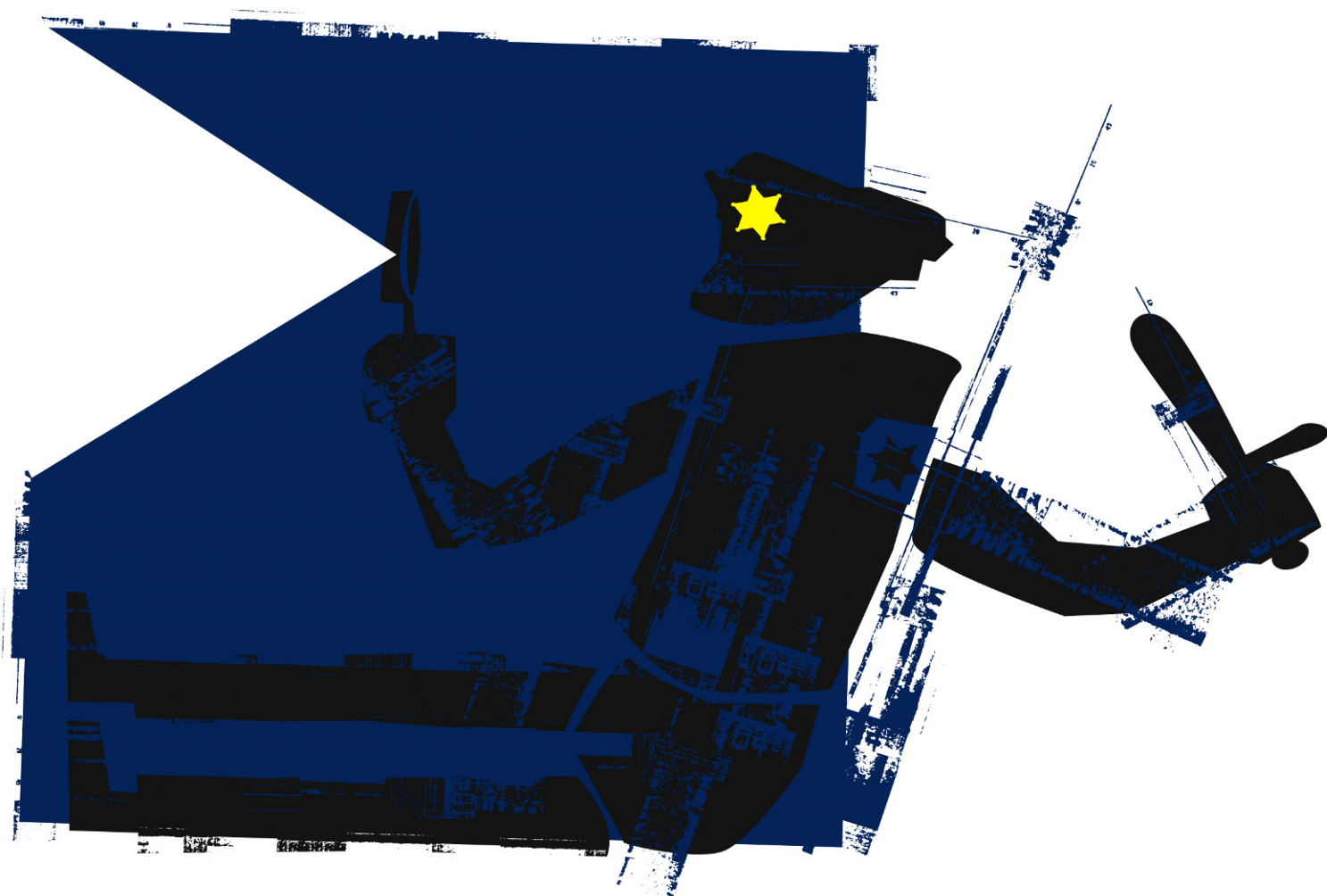


Broj 6
septembar 2012.

ZBIRKA PREDLOGA PRAKTIČNE POLITIKE ZA REFORMU POLICIJE U SRBIJI



www.bezbednost.org
www.bgcentar.org.rs
www.ceas-serbia.org

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Beogradski centar za ljudska prava
Centar za evroatlantske studije

ZBIRKA PREDLOGA PRAKTIČNE POLITIKE ZA REFORMU POLICIJE U SRBIJI

BROJ 6

SEPTEMBAR 2012.

Autori:

Saša Đorđević
Nevena Dičić Kostić
Jan Litavski

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju isključivo stavove autora i nikako se ne mogu smatrati stavovima Misije OEBS u Srbiji.



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji

Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji
broj 6, septembar 2012.

Autori:

- Saša Đorđević
- Nevena Dičić Kostić
- Jan Litavski

Izdavači:

- Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Gundulićev venac 48, Beograd
Tel: 011 | 32 87 226; 32 87 334
Email: office@bezbednost.org
www.bezbednost.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
- Centar za evroatlantske studije
Trajka Stamenkovića 2, Beograd
Tel: 011 | 33 43 464
Email: office@ceas.org.rs
www.ceas.org.rs

Dizajn:

- Saša Đorđević

Izvor fotografije na naslovnoj stranici:

- <http://www.law.berkeley.edu/2194.htm>.

Tiraž:

- 200

SKRAĆENICE:

BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
BIA	Bezbednosno informativna agencija
ECHR	Evropski sud za ljudska prava
EKLJP	Evropska konvencija za ljudska prava i osnovnih sloboda
EU	Evropska unija
MUP	Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
RS	Republika Srbija
SAD	Sjedinjenjene Američke Države
SUKP	Sektor unutrašnje kontrole policije
UN	Ujedinjene nacije
VBA	Vojnobezbednosna agencija
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku

Sadržaj:

IZGRADNJA BEZBEDNE ZAJEDNICE (SAŠA ĐORĐEVIĆ)

SAŽETAK:.....	6
PREPORUKE:	7
BEZBEDNA ZAJEDNICA: DVOSTRUKA POLICIJSKA ULOGA	8
STANJE: POLICIJA U ZAJEDNICI U SRBIJI NAKON DESET GODINA	10
ŠTA SE TO PRIČA DESET GODINA?	10
1. „Buđenje“ vođeno spolja.....	12
2. „Spavanje“ bez podrške.....	13
3. „Brzim hodom“ napred.....	14
TEHNIKE: IZGRADNJA BEZBEDNE ZAJEDNICE.....	15
ZAJEDNO: PREVENCIJA KRIMINALA I RAD POLICIJE U ZAJEDNICI	15
1. Ko je „SARA“?	17
2. Šta je „proces rešavanja problema“?	21
3. Kako funkcioniše tehnika „5I“	23
IZAZOV: IZGRADNJA PARTNERSTVA	24
BIBLIOGRAFIJA:	26

POLOŽAJ POLICIJE PREMA NOVOM ZAKONIKU O KRIVIČNOM POSTUPKU (NEVENA DIČIĆ KOSTIĆ)

SAŽETAK:.....	28
PREPORUKE:	29
OSNOVNE IZMENE KOJE UVODI NOVI ZAKONIK O KRIVIČNOM POSTUPKU I PROMENA POLICIJSKE ULOGE U SKLADU SA TIM	31
NAJVAŽNIJE NOVINE ZAKONIKA O KRIVIČNOM POSTUPKU	31
UVOĐENJE TUŽILAČKE ISTRAGE	31
PROMENJENA ULOGA SUDA.....	32
ULOGA SUDIJE ZA PRETHODNI POSTUPAK	33
ULOGA POLICIJE U KRIVIČNOM POSTUPKU	34
POSEBNE DOKAZNE RADNJE I ULOGA POLICIJE U NJHOVOM SPROVOĐENJU	35
Tajni nadzor nad komunikacijom	37
Tajno praćenje i snimanje	39
Simulovani poslovi	39
Računarsko pretraživanje podataka.....	40
Kontrolisana isporuka	41
Prikriveni islednik	42
RADNJE POLICIJE U PREDISTRAŽNOM POSTUPKU.....	43
POLICIJSKO ZADRŽAVANJE OSUMNJIČENOG.....	43
PRIKUPLJANJE OBAVEŠTENJA	44
PRETRESANJE LICA I STANA BEZ NAREDBE	45
PRAVO NA OBAVEŠTENJE O RAZLOZIMA HAPŠENJA I O OPTUŽBI	46

IZVOĐENJE PRED SUDIJU U NAJKRAĆEM ROKU I PRAVO NA SUĐENJE ILI OSLOBAĐANJE U RAZUMNOM ROKU	47
SASLUŠANJE OSUMNJIČENOG	47
POLOŽAJ SLUŽBENOG LICA ORGANA UNUTRAŠNJIH POSLOVA KAO SVEDOKA	48
UPOREDNA REŠENJA	48
FRANCUSKA	48
ITALIJA	49
NEMAČKA	50
MAKEDONIJA	51
HRVATSKA	51
BIBLIOGRAFIJA:	52

PROFESIONALNA KULTURA, ETIKA, GREŠKE I ODGOVORNOST POLICIJE (JAN LITAVSKI)

SAŽETAK:	53
PREPORUKE:	54
OKVIR PROBLEMA.....	56
PROFESIONALNA ETIKA I KULTURA POLICIJE	59
ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA GRAĐANA I POLICIJA	62
POLICIJA I MANJINSKE GRUPE	63
KORUPCIJA U POLICIJI	64
ULOGA POLICIJSKOG OBRAZOVANJA U IZGRADNJI ETIČKOG PONAŠANJA POLICAJACA.....	66
PROCES SELEKCIJE I REGRUTOVANJA U POLICIJSKU SLUŽBU	67
MODEL RADA POLICIJE	67
KONTROLA I ODGOVORNOST POLICIJE U SRBIJI	68
ZAVRŠNA RAZMATRANJA	72
BIBLIOGRAFIJA:	73

SKRAĆENICE:

BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
BIA	Bezbednosno informativna agencija
ECHR	Evropski sud za ljudska prava
EKLJP	Evropska konvencija za ljudska prava i osnovnih sloboda
EU	Evropska unija
MUP	Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
RS	Republika Srbija
SAD	Sjedinjenjene Američke Države
SUKP	Sektor unutrašnje kontrole policije
UN	Ujedinjene nacije
VBA	Vojnobezbednosna agencija
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku

IZGRADNJA BEZBEDNE ZAJEDNICE

Autor: Saša Dorđević

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

www.bezbednost.org

SAŽETAK:

Zajednički cilj prevencije kriminala i rada policije u zajednici je stvaranje bezbedne zajednice koja podrazumeva partnerski rad različitih aktera na lokalnom nivou radi povećanja kvaliteta ljudskog života. Koncept prevencije kriminala i razvoja policije u zajednici delimično su postavljeni u odgovarajući strateški okvir reforme policije u Srbiji. U strateškom dokumentu razvoja MUP do 2016. godine dobro je primećeno da je za razvoj ove oblasti neophodno unaprediti preventivne oblike rada policije i unaprediti praksu rada policije u zajednici. Kao proizvode strateškog planiranja, MUP je u obavezi da usvoji još dva strateška dokumenta, za razvoj prevencije kriminala i policije u zajednici.

Ipak, ne postoji obaveza donošenja akcionog plana za strateški plan prevencije kriminala, dok Polazni okvir Nacionalne strategije prevencije kriminala predviđa i stvaranje Nacionalnog saveta za prevenciju kriminala čija uloga nije u potpunosti određena i uređena. Nije usvojen i akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja MUP iako je rok istekao u junu 2011. godine. Time je stvoren nesklad između dve idejno i praktično povezane politike koje jedna drugu nadograđuju. Dodatnu neizvesnost pruža i dosadašnja praksa sprovođenja policije u zajednici. Policijski službenici u Srbiji nisu dovoljno upoznati sa tehnikama izgradnje bezbedne zajednice, te ih ne primenjuju u potpunosti. Pored toga, ne postoje utvrđene smernice rada u razvoju policije u zajednici i lokalnih saveta za bezbednost. Autonomija teritorijalnih organizacionih jedinica policije nedovoljna je u procesu odlučivanja. S obzirom na nestabilno ekonomsko stanje u državi, pronalaženje odgovarajućih finansijskih sredstava uvek je izazov. Potrebno je dodati i zabrinjavajući stav policijskih službenika da pravna ograničenja u policijskom postupanju predstavljaju prepreku za efikasan rad policije.

U tekstu analiziran je razvoj policijskog rada u Srbiji na preventivnim aktivnostima kroz rad policije u zajednici nakon 2000. godine. Cilj teksta je da ukaže na povezanost prevencije kriminala i rada policiji u zajednici i prikaže stanje razvoja nove filozofije policijskog rada,

zatim predstavi tri tehnike prevencije kriminala za rešavanje problema („SARA“, „proces rešavanja problema“ i „okvir za upravljanjem znanjem 5I“). Tehnike su smernice policijskim službenicima u primeni preventivnih aktivnosti i rada policije u zajednici. Na kraju su utvrđeni mogući načini za izgradnju partnerstva policije i građana.

PREPORUKE:

Strateško planiranje:

01. Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja MUP do 2016. godine trebalo bi usvojiti u što kraćem roku.
02. Potrebno je promeniti dosadašnju logiku usvajanja strateških dokumenata u unutrašnjim poslovima, tako da akcioni plan bude sastavni deo strategije razvoja policije u zajednici i strategije prevencije kriminala u trenutku usvajanja.
03. Strategija razvoja policije u zajednici u Srbiji trebalo bi da bude projektno orijentisana sa jasno zacrtanim aktivnostima, rokovima, nosiocima i materijalnim i finansijskim resursima.
04. Strategijom razvoja policije u zajednici u Srbiji potrebno je definisati istovetni način kreiranja lokalnih saveta za bezbednost u Srbiji, kao i utvrditi obavezan karakter njihovih odluka.
05. Neophodno je da MUP, a posebno Odeljenje za organizaciju, prevenciju i rad policije u zajednici u saradnji sa Biroom za strateško planiranje, nastavi rad na izradi i usvajanju strategije prevencije kriminala.

Izgradnja bezbedne zajednice:

06. Policijski službenici zaduženi za rad policije u zajednici u svih 27 policijskih uprava zajedno sa upravom za Grad Beogradom trebalo bi da se fokusiraju na sprovođenje akcija u saradnji sa lokalnim partnerima radi stvaranje bezbedne zajednice, te da im to bude osnovni zadatak.
07. Trebalo bi nastaviti rad na umrežavanju saveta za lokalnu bezbednost do nivoa okruga kao što je to učinjeno u praksi Južnobanatskog okruga.
08. Lokalne policijske službe zajedno sa savetima za bezbednost trebalo bi da reaguju ne samo na spoljašnje okruženje i rešavanje problema u određenim infrastrukturnim žarištima, već i pronaći modele za rešavanje društvenih uzroka problema.
09. Partneri bi trebalo da u procesu izrade projekata prevencije kriminala i rada policije u zajednici krenu od jedne tehnike prevencije kriminala za rešavanje problema („SARA“, „proces rešavanja problema“ ili „okvir za upravljanjem znanjem 5I“) ili da ih kombinuju. Uvek ih je potrebno uskladiti sa stanjem u lokalnoj zajednici.
10. Nakon realizacije projekta prevencije kriminala i rada policije u zajednice neophodno je da partneri izrade izveštaj o vrednovanju uspešnosti promene nakon sprovođenja projekta, te izveštaj predstave javnosti i ostalim lokalnim zajednicama.

BEZBEDNA ZAJEDNICA: DVOSTRUKA POLICIJSKA ULOGA

Okruženje policijskog rada u SAD promenjeno je osamdesetih godina 20. veka zbog povećanog broja počinjenih krivičnih dela, straha od kriminala i nepoverenja građana u rad policije (Braga, Weisburd 2007). Zbog toga je policija pojačala intezitet svog učešća u stvaranju i realizaciji koncepta prevencije kriminala u saradnji sa organima državne uprave, a kasnije i ostalim društvenim akterima. U najvećoj meri to je učinjeno kroz osmišljanje nove filozofije policijskog rada — policije u zajednici (eng. *community policing*), koja je ubrzo prihvaćena i u mnogim državama zapadne Evrope.

Zajednički cilj preventivnih aktivnosti protiv kriminala i rada policije u zajednici je stvaranje bezbedne zajednice (pogledati: Tabela 1). To podrazumeva aktivni zajednički rad u partnerstvu različitih aktera na lokalnom nivou radi suzbijanja nasilja, nereda i kriminalnih aktivnosti, i povećanja kvaliteta ljudskog života. Time je policija dobila svoju novu ulogu.

U Velikoj Britaniji bezbednost u zajednici je pozitivan rezultat aktivnosti prevencije kriminala koja se pokazuje kao novi kvalitet ljudskog života. U takvom pozitivnom okruženju stanovništvo, i individue i kolektiv, su zaštićeni od mogućih opasnosti ili pretnji koje proizilaze iz nasilja ili krivičnih dela, a institucije imaju odgovore i kapacitete da reše bezbednosne probleme. Međunarodni centar za prevenciju kriminala definiše bezbednost u zajednici slično kao i u Velikoj Britaniji. To su aktivnosti prevencije kriminala, a bezbednost se posmatra kao javno dobro. Bezbednost u zajednici je i aktivna radnja, odnosno proces u kome se ključne organizacije jedne zajednice udružuju da bi radile u partnerstvu radi postizanja bezbednije životne sredine za sve. Svetska zdravstvena organizacija definiše bezbednost u zajednici kao prevenciju svih povreda čoveka, uključujući namerne kao što su nasilje, kriminalne aktivnosti i samoubistva, i nenamerne povrede — saobraćajne i druge nesreće, požari i prirodne nepogode. Uzrok nenamernih povreda je delovanje zajednice, odnosno ljudi.

Bezbednost u zajednici podrazumeva aktivni zajednički rad u **partnerstvu** različitih aktera na **lokalnom** nivou **radi** suzbijanja nasilja, nereda i kriminalnih aktivnosti i povećanja **kvaliteta ljudskog života**.

Lokalna zajednica	Određena društvena sredina koju je moguće razlikovati po kvalitativnim karakteristikama (različitom stepenu privrednog, kulturnog, obrazovnog razvoja, i znanja o bezbednosnoj kulturi) i kvantitativnim karakteristikama (broju stanovnika i veličini teritorije). Kao sinonimi koriste se: grad, opština, mesna zajednica, seoska zajednica, kvart, ulica.
Partnerstvo kroz komunikaciju	Uspostavljeni odnosi različitih aktera u lokalnoj zajednici radi društvene promene koja: ▪ podstiče na akciju i jača zajednicu; ▪ povezuje ljude u procesu odlučivanja radi poboljšanja kvaliteta ljudskog života; ▪ koristi različite vrste komunikacija —

	direktni ili razgovori u grupi, korišćenjem informacionih tehnologija; ili putem medija; ▪ podstiče razvoj demokratskih principa; ▪ omogućava da se stavovi drugih i drugačijih grupa čuju i uvažavaju. Proces komunikacije i sadržaj kontrolišu predstavnici zajednice.
Pretnje	Identifikacija okruženja i infrastrukture zajednice, ekonomske, društveno-političke i bezbednosne situacije.
Kvalitet ljudskog života	Izrada indeksa subjektivnog zadovoljstva kojim su obuhvaćene sledeće oblasti života: ▪ životni standard; ▪ zdravlje; ▪ dostignuća; ▪ odnosi; ▪ bezbednost; ▪ društvena povezanost; ▪ bezbedna budućnost.

TABELA 1: ŠTA JE BEZBEDNOST U ZAJEDNICI? (UNODC 2009; UNODC 2010; STANAREVIĆ, NIKOLIĆ 2007: 205-310)

U izgradnji bezbedne zajednice jednu od glavnih uloga imaju policijske službe. Organi za sprovođenje zakona imaju dvojaku ulogu — predstavljaju i represivni mehanizam za rešavanje već počinjenih kriminalnih radnji, ali i servis građana koji služi za unapređenje bezbednosti. To znači da uloga policije nije samo kontrola kriminalnih aktivnosti, već i stvaranje održivog partnerstva sa zajednicom radi preventivnog delovanja u izgradnji bezbednog okruženja. Time je prevencija kriminala jedan od zadataka policije bez obzira na to što ocenjuje sebe kroz elemente suzbijanja i smanjenja kriminala u praksi (Bayley 1994: 102). Preventivno delovanje je moguće realizovati samo kroz stalno unapređenje saradnje sa zajednicom, organizacione kulture u policiji, i policijskih metoda rada zasnovanih na znanju.

Prevencija kriminala i rad policije u zajednici u Srbiji vremenski je povezan sa početkom druge faze procesa reforme policije u Srbiji (Stojanović, Downes 2009: 73-74) nakon 2000. godine. Ipak, elementi policije u zajednici su postojali u nekadašnjem sistemu opštenarodne odbrane i društvene zaštite, u tzv. sektorskom radu policije. U tom sistemu, saradnja sa stanovništvom održavana je preko mesnih zajednica kao delova jedinica lokalne samouprave. Za razliku od modela rada policije u zajednici gde je bezbednost građana glavni interes policijske službe, sektorski rad policije bio je usmeren na zaštitu države i društvenog poretka, tako da policija nije posmatrana kao servis građana (Čutura et al. 2010: 20).

U studiji praktične politike analiziran je razvoj policijskog rada u Srbiji na preventivnim aktivnostima kroz rad policije u zajednici nakon 2000. godine. Cilj studije je da ukaže na povezanost prevencije kriminala i rada policiji u zajednici; prikaže stanje razvoja policije u zajednici u Srbiji; predstavi tri tehnike prevencije kriminala za rešavanje problema kao

smernice policijskim službenicima u primeni preventivnih aktivnosti i rada policije u zajednici. Na kraju su mogući utvrđeni načini za izgradnju partnerstva policije i građana.

STANJE: POLICIJA U ZAJEDNICI U SRBIJI NAKON DESET GODINA

Koncept prevencije kriminala i razvoja policije u zajednici koje zajednički deluju radi unapređenja bezbednosti u zajednici delimično su postavljeni u odgovorajući strateški okvir razvoja policije u Srbiji.

Drugi od četiri strateška stuba MUP do 2016. godine je očuvanje i izgradnja bezbednosti pojedinca, zajednice i države. U strateškom dokumentu dobro je primećeno da je za razvoj ove oblasti neophodno unaprediti preventivne oblike rada policije i unaprediti praksu rada policije u zajednici. Kao proizvode strateškog planiranja, MUP je u obavezi da usvoji još dva strateška dokumenta koja su ključna za dalji razvoj prevencije kriminala, odnosno policije u zajednici. Usvajanjem tih dokumenata prihvataju se i smernice UN na kojima bi trebalo zasnovati akcije prevencije kriminala (Economic and Social Council 1995/9).

Ipak, prema Strategiji razvoja MUP do 2016. godini, ne postoji obaveza donošenja akcionog plana za strateški plan prevencije kriminala, dok Polazni okvir Nacionalne strategije prevencije kriminala pored donošenja strateškog dokumenta predviđa i stvaranje Nacionalnog saveta za prevenciju kriminala. Time je stvoren nesklad između dve idejno i praktično povezane politike koje jedna drugu nadograđuju. Pored toga, još uvek nije usvojen akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja MUP čime je načinjena neizvesnost, iako je rok istekao u junu 2011. godine. Dodatnu neizvesnost pruža i dosadašnja praksa sprovođenja policije u zajednici.

Šta se to priča deset godina?

Nakon deset godina sprovođenja koncepta policije u zajednici u Srbiji razumno je upitati o njegovom trenutnom stanju, rezultatima i dometima. Glavni pokretač aktivnosti je i dalje međunarodna zajednica bez obzira na deceniju rada na razvoju policije u zajednici u Srbiji. To znači da policija u Srbiji još uvek nije spremna da samostalno krene da unapređuje bezbednost na lokalnom nivou.

Razlozi su nepostojanje utvrđenih smernica rada; nedovoljna autonomija teritorijalnih organizacionih jedinica policije u odlučivanju; pronalaženje odgovarajućih finansijskih sredstava; nedovoljno razvijena policijska kultura što se ogleda u činjenici da samo tri odsto građana smatra da su policijski službenici pristojni i ljubazni (BCBP 2011: 12). Svi ti činioci utiču na sporost i neizvesnost u daljem razvoju koncepta policije u zajednici u Srbiji.

O vrednostima i ciljevima koncepta policije u zajednici govori se već deset godina — zvanično i nezvanično, i za različite svrhe. Suština je da policijski službenik prihvati, a zatim i primeni principe: (1) usluge pružam putem saglasnosti, a ne prinude; (2) partnerstvo izgrađujem sa građanima i telima na lokalnom nivou radi otkrivanja potreba svoje zajednice; (3) pružam kvalitetnu uslugu na osnovu potreba građana (Mathias et al. 2006: 4).

Tako je načelnik Policijske uprave u Požarevcu prošle godine istakao, prilikom početka realizacije projekta „Policija u zajednici“ u ovom gradu, da je cilj da građani „shvate da im je

policajac prijatelj i da policija i građani imaju zajednički interes u poboljšanju bezbednosti“ (RTS 2011). Istovremeno se traže veća policijska ovlašćenja (Politika 2011). Moguće je da realizacija koncepta policije u zajednici samo „paravan“ za nova policijska ovlašćenja jer, na primer, postoje tri moguća razloga za povećan trend upotrebe sredstava prinude kod policijskih službenika: (1) loša obuka policijskih službenika; (2) neadekvatni ekonomski i socijalni status zaposlenih; (3) povećani broj incidenata u proteklm godinama (Đorđević, 2012).

Stanje je možda jasnije kada se takav stav poveže sa uverenjem policijskih službenika da ograničenja koje pravo podrazumeva u demokratskom društvu može negativno da utiče na efikasnost policije u suzbijanja kriminaliteta (Zekavica 2010: 52). Pravo upravo postoji da zaštiti građana od prekoračenja policijskih ovlašćenja, dok je rad policije usmeren na probleme (eng. *problem-oriented policing*) upravo nastao kao mehanizam za odvrćanje od nezakonite upotrebe policijskih ovlašćenja, i kao takav je glavni činilac prevencije kriminala i rada policije u zajednici.

U decembru 2011. godine 60 policijskih službenika iz svih 27 policijskih uprava u Srbiji su uspešno završili obuku o radu policije u zajednici. Tom prilikom je ponovljena ideja o izradi Nacionalne strategije o razvoju policije u zajednici (Blic 2011). O dokumentu se nezvanično priča već nekoliko godina, a zvanično od decembra 2010. godine kada je usvojena Strategija razvoja MUP do 2016. godine.

Zbog takvog stanja nije jasno kada bi trebalo da se usvoji strateški plan o razvoju policije u zajednici, iako je to jedan od prioriteta MUP. Dodatna poteškoća je postojeća logika usvajanja strateških dokumenata u Srbiji odvojeno od akcionih planova na koje se čeka najmanje šest meseci, a često se dešava da i taj rok nije ispunjen. Time je dodatno usporen proces sprovođenja.

Strategija razvoja policije u zajednici bi trebalo da odgovori na praktične probleme u ovoj oblasti u proteklih deset godina koje je moguće podeliti u tri faze: (1) „buđenje“ vođeno spolja; (2) „spavanje“ bez podrške; (3) „brzim hodom“ napred. Takođe, strategija mora da bude projektno orijentisana sa jasno zacrtanim aktivnostima, rokovima i nosiocima.

1. „Buđenje“ vođeno spolja

Akteri koji su pokrenuli poslednju obuku policijskih službenika u decembru prošle godine su isti oni koji su i započeli sprovođenje koncepta policije u zajednici u Srbiji pre deset godina — međunarodna zajednica. Ona je u poslednjoj deceniji pružila finansijsku i stručnu pomoć u realizaciji projekta čime je celokupan proces realizacije policije u zajednici u Srbiji vođen spolja.

U 2002. godini pokrenuta je ideja o projektu „Policija u lokalnoj zajednici“ u Srbiji. Realizacija je započeta sledeće godine na četiri pilot opštine (Vrnjačka Banja, Kragujevac, Zvezdara i Novi Bečej) uz podršku Misije OEBS u Srbiji, Odeljenja za međunarodni razvoj britanske vlade (DFID), Nacionalne policije Norveške i Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (CIDA). Tokom 2003. i 2004. godine broj opština je povećan za tri (Bačka Palanka, Novi Sad, Požega). Aktivnosti su realizovane i u tri opštine na jugu Srbije (Preševo, Medveđa, Bujanovac), kao i u Somboru, Zrenjaninu, Kikindi i Nišu (Mellish, Đorđević 2004: 215-236).

Srbija je izabrala teži način za sprovođenje koncepta policije u zajednici. U Hrvatskoj i Crnoj Gori korišćen je metod „kontakt policajca“ gde glavnu ulogu ima policija (pogledati: Antrfile 1). U Srbiji je doneta odluka o stvaranju multiagencijskih tela — lokalnih saveta za bezbednost, koji podrazumeva učešće različitih aktera koji mogu da doprinesu unapređenju bezbednosti. Ovakav model je takođe bliži konceptu prevencije kriminala. Uloga savetodavnih tela je koordinacija rada svih učesnika u procesu izgradnje bezbedne zajednice. Formirani su kao stalna ili privremena tela u zavisnosti od interesa lokalne zajednice.

Glavni činilac sprovođenja policije u zajednici u Hrvatskoj i Crnoj Gori je uvođenje „kontakt policajca“, a u Hrvatskoj i „policijskog službenika za prevenciju“ kao rukovodeće pozicije nižeg ranga. Trenutno u Hrvatskoj radi oko 700 kontakt policajaca i 50 policijskih službenika za prevenciju. U Crnoj Gori taj broj iznosi oko 130. Kontakt policajci su uspostavljeni zbog poboljšanja odnosa poverenja sa građanima čime je priširen zadatak policijskog službenika. Njegov zadatak nije samo otkrivanje i rešavanje krivičnih dela, već i uočavanje i rešavanje različitih problema koji nisu nužno kriminalnog karaktera. Kontakt policajac je direktna veza između policije i građana u određenom području i oslobođen je odlaska na intervencije.

ANTRFILE 1: KAKO SE SPROVODI POLICIJA U ZAJEDNICI U HRVATSKOJ I CRNOJ GORI?

Do danas je formirano više od 100 saveta od kojih funkcioniše samo polovina. Takođe, intezitet aktivnosti između saveta je različit, tako da neki rade na međusobnom umrežavanju (npr. Južnobanatski okrug), dok su neki prestali sa radom. Pored rada za unapređenje lokalne bezbednosti uopšte, saveti za bezbednost su formirani i zbog povećanja bezbednosti u saobraćaju i u školama, prevencije bolesti zavisnosti i maloletničke delikvencije.

Glavni problem u radu lokalnih saveta za bezbednost jeste njihova održivost, odnosno pronalaženje ljudskih i materijalnih resursa za stalni rad. Sigurno je i to jedan od razloga nefunkcionisanja više od polovine tela. Drugi problem odnosi se na savetodavan karakter rada tela, tako da odluke nisu obavezujuće za institucije na lokalnom nivou. Ipak, sprovođenje odluka je moguće jer u sastav tela ulaze i predstavnici jedinica lokalne samouprave pored policijskih. Najzad, ne postoji jedinstvena forma stvaranja lokalnih saveta za bezbednost jer oni funkcionišu kao deo izvršne ili zakonodavne vlasti u jedinici lokalne samouprave. Lokalni izbori, kao ovi u maju ove godine, mogu da utiču na promenu sastava, a time i na njegov rad, što proizvodi dodatnu neizvesnost.

Obuke policijskih službenika o ljudskim pravima, problemsko-orijentisanom radu policije u lokalnoj zajednici i komunikaciji sa pripadnicima manjinskih zajednica i ranjivih grupa je drugi činilac na kome je insistirano u proteklih deset godina. Trenutno, samo četiri odsto od ukupnog broja časova obuke u Centru za osnovnu policijsku obuku ide na obrazovanje o radu policije u zajednici.

Prva faza „buđenja“ završena je 2005. godine. Rezultati u pilot upštinama obećavali su veći broj prijava koji građani podnose policiji, naročito u oblastima gde je vidljivo nasilničko ponašanje. U dokumentu vizije MUP iz 2003. godine istaknut je boljitak u komunikaciji policije i građana u prevenciji i rešavanju problema sakupljanja kvalitetnijih informacija o delovanju kriminalnih grupa.

Tadašnja ideja bila je da aktivnosti u pilot opštinama budu sprovedene i u svim ostalim opštinama u Srbiji. Ipak, do toga nikada nije došlo.

2. „Spavanje“ bez podrške

Usvajanjem Zakona o policiji 2005. godine započeta je druga faza sprovođenja koncepta rada policije u zajednici u Srbiji.

Zastoj u daljem razvoju nastao je zbog drugačije utvrđenih prioriteta. To su, pre svega, izmena nekadašnjeg Zakona o unutrašnjim poslovima i utvrđivanja nove organizacione strukture ministarstva i policije, a zatim i nedostatak finansijske podrške i odlazak donatora. Jedino su Nacionalna policija Norveške i Misija OEBS u Srbiji nastavili podršku kroz obuku policijskih službenika o konceptu policije u zajednici. Time je odložena realizacija koncepta u svim opštinama u Srbiji.

Zakonom o policiji načinjen je značajan korak u „pravnom“ približavanju policije i građanina, te izmenom „milicijskog“ na „policijski“ rečnik. Cilj je „ukidanje“, ili barem „ublažavanje“ militarizovanog karaktera policije. Policijski službenik je dužan da u obavljanju svojih poslova služi zajednici i štiti sva lica od nezakonitih delovanja, te da uvek postupa profesionalno, odgovorno i humano, i najzad da poštuje ljudsko dostojanstvo, ugled i čast svakog lica i druga njegova prava i slobode.

Obaveza koja je sledila nakon usvajanja Zakona o policiji 2005. godine je donošenje Kodeksa policijske etike koji je već sledeće godine i usvojen. Međutim, sve do decembra 2011. godine kada su usvojene izmene i dopune Zakona o policiji, policijski službenici nisu bili u zakonskoj obavezi da se pridržavaju kodeksa, već samo moralnoj.

Kodeks policijske etike je preciznije uredio principe za rad policije u zajednici. Prilikom uređivanja i unapređivanja unutrašnje organizacija policije potrebno je promovisati dobre odnose policije i građana, i razvijati policijsku kulturu. Jedino tako će policijski službenici moći da uoče društvene, kulturne i probleme lokalne zajednice. Stručno usavršavanje bi trebalo da bude usklađeno sa konkretnim uslovima u lokalnoj zajednici.

U institucionalnom smislu u Upravi policiji formirano je posebno odeljenje koje će da planira i realizuje model rada policije u zajednici.

Druga faza „spavanja“ završena je 2008. godine. Izostale su aktivnosti koje su sprovedene tokom realizovanja projekata u pilot opštinama, ali je ipak izgrađena pravna i institucionalna baza. I dalje je ostao nejasan pravac delovanja, a policija se tek kasnije uključuje u pojedinačne projekte koji ojačavaju „partnerstvo“ za sprovođenje policije u zajednici.

3. „Brzim hodom“ napred

Rad i učešće policije na pojedinačnim projektima kojima je jačano partnerstvo za lokalnom zajednicom ili određenim grupama u društvu započeo je 2008. godine. Projekat „Škola bez nasilja“ počeo je da se sprovodi 2006. godine, a MUP se uključio 2008. godine zajedno sa Ministarstvom omladine i sporta. Sledeće godine pokrenut je projekat „ Droga je nula — život

je jedan“. Projekat „Bezbedno detinjstvo“ i „Zaustavimo nasilje — nasilje ne prestaje samo“ započeti su 2010. godine.

Pojedinačni projekti su u najvećoj meri usmereni ka povećanju bezbednosne kulture mladih i povezani su sa ciljevima koncepta policije u zajednici iako to nije nigde na taj način definisano. Ipak, udeo lokalnih saveta za bezbednost u tim projektima je ostao nejasan, ali projektima je ponovo pokrenuta rasprava o policiji u zajednici u Srbiji.

Tako je 2010. godine usvojena Strategija komunikacije MUP kojom su utvrđeni ciljevi o razvoju proaktivnog odnosa sa građanima pružanjem pravovremenih i doslednih informacija, te unapređenjem osećaja sigurnosti i zadovoljstva radom pripadnika MUP. Te iste godine započeta je javna rasprava oko strateškog plana razvoja MUP koja je usvojena u decembru.

Prema Strategiji razvoja MUP do 2016. godine za unapređenje bezbednosti pojedinca, zajednice i države neophodno je razvijati koncept rada policije u zajednici i zbog toga usvojiti odgovarajući strateški i akcioni plan. Pored toga, strateški ciljevi su i razvoj policijske obuke o komunikaciji sa manjinskim i ugroženim grupama, i zaštita ljudskih prava. Kao i u Strategiji komunikacije, i ovde je ponovljen cilj o unapređenju poverenja građana u rad policije.

Zbog tako definisanih ciljeva u strateškom okviru razvoja MUP u Srbiji, nepotrebno je da strategija razvoja policije u zajednici predstavlja jedan opšti dokument koji će da ponovi demokratsko opredeljenje razvoja policijske službe. Naprotiv, strateški plan bi trebalo da predstavi konkretne aktivnosti kroz grupu projekata radi unapređenja bezbednosti u lokalnoj zajednici. Najzad, on bi trebalo da bude realan u skladu sa finansijskim sredstvima i procenama izdvojenih budžetskih sredstava i mogućih donacija.

Strategija razvoja policije u zajednici bi trebalo da nadograđuje okvire koji su postavljeni Polaznim okvirom Nacionalne strategije prevencije kriminala. U praksi aktivnosti prevencije kriminala i rada policije u zajednici bi trebalo zajedničko da deluju pri čemu je moguće iskoristiti neke od policijskih tehnika za izgradnju bezbedne zajednice koje povezuju prevenciju kriminala i rad policije u zajednici.

Najzad, Strategija razvoja policije u zajednici bi trebalo da reaguje na probleme koji su trenutno vidljivi u radu policije u zajednici. Policijskim službenicima koji rade u svih 27 policijskih uprava rad policije u zajednici je posao koji im nije formalno dodeljen, te se ne mogu fokusirati isključivo na sprovođenje akcija u saradnji sa lokalnim partnerima radi stvaranje bezbedne zajednice.

TEHNIKE: IZGRADNJA BEZBEDNE ZAJEDNICE

Tehnike za izgradnju bezbedne zajednice su deo rada na prevenciji protiv kriminala i rada policije u zajednici. U praksi organa za sprovođenje zakona država zapadne Evrope, SAD i Australije uglavnom se primenjuju tri tehnike prevencije kriminala koje će biti prikazane u tekstu koji sledi. Prethodno, biće predstavljene zajedničke karakteristike prevencije kriminala, rada policije u zajednici i problemsko-orijentisanog rada policije.

Zajedno: prevencija kriminala i rad policije u zajednici

Prevencija kriminala je smatrana principom vodiljom prilikom uvođenja rada policije u zajednici u čikaškoj policiji devedesetih godina 20. veka. Sprovođenje Čikaške alternativne strategije policijskog rada (eng. *Chicago Alternative Policing Strategy, CAPS*) započeto je u 25 različitih kvartova grada. Time je od početka primenjivan funkcionalni princip da su najučinkovitije politike prevencije upravo one koje se sprovode na lokalnom nivou.¹

Moguće je odrediti šest zajedničkih i dve različite karakteristike između prevencije kriminala i rada policije u zajednici (pogledati: Antrfile 2) (Palmiotto 2011: 151-178).

Šta je zajedničko?

1. Cilj prevencije kriminala i policije u zajednici je izgradnja bezbedne zajednice za sve njene građane.
2. Poželjnije je rešavanje uzroka problema, a ne samo reagovanje na njegove pojavne oblike.
3. Prilikom sprovođenja planova za unapređenje bezbednosti u zajednici neophodno je reagovati ne samo na spoljašnje okruženje i rešavanje problema u određenim infrastrukturnim žarištima, već i pronaći modele za rešavanje društvenih uzroka problema. U praksi to, na primer, znači da je neophodno povećati broj preventivnih patrola u određenom delu zajednice i direktno razgovarati sa njenim stanovništvom o njihovim bezbednosnim potrebama.
4. Prevencija kriminala i rad policije u zajednici zahtevaju aktivno uključanje građana u utvrđivanju i rešavanju problema. Politike prevencije kriminala pružaju informacije o načinima za uključivanje zajednice, dok je praktični rad policije u zajednici način za širenje takvog znanja na različite društvene aktere.
5. Naglasak je na izgradnji partnerstva između različitih aktera. To podrazumeva i formiranje različitih koordinacionih tela kao što su lokalni saveti za bezbednost u Srbiji.
6. Prevencija kriminala i rad policije u zajednici su modeli za rešavanje bezbednosne situacije u lokalnoj zajednici na osnovu kojih se razvijaju tehnike i metodi za pružanje usluga. Zbog toga je neophodno da tehnike prevencije kriminala i policije u zajednici budu prilagođene potrebama određene lokalne zajednice.

Šta je različito?

1. Rad policije u zajednici je tehnika (metod) policijskog rada za pružanje usluga građanima radi unapređenja bezbednosti u zajednici. Prevencija kriminala je pristup koji utiče na uzroke pojava kriminalnih i drugih ugrožavajućih događaja radi smanjenja rizika od njihovog ponovnog pojavljivanja ili štete. Dok je u prevenciji kriminala policija samo jedan od aktera uključen u izgradnju bezbedne zajednice, policijski službenici su u radu policije u zajednici vodeći akteri.
2. Prilikom realizovanja koncepta prevencije kriminala neophodno je uključivanje organa za sprovođenje zakona, dok je policija u zajednici svrha policijskog rada gde su uključeni i ostali akteri.

ANTRFILE 2: PREVENCIJA KRIMINALA I RAD POLICIJE U ZAJEDNICI: ZAJEDNIČKO I RAZLIČITO

¹ Za više informacija pogledati: ClearPATH, <https://portal.chicagopolice.org>.

Prevenција kriminala i rad policije u zajednici nemaju samo zajednički cilj koji je unapređenje bezbednosti zajednice, već i poreklo. Policija u zajednici nastala je na osnovu praksi država (pre svega SAD) u prevenciji kriminala. Praksom je dokazano da direktna saradnja i komunikacija organa za sprovođenje zakona i predstavnika zajednice smanjuje intezitet kriminalnih aktivnosti i strah stanovnika od kriminala, odnosno osećaj nesigurnosti građana. U radu policije u zajednici prihvaćen je princip koji deluje u politikama prevencije kriminala da rešavanje uzroka konkretnog problema predstavlja poželjnije rešenje od pukog reagovanja na isti (National Crime Prevention Council, 1997). Time je i nastala zasebna policijska tehnika prevencije kriminala koja je uvršćena u rad policije u zajednici – problemsko-orijentisani rad policije.

U Srbiji se problemsko-orijentisani rad posmatra kao jedan od elemenata rada policije u lokalnoj zajednici.² Ipak, tehnika još uvek nije u potpunosti strateški i praktično primenjena u svakodnevnom radu policije.

Aktivnosti organa za sprovođenje zakona na problem uglavnom sledi nakon događaja koji je uzrokovao značajne posledice, a postoji mogućnost da se slično pojavi na više žarišta u lokalnim zajednicama. Tako su na primer organi za sprovođenje zakona nakon tragedije u objektu „Kontrast“ u Novom Sada u aprilu 2012. godine započeli preventivnu kontrolu bezbednosti ugostiteljskih objekata u Srbiji.³ Pre toga, bezbednost u ugostiteljskim objektima nije određen kao problem koga bi trebalo rešiti, iako je u prošlosti postojalo sličnih situacija, čak i u istom gradu tokom 2008. godine.⁴ Određenje bezbednosnog problema koga bi trebalo rešiti je prvi korak u primeni tehnike problemsko-orijentisanog rada policije (Cordner 2010: 21).

Savremeni rad policijske službe zahteva, odgovarajuće i pravovremeno reagovanje na raznovrsna ponašanja u zajednici (Goldstein 1979: 242) koja potencijalno mogu da ugroze bezbednost pojedinca i utiču na pojavu straha od kriminala, ali i rad na prevenciji istih. Zbog toga je neophodno da organi za sprovođenje zakona deluju efikasno i efektivno kroz sakupljanje, razmenu i obradu podataka radi utvrđivanja problema i izrade odgovarajućeg odgovora u partnerstvu sa ostalim akterima. Cilj problemsko-orijentisanog rada policije je direktno reagovanje na problem čime je u potpunosti promenjena uloga organa za sprovođenje zakona. Tako, misija rada policijskih službenika nije više samo sprovođenje zakona, već i preventivno delovanje na uzroke bezbednosnih problema, tako da oni nisu samo „čuvari prava već su i nosioci mreže aktera koji utiču na bezbednost kao javno dobro“ (Eck 2006: 117).

Problemsko-orijentisani rad policije nastao je kao mehanizam za odvrćanje od prekoračenja policijskih ovlašćenja i stavljanjem akcenta na činjenicu da to nije moguće učiniti jedino izmenama u upravljanju službom. Ukoliko su policijske službe usmerene na rešavanje problema i detaljno poznaju bezbednosne potrebe građana, policijski službenici znaće kako da upotrebe svoja ovlašćenja jer bi trebalo da reše određene, unapred prepoznate probleme i

² Izjava načelnika Odeljenja za prevenciju, organizaciju i rad policije u zajednici na panel diskusiji „Gde smo sada i kuda dalje: policija u lokalnoj zajednici u Srbiji“ u organizaciji Beogradskog centra za bezbednosnu politiku i Beogradskog centra za ljudska prava, 6. jul 2011. godine

³ Nakon izbijanja požara u ugostiteljskom objektu „Kontrast“ u Novom Sadu u kome je bilo prisutno više od 350 gostiju poginulo je šest osoba.

⁴ Sedam osoba je izgubilo život, a tri teže povređene u požaru koji je izbio u kafiću „Laundž“ u Novom Sadu.

time umanje mogućnosti prekoračenja ovlašćenja. Spoznajom problema policijska služba može da utvrdi načine upravljanja shodno rešenju koje predviđi (Eck 2006: 116; Goldstein 1979: 243).

Za primenu teorijskog dela problemsko-orijentisanog rada policije potrebna je praktična tehnika. U praksi je ustaljena primena tri tehnike: (1) SARA (eng. *scanning, analysis, response, assesment*) (Eck 2006: 121) koja je vremenom postala sinonim za problemsko-orijentisani rad policije, zatim (2) „proces rešavanja problema“ (eng. *problem solving process*) i (3) „okvir za upravljanje znanjem 5I“ (eng. *intelligence, intervention, implementation, involment, impact*) (Sutton et al. 2008: 28). Potrebno je napomenuti da organi za sprovođenje zakona u praksi ne prate striktno primenu tehnika kako teorija nalaže (Braga, Weisburd 2006: 134) već ih koriste u skladu sa resursima sa kojima raspolažu. Tehnike su idealtipske tvorevine koje se usklađuju sa stanjem u lokalnim zajednicama.

1. Ko je „SARA“?

U praksi rešavanja bezbednosnih problema na lokalnom nivou najčešće se koristi model SARA.⁵ Koristan je u prevenciji kriminala i u izgradnji odnosa saradnje između policije i aktera na lokalnom nivou. Realizacijom ovog modela utvrđuju se problemi, te se sprovode aktivnosti za rešavanje istih i preduzimaju se mere za njihovo dugoročno otklanjanje. U okviru SARA postoje četiri faze (pogledati: Tabela 2).

Faza:	Pitanje:	Opis:
I. SKENIRANJE (prikupljanje podataka o stanju u lokalnom okruženju, redovno praćenje stanja)	Šta je problem na lokalnom nivou?	Detaljni opis problema koji bi trebalo da uključi ponašanje pojedinca ili društvene grupe, kao i mesto i vreme.
	Na koji način se problem tiče zajednice?	Utvrđiti aktera koji je pokrenuo temu (pojedinaac, zajednica, lokalna samouprava) i učestalost pojavljivanja bezbednosnog problema.
	Da li postoji drugi izvori saznanja o problemu koji se tiče zajednice?	Prikupljanje dodatnih informacija koje će da dokažu da je pretnja stvarna.
	Zbog čega je bezbednosni problem pretnja?	Utvrđiti specifičnosti (cena, trošak, viđenje) koje dati bezbednosni problem izdvaja od ostalih.
	Ko je kriv za prouzrokovanje bezbednosnog problema?	Postoji mnoštvo aktera koji bi trebalo da reše bezbednosni problem, ali je krivac uglavnom jedan.
II. ANALIZA (obrada prikupljenih podataka zbog izrade hipoteze)	Ko?	Utvrđiti i razumeti ponašanje subjekta i njegovih motiva zbog čega se bezbednosni problem javio, odnosno analiza aktera okruženja.
	Šta?	Obrada prikupljenih podataka radi utvrđivanja uzroka, vrste i posledica bezbednog problema.
	Kada?	Razumeti vremenski trenutak zbog čega se

⁵ U praksi se pored modela SARA koristi i CAPRA (eng. *clients, analyse, partnership, response, assesment*). Pogledati resurse na: <http://www.popcenter.org>.

o uzroku problema i modela rešavanja, redovna analiza stanja)		bezbednosni problem baš tada pojavio.
	Zašto?	Uporediti ponašanja subjekata koji su prouzrokovali bezbednosni problem i utvrđivanje osnovnih karakteristika za datu zajednicu.
	Gde?	Utvrditi zbog čega se ta lokalna zajednica razlikuje od ostalih.
	Kako?	Prikaz mogućih rešenja zajedno sa njihovim ograničenjima prilikom primene na datu lokalnu zajednicu.
III. ODGOVOR (izrada odgovarajućih preporuka i rešenja)	Šta se želi postići?	Utvrdjivanje početnog i krajnjeg željenog cilja koji se želi postići primenom akcija.
	Na koji način izabrati pravo rešenje?	Pronaći načine na koje su slične bezbednosne probleme rešile druge lokalne zajednice radi utvrđivanja troškova i odabira između ponuđenih alternativa u skladu sa materijalnim i ljudskim resursima.
	Da li su neke akcije već primenjene?	Identifikovati aktivnosti u prošlosti u datoj lokalnoj zajednici koje su imale pozitivan, odnosno negativan ishod.
	Ko je odgovoran?	Na osnovu plana izabrati nadležne i odgovorne za sprovođenje na osnovu odgovarajućih kriterijuma. Na kraju, sprovođenje plana.
IV. PROCENA (vrednovanje postignutih rezultata)	Da li su svi ciljevi postignuti?	Merenje učinka aktivnosti.
	Koje aktivnosti su realizovane, a koje nisu?	Prikupljanje podataka o rezultatima aktivnosti i utvrđivanje razloga nerealizacije nekih od njih.
	Da li su svi akteri sproveli zadate aktivnosti?	Pripljanje podataka o aktivnostima uključenih aktera u lokalnoj zajednici o ocena njihovog učinka.
	Koje aktivnosti bi trebalo preduzeti u budućnosti?	Na osnovu ocene aktivnosti, izvesti zaključak o produženju aktivnosti.

TABELA 2: OBRAZAC ZA KORIŠĆENJE MODELA SARA

Na početku se utvrđuje bezbednosni problem u lokalnoj zajednici koji potencijalno može da ugrozi sigurnost građana. Taj proces se naziva „skeniranje“. Bezbednosni problem bi trebalo utvrditi u okviru jednog lokalnog okruženja (kvart, ulica). Ne bi trebalo koristiti unapred definisane tipologije određenja problema jer se time ograničava analiza stanja (druga faza) i potrebno je uzeti u obzir i druge izvore informacija pored statističkih informacija koje sakupljaju organi za sprovođenje zakona. Prilikom utvrđivanja problema potrebno je identifikovati „skup sličnih, povezanih ili ponavljajućih incidenata, pre nego jedan poseban događaj, koji izaziva zabrinutost zajednice ili je tema policijskog rada“ (Goldstein 1990: 66). Pored toga, radi pravilnog određenja problema i njegove kategorizacije trebalo bi uvezati opštije oblike kriminalnih radnji sa specifičnim oblicima krivičnih dela (Clarke 1997). Time je lakše predvideti aktivnosti policije, tužilaštva i sudstva, odnosno izraditi konkretne zadatke (treća faza).

U određivanju problema organi za sprovođenje zakona mogu koristiti nekoliko izvora ili načina za proveru ukoliko poseduju prethodne informacije (Braga, Weisburd 2006: 135-136). Neformalni i direktni kontakti sa stanovništvom su svakako prvi i osnovni način za utvrđivanje bezbednosnih potreba građana jedne lokalne zajednice. Drugi način je organizovanje konsultacija sa predstavnicima lokalne zajednice i ostalim državnim organima. Sledeći način je razmatranje sadržine poziva koji građani upućuju policiji. Mapiranje kriminala (eng. *crime mapping*) je u poslednjih deset godina naročito korišćen metod utvrđivanja bezbednosnog problema lokalne zajednice (Chainey, Tompson 2008), pre svega njenih kriminalnih žarišta.

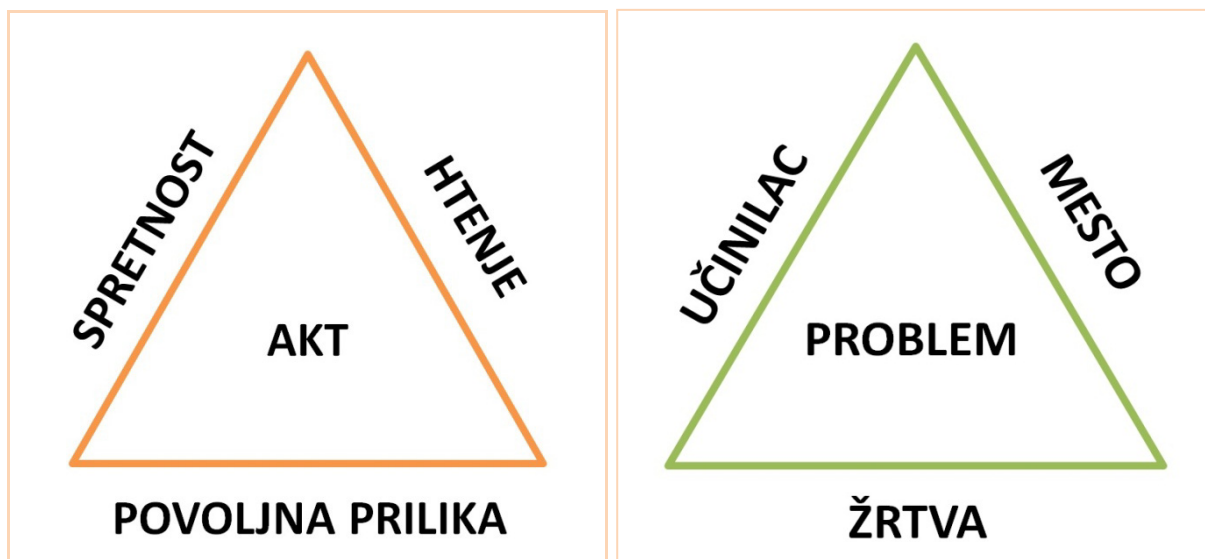
Nakon identifikacije problema sledi analiza stanja, uzroka problema na osnovu prikupljenih podataka tokom skeniranja. Druga faza modela SARA je najsporiji deo tokom sprovođenja tehnike (Braga, Weisburd 2006: 136). Osnovni cilj analize stanja je da predvidi mesto gde postoji mogućnost odigravanja krivičnog dela, kao i lice koje potencijalno može biti umešano u kriminalnu radnju. Uobičajna policijska procedura na osnovu takve analize stanja je pojačana vidljivost policijskih službenika u određenom lokalnom okruženju kroz patrole i istraživanje aktivnosti povratnika za koje postoji osnovana sumnja da su umešani u krivično delo. Cilj analize stanja je mnogo veći od proste situacione procene lokalnog okruženja i zbog toga ovaj deo modela SARA i uopšte problemsko-orijentisanog rada policije, zahteva najviše izmena (Scott 2000). U najvećem broju slučajeva analiza stanja je zasnovana na podacima koje poseduju organi za sprovođenje zakona.

Putem izrade „trougla kriminaliteta“ (eng. *crime triangle*) ublažen je postojeći problem u izradi analize stanja. Trougao kriminaliteta je alat za promišljanje krivičnih radnji i događaja koji se više puta ponavljaju u određenom vremenskom periodu (Centre for Problem-Oriented Policing 2012). Prema trouglu kriminaliteta, kriminalna aktivnost ili događaj koji potencijalno ugrožava bezbednost građana pojavljuje se onog trenutka kada prestupnici, najverovatnije povratnici, deluju prema žrtvama u određenom vremenskom trenutku i mestu u kome nisu vidljivi organi za sprovođenje zakona. Osnovna tri elementa trougla kriminaliteta bez kojih se nijedna kriminalna aktivnost ne može realizovati jesu mogućnost ili spretnost, htenje i povoljna prilika (pogledati: Grafikon 1). Prva dva elementa su povezana sa učinocem krivičnog dela, dok je treći element povezan sa žrtvom krivičnog dela i upozorava na ugroženost određenih lica u datom vremenskom trenutku i prostoru korišćenjem geografskog informacionog sistema (Vellani 2010: 12).⁶ Uklanjanje i smanjenje povoljnih prilika za činenje krivičnog dela je jedan od osnovnih ciljeva prevencije kriminala.

Kretanje i ponašanje učinilaca krivičnog dela i žrtava su dodatni elementi naprednog modela trougla kriminaliteta (pogledati: Grafikon 2). Cilj je utvrđivanje uzroka pojave krivičnog dela, kao i identifikacija svih aktera koji mogu da utiču na krajnji ishod — organi za sprovođenje zakona (rukovodioci i policijski službenici) i naručioci (lica koja zahtevaju izvršenje krivičnog dela). Time policijski službenici dobijaju nove elemente za analizu stanja koji mogu da promene u značajnoj meri rešenje (treću fazu), naročito ukoliko je namera reagovanje na uzrok pojave problema u skladu sa problemsko-orijentisanim radom policije. U datom slučaju to su naručioci krivičnog dela. Prema naprednom modelu trougla kriminaliteta, akt koji ugrožava bezbednost pojavljuje se kao rezultat nedovoljnih kapaciteta organa za

⁶ Geografski informacioni sistem je informaciona tehnologija koja kombinuje geografske lokacije prirodnih i veštačkih objekata (planina, reka, šuma, puteva, zgrada, mostova) i ostalih podataka radi izrade interaktivnih vizuelnih mapa i izveštaja.

sprovođenje zakona da reaguju, odnosno kada su policijski službenici ograničeni na vršenje kontrole kriminala (Sutton et al. 2008: 19).



GRAFIKON 1: OSNOVNI MODEL TROUGLA KRIMINALITETA (FELSON 2002)

Ukoliko je analiza stanja urađena na osnovu trougla kriminaliteta, njeni sastavni delovi su: (1) obrazac ponašanja je sličan u više događaja; (2) incidenti se vrše na sličnim mestima; (3) određeni profili lica su utvrđeni kao počinioci i žrtve krivičnog dela; (4) incidenti se događaju u sličnom vremenskom intervalu (Centre for Problem-Oriented Policing 2012).



GRAFIKON 2: NAPREDNI MODEL KRIMINALNOG TROUGLA (ECK 2003)

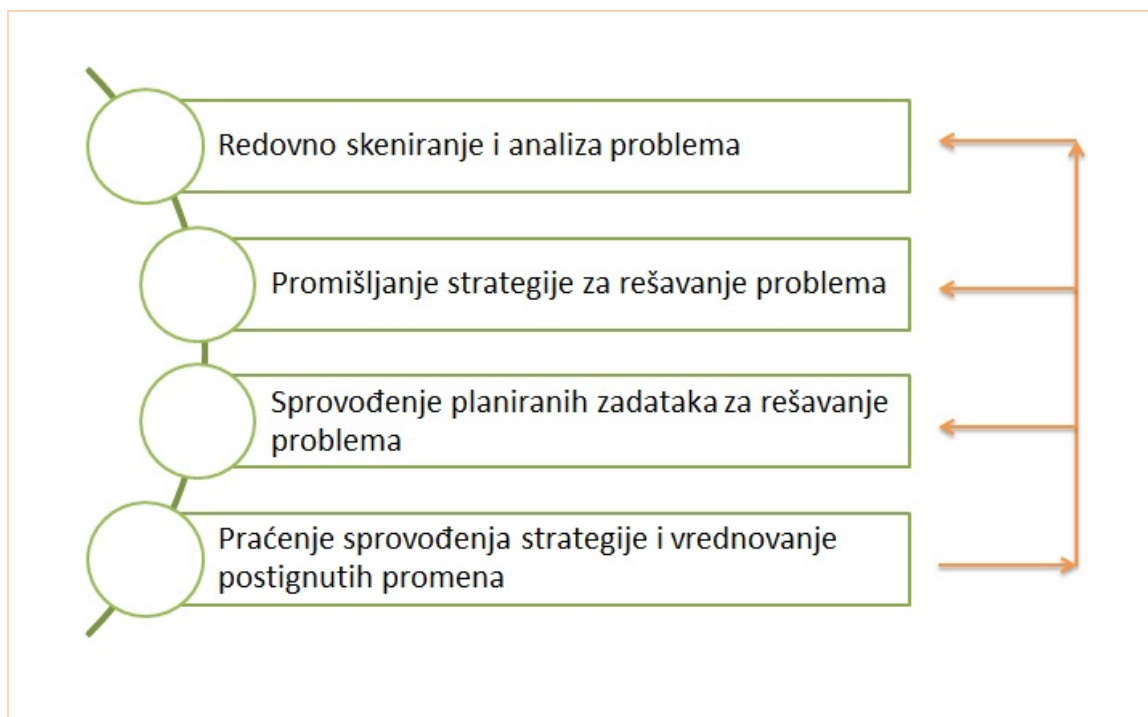
Faza koja sledi nakon utvrđivanja problema i analize stanja je izrada odgovarajućeg rešenja za bezbednosni problem. Uspešnost rešenja umnogome zavisi od kvaliteta analize stanja jer su njom utvrđeni potencijalni naručioci i izvršioci, kao i žrtve krivičnog dela. Uspešna realizacija rešenja najviše zavisi od stvarne uključenosti ostalih aktera pored policijskih službenika.

U praksi rada policije u zajednici u Srbiji, pre svega u domenu sprovođenja pojedinačnih projekata kojima se na primer utiče na bezbednosnu kulturu mladih, nedostaje realizacija presudne faze modela SARA. Reč je o vrednovanju uspešnosti promene nakon sprovođenja rešenja. Sprovođenje poslednje faze je značajno iz dva razloga. Organi za sprovođenje zakona dokazuju da su odgovorni za svoj rad i za korišćenje ljudskih i materijalnih resursa. Realizacijom poslednje faze stiče se neophodno iskustvo jer je utvrđena dobra i loša praksa u rešavanju konkretnih bezbednosnih problema (Braga, Weisburd 2006: 144).

2. Šta je „proces rešavanja problema“?

Temelj svake strategije prevencije kriminala u kojima učestvuju organi za sprovođenje zakona je rešavanje uzroka bezbednosnog problema. Primena tehnike „procesa rešavanja problema“ zasnovana je na (1) utvrđivanju problema na osnovu prikupljenih podataka, uključujući i kriminalističko obrađene izvore; (2) odabir ciljeva radi rešavanja problema, te (3) sprovođenje aktivnosti u partnerstvu i (4) vrednovanje nastale promene (Eck 2006). Dok problemsko-orijentisani rad policije obrađuje policijske kapacitete da izvrše zadatak na operativnom i upravljačkom nivou, proces rešavanja problema je ograničen na promišljanje načina za realizaciju problemsko-orijentisanog rada (Scott 2000: 3). Proces rešavanja problema je tehnika prevencije kriminala radi realizacije problemsko-orijentisanog rada policije.

Sprovođenje tehnike procesa rešavanja problema započinje na isti način kao i u modelu SARA — redovnim skeniranjem (pogledati: Grafikon 3). Za razliku od modela SARA gde je analiza stanja drugi korak u sprovođenju tehnike, u procesu rešavanja problema istovremeno se realizuju koraci redovnog skeniranja i analize problema.



GRAFIKON 3: PROCES REŠAVANJA PROBLEMA (HOUGH, TILLEY 1998: 7)

U procesu rešavanja problema prva faza je ključni korak u realizaciji tehnike. Bez prethodnog znanja o postojanju bezbednosnog problema ili mogućnosti njegove pojave, realno je da preventivne aktivnosti ne postigne zadati cilj i promenu. Štaviše, bez sistematske analize uzroka i štete bezbednosnog problema, naponi za njegovo rešavanje su loše usmereni (Hough, Tilley 1998a: 7). Pravilna analiza stanja svakako može da utiče na ponovno utvrđivanje i konkretizaciju bezbednosnog problema i njegovih uzroka. I ovde je u analizi stanja moguće koristiti trougao kriminaliteta.

Na osnovu analize stanja formuliše se strategija za rešavanje bezbednosnog problema čiji je sastavni deo akcioni plan. Ovde bi trebalo napomenuti da su strateški dokumenti za rešavanje bezbednosnog problema na lokalnom nivou sadržinski drugačiji od nacionalnih strategija čiji je osnovni cilj realizacija određene javne politike, iako je struktura dokumenta slična. Sastavni delovi strateškog dokumenta su: (1) definisani ciljevi koje bi trebalo da ispune organi za sprovođenje zakona i jedinice lokalne samouprave; (2) utvrđeni ciljevi koje bi trebalo da realizuju ostali partneri; (3) dugoročni i kratkoročni pokazatelji uspeha na osnovu kojih je moguće meriti promenu nakon realizacije strateškog dokumenta (Hough, Tilley 1998b: 32).

Pored utvrđivanja opšteg cilja za partnere u sprovođenju dokumenta kao što je, na primer, „želimo da Valjevo u narednom periodu bude grad sigurnog življenja gde će svi građani i zainteresovane strane (akteri) lokalne zajednice preuzeti odgovornost za svoju i zajedničku budućnost“ (Strategija za unapređenje bezbednosti Valjeva 2008: 6), potrebno je utvrditi i specifične ciljeve i grupisati ih po prioritetima (pogledati: Tabela 3). Na osnovu dosadašnjih praksi u sprovođenju lokalnih planova za rešavanje bezbednosnih problema, broj prioriteta bi trebalo da se kreće od pet do sedam (Hough, Tilley 1998a: 34).

Kriterijum	Opis
Geografska oblast (kvart, ulica)	▪ smanjenje broja počinjenih dela u opštini Rakovica na privatnim površinama
Tip krivičnog dela	▪ smanjenje broja krivičnog dela razbojničke krađe
Karakteristike žrtve	▪ smanjenje broja dela protiv manjih i srednjih preduzeća
Karakteristike prestupnika	▪ smanjene stepena recidivizma

TABELA 3: KRITERIJUMI ZA KATEGORIZACIJU PRIORITETA

Efikasno i efektivno sprovođenje akcionog plana je sledeći korak u realizaciji procesa rešavanja problema. Jedan od glavnih uslova za dostizanje željene promene je lociranje odgovorajućih materijalnih i ljudskih resursa. Rukovodioci policijskih službi na lokalnom nivou trebalo bi da poseduju odgovarajuće znanje i veštine u upravljanju resursima. Pored toga, strateški dokument bi trebalo da bude prilagodljiv stanju u lokalnoj zajednici, te da ga je moguće promeniti u skladu sa pribavljenim rezultatima analize stanja.

Za sprovođenje akcionog plana neophodno je poštovati sledeće principe, koji su u skladu sa teorijskim načelima strateškog akcionog planiranja, ali prilagođen prirodi rada policije u zajednici: (1) organi za sprovođenje zakona prihvataju prevenciju kriminala kao glavni cilj policijskog rada; (2) policijskim službenicima koji su aktivni u prevenciji kriminala i radu

policije u zajednici neophodno je dati dovoljno odgovarajućih resursa za sprovođenje zadatka; (3) partnerski rad u izradi i sprovođenju strateškog i akcionog plana; (4) upoznavanje rukovodioca sa značajem prevencije kriminala; (5) uspostavljanje sistema odgovornosti, transparentnosti i nagrađivanja; (6) zajedničko planiranje ciljeva, nosilaca za sprovođenje aktivnosti i finansijskih resursa; (7) pružanje odgovarajuće obuke.

Poslednja faza u tehnici procesa rešavanja problema je vrednovanje i ocenjivanje postignute promene.

3. Kako funkcioniše tehnika „5I“

Tehnika je prvi put predstavljena 2002. godine Evropskoj mreži za prevenciju kriminala (eng. *European Crime Prevention Network*) kao novi način za usklađivanje informacija o dobrim praksama prevencije kriminala u državama članica EU. Osnovna namera tehnike „5I“ je razjašnjavanje sadržine bezbednosnog problema na lokalnom nivou, te da omogući akterima da izaberu modele dobre prakse koji odgovoraju uslovima u njihovoj lokalnoj zajednici. Zatim sledi prilagođavanje dobre prakse lokalnom okruženju.

Logika korišćenja tehnike „5I“ je slična prethodnim sa značajnom razlikom koja se ogleda u detaljnijoj obradi rešenja bezbednosnog problema (pogledati: Tabela 4) (Eklblom 2011: 3). Tri faze (intervencija, realizacija, uključivanje) u okviru tehnike „5I“ jesu deo izrade rešenja bezbednosnog problema, u odnosu na model SARA gde postoji samo jedna faza.

Osnovni cilj tehnike je da pruži praktičarima metod za poboljšanje preventivnih aktivnosti u izgradnji bezbedne zajednice. Prvenstveno se koristi za uočavanje, procenu, učvršćivanje i korišćenje dobre prakse koja služi za izradu rešenja bezbednosnog problema. Svrha korišćenja tehnike „5I“ je dvostruka. Prvo, praktičarima u prevenciji kriminala služi kao okvir za prikupljanje ključnih informacija u različitim projektima prevencije kriminala radi njihove upotrebe u izradi preventivnih aktivnosti u određenoj lokalnoj zajednici. Drugo, praktičarima pruža podršku u uslovima kada ne postoje spremna rešenja tako što spaja postojeća saznanja i vrši kategorizaciju u određene principe koje bi trebalo poštovati u fazi sprovođenja akcija prevencije kriminala.

Faza:		Opis:
Intelligence	Prikupljanje podataka	Prikupljanje i obrada informacija o kriminalnim aktivnostima i događajima koji mogu da ugroze bezbednost građana, te raspoznavanje uzroka problema i utvrđivanje postojećih rizika ili zaštitnih faktora koji utiču na pojavu i vidljivost problema (na primer korupcija).
Intervention	Intervencija	Razmatranje svih raspoloživih n koje mogu da utiču na zaustavljanje, ometanje ili slabljenje uzroka bezbednosnog problema.
Implementation	Realizacija	Razvijanje raspoloživih tehnika u konkretne praktične metode za rešavanje bezbednosnog problema. Praktične metode bi trebalo da: (1) odgovoraju i uvažavaju potrebe pripadnika lokalne zajednice; (2) ciljaju na prestupnike, žrtve i

		infrastrukturu u lokalnoj zajednici; (3) budu planirani, upravljani, organizovani i usmereni od zainteresovanih strana u lokalnoj zajednici; (4) se redovno prate tokom sprovođenja; (5) koriste etičke standarde.
Involvement	Uključivanje	▪ Uključivanje pripadnika zajednice u realizaciji praktične metode kroz partnerstvo i određivanje uloga i odgovornosti svakog aktera.
Impact	Promena	▪ Vrednovanje i ocenjivanje postignute promene nakon realizacije praktične metode za rešavanje bezbednosnog problema.

TABELA 4: ŠTA JE TEHNIKA „5I“ (SUTTON ET AL. 2008: 28)

IZAZOV: IZGRADNJA PARTNERSTVA

Izgradnja partnerstva policije i zajednice je ustvari sinonim za rad policije u zajednici (Carty 2008). Na osnovu prikaza tri tehnike prevencije kriminala vidljivo je da su svi koraci u sprovođenju zasnovani na partnerskom odnosu policije i ostalih društvenih aktera, bez obzira na činjenicu da policijski službenici u određenim koracima imaju odlučujuću ulogu. Najveći izazov jeste uspostavljanje komunikacije i odgovorajućeg stepena poverenja između uključenih aktera. Izgradnja partnerstva nije zadatak koji se tiče samo jedne strane.

Razlozi nepoverenja građana u policiju mogu biti različiti. S obzirom na militarizovani karakter policije u Srbiji tokom devedesetih godina 20. veka (Bakić, Gajić 2006) roditelji su usled svojih ličnih negativnih iskustava, učili decu da ne veruju policijskim službenicima. Postojanje i vidljivost „prvjljavih“ policajaca ili učešće službe u koruptivnim radnjama, kao i prekomerna upotreba prinude, može da utiče na smanjenje poverenja u policijski rad. Time su stvorene otežavajuće okolnosti u uspostavljanju komunikacije. Različito viđenje rešenja bezbednosnog problema od strane građana i policije takođe može da utiče na njihovu međusobnu komunikaciju. Razumevanje komunikacije policije sa građanima kao deo odnosa sa javnošću jeste otežavajući faktor jer komunikacija ne služi samo da bi se očuvala reputacija institucije, već i za efikasnije pružanje usluga, učešće u zajedničkim aktivnostima i direktan kontakt sa građana.

U poslednjih deset godina načinjen je napredak u komunikaciji policije sa građanima koji se u najvećoj meri ogleda u realizaciji velikog broja obuka o zaštiti ljudskih prava građana. Edukacija policijskih službenika u sferi ljudskih prava uglavnom je fokusirana na poboljšanje komunikacije sa pripadnicima manjina i ranjivih grupa u Srbiji. U Program stručnog usavršavanja policijskih službenika za 2008. godinu uvršćena je nastavna jedinica koja obrađuje rad policije sa marginalizovanim, manjinskim i socijalno ranjivim grupama. U programu za 2010. godinu predviđena je realizacija nastavnih tema koje obrađuju veštine komunikacije i upravljanje konfliktima, zaštita ljudskih i manjinskih prava, rad policije sa ranjivim grupama i postupanje prema maloletnicima. Posebna pažnja posvećena je unapređenju komunikacije sa pripadnicima romske manjine. Tako je tokom 2009. godine dvadesetak policajaca iz Kikinde pohađalo osnovni kurs romskog jezika. Jedan od ciljeva je i njihovo animiranje za prijavljivanje na konkurse za rad u policiji. Pravosudna akademija je redovno održavala obuku o standardima ljudskih prava za policijske službenike. Pripadnici Sektora unutrašnje kontrole policije su tokom 2009. godine učestvovali na tri seminara koji

obrađuju teme rada policije i zaštite ljudskih prava, tehnika saslušanja i ispitivanja i postupanja prema licima koja borave u policijskom pritvoru.

Dokaz da posao nije završen u potpunosti moguće je dobiti na osnovu na osnovu istraživanja javnog mnjenja „Šta građani misle o svojoj i bezbednosti Srbije“ koje je BCBP sproveo u aprilu 2011. godine.

Više od polovine ispitanih građana opaža da je najvažniji „kriterijum“ diskriminacije u nejednakom odnosu policije zapravo pitanje novca jer više od polovine ispitanih populacije ocenjuje da policija ne tretira isto građane različitih materijalnih mogućnosti. Većina ispitanih građana ne smatra da policija diskriminiše po osnovu vere, nacionalne pripadnosti, pola i seksualne orijentacije. Ipak, nije zanemarljivo što petina ili četvrtina građana koji su učestvovali u istraživanju uočava diskriminaciju u postupanju prema ovim grupama. Potrebno je napomenuti i ograničenje da su u uzorku najzastupljeniji stavovi većinskog stanovništva u Srbiji, te da nije moguće na osnovu istraživanja zaključiti stavove pripadnika različitih grupa. Više od polovine ispitanika smatra da policija jednako tretira građane različite veroispovesti, nacionalnosti, pola i seksualne orijentacije. Jedna petina smatra da postoji diskriminacija po verskoj osnovi, a približno jedna četvrtina po nacionalnosti (23%), seksualnoj orijentaciji i polu (26%). Zanimljivo je da manje od pola od ukupnog broja ispitanika veruje da policija jednako postupa prema građanima različite seksualne orijentacije, a na ovo pitanje se povećava i broj onih koji ne znaju ili odbijaju da daju odgovor (čak 35%).

U praksi je utvrđeno nekoliko metoda na osnovu kojih je moguće povećati poverenje u policijski rad, a time i komunikaciju sa partnerima u lokalnoj zajednici (Ross 2012: 124). Prilikom zloupotrebe ili prekoračenja policijskih ovlašćenja neophodno je da rukovodioci policijske službe saopšte javnosti istiniti sadržaj situacije i nameru da će nedostaci biti ispravljani. Nameru je potrebno i sprovesti u praksi jer je u suprotnom moguće dobiti suprotan ishod od željenog. Time je onemogućena dodatna politizacija ili zloupotreba situacije.

Drugi savet tiče se potrebe da policijski službenici stalno vrše obuke različitih društvenih grupa. Time se ostvaruje direktna komunikacija sa građanima i uvid u realne potrebe i zahteve. Obuka može da predstavlja odličan izvor za analizu stanja bezbednosti u lokalnoj zajednici. Rukovodioci policijskih službi na lokalnom nivou bi trebalo stalno da instistiraju na organizaciji i planiranju aktivnosti. Mesta za takav posao su definitivno multiagencijska tela koja funkcionišu na lokalnom nivou. Primeri dobre prakse u Srbiji su svakako lokalni saveti za bezbednost u Valjevu, Leskovcu i Bečeju. Takođe, potrebno je realizovati istraživanja o dostignutim promenama kroz rad policije u zajednici i širiti dobre i loše prakse u lokalnim zajednicama širom zemlje.

BIBLIOGRAFIJA:

- Adam Sutton et al. 2008. *Crime Prevention: Principles, Perspectives and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Anthony A. Braga, David L. Weisburd. 2006. „Problem-oriented policing: the disconnect between principles and practice“, *Police Innovation: Contrasting Perspective*,

- Anthony A. Braga, David L. Weisburd, eds. New York: Cambridge University Press, str. 133-154.
- Anthony A. Braga, David L. Weisburd. 2007. *Police Innovation and Crime Prevention: Lessons Learned from Police Research over the Past 20 Years*. Paper presented at the National Institute of Justice (NIJ) Policing Research Workshop: Planning for the Future, Washington, DC, November 28-29, 2006. Dostupno: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/218585.pdf>.
- BCBP. 2011. *Šta građani Srbije misle o svojoj i o bezbednosti Srbije*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku. Dostupno: <http://www.bezbednost.org/Svi-projekti/553/Javnost-Srbije-o-bezbednosti.shtml>.
- Blic. 9. decembar 2011. *Nacionalna strategija o radu policije u lokalnoj zajednici*. Dostupno: <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/294767/Nacionalna-strategija-o-radu-policije-u-lokalnoj-zajednici>.
- Branka Bakić, Novak Gajić. 2006. „Police Reform in Serbia: Five Years Later“, *Balkans Series*, 6/21. Swindon: Conflict Studies Research Centre. Dostupno: http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/4187.pdf.
- Centre for Problem-Oriented Policing. 25. maj 2012. *The Problem Analysis Triangle*. Dostupno: <http://www.popcenter.org/about/?p=triangle>.
- Čutura et al. 2010. *Rad policije u zajednici u Bosni i Hercegovini: priručnik*. Sarajevo: Švicarski ured za saradnju u BiH. Dostupno: <http://www.psa.gov.ba>.
- Dave Mellish, Zoran Đurđević. 2004. „Rezultati evaluacije projekta policije u lokalnoj zajednici i bezbedna zajednica u Srbiji“. *Nauka, bezbednost, policija*, 9(2-3), str. 215-236.
- David H. Bayley. 1994. *Police for the Future*. New York: Oxford University Press.
- Economic and Social Council. 1995/9. *Guidelines for the prevention of urban crime*. New York: United Nations. Dostupno: <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1995/eres1995-9.htm>
- Gary Cordner. 2010. *Reducing Fear of Crime: Strategies for Police*. Kutztown: COPS. Dostupno: <http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/ReducingFearGuide.pdf>.
- Graham Mathias, David Kendrick, Gordon Peake. 2006. *Filozofija i principi policije u zajednici*. Beograd: SEESAC. Dostupno: http://www.seesac.org/uploads/studyrep/CBP_BCS_3rd_edition_FINAL.pdf
- Herman Goldstein. 1979. „Improving Policing: A Problem-Oriented Approach“, *Crime and Delinquency*, 24, str. 236–258.
- Herman Goldstein. 1990. *Problem-oriented policing*. New York: McGraw-Hill.
- Jeffrey Ian Ross. 2012. *Policing Issues: Challenges and Controversies*. London: Jones & Bartlett Learning International.
- John E. Eck. 2006. „Science, values, and problem-oriented policing: why problem-oriented policing“, *Police Innovation: Contrasting Perspective*, Anthony A. Braga, David L. Weisburd, eds. New York: Cambridge University Press, str. 117-132.
- Karim H. Vellani. 2010. *Crime Analysis or Problem Solving Security Professionals in 25 Small Steps*. Houston: Threat Analysis Group, LLC. Dostupno: <http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/crimeanalysis25steps.pdf>.
- Kevin Carty. 2008. *Dobra iskustva u izgradnji partnerstava između policije i šire društvene zajednice*. Beč: Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. Dostupno: <http://polis.osce.org/library>.

- Michael Hough, Nick Tilley. 1998a. „Getting the grease to the squeak: Research lessons for crime prevention“, *Crime Detection and Prevention Series Paper*, 85. London: Home Office Police Research Group.
- Michael Hough, Nick Tilley. 1998b. „Auditing Crime and Disorder: Guidance for local partnerships“, *Crime Detection and Prevention Series Paper*, 91. London: Home Office Police Research Group.
- Michael J. Palmiotto. 2011. *Community Policing : a police-citizen partnership*. New York: Routledge.
- Michael S. Scott. 2000. *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. Washington DC: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services. Dostupno: <http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/reflectionsfull.pdf>.
- National Crime Prevention Council. 1997. *Designing Safer Communities: Crime Prevention Through Environmental Design Handbook*. Washington, DC: NCPC. Dostupno: <http://www.popcenter.org/tools/cpted/PDFs/NCPC.pdf>.
- Paul Ekblom. 2011. *Crime Prevention, Security and Community Safety Using the 5Is Framework*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Politika. 1. novembar 2011. *Veljović: Veća ovlašćenja policiji*. Dostupno: <http://www.politika.rs/vesti/najnovije-vesti/Veljovic-Veca-ovlascenja-policiji.lt.html>.
- Radomir Zekavica. 2010. „Stavovi pripadnika kriminalističke policije PU Beograd o najznačajnijim pitanjima demokratske reforme policije – rezultati istraživanja“. *Bezbednost*, 52(2), str. 41-73.
- Ronald V. Clarke, ed. 1997. *Situational crime prevention: Successful case studies*. New York: Harrow and Heston.
- RTS. 7. decembar 2011. *Policija u lokalnoj zajednici*. Dostupno: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/57/Srbija+danas/1004024/Policija+u+lokalnoj+zajednici.html>.
- Saša Đorđević. 2012. „Zaštita ljudskih prava“, *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, Miroslav Hadžić, ur. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku. (uskoro objavljivanje).
- Sonja Stojanović, Mark Downes. 2009. „Policing in Serbia: negotiating the transition between rhetoric and reform, *Policing Developing Democracies*, Mercedes S Hinton, Tim Newburn, eds. London: Routledge, str. 73-98.
- Spencer Chainey, Lisa Thompson, eds. 2008. *Crime Mapping Case Studies: Practice and Research*. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd.
- Strategija za unapređenje bezbednosti Valjeva. 2008. Dostupno: http://mail.valjevo.rs/spolja/strategije/strategija_bezbednosti.pdf
- Svetlana Stanarević, Vesna Nikolić. 2007. „Bezbednost u lokalnoj zajednici“, *Stanje ljudske bezbednosti u Srbiji: izveštaj za 2005-2006*. Beograd: Fond za otvoreno društvo, str. 205-310. Dostupno: http://www.fosserbia.org/view_file.php?file_id=331.
- UNODC. 2009. *Crime Prevention Assessment Tool*. New York: United Nations. Dostupno: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/09-82502_Ebook.pdf.
- UNODC. 2010. *Handbook on the Crime Prevention Guidelines: Making them Work*. New York: United Nations. Dostupno: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/10-52410_Guidelines_eBook.pdf.

POLOŽAJ POLICIJE PREMA NOVOM ZAKONIKU O KRIVIČNOM POSTUPKU

Autorka: Nevena Dičić Kostić
Beogradski centar za ljudska prava
www.bgcentar.org.rs

SAŽETAK:

Novi ZKP uvodi mnoge drastične izmene koje će u velikoj meri uticati kako na tok samih postupaka tako i na ulogu svih učesnika u njemu. Iako se primarna izmena, uvođenje tužilačke istrage, ne odnosi direktno na policiju, nova uloga tužioca uticaće i na rad policije. Uloga policije ostaje jedna od ključnih, posebno u okviru preduzimanja dokaznih radnji i predistražnog postupku, ali promene koje se odnose na ostale učesnike reflektovaće se i na budući rad policije. Iz tog razloga nepходно je da se analiza položaja policije prema novom ZKP posmatra kroz prizmu promena među koje spadaju: uvođenje tužilačke istrage, nova i promenjena uloga suda, uloga sudije za prethodni postupak.

Posebno važan u budućnosti biće odnos tužilaštva i policije jer je tužilac sada između ostalog zadužen za prikupljanje dokaza na osnovu kojih odlučuje da li će protiv nekog lica podići optužnicu ili ne, kao i za rukovođenje predistražnim postupkom. Novi odnos policije i tužilaštva biće jedan od najvećih izazova u primeni ZKP. Prema odredbama novog ZKP, posao policije ne završava se kao ranije u predistražnom postupku već policija postaje nezaobilazni partner i saradnik javnog tužioca sve do podizanja optužnice. Veoma je značajno da saradnja tužioca s policijom bude intenzivna od najranijih faza postupka.

Tradicionalne operativno-taktičke mere i radnje iz ranijeg prekrivičnog, a sada predistražnog postupka, su i dalje u nadležnosti policije. Pored toga, policija je sada ovlašćena da samostalno preduzima pojedine dokazne radnje u predistražnom postupku čiji se rezultati mogu koristiti u krivičnom postupku. Posebno značajnu ulogu policija u krivičnom postupku ima tokom preduzimanja dokaznih radnji. Javni tužilac koji sada rukovodi predistražnim postupkom može naložiti policiji da preduzima određene radnje radi otkrivanja krivičnih dela i

pronalaženja osumnjičenih, a policija je dužna da izvrši nalog javnog tužioca, kao i da ga o preduzetim radnjama redovno obaveštava.

Pored analize pojedinih novina koje ZKP uvodi ova studija dotiče i segmente zakona koji određuju ulogu policije a nisu bili menjani, iz razloga što u drugačijem kontekstu one dobijaju i novi značaj.

PREPORUKE:

01. Unaprediti saradnju tužilaštva i policije kako bi se zajedničkom analizom predupredili mogući problem u pogledu implementacije novog ZKP.
02. Organizovati treninge na kojima će biti razmatrane promene u radu policije usled zakonskih promena.
03. Potrebno je novim aktivnostima pristupiti uz puno poštovanje ljudskih prava, kako lica sa kojima se policija sreće u radu tako i samih pripadnika policije.
04. Puno poštovanje i razumevanje principa srazmernosti prilikom primene različitih mera.
05. Potrebno je u daljem radu istaći značaj poštovanja prava na privatnost, i drugih potencijalno ugroženih prava.
06. Saradnja sa sudovima nadležnim za izdavanje naredbi o merama koje treba sprovesti, kako bi bile jasne, potpune i ne bi dovodile pripadnike policije u potencijalne situacije kršenja zakona kao organa koji snosi odgovornost za zakonitu primenu ovih mera.

OSNOVNE IZMENE KOJE UVODI NOVI ZAKONIK O KRIVIČNOM POSTUPKU I PROMENA POLICIJSKE ULOGE U SKLADU SA TIM

Promena procesnog zakonodavstva svakako će u određenoj meri uticati i na ulogu policije u samom krivičnom postupku. Ta uloga nastavlja da bude jedna od ključnih, posebno u okviru preduzimanja dokaznih radnji, ali promene koje se odnose na ostale učesnike reflektovaće se i na budući rad policije. Iz tog razloga bitan je kratak osvrt na ulogu i položaj tužilaštva, suda, kao i sudije za prethodni postupak.

NAJVAŽNIJE NOVINE ZAKONIKA O KRIVIČNOM POSTUPKU

Značajne reforme krivičnog zakonodavstva počele su donošenjem ZKP¹ iz 2001. godine koji nije napravio radikalni raskid sa osnovnom koncepcijom na kojoj je ranije bilo utemeljeno procesno zakonodavstvo (Ilić et al. 2011: Predgovor). Izmene i dopune ZKP iz 2001. godine, bile su brojne i uslovljene društvenim promenama kao što su suočavanje sa borbom protiv organizovanog kriminala, ratnih zločina, korupcije, trgovine ljudima, visokotehnološkog kriminala. Pored toga, Srbija je u međuvremenu postala članica Saveta Evrope, preuzimajući mnoge obaveze ovim članstvom, kao i zemlja koja pretenduje na članstvo u EU. Donošenjem novog Ustava 2006. godine, pravo na pravično suđenje dobilo je ustavni značaj (čl. 32 Ustava). Iste godine donet je ZKP koji je u određenoj meri odstupao od tada važećih rešenja.² Rad na novom ZKP počeo je 2008. godine, usvojen je 26. septembra 2011. godine, a počeo da se primenjuje 15. januara 2013. godine izuzev u postupcima za krivična dela organizovanog kriminala ili ratnih zločina za koje je počeo da se primenjuje 15. januara 2012.³

Uvođenje tužilačke istrage

Zakon je doneo mnogo dugo očekivanih novina koje stvaraju mogućnost da krivični postupak bude pravičniji i efikasniji, i predstavlja radikalni raskid sa prethodnim zakonima o krivičnom postupku (Direkcija za saradnju 2011: 5). Svakako najznačajnija novina je uvođenje „tužilačke istrage“, što će u mnogome uticati i na položaj i ovlašćenja svih učesnika u postupku. Dugo je ovaj model istrage bio karakterističan za države u anglosaksonskom pravnom sistemu, ali poslednjih decenija postaje sve dominantniji u Evropi i svetu. Države regiona, Crna Gora, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i druge, kao i mnoge države EU među kojima su Francuska, Nemačka i Italija već više godina postupaju po tom modelu.

Novim ZKP je dokazna inicijativa gotovo u potpunosti preneti na javnog tužioca, što znači da je teret dokazivanja optužbe sada na tužiocu (čl. 15. st. 2 ZKP). Prema novom konceptu istrage, tužilac je zadužen za prikupljanje dokaza na osnovu kojih odlučuje da li će protiv nekog lica podići optužnicu ili ne. Ovim je promenjena dosadašnja praksa prema kojoj je sud po službenoj dužnosti izvodio dokaze. Pored toga predviđeno je da javni tužilac rukovodi predistražnim postupkom, odlučuje o nepreduzimanju ili odlaganju krivičnog gonjenja, sprovodi istragu, zaključuje sa okrivljenim sporazum o priznanju krivice i sporazum o svedočenju, a ovlašćen je i da izjavi žalbu i podnosi vanredne pravne lekove. Istraznog sudiju

¹ Službeni list SRJ, br. 70/2001.

² Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005.

³ Službeni glasnik RS, br. 72/2011 i 101/2011.

kao organ krivičnog postupka zameniće sudija za prethodni postupak koji ima znatno drugačija ovlašćenja (čl. 43. ZKP).

Uvođenju tužilačke istrage prethodila je višegodišnja debata, i iznošenje velikog broja argumenta protivnih novom konceptu istrage. Neke od najčešćih argumenta za i protiv novog koncepta navešćemo ovde bez detaljne analize onih koji nemaju direktne veze sa radom policije.

Jedno od mišljenja je da tužilačka istraga u suštini ne rešava problem sporosti i neefikasnosti pravosudnog sistema, i stvara mogućnost za suštinske nejednakosti stranaka u postupku jer je teško očekivati da će tužilac da izvodi dokaze koji idu u korist odbrane, kako to Zakonik o krivičnom postupku predviđa (Petrović 2012). Takođe, mogu biti sporne odredbe kojima se daje pravo odbrani da tokom tužilačke istrage prikuplja dokaze i predlaže tužiocu koje dokaze da izvede, jer postoji bojazan da su one samo fasada koja stvara privid jednakosti stranaka (optužbe i odbrane) u celom postupku. Jedan od argumenata protiv tužilačke istrage je da ona stvara niz potencijalnih problema u tužilačko-policijskoj saradnji.

U toku istrage u prikupljanju dokaza mogu učestvovati i tužilac i odbrana. Prema odredbama ZKP tužilac posle naredbe za sprovođenje istrage izvodi dokaze, a odbrana takođe u toku istrage može da prikuplja dokaze i predlaže tužiocu da te dokaze izvede. Ukoliko se tužilac s predlogom odbrane ne složi, konačnu odluku po predlogu odbrane donosi sudija za prethodni postupak.

Prema odredbama novog ZKP obaveza tužioca više nije da dokaže krivicu već prvenstveno da rasvetli događaj (Ilić et al. 2011). Iz tog razloga može se očekivati da uz pravilnu primenu ZKP može postojati jednakost oružja obe strane u postupku, jer nije u interesu tužioca da po svaku cenu dokaže navode svoje optužbe, već da se konkretni slučaj rasvetli u što je moguće većoj meri, uvažavajući pravila postupka.

Predlaganje odbrane da se tokom istrage izvedu određeni dokazi, između ostalog i razne vrste veštačenja, samo je jedna od mogućnosti da okrivljeni na određeni način kontroliše preduzete radnje tužioca. Kada tužilac odredi da se kao dokazna radnja izvede veštačenje, okrivljeni ima pravo da angažuje stručnog savetnika (čl. 125. ZKP). To je lice istog ili sličnog profila stručnosti kao i veštak kojeg je odredio tužilac. Na takav način odbrana i angažovani stručni saradnik su u poziciji da u znatnoj meri kontrolišu nalaz i mišljenje veštaka.

Promenjena uloga suda

Nakon promena ZKP uloga suda postala je prema mišljenju protivnika ovog rešenja mnogo pasivnija, te on gubi neophodnu odgovornost za istinu, odnosno dokaze i njihovu vrednost jer je ogromna moć koncentrisana u rukama tužioca.

Sa druge strane, tužilačka istraga bi u praksi trebalo da osigura Ustavom garantovanu nepristrasnost suda (čl. 32, st. 1) jer je zasnovana na principu po kome sud, kao nepristrasan organ, ima korektivnu i kontrolnu ulogu. Uvođenjem tužilačke istrage sud više neće biti u poziciji da kod neaktivnog tužioca sam po službenoj dužnosti izvodi dokaze koji idu u korist optužnog akta i na taj način iskače iz svoje nepristrasne uloge (Beogradski centar za ljudska prava 2011: 216). Ipak, praksa će pokazati na koji način sud koristi svoja ovlašćenja, jer bi na

primer širom upotrebom svojih izuzetnih ovlašćenja kao pravila napustio teren pravičnog postupka i ogrešio se o dužnost da sačuva nepristrasnost. Sa druge strane previše restriktivno korišćenje ovlašćenja može stvoriti veliki problem, ako se pokaže da sud ne reaguje u dovoljnom broju slučajeva i da neuku stranku ostavlja u potpuno podređenom položaju u odnosu na tužioca (Ibid.).

Iako suženih ovlašćenja, od toga da sud ne učestvuje u dokaznim radnjama ima izuzetaka, tako da ako oceni da su izvedeni dokazi protivrečni ili nejasni i da je to neophodno da bi se predmet dokazivanja svestrano raspravio sudija će imati pravo da dâ nalog stranci u postupku da predloži dopunske dokaze, ili da izuzetno, sam odredi da se takvi dokazi izvedu (čl. 15, st. 4.) Ono što iz odredbi ovog zakonika nije najjasnije, a u budućnosti će predstavljati najvažnije pitanje za sudsku praksu, jeste pitanje da li će sud moći da uvodi apsolutno novi dokaz ili će njegove mogućnosti intervencije ostati u domenu razjašnjavanja već postojećih dokaza. Ovo bi u praksi na primer moglo da znači da sud može da traži ponovno veštačenje ukoliko je ono po predlogu drugih učesnika u postupku već obavljeno ili izvođenje drugih dokaza da bi se razjasnili već izvedeni dokazi, ali ne može da sve te radnje inicira sam.

Preuzimanje vodeće uloge tužioca u istrazi ima svoju logičku pozadinu, ako se uzme u obzir da bi osnovni cilj istrage tabalo da bude sakupljanje dokaza u svrhu donošenja odluke o podizanju optužnice, pa je logično da on to radi sam a ne da za njega to radi istražni sudija.

Tužilačka istraga će biti veliki izazov i odgovornost za tužioce jer je u okviru njihove nove uloge konstituisana i obaveza da budu i garanti poštovanja ljudskih prava učesnika u krivičnom postupku, dok sud i dalje ima važnu kontrolnu ulogu i garant je poštovanja ljudskih prava u toku celog krivičnog postupka. U toku istražnog postupka taj garant će biti sudije za prethodni postupak, a u fazi glavnog pretresa sudije. Uloga suda na početku postupka je ključna jer će samo optužnica potvrđena od strane suda moći da bude osnov za glavni pretres, što će predstavljati dodatni filter za neutemeljene optužnice i efikasnu kontrolu rada tužilaštva. Tako će sud moći da odluči da nema mesta optužbi ukoliko utvrdi da nema dovoljno dokaza za opravdanu sumnju da je okrivljeni učinio delo (čl. 338, st. 3). Takođe sud će, kada utvrdi da je potrebno bolje razjašnjenje stanja stvari da bi se ispitala osnovanost optužnice, narediti da se istraga dopuni ili da se prikupe određeni dokazi (čl. 337, st. 3), tako da će između ostalog odlučivati i o određenim radnjama koje sprovodi policija kao što su pretresanje (čl. 152, st. 3), tajno praćenje i snimanje (čl. 172, st. 1), simulovani poslovi (čl. 174), računsko pretraživanje podataka (čl. 179), tajni nadzor komunikacije (čl. 165), angažovanje prikriivenih islednika (čl. 183), primena elektronskog nadzora napuštanja stana (čl. 190).

Uloga sudije za prethodni postupak

U predistražnom postupku i istrazi odlučuje sudija za prethodni postupak u slučajevima predviđenim ovim Zakonikom. Istražni sudija u konceptu tužilačke istrage pretvorio se u sudiju za prethodni postupak i stara se o zaštiti slobode i prava osoba protiv kojih se postupak vodi, odlučuje o ograničenjima tih sloboda i prava i daje „zeleno ili crveno svetlo“ za neke aktivnosti javnog tužioca koje zadiru u ta prava. Lice uhapšeno bez odluke suda, odnosno lice uhapšeno na osnovu odluke suda koje nije saslušano, mora biti bez odlaganja, a najkasnije u roku od četrdesetosam časova, predato nadležnom sudiji za prethodni postupak ili ako se to ne dogodi, pušteno na slobodu (čl. 69. ZKP).

Sudija za prethodni postupak moći će u izuzetnim okolnostima da se uključi i u izvođenje dokaza i to kada odbrana traži prikupljanje nekih dokaza, a tužilac to odbije da učini (čl. 302, stav 2 i 3 ZKP). Tako sudija za prethodni postupak odlučuje o dodeljivanju branioca po službenoj dužnosti (čl. 77. ZKP), o određivanju statusa zaštićenog svedoka u toku istrage (čl. 108. ZKP), o žalbi okrivljenog ili njegovog branioca povodom odbijanja javnog tužioca za određivanje veštačenja u toku istrage (čl. 117. ZKP), o smeštanju okrivljenog u zdravstvenu ustanovu ako je to neophodno za svrhu medicinskog veštačenja (čl. 122. ZKP). Pored toga na predlog javnog tužioca sudija za prethodni postupak: određuje obrazloženom naredbom nadzor nad sumnjivim transakcijama ili njeno obustavljanje (čl. 145. ZKP), određuje tajni nadzor komunikacije, proširenje ili obustavljanje (čl. 167. ZKP), određuje tajno praćenje i snimanje (čl. 172. ZKP), donosi naredbu o zaključenju simulovanih poslova (čl. 175. ZKP), naredbu o računarskom pretraživanju podataka (čl. 179. ZKP), naredbu o angažovanju prikrivenog islednika (čl. 184. ZKP), o meri zabrane prilaženja, sastajanja ili komuniciranja sa određenim licem (čl. 197. ZKP), zabrani napuštanja boravišta (čl. 199. ZKP).

Sudija odlučuje i o određivanju, oduzimanju ili ukidanju jemstva tokom istrage (čl. 205. ZKP), zabrani napuštanja stana (čl. 209. ZKP), pritvor u istrazi može se odrediti, produžiti ili ukinuti rešenjem sudije za prethodni postupak (čl. 214. ZKP), a odlučuje i o posetama i prepisci pritvorenika, kao i o disciplinskim merama (čl. 219-221. ZKP), sporazumu o priznanju krivičnog dela (čl. 313-319. ZKP), sporazumu o svedočenju okrivljenog (čl. 320-326. ZKP) ili osuđenog (čl. 329. ZKP).

Prema odredbama zakona, javni tužilac ili ovlašćena službena lica policije dužna su da, kada preduzimaju pretresanje stana i drugih prostorija ili lica bez naredbe o pretresanju, o tome odmah podnesu izveštaj sudiji za prethodni postupak koji ceni da li su ispunjeni uslovi za pretresanje (čl. 160. ZKP).

Uloga policije u krivičnom postupku

Prema odredbama novog ZKP, posao policije ne završava se kao ranije u predistražnom postupku već policija postaje nezaobilazni partner i saradnik javnog tužioca sve do podizanja optužnice. Veoma je značajno da saradnja tužioca sa policijom bude intenzivna od najranijih faza postupka. ZKP tu saradnju definiše kroz odgovarajuća rešenja koja se, pre svega, odnose na obavezu policije da obaveštava javnog tužioca o radnjama koje preduzima u kratkom roku od 24 časa, kao i njenu obavezu da postupa po zahtevima tužioca. Javni tužilac koji sada rukovodi predistražnim postupkom može naložiti policiji da preduzima određene radnje radi otkrivanja krivičnih dela i pronalaženja osumnjičenih (čl. 285. ZKP). U toku predistražnog postupka policija je dužna da izvrši nalog javnog tužioca, kao i da ga o preduzetim radnjama redovno obaveštava (čl. 287. ZKP).

Ovo ne znači da će tužilaštvo preuzeti poslove policije jer odredbe koje se odnose na postupanje policije ni u jednom delu nisu sužene.

Tradicionalne operativno-taktičke mere i radnje iz ranijeg pretkrivičnog, a sada predistražnog postupka, su i dalje u nadležnosti policije. Pored toga, policija je sada ovlašćena da samostalno preduzima pojedine dokazne radnje u predistražnom postupku čiji se rezultati mogu koristiti u krivičnom postupku (čl. 286. ZKP). Posebno značajna uloga policija u krivičnom postupku ima tokom preduzimanja dokaznih radnji.

Prema ZKP, sudske odluke ne mogu se zasnivati na dokazima koji su sami po sebi ili prema načinu pribavljanja u suprotnosti sa Ustavom, nacionalnim zakonodavstvom i opšte-prihvaćenim pravilima međunarodnog prava (čl. 16). Pored toga zabranjeno je korišćenje dokaza pribavljenih mučenjem, nečovečnim i ponižavajućim postupanjem, silom, pretnjom, prinudom, obmanom, medicinskim zahvatima i drugim sredstvima kojima se može uticati na slobodu (čl. 9. ZKP).

Policija može: da traži potrebna obaveštenja od građana, da izvrši potreban pregled prevoznih sredstava, putnika i prtljaga, da za neophodno potrebno vreme ograniči kretanje na određenom prostoru, da raspiše potragu za licem i predmetima za kojima se traga, da u prisustvu odgovornog lica pregleda određene objekte i prostorije državnih organa, preduzeća, radnji i drugih pravnih lica, ostvari uvid u njihovu dokumentaciju i da je po potrebi oduzme. O činjenicama i okolnostima koje su utvrđene prilikom preduzimanja pojedinih radnji, a mogu biti od interesa za krivični postupak, kao i o predmetima koji su pronađeni ili oduzeti, sastaviće se zapisnik ili službena beleška. Tome treba dodati i mogućnost da tužilac u fazi istrage poveri policiji preduzimanje pojedinih dokaznih radnji, npr. saslušanje osumnjičenog (čl. 289. ZKP).

Posebne dokazne radnje i uloga policije u njihovom sprovođenju

U odnosu na prethodni ZKP uvedene su izmene koje u velikoj meri utiču na preglednost Zakonika, a jedna od njih je u delu koji se odnosi na posebne dokazne radnje. Tu je u uvodnim odredbama kao i u samom naslovu, navedeno da se ove posebne mere dokazivanja odnose prvenstveno na krivična dela organizovanog kriminala i korupcije, i na „izuzetno teška krivična dela“. Iako su i u prethodnom ZKP ona bila taksativno nabrojana, sada je to učinjeno na mnogo pregledniji način.⁴ Rasterećenje od nepotrebnih odredbi učinjeno je i u pogledu definisanja organizovanog kriminala. Sva krivična dela koja nose epitet „organizovanih“ sada potpadaju pod nadležnost Specijalnog tužilaštva za organizovani kriminal, pa bilo da je učinjeno ubistvo, ili razbojništvo, ili napad na ustavno uređenje, ako iza toga stoji organizovana, hijerarhijski ustrojena zločinačka organizacija kao što je organizovana kriminalna grupa, automatski potpadaju pod nadležnost Specijalnog javnog tužilaštva za organizovani kriminal, te nabrojanje u nedogled nije potrebno. Takođe, osnivanjem Specijalnog tužilaštva za ratne zločine, sva dela koja se odnose na iste, potpadaju sad pod stav 1. tačku 1. člana 162. novog ZKP, i nije potrebno dalje objašnjavanje o kojim delima je reč, kao što je bio slučaj u starom ZKP. Uslovi za primenu posebnih dokaznih radnji pomenuti su samo u članu 161, i ne ponavljaju se za svaku posebnu radnju dokazivanja kao što je to bi slučaj u prethodnom ZKP.

U novom ZKP, od člana 161. do člana 188. uređena je oblast posebnih dokaznih radnji u koje spadaju tajni nadzor nad komunikacijom (čl. 166. ZKP), tajno praćenje i snimanje (čl. 171. ZKP), simulovani poslovi (čl. 174. ZKP), računarska pretraga podataka (čl. 178. ZKP), kontrolisana isporuka (čl. 181. ZKP) i prikriveni islednik (čl. 183. ZKP), koje se uz saradnju tužioca i sudije za prethodni postupak sprovode pomoću policijskih organa.

⁴ Sada su isključena nepotrebna objašnjavanja pojedinih pojmova, kao što je na primer pojam „organizovanog kriminala“, s obzirom da se taj pojam već objašnjava u Krivičnom zakoniku (tačnije Zakonu o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, član 25. dodati stav 35).

Prvi uslov koji mora biti ispunjen da bi se pristupilo preduzimanju ovih radnji je postojanje osnovane sumnje da je osumnjičeni izvršio ili se sprema da izvrši jedno ili više krivičnih dela koja po oceni zakonodavca zaslužuju da budu predmet posebnih dokaznih radnji (čl. 161. ZKP). Među njih spadaju neka od najtežih krivičnih dela kao što su: krivična dela koja se vezuju za aktivnosti organizovanih kriminalnih grupa, korupciju, dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti RS i još neka teška krivična dela (čl.162. ZKP).

Lista krivičnih dela je zatvorena, što znači da ona koja se ne nalaze na tom spisku ne mogu biti predmet posebnih dokaznih radnji. Sve veći razvoj kompjuterskog kriminala, prevare, pristup strogo poverljivim državnim informacijama (državne i službene tajne), sabotiranje kompjuterskih programa i sajtova državnih institucija, naterali su zakonodavca da ovoj grupi krivičnih dela doda i dela kao što su oštećenje računarskih podataka i programa, računarska sabotaza, računarska prevara i neovlašćeni pristup zaštićenom računar, računarskoj mreži i elektronskoj obradi podataka.

Nisu sve posebne dokazne radnje pogodne i dozvoljene za svako od navedenih krivičnih dela, pa je tako na primer dokazna radnja koja podrazumeva delovanje prikrivenog islednika pogodna samo za dela iz nadležnosti posebnih javnih tužilaštava za organizovani kriminal i ratne zločine (čl. 162, st. 2 ZKP).

Svaka dokazna radnja mora da bude pogodna i celishodna, takva da njenim preduzimanjem može da se ostvari neophodan cilj (prikupljanje dokaza u cilju procesuiranja osumnjičenog za krivična dela navedena u članu 162. ZKP).

Razlozi za sprovođenje mere mogu se podeliti na preventivne i represivne. Preventivno, kako bi se sprečilo izvršenje krivičnog dela, a represivno, kako bi se otkrio i pronašao učinilac već učinjenog krivičnog dela.

Prilikom sprovođenja dokaznih radnji važan uslov je princip srazmernosti, tj. da se neko pravo radi ostvarenja cilja može ograničiti samo onoliko koliko je neophodno da bi se taj cilj ostvario, ni manje ni više. Takođe, cilj koji se želi ostvariti, po svom značaju, ne sme biti manje vredan od dobra koje se ograničava, od prava u koje se zadire. Ako postoji više sredstava da se taj cilj postigne, mora se koristiti onaj koji je najmanje štetan, kojim se najmanje ograničava to pravo.⁵

Prilikom izvođenja dokaznih radnji neophodno je imati na umu da svaka dokazna radnja znači i zadiranje u prava osumnjičenog, koja se garantuju Ustavom, zakonima i međunarodnim ugovorima. Posebno ugroženo može biti pravo na privatnost. Svako zadiranje u to i sva druga prava mora biti predviđeno zakonom, tj. legalno, a ne proizvoljno određeno. Pored toga iza svakog ograničenja ljudskih prava, pa i prava na privatnost, mora da postoji legitimni cilj koji se tim ograničenjem postiže. Ograničenje prava mora biti neophodno, pa se posebne dokazne radnje mogu preduzeti samo ako bi inače prikupljanje dokaza, o licu za koje se osnovano sumnja da je izvršilo krivično delo ili licu za koje se osnovano sumnja da priprema izvršenje krivičnog dela, bilo znatno otežano, ili čak nemoguće, ili se krivično delo ne bi moglo otkriti, sprečiti ili dokazati, kao i ako bi došlo do velikih teškoća i opasnosti (čl. 161. ZKP, st.1 i 2).

⁵ Princip srazmernosti u užem smislu sadržan u članu 20. stavu 3. Ustava RS.

Tajni nadzor nad komunikacijom

Korišćenje tehničkih sredstava u borbi protiv nekih vrsta kriminala je jednostavno postalo nužno, jer je jasno da bez upotrebe tih sredstava otkrivanje pojedinih organizovanih kriminalnih grupa ne bi bilo moguće. Nekada, kada se na drugačiji, prikladniji način ne može doći do određenih saznanja koja su ključna za utvrđivanje osnovane sumnje da je neko lice učinilo krivično delo, ili osnovane sumnje da se neko lice priprema da učini krivično delo, neophodno je da se sprovede tajni nadzor nad komunikacijom tih lica.

Nepovredivost tajnosti pisama i drugih sredstava komuniciranja garantovano je ustavom. Odstupanja su moguća na određeno vreme, ako su neophodna radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti države, pod jasnim uslovom da odluku o nadzoru donese sud (čl. 41. Ustav).

Ovo je i u skladu sa članom 8. EKLJP, koji garantuje svakome pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Ako se neko od prava koje se svrstava u kategoriju prava na privatnost ograničava, EKLJP kaže da to ograničenje takođe mora biti propisano zakonom (pogledati slučaj Malone i slučaj Klass).⁶

Odredbe koje se odnose na tajni nadzor i snimanje telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija drugim tehničkim sredstvima lica za koje postoji osnovana sumnja da je učinilo neko od teških krivičnih dela ili u izuzetnim slučajevima ako postoje osnovi sumnje da se neko od tih dela priprema usklađene su s međunarodnim standardima i slične su i u starom i u novom ZKP.

Ipak značaj ove dokazne radnje u otkrivanju najtežih krivičnih dela, ali sa druge strane i mogućnosti ugrožavanja ljudskih prava njenom primenom obavezuje da joj se u svakoj prilici posveti adekvatna pažnja. Ova dokazna radnja može biti od izuzetnog značaja kada su u pitanju zaštita nacionalne bezbednosti, borba protiv organizovanog kriminala i ratnih zločina. Široka ovlašćenja u ovoj oblasti imaju bezbednosne službe koje po pravilu uz sudsku naredbu mogu tajno prikupljati podatke, međutim, postoje odredbe u zakonima koji regulišu rad bezbednosnih službi koje ovlašćuju određena lica da bez prethodne odluke suda odrede primenu pojedinih mera. Tako je na primer sporna odredbe Zakona o elektronskim komunikacijama⁷ koja predviđa da je operater dužan da zadrži podatke o elektronskim komunikacijama za potrebe sprovođenja istrage, otkrivanja krivičnih dela i vođenja krivičnog postupka, u skladu sa zakonom kojim se uređuje krivični postupak, kao i za potrebe zaštite nacionalne i javne bezbednosti.

Tajni nadzor komunikacije se na predlog javnog tužioca, a uz odobrenje suda (kroz naredbu) dodeljuje bezbednosnim organima kao što su policija, BIA ili VBA (čl. 168. ZKP). Ove institucije dužne su da nadzor nad komunikacijom sprovedu u skladu sa zakonom i drugim relevantnim propisima, poštujući u meri u kojoj je to neophodno vrednosti koje se ovim putem povređuju, u koje se zadire, npr. pravo na privatnost pre svega. To znači da se mora poštovati već pomenuti princip srazmernosti.

⁶ Slučaj Malone (Malone v. The United Kingdom), ECHR, App. no. 8691/79, presuda od 02. avgusta 1984. god i slučaj slučaj Klass i ostali (Klass and others v. Germany), ECHR, App. no. 5029/71, presuda od 06. septembra 1978. god

⁷ Službeni glasnik RS, br. 44/2010.

Kada policija sprovodi meru tajnog nadzora nad komunikacijom osumnjičenog, ona to radi uz prethodno odobrenje sudije za prethodni postupak (putem posebne naredbe – čl. 167. st. 1. ZKP). Policija može sprovesti sledeće vrste presretanja komunikacije: presretanje žičane komunikacije (kada postavlja uređaje na telefonske ili telegrafске žice); presretanje neposredne, uobičajene govorne komunikacije između sagovornika (na ulici, javnom skupu, uz magnetofonsko i optičko snimanje); presretanje elektronske komunikacije, kao transfera neglasovnih poruka, posedovanjem različitih informatičkih prenosnih sistema, ne uključujući žičane i obične govorne komunikacije.

Naredba koja se dostavlja policiji predstavlja službenu tajnu, i u sebi sadrži raspoložive podatke o licu koje će se podvrgnuti tajnom nadzoru, zakonski naziv krivičnog dela, označenje telefonskog broja i adrese osumnjičenog za koje postoji osnovana sumnja da ga isti koristi, razloge na kojima se zasniva sumnja, način sprovođenja i trajanje mere (o sadržini naredbe vidi čl. 167. st. 3. ZKP). Iz ovoga se jasno vidi da policija kada postupa, postupa u tačno, naredbom sudije, određenim granicama. Policija nema ovlašćenje da sama prione na sprovođenje ove mere, niti može slobodno birati koje će lice prisluškivati, niti koliko će mera trajati, i koji oblik mere će se sprovesti. Policija je ta koja snosi odgovornost za zakonitu primenu ove mere, i svaka zloupotreba datih ovlašćenja mora se utvrditi, a odgovorno lice kazniti.

Zbog toga, nad radom policije mora da postoji konstantan nadzor, kako od sudije, tako i od tužioca. Policija je dužna da sudiji i tužiocu dostavlja dnevne izveštaje, snimke komunikacija, pisma i pošiljke (čl. 168. st. 3. ZKP). Poštanska, telegrafска i druga preduzeća koja se bave prenosom informacija, dužna su da sarađuju sa policijom prilikom preduzimanja ove mere (čl. 168 stav 2 ZKP). Ako se tokom trajanja istrage utvrdi da je osumnjičeni počeo da koristi neke druge telefonske brojeve ili adresu, policija je dužna da bez odlaganja o tome obavesti javnog tužioca, i da zahteva od njega proširenje mere tajnog nadzora i na taj broj i tu adresu. Taj predlog tužilac prosleđuje sudiji za prethodni postupak, i on o tom predlogu odlučuje hitno, u roku od četrdesetosam sati (čl. 169. ZKP). Pitanje proširenja kruga lica na koja bi se primenjivala ova mera je bitno. Vrlo često, osumnjičena lica se koriste tuđim telefonskim priključcima, ili drugim tehničkim sredstvima, a isto tako, ne isključuje se ni mogućnost posredovanja određenog lica između osumnjičenog i drugih lica. Takve izričite odredbe ZKP nema.

Trajanje ove mere, koju određuje sud, ne može biti duže od tri meseca. Zbog neophodnosti daljeg prikupljanja dokaza može se produžiti na najmanje tri meseca, a za dela za koja su nadležna posebna javna tužilaštva, kao što su tužilaštva za organizovani kriminal i ratne zločine, mera se može produžiti najviše dva puta u trajanju od tri meseca (čl. 167. st. 3 ZKP). Po završetku tajnog nadzora komunikacije, policija će dostaviti sudiji za prethodni postupak snimke komunikacije, pisma i druge pošiljke i poseban izveštaj koji sadrži: vreme početka i završetka nadzora, podatke o službenom licu koje je nadzor sprovelo, opis tehničkih sredstava koja su primenjena, broj i raspoložive podatke o licima obuhvaćenim nadzorom i ocenu o svrsishodnosti i rezultatima primene nadzora. Na taj način će sudija, ali i tužilac videti, da li u sadržini dostavljenog materijala ima činjenica koje bi mogle biti od koristi za krivični postupak (čl. 170. ZKP).

Tajno praćenje i snimanje

Tajno praćenje i snimanje koje se može preduzeti iz istih razloga kao i tajni nadzor komunikacije (čl. 161, ZKP), nije bilo predviđeno kao posebna dokazna radnja prema prethodnom ZKP.

Pripadnici policije, BIA ili VBA (čl. 173. ZKP) sprovode operaciju praćenja osumnjičenog lica kako bi utvrdili njegove navike, uobičajne kretnje, lica sa kojima se sastaje, ili kako bi se utvrdila lokacija nekog predmeta krivičnog dela, ili tragovi nekog drugog krivičnog dela iz čl. 162. ZKP. Pripadnici policije i drugih bezbednosnih službi imaju pravo da na osnovu ovlašćenja sadržanog u naredbi sudije za prethodni postupak (čl. 172. stavovi 1. i 2.), postave različite vrste tehničkih uređaja za snimanje i praćenje (npr. GPS uređaj) u prevozna sredstva, mesta na kojima je pristup ograničen ili u prostorijama na kojima se osumnjičeni kreće, ali ne i u stanu osumnjičenog (što je regulisano članom 171. stav 1, tačka 1 ZKP). Službena lica su dužna da, iz razloga kontrole nad njihovim radom, a na njihov zahtev, dostavljaju dnevne izveštaje i snimke sudiji za prethodni postupak i javnom tužiocu nadležnom za vođenje istrage (član 173. ZKP). Trajno praćenje i snimanje može trajati tri meseca, a zbog neophodnosti daljeg prikupljanja dokaza može se produžiti najviše za još tri meseca. Ako je reč o krivičnim delima koja potpadaju pod nadležnost specijalnih javnih tužilaštava (ratni zločini i organizovani kriminal), tajno praćenje i snimanje može se izuzetno produžiti još najviše dva puta u trajanju od po tri meseca. Sprovođenje praćenja i snimanja se prekida čim prestanu razlozi za njegovu primenu (čl. 172. stav 3. ZKP). Po završetku tajnog nadzora komunikacije policija ili drugi nadležni bezbednosni organ (BIA ili VBA), dostavlja sudiji za prethodni postupak snimke komunikacije, pisma i druge pošiljke i poseban izveštaj sa potrebnim podacima o licima obuhvaćenim nadzorom kao i ocenu o svrsishodnosti i rezultatima primene nadzora (čl. 170. stav 1. ZKP).

Simulovani poslovi

Simulovani poslovi su posebna dokazna mera koju preduzimaju pripadnici policije i koja se primenjuje širom sveta, kao efikasan oblik borbe protiv kriminala. ZKP predviđa dve vrste simulovanih pravnih poslova – simulovanu kupovinu, prodaju ili pružanje poslovnih usluga i simulovano davanje (primanje) mita (čl. 174. ZKP). Simulovani otkup (prodaja, pružanje usluga) se sastoji od kupovine predmeta koji je rezultat krivičnog dela, ili može da posluži za izvršenje krivičnog dela, a kupovinu vrši prikriveni policijski službenik, ili drugo lice koje je od strane policije za to pripremano. Simulovani posao je pogodan da se otkriju krivična dela koja se odnose na trgovinu drogom i drugim psihoaktivnim supstancama, ukradenim umetničkim delima, automobilima, oružjem, ljudima i slično. Stvari koje se nude na prodaju, ili se otkupljuju mogu biti dozvoljene ili nedozvoljene, tj. u prometu ili van prometa (droga, oružje, ljudi). Simulovano davanje ili primanje mita takođe podrazumeva delatnost policijskog službenika, ili lica od strane policije za to obučenog (kome policija daje instrukcije za postupanje), i ovakav simulovani posao je pogodan za otkrivanje krivičnih dela koja se odnose na korupciju. Za preduzimanje ovih radnji, policija će koristiti obeležene novčanice, ili će video nadzorom i prisluškivačima pokriti prostoriju gde primopredaja treba da se izvrši. Nema krivične odgovornosti za delatnost policijskog službenika ili drugog lica za ovakvo delovanje. Jedina stvar o kojoj mora da se vodi računa, da bi se odgovornost izbegla, jeste ta, da lice koje sklapa simulovani posao može da izrazi samo nameru za tako nešto, bez

daljeg dodatnog iniciranja, ili kako to u zakonu piše podstrekivanja da se posao sklopi (primi mito, prodaja droga i slično). Podstrekivanje je kažnjivo (čl. 176, st. 3. ZKP).

Naravno, i ovde kao i za sve dokazne radnje treba da se ispune uslovi iz člana 162. ZKP, i da je svojom naredbom odobri sudija za prethodni postupak, na inicijativu tužioca. Naredba mora imati odgovarajuću, zakonom propisanu sadržinu, kako bi policijski organi znali granice svog postupanja. U naredbi se nalaze podaci o osumnjičenom, zakonski naziv krivičnog dela, razloge na kojima se zasniva sumnja, način sprovođenja, snimanje, dokumentovanje, obim i trajanje posebnih dokaznih radnji. Za vreme sprovođenja simulovanih poslova, policija (VBA i BIA) je dužna da sačinjava dnevne izveštaje i da ih dostavlja zajedno sa ostalim materijalom sudiji za prethodni postupak i javnom tužiocu (čl. 175. st. 1. ZKP). Po zaključenju simulovanih poslova policija dostavlja sudiji za prethodni postupak celokupnu dokumentaciju o preduzetoj posebnoj dokaznoj radnji, optičke, tonske ili elektronske zapise i druge dokaze i poseban izveštaj koji sadrži: vreme zaključenja simulovanih poslova, podatke o licu koje je simulovane poslove zaključilo osim ako je to učinio prikriveni islednik, opis tehničkih sredstava koja su primenjena, broj i raspoložive podatke o licima uključenim u zaključenje simulovanih poslova (čl. 177. ZKP).

Računarsko pretraživanje podataka

Računarsko pretraživanje podataka građana je savremena istražna radnja kojom se proverava baza podataka javnih i drugih službi, i to prema određenim kontrolnim obeležjima – karakteristikama (rasterima)⁸ s ciljem pronalaženja tragova ili važnih saznanja koja bi mogla da dovedu do izvršioca određenog krivičnog dela (Lukić 2011: 100). Uz pomoć ove istražne mere mogu se uporediti različite registrovane činjenice u policijskim i drugim bazama podataka, i rezultati dobijeni primenom ove mere pomažu pri identifikaciji izvršioca krivičnog dela.

Mera se svodi na upoređivanje ličnih podataka građana koji su obrađeni u odgovarajućim bazama podataka sa podacima i registrima koji se nalaze u okviru policijskih evidencija. Saznanja o traženom licu uneta u jedan registar ličnih podataka, upoređuju se sa drugim bazama podataka u kojima bi se sumnjivo lice moglo nalaziti (Ibid.). Kada su uslovi iz člana 162. ZKP ispunjeni, javni tužilac šalje obrazloženi predlog sudiji za prethodni postupak, koji ako nakon ispitivanja navoda u predlogu, utvrdi da je predlog osnovan, izdaje naredbu o računarskom pretraživanju podataka. Tu naredbu, u delo sprovodi policija (VBA i BIA, carinski, poreski i drugi organi i službe kao nosioci javnog ovlašćenja – čl. 180. ZKP). Policija je dužna da se kreće u okvirima koji su postavljeni naredbom i koji se sastoje iz: podataka o osumnjičenom, zakonskog naziva krivičnog dela, opisa podatak koje je neophodno računarski pretražiti i obraditi i obim i vreme trajanja posebne dokazne radnje (čl. 179. st. 2. ZKP). Svuda u svetu policija i drugi organi koriste ovu meru za uspešno otkrivanje i borbu protiv krivičnih dela terorizma, organizovanog kriminala, utaje poreza i slično.

Pristup kompjuterskim sistemima i kompjutersko automatsko obrađivanje podataka ograničava sigurnost i tajnost ličnih podataka. Pravo na zaštitu podataka o ličnosti je ustavom zagarantovano pravo (čl. 42. Ustava RS) i shodno tome, zadiranje u ovakvo jedno pravo mora se izvršiti u zakonom propisanoj proceduri (legalnost), od strane nadležnog

⁸ Ova mera se još naziva i rasterska potraga (eng. *raster* – kontrolno obeležje).

organa (policije u našem slučaju), uz strogu kontrolu od strane suda i javnog tužioca i iz opravdanih ciljeva (legitimnih), kao što su vođenje krivičnih postupka i zaštite bezbednosti RS. Mora se poštovati i princip srazmernosti. Zaštita ličnih podataka je sadržana u članu 8. EKLJP kao deo prava na privatnost.

Ova mera ne može trajati duže od tri meseca, s tim što se, kada razlozi potrebe to nalažu, može produžiti još maksimum dva puta po tri meseca, a onog momenta kada mera više nije potrebna, ona se obustavlja (čl. 179. st. 2. i 3. ZKP). Policijski organi uz pomoć ove mere obrađuju podatke dobijene njenim korišćenjem, i utvrđuju činjenice od značaja za otkrivanje i procesuiranje učinioce krivičnih dela. Podatak o ličnosti je svaka informacija koja se odnosi na fizičko lice, bez obzira na oblik u kome je izražena i na sredstvo informisanja (čl. 3. tačka 1. Zakona o zaštiti podataka).

Po završetku računarskog pretraživanja, policija je dužna da dostavi sudiji za prethodni postupak izveštaj koji sadrži: podatke o vremenu početka i završetka računarskog pretraživanja podataka, podatke koji su pretraženi i obrađeni, podatke o službenom licu koje je sprovedo ovu dokaznu radnju, opis primenjenih tehničkih sredstava, podatke o obuhvaćenim licima i rezultate primenjenog računarskog pretraživanja podataka (čl. 180. st. 2. ZKP).

Kontrolisana isporuka

Kontrolisana isporuka je jedna od najmlađih dokaznih radnji koja se sprovodi radi otkrivanja i dokazivanja krivičnih dela koja se odnose na nelegalnu trgovinu drogom i drugim psihoaktivnim supstancama, oružjem, nuklearnim otpadom i slično. Njen cilj je da se u okviru teritorije Republike Srbije, ali i van njenih granica pronikne u strukturu organizovane kriminalne grupe. Primenu mera kontrolisane isporuke prate brojne druge dokazne radnje poput praćenja i snimanja, nadzora nad komunikacijama, učešće prikrivenih islednika i slično. Koje će se dokazne radnje primenjivati zavisi od sredstva i načina pošiljke.

Konvenciju UN protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih supstanci koja daje definiciju i uređuje pitanje kontrolisane isporuke u članu 1. tački 7⁹ ratifikovana je pre više od trideset godina.¹⁰

Ova mere najčešće se sprovodi na međunarodnom nivou, po sistemu uzajamnosti, u saradnji sa nadležnim organima zainteresovanih država, a u skladu sa međunarodnim ugovorima kojima se uređuje sadržaj kontrolisane isporuke. U poslednjem periodu svedoci smo brojnih međunarodnih policijskih akcija, u kojima su učestvovali i naši pripadnici policije, koji su sarađujući čak i sa DEA (eng. *Drug Enforcement Administration*)¹¹, otkrivali i hapsili međunarodne kriminalne grupe u koje su bila umešana lica iz različitih zemalja (sa Balkana, Južne Amerike i slično). Naša zemlja može biti inicijator međunarodne kontrolisane isporuke kada se tokom carinskog pregleda naiđe na sumnjivu pošiljku koja se nalazi u teretu ili van tereta,

⁹ „Kontrolisana isporuka je tehnika istrage kojom se nezakonitim ili sumnjivim pošiljkama narkotika, psihotropnih supstanci, supstanci iz tabela datih uz ovu konvenciju ili supstanci koje ih zamenjuju, dozvoljava da nastave put, predu preko teritorije ili da uđu na teritoriju jedne zemlje ili više zemalja, uz znanje i pod nadzorom njihovih nadležnih organa, radi identifikacije lica umešanih u ovo krivično delo”.

¹⁰ Usvajena u Beču 19. decembra 1988. godine, Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori, br. 14/1990

¹¹ Posebna bezbednosna služba osnovana sa ciljem suzbijanja trgovine narkoticima.

čija je krajnja destinacija van zemlje, i kada informator ili prikriveni islednik neposredno učestvuje u prevozu sumnjive pošiljke tokom istrage (Lukić 2011: 99).

ZKP propisuje četiri vrste kontrolisane isporuke (čl. 181). Jedna se odnosi na onu koja se isporučuje u okviru teritorije RS, dok su ostale tri međunarodnog karaktera: one koje proističu sa teritorije Srbije, a krajnja destinacija im je neka druga zemlja; one koje proističu iz neke druge zemlje a krajnja destinacija im je teritorija Srbije; i one koje proističu sa teritorije neke druge zemlje, prolaze preko teritorije Srbije, a krajnja destinacija im je u nekoj trećoj zemlji. Za razliku od drugih dokaznih radnji, ovu radnju direktno, bez učešća sudije za prethodni postupak naređuje nadležni javni tužilac. On svojom naredbom određuje način sprovođenja kontrolisane isporuke (čl. 181. ZKP). Policijski organ je, po izvršenju kontrolisan isporuke, dužan da javnom tužiocu dostavi izveštaj koji sadrži: podatke o vremenu početka i završetka kontrolisane isporuke, podatke o službenom licu koje je sprovelo radnju, opis primenjenih tehničkih sredstava, podatke o obuhvaćenim licima i rezultatima primenjene kontrolisane isporuke (čl. 182. st. 3. ZKP).

Prikriveni islednik

Prikriveni islednik je jedna od najefikasnijih dokaznih radnji u borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma. Osnovna delatnost prikrivenog islednika je obaveštajnog karaktera, po samoj svojoj prirodi tajna, usmerena kako ka otkrivanju krivičnih dela, tako i ka prikupljanju podataka na osnovu kojih se već otkrivena krivična dela mogu razjasniti i dokazati, ali i preventivna jer se mogu i sprečiti krivična dela koja bi inače izvršili pripadnici kriminalne organizacije. Prikriveni islednik je posebno obučeni policijski službenik koji je dobrovoljno prihvatio ulogu istog, svestan svih rizika koji idu sa takvim jednim poslom. Prikrivenom isledniku se dodeljuje drugi identitet kriminalnog karaktera, tj. legenda, koja mu omogućava da se infiltrira u kriminalno okruženje, gde će delovati u skladu sa, od nadležnih organa, dobijenim uputstvima.

U Srbiji, da bi se odredio prikriveni islednik treba da se ispune dva uslova. Prvi uslov je da se radi o krivičnom delu ili delima koja potpadaju pod nadležnost specijalnih javnih tužilaštva, a drugi je onaj koji je zajednički za preduzimanje bilo koje dokazne radnje, i koji je propisan u članu 161. ZKP. Kada nadležni javni tužilac zaključi da se određene relevantne činjenice ne mogu prikupiti na drugi način, on predlaže imenovanje prikrivenog islednika sudiji za prethodni postupak. Kada sudija za prethodni postupak razmotri predlog nadležnog javnog tužioca i nađe ga osnovanim, on izdaje naredbu za imenovanje prikrivenog islednika. Ova naredba ima zakonski propisanu sadržinu, i u njoj se obavezno nalaze svi neophodni podaci za uspešno izvršenje zadatka prikrivenog islednika¹² (čl. 184. ZKP). Prikriveni islednik je službeno lice koje dolazi iz bezbednosnog sektora – policije, VBA ili BIA, koje je prošlo specijalnu obuku i o čijem prikrivenom zadatku zna mali broj lica od poverenja čime se postiže da identitet prikrivenog islednika bude zaštićen što je više moguće. Prikrivenog islednika pod pseudonimom ili šifrom određuje ministar nadležan za unutrašnje poslove, direktor BIA ili direktor VBA, odnosno lice koje oni ovlaste (čl. 185. st. 1. ZKP).

¹² Podaci o licima i grupi prema kojima se primenjuje mera prikrivenog islednika, opis mogućih krivičnih dela, način, obim, mesto i trajanje posebne dokazne radnje; a u zavisnosti od datih okolnosti i potreba, sudija za prethodni postupak može odrediti da prikriveni islednik može upotrebljavati tehnička sredstva za fotografisanje ili tonsko, optičko ili elektronsko snimanje.

Prikriveni islednik, tokom obavljanja svog zadatka, primenjuje znanja i veštine koja je stekao na obuci ali i svoja lična iskustva, opažanja i aktivnosti koja mogu biti korisna u krivičnom postupku, i može, ako je u naredbi sudije za prethodni postupak postojalo takvo ovlašćenje, da koristi određena tehnička sredstva za snimanje i slikanje koje će u krivičnom postupku poslužiti kao dokaz.

Prikriveni islednik u krivičnom postupku može steći status svedoka, koji se pod šifrom ili pseudonimom može izuzetno ispitati u krivičnom postupku. Ispitivanje će se obaviti tako da se strankama i braniocu ne otkrije istovetnost prikrivenog islednika (čl. 187. ZKP). Njegov identitet smatra se službenom tajnom, i to je svedok koji neće biti poznat ni samim strankama u postupku.

Za vreme obavljanja svog zadatka, naši propisi ne dozvoljavaju prikrivenom isledniku da podstiče na izvršenje krivičnog dela. Odatle jasno proizilazi da ni sam prikriveni islednik ne sme da vrši ista. Jedino protivpravno postupanje koje se dovodi u obzir jeste krajnja nužda. Samo u takvim situacijama, tj. situacijama konkretne opasnosti, prikriveni islednik ima pravo da preduzme radnje koje spadaju u zakonski opis nekog krivičnog dela, a da se te radnje ipak ne podvedu pod isto. Tokom obavljanja svog zadatka, prikriveni islednik je dužan da kada je god to moguće, s obzirom na okolnosti u kojima se nalazi, komunicira sa svojim starešinom, i da mu dostavlja materijal koji je prikupio. Starešina je dužan, da po okončanju aktivnosti prikrivenog islednika, dostavi sudiji za prethodni postupak materijal prikupljen tokom istrage. Takođe, starešina je dužan da podnese i izveštaj o toku istrage i njenim rezultatima. Sudija za prethodni postupak će materijal dalje proslediti nadležnom javnom tužiocu (čl. 186. ZKP). Posebna dokazna radnja prikrivenog islednika ne može trajati neograničeno. Angažovanje prikrivenog islednika traje koliko je potrebno da se prikupe dokazi, a najduže godinu dana (čl. 184. stav 3. ZKP). Na obrazložen predlog javnog tužioca sudija za prethodni postupak može produžiti trajanje posebne dokazne radnje za najduže šest meseci. Angažovanje prikrivenog islednika se prekida čim prestanu razlozi za njegovu primenu.

Sudska odluka se ne može zasnivati isključivo ili u odlučujućoj meri na iskazu prikrivenog islednika (čl.187, st. 3).¹³

RADNJE POLICIJE U PREDISTRAŽNOM POSTUPKU

Policijsko zadržavanje osumnjičenog

Novi ZKP dozvoljava zadržavanje osumnjičenog od strane organa unutrašnjih poslova ili tužioca, ali samo kao meru koja se izuzetno primenjuje (čl. 294). Zakonik, u skladu sa modelom tužilačke istrage, predviđa da javni tužilac odlučuje o zadržavanju osumnjičenog dok policija može zadržati osumnjičenog samo po njegovom odobrenju. Lice prema kojem se određuje ova mera uživa sva prava koja pripadaju osumnjičenom, a posebno pravo na branioca. Organ unutrašnjih poslova ili tužilac moraju odmah, a najkasnije u roku od dva sata izdati i uručiti rešenje o zadržavanju. Novi ZKP predviđa da rešenje o zadržavanju mora biti doneto i uručeno najkasnije „u roku od dva časa od kada je osumnjičenom saopšteno da je zadržan“ (čl. 294). Ovo rešenje može predstavljati problem ukoliko se zadržanom licu u

¹³ Videti više u odeljku Položaj službenog lica organa unutrašnjih poslova kao svedoka.

trenutku hapšenja to jasno ne saopšti. Trajanje zadržavanja limitirano je na najviše 48 časova od časa lišenja slobode, odnosno odazivanja na poziv. Zadržano lice može izjaviti žalbu na rešenje o zadržavanju. Novi ZKP vremenski ograničava pravo na žalbu na 6 časova od trenutka dostavljanja rešenja (čl. 294, st. 3). Izjava žalbe ne zadržava izvršenje. Istražni sudija, odnosno sudija za prethodni postupak po novom ZKP, po ovoj žalbi mora da odluči u roku od četiri časa od prijema žalbe.

Najvažnija garancija položaja osumnjičenog je obaveza da bude saslušan u prisustvu branioca. Zakon predviđa da će se saslušanje osumnjičenog odložiti do dolaska branioca, a najduže osam sati. Ako ni tada prisustvo branioca nije obezbeđeno, policija će lice odmah osloboditi ili ga sprovesti nadležnom istražnom sudiji. Novi Zakonik takođe sadrži odredbu koja onemogućuje da osumnjičeni bude saslušan bez prisustva branioca ali ne sadrži ograničenje od osam časova nakon kojih se lice oslobađa ili sprovodi nadležnom sudiji (čl. 289 i 294).

Prikupljanje obaveštenja

Lice koje je od strane organa unutrašnjih poslova pozvano radi prikupljanja obaveštenja, a nije se odazvalo, može se prinudno dovesti samo ako je u pozivu bilo na to upozoreno. Prikupljanje obaveštenja od istog lica može trajati najduže četiri sata. Novi ZKP navodi da prikupljanje obaveštenja može trajati duže od četiri časa po pristanku lica koje obaveštenje daje (čl. 288, st. 3). Ukoliko u toku prikupljanja obaveštenja organ unutrašnjih poslova oceni da se pozvani građanin može smatrati osumnjičenim, dužan je da ga odmah obavesti o delu za koje se tereti i o osnovama sumnje, o pravu da uzme branioca i ostalim pravima koja ima osumnjičeni, u skladu sa odredbama ZKP. Novi Zakonik unekoliko drugačije definiše prava građanina koji je postao osumnjičeni i navodi da je policija dužna da mu saopšti na jeziku koji razume informacije o delu koje mu se stavlja na teret, o prirodi i razlozima optužbe, kao i da sve što izjavi može da bude korišćeno kao dokaz u postupku, da ga pouči o njegovom pravu da ništa ne izjavi, uskrati odgovor na pojedino pitanje, slobodno iznese svoju odbranu, prizna ili ne prizna krivicu kao i pravu da uzme branioca koji će prisustvovati njegovom saslušanju (čl. 289, st 2).

Novi ZKP takođe navodi da se, kada je građanin pozvan radi prikupljanja obaveštenja pa potom postane osumnjičeni, zadržavanje računa od trenutka odazivanja na poziv (čl. 294, st. 1). Probleme koji postoje u praksi u pogledu toga da li se vreme koje je utrošeno za prikupljanje obaveštenja pre nego što je lice steklo status osumnjičenog (najviše četiri sata) uračunava u vreme određeno za zadržavanje (najviše četrdesetosam sati) ili ne, trebalo bi rešiti kroz adekvatnu obuku pripadnika policije i javnih tužilaca.

Lica mogu biti zadržana i na osnovu Zakona o policiji i Zakona o prekršajima. Zakon o policiji u članu 53. predviđa mogućnost zadržavanja lica koje remeti ili ugrožava javni red ako javni red nije moguće drukčije uspostaviti, odnosno ako ugrožavanje nije moguće drukčije otkloniti. Zadržavanje se određuje rešenjem na koje zadržano lice ima pravo žalbe nadležnom sudu, a može da traje najduže dvadesetčetiri časa. Zakon o prekršajima propisuje da okrivljeni može biti zadržan sudskom naredbom ako se ne mogu utvrditi njegov identitet ili prebivalište odnosno boravište, a postoji osnovana sumnja da će pobeći; odlaskom u inostranstvo može izbeći odgovornost za prekršaj za koji je predviđena kazna zatvora; ako je

zatečen u izvršenju prekršaja, a zadržavanje je potrebno da bi se sprečilo dalje vršenje prekršaja. (čl. 166). Zadržavanje je ograničeno na dvadesetčetiri časa (čl. 167, st. 1).

Pretresanje lica i stana bez naredbe

Ustav predviđa da je stan nepovrediv, a da se u stan ili druge prostorije sme ući protiv volje njihovog držaoca i u njima vršiti pretres samo na osnovu pismene odluke suda i uvek u prisustvu dva svedoka. Dozvoljeno je izuzetno da se uđe u tuđi stan ili druge prostorije i bez odluke suda i da se vrši pretres, ako je to neophodno radi neposrednog lišenja slobode učinioca krivičnog dela ili radi otklanjanja neposredne i ozbiljne opasnosti za ljude i imovinu (čl. 40). Iz ove ustavne odredbe proizilazi član 158. ZKP koji omogućava pretres stana i lica bez naredbe suda.

U odnosu na ovu dokaznu radnju ništa značajnije nije menjano u novom ZKP, osim rasporeda članova.

Rešenja koja se odnose na pretresanje stana iz starog zakona su ostala ista u novom ZKP. Sporna odredba starog zakona po kojoj je dozvoljen ulazak u stan i pretres bez naloga i prisustva svedoka, ako neko zove u pomoć ostala je i u novom zakonu (čl. 81. i čl. 158.), iako je postojanje ovog razloga teško dokazivo i može se zloupotrebiti. Predviđeno je da pretresanje nalaže sud, pismeno obrazloženom naredbom i moguće je ako je verovatno da će se pretresanjem pronaći okrivljeni, tragovi krivičnog dela ili predmeti važni za postupak (čl. 77. ZKP i čl. 152. novi ZKP), a predviđeno je da se u slučajevima pretresa vojnih objekata, prostorija državnih organa, pravnih lica i advokatskih kancelarija mora pozvati rukovodilac ili advokat kako bi prisustvovali pretresu. Lice na koje se odnosi naredba o pretresu može da zahteva prisustvo advokata, odnosno branioca.

Pretresanje stana je radnja, u najvećem broju slučajeva potkrpeljena naredbom za pretresanje koju izdaje sud i gde najznačajniju ulogu imaju pripadnici MUP – policija. I kada tu radnju preduzima javni tužilac, on će gotovo uvek, iz razloga sigurnosti, imati pratnju policije. Ti razlozi sigurnosti posebno dolaze do izražaja kada se vrši pretresanje prostorija koje pripadaju licu koje se goni zbog učinjenih težih krivičnih dela i gde postoji dovoljno činjenica koje ukazuju na to da će to lice pružiti određenu vrstu otpora, koji nekada može da bude i oružan. Razlog učestvovanja policije tada se ne dovodi u pitanje.

Kako je pretresanje radnja represivnog karaktera, koja nosi sa sobom neprijatnost po određeno lice, članove njegove porodice, narušava njegovu privatnost i pravo na nepovredivost stana, svaki pretres mora da se vrši diskretno, uz što manje zadiranje u gore pomenuta prava, tj. uz onoliko zadiranje u gore pomenuta prava koliko je neophodno da bi se ostvario legitiman cilj pretresa. Princip srazmernosti je veoma bitan, pogotovo u postupanju policije kao organa uprave, tj. organa koji je zbog prirode svog posla u najizglednijoj situaciji da krši ljudska prava, i to najčešće prekoračenjem zakonom datih ovlašćenja, ali samo onoliko koliko je potrebno da bi se ostvario legitimni cilj. Pretresanje je moguće ukoliko postoji stepen uverenosti o postojanju činjenica koji je jači od osnovane sumnje (potrebne za donošenje rešenja o sprovođenju istrage), a slabiji od izvesnosti (potrebne za izricanje presude) (Grubač, Vasiljević 2011: 192).

Pretresanje bez naredbe suda je moguće, i zakon nabraja u kojim situacijama: uz saglasnost držaoca stana i druge prostorije; ako neko zove u pomoć; radi neposrednog hapšenja učinioca krivičnog dela; radi izvršenja odluke suda o pritvaranju ili dovođenju okrivljenog; radi otklanjanja neposredne i ozbiljne opasnosti za ljude ili imovinu (čl. 158. st. 1. ZKP). Van ovih zakonom propisanih mogućnosti nije dozvoljeno.

Kada policija izvrši na gore opisan način pretres stana, dužna je da držaocu izda potvrdu u kojoj će biti naznačen razlog ulaska i u koju će moći da se upiše prigovor prisutnog lica, ukoliko smatra da je pretres stana bio neopravdan i želi da pred nadležnim organom pokrene postupak o preispitivanju opravdanosti pretresa (čl. 158. st. 2. ZKP). Policija je dužna da sudiji za prethodni postupak podnese izveštaj na osnovu koga će on moći da utvrdi da li je pretresanje bilo opravdano, odnosno, da li su bili ispunjeni uslovi za pretresanje (čl. 160. ZKP), a držalac stana koji je prisutan ima pravo da uruči prigovor na postupanje organa unutrašnjih poslova.

Takođe, i pretres lica je moguć bez naredbe suda (čl. 159. ZKP), pod uslovima koji moraju biti ispunjeni da bi pretres lica bio legitiman. To su situacije kada se lice lišava slobode, ili kad se sprovodi naredba dovođenja ako postoji sumnja da to lice poseduje oružje ili oruđe za napad, ili ako postoji mogućnost da će odbaciti, sakriti ili uništiti predmete koje od njega treba oduzeti kao dokaz u postupku. Pretres lica obuhvata i spoljašnji i unutrašnji pregled tela i telesnih šupljina koji nije štetan po zdravlje, ako je to moguće s obzirom na okolnosti, uz pomoć medicinskog ili nekog drugog stručnog lica. I tu se pitanje opravdanosti ispituje od strane sudije za prethodni postupak.

Pravo na obaveštenje o razlozima hapšenja i o optužbi

Međunarodnim konvencijama garantovano je pravo svakog uhapšenog lica da bude obavešteno o razlozima lišenja slobode „u trenutku hapšenja“ i pravo na obaveštenje o ma kakvoj optužbi protiv njega, i to bez odlaganja, odnosno „u najkraćem roku“ (Pakt o građanskim i političkim pravima, čl. 9). Ustav propisuje da se „lice koje je lišeno slobode od strane državnog organa odmah, na jeziku koji razume, obaveštava o razlozima lišenja slobode, o optužbi koja mu se stavlja na teret kao i o svojim pravima, i ima pravo da bez odlaganja o svom lišenju slobode obavesti lice po svom izboru“ (čl. 27) (Beogradski centar za ljudska prava 2010: 216).

Novi ZKP predviđa da okrivljeni ima pravo da u najkraćem roku, a uvek pre prvog saslušanja, detaljno i na jeziku koji razume bude obavešten o delu koje mu se stavlja na teret, o prirodi i razlozima optužbe, kao i da sve što izjavi može da bude korišćeno kao dokaz u postupku (čl. 68, st. 1).

Osumnjičenom koji to zahteva mora biti omogućeno da neposredno pre prvog saslušanja pročita krivičnu prijavu, zapisnik o uviđaju, nalaz i mišljenje veštaka i zahtev za sprovođenje istrage (čl. 68). Prema odredbama novog ZKP lice lišeno slobode nema kao ranije mogućnost da pokrene postupak pred sudom, odnosno da izjavi žalbu sudu koji je dužan da hitno odluči o zakonitosti lišenja slobode (stari ZKP čl. 5, st. 3, tač. 4). Ipak, imajući u vidu da je ona navedena u Ustavu (čl. 27, st. 3) i da o određivanju pritvora odlučuje sud (čl. 212, st. 1) dok lice zadržano od strane javnog tužioca ima pravo žalbe sudu (čl. 294, st. 3) može se zaključiti da je ovo pravo ipak garantovano.

Izvođenje pred sudiju u najkraćem roku i pravo na suđenje ili oslobađanje u razumnom roku

Novi ZKP takođe predviđa da lice uhapšeno bez odluke suda mora biti bez odlaganja, a najkasnije u roku od 48 časova, predato nadležnom sudiji (čl. 69). Javni tužilac, u skladu sa svojom novom ulogom, preuzima ulogu istražnog sudije i saslušava uhapšeno lice najkasnije nakon isteka 24 časa od trenutka kada je ono upoznato sa pravom da pozove svog branioca (čl. 293, st. 2). Iako je rok od 48 sati predviđen kao izuzetak on se u praksi do sada često primenjivao tako da je dobro rešenje što novi ZKP naglašava da je zadržavanje osumnjičenog izuzetna mera (čl. 294, st. 1).

Policija je obavezna da u roku od 8 sati uhapšeno lice sprovede javnom tužiocu koje se potom mora saslušati najkasnije nakon isteka 24 časa od trenutka kada je ono upoznato sa pravom da pozove svog branioca. Jednostavnim sabiranjem može se zaključiti da zadržavanje osumnjičenog, iako predviđeno kao izuzetna mera, teško može trajati znatno kraće od četrdeset osam časova. Uloga tužilaštva samim tim postaje mnogo važnija jer ono mora da bude sposobno da istragu sprovodi profesionalno i bez povrede prava okrivljenih lica, posebno zbog toga što, za razliku od važećeg Zakona, novo rešenje predviđa da sudija za prethodni postupak saznaje za zadržavanje samo ukoliko odlučuje o žalbi na rešenje o zadržavanju (čl. 294, st. 3). To znači da, ukoliko se zadržano lice ne žali na rešenje o zadržavanju, sud neće biti obavešten o zadržavanju određenog lica od strane tužilaštva ili policije. Radi ostvarivanja prava osumnjičenog lica i policija treba da uloži napore da lice sprovede javnom tužiocu u što kraćem roku.

Pravo na žalbu sudu zbog lišenja slobode, i na policijsko zadržavanje. Ustav Srbije garantuje pravo svakog lica koje je lišeno slobode da se obrati sudu koji je dužan da hitno odluči o zakonitosti lišenja i naredbi o puštanju na slobodu ako je ono nezakonito (čl. 27, st. 3).

Saslušanje osumnjičenog

Kad policija prikuplja obaveštenja od lica za koje postoje osnovi sumnje da je učinilac krivičnog dela ili prema tom licu preduzima radnje u predistražnom postupku predviđene ovim zakonikom, može ga pozivati samo u svojstvu osumnjičenog. U pozivu će se osumnjičeni upozoriti da ima pravo da uzme branioca. Najvažnija garantija položaja osumnjičenog je obaveza da bude saslušan u prisustvu branioca. Zakon predviđa da će se saslušanje osumnjičenog odložiti do dolaska branioca, a najduže osam sati. Ako ni tada prisustvo branioca nije obezbeđeno, policija će lice odmah osloboditi ili ga sprovesti nadležnom istražnom sudiji.

Novi zakon takođe sadrži odredbu koja onemogućuje da osumnjičeni bude saslušan bez prisustva branioca ali ne sadrži ograničenje od osam časova nakon kojih se lice oslobađa ili sprovodi nadležnom sudiji (čl. 289, čl. 294. ZKP). Ako javni tužilac nije prisutan saslušanju osumnjičenog, policija će mu bez odlaganja dostaviti zapisnik o saslušanju.

POLOŽAJ SLUŽBENOG LICA ORGANA UNUTRAŠNJIH POSLOVA KAO SVEDOKA

Od dužnosti svedočenja isključeno je lice koje bi svojim iskazom povredilo dužnost čuvanja tajnog podatka, dok nadležni organ, odnosno lice organa javne vlasti ne opozove tajnost podatka ili ga ne oslobodi te dužnosti; lice koje bi svojim iskazom povredilo dužnost čuvanja profesionalne tajne (verski ispovednik, advokat, lekar, babica i dr.), osim ako je oslobođeno te dužnosti posebnim propisom ili izjavom lica u čiju je korist ustanovljeno čuvanje tajne; lice koje je branilac o onome što mu je okrivljeni kao svom braniocu poverio.

Novi ZKP ne predviđa da kao svedok ne može biti saslušano službeno lice organa unutrašnjih poslova o onome što je doznalo u predistražnom postupku, a sud može na predlog okrivljenog ili njegovog branioca odlučiti da ispita kao svedoka i lice koje je isključeno od dužnosti svedočenja (čl. 93).

Ovo je dobro rešenje jer takvo svedočenje može biti važno u slučajevima kada pojedini građani ne mogu da svedoče ili se njihovo kasnije svedočenje kosi sa onim što su navodno rekli policiji. Iako uvek treba pažljivo pristupiti svedočenju o nečemu o čemu se zna iz druge ruke, korišćenje takvog svedočenja uz odgovarajuće bezbednosne mere nije u neskladu sa međunarodnim standardima (Direkcija za saradnju 2011: 7).

Kao što je već spomenuto, ZKP predviđa da odluka suda ne može biti zasnovana samo na svedočenju prikrivenog islednika, već da iskazi islednika budu potkrepljeni drugim dokaznim sredstvima. Ovo je u skladu sa praksom ECHR koji gaji naročitu opreznost u pogledu dozvole da se policijski službenici tretiraju kao anonimni svedoci, jer oni čine odvojenu kategoriju u odnosu na obične svedoke, koja je blisko povezana sa državom i tužilaštvom, pa se korišćenju policijskih službenika kao anonimnih svedoka „mora pribegavati samo u izuzetnim okolnostima” (Direkcija za saradnju 2011: 9).

UPOREDNA REŠENJA

Uvid u pojedina uporedna rešenja jasno ukazuje na to saradnja tužilaštva i policije ima dugu tradiciju i da najčešće daje dobre rezultate. Uz mala odstupanja svim rešenjima je zajednička tesna saradnja i konstantna komunikacija između svih učesnika u postupku. Ipak i razlike su značajne, od postojanja posebnih jedinica policije koje sarađuju sa tužilaštvom do različitih manje ili više efikasnih načina kontrole rada policije od strane tužilaštva.

Francuska

Prema francuskom modelu krivičnog postupka kriminalističko istraživanje krivičnih dela, sprovođenje dokaznih radnji i otkrivanje izvršilaca krivičnih dela pre pokretanja istrage obavlja pravosudna policija (fra. *Police judiciaire*), koja postupa u skladu sa instrukcijama državnog tužioca. Pravosudna policija vrlo detaljno opisana u Zakonu o krivičnom postupku (fra. *Code de procédure pénale*), sastavljena je od službenika pravosudne policije i lica kojima je zakon dodelio određena ovlašćenja u okvirima pravosudne policije.

Delovanje pravosudne policije određeno je prema teritorijalnoj nadležnosti. Zakon propisuje kriterijume koje moraju zadovoljiti policijski službenici ili drugi državni službenici da bi postali pripadnici pravosudne policije odnosno da bi mogli biti angažovani za potrebe krivičnog postupka. Službenici pravosudne policije ovlašćeni su da preduzimaju policijske istražne radnje i za obavljanje svojih zadataka mogu tražiti pomoć policije (čl 17. CPP).

Zadatak službenika pravosudne policije su pružanje pomoći načelnicima u obavljanju njihovih dužnosti, utvrđivanje postojanja krivičnih dela i sastavljanje službene dokumentacije o tome, prikupljanje službenih iskaza od osoba, dokaza i informacija koje se odnose na izvršioce krivičnih dela i njihove saučesnike.

Službenicima pravosudne policije mogu pomagati u obavljanju njihovih zadataka i drugi državni službenici u nacionalnoj policiji koji ne zadovoljavaju uslove za službu u pravosudnoj policiji, regruti žandarmeriji, pozornici.

Kada je radi istraživanja krivičnih dela potreban njihov ulazak u kuće, poslovne prostorije, zgrade i druge prostore, oni to mogu jedino uz saglasnost načelnika pravosudne policije koji su im obavezni pružiti pomoć i koji potpisuju službenu dokumentaciju o radnjama sa kojima su se saglasili. Kao istražitelji pravosudne policije mogu se pojaviti državni službenici drugih državnih tela, ministarstava finansija, odbrane, javne uprave, kulture i slično, u zavisnosti od predmeta istraživanja. Javni tužilac može za potrebe istraživanja nekog dela sastavljati mešovite timove od načelnika pravosudne policije i takvih državnih službenika pri čemu određuje ko će tom jedinicom rukovoditi. Iako zakonski tekst određuje da javni tužilac i istražni sudija samostalno mogu preduzeti najveći deo istraživanja, u svakodnevnoj praksi nije tako. Javni tužilac uključuje se neposredno u istragu težih ili složenijih krivičnih dela i nalaže dokazne radnje, ali ima ograničenu mogućnost kontrole kako su one obavljene. U tome leži najveći paradoks funkcionalnosti odnosa između javnog tužioca i policije (Pavliček 2009: 890). Iako je javni tužilac nadređen policiji u istraživanju krivičnih dela, istovremeno zavisi od rezultata rada pravosudne policije. Ministarstvo pravde odgovorno je za istraživanje krivičnih dela, policijska organizacija i administracija u sastavu je Ministarstva unutrašnjih poslova, dok je žandarmerija u sastavu Ministarstva odbrane. Takva struktura ponekad dovodi do sukoba u pogledu prioriteta između poslova kriminalističkog istraživanja krivičnih dela i redovnih policijskih poslova. U složenim istragama događalo se da policajci češće slušaju naređenja policijskih šefova nego javnog tužioca (Ibid.).

Italija

Italijanski krivični postupak u pitanjima istraživanja ima određenih sličnosti sa francuskim krivičnim postupkom. Isto se tako kao subjekt krivičnog postupka pojavljuje pravosudna policija koja može, i na sopstvenu inicijativu, istraživati krivična dela, sprečiti da dovedu do daljih posledica, tražiti počinioce, sprovesti radnje potrebne za obezbeđivanje izvora dokaza i prikupiti sve drugo što bi moglo koristiti za primenu Krivičnog zakona.

Pravosudna policija neposredno je podređena tužilaštvu u skladu sa teritorijalnom nadležnošću, koje ima nalogodavnu i disciplinsku vlast nad njom. U pogledu ovlašćenja pravosudne policije za preduzimanje istražnih i dokaznih radnji ona je dosta samostalna tokom istrage. Istragu, odnosno preduzimanje radnji vezanih uz kriminalističko istraživanje koje su usmerene na traženje izvršilaca krivičnog dela i elemenata dokaza može preduzimati

prema sopstvenoj odluci. Od dokaznih radnji može samostalno preduzeti utvrđivanje istovetnosti osumnjičenog a i drugih osoba, prikupljanje obaveštenja od osoba koje mogu dati korisne informacije i osumnjičenog.

Kada postoji opasnost zbog odlaganja i kada je hitno, mogu preduzeti pretres lica i prostorija, hitno oduzimanje predmeta. Isto tako ima ovlašćenje i dužnost hapšenja osumnjičenog koji u najkraćim rokovima mora biti stavljen na raspolaganje javnom tužiocu.

Nemačka

Institut istražitelja javnog tužilaštva u Nemačkoj (nem. *Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft*) određen je u Nemačkom saveznom pravu kroz član 152. Zakona o ustavnom sudu (nem. *Gerichtsverfassungsgesetz*) koji ih obvezuje na izvršavanje naloga nadležnih tužilaca i nadređenih službenika te postavlja okvire za njihovo imenovanje. Nadležno Ministarstvo imenuje posebnim pravnim aktom državne službenike i nameštenike koji će biti istražitelji. Oni moraju biti zaposleni u javnoj službi, imati 21 godinu života i najmanje dve godine radnog staža na poslovima za koje se imenuju kao istražitelji. Savezni zakoni za pojedine oblasti daju preciznije odrednice koji službenici mogu biti istražitelji. Najveći broj istražitelja dolazi iz redova policije i oni obavljaju značajan deo posla za javno tužilaštvo. Uglavnom je reč o policijskim službenicima srednjeg i višeg ranga. Rukovodeće i visoke policijske strukture nisu uključene, tako da njihovi podređeni imaju u pogledu istraživanja krivičnih dela šira ovlašćenja od njih. Nemački Zakon o krivičnom postupku (nem. *Strafprozeßordnung - StPO*) predviđa da značajan deo policijskih snaga koji je stavljen u službu tužilaštva kao njihovi pomoćnici, u zavisnosti od toga koliko je važna pojedina istraga odgovara direktno javnom tužiocu. U praksi svi osposobljeniji policijski službenici imaju ulogu istražitelja i to nema stvarnog uticaja na svakodnevni rad svakog pojedinog policijskog službenika.

Osim policijskih službenika, kao što je već napomenuto, ulogu istražitelja imaju i službenici nekih drugih državnih tela i ministarstava (nadležnih za finansije, poreski sistem, zaštitu životne sredine itd.). Nadležnost tih službenika ograničena je na delokrug njihova glavnog posla u tom telu, i oni u okviru tog posla i ovlašćenja koja iz njega proizlaze mogu samostalno obavljati radnje, dok za poduzimanje krivično procesnih radnji trebaju nalog tužioca.

Iako, normativno gledajući, tužilac ima glavnu ulogu u predistražnom postupku, u praksi je situacija nešto drukčija. Policija odnosno istražitelji javnog tužilaštva iz redova policije uglavnom obavljaju većinu radnji samostalno, posebno kad je reč o dokaznim radnjama koje ne trpe odlaganje i kod lakših krivičnih dela. Tužioci su više uključeni kada je reč o težim krivičnim delima.

Makedonija

U Makedoniji postoji slična rešenja kao u novom ZKP, uvedena je tužilačka istraga, dozvoljeno je vođenje paralelnih istraga odbrane, unakrsno ispitivanja, razvijen je oblik skraćenog postupka uz mogućnost nagodbe i slično (Lazetic Buzarovska, Kalajdziev 2009: 13).

Makedonskim zakonom o javnom tužilaštvu definisan je položaj tužilaštva koje rukovodi istražnim postupkom. Javno tužilaštvo može da pokrene bilo koju akciju koja je neophodna da bi se otkrilo i gonilo jedno krivično delo i počinio, za koje su policija, finansijska policija i carinska uprava ovlašćeni zakonom. U slučaju sukoba nadležnosti između policije i tužilaštva, javno tužilaštvo preduzima akcije poverene policiji ili drugom državnom organu. Cilj ovakve hijerarhije je da se policija distancira od političkog uticaja zvaničnika u ministarstvu unutrašnjih poslova i da bude podređena javnom tužilaštvu za čije potrebe i vodi istrage. S jedne strane, šefovi tih odeljenja MUP koji se bave otkrivanjem i izveštavanjem, kao i finansijske policije i delovi carinske uprave Republike Makedonije koji spadaju pod nadležnost ministarstva finansija su sada neposredno pod nadležnošću javnog tužilaštva. S druge strane, kancelarija javnog tužilaštva će sada imati krivične inspektore u svom timu. Za razliku od Italije gde svaki tužilac ima svoj tim inspektora koji su preuzeti iz karabinjera, državne i finansijske policije, u Makedoniji su uspostavljeni istražni centri javnog tužilaštva i to tako da obuhvataju jednim delom pripadnike sudske policije.

Hrvatska

U Hrvatskoj takođe postoje slična rešenja kao u novom ZKP, prvenstveno tužilačka istraga. Državni tužilac odlučuje o krivičnom gonjenju za sva krivična dela za koja je se goni po službenoj dužnosti. On ima pravo i dužnost istraživanja u prethodnom postupku (tužilačkoj istrazi). Tužilac sam ili preko drugih tela prikuplja podatke, započinje i vodi istragu, rukovodi radom policijskih i drugih istražnih tela, podnosi predloge za sprovođenje hitnih sudskih radnji te podnosi zahteve za izdavanje sudskih naloga. Kada se govori o saradnji tužilaštva i policije u Hrvatskoj bitno je istaći postojanje posebnih istražitelja (čl. 202. ZKP). To su osobe koje su prema posebnom propisu donesenom na osnovi zakona ovlašćene da sprovedu dokazne i druge radnje.

Uključivanje istražitelja u proces istrage moguć je samo na osnovu naloga državnog tužioca (čl. 213, st. 1. ZKP). Dakle, istražitelju je vrlo ograničeno samoinicijativno preduzimanje dokaznih radnji. To podrazumeva da tužilac bude pravovremeno obavešten o izvršenom krivičnom delu kako bi mogao samostalno preduzeti dokazne radnje ili ih naložiti istražitelju. Istražitelj može tužiocu uvek ako proceni da je to potrebno, predložiti preduzimanje neke druge dokazne radnje. Liste istražitelja sastavlja Republički tužilac i na njima se nalaze osobe koje s obzirom na predmete istraživanja i posebne propise koji se primenjuju imaju odgovarajuće iskustvo i sposobnosti za istraživanje dela u vezi s kojima se dokazne radnje sprovedu. Poslove istražitelja obavljaju pripadnici policije i pripadnici drugih organa, a većina istražitelja je iz redova kriminalističke policije, ali i iz saobraćajne, granične, finansijske (Pavliček 2009: 897). Osim istražitelja iz redova policije kao istražitelji se mogu pojaviti i službenici drugih državnih organa, npr. ministarstava.

BIBLIOGRAFIJA:

- Gordana Lazetic – Buzarovska, Gordan Kalajdziev, Reform of the criminal procedure in the Republic of Macedonia, 2009, Iustinianus Primus Law Review, Skopje.
- Josip Pavliček, Uloga istražitelja u kaznenom postupku, 2009, Pravni fakultet Zagreb, dostupno na:
http://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/17_Pavlicek_k2.indd.pdf
- Ljudska prava u Srbiji 2011, Beogradski centar za ljudska prava , 2010
- Mišljenje o nacrtu Zakonika o krivičnom postupku Republike Srbije, Direkcija za saradnju u okviru Generalne direkcije za ljudska prava i pravna pitanja, str. 9, Mišljenje : CRIM - SRB/185/2011, 2011, dostupno na: www.legislationonline.com
- Momčilo Grubač i Tihomir Vasiljević – „Komentar Zakonika o krivičnom postupku“, Beograd 2011, Službeni glasnik
- Slučaj Malone (Malone v. The United Kingdom), ECHR, App. no. 8691/79, presuda od 02. avgusta 1984. god i slučaj slučaj Klass i ostali (Klass and others v. Germany), ECHR, App. no. 5029/71, presuda od 06. septembra 1978. god
- Aleksandra Petrović, *Stranputice novog krivičnog postupka*, Politika 25.05.2012, dostupno na: <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Stranputice-novog-krivcnog-postupka.lt.html>
- Tatjana Lukić, *Dokazne radnje u krivičnom postupku*, Novi Sad, Pravni fakultet, 2011
- Zakonik o krivičnom postupku, Predgovor: G. Ilić, S. Beljanski, M. Majić, Službeni glasnik, 2011.

PROFESIONALNA KULTURA, ETIKA, GREŠKE I ODGOVORNOST POLICIJE

Autor: Jan Litavski

Centar za evroatlantske studije

www.ceas-serbia.org

SAŽETAK:

Kultura policije u razvijenom demokratskom društvu podrazumeva principe, etiku, vrednosti, odgovornost, otvorenost i u direktnoj je vezi sa uverenjima, ustanovama i pretpostavkama na kojima policija zasniva svoje akcije i ponašanje. Pripadnici policije su najuočljiviji predstavnici državne vlasti koji su u svakodnevnom neposrednom kontaktu sa građanima, te bi zato stalno trebalo da vode računa o svom ponašanju i postupcima. Njihovo postupanje mora da bude takvo da građanima uliva poverenje i stvara osećaj lične sigurnosti. Zbog toga cilj reforme policije ne bi trebalo da bude samo stvaranje službe koja će moći efikasnije da se bori sa kriminalom, već i istovremeno ugrađivanje najviših etičkih normi i standarda ljudskih prava u policiju tako da ona bude odgovornija građanima kojima služi.

Policija u Srbiji mora da pokaže profesionalizam i integritet tako što će se pridržavati pravila profesionalnog i etičkog ponašanja. Naglasak na „etičkom policijskom radu“ uz poštovanje pravila službe i principa kodeksa profesionalne etike u obavljanju poslova bezbednosti osnovni je element policijske kulture. Vlada Srbije usvojila je Kodeks policijske etike kojim se pripadnici MUP obavezuju na poštovanje ljudskih i građanskih prava i sloboda. Da bi promenila svoj imidž i sliku koju javnost ima o njoj, policija u Srbiji mora da pokaže visok nivo integriteta u svom radu, da bude spremna da se suprotstavi iskušenjima i zloupotrebi policijskih ovlašćenja i da se pridržava vrednosti navedenih u etičkom kodeksu.

U studiji praktične politike koja je pred vama pokušaćemo da analiziramo probleme koji su se javili prilikom pokušaja da Etički kodeks policije zaživi u praksi. Uzroci tih problema su kako greške u primeni kodeksa tako i neki nedostaci i nedorečnosti samog kodeksa. Takođe, ponudićemo neka od rešenja za probleme koji su se javili prilikom njegove primene, kao i

dopune ili izmene nekih stavki u kodeksu. U studiji ćemo se osvrnuti i na pitanje kontrole i odgovornosti policije sa etičkog stanovišta, sa posebnim osvrtom na Sektor unutrašnje kontrole policije. Pored toga, bavićemo se i problemima poput odnosa etike i zaštite podataka o ličnosti, korupcijom u policiji kao i značajem policijskog školstva za stvaranje odgovorne i etičke policijske službe.

PREPORUKE:

01. U cilju promovisanja etičkog rada policije potrebno je uspostaviti vrednosti koje propisuje Etički kodeks kroz operative i neoperative procese u policiji, razviti akcione planove i konkretne korake na različitim nivoima u policijskoj službi. Promovisanje Kodeksa trebalo bi da bude praćeno edukativnom kampanjom na nacionalnom nivou, kojom bi se građani upoznali sa obavezama i posledicama u slučaju kršenja Kodeksa.
02. Disciplinski kodeks policajaca trebalo bi da precizno određuje koja interna pravila moraju da se poštuju i kakvo ponašanje policajaca se smatra neprihvatljivim. Procedure koje određuje disciplinski kodeks trebalo bi da sadrže pojedinačna i tačna pravila za postupanje u slučaju njegovog kršenja, kao i da određuje disciplinske mere za one pripadnike policije za koje se nedvosmisleno utvrdi da su krivi za njegovo kršenje.
03. Potrebno je raditi na integraciji etike u policijsku organizaciju koja bi trebalo da se odvija na tri nivoa: na nivou obuke novih regruta, na nivou podrške postojećim zaposlenim, višim rukovodstvima i srednjoj upravi i na nivou organizacione infrastrukture i policijskog rukovodstva.
04. Radi stvaranja etički zdravog okruženja i stanja u kome policija odslikava etničku i rodnu strukturu društva trebalo bi postaviti statističke ciljeve, kao i uvesti praćenje sastava policije radi merenja napretka. Etičkim kodeksom treba podstaći odgovarajuće inicijative i posebne mere kojima bi se podstaklo formulisanje politike koja bi jasno ukazivala na to koliko je rad policije važan za međuetničke odnose.
05. MUP RS trebalo bi da pokaže i u praksi da korupcija, kao najčešći oblik neetičkog ponašanja policajaca, nije prihvatljiv oblik policijskog ponašanja. Delotvorna antikorupcijska strategija može da bude efikasna samo ako su svi faktori koji doprinose njenoj realizaciji aktivno uključeni u proces.
06. Kursevi iz etike trebalo bi da su direktno povezani sa realnošću dnevnih aktivnosti policajaca i obuhvataju razmatranje primera koji se direktno zasnivaju na iskustvima prikupljenim iz razgovora sa aktivnim policajcima, slučajevima koje je zabeležila unutrašnja kontrola, sudovi i njihove istrage, kao i slučajevima iz zapisnika prilikom vođenja disciplinskih postupaka.
07. U cilju promovisanja etičkog i odgovornog policijskog rada trebalo bi pružiti veću podršku razvijanju jedinstvenog modela policije u lokalnoj zajednici na nivou cele Srbije. Na taj način povećaće se angažovanje policije u radu s građanima i to će biti najbolji mehanizam promene načina rada policije u Srbiji.

08. Policajcima je potrebno uvek napominjati da u slučajevima neosnovanih optužbi protiv njih, mehanizmi unutrašnje kontrole postoje da bi ih zaštitili i pomogli im pri izbegavanju grešaka u radu. Rukovodećem kadru potrebno je predložiti da unutrašnja kontrola jača rukovodilačke strukture i poboljšava ugled policije.
09. Kontrolne mere trebalo bi da su integrisane u svakodnevne poslove policije, ali i u njihovo postupanje u vanrednim situacijama. Za obezbeđenje efikasne unutrašnje kontrole potrebno je redovno informisanje i obuka o kontrolnim merama organizovana za sve policajce.
10. Sektor unutrašnje kontrole policije u Srbiji trebalo bi da bude okrenut pojedincima koji u njemu deluju, da ih podržava i podstiče na jačanje integriteta, kao i da promoviše kod njih pozitivan stav prema kontrolnim merama koje treba da se nalaze u opisu svakog radnog mesta.
11. Razvoj mehanizama samokontrole kod pripadnika policije može se pospešiti prirodom i sadržinom obuke, razvojem profesionalne etike i sistemom ocenjivanja, napredovanja i odgovornosti u službi. Samokontrola je inicijalni instrument, onaj koji se nalazi na početku kontrolnog procesa, ako je on razvijen biće otklonjena potreba za akcijom drugih instrumenata kontrole.
12. MUP bi trebalo u većoj meri da pomaže rad profesionalnih asocijacija policajaca i da im dodeljuje ulogu u razvoju profesionalnih standarda, modela obuke i nekih drugih aspekata unapređenja profesije, a naročito u usvajanju i obezbeđivanju poštovanja etičkih normi profesije.
13. MUP bi trebalo da radi na tome da policajci prihvate opšte društvene norme kao vrednosti koje treba poštovati i na službenom položaju, čime bi se policija približila građanima i postepeno poboljšala sliku o sebi u očima građana.

OKVIR PROBLEMA

Raznovrsnost zadataka savremene policije i njihova istovremena usmerenost na interese svih građana i čitavog društva, na jednoj strani, kao i na interese države, odnosno političke organizacije društva, na drugoj strani, otvara složeno pitanje utvrđivanja jednog opšteprimenljivog pojma koji bi odredio funkciju policije u društvu i političkom sistemu.¹ U tom kontekstu, održavanje javnog reda i mira bi tradicionalno spadalo u klasične policijske poslove. Međutim, danas policija osim tradicionalne funkcije mora da se bavi prevencijom kriminala, radom u zajednici, edukacijom i drugim funkcijama. Ono što je sigurno, način policijskog delovanja se drastično menja i policija mora biti spremna da odgovori na sve više novih zahteva. Promene obuhvataju pre svega koncept policijskog rada, sve više se pomera fokus sa represije na prevenciju kriminala, pomoć građanima u svakodnevnom životu i konceptu policije kao javne službe. Sve se više insistira na transparentnosti i otvorenosti policijskog delovanja, borbi protiv korupcije, senzibilitetu policije na rodna pitanja i uvođenje žena u policijsku službu, prilagođavanje policije radu sa etničkim, verskim i drugim manjinama i sl. Ove opsežne promene u policijskoj službi dovele su do velikih organizacionih promena u policiji, a jedan veoma važan aspekt tih promena, bez kojih realizacija svih novih funkcija policije ne bi bila moguća jeste upravo rad na razvoju policijske kulture, profesionalne etike i odgovornosti policije. Kultura policije u demokratskom društvu uključuje principe, etiku, vrednosti, odgovornost, otvorenost i u vezi je sa uverenjima, ustanovama i pretpostavkama na kojima policija zasniva svoje akcije i ponašanje.²

Koliko god da se efikasan rad policije odnosio na to kako policajac obavlja svoj posao, toliko se odnosi i na to šta on zapravo radi. Pripadnici policije su najuočljiviji predstavnici države koji su u svakodnevnom neposrednom kontaktu sa građanima, te bi zato stalno trebalo da vode računa o svom ponašanju i postupcima. Postupanje pripadnika policije mora da bude takvo da građanima uliva poverenje i stvara osećaj lične sigurnosti. Policija treba da predstavlja javni servis koji je na usluzi građanima dvadesetčetiri časa dnevno, sa ulogom koja nije zasnovana na represiji i usmerena na puku kontrolu kriminala. Zbog toga policijske službe moraju da menjaju svoj pristup policijskom radu, pre svega u sferi podrške i upravljanja. Ovo često podrazumeva i izmenu celokupnog koncepta rada policije. Indiferentan i represivan način policijskog delovanja bez obrazloženja, sa prekomernom upotrebom sile, i izolovan od zajednice kojoj bi trebalo da služi više nije prihvatljiv. Policija bi trebalo da bude transparentna, da sarađuje sa građanima i da trpi njihovu kritiku. Ona bi sa tradicionalnog pristupa, koji se zasniva na nedodirljivosti i izolovanosti policije od društva, trebalo da pređe na koncept rada policije u lokalnoj zajednici. U tom kontekstu, svest o potrebi izgradnje partnerstva sa građanima važan je deo profesionalne etike pripadnika policije.

Pitanje oblikovanja policijske etike postalo je centralno pitanje u sprovođenju reformskih procesa i konkretnih policijskih aktivnosti. Način na koji policija štiti prava pojedinca osnažuje je protiv zlonamerne i nepoštene kritike a to kako ona tretira prestupnike i žrtve svakodnevno učvršćuje njen moral i zakonski autoritet. Policijska etika predstavlja jedan od stožera demokratskih i reformskih procesa policije u Srbiji, a naročito je važna u vezi koja neophodno postoji između države, građana i policije. Da bi se ojačao odnos poverenja

¹ Bogoljub Milosavljević, *Nauka o policiji*, Policijska akademija, Beograd, 1997.

² OEBS Misija pri SRJ, *Studija o radu policije pri SRJ*, Beograd, oktobar 2001.

između policije i građana, osim uspostavljanja odgovarajućeg kodeksa profesionalnog etičkog ponašanja policajaca mora se raditi na njegovoj implementaciji i poštovanju u policijskoj praksi kako ne bi ostao samo mrtvo slovo na papiru. Etički kodeks takođe ne sme da bude selektivno pisan i on mora da obuhvati sve aspekte i oblasti policijskog rada, pored ostalog trebalo bi da promoviše dobre odnose policije i građana, efikasnu saradnju sa drugim državnim organima, nezavisnim agencijama, lokalnim zajednicama, nevladinim i drugim organizacijama građana, uključujući u to i etničke, verske i sve ostale manjinske grupe.

Takođe, tokom obrazovanja i obuke policajaca, etika ne sme da predstavlja samo puku dopunu tehničkoj obuci policije. Neophodno je da ona čini sastavni deo policijske kulture, da bude integrisana u svaki segment policijske obuke i u svaku pojedinačnu funkciju organizacije rada policije. Veoma je važno obezbediti dugoročnu održivost etičke funkcije u policijskoj organizaciji, što se može postići formiranjem tima za implementaciju etike, razvojem mehanizama etičkog izveštavanja, usvajanjem upravljačkog principa zasnovanog na vrednostima i dijalogu, razvojem plana za implementaciju etike, usvajanjem kodeksa propisanog ponašanja, sačinjavanjem povelje o osnovnim vrednostima i obukom etičkih mentora.³

Sa druge strane, naročito treba imati u vidu da se sa razvojem etike razvija i pozitivna policijska kultura. Na značaj policijske kulture skrenuta je pažnja pošto se uvidelo da ona zauzima vidno mesto u determinisanju ponašanja policajaca na poslu i van posla. Specifičnost policijskog posla i iz njega proizašle policijske kulture određeni su čestom društvenom izolovanošću policajaca, rizicima koje posao nosi, specifičnim ovlašćenjima i odgovornostima, nužnošću međusobne solidarnosti u zajedničkim akcijama, čestim susretanjem sa asocijalnim i drugim problematičnim ponašanjem, internim sistemom obuke i profesionalnog znanja kao i karakterom informacija koje su policiji na raspolaganju.⁴ Sa etičkog aspekta posebno je značajan proces socijalizacije ili inicijacije mladih policajaca u policijsku kulturu. Već tokom obuke regruti se pripremaju za ulazak u policijsku kulturu, tako što uče i usvajaju njene vrednosti i norme. Takođe, odmah po ulazku u službu, početnici pri susretu sa prirodom policijskog posla često doživljavaju šok, koji neki autori nazivaju *šokom realnosti* da bi naglasili njegovu jačinu i dejstvo na početnike.⁵ Oni prvih dana uče vrednosti i norme policijske kulture i moraju im se brzo prilagođavati, ukoliko žele da ih starije kolege prihvate. Ako se iz policijske kulture odstrane ili bar minimalizuju elementi negativne policijske subkulture koji obuhvataju cinizam, socijalnu izolovanost, konzervativizam, mačizam, rasne i nacionalne predrasude i pragmatizam⁶ ona može da bude veoma korisna za obezbeđenje moralne podrške i stvarnje timskog duha neophodnog za efikasno izvršavanje policijske funkcije. Ono što se može uočiti kao promena u policijskoj kulturi lakmus je test za to kako javnost vidi čitav proces reforme.⁷

Policijsku kulturu možemo najkraće odrediti kao operativno i etičko ponašanje policajaca.⁸ Pozitivna strana policijske kulture je da može obezbediti moralnu podršku i generisati timski

³ Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012.

⁴ Bogoljub Milosavljević, *Nauka o policiji*, Policijska akademija, Beograd, 1997.

⁵ Bogoljub Milosavljević, *Nauka o policiji*, Policijska akademija, Beograd, 1997.

⁶ Reiner, R., *The Politics of the Police*, Brighton: Wheatsheaf Book, 1992

⁷ Odeljenje za sprovođenje zakona, *Reforma policije u Srbiji – ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe*, Misija OEBS u Srbiji, 2004. godine.

⁸ Ljubomir Stajić, Saša Mijalković, Svetlana Stanarević, *Bezbednosna kultura*, Draganić, Beograd, 2004.

duh neophodan za delotvorno vršenje policijske uloge i za obavljanje zadataka. Policijska kultura daje policajcu praktičan pregled načina na koji će obavljati svoje dužnosti i izložiti niz radnih praksi koje se ne uče na obuci.⁹ Obuka policajaca ne može da obuhvati svu raznovrsnost situacija sa kojima se policajci susreću prilikom izvršavanja svakodnevnih zadataka. U tom cilju policijska kultura može da pomogne mladom policajcu da pronađe svoje mesto u organizaciji i da uspešno savlada raznovrsnost svakodnevnih izazova koje mu policijski posao nameće. To je način na koji policajci obavljaju dužnosti i najbolji je pokazatelj promena u službi koje se odvijaju pred očima javnosti. Policijska bi trebalo da pomaže očuvanju vrednosti demokratije, pri čemu i sama treba da bude prožeta tim istim vrednostima. Javnost prihvata vršenje zakonite vlasti od strane policije, dok god vidi da policija izvršava svoje zadatke u pravcu vrednih, demokratskih ciljeva na etički prihvatljiv način. Za uzvrat, kada ispunjava ove uslove, policija ima sva prava da očekuje da će javnost imati poverenja u izvršavanje njenih odgovornosti, podržavati je i sarađivati u njenim aktivnostima. Takođe u policijskom poslu moralna podrška je identifikovana kao nešto što je istovremeno neizbežno i nezamenljivo.¹⁰ Policijski posao, po svojoj prirodi, nosi sa sobom jedinstvene pritiske i napetost. Policajac često ni u slobodno vreme nije u stanju da se opusti i uživa, jer ga stiže napetost s posla kakva ne postoji u drugim strukama.¹¹ Čak i u tome aspektu neki elementi policijske kulture mogu pomoći u procesu racionalizacije policijskog posla.

Da bi opravdala poverenje građana, policija u Srbiji mora da prikaže profesionalizam i integritet tako što će se pridržavati pravila profesionalnog i etičkog ponašanja. S obzirom na ograničena sredstva i na potrebu da se odrede prioriteta, policija mora da koristi svoje diskreciono pravo u sprovođenju zakona. S druge strane, diskreciono pravo policije je „dopustivo i poželjno samo u slučaju kada je upotrebljeno u interesu pravde“¹² i kada je u skladu sa smernicama i kodom profesionalnog ponašanja. Etički kodeks ponašanja trebalo bi da „odslkava najviše etičke vrednosti“¹³ izražene u zabranama i obavezama policijskog posla. Postavljanjem temelja za etičke norme, kodeks policijske etike bi trebalo da poboljšava mogućnosti za lakšu identifikaciju, potpunije razumevanje, pažljiviju analizu i lakše rešavanje etičkih problema. On bi takođe trebalo da aktuelizuje pitanja o vrednostima kojima se služi policija kao organizacija i njihovoj pravoj primeni. Da bi promenila svoj imidž i sliku koju o njoj ima javnost, policija u Srbiji mora da pokaže visok nivo integriteta u svom radu, da bude spremna da se suprotstavi iskušenjima i zloupotrebi policijskih ovlašćenja i da se pridržava ovih vrednosti. Trebalo bi reći da je postignut solidan napredak u reformi policije – vidljivi su znaci promena na ulicama Srbije. Pozitivne promene su pre svega vidljive u odnosu policije prema građanima, otvorenosti prema medijima, opremi koju policija koristi, kroz veći broj žena policajaca u zajedničkim patrolama sa kolegama, delimičnoj saradnji sa drugim državnim institucijama a pre svega sa nezavisnim kontrolnim organima. Ipak, ostaje pitanje da li su promene samo kozmetičke i da li će se održati i u budućnosti.

⁹Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012.

¹⁰ Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ženeva, 2012.

¹¹ Dž. Krenk, *Razumevanje policijske kulture*, drugo izdanje – Sinsineti, OH: Anderson publishing, 2004

¹²SE, Pravila ponašanja za državne službenike, član 7.

¹³UN, Komesarov vodič za demokratski rad policije u Federaciji Bosne i Hercegovine, načelo 3.

PROFESIONALNA ETIKA I KULTURA POLICIJE

Sa aspekta sadašnjih okolnosti, stiče se utisak da se model ponašanja policije u Srbiji stečen tokom prethodnih decenija teško menja a da se u prošlosti izgrađena profesionalna svest negativno odražava na nastavak reformskih procesa u policiji. Institucionalizovani odnos između policije i građana je na niskom nivou, tj. policija je i dalje do određene mere izolovana od zajednice kojoj bi trebalo da služi a izgradnja zajedničke strategije bezbednosnog delovanja zasanovanog na etičkim principima jako je otežana. Nedovoljna transparentnost, primat represivnih nad preventivnim postupcima, nedostatak jasnih prioriteta, sistemska korupcija i centralizovan proces donošenja odluka unutar MUP, predstavljaju dodatne prepreke sveobuhvatnom i otvorenom uključivanju građana u proces kreiranja politike MUP.

Vlada Srbije usvojila je Kodeks policijske etike kojim se pripadnici MUP obavezuju na poštovanje ljudskih i građanskih prava i sloboda. Policajci su obavezani da se ponašaju pristojno i odgovorno prema građanima, a u komunikaciji s građanima dužni su da čuvaju njihov integritet, dostojanstvo i ugled MUP, navodi Kodeks. Osim zauzimanja jasnog i nedvosmislenog stava o tome da u okviru službe neće biti tolerisan nijedan vid nedozvoljenog ponašanja, niti ozbiljno narušavanje prava pojedinca, ali ni najmanji incidenti, MUP mora da pokrene konkretne akcije. U tome cilju važno je početi raditi na integraciji etike u policijsku organizaciju koja bi trebalo da se odvija na tri nivoa: na nivou obuke novih regruta, na nivou podrške postojećim zaposlenim, višim rukovodstvima i srednjoj upravi i na nivou organizacione infrastrukture i policijskog rukovodstva.¹⁴ Posebnu pažnju MUP bi trebalo da obrati na to da svaki od ovih nivoa ima svoje specifične potrebe koje su međusobno povezane i da realizacijom koraka na jednom nivou i njihovim zanemarivanjem na drugom dovodi do grešaka i smanjivanja efikasnosti. Na ovaj način bi se obezbedilo da etika ne bude samo formalni deo policijske obuke i policijskog rada već i dugoročna održivost etičke funkcije i to da ona postane integralni deo organizacione kulture policije.

Naglasak na „etičkom policijskom radu“ uz poštovanje pravila službe i principa kodeksa profesionalne etike u obavljanju poslova bezbednosti osnovni je element policijske kulture.¹⁵ Kodeks policijske etike se fiktivno oslanja na Zakon o policiji i na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹⁶ Policija je dokumentom obavezna da poštuje najviše evropske standarde, kako u ophođenju prema građanima, tako i u odnosu s drugim institucijama. Međutim, iz dosadašnje prakse očigledno je da nije bilo dovoljno samo podeliti kopije Etičkog kodeksa policajcima. Deo koji nedostaje i koji prevashodno potrebno uraditi jeste primeniti u praksi vrednosti koje propisuje Etički kodeks kroz operative i strateške procese u policijskoj organizaciji. Sistemski pristup, koji je očigledno izostao, potrebno je implementirati na nivou celokupne organizacione strukture policije. Ovaj pristup podrazumeva da ne postoji samo jedan način implementacije, već da se najbolji efekat postiže dugoročnom primenom različitih kombinovanih aktivnosti na razvoju i implemataciji Etičkog kodeksa. Potrebno je razviti akcione planove i konkretne korake na različitim nivoima u policijskoj organizaciji kako bi se što uspešnije primenjivo Etički kodeks policije. Radi

¹⁴ Uputstvazaočuvanje policijskog integriteta, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012.

¹⁵ Uputstvo o policijskoj etici i načinu obavljanja poslova policije, „Sl. glasnik“, br. 41/203.

¹⁶ Kodeks policijske etike, „Sl. glasniku RS“, br. 92/06.

promovisanja etičkih principa i bezbednosne kulture policije, podela Kodeksa trebalo bi da bude praćena kampanjom na nacionalnom nivou, kojom bi javnost i policija aktivno učestvovali u obrazovanju o pravima, obavezama i posledicama u slučaju kršenja Kodeksa. Kampanju treba da sprovede i podrži Vlada, viši rukovodioci uprava policije, MUP i SUKP. Takođe je važno da se osim kampanje uradi i niz konkretnih koraka i osmisle dugoročni planovi za implementaciju i upoznavanje policajaca sa etičkim kodeksom, koji bi podrazumevali unapred osmišljene aktivnosti na planu regrutovanja i odabira policajaca, obuke i edukacije, interne i eksterne komunikacije, evaluacije, komandovanja, napredovanja u službi, unutrašnje kontrole i sl.

Sadašnji program reformi otežan je nedostatkom sredstava i iziskuje snažniju političku volju da u MUP budu sprovedene stvarne i korenite promene. Cilj reforme policije nije samo razvoj službe koja može delotvornije da se nosi s kriminalom, već i to da se pozabavi rđavim uticajem korupcije¹⁷ unutar službe na njen rad, a da istovremeno u rad policije ugrađuje najviše standarde očuvanja i poštovanja ljudskih prava tako da ona istovremeno postane efikasnija ali i odgovornija građanima kojima služi. Izgradnja poverenja između policije u Srbiji i građana nije moguća bez savremene i razvijene policijske kulture i implementacije najviših etičkih standarda prilikom izvršavanja svakodnevnih policijskih zadataka. Neophodno je nastaviti sa isticanjem odgovornosti rada širom policijske službe, kako na nivou pojedinaca, tako i na nivou organizacije kao celine. Nema sumnje da je odgovornost u radu policije jedan od kamena temeljaca reforme policije. U društvu vođenom vladavinom prava, zakon se jednako primenjuje na sve građane. Pripadnici policije, baš kao i svi ostali građani, moraju biti odgovorni za svoje akcije. Osim toga, oni takođe moraju biti potpuno odgovorni za naređenja potčinjenim pripadnicima policije izdata po hijerarhijskim ovlašćenjima. Činjenica da su pripadnici policije odgovorni za svoja dela ne bi trebalo da isključuje mogućnost da i pretpostavljeni mogu biti odgovorni za izdavanje naređenja. Pretpostavljeni treba da odgovoraju rame uz rame sa izvršiocima ili čak i da samostalno odgovaraju ukoliko su ovi drugi sledili naređenja u "dobroj nameri".¹⁸ Ako se dobro uspostavi odgovoran lanac komandovanja, krajnja odgovornost za policijsku akciju može biti praćena na delotvoran način.

Da bi navedne mere, kampanje i planovi implementacije etičkog kodeksa u policijskoj službi bili sprovedeni i poštovani, MUP Srbije bi trebalo da odredi u okviru svake policijske službe posebno naimenovano lice, odnosno sekretara za etička pitanja. Poželjno je da ta osoba bude uniformisano, a ne civilno lice, kako bi dobila podršku odgovarajućih vlasti dok nadgleda formiranje infrastrukture i koordinira različite aktivnosti.¹⁹ Sekretar za etiku mora da pohađa obuku na najvišem nivou (fakultetsku) kako bi razumeo različite teoretske, praktične i organizacione dimenzije policijske kulture i etike. On bi takođe bio i posrednik u kontaktu sa spoljnim ekspertima kojima će policija morati da se okrene kako bi joj pomogli da primeni svoju etičku infrastrukturu. Sekretar za etička pitanja bi takođe trebalo da deluje kao katalizator, nadležan za koordinaciju tuđeg rada. Njegov zadatak bi trebalo da bude da osim etičkog kodeksa sačini i povelju vrednosti, koja bi trebalo da navodi i definiše glavne

¹⁷ Odeljenje za sprovođenje zakona, Reforma policije u Srbiji – ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe, Misija OEBS u Srbiji, 2004. godine.

¹⁸ European Code of Police Ethics, CO-POL (2002)

¹⁹ Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ženeva, 2012.

organizzazione vrednosti i sažima ih u izjavu o misiji.²⁰ Povelja bi trebalo da predstavlja spisak vrednosti koje mogu biti primenjene u specifičnim slučajevima ili situacija s kojima se policajci suočavaju.²¹ Ova povelja bi trebalo da predstavlja referentni vodič koji izričito navodi glavne vrednosti službe. Ove vrednosti neće se koristiti ni poštovati uvek na isti način, niti na terenu sve imaju jednaku težinu. Zato je veoma važno da policajci budu obučeni kako da se upravljaju prema vrednostima iz povelje. Obuka ove vrste utoliko je značajnija jer policajci moraju poštovati kako povelju vrednosti, tako i etički kodeks.

Policajci koji se ponašaju u skladu sa zakonom i profesionalnom etikom "imaju pravo na aktivnu moralnu i fizičku podršku zajednice"²² kojoj služe i pravo da budu tretirani sa poštovanjem od strane njihovih pretpostavljenih i kolega. Radi uspešne implementacije etičkog kodeksa policijske službe moraju imati detaljan i sveobuhvatan disciplinski kodeks. Trenutno, u Zakonu o policiji, kao ni u Uredbi o disciplinskoj odgovornosti u MUP²³ nisu precizno i detaljno definisane disciplinske mere za kršenje Etičkog kodeksa i internih propisa, a kreiranjem disciplinskog kodeksa ovaj problem bi se prevazišao. Disciplinski kodeks trebalo bi da tačno određuje koja interna pravila moraju da se poštuju i kakvo ponašanje policajaca se smatra neprihvatljivim. Disciplinski kodeks, između ostalog, trebalo bi da služi rukovodiocima u policiji da sa policajcima koji su prekršili Etički kodeks postupaju na pravičan i dosledan način. Procedure koje određuje disciplinski kodeks bi trebalo da sadrže pojedinačna i precizna pravila za postupanje u slučaju njegovog kršenja, kao i da određuju disciplinske mere za one pripadnike policije za koje se nedvosmisleno utvrdi da su krivi za njegovo kršenje. Kao obični građani, policajci imaju prava na odbranu, nepristrasno i pravovremeno suđenje, kao i da se brane ćutanem u krivičnim postupcima koji se vode protiv njih.²⁴ "Vlasti treba da podrže policijske službenike koji su neosnovano optuženi u vezi sa svojim dužnostima."²⁵ Takođe, potrebno je pojedine mere iz disciplinskog kodeksa ugraditi i u interne propise MUP da bi se osigurale transparentne, nepristrasne i pravične procedure prilikom podnošenja žalbi i predstavki. Disciplinske mere preduzete protiv policajaca treba da budu donete od strane nezavisnog tela ili suda.²⁶ Takva regulativa trebalo bi da obezbedi zaštitu i oštećenim građanima, ali i nedužnim policajcima.

Pripadnici policije ne smeju nanositi, izazivati ili tolerisati nikakav akt torture ili nehumanog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja pod bilo kakvim okolnostima. U etičkom kodeku je potrebno precizirati da ni pod kakvim okolnostima ne može biti prihvatljivo da policija nanese, izazove ili toleriše bilo koji oblik torture iz bilo kog razloga, što nije urađeno. Posebno treba obratiti pažnju na reč "toleriše", što bi trebalo da podrazumeva da bi policija trebalo da ima obavezu da, do granica svoje moći, sprečava takav tretman, što takođe

²⁰ Napomena: Zavisno od konteksta konkretne intervencije, biraju se odgovarajuće vrednosti, od kojih su jedne primerenije od drugih. Vrednosti navedene u povelji ne treba smatrati vrlinama koje određuju policijski rad, one su odraz osobenosti policijskog posla u različitim zemljama i regionima. Iako izvesno postoje primarne vrednosti koje ostaju iste u svim policijskim službama, tu su i sekundarne vrednosti koje zavise od kulture i mesta rada službe, kao i od njene nadležnosti (nacionalna, gradska i sl.). (Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ženeva, 2012.)

²¹ Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ženeva, 2012.

²² Savet Evrope, *Deklaracija o policiji*

²³ Uredba je objavljena u „Službenom glasniku RS“. Br.8/2006 od 27.1.2006. godine.

²⁴ *Deklaracija o policiji*

²⁵ Savet Evrope, *Evropski kodeks policijske etike*

²⁶ Savet Evrope, *Evropski kodeks policijske etike*

proističe iz opštih ciljeva policije.²⁷ Policija koja upotrebljava torturu ili nehumane i ponižavajuće tretmane, ne može da stekne poštovanje ili poverenje javnosti i građana. Navodi kršenja ljudskih prava moraju se prijaviti i mora se sprovesti nezavisna istraga.

ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA GRAĐANA I POLICIJA

Nova tehnološka sredstva omogućavaju povećano zadiranje u privatnost građana i imaju potencijal da ugroze ne samo privatnosti i slobode izražavanja, već i poverenje građana u institucije vlasti.²⁸ Evropska komisija je u svom izveštaju ukazala Srbiji na nedovoljan napredak u zaštiti podataka o ličnosti, što podrazumeva nedostatak zakona o zaštiti podataka u nekim izuzetno važnim oblastima, kao što su biometrija, video-nadzor, privatni sektor bezbednosti, a da su i novi zakoni blago rečeno kontroverzni. Iako je Srbija 2008. godine usvojila Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, on je u znatnoj meri neusaglašen sa standardima Evropske unije. U etičkom kodeksu policije je navedeno da „u skladu sa zakonom, policijski službenici štite lične podatke o građanima koje Ministarstvo prikuplja, obrađuje i koristi radi obavljanja poslova iz svog delokruga“. Podaci o građanima, najraznovrsnije prirode, kao što su nacionalna, verska, politička pripadnost, bolesti, seksualno opredeljenje i sve ostalo, već decenijama se prikupljaju i talože u nebrojenim bazama podataka u MUP. Pošto najviše podataka o građanima prikuplja policija, pa je i njihova zbirka najbogatija treba preciznije razraditi i precizirati ovu odredbu Etičkog kodeksa. Osim detaljnije definicije u Etičkom kodeksu takođe je potrebno odrediti i precizirati i disciplinske mere u slučaju kršenja ovih pravila.

Posebno zabrinjava činjenica koju je izneo poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Rodoljub Šabić, i zaštitnik građana, Saša Janković, da nadzor rada telefonskih operatera u Srbiji pokazuje da je samo jedan od njih registrovao da su službe bezbednosti i policija više od 270.000 puta preko interneta pristupile njihovoj mreži.²⁹ MUP ima slobodan pristup bazama podataka telefonskih operatera o tome koga su građani, kada i odakle zvali, što otvara mogućnost zloupotrebe. Zakon o elektronskoj komunikaciji koji je usvojen u junu 2010. predviđa da policija i službe bezbednosti imaju pravo da u telefonskoj i internet mreži kontrolišu komunikacije bez sudskog naloga i da te podatke čuvaju godinu dana za slučaj da su im potrebni, kako se kaže, radi zaštite države od terorizma ili organizovanog kriminala.³⁰ Problem je u tome što malo ko veruje da će se u toj akciji bez sudskog naloga, policija i ostali držati isključivo terorista i kriminalaca, i da neće prekoračiti svoja ovlašćenja. Iako Ustav Srbije garantuje nepovredivost tajnosti komunikacije, i ovo pravilo jedino ne bi trebalo da važi u slučajevima kada se radi o vođenju krivičnog postupka ali samo kada to sud odobri. Rodoljub Šabić takođe navodi da je nadzorom telefonskih operatera utvrđeno da su MUP i službe bezbednosti u proteklih godinu dana podneli 4.400 zahteva za pristupanje podacima operatera, a da u više od polovine slučajeva nije naveden pravni osnov.³¹ Iako nesprovođenje Zakona o tajnosti podataka rezultira manjkom transparentnosti tamo gde je nužna, zloupotreba poverljivosti u

²⁷ European Code of Police Ethics, CO-POL (2002)

²⁸ Nejroud, "Rad policije i etika" (op.cit. beleška 46), strana 582.

²⁹ http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/policija_ugrozava_privatnost_gradjana.55.html?news_id=243811

³⁰ <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=974658&print=yes>

³¹ Posebno je zabrinjavajuća činjenica da Vlada i Savet za nacionalnu bezbednost nisu ostvarili nikakvu saradnju sa Zaštitnikom građana i Poverenikom po ovim pitanjima, niti su reagovali na dosadašnje aktivnosti ovih organa.

mnogome može da se predupredi etičkim kodeksom policije. Takođe, dodatan problem u ovoj oblasti predstavlja nepostojanje kontrole nad klasifikacijom dokumenata u okviru MUP, zbog čega se čak i prozaični dokumenti i dalje klasifikuju kao poverljivi. Naime, Pravilnik o službenoj i državnoj tajni i načinu čuvanja i oslobađanja od državne tajne iz 1976. godine, akt kojim su u okviru MUP do sada bila regulisana pitanja vezana za utvrđivanje dokumenata koji predstavljaju državnu i službenu tajnu, označavanje stepena tajnosti (poverljivosti) i mere čuvanja tajnih podataka, bio je tajni dokument.³² Što je nespojivo sa modernim, demokratskim i transparentnim radom policije. Selektivna deklasifikacija dokumenata, iako je predviđena Zakonom o tajnosti podataka, izostala je. Striktna kontrola od strane službenika nadležnih za zaštitu podataka u okviru MUP je takođe neophodna da bi se osiguralo da će "prikupljanje, čuvanje i korišćenje ličnih podataka od strane policije biti sprovedeno u skladu sa međunarodnim principima zaštite podataka, a naročito da će biti ograničeno na onu meru u koja je neophodna za sprovođenje legalnih, legitimnih i specifičnih aktivnosti."³³

POLICIJA I MANJINSKE GRUPE

Zbog sve veće interaktivnosti policije sa građanima, kao i sve intezivnije saradnje i komunikacije policije i javnosti potrebno je da se u policijsku službu teži prijemu muškaraca i žena iz različitih društvenih grupa, uključujući pripadnike etničkih, nacionalnih, seksualnih i verskih manjina, kao i pripadnike oba pola. Ukoliko policajci pokazuju diskriminaciju na bilo kom osnovu, a istovremeno pokazuju nesrazmernu naklonost prema određenim manjinskim grupama, to može u značajnoj meri uzrokovati i produbiti podele kako u okviru policijske organizacije tako i u okviru samog društva. U cilju stvaranja etički zdravog okruženja i stanja u kome policija odslikava strukturu društva a u cilju izbegavanja konflikata između policajaca i društva kome oni treba da služe, trebalo bi postaviti precizne i merljive ciljeve, čime bi došlo do ravnomernije etničke i rodne zastupljenosti u policiji. Takođe, trebalo bi uvesti i praksu redovnog praćenja i analize sastava policije, što bi doprinelo i procesu merenja napretka.

Etičkim kodeksom treba podstaći odgovarajuće inicijative i posebne mere koje će ohrabrivati kandidate manjinskog porekla i pomagati im da dostignu potrebne standarde prilikom zapošljavanja i rad u policijskoj službi, kao i korake za eliminisanje svih posrednih i neposrednih diskriminatornih prepreka i predrasuda koje su vezane za manjine i njihov položaj, kako u društvu tako i u policiji. U cilju rešavanja tog problema MUP bi trebalo da radi i na formulisanju politike koja bi jasno ukazivala na to koliko je rad policije važan za međuetničke odnose. Etički kodeks policije trebalo bi da uključuje i profesionalne standarde rada policije u multietničkim opštinama u Srbiji, a programi obuke policije trebalo bi da sadrže komponente posebno osmišljene radi ostvarenja tih standarda. U slučaju kršenja tih standarda trebalo bi da postoje korektivne radnje, dok bi uzorna i dobra praksa trebalo da bude nagrađena profesionalnim i javnim priznanjem. Preporučuje se da policijski rukovodioci budu odgovorni za to da svojim zaposlenima omoguće da ostvare pomenute standarde u radu sa manjinama i da svojim radom daju primere dobre prakse.

³² Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji broj 3, septembar 2010. *Autori:* Jan Litavski, Saša Đorđević, Žarko Marković, *Izdavač:* Beogradski centar za bezbednosnu politiku

³³ Odeljenje za sprovođenje zakona, Reforma policije u Srbiji – ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe, Misija OEBS u Srbiji, 2004.

Opređenje MUP i Uprave policije u celini bi trebalo da je takvo da sastav policije, u Ministarstvu ali i u svim organizacionim jedinicama, odražava ukupnu raznolikost stanovništva, uključujući i etničku strukturu. U tom pogledu pomoć i podrška saveta nacionalnih manjina je od velike koristi. Uz već kreirane afirmativne mere prilikom upisa kandidata na osnovnu policijsku obuku, MUP bi savetima nacionalnih manjina trebalo da preporuči da razmotre mogućnosti kreiranja sopstevnih podsticajnih mera u okviru etičkog kodeksa prema pripadnicima manjina kako bi se podstaklo njihovo interesovanje za policijsko obrazovanje i kasniji rad u policiji. To je jedini održivi način dugoročnog ostvarivanja cilja o adekvatnoj zastupljenosti pripadnika manjina u policijskoj organizaciji.

KORUPCIJA U POLICIJI

Korupcija u policiji podrazumeva nepoštenu, nepravilnu, nemoralnu i kriminalnu aktivnost policijskog službenika, odnosno ponašanje koje odstupa od osnovnih društvenih normi.³⁴ Korupcija u policijskim redovima je loš primer kako za policiju tako i za društvo. Ona iskrivljuje rad policijskih službenika, unapređuje poštovanje kodeksa „ćutanja“, stvara otpor ka principima odgovornog etičkog rada, i potkopava legitimnost policije, ali i izvršne vlasti koja je zadužena za kontrolu i nadzor policije.³⁵ Ukoliko država ima za cilj da obezbedi poštovanje zakona, mora obezbediti da oni koji sprovode zakon budu pozitivni primeri. Policijski službenik dužan je da se suprotstavlja svakom aktu korupcije, ne može da se bavi poslovima nespojivim sa službenom dužnošću i onim poslovima koji narušavaju ugled policije. Ukoliko je cilj povećanje poverenja javnosti u policiju, policajci ne smeju da dozvole da njihovi privatni interesi ugroze njihov položaj u državnoj službi. Korupcija ometa pravedno pružanje policijskih usluga³⁶ i ozbiljno šteti predstavi koju javnost ima o policiji. Ukoliko je država demokratska, korupcija u policijskim redovima će podriti njene etičke temelje, što će dovesti do slabljenja državnog legitimiteta.

Ozbiljna posledica korupcije u policijskim redovima je slabljenje etičkih standarda u društvu. Ukoliko građani veruju da policija ima koristi od korupcije, to snižava njihove moralne standarde i čini ih spremnijim da se sami odaju kriminalu.³⁷ Koruptivna aktivnost u policiji je u stalnom porastu pri čemu su metode praktikovanja korupcije postale savršenije i teže za otkrivanje.³⁸ Jedan od razloga za takvo stanje je nivo prihvatljivosti koruptivnih metoda kod policijskih službenika koji je značajno porastao u proteklm godinama.³⁹ Pored toga, korupcija u policiji je teško uočljiv problem i za njegovo otkrivanje je potrebno prijavljivanje od građana ili kolega policijskih službenika, a ni jedni niti drugi ne žele da priznaju uključenost u koruptivnu praksu. Svi mehanizmi kontrole policije su reaktivni i istrage uglavnom pronađu samo najvidljivije oblike.⁴⁰ Zbog toga borba protiv korupcije u Srbiji zahteva primenu antikorupcijske politike i pravila ponašanja za dostojanstveno i pravilno

³⁴ Roebuck, B., Baker, T. 1974. An empirical tipology of police corruption: A study in organizational deviance. Springfield: C.C. Thomas.

³⁵ Kutnjak-Ivković, Sanja. 2005. Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption. Oxford: Oxford University Press.

³⁶ Bogoljub Milosavljević, Nauka o policiji, Policijska akademija, Beograd, 1997.

³⁷ Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ženeva, 2012.

³⁸ Kutnjak-Ivković, Sanja. 2005. Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption. Oxford: Oxford University Press.

³⁹ Saša Đorđević, Šta je poznato o korupciji u policiji?, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Maj, 2012.

⁴⁰ Saša Đorđević, Šta je poznato o korupciji u policiji?, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Maj, 2012.

delovanje policije, kao i primenu efektivnih mera u implementaciji ove politike na svim policijskim nivoima. Efikasno rešenje mora kao cilj imati ne samo rešavanje osnovnog problema niskih prihoda, kao i posebno povoljne mogućnosti za primanje mita na određenim pozicijama u policiji, već i uspostavljanje efikasnog sistema disciplinskih i sankcijskih mera.⁴¹

Delotvorna strategija za borbu protiv korupcije može da bude efikasna samo ako su identifikovani svi faktori koji doprinose trenutnom rešenju problema, zbog toga ona treba da uključuje instrumente za stratešku analizu poput SWOT⁴² analize, Analize nedostataka, Analize uticajnih faktora kao i Mapiranje uticaja. Velika korist ovih instrumenata leži i u tome što se uz njihovu pomoć mogu identifikovati organizacione jedinice u MUP koja su podložnija ozbiljnoj i sistemskoj korupciji od drugih. Odeljenja koja se bave rešavanjem visokoprofitabilnih i stalno prisutnih vrsta kriminala obično nude dugoročne mogućnosti za ozbiljne slučajeve korupcije.⁴³ Ukoliko policijsko rukovodstvo želi da sačini listu prioriteta u svojim naporima da se izbori s korupcijom u policijskim redovima, moraju identifikovati i usredsrediti se na one oblasti u policijskom poslu čiji su izvršioc i najpodložniji primanju mita i nagrada.

Takođe, važno je napomenuti da se policijska služba ne može boriti protiv korupcije usvajanjem samo etičkog ili samo disciplinskog kodeksa, već da je njihova kombinovana primena ona koja daje najbolje rezultate, kako govore praksa i iskustvo. MUP Srbije mora pokazati da korupcija u policijskim redovima nipošto neće biti tolerisana i prihvatljiv deo policijskog ponašanja. Kaznene mere moraju biti javnog karaktera, počinioci korupcije moraju biti javno imenovani i snositi sve posledice, kako bi ostali policajci na primerima korumpiranog ponašanja svojih kolega iz prakse videli od čega se sastoji prekršaj kao i kakvo ponašanje se smatra neprihvatljivim. Pored ovoga, borba protiv korupcije u okviru policije zahteva javno izveštavanje o tome koliko je antikorupcijski sistem adekvatan⁴⁴, u kojoj meri se primenjuje i koliko je efikasan, kao i o aktivnom učestvovanju civilnog društva u tom procesu.

ULOGA POLICIJSKOG OBRAZOVANJA U IZGRADNJI ETIČKOG PONAŠANJA POLICAJACA

Ono što se može uočiti kao promena u policijskoj kulturi pokazatelj je čitavog procesa reforme policije. Imajući to u vidu, policijsko obrazovanje ima presudnu ulogu u određivanju policijske kulture i etičkog ponašanja policajaca. Upoznavanje novoprimljenih policajaca tokom osnovne obuke sa načelima etičkog i odgovornog policijskog posla, kao i uvođenje nastavnih sadržaja definisanih u skladu sa standardima ljudskih prava i prihvaćenim smernicama za upotrebu sile, može da učvrsti i dovede u neraskidivu vezu njihove stavove i ponašanje. Međutim, policajci u Srbiji moraju kontinuirano da se edukuju o nastalim promenama jer više nije dovoljno da samo pohađaju osnovnu policijsku obuku na početku karijere. Takođe, potrebno je da MUP Srbije zajedno sa svim zainteresovanim akterima

⁴¹ SE, Rezolucija (97) 24 o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, član 10.

⁴² Eng. skraćenica za Analizu snaga (Strength), slabosti (Weaknesses), prilika (Opportunities) i pretnji (Threats).

⁴³ Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ženeva, 2012.

⁴⁴ SE, Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, član 16.

redovno organizuje seminare za policijske službenike, zbog podizanja njihove svesti i odgovornog ponašanja. Ovo je posebno značajno kada se ima u vidu pretpostavka da usvojeni oblici ponašanja policajaca nisu nepromenljivi - ono što je za prošlu generaciju bilo normalno i prihvatljivo ponašanje sada nije i potencijalno spada u domen neetičkog ponašanja. Pomoć policijskom obrazovanju treba da bude usmerena na obezbeđivanje održivog razvoja prenošenjem modernih metoda obuke i nastavnih sadržaja.⁴⁵

Policijska obuka trebalo bi da se zasniva na osnovnim vrednostima demokratije, vladavini prava i zaštiti ljudskih prava, i da se razvija u skladu sa zadacima policije. Osnovna policijska obuka trebalo bi da što više bude okrenuta glavnim okolnostima i potrebama društva. Početna i kontinuirana obuka u toku službe, kao i obrazovanje, treba da budu dostupni u svim oblastima policijskih aktivnosti u redovnim intervalima i za sva zvanja u policiji. U operativnom smislu, policija treba da bude obučena za primenu zakona, policijske etike, pravila službe i standarde ljudskih prava.⁴⁶ Međutim, tokom obuke nije dovoljno samo govoriti o principima etike i apstraktnim celinama. Neophodno je da policajci budu suočeni sa realnim i konkretnim policijskim problemima⁴⁷, npr. kroz igranje uloga.⁴⁸ Etička obuka treba da naglasi važnost jačanja stručne procene kod policajaca, što podrazumeva više od donošenja zdravorazumskih odluka; policajac mora biti u stanju da prepozna i tačno "pročita" situaciju i njene etičke dimenzije, kao i da identifikuje vrednosti policijske službe, civilnog društva i ostalih zainteresovanih strana.⁴⁹ Obuka treba da odražava vrednosti policijske službe i daje policajcima alatke koje su im potrebne za tumačenje etičke dimenzije određene situacije. Obuka iz etike treba u prvom redu da je koncipirana tako da pruži policajcima pomoć da reaguju na pravi način u konkretnoj situaciji.

Ovde je takođe od izuzetne važnosti napomenuti da policijsku etiku moraju da predaju policajci koji su posebno obrazovani u toj oblasti. Ključan uspeh ovih kurseva je njihova povezanost sa realnošću dnevnih aktivnosti policajaca.⁵⁰ To podrazumeva razmatranje primera u okviru kursa koji se direktno zasnivaju na iskustvima prikupljenim iz razgovora sa aktivnim policajcima, slučajeva koje je zabeležila unutrašnja kontrola, sudovi i njihove istrage, kao i slučajevi iz zapisnika prilikom vođenja disciplinskih postupaka. Pored navedenog, predavači bi trebalo da kroz časove iz etike rade na usvajanju ličnih standarda ponašanja, koji obezbeđuju osećanje ponosa zbog pripadanja policijskoj organizaciji.⁵¹ To je od posebnog značaja za policijske regrute koji od samog početka, moraju znati šta je osnova vrednosti koje određuju i upravljaju njihovim radom. Bez ovako objektivnog pozivanja na standarde i vrednosti, posao policijskog instruktora postaje dvostruko teži. Treba se izboriti i za poreklo i za autoritet etičkih standarda, jer postoji rizik da budu shvaćeni kao usko lokalni i kao delo nikoga drugog već samog instruktora.⁵²

⁴⁵ Odeljenje za sprovođenje zakona, Reforma policije u Srbiji – ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe, Misija OEBS u Srbiji, 2004.

⁴⁶ Savet Evrope, *Deklaracija o policiji* (op.cit., beleška 5)

⁴⁷ Vodič za demokratski rad policije, sastavio Viši policijski savetnik Generalnog sekretara OEBS.

⁴⁸ Iako formalno takva obuka postoji odnosno uvedena je u sistem policijskog školstva, prilikom razgovora sa mladim policajcima koji su nedavno završili obuku došli smo do podataka da se takva obuka sprovodi na niskom nivou.

⁴⁹ Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012

⁵⁰ Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012

⁵¹ Pogledati fusnotu 48

⁵² European Code of Police Ethics, CO-POL (2002)

PROCES SELEKCIJE I REGRUTOVANJA U POLICIJSKU SLUŽBU

Iako se sistem regrutovanja i selekcije kandidata u policiju u poslednje vreme poboljšao još uvek su česti slučajevi da se imenovanja na određenu poziciju ne sprovodi na bazi podobnosti i kompetencija već uz pomoć poznanstava i rodbinskih ili prijateljskih veza. Standardi i kriterijumi na osnovu kojih se vrši postavljanje policajaca na određeni položaj kao i napredovanje u službi treba da su jasno i precizno utvrđeni. Policijski menadžment mora da bude siguran prilikom regrutovanja novih kandidata za rad u policiji, kao i prilikom napredovanja pojedinaca u policiji, da ti pojedinci nisu podložni neetičkom ponašanju i korupciji, i da protiv njih nije pokretan disciplinski postupak.

MODEL RADA POLICIJE

Odabir modela rada policije je jedna od najbitnijih strateških odluka policije, on određuje njenu organizaciju, način koorodnacije i komandovanja, podelu nadležnosti i celokupan menadžment organizacijom.⁵³ Društveni napredak i razvoj vrši pritisak na policiju da menja koncepciju svog rada, odnosno da pređe sa tradicionalnog modela rada na model rada policije u lokalnoj zajednici. Problem tradicionalnog modela rada policije je u tome što je on zasnovan na strogoj primeni zakona, u velikoj meri je represivan i reaktivan. Struktura policije je centralizovana, hijerarhijskog tipa, a relacije između višeg policijskog menadžmenta, nižeg menadžmenta i policajaca su vojnobirokratskog tipa. Dok je model rada policije u lokalnoj zajednici zasnovan na koncepciji policije kao javnog servisa koji stoji na raspolaganju građanima dvadesetčetiri časa dnevno, policija je samo jedna od institucija odgovornih za kvalitet života građana. Organizaciona struktura policije trebalo bi pre svega da bude takva da promoviše izgradnju poverenja između policije i javnosti. Građani treba da doživljavaju policiju više kao službu koja im stoji na raspolaganju, nego kao silu koja im je nametnuta. Policija treba da je organizovana kao integralni deo društva. Ona može u mnogome povećati svoju efikasnost ukoliko su uspostavljeni i dobro funkcionišu odnosi između nje i ostalih javnih organa na drugim nivoima, a posebno između policije i šire javnosti koju često predstavljaju grupe ili organizacije nevladinog karaktera. Etičke implikacije novog modela rada policije u lokalnoj zajednici zahtevaju sasvim novi pristup građanima, jer građani i policija moraju da sarađuju na održavanju reda i mira, građanin više nije u potpunosti podređen sili zakona i od policajaca se zahteva da budu u mnogome odgovorniji prema javnosti i imaju sa njima partnerski odnos. Policajcima su potrebne nove veštine, npr. veštine komunikacije, i uspostavljanje međusobnih odnosa zasnovanih na poverenju. Zbog svega navedenog, u narednom periodu potrebno je raditi na izgradnji poverenja između policije i lokalnih zajednica u Srbiji.

Opštine u Srbiji, pored određenih zajedničkih problema, imaju sebi svojstvene bezbednosne probleme, koji zahtevaju fleksibilan i decentralizovan pristup policijskom poslu. Ovo je značajno u multietničkim opštinama, jer etničke grupe koje su ranije imale izuzetno negativna iskustva s policijom sada očekuju da policija bude servis svih građana Srbije bez obzira na jezik, veru ili nacionalnu pripadnost. Takođe, o problemu neetičkog ponašanja u policijskim redovima obično se diskutuje kada je počinitelj pojedini policajac, a često je pretpostavka javnosti da je cela policijska organizacija obuhvaćena nemoralnim i neetičkim ponašanjem. Model rada policije u lokalnoj zajednici podrazumeva da efikasna policija nije

⁵³Bogoljub Milosavljević, Nauka o policiji, Policijska akademija, Beograd, 1997.

samo uspešna u borbi protiv kriminala nego je i sastavni deo zajednice, decentralizovana je u donošenju odluka, individualizam policajaca je podignut na veći nivo, osetljiva je na promene i potrebe lokalne zajednice. Takođe, treba raditi na tome da policajci budu odgovorni preko viših policajaca pred izabranim predstavnicima zajednice koji im mogu reći, u ime svojih zajednica, ono što bi želeli da policija radi i postaviti pitanje o načinu njihovog rada kao i efikasnosti i delotvornosti. U cilju promovisanja etičkog i odgovornog policijskog rada trebalo bi pružiti veću podršku razvijanju jedinstvenog modela policije u lokalnoj zajednici na nivou cele Srbije. Na taj način povećaće se angažovanje policije u radu s građanima i to će biti najdelotvorniji mehanizam promene načina rada policije u Srbiji.

KONTROLA I ODGOVORNOST POLICIJE U SRBIJI

Razvojem policijske kulture postiže se da policija prepoznaje sopstvenu odgovornost za očuvanje osnovnih prava i sloboda pojedinca i radi na očuvanju sopstvenog profesionalnog integriteta putem mera unutrašnje odgovornosti. Dok građani dobrovoljno daju svoju saglasnost policiji za monopol na primenu sile u svrhu održavanja društvene kontrole i sprovođenja njihovih građanskih, političkih i ekonomskih sloboda, demokratske policijske službe imaju obavezu da podvrgnu svoj rad proveru i kontroli javnosti kroz proces odgovornosti.⁵⁴ Policijska odgovornost znači da je delatnost policije – počev od ponašanja svakog pojedinačnog policajca do strategija policijskih operacija, procedura imenovanja ili upravljanja budžetom – otvorena za posmatranje od strane raznih nadzornih institucija.⁵⁵ Efikasni sistem kontrole povećava šanse da policijska služba deluje u skladu sa svojom svrhom. Sistemi kontrole predstavljaju vrstu unutrašnje i spoljne garancije da sistem upravljanja policijom valjano funkcioniše.⁵⁶ Unutrašnja kontrola obuhvata aktivnosti koje se odvijaju unutar policije. Spoljna kontrola obuhvata mere koje sprovode institucije ili pojedinci van policijske službe.

Kontrola policije u Srbiji, bilo da je upitanju unutrašnja ili spoljašnja, formalna ili neformalna, i dalje zaostaje u stepenu razvoja u poređenju sa službama u demokratskim društvima. Što se tiče unutrašnje kontrole, u MUP Srbije ona je u nadležnosti SUKP. Sektor je postojao i ranije kao Služba generalnog inspektora nekadašnjeg Resora javne bezbednosti MUP. Iako je osnovan 12. marta 2001. godine, proces stvarnog konstituisanja SUKP započet je imenovanjem prvog Generalnog inspektora u junu 2003. godine.⁵⁷ Uprkos velikim očekivanjima, ova vrsta kontrole za sada nije pokazala neke vidljivije rezultate. Da li zbog nedostatka političke volje ili sporih reformskih procesa u okviru policije preduslovi da ta vrsta kontrole postigne uspeh još uvek nisu stvoreni. U tome cilju potrebno je raditi na podizanju svesti policajaca o normama i principima koje se moraju poštovati, kao i kontrolnim mehanizmima koji im stoje na raspolaganju. Unutrašnja kontrola mora raditi na sprovođenju etičkih standarda i osigurati da policajci poštuju vrednosti i mere prihvaćene u policijskoj organizaciji. Mere unutrašnje kontrole moraju da obezbede da svi zaposleni u policijskoj službi i svi s kojima policijska služba dolazi u kontakt imaju jednak tretman. Unutrašnja kontrola bi trebalo posebno da reaguje u slučaju da se među policajcima razvije cinizam i da usled te činjenice prihvaćene vrednosti i norme se poštuju samo na papiru.

⁵⁴ Ujedinjene nacije *Kodeks o ponašanju lica odgovornih za primenu zakona*, Preambula paragraf 8(a)

⁵⁵ Vodič za demokratski rad policije, sastavio Viši policijski savetnik Generalnog sekretara OEBS

⁵⁶ Uputstvazaočuvanjepolicijskogintegriteta, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012.

⁵⁷ Izvor: SUKP, <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/sukp.htm>.

Takođe, policajcima je potrebno uvek napominjati i ukazivati na to da u slučajevima neosnovanih optužbi protiv njih, mehanizmi unutrašnje kontrole postoje da ih zaštite ali i da im pomognu da izbegnu greške u radu. Takođe je potrebno razvijati politiku transparentnosti i izveštavati javnost o radu unutrašnje kontrole, kao i o reakciji ove službe na prekršaje koji su počinjeni i merama preduzetim kako se slična dela ne bi ponavljala.

Policajcima u Srbiji, a posebno rukovodećem kadru potrebno je predložiti da unutrašnja kontrola policije jača rukovodilačke strukture i poboljšava ugled policije. U tome cilju potrebno je uspostaviti sisteme ranog upozorenja koji identifikuju i onemogućavaju kršenje vrednosti i normi propisanih u policijskoj službi.⁵⁸ Sa druge strane, trebalo bi stalno pokazivati na to da unutrašnja kontrola čini policijsku organizaciju odgovornom i zbog toga je potrebno stalno razvijati komandnu odgovornost rukovodioca u policiji, jer bi na taj način i oni bili kažnjeni ako prekrše neko etičko pravilo ili zakon.

U cilju poštovanja profesionalne etike i etičkog kodeksa policajaca, unutrašnja kontrola mora da obezbedi da svi policajci podjednako poštuju norme i vrednosti prihvaćene u policiji. Unutrašnja kontrola trebalo bi da obezbedi da policajci ali i građani imaju jednak tretman, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi. Kontrolne mere trebalo bi da budu integrisane u svakodnevne poslove policije ali i u vanredne situacije. Važno je napomenuti da je za efikasnu unutrašnju kontrolu potrebno redovno informisanje i obuka svih policajaca o usvojenim kontrolnim merama. Dobar sistem unutrašnje kontrole mora biti okrenut pojedincima koji u njemu deluju, podržati ih i podsticati jačanje integriteta i promovisati kod njih pozitivan stav prema kontrolnim merama. Unutrašnja kontrola policije u Srbiji trebalo bi da je organizovana tako da su za nju odgovorni svi zaposleni u policijskoj organizaciji, da su kontrolne mere ugrađene u dnevnu rutinu organizacije, kao i u obavljanje vanrednih zadataka. Za održivost unutrašnje kontrole važno je redovno informisanje i obuka o kontrolnim merama organizovana za sve zaposlene u MUP.

Osim toga, očigledno je da u našim uslovima to što je SUKP potpuno podređen ministru unutrašnjih poslova, koji je istovremeno odgovoran za rad policije, nije ideja koja može da odgovori očekivanjima. Razloga za to ima više, a jedan od njih izvesno je taj što kod nas nije razvijen institut ministarske odgovornosti.⁵⁹ Zbog toga je SUKP pre neka vrsta poverenika ministra, koji ima ulogu da balansira između zahteva javnosti i interesa službe oličenih u ministarskoj zapovesti, a ne u zakonu. Da bi se unapredila njegova uloga, neophodno je da ovaj sektor dobije jasna zakonska ovlašćenja, kao i da mu se otvori put prema vladi i javnosti u slučaju ograničavanja njegove akcije unutar policije.⁶⁰ Takođe, njegov rad mora biti transparentniji kako bi javnost počela da mu veruje.

Veliki problem u uspešnom funkcionisanju unutrašnje kontrole policije predstavlja nepostojanje zaštite za uzbunjivače u policiji. Na osnovu trenutnog stanja može se bez sumnje konstatovati da postoje jaki i mnogostruki razlozi za snažnom zaštitom za uzbunjivače i svedoke koji sarađuju u istragama koje sprovode kontrolni organi. Bez jasno

⁵⁸ Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012.

⁵⁹ Bogoljub Milosavljević, Građanski nadzor nad policijom, Centar za mir i razvoj demokratije, Beograd, 2004.

⁶⁰ Zbirka predloga praktične politike za reform policije u Srbiji, Broj 5, Autori: Jan Litavski, Saša Đorđević i Žarko Marković, Objavljena je uz podršku Misije OEBS u Srbiji, ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji i Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), Beograd, Jul 2011.

određene zakonske zaštite postoji sasvim opravdana bojaznost pripadnika policije koji bi se obratili kontrolnim organima (Zaštitniku građana i dr.) za svoj dalji status u policiji. Zbog toga treba nedvosmisleno i jasno odrediti kako u zakonu tako u i Etičkom kodeksu da se policajci neće suočiti sa administrativnim sankcijama ili drugim oblicima sankcionisanja ukoliko prijave kršenje pravila policijske službe koje izvrše drugi policajci ili imaju nameru da ih prekrše.⁶¹ Policajci koji su podneli prijavu moraju da budu zaštićeni od bilo kog oblika osвете.

U cilju konstantnog unapređenja reformskih procesa u okviru policije Republike Srbije, ključan element predstavlja poštovanje Etičkog kodeksa, kulture policije, internih i zakonskih propisa od strane policajaca. U tom cilju posebnu pažnju treba posvetiti i razvijanju neformalnih sredstava kontrole u okviru policije. Ovakvi interni kontrolni mehanizmi neformalnog karaktera značajno utiču na ponašanje policijskih službenika i na sprečavanje njihovih grešaka prilikom rada.

Samokontrola je mehanizam koji se zasniva na usvajanju etičkih, zakonskih i profesionalnih normi o ponašanju u službi i aktivira se kao sastavni deo svesne reakcije u određenim situacijama.⁶² U policiji u Srbiji dugo je bio razvijan profesionalizam birokratskog tipa, koji je zasnovan na formalnoj disciplini i koji ne nosi dovoljno motivacije za preuzimanje lične odgovornosti u odnosu na posledice postupanja. Uzimajući u obzir da kodeks policijske etike sadrži skup načela i pravila koja služe policajcima kao moralna načela i kriterijumi za procenu sopstvenih postupaka, po stupanju na posao, policijska subkultura može da doprinese razvoju samokontrole ukoliko neguje profesionalizam koji počiva na svesti o ličnoj odgovornosti i profesionalnoj etici. Na razvijanju mehanizama samokontrole kod pripadnika policije u Srbiji treba raditi zbog toga što na taj način policajac svesno ograničava slobodu svoje akcije s obzirom na norme i pravila ponašanja koja je prihvatio tokom obuke i u službi. Razvoj mehanizama samokontrole može se pospešiti karakterom i sadržinom obuke policajaca, razvojem profesionalne etike i, najviše, sistemom ocenjivanja, napredovanja i odgovornosti u službi. Samokontrolu kod policajaca u Srbiji treba razvijati prevashodno zbog toga što je ona inicijalni instrument u sistemu kontrole, onaj koji se nalazi na početku kontrolnog procesa. Ako je on razvijen, njegovim delovanjem biće olakšan posao ili će biti znatno otklonjena potreba za akcijom drugih instrumenata kontrole.

Imajući u vidu da je policijskoj subkulturi u Srbiji često negovana i isticana međusobna solidarnost pripadnika policije i obaveza na ćutanje o greškama kolega, odnosno obrazac ponašanja u stilu „zavere ćutanja“ posebnu pažnju treba posvetiti razvijanju mehanizama interpersonalne kontrole. Interpersonalna kontrola podrazumeva razvijanje mehanizama neofrmalne kontrole koja se zasniva na međusobnoj kontroli unutar radnih timova i ekipa, sastavljenih od dva ili više policajca u zajedničkoj akciji.⁶³ Fokus treba da je usmeren na jaćanje svesti o zajedničkoj odgovornosti članova grupe, ogranićavanje postupaka pojedinca i pokazivanje na negativne posledice solidarisanja ćitave grupe sa neetićkim postupcima pojedinaca u grupi. Da bi se sprećilo ovakvo postupanje treba razvijati programe pooćtrene grupne kontrole i primenjivati mere odgovornosti svih ćlanova grupe za postupke bilo kog ćlana grupe. Policajcima bi trebalo dalje razvijati svest o tome da korumpirano ponašanje, zloupotreba poloćaja, nepoćtovanje principa Etićkog kodeksa predstavlja lićnu odluku i

⁶¹ UN, *Kodeks ponašanja za pripadnike službe za sprovođenje zakona*

⁶² Bogoljub Milosavljević, *Građanski nadzor nad policijom*, Centar za mir i razvoj demokratije, Beograd, 2004.

⁶³ Bogoljub Milosavljević, *Građanski nadzor nad policijom*, Centar za mir i razvoj demokratije, Beograd, 2004.

odgovornost svakog pojedinačnog policajca. Prilikom rada na jačanju mehanizama interpersonalne kontrole treba imati na umu da je veoma mali broj policajaca koji, bez obzira odakle dolaze, stupaju u službu s namerom da podlegnu korupciji ili nemoralnom i neetičkom postupanju. Posebno se treba fokusirati na obrazovanje i obuku policajaca jer su oni nezamenljivi u očuvanju i jačanju takvog stava. Obuka treba da podstiče integritet i etiku, kao i da obezbedi instrumente za transparentnost i odgovornost. Naročito treba paziti na to da ovakva obuka ne bude jednokratnog karaktera, ona predstavlja trajnu potrebu, proces kroz koji policajac prolazi konstantno tokom svoje karijere.

Sindikalne i profesionalne asocijacije policajaca, kao sredstva neformalne kontrole, trebalo bi da se, između ostalog, pojavljuju kao sredstva koja mogu bitno da doprinesu ugledu profesije i prihvatanju viših standarda profesionalne i etičke odgovornosti policajaca. Sindikalizam u policiji može da doprinese daljoj demokratizaciji same policije. Takođe, profesionalne asocijacije policajaca su značajno sredstvo koje u velikoj meri utiče na rast ugleda policije u društvu, i prihvatanje viših standarda profesionalne i etičke odgovornosti. MUP bi trebalo u većoj meri da potpomaže rad profesionalnih asocijacija policajaca i da im dodeljuje ulogu u razvoju profesionalnih standarda, modela obuke i nekih drugih aspekata unapređenja profesije, a naročito u usvajanju i obezbeđivanju poštovanja etičkih normi profesije.⁶⁴

Posebno i vrlo korisno kontrolno sredstvo jeste razvijanje neposrednog kontakta policajaca sa građanima, tj. njihovo integrisanje u društvenu zajednicu.⁶⁵ Sve do početka dvadesetprvog veka, može se reći da je policija, usled socio-političkih okolnosti, bila izolovanija od zajednice, a direktan odnos policije sa građanima bio je ograničen, čime je policija bila u određenoj meri udaljena od javnosti i njenih potreba. MUP bi trebalo da radi na tome da policajci prihvataju društvene norme kao vrednosti koje treba poštovati i na službenom položaju. To se može postići razvijanjem neposrednih kontakata policije sa građanima putem različitih zajedničkih akcija kako edukativnog, tako i informativnog karaktera. Jačanjem socijalnih kontakata policajaca sa javnošću MUP bi doprineo integraciji policije u socijalnu sredinu, te bi na taj način policija postala odgovornija za svoje postupke, a javnost bi imala mogućnost da sveoubovatnije kontroliše policiju. MUP bi trebalo da radi na razvijanju poverenja javnosti u policiju, da promoviše partnerstvo policije sa građanima, lokalnim zajednicama i najširoj javnošću u cilju borbe protiv neetičkog i nemoralnog postupanja svojih pripadnika.

Rad policije na *smanjenju straha od kriminala* kod građana je poslednji i veoma značajan faktor koji doprinosi poboljšanju percepcije javnosti o policiji i podstiče etičnost i društvenu odgovornost policajaca. U ove metode spadaju programi i aktivnosti uz pomoć kojih se izgrađuje osećaj zajedništva sa policijom kod građana u njihovoj lokalnoj zajednici, popravljaju se odnosi komunikacije policije sa građanima, pokazuje briga policije i zajednice za sigurnost građana i razvija poverenje građana u policiju. U ove programe i aktivnosti bi trebalo da spadaju razvoj prevencije kroz davanje podataka građanima o merama zaštite i

⁶⁴ Bogoljub Milosavljević, Građanski nadzor nad policijom, Centar za mir i razvoj demokratije, Beograd, 2004.

⁶⁵ Bogoljub Milosavljević, Ljudska prava i policija – standardi ljudskih prava za policiju, Centar za mir i razvoj demokratije, Beograd, 2004.

stanju kriminaliteta, policijske akcije obilaska „od vrata do vrata“, povećanje pešačkih patrola u policiji, stalni kontakt telefoni, savetovališta građana i drugo.⁶⁶

Na kraju važno je spomenuti i spoljašnju kontrolu policije koja je od izuzetnog značaja za odgovornost policije kao i pridržavanje pravila i principa koji su određeni u Etičkom kodeksu policije. Ova vrsta kontrole policije je spoljašnja u odnosu na lanac rukovođenja i komandovanja u policiji, a uključuje usmeravanje i rukovođenje policijskog delovanja. Sastoji se od procenjivanja i praćenja ponašanja policije od strane izvršne vlasti, parlamenta, sudstva, specijalnih nezavisnih institucija, ad hoc istražnih organa, organizacija civilnog društva i medija. Nadzor se sastoji u retroaktivnoj proceni policijskog delovanja, ali uključuje i kontinuirani nadzor njenog rada. Takva vrsta kontrole je vrlo korisna upravo zbog toga što ne uključuje institucije koje se nalaze u lancu MUP već one koje su organizaciono i operativno nezavisne u odnosu na policiju. Nezavisne kontrolne institucije mogu MUP Srbije pomoći u jačanju demokratskog upravljanja nad policijom, podsticanju poverenja javnosti u policiju, obezbeđenja usaglašenosti sa međunarodnim standardima rada policije i unapređivanju policijske službe. MUP Srbije trebalo bi da radi na razvijanju saradnje sa navedenim institucijama, ne samo zbog toga što podstiču uspostavljanje efikasne unutrašnje kontrole i nadziru njen rad, već i zato što pružaju javnosti nezavistan mehanizam za pritužbe koje se odnose na nemoralno i neetičko ponašanje policije. Takođe, ove institucije imaju mogućnost da rešavaju slučajeve nemoralnog i neetičkog ponašanja u policiji koje ne može da reši sama policijska služba, bilo zbog težine slučaja ili zbog sukoba interesa.

ZAVRŠNA RAZMATRANJA

MUP Srbije treba da radi na tome da policija osim uobičajenih funkcija prevencije, suzbijanja kriminala, očuvanja javnog reda i mira i zaštite osnovnih prava pojedinca, javnosti pruža različite usluge društvenog karaktera. MUP bi trebalo da nastoji da policija u potpunosti postane savremena i profesionalna organizacija u službi građana. Građani Srbije će prihvatiti čak i pozdraviti vršenje zakonite vlasti od strane policije ukoliko vide da policija izvršava svoje zadatke u pravcu vrednih, demokratskih ciljeva na etički prihvatljiv način. Na taj način policija u Srbiji imaće sva prava da očekuje da javnost veruje u izvršavanje njenih odgovornosti, podržaje je i sarađivati u njenim aktivnostima. Insistiranje na neposrednom radu policije sa građanima dovelo bi do jedne osmišljene policijske politike, koja bi pružila mogućnost ostvarivanja posredne kontrole i nadzora koje bi vršili građani, posebno kada su u pitanju zakonitost i etičnost policijskog rada.

Bez striktnog poštovanja i primenjivanja Etičkog kodeksa policije dalji reformski procesi u okviru policije biće znatno otežani. MUP Srbije mora insistirati na tome da u izvršavanju svojih zadataka policija mora da poštuje lična prava građana, uključujući ljudska prava i slobode i da izbegava arbitrarnu i nezakonitu akciju. Takođe SUKP mora se nedvosmisleno pridržavati „pravila“ da oni koji prave, objavljuju i primenjuju zakon moraju i sami biti predmet tog istog zakona. MUP Srbije treba da stvori uslove da policija samu sebe obavezuje i podvrgava istom onom zakonu za koji se obavezala da će ga sprovoditi.

⁶⁶ Zbirka predloga praktične politike za reform policije u Srbiji, Broj 3, Autori: Jan Litavski, Saša Đorđević i Žarko Marković, Objavljena je uz podršku Misije OEBS u Srbiji, ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji i Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), Beograd, Septembar 2010.

BIBLIOGRAFIJA:

- Bogoljub Milosavljević, Građanski nadzor nad policijom, Centar za mir i razvoj demokratije, Beograd, 2004.
- Bogoljub Milosavljević, Ljudska prava i policija – standardi ljudskih prava za policiju, Centar za mir i razvoj demokratije, Beograd, 2004.
- Bogoljub Milosavljević, Nauka o policiji, Policijska akademija, Beograd, 1997.
- Council of Europe, Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, 2000.
- Council of Europe, Resolution (97) 24 of the Committee of Ministers on The Twenty Guiding for Democratic Policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina, Sarajevo, 1996.
- Dž. Krenk, *Razumevanje policijske kulture*, drugo izdanje – Sinsineti, OH: Anderson pablišing, 2004.
- European Code of Police Ethics, CO-POL (2002)
- Kodeks policijske etike, „Sl. glasniku RS”, br. 92/06.
- Kutnjak-Ivković, Sanja. 2005. *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption*. Oxford: Oxford University Press.
- Ljubomir Stajić, Saša Mijalković, Svetlana Stanarević, *Bezbednosna kultura*, Draganić, Beograd, 2004.
- Miroslav Hadžić i dr. (ur.), *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, Centar za civilno-vojne odnose, Dan Graf, Beograd, 2009.
- Odeljenje za sprovođenje zakona, *Reforma policije u Srbiji – ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe*, Misija OEBS u Srbiji, 2004.
- OEBS, Visoki komesar za nacionalne manjine, *Preporuke za rad policije u multietničkim društvima*, februar 2006. godine.
- Radomir Zekavica, „Saradnja policije i građana u okviru koncepta policija u zajednici“, *Bezbednost*, vol. 47, br. 1, str. 83-94, 2005.
- Reiner, R., *The Politics of the Police*, Brighton: Wheatsheaf Book, 1992
- Roebuck, B., Baker, T. 1974. *An empirical tipology of police corruption: A study in organizational deviance*. Springfield: C.C. Thomas.
- Saša Đorđević, *Šta je poznato o korupciji u policiji?*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Maj, 2012.
- UN, Komisarov vodič za demokratski rad policije u Federaciji Bosne i Hercegovine, načelo 3. *United Nations International Police Task Force (IPTF), Commissioner's Guidance Principles for the Fight Against Corruption*, 1997.
- Uputstva za očuvanje policijskog integriteta, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012.
- Uputstvo o policijskoj etici i načinu obavljanja poslova policije, „Sl.glasnik”, br. 41/203.
- Vodič za demokratski rad policije, sastavio Viši policijski savetnik Generalnog sekretara OEBS
- Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji, broj 5, jul 2011
- Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji, broj 3, septembar 2010.