

Beogradski centar za ljudska prava (www.bgcentar.org.rs)
Centar za civilno-vojne odnose (www.ccmr-bg.org)
Forum za bezbednost i demokratiju (www.fbd.org.rs)



ZBIRKA PREDLOGA PRAKTIČNE POLITIKE ZA REFORMU POLICIJE U SRBIJI

(BROJ 1 – DECEMBAR 2009.)



Pred vama je prva *Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji* koja je nastala kao rezultat zajedničkog rada tri organizacije civilnog društva – Beogradskog centra za ljudska prava, Centra za civilno-vojne odnose i Foruma za bezbednost i demokratiju. Zbirka je deo aktivnosti u okviru projekta „Podsticanje uključivanja civilnog društva u reformu policije u Srbiji“. Objavljena je uz podršku Misije OEBS u Srbiji, ambasada Holandije, Norveške i Mađarske i Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF).

Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji

BROJ 1 – DECEMBAR 2009.

Autori:

Žarko Marković

Saša Đorđević

Miloš Stanojević

Izdavači:

Beogradski centar za ljudska prava, Centar za civilno-vojne odnose, Forum za bezbednost i demokratiju

Uz podršku:

Misije OEBS u Srbiji, ambasada Holandije, Norveške i Mađarske i Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF)

Beograd, 2009.

SADRŽAJ:

KONTROLA POLICIJE U SRBIJI	4
UVOD	4
SPOLJAŠNJA KONTROLA	5
UNUTRAŠNJA KONTROLA	7
PREVENTIVNI MEHANIZMI	8
PREPORUKE	10
STOKHOLMSKI PROGRAM KAO POČETNI MODEL ZA STRATEGIJU REFORME POLICIJE U SRBIJI	11
UVOD	12
PODSTICANJE ZA FORMULISANJE STRATEGIJE REFORME POLICIJE U SRBIJI	12
„GRAĐANIN“ KAO REFERENTNI OBJEKT BEZBEDNOSTI STRATEGIJE REFORME POLICIJE U SRBIJI	14
PRODUBLJIVANJE REGIONALNE I MEĐUNARODNE POLICIJSKE SARADNJE KAO JEDAN OD PRIORITETA STRATEGIJE REFORME POLICIJE U SRBIJI	15
UMESTO ZAKLJUČKA: „KORAK NAPRED“ U REFORMI POLICIJE	16
PREPORUKE	17
POLICIJA U PERCEPCIJI NACIONALNIH MANJINA	19
UVOD	20
OKVIR PROBLEMA	20
PROMENA BEZBEDNOSNOG OKRUŽENJA	21
ISPUNJAVANJE STANDARDARDA EVROPSKE UNIJE	22
INICIJATIVE ZA POBOLJŠANJE PERCEPCIJE O POLICIJI	23
SADAŠNJE STANJE	25
PREPORUKE	27

KONTROLA POLICIJE U SRBIJI

Autor: ŽARKO MARKOVIĆ

istraživač, Beogradski centar za ljudska prava

Tekst sadrži kratak pregled trenutnog stanja, kako pravne regulative tako i celokupne (ne samo pravne) prakse u oblasti kontrole rada policije, počev od instrumenata spoljašnje kontrole, preko sektora unutrašnje kontrole, sve do mehanizma za rešavanje pritužbi građana na postupanje policije. Takođe, ponuđena su okvirna ili konkretna rešenja kojim bi se trenutni problemi rešili ili ublažili, sve u cilju uspostavljanja efikasnije kontrole nad radom policije.

Osnovne napomene

- Postojeći, centralizovani sistem spoljašnje kontrole ne omogućava efikasnu civilnu i demokratsku kontrolu i mogao bi biti unapređen davanjem određenih nadležnosti u ovoj oblasti organima lokalne samouprave, kao organima koji najbolje poznaju lokalne probleme i način funkcionisanja policije na lokalnom nivou;
- Sistem rešavanja pritužbi građana na rad policije zbog kršenja ljudskih prava trebalo bi da bude transparentniji i uspostavljen tako da obezbedi što veću nezavisnost u odnosu na policiju, što je moguće učiniti izdvajanjem tela koje postupa po pritužbama iz okvira Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) ili osnivanjem novog, nezavisnog tela; Zaštitnik građana ili specijalizovani policijski ombudsman bi u ovom slučaju mogao biti poslednja vansudska instanca kojoj bi se građani mogli obratiti, u slučaju da nisu zadovoljni postupanjem nezavisnog tela koje rešava pritužbe građana;
- Neophodna je stalna edukacija policajaca u oblasti ljudskih prava i insistiranje na strogom poštovanju zakona u postupanju sa građanima, kako bi se smanjila mogućnost povreda prava građana;
- Organizacijama civilnog društva i nezavisnim državnim kontrolnim telima treba omogućiti što bolji uvid u rad policije; istovremeno, potrebno je raditi na jačanju kapaciteta ovih organizacija kada je sposobnost praćenja rada policije u pitanju, posebno na lokalnom nivou.

Uvod

Civilna i demokratska kontrola vojske i policije, kao i bezbednosnih službi, jedna je od osnovnih pretpostavki za uspostavljanje vladavine prava. Jedna od najčešćih zablude u društvima u kojima je stopa kriminaliteta visoka, a posebno u tzv. tranzicionim društvima je ta da u suzbijanju kriminaliteta policiji treba dati „odrešene ruke“. Upravo je suprotno – efikasna i sveobuhvatna kontrola rada policije posebno je važna u ovakvim društvima, jer je u njima i mogućnost zloupotreba od strane policije mnogo veća, a često je i nezakonito postupanje policije jedan od uzroka koji dovode do porasta kriminaliteta. Još jedan problem karakterističan za zemlje u tranziciji je nepoverenje građana u državne institucije¹, a posebno u policiju koja je po pravilu u takvim zemljama godinama zloupotrebljavana od strane vlasti u političke i ideološke svrhe (a često i radi vršenja isključivo kriminalnih aktivnosti), zbog čega je od strane građana percipirana kao organ represije u rukama vladajuće elite a ne kao servis građana. U zemljama u kojim su demokratske institucije slabe uvek postoji opasnost da policija i vojska budu iskorišćene da bi se zaštitili interesi male grupe ljudi na vlasti ili bliske vlasti ispred interesa države. Često i unutar policije, vojske i bezbednosnih službi postoji otpor uspostavljanju mehanizama demokratske i civilne kontrole.² Zbog toga nije dovoljno izvršiti samo reformu propisa, već je potrebno raditi i na promeni svesti ljudi koji rade u policiji, ali i građana.

Za uspostavljanje efikasne civilne kontrole potrebno je stvoriti preduslove da sve tri grane vlasti – zakonodavna, izvršna i sudska imaju mogućnost da steknu potpuni uvid u rad policije, kako kroz redovno podnošenje izveštaja organima zakonodavne i izvršne vlasti, tako i kroz pristup svim dokumentima i putem prijema i rešavanja pritužbi građana na rad policije.

U Srbiji postoji nekoliko mehanizama kontrole rada policije, većina njih je skoro uspostavljena ili modifikovana³ i praktično svi mogu biti znatno unapređeni i međusobno usklađeni nego što je to trenutno slučaj. Ovim predlogom praktične politike pokušaćemo ukazati na mogućnosti za njihovo poboljšanje i harmonizaciju.

Spoljašnja kontrola

U Srbiji je spoljašnja kontrola policije poverena pre svega Narodnoj skupštini⁴, odnosno njenom Odboru za odbranu i bezbednost. Neke nadležnosti imaju i organi uprave, međutim, u praksi se spoljašnja kontrola svodi na godišnje izveštaje ministra unutrašnjih poslova Narodnoj skupštini, pri čemu se izveštaj ne objavljuje javno.

Zaštitnik građana ima mogućnost da inicira pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog postupka podnošenjem zahteva, odnosno prijave, ukoliko nađe da u postupcima funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elementa krivičnog ili drugog kažnjivog dela. Kako je

¹ Prema rezultatima istraživanja javnog mnjenja o reformama policije u Srbiji koje je u novembru 2008. godine sprovela Misija OEBS u Srbiji u saradnji sa MUP Republike Srbije, poverenje građana u policiju je na višem nivou nego poverenje u većinu institucija (policija je na četvrtom mestu, iza crkve, vojske i obrazovnog sistema), ali je i dalje nisko (30% građana ima negativno, a samo 28% pozitivno mišljenje o policiji).

² Democratic Oversight of Police Forces, The National Democratic Institute for International Affairs, 2005, Internet, http://www.ndi.org/files/1906_gov_policing_080105.pdf.

³ Zakonom o policiji (2005), Zakonom o ministarstvima (2008), Zakonom o državnoj upravi (2005), Zakonom o Vladi (2005), Zakonom o zaštitniku građana (2005), Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004), Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji (2005), Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (2008), Zakonom o javnim nabavkama (2008), Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (2004), Poslovnikom Narodne skupštine (2009) i Poslovnikom Vlade (2008).

⁴ Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05, član 170, stav 1.

Zaštitnik građana relativno nova institucija u Srbiji, efekte njegovog rada, odnosno njegov doprinos u uspostavljanju kontrole nad radom policije još uvek nije moguće pouzdano oceniti. Uslovi u kojim Zaštitnik građana radi⁵ dovode u sumnju rešenost državnih vlasti da omogućće normalno funkcionisanje ove institucije.

Organi jedinica lokalne samouprave nemaju mogućnost kontrole rada policije, iako su, po prirodi stvari, bolje upućeni u postupanje policije na lokalnom nivou nego poslanici Narodne skupštine i uprkos tome što donose jedan deo propisa koje policija sprovodi.

U zemljama u kojima su lokalnim vlastima poverene značajne nadležnosti u oblasti kontrole rada policije (Holandija, neki regioni i gradovi u Kanadi i SAD), od imenovanja lokalnog šefa policije, preko nadzora nad radom, sve do postupanja po prigovorima građana, postignuti su dobri rezultati i unapređen odnos policije i građana.⁶ Strogo centralizovani sistem državne uprave koji postoji u Srbiji, ne može se oceniti dovoljno efikasnim u obezbeđivanju bezbednosti građana, tako da je potrebno ozbiljno razmotriti mogućnost prenosa nekih nadležnosti na jedinice lokalne samouprave. Uključivanje lokalnih vlasti u izbor lokalnih policijskih starešina, podnošenje izveštaja policije lokalnim vlastima, kao i saradnja u rešavanju problema koji postoje na lokalnom nivou (kao što su nasilje u porodici, nasilje među maloletnicima, narkomanija), samo su neki od mogućih modaliteta saradnje koji istovremeno predstavljaju i instrumente kontrole nad radom policije, kojim bi se obezbedila i veća transparentnost rada. Naravno, pored nužnih izmena Zakona o policiji i Zakona o lokalnoj samoupravi, da bi se obezbedilo uspešno funkcionisanje ovog modela civilne kontrole potrebno je obezbediti neke osnovne preduslove, kao što su finansijska sredstva i obučenost ljudi kojima će na lokalnom nivou biti poverena kontrola nad radom policije – u suprotnom bi oni mogli predstavljati smetnju efikasnom radu policije. Pored toga, neophodno je stvoriti takav mehanizam kontrole u kojem telo koje se bavi kontrolom rada policije ima podršku, kako centralnih vlasti, tako i pravosudnih organa, jer u suprotnom kontrola na lokalnom nivou ne bi imala pravog efekta na postupanje lokalne policije.

Problem finansijske kontrole policije uzrokovan je slabim funkcionisanjem revizije na državnom nivou. Državna revizorska institucija je osnovana tek 2007. i do sada nije izradila nijedan izveštaj o finansijskoj reviziji.⁷ Pored toga, sam način vođenja finansijske dokumentacije MUP je takav da otežava rad revizora. Njega bi trebalo pojednostaviti i učiniti lakšim za uvid.

Postupanje MUP u vezi sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je od samog stupanja na snagu ovog zakona vrlo problematično – radi se o ministarstvu koje je u poslednjem izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja apostrofirano kao ministarstvo koje češće od ostalih ne ispunjava svoje obaveze u vezi sa ovim zakonom.⁸

U Srbiji postoji zakonska mogućnost osnivanja posebnih tela (anketnih odbora i komisija) koja bi istraživala konkretne postupke policije, ali se ona ugovnom ne koristi. Ovakva tela su u prošlosti postojala, ali se, imajući u vidu način rada i rezultate (anketni odbori i nezavisne komisije koje je obrazovao parlament – kako nekadašnja Savezna skupština, tako i

⁵ Više u: Izveštaj Zaštitnika građana za 2008. godinu, Internet, <http://www.ombudsman.rs>.

⁶ Democratic Oversight of Police Forces, The National Democratic Institute for International Affairs, 2005. Internet, http://www.ndi.org/files/1906_gov_policing_080105.pdf.

⁷ Radoslav Sretenović, generalni državni revizor, najavio je da će izveštaj o finansijskoj reviziji Nacrta zakona o završnom računu budžeta za 2008. biti upućen Narodnoj skupštini krajem novembra (*Politika*, 8. oktobar 2009).

⁸ Izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja za 2008.

Narodna skupština Republike Srbije)⁹, nisu pokazala kao efikasna. Njihov rad nije bio oslobođen političkog uticaja, tako da bi način osnivanja ovakvih tela trebalo preciznije odrediti, imajući u vidu potrebu da budu nezavisna od političkih faktora.

Kada je u pitanju pravosuđe, mehanizmi kojima se obezbeđuje nepristrasnost u vođenju sudskih postupaka protiv Republike (zbog postupanja policije) ili policajaca nisu razvijeni, što je vrlo značajno, jer se tužilaštvo u postupku u najvećoj meri oslanja na dokaze koje prikuplja policija. Način prikupljanja dokaza, kao i ceo postupak istrage u slučaju da se postupak vodi povodom događaja u kom su učestvovali policajci, morao bi biti uređen na način koji bi u najvećoj mogućoj meri obezbedio nepristrasnost i nezavisnost istražitelja. U tom smislu, bilo bi dobro iz ovih postupaka izuzeti one tužioce koji su u obavljanju svog posla u stalnoj vezi sa okrivljenim ili osumnjičenim policajcima.

Unutrašnja kontrola

Zakon o policiji¹⁰ definiše postupak rešavanja pritužbi koje građani podnose kada smatraju da su im nezakonitom ili nepravilnom radnjom policijskog službenika povređena prava i slobode. Pritužbe u Ministarstvu rešava tročlana komisija koju imenuje ministar, pri čemu je jedan član komisije iz Sektora unutrašnje kontrole, jedan je predstavnik policije a jedan predstavnik javnosti. Pitanje je da li ovakav sastav komisije obezbeđuje nezavisnost u radu.

Efikasnost i valjanost modela za rešavanje pritužbi građana trebalo bi stalno analizirati, a ispravnost se može se ocenjivati i prema sledeća tri indikatora:¹¹

- uticaju mehanizma za rešavanje pritužbi na odnose policije i građana – da li mehanizam doprinosi poboljšanju odnosa i izgradnji međusobnog poverenja?;
- upoznatošću građana sa postojanjem i načinom funkcionisanja mehanizma za rešavanje pritužbi;
- efikasnosti mehanizma za rešavanje pritužbi u poređenju sa drugim instrumentima koji građanima stoje na raspolaganju (npr. sudski postupci, obraćanje ombudsmanu...).

Ukoliko se, koristeći ove indikatore, u pogledu kojih nedostaju pouzdana istraživanja, pokušaju oceniti rezultati sadašnjeg modela može se zaključiti da trenutno rešenje, u smislu efikasnosti i poverenja građana, nije zadovoljavajuće, tako da bi trebalo razmotriti uvođenje drugačijeg sistema rešavanja pritužbi. Unutrašnja kontrola u Srbiji poslednjih godina poboljšava rezultate u pogledu otkrivanja korupcije u policiji¹² ali su rezultati u pogledu otkrivanja dela kao što je prekomerna upotreba sile, iznuđivanje iskaza, uskraćivanje osnovnih prava lica protiv kojih se vodi krivični postupak i nanošenje lakih i teških telesnih povreda i dalje skromni, imajući u vidu da je broj ovakvih dela prema podacima kojim raspolažu domaće i međunarodne organizacije za zaštitu ljudskih prava znatno veći nego što bi se to moglo zaključiti iz izveštaja koje objavljuje Sektor unutrašnje kontrole MUP.

⁹ Anketni odbor Savezne skupštine koji je istraživao ubistvo nekadašnjeg ministra odbrane SRJ Pavla Bulatovića, anketni odbor republičkog parlamenta koji je istraživao navodno prisluškivanje kabineta tadašnjeg predsednika SRJ Vojislava Koštunice, nezavisna komisija koju je osnovao Vrhovni savet odbrane, koja je istraživala ubistvo gardista u kasarni na Topčideru.

¹⁰ Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05, član 180.

¹¹ Samuel Walker, *Police Accountability: Current Issues and Research Needs*, Washington, DC, 2007.

¹² Rezultati rada Sektora unutrašnje kontrole, Internet, <http://prezentacije.mup.sr.gov.yu/sukp/rez.html>.

U uporednom pravu postoje vrlo različiti, specifični modeli rešavanja pritužbi građana koji se razlikuju od države do države a nekada ih je i više unutar jedne države. Ipak, mogu se izdvojiti tri osnovne grupe modela.

Prvu grupu čine zemlje u kojim o pritužbama isključivo odlučuje organ koji je potpuno nezavisan i odvojen od policije (najčešće je to nezavisna komisija ili tzv. policijski ombudsman). Pri tome, to može biti organ koji je uspostavljen na nivou države, na regionalnom ili lokalnom nivou. Dobra strana ovog rešenja je što ga građani uglavnom smatraju najboljim, jer postoje pretpostavke potrebne za nezavisan i objektivan rad. Međutim, od strane pripadnika policije može biti percipirano kao neobjektivno i naklonjeno podnosiocima pritužbi, pa se dešava da policija ne poštuje njegove odluke. Da bi se ovo sprečilo najčešće se predviđaju pravni mehanizmi koji onemogućavaju ignorisanje odluka nezavisnog tela.

Moguće je i da u okviru MUP funkcioniše specijalizovano telo koje rešava pritužbe građana – članovi su najčešće i građani (tzv. civili) i ljudi iz policije, pri čemu je u nekim zemljama na čelu ovog organa uvek civil, što treba da simbolizuje nezavisnost od policije. Problem očuvanja nezavisnosti „nepolicijskih članova“ je kod ovog modela osnovna prepreka ka sticanju poverenja javnosti.

Treći model, u zemljama EU i najčešći, je onaj u kojem postoje oba pomenuta organa, sa podeljenim ili paralelnim nadležnostima. Najveći problem kod ovog modela je: da li, i kako, podeliti nadležnosti, a da se očuva funkcionalnost oba organa. To se može učiniti stepenovanjem, tako što bi u prvoj instanci bio nadležan organ u okviru policije, a u drugoj nezavisni organ – nezavisna komisija ili ombudsman (ovakvo rešenje postoji npr. u Sloveniji).

Ključna pretpostavka za uspešan rad tela koje odlučuje o pritužbama građana je omogućavanje neograničenog pristupa svim dokazima koji se nalaze u posedu policije, uključujući uvid u sva dokumenta i omogućavanje saslušanja svih potrebnih svedoka.

Prema nekim istraživanjima¹³, idealan model je onaj u kojem postoji specijalizovani policijski ombudsman sa širokim ovlašćenjima, kojem se građani mogu obratiti nakon što iskoriste sve mogućnosti koje im pruža unutrašnja kontrola – sa nezavisnom komisijom. Policijski ombudsman treba da ima tzv. oficire za vezu u svim organizacionim delovima policije. U slučaju da ne postoji tzv. policijski ombudsman, nadležnost „opšteg“ ombudsmana u pogledu rešavanja pritužbi na postupanje policije treba da bude posebno definisana a građani o ovim nadležnostima adekvatno obavešteni.

Preventivni mehanizmi

Srbija je potpisnica Evropske konvencije o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, što znači da je dužna da Evropskom komitetu za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (u nastavku CPT) omogući posete mestima gde se nalaze lica lišena slobode. Ove posete predstavljaju vid prevencije torture i sigurno su višestruko korisne (kako za policiju, tako i za Ministarstvo pravde, u čijoj je nadležnosti izvršenje krivičnih sankcija), međutim, one se dešavaju periodično, svake 4 godine, tako da je potrebno uspostaviti stalne mehanizme prevencije na nacionalnom nivou. Zaštitnik

¹³ Vidi M. den Boer i R. Fernhout, *Policing the Police - Police Oversight Mechanisms in Europe: Towards a Comparative Overview of Ombudsmen and Their Competencies*, 2008. i *Democratic Oversight of Police Forces*, The National Democratic Institute for International Affairs, 2005.

građana je na početku procesa uspostavljanja jednog ovakvog mehanizma, koji bi trebao da se bavi ostvarivanjem prava i položajem lica lišenih slobode, međutim, imajući u vidu resurse (i materijalne i ljudske) kojim raspolaže Zaštitnik građana, za sistem prevencije je od velikog značaja angažovanje nevladinih organizacija, koje imaju dragoceno iskustvo u zaštiti ljudskih prava i kojim treba omogućiti lakši pristup licima lišenim slobode i dokumentima koji se tiču prava ovih lica.

Jedan od problema sa kojim se suočavaju nevladine organizacije koje se bave monitoringom rada policije i povredama prava lica lišenih slobode je nemogućnost razgovora sa licima koja se nalaze u pritvoru. Naime, prema Zakoniku o krivičnom postupku, za svaku posetu licu koje se nalazi u pritvoru potrebna je saglasnost postupajućeg sudije, a kako organizacije koje idu u posete zatvorima teško mogu unapred znati ko su pritvorenici, ne mogu ni znati ko je postupajući sudija. Ovim se praktično onemogućava da pritvorenici tokom preventivnih poseta razgovaraju sa aktivistima nevladinih organizacija, a reč je o kategoriji lica od kojih bi se u praksi najčešće mogle čuti pritužbe na rad policije. Oni se, za razliku od lica nad kojim se vrši mera policijskog zadržavanja, ne nalaze u rukama policije i nemaju razloga da strahuju od eventualne odmazde policajaca na čije nezakonito ponašanje bi ukazali, a za razliku od osuđenih lica (sa kojima je razgovor moguć a koja se takođe ne nalaze u nadležnosti policije i nemaju razloga da strahuju ukoliko ukažu na nezakonitosti u njenom postupanju) imaju znatno svežije sećanje, tako da su u stanju da daju potpunije i tačnije informacije o eventualnim slučajevima torture ili drugog nečovečnog postupanja ili kažnjavanja.

Jedan od vidova prevencije poznat u uporednom pravu je i tzv. *sistem ranog upozoravanja*. Naime, u tom sistemu organ koji prima pritužbe građana na rad policajaca vodi evidencije o broju pritužbi protiv svakog policajca i u slučaju da su one učestale, preduzima mere posebnog nadzora i kontrole rada policajca, čak i u slučaju da u postupcima koji su prethodno vođeni nije utvrđena krivica policajca za nezakonito postupanje. Policajcima protiv kojih su pritužbe učestale, a posebno u slučaju da je utvrđeno da su bile opravdane, mogu se izreći sankcije kao što je nemogućnost napredovanja (dobijanja višeg čina) na određeno vreme, smanjivanje zarade i sl. a mogu biti podvrgnuti i dodatnoj obuci.

Preporuke:

Preporuke koje se odnose na spoljašnju kontrolu

- potrebno je unaprediti znanje parlamentaraca i lokalnih odbornika o principima i načinu rada policije, kao i o mehanizmima kontrole koji funkcionišu u drugim zemljama; pored toga, potrebno je ojačati stručnu službu parlamenta;
- organima jedinica lokalne samouprave treba omogućiti da, u određenoj meri, kontrolišu rad policije jer mnogo bolje poznaju konkretne probleme i bolje su upućeni u rad policije od organa centralne vlasti; uz to, u ovakav nadzor treba uključiti i organe i ustanove koje deluju na lokalnom nivou, a čiji je rad usko povezan sa radom policije (npr. centar za socijalni rad koji stalno upozorava na slučajeve nasilja u porodici, nakon čega policija ne reaguje, trebao bi da ima mogućnost da preko lokalne samouprave poziva na odgovornost policijskih službenika);
- iz postupaka koji se vode protiv policajaca treba isključiti tužioce koji su u obavljanju dužnosti u stalnoj vezi sa okrivljenim, odnosno osumnjičenim policajcima;

Preporuke koje se odnose na unutrašnju kontrolu

- trebalo bi razmotriti mogućnost osnivanja tzv. policijskog ombudsmana, kao specijalizovanog tela ili na poseban način regulisati nadležnosti i način postupanja Zaštitnika građana u pogledu rešavanja pritužbi građana na rad policije;
- telo koje odlučuje o pritužbama građana (komisiju) treba u potpunosti organizaciono izdvojiti iz MUP, kako bi se u većoj meri obezbedila nezavisnost od policije (pri čemu treba voditi računa da policajci budu adekvatno zastupljeni u sastavu komisije);

Preporuke koje se odnose na mere prevencije

- organizacijama civilnog društva i nezavisnim organima (pre svega ombudsmanima na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou) treba omogućiti, u što je moguće većoj meri, uvid u rad policije, pre svega tako što bi im se omogućile posete svim mestima gde se nalaze lica lišena slobode, uvid u dokumentaciju, kao i razgovor sa ovim licima, bez obzira da li se radi o policijskom zadržavanju, pritvoru ili izvršavanju kazne;
- posvetiti posebnu pažnju obrazovanju osoblja, kada je u pitanju poštovanje ljudskih prava i prevencija mučenja i drugih oblika nečovečnog ili ponižavajućeg kažnjavanja ili postupanja i istovremeno izbaciti iz upotrebe sredstva zabranjena međunarodnim ugovorima, što je u skladu i sa preporukama CPT¹⁴, i uvesti mere (npr. snimanje isleđivanja) koje istovremeno pomažu policiji i tužilaštvu u postupku dokazivanja i predstavljaju meru prevencije kada je u pitanju tortura i drugo nečovečno ili ponižavajuće postupanje;
- uvesti sistem tzv. *ranog upozoravanja*, na taj način što bi se evidentirao broj pritužbi na rad svakog policajca i što bi se policajci na čiji rad se građani učestalo žale, posebno kontrolisali i bili podvrgnuti dodatnoj obuci;
- policijske stanice treba osposobiti za izvršavanje zakonskih obaveza policije – pre svega omogućiti da se mera policijskog zadržavanja sprovodi u stanicama, a ne u zatvorima, što je trenutno slučaj i što je formalnopravno nezakonito;
- neophodno je stalno, sistemsko preispitivanje rada policije, ne samo kroz ispitivanje zakonitosti već i celishodnosti postupanja.

¹⁴ Izveštaj CPT za Srbiju objavljen 2009. godine dostupan je na: <http://www.cpt.coe.int/en/states/srb.htm>.

STOKHOLMSKI PROGRAM KAO POČETNI MODEL ZA STRATEGIJU REFORME POLICIJE U SRBIJI

Autor: SAŠA ĐORĐEVIĆ

istraživač, Centar za civilno-vojne odnose

Predlog Stokholmskog programa, čije je usvajanje prioritet švedskog predsedavanja Evropskom unijom (EU), predstavlja petogodišnju strategiju EU u oblasti izgradnje i očuvanja Prostora slobode, bezbednosti i pravde. U radu ćete saznati zašto je neophodno strateški pristupiti reformi policije u Srbiji i na koji način prioriteti utvrđeni predlogom Stokholmskog programa mogu da utiču na poštovanje i zaštitu ljudskih prava i produbljivanje regionalne policijske saradnje.

Osnovne napomene

- Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije (MUP) još uvek nije formulisalo strateški plan za reformu policije, iako je to predviđeno Zakonom o policiji, što dovodi do usporavanja procesa reforme policije i evropskih integracija. U tom smislu predlog Stokholmskog programa, kao i prateći dokumenti EU koji regulišu Prostor slobode, bezbednosti i pravde mogu da predstavljaju polaznu tačku za idejno rešenje strategije reforme policije u Srbiji.
- Jedna od prioriternih oblasti u predlogu Stokholmskog programa je poštovanje i zaštita ljudskih prava. Sa ciljem prilagođavanja principima saradnje evropskih država u oblasti policije i pravosuđa, bitno je da u strateškom planu za reformu policije „građanin“ bude jasno označen kao referentni objekt bezbednosti, kao i da se posebna pažnja obrati na zaštitu ljudskih i manjinskih prava u budućoj strategiji reforme policije u Srbiji.
- Procesom stabilizacije i pridruživanja utvrđeno je da dobrosusedski odnosi i regionalna saradnja predstavljaju ključne uslove za napredovanje ka članstvu u EU. Time EU želi da postigne regionalnu stabilnost i bezbednost pri čemu se produbljivanje policijske saradnje između država zapadnog Balkana nalazi na vrhu prioriteta. Dobra praksa policijske saradnje država članica EU koju promoviše Stokholmski program predstavlja koherentnu osnovu za produbljivanje saradnje na zapadnom Balkanu sa ciljem izgradnje bezbednosne zajednice.

Uvod

Utjecaji predloga Stokholmskog programa na reformu policije u Srbiji su višestruki i usko su povezani sa daljim tokom evropskih integracija Srbije.¹ Prvo, predlog Stokholmskog programa kao strateškog dokumenta EU u kome su formulisani prioriteti saradnje država članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, kao i prateći dokumenti EU koji regulišu Prostor slobode, bezbednosti i pravde predstavljaju dobru polaznu tačku za idejno rešenje strateškog pristupa reforme policije u Srbiji koji trenutno ne postoji. Drugo, prioriteti koji su pomenuti u predlogu Stokholmskog programa u okviru zaštite ljudskih prava se indikativno mogu „preliti“ kako na proces reforme policije (u strateškom smislu), tako i na tok evropskih integracija. Treće, potrebno je povezati „regionalni pristup“ EU prema zapadnom Balkanu sa jednim od osnovnih prioriteta predloga Stokholmskog programa – jačanje zaštite građana.² I jedno i drugo zahtevaju izgradnju dobrosusedskih odnosa i produbljivanje regionalne policijske i pravosudne saradnje.

U daljem procesu reforme policije i evropskih integracija, Srbiju može da očekuje ispunjavanje dodatnih standarda EU iz tri razloga: 1) manjkavosti u strateškom planiranju i definisanju prioriteta; 2) neadekvatne unutrašnje kontrole; 3) ozbiljnih problema u suzbijanju korupcije u policiji.³ Posebnu pažnju u radu obratićemo na prvi razlog.

Cilj rada je da putem analize objasni zašto bi reforma policije u Srbiji trebalo da bude strateški orijentisana, i zasnovana na principima poštovanja ljudskih prava i regionalne saradnje. Cilj reforme je stvaranje policije koja se na efikasan način suočava sa korupcijom i kriminalom, poštuje ljudska prava i predstavlja servis građana.

Podsticanje za formulisanje strategije reforme policije u Srbiji

U EU proces izgradnje i očuvanja evropskog Prostora slobode, bezbednosti i pravde zasniva se na strateškom pristupu, koje se odvija kroz tri osnovna koraka: 1) formulisanje petogodišnjih programa u kojima su na precizan način utvrđeni prioriteti i ciljevi saradnje država članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova; 2) utvrđivanje akcionih planova i njihovo sprovođenje; 3) evaluaciju dostignutog stepena saradnje. U izradi strategije reforme policije u Srbiji predlog Stokholmskog programa je od izuzetnog važnosti jer, prateći rešenja i trendove EU u ovoj oblasti, Srbija može da ubrza proces reforme policije, kao i celokupan proces pridruživanja.

Reformi policiji potrebno je pristupiti na strateški način, sa jasno utvrđenim ciljevima i prioritetima. Strategija predstavlja jezgro sprovođenja reformi u kojoj je potrebno na precizan način utvrditi, pre svega, misiju, viziju, ciljeve i vrednosti. Putem strategije formulišu se pravila koja bi na efikasan način uticala na upravljanje, policijsku kulturu i rad policije. Strateški pristup je jedini način da se reforma suštinski pokrene i time predstavlja jedino merilo

¹ U trenutku objavljivanja publikacije došlo je do izmena u predlogu Stokholmskog programa, pri čemu zaštita ljudskih prava i produbljivanje regionalne policijske saradnje ostaju na vrhu liste prioriteta. Nacrt Stokholmskog programa je dostupan na: http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.19577!menu/standard/file/Draft_Stockholm_Programme_16_October_2009.pdf.

² U najnovijoj Strategiji za proširenje i glavni izazovi 2009-2010 dobrosusedski odnosi ostaju jedan od ključnih uslova za punopravno članstvo u EU. U prilog tome i govori da je u dokumentu deset puta ponovljeno insistiranje na stvaranju i održavanju dobrosusedskih odnosa.

³ Commission Staff Working Document, Serbia 2009 Progress Report, SEC(2009) 1339, Brussels, 14.10.2009, Internet, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/sr_rapport_2009_en.pdf.

(*benchmark*) „prave“ reforme.⁴ Oslanjajući se na pomenuti pristup EU i korake u izgradnji Prostora slobode, bezbednosti i pravde, možemo da zaključimo da MUP nije na pravi način pristupio reformi. Otežavajuća okolnost je postojanje različitih sektorskih strategija koje utiču na proces reforme policije, ali koje su trebale da budu usvojene nakon izrade „krovne“ strategije reforme policije. Postoji mogućnost nesklada između strategija, što će u naknadnom periodu da oteža proces stateškog pristupa reformi. MUP nema usvojenu strategiju, niti je poznato da li je otpočeo rad na njenom formulisanju. Uvođenjem strateškog pristupa u rad policije povećava se njena efikasnost rada. Sprovedenjem strategije zatvaraju se određena poglavlja od 35 utvrđenih politikom uslovljavanja EU. To zajedno doprinosi procesu ubrzanja evropskih integracija.

Usvajanjem Zakona o policiji iz 2005. godine i naknadnom sistematizacijom Ministarstva delimično je završena „prva generacija reformi“ koja je započela nakon petooktobarskih promena.⁵ Tom prilikom došlo je do usvajanja pravnog okvira reforme policije čime se uređuje oblast organizovanja i delovanja policije, kao i uspostavljanje mehanizama civilne kontrole policije, ali izostao je preko potreban strateški pristup reformi policije. Ipak, još uvek postoje „nedorečenosti“ u uspostavljanju demokratske i civilne kontrole. Od izuzetnog značaja je da se „drugoj generaciji reformi“, koja je započela nakon usvajanja Zakona o policiji, pristupi na strateški način jer ona podrazumeva konsolidaciju prethodno ostvarenih reformi, efikasno funkcionisanje institucija i procedura sa troškovima koji omogućavaju održivi razvoj društva i države.⁶ Dodatni razlog je da postojanje strategije omogućava nastavak reforme bez obzira na promenu vlasti u Srbiji, tako da nova vlast na osnovu strategije može nastaviti reformu od „prethodne tačke“. Time se neće narušiti tok reformi ili pak, najgore moguće rešenje, početi iz početka. Usvajanjem plana reforme i definisanjem prioriteta, „prelazni period“ ne donosi nove i negativne posledice i utiče se na smanjenje politizacije.

Evaluacija sprovođenja saradnje država članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova zauzima posebnu pažnju u predlogu Stokholmskog programa. Potrebno je da strategija reforme policije Republike Srbije zahteva da policija samokritično i objektivno posmatra sprovođenje reforme. U tom cilju neophodno je utvrditi glavne kriterijume i indikatore reforme policije, tj. sistem evaluacije, kako bi policija mogla da na godišnjem nivou, u formi izveštaja, predstavi dostignuća i prepreke u reformi. Time bi se problemu reforme pristupilo na strateški i analitički način. Bitno je da u evaluaciji sprovođenja reforme postoji učešće organizacija civilnog društva, nezavisnih državnih regulatornih tela, kao i parlamenta i njegovog Odbora za odbranu i bezbednost, jer bi se time unapredio dijalog između svih strana i imao bi se uvid u sva moguća rešenja.

Iako bi izveštaji o radu MUP i Izveštaji o sprovođenju reforme policije mogli biti odvojeni, mišljenja smo da je u godišnjem Izveštaju o radu potrebno ubaciti kao prilog Izveštaj o sprovođenju strategije reforme policije, kako bi na jednom mestu mogli naći sve neophodne informacije o radu policije. U organizacionoj strukturi Ministarstva unutrašnjih poslova,

⁴ Dr Amadeo Watkins, Šef jedinice za strateško planiranje, Odeljenje za sprovođenje zakona, Misija OEBS u Srbiji, intervju, 5. oktobar 2009. godine.

⁵ Mišljenja smo da je „prva generacija reformi“ delimično završena prema kriterijumima koncepta „prve“ i „druge“ generacije reformi Timotija Edmunda. Pogledati: Timothy Edmunds, *Security Sector Reform in Transforming Societies: Croatia, Serbia and Montenegro*, Manchester University Press, Manchester, 2007, pp. 89-101.

⁶ Timothy Edmunds, *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*, Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2001, p. 5, Internet, http://www.dcaf.ch/news/past_2001/ev_Geneva_01112023_Report_1.pdf.

ključnu ulogu u izgradnji sistema evaluacije bi trebalo da pripada Birou za strateško planiranje, kao institucionalnom jezgru strateškog pristupa reforme policije. Takođe, neophodno je da izveštaj(i) budu dostupni javnosti. Posebno naglašavamo da strategija treba da prethodi izveštajima jer bi time dobili na značaju i postojala bi ocena rada u uporednom smislu.

„Građanin“ kao referentni objekt bezbednosti strategije reforme policije u Srbiji

Sloganom „otvorena i bezbedna Evropa koja služi građanima“ započinje novi predlog strategije EU u izgradnji Prostora slobode, bezbednosti i pravde čime se dolazi do još jednog ključnog elementa predloga Stokholmskog programa, ljudskih prava.

U predlogu Stokholmskog programa zapaža se naglasak na principima koncepta „ljudske bezbednosti“. Izgradnja „Evrope građana“ zahteva da sve buduće akcije i planovi budu okrenuti građaninu. Prioriteti koji su pomenuti u predlogu Stokholmskog programa u okviru zaštite ljudskih prava se indikativno mogu „preliti“ kako na proces reforme policije (u strateškom smislu), tako i na tok evropskih integracija. Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2009. godinu, u Srbiji postoji pravni i institucionalni okvir za poštovanje ljudskih prava. Ipak, primećuje se nedovoljan napredak u potpunom sprovođenju zakona o ljudskim pravima. Kako su ljudska prava temelj predloga Stokholmskog programa, Srbija u budućnosti i u daljem toku evropskih integracija Srbija može da očekuje veća uslovljavanja u oblasti zaštite osnovnih prava i sloboda. Kao poseban problem se navodi diskriminacija ranjivih grupa kao što su Romi, osobe sa invaliditetom i LGBT populacija. Ove grupe su veoma često, navodi se u izveštaju, žrtve netolerancije i govora mržnje. Sigurno je da će strategija reforme policije koja „vodi računa“ o zaštiti ljudskih prava promeniti stav Evropske komisije.

Uloga policije u održavanju javnog reda i mira je presudna za uspostavljanje unutrašnje bezbednosti pri čemu zaštita osnovnih prava i sloboda svih građana treba da predstavlja prioritet svakog policijskog službenika.⁷ Vrlo je bitno da u formulisanju i sprovođenju buduće strategije reforme policije bude jasno označen „građanin“ kao referentni objekat bezbednosti, jer policija treba da bude servis građana, a ne instrument političkih elita. Zaštita ljudskih prava, kao prioritet predloga Stokholmskog programa, mora da bude ključna tačka u strategiji reforme policije. Posebno je potrebno istaći pravo na slobodno kretanje ljudi i stvaranje prostora koji poštuje razlike između ljudi i štiti marginalizovane grupe. U tom pogledu, sprovođenje Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi, kao pandana Šengenskom sporazumu na zapadnom Balkanu, je izuzetno važno. Nejasni su, u kontekstu uloge policije u održavanju javnog reda i mira, i dometi i realizacija Strategije o radu policije u lokalnoj zajednici. Iako bi ona trebala da bude javno dostupna, nisu poznati razlozi zašto nije, iako je to suprotno njenom primarnom cilju, tj. dostizanju transparentnosti.

U budućoj strategiji reforme policije posebnu pažnju treba posvetiti principima na kojima se zasniva Evropska konvencija o ljudskim pravima, i mehanizmima zaštite istih; potrebno je najstrožije zabraniti diskriminaciju, rasizam, antisemitizam, ksenofobiju i homofobiju, i istaći da će policija u potpunosti zaštititi prava svih manjina. Takođe, u strategiji je potrebno istaći zaštitu prava dece i ranjivih grupa, naročito Roma. Neophodno je omogućiti veće učešće građana kako u stvaranju, tako i u sprovođenju buduće strategije (ali i u radu policije). Time se dokazuje stepen konsolidacije policije, tj. odluke ključnih aktera da se ciljevi i prioriteti sprovode u okviru demokratskih ustanova.

⁷ William G. O’Neill, *Police Reform and Human Rights: A HURIST Document*, United Nations Development Programme, New York, 2004, Internet, http://www.undp.org/governance/docs/HR_Pub_PoliceReform&HR.pdf.

U predlogu Stokholmskog programa posebno se ističe značaj zaštite podataka o ličnosti. Neosporno je da zaštita podataka o ličnosti kao deo oblasti ljudskih prava ima veoma važnu ulogu kako u reformi policije, tako i u procesu evropskih integracija. U Srbiji sprovođenje Zakona o zaštiti podataka teče veoma sporo. Prema izveštaju Poverenika za 2008. godinu organ koji ima „posebnih problema“ sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacija, zbog broja odbijenih zahteva ili uskraćenih informacija, je MUP Republike Srbije. Zbog toga je potrebno da MUP omogući bolju saradnju sa Poverenikom. Time bi se povećala transparentnost rada MUP i podigla ocena Informatora o radu MUP koja je, prema izveštaju Poverenika, trenutno najniža.

Postojeći Informator je potrebno dopuniti informacijama o trošenju budžetskih sredstava, procedurama za ostvarivanje prava pred MUP, vrstama usluga koje MUP pruža i ljudskim resursima kojima raspolaže MUP. Na zahteve o pristupu informacijama trebalo bi da odgovoraju i niže organizacione jedinice, kao što su policijske uprave, bez prethodne provere od strane „centra“. Potrebno je i izraditi Strategiju komunikacije za odnose sa javnošću gde će podjednako važnu ulogu imati ne samo sedište Ministarstva u Beogradu, već i područne policijske uprave.

Produblјivanje regionalne i međunarodne policijske saradnje kao jedan od prioriteta strategije reforme policije u Srbiji

Svedoci smo da regionalna i međunarodna policijska saradnja doprinose efikasnijoj borbi protiv transnacionalnog kriminala (slučaj „Pukanić“ ili operacija „Dunav“). Ono što nedostaje državama zapadnog Balkana je brzina u reagovanju, nedostatak poverenja kao i zajedničke akcije. Drugim rečima, potrebna je institucionalizacija saradnje među državama u regionu. Međutim, ne može se reći da napredak u regionalnoj policijskoj saradnji ne postoji. U prilog tome govori i veliki broj regionalnih inicijativa i tela koje deluju u okvirima pravosuđa i unutrašnjih poslova. Nedostatak koordinacije postojećih regionalnih inicijativa predstavlja prepreku u produblјivanju bezbednosne saradnje. Ipak, treba pohvaliti napore u koordinaciji aktivnosti Regionalnog saveta za saradnju (*Regional Cooperation Council*), naslednika Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope.

U strategiji reforme policije produblјivanje regionalne policijske saradnje sa ciljem izgradnje bezbednosne zajednice treba da bude jedan od prioriteta.⁸ U procesu produblјivanja mogu se koristiti principi na kojima je zasnovana policijska saradnja država članica EU koji su predstavljeni u petogodišnjim programima: 1) poštovanje različitosti između država članica, fleksibilnost u integracijama, integracioni procesi u „različitim brzinama“; 2) stvaranje različitih insitucionalnih mehanizama, načina odlučivanja i formulisanja politika;⁹ 3) stvaranje alternativnih načina policijske saradnje.¹⁰ Strategija reforme policije u Srbiji trebalo

⁸ Pod bezbednosnom zajednicom podrazumevamo region u kome je upotreba nasilja u velikim razmerama u potpunosti postala malo verovatna, čak i nezamisliva.

⁹ Potrebno je iskoristiti kapacitete postojećih regionalnih inicijativa i tela. Posebno ukazujemo na Regionalni centar za borbu protiv prekograničnog kriminala (SECI centar u Bukureštu) jer se pokazalo da na operativnom nivou on ima najznačajniju ulogu. SECI centar je stvaralac prvog godišnjeg izveštaja o procenama bezbednosnih pretnji organizovanog kriminala u Jugoistočnoj Evropi (pandan izveštaju EUROPOL – Organized Crime Threat Assessment, OCTA). Više informacija na: <http://www.secicenter.org/p460/OCTA+SEE>

¹⁰ Kao alternativne načine policijske saradnje možemo napomenuti formulisanje efikasnijih mehanizama koordinacije u policijskim akcijama, brže razmene informacija, stvaranje zajedničkih akcija, uspostavljanje saradnje u okvirima radnih ekspertskih grupa, produblјivanje saradnje na osnovu neformalnih kontakata ministara unutrašnjih poslova i/ili pravosuđa.

bi da ima u vidu navedene principe je svi oni imaju podjednaku važnost u stvaranju bezbednosne zajednice ili u prevenciji kriminala.

U predlogu Stokholmskog programa posebno se ističe značaj Evropskog naloga za hapšenje, kojim se povećava saradnja, poverenje između država članica i poštovanje vladavine prava.¹¹ Postojanjem sličnog sporazuma između država regiona zapadnog Balkana stvorili bi se uslovi za borbu protiv organizovanog kriminala na regionalnom nivou, a ne u pojedinačnim državama. Na primeru suđenja za ubistvo Ive Pukanića i Nikole Franjića postojao bi jedan proces i jedna presuda, a ne dva odvojena procesa i presude (u Hrvatskoj i Srbiji). To nije važno samo zbog efikasnosti i ekonomičnosti, već i zbog brzog i efikasnog zadovoljenja pravde. Ipak, za formulisanje ovakvog mehanizma između država regiona prethodno je potrebno pregovarati i formulirati dobre bilateralne i multilateralne sporazume.

Jedna od ideja za buduću strategiju reforme policije u kontekstu evropskih integracija i regionalne policijske saradnje je inicijativa za formulisanje regionalne strategije unutrašnje bezbednosti i/ili zajedničke strategije za borbu protiv organizovanog kriminala i/ili „bele knjige“ organizovanog kriminala. Putem ovih dokumenata moguće je konkretizovati operativne nivoe saradnje i u isto vreme na strateški i analitički način pristupiti borbi protiv organizovanog kriminala.

U predlogu Stokholmskog predloga vidno je da se EUROPOL pridaje veći značaj. U kontekstu međunarodne policijske saradnje neophodno je produbiti saradnju između srpske policije i EUROPOL i nastaviti sa naporima za potpisivanje operativnog sporazuma. U budućnosti bi trebalo podstaknuti dalje učešće srpske policije u mirovnim misijama i produbiti saradnju sa EUROPOL u ovoj oblasti jer će u budućnosti on imati značajniju ulogu, kako se ističe u predlogu Stokholmskog programa.¹²

Umesto zaključka: „Korak napred“ u reformi policije

Za formulisanje prave i funkcionalne strategije reforme policije u Srbiji nemoguće je početi samo od petogodišnjih programa EU u pravosuđu i unutrašnjim poslovima ili postojećih evropskih rešenja. Ovi programi mogu samo da predstavljaju odličnu polaznu tačku u formulisanju prioriteta, ciljeva i vizije reforme policije. Praksa država članica EU u policijskoj i pravosudnoj saradnji su dobar model za produblјivanje regionalne saradnje. Buduća strategija reforme policije trebalo bi da formuliše mehanizme monitoringa razvoja evropskih programa i trendova u evropskom zakonodavstvu kako bi efikasnije reagovala na buduća uslovlјavanja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Neophodno je biti „korak napred“ u reformi policije. U budućnosti će ti uslovi biti mnogi oštrij i precizniji. Ispunjavanjem uslova postiže se dvostruki cilj. Stvara se policija koja se na efikasan način suočava sa kriminalom i korupcijom, poštuje ljudska prava i predstavlja servis građana; ubrzava se put evropskih integracija, a samim tim i strateški cilj Srbije je bliži. Na kraju, potrebno je imati jasnu viziju o načinu na koji bi trebalo sprovesti strategiju.

¹¹ Sergio Carrera and Joanna Apap, *Judicial Cooperation and the European Arrest Warrant - A Good Testing Ground for Mutual Recognition in an Enlarged EU*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2004, Internet, <http://www.ceps.be/book/judicial-cooperation-and-european-arrest-warrant-good-testing-ground-mutual-recognition-enlarge>.

¹² Policijski službenici Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije su do sada angažovani u mirovnim misijama u Liberiji (UNMIL) i na Haitiju (MINISTAH) pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija.

Preporuke:

Strateški pristup

- Neophodno je da se izradi strateški plan reforme policije gde bi ključnu ulogu, u organizacionom smislu, imao Biro za strateško planiranje.
- Potrebno je dalje razvijanje kapaciteta Biroa za strateško planiranje za sprovođenje strateških analiza putem kojih bi trebala da izradi buduću strategiju, kao i „oficir za vezu“ MUP u izradi svih sektorskih strategija od značaja za reformu policije, i uopšte za unutrašnju bezbednost.
- Potrebno je da se izradi akcioni plan u kojem bi se definisali koraci za sprovođenje strategije reforme policije.
- Strategija reforme policije bi trebalo da obavezuje MUP da na godišnjem nivou izrađuje i objavljuje Izveštaje o sprovođenju strategije koji može biti sastavni deo godišnjeg Izveštaja o radu MUP.
- U izradi i sprovođenju strategije reforme neophodno je da se poboljša koordinacija sa Ministarstvom finansija, koje je ključno u smislu dugoročnog planiranja.
- Potrebno je da se oforme načini koordinacije sa organizacijama civilnog društva, u mogućnosti po ugledu na do sada pozitivnu praksu Kancelarije za evropske integracije Vlade Republike Srbije.

Ljudska prava

- Neophodno je da se „građanin“ označi kao referentni objekt bezbednosti u strategiji reforme policije.
- U strategiji reforme policije potrebno je istaći da je prioritet svakog policijskog službenika zaštita osnovnih prava i sloboda svih građana.
- Strategija reforme policije bi trebalo da obavezuje MUP na redovno dopunjivanje Informatora, posebno informacijama o trošenju budžetskih sredstava, procedurama za ostvarivanje prava pred MUP, vrstama usluga koje MUP pruža i ljudskim resursima kojima raspolaže.
- U budućoj strategiji reforme policije potrebno je urediti da na zahteve o pristupu informacijama građana odgovoraju i niže organizacione jedinice MUP, kao što su područne policijske uprave, bez prethodne provere od strane centralne uprave Ministarstva.
- Izrada i sprovođenje Strategije komunikacije MUP u kojoj će podjednaku ulogu imati ne samo sedište Ministarstva u Beogradu, već i područne policijske uprave.

Regionalna i međunarodna policijska saradnja

- Kao dugoročan cilj, strategija reforme policije bi trebalo, u skladu sa ciljem izgradnje bezbednosne zajednice na zapadnom Balkanu, da inicira formulisanje regionalne strategije unutrašnje bezbednosti. Pre toga, u akcionim planovima potrebno je utvrditi međufaze zbog usaglašavanja i uspostavljanja kontakata ogovornih lica za strateško planiranje.
- Neophodno je da se započne rad na izradi predloga regionalnog sporazuma o izručivanju ili „regionalnog naloga za hapšenje“ po ugledu na Evropski nalog za hapšenje.
- Sa ciljem daljeg razvoja međunarodne policijske saradnje Republike Srbije neophodno je potpisati i ratifikovati operativni sporazum sa EUROPOL.
- Neophodno je podstaći učešće srpske policije u mirovnim misijama unutrašnjom i spoljašnom promocijom (ističe se uloga organizacija civilnog društva), organizacijom seminara na kojima će zainteresovani kandidati steći uvid u prava i obaveze, troškove i

koristi, kao i značaj učešća u mirovnim misijama i to od policijskih službenika koji su već učestvovali u mirovnim misijama.

POLICIJA U PERCEPCIJI NACIONALNIH MANJINA

Autor: MILOŠ STANOJEVIĆ

istraživač, Forum za bezbednost i demokratiju

Promena percepcije policije od strane nacionalnih manjina važan je činilac u procesu reforme policije u Srbiji. Razvijanje poverenja između etničkih manjinskih zajednica i policije preduslov je njihove bolje saradnje a time i efikasnijeg rešavanja savremenih bezbednosnih izazova. U ovom radu navode se razlozi za promenu slike koju o policiji imaju pripadnici nacionalnih manjina. Rad sadrži i listu relevantnih preporuka u cilju rešavanja ovog problema.

Osnovne napomene

- Negativno nasleđe odnosa nacionalnih manjina i policije u Srbiji predstavlja jako uporište predrasudama i lošim iskustvima na osnovu kojih je i formirana trenutna percepcija nacionalnih manjina o policiji.
- Problem percepcije nacionalnih manjina o policiji treba sagledavati u širem kontekstu uključujući društveno-ekonomsku situaciju u državi i regionima nastanjenim pretežno etničkim manjinskim stanovništvom.
- Proaktivni pristup države rešavanju ovog problema. To je moguće ostvariti strateškim pristupom, kroz realizaciju projekata u cilju izgradnje poverenja između pripadnika nacionalnih manjina i policije.
- Usvajanje i implementacija strategije za rad policije u zajednici trebalo bi da bude među prioritetima Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije.
- Nečinjenjem napora u cilju prevazilaženja postojećih problema, moglo bi doći do dodatnog pogoršanja odnosa među njima što bi negativno uticalo na dalju reformu policije.
- Bolja percepcija nacionalnih manjina o policiji i stvaranje poverenja i saradnje između njih mogu pozitivno doprineti procesu reforme policije i poboljšanju opšte bezbednosne situacije u Srbiji, kao i ispunjavanju uslova za evropske integracije države.

Uvod

Pitanje odnosa nacionalnih manjina i policije zadire u temeljna državna načela – vladavinu prava i sprovođenje zakona. Težište rada bazirano je na jednom segmentu ovog problema, percepciji nacionalnih manjina o policiji.

Iako su u poslednjih deset godina pokrenute inicijative i konkretne akcije¹ u cilju približavanja policijske službe pripadnicima nacionalnih manjina u Republici Srbiji, i dalje su приметni problemi u ovom procesu kao i u samom odnosu policije i nacionalnih manjina.²

Negativna percepcija policije od strane nacionalnih manjina u Srbiji predstavlja ozbiljan problem. To je ujedno i pitanje izgradnje međusobnog poverenja i saradnje nacionalnih manjina sa državnim organima kao i njihove percepcije same države i odnosa prema njoj. Stanje opšteg nepoverenja i negativnog doživljaja policije ima za posledicu nezainteresovanost etničkih manjinskih grupa za saradnju kao i za uključivanje u proces reforme policije.

Ovim predlogom praktične politike³ želimo da *ukažemo na potrebu za boljom percepcijom nacionalnih manjina o policiji, u cilju unapređenja njihove saradnje i komunikacije*. Time bi se u velikoj meri uticalo, kako na uspešniji proces reforme policije u Srbiji, tako i na poboljšanje opšte bezbednosne situacije u državi, kao i na ubrzanje procesa evropskih integracija.

Okvir problema

Istorijski kontekst odnosa nacionalnih manjina i policije u Srbiji sadrži negativni predznak zbog ponašanja policije prema pripadnicima ovih manjina u prošlosti a posebno tokom devedesetih godina dvadesetog veka. Iako je prošlo skoro deset godina od uspostavljanja demokratske vlasti u Srbiji, do značajnije izgradnje poverenja između policije i nacionalnih manjinskih grupa nije došlo. Problem najčešće predstavlja i to što kod pripadnika nacionalnih manjina policija izaziva asocijacije na period kada je služila kao sredstvo u obračunu sa političkim neistomišljenicima, a prema pripadnicima nacionalnih manjina imala odnos kao prema građanima drugog reda.⁴

Problem percepcije i odnosa između policije i nacionalnih manjina ne može se sagledati u uskom okviru koji uključuje samo rad MUP i/ili aktivnosti predstavnika ovih manjina. Za rešavanje ovog problema potrebno je u razmatranje uzeti širi društveno-ekonomski okvir u kome se nalaze pripadnici nacionalnih manjina. Pogranične oblasti Srbije, koje su uglavnom nacionalno mešovito sastava predstavljaju i ekonomski najnerazvijenija područja u državi (uz eventualni izuzetak opština na severu Vojvodine).⁵

¹ U opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa organizovani su opštinski saveti za bezbednost, održan je niz okruglih stolova u celoj Srbiji na temu manjine i policija kao i konkursi za obuku i rad na jezicima nacionalnih manjina – neke od pomenutih inicijativa su pokrenute od strane MUP.

² „Manjine nemotivisane za rad u policiji”, *Borba*, 5. februar 2009.

³ Ovaj predlog praktične politike nastao je kao rezultat terenskog istraživanja i brojnih intervjuja koji su obavljani sa predstavnicima nacionalnih manjina u periodu jun-oktobar 2009.

⁴ Intervju sa članovima Opštinskog veća u Preševu, 20. septembar 2009. Arhiva FBD.

⁵ Pogranične oblasti u Vojvodini, upravo zbog svog geografskog položaja predstavljaju atraktivnija područja za privredne investicije.

U uslovima opšte nezaposlenosti i siromaštva neminovno dolazi do intezivnijeg razvoja kriminalnih aktivnosti. Ovo je posebno važno kada su u pitanju pogranične oblasti i jug Srbije (kopnena zona bezbednosti) gde u takvoj atmosferi cveta siva ekonomija, šverc droge i oružja kao i ilegalne migracije stanovništva i trgovina ljudima.⁶ Počinioci krivičnih dela koji dolaze u sukob sa policijom neretko su i stanovnici ovih pograničnih oblasti, među kojima ima i pripadnika etničkih manjinskih zajednica. Posledica toga su česte konfrontacije policije i lokalnog stanovništva, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina. U takvoj atmosferi, teško je raditi na promeni percepcije o policiji kod lokalnog stanovništva. ***Strateški pristup društveno-ekonomskom razvoju ovih oblasti trebalo bi da posluži kao širi okvir izgradnje pozitivne percepcije nacionalnih manjina o policiji, čime bi se popravila i opšta bezbednosna situacija u državi.***

Promena bezbednosnog okruženja

Sa nestankom blokvske podele sveta i okončanjem Hladnog rata krajem osamdesetih godina, strah od vojnog napada prestaje da bude osnovna bezbednosna pretnja, kako na globalnom nivou tako i u Srbiji. Danas glavni bezbednosni izazovi predstavljaju borba protiv organizovanog kriminala i terorizma koji jednako pogađaju sve građane jednog društva nezavisno od njihove nacionalne pripadnosti.

U cilju izgradnje kapaciteta države da odgovori na nove bezbednosne izazove rizike i pretnje, važan segment čine i bezbednosno relevantne informacije sa terena do kojih je moguće doći jedino uključivanjem građana u sistem bezbednosti i podizanjem svesti stanovništva o važnosti komunikacije sa policijom. U tom smislu, od neprocenjivog značaja je i saradnja sa pripadnicima nacionalnih manjina koji spadaju u posebno ranjive ili osetljive grupe. Negativni primeri poslednjih dešavanja na jugu Srbije (eksplozija bombe u Preševu) upravo potvrđuju tezu o važnosti unapređenja komunikacije između policije i lokalnog stanovništva u cilju prevencije ovakvih i sličnih negativnih pojava.⁷

Pogranične oblasti su u bezbednosnom smislu uvek najrizičnije i pogodne su za delovanje organizovanih kriminalnih grupa. Ove oblasti zbog svog geografskog položaja predstavljaju tranzitna područja za mnoge oblike ilegalne trgovine (ljudima, oružjem, drogom, itd.) a često predstavljaju i potencijalna žarišta međuetničkih konflikta, posebno u zemljama nekonsolidovane demokratije poput Srbije.

Pripadnici nacionalnih manjina nisu disperzivno naseljeni na teritoriji Srbije već u nekim oblastima, uglavnom pograničnim područjima Srbije, čine relativnu ili apsolutnu većinu. Prema rezultatima popisa stanovništva iz 2002. godine u Srbiji je bilo – 82,86% Srba, a ostali su pripadnici 27 nacija.⁸ Ovaj podatak dovoljno govori o važnosti saradnje policije i pripadnika manjinskih etničkih zajednica uzevši u obzir njihovu raznolikost.

⁶ Arhiva FBD, Arhiva generala Ninoslava Krstića, prvog komandanta kopnenih snaga KZB i predsednika FBD.

⁷ Eksplozija u Preševu, Bomba postavljena kod ulaza u zgradu u kojoj žive porodice pripadnika policije i Žandarmerije ali i i veći broj civila, Srba i Albanaca. Objavljeno 14. jula 2009. na sajtu RTS, Internet, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/Hronika/73885/Eksplozija+u+Pre%C5%A1evu+.html>.

⁸ Crnogoraca - 0,92%, Jugoslovena - 1,08%, Albanaca - 0,82%, Bošnjaka - 1,81%, Mađara - 3,91%, Muslimana - 0,26%, Bugara - 0,27%, Bunjevaca - 0,27%, Vlaha - 0,53%, Goranaca - 0,006%, Grka - 0,008%, Egipćana - 0,01%, Jevreja - 0,02%, Makedonaca - 0,34%, Nemaca - 0,05%, Roma - 1,44%, Rumuna - 0,5%, Rusa - 0,03%, Rusina - 0,21%, Slovaka - 0,8%, Slovenaca - 0,07%, Turaka - 0,007%, Ukrajinaca - 0,07%, Hrvata - 0,94%, Čeha - 0,03%, Šokaca - 0,009%, Aškalija - 0,008% i Cincara - 0,004%.

Preventivni rad policije kao jedan od segmenata proaktivnog rada u suzbijanju kriminalnih aktivnosti i bezbednosnih rizika ključan je za postizanje značajnih rezultata. Srbija je kroz saradnju sa zemljama regiona uvidela prednosti novog metodološkog pristupa u rešavanju problema organizovanog kriminala i novih bezbednosnih rizika.

Proaktivni pristup u rešavanju ovih pitanja predstavlja novi trend rada policije u zajedničkim akcijama sa policijama zemalja iz okruženja.⁹ Ovaj novi koncept rada policije podrazumeva rad vođen obaveštajnim saznanjima (*Intelligence Lead Policing*).¹⁰ Poboľšanjem percepcije policije kod lokalnog manjinskog stanovništva otvara se mogućnost njihove bliže međusobne saradnje. ***Kroz intezivniju saradnju policije i lokalnog stanovništva (koje je u ovim slučajevima pograničnih područja sastavljeno uglavnom od pripadnika nacionalnih manjina) na pitanjima opšte bezbednosti, moguće je unaprediti novi proaktivni koncept rada policije.***

Ispunjavanje standarda Evropske unije

Poštovanje ljudskih i manjinskih prava jedan je od fundamentalnih principa na kojima počiva Evropska unija (EU). Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Evropskog partnerstva, Vlada Srbije se obavezala na ispunjenje uslova i usvajanje evropskih principa u cilju integracije u EU. U Odluci Evropskog saveta od 18. februara 2008. godine¹¹, navodi se potreba za punim sprovođenjem Zakona o policiji. To podrazumeva uspostavljanje profesionalizma i odgovornosti, kao i unapređenje transparentnosti u radu policije. Pored toga, u ovom dokumentu ukazuje se i na potrebu za ***promovisanjem učešća pripadnika nacionalnih manjina u policiji.***

MUP ostvaruje saradnju sa institucijama EU i međunarodnim organizacijama kroz rad Biroa za međunarodnu saradnju i evropske integracije. To podrazumeva i ispunjavanje preuzetih obaveza prijemom u članstvo neke od organizacija poput OEBS, Saveta Evrope i UN. Saradnja se ostvaruje i kroz članstvo u Asocijaciji šefova policije zemalja jugoistočne Evrope (SEPCA) kao i kroz Regionalni savet za saradnju (RCC). Od 5. maja 2006. godine, Srbija je potpisnica i Konvencije o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi (*Police Cooperation Convention for Southeast Europe*). Preuzimanje standarda EU u oblasti policijskog obrazovanja i reforme, pozitivni su trendovi u okviru MUP Srbije. ***Ipak, u svom poslednjem izveštaju o generalnom napretku Srbije ka EU za 2009. godinu, Evropska komisija navodi da se napredak u procesu reforme policije u Srbiji može označiti kao umeren.***¹²

U cilju ispunjavanja standarda EU važno je i napomenuti da je Savezna Republika Jugoslavija pristupila „Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina“ 2001. godine. Savet ministara usvojio je Rezoluciju o sprovođenju Okvirne konvencije u SCG 17. novembra 2004. godine i ukazao na to da postoji dobra zakonska osnova za zaštitu manjina. Međutim, još

⁹ Primer „Pukanić“ kao uspešno koordinisana akcija srpske i hrvatske policije na otkrivanju međunarodne kriminalne grupe.

¹⁰ Predstavljanje pojedinačnih iskustava zemalja Zapadnog Balkana i regionalne saradnje u borbi protiv organizovanog kriminala, izlaganje ministra Dačića, Internet, http://prezentacije.mup.gov.rs/Regionalana_Ministarska/Presentations/MoI%20Serbia.pdf.

¹¹ Dokument (2008/213/EC) Odluka Saveta od 18. februara 2008. godine o principima, prioritetima i uslovima Evropskog partnerstva sa Republikom Srbijom uključujući i Kosovo i o ukidanju odluke 2006/56/EC. Dostupno na: http://kzpeu.seio.gov.rs/dokumenti/ep/ep_2008_sr.pdf.

¹² Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2009. godinu. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/sr_rapport_2009_en.pdf.

uvek postoje etnički motivisani konflikti koji su posledica prošlih sukoba i socijalnih uslova. Ovo se posebno odnosi na albansku nacionalnu manjinu na jugu Srbije ali i na Mađare u Vojvodini, **što zahteva veći angažman državnih službenika na rešavanju ovog pitanja i u cilju ispunjavanja načela Konvencije**. Savetodavni komitet okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, u svom Drugom mišljenju za Srbiju, usvojenom 19. marta 2009. godine, uglavnom pozitivno ocenjuje ulogu multietničke policije u južnoj Srbiji uz primedbu da ta dostignuća ostaju ograničena samo na pomenutu oblast.¹³

Promena postojeće percepcije policije kod nacionalnih manjina neophodna je kako bi ispunjavanje evropskih standarda u domenu reforme policije bila potpuna.¹⁴ Poštovanje prava nacionalnih manjina na teritoriji Srbije od strane policije ne treba shvatiti samo kao obavezu prema EU, već kao jedno od sredstava države u izgradnji poverenja i bolje komunikacije između nacionalnih manjina i policije, a samim tim i poboljšanja opšte bezbednosne situacije u državi. U tom cilju, policija bi trebalo da se kroz aktivni pristup u većoj meri uključi u rešavanje problema sa predstavnicima etničkih manjinskih zajednica, posebno u osetljivim pograničnim oblastima.

Inicijative za poboljšanje percepcije o policiji

Faktor društveno-ekonomskog razvoja

Kako je problem negativne percepcije nacionalnih manjina o policiji stavljen u širi društveno-ekonomski kontekst, bitno je osvrnuti se na dosadašnje inicijative za poboljšanje opšte ekonomske a time i bezbednosne situacije u područjima u kojima je problem najizraženiji. U novembru 2008. godine potpisan je Sporazum o saradnji u domenu lokalnog ekonomskog razvoja između Koordinacionog tela za jug Srbije, Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) i opština Preševo, Bujanovac i Medveđa, čime su ove opštine uključene u Program ekonomskog razvoja opština (MEGA).¹⁵ Otvorene su opštinske Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj u Preševu, Bujanovcu i Medveđi i osnovani Privredni saveti u kojima učestvuju predstavnici lokalnih samouprava i privatni sektor.

Ovakvim i sličnim akcijama Vlade Srbije u saradnji sa međunarodnim organizacijama, moguće je doprineti društveno-ekonomskom napretku u nerazvijenim i uz to nacionalno mešovitim delovima države. Ipak, vlasništvo nad ovim procesom mora biti lokalno kako bi se obezbedilo dugotrajno i održivo poboljšanje i mora se ozbiljnije staviti naglasak na ovom pitanju. Za dugoročno rešenje problema siromaštva u ovim regijama i posledica koje ono proizvodi, neophodno je dalje i intezivnije sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv siromaštva. Izdvojenim i vremenski ograničenim akcijama neće biti postignuti zadovoljavajući rezultati, već je potrebno konstantnim akcijama na izgradnji ekonomskih kapaciteta uticati i na poboljšanje bezbednosne situacije. Potrebno je dakle posvetiti veću pažnju problemu privredne nerazvijenosti u onim oblastima gde pripadnici etničkih manjinskih zajednica žive u

¹³ ACFC/OP/II(2009)001, Drugo mišljenje Savetodavnog komiteta o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji, usvojeno 19. marta 2009. godine. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/dokumenti/okvirna_misljenje%202%20srpski.pdf.

¹⁴ Pored promene percepcije, potrebno je i implementirati standarde vezano za rad policije (organizacija, profesionalizacija, depolitizacija)

¹⁵ Agencija Vranje Press, izveštaj Koordinacionog tela Vlade Srbije za opštine Bujanovac, Preševo i Medveđa, period od septembra 2008. do mart 2009. godine.

značajnijem broju, a u rešavanje ovog problema treba uključiti i pripadnike ovih manjinskih zajednica.¹⁶

Inicijative MUP

U okviru projekta „Rad policije sa manjinskim grupama“ tokom 2007. i 2008. godine preduzete su brojne aktivnosti na podsticanju kandidata iz etničkih manjinskih zajednica za prijem u MUP. Ove akcije su podrazumevale medijske aktivnosti na jezicima manjina (plakati, brošure, radio i TV emisije, promotivni poster i drugo.) U sredinama gde pripadnici nacionalnih manjina čine većinu stanovništva organizovane su i posebne tribine. Nažalost i pored ovakvih aktivnosti primetan je problem nemotivisanosti ovih manjina za rad u policiji.¹⁷

Konkursi na jezicima manjina za upis u Centar za osnovnu policijsku obuku u Sremskoj Kamenici kao i stalno otvoreni konkursi na sajtu MUP u kojima se posebno apeluje na pripadnike nacionalnih manjina da konkurišu za posao, pozitivan su primer saradnje MUP sa pripadnicima ovih manjina.¹⁸ Praksa je, ipak, ponekad drugačija. Postoje primeri gde pripadnici nacionalnih manjina koji se javljaju na konkurs za posao bivaju odbijeni kao nepodobni za policijsku obuku ili obavljanje policijskih poslova bez dodatnih obrazloženja, što se pravda diskrecionim pravom policije.¹⁹ Diskreciono pravo policije svakako postoji i kada su pripadnici većinskog stanovništva u pitanju. Međutim, u slučaju nacionalnih manjina, upravo zbog slike koju oni imaju o policiji, otvara se prostor za sumnju u nepristrasnost rada policije. Ovo je jedan od primera gde se umesto izgradnje poverenja između nacionalnih manjina i policije stvara još dublji jaz i nepoverenje.

Jedna od pozitivnih inicijava MUP jesu kursevi jezika namenjeni policajcima koji rade u nacionalno mešovitim sredinama. Ovi kursevi po rečima predstavnika Demokratske zajednice vojvođanskih Mađara u praksi predstavljaju neefikasno rešenje. Oni smatraju da bi bolje rešenje bilo primiti u radni odnos pripadnike nacionalne manjine koja živi na određenom području umesto vršiti obuku već zaposlenih policajaca Srba, čime bi MUP uštedeo novac koji izdvaja za škole jezika. Sa druge strane, i pored početnog uspeha MUP u uključivanju nacionalnih manjina u rad policije, opet je došlo do problema u praksi: neki od pripadnika ovih manjina nakon ulaska u policijsku službu ne žele da komuniciraju na maternjem jeziku sa pripadnicima svojih nacionalnih zajednica. Pretpostavka predstavnika mađarske nacionalne manjine jeste da se ovo događa delimično zbog želje za uklapanjem u novu radnu sredinu a delimično zbog straha da ne izazovu negativne reakcije svojih kolega srpske nacionalnosti.

Pomoć međunarodne zajednice

Opštinski saveti za bezbednost i savetodavne grupe građana predstavljaju uspešno implementirane projekte koji su nastali u saradnji MUP sa Misijom OEBS u Srbiji. Saveti za bezbednost posebno su dali rezultata u opštini Bujanovac gde su umnogome doprineli poboljšanju opšte bezbednosne situacije u opštini kroz saradnju između lokalnog stanovništva i

¹⁶ ACFC/OP/II(2009)001, Drugo mišljenje Savetodavnog komiteta o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji, usvojeno 19. marta 2009. Godine. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/dokumenti/okvirna_misljenje%202%20srpski.pdf

¹⁷ Odgovor Vlade RS na član 6 Konvencije, stav 108. drugog ciklusa Savetodavnog odbora Saveta Evrope, podnet 30. septembra 2009. godine, objavljeni 26. oktobra 2009. godine. Dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_Com_Serbia_sr.pdf

¹⁸ Konkursi na jezicima nacionalnih manjina na sajtu centra za osnovnu policijsku obuku. Dostupno na: http://www.copo.edu.rs/Jezici_manjina-186-1.

¹⁹ Intervju sa Balint Pastorom, šefom poslaničke grupe nacionalnih manjina, 25. septembar 2009. Arhiva FBD.

policije. Percepcija policije u očima Albanaca i Roma koji žive u ovoj opštini poboljšala se i nakon akcija koje su pokrenuli čelnici policije u Bujanovcu (poput „Dana otvorenih vrata“) u saradnji sa Misijom OEBS u Srbiji. Od 2004. godine održani su brojni okrugli stolovi na temu odnosa policije i etničkih manjinskih grupa, a na tom pitanju se i danas radi.²⁰

Važno je napomenuti da je u opštinama na jugu Srbije ovakva vrsta pristupa u rešavanju problema dala rezultate. Pri tom, još uvek ne postoji nacionalna strategija rada policije u zajednici koja je dostupna javnosti, a samim tim veoma je teško napraviti analizu do sada ostvarenih rezultata.²¹ U izgradnji poverenja i bolje percepcije nacionalnih manjina o policiji, poseban značaj imaće rad policije u lokalnoj zajednici kao jedan od prioriteta Memoranduma o razumevanju između MUP Srbije i Misije OEBS u Srbiji revidiranog 7. septembra 2009.

Realizacija programa multietničke policije na jugu Srbije koji se sprovodi poslednjih godina u saradnji sa Misijom OEBS u Srbiji predstavlja još jedan pozitivan primer. Zahvaljujući tom programu, broj pripadnika nacionalnih manjina povećao se u sastavu redovne policije a reakcija stanovništva je izuzetno pozitivna. Problem koji se i u ovom slučaju javlja jeste nedostatak finansijske motivacije, pa je tako i pored početnih uspeha u projektu multietničke policije došlo do trenda smanjenja interesovanja kod stanovništva za radom u policiji.

U periodu od 2001. do 2008. godine, u saradnji sa Nacionalnim policijskim direktoratom Kraljevine Norveške, MUP Srbije pokrenuo je i realizovao projekte JU-NO1, JU-NO2, JU-NO3 i JU-NO4. Ovi projekti organizovani su u cilju razvoja metodologije problemski orijentisanog rada policije. Upravo ovakav koncept rada policije podrazumeva veću komunikaciju policije i stanovništva uključujući i pripadnike nacionalnih manjina. Projekti su sprovedeni na teritoriji AP Vojvodine što je od posebne važnosti uzevši u obzir multietničnost ove regije kao i u svim policijskim upravama na teritoriji Srbije.

Sadašnje stanje

Ipak, trenutno stanje i pored navedenih konkretnih ali nedovoljnih inicijativa MUP, uglavnom se može svesti samo na deklarativno opredeljenje čelnika policije za unapređenjem saradnje sa pripadnicima nacionalnih manjina,²² bez realizacije u praksi. Razlog ovome možemo tražiti u tome što **većina dosadašnjih inicijativa MUP nije usmerena na sistematsku promenu percepcije policije u očima pripadnika etničkih manjinskih zajednica.**

Pripadnici nacionalnih manjina još uvek nisu zainteresovani za uključivanje u sistem javne bezbednosti u Srbiji.²³ **Dodatni problem predstavlja i nedostatak inicijative od strane pripadnika nacionalnih manjina za izgradnju poverenja i unapređenje saradnje sa policijom.** Policija za njih ostaje represivna struktura, a svi pokušaji zbližavanja i reforme ostaju mrtvo slovo na papiru, bez značajnih konkretnih rezultata..

²⁰ Miloš Vasić, „Srbiji nedostaje 14.000 policijaca, Intervju 'Vremena' – Milorad Veljović, direktor Direkcije policije MUP Srbije“, *Vreme*, broj 930, 30. oktobar 2008.

²¹ Do zaključenja ovog teksta dokument MUP RS, Direkcija policije–UP u sedištu, Zvanični dokument „Strateški program razvoja policije u zajednici u RS“, Beograd, 2007.“ nije bio dostupan javnosti.

²² „Dobra saradnja Srbije i OEBS“, *Agencija BETA*, sreda, 21. oktobar 2009. godine.

²³ „Pripadnici nacionalnih manjina nisu dovoljno zainteresovani za rad u policiji, državni sekretar u MUP Srbije, Dragan Marković“, *Beta*, 15. decembar 2008. godine.

Prilikom razmatranja ovog problema važno je uzeti u obzir zastupljenost nacionalnih manjina u sastavu policije. Teško je utvrditi tačan broj pripadnika nacionalnih manjina u policiji. Zvanični organi MUP nemaju podatke o zastupljenosti pripadnika ovih manjina u sastavu ministarstva na nivou države. Podaci o ovom broju variraju a odgovori na pitanje o njihovoj zastupljenosti u policiji su različiti. Neke policijske uprave imaju podatke o broju zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina dok je za druge taj isti podatak „nepostojeći“.²⁴ Nepostojanje ove vrste podataka u MUP objašnjavaju pravom svakog pojedinca da se izjasni (ili ne izjasni) o svojoj nacionalnoj pripadnosti. Ovakva vrsta podataka, po rečima predstavnika nacionalnih manjina, na njih bi delovala kao motivacioni faktor u cilju unapređenja odnosa sa policijom.²⁵

U okolnostima pri kojima svaka etnička zajednica predstavlja svoj zatvoreni sistem moguće je još veće udaljavanje i pogoršanje odnosa između pripadnika nacionalnih manjina i policije, što bi umnogome otežalo efikasno rešavanje bezbednosnih pitanja. Savremeni pristupi rešavanju bezbednosnih izazova podrazumevaju tesnu saradnju i komunikaciju policije sa lokalnim stanovništvom, što u ovom slučaju ne postoji.

²⁴ Izveštaj pokrajinskog Ombudsmana za 2008. godinu, str. 24, Internet, http://www.ombudsmanapv.org/Dokumenti/2009/Izvestaj_PO_2008_krajnja_verzija.pdf.

²⁵ Ovaj predlog praktične politike nastao je kao rezultat terenskog istraživanja i brojnih intervjuja koji su obavljani sa predstavnicima nacionalnih manjina u periodu jun-oktobar 2009. godine.

Preporuke:

Povećati odgovornost države prema pripadnicima nacionalnih manjina

- Promovisanje rada policije kroz medijske kampanje.
- Donošenjem i implementacijama strategija za društveno-ekonomski razvoj pograničnih opština i intervencijom države u cilju povećanja zaposlenosti u ovim osjetljivim područjima, moguće je uticati na smanjenje stope kriminala u njima. Time će se postepeno smanjiti broj slučajeva konfrotacije stanovnika ovih oblasti, uključujući pripadnike nacionalnih manjina i policije.
- Jačanje uloge Nacionalnih saveta nacionalnih manjina u komunikaciji sa policijom.

Intezivniji rad na uključivanju pripadnika nacionalnih manjina u rad policije.

- Nastaviti sa organizovanjem okruglih stolova na temu izgradnje poverenja i nužnosti saradnje između nacionalnih manjina i policije.
- Na temelju iskustava iz pilot opština, nastaviti sa radom opštinskih odbora za bezbednost koji pospešuju dijalog između policije i nacionalnih manjina. Radom ovih odbora slika o policiji poboljšala se u javnosti. To je dovelo do intezivnije saradnji između građana i policije što je rezultiralo uspešnijim odgovorima policije na aktuelne bezbednosne izazove, rizike i pretnje.

Strateški pristup MUP u rešavanju problema

- Najvažnija preporuka za poboljšanje percepcije policije u očima pripadnika nacionalnih manjina jeste usvajanje i implementacija Nacionalne strategije za rad policije u zajednici.²⁶

Ojačati kapacitete lokalnih NGO

- Razvoj i osnaživanje civilnog sektora u sredinama gde nacionalne manjine čine većinu stanovništva sa ciljem praćenja status ovih manjina i postojećih problema u njihovom odnosu sa policijom.

²⁶ Koncept rada policije u zajednici deo je Nacionalnog programa za integraciju Srbije u EU (NPI) i podrazumeva partnerski odnos policije i lokalnih zajednica u cilju smanjenja potencijalnih bezbednosnih rizika i svakodnevnih problema, kroz stalnu komunikaciju i uključenost svih građana u rešavanje problema.