je mišljenje da nije došlo do povrede Kodeksa policijskog ponašanja.

Odbor za policijsku etiku sastaje se najmanje jednom mjesečno radi praćenja rada policije, a pored radnih, redovno održava i konsultativne sastanke kako bi djelovao preventivno i edukativno. U više navrata, postupajući po prijavama Savjeta za građansku kontrolu rada policije, NVO, građana ili policijskih starješina, Odbor je svim starješinama i organizacionim jedinicama Uprave policije slao instruktivne ili upozoravajuće telegrame i dopise, kako da se ponašaju u slučajevima prema manjinskim zajednicama, konkretno prema Romima, LGBT populaciji, školskoj omladini, zavisnicima od opijata... Odbor je takođe reagovao na zloupotrebu službenih vozila.

Glavni nedostatak sadašnjeg Kodeksa policijskog ponašanja jeste da je mišljenje Odbora za policijsku etiku preduslov za djelovanje tužioca za disciplinski postupak, ali da ono nije i obavezujuće.²⁵ U slučajevima u kojima bi to neposredno nadređeni našao za opravdano i osnovano, pokretani su disciplinski postupci, a predmetna dokumentacija dostavljena je ovlašćenim disciplinskim tužiocima na procjenu ima li u djelima ili postupcima pojedinih policajaca elemenata krivičnog djela koje se goni po službenoj dužnosti, kao i Odboru da ustanovi etičnosti ponašanja tih policajaca. Članovi Odbora preporučili su da njihove preporuke za teža kršenja Kodeksa treba da budu obavezujuća za disciplinskog tužioca. Ulogu Odbora treba osnažiti, pored ostalog i inoviranjem postojećeg Kodeksa, približiti ga javnosti i građanima preko svih vidova medija, češće obilaziti organizacione jedinice Uprave policije i neposredno na terenu obavljati edukativno-preventivnu funkciju.

Nezavisni državni organi

Savjet za građansku kontrolu rada policije još je jedan mehanizam spoljašnjeg nadzora policijskog rada. U OEBS-ovom izvještaju *Rad policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji* iz 2001. godine²⁶, Ričard Monk (Richard Monk) je naglasio potrebu za nezavisnim organom, ovlašćenim da od policije zahtijeva dostavljanje dokumenata i ostalog materijala, kao i da pred sebe pozove policajce i ostalo osoblje policije. Preporučio je da takav organ takođe treba da bude u mogućnosti da nadgleda „svaku unutrašnju istragu i da interveniše ili zatraže ponovno razmatranje žalbe.“²⁷ Uspostavljanje Savjeta za građansku kontrolu rada policije 2005. godine sadržano je u Zakonu o policiji. To je nezavisno tijelo za spoljašnji nadzor koje procjenjuje rad policije, prvenstveno radi zaštite ljudskih prava i sloboda. Osnovala ga je i izabrala Skupština Crne Gore. Savjet se sastoji od pet članova, predstavnika organizacija građanskog društva, Univerziteta Crne Gore i tri poluzvanična udruženja: Advokatska komora, Ljekarska komora i Udruženje pravnika.

Savjet ima Poslovnik o radu (mart 2012.) kojim su regulisana njegova ovlašćenja i nadležnosti. Nadležan je za javni nadzor rada policije, kontrolisanje i posmatranje primjene policijskih ovlašćenja, zaštitu ljud-

25 <http://www.dan.co.me/index.php?nivo=...&clanak=206239>

26 Monk, Richard (2001). *Studija o radu policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji* u. Beč: OEBS, str. 13.

27 Ibid.

skih prava i sloboda građana, sprovođenje Zakona o policiji i ostalih relevantnih domaćih propisa (Zakon o policiji, član 93). Može da raspravlja žalbe građana ili policajaca i može pokretati sopstvene istrage. Uprava policije zakonski je obavezna da dostavi podatke i dokumenta koje Savjeta zahtijeva. Njegove ocjene i preporuke dostavljaju se direktoru policije i stranki koja je postupak pokrenula (Poslovnik, čl. 14). Direktor je obavezan da Savjet informiše o preduzetim mjerama. Savjet takođe dva puta godišnje ima redovne sastanke sa direktorom i visokim rukovodstvom Uprave policije. Pored reagovanja na žalbe, Savjet takođe aktivno ispunjava ulogu nadzora nad policijom dajući preporuke Upravi policije, od koji su neke za cilj imale depolitizaciju policije. Ukoliko Savjet nije zadovoljan onim što je direktor policije preduzeo, o tome može obavijestiti javnost i Skupštinu. Članovi Savjeta su veoma aktivno obavljali svoju ulogu i u javnim su glasilima bili vidljiviji od bilo kog drugog nadzornog mehanizma. Uprkos uporednoj prednosti u odnosu na ostale mehanizme nadzora, NVO koje se bave ljudskim pravima kritikovale su ga jer nema redovnije i sadržajnije konsultacije sa onim organizacijama koje pružaju pravnu pomoć i koje takođe mogu doprinijeti analizi trendova koju radi Savjet.

Na početku je uloga Savjeta bila dosta nejasna. Na primjer, tokom perioda prije referenduma o nezavisnosti, Savjet je mlako reagovao na politički progon policajaca koji su podržavali saveznu državu sa Srbijom. Njih je oko stotinu premješteno da radi van mjesta u kojem živi, što je uzrokovalo da napuste posao. Ubrzo poslije toga, Savjet se međutim istakao uglavnom kroz aktivnosti g. Aleksandra Zekovića, člana koji predstavlja NVO za ljudska prava. Kada je izabran novi sastav Savjeta, grupa NVO protestovala je protiv toga što Skupština nije potvrdila ponovno imenovanje predstavnika NVO u tom tijelu (g. Zekovića), dok je podržala imenovanje ostalih četiri člana. Izvršeni pritisak bio je uspješan i rezultirao je njegovim ponovnim izborom.

Odbor se bavio brojnim slučajevima. U toku perioda 2005—2008. godine Savjet ih je obradio više od 400.²⁸ Savjet je izvještavao o slučajevima zloupotrebe policijskih ovlašćenja, naročito protiv Roma i drugih manjina, ali i o slučajevima koji se odnose na policijsku torturu ili nedolično ponašanje saobraćajne policije. U nekim slučajevima, policija nije uspjela da odgovori na ove preporuke. Član Savjeta iz NVO javno je optužio Upravu policije da nije odgovarajuće kaznila neke policajce za koje je nađeno da su zloupotrijebili službu. Policija je ove tvrdnje odbila kao neosnovane. Treba napomenuti da Odbor za bezbjednost i odbranu ima mogućnost da uključi članove Savjeta u svoje radne sjednice, ali se ovo dogodilo samo jednom, 19. aprila 2011. godine. Povezivanje ove dvije ustanove najvjerovatnije bi donijelo pozitivnu sinergiju i mnogo više odgovornosti samog sektora. Savjetu nedostaju resursi da aktivnije obavlja svoju dužnost. Potrebne su mu stalne prostorije i administrativna podrška. Jednostavno rečeno, bolja koordinacija i saradnja treba da budu cilj Odbora i Savjeta u budućnosti.

Zaštitinik ljudskih prava i sloboda (ombudsman) ustanovljen je 2003. godine kao nezavisno tijelo čiji je osnovni zadatak da obezbijedi da državni organi u svom radu poštuju ljudska prava. Građani mogu podnijeti žalbe ombudsmanu, koji će zatim sprovesti nezavisnu istragu. Nalazi, viđenja, mišljenja i preporuke ombudsmana podnose se Skupštini i javnosti jednom godišnje. Ombudsmanu je poslat relativno mali broj žalbi protiv policije (na primjer, 34 u 2010. godini), jer su građani skloniji da žalbe upute Savjetu za građansku kontrolu rada policije. Služba ombudsmana prima i mali broj žalbi policajaca, a one se uglavnom odnose na navodne nedostatke u postupku zapošljavanja u Upravi policije ili na neobnavljanje godišnjih ugovora o radu u policijskoj službi.

Postojeći finansijski i ljudski resursi službe zaštitinika ljudskih prava i sloboda nijesu dovoljni za efikasno izvršavanje zadataka. Zaposlenima nedostaje specijalistička obuka za bavljenje slučajevima policijske odgovornosti, osim u slučajevima povezanim sa pritvorom. Značajna ovlašćenja ombudsmanu su data u vezi sa pristupom podacima u posjedu državnih ustanova, bez obzira na stepen tajnosti (čl. 36).

Novi Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kojim je njegova nadležnost proširena na zaštitu od torture i rđavog tretiranja, usvojen je u julu 2011. godine. pritvorenici ili zatvorenici mogu se ombudsmanu obratiti u zapečaćenom kovertu koji mu mora biti predat neotvoren. Ovo je pokrenuto na osnovu izvještaja koji je 2008. godine uradio Evropski odbor za sprječavanje torture. U ovom je izvještaju navedeno da su članovi misije Odbora čuli mnoge optužbe na račun policijskog maltretiranja osoba u pritvoru, posebno o pokušajima iznuđivanja priznanja u prvim časovima po lišavanju slobode. I žene i

28 *Izvještaj o građanskoj kontroli rada policije 2005-2008.* Dostupan na: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/gradj_kontrola_policije_u_cg_2005-2008.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/gradj_kontrola_policije_u_cg_2005-2008.pdf)

muškarci podnosili su žalbe na „šamare, pesničenje i šutiranje, udarce palicama, kundacima ili drugim tvrdim predmetima.“²⁹ Ombudsman je Upravi policije dao preporuke o prostorijama za zadržavanje, a ova je u skladu sa njima preduzela korake za unaprijeđenje uslova i značajno je uložila u poboljšanje prostorija za zadržavanje. Izvještaj američkog Stejt departmenta o ljudskim pravima u Crnoj Gori za 2010. godinu navodi da „povremeni slučajevi nasilja i dalje se prijavljuju, naročito u policijskim stanicama. Procesuiranje prijavljenih slučajeva nastavlja da bude sporo. Broj pravosnažnih presuda ostaje nizak.“³⁰ stoga je neophodno nastaviti napore na sprječavanju nasilja i torture osumnjičenih u policijskom pritvoru.

Sudska kontrola i nadzor policije

Nezavisno, nepristrasno i funkcionalno pravosuđe ključno je za obezbjeđivanje zakonske odgovornosti policije, odlučujući o predmetima protiv policajaca, kao i o žalbama protiv rješenja organa za nadzor policije (npr. disciplinske komisije, direktor policije). Pored toga, sudstvo je dio vlasti koje odobrava upotrebu posebnih istražnih mjera, odlučujući o njihovoj neophodnosti kada to traže Uprava policije i Agencija za nacionalnu bezbjednost. Treba reći da su zakonodavna i izvršna grana vlasti u Crnoj Gori kritikovane zbog nepoštovanja sudske kao posebne grane vlasti. Zabilježen je izvjestan broj slučajeva u kojima državne ustanove, posebno policija, nijesu djelovale prema nalogu suda. Na primjer, ignorisani su nalozi za pritvor, obično bez davanja ikakvog objašnjenja. Pored toga, u složenim slučajevima, policija i tužilaštvo nijesu odbrani dostavljali dokaze (primjer A.M. Viši sud u Podgorici, gdje je dokaz dobijen korišćenjem posebnih istražnih mjera).³¹ Takođe, u izvještaju američkog Stejt departmenta o ljudskim pravima u Crnoj Gori za 2011. godinu³² navedeno je da su kašnjenja u procesuiranju nekih optužbi za policijsku zloupotrebu povremeno dovodil do odbacivanja pred sudom jer nijesu blagovremeno podnete.³³ Domaća NVO YIHR je 2010. godine izvijestila da je broj slučajeva torture u koje su bili umiješani policajci i pripadnici ostalih bezbjednosnih organa bio niži no u prethodnom periodu, ali i da je broj predmeta politički motivisanog nasilja bio „na nivou zabrinjavajućeg“.³⁴ Ovo je potvrđeno i u posljednjem izvještaju Evropske komisije u kome se navodi da policija nije uspjela da obezbijedi zaštitu braniocima ljudskih prava i medijima. Ovo je zabrinjavajući trend jer može uticati na slobodu političkog nadmetanja.

Pomena je takođe vrijedna i zabrinutost koju su tokom istraživanja policijskog mnjenja izrekli zaposleni u Sektoru kriminalističke policije, u vezi sa aspektima novousvojenih izmena Zakonika o krivičnom postupku, koje za cilj imaju prenos zakonskog ovlašćenja za ispitivanje osumnjičenih na tužilaštvo.

Više je aspekata koji policiju čine nezadovoljnom. Prvo, vrijeme između hapšenja i podizanja optužnice ograničeno je na dvanaest časova. Policija tvrdi da to vrijeme nije dovoljno. Čini se da je policija naviknuta da troši više vremena na ispitivanje osumnjičenih bez pristupa pravnom zastupniku, odnosno kojima je taj pristup ograničen. [...] Ova percepcija se može posmatrati u smislu opšte nervoze da će autonomija policije u vođenju kriminalističke istrage biti razvodnjena prisustvom tužioca. Njegov potencijal agensa unutrašnjeg nadzora bi osumnjičenima obezbjedila zakonska prava koja bi mogla otežati sprovođenje istrage.³⁵

29 Savjet Evrope, *Izveštaj Vladi Crne Gore koji je sproveo Evropski Odbor za sprječavanje torture i neljudskog ili degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja sa posjete Crnoj Gori u periodu od 15 do 22. septembra 2008. godine*, (CPT/Inf (2010) 3), str. 14.

30 Izveštaj američkog Stejt dipartmenta o ljudskim pravima – Crna Gora 2010. Dostupno na: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154441.htm>

31 CEDEM-ov izvještaj o posmatranju pravosudnog sistema u Crnoj Gori. Dostupno na: http://www.cedem.me/fajlovi/attach_fajlovi/pdf/izvjestaj-o-izvrsenom-monitoringu-2011-10-3.pdf

32 Izveštaj američkog Stejt dipartmenta o ljudskim pravima – Crna Gora 2010. Dostupno na: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154441.htm>

33 Na primjer, u septembru 2009. godine Osnovni sud u Podgorici navodi ovaj razlog kada su arhivirane optužnice za policijske službenike Darko Delić, Darko Knežević, Dragan Krstović, Velimir Rajković i Slavko Minić, optuženih za maltretiranje Milovana Jovanovića.

34 Grupa mladića je 25. juna 2010. godine napala maloljetnog sina Nebojše Medojevića, lidera opozicione stranke Pokret za promjene, nanevši mu lakše povrede. Trojica su uhapšena. Ovaj napad slijedio je fizičkom napadu na samog Medojevića ispred njegovog doma početkom te godine, ubrzo pošto je dao veoma zapaženi intervju u kojem je javno imenovao jednu osobu osumnjičenu za kriminal. Medojević je tvrdio da je napad politički motivisan, a Uprava policije tvrdnju je kategorično negirala. Savjet za građansku kontrolu policije je međutim zaključio da je policija prekoračila svoja ovlašćenja izražavajući stav o nepostojanju političke motivacije za incident.

35 Rajan, Beri (2010) *Izveštaj o percepciji policije i reformi policije* (Podgorica: Misija OEBS u Crnoj Gori), str. 21—22.

Ovo je potvrđeno i izvještaju NVO Akcija za ljudska prava u kome je primijećena još jedna zabrinjavajuća praksa da sudija rijetko odmah pozove pritvorenu osobu na ispitivanje, naročito vikendima. [...] Čini se štaviše da policija pribjegava sljedećoj nezdravoj praksi: pošto advokat odbrane uloži žalbu na nalog za pritvor, oni je ne prosljeđuju istražnom sudiji, već izdaju rješenje o opozivu pritvora i čak navedu da su nadležni tužilac i istražni sudija uredno o tome obaviješteni. Postoji realan rizik da takvo ponašanje postane redovna praksa, s obzirom da ni državni tužilac ni sud ne preduzimaju ikakve korake protiv tako besramno prekoračenih policijskih ovlašćenja.³⁶

Stoga je ključno obezbijediti odgovarajuću obuku i nadzor nad sprovođenjem novih propisa, kako bi se izbjeglo „tradicionalno oslanjanje na saslušanja i priznanje“ i zamijeniti ga tehnički i proceduralno detaljnijim pristupom u saglasnosti sa standardima ljudskih prava.

5.4 Finansijska odgovornost

Policijska služba u Crnoj Gori poreske obveznike godišnje košta više od 60 miliona evra. Veličina ovog budžeta i važnost da se za javni novac iziskuju i dobro upravljanje u policijskoj službi i detaljan stručni nadzor zaduženih da policiju drže odgovornom. **Državna revizorska institucija** (DRI) počela je sa radom 2004. godine, po usvajanju Zakona o DRI. Ona je ustavno definisana kao vrhovni finansijski kontrolor. DRI funkcioniše nezavisno (i zakonski i finansijski) od Vlade Crne Gore. Zadužena je za institucionalnu, spoljnu, nezavisnu, stručnu i nepristrasnu kontrolu budžetskih rashoda. DRI je uspostavljena da kontroliše pravilnost (zakonitost), ekonomičnost, efikasnost i djelotvornost trošenja budžetskih sredstava i upravljanja državnom imovinom. DRI određuje koje će organe kontrolisati, kao i vrijeme i obim kontrole i na koji način će kontrola biti sprovedena. Relevantna nadležnost za nadzor finansijskog funkcionisanja policije jeste da DRI ima pravo da započne kontrolu bez prethodne najave, a kontrolisane jedinice imaju obavezu da DRI ili njenom ovlašćenom dostave licu sve zahtijevane podatke i dokumenta, uključujući i podatke povjerljive prirode ili dokumenta određena kao povjerljiva. Valjano finansijsko upravljanje sačuvano je odredbama kojima je propisano da DRI obavještava predsjednike Republike, Skupštine i Vlade o okolnostima povjerljive prirode koje su izazvale ili mogu izazvati finansijsku ili kakvu drugu štetu velikog obima. DRI je takođe ovlašćena da bez odlaganja izvjesti o kontrolisanoj jedinici ukoliko su nađeni razlozi za prijavu štete. Važno je pomenuti da DRI, bez odlaganja, mora podnijeti krivične prijave, ako u postupku revizije utvrdi da postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično djelo (Zakon o DRI, čl. 23). Glavna zabrinutost u vezi sa radom DRI javlja se kada Vlada i ministarstva dosta kasno počnu da ispunjavaju preporuke DRI ili kada ih u većini slučajeva uopšte ne ispune.³⁷ DRI je sprovela kontrolu nad MUP 2009. godine, a nad Upravom policije i Policijskom akademijom 2010. godine.

Finansijska transparentnost bezbjednosnog sektora svakako je ometena činjenicom da su policija, kao i vojska i Agencija za nacionalnu bezbjednost, isključene iz redovnog postupka javnih nabavki, te nijesu u obavezi da objave detalje svojih postupaka nabavke.³⁸ Član 3 Zakona o javnim nabavkama navodi izuzetke od primjene Zakona, reguliše izuzetke od standardnih procedura koja važe za javne nabavke, a to su sljedeći slučajevi: nabavka naoružanja, municije i drugog materijala potrebnog za odbranu i bezbjednost države. Stoga standardne procedure o transparentnosti javnih nabavki nijesu obavezne kada se radi o nacionalnoj bezbjednosti. Štaviše, procedura otvaranja javnog tendera za sve zainteresovane učesnike takođe je izuzetak, a tenderi se ugovaraju direktnim pregovorima iza zatvorenih vrata. Mogućnost tretiranja nekih materijala neophodnim za nacionalnu bezbjednost trenutno ostavlja isuviše prostora za zloupotrebu sredstava. Primjer koji se pojavio tokom velikog broja intervjuova ticao se na izgradnju nove zgrade Uprave policije za 13 miliona eura bez javnog tendera.³⁹ Još jedna ozbiljna prepreka ovom procesu jeste oklijevanje skupštinskog Odbora za bezbjednost i odbranu da javnost informiše o tome da li oni koji pružaju bezbjednost resurse koriste u skladu sa zakonom. DRI i Komisija za javne nabavke nijesu podnijeli nijednu krivičnu prijavu, dok je policija u trogodišnjem periodu podnijela svega tri krivične prijave zbog sumnje u zloupotrebu službenog položaja u postupku javnih

36 Gorjanc-Prelević, Tea (ur.) (2011), *Ljudska prava u Crnoj Gori* (Podgorica: Akcija za ljudska prava), str. 209—210.

37 DRI: Vlada slabo primjenjuje preporuke revizora. Marija Mirjačić. *Vijesti*: 17. novembar 2011.

38 Kako je i predviđeno Uredbom o stranim trgovinskim fondovima za posebne namjene koju je Vlada Crne Gore usvojila 21. oktobra 2010. godine

39 Članak u *Vijestima*. Pogledati na: <http://www.vijesti.me/vijesti/mup-besplatno-koristi-zgradu-koju-je-kupio-aco-dukanovic-clanak-11168>

nabavki.⁴⁰ Javnost nije obavještena da li je sud donio ikakvu odluku u ovoj oblasti. Potrebno je da osoblje DRI bude obučeno da nadzire nabavke za „posebne svrhe“ koje su isključene iz redovnog sistema javnih nabavki. Takođe treba da budu obučeni za nadzor isplata određenih za posebne operativne potrebe (poput kontrolisane isporuke), dodatnih prihoda od pružanja policijskih usluga, uključujući i vanbudžetske resurse namijenje poboljšanju rada policije u obliku pomoći ili donacija od nedržavnih ili drugih pravnih lica.

5.5 Transparentnost i zaštita ličnih podataka

Transparentnost je jedan od glavnih preduslova za nadzor koji vrše NVO i štampa. Čini se da je i dalje prisutan ostatak razmišljanja iz socijalističkog doba, po kome su pitanja bezbjednosti smatrana strogo rezervisanim za izvršnu vlast i po kome nije na građanskom društvu da ih istražuje ili preispituje. Slobodan pristup podacima zagarantovan je i Ustavom i posebnim Zakonom o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja⁴¹ usvojenom 2005. godine. Zakon međutim ne obezbjeđuje odgovarajuću zaštitu ovog prava. Na primjer, ustanove veoma često uskraćuju pristup podacima od javnog značaja tvrdeći da su povjerljive prirode. Osoba ili grupa koja je podnijela zahtjev onda se Upravnom sudu može žaliti zbog uskraćivanja pristupa podacima. Čini se međutim da odluka ovog suda de fakto nije obavezujuća. Zabilježeni su brojni slučajevi u kojima su ustanove za koje je ustanovljeno da su nezakonito uskratile pristup podacima ignorisale sudsku odluku, bez podvrgavanja ikakvim negativnim poslasticama. Jednostavno rečeno, pravo na slobodan pristup podacima teoretski postoji, ali je u praksi često uskraćeno. Statistički podaci organizacije MANS pokazuju da među ustanove koje ne poštuju u potpunosti ovaj zakon spadaju, između ostalih, Uprava policije, Ministarstvo pravde, Vrhovno državno tužilaštvo, Ministarstvo finansija.⁴²

Posljednjih godina povećan je broj zahtjeva na osnovu ovog Zakona upućenih državnim ustanovama. Većina ovih zahtjeva potiče iz organizacija građanskog društva, dok mali dio potiče od građana. Ovo povećanje zahtjeva pokazuje povećanje spremnosti javnosti da ostvaruju svoje pravo na podatke. Dalji dokazi o povećanoj transparentnosti ogledaju se u saradnji između ustanova sektora bezbjednosti i građanskog društva, u obliku zajedničkih konsultativnih sastanaka, obuke, seminara... Vladina Uprava za kadrove takođe je organizovala 35 seminara o primjeni Zakona o slobodnom pristupu podacima od javnog značaja, na kojima je učestvovalo više od 500 ljudi zaposlenih u državnim ustanovama. Zakon se odnosi na otprilike 900 aktera u Crnoj Gori. Do sada je samo mali broj javnih službenika zaduženih za sprovođenje Zakona učestvovao na ovakvim seminarima. Zakon o zaštiti ličnih podataka, usvojen 2008. godine, a izmijenjen godinu dana kasnije, usklađen je sa međunarodnim standardima iz ove oblasti (Konvencija o zaštiti pojedinaca iz 1981. godine, zajedno sa Direktivom 95/46 Evropskog parlamenta). Agencija za zaštitu ličnih podataka, nezavisno tijelo zasnovano Zakonom o zaštiti ličnih podataka, preuzela je 2010. godini nadležnost za nadgledanje i sprovođenje Zakona.

5.6 Politička odgovornost – skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu

Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu (SOBO) osnovan je u julu 2005. godine. Sastoji se od 13 poslanika – osam iz dvije vladajuće stranke i pet iz opozicije. Od osnivanja, ni jedna poslanica nikada nije bila članica ovoga Odbora. Predsjednik Odbora g. Mevludin Nuhodžić član je vladajuće koalicije. Mjesto zamjenika predsjednika Odbora namijenjeno je opoziciji, ali je ostalo upražnjeno kada je g. Goran Danilović iz Nove srpske demokratije podnio ostavku na ovu poziciju. Političke stranke smatraju ovaj Odbor jednim od najznačajnijih odbora, što se ogleda u činjenici da su u njega uglavnom delegirale svoje visoke zvaničnike i poslanike-veterane. Premda relativno pasivan prvih godina, Odbor je sve aktivniji. Počev od 2010, njegov rad nije regulisan samo Poslovníkom Skupštine, kao kod ostalih odbora, već i Zakonom o skupštinskom nadzoru sektora bezbjednosti i odbrane.⁴³ Zaista se može konstatovati da je pravni okvir za skupštinski nadzor sada jak, ali kad je u pitanju stvarna praksa Odbor tek treba da uhvati korak u smislu djelotvornog korišćenja svojih ovlašćenja i nadležnosti.

40 Institut Alternativa, *Javne nabavke u Crnoj Gori – Transparentnost i odgovornost*, str. 5—6.

41 Usvojen 8. novembra 2005.

42 Ristović, B. (2010) Građani traže informacije, ali se zahtjevi i odbijaju, *Vijesti*, 28 septembar 2010.

43 http://www.skupstina.me/cms/site_data/IVANA/ZAKONI/ZAKON%20879.pdf

Tabela 5: Sastav Odbora za bezbjednost i odbranu od 2009. godine

Političke stranke predstavljene u Odboru		Broj poslanika u Odboru		
Vladajuće stranke	Demokratska partija socijalista	6	8	13
	Socijaldemokratska partija	2		
Opozicione stranke	Socijalistička narodna partija	2	5	
	Nova srpska demokratija	1		
	Pokret za promjene	1		
	Klub albanskih poslanika ⁴⁴	1		

Zakonom o skupštinskom nadzoru sektora bezbjednosti i odbrane proširen je mandat poslanika da kontrolišu čitav sektor bezbjednosti i podstiče ih da budu aktivniji, obavezujući Odbor da donosi godišnje akcione planove za kontrolu i nadzor bezbjedonosnog sektora. Prvi takav plan usvojen je 2011. godine. Zakon pored toga trećini članova SOBO daje pravo da u toku redovnog zasjedanja Skupštine održe jednu sjednicu Odbora sa jednom temom na dnevnom redu. Ovo je značajno jer sprečava većinu da blokira inicijative za nadzor, s obzirom da su dovoljna četiri zainteresovana poslanika da utiču na dnevni red Odbora. Između ostalog, Zakon predviđa da SOBO, za razliku od svih drugih odbora, Skupštini Crne Gore podnosi godišnji izvještaj. Očekuje se da će ovo unaprijediti rad Odbora, koji je obično bio ad hok i reaktivan. Biće potreban sve aktivniji pristup u nadzoru nad policijom i ostalim organima bezbjednosnog i krivičnog sektora. SOBO ranije, na primjer, nije nadgledao upotrebu posebnih istražnih mjera, djelotvornost sistema žalbi, budžetska pitanja ili učešće policije u multinacionalnim operacijama. SOBO bi trebalo da počne da organizuje godišnji koordinacioni sastanak svih organa zaduženih za primanje i istragu žalbi, kao i da provjerava istrage koje su sprovele same agencija za sprovođenje zakona i da radi preporuke o disciplinskim mjerama ili izrecanju sankcija zarad procjene efikasnosti sistema žalbi.

Rezultati kontrole su sljedeći: SOBO je nekoliko puta diskutovao predlog budžeta u dijelu koji se odnosi na odbranu i bezbjednost. Odbor je zaključio da je budžet realno isplaniran. Takođe, direktor policije Odboru redovno podnosi godišnji izvještaj o radu policije (na šta je zakonom obavezan), ali i ukoliko postoji potreba za vanrednim saslušanjem zvaničnici se dosta brzo pojave pred Odborom i odgovaraju na pitanja poslanika (npr. sednice povodom istrage protiv kriminalnog klana Šarića). SOBO je nekoliko puta organizovao saslušanja direktora policije i „pitanja i rasprave održane o određenim slučajevima pokazale su posvećenost članova Odbora širom političkog spektra da svoje dužnosti obavljaju na nezavisn i profesionalan način“.⁴⁵ Nije se desilo da se predstavnici ustanova sektora bezbjednosti ne pojave na sjednici Odbora da odgovaraju na pitanja poslanika. Postoji istorija klasifikovanja svih podataka kao tajnih i njihove deklasifikacije samo na poseban zahtjev. Ovako ograničen pristup podacima slabi nadzornu funkciju Odbora, a njegovim članovima, ionako vezanim bezbjedonosnim mehanizmima i pravilima držanja osjetljivih podataka tajnim, treba dati više pristupa. Članovi SOBO imaju pravo na pristup bilo kojoj vrsti podataka bez obzira na nivo tajnosti. SOBO nikada nije iskoristio ovo pravo u nadzoru policijske upotrebe posebnih istražnih mjera. Rad Odbora medijski je dobro pokriven, a nedavno je bilo uspješnih pokušaja uključivanja građanskog društva u rad Odbora.⁴⁶ Neki članovi su primijetili da

44 Mr Mehmet Bardhi is an MP representing the coalition of two ethnic Albanian parties, Democratic Union of Montenegro and Albanian Alternative, and is the leader of the former. Two more parties, represented by one MP each, are also taking part in the Caucus of Albanian MPs.

45 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Analytical Report accompanying the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union {COM(2010) 670 final}, str. 11.

46 Na primjer, podgorička NVO Institut Alternativa uradila je stručnu studiju „Komentari Nacrta zakona o skupštinskom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane“. Članovi SOBO imali su uvid u dokument. Neki od komentara iz ove studije prihvaćeni su pri izradi konačne verzije Zakona.

je kvalitet rada bolji na zatvorenim sjednicama bez prisustva štampe, ali to ne treba da postane vodeće načelo rada, jer javnost u načelu ima pravo da bude informisana, osim ukoliko se ne raspravlja o operacijama koje su u toku.

5.7 Preporuke

1. U narednom periodu strateških reformi, neophodno je među mehanizmima unutrašnje kontrole strožije podijeliti nadležnosti za istragu zloupotreba položaja i korupcije u policiji. To bi na primjer značilo da bi izmenama relevantnih zakona, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu bilo nadležno samo za slučajeve koji podrazumijevaju istragu krivičnih dijela, dok bi Odbor za policijsku etiku nastavio da se bavi manjim prekršajima.
2. Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu treba da obezbijedi odgovarajuću horizontalnu saradnju među različitim mehanizmima nadzora (npr. unutrašnja kontrola i spoljni mehanizmi – Savjet, ombudsman, Skupština) i da tako obezbijedi integrisanu odgovornost policije prema građanima. U tu svrhu, Odbor za bezbjednost i odbranu treba da, najmanje jednom godišnje, organizuje koordinacioni sastanak svih organa zaduženih za primanje i istragu žalbi, kao i da provjerava istrage koje su sprovele same agencija za sprovođenje zakona i da radi preporuke o disciplinskim mjerama ili izrecanju sankcija zarad procjene efikasnosti sistema žalbi.
3. Rukovodstvo policije treba da se pozabavi rasprostranjenom percepcijom korupcije i povezanosti sa organizovanim kriminalom i nekažnjivosti, objavljivanjem istraga korupcije i mjera koje građani mogu da preduzmu i sprovođenjem sveobuhvatne analize rizika. Analizom rizika treba identifikovati situacije u kojima može doći do korupcije, poput poslova i policijskih zadataka najpodložnijih korupciji, kao i organizacionih procesa koji vode koruptivnom ponašanju (poput povjerljivih nabavki ili netransparentne politika unapređivanja), čemu treba da slijedi odgovarajuće mjere prevencije i sankcionisanja. Treba sprovesti i aktivno promovisati politiku nulte tolerancije za korupciju i podsticati građane i policajce da prijavljuju slučajeve čak i sitnog mita.
4. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu (OUK) treba da u potpunosti koristi svoje nadležnosti, ne samo reagovanjem na pritužbe građana, nego i preduzimanjem inicijative u praćenju opštih zaključaka i preporuka koje daju ostali nadzornih mehanizama, kao i istragom policajaca ili jedinice protiv kojih se često podnose žalbe ili koji su više od jedanput proglašeni krivim za zloupotrebu. OUK treba da djeluje više preventivno kada su jasna zakonska ovlašćenja. Ono je do sada samo vodilo kampanju za žalbe i poseban telefonski broj za prijavljivanje žalbi. U budućnosti treba da značajno inteziviraju saradnju sa NVO za zaštitu ljudskih prava, kao i da učestvuju i na sastancima sa lokalnim zajednicama onog trenutka kada se počnu održavati u okviru rada policije u zajednici. OUK ne treba samo da predlaže mjere koje treba preduzeti protiv pojedinaca čija je krivica dokazana, već i da predlaže mjere koje treba preduzeti za prepoznavanje i promjenu policijske politike, taktika i trendova ponašanja u jedinicama koje ne ispunjavaju zahtjeve domaćih propisa i međunarodnih standarda.
5. Postoji potreba za neprestanim i inovativnim promotivnim i obrazovnim kampanjama o načinima, zaštitnim mjerama i efektima podnošenja pritužbi protiv policajaca. MUP treba da reklamira postupak za podnošenje pritužbi i da informiše javnosti da su pritužbe sada u njegovoj nadležnosti. U tu svrhu, MUP treba da obezbijedi da analize, preporuke i druga relevantna dokumenta OUK budu dostupna javnosti i objavljena na veb sajtu, a ne samo jednom godišnje u sklopu godišnjeg izvještaja MUP-a. Izvještaj OUK treba da sadrži analizu i kvalitativne podatke, poput onih o vrsti pritužbi i o jedinicama protiv kojih je podnijet najveći broj pritužbi, a pored razvrstavanja broja žalbi, broj osnovanih i neosnovanih žalbi, broj konsolidovanih žalbi, kao i opomene koje su date. Bilo bi preporučivo, u skladu sa OEBS-ovim *Smjernicama za demokratski rad policije*, da podatke o pritužbama zajednički analiziraju MUP, policija i grupa spoljnih stručnjaka, zarad identifikovanja uzroka zloupotrebe službenog položaja, kao i radi neposrednog bavljenja tim uzrocima.
6. Rukovodstvo Policije i MUP treba da obezbijedi da OUK ima pristup policijskim bazama podataka u realnom vremenu, izmjenom Priloga Sporazumu između Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije o upotrebi ličnih i drugih podataka, u skladu sa preporukom iz Godišnjeg izvještaja Agencije

za zaštitu podataka. Pristup policijskim bazama podataka treba da bude bilježen, radi sprječavanja zloupotrebe ličnih podataka. OUK-u takođe treba da bude obezbijeđena blagovremena i potpuna pomoć relevantnih policijskih jedinica za korišćenje forenzike i posebnih istražnih mjera.

7. Percepcija integriteta policije treba da se poboljša pažljivo planiranim mjerama koje bi se odnosile na glavne probleme građana: kredibilitet zaposlenih u istražnim timovima Uprave policije, nekažnjivost viših činova i nedostatak suspendovanja policajaca pod istragom za torturu. Potrebno je unaprijediti ugled OUK i među policajcima i u građanskom društvu. Percepcija o integritetu OUK-a se može i postići internim promovisanjem rada u ovoj jedinici kao mogućnosti za unaprijeđenje na najviša rukovodeća mjesta u policiji. Spoljna slika samog odeljenja se može promovisati pažljivim odabirom kandidata i obezbjeđenjem ličnog integriteta odabranih službenika.
8. Policajci protiv kojih se ponavljaju optužbe treba da budu predmet dalje istrage, a ukoliko je neophodno privremeno ih treba suspendovati sa dužnosti.
9. Preporuke Odbora za policijsku etiku za teža kršenja Kodeksa policijske etike treba da postanu obavezujući za disciplinskog tužioca. Ulogu Odbora treba približiti građanima preko svih vidova medija, češće obilaziti organizacione jedinice Uprave policije i neposredno na terenu obavljati edukativno-preventivnu funkciju.
10. Skupština Crne Gore treba da obezbjedi da Savjet za građansku kontrolu rada policije dobije stalne kancelarije i administrativnu podršku. Njegovi članovi treba da obuhvate veliki broj zainteresovanih strana sa kojima treba da se konsultuju kako bi utvrdili ključne slabe tačke policijske odgovornosti. U tu svrhu oni treba da imaju redovnije i sadržajnije konsultacije sa NVO koje se bave ljudskim pravima, kao i sa Odborom za bezbjednost i odbranu.
11. Osoblju zaštitnika ljudskih prava i sloboda potrebna je specijalistička obuka za bavljenje slučajevima policijske odgovornosti, osim u slučajevima povezanim sa pritvorom. Ombudsman takođe treba da institucionalizuje saradnju sa Savjetom za građansku kontrolu rada policije kako bi dobio potpuniju sliku o veličini i kvalitetu nedoličnog ponašanja policije.
12. Rukovodstvo policije treba da obezbijedi odgovarajuću obuku i nadzor nad sprovođenjem novih propisa, kako bi se izbjeglo „tradicionalno oslanjanje na saslušanja i priznanje“ i zamijeniti ga tehnički i proceduralno detaljnijim pristupom u saglasnosti sa standardima ljudskih prava.
13. Potrebno je da osoblje DRI bude obučeno da nadzire nabavke za „posebne svrhe“ koje su isključene iz redovnog sistema javnih nabavki. Takođe treba da budu obučeni za nadzor isplata određenih za posebne operativne potrebe (poput kontrolisane isporuke), dodatnih prihoda od pružanja policijskih usluga, uključujući i vanbudžetske resurse namijenje poboljšanju rada policije u obliku pomoći ili donacija od nedržavnih ili drugih pravnih lica.
14. Kapacitet policije da se bavi zahtjevima za slobodan pristup podacima treba značajno unaprijediti, tako da bude više obučenih profesionalaca zaduženih za odgovaranje na ove zahtjeve, kao i da prikupljanje podataka bude automatizovano i vrijeme davanja odgovora skraćeno.
15. Biće potreban sve aktivniji pristup u nadzoru nad policijom i ostalim organima bezbjednosnog i krivično-pravnog sektora. SOBO ranije, na primjer, nije nadgledao upotrebu posebnih istražnih mjera, djelotvornost sistema žalbi, budžetska pitanja ili učešće policije u multinacionalnim operacijama.

ANEKS I: HRONOLOGIJA GLAVNIH DOGAĐAJA KOJI SU IMALI UTICAJ NA RAD POLICIJE U CRNOJ GORI 2006. - 2011.

Maj 2006.	Na referendumu izglasana nezavisnost Crne Gore.
Jun 2006.	Vlada usvojila Strategiju nacionalne bezbjednosti.
Septembar 2006.	Prvi parlamentarni izbori u nezavisnoj Crnoj Gori na kojima je pobijedila koalicija „Za evropsku Crnu Goru“ (DPS, SDP).
Septembar 2006.	Crna Gora postala članica Interpola na godišnjoj skupštini ove organizacije u Rio de Žaneiru.
Septembar 2007.	Fizički napadnut glavni i odgovorni urednik dnevnih novina <i>Vijesti</i> Željko Ivanović .
Oktober 2007.	Skupština usvojila novi Ustav.
Oktober 2007.	Pripremna faza projekta Policija u lokalnoj zajednici.
Decembar 2007.	Skupština ratifikovala Konvenciju o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi (Bečka konvencija).
Krajem 2007.	Uprava policije Crne Gore i Švedski nacionalni policijski odbor započeli bilatelarni projekat <i>Jačanje modela policije vođene obavještajnim radom u Crnoj Gori</i> .
Maj 2008.	Evropska komisija predstavila mapu puta postavljajući veliki broj mjera za viznu liberalizaciju sa Crnom Gorom.
Septembar 2008.	Na konferenciji SEPCA crnogorski model rada policije u lokalnoj zajednici proglašen za najbolji u jugoistočnoj Evropi.
Oktober 2008.	Crna Gora priznala nezavisnost Kosova, odmetnute srpske pokrajine. Opozicija je u Podgorici organizovala demonstracije protiv ove odluke koje su se završile nemirima. Policija zabranila dalja okupljanja.
Novembar 2008.	Usvojena nova Startegija nacionalne bezbjednosti, ovog puta u Skupštini.
Decembar 2008.	Zvanično otvoren Forenzički centar u Danilogradu.
Decembar 2008.	Crna Gora podnosi kandidaturu za članstvo u EU.
Januar 2009.	Tim za evropske integracije Uprave policije, sastavljen od Sektora granične policije, Sektora kriminalističke policije, Odjeljenja za međunarodnu saradnju i evropske integracije i Odjeljenje za planiranje, razvoj i analitiku.
Mart 2009.	Na parlamentarnim izborima opet pobijedila koalicija „Za evropsku Crnu Goru“ (DPS, SDP, BS).
Maj 2009.	Uprava policije potpisala radni aranžman sa Fronteksom.
Jun 2009.	Na mjesto ministra unutrašnjih poslova Jusufa Kalamperovića iz SDP-a postavljen Ivan Brajović iz iste partije.
Jun 2009.	Potpisan Memorandum o saradnji između Vrhovnog državnog tužilaštva i Uprave policije, radi unapređenja saradnje i razmjene podataka u toku istrage i sudskog gonjenja, posebno korupcije i organizovanog kriminala.

Jul 2009.	U funkciji je komunikaciono-operativni centar za elektronski nadzor na vodi.
Jul 2009.	Skupština usvojila Zakon o ratifikaciji sporazuma o strateškoj saradnji između Crne Gore i evropske kancelarije policije.
Jul 2009.	Skupština usvojila Zakon o krivičnom postupku.
Avgust 2009.	Prvi crnogorski oficir za vezu imenovan u SECI centru u Bukureštu i u Generalnom sekretarijatu Interpola u Lionu.
Oktobar 2009.	Skupština usvojila Zakon o kontroli granice i izmjene i dopune Zakona o strancima.
Novembar 2009.	EU je odlučila da uspostavi bezvizni režim sa Crnom Gorom, Srbijom i Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom.
Novembar 2009.	Skupština izmijenila Zakon o tajnosti podataka.
Decembar 2009.	Usvojen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o policiji. Glavna novina odnosi se na postavljanje unutrašnje kontrole nad policijom u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Prije ovih izmjena i dopuna Odjeljenje za unutrašnju kontrolu nalazilo se u Upravi policije.
Decembar 2009.	Skupštinski Odbor za odbranu i bezbjednost glasao za predlog ministra unutrašnjih poslova Ivana Brajovića da ponovo, na još jednu godinu, Veselina Veljović bude imenovan na mjesto direktora policije.
Januar 2010.	Gradonačelnik Budve i njegovi saradnici uhapšeni u okviru korupcijskog slučaja Zavala.
Februar 2010.	Sporazum o stvaranju Zajedničkog istražnog tima sastavljenog od Vrhovnog državnog tužlaštva, Uprave policije, Poreske uprave, Uprave carina i Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma.
April 2010.	Skupština usvojila izmjene i dopune Krivičnog zakonika i Zakona o zaštiti imovine i lica.
Jul 2010.	Skupština uradila izmjene i dopune Zakona o krivičnom postupku i Zakona o tajnim podacima.
Decembar 2010.	Premijer Milo Đukanović i podpredsjednik Vlade Svetozar Marović podnijeli ostavku. Za novog premijera izabran Igor Lukšić.
Decembar 2010.	Evropski Savjet odobrio Crnoj Gori status zemlje kandidata za članstvo u EU.
Decembar 2010.	Crnogorska Skupština usvojila Zakon o skupštinskom nadzoru u okviru oblasti za odbranu i bezbjednost. Usvajanje podržali i vladajuća koalicija i opozicija.
Decembar 2010.	Vlada Crne Gore usvojila Strategiju za razvoj i funkcionisanje policije 2011-2013.
Januar 2011.	Crna Gora postala član Inicijative za međunarodnu policijsku saradnju u okviru oblasti suzbijanja terorizma.
Mart 2011.	Vlada Crne Gore usvojila Akcioni plan za implementaciju Strategije za razvoj i funkcionisanje policije 2011-2013.
April 2011.	Crna Gora preuzela rotirajuće jednogodišnje predsjedavanje Udruženjem šefova policije jugoistočne Evrope (SEPCA). Direktor policije Veselin Veljović jednoglasno izabran za predsjednika SEPCA-e.

- Jun 2011.** Skupština je uradila izmjene i dopune Zakona o zaštiti i spasavanju, Zakona o strancima i Krivičnom zakonu.
- Jul 2011.** Dva vozila dnevnih novina *Vijesti* zapaljena. Napad se dogodio u blizini zgrade Agencije za nacionalnu bezbjednost. Nakon par sedmica, još jedno vozilo *Vijesti* zapaljeno na sličan način. Počinioci nijesu identifikovani.
- Jul 2011.** Skupština usvojila Zakon o registru DNK i izmjene i dopune Zakona o prekršajima.

ANEKS II: SPISAK SAGOVORNIKA

MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

- Ivan Brajović – Ministar
- Dragan Pejanović – Sekretar Ministarstva

Sektor za državnu upravu

- Veselin Vukčević – Pomoćnik ministra i rukovodilac sektora

Sektor za bezbjednosno zaštitne poslove i nadzor

- Vladimir Vukotić – Pomoćnik ministra i rukovodilac sektora

Sektor za civilnu bezbjednost i vanredne situacije

- Zoran Begović – Pomoćnik ministra i rukovodilac sektora

Sektor za upravne unutrašnje poslove

- Osman Subašić – Pomoćnik ministra i rukovodilac sektora
- Milanka Baković – Rukovodilac odsjeka za državljanstvo i naturalizaciju
- Sandra Bugarin – Rukovodilac odsjeka-kancelarije za azil
- Abdulah Abdić – Rukovodilac odsjeka za strance, migracije i readmisiju
- Olivera Jukić – Rukovodilac odsjeka za prebivalište i putne isprave
- Mira Radović – Rukovodilac odsjeka za bezbjednost saobraćaja na putevima, vozače, vozila, oružje i prekršajni postupak

Služba za zajedničke poslove

Biro za finansijske i računovodstvene poslove

- Zoran Asanović – Šef biroa

Biro za kadrovske i pravne poslove

- Zorica Đukanović – Šef biroa

Služba za informacione tehnologije

- Nataša Starovlah-Knežević – Rukovodilac službe

Odjeljenje za zaštitu podataka o ličnosti

- Zora Čizmović – Rukovodilac odjeljenja

Odjeljenje za međunarodnu saradnju i evropske integracije

- Tatjana Krivokapić – Rukovodilac odjeljenja

Odjeljenje za integrirano upravljanje granicom i graničnim prelazima

- Milan Paunović – Rukovodilac odjeljenja

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije

- Veselin Šaranović – Rukovodilac odjeljenja
- Milan Adžić – Zamjenik načelnika odjeljenja

UPRAVA POLICIJE

- Veselin Veljović – Direktor policije
- Petar Krstajić – Šef kabineta direktora policije
- Selma Mehović – Savjetnik direktora policije (Odjeljenje za evropske integracije i međunarodne odnose)
- Tamara Ralević – Portparolka

Operativno komunikacioni centar

- Vojislav Dragović – Načelnik centra

Sektor policije opšte nadležnosti

- Nikola Janjušević – Pomoćnik direktora policije i načelnik Sektora

Odsjek za javni red i mir

- Radoman Irić – Rukovodilac odsjeka

Odsjek za prevenciju i rad policije u zajednici

- Željko Peković – Rukovodilac odsjeka
- Dušan Baković – Zamjenik rukovodioca

Odsjek za nadzor i kontrolu bezbjednosti u drumskom saobraćaju

- Dragan Klikovac – Rukovodilac odsjeka

Sektor granične policije

- Veselin Vukadinović – Pomoćnik direktora i rukovodilac sektora

Odsjek za nadzor državne granice

- Vukoman Žarković – Rukovodilac odsjeka za nadzor državne granice

Odsjek za kontrolu prelaženja državne granice

- Slavko Vojinović – Rukovodilac odsjeka za kontrolu prelaženja državne granice

Odsjek za operativni rad

- Darko Radinović – Rukovodilac odsjeka za operativni rad

Odsjek za strance i suzbijanje nezakonitih migracija

- Dragan Stevanović – Rukovodilac odsjeka za strance i suzbijanje nezakonitih migracija
- Dejan Bojić – Analiza rizika

Ispostava granične policije Bar

- Jozo Lukolić – Rukovodilac ispostave

Sektor kriminalističke policije

- Milan Tomić – Pomoćnik direktora i rukovodilac sektora

Odsjek za suzbijanje opšteg kriminaliteta

- Dejan Bašanović – Šef grupe za suzbijanje imovinskih delikata

Odsjek za suzbijanje privrednog kriminaliteta

- Željko Nedović – Šef grupe unutar odsjeka
- Slobodan Brajović – Šef grupe unutar odsjeka

Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije

- Luka Gogić – Šef grupe za suzbijanje korupcije
- Dragan Radonjić – Šef grupe za suzbijanje organizovanog ekonomskog kriminala

Odsjek za borbu protiv droge i krijumčarenja

- Dejan Knežević – Šef grupe za borbu protiv droge i krijumčarenja

Odsjek za posebne provjere

- Ivan Jokić – Šef grupe za kriminalističko obavještajnu analitiku
- Dijana Keković – Pravni savjetnik

Jedinica za zaštitu svedoka

- Nikola Medenica – Rukovodilac
- Darko Vujović – Zamjenik rukovodioca

Nacionalni centralni biro Interpola

- Dejan Đurović – Rukovodilac

Jedinica za tajni rad policije

- Mijo Bulatović – Šef grupe-jedinice

Sektor za obezbjeđenje objekata i ličnosti

- Miljan Perović – Pomoćnik direktora i načelnik sektora

Sektor za ljudske resurse, pravna pitanja, telekomunikacione i informacione sisteme

- Dragoslav Minić – Pomoćnik direktora policije i načelnik odsjeka za pravna pitanja
- Pavle Dragović – Načelnik odsjeka za upravljanje, planiranje i razvoj ljudskih resursa
- Ljiljana Nikolić – Načelnik odsjeka za telekomunikacione tehnologije i sisteme
- Tatjana Drobnjak – Načelnik odsjeka za informacione sisteme

Odjeljenje za planiranje, razvoj i analitiku

- Radovan Ljumović – Načelnik odjeljenja
- Zoran Talović – Šef za komunikacije i Urednik časopisa *Polijski glasnik*

Forenzički centar

- Aleksandar Ivanović – Zamjenik načelnika centra i šef grupe za evidentiranje dokaza, forenzičku analitiku i kontrolu kvaliteta

Posebna jedinica policije

- Miloš Vučinić – Komandant

Specijalna antiteroristička jedinica

- Mladen Marković – Komandant

Područne jedinice policije

Područna jedinica Bar

- Vladan Laković – Načelnik
- Mitar Adžić – Zamjenik načelnika

Područna jedinica Berane

- Miodrag Božović – Načelnik

Područna jedinica Bijelo Polje

- Petar Šestović – Načelnik

Područna jedinica Budva

- Siniša Jokić – Načelnik
- Velimir Furtula – Zamjenik načelnika (kriminalistička policija)

Područna jedinica Herceg Novi

- Goran Banićević – Načelnik
- Slavko Popadić – Zamjenik načelnika (javni red i mir)
- Dragan Kontić – Zamjenik načelnika (kriminalistička policija)

Područna jedinica Nikšić

- Dragan Blagojević – Načelnik

Područna jedinica Pljevlja

- Darko Ćorac – Načelnik

Područna jedinica Podgorica

- Predrag Ašanin – Načelnik
- Jovica Raičević – Zamjenik načelnika (javni red i mir)
- Branislav Živković – Zamjenik načelnika (kriminalistička policija)

SINDIKAT POLICIJE

- Dušan Vratnica – Šef sindikata
- Aleksa Tatar – Sekretar sindikata

POLICIJSKA AKADEMIJA

- Živko Šipčić – Direktor

VLADA CRNE GORE

- Ivan Mašulović – Savjetnik predsjednika Vlade za bezbjednosne integracije

MINISTARSTVO FINANSIJA

- Nemanja Pavličić – Pomoćnik ministra za budžet

MINISTARSTVO PRAVDE

- Vuksan Vuksanović – Savjetnik

VRHOVNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO

Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina

- Đurđina Ivanović – Specijalna državna tužiteljka za borbu protiv organizovanog kriminala

VIŠI SUD, PODGORICA

- Valentina Pavličić – Sudija
- Ratko Ćupić – Sudija

PARLAMENT – ODBOR ZA BEZBJEDNOST I ODBRANU

- Melvudin Nuhodžić MP, Predsjednik Odbora – Demokratska partija socijalista (DPS)
- Borislav Banović MP – Glavni sekretar Socijalističke demokratske partije (SDP)
- Mehmet Bardhi MP – Predsjednik Demokratske Unije u Crnoj Gori i član Albanske alternative
- Goran Danilović MP – Vice predsjednik Nove srpske demokratije (NOVA)
- Vasilije Lalošević MP – Vice predsjednik Socijalističke narodne partije (SNP)
- Nebojša Medojević MP – Predsjednik Pokreta za promjene (PzP)
- Slaviša Šćekić – Stručni savjetnik u Odboru
- Zorana Bacović – Sekretar Odbora

AGENCIJA ZA NACIONALNU BEZBJEDNOST

- Lidija Mijović – Savjetnik direktora i šef odjeljenja za međunarodnu saradnju
- Goranka Serhatlić – Šef odjeljenja

AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA

- Bojan Obrenović – Direktor

UPRAVA ZA SPRJEČAVANJE PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORIZMA

- Milan Radulović – Šef odjeljenja
- Danijela Milićević – Koordinator odjeljenja za nacionalnu i međunarodnu saradnju

UPRAVA CARINA

- Vojislav Marković – Pomoćnik direktora (carinska bezbjednost)
- Rade Lazović – Šef odjeljenja za obavještajni rad
- Milan Marković – Pomoćnik direktora- Sektor za carinsko-informacioni sistem i naplatu prihoda

LOKALNA SAMOUPRAVA

Opština Podgorica

- Dragan Mijailović – Zamjenik gradonačelnika
- Nada Stanišić – Šef administracije
- Radislav Vojvodić – Šef komunalne policije
- Brano Radusinović – Šef inspekcije za zaštitu životne sredine
- Miomir M. Mugoša – Sekretar za komunalne poslove i saobraćaj

Opština Berane

- Braho Adrović – Pomoćnik gradonačelnika
- Nada Stanišić – Šefica komunalne policije
- Feko Kasumović – Komunalni policajac
- Dragana Pešić – Komunalni policajka
- Olja Stojanović – Menadžer projekta u kabinetu gradonačelnika
- Dragan Zečević – Inspektor za saobraćaj i puteve

Opština Bijelo Polje

- Aleksandar Žurić – Gradonačelnik
- Rizo Kasumović – Pomoćnik gradonačelnika
- Radovan Obradović – Administrator

Opština Pljevlja

- Avdo Ajanović – Pomoćnik gradonačelnika
- Dragoljub Mazalica – Sekretar opštine (opšti poslovi)

Opština Herceg Novi

- Dejan Mandić – Gradonačelnik
- Milan Vajagić – Pomoćnik gradonačelnika
- Tomica Milošević – Glavni administrator
- Velimir Kovačević – Šef kabineta

ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA (Ombudsman)

- Zdenka Perović – Sekretar, Rukovodilac stručne i administrativne službe

SAVJET ZA GRAĐANSKU KONTROLU RADA POLICIJE

- Aleksandar Zeković – Član savjeta

CIVILNO DRUŠTVO I AKADEMSKE INSTITUCIJE

Centar za ljudska prava, Pravni fakultet, Univerzitet Crne Gore

- Siniša Bjeković – Šef centra

SOS Telefon za žene i djecu žrtve nasilja

- Biljana Zeković – Direktor

Sigurna ženska kuća

- Ljiljana Raičević – Izvršni direktor

Mreža za afirmaciju ne vladinog sektora (MANS)

- Vuk Maraš – Direktor monitoring programa
- Veselin Radulović – Pravni savjetnik

Preporod – Udruženje za borbu protiv zavisnosti i promociju zdravog životnog stila

- Jovan Bulajić – Direktor

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

- Daliborka Uljarević – Izvršni direktor

Institut Alternativa

- Stevo Muk – Direktor

Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)

- Nenad Koprivica – Izvršni direktor

Centar za monitoring (CEMI)

- Zlatko Vujović – Izvršni direktor
- Miloš Bošković – Saradnik u okviru programa OEBS-a za praćenje sudskih postupaka

MEDIJI

Dnevne novine DAN

- Slavica Jovanović – Vlasnica i šefica pravnog odjeljenja
- Nikola Marković – Pomoćnik glavnog urednika

Dnevne novine *Vijesti*

- Miško Jovović – Glavni urednik

Radio televizija Crne Gore

- Marina Vuković – Urednik informativnog programa

MEĐUNARODNA ZAJEDNICA

Delegacija Uvropske unije u Crnoj Gori

- Alessandro Campo, Menadžer, Operativni sektor

Ambasada Sjedinjenih Američkih država

- Cecilia Bratten – Pravni savjetnik

Međunarodni program pomoći u obuci za krivične istrage Ministarstva pravde Sjedinjenih američkih država (ICITAP)

- Jeff Palmer – Viši policijski savjetnik

Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice u Crnoj Gori (UNHCR)

- Katja Saka – Rukovodilac za program zaštite
- Slobodan Raščanin – Saradnik

Međunarodna kancelarija organizacije ujedinjenih nacija za migracije (IOM)

- Elisa Tsakiri – Šefica kancelarije
- Dušica Živković – Savjetnica
- Tom Atwood – Savjetnik

Turska agencija za međunarodnu saradnju (TIKA)

- Tundzaj Čekmak – Šef kancelarije u Podgorici
- Merdan Krlić – Asistent

Misija OEBS-a u Crnoj Gori

- Šarūnas Adomavičius – Šef misije
- Waldemar Figaj – Zamjenik šefa misije i koordinator programa u misiji

Političko-vojni program

- Predrag Prelević – Šef političko-vojnog programa

Program za policiju

- Valeri Petrov – Menadžer programa
- Thord Modin – Ekspert za borbe protiv organizovanog kriminala
- Hakan Altunay – Šef OEBS-ovog centra za obuku i obrazovanje policije
- Patrick McNulty – Savjetnik za rad policije u zajednici
- Dragica Vučinić – Viši saradnik na programu
- Sanela Đozgić – Asistent na programu

Program za vladavinu prava i ljudska prava

- Marina Lutovac –Savjetnik za pravna pitanja
- Milena Čeranić – Asistent za pravna pitanja

Program za demokratizaciju

- Lloyd Tudyk – Menadžer programa
- Axel Jänicke – Viši savjetnik na programu za parlament
- Svetlana Doljanica – Asistent na programu za parlament
- Miloš Uljarević – Asistent na programu za parlament
- Srdjan Četkovic – Viši saradnik na programu za oblast ekonomija i životna sredina

Program za medije

- Radka Becheva – Menadžer programa
- Matija Vasiljević – Asistent za programu

ANEKS III:

TABELA 1: PREGLED TIJELA ZA NADZOR POLICIJE

Tip	Naziv organa	Članstvo i mjerila odabira	Ovlašćenja i nadležnosti	Izveštava ka
Skupštinski nadzor	Skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu	Odražava sastav Skupštine i sastavljen je od poslanika		Skupština
Nezavisna zakonom uspostavljena nadzorna tijela	Savjet za građansku kontrolu rada policije	Pet članova izabranih da predstavljaju: Advokatsku komoru, Ljekarsku komoru, Udruženje pravnika, Univerzitet Crne Gore i organizacije građanskog društva koje se bave ljudskim pravima	Razmatranje žalbi građana i policajaca na kršenje ljudskih prava (Zakon o policiji, član 93).	Sačinjava savjete i preporuke za direktora policije, koji Savjet treba da informiše o preduzetim mjerama
	Zaštitnik ljudskih prava i sloboda	javni službenici	Zaštita ljudskih prava, što uključuje i obavljanje funkcije nacionalnog mehanizma za sprječavanje torture i centralnog organa za sprječavanje diskriminacije	Skupština
	Agencija za zaštitu ličnih podataka	javni službenici		Skupština
	Državna revizorska institucija	javni službenici		Skupština
	Uprava za antikorupcijsku inicijativu	javni službenici		Skupština

Tip	Naziv organa	Članstvo i mjerila odabira	Ovlašćenja i nadležnosti	Izvještava ka
Izvršni organi	Sektor MUP za bezbjednosno-zaštitne poslove i nadzor	javni službenici	<p>Obavlja poslove koji se odnose na nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Uprave policije u</p> <p>skladu sa propisom i poslove upravnog rješavanja po žalbama na akte Uprave policije i vršenje drugih ovlašćenja drugostepenog organa u upravnom postupku</p>	ministar unutrašnjih poslova
	Odjeljenje MUP za unutrašnju kontrolu policije	policajci	<p>Istraga žalbi građana, policajaca, organizacija i razmatranje preporuka ostalih nadzornih organa, ili pokretanje istrage.</p> <p>Ovlašćeno službeno lice utvrđuje činjenično stanje, prikuplja dokaze i sačinjava pisani nalaz koji sadrži i prijedlog za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, kao i za pokretanje odgovarajućih postupaka utvrđivanja odgovornosti (na primjer, pokretanje disciplinskog ili krivičnog postupka).</p>	Sačinjava preporuke za ministra unutrašnjih poslova, koji ih prosljeđuje direktoru policije

Tip	Naziv organa	Članstvo i mjerila odabira	Ovlašćenja i nadležnosti	Izveštava ka
Unutrašnji nadzor u Upravi policije	Odbor za policijsku etiku	Sedmočlano tijelo koje čine četiri predstavnika Uprave policije (bez sindikata), jedan predstavnik Policijske akademije, jedan predstavnik MUP i jedan predstavnik NVO		direktor policije i disciplinska komisija
	Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala i korupcije	Profesionalni policajci specijalizovani za istragu organizovanog kriminala i korupcije, uključujući i istrage unutar same policije		direktor policije i specijalni tužilac za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije
	Disciplinska komisija	Kolektivni organ (predsjednik i dva člana)	Sprovodi postupak utvrđivanja odgovornosti policajca za teže disciplinske prekršaje, na prijedlog rukovodioca organizacione jedinice u kojoj radi, a na osnovu zaključka disciplinskog tužioca da se pokrene disciplinski postupak. Kada se u postupku unutrašnje kontrole utvrdi da prekoračenje ovlašćenja ima elemente disciplinskog prekršaja, izvještaj OUK dostavlja se rukovodiocu jedinice u kojoj policajac radi, zarad pokretanja opisanog postupka pred Disciplinskom komisijom.	Vijeće Disciplinske komisije, nakon završenog pretrisa i na osnovu izvedenih dokaza, predlaže odluku direktoru policije.
Javni nadzor NVO	Akcija za ljudska prava, Inicijativa mladih za ljudska prava.			

ANEKS IV:

TABELA 3: SPROVOĐENJE MJERA KOJE SU PREPORUČILI MEHANIZMI UNUTRAŠNJE KONTROLE

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Broj podnjetih krivičnih prijava	68 (98) policajaca uz osnovanu sumnju da su počinili 80 (142) krivičnih djela koja se gone po službenoj dužnosti. kršenje/ zloupotreba službenog položaja – 33, ili 41,25% od ukupnog broja, zatim krivična djela protiv javnog reda i mira – 13, protiv imovine – 7, protiv bezbjednosti saobraćaja – 7, protiv života i tijela – 6 itd.	53 (68) policajaca uz osnovanu sumnju da su počinili 85 (80) krivičnih djela koja se gone po službenoj dužnosti. krivična djela protiv imovine – 25 (29,4%), protiv bezbjednosti saobraćaja – 20 (23,5%), protiv života i tijela – 13 (15, 3%), protiv javnog reda i mira – 9 (10,6%), protiv lica u vršenju službene dužnosti – 6 (7%) itd.	39 policajaca uz osnovanu sumnju da su počinili 52 krivičnih djela koja se gone po službenoj dužnosti	45 (39) policajaca uz osnovanu sumnju da su počinili 86 krivičnih djela koja se gone po službenoj dužnosti	30 (45) policajaca uz osnovanu sumnju da su počinili 35 (86) krivičnih djela koja se gone po službenoj dužnosti

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Zastupljenost jedinica policije u krivičnim djelima	29 službenika policije opšte nadležnosti, 3 službenika kriminalističke policije, 35 graničnih policajaca i 1 pripadnik PJP.	20 službenika policije opšte nadležnosti, 18 graničnih policajaca, 4 službenika iz sektora za obezbjeđenje lica i objekata, 3 pripadnika specijalne antiterorističke jedinice, dva pripadnika PJP i šest službenika ostalih organizacionih jedinica UP.	20 službenika policije opšte nadležnosti, 10 (18) graničnih policajaca, 4 (4) službenika iz sektora za obezbjeđenje lica i objekata, 3 (3) pripadnika SAJ, 2 (1) pripadnika PJP, i 1 službenik Sektora kriminalističke policije.	20 službenika policije opšte nadležnosti, 3 službenika Sektora kriminalističke policije, 14 graničnih policajaca, 6 službenika iz sektora za obezbjeđenje lica i objekata, 1 pripadnik PJP i 1 službenik ostalih organizacionih jedinica UP.	14 (20) službenika policije opšte nadležnosti, 1 (3) službenik Sektora kriminalističke policije, 9 (14) graničnih policajaca, 2 (6) službenika iz sektora za obezbjeđenje lica i objekata, 3 (1) pripadnika PJP, i 1 (1) pripadnik SAJ.
Prekršaji	Protiv 28 (24) službenika policije, za počinjena 32 (28) djela protiv Zakona o javnom redu i miru. Većina ovih djela pripada grupi napada i učestvovanja u tučama – 21, ili 65,62% od ukupnog broja.	Protiv 8 (28) službenika policije, za počinjena 9 (32) djela protiv Zakona o javnom redu i miru. Većina ovih djela pripada grupi napada (8) sa 88,9% u ovoj strukturi, i jedan slučaj vrijeđanja lica.	Protiv 21 (8) službenika policije. U strukturi prekršaja, većina ovih djela pripada grupi napada i učestvovanja u tučama – 9 slučajeva ili 42,3%.	Protiv 18 (21) službenika policije. U strukturi prekršaja, većina ovih djela pripada grupi napada i učestvovanja u tučama – 10 slučajeva ili 45,5%.	Protiv 14 (18) službenika policije (15 prekršaja) uglavnom prijetnji – 7 slučajeva.

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Jedinice Uprave policije			Granična policija – 9 službenika, Sektor policije opšte nadležnosti – 8 službenika, 1 službenik – Sektor kriminalističke policije, 1 službenik SAJ i 2 službenika Sektora za obezbjeđenje lica i objekata.	Sektor policije opšte nadležnosti – 9 službenika, Granična policija – 5 službenika, 1 službenik – Sektor kriminalističke policije i 3 službenika PJP	Sektor policije opšte nadležnosti – 5 (9) službenika, Granična policija – 4 (5) službenika, PJP – 2 (3) službenika i Sektor za obezbjeđenje lica i objekata – 2 službenika, kao i protiv jednog državnog službenika (civil)
Veći disciplinski prekršaji	Disciplinski postupak pokrenut protiv 258 (265) policajaca	Disciplinski postupak pokrenut protiv 271 (258) policajaca	252 (271) policajaca	241 (252) policajaca	190 (241) policajaca
	165 policajaca, 78 graničnih policajaca, 14 službenika kriminalističke policije i jedan pripadnik PJP	Protiv 151 službenika Sektora policije opšte nadležnosti (55, 7%), 78 graničnih policajaca (28, 8%), 24 službenika Sektora za obezbjeđenje lica i objekata (8,9%), 8 službenika kriminalističke policije (3%), 6 pripadnika PJP (2,2%), 3 pripadnika SAJ (1,1%) i protiv 1 službenika ostalih organizacionih jedinica UP.	Protiv 114 (151) službenika Sektora policije opšte nadležnosti (45%), 70 (78) graničnih policajaca (28%), 29 (24) službenika Sektora za obezbjeđenje lica i objekata (11%), 26 (8) službenika kriminalističke policije (10%), 7 (6) pripadnika PJP (3%), 6 (3) pripadnika SAJ (2%).	Protiv 111 (114) službenika Sektora policije opšte nadležnosti, 81 (70) graničnih policajaca, 23 (29) službenika Sektora za obezbjeđenje lica i objekata, 17 (26) službenika kriminalističke policije, 8 (7) pripadnika PJP, 1 (6) pripadnika SAJ	Sektora policije opšte nadležnosti, 60 (81) graničnih policajaca, 13 (23) službenika Sektora za obezbjeđenje lica i objekata, 14 (17) službenika kriminalističke policije, 3 (8) pripadnika PJP, 2 (1) pripadnika SAJ, što je za 21,16% manje nego u 2009. godini

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Rezultat –odluke Disciplinske komisije	Disciplinska odgovornost za 240 službenika Uprave policije. Nakon sprovedene procedure, 189 službenika je proglašeno krivim za počinjeni disciplinski prekršaj. 19 službenika je otpušteno iz službe, a preostalim su izrečene disciplinske mjere – novčana kazna. 47 službenika oslobođeno je optužbi. Postupak protiv tri službenika obustavljen je zbog nedostatak zakonske osnove za nastavak disciplinskog postupka, dok je postupak protiv jednog obustavljen na osnovu postojanja dokaza za prekidanje postupka.	Disciplinska odgovornost za 210 (240) službenika Uprave policije. Nakon sprovedene procedure, utvrđena je odgovornost 174 službenika. Mjera prestanka radnog odnosa izrečena je za 16 lica, dok je za preostale službenike izrečena novčana kazna. Ukupno 33 službenika su oslobođena odgovornosti zbog nedostatka dokaza za počinjena veća krivična djela za koja su optuženi. Postupak protiv tri službenika je obustavljen zbog nedostatak zakonske osnove za nastavak disciplinskog postupka.	Disciplinska odgovornost za 198 službenika	Izrečene disciplinske mjere za 198 odgovornih službenika.	Izrečene disciplinske mjere za 140 (198) odgovornih službenika, od čega je mjera prekida radnog odnosa izrečena za 8 službenika.

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Manji disciplinski prekršaji	Novčane kazne protiv 282 (351) službenika Uprave policije	Novčane kazne protiv 356 (282) službenika Uprave policije	Novčane kazne protiv 253 (356) službenika Uprave policije	Novčane kazne protiv 215 (253) službenika Uprave policije	Rukovodioci organizacionih jedinica izrekli mjere novčane kazne protiv 173 (215) službenika Uprave policije
	226 službenika policije opšte nadležnosti, 39 graničnih policajaca, 16 službenika kriminalističke policije i 1 pripadnik SAJ.	236 službenika policije opšte nadležnosti, 60 graničnih policajaca, 51 službenika Sektora za obezbjeđenje lica i objekata i 9 službenika kriminalističke policije.	162 (236) službenika policije opšte nadležnosti, 60 (35) graničnih policajaca, 29 (51) službenika Sektora za obezbjeđenje lica i objekata, 17 (9) službenika kriminalističke policije, 8 pripadnika PJP, i 2 pripadnika SAJ.	137 (162) službenika policije opšte nadležnosti, 28 (60) graničnih policajaca, 19 (29) službenika Sektora za obezbjeđenje lica i objekata, 19 (17) službenika kriminalističke policije, 8 (2) pripadnika SAJ i 4 (8) pripadnika PJP.	110 (173) službenika policije opšte nadležnosti, 33 (28) graničnih policajaca, 14 (19) službenika Sektora za obezbjeđenje lica i objekata, 14 (19) službenika kriminalističke policije, 1 (8) pripadnika SAJ i 1 (4) pripadnik PJP.



Organizacija za evropsku
bezbjednost i saradnju
Misija u Crnoj Gori

