

CRNA GORA
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA
Odjeljenje za zaštitu podataka o ličnosti
i slobodan pristup informacijama
39 Broj: UPI - 007/19-2203/3
Podgorica, 15.05.2019.godine

Ministarstvo unutrašnjih poslova - Odjeljenje za zaštitu podataka o ličnosti i slobodan pristup informacijama, na osnovu člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, broj: 44/12 i 30/17) i člana 18 Zakona o upravnom postupku („Službeni list CG“, br.56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) rješavajući zahtjev za pristup informacijama NVO Institut Alternativa donosi

RJEŠENJE

1. **Odobrava se** pristup informaciji u posjedu Ministarstva unutrašnjih poslova - informacija o Analizi.
2. **Odbija se** zahtjev za pristup informacijama NVO Instituta Alternativa, kojim traže informaciju – rješenje o povećanom broju sistematizovanih radnih mjesta u vezi sa mjerom P.3.1.1.
3. **Odobrenje iz tačke 1** dispozitiva, izvršiće se na način dostavljanjem kopije informacije.

OBRAZLOŽENJE

NVO Institut Alternativa je podnijela zahtjev za pristup informaciji - informacija o Analizi i o rješenju o povećanom broju sistematizovanih radnih mjesta u vezi sa mjerom P.3.1.1., 24.04.2019. godine.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je nadležan organ shodno važećim zakonima, te se tražene informacije o Analizi nalaze u posjedu ovog organa, dok se traženo rješenje ne nalazi u našem posjedu.


Razmatrajući zahtjev NVO Institut Alternativa, organ je zaključio da je zahtjev opravdan, te da se istom treba udovoljiti.

Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

Uputstvo o pravnoj zaštiti:

Protiv ovog rješenja dopuštena je žalba Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, u roku od 15 dana, od dana prijema ovog rješenja. Žalba se predaje ovom organu ili šalje putem pošte.

Rješenje je oslobođeno plaćanja takse, shodno članu 33 Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, broj: 44/12).

**Ovlašćeni službenik za
vođenje postupka
Vladimir Gogić**



MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA CRNE GORE
UPRAVA POLICIJE

**Analiza opravdanosti funkcionisanja Uprave policije sa tri regionalna centra
 bezbjednosti i tri dežurne službe**



**CENTRE FOR INTEGRITY
 IN THE DEFENCE SECTOR**

Mart, 2019.godine

1. Uvod

Strategijom razvoja Uprave policije za period 2016-2020 godine,¹ u okviru oblasti Unapređenje internih procesa, definisan je prioritet «Unapređenje organizacije i efikasnosti policije». On se prvenstveno odnosi na uspostavljanje moderne, efikasne, tehnički opremljene i kadrovski ojačane policijske organizacije, usmjerene na razvoj partnerskih odnosa sa građanima. U skladu sa ovim prioritetom, rad Uprave policije je potrebno usmjeravati u pravcu blagovremenog policijskog postupanja i odgovora na sve bezbjednosne izazove i prijetnje ugrožavanja lične i imovinske sigurnosti građana.

Polazeći od ključnih prioriteta Vlade Crne Gore, u narednom periodu neophodno je nastaviti sa realizacijom strateških ciljeva, u čijoj je osnovi da se unaprijedi rad policije kao servisa građana, primjena evropskih standarda i stvaranje uslova za dinamičan ekonomski razvoj Crne Gore i jačanje vladavine prava.

Analiza predstavlja početnu fazu, strukturne reforme Uprave policije, kao dijela ukupnih strukturnih reformi za konkurentnost čiju realizaciju prati Vlada.

Na osnovu sagledavanja – analize parametara: broj stanovnika, obim problematike-poslova, veličina teritorije i holističkog sagledavanja nadležnosti, primjene EU standarda i savremenih metodologija rada neophodno je od strane menadžmenta donijeti:

- *Odluku o drugoj fazi strukturne reforme koja podrazumijeva izradu detaljne studije održivosti i funkcionalnosti predloženog modela uspostavljanju (izmjenama teritorijalne organizacije) na nivou tri centra bezbjednosti: Centar, Sjever i Jug ;*
- *Odluku o primjeni “modela za budućnost” u radu policijske organizacije, a što će doprinijeti kvalitetu života građana.*

Naime, sadašnji model rada i organizacije UP realizuje se, uz manje korekcije organizacione strukture, primjenjuje se poslednjih 20-30 godina. S obzirom na veličinu teritorije, broj stanovnika i izraženu problematiku, organizacija Uprave policije, primjerenija je državama koje imaju značajno više stanovnika, veću teritoriju, kao i veći obim bezbjednosne problematike.

Nadalje, potrebno je unaprijediti standardizaciju rada, kao i vertikalnu i horizontalnu koordinaciju i bolju funkcionalnu povezanost organizacionih jedinica.

Za postizanje ovog prioriteta predviđene su dvije mjere:

- 1) neophodnost jačanja povjerenja građana u rad policije, kroz unapređenje komunikacije i nivoa komunikacione kulture, dostupnost i transparentnost;
- 2) Unapređenje unutrašnje organizacije.

Cilj unapređenja unutrašnje organizacije jeste postizanje veće efikasnosti i funkcionalnosti u radu, kroz sagledavanje potrebe za regionalnom organizacijom u tri centra, koji će objediniti sve

¹Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Strategija razvoja Uprave policije za period 2016-2020 godina, 2015.

segmente službe (policija, kriminalistika, granična policija). Polazi se od potrebe za uspostavljanjem optimalnog modela policije, u skladu sa realnim potrebama, procjenama opasnosti i obima poslova kao odgovor na izazove dinamičnim promjenama kretanja kriminaliteta i drugih bezbjednosnih rizika.²

Akcionim planom za sprovođenje Strategije razvoja Uprave policije za 2018. godinu, predviđene su posebne mjere u okviru Prioriteta 2 drugog i trećeg nivoa, a to su:

- Izrada Analize opravdanosti funkcionisanja Uprave sa tri regionalna centra bezbjednosti i tri dežurne službe i
- Izrada Studije funkcionalnosti i modela organizacije Uprave policije sa tri centra bezbjednosti i tri operativno komunikaciona centra.³

U novembru 2018 godine formirana je Radna grupa,⁴ čiji je zadatak da izradi analizu opravdanosti funkcionisanja Uprave policije sa tri regionalna centra bezbjednosti i tri dežurne službe, i na osnovu rezultata analize sačini preporuke za dalju reorganizaciju MUP-a i Uprave policije. Rad se odvija u tijesnoj saradnji sa norveškim Centrom za integritet u sektoru odbrane (CIDS).

Analiza treba da identifikuje probleme koji opterećuju rad organizacionih jedinica Uprave policije i definiše ciljeve - smjernice za dalji razvoj i unapređenje organizacije, kako bi se obezbijedilo bolje funkcionisanje, povezivanje i interna komunikacija između organizacionih jedinica Uprave policije i Ministarstva, radi funkcionalnijeg praćenja, analize i procjene stanja bezbjednosti, obima i intenziteta bezbjednosnih pojava i planiranja i preduzimanje mjera za njihovo efikasno rješavanje.

Postavljeni ciljevi reorganizacije u okviru Uprave policije, u skladu su i sa drugim strateškim aktima Crne Gore. Predlogom plana optimizacije javne uprave Crne Gore 2018-2020,⁵ mjere upravljanja ljudskim resursima, dio su optimizacije i funkcionalna analiza uglavnom rezultira realokacijom zaposlenih. Dodatno, u skladu sa Srednjoročnim programom rada Vlade Crne Gore 2018-2019,⁶ jedan od prioriteta se odnosi na jačanje sistema nacionalne bezbjednosti i odbrane i detaljnije - unapređenje saradnje sa građanima i lokalnom samoupravom na poboljšanju nivoa bezbjednosti i sigurnosti, rješavanje problema u zajednici, povećanje povjerenja građana u policiju. To je u skladu sa ključnim strateškim ciljem - Konceptom rada policije u zajednici, kao

² Isto.

³ Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja Uprave policije za 2018. godinu, 2018 godine.

⁴ Ministar unutrašnjih poslova Crne Gore Mevludin Nuhodžić je Rješenjem od 12.11.2018. godine, broj: 113/18-78147, obrazovao Radnu grupu za izradu Analize opravdanosti funkcionisanja Uprave policije sa tri regionalna centra bezbjednosti i tri dežurne službe. Shodno Rješenju, predsjednik radne grupe je doc. dr Danilo Čupić, Ministarstvo unutrašnjih poslova. Radnom grupom su kordinirali doc dr Danilo Čupić i mr Safet Korać, Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Dokument izradili: Dragana Babović-Ministarstvo unutrašnjih poslova, Elvira Pepić, Radovan Ljumović, Slavko Vojinović, Milorad Žižić, Goran Banićević, Miloš Bulatović, Velimir Furtula, Dragiša Mugoša, Darko Čorac, Danilo Čečović, Dragan Kontić, Nikola Rogošić, tehnička podrška; Igor Kalezić- Uprava policije, Milena Pajović i Aldina Agović Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Ekspertsku podršku obezbijedio Centar za Integritet republike Norveške; Odd Malme, Zorica Vukašinić Aleksandra Rabrenović i Rajko Radević.

⁵ Predlog plana optimizacije javne uprave Crne Gore 2018-2020, 2018.

⁶ Srednjoročni program rada Vlade Crne Gore 2018-2019, 2018.

najvažnijom mjerom u segmentu unapređenja i poboljšanja komunikacije sa subjektima zajednice na lokalnom nivou. Sistemska analiza kao dio širih reformskih procesa, predviđena je i drugim strateškim aktima.⁷

Pitanje reorganizacije u okviru Uprave policije, postaje dodatno aktuelno izmjenama pravnog okvira kojim se mijenja funkcionisanje Uprave policije na način da djeluje kao samostalan organ u sistemu državne uprave. Izmjenama Zakona o državnoj upravi (član 2. Zakona), predviđeno je da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave, čime⁸ je stvoren pravni osnov za promjenu položaja Uprave policije. Uprava dobija status samostalnog organa nad kojim Ministarstvo vrši upravni nadzor (nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada).

Očekivani ciljevi reorganizacije su:

- Uspostavljanje funkcionalne organizacije koja će policijskim jedinicama obezbijediti bolje preduslove za prisustvo kada je to građanima potrebno;
- Obezbjeđenje boljih uslova za rad u cjelokupnoj policijskoj organizaciji jer će optimizacijom broja centara bezbjednosti biti lakše sprovesti standardizaciju poslova u cijeloj policiji;
- Obezbjeđenje jednoobrazne organizacije centara bezbjednosti, koji će biti sličniji po veličini, poslovima, budžetu i ljudstvu, pritom imajući prihvatljivu geografsku pokrivenost.
- Obezbjeđenje holističkog i unaprijeđenog upravljanja policijom kroz objedinjavanje policijskih jedinica, uspostavljanje bolje ravnoteže između centralnog i lokalnih nivoa rukovođenja i uspostavljanje strateškog rukovođenja policije na nacionalnom nivou;
- Jačanje kadrovskih kapaciteta i jasnije definisanje poslova i nadležnosti u sjedištu i centrima bezbjednosti.

⁷Fiskalna strategija CG za period 2017- 2020; Pravci razvoja Crne Gore 2018-2021; Program pristupanja CG Evropskoj uniji; Strategija razvoja informacionog društva u Crnoj Gori do 2020. godine.

⁸ Zakon o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", br. 078/18 od 04.12.2018). Zakon o unutrašnjim poslovima

2. Zaključci i preporuke

- **Da bi Uprava policije mogla efikasno i efektivno da obavlja svoje poslove, potrebno je prenijeti obavljanje poslova koji nijesu ključni policijski poslovi drugim državnim organima ili privatnom sektoru.** Na taj način, policijski službenici bi mogli biti preraspoređeni da obavljaju ključne policijske poslove. To se posebno odnosi na rad na terenu (operativni rad), prvenstveno na poslove pozorničke i patrolne djelatnosti, gdje postoji i najveća potreba za policijskim službenicima.
- **Potrebno je utvrditi jasnu podjelu nadležnosti između sjedišta i centara bezbjednosti na osnovu kombinovanog modela, tako da na centralnom nivou budu grupisani poslovi od nacionalnog značaja (naročito oni koji imaju međunarodnu komponentu i usko specijalizovani poslovi), dok bi ostali poslovi koji imaju lokalni karakter trebalo da se obavljaju u centrima bezbjednosti.**
- **Postojeća organizaciona struktura sa 8 centara bezbjednosti nije dovoljno ujednačena, što otežava koordinaciju, kako između centralnog i lokalnog nivoa, tako i između samih centara bezbjednosti.** Postoje veoma velike razlike između centara bezbjednosti u pogledu broja stanovnika, površine i bezbjednosne problematike - broja krivičnih djela, prekršaja i saobraćajnih nezgoda.
- **Da bi se prevazišli postojeći problemi, potrebno je smanjiti broj centara bezbjednosti.** To se može učiniti putem:
 - 1) uspostavljanja **tri centra** bezbjednosti ili
 - 2) uspostavljanja **četiri ili pet centara** bezbjednosti.
- **Kako uspostavljanje tri centra bezbjednosti ne obezbjeđuje potreban nivo ujednačenosti u pogledu bezbjednosne problematike, trebalo bi razmotriti i opciju uspostavljanja četiri ili pet centara bezbjednosti.** Smanjenje broja postojećih dežurnih službi zahtijeva takođe dodatnu detaljniju analizu, zbog strukture dežurnih službi, koje pored operativno-komunikacionih poslova obavljaju i druge poslove (zadržavanja lica, obezbjeđenja objekata i sl). Broj «kol centara» može se smanjiti u skladu sa odlukom o broju centara bezbjednosti. Odluku o strukturi i broju pritvorskih jedinica, sa druge strane, trebalo bi doneti nakon dodatne analize, koja bi uzela u obzir standarde funkcionisanja pritvorskih jedinica.
- **Potrebno je razmotriti mogućnost integrisanja organizacionih regionalnih jedinica granične policije u sastav centara bezbjednosti, i procijeniti da li bi se obezbijedila efikasna koordinacija obavljanja poslova granične bezbjednosti i drugih poslova na teritoriji nadležnosti centra.** Kako obavljanje poslova granične policije predstavlja važan dio Poglavlja 24, predloge u ovoj oblasti treba izraditi u skladu sa preporukama predstavnika Evropske komisije.
- **Da bi se blagovremeno planirali troškovi reforme, neophodno je napraviti detaljni plan implementacije smanjenja broja centara bezbjednosti i racionalizacije**

organizacione strukture centara bezbjednosti (odjeljenja bezbjednosti, policijskih stanica). Ovaj plan bi trebalo da bude napravljen sa jasnim vremenskim rokovima, koji bi trebalo da omoguće blagovremeno planiranje ulaganja u infrastrukturne objekte koji će biti osnova budućeg sistema.

3. Ciljevi Analize

Razvojni trendovi u savremenim društvima nameću izazove pred tradicionalne modele policijske organizacije, kao i nove zahtjeve u pogledu onoga što čini dobru policijsku službu. Politički, ekonomski, društveni, tehnološki, pravni i drugi faktori, pokretači su reformskih promjena. U savremenim društvima generalno je zabilježen pad opšteg kriminala, međutim kriminal u određenim oblastima poprima složeniju prirodu (npr. širenjem digitalnih tehnologija stvara se nova arena za izvršavanje krivičnih djela).

Djelotvorno obavljanje ključnih poslova zahtijeva viši nivo specijalizacije i stručnog znanja, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Ključni cilj organizacione i strukturne reforme crnogorske policije je da se rasterete njeni resursi potrebni za obavljanje njenih ključnih funkcija, u skladu sa postojećim bezbjednosnim izazovima.

Ciljevi Analize odnose se na preispitivanje mogućnosti racionalizacije obavljanja policijskih poslova i drugih poslova usko vezanih za rad policije, organizacionih principa podjele nadležnosti između organizacionih jedinica u sjedištu Uprave policije i regionalnih/lokalnih nivoa, kao i predlaganje optimalnog broja centara bezbjednosti i dežurnih službi. Ujedno, stavljajući akcenat na funkcionalna i organizaciona pitanja, Analiza se bavi i pitanjima kadrova, potrebnih za djelotvorno obavljanje policijskih poslova, uslovima tehničke opremljenosti i drugim značajnim pitanjima.

Prvi cilj Analize je **definisane ključnih funkcija** koje policija treba da obavlja, da bi se stvorili preduslovi za rasterećenje jednog broja zaposlenih obavljanja „suvišnih“ poslova i njihova raspoloživost za obavljanje ključnih policijskih zadataka na centralnom i lokalnom nivou (na primjer patrolna i pozornička djelatnost) u skladu sa postojećim bezbjednosnim izazovima. Ovaj cilj se naslanja na **koncept rada „policije u zajednici“** i nastojanja da moderna policijska organizacija bude servis građana, što prije svega podrazumijeva dodavanje novih sadržaja pozorničkoj i patrolnoj djelatnosti policije;

Drugi cilj je definisanje organizacionih pretpostavki za ustanovljavanje racionalne policijske strukture, koja se zasniva na djelotvornoj podjeli nadležnosti između sjedišta i centara bezbjednosti;

Treći cilj Analize je definisanje optimalnog broja centara bezbjednosti i dežurnih službi.⁹

⁹ Priprema Analize je dijelom bazirana na predlozima rukovodilaca i zaposlenih u Upravi policije (centrima bezbjednosti) i Ministarstvu, tokom Analitičke radionice koja je održana 3. i 4. decembra 2018. godine.

4. Uloga i zadaci/funkcije policije

4.1. Uloga policije u savremenom društvu

Osnovna uloga policije u savremenom društvu je da stvori uslove da se **građani osjećaju bezbjedno i da imaju povjerenje u rad policije** i drugih državnih institucija. Da bi ostvarila svoju ulogu, policija mora preduzeti potrebne mjere usmjerene na: jačanju zakonitosti u radu, zaštiti ljudskih i manjinskih prava građana, uspostavljanju bolje komunikacije sa javnošću.

U svom operativnom radu, policija mora preduzimati **preventivne radnje**. Ona mora stvoriti neophodne preuslove za bolju prevenciju i razvoj partnerskih odnosa sa građanima.

Kao osnovni ciljevi takvih promjena se ističu **težnje ka širem oslanjanju policije na građane i zajednicu i njeno usklađivanje sa specifičnim lokalnim prilikama i potrebama pojedinih područja - centara bezbjednosti**. Policija mora, prije svega, djelovati preventivno sa težištem na stalnom prisustvu uniformisanih policajaca u lokalnim zajednicama. U postupanju se daje prioritet reaktivnom delovanju (usmjeravanju od građana), a postupanje policije treba da je primarno usmjereno na preventivni rad, prepoznavanje problema i otklanjanje uzroka.

U ovom smislu, **danas se uspješnost policije ne mjeri samo brojem rasvijetljenih krivičnih djela i sličnim pokazateljima već i time koliko su njeni odnosi sa građanima pozitivni**, a posebno, po tome koliko ona uspijeva da obezbijedi uvažavanje i poštovanje prava građana u svom postupanju, što podrazumijeva **tendenciju smanjenja ili ograničenja prinude u radu policije**. Što je jedan od uslova za jačanje povjerenja građana u zakonit rad policije.

4.2. Funkcije i zadaci policije

Ključne funkcije koje policija obavlja, osnov su za definisanje njene organizacione strukture.

Suština policijskog posla je efikasno i zakonito djelovanje, u ime države, koje se ostvaruje sprovođenjem ključnih policijskih poslova i zadataka policije.

Iako postoje razlike u policijskoj organizaciji, u skladu sa evropskom praksom rada policijskih službi, kao **ključni policijski poslovi** se mogu identifikovati:

- Prevencija i represija kriminaliteta;¹⁰
- Zaštita lične i imovinske sigurnosti građana;
- Očuvanje javnog reda i mira;
- Kontrola masovnih okupljanja građana i sprečavanje nereda;
- Bezbjednost saobraćaja;
- Granična bezbjednost

Od ovih funkcija polazi i Zakon o unutrašnjim poslovima Crne Gore. U skladu sa članom 2 Zakona o unutrašnjim poslovima, policijski poslovi pripadaju unutrašnjim poslovima čijim se vršenjem obezbjeđuje zaštita bezbjednosti, imovine građana, ostvarivanje sloboda i prava građana.

Nadalje, članom 10 se bliže uređuju policijski poslovi.¹¹ Može se uočiti da iako navedeni poslovi predstavljaju ključne policijske poslove u savremenom društvu, Zakon predviđa i obavljanje drugih koji iako **nijesu ključni, jesu u vezi sa vršenjem policijskih poslova** (administrativni, pružanje logistike državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i pravnim licima u postupku izvršenja njihovih odluka, ako se u tom postupku očekuje ili pruža fizički otpor i drugi).

U praksi je prisutna tendencija da se opseg poslova koji policija obavlja, a koji nijesu njeni ključni poslovi, ne smanjuje, već povećava. To potvrđuje i činjenica da poslove obezbjeđenja sudova i tužilaštava koji su formalno-pravno prešli u nadležnost sudova i tužilaštava Zakonom o unutrašnjim poslovima iz 2013. i Zakonom o sudovima iz 2015. godine,¹² ovi organi još uvijek ne obavljaju.

¹⁰ Ovi zadaci se odnose na sveukupnu preventivnu i represivnu aktivnost policije. Preventivna aktivnost policije podrazumeva pozorničku i patrolnu djelatnost i čitav sistem mjera i aktivnosti koji su usmjereni na neutralisanje svih okolnosti za nastanak i razvoj negativnih ponašanja i pojava (kažnjivih djela).

¹¹ Policijski poslovi prema članu 10 Zakona su: zaštita bezbjednosti građana i Ustavom utvrđenih sloboda i prava; zaštita imovine; sprečavanje vršenja i otkrivanje krivičnih djela i prekršaja; pronalaženje učinilaca krivičnih djela i prekršaja i njihovo dovođenje nadležnim organima; održavanje javnog reda i mira; obezbjeđivanje javnih okupljanja građana visokog bezbjednosnog rizika; obezbjeđivanje određenih ličnosti, objekata i prostora; inspekcijски nadzor i kontrola bezbjednosti u saobraćaju; granična kontrola; kontrola kretanja i boravka stranaca; obezbjeđivanje uslova za izvršenje zadržavanja lica; drugi poslovi propisani zakonom. Zakon o unutrašnjim poslovima (Službeni list CG, br. 44/2012, 36/2013, 1/2015, 87/2018).

¹² Zakon o sudovima, Službeni list Crne Gore, br. 2015.

4.3. Organizovanje policijskih poslova i broj zaposlenih u Upravi policije

Obavljanje policijskih poslova organizovano je u okviru Uprave policije, koja se sastoji od četiri sektora, dva odjeljenja, dva centra i dvije jedinice. Policijske poslove vrši Uprava policije Crne Gore, dok upravne unutrašnje poslove i sa njima povezane poslove, kao i određene policijske poslove vrši Ministarstvo. Poslovi iz djelokruga Uprave policije obavljaju se u organizacionim jedinicama Uprave policije:

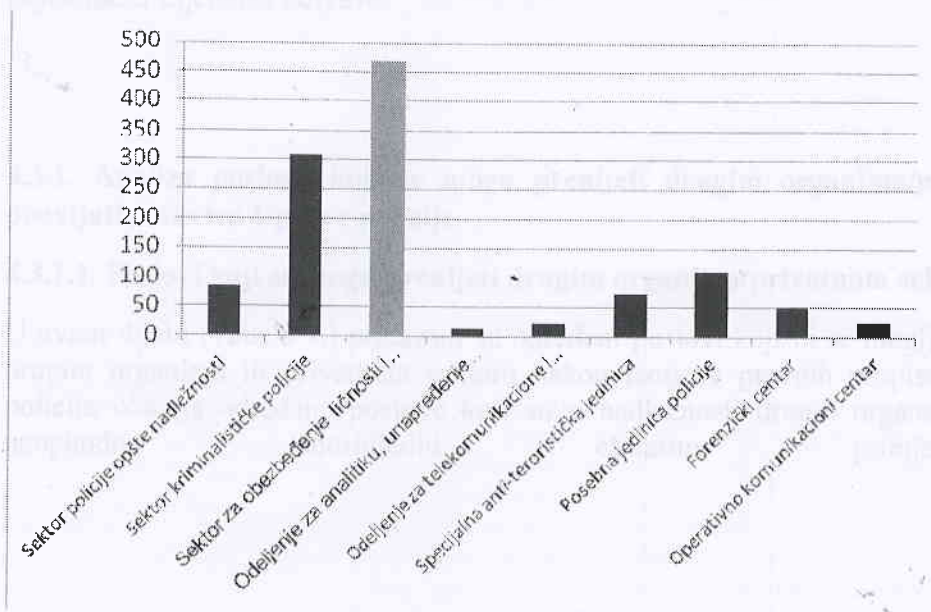
- Sektor policije opšte nadležnosti;
- Sektor kriminalističke policije;
- Sektor granične policije;
- Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata;
- Odjeljenje za analitiku, unapređenje rada i razvoj policije;
- Specijalna antiteroristička jedinica (SAJ);
- Posebna jedinica policije;
- Forenzički centar;
- Operativno komunikacioni centar;
- Odjeljenje za telekomunikacione i elektronske tehnologije.

Za neposredno obavljanje policijskih poslova, sistematizovano je **osam centara bezbjednosti** (Podgorica, Nikšić, Bar, Budva, Herceg Novi, Pljevlja, Bijelo Polje i Berane) i **13 odjeljenja bezbjednosti** (Danilovgrad, Kolašin, Cetinje, Šavnik, Plužine, Ulcinj, Kotor, Tivat, Žabljak, Mojkovac, Rožaje, Plav i Andrijevisa).

Organizaciona i funkcionalna pitanja nužno podrazumijevaju osvrt na kadrovska pitanja i broj zaposlenih policijskih službenika. Dubljom analizom broja zaposlenih za obavljanje ključnih policijskih poslova, mogu se sagledati mogućnosti za realokacijom ljudskih resursa u okviru Uprave policije kao jedinstvenog organa – na centralnom nivou i nivou centara bezbjednosti.

Graf 1. prikazuje broj zaposlenih u organizacionim jedinicama u sjedištu Uprave policije, sa izuzetkom broja zaposlenih u Sektoru granične policije i centrima bezbjednosti.

Graf 1. Broj zaposlenih u organizacionim jedinicama u sjedištu Uprave policije, sa izuzetkom broja zaposlenih u Sektoru granične policije i centrima bezbjednosti.



Podaci pokazuju da, po broju zaposlenih, najbrojniji je Sektor granične policije, **(koji ima 1289 zaposlenih)**, koja nije obuhvaćena dijagramom, zbog specifičnosti koje postoje u odnosu na liniju rada granične bezbjednosti a čije funkcionisanje je organizovano na tri regionalna centra, zatim slijedi **Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata (468 zaposlenih)**, koji je veći od broja zaposlenih u Sektoru kriminalističke policije (u sjedištu) koji obavlja policijske poslove u borbi protiv kriminala. Grafikon ne obuhvata zaposlene po liniji rada kriminalističke policije van sjedišta.

U ovom smislu, potrebno je uraditi **detaljnu analizu i adekvatnu bezbjednosnu procjenu ugroženosti lica i objekata koje obezbjeđuju pripadnici ovog Sektora**, kako bi se utvrdila opravdanost fizičke zaštite lica i objekata i definisale alternativne mogućnosti zaštite kroz angažovanje sektora koji se bavi bezbjednosnim izazovima, čiji poslodavac nije država, a koji funkcioniše u skladu sa Zakonom o zaštiti lica i imovine, ili pak različitih modela tehničke zaštite.

U kontekstu reorganizacije, **principi pravilne iskorišćenosti raspoloživih kadrova i njihove mobilnosti/preraspodjele**, kao i druga pitanja vezana za upravljanje ljudskim resursima u Upravi policije, bliže su određena Strategijom upravljanja ljudskim resursima Uprave policije za period

od 2019-2024. godine i Akcionim planom za njeno sprovođenje za period od 2019-2020. godine.¹³ Razvoj sistema upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije ima za cilj da kompetentni policijski službenici profesionalno i odgovorno obavljaju poslove očuvanja bezbjednosti pojedinaca, zajednice i države.

4.3.1. Analiza poslova koji se mogu prenijeti drugim organima/poslova koji se mogu obavljati u okviru Uprave policije

4.3.1.1. Poslovi koji se mogu prenijeti drugim organima/privatnom sektoru

U ovom dijelu (Tabela 1.) prikazani su određeni poslovi koji bi se mogli prenijeti u nadležnost drugim organima ili privatnom sektoru nakon izmjene pravnih propisa. Nerijetko, u praksi, policija obavlja određene poslove koji su u nadležnosti drugih organa, te je u tom slučaju neophodno obezbijediti efikasnu primjenu propisa.

¹³ Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Strategija upravljanja ljudskim resursima Uprave policije za period od 2019-2024. godine i Akcioni plan za njeno sprovođenje za period od 2019-2020. godine, 2018, <http://www.mup.gov.me>.

Tabela 1. Poslovi koji se mogu prenijeti drugim organima/privrednim društvima koja se bave poslovima bezbjednosti

Poslovi	Komentar/Preporuka	Rezultat
Poslovi obezbjeđenja ličnosti i objekata		
Obezbjeđenje jednog broja šticećenih lica	Za sve šticećene ličnosti bi trebalo napraviti procjenu rizika njihove ugroženosti i na osnovu procjene rizika odrediti koja lica policija ne treba da obezbjeđuje. Polazi se od postojećih propisa kojima se utvrđuje koje ličnosti imaju pravo na fizičko obezbjeđenje - ko ima status šticećene ličnosti. Potrebno je inicirati izmjene propisa kojima se ovo pitanje uređuje.	Smanjenje obima posla i preraspoređivanje kadrova za obavljanje drugih policijskih poslova.
Obezbjeđenje sudova i tužilaštava	Iako su poslovi obezbjeđenja sudova i tužilaštava formalno-pravno prešli u nadležnost sudova i tužilaštava, oni ih u praksi ne obavljaju.	Smanjenje obima posla i preraspoređivanje kadrova za obavljanje drugih policijskih poslova.
Obezbjeđenje ministarstava, obezbjeđenje objekata MUP-a, UP	Obavljaju se u skladu sa Odlukom o određivanju ličnosti, objekata i prostora koje obezbjeđuje Uprava policije, na predlog MUP-a, ako na to ukazuje bezbjednosna procena stepena ugroženosti. Od 535 radnih mjesta u Sektoru, 415 radnih mjesta je u Odsjeku za obezbjeđenje objekata. Potrebno je sagledati mogućnosti korišćenja različitih vidova tehničke zaštite objekata kako bi se smanjio broj angažovanih policajaca na obezbjeđenju objekata (video nadzor, sistem elektronskih kartica prilikom ulaska u objekat i slično).	Policajci koji trenutno rade na poslovima fizičkog obezbjeđenja objekata MUP-a, mogli bi biti preraspoređeni da rade na terenu, prvenstveno na poslovima pozorničke i patrolne djelatnosti, gdje postoji i najveća potreba za policijskim službenicima.
Obezbjeđenje parkinga na kojima se nalaze oduzeta vozila	Potrebno je sprovesti dalju analizu broja parking prostora koji obezbjeđuju uniformisani pripadnici policije kao i broj angažovanih policajaca na tim poslovima. Potrebno je sagledati mogućnosti korišćenja različitih vidova tehničke zaštite prostora (video nadzor, fizička zaštita).	Ukoliko objekte MUP-a i parking oduzetih vozila obezbjeđuju pripadnici policije, trebalo bi se osloniti na video nadzor i druge metode tehničkog obezbjeđenja , kako bi se smanjio broj policijskih službenika koji rade na poslovima fizičkog obezbjeđenja, a korišćenjem savremenih metoda tehničkog obezbjeđenja, bezbjednost objekata bila podignuta na viši nivo. Ušteda finansijskih sredstava preraspodjela kadrova za obavljanje drugih policijskih poslova.

Obezbjedenje ambasada, konzularnih predstavništava	Neophodno je uraditi procjenu rizika (bezbjedonosnu procjenu) i u skladu sa njom donijeti odluku koje ambasade ne treba da obezbjeđuje policija. Ovo podrazumijeva dogovor sa predstavnicima ambasada i diplomatsko-konzularnih predstavništava o alternativnim mogućnostima fizičko – tehničke zaštite, ili postupanje po reciprocitetu).	Rasterećenje i preraspodjela kadrova za obavljanje drugih policijskih poslova.
Obezbjedenje javnih događaja bez rizika	Riječ je o događajima koji nijesu od strane označene kao rizične. Ove poslove ne bi trebalo da radi policija. Ključno je da teret procjene ne bude na policiji, već na organizatoru sportske priredbe ili nadležnog saveza.	Rasterećenje i preraspodjela kadrova radi obavljanja drugih policijskih poslova.
Čuvanje stvari i predmeta	Od momenta podnošenja krivične prijave, oduzete stvari bi trebalo da se predaju u depozit sudova/tužilaštva.	Rasterećenje i preraspodjela kadrova za obavljanje drugih policijskih poslova i ušteda materijalno-tehničkih sredstava.
Poslovi iz nadležnosti komunalne policije	U ovom segmentu, nadležnosti su razgraničene, ali izostaje efikasna i efektivna primjena propisa u praksi.	Rasterećenje i preraspodjela kadrova za obavljanje drugih policijskih poslova.
Poslovi dostavljanja poziva, zamolnica.	Do izmjena pravnih propisa, ovi poslovi ostaju u nadležnosti policije. Potrebno je inicirati izmjene propisa.	Rasterećenje i preraspodjela kadrova za obavljanje drugih policijskih poslova.
Pružanje logistike u izvršenjima (asistencija policije)		
1) Asistencija lokalnoj samoupravi (uklanjanje objekata i sl.); 2) Asistencija javnim izvršiteljima i pravnim licima; ¹⁴ 3) Pratnja duševno oboljelih lica.	Asistencija u izvršenjima podrazumijeva da policijski službenici, u skladu sa zakonom, pružaju asistenciju državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i pravnim licima u postupku izvršenja njihovih odluka, ako se u tom postupku pruža ili očekuje otpor. Poslovi asistencije policije se često utvrđuju donošenjem posebnih zakona, kojima se opseg policijskih poslova dodatno proširuje. Na primjer, Zakon o izvršenju i obezbjeđenju koji je donijet 2011. godine daje mogućnost javnim izvršiteljima da traže asistenciju policije pri izvršenju. Takav vid asistencije se veoma često se zahtijeva, čak i kada	Rasterećenje i preraspodjela kadrova za obavljanje drugih policijskih poslova.

¹⁴ Predlog je dat od strane rukovodilaca i zaposlenih u Upravi policije tokom Radionice.

	<p>nijesu ispunjeni zakonom predviđeni uslovi što takođe dodatno opterećuje rad policije.</p> <p>Potrebno je razmotriti koji poslovi asistencije bi trebalo da ostanu u nadležnosti policije i u kojim situacijama u skladu sa procjenom bezbjednosnog rizika.</p>	
--	--	--

4.3.1.2. Poslovi koji se mogu obavljati u okviru Uprave policije

U Tabeli 2 tabeli dati su primjeri poslova koji trenutno nijesu definisani kao policijski poslovi, ali su neposredno povezani sa njihovim vršenjem, imajući u vidu njihovu prirodu i značaj za rad policije.

Tabela 2. Poslovi koji se mogu obavljati u okviru Uprave policije

Poslovi	Komentar	Rezultat
Primjena sistema internih informacionih tehnologija i telekomunikacija.	Navedeni poslovi u neposrednoj su vezi sa operativnim poslovima kriminalističke/granične policije.	Obezbjeđenje efikasnog sistema za prenos informacija.
Upravljanje i razvoj ljudskih resursa, sprovođenje postupka prijema, napredovanja, ocjenjivanje rada, nagrađivanje, obuke i usavršavanje policijskih službenika, vođenje evidencije o podacima policijskih službenika po osnovu rada i drugi.	Izmjenama Zakona o državnoj upravi, Uprava policije dobija status samostalnog organa. Prema Zakonu o državnoj upravi, starješina organa uprave je samostalan u upravljanju ljudskim resursima. Shodno propisima, ovi poslovi su u nadležnosti Uprave policije.	Obezbjeđenje efikasnog sistema upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije
Upravljanje materijalnim i finansijskim sredstvima za vršenje djelatnosti	Prema Zakonu o državnoj upravi, starješina organa uprave je samostalan u upravljanju finansijskim sredstvima za vršenje djelatnosti. Shodno propisima, ovi poslovi su u nadležnosti Uprave policije.	Obezbjeđenje efikasnog upravljanja finansijskim sredstvima u Upravi policije

Na osnovu prikaza poslova u tabelama 1. i 2. može se zaključiti da je potrebno sprovesti detaljnu analizu svih poslova koje Uprava policije trenutno obavlja, a koji ne predstavljaju ključne poslove policije i predložiti opcije za njihovo prenošenje drugim organima ili privatnom sektoru, kao i analizu poslova koji trenutno nijesu ključni policijski poslovi, a trebalo bi da budu.

U vezi sa tim, potrebno je razmotriti postojeći broj zaposlenih koji obavlja navedene poslove i mogućnosti za preraspodjelu ljudskih resursa. U skladu sa datim analizama, potrebno je pripremiti detaljan plan primjene, koji će obuhvatiti predlog za izmjenu postojećih propisa u ovoj oblasti i primjene postojećih propisa, kao i jasne vremenske rokove za njihovo izvršavanje.

5. Podjela nadležnosti između centralnog nivoa i centara bezbjednosti

5.1. Analiza organizacionih principa policijske strukture u funkciji podjele nadležnosti

Principi centralizacije i decentralizacije ključna su obilježja organizacione policijske strukture. Iako policijska organizacija ima svojstva visokocentralizovane organizacije, priroda i raznovrsnost zadataka dovode do nužnog organizacionog decentralizovanja ("linije rada", područne jedinice). Dok u slučaju centralizacije postoji manja samostalnost organizacionih jedinica nad kojima se obezbjeđuje puna kontrola iz centra organizacije, kod principa decentralizacije organizacione jedinice imaju veći stepen samostalnosti, pa se i proces kontrole dijeli na više mjesta – centara.

Linije rada sektora Uprave policije Crne Gore organizovane su na principu centralizacije ili decentralizacije, u zavisnosti od sektora i poslova koji se u okviru njih obavljaju, bez potpuno jasne podjele nadležnosti između sjedišta i centara bezbjednosti. Poslovi Sektora policije opšte nadležnosti u značajnoj mjeri su decentralizovani, što je u skladu sa prirodom ovih poslova. U Sektoru kriminalističke policije, suzbijanje opšteg kriminaliteta djelimično je decentralizovano na nivo centara bezbjednosti. Sa druge strane, izvršena je centralizacija linija rada za borbu protiv droga i suzbijanje privrednog kriminaliteta, kao i linija rada borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije. Sektor granične policije ima svoju posebnu organizacionu strukturu sa tri regionalna centra, u odnosu na druge sektore i centre bezbjednosti. Najzad, nedostaje jasna podjela poslova operativnog sastava svih linija rada između centralnog nivoa i centara bezbjednosti.

Centralizacija pojedinih linija rada nije dala očekivane rezultate. Na primjer, u oblasti borbe protiv droga, centralizacija rada dala je dobre rezultate u oblasti borbe protiv krijumčarenja droga na međunarodnom i nacionalnom nivou, što nije slučaj sa lokalnim zajednicama.

To može imati za posljedicu nezadovoljstvo građana učinkom policije u borbi suzbijanje stavljanja u promet droga, a naročito zbog rezultata u suzbijanju ulične prodaje droge, što je ključni prioritet sa aspekta lokalne zajednice. Saradnja između službenika koji obavljaju poslove u centrima bezbjednosti i službenika koji obavljaju poslove na centralnom nivou, nije dala očekivane rezultate u odnosu na ciljeve da se obezbijedi efikasno reagovanje na probleme lokalne zajednice.

5.2. Predlozi za unapređenje postojećeg stanja

Optimalan model policijske organizacije je kombinovani model, koji podrazumijeva centralizovanu organizaciju sa elementima decentralizacije, uz prenošenje nadležnosti na centre bezbjednosti, koji omogućava:

1. Jedinstveno obavljanje policijskih poslova po teritorijalnom principu;
2. Usmjerenost na građane (kontakt sa građanima) i lokalne probleme/rješavanje lokalnih prioriteta;

3. Usklađen sistem komunikacije, koordinacije;
4. Efikasnu koordinaciju rukovođenja po svim linijama rada;
5. Informisanost lokalne policije (protok informacija);
6. Adekvatno korišćenje svih resursa na određenom području;
7. Snažniju mobilnost službenika;
8. Racionalizacija dežurnih službi (službenika).

Načelan princip je da bi **na centralnom nivou trebalo da budu grupisani poslovi od nacionalnog značaja, naročito oni koji imaju međunarodnu komponentu i svi poslovi koji će strateškom nivou rukovođenja omogućiti lakše i brže donošenje odluka** (na primjer borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma; svi vidovi organizovanog kriminala) **kao i usko specijalizovani poslovi** (na primer forenzika), **dok bi ostali poslovi koji podrazumijevaju rješavanje izazova na lokalnom nivou trebalo primarno da se obavljaju u centrima bezbjednosti.**

Pri tome, potrebno je posebno posvetiti pažnju složenosti predmetne materije. Ukoliko se, na primjer, radi o složenoj bezbjednosnoj problematici sa visokim stepenom društvene opasnosti (na pr. izvršenje teških krivičnih djela i sl), logično je da ona bude u nadležnosti sjedišta – centralizovane jedinice, dok bi lakša krivična djela mogla biti u nadležnosti lokalnih jedinica - centara bezbjednosti. Princip složenosti, međutim, bi trebalo kombinovati sa primjenom principa uzroka i posljedice. Ako su i uzrok i posljedica problema na lokalnom nivou, onda je takve poslove potrebno obavljati i na lokalnom nivou, zbog boljeg poznavanja lokalne problematike i principa odgovornosti decentralizovanih jedinica za probleme u lokalnoj zajednici.

Policijski službenici bi trebalo da budu osposobljeni za obavljanje različitih vrsta policijskih poslova, čime bi se stvorila mogućnost jedinstvenog obavljanja policijskih poslova na lokalnom nivou u okviru centara bezbjednosti, gdje bi za određeni zadatak mogli biti angažovani policijski službenici kako uniformisane, kriminalističke, tako i granične policije. Kao rezultat tog procesa postojala bi mogućnost pravljenja kombinovanih patrola granične i saobraćajne policije, što bi obezbijedilo brzu i efikasnu u reakciju na lokalne probleme.

U donjoj tabeli dati su **predlozi podjele nadležnosti između sjedišta i lokalnog nivoa (centara bezbjednosti)** u oblasti poslova uniformisane policije (policije opšte nadležnosti i sprečavanja i suzbijanja kriminaliteta).

Primjer 1. Poslovi uniformisane policije (policija opšte nadležnosti)

Poslovi	Sjedište	Centri bezbjednosti
Javni red i mir	Kontrolno-nadzorna funkcija, koordinacija i prevencija	Operativna realizacija
Bezbjednost saobraćaja	Kontrolno-nadzorna funkcija, koordinacija prevencije	Operativna realizacija
Pozornička, patrolna djelatnost i rad policije u zajednici	Kontrolno-nadzorna funkcija, koordinacija i prevencije	Operativna realizacija
Zaštita lica i imovine	Kontrolno-nadzorna funkcija, koordinacija i prevencija i operativna realizacija	Operativna realizacija
Rad interventnih jedinica		Operativna realizacija

Primjer 2. Poslovi sprečavanja i suzbijanja kriminaliteta

Poslovi	Sjedište	Centri bezbjednosti
Suzbijanje i raskrsljavanje krivičnih djela	Obavljanje poslova koji imaju nacionalnu, a posebno međunarodnu komponentu, trebalo bi da bude nadležna organizaciona jedinica u sjedištu (na pr. krivična djela terorizma i nasilnog ekstremizma, pranja novca, organizovanog kriminala i korupcije, finansijske istrage, visoko tehnološki kriminal, međunarodno krijumčarenje droge, trgovina ljudima, zaštita svjedoka).	Krivična djela koja imaju lokalni karakter – uzrok i posljedica na lokalnom nivou i suzbijanje krivičnih djela (na pr. ulična prodaja droge, privredni kriminalitet, terorizam i nasilni ekstremizam lokalnog karaktera).
Specijalne istražne metode	Potrebe nacionalne bezbjednosti opravdavaju primjenu ovih mera u borbi protiv terorizma, organizovanog kriminala, korupcije, u skladu sa zakonskim uslovima. Značaj kontrole nad obavljanjem ovih poslova, nameće potrebu da njihova primjena bude u nadležnosti organizacione jedinice u sjedištu, a koja ove poslove obavlja i za potrebe centara bezbjednosti.	Za potrebe centara bezbjednosti
Kriminalističko-obavještajni poslovi	Prikupljanje, obrada i analiza informacija, obavlja se u svim organizacionim jedinicama Uprave policije, s tim što se u sjedištu vrši kontrolno-koordinirajuća funkcija.	Operativna realizacija
Međunarodna policijska saradnja (Interpol, Europol, Selec..)	S obzirom na međunarodni i strateški značaj svih vidova međunarodne policijske saradnje, ovi poslovi se obavljaju u okviru organizacionih jedinica u sjedištu Uprave policije.	Za potrebe centara bezbjednosti

Kada je riječ o poslovima sprečavanja i suzbijanja kriminaliteta, značajno je izvršiti jasnu podjelu nadležnosti između centralnog nivoa i centara bezbjednosti kako bi se izbjegla mogućnost vođenja paralelnih istraga. Nadalje, organizacione jedinice opšteg kriminaliteta u centrima bezbjednosti treba da prate organizacionu strukturu ove jedinice u upravi. Na primjer, ukoliko su poslovi opšteg kriminaliteta u sjedištu Uprave, podijeljeni na imovinske, krvne i seksualne delikte, droge, maloletničku delinkvenciju, požare i eksplozije, isti princip treba primijeniti na organizaciju centara bezbjednosti u skladu sa obimom bezbjednosne problematike.

6. OPTIMALAN BROJ CENTARA BEZBJEDNOSTI

6.1. ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA

Uprava policije Crne Gore na teritorijalnom nivou obuhvata osam Centara bezbjednosti.

Postojeći centri bezbjednosti su: Podgorica, Nikšić, Bar, Budva, Herceg Novi, Pljevlja, Bijelo Polje i Berane (slika 1). Centri bezbjednosti sastoje se od odjeljenja i/ili stanica policije.

U centrima bezbjednosti obavljaju se poslovi policije opšte nadležnosti, kao što su poslovi obezbjeđenja javnog reda i mira, bezbjednost drumskog saobraćaja, poslovi prevencije i rad policije u zajednici i poslovi suzbijanja opšteg kriminaliteta.

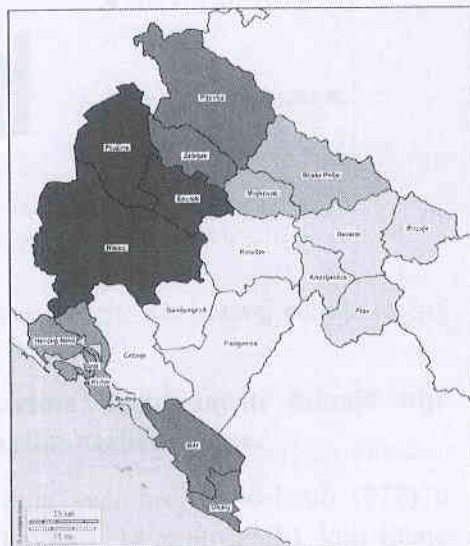
U okviru Uprave policije, izuzimajući sektor granične bezbjednosti, postoje 25 dežurnih službi. Njihov rad na nacionalnom nivou objedinjuje i koordinira Operativno - komunikacioni centar. Dežurne službe primaju hitne pozive od građana ili drugih subjekata, obrađuju pozive i šalju patrole na teren. Pored komunikaciono- operativnih poslova, dežurne službe obavljaju poslove zadržavanja lica, obezbjeđenja objekata, kao i koordinaciju i distribuciju pošte.

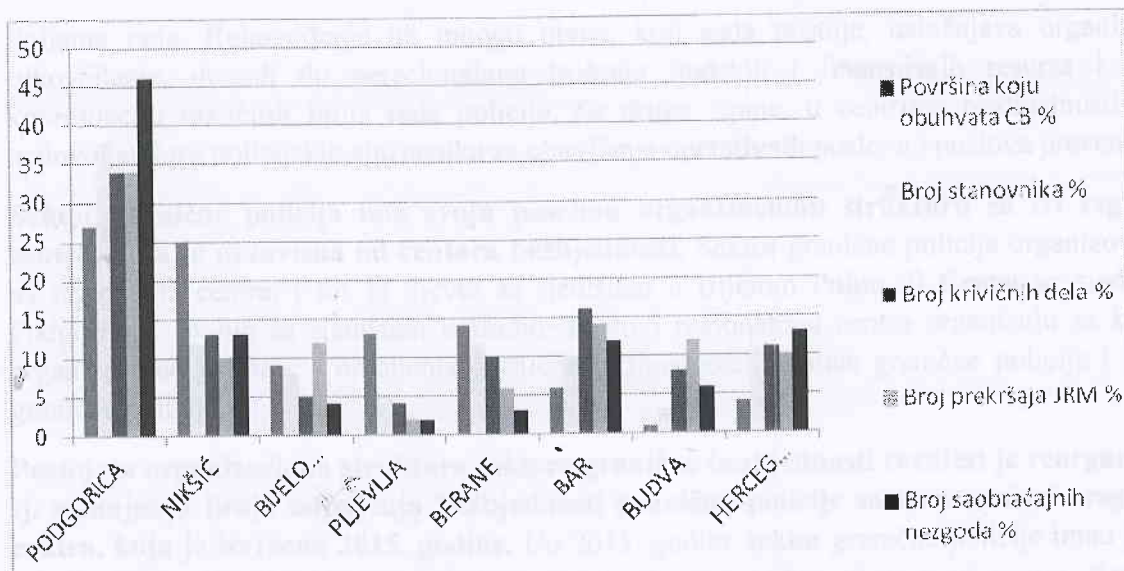
Dežurne službe integrisane su u okviru opština gdje su uspostavljene veze i kanali razmjene informacija sa lokalnim vlastima i/ili komunalnim policijskim službama.

Postoje velike razlike između centara bezbjednosti u pogledu broja stanovnika, površine i bezbjednosne problematike. Centar bezbjednosti Podgorica na svojoj teritoriji obuhvata 38 %, odnosno više od jedne trećine stanovništva Crne Gore i ostovremeno pokriva teritoriju glavnog administrativnog centra Crne Gore.

U svim elementima, kao što su broj krivičnih djela, broj prekršaja iz oblasti javnog reda i mira i broj saobraćajnih nezgoda, prednjače Centar bezbjednosti; Podgorica; Nikšić, Bar, zatim slijede centri koji pokrivaju manju geografsku površinu a što se vidi iz grafikona koji slijedi.

Graf 1. Površina, broj stanovnika i bezbjednosna problematika u postojećim centrima bezbjednosti u %



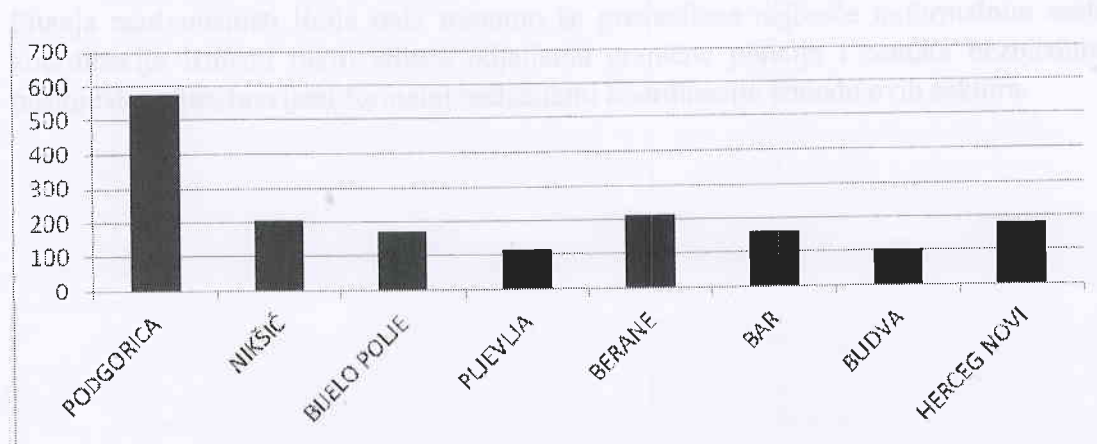


Izvor: Monstat za površinu i broj stanovnika; Odjeljenje za analitiku, unapređenje rada i razvoj policije za broj krivičnih dela, broj prekršaja i broj saobraćajnih nezgoda, podaci za 2018. godinu.

Broj stvarno zaposlenih policijskih službenika u centrima bezbjednosti takođe nije ujednačen, što je generalno u skladu sa prethodno pomenutim različitostima.

Tako na primjer, Centar bezbjednosti Podgorica ima 5.6 puta veći broj zaposlenih (576) u odnosu na Centar bezbjednosti Budva (102 zaposlena) ili Pljevlja (114 zaposlenih), koji imaju najmanji broj zaposlenih, što je u generalno skladu sa brojem stanovnika, teritorijom i bezbjednosnom problematikom ovih centara.

Graf 2. Broj zaposlenih u postojećim centrima bezbjednosti



Izvor: Služba za ljudske resurse i kadrovske poslove, stanje na dan 11.12.2018.

Iz navedenog pregleda jasno je da je organizaciona struktura sa osam centara bezbjednosti nedovoljno ujednačena i usitnjena, što usložnjava koordinacije, kako između centralnog i lokalnog nivoa, tako i između samih centara bezbjednosti. Postojanje velikog broja centara bezbjednosti stvara barijere u protoku informacija, i otežava komunikaciju sa centralizovanim

linijama rada. Rukovođenje na mnogo nivoa, koji sada postoje, usložnjava organizaciju i rukovođenje, dovodi do neracionalnog trošenja ljudskih i finansijskih resursa i otežava koordinaciju različitih linija rada policije. Sa druge strane, u centrima bezbjednosti postoji nedovoljan broj policijskih službenika za obavljanje operativnih poslova i poslova prevencije.

Sektor granične policija ima svoju posebnu organizacionu strukturu sa tri regionalna centra, koja je nezavisna od centara bezbjednosti. Sektor granične policije organizovan je u tri regionalna centra, i to: 1) Sjever sa sjedištem u Bijelom Polju; 2) Centar sa sjedištem u Podgorici, i 3) Jug sa sjedištem u Budvi. Poslovi regionalnog centra organizuju se kroz uže organizacione jedinice - odjeljenja granične bezbjednosti, stanice granične policije i jedinice granične policije.

Postojeća organizaciona struktura sektora granične bezbjednosti rezultat je reorganizacije, tj. smanjenja broja odjeljenja bezbjednosti granične policije sa osam na tri regionalna centra, koja je izvršena 2015. godine. Do 2015. godine sektor granične policije imao je osam odjeljenja granične bezbjednosti, koja su reorganizacijom ukupljena u tri centra. Kroz novu organizaciju bolje se prati stanje bezbjednosti na državnoj granici i brže se razmjenjuju informacije o licima koja prelaze granicu. Postojeća organizacija takođe pogoduje lakšem raspoređivanju službenika granične policije u zavisnosti od potreba turističke sezone, kada je potrebno pojačati rad na graničnim prelazima koji su najviše opterećeni prolaskom turista. Manji broj odjeljenja bezbjednosti doprinio je i efikasnijem rješavanju pitanja migrantne krize, čiji je intenzivni talas počeo 2017. godine.

S druge strane, razdvajanje linija odgovornosti između sektora granične policije i ostalih sektora Uprave policije smanjilo je, međutim, efikasnost koordinacije sa centrima bezbjednosti i dovelo do preklapanja nadležnosti u određenim aktivnostima.

Pitanja razdvojenosti linija rada trenutno se prevazilaze najčešće neformalnim mehanizmima koordinacije između rukovodilaca odjeljenja granične policije i centara bezbjednosti, ali ne postoje dovoljno razvijeni formalni mehanizmi koordinacije između ovih sektora.

6.2 PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE STANJA

Pri određivanju smjernica za unapređenje stanja potrebno je najprije utvrditi kriterijume na osnovu kojih će se procjenjivati optimalan model organizacije centara bezbjednosti. Kriterijumi koji su korišćeni u ovoj analizi su:

- 1) Teritorijalna pokrivenost;
- 2) Broj stanovnika obuhvaćen centrom bezbjednosti;
- 3) Broj registrovanih krivičnih djela;
- 4) Broj prekršaja iz oblasti javnog reda i mira¹⁵;
- 5) Broj saobraćajnih nezgoda;¹⁶
- 6) Broj evidentiranih događaja;
- 7) Broj pritvorenih lica u dežurnim službama;
- 8) Infrastrukturni uslovi;
- 9) Stepen usklađenosti sa postojećom organizacijom sudova i tužilaštava;
- 10) Stepen usklađenosti sa drugim sektorima policije (sektorom granične policije, sektorom kriminalističke policije);
- 11) Stepen usklađenosti sa organizacijom Agencije za nacionalnu bezbjednost;
- 12) Stepen usklađenosti sa Prostornim planom Crne Gore do 2020. godine;¹⁷
- 13) Stepen usklađenosti sa Strategijom regionalnog razvoja CG;¹⁸
- 14) Stepen usklađenosti sa Strategijom razvoja saobraćaja.¹⁹

Pri utvrđivanju teritorijalne organizacije centara bezbjednosti potrebno je uzeti u obzir organizaciju državnog tužilaštva i sudova. Viša državna tužilaštva Crne Gore su:

- 1) **Više državno tužilaštvo u Bijelom Polju**, za postupanje pred Višim sudom u Bijelom Polju, koji je osnovan za područja osnovnih sudova u: Bijelom Polju, Beranama, Žabljaku, Kolašinu, Plavu, Pljevljima i Rožajama;
- 2) **Više državno tužilaštvo u Podgorici**, za postupanje pred Višim sudom u Podgorici, koji je osnovan za područja osnovnih sudova u: Podgorici, Baru, Danilovgradu, Kotoru, Nikšiću, Ulcinju, Herceg Novom i Cetinju.

Organizacija prekršajnih sudova obuhvata jedan Viši prekršajni sud sa sjedištem u Podgorici i tri prekršajna suda, sa sjedištima u Podgorici, Bijelom Polju i Budvi.

¹⁵ Kao poseban kriterijum se može uzeti istaći broj prijavljenih javnih skupova u centrima bezbjednosti na godišnjem nivou.

¹⁶ Za potrebe ove analize korišćeni su podaci o teritorijalnoj pokrivenosti i broju stanovnika po opštinama Crne Gore iz Monstata, dok su podaci o bezbjednosnoj problematici (broj evidentiranih događaja, broj registrovanih krivičnih djela, broj prekršaja iz oblasti javnog reda i mira i broj saobraćajnih nezgoda) dobijeni od Uprave policije i obuhvataju period 2018. godine.

¹⁷ Ministarstvo za ekonomski razvoj, Prostorni plan Crne Gore do 2020.

¹⁸ Ministarstvo ekonomije, Strategija razvoja Crne Gore za period 2014-2020.

¹⁹ Vlada Crne Gore, Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija, Strategija razvoja saobraćaja Crne Gore.

U cilju racionalizacije, bolje vertikalne komunikacije između sjedišta i centara bezbjednosti, potrebno je razmotriti opcije smanjenja/ukrupnjavanja broja centara bezbjednosti. Prva opcija je smanjenje broja centara na tri centra bezbjednosti, u skladu sa m ciljevima definisanim Strategijom razvoja Uprave policije za 2016-2020. godinu, koja je, kako je u uvodnom dijelu već naglašeno, akcionim planom za njeno sprovođenje predvidjela izradu Analize opravdanosti funkcionisanja Uprave sa tri regionalna centra bezbjednosti i tri dežurne službe.

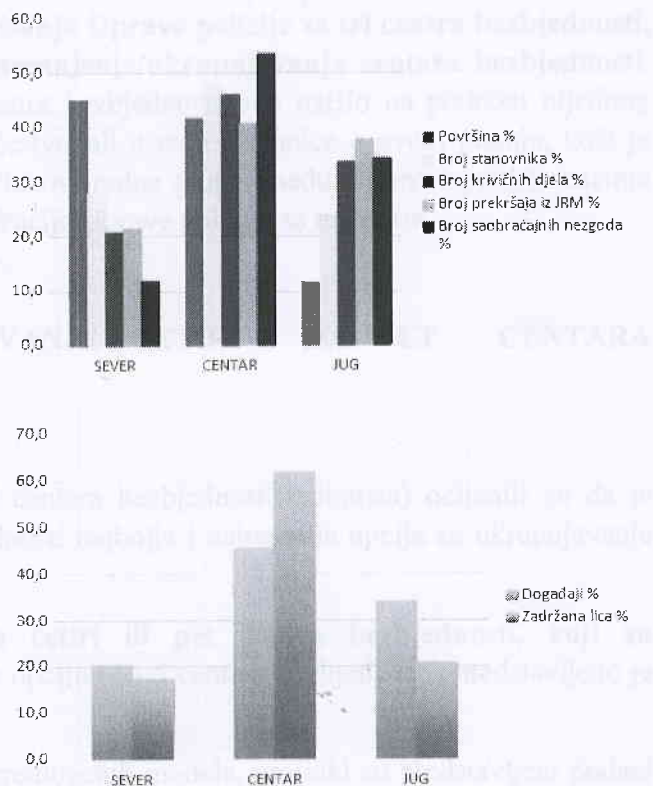
U skladu sa rezultatima diskusije jednog broja predstavnika centara bezbjednosti i predstavnika radne grupe za reorganizaciju Uprave policije, održanim tokom decembra mjeseca 2018. godine, kao druga opcija nametnulo se dilema da bi trebalo razmotriti predloge da Uprava policije bude organizovana u okviru četiri ili pet centara bezbjednosti, shodno postojećoj bezbjednosnoj problematici.

Potrebno je razmotriti mogućnost integrisanja regionalnih organizacionih jedinica granične policije u sastav centara bezbjednosti, kako bi se obezbijedila efikasna koordinacija obavljanja poslova granične bezbjednosti i drugih poslova. Kako obavljanje poslova granične policije predstavlja važan dio Poglavlja 24, predloge u ovoj oblasti treba izraditi u skladu sa preporukama predstavnika Evropske komisije.

6.2.1. OPCIJA I - USTANOVLJAVANJE TRI CENTRA BEZBJEDNOSTI

Prva opcija je ustanovljavanje tri centra bezbjednosti. Ova opcija može imati različite varijante i obuhvatati različite opštine. Dolje prikazani model sa tri centra bezbjednosti ustanovljen je u skladu sa postojećom organizacijom sudova i tužilaštava, kao i sa postojećom organizacionom strukturom granične policije. Izuzetak je jedino opština Kolašin, koja prema organizaciji sudova i tužilaštava pripada sjevernom regionu, dok u organizaciji granične policije pripada regionu centra Podgorice.

Pored mape teritorije koju bi obuhvatio model sa tri centra bezbjednosti, grafički su predstavljeni podaci o površini, broju stanovnika, broju krivičnih djela, broju prekršaja iz javnog reda i mira i broju saobraćajnih nezgoda (u procentima), kao i podaci o broju evidentiranih događaja i aktivnosti i broju zadržanih lica za ovaj model.



U donjoj tabeli predstavljene su prednosti i mana od TRI centra bezbjednosti:

PREDNOSTI	MANE
Veća ujednačenost u pogledu broja stanovnika i teritorije koje bi centri pokrivali	Neujednačenost u pogledu bezbjednosne problematike. Spajanje centara bezbjednosti Nikšić i Podgorica bi imajući u vidu broj službenika, bezbjednosnu problematiku i teritoriju nadležnosti, dovelo do značajne neujednačenosti tako formirane cjeline u odnosu na druga dva regionalna centra. Sjeverni region imao bi dvostruko manji stepen bezbjednosne problematike od centralnog i južnog regiona
Potpuna usklađenost sa organizacijom sudova i tužilaštava	Loši infrastrukturni uslovi na primorju tokom turističke sezone mogu negativno uticati na rad jedinstvenog centra bezbjednosti jug
Potpuna usklađenost sa organizacijom granične policije (sa izuzetkom opštine Kolašin)	
Potpuna usklađenost sa organizacijom Agencije za nacionalnu bezbjednost	
Potpuna usklađenost sa Strategijom regionalnog razvoja CG	
Usklađenost sa prostornim planom CG	

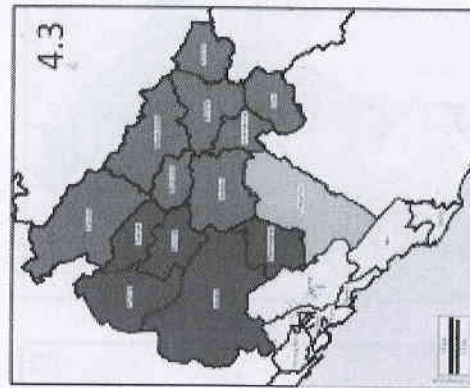
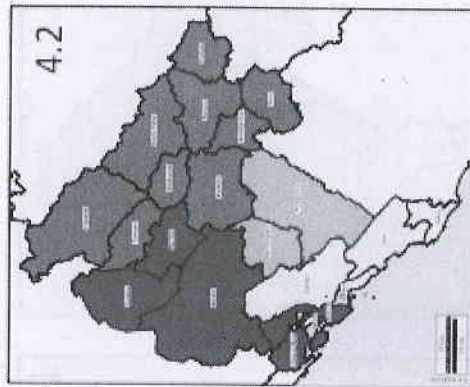
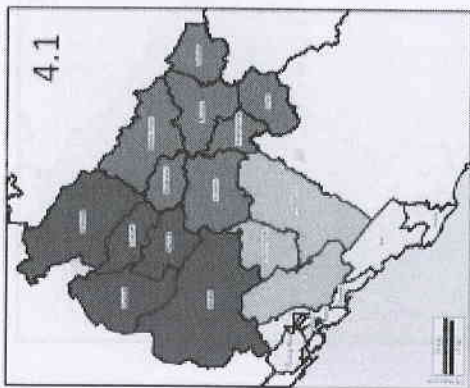
Imajući u vidu prednosti i mane funkcionisanja Uprave policije sa tri centra bezbjednosti, potrebno je razmotriti i dodatne opcije smanjenja/ukrupnjavanja centara bezbjednosti. Valja napomenuti da ustanovljavanje tri centra bezbjednosti nije naišlo na podršku nijednog predstavnika centara bezbjednosti koji su učestvovali u radu radionice o ovom pitanju, koja je održana u decembru 2018. godine. Većini članovi radne grupe, među kojima i predstavnicima centara bezbjednosti, bliskije rješenje oragnizacije Uprave policije sa tri centra.

6.2.2. OPCIJA II – USTANOVLJAVANJE ČETIRI ILI PET CENTARA BEZBJEDNOSTI

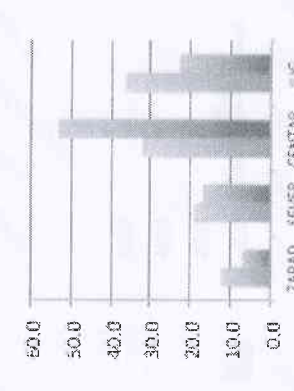
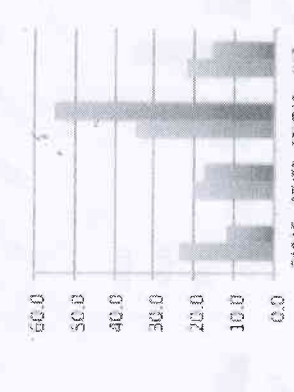
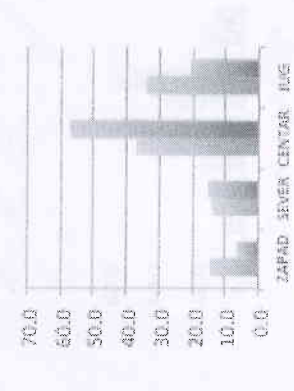
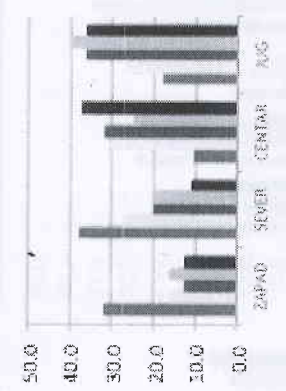
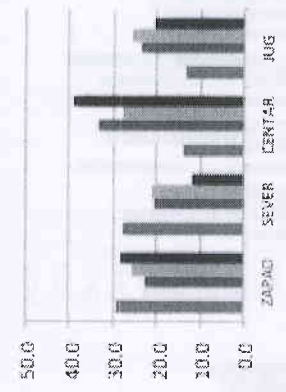
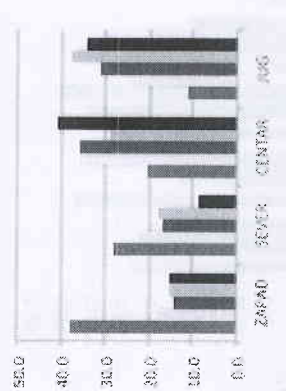
Umjesto opcije, od tri centra, predstavnici centara bezbjednosti(radionica) ocijenili su da je ustanovljavanje četiri ili pet centara bezbjednosti najbolja i najrealnija opcija za ukрупnjavanje broja centara bezbjednosti.

Postoji nekoliko modela uspostavljanja četiri ili pet entara bezbjednosti, koji su predstavljeni na sljedećoj strani. Za svaku opciju (4 i 5 centara bezbjednosti) predstavljeno je tri modela moguće organizacije.

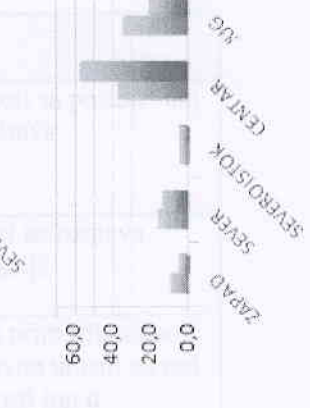
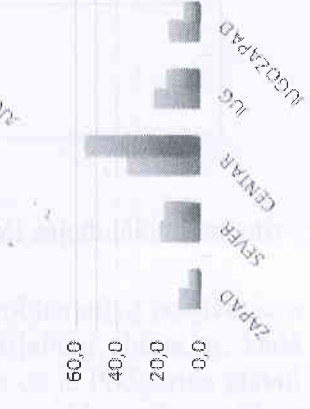
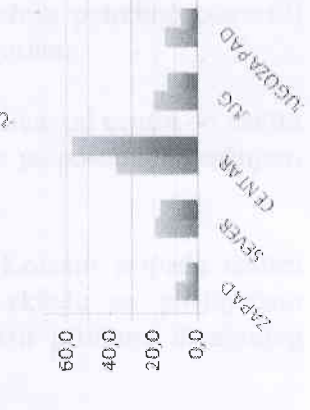
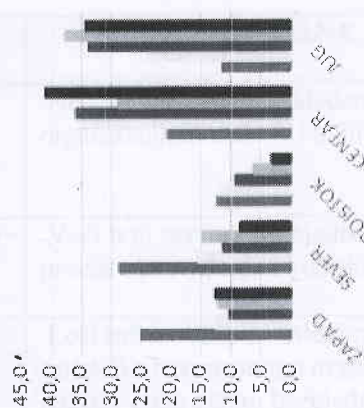
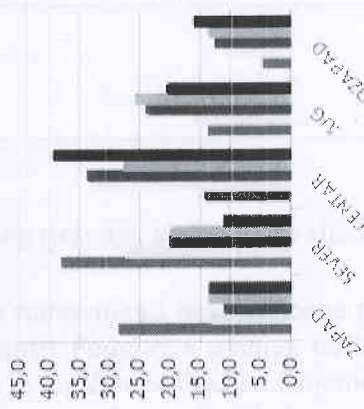
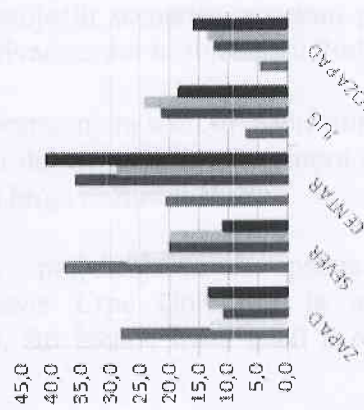
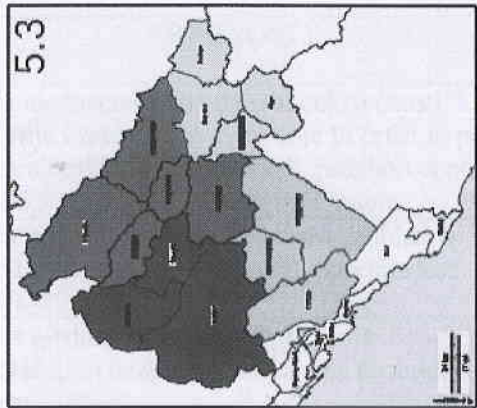
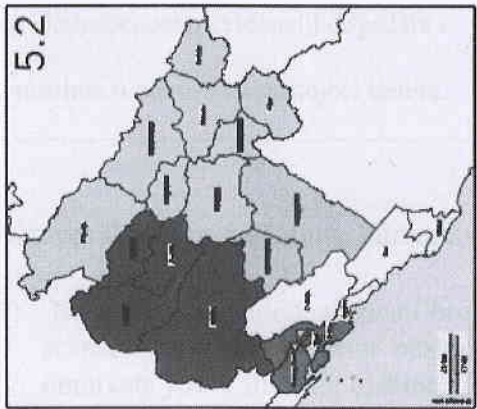
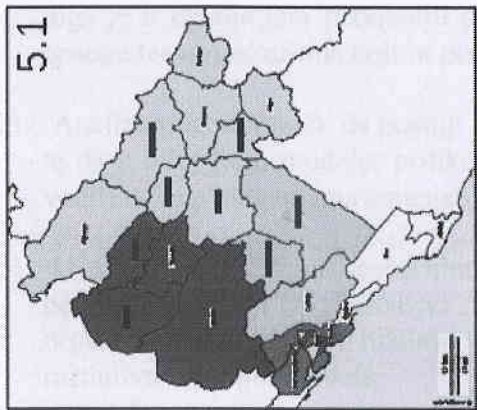
Kao i u prethodnom odjeljku, pored mape predloženih modela, grafički su predstavljeni podaci o: površini, broju stanovnika, broju krivičnih djela, broju prekršaja iz javnog reda i mira i broju saobraćajnih nezgoda (u procentima) za svaki od predloženih modela. Pored toga, grafički su predstavljeni i podaci o broju evidentiranih događaja i aktivnosti i broju zadržanih lica za svaki od modela.



- Površina %
- Broj stanovnika %
- Broj krivičnih djela %
- Broj prekršaja iz RM %
- Broj saobraćajnih nezgoda %



- Dogadaji %
- Zadržana lica %



- Površina %
- Broj stanovnika %
- Broj krivičnih djela %
- Broj prekršaja iz JRM %
- Broj sudboraćajnih nezgod a %

- Događaji %
- Zabranjena lica %

U donjoj tabeli predstavljene su prednosti i mane predložene opcije od ČETIRI ILI PET centara bezbjednosti:

PREDNOSTI	MANE
Veća ujednačenost u pogledu pokrivenosti teritorije i broja stanovnika koje bi četiri ili pet centara bezbjednosti pokrivali, posebno opcije 4.2 i 5.3 , u odnosu na postojeći sistem	Nedovoljan stepen usklađenosti sa postojećom organizacijom sudova i tužilaštava
Veća ujednačenost bezbjednosne problematike i u odnosu na postojeći sistem, posebno kod opcija 4.2 i 4.3	Veći broj centara bezbjednosti usložnjava proces rukovođenja i koordinacije
Veća ujednačenosti u pogledu broja saobraćajnih nezgoda u odnosu na postojeći sistem	Loši infrastrukturni uslovi na primorju tokom turističke sezone mogu negativno uticati na rad jedinstvenog centra bezbjednosti jug u modelima 4.1, 4.3 i 5.3
Veća ujednačenost u evidenciji događaja i aktivnostima u odnosu na postojeći sistem	

U svim predloženim modelima, alternativnog rješenja, uočavaju se sljedeći zajednički elementi:

- 1) Najveći stepen ujednačenosti broja stanovnika i bezbjednosne problematike postiže se u scenarijima kada je centar bezbjednosti Podgorica manjeg teritorijalnog obima, tj. kada obuhvata jednu ili dvije opštine. To je logična posljedica činjenice da je Podgorica glavni grad sa najvećim brojem stanovnika i posebnom bezbjednosnom problematikom. Zbog toga je u detaljnijem razvijanju postojećih scenarija, posebnu pažnju potrebno posvetiti opsegu teritorije/opština koji bi pokrивao centar bezbjednosti Podgorica;
- 2) Analizom je utvrđeno da postoji nesrazmjera u broju zadržanih lica od centra do centra te da u bilo kom modelu, prilikom daljeg razmatranja, mora se sa posebnom pažnjom voditi računa o opcijama smanjenja broja dežurnih službi;
- 3) U svim predloženim scenarijima, projektuje se da opština Kolašin pripada centru bezbjednosti koji bi pokrивao sjever Crne Gore. To je u skladu sa postojećom organizacijom sudova i tužilaštava, što takođe treba uzeti u obzir prilikom detaljnijeg razrađivanja daljih modela.

6.3. Smanjenje broja dežurnih službi

Ukoliko se usvoji predlog za smanjenje broja centara bezbjednosti, biće potrebno smanjiti i broj postojećih dežurnih službi. Ovo pitanje, međutim zahtijeva posebnu pažnju i analizu, zbog opisa poslova dežurnih službi, koje pored operativno-komunikacionih poslova obavljaju i poslove zadržavanja lica, obezbjeđenja objekata i sl. Zbog toga pitanje smanjenje broja dežurnih službi treba posmatrati iz najmanje dva ugla: smanjenja broja tzv. «kol (call) centara» i smanjenja broja pritvorskih jedinica.

Struktura i broj «kol centara» trebalo bi da prati strukturu centara bezbjednosti. To znači da bi broj «kol centara» trebalo smanjiti u skladu sa odlukom o broju centara bezbjednosti.

Preduslov smanjenja broja «kol centara» je nacionalna pokrivenost radio-sistema i mogućnost korištenja nacionalnih digitalnih geografskih karti. Trenutna situacija je takva da operateri poznaju oblast u kojoj rade u dovoljnoj mjeri da mogu da usmjere patrole, ali ne poznaju oblasti, van teritorijalne nadležnosti. Upotreba digitalnih karti bi omogućila usmjeravanje patrola čak i u situaciji da treba pokriti oblast koja nije dovoljno poznata.²⁰

Odluka o strukturi i broju pritvorskih jedinica predstavlja odvojeno pitanje, koje je potrebno rješavati u skladu sa pitanjem racionalizacije organizacione strukture centara bezbjednosti, koje prevazilazi okvire ove analize. Potrebno je napraviti detaljniju analizu broja pritvorenih lica u postojećim pritvorskim prostorijama, kao i projekciju budućih potreba, i na osnovu toga donijeti odluku o broju pritvorskih jedinica koje mogu biti ukinute, radi uštede kako materijalnih sredstava tako i ljudskih resursa.

6.4. Procjena finansijskog uticaja smanjenja broja centara bezbjednosti i dežurnih službi

Smanjenje broja centara bezbjednosti i dežurnih službi nesumnjivo će imati finansijskih efekata, koje, međutim, nije moguće detaljno projektovati u ovoj fazi analize stanja. Da bi se detaljno analizirali finansijski efekti ustanovljavanja različitih modela, potrebno je prethodno ustanoviti scenarije sa za dva ili tri konkretna modela organizacije centara bezbjednosti.

Generalna je procjena da smanjenje broja centara bezbjednosti i dežurnih službi će dovesti do budžetskih ušteda ako se ostvare projekcije date Strategijom za upravljanje ljudskim resursima.

Postoji mogućnost da će racionalizacija broja centara bezbjednosti u prvoj fazi dovesti do povećanja investicionih sredstava i sredstava koja će se izdvajati za mobilnost zaposlenih. Do znajčajnijeg povećanja investicionih troškova moglo bi doći ukoliko bi se za sjedišta budućih centara bezbjednosti izabrali postojeći centri bezbjednosti koji nemaju dovoljno infrastrukturnih mogućnosti da podrže potrebe novih «ukrupnjenih» centara bezbjednosti. Zbog toga je prilikom projekcije nove strukture centara bezbjednosti, posebno njihovih sjedišta, potrebno uzeti u obzir i postojeće infrastrukturne uslove koji postoje na terenu, kako racionalizacija broja centara bezbjednosti ne bi proizvela značajne dodatne materijalne troškove.

Da bi se blagovremeno planirali troškovi reforme, neophodno je napraviti detaljni plan implementacije smanjenja broja centara bezbjednosti i racionalizacije organizacione strukture centara bezbjednosti (odjeljenja bezbjednosti, policijskih stanica). Ovaj plan bi trebalo da bude napravljen sa jasnim i realnim vremenskim rokovima, koji bi trebalo da omoguće blagovremeno planiranje ulaganja u infrastrukturne objekte koji će biti osnova budućeg sistema. Sa druge strane, potrebno je napraviti i listu objekata koji više neće biti u upotrebi (na pr.objekti policijskih stanica koje će biti ukinute), kako se u narednom periodu ne bi dodatno ulagalo u njihovo renoviranje, i kako bi se napravila detaljna procjena ušteda koje bi se ostvarile njihovim zatvaranjem.

²⁰ Team Consult, «Dežurne službe Crne Gore, Revizija i mogućnost unapređivanja», Power point prezentacija, 15.02.2010.