



# ANALIZA UNAPREĐENJA RADA POLICIJE: PUT KA POVEĆANJU POVJERENJA JAVNOSTI

**Izdavač:** Centar za demokratiju i ljudska prava - CEDEM ([www.cedem.me](http://www.cedem.me))

**Za izdavače:** Milena Bešić, direktorica CEDEM-a

**Dizajn:** BRAIN, Podgorica

**Tiraž:** 150

*\*Analiza je realizovana u okviru projekta „Policija u službi građana/ki”, podržanom od strane Ambasade Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori. Sadržaj istraživanja ne odražava zvanična mišljenja i stavove donatora*



# ANALIZA UNAPREĐENJA RADA POLICIJE: PUT KA POVEĆANJU POVJERENJA JAVNOSTI

Podgorica, Decembar 2023



## SADRŽAJ

O PROJEKTU .....	6
PRAVNI OKVIR.....	7
PERCEPCIJA GRAĐANA/KI O RADU POLICIJSKE SLUŽBE.....	10
KRATKA ANALIZA STANJA.....	12
PREPORUKE .....	14



## O PROJEKTU

Centar za demokratiju i ljudska prava – CEDEM je, u periodu od aprila do decembra 2023. godine, zahvaljujući podršci Ambasade Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori, sproveo projekat „Policija u službi građana/ki”.

Cilj projekta je borba protiv kršenja ljudskih prava kroz tri komponente: unapređenje kapaciteta policije (uključujući studente/kinje Policijske akademije) i uspostavljenih mehanizama kontrole nad radom policije, kao i povećanje informisanosti građana/ki o postupanju u slučajevima kršenja ljudskih prava od strane policijskih službenika/ca.

Projekat je istraživao stavove i iskustva građana/ki o radu policije, kao i analizu suzbijanja policijskog zlostavljanja u Crnoj Gori, koja je obuhvatila postupanje organa odnosno nezavisnih tijela koja su predviđena kao mehanizmi za kontrolu rada policije u širem smislu, uključujući postupanje Državnog tužilaštva, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije i Savjeta za građansku kontrolu rada policije, a vezano za navode o policijskom zlostavljanju.

Za potrebe izrade ovoga dokumenta, izvršen je kratak pregled nacionalnog i međunarodnog pravnog okvira, potom kratak osvrt na slučajeve kršenja ljudskih prava koji su prepoznati kao takvi u javnom prostoru, sa preporukama za unapređenje rada policijskih službi.

# PRAVNI OKVIR

Različiti pravni okviri i međunarodne obaveze u Crnoj Gori postavljaju jasne smjernice i garancije za sprječavanje mučenja i zlostavljanja. Ustav Crne Gore jasno naglašava poštovanje ljudskog dostojanstva i sigurnosti, zabranjujući bilo kakvo mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje, kao i ropstvo. Ovi ustavni principi duboko su ukorijenjeni u zakonodavstvu, poput Krivičnog zakonika koji propisuje sankcije za zlostavljanje kako bi se zaštitilo dostojanstvo ljudi<sup>1</sup>.

Ustavom Crne Gore se jemči dostojanstvo i sigurnost čovjeka. Jemči se nepovrednost fizičkog i psihičkog integriteta čovjeka, njegove privatnosti i ličnih prava. Niko ne smije biti podvrgnut mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju. Niko se ne smije držati u ropstvu ili ropskom položaju.

Krivičnim zakonom je propisano: ko zlostavlja drugog ili prema njemu postupa na način kojim se vrijeda ljudsko dostojanstvo, kazniće se zatvorom do jedne godine, a ako ovo djelo učini službeno lice u vršenju službe, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.

Zakonom o unutrašnjim poslovima je propisano da su policijski službenici/ce dužni, između ostaloga, da se pridržavaju standarda policijskog postupanja, a naročito standarda koji proizilaze iz obaveza utvrđenih međunarodnim aktima, a odnose se na zabranu mučenja i primjene nečovječnih i ponižavajućih postupaka.

<sup>1</sup> Član 28 Ustava Crne Gore (Sl. list Crne Gore, br. 001/07, 038/13), Član 166a Krivičnog zakonika Crne Gore (Sl. list Crne Gore, br. 040/08, 025/10, 073/10, 032/11, 064/11, 040/13, 056/13, 014/15, 042/15, 058/15, 044/17, 049/18, 003/20, 026/21), Član 20, st. 2 Zakona o unutrašnjim poslovima (Sl. list Crne Gore br. 070/21 od 25.06.2021, 123/21 od 26.11.2021).

Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, neljudske i ponižavajućih kazni i postupaka usvojena je pod okriljem Ujedinjenih nacija 1984. godine, a ratifikovana je od strane SFRJ 1991. godine.

Crna Gora je prihvaćena kao država članica Ujedinjenih nacija 28. juna 2006. godine. Definicija mučenja je jasno postavljena kako bi se identifikovale situacije u kojima se nanosi bol ili patnja radi dobijanja priznanja, kažnjavanja ili zastrašivanja, posebno kada to čine ili odobravaju državne osobe.

Konvencijom je mučenje definisano kao svaki akt kojim se jednom licu namjerno nanose bol ili teške fizičke ili mentalne patnje u cilju dobijanja od njega/nje ili nekog trećeg lica obaveštenja ili priznanja ili njegovog kažnjavanja za djelo koje je to ili neko treće lice izvršilo ili za čije izvršenje je osumnjičeno, zastrašivanja tog lica ili vršenja pritiska na njega/nju ili zastrašivanja ili vršenja pritiska na neko treće lice ili iz bilo kojeg drugog razloga zasnovanog na bilo kom obliku diskriminacije, ako taj bol ili te patnje nanosi službeno lice ili bilo koje drugo lice koje djeluje u službenom svojstvu ili na njegov podsticaj ili sa njegovim izričitim ili prečutnim pristankom. Izraz se ne odnosi na bol ili patnje koje su rezultat isključivo zakonitih sankcija, neodgovorivih od tih sankcija ili koje te sankcije prouzrokuju.

Regionalni međunarodni okvir za Evropu razvio je Savjet Evrope, sa sjedištem u Strazburu. Maja 11. 2007. godine Crna Gora je postala 47. država članica Savjeta Evrope. Prema međunarodnom pravu obaveze crnogorskih vlasti da obezbijede zabranu mučenja i drugih oblika zlostavljanja potiču (i) iz članstva u ovom međunarodnom tijelu.

Evropska konvencija o ljudskim pravima, kojom je uspostavljen Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLjP), i Evropska konvencija o sprječavanju mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, kojom se uspostavlja Evropski komitet za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), stupile su na snagu 6. juna 2006. godine<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Zabранa mučenja i nečovječnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, Priručnik za primjenu člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima, CoE, Erik Svanidze i Graham Smith.

Nadzor i kontrola rada policije su ključni. Organizacije poput Komiteta protiv mučenja nadgledaju primjenu ovih međunarodnih konvencija, pružajući preporuke za dalje unapređenje. Sa druge strane, lokalne institucije kao što je Savjet za građansku kontrolu rada policije ili Unutrašnja kontrola policije imaju svoje uloge u ocjenjivanju primjene policijskih ovlašćenja i kontrolišanju zakonitosti rada policije.

Uz to, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ima značajnu ulogu u zaštiti ljudskih prava i sprečavanju zlostavljanja, dok Državno tužilaštvo ima ključnu ulogu u gorenju počinilaca/teljki krivičnih djela, uključujući slučajeve zlostavljanja.

Međutim, izvještaji i preporuke ovih institucija često ukazuju na potrebu za poboljšanjem. CPT i slične organizacije su izrazile zabrinutost zbog nedostatka napretka u određenim oblastima, kao i zbog kulture nekažnjivosti u nekim djelovima policijske organizacije. Iako postoje strukture i zakoni koji pružaju okvir za zaštitu ljudskih prava i sprečavanje zlostavljanja, daljnji napori su neophodni kako bi se osiguralo dosljedno poštovanje tih standarda i efikasna primjena zakona.



# PERCEPCIJA GRADANA/KI O RADU POLICIJSKE SLUŽBE

CEDEM je u svom istraživanju „Iskustva i stavovi građana/ki o radu policije<sup>3</sup>”, koji je realizovan u okviru ovog projekta, ukazao na različite stavove građana/ki prema društvenim i bezbjednosnim pitanjima, čime si direktno ukazalo na probleme koje postoje u policijskoj službi. Veći dio građana/ki smatra da zemlja ide pravim putem. Asocijacije na riječ „policija“ variraju od hvatanja kriminalaca/ki i kontrolisanja saobraćaja do zaštite ljudskih prava, ukazujući na promjenu u percepciji uloge policije. Dok postotak onih s pozitivnim stavom prema policiji ostaje stabilan, efikasnost policije se pokazala kao poboljšana u odnosu na 2007. godinu, ali opada u odnosu na 2011. godinu. Ocjenjujući efikasnost policije, građani/ke Kotora i Pljevalja daju najbolje ocjene, dok su Bar, Bijelo Polje, Ulcinj, Nikšić i Berane označeni kao opštine s manje efikasnim radom policije.

Istraživanje je pokazalo da je povjerenje u policiju osciliralo tokom godina, s padom nakon referendumu 2007. godine, a rastom do 2011. Ipak, primjećen je blagi pad povjerenja u policiju u odnosu na 2011. godinu. Većina građana/ki osjeća relativnu sigurnost u zemlji, posebno s izraženim porastom osjećaja lične bezbjednosti tokom vremena. Najveći problemi bezbjednosti su narkomanija, širenje droge i saobraćajni prekršaji. Dok većina građana/ki pozitivno ocjenjuje rad policije u rješavanju ovih problema, kao ključan problem ističe se sporost reagovanja.

Saradnja i komunikacija s policijom su visoko ocijenjeni aspekti, s kontinuiranim napretkom tokom vremena. Građani/ke posebno cijene komunikativnost policijskih službenika/ca, ali ima mjesta za unapređenje efikasnosti. Većina kontakata građana/ki s policijom se dešava tokom saobraćajnih kontrola ili prekršaja, a manje od četvrtine njih je prijavilo nepriyatnosti u takvim kontaktima.

3 <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/12/ISKUSTVA-I-STAVOVI-GRADANA-O-RADU-POLICIJE-1.pdf>



Istraživanje je ukazalo takođe na prisustvo selektivnosti u radu policije, posebno prema političkim kriterijumima i imovnom stanju građana/ki. Približno 17% građana/ki je imalo lična iskustva s prekoračenjem ovlašćenja od strane policijskih službenika/ca. Postoji percepcija umiješanosti pojedinih službenika/ca policije u organizovani kriminal, uz zabrinutost zbog nedodirljivosti određenih pojedinaca/ki.

Veći broj građana/ki vjeruje da je policija ispolitičvana i radi u korist vlasti. Organizovani kriminal se doživljava kao ozbiljan problem, a većina smatra da država nije dovoljno efikasna u borbi protiv njega. Postoje sumnje u umiješanost službenika/ca policije u organizovani kriminal, a mnogi ističu problem nedodirljivosti. Nakon promjene vlasti 2020. godine, većina građana/ki primjećuje blago poboljšanje rada policije.



## KRATKA ANALIZA STANJA

Iako su preporuke domaćih i međunarodnih tijela bile jasne, institucije poput Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije nijesu pokazale dovoljnu odlučnost u rješavanju problema policijskog zlostavljanja. Ovo odsustvo djelotvornih akcija se posebno primjećuje u nedostatku procesuiranja službenika/ca koji su skloni prekoračenju policijskih ovlašćenja, podstaknuto nedostatkom podrške Tužilaštva.

CEDEM-ova analiza „Suzbijanje policijskog zlostavljanja u Crnoj Gori“<sup>4</sup> je detaljno pokazala ozbiljne probleme u postupanju u slučajevima zlostavljanja, ali i dijelu nedostataka materijalnih dokaza poput video snimaka koji bi potvrdili navode. Često se dešava da svedoci/kinje zlostavljanja daju iskaze koji ne odražavaju stvarni događaj, što dodatno otežava dokazivanje takvih slučajeva.

---

<sup>4</sup> <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/12/Suzbijanje-policijskog-zlostavljanja-u-Crnoj-Gori.pdf>

Evropski komitet za sprječavanje mučenja je izrazio zabrinutost zbog nedostataka u sistemu koji olakšava nekažnjavanje slučajeva zlostavljanja. Uprava policije nije preduzela mjere za usvajanje novih praksi kako bi se efikasno procesuirala zlostavljanja, što stvara okruženje u kojem kultura nekažnjavanja raste i ohrabruje se.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je naglasio da ključ za sprječavanje zlostavljanja leži u odlučnom procesuiranju svakog sumnjivog slučaja i sprovođenju ozbiljnih istraga. Međutim, uprkos preporukama, Uprava policije nije promijenila loše prakse, uključujući i daljnje korišćenje instituta „pozivanja građana/ki“ koji nije u skladu sa zakonom.

Slabosti sistema su evidentne i u nedostatku adekvatnih kazni za ozbiljna krivična djela zlostavljanja, kao i u niskom broju disciplinskih sankcija. Tužilaštvo često reaguje samo na slučajeve koji izazivaju javnu uznemirenost putem medijskih snimaka, dok se procesuiranje slučajeva bez video dokaza odvija prilično sporo. Tužilaštvo reaguje brže na slučajeve zlostavljanja dokumentovane video snimcima obja-

vljenim u medijima. Identifikacija policijskih službenika/ca kao navodnih počinitelja/ki predstavlja izazov, što otežava postupak.

Sudski epilog slučajeva zlostavljanja pokazuje blagu kaznenu politiku prema osuđenim policijskim službenicima/ama izricanjem kazni zatvora koje se izvršavaju u njihovim domovima.

Problemi su takođe povezani sa nedostatkom podrške od strane policijskih kolega/inica, što otežava identifikaciju i procesuiranje slučajeva zlostavljanja. Ljekarski pregledi nisu obavljeni uz poštovanje privatnosti građana/ki koji su bili izloženi zlostavljanju, što dodatno komplikuje situaciju.

Nevladine organizacije imaju ključnu ulogu u insistiranju na primjeni prava i nultoj toleranciji na zlostavljanje. Stoga, je važno izbjegavati pritisak na nevladin sektor koji se zalaže za dosljednu primjenu zakona i međunarodnih propisa, jer one igraju ključnu ulogu u istraživanju i podizanju svijesti o problemima zlostavljanja u društvu.

# — PREPORUKE

## **Transparentnost i obuka:**

Policija: Poboljšati transparentnost postupaka i omogućiti pristup informacijama o pravima građana.

Građani/ke: Podići svijest o procedurama žalbi i pritužbi na rad policije putem pristupačnih informacija i obuka.

## **Efikasnost i lokalna prilagodavanja:**

Policija: Povećati resurse i prilagoditi obuku lokalnim policijskim snagama kako bi se ojačala efikasnost.

Građani/ke: Aktivno učestvovati u lokalnim iniciativama koje podržavaju rad policije i zajednicu.

## **Povjerenje i građanski angažman:**

Policija: Održavati redovnu komunikaciju s građanima/kama, uključujući konsultacije i aktivno učešće zajednice u oblikovanju politika.

Građani/ke: Učestvovati u otvorenoj komunikaciji s policijom, pružajući povratne informacije i podršku.

## **Politika i pravna odgovornost:**

Policija: Uspostaviti pravne okvire koji sprječavaju politizaciju policije i osiguravaju odgovornost za nezakonita postupanja.

Građani/ke: Zahtijevati odgovornost i transparentnost od institucija kroz aktivno učešće u procesima nadzora i konsultacija.

Ministarstvo unutrašnjih poslova treba izraditi operativni plan u skladu s preporukama CPT-a, uskladiti djelovanje različitih organa, hitno djelovati po preporukama Zaštitnika za ljudska prava i slobode i Savjeta za građansku kontrolu rada policije te se suzdržati od pritiska na kritički orijentirane NVO koje argumentirano ukazuju na nedostatke u radu policije.

Odjeljenje za kontrolu rada policije treba redovno informisati građane/ke o pokrenutim postupcima u slučajevima zlostavljanja, vrednovati postupanje policijskih službenika/ca koji su znali za zlostavljanje, ali nisu prijavili te usmjeravati postupanje po predstavkama s posebnim

naglaskom na ispitivanje navoda o zlostavljanju unutar organizacionih jedinica UP, uz osiguranje minimalne transparentnosti rada u skladu s propisima.

Vrhovno državno tužilaštvo treba izraditi i pratiti plan postupanja po ranije podnesenim prijavama za zlostavljanje, osiguravajući da se isti plan primjenjuje u nižim tužilaštvima, te putem obavezujućeg uputstva ili drugih sredstava osigurati proaktivni pristup koji uključuje sve zakonom predviđene mehanizme za sprečavanje opstrukcije istraga vezanih za zlostavljanje.

Zaštitnik za ljudska prava i slobode treba intenzivirati rad na predmetima u radu, nastaviti javno ukazivati na sistemske propuste u postupanju policijskih službenika/ca i slučajeva zlostavljanja, pratiti provođenje preporuka u slučajevima gdje su povrede prava zbog zlostavljanja potvrđene te informisati javnost o rezultatima, inicirati raspravu o kaznenoj politici sudova kako bi se postigao odvraćajući efekt u slučajevima policijskog

zlostavljanja te pokrenuti debatu o postupanju ljekara/ki i policijskih službenika/ca prilikom medicinskih pregleda, sukladno standardima CPT-a i Istanbulskom protokolu.

Što se tiče Savjeta za građansku kontrolu rada policije, preporučuje se unapređenje transparentnosti rada kroz redovno ažuriranje internet stranice Savjeta sprovođenje i datih preporuka i o ishodu praćena obavijestiti javnost.

