

**BCBP**Beogradski centar za
bezbednosnu politiku

POLICIJA PO MERI GRAĐANA: efikasnija borba protiv teškog i organizovanog kriminala

GRAĐANSKA SKUPŠTINA O NACRTU ZAKONA O UNUTRAŠNJIM POSLOVIMA

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) je, u saradnji sa partnerskim organizacijama, 24. i 25. februara 2023. godine u Vrnjačkoj Banji organizovao građansku skupštinu. Tema skupštine bio je način na koji bi policija mogla bolje da odgovori na potrebe građana u pogledu borbe protiv teškog i organizovanog kriminala, dok je neposredni povod bila tekuća rasprava o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima. Za tu priliku odabrano je 36 građana iz čitave Srbije, koji je trebalo da diskutuju o dve teme iz zakonskih rešenja koje su se pokazale značajnim tokom javne rasprave. Prva se ticala biometrijskog nadzora, odnosno novih, Nacrtom predviđenih ovlašćenja policije u oblasti obrade biometrijskih podataka, dok se druga odnosila na upravljanje policijom, tačnije na odnos između ministra unutrašnjih poslova, direktora policije i javnog tužilaštva. Rasprava je strukturirana u skladu sa najboljom praksom i, po prvi put u kratkoj istoriji primene građanske skupštine kao modela u Srbiji, obezbeđeno je i prisustvo donosilaca odluka. Naime, finalnoj plenarnoj raspravi prisustvovala su tri predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova koji su članovi Radne grupe za izradu predmetnog zakona, dvoje narodnih poslanika, jedna predstavnica opozicione političke partije i javni tužilac.

ŠTA JE GRAĐANSKA SKUPŠTINA?

Građansku skupštinu je najbolje opisati kao deliberativni demokratski model koji okuplja građane, stručnjake i donosiocel odluka kako bi se otvoreno razgovaralo o važnim pitanjima, a sve u cilju da se dođe do konkretnih javnih politika i predloga za rešavanje problema koji su važni za građane. Nastala je kao odgovor na problem savremenih demokratija i demokratskih praksi, u kojima građani nisu dovoljno uključeni u proces formulisanja i donošenja političkih odluka koje utiču na njihove živote.

Učesnici skupštine se biraju tako da što vernije predstavljaju populaciju i njene demografske karakteristike na određenoj teritoriji. Pretpostavka je da oni, tako izabrani, poseduju različite informacije i imaju različita mišljenja i stavove na temu o kojoj se raspravlja. Sam rad se odvija u nekoliko faza:

1. Informisanje pre skupa: Učesnicima se dostavlja informativni materijal uravnotežene sadržine, kako bi se upoznali sa svim bitnim informacijama i stavovima u vezi sa temom.
2. Diskusija i predlozi: Razvijaju se tokom zasedanja skupštine, uključujući sledeće korake:
 - razmena mišljenja među građanima u okviru grupa,
 - plenarna diskusija između građana i stručnjaka,
 - dodatne diskusije unutar grupa građana, i
 - plenarna rasprava između građana i donosilaca odluka.
3. Predlozi politika i rezultati glasanja: Na kraju se nekoliko odabranih predloga stavlja na glasanje, dok krajnji ishod predstavljaju zajednički predlozi.

ZBOG ČEGA NACRT ZAKONA O UNUTRAŠNJIM POSLOVIMA?

Proteklih godinu i po dana u Srbiji se vodila žučna rasprava o Zakonu o unutrašnjim poslovima, koji bi trebalo da zameni Zakon o policiji koji je trenutno na snazi. Sve je počelo kada je MUP, krajem avgusta 2021. godine, objavio Nacrt novog zakona kojim je trebalo uvesti različite novine u rad policije, ali koji je, nakon kritika upućenih od strane dela stručne javnosti, ubrzo povučen iz procedure.

U periodu nakon povlačenja Nacrta održano je ukupno sedam javnih sastanaka sa ciljem unapređenja teksta Nacrta. Nakon toga, MUP je 8. decembra 2022. godine objavio novi Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima i stavio ga na javnu raspravu koja je trajala 20 dana. Usledila je oštra reakcija dela stručne javnosti i on je po drugi put povučen iz procedure. Kako bi se problem rešio, dogovorena je serija sastanaka između predstavnika MUP-a, predstavnika civilnog društva i dela stručne javnosti, koja je započeta januara 2023. godine. U vreme organizovanja građanske skupštine i pisanja ovog izveštaja, ti sastanci se još uvek održavaju.

Imajući u vidu tok razgovora, dve ključne teme o kojima se raspravlja i o kojima postoji neslaganje između pripadnika MUP-a i dela stručne javnosti, i dalje su biometrijski nadzor i način na koji se upravlja policijom. Građanska skupština bila je posvećena ovim temama jer su one bile prisutne u javnosti i najviše su zabrinule stručnjake, a nije bilo prostora da se građani o njima informišu i iznesu svoje stavove.

ZAKLJUČCI SA GRAĐANSKE SKUPŠTINE

TEMA 1: BIOMETRIJSKI NADZOR

Rasprava se u sklopu građanske skupštine odvijala u tri faze. U prvoj građani nisu bili dovoljno informisani o temi, te su stavove zauzimali na osnovu nedovoljnih informacija. Druga se razvijala kroz diskusiju u kojoj su se kod učesnika skupštine stavovi menjali kako su se sve bolje upoznavali sa temom, dok su u trećoj, koja je nastupila nakon razgovora sa predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova, građani - kombinacijom novih informacija, grupne diskusije i odgovora MUP-a - oblikovali svoje konačne stavove.

Na početku grupne diskusije, većina građana je bila za uvođenje biometrijskog nadzora. Međutim, deo te iste većine je tvrdio da ipak nije dovoljno upućen u temu, i da ima samo osnovne informacije pročitane u medijima. Nisu bili previše zainteresovani, pre svega zbog toga što su verovali da njihov stav nije bitan i da ih niko neće pitati šta misle. Ono što je građane na početku najviše zanimalo bio je način funkcionisanja sistema o kome se govorilo, kao i mera u kojoj bi on mogao da utiče na njihov svakodnevni život.

Kako je diskusija odmicala, stavovi građana su se menjali u korist onih koji se protive uvođenju biometrijskog nadzora. Većina, koja je na početku diskusije bila za uvođenje biometrijskog nadzora, pretvorila se u manjinu jer je onaj deo građana koji su bili slabije upućeni u temu promenio mišljenje. Aktivna rasprava je dovela i do značajnog porasta interesovanja, te su sada skoro svi želeli da se čuje i njegov glas. Prevladao je stav da ovakva vrsta obrade biometrijskih podataka ne treba da bude uvedena, i da u slučaju da se to ipak desi, to treba da bude u vrlo ograničenom obimu, mnogo užem od onoga što se navodi u predlozima MUP-a.

Kada su u pitanju argumenti u prilog uvođenju, iskristalisala su se tri:

Prvi, koji je zastupala grupa građana koja podržava uvođenje sistema, odnosi se na „povećanje bezbednosti građana“, koju smatraju najvažnijom, tvrdeći da oni koji ne rade ništa protivzakonito „nemaju razloga da se plaše“. Druga dva argumenta „za“, a koje su istakli građani koji se uglavnom protive, jesu „korist u pronalaženju nestalih lica“ i „pomoć pri rešavanju krivičnih dela poput terorizma“.

Međutim, argumenata protiv uvođenja je bilo mnogo više:

Pre svega, evidentno je bilo nepoverenje u MUP kao instituciju, te su tako građani smatrali da, iako u pravnoj državi ima koristi od biometrijskog nadzora, to ne može biti razlog za njegovo uvođenje u Srbiji jer „ona to nije“.

Takođe, građani su smatrali da će se osećati kao u „kući Velikog brata“, da će biti nadgledani, i da ovako invazivna tehnologija „ne treba da bude testirana u Srbiji“ s obzirom da nije uvedena u drugim evropskim državama.

Kao najglasniji razlozi protiv, istakli su se „mogućnost greške, kao i mogućnost da policajac ne prepozna grešku“ i „mogućnost zloupotrebe podataka od strane nadležnih organa“, što je - kako su rekli - „naročito problematično u malim sredinama“.

Građani su tokom diskusije formulisali nekoliko pitanja za predstavnike MUP-a. Najviše ih je zanimalo kako će se biometrijski podaci građana skladištiti i čuvati, ko će raspolagati podacima, u kojoj meri će oni biti zaštićeni, ko će verifikovati podatke, koliko su podaci pouzdani, i koja je predviđena odbrana od pogrešne obrade podataka. Pored toga, zanimalo ih je i zašto se ta tehnologija uvodi prvo u Srbiji, da li će sistem prikupljanja podataka biti centralizovan, ili pak decentralizovan, i da li će MUP prilikom izdavanja ličnih dokumenata praviti šablon za bazu. Tražili su i objašnjenja u vezi sa već postavljenim Huawei kamerama - ko je doneo odluku o njihovom postavljanju, odakle novac za nabavku, kao i na kojim sve lokacijama su postavljenei koliko sve to košta.

Učesnici su formulisali predloge i izneli ih pred predstavnike MUP-a, narodne poslanike i predstavnika Tužilaštva. Naime, iako je većina protiv uvođenja, zbog straha da institucije neće odustati od barem nekog oblika biometrijske obrade podataka, građani traže:

- da prostor u kome bi bila dozvoljena obrada ove vrste biometrijskih podataka bude ograničen samo na mesta visokog rizika (aerodromi, stadioni, granični prelazi, itd.),
- da obrada podataka bude moguća isključivo po nalogu Tužilaštva, a da lica koja imaju pristup sistemima budu utvrđena Zakonom o unutrašnjim poslovima, a ne unutrašnjim policijskim aktima,
- da se formira politički nezavisno telo koje bi kontrolisalo rad policije prilikom obrade biometrijskih podataka,
- da se biometrijska obrada podataka koristi samo u istrazi teških krivičnih dela,
- Pošto je zloupotreba podataka prepoznata kao najveći rizik ukoliko se započne sa korišćenjem ovog sistema, građani instiraju na tri stvari, a to su:



- » transparentnost rada policije u vidu podnošenja statističkih izveštaja, prikupljenih iz nekoliko izvora, kako bi se sprečilo lažiranje,
- » uvođenje drastičnih kaznenih mera u slučajevima zloupotrebe položaja policajaca koji imaju pristup podacima, i
- » nadzor nad kontrolnim sobama u kojima se obrađuju biometrijski podaci, kao i nemogućnost brisanja snimaka.

Na kraju, pošto su predstavnicima nadležnih organa postavili pitanja i dali predloge, građani su bili mišljenja da uglavnom nisu dobili odgovore koje su tražili, da su predstavnici MUP-a izbegavali da direktno odgovore na njihova pitanja držeći se uglavnom jedne te iste priče, i da su na taj način trošili njihovo vreme. S obzirom da je rizik od mogućnosti zloupotrebe od samog početka prepoznat kao visok, građani smatraju da treba da se insistira na većoj odgovornosti, jer samo donošenje zakona, kako kažu, nije i ne može da bude garancija za njegovo dosledno sprovođenje.

TEMA 2: UPRAVLJANJE POLICIJOM U CILJU EFIKASNIJE BORBE PROTIV KRIMINALA

Rasprava građana se i na ovu temu odvijala u tri faze. U prvoj, građani nisu bili dovoljno informisani o ovlašćenjima i odnosu ministra, direktora policije i tužilaštva, što se videlo iz velikog broja pitanja koje su upućivali ekspertima tražeći pojašnjenja. Potom se ušlo u drugu fazu, u kojoj su kroz diskusiju učesnici vrlo brzo shvatili koji su problemi i o njima formirali stavove. U trećoj fazi, tokom razgovora sa predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova, građani su testirali svoje novoformirane stavove i tražili dodatna pojašnjenja i odgovore od autora Nacrta zakona o kome se raspravljalo.

Za razliku od prve teme - biometrijskog nadzora - koja je bila tehnički izazovna ali usko definisana, upravljanje policijom bilo je teže razumeti i ono je iziskivalo dodatne napore prisutnih eksperata da građanima objasne međusobne odnose, zakonski okvir i probleme uočene u praksi. Međutim, dinamika rada bila je slična kao i u drugim grupama, utoliko što je interesovanje na početku bilo nisko, kako usled slabijeg razumevanja teme, tako i zbog uverenja da „nije važno šta građani misle“ jer će se uraditi onako „kako drugi odluče.“

Radi lakšeg razumevanja, građanima su predstavljena tri ideal-tipska modela odnosa između ministra, direktora policije i tužilaštva. Nakon što su nedoumice otklonjene, građani su veoma brzo uvideli šta su izvori problema u funkcionisanju ovako postavljenog sistema, pre svega identifikujući politički pritisak tj. politički uticaj na rad policije koji u praksi najčešće dolazi od Vlade, odnosno od ministra unutrašnjih poslova. Zbog kompleksnih odnosa između tri posmatrana aktera, građanima je bilo izuzetno teško da predlože konkretne modele kojima bi problem mogao da se reši, ili da se situacija makar unapredi. Međutim, kako je rasprava odmicala, iskristalivalo se šta bi u idealnoj situaciji bila ovlašćenja pomenutih aktera.

Uloga ministra:

Treba da bude ograničena i pre svega fokusirana na to da obezbeđuje sredstva za rad policije, predstavlja MUP i zalaže se za njegove interese u Vladi. Ministar ne bi smeo da ima uvid u podatke iz istraga ili uticaj na istrage, i ne bi trebalo da se obraća javnosti u ime policije, osim eventualno kada je reč o predmetima od posebnog značaja. Dodatno, ministar bi trebalo bi da ima pristup podacima o radu policije, ali samo onim deskriptivnim tj. na opštem nivou (sakupljanje informacija o oblastima rada i sektorima za potrebe statistike i ostale informacije koje su relevantne za sprovođenje politike Vlade).

Uloga direktora policije:

Direktor treba da se stara o operativnom radu policije i da blisko komunicira sa ministrom kako bi obezbedio sredstva za rad policije. Kandidat za direktora trebalo bi da i sam dolazi iz policije, a ne iz drugih državnih organa. Direktor bi trebalo da bude „prvi čovek policije“, što bi obuhvatalo i obraćanje javnosti u vezi sa konkretnim predmetima za koje postoji opravdani interes da se građani o njima obaveste. Građani su prepoznali da direktor za svoj rad ne bi trebalo da odgovara isključivo ministru, već da je neophodno obezbediti njegovu odgovornost i pred javnim tužilaštvima, kao i građanima i Narodnom Skupštinom. Izbor direktora policije je takođe prepoznat kao problem, te su građani mišljenja da u taj proces treba uključiti i druge aktere, a da je minimum da se u Narodnoj Skupštini organizuje javno slušanje na kome bi se predstavili najbolji kandidati. Veliki deo vremena posvećen je i utvrđivanju kriterijuma za odabir direktora policije; zaključeno je da je predviđenih 15 godina iskustva na rukovodećim mestima previše i da bi taj prag trebalo spustiti, da direktor mora da poseduje adekvatno obrazovanje, kao i da je veoma važno da bude iz redova policije.

Uloga tužilaca:

Građani su mišljenja da tužilaštvo treba da ima određenu jurisdikciju nad radom Uprave kriminalističke policije (UKP). Građani su prepoznali postojanje „odgovornosti na dva nivoa“ kao problem, odnosno pitali su se kome će policijski službenik zapravo da odgovara ukoliko dobije oprečna naređenja (da li svojim nadređenima ili tužiocima). Smatraju da bi policajci morali da budu rasterećeni te vrste pritiska. Jedan od načina da se to postigne moglo bi da bude izdvajanje UKP-a iz sastava Direkcije policije i MUP-a, te njegovo pripajanje tužilaštvu (tzv. tužilačka policija). Ukoliko to izdvajanje nije izvodljivo, onda bi trebalo uvesti efikasne mehanizme za kontrolu policajaca. Kao konkretne predloge za efikasniju kontrolu, građani su naveli mogućnost da tužilac policijske službenike usled nepostupanja suspenduje na period od šest meseci, ili da im se utvrdi smanjenje plate od 30% ukoliko ne poslušaju nalog tužioca. Građani su pokazali najveću kreativnost pri razmatranju mogućih modela kojima bi se unapredilo stanje u ovoj oblasti:

1. Predlog: Formiranje Direkcije kriminalističke policije u okviru MUP-a, koja bi bila u rangu sa Direkcijom policije ali bi od nje bila odvojena. Direktora kriminalističke policije treba da bira i razrešava Visoki savet tužilaštva ili neko drugo kolektivno telo/komisija sa predstavnicima tužilaštva, policije, Vlade, sindikata i zaposlenih u MUP-u.
2. Predlog: Izmeštanje kriminalističke policije iz sistema MUP-a i njeno stavljanje pod ingerenciju Javnog tužilaštva. Ideja je da se UKP organizaciono izdvoji iz Direkcije policije i obuhvati poslove suzbijanja kriminaliteta koji će biti u okviru tužilaštva, dok ostali poslovi (lična dokumenta i sl.) ostaju da budu u nadležnosti Direkcije policije. Argumenti za ovo rešenje su veća produktivnost policije, nezavisnost od politike, manji upliv kriminala i efikasniji rad.
3. Predlog: Javno tužilaštvo postavlja načelnika Uprave kriminalističke policije, koja ostaje pod ingerencijom MUP-a. On odgovara direktoru policije za finansijska i srodna pitanja, dok javnom tužiocu odgovara za rad u predmetima.

UTISCI UČESNIKA PO OKONČANJU GRAĐANSKE SKUPŠTINE

Iako su relativno nove, građanske skupštine se u Srbiji sve češće koriste kako bi se među građanima podstakla debata o značajnim temama, ali i kako bi se videlo u kojoj meri bi obični građani bili zainteresovani i sposobni da doprinesu razvoju politika po sopstvenoj meri „kada bi češće bili pitani.“

Na osnovu evaluacionih formulara i povratnih informacija učesnika, skoro jedinstven utisak bio je taj da ova vrsta aktivnosti predstavlja „sjajnu priliku da se građani informišu i shvate kako sve to funkcioniše“ (ovde se misli na biometrijski nadzor, prim. aut.), ali i da je ovo bila jedna od retkih prilika kada su „mogli slobodno da iznesu svoje stavove.“ Ogromna većina učesnika smatrala je da u javnom prostoru nije bilo dovoljno informacija o temama o kojima se diskutovalo, i da je to glavni razlog nerazumevanja, ali i nepoverenja prema institucijama. Sličnog stava bili su i donosioci odluka koji su smatrali da je potrebno još mnogo ovakvih razgovora kako bi se povratilo poverenja građana.

Učesnici su bili skoro jednoglasni u stavu da bi „voleli da nastave da budu uključeni u ovakav vid komunikacije“ institucija sa građanima, i da im ovakvi događaji „vraćaju nadu u to da će neko saslušati njihovo mišljenje“, jer ipak su oni ti „na koje ovi zakoni najviše utiču.“ Nakon što su u diskusijama učestovali u veoma žustrim raspravama sa drugim učesnicima, neki od učesnika su se pozitivno iznenadili time što „još uvek postoje ljudi koji su zainteresovani za bavljenje pitanjima od javnog značaja“. Ključna zamerka bila je ta da nije bilo predviđeno dovoljno vremena da se sve teme još detaljnije pretresu, što je posebno važno za razgovor sa donosiocima odluka.

