

Broj 4

mart 2011.

ZBIRKA PREDLOGA PRAKTIČNE POLITIKE ZA REFORMU POLICIJE U SRBIJI



ZBIRKA PREDLOGA PRAKTIČNE POLITIKE ZA REFORMU POLICIJE U SRBIJI

BROJ 4

MART 2011.

Autori:

Jan Litavski
Saša Đorđević
Žarko Marković

Pred vama je četvrta Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji koja je nastala kao rezultat zajedničkog rada dve organizacije civilnog društva – Beogradskog centra za bezbednosnu politiku i Beogradskog centra za ljudska prava. Zbirka je deo aktivnosti u okviru projekta „Podsticanje uključivanja civilnog društva u reformu policije u Srbiji“. Objavljena je uz podršku Misije OEBS u Srbiji, ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji i Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF).



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji



Ambasada Kraljevine
Holandije u Republici
Srbiji



Ženevski centar za
demokratsku
kontrolu oružanih
snaga (DCAF)

Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji broj 4, mart 2011.

Autori:

Jan Litavski
Saša Đorđević
Žarko Marković

Izdavači:

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Gundulićev venac 48, Beograd
Tel: 011 | 32 87 226; 32 87 334
Email: office@ccmr-bg.org
www.bezbednost.org | www.ccmr-bg.org

Beogradski centar za ljudska prava
Beogradska 54, Beograd
Tel: 011 | 30 85 328; 34 47 121
Email: bgcentar@bgcentar.org.rs
www.bgcentar.org.rs

Lektura:

Tatjana Hadžić

Dizajn i priprema za štampu:

Saša Đorđević

Korice (slike):

Žene policajci u Velikoj Britaniji (1967) [[Flickr.com](#)]; „Protiv torture“, skup u Vašingtonu (2010) [[Life.com](#)]; Parada ponosa u Beogradu (2010) [[Nationalpost.com](#)]; Predstavljanje izveštaja „Rod i reforma sektora bezbednosti u Srbiji“ (2010) [[BCBP](#)]; Policijska tortura zbog lične karte (2011) [[Vesti-online.com](#)]; Štrajk policije (2011) [[RTS.rs](#)]

Tiraž:

200 primeraka

ISBN 978-86-83543-92-2

Objavljivanje zbirke omogućili su Misija OEBS u Srbiji, ambasada Kraljevine Holandije u Srbiji i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF).

Sadržaj:

LISTA SKRAĆENICA.....	5
POVEĆANJE BROJA ŽENA U POLICIJSKOJ SLUŽBI.....	6
OKVIR PROBLEMA.....	7
POVEĆANJE ZASTUPLJENOSTI ŽENA U POLICIJI.....	8
ZAVRŠNA RAZMATRANJA.....	10
PREVENCIJA STRESA KOD POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U SRBIJI	12
POLICIJSKI SLUŽBENICI U SRBIJI I MENTALNO ZDRAVLJE.....	13
IZVORI STRESA KOD POLICIJSKIH SLUŽBENIKA: ANALIZA STANJA.....	13
EMPIRIJSKA ISTRAŽIVANJA: PRVI KORAK U PREVENCIJI STRESA.....	14
UNUTRAŠNJI ADMINISTRATIVNI KAPACITETI MUP.....	16
KOJA JE ULOGA POLICIJSKIH SINDIKATA?.....	17
KAKO USPOSTAVLJANJE NACIONALNOG MEHANIZMA ZA PREVENCIJU TORTURE MOŽE DOPRINETI ZAKONITOSTI RADA POLICIJE?.....	18
UVOD	19
KO TREBA DA VRŠI FUNKCIJU NPM?	21
KAKVA TREBA DA BUDU OVLAŠĆENJA NPM?.....	22
KAKO PRILAGODITI PRAVILA RADA DRUGIH ORGANA POSTUPANJU NPM?.....	22
ŠTA JE JOŠ POTREBNO DA BI NPM MOGAO DA FUNKCIONIŠE?.....	23
MOŽE LI NPM URADITI I VIŠE NEGO ŠTO TO PREDVIĐA OPCIONI PROTOKOL?.....	23

Lista skraćenica:

CPT	Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
KPA	Kriminalističko-policijska akademija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NPM	Nacionalni preventivni mehanizam
OCD	Organizacije civilnog društva
PA	Policijska akademija
PTJ	Protivteroristička jedinica
PTSP	Posttraumatski stresni poremećaj
RS	Republika Srbija
SAD	Sjedinjene Američke Države
SAJ	Specijalna antiteroristička jedinica
SE	Savet Evrope
UN	Ujedinjene nacije
VMA	Vojnomedicinska akademija
VŠUP	Viša škola unutrašnjih poslova

Povećanje broja žena u policijskoj službi

Autor: Jan Litavski
istraživač na projektu

Sažetak:

Povećanje broja žena koje rade u policiji jedan je od ključnih aspekata reforme sistema bezbednosti RS. Najveći broj žena zaposlenih u institucijama sektora bezbednosti nema ovlašćenja da primenjuje sredstva prinude. Žene u policiji uglavnom još uvek obavljaju administrativne i analitičke poslove, kao i poslove na kojima se bave formulisanjem praktičnih politika. Žena gotovo da nema na rukovodećim i komandnim položajima u policiji. U ovome radu ćemo ukazati na mere koje je neophodno sprovesti da bi se povećao broj žena u policiji i njihov broj podigao na prihvatljivu meru. Radi toga ćemo analizirati uzroke i okolnosti zbog kojih je učestvovanje žena u radu policije minimalno, kao i implementaciju faktora koji će dovesti do njihovog povećanja.

Preporuke:

1. Treba formulisati i usvojiti strateški pristup prijema žena u policiju. Strateški dokument bi trebalo da obuhvati osnovu planskog i kontrolisanog integrisanja žena u policiju.
2. Treba formulisati marketinške kampanje i strategije koje bi bile usmerene na to da se kandidatkinjama pruže informacije o zahtevima, specifičnostima i rizicima policijskog posla. Takođe, treba uvesti standarde i procedure koji bi regulisali njihovo informisanje o karakteristikama obavljanja ovog posla. Ovi standardi bi trebalo da budu istaknuti na konkursu kojim su definisani uslovi za prijem, na veb-stranici MUP, na javnim tribinama, u brošurama, u televizijskim emisijama i sl.
3. Zajedno sa promenom politike upravljanja ljudskim resursima potrebno je promeniti i uslove rada i kriterijume napredovanja u policijskoj službi, koji nisu prilagođeni potpunoj integraciji žena u policijsku službu i koji nisu u skladu sa međunarodnim standardima. Ove promene, između ostalog, treba da obuhvate i sprovođenje aktivnih mera za zadržavanje žena na policijskim poslovima, kao i mera koje podstiču njihovo napredovanje ka rukovodećim mestima u operativnom sastavu bez favorizovanja.
4. Policijski poslovi zahtevaju određene sposobnosti i u praksi često zbog toga postoji podela na „muške“ i „ženske“ poslove, kao i predrasude da pojedine poslove bolje obavljaju muškarci u policiji. Zbog toga je potrebno izvršiti analizu radnih mesta korišćenjem naučne metodologije, uz pomoć utvrđenih zahteva i uslova za obavljanje određenih poslova i zadataka. Na taj način bi se pokazale individualne razlike između kandidata, te bi na određena radna mesta bili primani pojedinci koji ispunjavaju utvrđene kriterijume, bez obzira na pol.
5. Treba ukinuti gornji prag za prijem žena na obuku i školovanje za policijske poslove, kao i omogućiti da sve kandidatkinje koje ispunjavaju potrebne uslove i polože prijemni ispit budu primljene na kurseve i školovanje, kao i da im školovanje bude finansirano iz budžetskih sredstava.
6. Potrebno je povećati broj žena policajki kojima bi mogla da bude dodeljena uloga mentora u obuci mladih policajki, kao i formulisati mere afirmativne akcije kako bi bili stvoreni uslovi za njihovu adekvatnu profesionalnu identifikaciju.

Okvir problema

U Srbiji od 2000. godine u oblasti bezbednosti nije postojalo mnogo stručnjaka, a posebno žena izvan vladajućih krugova, jer je sistem obrazovanja bio naročito zatvoren. Viša škola unutrašnjih poslova bila je jedina institucija u kojoj je ženama bila obezbeđena obuka za obavljanje operativnih poslova u policiji. Ženama je bilo omogućeno da se upišu na trogodišnji program višeškolskog obrazovanja. Najveći problem predstavljalo je to što je od osnivanja ove institucije, tj. od 1972. godine pa do 2002. godine, postojala kvota prema kojoj se na ovaj program moglo upisati 10 odsto prijavljenih žena.¹ Međutim, još veći problem predstavljao je nedostatak podrške koju bi žene trebalo da dobiju nakon ulaska u policijsku službu, jer postoji veliki broj žena koje su završile VŠUP i koje su se zaposlile u policiji, a koje rade poslove koji nisu policijski.

U instituciji kao što je policija, koja je u tome periodu bila krajnje represivna, žene se faktički nisu nalazile na komandnim i rukovodećim položajima.

Od 2000. godine postignut je značajan napredak kada je reč o zastupljenosti žena u operativnom sastavu MUP. Ovo je urađeno pre svega zbog autoriteta međunarodnih organizacija iz kojih su dolazile preporuke, ali i zbog Vlade koja je bila zainteresovana za sprovođenje ovakve reforme, jer su njeni rezultati odmah vidljivi i utiču na to da građani prestanu da doživljavaju policiju kao pretnju sopstvenoj bezbednosti.

U većini dokumenata iz tog perioda koje je doneo MUP predviđeno je dostizanje određenog broja zaposlenih žena, odnosno predviđeno je da se 30 odsto žena nađe u uniformisanom sastavu MUP.² Jedan od prvih koraka koji je načinjen radi postizanja zacrtanog cilja bilo je sistematsko primanje žena na Kurs za policajce. U periodu između 2002. i 2003. godine održana su ukupno tri kursa namenjena ženama. Ovi kursevi su trajali četiri meseca (šest meseci za muškarce) i izvođeni su po važećem nastavnom planu za policajce, bez terenske obuke. Glavna primedba Misije OEBS u Srbiji u izveštaju iz 2004. godine bila je da ne postoji razlog zbog koga bi nastavni planovi obuke za muškarce i žene trebalo da se razlikuju, jer bi i jedni i drugi trebalo da rade isti policijski posao.³ Ova preporuka je usvojena 2004. godine i od tada se kursevi organizuju istovremeno za oba pola.

Još jedan pozitivan pomak načinjen je 2002. godine kada je ukinuta kvota koja je broj žena koje su se upisivale na VŠUP ograničavala na 10% prijavljenih polaznica. Svi kriterijumi za upis su isti za oba pola, osim normi za proveru bazično-motoričnog statusa, koja je prilagođena različitim predispozicijama žena i muškaraca. Takođe, 2004. godine je prvi put dozvoljen upis studentkinja na PA. Ipak, bio je postavljen gonji prag upisa kandidatkinja koji je iznosio 20 odsto u odnosu na ukupan broj studenata.⁴

¹ Danijela Spasić, „Žene u sistemu policijskog obrazovanja – stanje i perspektiva ženskih ljudskih prava“, *TEMIDA*, vol. 11, br. 3, septembar 2008, str. 41–61.

² Marija Blagojević, Snežana Novović, Dijana Petrović, *Žene u policiji*, VŠUP, Beograd, 2006.

³ Mark Downes, *Reforma policije u Srbiji – ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe*, Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, Odeljenje za sprovođenje zakona, Beograd, 2004.

⁴ Danijela Spasić, „Žene u sistemu policijskog obrazovanja – stanje i perspektiva ženskih ljudskih prava“, *TEMIDA*, vol. 11, br. 3, septembar 2008, str. 41–61.

Strategijom razvoja sistema obuke i obrazovanja za potrebe policije postignut je najveći pomak u institucionalizovanju prijema žena u policijsku službu 2005. godine.⁵ Ovom Strategijom predviđeno je da svi novi zaposleni u policiji umesto šestomesečnog kursa moraju proći standardizovanu obuku u trajanju od 18 meseci. Novi model osnovne policijske obuke predviđa to da polaznice mogu biti žene starosti od 19 do 25 godina, te su uloženi značajni naponi kako bi bio promovisan upis žena na ovu obuku.

Povećanje zastupljenosti žena u policiji

Nakon početnih napora učinjenih radi povećanja zastupljenosti žena u sektoru bezbednosti, policija i ostale institucije bezbednosti nisu napravile strateški pristup za postizanje ovog cilja. Ovo znači da prilikom prijema nije bilo jasne politike kojom bi bio utvrđeni vremenski rok za dostizanje željenog broja žena u policiji. Takođe, nisu uređeni ni načini, sredstva i kanali koji su potrebni da bi žene bile podstaknute da se prijave na obuku. Ako se zanemari postavljanje gornjeg praga žena koje mogu da se upišu na KPA, nijedna druga institucija nije imala posebnu politiku zapošljavanja. Iako uvođenje kvota za zapošljavanje žena može da podstakne žene da se zaposle u policiji, one posredno i ograničavaju broj žena koje mogu da se prijave za obavljanje određenog posla.

Najveći broj žena zaposlenih u institucijama sektora bezbednosti nema ovlašćenja da primenjuje sredstva prinude. Žene zaposlene u policiji još uvek obavljaju administrativne i analitičke poslove, kao i poslove na kojima se bave formulisanjem praktičnih politika. Daleko je manji broj žena koje obavljaju operativne poslove. Žena gotovo da nema na rukovodećim i komandnim položajima u policiji. Takođe, MUP nije integrisao rodnu perspektivu u interne procedure i politike, koje promovišu zadržavanje žena zaposlenih u ovoj instituciji, kao i njihovo karijerno napredovanje.

U narednom periodu potrebno je **napraviti strateški pristup prijema žena u policiju**. On bi predstavljao osnovu planskog i kontrolisanog integrisanja žena u policijsku službu. Strateški pristup omogućavao bi ne samo uređivanje prijema žena u policijsku službu, već i to da im budu dostupni svi nivoi rukovođenja uz poštovanje utvrđenih kriterijuma i procedura. Razmena iskustava u ovoj oblasti sa organizacijama i državama, kako u EU tako i u regionu, kao i angažovanje lokalnih eksperata za pitanje rodne ravnopravnosti prilikom izrade strateških dokumenata bili bi od velike koristi prilikom izrade strategije prijema žena u policiju.

Posebne mere i akcije koje bi trebalo da **pruže podršku ženama da pristupe policijskoj službi, kao i način informisanja kandidatkinja** o prijemu u policijsku službu, ne sprovode se sistematično.⁶ Informisanje je prepušteno servisima koji su javni (televizija, internet) i individualnoj motivisanosti kandidatkinja da se obaveste o mogućnostima i uslovima za zapošljavanje u policiji. Potrebno je formulirati marketinške kampanje i strategije koje bi bile usmerene na to da se pridobije što veći broj žena, ali i da im se pruže prave informacije o zahtevima, specifičnostima i rizicima policijskog posla. Takođe, potrebno je uspostaviti standarde i procedure koji bi regulisali informisanje kandidatkinja o

⁵ Strategija je dostupna na: <http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/strategija.html>.

⁶ Miroslav Hadžić i dr. (ur.), *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, Centar za civilno-vojne odnose, Dan Graf, Beograd, 2009.

karakteristikama obavljanja policijskog posla. Oni bi trebalo da budu istaknuti u samom sadržaju konkursa kojim su definisani uslovi za prijem, na veb-stranici MUP, na javnim tribinama, u emisijama lokalnih radio stanica, u brošurama, u televizijskim emisijama i prilikom sprovođenja same procedure selekcije, na intervjuima u kojima bi učestvovali i policajci mentori. U tom smislu važno je obezbediti i to da zainteresovane kandidatkinje mogu dobiti informacije direktnim kontaktom sa osobama koje su već zaposlene u institucijama bezbednosti. To bi se moglo postići organizovanjem poseta policijskih službenika osnovnim i srednjim školama, kao i organizovanjem informativnih sastanaka u lokalnim policijskim stanicama. Takođe, bilo bi korisno uspostaviti partnerstvo između odgovarajućih opštinskih organa (npr. Opštinski savet za bezbednost) i organizacija mladih i žena kako bi se privukle žene i promovisalo njihovo zapošljavanje u policiji. Članovi odbora koji obavljaju razgovore sa kandidatkinjama trebalo bi da prođu rodnu obuku kako bi bilo obezbeđeno to da prilikom razmatranja prijava ženskih kandidata pokažu rodnu osetljivost.

Uslovi rada i kriterijumi napredovanja u policijskoj službi nisu prilagođeni potpunoj integraciji žena u policijsku službu i nisu u skladu sa međunarodnim standardima. Većina žena zaposlenih u MUP i dalje radi van operativnog sastava. Prema podacima MUP iz novembra 2009. godine, žene čine 20,64 odsto ukupnog broja zaposlenih, a od toga 7,49 odsto ima status unifomisanog ovlašćenog službenog lica i 19,95 odsto status ovlašćenog službenog lica. Takođe, žena na rukovodećim pozicijama ima u veoma malom procentu. Tako je u MUP, u novembru 2009. godine, na rukovodećim položajima strateškog nivoa bilo 12,66 odsto žena, a na srednjem nivou 8,59 odsto.⁷ Ovakvo stanje posledica je neadekvatne politike upravljanja ljudskim resursima.

Pored promene politike upravljanja ljudskim resursima i mera koje podstiču povećanje broja žena koje će biti primljene u policijsku službu, treba uspostaviti i aktivne mere za zadržavanje žena na policijskim poslovima, kao i mere koje podstiču njihovo napredovanje bez favorizovanja. Potrebno je prilikom revizije pomenutih radnih mesta i veština neophodnih za obavljanje tih poslova podjednako vrednovati sposobnosti, kao što su rešavanje problema bez upotrebe sredstava prinude, stručnost za rad sa lokalnom zajednicom i saradnja sa ostalim državnim organima, i policijski rad uz upotrebu sile. Na taj način bilo bi postignuto to da, prilikom odlučivanja o napredovanju, radna mesta koja najčešće zauzimaju policajke, kao što su poslovi maloletničke delinkvencije, seksualnih delikata, rad sa decom žrtvama nasilja u porodici, rodno zasnovanog nasilja i drugo, ne budu neformalno manje vrednovana od drugih radnih mesta u policiji.

Moglo bi se reći da **kriterijumi za prijem žena na policijsku obuku, kao i u radni odnos** nisu na odgovarajućem nivou. Oni bi morali biti bazirani na analizi radnih mesta, koja bi bila sprovedena korišćenjem naučne metodologije, i na postavljanju utvrđenih zahteva i uslova za obavljanje određenih poslova i zadataka. Imajući u vidu to da policijski poslovi zahtevaju komplikovan opseg sposobnosti i svojstava, niko od kandidata ne bi trebalo da bude unapred onemogućen da obavlja neki posao zbog pripadnosti jednom ili drugom polu. Suprotno tome, trebalo bi ispitati individualne razlike kandidata, te bi na određena radna mesta bili primani pojedinci koji ispunjavaju utvrđene kriterijume bez obzira na pol. S obzirom na to koliko je selekcija kandidata značajna za kvalitet i efikasnost obavljanja

⁷ Sonja Stojanović, Kathrin Quesada (ur.), *Rod i reforma sektora bezbednosti u Republici Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2010.

policijskih poslova, potupna objektivnost prilikom procedure prijema kandidata i ostvarivanje principa jednakih mogućnosti značajno bi poboljšali rad policije.

Sistem obrazovanja i obuke za potrebe policije značajno se poboljšao nakon donošenja *Strategije razvoja sistema obuke obrazovanja za potrebe policije* koja, uz zakonsku regulativu Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o policiji, predstavlja osnov i okvir za dalje aktivnosti u reformi policije. Za pružanje jednakih šansi kandidatima oba pola prilikom prijema u policiju značajno je bilo formiranje Centra za osnovnu policijsku obuku u trajanju od 18 meseci. Od 500 kandidata koji su se 2007. godine prijavili na kurs za upis prve generacije, upisano je 120 polaznika, od čega je bilo 30 kandidatkinja. Selekcija prijavljenih kandidata tokom upisa narednih generacija sprovedena je pod istim uslovima, što znači da je od ukupnog broja polaznika upisano 25 odsto devojaka. Takođe, nakon integrisanja VŠUP i PA u KPA, na akademske i strukovne studije primljeno je po 150, odnosno 300 kandidata. Od tog broja, devojke su činile 10 odsto, odnosno bilo je primljeno 30 devojaka.⁸ Na osnovu ovoga se može zaključiti da novi sistem policijskog školstva ne pruža jednake mogućnosti kandidatima oba pola. Pre svega, pojedini nivoi policijskog obrazovanja uvek su samo u određenom procentu dostupni kandidatima ženskog pola, što posredno utiče na ograničenu zastupljenost žena u svim policijskim strukturama, počev od najnižih, pa do rukovodećih pozicija. Ravnopravan tretman i približavanje policije lokalnoj zajednici, čemu bi društvo trebalo da teži, podrazumevalo bi to da kadrovska projekcija policije odslikava polnu strukturu društva. Time što se ograničava broj kandidatkinja koje će moći da steknu visoko obrazovanje, posredno se ograničava i mogućnost zapošljavanja i napredovanja žena koje žele da grade ovu vrstu karijere. Imajući u vidu veliko interesovanje devojaka za posao u policiji, kao i činjenicu da veći broj devojaka položi prijemni ispit nego što bude primljeno na školovanje, možemo reći da je potrebno ukinuti kvote i gornji prag za prijem žena na školovanje u MUP. Takođe, treba im omogućiti da se na osnovu postignutih rezultata takmiče sa svojim kolegama za upis na mesta koja se finansiraju iz budžeta.

Uvođenje u posao novoprimitih policajki nije na zadovoljavajućem nivou. Za uvođenje policajaca pripravnika u posao, koje traje šest meseci, u Srbiji su zaduženi stručno osposobljeni mentori policajci. Oni tokom pomenutog pripravnčkog staža nastavljaju praćenje pripravnika, koje su već započeli prilikom njihovog prijema u Centar za osnovnu policijsku obuku. Međutim, zbog toga što je relativno skoro primljen veći broj žena u policijsku službu, njih među mentorima ima manje nego muškaraca. Da bi ovaj problem bio prevaziđen, potrebno je povećati broj žena kojima bi mogla biti dodeljena uloga mentora u obuci mladih policajki, kao i formulisati mere afirmativne akcije radi stvaranja uslova za njihovu adekvatnu profesionalnu identifikaciju. Pri tome treba posebnu pažnju obratiti na ruralna i seoska područja, gde mnogo lošije prihvataju žene u policijskoj službi nego u urbanim gradskim područjima.

Završna razmatranja

Angažovanje žena u policijskoj profesiji radi njihove ravnopravnosti počelo je da daje prve značajnije rezultate tokom proteklih desetak godina. Veliku zaslugu u tome imaju same žene policajci, koje su

⁸ Danijela Spasić, „Žene u sistemu policijskog obrazovanja – stanje i perspektiva ženskih ljudskih prava“, *TEMIDA*, vol. 11, br. 3, septembar 2008, str. 41–61.

dokazale da su za mnoge policijske poslove sposobne isto kao i muškarci. Postoje i poslovi koje one bolje obavljaju od muškaraca. Kada je reč o klasičnim policijskim zadacima (patrola, suzbijanje kriminaliteta i sl.), treba napomenuti da je poslednjih godina preduzet veći broj istraživanja kako bi bila upoređena uspešnost muških i ženskih pripadnika profesije. Mereno brojem hapšenja, utvrđeno je da su žene uspešnije u pojedinim vrstama hapšenja i rasvetljavanja krivičnih dela, dok su muškarci uspešniji u drugim. One su manje uspešne u pojedinim intervencijama koje zahtevaju primenu fizičke sile, ali tokom njihovih intervencija mnogo manje dolazi do konfliktnih situacija i sukoba sa građanima. Pored toga, njihovo masovnije zapošljavanje u policiji doprinosi tome da javnost pozitivnije gleda na policiju.⁹

Očekivanje da će ubuduće sve više žena biti u policiji čini se realnim, kao što se čini realnim i pretpostavka da će njihova integracija u policijsku organizaciju proticati uz manje problema. Da bi se to ostvarilo, policijska rukovodstva treba više pažnje da posvete svim, pa i najmanjim pojavama „šikaniranja“ policajki i da na takve pojave oštro reaguju. Takođe, policijska rukovodstva treba da omoguće policajkama da imaju pristup svim poslovima i da ih ravnopravno tretiraju prilikom nagrađivanja i napredovanja. Uklanjanju predrasuda koje društvo ima prema policajkama mora biti posvećena posebno velika pažnja prilikom obuke policajaca, a iz procedure selekcije muških kandidata treba odstraniti one koji otvoreno ispoljavaju mržnju i netrpeljivost prema suprotnom polu ili one koji pokazuju nedostatak osnovne kulture kada je u pitanju odnos između polova.

⁹ Bogoljub Milosavljević, *Nauka o policiji*, Policijska akademija, Beograd, 1997.

Prevenција stresa kod policijskih službenika u Srbiji

Autor: Saša Đorđević
istraživač, Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Sažetak:

Tokom poslednja tri meseca 2010. godine 11 policijskih službenika zadobilo je teške, a 252 lake telesne povrede. Od 2008. godine do danas policijski službenici najavljivali su nekoliko puta štrajk, koji je konačno realizovan u februaru 2011. godine. Razlog za pokretanje štrajka je nezadovoljstvo uslovima rada. Zbog toga potencijalno dolazi do stresa vezanog za organizaciju rada, za logističku podršku i za vrednovanje rada. Pored toga, postoji mogućnost da se i nakon petnaest godina pojavi PTSP kao posledica oružanih sukoba tokom devedesetih godina dvadesetog veka. U radu želimo da ukažemo na potrebu istraživanja izvora stresa policijskih službenika u Srbiji radi izrade i sprovođenja sistema prevencije stresa. Takođe, potrebno je pojačati postojeće administrativne kapacitete organizacionih jedinica zaduženih za zdravstvenu i psihološku zaštitu zaposlenih u MUP. U podizanju svesti policijskih službenika o važnosti prevencije stresa posebnu ulogu ima osam policijskih sindikata u Srbiji.

Preporuke:

1. U skladu sa strateškim polazištem razvoja MUP do 2016. godine po kome je policajac „građanin u uniformi“, Zavod za zdravstvenu zaštitu radnika MUP i Odeljenje za zdravstvo i psihološku procenu trebalo bi da iniciraju istraživanje problematike prevencije stresa radi identifikovanja glavnih stresora kod policijskih službenika, kao i radi izrade i sprovođenja plana za poboljšanje uslova na radu.
2. U realizaciju istraživanja neophodno je, pored unutrašnjih organizacionih jedinica MUP zaduženih za zdravstvenu i psihološku zaštitu, uključiti i sledeće aktere: Institut za mentalno zdravlje, VMA, KPA, Centar za osnovno policijsko obrazovanje i OCD koje pružaju usluge psihološke podrške ili pokazuju zainteresovanost za ovu problematiku.
3. Odeljenje za zdravstvo i psihološku procenu, u saradnji sa Odeljenjem za upravljanje projektima finansiranim iz fondova EU u MUP, trebalo bi da razmatra mogućnosti finansiranja istraživanja o glavnim stresorima policijskih službenika kroz instrumente pretpristupne pomoći EU (IPA fond).
4. Potrebno je povećati broj psihologa ili psihoterapeuta kako bi svaka policijska uprava u Srbiji bila „pokrivena“ kada je reč o prevenciji stresa policijskih službenika, odnosno kako bi svaka policijska uprava bila sposobna da obavlja regularne provere psihičkog i fizičkog stanja, debriefing stresnog kritičnog događaja, savetovanje i terapiju za rešavanje različitih psihičkih problema.
5. Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi da potpiše posebne sporazume sa filozofskim fakultetima (odeljenjima za psihologiju) u Srbiji radi izgradnje specijalnih obuka za buduće policijske psihologe.
6. Policijski sindikati u Srbiji trebalo bi da javnim zastupanjem podižu svest policajaca o važnosti prevencije stresa, kao i da iniciranju ideje o izgradnji nekog od programa pomoći (tim za upravljanje stresom, tim za podršku, sos telefoni).
7. Potrebno je penzionisane policijske službenike uključiti u izgradnju sistema prevencije tako što bi oni razgovarali sa mladim policijskim službenicima i upoznali ih sa konstruktivnom upotrebom stresa.
8. Redovno bi trebalo organizovati seminare, kao što je to činio Centar za osnovno policijsko obrazovanje tokom 2006. i 2008. godine, na kojima će biti reči o komunikaciji, menadžmentu stresa i prevazilaženju konflikta.

Policijski službenici u Srbiji i mentalno zdravlje

U „Strategiji razvoja MUP 2011–2016“ utvrđena je nova polazna osnova rukovođenja policije na strateškom nivou, koja podrazumeva to da je policajac „građanin u uniformi“. To znači da policijski službenik ima jednaku mogućnost da ostvari svoja prava i slobode u skladu sa zakonskim ograničenjima kao i ostali građani. U skladu sa novim strateškim polazištem, MUP RS trebalo bi da započne istraživanje problematike prevencije stresa radi identifikovanja glavnih stresora u radu policijskih službenika, kao i izradu i sprovođenje plana za poboljšanje uslova na radu. Problem je postao ozbiljan zbog inteziviranih najava štrajka policijskih službenika (sindikata) i njegovog sprovođenja, počev od 2008. godine pa do danas, zbog nezadovoljstva uslovima na radu. Drugi razlog je učestvovanje policijskih službenika u oružanim sukobima tokom devedesetih godina dvadesetog veka. Kao posledica ovih psihički uznemirujućih događaja, PTSP se može pojaviti i nakon petnaest godina.

Mentalno zdravlje je ljudsko pravo građana, a samim tim i pravo policijskih službenika. To je istaknuto u Evropskom paktu za mentalno zdravlje i dobrobit (2008) i u Deklaraciji o mentalnom zdravlju za Evropu (2005) Evropskog regiona Svetske zdravstvene organizacije. Jedan od ciljeva ovih dokumenata jeste oporavak i uključenje u društvo osoba koje su doživele određeni stres ili traume, što je dovelo do narušavanja njihovog mentalnog zdravlja. U takvoj rizičnoj grupi sigurno se nalaze i policijski službenici. Pored toga, istaknuta je potreba izgradnje i sprovođenja efikasnog sistema prevencije depresije, suicida, kao i potreba poboljšanja uslova za rad. Policijski službenici upravo organizaciju službe i uspostavljene odnose unutar nje doživljavaju kao potencijalno najveći izvor stresa.¹⁰

Izvori stresa kod policijskih službenika: analiza stanja

Od septembra do kraja novembra prošle godine izvršeno je 478 krivičnih dela nad policijskim službenicima u Srbiji. Prijavljeno je 547 lica zbog narušavanja javnog reda i mira, odnosno zbog ometanja rada, sprečavanja u radu i napada na policijske službenike.¹¹ Tokom ta tri meseca 11 policijskih službenika zadobilo je teške, a 252 lake telesne povrede. Najveći broj povreda policijski službenici zadobili su prilikom obezbeđivanja „Parade ponosa“ u oktobru 2010. godine. Na ovakvo stanje reagovala je i EK u poslednjem Izveštaju o napretku RS ka EU. Istaknuto je da je neophodno poboljšati bezbednost policijskih službenika zbog povećanog broja incidenata.

Pored toga, od oktobra 2008. godine do danas policijski službenici su nekoliko puta najavljivali organizovanje štrajka, a konačno su, početkom februara 2011. godine, i sproveli zakonsko omogućeno pravo na štrajk. Razlozi su bili neadekvatan ekonomski i socijalni status policajaca, nepostojanje posebnog kolektivnog ugovora i nedostatak potrebnih sredstava za rad.

¹⁰ Pogledati: Nicolien Kop, Martin C. Euwema, „Occupational Stress and the Use of Force by Dutch Police Officers“, *Criminal Justice and Behavior*, vol. 28, no. 5, October 2006, pp. 631–652; Merry Morash, Robin Haarr and Dae-Hoon Kwak, „Multilevel Influences on Police Stress“, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 22, no. 1, February 2006, pp. 26–43.

¹¹ M. T. S., „Napadi na policiju u poslednja tri meseca prošle godine“, *Policija danas*, januar 2011, str. 8.

Policijski službenici su zbog prirode posla često izloženi stresu koji prevazilazi nivo stresa u normalnom životu ljudskog bića. Rad u smenama, neophodnost brzog odgovora na krizne situacije i fizička ugroženost života zajedno ili pojedinačno uzrokuju stres kod policijskih službenika, koji ima višestruke posledice. Stres ne ostavlja samo štetne posledice na mentalno zdravlje policajca. Doživljaj stresa može se negativno projektovati kroz nefikasnost u radu organizacione jedinice kojoj policijski službenik pripada. U literaturi koja obrađuje pojavu stresa pripadnika organa za sprovođenja zakona najčešće se pominju sledeće posledice: rizično ponašanje, povlačenje iz društva ili desocijalizacija, svadljivost („kratak fitilj“), nezadovoljstvo poslom, prerano napuštanje službe, oslabljen kvalitet rada i, na kraju, prerana smrt.¹²

Pritisak pod kojim rade policijski službenici rezultat je stalne izloženosti opasnostima i spremnosti na adekvatno i efikasno reagovanje na njih, pri čemu policijski službenici moraju voditi računa o etičkom kodeksu i zakonski utvrđenim ograničenjima. U takvoj situaciji skoro je nemoguće izbeći stres. Najzad, prethodna analiza predočila je samo one izvore stresa koji su već poznati javnosti. Međutim, u uzročnike stresa koje policijski službenici često čuvaju u sebi ili koji su poznati samo u ovoj grupi policajaca spadaju i tzv. kritični događaji. To su: pogibija, povreda ili samoubistvo kolege; odgovornost za život drugih; osećanje nesigurnosti zbog radnog mesta; incidenti u kojima ima veliki broj povređenih, odnosno poginulih; događaji koji su privukli veliku medijsku pažnju, a u kojima su učestvovali policijski službenici.

I pored izloženosti ovakvim problemima i promenama, u Srbiji nije postojala rasprava o posledicama rada koje utiču na psihičko zdravlje i stabilnost policijskih službenika, a zatim i na bezbednost građana. Emocionalna neravnoteža koja se javlja kao posledica stresa može da uzrokuje neprikladno ponašanje policijskih službenika, nekontrolisanu upotrebu sredstava prinude, rizična ponašanja (alkoholizam, učestvovanje u tučama, nasilje u porodici, prekomerna ili nekontrolisana upotreba droga), a u najgorim situacijama i samoubistvo. Svi ovi činioci negativno utiču na kvalitet rada policije i na bezbednost građana, ali i na poverenje javnosti u policiju.

Empirijska istraživanja: prvi korak u prevenciji stresa

U istraživanjima obavljenim u poslednjih četrdeset godina u oblasti prevencije stresa kod policijskih službenika u svetu istraživači su najveću pažnju pridavali identifikovanju glavnih stresora policijskog posla, prateći organizacionu strukturu policije u jednoj državi.¹³ U Srbiji je rađeno istraživanje o posledicama PTSP, koje je vodilo Ministarstvo rada i socijalne politike u saradnji sa VMA.¹⁴ Istraživanja o PTSP ili o izvorima stresa kod policijskih službenika u Srbiji, međutim, nisu poznata.

¹² Gregory S. Anderson, Robin Litzenberger, Darryl Plecas, „Physical evidence of police officer stress“, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 25, no. 2, 2002, pp. 399–420.

¹³ Jihong "Solomon" Zhao, Ni He and Nicholas Lovrich, „Predicting Five Dimensions of Police Officer Stress: Looking More Deeply Into Organizational Settings for Sources of Police Stress“, *Police Quarterly*, vol. 5, no. 1, March 2002, pp. 43–62.

¹⁴ Istraživanje „Zdravstveno stanje i zdravstvene potrebe učesnika ratova devedesetih godina“ vodili su prof. dr sci. med. Viktorija Cucić sa Medicinskog fakulteta u Beogradu i prof. dr sci. med. Željko Špirić sa Vojnomedicinske akademije (2007–2008), na uzorku od 2.399 ispitanika u 40 opština, iz populacije ratnih vojnih veterana 1990–1999.

Postoji nekoliko razloga za istraživanje uzroka stresa kod policijskih službenika. Pažljivo organizovana i kontrolisana istraživanja omogućavaju testiranja i poređenje različitih teorijskih pristupa, primenu metoda, te učenje na osnovu tuđih iskustava. Statistička istraživanja omogućavaju uporednu analizu i procenu stanja. Cilj je utvrđivanje pozitivnih i negativnih elemenata („crveno, žuto i zeleno svetlo“) predmeta istraživanja i predlaganje daljih rešenja i preporuka.

Ko bi trebalo da učestvuje u istraživanju?

U istraživanju izvora i posledica stresa kod policijskih službenika u Srbiji trebalo bi da učestvuju četiri grupe aktera:

1. državni organi zaduženi za zdravstvenu zaštitu policijskih službenika;
2. institucije koje teže očuvanju mentalnog zdravlja pojedinca;
3. institucije koje se bave obukom policijskih službenika i analiziranjem policijskih metoda rada;
4. organizacije civilnog društva koje pružaju usluge psihološke podrške, kao i one koje su zainteresovane za zaštitu ljudskih prava zaposlenih u organima za sprovođenje zakona.

Istovremeno, to su i akteri koji bi trebalo javno da zagovaraju važnost prevencije stresa kod policijskih službenika.

Program specifične zdravstvene zaštite policijskih službenika u Srbiji obavlja Zavod za zdravstvenu zaštitu radnika MUP. Organizacijski, Zavod ne pripada MUP, već Ministarstvu zdravlja. U njegovoj nadležnosti nalaze se praćenje i evidentiranje osoba sa PTSP.¹⁵ Upravo je Zavod prvi državni organ koji bi trebalo da inicira istraživanja. Drugi državni akter – Odeljenje za zdravstvo i psihološku procenu – nalazi se u sedištu Sektora finansija, ljudskih resursa i zajedničkih poslova MUP u Upravi za ljudske resurse. Pomenuti organi trebalo bi da budu nosioci aktivnosti istraživanja.

Drugoj grupi aktera, s obzirom na iskustvo koje poseduje u istraživanju PTSP, pripadaju Institut za mentalno zdravlje i VMA, dok trećoj pripadaju KPA i Centar za osnovno policijsko obrazovanje.¹⁶ Prikupljeni podaci i preporuke iz istraživanja trebalo bi da pomognu budućim policijskim službenicima. Time bi istraživanje dobilo svoju konstruktivnu upotrebu. U Srbiji postoji nekoliko OCD koje pružaju usluge psihološke podrške ili koje imaju savetovališta, te bi njih i njihova iskustva trebalo iskoristiti za izradu metodologije istraživanja.¹⁷

Na kraju, o mogućnostima finansiranja istraživanja u oblasti unutrašnjih poslova trebalo bi da raspravljaju Odeljenje za zdravstvo i psihološku procenu i Odeljenje za upravljanje projektima finansiranim iz fondova EU, koje se nalazi u Sektoru finansija, ljudskih resursa i zajedničkih poslova MUP.

¹⁵ Odgovori MUP na „Upitnik“ Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, str. 9.

¹⁶ Praksu Centra za osnovno policijsko obrazovanje tokom organizovanja seminara u 2006. i 2008. godini o komunikaciji, menadžementu stresa i prevazilaženju konflikta trebalo bi redovno obnavljati.

¹⁷ Npr. Centar za ratnu traumu iz Novog Sada i IAN – Međunarodna mreža pomoći iz Beograda.

Svrha istraživanja i izrada metodologije i upitnika

Ispitivanje uslova nastajanja stresa i njegovih modaliteta radi izrade plana prevencije i radi sprečavanja toga da negativne posledice stresa utiču na kvalitet rada policijskog službenika i njegove organizacione jedinice trebalo bi da bude osnovna svrha istraživanja. Pri tome, potrebno je voditi računa o adekvatnoj prostornoj pokrivenosti i reprezentativnom uzorku, kao i o učestvovanju ispitanika oba pola. Istraživanje je moguće realizovati putem preventivnih pregleda radnika MUP koje sprovodi Zavod ili putem sprovođenja internet ankete.

U dosadašnjim istraživanjima stresora koji se javljaju kod policijskih službenika korišćeni su različiti metodološki instrumenti (liste ili upitnici) kojima se ispituju učestalost i zastupljenost određenih izvora stresa u nekom vremenskom periodu. Neki primeri korišćenih instrumenata bili bi: Skala disocijativnih iskustava (eng. *Dissociative Experiences Scale*), Merenje policijskog stresa (eng. *Police Stress Survey*), Skala svakodnevnih poteškoća u policiji (eng. *Police Daily Hassles Scale*), Lista izvora policijskog stresa (eng. *Police Stress Inventory*).¹⁸ Upitnik organizacionih izvora stresa (PSQ-Org) i Upitnik operativnih izvora stresa (PSQ-Op), koji se koriste za identifikovanje izvora stresa povezanih sa organizacionom strukturom policije, neophodnim sredstvima za rad i procenama kvaliteta rada policijskog službenika, korišćeni su u Hrvatskoj.¹⁹ Metodologija pilot studije koja je razvijena u gradu Bafalo u SAD (država Njujork) korišćena je kao model ispitivanja odnosa PTSP i hormona stresa (kortizola), koji može da bude uzrok zdravstvenih nevolja (depresije, visokog krvnog pritiska, gojaznosti) policijskih službenika.²⁰

S obzirom na iznetu analizu stanja izvora stresa koji se javlja kod policijskih službenika u Srbiji, istraživanje bi trebalo da stresore posmatra kao posledice organizacije rada policije i pritisaka povezanih sa policijskim radom. Pored toga, neophodno je istražiti posledice oružanih sukoba tokom devedesetih godina dvadesetog veka.

Unutrašnji administrativni kapaciteti MUP

Postojeći administrativni kapaciteti za izgradnju sistema prevencije stresa policijskih službenika u Srbiji nisu dovoljni.²¹ Pri tome, sve policijske uprave (ukupno 27) u Srbiji nisu „pokrivene“. U Odeljenju za zdravlje i psihološku procenu, prema podacima iz marta 2010. godine, zaposleno je tri psihologa. U Šapcu, Prokuplju i Beogradu radi po jedan psiholog, dok je u Vranju socijalni radnik zadužen za

¹⁸ Pogledati: Jeffrey D. K. Aaron, „Stress and Coping in Police Officers“, *Police Quarterly*, vol. 3, no. 4, December 2000, pp. 438–450; Ronald Burke (ed.), „Stress in policing: research and practice“, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 30, no. 2, 2007.

¹⁹ Pogledati: Donald R. McCreary and Megan M. Thompson, „Development of Two Reliable and Valid Measures of Stressors in Policing: The Operational and Organizational Police Stress Questionnaires“, *International Journal of Stress Management*, vol. 13, no. 4, 2006, pp. 494–518. Rezultati istraživanja u Hrvatskoj: Boris Tot, „Evaluacija upitnika organizacijskih i operativnih izvora stresa na radu kod policijskih službenika“, *Kriminologija i socijalna integracija*, vol. 18, br. 1, 2010, str. 39–52.

²⁰ Pogledati: John M. Violanti et al., „Post-traumatic stress symptoms and cortisol patterns among police officers“, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 30, no. 2, 2007, pp. 189–202; Violanti et al., „The Buffalo Cardio-Metabolic Occupational Police Stress (BCOPS) Pilot Study: Methods and Participant Characteristics“, *Annals of Epidemiology*, vol. 16, no. 2, February 2006, pp. 148–156.

²¹ Pogledati: Danijela Vukosavljević, „Fale psiholozi za policajce“, *Politika Online*, 27. 3. 2010, Internet, <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Fale-psiholozi-za-policajce.lt.html>, 19. 2. 2011.

psihološku procenu. Žandarmerija, PTJ i SAJ imaju svoje psihologe. Zavod za zdravstvenu zaštitu radnika MUP, iako pokriva celokupnu teritoriju Srbije, ima svoje ambulante jedino u Beogradu, Zemunu i Sremskoj Kamenici.

U Izveštaju o ljudskim pravima za Srbiju u 2009. godini Kancelarije za demokratiju, ljudska prava i rad procenjeno je da u okviru MUP radi 43.000 policijskih službenika. Prema tome, jedan psiholog zadužen je za mentalno zdravlje više od 7.000 policijskih službenika u Srbiji. Potrebno je, stoga, dalje izgraditi administrativne kapacitete i zapošljavati psihologe ili psihoterapeute koji bi, debriefingom stresnog kritičnog događaja, savetovanjem i terapijama za rešavanje različitih psihičkih problema, radili na prevenciji stresa.

Na filozofskim fakultetima u Srbiji, u kurikulumu za psihologiju, ne postoje posebni programi obuke za policijske psihologe, a deo o ratnoj traumi i PTSP izuzetno je šturo obrađen.²² S obzirom na to, kao i na potrebu za postojanje novih policijskih psihologa, MUP bi trebalo da inicira potpisivanje posebnih sporazuma sa filozofskim fakultetima u Srbiji radi sprovođenja posebnih obuka studenata. Time se stvara odgovorajuća „baza znanja“ koja može u budućnosti koristiti prilikom zapošljavanja ili prilikom angažovanja u prevenciji stresa policijskih službenika.

Koja je uloga policijskih sindikata?

Pored razvijanja unutrašnjih kapaciteta za izgradnju sistema prevencije, neophodno je uključiti osam policijskih sindikata u Srbiji u rešavanje problema. Oni bi trebalo da pružaju praktičnu pomoć kolegama koji su učestvovali u nekom traumatskom događaju bilo koje vrste i da podižu nivo svesti policijskih službenika o važnosti prevencije stresa. Idejno rešenje bilo bi javno zastupanje – usmeravanjem pažnje na problem pojave stresa kod policijskih službenika i odabirom dobrog rešenja oni bi mogli uticati na političke odlučioce u MUP.

To je moguće uraditi zastupanjem ideje izgradnje nekog od sistema programa pomoći. U praksi država na evropskom i američkom kontinentu korišćeni su, na primer, timovi za upravljanje stresom, koji su pružali profesionalnu pomoć psihologa, psihoterapeuta, psihijatra; kolegijalni timovi za podršku („kolega kolegi“), kao što je „COP2COP“, odnosno uspostavljane su telefonske (ili internet) linije za savetovanje policijskih službenika. Svaki program trebalo bi da sadrži elemente:

1. pružanje stalne podrške (24 časa, 7 dana u nedelji);
2. omogućavanje kliničke procene stresa;
3. davanje preporuka za lečenje i terapiju policijskih službenika, kao i ukazivanje na ulogu porodice u rešavanju problema;
4. upravljanje stresom;
5. obezbeđivanje anonimnosti prilikom pružanja pomoć putem telefonske ili internet linije.

U programima je neophodna i podrška penzionisanih policijskih službenika. Oni bi tokom dijaloga sa mladim policijskim službenicima trebalo da im ukažu na konstruktivnu upotrebu stresa.

²² Miloš Antić, Centar za ratnu traumu, Novi Sad, intervju, 5. 3. 2011.

Kako uspostavljanje nacionalnog mehanizma za prevenciju torture može doprineti zakonitosti rada policije?

Autor: Žarko Marković,
istraživač, Beogradski centar za ljudska prava

Sažetak:

Iako je još decembra 2005. godine ratifikovala Opcioni protokol uz Konvenciju protiv torture i drugih oblika surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg kažnjavanja ili postupanja, Srbija nije ispunila njime predviđenu obavezu da u roku od godinu dana od ratifikacije na nacionalnom nivou osnuje, imenuje ili očuva jedno ili više tela koja bi posećivala mesta na kojim se nalaze, ili se mogu nalaziti lica lišena slobode, kako bi se sprečavali mučenje i drugi oblici zlostavljanja (nacionalni preventivni mehanizam – NPM). U ovom tekstu ćemo ukratko ukazati na moguće načine uspostavljanja takvog mehanizma, ali i na to koliko i kako on može doprineti efikasnijoj kontroli rada policije, zakonitosti njenog postupanja i unapređenju postojećih instrumenata zaštite prava lica lišenih slobode.

Preporuke:

1. Potrebno je hitno poveriti dužnosti NPM Zaštitniku građana i omogućiti to da mu u njihovom obavljanju pomažu Pokrajinski ombudsman i OCD koje imaju iskustvo u oblasti zaštite ljudskih prava, a posebno u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode.
2. Ovlašćenja NPM moraju biti jasno određena, u potpunosti u skladu sa Opcionim protokolom, pri čemu bi bilo dobro da mesta koja NPM može posećivati budu preciznije određena nego u samom Opcionom protokolu. Trebalo bi eksplicitno odrediti da to mogu biti svi zatvori, vaspitno-popravni zavodi, sve policijske stanice, ustanove za maloletnike, migrante, azilante, vojne pritvorske prostorije, bolničke i psihijatrijske ustanove, socijalne ustanove, prostorije bezbednosnih agencija (ukoliko u njima mogu biti držana lica lišena slobode) i sva druga mesta na kojim se drže ili mogu držati lica lišena slobode.
3. Da bi NPM mogao da obavlja svoje dužnosti, sve ustanove koje će on posećivati moraju svoje postupanje prilagoditi radu NPM. Ako je potrebno, trebalo bi i pravnu regulativu kojom je uređeno njihovo postupanje prilagoditi funkcionisanju NPM. Osoblje ustanova koje će NPM posećivati mora biti dobro obavješteno o ovlašćenjima i dužnostima NPM.
4. Nacionalni preventivni mehanizam mora redovno pripremati izveštaje o posetama i, što je jednako važno, davati konkretne preporuke državnim organima koji mogu doprineti prevenciji torture i drugih oblika zlostavljanja. Ovi izveštaji i preporuke moraju biti redovno distribuirani osoblju ustanova u kojim se nalaze lica lišena slobode.
5. Neophodno je omogućiti to da NPM na raspolaganju ima dovoljno sredstava da bi mogao efikasno vršiti svoje dužnosti.

Uvod

Zabrana torture i drugih oblika surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg kažnjavanja ili postupanja sadržana je u Ustavu Srbije i u relevantnim zakonskim i podzakonskim aktima. Međunarodno-pravni instrumenti kojim je ova zabrana određena (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i slobodama, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda – tzv. Evropska konvencija o ljudskim pravima i Konvencija protiv torture) ratifikovani su i predstavljaju deo unutrašnjeg prava. Dakle, svi oblici zlostavljanja su u našem pravnom sistemu već dugo zabranjeni. I pored toga, zlostavljanje je, kao i u mnogim drugim zemljama (možda se čak može reći i u većini zemalja) ostalo široko rasprostranjeno.

Policajci su, izuzev u zemljama sa vojnim diktaturama, po prirodi stvari službena lica koja su najčešće u poziciji da nekog zlostavljaju. Ne tako davno (u većini zemalja gotovo do početka dvadesetog veka ili čak i tokom njega) zlostavljanje je bilo zakonito i predstavljalo je sastavni deo krivičnog postupka, a policajci su bili obučavani kako da na najefikasniji način silom ili pretnjom od osumnjičenog, okrivljenog ili svedoka iznude priznanje ili iskaz. I nakon što je prestalo da se smatra prihvatljivim, tj. otkad je počelo da se smatra nedopustivim napadom na integritet, a time i na dostojanstvo čoveka, zlostavljanje se, kao što smo već pomenuli, nije izobičajilo. Tačnije, od 11. septembra 2001. godine su sve prisutnije teorije prema kojima je mučenje u nekim situacijama (tzv. *ticking bomb scenario*) nužno i opravdano. Nažalost, neke vrlo moćne demokratske države ponašaju se u skladu sa ovakvim teorijama i tako ozbiljno narušavaju teško uspostavljena pravila međunarodnog prava, prema kojima je mučenje apsolutno nedozvoljeno. Ne treba zanemariti ni činjenicu da se kultura zlostavljanja teško iskorenjuje, jer se, zajedno sa ponekad vrlo razvijenim metodima mučenja, prenosi „s kolena na koleno“, pa je potrebno dosta vremena, uz snažnu volju državnih vlasti, da bi se zlostavljanje od uobičajenog načina postupanja službenih lica svelo na incidentnu pojavu, koja se efikasno i strogo kažnjava.

Srbija je jedna od zemalja u kojim je zlostavljanje, i nakon usvajanja svih relevantnih međunarodnih dokumenata i unošenja apsolutne zabrane zlostavljanja u Ustav, dakle i uprkos tome što je već dugo zabranjeno i (bar deklarativno) proglašeno nepoželjnim i nedopustivim, ostalo prisutno. O tome svedoči činjenica da je Srbija (u zajednici sa Crnom Gorom) bila jedna od svega nekoliko zemalja koje je, pošto je dobio pouzdana obaveštenja o tome da se na njihovoj teritoriji sistematski sprovodi tortura (kao najteži oblik zlostavljanja), posetio Komitet protiv torture UN.²³ Komitet je tada (2002. godine), zaključio da je do oktobra 2000. godine tortura bila sprovedena sistematski, što od oktobra te iste godine nije bio slučaj. Ipak, Komitet je u svom izveštaju naveo da se slučajevi torture pojavljuju i posle

²³ Na osnovu člana 20 Konvencije protiv mučenja, Komitet protiv mučenja može, ukoliko dobije pouzdane informacije da se na teritoriji neke države potpisnice sistematski sprovodi mučenje, pozvati tu državu da sa njim sarađuje na preispitivanju tih informacija i da mu, u vezi sa njima, uputi svoje primedbe. Istraga o tvrdnjama o sistematskom mučenju može obuhvatiti i posetu teritoriji države čije se postupanje ispituje. Komitet je od stupanja na snagu Konvencije protiv mučenja 1987. godine retko koristio ovu mogućnost, tako da je do danas pokrenuo istrage protiv svega dvanaest zemalja: Brazila, Kolumbije, Egipta, Gvatemale, Meksika, Nepala, Perua, Srbije i Crne Gore, Šri Lanke, Togo, Turske i Uzbekistana.

2000. godine, posebno u policijskim stanicama.²⁴ Iako su od tada ugovorna tela UN i SE, ali i nevladine organizacije beležile manje slučajeve zlostavljanja, njih i dalje ima. Pri tome, može se reći da broj slučajeve nenamernog zlostavljanja (uglavnom izazvanog lošim materijalnim uslovima boravka lica lišenih slobode u policijskim stanicama) postaje veći od broja slučajeve namernog fizičkog zlostavljanja. Ovo, naravno, ne znači da namernog fizičkog zlostavljanja, pa i torture kao njegovog najtežeg oblika, nema.

Na postojanje ozbiljnog problema ukazuju izveštaji CPT koje je ovo telo podnelo nakon poseta Srbiji 2004. i 2007. godine. Komitet je prilikom obe posete u policijskim stanicama u Srbiji pronalazio predmete, poput bejzbol palica, metalnih šipki, drvenih motki, jakih metalnih kablova itd., čija je upotreba apsolutno nedozvoljena.²⁵ Ovo jasno ukazuje na to da je praksa fizičkog zlostavljanja lica lišenih slobode uprkos svemu, u manjoj ili većoj meri, i dalje prisutna. I izveštaji Zaštitnika građana, koji ima ovlašćenja da u izvesnoj meri vrši nadzor nad postupanjem policije, upozoravaju na slučajeve nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja prema licima lišenim slobode, najviše zbog neadekvatnih uslova smeštaja osoba lišenih slobode u policijskim stanicama.

Na međunarodnom nivou je odavno sazrela svest o tome da se protiv zlostavljanja ne treba boriti samo reaktivno, kada je već došlo do povrede ljudskih prava, već i preventivno, preduzimanjem mera koje doprinose tome da do zlostavljanja ne dolazi. Zbog toga su i uspostavljena preventivna tela koja posećuju ustanove u kojim se nalaze ili u kojima se mogu nalaziti lica lišena slobode – CPT i Potkomitet za sprečavanje torture, ustanovljen Opcionim protokolom uz Konvenciju protiv torture. Ne treba zaboraviti ni ulogu Specijalnog izvestioca UN za torturu. Međutim, preventivne ili *ad hoc* posete ovih tela su periodične i ne traju dovoljno dugo da bi im mogle omogućiti detaljan uvid u postupanje prema licima lišenim slobode na teritoriji cele zemlje. Da bi se to postiglo, potrebno je da postoje efektivni preventivni mehanizmi na nacionalnom nivou. Pri tome, pokazalo se da nisu dovoljni samo interni mehanizmi, već da su potrebni i mehanizmi koji bi bili potpuno nezavisni u odnosu na organe i ustanove čije postupanje nadgledaju.

Opcionim protokolom uz Konvenciju protiv mučenja, usvojenim 2002. godine, predviđeno je da sve države potpisnice u roku od godinu dana od ratifikacije na nacionalnom nivou osnuju, imenuju ili očuvaju jedno ili više tela koja će posećivati mesta na kojim se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode (NPM). Do danas je Protokol potpisalo 79 država, ratifikovale su ga 52 države, a preventivne mehanizme ustanovile su ili imenovala 34 države. Srbija je Opcioni protokol potpisala i ratifikovala još 2005. godine, ali još uvek nije ispunila obavezu da osnuje NPM. U narednim odeljcima ćemo govoriti o tome na koji bi način NPM u Srbiji mogao biti ustanovljen, koja ovlašćenja bi trebalo da ima i šta bi trebalo uraditi kako bi on svoja ovlašćenja najbolje koristio.

²⁴ Videti paragraf 212 Izveštaja Komiteta protiv torture podnetog Generalnoj skupštini UN novembra 2003. na njenom 31, odnosno maja 2004. godine na njenom 32. zasedanju. Dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/429/78/PDF/G0442978.pdf?OpenElement>.

²⁵ Videti paragraf 15 izveštaja Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja o poseti Srbiji 2007. godine. Dostupno na: <http://www.cpt.coe.int/en/states/srb.htm>.

Ko treba da vrši funkciju NPM?

Ako pogledamo na koji način su do sada uspostavljeni NPM, možemo prepoznati tri osnovna modela: 1) prepuštanje uloge NPM ombudsmanu ili drugoj postojećoj nezavisnoj instituciji za zaštitu ljudskih prava; 2) osnivanje posebnog tela kome se poverava uloga NPM; 3) prepuštanje uloge NPM postojećoj instituciji – po pravilu ombudsmanu – koji je onda obavlja u saradnji sa OCD. Svaki model ima svoje prednosti i mane i može funkcionisati i dobro i loše.

Za funkcionisanje prvog modela neophodno je da institucija koja preuzima i ulogu NPM (najčešće ombudsman) ima dovoljno iskustva i kapaciteta da tu funkciju može efikasno obavljati. Ovo rešenje može biti i najekonomičnije, posebno ukoliko telo koje postaje NPM suštinski već obavlja tu funkciju, tj. ako već ima zaposlene i obučene ljude koji obavljaju poslove koje treba da obavlja i NPM i kada ima sredstva namenjena za te svrhe. Drugi model, koji je po pravilu i najskuplji, može biti dobar, jer omogućava stvaranje potpuno specijalizovanog tela koje neće biti opterećeno drugim funkcijama, kao što to može biti ombudsman. On omogućava da se NPM „skroji“ po želji zakonodavca i popuni ljudima koji imaju znanje neophodno za vršenje funkcije NPM. Treći model može biti najbolje rešenje za zemlje u kojim postoji institucija koja se već bavi poslovima koji su slični ili identični onim koje treba da obavlja NPM, ali koja ima nedovoljan kapacitet ili je opterećena i drugim dužnostima koje nemaju veze sa poslovima NPM, a uz to, u zemlji postoje i drugi akteri – najčešće nevladine organizacije – koji imaju iskustvo u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode (monitoring zatvorenih ustanova, izveštavanje o stanju ljudskih prava, zastupanje žrtava kršenja ljudskih prava) i koji mogu značajno doprineti povećanju kapaciteta NPM.

Ima zemalja, posebno u istočnoj i jugoistočnoj Evropi, u kojim su OCD koje se bave zaštitom ljudskih prava znatno starije i iskusnije u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode, nego što je to slučaj sa institucijama kao što je ombudsman, koje su u većini ovih zemalja uspostavljene relativno skoro. Njihovo znanje i ekspertiza mogu u znatnoj meri doprineti boljem funkcionisanju NPM, u kom kao nosilac aktivnosti deluje ombudsman ili neka slična institucija. Na ovaj način funkcionišu NPM nekoliko zemalja (Danska, Slovenija, Makedonija, Moldavija, Jermenija). Čini se da bi ovakav model mogao biti dobar i za Srbiju, u kojoj postoji nekoliko aktera sa znanjem i iskustvom značajnim za vršenje funkcije NPM, ali u kojoj nijedan od njih nema kapacitet za samostalno obavljanje ove funkcije.

Zaštitnik građana, koji je počeo da radi 2007. godine, ima zamenika zaduženog i specijalizovanog za zaštitu prava lica lišenih slobode. Takođe, ima Savet za zaštitu prava lica lišenih slobode, koji okuplja stručnjake u ovoj oblasti, i osoblje koje je u okviru tzv. Preventivnog mehanizma Zaštitnika građana već vrši poslove koji se u dobroj meri podudaraju sa onim poslovima kojima treba da se bavi NPM. Istovremeno, postoje i drugi akteri čije bi znanje doprinelo tome da NPM radi efikasnije. To su Pokrajinski ombudsman (u Vojvodini), koji je, uprkos tome što nema takva ovlašćenja, od početka svog rada (januara 2004. godine), nadzirao rad kaznenih ustanova, i nevladine organizacije, od kojih su neke bile i prvi nedržavni akteri koji su počeli da se bave monitoringom rada ustanova u kojim se nalaze lica lišena slobode. Naravno, ne sme se izgubiti iz vida ni činjenica da su nevladine organizacije do sada gotovo uvek bile te koje su pred sudovima i međunarodnim telima zastupale žrtve zlostavljanja. Imajući sve ovo u vidu, čini se da bi rešenje po kojem bi Zaštitnik građana u saradnji sa Pokrajinskim ombudsmanom i OCD vršio funkciju NPM moglo da bude najbolje. Pri tome, neophodno je pravno

regulisati način saradnje Zaštitnika građana i OCD, kako bi bilo jasno propisano pod kojim uslovima i na koji način ove organizacije mogu delovati u okviru NPM.

Kakva treba da budu ovlašćenja NPM?

Opcionim protokolom uz Konvenciju protiv torture određeno je da će svaka država potpisnica dozvoliti posete NPM „svakom mestu pod njenom nadležnošću i upravom gde se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode bilo po osnovu naredbe izdate od strane državnog organa ili na njegov podsticaj, ili uz njegovu saglasnost ili pristanak“. U zvaničnom prevodu Opcionog protokola²⁶ ova mesta su nazvana pritvorskim, što nije odgovarajući termin i može izazvati zabunu. Bilo bi dobro kada bi u zakonu kojim se ustanovljava NPM, ili bar u njegovom obrazloženju, bilo navedeno koja su to mesta. U njih svakako spadaju policijske stanice i svi objekti koje za zadržavanje koristi policija, zatvorske ustanove, vaspitni domovi za maloletnike, ustanove za azilante i ilegalne migrante, granični prelazi na kojim se lica zadržavaju, psihijatrijske bolnice i socijalne ustanove u kojim se nalaze lica lišena slobode, vojni pritvor i prostorije koje za smeštaj lica lišenih slobode koriste bezbednosne agencije (pod uslovom da imaju takva ovlašćenja) i sva druga mesta na kojim se lica mogu zadržati protiv svoje volje. Takođe, relevantnim pravnim aktima mora biti garantovano da NPM tokom posete može nasamo, bez prisustva službenih lica, razgovarati sa licima lišenim slobode, vršiti uvid u svu dokumentaciju relevantnu za njihov položaj i uopšte prikupljati sve informacije u vezi sa postupanjem prema licima lišenim slobode.

U svakom slučaju, sva službena lica koja rade na mestima koja NPM posećuje moraju biti dobro obaveštena o njegovim ovlašćenjima kako prilikom poseta ne bi dolazilo do situacija u kojim bi NPM bio uskraćivan pristup licima lišenim slobode ili relevantnim podacima.

Kada govorimo o ovlašćenjima NPM, treba reći i to kakve bi morale biti njegove obaveze. Opcioni protokol propisuje obavezu izrade godišnjeg izveštaja, ali bi trebalo da se podrazumeva i to da NPM treba da sačini izveštaj o poseti svakom mestu, u kome bi naveo konkretne preporuke za poboljšanje zaštite prava lica lišenih slobode. Uz to, NPM bi morao da održava intenzivnu komunikaciju sa svim relevantnim akterima (a posebno sa policijom, zatvorskim upravama i upravama bolnica i socijalnih ustanova) i da sa njima saraduje kako bi bili sprečavani svi oblici zlostavljanja. Naravno, pošto je moguće da prilikom poseta i razgovora sa licima lišenim slobode NPM ustanovi ili posumnja da je došlo do zlostavljanja koje pretpostavlja krivičnu odgovornost službenih lica, on bi imao dužnost da sve informacije koje ukazuju na postojanje krivičnog dela prosledi nadležnim organima gonjenja.

Kako prilagoditi pravila rada drugih organa postupanju NPM?

Nije sporno to da je usvajanje Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv mučenja, uz poseban zakon kojim bi bilo regulisano uspostavljanje NPM, dovoljno da bi se ovom telu omogućio pristup ustanovama i mestima na kojim se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode. Međutim,

²⁶ Zakon o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 16/2005 i 2/2006.

Opcionim protokolom nije jasno definisano na koji način i u kojoj meri je NPM dopušten pristup dokumentima. Naravno, posebno je značajan pristup klasifikovanim podacima, kakvi često mogu biti upravo oni koji se odnose na lica lišena slobode, posebno na ona lica koja se mogu nalaziti u policijskim stanicama. Zbog toga je važno uskladiti sve relevantne zakonske i podzakonske akte sa delovanjem NPM, jer se u praksi može desiti da različiti državni organi, pozivajući se s pravom na akte kojim su uređena njihova ovlašćenja, uskraćuju NPM pristup dokumentima i tako ga onemogućavaju da normalno obavlja svoje dužnosti. Uz to, posete ustanovama u kojim se nalaze lica lišena slobode ne mogu biti u punoj meri delotvorne ukoliko članovima NPM nisu dostupni neki podaci koji imaju lični karakter i koji su, po pravilu, drugima dostupni isključivo uz pristanak osobe na koju se odnose. Stoga bi NPM, kad je u pitanju pristup ovakvim podacima, morao imati ovlašćenja identična onima koja imaju određeni državni organi (policija, vojska, lekari i uprave bolnica itd.), ali i odgovornost da takve podatke ni pod kakvim okolnostima ne otkriva.

Šta je još potrebno da bi NPM mogao da funkcioniše?

Da bi NPM funkcionisao, potrebno je da mu na raspolaganju budu adekvatna sredstva, jer u suprotnom, iako ima dobro definisana ovlašćenja i stručno osoblje, ne može doprineti prevenciji zlostavljanja i poboljšanju položaja lica lišenih slobode. On mora biti dovoljno često prisutan na mestima na kojim se nalaze lica lišena slobode, što treba da doprinese tome da se službena lica uzdržavaju od bilo kakvog oblika zlostavljanja. Istovremeno, NPM službenim licima treba da daje konkretne preporuke i da ih tako informiše o tome na koji način mogu najbolje obavljati svoj posao.

Može li NPM uraditi i više nego što to predviđa Opcioni protokol?

Opcioni protokol određuje koja bi ovlašćenja NPM morao da ima, što svakako ne ograničava države da mu povere i neke druge dužnosti, ukoliko procene da bi to moglo biti korisno. U nekim zemljama, kao što je na primer Velika Britanija, telo koje vrši funkciju NPM učestvuje i u istraživanju ozbiljnijih incidenata u ustanovama u kojim se nalaze lica lišena slobode (pre svega u istraživanjima slučajeva smrti u ovim ustanovama). Na taj način se obezbeđuje objektivnost istrage, što je vrlo važno i što u nekim situacijama može znatno doprineti tome da javnost stekne poverenje u organe koji sprovede istragu. Imajući u vidu činjenicu da su se u prošlosti u ustanovama u kojim se nalaze lica lišena slobode u Srbiji dešavali ozbiljni incidenti tokom kojih su teško kršena ljudska prava (različiti slučajevi smrti u policijskim stanicama i zatvorima, gušenje pobuna u zatvorima prekomernom upotrebom sile, smrt štićenika psihijatrijskih i socijalnih ustanova i dr.), a koji nisu adekvatno istraženi, što je značajno narušilo poverenje građana u državne institucije, uključivanje NPM u istraživanje incidenata (bar onih sa smrtnom posledicom) moglo bi pomoći da se ono sprovede ozbiljno i objektivno. Na taj način bi moglo biti onemogućeno i prikrivanje odgovornosti službenih lica za činjenje teških krivičnih dela.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.74(497.11)

351.86(497.11)

ЛИТАВСКИ, Јан, 1983-

Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji. 4 : mart 2011. / autori Jan Litavski, Saša Đorđević, Žarko Marković. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku : Beogradski centar za ljudska prava, 2011 (Beograd : Copy centar). - 20 str. ; 30 cm

"Zbirka je deo aktivnosti u okviru projekta 'Podsticanje uključivanja civilnog društva u reformu policije u Srbiji'." --> nasl. str. - Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-83543-92-2

1. Ђорђевић, Саша, 1982- [аутор] 2.

Марковић, Жарко, 1982- [аутор]

а) Полиција - Реформа - Србија б)

Безбедносни сектор - Реформа - Србија

COBISS.SR-ID 182383628