

REFORMA POLICIJE U SRBJI

KA STVARANJU SAVREMENE I ODGOVORNE POLICIJSKE SLUŽBE



Odeljenje za sprovođenje zakona
Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori

Januar 2004

oeBS

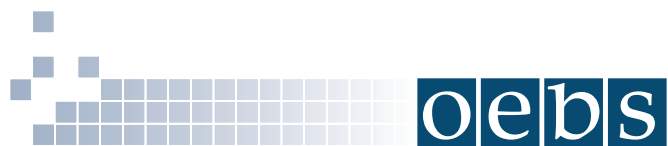


REFORMA POLICIJE U SRBIJI

KA STVARANJU SAVREMENE I ODGOVORNE POLICIJSKE SLUŽBE

Odeljenje za sprovođenje zakona
Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori

Januar 2004



Misija u Srbiji i Crnoj Gori

ORGANIZACIJA ZA EVROPSKU
BEZBEDNOST I SARADNJU

REFORMA POLICIJE U SRBIJI

KA STVARANJU SAVREMENE I ODGOVORNE POLICIJSKE SLUŽBE

Autor:

Dr Mark Dauns (Mark Downes)

Istraživači:

Sonja Stojanović

Beri Rajan (Barry Ryan)

Adam Semjuels (Adam Samuels)

Novak Gajić

Uz pomoć svih članova Odeljenja za sprovođenje zakona

Prevodioci:

Branka Bakić

Snežana Opra

Igor Mesner

Stručna redakcija:

Sonja Stojanović

Novak Gajić

Odeljenje za sprovođenje zakona
Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori

Januar 2004

REFORMA POLICIJE U SRBIJI

KA STVARANJU SAVREMENE I ODGOVORNE POLICIJSKE SLUŽBE

Sadržaj

Kratak pregled	5
Skraćenice	9
Izjave zahvalnosti	11
Uvodna reč	12
Uvod	14
Period posle 12. marta	
Kapacitet i integritet	
Reforma policije kao sastavni deo procesa stabilizacije	
1. Reforma policije kao prioritet Vlade	19
Učešće javnosti u procesu reforme	
Policajska služba kao instrument politike	
Preporuke	
2. 3 „D“ – Decentralizacija, depolitizacija i demilitarizacija	22
Decentralizacija	
Depolitizacija	
Demilitarizacija	
Sistem rangiranja civilnog osoblja	
Preporuke	
3. Policijska kultura i policija u lokalnoj zajednici	26
Policajska služba u očima javnosti	
Odlike policijske kulture	
Kultura i policija u lokalnoj zajednici	
Predlog za uspostavljanje Opštinskog fonda za sigurnost	
Preporuke	
4. Obrazovanje u policiji	33
Srednja škola unutrašnjih poslova	
Viša škola unutrašnjih poslova i Policijska akademija	
Centri za obuku policije	
Razmena policijskih trenera	
Preporuke	
5. Organizaciona struktura i strateško planiranje	39
Dokument vizije	
Organizaciona struktura	
Razvoj strategije u policijskoj službi	
Preporuke	
6. Reforma uprave, kadrovska politika i napredovanje u službi	47
Reforma uprave	
Kadrovska politika i napredovanje u službi	
Novi kadrovi	
Unapređenje u službi i ocena rada	
Preporuke	

7. Uspostavljanje veće odgovornosti policije	52
Služba generalnog inspektora	
Transparentnost disciplinskih procedura	
Kako obezbediti zaštitu interesa policajaca	
Preporuke	
8. Tehnička oprema i infrastruktura	57
Infrastruktura	
Tehnička oprema	
Republički operativni centar	
Pritvorske jedinice / Prostorije za vođenje informativnih razgovora	
Obrada lica mesta / Kriminalistička tehnika	
Preporuke	
9. Redefinisanje odnosa sa sredstvima javnog informisanja	61
Preporuke	
10. Borba protiv organizovanog kriminala	65
Razvijanje nacionalne strategije	
Razvoj kapaciteta za kriminalističku obaveštajnu analitiku u policiji	
Preporuke	
11. Uspostavljanje Službe pogranične policije	68
Pogranična policija – kurs za osnovnu obuku	
Preporuke	
12. Jug Srbije	70
Uključivanje zajednice kao mera izgradnje poverenja	
Operativna konsolidacija odeljenja MEPE	
Preporuke	
13. Međunarodna zajednica	73
OEBS	
Pružanje stručnih saveta i uputstava	
Kolokacija (raspoređivanje) policijske ekspertize OEBS	
Nadgledanje reformi	
Koordinator međunarodne podrške procesu reformi policije	
Uspostavljanje Međunarodnog fonda za reformu policije	
Na šta bi OEBS i međunarodna zajednica trebalo da se usredsrede	
Preporuke	
Dodatak I – Spisak preporuka	80
Dodatak II – Zadaci istraživanja	90
Dodatak III – Spisak sagovornika	91
Dodatak IV – Ukupan broj zaposlenih u sedištu MUP 2002. godine	95

Kratak pregled

Sadašnja policija Srbije znatno se razlikuje od policije korišćene kao politički instrument Miloševićeve vladavine, ali još nije ostvarila cilj koji je Ministarstvo unutrašnjih poslova sebi zadalo: da stvori istinski savremenu, demokratsku policijsku službu čiji sastav odslikava sastav društva.

Tokom prethodne dve godine ostvaren je napredak u reformi policije u Srbiji. Razdvajanje RDB od RJB, uvođenje većeg broja žena u uniformisanu policiju, stvaranje multietničkog policijskog elementa na jugu Srbije, osnivanje Službe generalnog inspektora i prepoznavanje neophodnosti promene načina razmišljanja i načina rada policije, doprineli su promeni stava u Srbiji prema policiji. Snažnija politička volja biće potrebna za donošenje teških odluka koje stoje pred MUP i RJB. Potrebno je hitno pozabaviti se odlukama u vezi s reorganizacijom službe, lustracijom, unapređivanjem mehanizama odgovornosti i nezavisnom revizijom sredstava kojima Ministarstvo raspolaže.

Reforma policijske službe od presudnog je značaja za razvoj stabilne demokratije, tržišne privrede i političkih i društvenih struktura koje odslikavaju vrednosti i potrebe društva. I međunarodne organizacije i vlade moraju bolje da prepoznaju odlučujuću ulogu koju reforma policije ima u stabilizaciji društava u tranziciji. Takođe, proces reforme policije treba sagledati u svetlu potrebe za celovitom revizijom krivično-pravnog sistema.

Neophodno je odmah uvesti niz promena da bi reforme krenule pravim putem i da bi njihov tempo bio u skladu s ciljevima MUP. Stvaranje sistema/okvira koji će omogućiti sprovođenje pravih reformi gotovo je podjednako važno koliko i obezbeđivanje sredstava za modernizaciju policijske službe. Zbog toga prioritet mora da bude suštinska strukturna reorganizacija policijske službe. Nova struktura bi trebalo da omogući jasnu razdvojenost operativnog i političkog dela MUP. Veće delegiranje nadležnosti unutar organizacije i decentralizacija donošenja odluka moraju da postanu norma a ne izuzetak.

Učinak policijske službe koči postojeća organizaciona struktura, narastajuća birokratija i nemogućnost da policija strateški isplanira kurs reformskog procesa. Pre donošenja unutrašnjih odluka o neophodnosti dodatnih kadrova ili o preusmeravanju postojećih u okviru nove organizacione strukture, neophodna je nezavisna revizija administrativnih i materijalnih potreba Ministarstva i policijske službe. Pored toga, neophodna je i nezavisna revizija trenutnog korišćenja radnog prostora i potreba za novim prostorom, pre no što se preporuči popravka porušene infrastrukture.

Neophodna je i revizija načina regrutovanja novih ljudi, napredovanja u službi i kadrovske politike u policiji. Ovaj izveštaj pokazaće da je organizaciona struktura policije i dalje previše centralizovana i verna zastarelim metodama upravljanja. Postojeći pristup nametanja odluka s vrha dodatno udaljava upravu od zaposlenih, demoralizuje policajce i guši uverenje da bi policija talentovanim početnicima mogla da omogućiti napredovanje.

Potrebno je uspostaviti sistem odgovornosti u policiji, kako bi ta služba bila van svakog uticaja organizovanog kriminala i ostataka prethodnog režima. Ubistvo premijera Zorana Đinđića ostavilo je utisak da državna uprava nije tačno procenila u kojoj meri su aktivnosti organizova-

nog kriminala u njoj zastupljene i da u policijskoj službi postoji velika potreba za unutrašnjom kontrolom.

Manjak transparentnosti unutar policije ugrožava njenu sposobnost da se na otvoren i odgovoran način odnosi prema policajcima i građanima. Neostvarivanje stvarnog napretka u pogledu unutrašnje kontrole u protekle dve godine održavalo je takvo stanje. Nedavno imenovanje generalnog inspektora pozitivan je napredak, ali će tek na osnovu količine sredstava koje Ministarstvo rasporedi u tu službu moći da bude procenjeno koji se značaj pridaje funkciji Službe generalnog inspektora u policiji. Cilj bi trebalo da bude da se Služba generalnog inspektora razvije u nezavisno telo koje bi imalo široke istražne nadležnosti i čiji bi rad bio zasnovan na jasnim procedurama koje garantuju njenu nepristrasnost. Neophodno je i da javnost ima poverenje u proces uspostavljanja odgovornosti u policiji. Zadobijanje poverenja građana moglo bi da započne objašnjavanjem procedura koje se u tom procesu koriste.

Odgovornost u policiji nije dovoljna za borbu protiv organizovanog kriminala. Potrebno je da i određeni delovi političkih stranaka prihvate da policija nije instrument politike. Tokom sprovođenja ovog istraživanja bilo je očigledno da je dominantno uverenje na lokalnom nivou da je policija ustanova koju treba kontrolisati. Engleska reč *accountability* (odgovornost za rad) nema neposredan i precizan prevod na srpski jezik i prečesto se brka sa izrazom *kontrola*. Policija bi trebalo da odgovora demokratskim ustanovama, ali ne da bude pod kontrolom njihovih političkih predstavnika. Operativna nezavisnost, kontrola i odgovornost moraju da počivaju na nezavisnoj i profesionalnoj policijskoj službi.

Neophodno je u policijskoj službi stvoriti sistem kriminalističke obaveštajne analitike i kapacitete za presretanje komunikacija (opremljenost prislusnim uređajima). To mora da bude praćeno razvojem modernih istražnih metoda koji će smanjiti zavisnost od nenaučnih tehnika poput saslušavanja. Policija mora da dobije dodatnu opremu za istrage, kako bi smanjila opšte oslanjanje na BIA kao glavni izvor kriminalističkih obaveštajnih podataka.

Poštovanje ljudskih prava i pretpostavka nevinosti temelj su pravičnog i nepristrasnog pravosuđa. Ta načela moraju da prožimaju i rad policije, ogledajući se u postupcima utvrđivanja odgovornosti u policiji i definišući način njene interakcije s javnošću. MUP i dalje medije shvata mahom kao sredstvo za odnose s javnošću, a ne kao sredstvo javnog informisanja. Tokom vanrednog stanja, više puta je praktikovan pristrasan, nekoordinisan, nedosledan i sumnjiv pristup odnosima s medijima. MUP je nekoliko puta ugrozio propisani proces unutar pretrkivnog postupka i krivičnog sistema i načelo pretpostavke nevinosti.

Proces kojeg se Uprava za pograničnu policiju, strance i upravne poslove poduhvatila prilikom izrade strateškog plana za preuzimanje zelene (kopnene) granice, mogao bi da posluži kao model drugim delovima Ministarstva. Iz procesa izrade strateškog plana zasnovanog na ispitivanju potreba, konsultovanju zainteresovanih partnera, propisivanju (i predviđanju) standarda Evropske unije i preciznog rasporeda sa referentnim tačkama, moglo bi i celo Ministarstvo nešto da nauči.

Ono što se može uočiti kao promena u policijskoj kulturi, pred očima javnosti predstavlja lakmus test čitavog procesa reforme. Imajući to u vidu, smatram da policijsko obrazovanje ima presudnu ulogu u određivanju policijske kulture u narednom periodu. Uvođenje novoprimiteljnih policajaca tokom osnovne obuke u načela policijskog posla i nastavne sadržaje definisane u skladu sa standardima ljudskih prava i prihvaćenim smernicama za upotrebu sile, može da učvrsti i dovede u neraskidivu vezu njihove stavove i ponašanje. Pomoć policijskom obrazovanju treba da bude usmerena na obezbeđivanje održivog razvoja prenošenjem modernih metoda obuke i nastavnih sadržaja.

Iako je međunarodna zajednica u prošlosti proglašavala da je razvoj multietničke policije na jugu Srbije potpuni uspeh, ostalo je još mnogo posla da bi na odgovarajući način bilo razvijeno funkcionisanje policije u tom regionu. Mere izgradnje poverenja, sabrane oko ideje rada policije u lokalnoj zajednici, treba da budu osnov rada policije na jugu Srbije. Međunarodna zajednica bi trebalo manje da govori o integrisanju MEPE u strukturu policije, a više o integrisanju policije u MEPE. Potrebno je veće konsolidovanje montažnih objekata (kontejnera) u kojima su smeštena odeljenja multietničke policije na jugu Srbije, čiji bi rezultat bilo osnivanje trajnih policijskih podstanica na terenu. Promene na koje smo ukazali pozitivno bi uticale na moral policajaca, omogućile bi trajnije prisustvo na terenu i normalno napredovanje i rotaciju osoblja između terenskih podstanica i sedišta OUP, po potrebi. Međunarodna zajednica mora se još angažovati kako bi tom regionu bila obezbeđena dugotrajna stabilnost.

Kada su u pitanju OEBS i međunarodna zajednica, neophodno je kritičnije nadgledanje procesa reformi policije i veća koordinacija. Takođe, treba razmotriti i strategiju kolokacije (razmeštanja) stranih i domaćih savetnika u MUP. Međunarodna zajednica treba da počne da istupa jedinstveno ako želi da ima značajan uticaj na smer reformi. Povrh toga, međunarodna zajednica bi trebalo da u koordinaciji s MUP po prioritetnosti klasifikuje oblasti reforme na koje je najvažnije odmah obratiti pažnju i u kojima je njena ekspertiza najpotrebnija. OEBS, pak, mora sebi kao prioritet da postavi koordinisanje napora međunarodne zajednice i mora da preduzme inicijativu kako bi u potpunosti sproveo tu ulogu. OEBS mora da revidira svoje prioritete i strategiju reforme policije. Za početak, trebalo bi da počne da održava redovne sastanke organizacija i ambasada zainteresovanih za reformu policijske službe u Srbiji. Pored toga, mora se preispitati način na koji se međunarodna zajednica angažuje u procesu reformi. Predlažemo ustanovljavanje Fonda za reformu policije u koji bi bile sabirane bilateralne donacije, kako bi zajedno omogućile početak sprovođenja obimnih projekata poput izgradnje kapaciteta (osposobljenosti) za analizu kriminalističkih obaveštajnih podataka i razvoja pogranične policije.

Međunarodne organizacije, uključujući OEBS, tradicionalno su se usredsređivale na razvoj integriteta i kapaciteta pojedinca, odnosno usmeravale su pomoć na obuku pojedinaca o tehničkim i etičkim pitanjima. Stoga žiža OEBS u narednih 12 meseci treba da bude pomoć Ministarstvu da Dokument vizije pretvori u ostvariv i održiv strateški plan. MUP mora da sprovede strukturne promene ako želi da procesom reformi bude ostvaren bilo kakav dugotrajn uspeh. Osnivanje jedinica za strateški razvoj i upravljanje u sedištu Ministarstva i na nivou Uprave policijske službe omogućiće dvostruko usredređivanje na izradu strategija sveobuhvatne reforme i za razvoj policijske metodologije. Podrška tim jedinicama od suštinskog je značaja iz perspektive međunarodne zajednice, kao što su i prenos normativnih, strateških i

zakonodavnih instrumenata iz iskustava stranih policijskih službi. Podrška strukturnom kapacitetu takođe je neophodna, ali mora da bude deo dugoročne strategije s jasno definisanim i merljivim ciljevima i indikatorima. Međunarodna zajednica mora suštinski da koordiniše aktivnosti ako želi da postigne održivu i delotvornu promenu. OEBS je i dalje u najboljem položaju da sprovede zadatak usklađivanja i treba da razvije ulogu koordinatora kao osnov angažovanja u reformi policije.

Svrha ovog izveštaja je da bude praktično primenjiv, a ne čisto teoretski. U njemu su 93 preporuke namenjene i MUP-u i međunarodnoj zajednici. Te 93 preporuke trebalo bi da posluže kao osnov za raspravu o prioritetima reformi u MUP tokom naredne dve godine i o žiži međunarodne pomoći u tom periodu. Ministarstvo mora da prepozna da sada ima šansu da profitira od usredsređenosti, pažnje i finansijske pomoći međunarodne zajednice. Podrška međunarodne zajednice zavisice od stepena napretka ostvarenog u oblastima navedenim u ovom dokumentu i od zauzimanja strateškog i celovitog pristupa procesu reformi u policiji.

Skraćenice

APTC (*Advanced Police Training Centre*) – Viši centar OEBS za obuku policije u Zemunu

BIA (*Bezbednosno-informativna agencija*) – državna služba bezbednosti nastala 2002. godine, kada je bivši RDB stavljen van nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova i pretvoren u to novo nezavisno telo pod neposrednom kontrolom vlade Srbije

DB – Državna bezbednost ili nekadašnja tajna policija u prošlosti je korišćena za kontrolisanje političkih protivnika u vreme komunizma i Miloševićevog režima. Iz nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova izvučena je 2002. godine i pretvorena u BIA.

DIHR (*Danish Institute for Human Rights*) – Danski institut za ljudska prava

DS – Demokratska stranka

DSS – Demokratska stranka Srbije

GIS – Geografski informacioni sistem

JSO – Jedinica za specijalne operacije

LED (*Law Enforcement Department*) – Odeljenje za sprovođenje zakona, Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori

MEPE (*Multi-ethnic Police Element*) – Multietnički policijski element u tri opštine na jugu Srbije (Bujanovac, Preševo, Medveđa)

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

ODIHR (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*) – Kancelarija za demokratske ustanove i ljudska prava

OMiSaM (*OSCE Mission to Serbia and Montenegro*) – Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori

OSCE/OEBS – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

OUP (*Odeljenje unutrašnjih poslova*) – Organizaciona struktura policije na opštinskom nivou. Pod upravom je sekretarijata koji su nadležni za nekoliko opština.

RCMP (*Royal Canadian Mounted Police*) – Kraljevska kanadska konjička policija

RDB – Resor državne bezbednosti

RJB (*Resor javne bezbednosti*) – trenutno uključuje policiju, protivpožarnu službu i žandarmeriju

SAJ (*Specijalna antiteroristička jedinica*) – jedna od dve specijalne policijske jedinice MUP Srbije

SDA – Stranka demokratske akcije

SDP – Sandžačka demokratska partija

SEPCA (*South-East Europe Police Chiefs Association*) – Asocijacija šefova policije jugoistočne Evrope

SMUP – Savezno Ministarstvo unutrašnjih poslova

SPMU (*Strategic Police Matter Unit*) – Jedinica za strateška policijska pitanja u sedištu OEBS u Beču

SPP – Služba pogranične policije

SRJ – Savezna Republika Jugoslavija

TDC (*Training Development Course*) – Kurs za policijske trenere

UBPOK – Uprava za borbu protiv organizovanog kriminala

UKP – Uprava kriminalističke policije

UNDCP (*United Nations Drug Control Programme*) – Program Ujedinjenih nacija za kontrolu droge

Izjave zahvalnosti

Izradu ove studije odobrilo je Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije. Ministru i njegovim bliskim saradnicima zahvalan sam na učešću i doprinosu u izradi studije.

Obim i plan izrade ovog izveštaja bili su ambiciozni i ostvarenje ne bi teklo ovako uspešno da nije bilo praktične pomoći i podrške osoba za vezu u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ivana Đorđevića i njegovog saradnika Gorana Markovića.

Veliki broj pojedinaca iz Ministarstva unutrašnjih poslova podario je i vreme i stručnost da bi ovaj izveštaj bio priveden kraju. Zahvalan sam na njihovoj iskrenosti i impresioniran njihovim profesionalizmom i posvećenošću. Puno toga ostaje da se učini, ali saznanje da postoji jezgro policajaca koji podstiču proces reforme uliva nadu u budućnost policije u Srbiji i u ostvarenje ciljeva tog procesa.

Takođe bih želeo da drugim policijskim službama – uključujući Irsku nacionalnu policijsku službu (*An Garda Síochána*), Policijsku službu Severne Irske (*PSMI*), londonsku Metropolitan policiju i Skotland Jard – zahvalim za savete koje su mi pružali u toku ovog poduhvata.

Zdravo građansko društvo uvek predstavlja pozitivan znak i uvažavanje njegovog mišljenja neophodno je i u državnoj upravi i u međunarodnoj zajednici. Treba ga uvažavati jer ono otegotvoruje zajedničke potrebe društva Srbije. Iako građansko društvo možda nije poznato sa svim specifičnostima obavljanja policijskog posla, o čemu će detaljnije biti reči kasnije, svakako treba pozdraviti spremnost mnogih grupa građana širom zemlje da se sretnu s nama i razgovaraju o tim pitanjima i da s puno entuzijazma budu deo ovog procesa.

Zahvalan sam i kolegama u OEBS: zaposlenima u Odeljenju za sprovođenje zakona koji su mi dali dragocene komentare na prve verzije ovog izveštaja, kao i kolegama iz Jedinice za strateška policijska pitanja u Sekretarijatu OEBS u Beču. Posebno me je zadužio Tor Tanke Holm, bivši šef Odeljenja za sprovođenje zakona Misije OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, usmeravanjem i nesebičnom podrškom. Njegov doprinos bio je ključan i za nastanak ovog izveštaja i njegovu sadržinu. Takođe, moji razgovori s Rogerom Bergom, sadašnjim šefom Odeljenja za sprovođenje zakona i Ričardom Monkom (Richard Monk), višim savetnikom za pitanja policije generalnog sekretara OEBS, bili su korisni za formulisanje i okončanje ovog rada. Sve nedosljednosti ostaju moje i samo moje. Sva gledišta o pitanjima obrađenim u ovom dokumentu ne izražavaju stavove onih koji su ovoj studiji podarili vreme i stručna mišljenja.

Uvodna reč

Cilj reforme policije nije samo razvoj službe koja može delotvornije da se nosi s kriminalom. Njen cilj je i da se pozabavi rđavim uticajem na službu unutrašnje korupcije, a da istovremeno u policiju ugrađuje najviše standarde ljudskih prava, tako da ona bude odgovornija građanima kojima služi. Ostvarenje tih ciljeva ključno je za razvoj demokratskih ustanova koje mogu da budu unapređivane samo ako je privreda oslobođena kontrole koju nad njom ima kriminal.

Nije nimalo lako prevazići nasleđe prošlosti. U toku poslednje decenije proteklog stoleća policija je razvijena u politički instrument koji je odlikavao totalitarnu prirodu Miloševićeve epohe. Pod Miloševićevim režimom uloga policije u društvu vidno i psihološki iskrivljena je u organ koji predstavlja samu antitezu načelima na kojima služba za sprovođenje zakona treba da bude utemeljena. Policija je korišćena kao političko sredstvo kojim su interesi društva kontrolisani, pre no podržavani.

Zato nije iznenađenje što se u događajima posle 5. oktobra 2000. godine policija našla otuđena od građana kojima treba da služi. Izašla je iz desetogodišnje izolacije međunarodne zajednice i privrednih sankcija, njenu infrastrukturu uništio je NATO, oprema je zastarela, a etika i policijska metodologija zaostale su u razvoju. Da bi to bilo prevaziđeno, bili su potrebni politička volja, znatna sredstva i ideološki pomak. U tri godine posle 5. oktobra 2000. vlast se usredsredila na oporavak privrede, dok su sredstva potrebna za modernizaciju policije ostala nedostupna. Policija je već počela proces redefinisanja svojih ciljeva. Taj proces katalizovan je Studijom o radu policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji napisanom u julu 2001. godine. Svrha te studije bila je procena i analiza tadašnjeg stanja policije i postavljanje putokaza koje bi ona trebalo da prati da bi postala demokratska, reprezentativna i zaista savremena služba, koja se pridržava međunarodnih normi i demokratskih vrednosti.

Po objavljivanju te studije i određenih unutrašnjih inicijativa pokrenutih u MUP, policija Srbije započela je reformu i odredila šest prioritarnih oblasti reforme: borba protiv organizovanog kriminala, odgovornost policije, rad policije u lokalnoj zajednici, razvoj obrazovanja u policiji i pogranična policija. Iako oba dokumenta – i studija OEBS i Dokument vizije MUP – pokazuju pravac kojim bi reforma trebalo da krene, bilo je potrebno puno rada za razvoj metodologije kojom bi bile ostvarene vrednosti i vizije o novoj policiji. Da bi to bilo postignuto, MUP je uz pomoć Danskog instituta za ljudska prava oformio Savetodavno telo za izradu sveobuhvatnog Dokumenta vizije. Proces je trajao dve godine i tokom njega je uspostavljeno 14 radnih grupa sastavljenih od rukovodilaca MUP, stručnjaka za bezbednost i predstavnika građanskog društva. U martu 2003. godine objavljen je Dokument vizije MUP.

Nema sumnje da je u protekle dve godine u policiji bilo pozitivnih pomaka. Ubistvo premijera Đinđića, međutim, dovelo je u pitanje istinski stepen dotadašnjih reformi bezbednosnog sektora. Atentat 12. marta 2003. pokazao je da je i za MUP i za međunarodnu zajednicu značajno da ponovo procene prioritete i metodologiju reforme. Cilj ovog izveštaja je ta procena i analiza, uz objektivnu kritiku napretka ostvarenog u protekle dve godine, kao i da naznači posao koji treba dovršiti. U tom pogledu određena vodeća načela u pisanju ovog izveštaja provlače se kroz njegove preporuke. Ta načela su:

- Pобољшanje sposobnosti policije da delotvorno sprečava i istražuje kriminal na stručan, efikasan i nepristrasan način.

- Razvoj kriminalističke metodologije u skladu sa standardima i načelima ljudskih prava, oslobođene od političke kontrole, koja se pridržava načela javne odgovornosti i vladavine prava.
- Staranje da sastav policije bude reprezentativan i da izražava vrednosti kojih se građani pridržavaju. U tom smislu policija mora da razvije inicijative kojima bi zadobila poverenje javnosti. To se može učiniti staranjem da policijske procedure, metodologija i praksa budu u skladu s načelom odgovornosti građanima, da se vladavina prava sprovodi preko izabranih predstavnika građana, da procedure unutrašnje kontrole budu transparentne i da se razvije nezavisno telo za spoljašnji nadzor.
- Staranje da policija radi u okviru organizacione strukture prilagođene za borbu protiv kriminala, održavanje javnog reda i pružanje podrške integritetu krivično-pravnog sistema.

Ipak, jedan od glavnih ciljeva ovog izveštaja nije samo označavanje oblasti reforme koje ištu ulivanje dodatne snage, već da bude konstruktivan tako što će pružiti moguća rešenja za pitanja koja imaju potencijal da podriju proces. Očekuje se da će MUP pažljivo razmotriti preporuke u ovom izveštaju. Jedno od očekivanja je i da će međunarodna zajednica, uključujući OEBS, takođe razmotriti učešće u procesu reforme i da će, tamo gde je potrebno, prilagoditi svoje mere radi najoptimalnije podrške policiji tokom procesa promena. Uspeh ovog procesa nagradiće i Srbiju i međunarodnu zajednicu.

Dr Mark Dauns (Mark Downes)
Odeljenje za sprovođenje zakona
Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori

januar 2004. godine

Uvod

Za dve i po godine od izrade Studije OEBS o radu policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji, mnogo toga je u Srbiji promenjeno. Verovatno najočiglednija promena jeste preobražaj Savezne Republike Jugoslavije u državnu zajednicu Srbija i Crna Gora. Posledica toga bilo je rasformiranje Saveznog ministarstva unutrašnjih poslova, a najveći deo njegovih nadležnosti prenet je na organe na republičkom nivou. Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije počelo je program sveobuhvatne reforme, koji obuhvata izmene obrazovnih programa i prioriteta i formiranje reprezentativnijeg sastava pripadnika službe. To je postignuto povećanjem broja žena policajaca i uspostavljanjem MEPE na jugu Srbije. Tokom tog procesa policijska služba koncentrisala se na preporuke sadržane u Studiji OEBS o radu policije u SRJ, uključujući raspuštanje posebnih jedinica policije (PJP) razmeštenih na jugu Srbije. Te jedinice integrisane su 2001. godine u novu službu – žandarmeriju, izuzetno dobro opremljenu, s nadležnošću anti-terorističkih jedinica, koja je preuzela veliki deo odgovornosti za bezbednost na jugu Srbije. Osim toga, MUP Srbije doneo je novi Etički kodeks i namerava da Narodnoj skupštini predloži nove zakone – Zakon o policiji i Zakon o obrazovanju policije.



Period posle 12. marta

Srbija je doživela direktan napad na njene demokratske ustanove, kada je 12. marta 2003. godine u atentatu ubijen predsednik Vlade Zoran Đinđić. Taj događaj je na više načina ukazao koliko je zaista postignuto u različitim procesima reformi koje je preduzela srpska vlast. Do 12. marta preovladavao je opšti utisak o kretanju na bolje. Mada su mnogi smatrali da se napredak ostvaruje postepeno – polako, ali sigurno – vladalo je opšteprihvaćeno mišljenje da je utrt direktan put ka stvaranju državnih ustanova očišćenih od korupcije i negativnih uticaja prethodnog režima. Međutim, 12. mart je na svetlo dana izneo korumpirajući i razorni uticaj organizovanog kriminala u nekim delovima državne uprave u Srbiji. Taj datum je pokazao da i dalje postoji bliska povezanost i uticaj korumpiranog trojstva koje čine organizovani kriminal, prethodni režim i nacionalistička antidemokratska motivisanost iza njihovog delovanja¹ (tzv. patriotski front). Obični građani Srbije shvatili su da postoje organizacije koje izgleda mogu da rade po sopstvenom nahođenju i da udaraju na temelje demokratije u Srbiji. Postalo je jasno da su temelji srpske demokratije ranjivi, oslabljeni neuspehom u borbi protiv kriminalnih uticaja posle 5. oktobra 2000. godine.

Policija koju je sadašnja vlast nasledila bila je loše opremljena, a njeni odnosi s građanima i integritet potpuno narušeni. Bila je to organizacija proizašla iz dugog perioda međunarodne izolacije, koja uglavnom nije bila upoznata s napretkom u metodima rada policije širom Evrope. Tokom tog perioda policija je postala visoko militarizovani instrument političke moći sa zadatkom da služi režimu umesto građanima. Reforma započeta 2001. godine vođena je potrebom izgradnje policije koja će zastupati građane i biti delotvorna u prevenciji i istrazi kriminala. Osim toga, kako se prošlost ne bi vratila, odlučeno je da budu uspostavljene strukture koje će obezbediti da policajci budu odgovorniji demokratski izabranim političkim predstavnicima.

¹ Ovo je ilustrovano u izveštaju Komisije za ispitivanje sistema obezbeđenja predsednika Vlade Republike Srbije dr Zorana Đinđića, s potpredsednikom vlade Žarkom Koraćem na čelu, koja je imala zadatak da ispita kako je organizovano obezbeđenje premijera Đinđića. U izveštaju se posebno naglašava pogubni uticaj JSO, a njeno postojanje opisuje se kao „negativni činilac u funkcionisanju čitavog sistema bezbednosti u Republici Srbiji“ i kao „rak na telu bezbednosnih struktura“.

Takođe je shvaćeno da je potrebno modernizovati opremu i način rada policije radi usaglašenosti s međunarodnim standardima.

Mada je protekle dve godine postignut izvestan napredak, pred Vladom, MUP i policijom Srbije još stoje važne odluke. Sadašnji program reformi otežan je nedostatkom sredstava i iziskuje snažniju političku volju da u MUP budu sprovedene stvarne promene. Da bi bila postignuta veća delotvornost policije i osigurano da njeni pripadnici postupaju u skladu s međunarodnim standardima, potrebno je mnogo i sredstava i političke snage. Međunarodna zajednica takođe mora da promeni način angažovanja u reformskom procesu. Ona mora u obzir da uzme razvoj i zahteve reforme u svetlu političke i reformske stvarnosti iznete u ovom dokumentu.

Kapacitet i integritet

Često nije sasvim jasno da li je proces kroz koji trenutno prolazi policija u Srbiji reforma ili modernizacija. Prvi proces može se označiti kao negativan, a potonji kao pozitivno nastojanje da usluge policije budu podignute na viši nivo i unapređeni njeni kapaciteti. Zapravo, reforma i modernizacija dve su strane iste medalje. Proces koji je započela policija u Srbiji podjednako je raskid s prošlošću, uvođenje novih načela rada policije i unapređenje istražnih tehnika i kapaciteta. Ova studija ističe potrebu paralelnog razvijanja reformskih inicijativa i programa modernizacije. Potrebno je da policija u Srbiji preispita i svoju administraciju, organizacionu strukturu i kadrovsku politiku. Istovremeno, njenim pripadnicima potrebna je obuka iz savremenih istražnih tehnika i načina policijskog rada, oprema radi povećanja delotvornosti istraga i obuka za strateško planiranje i upravljanje promenama.

Postoji više načina osmišljavanja procesa reforme policije. Zemljama u tranziciji neophodan je metod koji će sadržati obe ideje – reformu i modernizaciju. „Izveštaj Kancelarije visokog predstavnika o nastavku misije policije u UNMBIH i Međunarodnim snagama policije UN“ daje jedan takav metod.² Ovaj izveštaj predlaže donju matricu koja ističe potrebu da budu unapređeni integritet i kapacitet policijske službe.

Oba aspekta reforme dalje se dele na reforme usmerene na usavršavanje svakog policajca i potrebu usavršavanja strukturnog okvira policijske službe. Takva karakterizacija može i treba da bude primenjena pri definisanju obima i dubine procesa reformi u Srbiji. Ova matrica može da posluži i pri definisanju ciljeva ili pokazatelja uspešnosti reformskog procesa. Primena ovog modela treba da predstavlja kamen temeljac strateškog planiranja reforme.

Uzimajući kao primer ustanovu koju treba razviti – policiju kao službu za sprovođenje zakona – individualni kapacitet odnosio bi se na stručnu obuku iz oblasti poput forenzike ili praćenja i nadzora, dok bi individualni integritet bio unapređivan obukom iz oblasti poput policijske etike i ljudskih prava.

Strukturni integritet – u policiji kao ustanovi za sprovođenje zakona – odnosio bi se na razvijanje procedura unutrašnje kontrole, nepristrasnih i pravičnih načela kadrovske politike, unu-

² „Izveštaj Kancelarije visokog predstavnika o nastavku misije policije u UNMBIH i Međunarodnim snagama policije UN“, novembar 2001. autori Monk, Holm i Rumin.

	Nivo pojedinca	Nivo strukture
Kapacitet	• Sposobnost	• Infrastruktura
	• Znanje i izvršavanje profesionalnih zadataka	• Ljudstvo
	• Način života	• Finansije
Integritet	• Sposobnost	• Pravila
	• Znanje i izvršavanje profesionalnih zadataka	• Infrastruktura
	• Način života	• Ljudstvo
		• Finansije
		• Pravila

trašnjih pravilnika i pravnog okvira u kojem deluje policijska služba. Strukturni kapacitet odnosi se na razvoj infrastrukture, sredstava i obezbeđivanje tehničke opreme neophodne da bi policijska služba obavila zadatke u prevenciji i istrazi krivičnih dela. Pri razvijanju strukturnog kapaciteta policijske službe, od suštinskog je značaja njena kompatibilnost s ostalim delovima krivično-pravnog sistema. Napori za snaženje kapaciteta policijske službe za suzbijanje kriminala biće poništeni ako tužilaštvo, sud i kazneno-popravni sistem nisu u stanju da omogućе blagovremeno i objektivno procesuiranje slučajeva i odsluženje dosuđenih kazni. Imajući to u vidu, potrebno je obratiti pažnju pri pomaganju i razvoju kapaciteta svih ustanova krivično-pravnog sistema, kako bi se došlo do uspostavljanja ravnoteže u njihovom razvoju.

Reformski procesi u Srbiji i na celom Balkanu uglavnom su usmereni na razvijanje integriteta i kapaciteta pojedinca. To podjednako važi i kad je reč o reformama u drugim oblastima (u pravosuđu i političkim ustanovama), kao i u reformi policije. Međunarodna zajednica se u velikoj meri klonila neophodnih strukturnih reformi iz više razloga. Strukturne reforme zahtevaju dugoročni angažman, političku volju i spremnost za donošenje nimalo lakih odluka. Strukturne reforme mnogo koštaju, a rezultati nisu uvek odmah vidljivi. Razvijanje strukturnog okvira za policiju, pravosuđe i demokratske ustanove sigurno je najvažniji prioritet reforme. Strukturni okvir trebalo bi razvijati i u smislu strukturnog integriteta i u pogledu strukturnih kapaciteta.

Razvijanjem strukturnog integriteta policijske službe u Srbiji, međunarodna zajednica će joj pružiti način da sama nadzire sopstveni rad. Razvijanje strukturnog kapaciteta policijske službe omogućiće prenošenje odgovornosti za razvijanje kapaciteta pojedinca na domaću policiju, čime proces reforme postaje trajan i nezavisan. Manjak pažnje domaćih i međunarodnih organizacija na uspostavljanje i osiguravanje vladavine prava, na Balkanu vremenom podriva procese reformi. Stoga, kako će kasnije biti obrazloženo u ovom izveštaju, međunarodna zajednica i OEBS podršku procesu reforme treba da usmere na razvoj strukturnog integriteta i strukturnog kapaciteta.

Reforma policije kao sastavni deo procesa stabilizacije

Reforma policije od suštinskog je značaja za razvoj stabilne demokratije, stvaranje tržišne privrede i razvoj političkih i društvenih struktura koje odslikavaju vrednosti i potrebe društva. Ni međunarodne organizacije ni vlade nisu prepoznale odlučujuću ulogu reformisanja policijske službe, a posledica je da im je reforma policije nisko na listi prioriteta. Održavanje reda i zakona, iako kao termin predstavlja kliše, podrazumeva znatno više od obučavanja policajaca i njihovog većeg prisustva na ulicama. Najvažniji zadatak s kojim se vlade suočavaju jeste sučeljavanje sa složnim, usklađenim i sofisticiranim delatnostima organizovanih kriminalnih grupa.

Organizovani kriminal koristi tranzicionu dezorijentisanost kako bi ostvario kontrolu nad političkim činiocima. To im omogućava da prođu u privredu i radi finansijske dobiti vešto utiču na privredno i društveno okruženje. Ono što se mora poklopiti s razvojem demokratskih ustanova, jeste uspostavljanje policijske službe koja će biti ideološki sposobna da objektivno podrži vladavinu prava na način usklađen sa standardima ljudskih prava. Policija ne može delotvorno da funkcioniše ukoliko nema poverenje i pomoć građana. Policija je za mnoge lakmus promena u srpskom društvu. Temeljac demokratske vladavine jeste sposobnost policije da objektivno brani interese društva od neželjenih uticaja kriminalaca i kriminalnih organizacija.

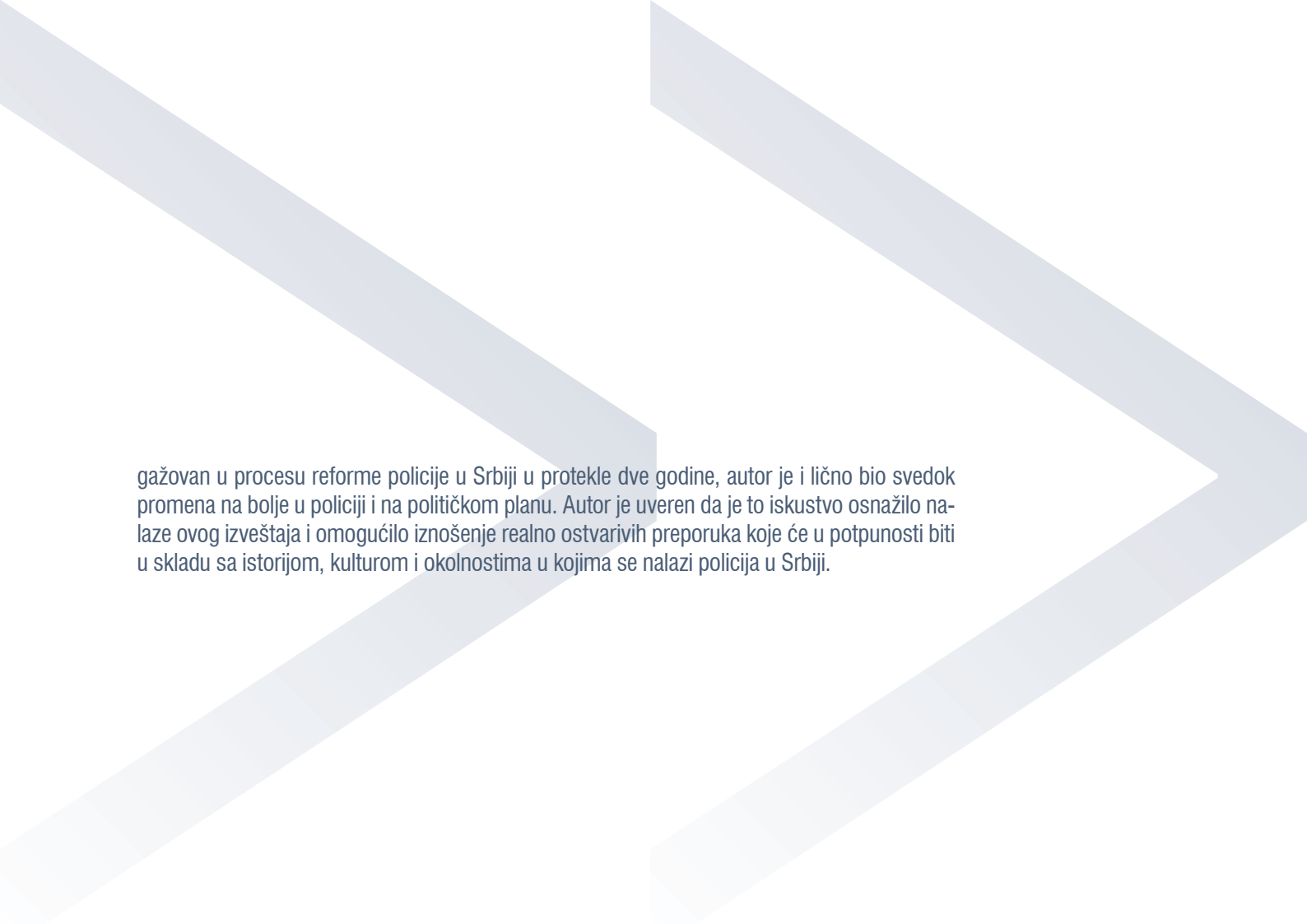
Za svaku policiju borba protiv organizovanog kriminala mora da otpočne tako što će biti osigurano da sama policija bude van svakog uticaja sveta kriminala. Ideološka spremnost policije da se suprotstavi toj uticajnoj sili neophodni je prvi korak u sprečavanju da kriminal prođe u političku vlast i javnu upravu. Taj zadatak je za policiju u Srbiji otežan time što je Miloševićeva vlast otvoreno okupljala kriminalne elemente i podsticala njihovu ulogu u privrednom i društvenom životu zemlje. Osim toga, teška finansijska situacija u koju je policija zapala pod sankcijama proizvela je prihvatljivost sitne korupcije kao sredstva dopune državne plate, koja je dva da je premašivala granicu siromaštva. Od policajaca širom sveta očekuje se da njihov integritet bude na višem nivou od integriteta prosečnih građana. Postavljanje tako visokih zahteva pred policajce podrazumeva da ih treba dovoljno platiti da mogu da naprave izbor u trenutku kad se nađu pred iskušenjem. Primanja koja nisu dovoljna za preživljavanje, policajce čini podložnijim primanju mita.

Povrh toga, treba prepoznati uzajamnu zavisnost procesa stabilizacije društava u tranziciji i reforme domaće policijske službe. Stoga vlada Srbije i međunarodna zajednica reformu policijske službe moraju da prihvate kao jedan od glavnih prioriteta.

Cilj ovog dokumenta je da oceni napredak učinjen tokom dve godine od objavljivanja Studije OEBS o radu policije u SRJ. Taj napredak odnosi se na strategiju i sprovođenje reformi koje je započeo MUP Srbije. Izveštaj OEBS može se smatrati nekim vidom kontrole pomoću kojeg je moguće meriti napredak reforme. U tom izveštaju posebno je ukazano na oblasti na koje bi MUP trebalo da se usredsredi kako bi uspostavio policijsku službu koja će biti potpuno savremena, reprezentativna i demokratska. MUP je prihvatio takvo usmerenje sročeno 2001. godine i počeo je da radi na reformskom procesu. Sada, više od dve godine po pokretanju reformi, pravi je trenutak, a i neophodnost, da se ponovo oceni napredak i utvrde prioriteta. Isto tako, potrebno je oceniti angažovanje međunarodne zajednice u ovom procesu, zajedno sa strategijom OEBS kao koordinatora međunarodne podrške. Cilj ovog izveštaja je da bude konstruktivan i praktičan, da ponudi predloge za prevazilaženje potencijalnih prepreka u procesu reforme. Izveštaj daje osnov za raspravu, i u okviru MUP i u međunarodnoj zajednici, o smeru i domašaju reforme. U njemu je posebno ukazano na oblasti u kojima je potrebno veće angažovanje. Osim toga, nadamo se da će izveštaj dati potreban zamah OEBS-u da sopstvenu strategiju usaglasi s potrebama reformi.

Ovaj izveštaj ishod je razgovora³ obavljenih s više od 50 starešina MUP, u samom Ministarstvu i u određenom broju regiona i sekretarijata. Ti razgovori dopunjeni su diskusijama s političkim predstavnicima i predstavnicima građanskog društva u leto 2003. Budući da je i sam bio an-

³ Podatke o osobama s kojima je obavljen razgovor videti u Dodatku III na kraju izveštaja.



gažovan u procesu reforme policije u Srbiji u protekle dve godine, autor je i lično bio svedok promena na bolje u policiji i na političkom planu. Autor je uveren da je to iskustvo osnažilo nalaze ovog izveštaja i omogućilo iznošenje realno ostvarivih preporuka koje će u potpunosti biti u skladu sa istorijom, kulturom i okolnostima u kojima se nalazi policija u Srbiji.

1. Reforma policije kao prioritet vlade



Vlada nije pokazala političku volju da donese nimalo lake ali neophodne odluke povezane s procesom reforme. Moglo bi se stoga reći da vlada Srbije reformu policijske službe nije postavila kao prioritet. Potrebno je hitno pozabaviti se odlukama u pogledu reorganizacije službe, lustracije osoblja, uspostavljanja odgovornosti u policiji i nezavisne revizije sredstava kojima MUP raspolaže. Dodatna sredstva iz republičkog budžeta namenjena isključivo sprovođenju procesa reforme nisu obezbeđena. Ta sredstva bi, naravno, trebala da budu u direktnoj vezi s razvojem sistema odgovornosti, modernizacijom ili reorganizacijom. Osim toga, nezavisna revizija potrošnje MUP, uključujući troškove osoblja i obične troškove, mora da bude obavljena kako bi bilo utvrđeno optimalno korišćenje raspoloživih sredstava. Na taj način Ministarstvo bi bilo u veoma povoljnoj poziciji da na pravi način opravda dodatne troškove koji su neophodni kao sastavni deo procesa reforme.

Ministarstvu su potrebna dodatna finansijska sredstva kako bi policijsku službu uskladio s međunarodnim standardima i da bi svojim pripadnicima obezbedio primanja u skladu s njihovom ulogom u društvu. Nedostatak sredstava za kupovinu specijalističke opreme, osnovne računarske opreme i informatičkih mreža, sredstava neophodnih za koordinisani rad kriminalističke obaveštajne analize u okviru Ministarstva u celini, znači da pripadnicima policije na raspolaganju stoje ograničena sredstva za kriminalističke istrage i borbu protiv kriminala. Na nivou vlade Srbije nije uspostavljena veza između reformisanja policijske službe i sposobnosti onemogućavanja delovanja organizovanog kriminala. Tu situaciju moguće je razumeti, ali prihvatanje pozitivne uloge koju reformisana policijska služba može da igra u stabilnom i demokratskom društvu mora da bude prepoznata i podržana od Vlade.

Sa svoje strane, Ministarstvo mora da sačini konkretan strateški plan da bi sprovelo reforme. Premda je Dokument vizije, predstavljen u martu 2003. godine, prvo pravo javno zauzimanje stava o prioritetima procesa reforme MUP, potrebno je razviti ga u dosledan i celovit strateški plan reforme policije. Uz pomoć međunarodne ekspertize u oblasti reforme policije i upravljanja promenama, MUP treba dalje da razvije Dokument vizije, kako bi bio sačinjen dokument koji će sadržati detaljno opisane metode (korak po korak) za ostvarivanje vizije demokratske, reprezentativne i savremene policijske službe za građane Srbije. To treba razvijati u okviru Jedinice za strateški razvoj i upravljanje na nivou Ministarstva, uspostavljene u okviru reorganizacije (ovim ćemo se detaljnije pozabaviti u odeljku o organizacionoj strukturi).

Učešće javnosti u procesu reforme

Vlada opšta nespremnost za javnu raspravu i u policijskoj službi i među građanima o promenama zakonske regulative koja uređuje rad policijske službe.⁴ Zakon o policiji je u procesu donošenja već dve godine. Konsultacije s predstavnicima građanskog društva održane su 2001. godine. Od tada ni jedan primerak različitih verzija tog zakona nije stavljen na uvid. Izuzetno je bitno da usledi javna rasprava o nacrtu zakona koji se tiče ustanove koja uređuje jednu tako važnu funkciju vlasti, kako bi bilo osigurano da nacrti zakona ispune reformske ciljeve te ustanove. Okrenutost MUP sebi dalje se očituje u načinu pripremanja Dokumenta vizije.⁵ Proces

⁴ Ovo se odnosi i na Zakon o policiji i na Zakon o policijskom obrazovanju.

⁵ Za razumevanje svrhe Dokumenta vizije, pogledati dalje u odeljku „Organizaciona struktura i strateško planiranje“ – Poglavlje 5.

izrade Dokumenta vizije samo je istakao očigledno neparticipativan pristup Ministarstva reformama, s vrha na dole.

Čini se da je planirano održavanje javnih rasprava na lokalnom nivou između pripadnika policije i grupa građana o sadržini Dokumenta vizije, kao i da ovaj dijalog obuhvati i završne konsultacije o Zakonu o policiji. Međutim, vreme održavanja tih razgovora uticaće na raspored sprovođenja zakona, budući da Zakon treba uskoro da se nađe pred Narodnom skupštinom. U ovom slučaju malo vremena ostaje za unošenje izmena zasnovanih na zaključcima tih javnih rasprava. Osim toga, takve rasprave mogu da rezultiraju reorganizovanjem prioriteta reforme, što bi takođe trebalo da utiče na sadržinu zakona. Pored konsultacija, neophodno je i strateško planiranje prilikom pripremanja zakonske regulative, kako bi bilo osigurano da sve predviđene reforme budu ugrađene u postojeće nacрте zakona.⁶

Policajska služba kao instrument politike

Policija se i dalje smatra instrumentom politike, što se jasno vidi i na lokalnom i na republičkom nivou. Često se ne pravi razlika između odgovornosti policije i operativne kontrole. Stvaranje profesionalne, u potpunosti nezavisne i objektivne policije otežano je shvatanjem koje i dalje vlada u političkoj areni da je policijska služba *de facto* političko sredstvo. Zato je važno da kontrola nad policijskom službom bude čvrsto u rukama profesionalca – Direktora policije,⁷ obezbeđivši istovremeno da policija u svakom trenutku bude odgovorna demokratski izabranim političkim predstavnicima. Vlast mora da popusti kontrolu nad rukovodećom strukturom u policiji. To će zahtevati reorganizaciju policijske službe (što takođe mora da se uradi i radi povećanja efikasnosti) i bolje prihvatanje razlike između kontrole i nadzora, što sada nedostaje u političkoj areni i na lokalnom i na republičkom nivou.

U građanskom društvu opšteprihvaćeno je mišljenje da ima policajaca blisko povezanih s kriminalnim elementima bivšeg režima. Njihovo prisustvo podriva novu filosofiju i vrednosti postojeće policijske službe. Te policajce treba smatrati potencijalnom preprekom procesu reformi. Mada je najveći broj policajaca u stanju da uvidi prednosti nove filosofije rada policijske službe, neki ne mogu ili ne žele to da prihvate. Stoga je nužan neki mehanizam njihovog lustriranja iz policije. Jedan metod bio bi uspostavljanje unutrašnje komisije (možda u Službi generalnog inspektora) koja bi omogućila prevremeno penzionisanje policajaca koji imaju mrlju u karijeri zbog nečasnih radnji ili koji nisu u stanju da se uključe u proces reforme. Unutrašnja komisija mogla bi da razmatra dokumentovane dokaze optužbi protiv policajaca koje su prikupili predstavnici građanskog društva.

Važno je primetiti da mnoge preporuke iznete u ovom izveštaju podrazumevaju postojanje političke volje i hitnu akciju vlade Srbije. Te preporuke ukazuju na pretpostavke koje će policiji omogućiti osnov na kome će graditi ustanovu kojoj će ljudi u Srbiji verovati.

⁶ Primer za ovo je Zakon o obrazovanju policije. Mada je planirano gašenje Srednje škole unutrašnjih poslova za dve godine, to nije ugrađeno u postojeći nacrt zakona. Potrebno je osigurati ciljeve reformi pripremanjem sveobuhvatnih zakonskih rešenja. Izvodljivo je postaviti rok do kojeg će biti odloženo izvršenje odluke o raspuštanju Srednje škole unutrašnjih poslova, a u isto vreme napomenuti da je to cilj u predlogu zakona.

⁷ Direktora policije treba da imenuje Vlada, a postavljenje treba da potvrdi Narodna skupština, posle rasprave u Odboru za odbranu i bezbednost. To bi trebalo da bude funkcija s vremenski strogo ograničenim mandatom.

Preporuke

1. Vlada Srbije treba javno da progłosi reformu policije prioritetom i da to proprati većim ulaganjima koja bi pratila jasne strateški isplanirane ciljeve.
2. U okviru nove organizacione strukture MUP, strateško planiranje treba da postane najvažnija komponenta. Jedinica za strateški razvoj i upravljanje treba da bude zadužena za izradu planova i razvijanje inicijativa za sprovođenje reforme i da prati i ocenjuje taj proces. Ta jedinica trebalo bi da bude angažovana i kao savetodavno telo ministra i da s drugim upravama formuliše planove na republičkom nivou, poput Nacionalnog plana za borbu protiv droge ili Nacionalnog plana za borbu protiv organizovanog kriminala. Ti planovi trebalo bi da predlože mehanizme usmerene na onemogućavanje funkcionisanja organizovanog kriminala, a ne samo puko prikupljanje kriminalističkih obaveštajnih podataka.
3. Uzimajući Dokument vizije kao osnov, MUP treba da osmisli detaljan strateški plan. Tim planom, koji će sadržati i vremenske rokove i ciljeve, treba raspodeliti zaduženja i sredstva. Jedinica za strateški razvoj i upravljanje pri Ministarstvu treba da bude zadužena za izradu prvog nacрта strateškog plana.
4. Kako se na policiju ne bi više gledalo kao na instrument politike, potrebno je načiniti jasnu podelu između Ministarstva i policijske službe. I dok policija treba da ostane odgovorna ministru, u isto vreme mora da postoji kao nezavisna struktura sa svim operativnim ovlašćenjima.
5. Pomoću tek osnovane Službe generalnog inspektora ili pomoću nezavisne komisije poput ombudsmana, u policiji mora da bude sproveden neki oblik lustracije. Jasno je da najveći broj policajaca podržava proces reforme, ali je nekima u interesu da otežavaju put ka odgovornijoj i otvorenijoj policijskoj službi. Sve dok ne bude sproveden neki oblik lustracije, javnost će policiju videti kao nešto nasleđeno iz prethodnog režima. Jedno rešenje, premda možda veoma skupo, bilo bi da onima koji smatraju da im nije mesto u novoj policijskoj službi Srbije bude omogućeno prevremeno penzionisanje.

2. Tri „D“ – Decentralizacija, Depolitizacija i Demilitarizacija

Decentralizacija

Ministarstvo unutrašnjih poslova krajnje je centralizovana organizacija, u kojoj ima vrlo malo prenošenja ovlašćenja za donošenje odluka. U narednom poglavlju biće predložena nova organizaciona struktura, koja treba da omogući veću decentralizaciju ovlašćenja u okviru policije i istovremeno zadržavanje jedinstvene strukture na republičkom nivou. To će omogućiti veće odlučivanje na lokalnom nivou u vezi s problemima kriminaliteta koji pogađaju lokalnu zajednicu, dok bi i dalje postojala saradnja i koordinacija u istragama teških krivičnih dela na republičkom nivou. Veća decentralizacija ovlašćenja takođe bi omogućila veću odgovornost policije na lokalnom nivou. Sada su, prema odluci Ministarstva, lokalni organi policije dužni da podnose periodične izveštaje o razvoju kriminaliteta i prisustvuju sednicama opštinske skupštine na kojima se razmatraju bezbednosna pitanja. Starešine bi trebalo da budu obavezne da češće prisustvuju takvim sastancima i da imaju ovlašćenje da otvoreno razgovaraju o bezbednosnoj situaciji, prioritetima, načinu i metodama rada policije i kretanju kriminaliteta. Takvi sastanci, kao i izveštaji, treba da budu više kvalitativne prirode⁸ i da predstavljaju zajedničko nastojanje rešavanja problema kriminaliteta u određenom regionu.



Većom decentralizacijom lokalnim šefovima policije bila bi data ovlašćenja da delotvornije rešavaju pitanja rada policije na lokalnom nivou. To bi trebalo da bude postignuto produktivnim dijalogom unutar opštinskih saveta za sigurnost, čije osnivanje se predlaže u okviru nacionalnog plana rada policije u lokalnoj zajednici. Uloga tih saveta je da organizuju sastanke u lokalnoj zajednici koji neće biti samo mesto za konsultacije s građanima, već će služiti za učestvovanje u odlučivanju o prioritetima i planovima rada policije na lokalnom nivou. Članovi Opštinskog saveta za sigurnost treba da budu predsednik opštine (odnosno gradonačelnik), policijski zvaničnici na lokalnom nivou i predstavnici ustanova kojima je javna sigurnost u interesu (na primer obrazovnih ustanova, zdravstva i službe socijalnog staranja). Polazna tačka dijaloga unutar saveta treba da bude objašnjenje potreba lokalne zajednice radi unapređenja saradnje policije i građana. Veća decentralizacija olakšaće taj proces i osigurati da policija koristi metode koji odgovaraju lokalnim potrebama zajednice. To će povećati efikasnost i poverenje građana u policiju i podriti kriminalne aktivnosti. Ipak, treba obratiti pažnju da procesom decentralizacije bude valjano upravljano kako bi bio obezbeđen lanac komunikacije potreba s lokalnog na republički nivo i glatko sprovođenje praktične politike Ministarstva na lokalnom nivou.

Korak dalje koji bi trebalo preduzeti, o čemu će detaljnije biti reči u poglavlju o organizacionoj strukturi, jeste da Resor javne bezbednosti, kako je sada definisan u okviru Ministarstva, treba reorganizovati. Sada sve službe potpadaju pod isti operativni lanac komandovanja, što dodatno centralizuje proces odlučivanja. Policijsku službu, službu pogranične policije, vatrogasnu i spasilačku službu i službu za opšte administrativne usluge⁹ treba razdvojiti i odrediti im jasne i precizne zadatke i oblasti operativne odgovornosti. Žandarmerije, koja je sada u RJB, a koja bi u predloženoj novoj organizacionoj strukturi trebalo da bude u Upravi policijske slu-

⁸ Trenutno se većina izveštaja MUP sastoji od predstavljanja neanalitičkih statističkih podataka, bez obrazloženja prikazanih odluka i prioriteta.

⁹ Videti predlog nove strukture u 5. poglavlju.

žbe, mora da promeni opremu i opis zadataka kako bi njeno delovanje odgovaralo civilnoj prirodi policijskog posla.

Depolitizacija

Ova oblast detaljnije je obrađena u poglavlju koje se bavi organizacionom strukturom i odgovornošću u policiji. Ono što se pokazalo kao prioritet u toj oblasti jeste potreba da se načini jasna organizaciona razlika između Ministarstva i operativnog dela policije i njenih pomoćnih službi. Ministarstvo bi trebalo da bude nadležno za donošenje praktične politike (eng. *policy*) za rad policije, ali to ne znači da može ili da treba na bilo koji način da se bavi operativnim pitanjima. Ustrojstvo policijske službe treba da naglašava operativnu nezavisnost policije i drugih operativnih službi koje pritom ostaju odgovorne Ministarstvu.

Promene na bolje moraju takođe da uslede među političarima, prihvatanjem stava da policija nije instrument politike. Posle posete mnogim opštinama, sa sigurnošću možemo reći da na lokalnom nivou dominira uverenje da je policija institucija koju treba kontrolisati. Engleski termin *accountability* (odgovornost za rad) nema direktni prevodni ekvivalent u srpskom i suviše često se brka s terminom *control* (kontrola). Potrebno je ponovo istaći i prihvatiti, i na republičkom i na lokalnom nivou, da policijska služba polaže račune (bude odgovorna) izabranim institucijama, ali da nije pod kontrolom političkih predstavnika. Operativna nezavisnost, kontrola i odgovornost moraju da ostanu u nezavisnoj i profesionalnoj službi policije. Stoga je potrebno u okviru MUP jasno razgraničiti ko je odgovoran za praktičnu politiku (eng. *policy*) i nadzor (ministar i njegovi saradnici), a ko za kontrolu službe (visoke starešine na komandnim pozicijama u policiji). Uloga izabranih predstavnika u unapređivanju ili zapošljavanju pripadnika policije takođe mora da bude precizirana i time se bavi poglavlje o kadrovskim pitanjima.

Demilitarizacija

Pitanje demilitarizacije policije je već duže vreme na dnevnom redu i utiče na kulturu službe. Ustrojstvo službe po činovima policiji daje vojni karakter, dok su ustrojstvo žandarmerije i arsenal kojim ona raspolaže svakako nedvosmisleno vojne prirode. Dobijena su uveravanja da će arsenal žandarmerije izražavati civilnu prirodu njenog zadatka i da će stoga svo teško naoružanje i vojna oprema biti uklonjeni iz nje, ali nije određen datum do kojeg bi taj proces trebalo okončati.

Što se tiče ustrojstva po činovima, postoje jaki razlozi da ovakva struktura bude promenjena. Nema mnogo razloga za zadržavanje vojne nomenklature činova, već bi činovi trebalo da budu po prirodi nevojnički i da izražavaju položaj u službi. To bi pozitivno uticalo na sliku o policiji u javnosti, a struktura činova bi postala jasnija /razumljivija. To bi, uz strukturnu reorganizaciju Resora javne bezbednosti (čime se bavi Poglavlje 5), predstavljalo značajan napredak na simboličkom planu na putu ka uspostavljanju nove policijske službe. Pošto smo razmotrili postojeću strukturu činova i sisteme činova u drugim zemljama, u nastavku teksta dati su predlozi za izmene u sistemu činova i oni su uneti u predlog nove organizacione strukture u narednom poglavlju. Potrebno je smanjiti broj činova, kako bi bila obezbeđena struktura s manje nivoa.

U okviru svakog zvanja mogu da postoje određeni rasponi primanja, zavisno od godina provedenih u službi, iskustva i zasluga. Unapređenje iz čina pozornika u čin narednika treba da zavisi od položenog ispita, razgovora s kandidatom i besprekornog dosijea rada u službi. Cilj ove provere je da se osigura da narednik bolje poznaje zakonske propise i unutrašnje procedure i da je sposoban za rukovođenje/komandovanje. To treba da obezbedi pravičnu i nepristrasnu proceduru napredovanja u službi, a policiji će omogućiti da ima prave ljude na komandnim položajima.

	Postojeći činovi (srpski)	Postojeći činovi (engleski)	Potrebni nivo obrazovanja		Predloženi činovi (srpski)	Predloženi činovi (engleski)	
Visoki oficiri	General-pukovnik	<i>Lieutenant-General</i>	Univerzitet	Aktivni sastav	Direktor policije	<i>National Commissioner</i>	
	General-potpukovnik	<i>Major-General</i>			Zamenik direktora policije	<i>Deputy Commissioner</i>	
	General-major	<i>Brigadier General</i>					
	Pukovnik	<i>Colonel</i>			Šef policije (na nivou Sekretarijata)	<i>Chief of Police (Secretariat)</i>	
	Potpukovnik	<i>Lieutenant-Colonel</i>			Pomoćnik šefa policije	<i>Assistant Chief of Police</i>	
	Major	<i>Major</i>			Viši nadzornik	<i>Chief Superintendent</i>	
Oficiri	Kapetan	<i>Captain</i>	Dvogodišnja viša škola ili univerzitet		Nadzornik	<i>Superintendent</i>	
	Poručnik	<i>Lieutenant</i>			Glavni inspektor	<i>Chief Inspector</i>	
	Potporučnik ¹⁰	<i>Second Lieutenant</i>			Inspektor	<i>Inspector</i>	
	Stariji zastavnik	<i>Senior Sergeant-Major</i>					
	Zastavnik	<i>Sergeant-Major</i>					
	Mlađi zastavnik ¹¹	<i>Junior Sergeant-Major</i>					
Podoficiri	Stariji vodnik prve klase	<i>Senior Sergeant 1st Class</i>	Srednja škola	Narednik	<i>Sergeant</i>		
	Stariji vodnik	<i>Senior Sergeant</i>					
	Vodnik prve klase	<i>Sergeant 1st Class</i>		Stariji pozornik	<i>Senior Constable</i>		
	Vodnik	<i>Sergeant</i>					
	Mlađi vodnik prve klase	<i>Junior Sergeant 1st Class</i>		Pozornik	<i>Constable</i>		
	Mlađi vodnik ¹²	<i>Junior Sergeant</i>					
Učenicima	Pitomac četvrte godine	<i>4th Year Cadet</i>	Srednja škola	Pitomci Policijske akademije	Pozornik pripravnik	<i>Probationary Constable</i>	
	Pitomac treće godine	<i>3rd Year Cadet</i>			Pitomac četvrte godine	<i>4th Year Cadet</i>	
	Pitomac druge godine	<i>2nd Year Cadet</i>			Pitomac treće godine	<i>3rd Year Cadet</i>	
	Pitomac prve godine	<i>1st Year Cadet</i>			Pitomac druge godine	<i>2nd Year Cadet</i>	
	Kadet četvrte godine	<i>4th Year Cadet</i>	Osnovna škola		Učenicima Srednje škole unutrašnjih poslova	Pitomac prve godine	<i>1st Year Cadet</i>
	Kadet treće godine	<i>3rd Year Cadet</i>					
	Kadet druge godine	<i>2nd Year Cadet</i>					
	Kadet prve godine	<i>1st Year Cadet</i>					

¹⁰ Početni čin za diplomce Policijske akademije.

¹¹ Početni čin za diplomce Više škole unutrašnjih poslova.

¹² Početni čin učenika koji su završili Srednju školu unutrašnjih poslova i svršeni polaznika Kurza za policajce (šestomesečni kurs osnovne obuke).

Sistem rangiranja civilnog osoblja

Trenutno postoji potreba da svi zaposleni u MUP (uključujući administrativno osoblje) imaju čin, budući da čin odražava visinu njihovih mesečnih primanja. Ovo ne bi trebalo da bude tako. Potrebno je ustanoviti paralelni sistem rangiranja za civilno osoblje. Takav sistem treba razraditi i za administrativne radnike i za stručno osoblje. U ovom smislu, stručno osoblje bili bi stručnjaci za informatiku, specijalisti za forenziku i svi stručnjaci koji nisu policajci.

Preporuke

6. Treba sprovesti u delo strategiju veće decentralizacije odlučivanja o operativnim pitanjima kao deo reorganizacije MUP i policijske službe. Ovo će podrazumevati podelu MUP na operativne celine (vatrogasna i spasilačka služba, policijska služba, služba pogranične policije i služba generalnog inspektora) i prenošenje ovlašćenja na opštinske/regionalne organe policije u vezi s pitanjima koja se odnose na obavljanje zadataka policije u tim zajednicama.
7. Treba preneti ovlašćenja u vezi sa sprovođenjem procesa reforme. To će omogućiti nadzor sprovođenja reformi na regionalnom planu.
8. Mora se napraviti jasna razlika između Ministarstva, čiji je zadatak da razvija praktičnu politiku (eng. *policy*), i komandnih struktura policije zaduženih za operativna pitanja u radu policije.
9. Uloga izabраниh političkih predstavnika u procesu postavljanja na dužnost u OUP¹³ i imenovanju načelnika Sekretarijata treba da bude ograničena na ratifikaciju unutrašnjih procedura imenovanja, umesto da igra aktivnu ulogu u predlaganju kandidata. To će osigurati da policija ne bude korišćena kao instrument politike, već da njeni pripadnici na visokim rukovodećim mestima i dalje budu odgovorni skupštinskim organima na opštinskom i republičkom nivou.
10. Sistem činova trebalo bi izmeniti tako da odlikava civilnu prirodu policijske službe. Primer strukture po činovima predložen u ovom dokumentu trebalo bi pažljivo razmotriti. Potrebno je smanjiti broj činova, kako bi bila obezbeđena organizaciona struktura s manje nivoa. U vezi sa tim, u okviru svakog zvanja/čina mogao bi da postoji određeni broj platnih nivoa koji bi izražavali dužinu radnog staža u službi, iskustvo, i zasluge.
11. Treba ponovo pregledati arsenal kojim raspolaže žandarmerija i svo teško naoružanje i vojnu opremu prebaciti iz te jedinice. To bi trebalo da osigura da oprema žandarmerije izražava civilnu prirodu njenih zadataka.
12. Potrebno je uspostaviti paralelni sistem rangiranja svog civilnog osoblja (administrativnog i stručnog) zaposlenog u Ministarstvu, kako bi bilo izbegnuto da oni koji nisu pripadnici policije imaju činove samo da bi ostvarivali određeni nivo primanja.

¹³ OUP (Odeljenje unutrašnjih poslova) je organizaciona jedinica zadužena za rad policije na nivou opštine. OUP je u hijerarhiji podređen sekretarijatu koji je zadužen za obavljanje policijskih poslova u više opština jedne oblasti.

3. Policijska kultura i policija u lokalnoj zajednici

Ono što se može uočiti kao promena u policijskoj kulturi lakmus je test za čitav proces reforme u očima javnosti. Policijsku kulturu možemo definisati kao operativno i etičko ponašanje policajaca. Policijska kultura je način na koji policajci obavljaju dužnosti i najbolji je pokazatelj pred javnošću promena u službi. Treba reći da je u toj oblasti postignut napredak – vidljivi su znaci promena na ulicama Srbije. Ipak, ostaje pitanje da li su promene samo kozmetičke prirode i da li će se održati i po dolasku naredne generacije policajaca.

Policijska služba u očima javnosti

Kao deo razvoja načela rada policije u lokalnoj zajednici u Srbiji, OEBS je obavio ispitivanje javnog mnjenja u jednom broju pilot-opština da bi utvrdio kako javnost gleda na policiju.¹⁴ Rezultati tog istraživanja pokazuju da, iako javnost shvata da policija ulaže napore da se transformiše, izvestan broj ljudi smatra da još mnogo toga ostaje da se uradi. Među različitim zaključcima, izdvajaju se dva gledišta. Prvo, policija se doživljava kao organ koji postoji da zaštiti sistem, kao instrument vlasti a ne građana. Zatim, policija se smatra neefikasnom, sporom i tajnovitom službom koju čine pojedinci kojima nedostaje neophodno obrazovanje i obuka. Na takve poglede izuzetno utiče i činjenica da je na „staru policiju“ iz devedesetih godina gledano kao na neodvojivi deo „starog režima“, povezan s vremenom rata i siromaštva. Štaviše, takva gledišta anketiranih nastala su pod uticajem njihovih negativnih iskustava, i direktnih i indirektnih, pa im je bilo teško da iskažu pozitivan stav prema policiji. Zađemo li u pojedinosti, stavovi etničkih zajednica, kao na primer Albanaca, Bošnjaka i Roma, generalno su negativniji od stavova Srba i više su povezani s represijom, pristrasnim ponašanjem i brutalnošću policije.

Positivniji tonovi istraživanja, pak, ukazuju da se policija trenutno doživljava kao da je na pola puta između stare policije iz devedesetih i idealnog modela policije koju građani vide kao policiju budućnosti. Zanimljivo je primetiti da su učesnici istraživanja pored upućivanja oštrih kritika i nezadovoljstva izdvojili i neke konkretne promene na bolje i u obavljanju policijskog posla i u ponašanju policije. Dok postoji određeno nezadovoljstvo brzinom sprovođenja reformi u policiji i šire u društvu, izgleda da građani smatraju da je taj kurs promena pravilan i opravdan.

Istraživanje javnog mnjenja otkrilo je snažnu potrebu da bude izgrađeno poverenje između policije i lokalnih zajednica. Ono je ukazalo da je napredak ostvaren, ali i da postoji izražen jaz u shvatanjima obeju strana, a reforma će morati posebno da se pozabavi tim jazom. Rezultati istraživanja su pokazali da su sve opštine delile određene zajedničke probleme, ali se pokazalo i da svaka od njih ima sebi svojstvene probleme, koji zahtevaju elastičan, decentralizovan i otvoren pristup policijskom poslu. Na sličan način, mada su svi građani izrazili skoro istovetno mišljenje o policiji, ima pokazatelja da su etničke grupe koje su ranije imale drukčija iskustva s policijom sada imaju sopstvena očekivanja od policije u budućnosti. Ovo istraživanje, koje će biti polazna tačka u odnosu na koju će se meriti sve buduće reformske inicijative jasno ukazuje na odnos između poverenja i reforme. Istraživanje ilustruje da efikasna policija nije samo uspešna u borbi protiv kriminala nego je i organizacija kojoj se veruje i koja je sastavni deo zajednice i osetljiva je na promene u lokalnoj zajednici i njene potrebe.



¹⁴ U istraživanju javnog mnjenja koje je u decembru 2002 godine sproveo Odeljenje za sprovođenje zakona Misije OEBS prepoznato je da su policajci ljubazniji u svakodnevnoj interakciji s građanima nego što su nekad bili.

Koliko ste upoznati sa procedurama podnošenja žalbi/predstavki na rad policajaca

Izvor: Istraživanje javnog mnjenja agencije Partner u decembru 2002. godine



Odlike policijske kulture

Istraživanja javnog mnjenja objavljenja po okončanju vanrednog stanja pokazala su porast poverenja u policiju. Istraživački rad obavljen za potrebe ovog izveštaja pokazao je da su pritužbe na policiju uopšteno govoreći povećane protekle dve godine. Na to se može gledati kao pokazatelj porasta poverenja javnosti u policiju. Dok su procedure unutrašnje kontrole u okviru službe samo donekle razvijene i delimično u skladu s načelom odgovornosti (o tome će detaljnije biti govora u narednom poglavlju), građani su na pravi način iskoristili šansu. Ipak, policija u Srbiji još zaostaje za stepenom poverenja koje slične službe uživaju u demokratskim društvima. Važno je istaći, međutim, da trenutno ne postoji nezavisno telo kojem građani mogu da se obrate (nešto poput ombudsmana), što ukazuje na činjenicu da postojeći sistem ne ispunjava sve zahteve koji bi bili u skladu sa istinskim načelom odgovornosti.¹⁵ Takođe se primećuje da je građanstvo generalno neobavešteno o pravu na žalbu na rad policije ili o procedurama za traženje nadoknade. Potrebno je da u okviru policije bude promenjena praktična politika unutrašnje kontrole kako bi bilo rešeno to pitanje. Neophodno je poslati jasnu poruku da će postupci kojima se narušavaju prava pojedinaca biti podvrgnuti disciplinskim merama i podizanju krivičnih prijava. Kršenje prava pojedinca, ako ne sistematično, bilo je metodologija korišćena u nekim delovima službe u vreme Miloševićevog režima. Sada je potrebno jasno i nedvojbeno objaviti da takva praksa više neće biti tolerisana. Ministarstvo je nedavno objavilo novi Etički kodeks koji je korak u pravom smeru. Kodeks je načinjen u nameri da budu objavljene vrednosti službe u smislu da se njime naznači posvećenost policije zaštiti prava građana i sprovođenju zakona na transparentan i etičan način. Etički kodeks ne bi trebalo da bude lista mera praktične politike ili procedura, niti da navodi pojedinačne disciplinske mere. Ta pitanja bi trebalo da budu regulisana u pravilnicima koji propisuju operativna pravila, mere i uputstva. Važeći Etički kodeks zamaglio je liniju koja razdvaja kodeks od mera praktične politike i treba da bude poboljšan.

¹⁵ U jednom slučaju koji se može potkrepiti dokazima, građanin koji je optužio policajca pozvan je da učestvuje u saslušanju u drugom delu Srbije. Pošto nije imao ni vremena ni novca da ode na saslušanje, nije prisustvovao i nije obavešten da li će i koje posledice snositi za neprisustvovanje. Ništa nije čuo ni o ishodu disciplinskog postupka iako je propisano da saslušanja u disciplinskom postupku budu održana u sekretarijatu gde se navodni prekršaj desio.

Naredni korak bi trebalo da bude da ponovni pregled internih propisa i mera praktične politike kako bi one bile usklađene s vrednostima u Etičkom kodeksu. Zabrinjava nedovoljna diferencijacija stupnjeva prekršaja koji podležu disciplinskim merama u okviru unutrašnje regulative Ministarstva (kao primer navodimo član 17 Kodeksa).¹⁶ Dok u načelu u Kodeksu postoji pokušaj razgraničenja prioriteta pritužbi građana, u praksi važeće unutrašnje disciplinske procedure izgledaju arbitrarne i nedostaje im objektivnost.

Počinju da se pojavljuju izveštaji o mogućim nepoštovanjima ljudskih prava u vreme vanrednog stanja (12. mart – 22. april 2004.). Neki od onih koji su u toku vanrednog stanja bili u pritvoru i do 60 dana izneli su optužbe koje se tiču kršenja njihovih prava, uslova u kojima su bili u toku pritvora i, u nekim slučajevima, fizičkog tretmana. Imperativ je da MUP energično istraži i pozove na odgovornost one koji su naneli štetu ugledu službe.¹⁷ Ukoliko optužbe budu i formalno pokrenute, to će predstavljati ozbiljan test promene policijske kulture. Ministarstvo ima mogućnost da otvorenim procesom pokaže da su sve službe policije spremne da štite sva prava pojedinca, uključujući ona koja se odnose na pritvor. Na taj način oni bi podržali primenu vladavine prava i osnažili poverenje javnosti u sposobnost policije da reguliše delovanje svojih pripadnika. U policiji je još uvreženo „pravilo ćutanja“ kad je reč o disciplinskim prekršajima. Jedini način da se to prevaziđe je da starešine i Ministarstvo podrže unutrašnju kontrolu i učestvuju u kampanji kojom bi i javnost i policija bili informisani o procesima unutrašnje kontrole i odgovornosti. O ulozi unutrašnje kontrole po navodima za kršenje ljudskih prava biće više reči u poglavlju o unutrašnjoj kontroli (Poglavlje 7).

Policijski obrazovni sistem igra istaknutu ulogu u razvijanju stavova i ponašanja policajaca. Naredni odeljak se detaljno bavi razvojem sistema obrazovanja u policiji. Izlišno je pominjati da metodologija koju koristi policija u prevenciji i istraživanju krivičnih dela treba da bude efikasna i u skladu s poštovanjem standarda i principa zaštite ljudskih prava. Povrh toga, postojanje policijske srednje škole doprinosi stvaranju izolovane policijske kulture okrenute samoj sebi. Način da se to prevaziđe je veće učešće civila u obrazovanju policije i razvijanje nastavnih planova, programa i filozofija koji se neće oslanjati na vojnu obuku. Sam čin uključivanja građanskog društva u raspravu o radu policije će neizostavno stvoriti otvoreniju policijsku kulturu i policiju koja će biti spremnija da izađe u susret potrebama građana.

Kultura i policija u lokalnoj zajednici

Uvođenje koncepta policije u lokalnoj zajednici dugoročno je najznačajniji metod izmene policijske kulture u Srbiji. Razvoj policije u lokalnoj zajednici u Srbiji znači istorijski raskid s pro-

¹⁶ Član 17 glasi: „Nikome u Ministarstvu nije dozvoljeno da naredi, izvrši, izaziva ili toleriše mučenje ili kakvo drugo surovo i nehumano postupanje kojim se ponižava ličnost čoveka, kao ni drugu radnju kojom se ugrožava pravo na život, slobodu, ličnu bezbednost, poštovanje privatnog i porodičnog života, okupljanje ili udruživanje ili koje drugo pravo ili sloboda zajemčeni Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Pripadnik Ministarstva koji bi bio prisutan nekoj zabranjenoj radnji iz stava 1. ove tačke, dužan je na takav slučaj da ukaže svom pretpostavljenom, generalnom inspektor i organima spoljnog civilnog nadzora nad radom Ministarstva“.

¹⁷ Ovi izveštaji su potekli iz građanskog društva, a u toku pisanja ovog izveštaja javnom tužiocu podnesen je jedan broj žalbi na prekomernu upotrebu sile u vreme vanrednog stanja. Činjenica da one nisu podnete Ministarstvu možda ukazuju na nedostatak poverenja u policiju i u procedure koje regulišu podnošenje žalbi.

šlošću i otpočinjanje procesa stvaranja čvrstih veza između opštinskih vlasti, građanskog društva i policije koji rade zajedno u pravcu poboljšanja sigurnosti u zajednici.

U mnogim zemljama razmimoilaženja u odnosima između policije i građanstva leže u činjenici da se policija udaljila od građana i da se na nju gleda u negativnom kontekstu. Cilj programa policije u lokalnoj zajednici jeste da policija postane servis građana. To znači da policajci ne rade samo na sprovođenju zakona, istraživanju i rasvetljavanju krivičnih dela nego da na prvom mestu rade na prevenciji kriminaliteta. Da bi na taj način obavljala posao, policija mora da zadobije podršku lokalne zajednice.

Kroz ovu relativno jednostavnu, a opet tako važnu ideju, građani bi mogli ponovo da počnu da veruju policiji, kada im ona pruži ruku i zatraži pomoć. Ljudi su najspremniji da počnu razgovor s policijom o problemima u susedstvu. Policija onda može da počne da rešava te probleme. Delovi naselja u kojima se odvijaju ti procesi postaju sigurniji a odnos policije i građana blizak, sužavajući prostor za delovanje kriminalaca u okviru te zajednice.

Ovaj koncept zahteva znatno zalaganje i policije i građana, takođe i povećanje poverenja. Policajci koji nisu naviknuti na tako blizak rad sa zajednicom moraju da menjaju način na koji obavljaju posao. Same zajednice treba da nauče da sarađuju s policijom i da imaju strpljenja dok se i policija navikava na taj proces. U mnogim zemljama takva vrsta zalaganja proizvela je izuzetne rezultate.

Rad policije u lokalnoj zajednici podrazumeva stvaranje foruma u kome će građani imati prilike da učestvuju u odlučivanju o tome kako policija treba da radi, o pitanjima važnim za sigurnost zajednice i o stvaranju policije koja će biti reprezentativna i pridržavati se vrednosti demokratskog društva. Policija u lokalnoj zajednici ne podrazumeva da građani postaju deo policijske službe, već da služba odslikava vrednosti tog društva i ispunjava bezbednosne potrebe građanstva.

Policija u Srbiji, poput većine službi u Evropi, prepoznala je ulogu policije u lokalnoj zajednici u razvijanju službe koja ima pozitivan odnos usmeren ka potrebama građana. Policija je prepoznala i potencijal za poboljšanje efikasnosti u istražnim radnjama i u planovima za prevenciju kriminaliteta razvijanjem bliske saradnje sa zajednicom. Trenutno postoji 10 pilot-opština u kojima se primenjuje koncept policije u lokalnoj zajednici,¹⁸ a četiri međunarodne organizacije uključene su u pružanje podrške i pomoći policiji u Srbiji.¹⁹

Najveći problem pilot-opština je raznovrsnost mera koje se primenjuju u njima, što će nesumnjivo predstavljati poteškoću u analiziranju rezultata i razvijanju specifičnog modela policije u lokalnoj zajednici, koji će odgovarati bezbednosnim potrebama građana Srbije. Odgovornost za taj problem se više odnosi na angažovanje međunarodnih organizacija u procesu reforme.

¹⁸ U Beogradu (u opštini Zvezdara), Novom Bečeju, Kragujevcu, Vrnjačkoj Banji, Požegi, Novom Sadu, Bačkoj Palanci i tri opštine na jugu Srbije (Preševo, Medveđa i Bujanovac).

¹⁹ Pored OEBS, tu su Švajcarska agencija za razvoj, Odeljenje za međunarodni razvoj Velike Britanije (DFID) i Norveška policijska služba.

Imajući to na umu, nema sumnje da će uvođenje koncepta policije u lokalnoj zajednici dramatično uticati na način i sadržinu obavljanja policijskog posla u Srbiji. Rad policije u lokalnoj zajednici će pozitivno uticati na policijsku kulturu u Srbiji i vodiće ka angažovanju građanstva kakvo dosad u Srbiji nije viđeno. Sve u svemu, taj koncept treba da bude podržan i ohrabren pošto predstavlja najdelotvorniji mehanizam promene načina na koji policija u Srbiji sada funkcioniše, a i načina na koji će raditi u budućnosti.

Predlog za uspostavljanje Opštinskog fonda za sigurnost

Novi Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa veću ulogu opštinskih vlasti radi prenošenja više ovlašćenja s centralnih vladinih ustanova. Suština je da će taj zakon dati više ovlašćenja lokalnoj opštinskoj vlasti proširivanjem njene uloge u održavanju lokalnih servisa namenjenih građanima.

Imajući na umu sledeće prepreke reformama:

- nedostatak finansijskih sredstava,
- korupciju u policiji (zloupotrebom sistema naplaćivanja kazni za saobraćajne prekršaje na licu mesta) i
- politički uticaj sa najviših nivoa,

predložemo da u svakoj opštini bude uspostavljen fond iz kojeg bi bile finansirane lokalne policijske inicijative. Taj fond mogao bi se zvati „Opštinski fond za sigurnost“ i njime bi upravljale opštine. Suština ovog predloga podrazumeva izjednačavanje policije koja se bavi lokalnim kriminalitetom i inicijativama s drugim opštinskim službama. Fond bi prvenstveno bio popunjavan od doprinosa koji bi iznosio pet dinara po domaćinstvu mesečno. Ta sredstva bi bila namenjena lokalnoj policiji u opštini i bila bi uplaćivana na račun lokalne opštine zajedno s drugim komunalnim davanjima. Preporučuje se da lokalne firme daju veći doprinos – možda 10 dinara mesečno.

Ako računamo samo na prihod od domaćinstava u jednoj opštini kao što je Zvezdara u Beogradu u kojoj ima 63.000 domaćinstava,²⁰ ovakvim doprinosom u fond bi se slilo više od 58.000 evra godišnje (prema kursu iz leta 2003. godine). Ukoliko bi bila uključena i sredstva dobijena od lokalnih preduzeća, ta suma bila bi znatno veća. U administrativne svrhe bilo bi korišćeno 10 odsto tih prihoda, a ostatak za finansiranje inicijativa i potreba lokalne policije koje bi definisao Opštinski savet za sigurnost.²¹ To telo bi organizovalo javne skupove na lokalnom nivou na kojima bi se razgovaralo o lokalnim sigurnosnim pitanjima, a takođe bi nadziralo pravilan utrošak sredstava. Zakonska regulativa opštinama pruža mogućnosti povećanja učesća građana u vlasti na lokalnom nivou. Od izuzetne važnosti bilo bi da se svi računi daju na uvid javnosti i da se na kraju svake fiskalne godine izvod iz završnog računa distribuira lokalno radi praćenja načina na koji su sredstva utrošena.

²⁰ Prema popisu u Srbiji iz 2002. godine.

²¹ Lokalni šef policije će praviti planove za lokalnu policiju u kojima će predložiti rad policije u toj opštini. Radna grupa MUP za policiju u lokalnoj zajednici radi na uspostavljanju opštinskih saveta za sigurnost u deset pilot-opština. Predlaže se da jedna od funkcija tih saveta bude priprema plana koji bi dao naznake prioriteta za rad policije. Šef policije bi morao da se konsultuje s Opštinskim savetom za sigurnost u toku rada u razvijanju lokalnih

Postojanje takvog fonda smanjilo bi zavisnost lokalne policije od centralnih vladinih institucija i učinilo policiju na lokalnom nivou odgovornijom i aktivnijom, a lokalne ustanove bi takođe imale uticaj na određivanje prioriteta njenog rada. Budžet Ministarstva unutrašnjih poslova bio bi usredsređen na potrebe policije na republičkom nivou u smislu ulaganja u opremanje odeljenja za kriminalističku tehniku, UBPOK, nabavku opreme, voznog parka itd.

Opštinski fond za sigurnost mogao bi da bude uvećan ukoliko sistem naplate kazni na licu mesta bude usmeren na opštinu. U takvom načinu rada kazne bi bile naplaćivane u kancelarijama opštine i direktno bi se slivale u pomenuti fond. Radikalnija, ali jednako izvodljiva preporuka odnosila bi se na to da i sredstva odbijena od plata policajaca kažnjenih zbog disciplinskih prekršaja budu uplaćivana u Fond.²²

Doprinosi domaćinstava i firmi mogli bi da budu povećavani svake godine i da postanu institucionalizovani porez za policiju koji bi vremenom omogućio povećanje plata policije, obezbedio sredstva za nabavku predmeta kao što su znaci koji bi obeležavali delove naselja u kojima funkcioniše pozornička delatnost, kojima bi se pomoglo u obuci nevladinih organizacija i policije itd.

Na Opštinski fond za sigurnost trebalo bi gledati kao na ideju koja pruža potencijal za razvijanje inicijativa policije u lokalnoj zajednici na lokalnom nivou. Dok je verovatno još rano za sprovođenje takve ideje, suštinsko načelo angažovanja zajednice koje stoji iza ovog predloga ne dovodi se u pitanje, bez obzira na to koje će se inicijative policije u lokalnoj zajednici iz njega razviti.

Preporuke

13. Trebalo bi poboljšati interne propise MUP kako bi bili usaglašeni s međunarodnim normama.
14. Trebalo bi preraditi Etički kodeks kako bi odslikavao privrženost policije zaštiti ljudskih prava i sprovođenju zakona u skladu s etičkim normama i na transparentan način.
15. Nije dovoljno samo podeliti kopije Etičkog kodeksa policajcima. Podela Kodeksa trebalo bi da bude praćena kampanjom na republičkom nivou, kojom bi javnost i policija aktivno bile obrazovane o pravima, obavezama i posledicama u slučaju kršenja Kodeksa. Kampanju treba da iniciraju i podrže viši rukovodioci Uprave policijske službe i Ministarstva. Takva kampanja bi mogla podstaći raspravu o procesu reforme, predlozima Zakona o polici-

planova i da uzme u obzir i njihovo mišljenje. Opštinski savet za sigurnost utiče na plan rada lokalne policije tako što se konsultuje i odslikava mišljenja članova zajednice koji bi bili pozivani da učestvuju na otvorenim javnim skupovima. Opštinski savet za sigurnost takođe bi nadgledao rad policije u vezi sa ispunjenjem rezultata procesa reforme u delu koji se odnosi na opštinu i lokalne planove rada policije.

²² Trebalo bi voditi računa da preusmeravanje sredstava sakupljenih od kazni koje se naplaćuju na licu mesta u Opštinski fond za sigurnost ne izazove pomamu naplaćivanja kazni, što bi bilo doživljeno kao pokušaja policije da prikupi sredstva za svoj rad. To bi nanelo štetu u odnosima sa zajednicom i imalo bi suprotan efekat od onog koji se želeo postići uspostavljanjem tog fonda.

ji i Zakona o policijskom obrazovanju koja bi trebalo da prethodi upućivanju tih zakona Narodnoj skupštini na usvajanje.

16. Zakon o policiji i Zakon o policijskom obrazovanju, koji tek treba da budu usvojeni, morali bi da sadrže precizno definisane disciplinske mere za kršenje Etičkog kodeksa i internih propisa. Te mere treba da budu ugrađene i u interne propise MUP koji će osigurati transparentne, nepristrasne i pravične procedure prilikom podnošenja žalbi i predstavki. Takva regulativa trebalo bi da obezbedi zaštitu i oštećenim građanima i nevinim policajcima.
17. Ministarstvo mora jasno i nedvosmisleno da izrazi stav da u okviru moderne službe neće biti tolerisan nijedan vid nedozvoljenog ponašanja, ni manji incidenti, ni ozbiljno narušavanje prava pojedinca.
18. Trebalo bi, u interesu unapređenja policije u lokalnoj zajednici i decentralizacije nadležnosti, uspostaviti Opštinski fond za sigurnost. Ovaj predlog trebalo bi prvo isprobati putem pilot-projekta, a može da zavisi i od primene Zakona o lokalnoj samoupravi.
19. Trebalo bi pružiti veću podršku razvijanju jedinstvenog modela policije u lokalnoj zajednici na nivou Srbije. Rad policije u lokalnoj zajednici povećaće angažovanje u radu s građanima i biće najdelotvorniji mehanizam promene načina rada policije u Srbiji.

4. Obrazovanje u policiji

Kao što je ranije pomenuto, obrazovanje u policiji ima presudnu ulogu u određivanju policijske kulture u narednom periodu. Uvođenje novih regruta u principe policijskog posla i nastavne sadržaje definisane u skladu sa standardima ljudskih prava i prihvaćenim pravilima za upotrebu sile tokom osnovne obuke može učvrstiti i dovesti u neraskidivu vezu njihove stavove i ponašanje. Mogućnosti usavršavanja u službi učiniće posao privlačnijim. Obuka u toku službe i podrška policajcima koji pohađaju kurseve izvan službe doprineće podizanju nivoa profesionalnosti u službi. Samo obrazovanje, međutim, nije jedini činilac koji utiče na policijsku kulturu. Stečene veštine mora da prati i potrebna tehnička oprema koja policajcima omogućava da efikasno obavljaju zadatke.

Trenutno se obrazovanje policije sprovodi u tri ustanove – Srednjoj školi unutrašnjih poslova, Višoj školi unutrašnjih poslova i Policijskoj akademiji. U protekle dve godine načinjen je znatan broj planova o razvoju obrazovanja u policiji. Ti planovi, ukoliko budu primenjeni i podržani na odgovarajući način, mogu da pruže osnovu za samoodrživi sistem obrazovanja policije koji bi školovao kadrove visokog kvaliteta.

Srednja škola unutrašnjih poslova



Srednja škola unutrašnjih poslova omogućava učenicima srednjoškolskog uzrasta da već u ranoj mladosti steknu specijalističko obrazovanje, tako da potom mogu da se upišu na Višu školu unutrašnjih poslova ili pristupe policiji kao uniformisani policajci. Srednja škola u Sremskoj Kamenici internatskog je tipa i u njoj učenici (sve muškarci) prolaze kroz četvorogodišnje školovanje koje sadrži mnoge vidove vojne obuke. Društvena i obrazovna izolovanost učenika od šireg društva u tako ranom uzrastu kontraproduktivna je za razvoj policajca koji bi imao osećaj za društvene vrednosti i razumevanje za potrebe društva. Srećom, zvaničnici MUP odgovorni za obrazovanje prepoznali su tu pojavu i napravljen je plan faznog gašenja srednje škole. Taj plan, međutim, nije integralni deo nacrtu Zakona o obrazovanju policije, ali će biti sproveden u roku od dve godine. Smatra se da je postojanje srednje škole neophodno naredne dve godine zbog poteškoća u regrutovanju novih pripadnika policijske službe, naročito iz Beograda. Iako se taj metod regrutovanja novih policajaca možda ne može opravdati kao najproduktivniji, svakako se može razumeti.

Pomenuti plan predviđa da Srednja škola unutrašnjih poslova preraste u ustanovu za osnovnu obuku potencijalnih polaznika koji su završili uobičajeno srednjoškolsko obrazovanje. Trenutno postoje šestomesečni kurs obuke u Klisi (za muškarce) i četvoromesečni kurs u Kuli (za žene) za polaznike koji nisu pohađali Srednju školu unutrašnjih poslova. Takođe, program ovih kurseva biće upotpunjen jednogodišnjim ili dvogodišnjim programom osnovne obuke u Sremskoj Kamenici.²³ Time će biti prevaziđen sadašnji problem da u policijsku službu ulaze regruti koji su prošli različite vrste obuke, gaje različite vrednosti i imaju različite poglede na policijski posao. Iz tih razloga ovaj potez u pravcu stvaranja homogenog kursa osnovne obuke treba pohvaliti i podržati. Pored toga, sadašnji sistem odvajanja muškaraca i žena u toku osnovne obuke trebalo bi ukinuti, jer nastavni planovi ne bi trebalo da se razlikuju i stoga nema opravdanja za odvajanje u toku održavanja kurseva.²⁴

²³ Postojeća ustanova za obuku u Klisi prerašće u regionalni centar za obuku (videti dalje u ovom odeljku).

²⁴ U Ministarstvu su se izjasnili da je potreba većeg učešća žena u uniformisanoj policiji zahtevala organizovanje odvojenih kurseva za žene. Pošto je dostignuta kvota od 10 odsto (nešto više od 2.000 policajki u uniformisanoj

Ostaje, međutim, pitanje da li će budući centar za osnovnu obuku u Sremskoj Kamenici moći da obuči dovoljan broj ljudi koji bi zadovoljio potrebe za policajcima na republičkom nivou. Odlazak starih kadrova u penziju (a da pritom službi ne pristupaju mlađi kadrovi), lustracija i nizak nivo entuzijazma, izazvan niskim zaradama, utiču na kadrovsku nepopunjenost policije.²⁵ Neizostavno će se javiti potreba za povećanjem broja regruta koji otpočinju osnovnu obuku. Ministarstvo će u dogledno vreme morati da otvori objekte za osnovnu obuku i može da iskoriti tu priliku da poveća zastupljenost različitih društvenih grupa u policiji tako što će otvoriti objekat za osnovnu obuku u nekom regionalnom centru kao što je Mitrovo polje. Ministarstvo će na taj način privući manjinske grupe ili pripadnike društvenih grupa koje ne gledaju blagonaklono na obuku u prestonici u tako mladom uzrastu.²⁶

Viša škola unutrašnjih poslova i Policijska akademija

Viša škola unutrašnjih poslova trenutno organizuje operativnu obuku i obuku za srednje rukovodeće položaje, dok je Policijska akademija institucija bliska univerzitetskim ustanovama i organizuje obuku višeg rukovodećeg i komandnog sastava. Revizija nastavnih planova tokom protekle dve godine rezultirala je ukidanjem predmeta vojnog karaktera i uvođenjem praktičnije metodologije u nastavni plan koji se ranije sastojao uglavnom od teorijskih predmeta.

Sadašnji predlog izložen u Zakonu o policijskom obrazovanju jeste da pomenute institucije budu integrisane u Policijski fakultet, koji bi bio otvoren i za civile, a bio bi deo Univerziteta u Beogradu. Planira se da ovaj fakultet bude smešten u objektu Više škole unutrašnjih poslova u Zemunu.²⁷ Biće, međutim, potreban značajan razvoj infrastrukture da bi taj objekat bio podignut na nivo neophodan za smeštaj studenata i obezbedio uslove za savremeno obrazovanje policije. Trenutno nema sredstava za takav razvoj, iako je predviđeno da taj fakultet bude otvoren ove godine. Vladi je predat predlog da odobri upotrebu vojnih objekata pored Više škole unutrašnjih poslova. Nepovoljna okolnost je da su ti objekti oštećeni NATO bombardovanjem i njihova rekonstrukcija zahtevala bi znatna sredstva. Ukoliko predlog za dobijanje dodatnog zemljišta bude odbijen, planira se nadogradnja dodatnih spratova na postojećim zgradama Više škole unutrašnjih poslova.

policiji), postoji plan da i žene i muškarci polaznici budu uključeni u prvu generaciju novog „Kursa osnovne obuke“. Tokom sledeće dve do tri godine biće ocenjeni efekti uvođenja žena u policiju pre nego što bude donosena odluka da li da se poveća kvota od 10 procenata žena u uniformisanoj policiji.

²⁵ U nedavnom šestomesečnom izveštaju o policiji (jun 2003.) navedeno je da, prema postojećoj sistematizaciji, u Ministarstvu ima 53.335 radnih mesta, od kojih je popunjeno 37.837 ili 70,94 odsto.

²⁶ To će takođe pomoći da svi polaznici prođu kroz sličnu obuku i iste nastavne sadržaje, tako da ne postoji bilo kakva razlika u nivoima osposobljenosti.

²⁷ Bilo je nekih poteškoća prilikom upisa pripadnika manjinskih grupa na Višu školu unutrašnjih poslova jer su oni trpeli netoleranciju svojih kolega studenata. Premda nadležni u Ministarstvu to osuđuju, mora biti pokrenuto više inicijativa da bi takve situacije bile sprečene i da bi bilo podstaknuto učešće manjina u policijskim ustanovama za visoko obrazovanje. Ovakvi incidenti preslikavaju teškoće koje postoje u policijskom poslu u multietničkom okruženju.

Međunarodna zajednica dugo je predlagala osnivanje Policijskog fakulteta²⁸ i zbog toga bi trebalo pozdraviti takav razvoj događaja. Neposredan izazov je osmišljavanje nastavnih planova u skladu s međunarodnim standardima i savremenim policijskim tehnikama. Policijski fakultet će moći da pruži i obrazovanje u oblastima koje nisu neposredno vezane za tradicionalno obrazovanje policije, uključujući oblasti kao što su kriminalistička tehnika, uviđaj, kriminalistička obaveštajna analitika i upravljanje-menadžment. Razvijanje nastavnih planova u tom pravcu zahtevaće saradnju s policijskim i civilnim institucijama u drugim zemljama. Iako kontakti sa stranim obrazovnim ustanovama već postoje, neophodno je pažljivo planirati i koordinirati ponovnu reviziju i osmišljavanje nastavnih planova. Taj proces mogao bi da bude potpomognut osnivanjem međunarodnog Odbora za sastavljanje nastavnih planova, čiji bi članovi bili visoki stručnjaci za obrazovanje iz stranih zemalja i budući šefovi katedri Policijskog fakulteta.²⁹ S obzirom da je otvaranje tog fakulteta predviđeno za narednu školsku godinu, prioritet je uspostavljanje ovakvog odbora i obezbeđivanje preduslova za pružanje podrške razvoju infrastrukture Policijskog fakulteta. Bugarska je kao predsedavajući OEBS za 2004. godinu utvrdila obrazovanje kao jedan od prioriteta i stoga je ovo pravo vreme da se obezbedi pomoć OEBS tom ambicioznom projektu koji ima potencijal da pruži visokokvalitetno obrazovanje budućim pripadnicima policije Srbije. Jedan od glavnih ciljeva Policijskog fakulteta i jedan od razloga zbog kojih bi međunarodna zajednica trebalo da pruži hitnu podršku ovom procesu, jeste preostavljanje tog fakulteta u prestižan regionalni centar policijske ekspertize.³⁰

Uspostavljanje takvog specijalizovanog policijskog fakulteta koji bi organizovao diplomatske i postdiplomske studije i bio deo Univerziteta u Beogradu, takođe bi pružilo mogućnost policiji da privuče policajce specijalizovane za oblasti koje trenutno nisu dovoljno razvijene i za koje nema dovoljno kadrova. U sadašnjem trenutku izražena je potreba za stručnjacima za informatiku, kriminalističku tehniku i za analitičarima. Nudjenjem stipendija u tim oblastima i postavljanjem zahteva da oni koji budu stipendirani moraju posle diplomiranja da provedu određen broj godina u službi, policija bi dobila intelektualni kapital i rešila postojeći deficit kadrova.

²⁸ Trenutno postoje planovi da Policijski fakultet nudi i trogodišnje i četvorogodišnje obrazovanje. Trogodišnji kurs je više orijentisan na operativni nivo, dok je četvorogodišnji namenjen višem upravnom i komandnom osoblju.

²⁹ Pomoć kod nastavnih planova trebalo bi potražiti od Asocijacije evropskih policijskih koledža (AEPC) i od Evropskog policijskog koledža (CEPOL). Načelno je dogovoreno da će međunarodni odbor za sastavljanje nastavnih planova biti neformalno telo savetodavne nadležnosti. Najveći deo njihovog posla bi trebalo da se odvija pre nego što prvi studenti počnu školovanje na Policijskom fakultetu. Posle toga, uloga tog odbora bi tokom nekoliko narednih godina bila ocenjivanje sprovođenja novog nastavnog plana.

³⁰ Vremenom će se neizbežno postaviti pitanje osnivanja ustanove za obrazovanje policije na univerzitetskom nivou i u okviru policije Crne Gore. Trebalo bi postići kratkoročni sporazum o omogućivanju studiranja crnogorskih policajaca na beogradskom Policijskom fakultetu, jer u ovom trenutku nema finansijskog opravdanja za otvaranje takve specijalizovane ustanove u Crnoj Gori. To će i policiji Crne Gore omogućiti da stekne potrebno iskustvo za osnivanje takvog specijalizovanog centra u Crnoj Gori u nekom budućem trenutku. Štaviše, iako je policija u nadležnosti republičkih ministarstava, bliska saradnja između srednjeg i višeg rukovodećeg kadra tokom njihove zajedničke obuke biće ključna za budući visok nivo saradnje koja će morati da postoji između dve policijske službe. Naravno, Crna Gora treba da zadrži policijsku akademiju za osnovnu i specijalističku obuku u Danilovgradu.

OEBS može da pruži pomoć policijama u regionu i stvaranjem baze podataka o obrazovanju policije.³¹ Dodatnu vrednost koju OEBS može da donese u međunarodnim operacijama jeste njegovo iskustvo u oblastima reforme sektora bezbednosti i njegova uloga u procesu stabilizacije i demokratizacije zemalja u tranziciji. Prikupljanje i strukturisanje dostignuća OEBS u obrazovanju policije stvaranjem centralne baze podataka, koja će biti izvor saznanja za Misije OEBS i za nacionalne policijske službe, znatno će na međunarodnom nivou doprineti ujednačavanju načela, prakse i standarda u obavljanju policijskog posla. Razmena tog znanja će podstaći dalji napredak policijskog obrazovanja i unaprediti regionalnu saradnju, koja je neophodan činilac u globalnoj borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma.

Centri za obuku policije

Pored reforme osnovne obuke i uspostavljanja Policijskog fakulteta, postojeći plan reforme policijskog obrazovanja predviđa i osnivanje centara za obuku širom Srbije. Ti centri će služiti stalnom obrazovanju i lakšem usavršavanju u okviru službe. Specijalistička operativna obuka i razvoj metodologije policijskog posla činiće srž nastavnog programa. Obuka u tim policijskim centrima predstavljaće najbolji metod za ponovno obučavanje i uvođenje policajaca koji su služili i pod ranijom vlašću u napredna dostignuća policijske metodologije nastala u godinama pre 5. oktobra 2000. godine.

OEBS je već pružio podršku u vidu nastavnih planova za Uvod u savremene standarde rada policije.³² Najveći napredak ostvaren je uvođenjem Kurasa za policijske trenere koji traje šest meseci. Taj kurs trenutno pohađaju pripadnici policija Srbije i Crne Gore u Višem centru OEBS za policijsku obuku u Zemunu. Osnova kursa je uvođenje nove nastavne metodologije u čijem je središtu učenik, a predviđeno je da oni koji završe kurs budu treneri u novim centrima za obuku. Osim toga, ovakav kurs omogućava održivost daljeg razvoja obrazovanja u policiji putem obučavanja budućih policijskih trenera. Postoje jaki argumenti da se OEBS i Ministarstvo unutrašnjih poslova saglase da Kurs za trenere bude nastavljen. Novi ciklus kursa za trenere trebalo bi da obuhvati trenere koji će biti odgovorni za razvoj novog osnovnog kursa za obuku u Sremskoj Kamenici i trenere praktične nastave u okviru novog Policijskog fakulteta. Pored toga, OEBS može da pruži podršku i u izradi i praćenju primene nastavnih planova, u saradnji s kolegama iz Srbije.

Razmena policijskih trenera

Razvoj nastavnih planova i uvođenje novih metoda u nastavu su težak proces i za njihovu realizaciju je neophodno vreme. Razmena predavača-trenera jedan je od načina za ostvarenje tih promena koji već nekoliko godina koriste univerziteta širom regiona.³³ Ideja je da predavač s visokoobrazovne ustanove iz inostranstva bude gostujući predavač na nekom domaćem univerzitetu, donoseći nove nastavne planove i metode. Tokom godine boravka gostujućeg predavača na domaćem fakultetu taj nastavni plan i metode bili bi preneti na mlađe nastavnike

³¹ Ova bi se zamisao mogla sprovesti u delo kroz Jedinicu za strateška policijska pitanja u sedištu OEBS u Beču.

³² Osnovu kursa Uvod u savremene standarde rada policije činile su savremene tehnike istrage i policijska etika i principi.

³³ Ovo su koristili naročito univerziteta na kojima se predaju društvene nauke kako bi uveli nove predmete kao što su evropske integracije, međunarodni odnosi i međunarodna politička ekonomija.

fakulteta koji bi mogli da preuzmu posao kad strani predavač ode. To je ujedno aktivan način učenja stranih jezika, jer bi svi kursevi bili držani na jeziku gostujućeg predavača.


Takav način rada pokazao se uspešnim na univerzitetima širom regiona, pa ne postoji ni jedan razlog zbog kojeg sličan program ne bi mogao da započne razmenom trenera s drugim akademijama za obuku širom Evrope. Prenošnje znanja i praktičnog iskustva stečenog na taj način bilo bi korisno i za policajce i za predavače.

Postoji opšta potreba da bude unapređena nastava stranih jezika za policajce. To nije potrebno samo zbog toga što zemlja počinje da se otvara ka inostranstvu, već je imperativ za policajce kako bi mogli da čitaju o promenama u policijskom obrazovanju i metodologiji u drugim zemljama.³⁴

Preporuke

20. Međunarodna podrška trebalo bi da bude usmerena ka otvaranju Policijskog fakulteta. Ta podrška trebalo bi da bude u vidu osmišljavanja nastavnih planova, nastavnih sredstava i opreme i u razvoju infrastrukture.
21. Srednja škola unutrašnjih poslova trebalo bi da što pre prestane s radom u sadašnjem obliku. Što pre osnovati standardizovane centre za osnovnu obuku za kandidate sa srednjoškolskim obrazovanjem.
22. Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi da osnuje drugi Centar za osnovnu obuku na jugu Srbije ili u centru nekog drugog regiona, koristeći iste nastavne planove i metodologiju predavanja kao u Sremskoj Kamenici.
23. Treba osnovati telo za praćenje izrade nastavnih planova za predložene centre za obuku. OEBS bi mogao da pruži podršku i pomoć tom procesu.
24. Trebalo bi nastaviti Kurs za policijske trenere, koji treba da postane preduslov za sve trenere koji bi izvodili obuku u predloženom Centru za osnovnu obuku i za one koji bi predavali praktične predmete na Policijskom fakultetu.
25. Trebalo bi postići sporazum ministarstava unutrašnjih poslova Srbije i Crne Gore da predloženi Policijski fakultet školuje i srednji i viši kadar i komandni sastav policije Crne Gore.
26. Vlada Srbije trebalo bi da podrži prijem Policijskog fakulteta na Univerzitet u Beogradu radi razvijanja kurseva u skladu s potrebama savremene policijske službe poput kriminalističke tehnike, obrade lica mesta, kriminalističke istrage, kriminalističke obaveštajne analitike i upravljanja-menadžmenta.
27. Trebalo bi razmotriti mogućnost stipendiranja studenata i posle diplomaca određenih profila radi popune mesta za koje nedostaju stručnjaci sa specijalističkim veštinama potrebnim u okviru policijske službe.

³⁴ Za organizovanje specijalističkih kurseva stranih jezika za policajce treba zatražiti pomoć stranih kulturnih centara (poput Britanskog saveta, Gete instituta i Francuskog kulturnog centra).

- 
28. OEBS bi, uz pomoć zemalja članica, trebalo da uspostavi centar za policijsko obrazovanje (koji bi mogao da bude razvijen kao baza podataka na Internetu – izvor podataka kojima je moguće trenutno pristupiti) u okviru Jedinice za strateška policijska pitanja u Beču. Namena tog centra bila bi da posluži kao resurs za razvoj i standardizaciju policijskog obrazovanja, načela i procedura, razmenom saznanja i iskustava u toj oblasti.
29. Preporučuje se da program za razmenu policijskih instruktora bude razvijen u saradnji s drugim ustanovama za obuku policije širom Evrope. Svrha te razmene bila bi uvođenje novih nastavnih planova i metoda i usavršavanje znanja stranih jezika.

5. Organizaciona struktura i strateško planiranje

Dokument vizije

Dokument vizije za reformu Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije pripreman je dve godine, a u martu 2003. godine predstavili su ga Danski institut za ljudska prava i MUP. Taj dokument sadrži priloge koje je dostavilo svih 14 radnih grupa koje ulaze u sastav Odbora za upravljanje programom reforme MUP. Taj izveštaj identifikuje najvažnija pitanja reforme policije: depolitizacija; reforma zastarelog i neadekvatnog zakonodavstva; decentralizacija; ponašanje policajaca kao pojedinaca; kadrovska politika; nereprezentativan sastav policijskih snaga. Glavnu referentnu tačku u Dokumentu, osim međunarodno priznatih ljudskih prava i standarda u radu policije, predstavlja „Studija o radu policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji“ koju je izradio Ričard Monk (Richard Monk).

Svaka radna grupa sastavila je po jedan odeljak u kome je skicirala svoju viziju:

- Kabinet ministra
- Operativni centar
- Kontrola i nadzor
- Policija
 - Borba protiv kriminala (rad kriminalističke policije)
 - Javni red i mir
 - Bezbednost saobraćaja (rad saobraćajne policije)
 - Rad policije na obezbeđenju šticećenih lica i objekata
 - Rad policije u lokalnoj zajednici
- Borba protiv organizovanog kriminala
- Analitika
- Specijalne jedinice
 - Žandarmerija
 - Specijalna antiteroristička jedinica
- Državna granica i stranci (rad pogranične policije)
- Vanredne situacije
- Upravni poslovi
- Kadrovska i obrazovna politika
- Informacioni i telekomunikacioni sistemi
- Finansije i tehnička podrška
- Helikopterska jedinica

Dokument vizije pruža iskreni pogled „iznutra“ na probleme s kojima se u radu suočava policija u Srbiji. U tom smislu dokument je veliko dostignuće za proces reformi u MUP i predstavlja kopernikanski obrt u odnosu na prošlost. U svakom odeljku nabrojane su ambicije i strategija, kao i petogodišnji ciljevi. U prilogu su date tabele koje sadrže ključne indikatore (pokazatelje) uspešnosti, zadatke koje treba obaviti i kriterijume (merila) uspeha. Potom slede odeljci u kojima se razmatra postojeća situacija i predlažu mere za uspostavljanje demokratske i delotvorne policijske organizacije.

Postoje, međutim, neka ograničenja na koja treba ukazati kako bi taj dokument bio od koristi za kreatora praktične politike. Premda neki viši rukovodioci MUP s kojima smo razgovarali nisu bili upoznati s njegovim sadržajem, oni koji su pročitali Dokument vizije rekli su da predstavlja dobar početak. Većina se složila da taj dokument treba poboljšati i da na osnovu njega treba sastaviti detaljne strateške planove. Samo mali broj predstavnika nevladinih organizacija s kojima smo razgovarali znao je za taj izveštaj. Za njega nije znao nijedan opštinski zvaničnik s kojim smo razgovarali.³⁵ Činjenica da pisci izveštaja nisu pozvali da im budu dostavljeni prilozi organizacija i ustanova koje sam Dokument vizije naziva „korisnicima“, znači da taj izveštaj

³⁵ Neki od predstavnika građanskog društva koji su učestvovali u radu Savetodavnog tela za reformu MUP tvrde da njihova gledišta nisu uključena u Dokument vizije koji stoga u potpunosti predstavlja „interni“ dokument MUP.

pati od nedostatka „spoljne“ perspektive. To donekle delegitimiše ovaj dokument i, što je važnije, rezultira jednim izveštajem čija je perspektiva previše usmerena na policiju. Ovakav pristup pokazuje javnosti da je reforma policije zatvoren proces. To je još jasnije kad se vidi da ključni kriterijumi uspešnosti ne podležu nezavisnoj proceni (evaluaciji) i da čak i unutar MUP odgovornost za dostizanje tih merila nije eksplicitno data nekim prepoznatljivim organima ili pojedincima. Pored toga, Odbor za upravljanje programom reforme MUP, koji se sastaje četiri puta godišnje, ima preveliki i donekle nefunkcionalan broj radnih grupa. Time je stvoren neodgovarajući mehanizam koji ne omogućava brz i efikasan odgovor na hitnije potrebe u procesu reforme policije.

Problematican je i popis kriterijuma uspeha dat u izveštaju. Ti su kriterijumi uglavnom isuviše opšti i neprecizni u pogledu napretka. Ključni indikatori uspešnosti treba da budu precizno vremenski određeni,³⁶ kao što treba definisati i ključne referentne tačke koje bi omogućile da se napredak procenjuje bez nepotrebnog prikupljanja gomile kvantitativnih podataka iz svakog sekretarijata.

Osim toga, premda su u uvodnom poglavlju depolitizacija i decentralizacija navedeni kao ciljevi reforme policije, veoma je teško razaznati koji aspekt Dokumenta vizije će zapravo doprineti postizanju ta dva cilja. Potrebno je dodatno razmatranje kako bi bilo osigurano da ti ključni pokretači reforme budu čvrsto ugrađeni u viziju MUP. Taj izveštaj je potrebno dalje razvijati kako bi bio dobijen značajan i sadržajan, pristupačan i praktičan dokument, na koji bi MUP opravdano mogao da bude ponosan i koji bi skicirao pravac reforme u narednim godinama.

Organizaciona struktura

Apsolutno je neophodno sprovesti pažljivo planiranu i sveobuhvatnu reorganizaciju strukture policijske službe. Trenutno su Ministarstvo i policija međusobno sasvim integrisani i nerazdvojni. To pruža priliku za političko mešanje u poslove policijske službe. U idealnim okolnostima policijska služba bila bi nezavisna, ali odgovorna nekom ministarstvu u Vladi. Jedan od strukturnih ostataka bivšeg režima (i komunističkog i nacionalističkog) jeste nerazdvojnost politike i javnog reda. Stoga je često teško razjasniti razliku između kontrole i odgovornosti. Odgovornost uvek podrazumeva demokratski nadzor nad operativnom delatnošću policijske službe.

U ovom odeljku daje se skica mogućih promena u organizacionoj strukturi MUP. Ti predlozi se zasnivaju na iskustvu drugih zemalja i iznosim ih samo kao moguće modele. U okviru organizacione strukture postoji potreba da budu razlučene operativne aktivnosti od onih za koje je odgovorno Ministarstvo. Tri potencijalne operativne oblasti jesu vatrogasna i spasilačka služba, policijska služba i služba pogranične policije (videti shemu A). Prihvatanje tih podela i neophodnosti jasnog razgraničenja političkog od operativnog, međutim, otkriva problem koji iskrsava u stvarnoj strukturnoj reformi MUP. To znači da, ako operativne aktivnosti budu premeštene iz Ministarstva u odvojene službe odgovorne Ministarstvu, ono ostaje nadležno za praktičnu politiku (eng. *policy*), razvoj propisa (regulative) i nadzor. Ministarstvo je odgovorno za razvoj zakonodavstva i za stvaranje zakonskog okvira kojim se reguliše rad policije. MUP

³⁶ Na primer, petogodišnji i desetogodišnji ciljevi izabrani su sasvim proizvoljno. Na 59. strani za ostvarenje ciljeva dato je pet godina, a u zagradi stoji reč „deset“.

³⁷ Zanimljivo je zapaziti da 49,2 odsto građana povezuje policiju s kontrolom saobraćaja, dok je samo 26,8

policiji prenosi politiku Vlade za oblast unutrašnjih poslova, dok je Direktor policije odgovoran da tu politiku pretvori u operativne aktivnosti. I policijska služba putem Ministarstva redovno obaveštava Vladu o kretanju kriminaliteta i bezbednosnoj situaciji. Ministarstvo je odgovorno za određivanje prioriteta koji treba da se ogledaju u predlogu budžeta koji podnosi Vladi.

Stoga je prilikom osmišljavanja organizacione strukture policije važno imati u vidu trenutne teškoće i ciljeve koje jedna organizaciona struktura treba da postigne. To se može sumirati na sledeći način:

- Decentralizovati proces odlučivanja i preneti ga na najniži mogući operativni nivo;
- Depolitizovati operativne aspekte policijske službe;
- Jasna organizaciona struktura, lanac komande i odgovornosti;
- Organizaciona struktura koja uvećava resurse i olakšava koordinaciju aktivnosti;
- Naglasak na horizontalnom, a ne na vertikalnom razvoju.

Trenutno razmatranje razvoja organizacione strukture usredsređeno je na promene predložene u Dokumentu vizije. Treba, međutim, istaći i to da organizaciona struktura koju predviđa Dokument vizije ne zadovoljava sve standarde političke nezavisnosti i operativne delotvornosti. Mnogo se može naučiti iz organizacionih reformi u drugim zemljama, gde je naglasak bio na decentralizaciji odlučivanja na lokalnom nivou, dok se pitanja kriminaliteta koji se tiče svih regija i dalje koordiniraju na državnom nivou. Takođe, u policijskim službama širom Evrope standard je postala ravna, nekomplikovana i prilagodljiva struktura.

Na kraju ovog odeljka dati su drukčiji predlozi za organizacioni razvoj Ministarstva. Glavne odlike ovog razvoja su:

- A. Zarad operativne delotvornosti i razvoja jasne komandne odgovornosti, operativne aspekte MUP podeliti na vatrogasnu i spasilačku službu, policijsku službu i službu pogranične policije. Postoje razlozi i za to da se vatrogasna i spasilačka služba stavi u nadležnost lokalnih organa vlasti. U tom slučaju regionalna saradnja ili hitne krizne situacije bile bi koordinisane na državnom nivou. Ukoliko ne bude donesena takva odluka, vatrogasna i spasilačka služba mogu da ostanu poseban, ali integralni deo MUP.
- B. Oblast odgovornosti Ministarstva može se porediti s upravom političke prirode koja je tu da podrži rad ministra i čiji je glavni zadatak razvoj praktične politike (eng. *policy*) i pravnog okvira u kome funkcioniše policijska služba.
- C. Uprava policijske službe je komandno sedište policijske službe u kome su Direktor policije i rukovodeći kadar. Uprava je odgovorna i za razvoj strategije i mera na republičkom nivou, kao i za opšta budžetska, personalna i logistička pitanja policijske službe.
- D. Radi unapređenja delotvornosti, delegiranjem komandne odgovornosti, Srbiju treba podeliti na pet bezbednosnih zona (Beograd, Sever, Jug, Istok i Zapad). Ta podela nije deo ustavne rasprave o političkoj decentralizaciji, nego je treba posmatrati s čisto operativnog gledišta. Svaka zona treba da bude odgovorna za prevenciju kriminala i sprovođenje istraga. Važno je napomenuti da to ne znači fizičku podelu policijske službe, niti stvaranje regionalnih sedišta (što bi podrazumevalo dodatni nivo birokratije). Glavna ideja jeste da ta podela odslikava la-

nac odgovornosti prema višem rukovodećem osoblju u Upravi policijske službe. Načelnici bezbednosnih zona odgovorni su za sprovođenje republičkih mera na nivou zona.

- E. Uprava kriminalističke policije na republičkom nivou biće jedinica za koordinaciju i podršku. Uloga republičke kriminalističke policije biće izrada konkretnih strategija kriminalističke istrage i pružanje pomoći u složenijim slučajevima. Takva pomoć može se odnositi na kriminalističku analizu i forenziku i svu ekspertizu koja obično nije finansijski održiva na lokalnom nivou.
- F. Treba povesti raspravu o ciljevima UBPOK – da li je to jedinica za razvoj strategije ili operativna jedinica. Ako je rad UBPOK usmeren isključivo na izradu strategija, onda ne treba dovesti u pitanje postojeću podelu na Upravu kriminalističke policije i UBPOK. Ako je, međutim, svrha UBPOK da bude jedinica operativne prirode, neizbežna je mogućnost preklapanja i zbrke u lancu komandovanja i odgovornosti za slučajeve. To treba razjasniti i definisati konačne strukturne okvire funkcionisanja te dve uprave na republičkom i lokalnom nivou.
- G. Apsolutno je neophodno na republičkom nivou razviti centralizovanu službu za kriminalističku obaveštajnu analitiku. Postoji potreba da se razvije kapacitet za analizu kriminalističkih obaveštajnih podataka koji bi mogao da prima informacije iz svih organizacionih jedinica i da obezbeđuje pristup podacima u svim organizacionim jedinicama, od pogranične policije, preko UBPOK, do svih sekretarijata. Možda bi najbolje bilo tu službu smestiti u republičku Upravu kriminalističke policije, jer je u njoj već Služba za međunarodnu policijsku saradnju (Interpol, Evropol). Kriminalistička obaveštajna analitika vezana za delatnost organizovanog kriminala može da bude i unutar UBPOK.
- H. Postojeću Upravu za analitiku treba transformisati u Jedinicu za strateški razvoj pri Upravi policijske službe (na republičkom nivou). Ako se usvoji jasna podela na Ministarstvo i Upravu policijske službe, jedinice slične namene treba da postoje u oba. Jedinica na nivou Ministarstva treba da se bavi izradom praktične politike (eng. *Policy*), dok jedinica na nivou Uprave treba da se bavi koncipiranjem strategija koje će omogućiti njenu operacionalizaciju.

Još jedno pitanje koje treba istaći jeste potreba da se obavi revizija strukture i brojnosti saobraćajne policije u okviru policijske službe, pritom razvijajući stručan i profesionalni kadar za bezbednost saobraćaja. U sklopu takve analize i procene treba razmotriti i načine na koje se najefikasnije mogu upotrebiti resursi policijske službe.³⁷

Takođe bi trebalo spojiti SAJ³⁸ s nekom drugom operativnom komponentom u policiji. Ta jedinica opisuje sebe kao antiterorističku jedinicu koja se koristi za specijalne intervencije. Za razliku od žandarmerije, SAJ uglavnom deluje u Beogradu i bavi se slučajevima u koje su uključeni taoci ili terorističke aktivnosti. Važno je da SAJ ostane u okviru jasnog i odgovornog lanca komandovanja u policijskoj strukturi. Stoga, uzimajući u obzir njene aktivnosti, transfor-

procenata povezuje sa zaštitom građana i imovine (izvor: Istraživanje agencije Partner, decembar 2002.). Takođe je u pomenutoj studiji primećeno da bi 44,4 odsto građana želelo da se policija usredsredi na zaštitu građana i imovine, dok je 24 odsto istaklo kontrolu saobraćaja.

³⁸ SAJ je jedna od dve specijalne policijske jedinice.

⁴³ Konsultantsko preduzeće KPMG je u junu 2003. godine obavilo analizu sistema upravljanja u okviru policijske službe, kao deo Balkanskog programa bezbednog pristupa pravosuđu koji finansira DFID (*Department for*

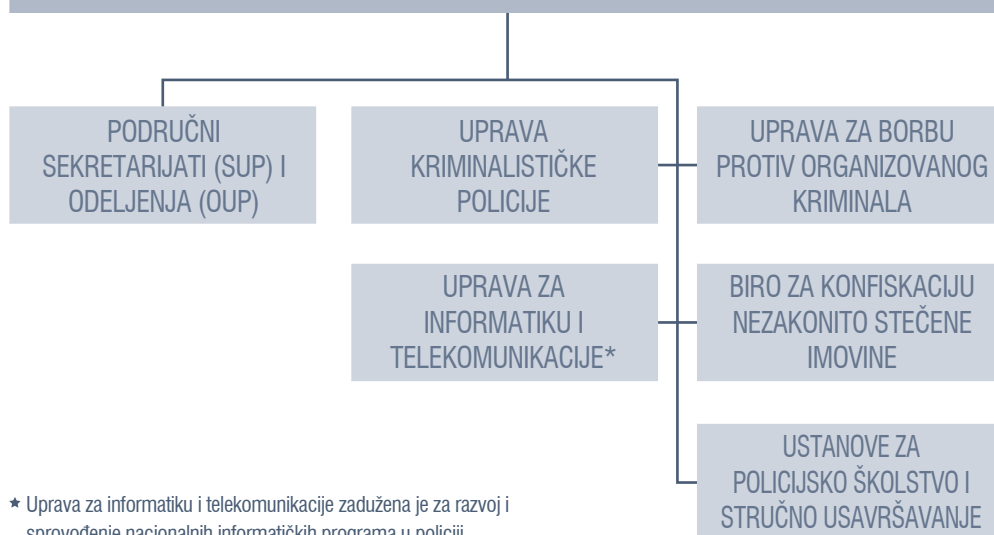
macija SAJ u specijalnu jedinicu u okviru beogradskog Sekretarijata unutrašnjih poslova bila bi prikladno i najdelotvornije rešenje. Argument protiv ovakvog rešenja može biti da u tom slučaju SAJ neće moći da bude korišćen na celoj teritoriji Srbije. To se ipak lako može rešiti posebnim aranžmanom za ovakve slučajeve. U skladu s praksom specijalnih antiterorističkih jedinica u drugim zemljama, stavljanje SAJ unutar beogradskog SUP može se obrazložiti povremenim raspoređivanjem njenih pripadnika na druge operativne dužnosti. Na primer, praksa u nekim drugim zemljama jeste da su pripadnici takvih jedinica pola radnog vremena raspoređeni na uobičajene policijske dužnosti, dok drugu polovinu provode na redovnoj specijalističkoj obuci. To bi takođe omogućilo beogradskom sekretarijatu da koristi specijalističke veštine pripadnika te jedinice prilikom „ozbiljnih incidenata“. Tako bi pripadnici te jedinice bili u toku s novinama u policijskim istragama, što bi im omogućilo da nastave karijeru i posle službe u SAJ.

UPRAVA POLICIJSKE SLUŽBE

Upavu policijske službe treba smatrati sedištem policije na nivou Srbije, na čijem su čelu Direktor policije i njegovi saradnici.

Pored njih, rukovodstvo pet bezbednosnih sektora takođe može biti u upravi policijske službe. U njoj treba da budu i sledeće organizacione jedinice:

- a) Služba za ljudske resurse i administrativna pitanja**
- b) Biro za međunarodnu saradnju**
- c) Jedinica za strateški razvoj**
- d) Služba portparola**



* Uprava za informatiku i telekomunikacije zadužena je za razvoj i sprovođenje nacionalnih informatičkih programa u policiji.

SHEMA A - Raspodela operativnih zaduženja u Ministarstvu unutrašnjih poslova

Ministarstvo unutrašnjih poslova i Uprava policijske službe

Ministarstvo unutrašnjih poslova predstavlja političku upravu za podršku ministru i razvoj praktične politike (eng. *policy*) i pravnog okvira u kome funkcioniše policijska služba. Uprava policijske službe zadužena je za razvoj strategije/mera na republičkom nivou i ima opštu odgovornost za budžetska, personalna i logistička pitanja policijske službe.



* Uprava za opšte administrativne usluge zadužena je za izdavanje dokumenata poput ličnih karata, pasoša, vozačkih dozvola ili registracija za vozila.

** Spasilački deo ove Uprave zadužen je za spasavanje u planinama, na vodi, usled prirodnih katastrofa i za timove za potragu i spasavanje.

Razvoj strategije u policijskoj službi

Postoji jasna potreba da se razviju jedinice za strateški razvoj i upravljanje u policiji i Ministarstvu. Svaki proces reforme zahteva grupu koja je jezgro i pokretačka mašina sprovođenja reforme. Ta grupa bila bi odgovorna za koordinisanje strategije i inicijativa. Nedavno je imenovana mala grupa kojoj je poveren taj zadatak koju predvodi načelnik Uprave za analitiku MUP. Potrebno je, međutim, ustanoviti specijalizovanu jedinicu koja bi prošla obuku za strateško upravljanje i rukovođenje promenama i koja bi stalno bila odgovorna za procenu i analize, razvoj i ocenjivanje uspešnosti strategije reforme policije i istražnih metoda. Trenutno je Uprava za analitiku zadužena za prikupljanje i sređivanje statističkih podataka o kriminalitetu u Srbiji³⁹, kao i za analizu trendova razvoja kriminaliteta. Potreban je značajan razvoj te uprave ukoliko je namera da njoj budu povereni strateški razvoj i upravljanje.

Posle sastanka SEPCA,⁴⁰ u junu 2003. godine u Beogradu, uz pomoć RCMP⁴¹ pokrenuta je regionalna inicijativa kojom je razvoj strateškog planiranja identifikovan kao prioritet. OEBS trenutno na tome radi sa Ministarstvom. Očigledno je da se sada gotovo sve odluke u MUP

³⁹ Indeksi kriminaliteta izračunavaju se na osnovu broja prijavljenih krivičnih dela, a ne na osnovu broja incidenata. Takva upotreba statističkih podataka može biti varljiva i ne pruža javnosti pravu sliku o krivičnim aktivnostima u Srbiji.

⁴⁰ SEPCA (*Southeast Europe Police Chiefs Association*) – Asocijacija šefova policije zemalja jugoistočne Evrope.

⁴¹ RCMP (*Royal Canadian Mounted Police*) – Kraljevska kanadska konjička policija.

donose na veoma visokom nivou. Postojeća organizaciona struktura podstiče „mikro-menadžment“,⁴² što usporava odlučivanje i ne ovlašćuje srednji rukovodeći kadar da preuzme odgovornost za reformske ili operativne odluke. Izgleda da je komunikacija između različitih odeljenja slaba, osim one formalne prirode i na visokom rukovodećem nivou. Stoga je proces prenošenja/sprovođenja promena niz rukovodeće strukture težak i, pošto se većina policajaca ne oseća delom tog procesa, identifikacija s procesom reformi ostaje na nivou visokog rukovodećeg kadra. Postoji potreba za obrazovanje jedinice za strateški razvoj i upravljanje koja bi koordinisala reformske aktivnosti u svim odeljenjima i regionima. Ukoliko se napravi podela na Ministarstvo (odgovorno za praktičnu politiku) i policiju (odgovornu za operativne aktivnosti), postoje jaki razlozi da budu osnovana dva posebna dela te jedinice. Prvi deo bi se bavio razvojem praktične politike MUP i koordinisao bi proces reformi. Drugi deo, u okviru policije, bio bi zadužen za razvoj kriminalističke metodologije, poput uspostavljanja državne strategije za unapređenje prevencije kriminala i sprovođenje istraga.

Preporuke

30. Dokument vizije trebalo bi smatrati osnovom reformske strategije MUP, ali potrebno je dopuniti ga detaljnim vremenskim rokovima za ostvarenje planova, realističnim ciljevima i praktičnim koracima za ostvarenje vizije nove policijske službe.
31. Treba razviti nove merljive indikatore uspeha reforme, koji bi mogli da budu korišćeni za nadgledanje napretka reformskog procesa. OEBS bi trebalo da pristane da igra ulogu nezavisnog tela koje bi nadziralo proces reformi i izdavalo periodične procene napretka na putu ka dogovorenim ključnim indikatorima uspešnosti, istovremeno ukazujući na oblasti kojima je potrebno posvetiti dodatnu pažnju.
32. U sklopu predloga Zakona o policiji nova organizaciona struktura MUP treba da se usredredi na sledeće elemente:
 - Odvajanje Ministarstva, nadležnog za opštu politiku unutrašnjih poslova i nadzor, od operativnih jedinica (vatrogasna i spasilačka služba, policijska služba i služba pogranične policije).
 - Izdvajanje svih administrativnih usluga koje građanima pruža MUP (na primer izdavanje ličnih karata, pasoša, vozačkih dozvola itd.) iz policijske službe i osnivanje nove Uprave za opšte administrativne usluge kojoj bi te usluge bile dodeljene. Time bi ova uloga MUP izgubila „uniformisane“ odlike i bila bi viđena kao uobičajena javna usluga. Vremenom, usluge te vrste treba potpuno izmestiti iz MUP i preneti ih na druge organe javne uprave.
 - Veću decentralizaciju policijske službe radi povećanja operativne efikasnosti i podele ovlašćenja i odgovornosti. To se može postići podelom zemlje na pet bezbednosnih zona, koje se dalje mogu podeliti na sekretarijate. Glavna ideja jeste da ta podela odslikava lanac odgovornosti prema višem rukovodećem osoblju u Upravi policijske službe. Načelnici bezbednosnih zona odgovorni su za sprovođenje republičkih mera na nivou zona.

⁴² Mikro-menadžment (rukovođenje na nivou detalja) je nesposobnost da se dovoljno ovlašćenja prenese na niže elemente u organizacionoj strukturi.

- Viši stepen koordinacije delova službe koji se bave borbom protiv kriminala u zemlji i međunarodnog kriminala.
 - Razvoj funkcionalnih i održivih kapaciteta kriminalističke obaveštajne analitike u policijskoj službi, koji bi bili dostupni svim operativnim jedinicama kojima su potrebni. Treba pažljivo razmotriti u koju upravu bi bilo najbolje smestiti tu službu i kako bi onda najbolje druge uprave mogle da koriste njene usluge.
33. Organizacione strukture predložene u ovom izveštaju treba da predstavljaju osnovu za razmatranje novih struktura Ministarstva i policije. Cilj ovog predloga je da pomogne raspravu o strukturalnoj reformi koja bi direktno uticala na delotvornost policijske službe u budućnosti.
34. Postoji potreba revizije strukture i brojnosti saobraćajne policije u okviru policijske službe, razvijajući stručni i profesionalni kadar za bezbednost saobraćaja. U sklopu takve analize i procene treba razmotriti mogućnost uvođenja policajaca s više specijalnosti i načine najefikasnije upotrebe resursa policijske službe.
35. Treba unaprediti i podržati komponente Ministarstva i policije zadužene za razvoj strategije. Takva služba na nivou Ministarstva treba da se usredsredi na razvijanje i nadgledanje strategije sprovođenja reformskih ciljeva MUP. Jedinica za strateški razvoj u okviru službe policije treba da se usredsredi na razvoj operativnih metodologija, kako bi koncipirala operacionalizaciju praktične politike Ministarstva. I na nivou sekretarijata trebalo bi uspostaviti ispostave Jedinice za strateški razvoj.
36. Treba sprovesti nezavisnu reviziju resursa i unutrašnjih procedura MUP, u sklopu nove sistematizacije koju predviđa Zakon o policiji koji na dnevni red Narodne skupštine treba da stigne tokom 2004. godine.

6. Reforma uprave, kadrovska politika i napredovanje u službi

Reforma uprave

Jedna od glavnih preporuka u Studiji OEBS o radu policije u Jugoslaviji bila je da MUP obavi sveobuhvatnu reviziju upravnih funkcija policije. Ni posle dve godine to nije učinjeno.

Središnji deo svakog procesa modernizacije ili reforme jeste potreba procene načina na koji policija obavlja operativne i upravne dužnosti. Trebalo bi se usredsrediti na delotvornost i efikasnost. MUP i policijska služba rade u uslovima veoma ograničenog budžeta. Premda postoje jaki razlozi za to da Vlada poveća budžetska sredstva za policiju, policija bi istovremeno morala da pokaže da postojeća sredstva koristi na najdelotvorniji mogući način.



Revizija upravne strukture i procedura trebalo bi da uključi stepen popunjenosti službe, budžetske procedure i načine delotvornijeg korišćenja ljudskih resursa u MUP i policijskoj službi.⁴³ Tom revizijom takođe bi trebalo predložiti jasne procedure planiranja i potrošnje budžetskih sredstava, tako da u tom procesu bude više transparentnosti i odgovornosti.

Realno je očekivati da će posle revizije morati da uslede značajne promene u oblasti upravnih procedura i kadrovske politike. Tom prilikom će upravljanje promenama zauzeće važan deo rukovodećih poslova u okviru policijske službe. Pravilno upravljanje promenama biće potrebno da obezbedi da reforme ne smanje motivisanost zaposlenih i kako bi uspešno bili ostvareni ciljevi reforme.

Kadrovska politika i napredovanje u službi

Evidentno je da je potrebno hitno sprovesti nezavisnu reviziju kadrovske politike i procedura u MUP.⁴⁴ Ona mora da bude obavljena pre nove sistematizacije⁴⁵ koja će u MUP biti sprovedena tokom 2004. godine. Nikakva slična revizija nije obavljena za mandata prethodne dve vlade, što je omogućilo da se birokratski i upravni aparat razvije na način koji nije u skladu s potrebama moderne policijske službe. Upečatljiv primer ove tvrdnje je u dokumentima poslatim iz MUP, iz kojih se vidi da u Upravi za poslove ishrane i smeštaja radi 1.151 osoba (Uprava za zajedničke poslove povrh toga ima 487 zaposlenih), u poređenju s jednom osobom koja radi u Upravi za unutrašnju kontrolu, 100 zaposlenih u Upravi kriminalističke policije i 103 u Upravi policije.⁴⁶ Takva bi revizija trebalo da se usredsredi na operativnu efikasnost, pojednostavljenje administrativnih procedura i obezbeđivanje transparentnih procedura prijema novih kadrova i napredovanje u službi po zaslugama.

International Development – Odeljenje za međunarodni razvoj britanskog Ministarstva inostranih poslova). Taj izveštaj nosi naziv „Projekat za unapređenje informacija o upravljanju“. Mada je upravo ovo analiza kakva je i potrebna, njen bi obim trebalo proširiti, a preporuke navedene u njoj moraju da budu i primenjene.

⁴⁴ Na primer, MUP Srbije nasledilo je zaposlene iz saveznog MUP i RDB (koji se nisu priključili novoosnovanoj BIA), a da pritom nisu procenjene ni analizirane potrebe za novim kadrovima, niti koje bi bile neophodne kvalifikacije za prijem u službu.

⁴⁵ Nova sistematizacija definisaće funkciju radnih mesta i broj radnih mesta koja su dozvoljena u okviru MUP.

⁴⁶ Ove se brojke odnose na zaposlene u sedištu MUP 2002. godine. Videti Dodatak IV.

U celom MUP neprestano se naglašava da je sve teže zadržati iskusne policajce u službi i podstaći kvalitetne ljude da joj se priključe, a kao glavni razlozi navode se neodgovarajuća plata i uslovi. Iako slična situacija vlada u većini državnih službi, ona je naročito kritična u policiji. Društvo od policajaca zahteva da njihov integritet bude na višem nivou no što se obično zahteva u drugim oblastima društvenog života. U sadašnjim uslovima niskih plata sitna korupcija postala je gotovo prihvatljiva pojava. Ne može se dopustiti dalje postojanje takvog stanja, ali se istovremeno zahtevi za integritetom ne mogu postavljati ako policajci radom ne mogu da obezbede dovoljne prihode sebi i svojim porodicama. U tom smislu trebalo bi sprovesti hitnu reviziju platnih razreda i uslova rada u policiji. Istovremeno bi trebalo ukinuti pravo policajaca da na licu mesta naplaćuju kazne, jer to stvara priliku i iskušenje za korupciju.

Revizijom resursa i uprave MUP treba naglasiti oblasti u kojima policija može da racionalizuje delatnost. Tako ostvarenu uštedu trebalo bi investirati u povećanje plata, poboljšanje uslova rada i modernizaciju opreme u policijskoj službi.

Novi kadrovi

Kao što je rečeno, MUP-u je teško da popuni trenutno nepopunjena radna mesta. Posebno je među mladićima i devojkama u Beogradu izražena nezainteresovanost da pristupe policijskoj službi. MUP objavljuje periodične oglase za prijem novih policajaca i drugih službenika. Ako bude ukinuta Srednja škola unutrašnjih poslova kao što je planirano i otvoren jedan ili više centara za obuku, biće apsolutno neophodno da policijska služba bude u stanju da privuče visokokvalifikovane radnike. Postoji potreba za većom inventivnošću u promovisanju policijske službe kao zanimanja, tako što bi marketinške kampanje bile usmerene na jasno definisane ciljne grupe. To bi mogle da budu kampanje koje biraju odgovarajući jezik i pitanja da privuku određene ciljne grupe. Cilj takvog pristupa bila bi i veća reprezentativnost policijske službe, kao i uvećanje njenih intelektualnih kapaciteta. Stoga bi nacionalne manjine, društveno marginalizovane grupe, žene i univerzitetski obrazovane osobe trebalo da budu ciljne grupe kampanje čiji je cilj da pokaže da je služba u policiji časno zanimanje, da policajci imaju jednu od ključnih uloga u društvu i da se ambicioznim i sposobnim kandidatima otvaraju povoljne mogućnosti. U mnogim policijskim službama zaključili su da je potrebno uložiti više napora no što je uobičajeno za privlačenje građana iz manjina, ali i da su ti napori ishodovali reprezentativnijom službom. Kampanje usmerene na privlačenje pripadnika određenih ciljnih grupa ne uvode pozitivnu diskriminaciju, nego samo na institucionalnom nivou svrstavaju policiju u red poslodavaca koji svima pružaju jednake mogućnosti za zaposlenje.

Savremene metode borbe protiv kriminala zahtevaju niz različitih veština i stoga se mora napraviti prostor za zapošljavanje iz drugih naučnih oblasti, a ne samo iz tradicionalnih policijskih ustanova. Na primer, finansijski kriminal i pranje novca zahtevaju stručne policajce obrazovane u oblasti finansija, bankarstva i računovodstva. Protiv tog vida kriminala, koji je u porastu, ne može se boriti tradicionalnim metodima i znanjima. Slično tome, da bi forenzika/kriminalistička tehnika bila uspešno upotrebljavana, policija mora da privuče hemičare. Ovde treba ukazati i na pitanje plate – ako policija želi da zadrži kvalifikovane i profesionalne kadrove i privuče kadrove s novim veštinama i znanjem, kao minimum moraju da budu uvedeni rasponi primanja konkurentni rasponima u civilnim sektorima društva.

Tri načina privlačenja visokokvalifikovanih kadrova, koji bi povećali intelektualni kapacitet policijske službe:

- Školarine za svršene srednjoškolce i studente za pohađanje Policijskog fakulteta ili nekog drugog fakulteta povezanog s radom policije. Školarina bi primaoca obavezivala da određeni broj godina radi u MUP.
- Za novoprimiteljne službenike koji pokazuju izuzetan potencijal mogao bi da bude uveden sistem „ubranog napredovanja u službi“. To bi, međutim, trebalo da se kombinuje sa širim razumevanjem operativnih koncepcija policijske službe.
- Izgleda da su MUP-u potrebni stručnjaci za oblasti poput informatike. Takve ljude često je teško privući s obzirom na potencijalnu zaradu koju bi mogli da ostvare u privatnom sektoru. Bilo bi, međutim, korisno upotrebljavati njihovu stručnost, makar i kratkoročno, i povećavati njihov interes za rad u policiji. Stoga se predlaže da Vlada ustanovi neki sistem zamene obaveznog služenja vojnog roka. Umesto vojne službe, stručnjaci bi tokom određenog vremenskog perioda morali da rade u policiji, bez obaveze da prođu kroz osnovnu obuku. Takav plan bio bi idealan za oblasti poput informatike ili kakve druge specijalističke oblasti potrebne policiji. To bi bilo korisno za studente, jer bi im pružilo alternativni način služenja vojnog roka i dalo im praktično iskustvo.

Unapređenje u službi i ocena rada

Nužno je hitno pregledati i unaprediti kadrovske procedure u okviru MUP. U sklopu restrukturiranja MUP i policije, trebalo bi osnovati Odeljenje za kadrovska pitanja (čije su konture date u odeljku o organizacionoj strukturi). To odeljenje bilo bi odgovorno za prijem novih ljudi, koordinisalo bi ocenjivanje rada svih zaposlenih pojedinačno i bilo nepristrasan verifikator da se unapređenje u službi dodeljuje na pošten i odgovoran način. Ukoliko između policajca i njegovog pretpostavljenog iskrsnu nesuglasice, Odeljenje za kadrovska pitanja moglo bi da deluje kao nezavisni arbitar pre no što se to pitanje razmatra na višem komandnom nivou.

Prema sadašnjoj praksi, uniformisani policajci jednom godišnje prolaze kroz testiranje koje čini deo ocenjivanja njihovog rada. Pretpostavljeni ih uz to ocenjuju pri razmatranju unapređenja. Radnici u drugim upravama unapređenje ne stižu konkurencijom, nego najčešće odlukom neposredno pretpostavljenog. Stoga postoji potreba za novim sistemom unapređenja, s obzirom da postojeći ne osigurava da na određeno radno mesto dođe „prava osoba“ i obeshrabruje mlade i policajce sa srednjim činovima. Prema važećem sistemu, unapređenje zavisi od toga *koga*, a ne *šta* znaš, pri čemu su policajci svesni da napredovanje u službi nije zasnovano na zaslugama. U većini situacija policajci mogu automatski da napreduju u službi, samo na osnovu godina službe. Prema novom sistemu činova, predloženom u ovom dokumentu, za prelazak u viši čin bio bi potreban prethodni razgovor, da dosije o prethodnom radu u službi bude natprosečan i/ili da bude položen ispit. To, međutim, ne bi sprečilo napredovanje u platinim razredima u okviru čina, na osnovu godina službe, čime bi iskustvo bilo nagrađeno.

Savetujemo da slobodna radna mesta za srednje i više kadrove budu oglašena interno u celom MUP. Po prijemu prijava u kojima kandidati navode znanja, veštine i sposobnosti, trebalo bi proceniti posedovanje vizije i komandnih kvaliteta kandidata i ustanoviti prijemnu komisiju. U tu komisiju ušao bi jedan broj policajaca s činovima neposredno višim od onoga za koje se ra-

dno mesto oglašava (ti policajci ne bi trebalo da budu iz istog komandnog lanca), a njenom zasjedanju prisustvovao bi i jedan viši službenik Odeljenja za kadrovska pitanja koji bi se starao o pravičnosti postupka. Pošto to odeljenje sastavi spisak kandidata koji su ušli u uži izbor, treba obaviti poštene i nepristrasne intervjuje. Trebalo bi uvesti pravilo automatskog diskvalifikovanja kandidata koji lobiraju da budu primljeni na neko radno mesto, kako bi bio obezbeđen pošten proces, zasnovan isključivo na zaslugama i vrednosti. Takav postupak uvećao bi mogućnost da na određeno radno mesto bude primjena „prava osoba”, a takođe bi ohrabrio i motivisao zaposlene, jer bi mogućnosti napredovanja u službi bile zasnivane na ličnom kvalitetu.

Zabrinutost izaziva i činjenica da se u nekim slučajevima kandidati primaju na osnovu političkih odluka, bilo iz samog MUP, bilo zbog pritiska lokalnih političkih grupa. U tom smislu postoji ozbiljna potreba da političke partije otvoreno izjave da policijska služba nije ustanova koja podleže njihovoj kontroli. Političke partije, i na republičkom i na lokalnom nivou, moraju da shvate da je policija nezavisna i objektivna služba čiji je zadatak nepristrasno sprovođenje zakona. Važno je da izabrani predstavnici građana imaju mogućnost da se slože ili ne slože s imenovanjem nekog policajca u višem komandnom kadru, ali to ne znači da imaju pravo da predlažu kandidate. Treba otvoreno obeshrabriti političku kontrolu ili uticaj „zainteresovanih“ ustanova van policije.

Preporuke

37. Hitno obaviti nezavisnu reviziju resursa MUP (i finansijskih i personalnih) i njegovih administrativnih procedura. To treba uraditi pre okončanja sistematizacije radnih mesta. Revizijom bi trebalo proceniti i delotvornost i efikasnost operativnih i upravnih nadležnosti policije. Ta revizija trebalo bi da sadrži nivo popunjenosti, budžetske procedure i načine delotvornijeg korišćenja kadrova u MUP i policijskoj službi. Posebnu pažnju valjalo bi obratiti na razvoj javnosti procedura budžetskog planiranja i potrošnje, tako da proces bude transparentniji i odgovorniji.
38. Po okončanju revizije upravne strukture i procedura, biće potrebno obezbediti odgovarajući mehanizam za upravljanje promenama, kako bi bila obezbeđena uspešna primena novih upravnih procedura.
39. Trebalo bi ustanoviti posebno Odeljenje za kadrovska pitanja kao što je naznačeno u predloženoj organizacionoj strukturi, a u svakom sekretarijatu trebalo bi imenovati po jednog stručnjaka za kadrovska pitanja.
40. Trebalo bi sprovesti nezavisnu reviziju plata i uslova rada policajaca radi provere izvodljivosti povećanja plata i povlastica, makar za policajce koji rade na suzbijanju korupcije.
41. MUP mora da razvije kreativne metode kojima će privući nove ljude. To podrazumeva kampanje s jasno definisanim ciljnim grupama, uključujući pripadnike manjinskih zajednica i univerzitetski obrazovane osobe. U kampanji treba naglasiti ulogu policije kao servisa građana.
42. Treba predložiti inicijative kojima bi u policijsku službu bili privučeni visoko kvalifikovani kandidati i stručnjaci (tj. neoperativno osoblje). U ovom izveštaju se, između ostalog, pre-

dlažu dodiplomske i posleddiplomske stipendije za studiranje na Policijskom fakultetu, uvođenje sistema ubrzanog napredovanja talentovanih i zamena vojne službe radom u policiji.

43. Sve više i komandne položaje u policiji treba popunjavati otvorenim konkursima, a ne imenovanjem ili lobiranjem.
44. Sve takve položaje treba oglašavati u okviru policijske službe i popunjavati na osnovu odluke komisije sastavljene od viših službenika i jednog predstavnika Odeljenja za personalna pitanja, koji će nepristrasno procenjivati pravičnost postupka.
45. Treba prekinuti politički motivisana imenovanja na operativne položaje u okviru službe. Sva imenovanja treba da budu zasnovana na vrednosti i iskustvu kandidata.
46. Treba proceniti ulogu BIA u proveri kandidata pri zapošljavanju i unapređivanju. Treba pojasniti da li je ta uloga ispravna i nužna.

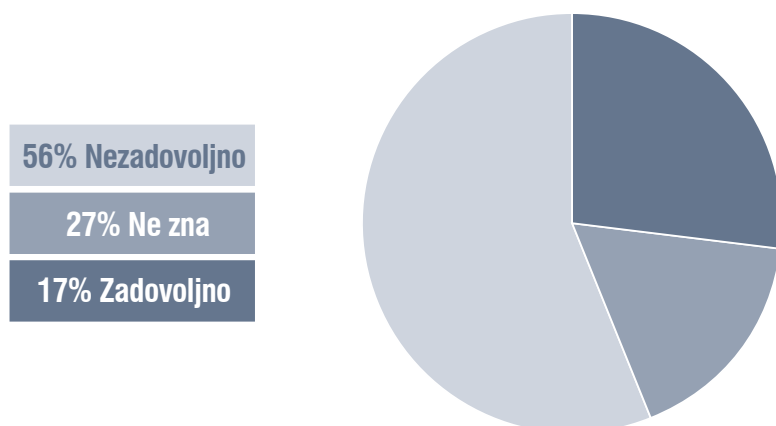
7. Uspostavljanje veće odgovornosti policije

Malo je oblasti koje bi mogle da imaju značajniji uticaj na proces reformi u Srbiji od odgovornosti policije. Njome se obezbeđuje ideološka spremnost policijske službe da se bori protiv organizovanog kriminala tako što će se baviti pitanjem podložnosti policajaca korupciji ili povezanosti s kriminalnim elementima. Pored toga, obezbeđivanjem otvorenog i nepristrasnog tretmana žalbi građana na rđavo postupanje policajaca, policijska služba može da uveri javnost da namerava da radi u službi građana. Time se povećava poverenje javnosti u policijsku službu i podstiče saradnja s njom. Zbog toga odgovornost i razvoj kapaciteta za unutrašnju kontrolu policije moraju da budu prioriteti MUP tokom sledeće godine. Atentat 12. marta 2003. godine istakao je hitnu potrebu da takvi procesi prioritetno započnu.

Odgovornost policije nije dosad bila jedan od prioriteta Ministarstva, premda su proteklih meseci, imenovanjem generalnog inspektora, u tom pravcu načinjeni značajni koraci. Treba takođe primetiti da MUP protekle dve godine saraduje s Odborom Skupštine Srbije za bezbednost i odbranu. Odboru pritom mora da bude obezbeđen značajniji pristup policijskim propisima, dokumentima koji definišu praktičnu politiku i opis policijske prakse i veća mogućnost da ih podvrgne preispitivanju.

Stepen zadovoljstva reakcijama policije na žalbe građana

Izvor: Ispitivanje javnog mnjenja agencije Partner, decembar 2002. godine



Služba generalnog inspektora

Službi generalnog inspektora potrebna je veća pomoć i podrška. Policajci raspoređeni u tom odeljenju moraju da budu izuzeti iz komandne strukture policijske službe. Bilo je nekih predloga da policajci koji se bave unutrašnjom kontrolom nastave da rade na istim radnim mestima u sadašnjim jedinicama, ali da u pitanjima unutrašnje kontrole budu odgovorni i Službi generalnog inspektora. Takva situacija ne može se dopustiti zato što bavljenje unutrašnjom kontrolom zahteva puno radno vreme, ali i zato što je neophodno da policajci od eventualnog pritiska



budu zaštićeni tako što će biti izuzeti iz uobičajenog komandnog lanca.⁴⁷ Oni mogu da rade u isturenim odeljenjima Službe generalnog inspektora u okviru pojedinih sekretarijata, ali moraju da budu odgovorni jedino generalnom inspektor i ne smeju da budu aktivni pripadnici drugih odeljenja u okviru policijske službe. Služba generalnog inspektora mora da bude nezavisna i odgovorna samo ministru unutrašnjih poslova. Služba generalnog inspektora vremenom bi trebalo da razvije aktivne metode za proveru integriteta i analizu trendova korupcije unutar policijske službe. Istraga koju generalni inspektor sprovodi mora da bude podložna analizi parlamentarnog Odbora za bezbednost i odbranu i ombudsmana, kada ta institucija počne da funkcioniše.

Osnivanje Službe generalnog inspektora sasvim je novi poduhvat za policijsku službu Srbije i zahteva pomoć u opremi i obuci policajaca koji će raditi u tom novom odeljenju. Osim toga, razvoj prakse unutrašnje kontrole zahtevaće reviziju internih propisa i preispitivanje procedura za preduzimanje disciplinskih mera.⁴⁸ Takva revizija trebalo bi da obuhvati i druge sektore MUP, uključujući vatrogasnu službu i žandarmeriju. Premda žandarmerija ima sopstvenu kontraobaveštajnu jedinicu, od presudne je važnosti da se vidi kako da se sva pitanja u domenu javne bezbednosti rešavaju na transparentan i zakonit način, u skladu sa standardima ljudskih prava.

Potreba za odgovornošću u BIA je možda još veća. Premda se može zastupati stav da BIA sada nije sastavni deo MUP i da stoga ne treba ni da bude predmet ovog izveštaja, ostaje činjenica da je BIA i dalje izvor većeg dela obaveštajnih podataka koje policija koristi u istragama. Iz tog razloga nadzor nad BIA jedan je od ključnih elemenata procesa reformi; stoga je apsolutno neophodno da se osigura da njene procedure i delatnost budu u skladu sa standardnom zakonskom regulativom.

Transparentnost disciplinskih procedura

Odgovornost se ne odnosi samo na interna disciplinska saslušanja ili na temeljito pozivanje na odgovornost onih koji su prekršili ljudska prava, nego i na to kako policijska služba obavlja dužnost i koliko je javnost obavestena o njenim delatnostima. To se u velikoj meri odnosi na način na koji policijska služba radi s medijima kako bi informisala javnost i pružila građanima neophodne savete u pogledu povećanja njihove lične sigurnosti. Ovo se može razviti preko lokalnih inicijativa za odgovornost policije. Tokom ovog istraživanja posetili smo Odbor Skupštine Vojvodine za bezbednost i odbranu. Prisustvo starešina policije takvim sastancima

⁴⁷ U drugim policijama nije obavezno da policajci koji rade na pitanjima unutrašnje kontrole budu zaposleni s punim radnim vremenom u službi koja je ekvivalent Službi generalnog inspektora. Uglavnom postoji nekakav mešoviti sastav između policajaca koji rade na pitanjima unutrašnje kontrole puno radno vreme i onih koji dolaze iz drugih službi u određenim slučajevima, ali uzimajući u obzir situaciju u Srbiji, savetuje se da svi policajci koji budu radili u toj službi budu zaposleni s punim radnim vremenom.

⁴⁸ U razgovorima s predstavnicima građanskog društva naglašeno je da se pokrenuti disciplinski slučajevi uglavnom završavaju samo izricanjem novčane kazne ili prebacivanjem na drugo radno mesto. Ni jedna od tih mera nije dovoljna u slučajevima ozbiljnih povreda discipline. Osim toga, postoje i slučajevi gde su prijave podnete protiv onih koji su uložili predstavku/žalbu, a sudsko procesuiranje krivičnih prijava protiv policajaca često traje previše dugo. Većina se slaže da građani nisu spremni da podnose žalbe jer je jedini način da se to učini kroz policijske strukture (vidi dalje članak u časopisu „Vreme“ br. 655, str. 26-27). Uspostavljanje ustanove ombudsmana trebalo bi da ublaži ta strahovanja.

⁴⁹ Lista sa imenima 35 policajaca je na Internet stranici Fonda za humanitarno pravo. Fond se obratio ministru

aktivna je i pozitivna mera koju treba razviti i u drugim regionalnim i opštinskim skupštinama. Podela MUP na pet bezbednosnih zona (sektora), predložena u delu ovog izveštaja koji se bavi organizacionim restrukturiranjem Ministarstva, olakšala bi i potpomogla lokalne inicijative za odgovornost policije time što bi decentralizovala odlučivanje u policijskoj službi. Odgovornost policije može se podržati i interakcijom MUP s medijima. Premda će o ovome biti više reči kasnije u izveštaju, očigledno je da postoji potreba za decentralizacijom i obukom načelnika odeljenja unutrašnjih poslova (OUP) o tome kako treba sarađivati s medijima po pitanjima lokalne bezbednosti.

U domenu odgovornosti policije prevashodno se treba usredsrediti na sadašnjost i budućnost, ali je tokom ovog istraživanja iskazana zabrinutost da se ne čini dovoljno da na odgovornost budu pozvani oni koji su osramotili policijsku službu tokom Miloševićeve vladavine. Takođe postoji dokumentovan slučaj izvesnog broja policajaca otpuštenih između 1998. i 1999. godine, po odbijanju da se priključe specijalnim jedinicama na Kosovu,⁴⁹ koji sada traže poništenje te odluke i povratak u službu. Trebalo bi osnovati revizionu komisiju, uz pomoć Službe generalnog inspektora, pred kojom bi u takvim i sličnim slučajevima bili izvedeni dokazi i tim ljudima omogućeno pravo na pravično saslušanje.

Tokom ovog istraživanja predstavnici građanskog društva i međunarodnih organizacija izneli su neke slučajeve zloupotrebe položaja i fizičkog nasilja. Prema našim saznanjima, postoji nekoliko izveštaja o tome da se prema pritvorenicima i sada primenjuje nasilje. Situacije tokom vanrednog stanja, da osumnjičeni mogu dugo da budu držani u pritvoru bez mogućnosti da stupe u vezu s advokatom, u normalnim okolnostima su nedopustive. Čak i u periodima poput onoga posle 12. marta mora se učiniti sve kako bi bilo obezbeđeno puno poštovanje prava pojedinaca. Policajcima treba poslati jasnu i nedvosmislenu poruku da u novoj policiji Srbije neće biti tolerisani slučajevi torture i zloupotrebe položaja. Najbolji način da to bude postignuto jeste da vlada Srbije primeni Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv mučenja i drugih svirepih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, tako što će u domaće zakonodavstvo biti uvedena primerena definicija torture.⁵⁰ Iako u Srbiji ima mnogo pravnih instrumenata koji se odnose na torturu, ni u jednom od njih tortura nije precizno definisana. Tim povodom predlažemo da u krivično zakonodavstvo Srbije bude uvršćeno krivično delo torture, doslovce usvajajući definiciju torture iz Konvencije UN i propisane odgovarajuće pravne sankcije protiv počinilaca tog krivičnog dela. Pored toga, treba što pre ratifikovati Evropsku konvenciju o sprečavanju torture i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.

unutrašnjih poslova Srbije Dušanu Mihajloviću, sa zahtevom da na posao vrati 35 bivših policajaca otpuštenih 1998. i 1999. godine zbog odbijanja da budu poslani na Kosovo. Većina njih dobila je otkaz između marta i oktobra 1998. godine. Fond je, međutim, primetio da je MUP u nekoliko odvojenih slučajeva na posao vratio izvestan broj pripadnika policije otpuštenih iz službe zbog odbijanja da idu na Kosovo i stanovišta je da tu odluku treba primeniti na sve.

⁵⁰ Pored toga treba ratifikovati Fakultativni protokol Konvencije UN protiv mučenja i drugih svirepih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka potpisan 25. septembra 2003. godine.

⁵¹ Ovo nije primedba koja negira dokaznu i istražnu vrednost profesionalne veštine ispitivanja.

Kako obezbediti zaštitu interesa policajaca

Procedure unutrašnje kontrole postoje da bi bilo osigurano da pritužbe žrtava prekoračenja službenih ovlašćenja pripadnika policije budu pravično i nepristrasno razmotrene i da žrtve dobiju nekakvo zadovoljenje. Podjednako je važno, međutim, istaći da i policajce treba zaštititi od neosnovanih optužbi, da oni imaju jednako pravo na pravično saslušanje, pravnog zastupnika i pravovremen postupak. U svaki sistem unutrašnje kontrole moraju da budu ugrađene procedure i mehanizmi zaštite koji će osigurati zaštitu čestitih policajaca od odmazde kriminogenih elemenata. Procedure unutrašnje kontrole moraju da uspostave ravnotežu između prava svakog pojedinca i prava pripadnika policije.

U mnogim zemljama postoje udruženja policajaca koja brinu o njihovim interesima, kad je reč o primanjima, uslovima i zastupanju tokom disciplinske procedure. Treba ozbiljno razmotriti uspostavljanje takve organizacije policajaca Srbije. Takva organizacija ne sme, naravno, da bude političke prirode i mora isključivo da zastupa interese policajaca. U nekim zemljama u delokrug rada takvih udruženja spada i pružanje pomoći policajcima koji imaju lične probleme koji bi mogli da utiču na obavljanje profesionalnih zadataka.

Preporuke

47. Služba generalnog inspektora, nadležna za pitanja unutrašnje kontrole na republičkom nivou, mora da bude opremljena odgovarajućim osobljem i opremom. Stroge procedure provere osoblja moraju da budu razvijane i održavane. Potrebno je posvetiti pažnju razvoju regionalnih kapaciteta te službe.
48. Kao deo razvoja Službe generalnog inspektora, treba sprovesti potpunu reviziju regulative o unutrašnjoj kontroli. To se odnosi na procedure podnošenja žalbi, na kazne, na istražna ovlašćenja generalnog inspektora i na obavezu da o pokrenutoj proceduri bude obavještena osoba koja je podnela žalbu.
49. Ovlašćenja Službe generalnog inspektora trebalo bi da obuhvate i ostale službe unutar Ministarstva, uključujući vatrogasnu i spasilačku službu i službu pogranične policije. Mora da postoji slobodan i nesporan pristup celokupnom osoblju i svim dokumentima. U tom smislu ometanje istrage unutrašnje kontrole trebalo bi da predstavlja disciplinski prekršaj, ako ne i razlog za krivično gonjenje.
50. Služba generalnog inspektora i zaposleni u njoj moraju da budu izuzeti iz uobičajenog komandnog lanca. To osoblje mora da bude stalno dodeljeno toj službi i ne sme da polaže račune načelnicima drugih odeljenja.
51. Generalni inspektor odgovoran je jedino ministru, a preko njega Odboru Narodne skupštine za odbranu i bezbednost.
52. Postoji potreba za uspostavljenjem veće odgovornosti u BIA, tako što bi u okviru te ustanove bila uspostavljena služba slična Službi generalnog inspektora. Takođe treba uložiti više napora da BIA postane odgovorna Narodnoj skupštini.

53. Predloženi Zakon o ombudsmanu (koji trenutno razmatra Vlada) treba da osigura pravo ombudsmana da sprovodi istrage o pitanjima koja se tiču policijske službe i MUP. U tom smislu preporučuje se imenovanje pomoćnika ombudsmana koji bi imao takva zaduženja.
54. Neophodan je veći stepen saradnje s Odborom za bezbednost i odbranu u republičkoj i u regionalnim skupštinama. I na opštinskom nivou nužna je veća saradnja opštinskih vlasti i pojedinačnih OUP.
55. Postoji opšta potreba većeg obrazovanja nevladinog sektora i političkih predstavnika o nadzoru nad policijskom službom.
56. Vlada Srbije treba hitno da primeni Konvenciju UN protiv torture, tako što će u domaće zakonodavstvo uvesti primerenu definiciju torture.
57. Što pre treba ratifikovati Evropsku konvenciju o sprečavanju torture i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.
58. U sistem unutrašnje kontrole moraju da budu ugrađeni mehanizmi koji će osigurati zaštitu čestitih policajaca od zlonamernih optužbi i onih koji bi za odmazdu mogli da zloupotrebe sistem unutrašnje kontrole.
59. Treba ozbiljno razmotriti uspostavljanje strukovnog udruženja policajaca koje bi brinulo o njihovim interesima u pogledu primanja, uslova rada i socijalnog osiguranja.

8. Tehnička oprema i infrastruktura



NATO je bombardovao infrastrukturu Srbije i njenu industriju kako bi oslabio vlast Slobodana Miloševića i njegove državne strukture. Takođe se može slobodno pretpostaviti da je postojalo očekivanje da će oni koji su uništili infrastrukturu pomoći njenu obnovu kad kontrolu preuzme opozicija. U suprotnom bi jedini ishod bombardovanja bio slabljenje sposobnosti novih demokratskih institucija da obezbede stabilnost i sprovedu značajne promene.

Infrastruktura

Pre bilo kakvih preporuka o razvoju policijske infrastrukture potreban je nezavisan pregled potreba i trenutnog stanja u pogledu korišćenja kancelarijskog prostora. Taj pregled trebalo bi da uzme u obzir reorganizaciju policijske službe i činjenicu da je SMUP ukinut i da je njegovu infrastrukturu većinom nasledilo republičko Ministarstvo. Prema trenutnoj situaciji u celoj zemlji vidi se da je urađeno veoma malo u otklanjanju štete nanete bombardovanjem NATO, a MUP u tome nije izuzetak. S obzirom da MUP trenutno radi s razrušenom infrastrukturom – uz samo oko 60 odsto prostornih kapaciteta koja su nedimuti i s nekoliko pomoćnih operativnih centara – to stvara poteškoće u radu Ministarstva.

Evidentna je potreba razvoja infrastrukture u sedištu Ministarstva i u pojedinačnim sekretarijatima. To je velikim delom neophodno da bi bila popravljena šteta pričinjena bombardovanjem NATO, ali postoji i potreba da objekti budu usavršeni kako bi uslovi u njima dostigli očekivane standarde. Međunarodna zajednica nikad ne okleva da ponudi pomoć u organizovanju obuke i obavljanju procene i analize. Ta vrsta pomoći nameće i određene obaveze (u smislu da ta sredstva većim delom budu korišćena za plaćanje usluga koje dolaze iz zemlje donatora). To ne znači da pomoć u obuci nije potrebna, nego da je obuka samo jedan segment neophodne pomoći.

U sadašnjim okolnostima teško je ostvariti koordinaciju aktivnosti, jer su sedišta MUP, UBPOK i Uprava kriminalističke policije rasute po celom Beogradu. Hitno je potrebno renovirati zgradu u produžetku zgrade u ulici Kneza Miloša 101, što bi dvostruko uvećalo prostor za sedišta Ministarstva i omogućilo grupisanje nekih razasutih odeljenja. U toj zgradi bio je ranije smešten i Operativni centar, koji je sada takođe na nekoliko mesta u gradu i čiji je samo deo ostao u sedištu i to sa skućenim uslovima za rad. Ukratko, neophodna je znatna pomoć da bi oštećena infrastruktura bila obnovljena.

Tehnička oprema

Policijska služba je u nezavidnom položaju. Ona je posle 5. oktobra nasledila situaciju u kojoj su delovi organizovanog kriminala duboko prodrli u državnu upravu i privredu. Njena infrastruktura bila je oštećena, tehnička oprema neupotrebljiva, a policijska metodologija zastarela.

Javnost ima sve veća očekivanja od policijske službe, a mediji su dobili pravo da pomnije ispituju aspekte policijskog rada, uključujući istrage krivičnih dela.

U većini zemalja presudnu ulogu u takvim istragama ima upotreba tehničkih sredstava, a sve manje ispitivanje osumnjičenih. To smanjuje mogućnost da policajci, nezadovoljni tokom istrage, narušavaju prava pritvorenika. Moguće je, a i neophodno, uspostaviti direktnu međuzavisnost između slučajeva zloupotrebe policijske moći i nedostatka tehničke opreme i istra-



žne metodologije koja se ne zasniva isključivo na saslušanju ili informativnom razgovoru. To je pitanje o kome se ne raspravlja među policijskim ekspertima, ali je veoma relevantno za situaciju u Srbiji. U situaciji opšteg nedostatka tehničkih sredstava, policija gotovo nema drugih mogućnosti do da koristi jedinu istražnu metodologiju koja joj je dostupna: ispitivanje osumnjičenih.⁵¹ Policija trenutno može osumnjičenu osobu da drži u pritvoru najviše 48 časova. Teškoće s pritvorskim ćelijama i prostorijama za ispitivanje u opštinskim policijskim stanicama otežavaju obavljanje efikasnih informativnih razgovora. Premda to ne opravdava kršenje zakonskih prava, ipak ukazuje da su tehnička oprema i razvoj drugih istražnih tehnika neophodni za prikupljanje dokaza u okruženju koje ne vrši prekomeran pritisak na policiju da od pritvorenika dobije sve informacije.

Tehnička oprema, kao što je oprema za uviđaj, kompjuterska oprema i kriminalistička tehnika, nisu luksuz u policijskom poslu već bitan deo policijske metodologije za borbu protiv krivičnih dela koja postaju sve sofisticiranija i protiv kriminalaca koji lako mogu da pribave ta znanja i tehnologiju. Na globalnom nivou postoji opšta tendencija da se istraga krivičnih dela sve manje oslanja na ispitivanje osumnjičenih. To se događa paralelno s napretkom tehnologije u krivičnim istragama, ali ističe i veću potrebu za transparentnošću u postupanju sa osumnjičenima. Takvi pomaci u tehnici potrebni su i u policijskoj službi Srbije.

Policijskoj službi Srbije nedostaje tehnička oprema svake vrste. Popis potrebnih stavki kreće se od opreme za praćenje i nadzor, opreme za uviđaj i kriminalističke tehnike, do izvodljivog programa za zaštitu svedoka. Takođe je potrebno opremiti osnovnom računarskom opremom i povezati u mrežu sve granične prelaze, policijske stanice, sekretarijate i direkcije policije. To bi trebalo da podstakne i olakša razvoj efikasnog operativnog centra na republičkom nivou (koji bi sačinjavali predstavnici policijske službe, vatrogasne i spasilačke službe i službe pogranične policije) i da predstavlja osnovu kriminalističke obaveštajne mreže.

Republički operativni centar

U okviru Ministarstva postoji plan da se ustanovi Geografski informacioni sistem (GIS), koji bi omogućio integrisano prikupljanje, osavremenjivanje, procesuiranje i čuvanje informacija o relevantnim događajima od samog trenutka kad počnu da se odvijaju. Plan bi takođe omogućio koordinaciju reakcija na izvršena krivična dela i, ako bude primenjen, mogao bi da služi kao osnova za pružanje informacija odeljenju kriminalističke obaveštajne analitike. GIS bi predstavljao jezgro operativnog centra za vanredne situacije. Takav centar trebalo bi da bude operativan 24 časa, da okuplja pripadnike svih neophodnih službi (vatrogasne i spasilačke, policijske i pogranične policije), prima pozive građana i obezbeđuje brzu reakciju svih službi Ministarstva. Razvoj takvog republičkog operativnog centra smatra se važnim za poboljšanje koordinacije i pružanje efikasnog odgovora na vanredne situacije i na krivična dela.

Pritvorske jedinice / Prostorije za vođenje informativnih razgovora

Autori ovog izveštaja obišli su nekoliko pritvorskih jedinica u Beogradu i u okviru drugih sekretarijata. Pritvorske ćelije ni u jednom mestu nisu bile sigurne ni za policajce ni za pritvorenike.⁵² Premda su svi svesni te činjenice, ne postoje sredstva pomoću kojih bi situacija u pri-

⁵² Posebno je postojao strah da bi pritvorenici mogli da nanesu povrede sebi ili drugima.

tvorskim ćelijama bila poboljšana. Zbog toga je opšta praksa, posebno van Beograda, da se u pritvorske jedinice smeštaju osumnjičeni za kršenje javnog reda (na primer pijanstvo), a da svi ostali osumnjičeni budu odmah prebačeni u lokalni zatvor. Ta praksa je neprihvatljiva, jer osumnjičene odvodi van nadležnosti i odgovornosti policije, a i otežava da osumnjičeni bude ispitan u roku od 24 do 48 časova. Potrebno je hitno poboljšati stanje pritvorskih jedinica i procedura.⁵³

Predstavnici međunarodne zajednice i organizacija za ljudska prava retko su zainteresovani da finansiraju osavremenjivanje pritvorskih jedinica ili ćelija. Premda to predstavlja nesrećnu okolnost, treba primetiti da u budžetu Ministarstva trenutno ne postoje sredstva za poboljšanje stanja u policijskim stanicama ili pritvorskim ćelijama. U interesu je pritvorenika da tokom pritvorskog perioda od 24 do 48 časova ostanu u policijskoj stanici i da ne budu odvedeni direktno u zatvor, van nadležnosti policije. Pomoć u razvoju infrastrukture doprinela bi stepenu poštovanja prava osumnjičenih.

Obrada lica mesta / Kriminalistička tehnika

Obrada lica mesta sve je bitnija komponenta predkrivičnog postupka istrage lakih i teških krivičnih dela. To se sve više prihvata iz dva razloga. Prvi je priznanje da je kvalitetan dokazni materijal sve važniji u sudskom postupku radi sprovođenja pravičnog postupka u skladu s vladavinom prava. Drugi je da se naučni metodi sakupljanja i analize dokaznog materijala neprestano unapređuju i daju sve korisnije rezultate u toku suđenja.

Postoji potreba razvoja savremenih forenzičkih kapaciteta u policiji.⁵⁴ Sofisticiranost rada organizovanog kriminala podvlači značaj savremenih kriminalističkih tehnika i tehnika obrade lica mesta radi kvaliteta istrage i pravičnog pravosudnog postupka. Povećanje stepena sofisticiranosti organizovanog kriminala iziskuje poboljšanje metoda borbe protiv njega. Forenzika ima ključnu ulogu u procesuiranju teških krivičnih dela. Potreba da se garantuje kvalitet forenzičkih nalaza izuzetno je bitna da bi dobijeni dokazi bili dovoljno kvalitetni za pravičan sudski pretres.

Većina opreme MUP stara je i prevaziđena. Takođe ne postoji sistem provere kvaliteta nalaza kriminalističke tehnike koji je od presudnog značaja za valjanost i pouzdanost forenzičkog procesa.

Preporuke

60. Trebalo bi obaviti nezavisnu reviziju potreba i trenutnog korišćenja infrastrukture, uzimajući u obzir predložene organizacione izmene i novu sistematizaciju.

⁵³ Zapravo, jedna prostorija koju su autori ovog izveštaja obišli u beogradskom Sekretarijatu služila je i kao soba za ispitivanje i kao kancelarija i kao prostorija za prepoznavanje osumnjičenih. Ta prostorija nije bila bezbedna ni za pritvorenika ni za policijsko osoblje.

⁵⁴ Evropska agencija za rekonstrukciju (EAR) trenutno nastoji da obezbedi znatnu količinu forenzičke opreme Ministarstvu. Ipak je važno postarati se da postoji sistem kontrole kvaliteta i upotrebe nalaza kriminalističke tehnike i pravni osnov za korišćenje tako sakupljenih dokaza.

61. Treba održati sastanak predstavnika međunarodne zajednice, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva finansija, radi sačinjavanja plana obnove uništene infrastrukture MUP. Međunarodna zajednica trebalo bi da ozbiljno razmotri pomoć namenjenu posebno za takve potrebe u infrastrukturi.
62. Kao deo strateškog razvoja u Ministarstvu, treba sačiniti planove za nabavku neophodne tehničke opreme. Prioriteti međunarodne pomoći treba da obuhvate razvoj baze podataka za informacione mreže i infrastrukturu kriminalističke obaveštajne analitike.
63. Pored toga, biće potrebna sredstva za kriminalističku tehniku i naprednu obuku za njeno korišćenje (Evropska agencija za rekonstrukciju trenutno finansira neke od tih oblasti), kao i za mobilne komplete opreme za obradu lica mesta. OEBS i EU su već obavili nekoliko procena stanja, ali potrebna sredstva još nisu dostupna. Plan MUP mora da bude dovoljno sveobuhvatan da uveri međunarodnu zajednicu u održivost i upotrebu takve opreme. S obzirom na količinu potrebne opreme, jasno je da bi najbolji pristup finansiranju išao preko nekog multilateralnog donatora ili preko nekoliko zemalja koje bi sarađivale. Još jedna mogućnost jeste zajednički projekat vlade Srbije i nekoliko međunarodnih donatora, u saradnji sa Evropskom agencijom za rekonstrukciju ili Svetskom bankom.
64. Razvoj Geografskog informacionog sistema (GIS) i operativnog centra na nivou Srbije trebalo bi budu podržani od međunarodne zajednice, a u Ministarstvu da budu prihvaćeni kao prioriteti.
65. Republički operativni centar trebalo bi da okuplja više rukovodioce svih sektora vatrogasne i spasilačke službe, policije i službe pogranične policije. Oni bi usklađivali aktivnosti i reakcije i trebalo bi da imaju ovlašćenje da donose odluke.
66. Pобољшanje situacije u pritvorskim jedinicama i prostorijama za vođenje informativnog razgovora treba smatrati jednim od prioriteta.
67. Trebalo bi razviti pravne mehanizme i sistem kontrole kvaliteta i upotrebe nalaza i dokaza kriminalističke tehnike.

9. Redefinisanje odnosa sa sredstvima javnog informisanja



Uloga Biroa MUP za odnose s javnošću i medijima mora da bude veoma ozbiljno preispitana. U ovom trenutku ne postoji nikakva politika MUP za odnose s medijima u celini, niti se tačno zna ko je zadužen da obaveštava medije o zbivanjima na lokalnom nivou, na nivou sekretarijata ili na nivou Ministarstva. To proizvodi konfuziju, a u nekim slučajevima sredstva javnog informisanja dobijaju kontradiktorne ili čak netačne informacije. Potencijalno angažovanje medija u prevenciji kriminala i kriminalističkim istragama uglavnom nije shvaćeno na pravi način u Birou za odnose s javnošću i medijima, čije se tumačenje sopstvene uloge kreće više u okvirima odnosa s javnošću nego informisanja javnosti.

Sa 530 radio stanica, 216 televizijskih kanala i 656 dnevnih informativnih listova, medijsko okruženje u kome portparol policije mora da obavlja posao je, kako sam kaže, „prava medijska džungla“. Zbog toga se nameće potreba da kancelarija portparola usklađuje sve izjave date za medije. To bi trebalo činiti uz pomoć spiska jasnih i u službi široko distribuiranih uputstava i omogućavanjem obuke za rad s javnim glasilima za pripadnike policije i istražne sudije koji redovno moraju da komuniciraju s medijima. Uz to, treba jasno definisati ulogu Biroa, naglašavajući da ta služba za policiju ima središnju i koordinativnu ulogu kad je reč o radu sa sredstvima javnog informisanja.

Uloga medija u radu policije potcenjuje se i nedovoljno koristi. Mediji mogu da budu korisni u sprovođenju planova za prevenciju kriminala, u pronalaženju osumnjičenih za krivično delo i obaveštavanju javnosti o slučajevima teških krivičnih dela. No da bi tako i bilo, neophodna je sveobuhvatna praktična politika (eng. *policy*) za ovu oblast i barem jedan policajac iz svakog sekretarijata mora da prođe obuku za rad sa sredstvima javnog informisanja. To će uticati na odnose s medijima, na javnost i na delotvornost rada policije.



Trenutno ne postoje nikakve smernice kojima se uređuje komunikacija policije s medijima i mada postoji niz dokumenata te vrste potrebno je hitno utvrditi i usvojiti pravila primerena policiji Srbije. Niz slučajeva koji ilustruju neusklađan, nedosledan i pravno sumnjiv pristup odnosima s medijima ispoljen je u vreme vanrednog stanja. U emisiji „Rikošet“ na RTS prikazani su pripadnici policije koji su tom prilikom u nekoliko navrata ugrozili pravo pojedinca na pravično suđenje.⁵⁵ Mada je saradnja policije s programima te vrste uobičajena u drugim zemljama, izuzetno se vodi računa da prava onih koji se pojavljuju u tim emisijama ne budu narušena ili ugrožena. Pored toga, način izražavanja treba da bude takav da poštuje pretpostavku nevinosti. To nije slučaj sa saradnjom MUP sa emisijom „Rikošet“, pa shodno tome odmah treba preispitati pravila u okviru kojih će ta saradnja biti nastavljena. U pojedinim emisijama javno su izneti podaci koji bi u mnogim zemljama postupak protiv osumnjičenih učinili pravno neva-

⁵⁵ U jednoj epizodi te emisije koja se bavila slučajem provale, silovanja i ubistva dve starice u selu Tovariševo kod Bačke Palanke, osumnjičeni Cveta Nikolić (romske narodnosti) odveden je na lice mesta da bi s njim bio obavljen razgovor pred kamerama, gde je priznao zločin. Ispitali su ga da li je silovao jednu od žrtava, na šta je Nikolić odgovorio da se ne seća jer je bio pijan, ali da najverovatnije nije. Ta izjava praćena je sledećim komentarom novinara „Rikošeta“: „Autopsija je pokazala da je Nada Mihajlov bila silovana. Nakon silovanja Nikolić je pokupio novac i nešto nakita koji je pripadao starici...“. Jasno je da u ovom slučaju nije poštovana pretpostavka nevinosti, jer Nikolić ni jednog trenutka nije smatran nevinim dok mu se ne dokaže krivica.

U drugoj epizodi, dok je prikazivana operacija hapšenja Milivoja Zarubice, glavnog osumnjičenog za nedozvoljenu trgovinu ljudima u Beogradu, novinari su pred kamerom prikazali pasoše Moldavki i Ukrajinki, žrtava trgovine ljudima, pokazujući njihove fotografije i lične podatke. Ovim je ugrožena privatnost žrtava.

žecim. Takođe su servirane dezinformacije, a u jednom slučaju date su subjektivne i netačne izjave za štampu.⁵⁶

Zato je naš predlog da se usvoji praktična politika-pravila za kontakte sa sredstvima javnog informisanja u skladu sa članom 36 Uputstva o policijskoj etici i načinu obavljanja poslova policije, koji glasi:

„U saradnji iz stava 1. ove tačke, policija se organizuje tako da javnosti pruža objektivne informacije o svojim aktivnostima, bez otkrivanja poverljivih informacija.

U saradnji sa sredstvima javnog informisanja policija postupa u skladu sa stručnim smernicama za kontakte sa medijima“.

Trenutno, aktualni portparol ulogu vidi u promovisanju dobrih strana policije Srbije. To je nesumnjivo važna uloga, ali ne bi trebalo da postane navijačka po prirodi, niti da prevagne nad potrebom da se razvije jasna i otvorena komunikacija s medijima. Starešine treba podsetiti da imaju dve jednako važne obaveze – da budu otvoreni prema javnosti i medijima, što je deo njihovih obaveza koje spadaju u transparentnost rada i odgovornost za rad, i da štite poverljive informacije koje se odnose na pojedince ili informacije o operacijama policije.

Treba sačiniti predlog politike kontakata sa sredstvima javnog informisanja u kojima će biti izneta načela rada s medijima. Sredstva javnog informisanja treba da budu obaveštena o svemu što:

- je od javnog interesa,
- pomaže da se pokaže na koji način policija radi,
- pomaže izgradnju poverenja javnosti u policijsku službu.

Osim toga, kancelarija portparola ima obavezu da medije obaveštava o događajima iz javnog domena. To se odnosi na apele za pomoć u otkrivanju počinitelaca krivičnih dela i sprečavanje saobraćajnih nesreća. Pri tome, mora se očuvati ravnoteža između potrebe da se zaštite prava svakog pojedinca, grupe ili žrtve i potrebe da se osigura uspešno okončavanje svake istrage. Pravila za kontakte s medijima moraju se formulisati tako da ne kompromituju ili prejudiciraju istragu i da se ne kose s odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Pored toga, treba izraditi smernice u kojima mora stajati kome je dopušteno da se javnim glasilima obraća i koje informacije mogu da budu objavljene u nekoj situaciji. To bi moglo da obuhvata:

1. Operativne informacije – policajci iznad određenog čina mogli bi da imaju ovlašćenje da se daju izjave sredstvima javnog informisanja o svojim zonama odgovornosti, dok bi policajci nižeg čina za to morali da traže odobrenje.

⁵⁶ Predstavnici građanskog društva ukazali su na jedan slučaj (reč je o smrti profesora Univerziteta u Beogradu Predraga Polića) gde je istražni sudija izjavio da će nalaze o uzroku smrti objaviti u roku od 15 dana. MUP je, međutim, izdao saopštenje da je uzrok smrti samoubistvo, pre nego što je telo uopšte pronađeno i ne sačekavši izveštaj istražnog sudije sa zvaničnim rezultatima istrage.

2. Pomoćno osoblje i opšta pitanja – o čemu bi pomoćnom osoblju bilo dozvoljeno da govori. Ovim se, na primer, pomoćnom osoblju postavlja ograničenje da može da govori samo o svojoj ulozi u okviru određene istrage, uz prethodno odobrenje starešine.
3. Pitanja politike unutrašnjih poslova – kojima bi trebalo da se bavi samo služba portparola.
4. Pravilima takođe treba razmotriti:
 - Otkrivanje informacija novinarima
 - Nezvanične izjave i komentare (ne bi uopšte trebalo da ih bude)
 - Kako informacije stižu do službe portparola
 - Vezu s lokalnim novinarima

Pored toga, preporučuje se da u svakom SUP bude postavljen portparol i da mu se omogući odgovarajuća obuka. U idealnoj situaciji, svi policajci od narednika naviše trebalo bi da prođu tu obuku. Tako bi svaki OUP mogao da ima osobu za vezu s medijima, koja bi mogla da bude u vezi s javnim glasilima i omogući im rad u vreme kriznih situacija.⁵⁷ On ili ona bili bi posrednici između portparola, medija i visokih komandnih struktura policije. Ta uloga bi od osobe za vezu s medijima zahtevala da:

- bude osoba za kontakt s medijima sve vreme vođenja slučaja;
- na licu mesta predstavnicima medija obezbedi uslove za rad (da odluči gde mogu da postavljaju opremu);
- organizuje razgovore predstavnika medija sa starešinama i istražnim sudijama na licu mesta ili na nekom za to pogodnom mestu;
- redovno obaveštava istražitelje-starešine o zahtevima medija, vremenu i mestu održavanja intervjua itd;
- kontaktira sa službom portparola i pruža joj potpune informacije u svakom trenutku vođenja slučaja i da postupaju u skladu sa željama portparola;
- registruje sve kontakte s predstavnicima medija, uz navođenje imena, sredstva informisanja (radio, televizija i štampa), detalja o čemu su se interesovali, vremena/datuma kada je pitanje upućeno i šta je preduzeto;
- bude u vezi s medijima sve vreme slučaja – bez drugih zaduženja, ukoliko je moguće;
- ima sledeće odlike:
 - dobra sposobnost komunikacije,
 - razložnost,
 - sposobnost da dobro obavlja posao pod izuzetnim pritiskom,

⁵⁷ Dužnost portparola SUP bila bi pružanje informacija o strategiji rada policije u tom regionu, dok bi osoba na nivou OUP zadužena za vezu s javnim glasilima pružala podatke o istragama i kriznim situacijama.

- dobre organizacione sposobnosti,
 - u punoj meri joj moraju biti dostupne starešine koje vode istragu,
 - njegovo ili njeno ime mora biti na raspolaganju svim policajcima uključenim u istragu, tako da sredstva javnog informisanja znaju osobu za kontakt po imenu i prezimenu.
- Kada se dogodi neko teško krivično delo, osoba za vezu s medijima odmah će biti pozvana da se javi na dužnost, što je deo ukupnog procesa istrage.

Sve osobe za vezu sa sredstvima javnog informisanja treba da prođu obuku koja bi mogla da bude organizovana u saradnji sa OEBS.

Preporuke

68. Potrebno je preispitati ulogu Biroa za odnose s javnošću i medijima u okviru MUP. Biro se sada uglavnom više bavi odnosima s javnošću, nego informisanjem javnosti. Ovo bi trebalo da rezultira utvrđivanjem politike kontakata s javnim glasilima i smernica za rad s njima. S politikom i smernicama bilo bi upoznato svo osoblje MUP.
69. MUP bi trebalo da preispita podršku televizijskim dokumentarnim programima koji prate rad policije i uspostavi mehanizme koji će osigurati da programi tog karaktera ne podrivaju pravovremeni sudski proces i ne narušavaju pravo svakog pojedinca na pravično suđenje.
70. Na nivou sekretarijata treba postaviti portparole, dok na nivou OUP treba odrediti osobe za vezu s medijima. Oni treba da budu policajci svesni uloge i značaja javnih glasila i da budu obučeni za rad s njima. Njihov rad trebalo bi definisati smernicama za rad s medijima. Primeri pitanja koja bi trebalo da obuhvate ove smernice detaljno su izloženi u ovom dokumentu.

10. Borba protiv organizovanog kriminala

Razvijanje nacionalne strategije

Premda je cilj ovog izveštaja da iznese preporuke koje se odnose na sve policijske resore, ni jedan izveštaj o policiji ne bi bio potpun bez posebnog osvrta na organizovani kriminal i potrebe uprave oformljene za njegovo suzbijanje.

Organizovani kriminal je destabilizujući činilac privrednog i političkog razvoja Srbije i Crne Gore, podriva demokratske ustanove i prelazak Srbije i Crne Gore na tržišnu privredu. Organizovani kriminal cveta u sredini u kojoj preovlađuju „siva ekonomija“ i manjak vladavine prava. Organizovani kriminal i klanovi koji njime upravljaju izuzetno su složeni i po mnogo čemu bolje opremljeni od države, disciplinovani su i motivisani mogućnošću ostvarivanja ogromnih profita.

Pristup borbi protiv organizovanog kriminala treba da ima tri faze. Prva faza je da se osigura da u policiji ne bude korupcije, kako bi na taj način služba bila u poziciji da se objektivno upusti u rešavanje tog problema. Druga je da bude unapređena sposobnost službi na nacionalnom i regionalnom nivou koje se direktno bore protiv organizovanog kriminala. U tom smislu, UBPOK i Upravu kriminalističke policije SUP Beograd treba smatrati prioritetima. Poslednja faza odnosi se na pružanje pomoći reformi pravosuđa, njegovih procedura i prakse.

Reforma policijske službe obuhvata obaveze iz prve dve faze navedenog pristupa. Potreba za tim fazama može se obrazložiti nužnošću razvoja kapaciteta organizacionih jedinica koje se bore protiv organizovanog kriminala i uspostavljanja mehanizama MUP koji će osigurati integritet neophodan za obavljanje tog zadatka. I jedno i drugo pitanja su strukturnog razvoja, s tim što se potonje odnosi na razvoj kapaciteta Službe generalnog inspektora i uspostavljanje odgovarajućih pravnih mehanizama i propisa radi obezbeđivanja integriteta cele službe.

Kad je reč o unapređivanju sposobnosti MUP za borbu protiv organizovanog kriminala, u igri su mnogobrojni činioci. Prvi korak jeste pomoć MUP-u u razvijanju državne strategije borbe protiv organizovanog kriminala. I suviše često službe MUP smatraju da je organizovani kriminal naprosto ujedinjavanje pojedinačnih kriminalnih oblasti. Tu greše – da bi borba protiv organizovanog kriminala bila delotvorna, organizovani kriminal moramo shvatiti kao međusobno povezanu mrežu kriminalnih aktivnosti. Da bi borba protiv organizovanog kriminala bila efikasna, potrebno je osmisliti celovitu strategiju, koja predviđa usklađen pristup različitih tela i organizacionih jedinica pri suzbijanju organizovanog kriminala. S tim je povezana i neophodnost da policija formira službu za kriminalističku obaveštajnu analitiku. Kriminalistički obaveštajni podaci igraju ključnu ulogu u borbi protiv organizovanog kriminala i treba da čine okosnicu svih delatnosti policije na tom planu.



Osim toga, policiji je neophodna specijalistička obuka iz savremenih istražnih tehnika i oprema za obavljanje tih zadataka. Treba uspostaviti program zaštite svedoka i, kako je ranije pomenuto, unaprediti kapacitete kriminalističke obaveštajne analitike u policiji. To će zahtevati i unapređivanje informatičkih kapaciteta MUP da pruži pomoć u prikupljanju, čuvanju i analizi kriminalističkih podataka.

Kako delatnosti organizovanog kriminala postaju sve sofisticiranije, neophodno je poboljšati metode suzbijanja tih aktivnosti. U tom smislu, i da bi bio obezbeđen pravičan sudski postupak, bitno je uspostaviti savremenu forenzičku službu. Forenzička nauka ima ključnu ulogu u

krivičnom gonjenju počinitelja teških krivičnih dela. Neophodno je uspostaviti sistem za kontrolu kvaliteta forenzičkih nalaza, jer je to od ključnog značaja da, kada nalozi budu predočeni na sudu kao dokazi, budu dovoljno kvalitetni da ispune zahteve pravičnog sudskog procesa. Mogućnosti praćenja i nadzora i stanje opreme za presretanje komunikacija, koja je od suštinskog značaja za bilo koju istragu teškog krivičnog dela, neophodno je proceniti i unaprediti. Po završenoj proceni, treba osmisliti i započeti odgovarajuću obuku. Potom treba sačiniti nacionalni plan primene tih tehnika i njihove dostupnosti drugim regionalnim centrima uključenim u borbu protiv organizovanog kriminala.

Savremene tehnike istrage zahtevaju podršku odgovarajućih zakonskih propisa da bi prikupljeni dokazi bili prihvatljivi na sudu. Postoji prostor i potreba za donošenjem takvih zakonskih propisa u Srbiji. Osim toga, prenošenjem ovlašćenja sa SMUP na republička ministarstva, javila se potreba za izmenama, dopunama i harmonizacijom republičkih krivičnih zakona, kako bi bila obezbeđena odgovarajuća zakonska utemeljenost za krivično gonjenje počinitelja određenih krivičnih dela.

Razvoj kapaciteta za kriminalističku obaveštajnu analitiku u policiji

Trenutno u pojedinim slučajevima postoji zavisnost od BIA⁵⁸ u pogledu obaveštajnih saznanja prilikom odlučivanja o pravcu, sadržini i smeru istraga. Potreba bliske saradnje sa BIA uvek će postojati. Ipak, izmeštanjem te agencije iz MUP izmešteni su iz policije kapaciteti za prikupljanje kriminalističkih obaveštajnih podataka i mogućnost da o njima vodi odgovarajuću evidenciju.⁵⁹ Nedavno je u toj oblasti načinjen pomak osavremenjavanjem službe za nadzor i presretanje komunikacija u UBPOK i UKP Beograda.

Takođe se čini da postoji preklapanje operativnih mandata BIA i UBPOK kad je reč o borbi protiv organizovanog kriminala. U idealnoj situaciji, trebalo bi da postoji jasno razgraničenje dužnosti policije i BIA. U okviru policije, ono što je sada Uprava kriminalističke policije na nivou MUP, treba da bude odgovorno za razvijanje usklađenog programa kriminalističke obaveštajne analitike na nacionalnom nivou.⁶⁰ Takav program treba da omogući pripadnicima policije iz svih resora policijske službe da daju doprinos u prikupljanju podataka o onima za koje se sumnja da su počinioci krivičnih dela i njihovim aktivnostima i da im omogući potpuni uvid u lični dosije osumnjičenog.⁶¹ BIA treba da se usredsredi na prikupljanje podataka i analizu delatnosti terorističkih grupa koje mogu da imaju veze s organizovanim kriminalom na teritoriji Srbije i onima koje imaju kontakte u inostranstvu. Odeljenje BIA za saradnju sa inostranim bezbedno-

⁵⁸ BIA je državna služba bezbednosti osnovana 2002. godine, kad je bivša služba državne bezbednosti – RDB izašla iz nadležnosti MUP i transformisana u to novo nezavisno telo pod neposrednom kontrolom Vlade.

⁵⁹ Određena pomoć u okviru pilot-projekata Programa Ujedinjenih nacija za kontrolu droge (UNDCP) pružena je UBPOK i UKP Beograda, no to se odnosi isključivo na oblast suzbijanja nedozvoljene trgovine narkoticima i potrebna je pomoć da bi taj projekat bio proširen kako bi bile obuhvaćene sve oblasti kriminala.

⁶⁰ Takav sistem trebalo bi da bude sličan NCIC (*National Crime Information Center* – Nacionalni kriminalistički obaveštajni centar) u Sjedinjenim Američkim Državama ili NCIS (*National Criminal Intelligence Service* – Nacionalna kriminalistička obaveštajna služba) u Velikoj Britaniji.

⁶¹ Takav bi sistem trebalo da sadrži podatke poput krivične evidencije, dosijea s ličnim podacima, druga imena kojima se lice služi, podatke o vozačkoj dozvoli, podatke o nacionalnoj identifikaciji (jedinstveni matični broj građana, broj lične karte, pasoša) i treba da omogući ukrštanje s podacima o poznatim saučesnicima u kriminalnim radnjama.

snim agencijama će pomoći u tom procesu budući da postoji ozbiljno preklapanje operativnih mandata. Treba oformiti stalnu radnu grupu sastavljenu od pripadnika BIA i UBPOK kako bi bio omogućen brz protok kriminalističkih obaveštajnih podataka između te dve službe. Služba generalnog inspektora biće zadužena da vodi istrage pojedinačnih slučajeva korupcije u policiji, a kasnije se može ukazati potreba za stvaranjem kontraobaveštajnih kapaciteta u okviru ove službe, koji bi se bavili prodorom organizovanog kriminala u državnu upravu i policiju.

Policiji je potrebna stručna pomoć u praćenju i prikupljanju obaveštajnih podataka kako bi razvila vlastitu centralnu službu kriminalističke obaveštajne analitike. Tu ekspertizu trebalo bi da dobije od inostranih službi slične namene. Ono što posle toga ostaje da se razvije jesu neophodne informatičke mreže, baze podataka i analitički kapaciteti u policiji. Trenutno postoji potreba da budu umreženi svi granični prelazi, policijske stanice, sekretarijati i uprave. Nepostojanje takve mreže očigledno podriđa ulogu policije u kriminalističkim istragama na nacionalnom nivou. Treba razviti Upravu za informatiku i telekomunikacije, kako je predloženo u novoj organizacionoj strukturi, koja treba da bude zadužena za razvoj i sprovođenje nacionalnog informatičkog programa.

Mada i dalje ostaju neka nerešena pitanja pravovremenog i potpunog prenosa podataka između BIA i policije, to je problem s kojim se suočavaju policija i obaveštajne službe u svim zemljama. U suštini svega je pitanje odgovornosti u pogledu izvora informacija BIA i njenih mogućnosti da utiče na smer istrage tako što će kontrolisati dotok obaveštajnih podataka. Nedavno su preduzeti izvesni koraci radi otklanjanja razloga koja izazivaju ovu zabrinutost. BIA je po prvi put podnela šestomesečni izveštaj Odboru Skupštine Srbije za odbranu i bezbednost. I pored toga, u ovom trenutku skupštinski Odbor za odbranu i bezbednost nije dovoljno razvio mogućnost nadzora da bi na odgovarajući način mogao da pozove BIA na odgovornost. Stoga postoji potreba da Odbor postane delotvorni garant zakonitosti delatnosti BIA. Iz tog razloga potrebno je da Odbor ima širi pristup osoblju BIA i informacijama koje su mu potrebne.⁶² Ukratko, prioritetno je da policija oformi i koristi sopstvenu službu kriminalističke obaveštajne analitike.

Preporuke

71. Razvijanje nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala treba da bude shvaćeno kao prioritet. Tom strategijom treba obuhvatiti metode istrage i ometanja aktivnosti organizovanog kriminala, koji će biti korišćeni u borbi protiv organizovanog kriminala.
72. Hitno je potrebno razviti program zaštite svedoka. Takav program biće izuzetno važno sredstvo u borbi protiv organizovanog kriminala.
73. Potrebno je donošenje zakona i propisa koji regulišu upotrebu savremenih istražnih tehnika, kako bi bilo obezbeđeno da dokazni materijal bude prihvatljiv u sudskom postupku.
74. Formiranje službe za kriminalističku obaveštajnu analitiku u policiji treba smatrati pitanjem najvišeg prioriteta. Preterana zavisnost od podataka koje prikuplja BIA ne doprinosi nezavisnim, odgovornim operacijama i potrebno je takvu zavisnost smanjiti kako bi se policija efikasno suprotstavila delovanju organizovanog kriminala.

⁶² Kao i u drugim zemljama, to bi moglo da znači da će biti oformljen poseban Odbor za bezbednost, sastavljen od članova koji su prošli bezbednosne provere kako bi im mogao biti omogućen pristup poverljivim informacijama u BIA.

11. Uspostavljanje Službe pogranične policije

Jedan od naobimnijih poduhvata policije u nizu godina jeste izrada planova za preuzimanje kontrole i nadzora zelene granice⁶³ od vojske, tako što će biti oformljena nova Služba pogranične policije (SPP). Nedavne izjave ministra finansija nagovestile su da su, zbog finansijskih ograničenja, planovi za preuzimanje granice odloženi, najranije do polovine 2004. godine.

Istovremeno, MUP uvodi novi sistem ličnih isprava radi otežavanja falsifikovanja i olakšavanja praćenja ličnih karata/pasoša. Aktuelni načelnik SPP i njegov tim svesni su potrebe razvoja u toj oblasti Šengenskog sporazuma. Oni su osmislili detaljnu strategiju, čiji rezultat bi trebalo da bude u potpunosti obučena pogranična policija. Upravi pogranične policije treba odati svako priznanje za strateški pristup uspostavljanju te službe i procesu reforme. U mnogo čemu ta služba ima sreće jer se SPP formira od nule i ne pati od nasleđa iz prošlosti. Budući da je tako, mnogo je lakše primeniti kadrovsku politiku koja će osigurati da „pravi ljudi budu na pravih mestima“. Mnogo se može naučiti i iz načina na koji je SPP sprovela projekat izrade novih ličnih dokumenata i iz načina na koji je organizovan proces planiranja u cilju preuzimanja kontrole zelene granice.

Kao i u slučaju mnogih drugih jedinica, i ovde postoji hitna potreba za znatnim ulaganjima. Ona su tim neophodnija u SPP zbog dodatnog broja članova službe, opreme i infrastrukturnih potreba koje treba zadovoljiti da bi bila preuzeta kontrola nad graničnom oblašću. Postoji i dodatni stimulan za unapređivanje SPP jer je ta služba izuzetno značajna za pribavljanje obaveštajnih saznanja o nedozvoljenoj trgovini ljudima i smanjivanje aktivnosti organizovanog kriminala. Uspostavljanje efikasne službe pogranične policije takođe je značajan korak napred u procesu pridruživanja EU.

Sačinjen je detaljan plan preuzimanja kontrole i nadzora oblasti uz granicu, koji započinje pilot-projektom duž granice s Rumunijom. Znatna sredstva su neophodna za taj poduhvat (procenjuje se da će samo troškovi pilot-projekta biti 15 miliona evra u opremi). Stoga će biti posebno angažovanje međunarodne zajednice, najviše EU i SAD. Kako je moguće da Srbija postane deo južne granice EU i kako je njen strateški položaj takav da predstavlja saobraćajni koridor ka EU i iz EU, neophodno je hitno angažovanje EU u toj oblasti reforme. Uspostavljanje efikasne službe pogranične policije od suštinske je važnosti u borbi protiv organizovanog kriminala i ilegalnih migracija.

Pogranična policija – kurs za osnovnu obuku

Regrutovanje i prijavljivanje kandidata neophodnih tokom prve faze uspostavljanja SPP započelo je u jesen 2003. godine. Ostaje zabrinutost zbog izostanka ozbiljne reklamne kampanje za regrutovanje kadrova te službe koja bi obezbedila visoko kvalitetne, reprezentativne kandidate u sredini koja pruža jednake mogućnosti zapošljavanja. Osim toga, s međunarodnom zajednicom nije razgovarano o sadržaju nastavnih programa obuke pogranične policije, niti je ona s njima upoznata. Uprava pogranične policije treba da iskoristi resurse međunarodne zajednice kako bi osigurala da obuka njenih kadrova bude u skladu sa evropskim standardima. Ovo je posebno važno zato što je to prvi kurs te vrste i zato što Uprava pogranične policije inače očekuje od međunarodne zajednice da doprinese njenom razvoju.



⁶³ Zelena granica odnosi se na kopnenu granicu između graničnih kontrolnih punktova.

⁶⁵ Po razgovoru o ovoj ideji s predstavnicima lokalne zajednice, čini se da se sada sve strane slažu sa ovakvim

Preporuke

75. Nije dovoljno konstatovati potrebu da se demilitarizuje zelena granica, neophodno je obezbediti formiranje profesionalne Službe pogranične policije. To će zahtevati značajan razvoj infrastrukture i obuke, u čemu međunarodna zajednica treba hitno da se angažuje.
76. Kampanja za regrutovanje pripadnika SPP organizovana je na brzinu. Naredno primanje u službu treba oglasiti tako da osigura sastav koji što je više moguće odražava sastav stanovništva.
77. Na proces koji je SPP primenila u razvijanju strateškog plana za preuzimanje zelene granice treba da se ugledaju svi ostali delovi MUP. Zasnivanje plana na proceni potreba, konsultacije sa svim zainteresovanim stranama, ugrađivanje (i predviđanje) standarda EU i određivanje jasnih vremenskih rokova s postavljenim ciljevima, jeste proces na osnovu koga MUP u celini može mnogo da nauči.
78. Nastavni programi za obuku pripadnika pogranične policije imaju koristi od učešća i verifikacije međunarodne zajednice.

12. Jug Srbije

Stvaranje policijske službe koja će biti potpuno reprezentativna očigledno bi trebalo da bude na prvom mestu svakog reformskog procesa. Korišćenje izraza Multietnički policijski element često može da dovede u zabunu, jer stvara utisak da postoji podeljenost policijskog sastava u Bujanovcu, Preševu i Medveđi, a te podvojenosti zapravo nema. Međunarodna zajednica bi trebalo manje da govori o integrisanju MEPE u strukturu policije, a više o integrisanju policije u MEPE. Sve policijske službe treba da budu multietničke po sastavu i mada naziv služi kao mera izgradnje poverenja, ne bi trebalo smatrati da se njime označava podela u okviru policije.



Uključivanje zajednice kao mera izgradnje poverenja

Nedavni napadi na jugu Srbije samo su istakli stalne bezbednosne probleme još prisutne u regionu. Značajno je da situacija nije dalje pogoršana otuđenjem umerenih činilaca u političkim i društvenim strukturama na jugu Srbije dok su trajale akcije policije i žandarmerije.

Veća zastupljenost pripadnika manjina u policiji pozitivno je uticala na bezbednosnu situaciju na jugu Srbije. Taj razvoj situacije, međutim, trebalo bi dopuniti drugim merama izgradnje poverenja čiji bi cilj bio da spreče da ekstremisti zadobiju podršku u zajednici.

Uključivanje zajednice ili rad policije u lokalnoj zajednici treba da bude temelj filozofije policijskog rada u svakom društvu. Ovakva filozofija je, međutim, utoliko značajnija u društvima gde vlada mišljenje da policijska služba predstavlja tek segment društva. To je slučaj na jugu Srbije, gde albansko stanovništvo uglavnom ima negativnu predstavu o policiji. Zadobijanje poverenja stanovništva na jugu Srbije bi trebalo da bude prioritet policije. To se na najbolji način može postići razvijanjem posebnih inicijativa s ciljem da rad policije postane transparentniji. Te inicijative bi takođe trebalo da se bave posebnim sigurnosnim potrebama svake zajednice na jugu Srbije. To se može postići jedino otvorenim i iskrenim dijalogom između policije i zajednice. Takav dijalog treba stvarno da započne osnivanjem Savetodavnih grupa mesnih zajednica, koje će činiti opštinski odbornici iz te mesne zajednice, predstavnici građanskog društva i grupa iz zajednice. Sastanci tih grupa treba da budu otvoreni za javnost i usmereni na razumevanje i rešavanje posebnih sigurnosnih problema te zajednice. To treba da bude dvosmerni dijalog, u kome će zajednica iznositi svoje probleme, dok u isto vreme sluša o delatnostima policije u tom području. Dalje se to može razvijati osnivanjem Odbora za bezbednost Skupštine opštine, što će obezbediti veće učešće izabranih predstavnika građana u određivanju ciljeva rada policije i ocenjivanju delatnosti policije. Bolja komunikacija između policije i građana može se postići i pomoću sredstava javnog informisanja. Mediji su najbolje sredstvo kojim policija može da informiše javnost o razvoju bezbednosne situacije i da opravda ono što čini. Više o ostvarivanju operativne koordinacije policije i lokalne samouprave putem osnivanja Opštinskih saveta za sigurnost možete videti u poglavljima broj dva i tri.

Trenutno se zvaničnici Koordinacionog tela Vlade Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa i predstavnici svih bezbednosnih službi (vojske, policije, žandarmerije i BIA) redovno (sedmično) sastaju. Predstavnici lokalne vlasti, međutim, ne dobijaju pozive da prisustvuju tim sastancima. Kao deo procesa izgrađivanja poverenja građana u bezbednosne službe, trebalo bi uspostaviti bolju redovnu razmenu informacija između izabranih predstavnika građana, Koordinacionog tela i pripadnika bezbednosnih službi. Učestvovanje izabranih predstavnika na sastancima Koordinacionog tela na kojima se raspravlja bezbednosna situacija bilo bi korisno,

jer će njihovo učešće dati legitimitet rešenjima za poboljšanje bezbednosne situacije i olakšati sprovođenje teških odluka.

Dogovor je postignut između pripadnika albanske zajednice Vlade Srbije i OEBS u okviru Čovićevog plana (2001. godina) da policajci dovedeni s Kosova i Metohije budu prekomandovani na službu van juga Srbije. Ta obaveza iz sporazuma još nije ispunjena i podriva poverenje u policiju. To bi trebalo hitno sprovesti, jer se na postojeće stanje gleda kao na kamen spoticanja u građenju boljih odnosa s albanskom zajednicom.

Operativna konsolidacija odeljenja MEPE

Policija na jugu Srbije je multietnička po sastavu i stoga samo ime MEPE ne označava izdvojenost u neku posebnu operativnu jedinicu. S pravom ili ne, jedinice MEPE i dalje se smatraju uspešnim proizvodom reformi policijske službe na jugu Srbije i predstavljaju najbolje do sada upotrebjeno sredstvo kad je reč o mehanizmima izgrađivanja poverenja u zajednici.

Trenutno postoji više od 40 montažnih objekata (kontejnera) u koje su raspoređeni pripadnici MEPE na jugu Srbije. Svako odeljenje ima šest do osam policajaca, od kojih dvojica imaju zaduženje da stalno čuvaju objekat, dok dvojica obavljaju patrolu peške, jedan rukuje radio-stanicom, a jedan se odmara. Oni imaju četvorodnevne smene (uz dan i po van dužnosti posle smene)⁶⁴. Posao koji ti policajci obavljaju sličan je poslovima policajaca u glavnoj stanici policije, ali pošto ga oni rade u manjem obimu izuzetno su im otežane mogućnosti da unaprede praktična znanja. Rad tih odeljenja je nedelotvorno korišćenje resursa i u tom smislu potrebno je hitno popraviti stanje. Imajući na umu razloge koji stoje iza razmeštanja MEPE van sedišta OUP i odabira lokacija na kojima su objekti, mora da bude donesena odluka koja će odgovarati potrebama zajednice, uz istovremeno poboljšanje operativne delotvornosti policije. Mnoge od lokacija na kojima su trenutno objekti ne ispunjavaju cilj i stoga bi ih trebalo pregrupisati.

Ta ideja nastala je iz razgovora s lokalnim činiocima u vreme pripreme ove studije. Predloženo je smanjenje broja odeljenja MEPE-montažnih objekata (na primer na 10 u Preševu i Bujanovcu), kako bi bile konsolidovane snage policije trenutno angažovane na ovom poslu. Taj predlog treba u potpunosti podržati. Konsolidacija odeljenja omogućila bi uspostavljanje stalnih podstanica policije i normalnije radno vreme. Smanjivanje broja privremeno postavljenih objekata trebalo bi prvo sprovesti u stambenim naseljima, tako da objekti koji posle toga ostanu mogu da postanu stalne podstanice policije. Zato treba izgraditi stalne prostorije, a svakoj podstanici obezbediti potrebna vozila i opremu. Policijske podstanice trebalo bi osposobiti da obavljaju iste administrativne poslove kao i OUP (poput izdavanja ličnih karata i drugo) i da razvijaju lokalne inicijative za prevenciju kriminaliteta i sprovode kriminalističke istrage.

Ideja se sastoji u tome da uz veći broj stalnih podstanica policije, rad sadašnjih odeljenja MEPE postane opsežniji i na nivou dužnosti koje obavlja svaka policijska stanica. Policajci raspoređeni u te stanice tada bi mogli da imaju uobičajeno radno vreme (bile bi ukinute četvorodnevne smene), mogli bi detaljnije da se upoznaju s oblašću u kojoj rade i da imaju vremena za stručno usavršavanje. Trenutno, pripadnici MEPE najviše vremena provode čuvajući kontejnere. Promene na koje smo ukazali pozitivno bi uticale na moral policajaca, omogućile bi

⁶⁴ U Medvedi, ove dvadesetčetvorčasovne smene traju 15 dana.

trajnije prisustvo na terenu, normalno napredovanje u karijeri i rotaciju osoblja između terenskih podstanica i OUP, prema potrebi. I Ministarstvo i lokalni politički predstavnici podjednako bi podržali takve promene u funkcionisanju MEPE. Iz razgovora tokom ove studije shvatili smo da bi ta reformrska mera imala podršku MUP, pripadnika MEPE i lokalnih političkih predstavnika, a trebalo bi da dobije i podršku OEBS.

Da bi te promene bile sprovedene, uključujući izbor lokacija podstanica policije, potrebno je oformiti radnu grupu. Članove grupe treba da čine predstavnici lokalnih policijskih organa, Koordinacionog tela Vlade Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa, lokalnih političkih predstavnika i OEBS kao garanta tog procesa.⁶⁵

Preporuke

79. Predstavicima lokalnih vlasti trebalo bi dozvoliti da prisustvuju redovnim sastancima o bezbednosnoj situaciji između Koordinacionog tela i službi bezbednosti.
80. Program policija u lokalnoj zajednici treba nastaviti na jugu Srbije, a OEBS treba i dalje da pruža podršku tom procesu.
81. Da bi bio podstaknut otvoren i iskren dijalog policije i zajednice na jugu Srbije, potrebno je oformiti Savetodavne grupe mesnih zajednica. One treba da budu sastavljene od odbornika iz te mesne zajednice, predstavnika građanskog društva i lokalnih grupa građana, a njihovi sastanci otvoreni za javnost. Bolju komunikaciju policije s građanima treba da obezbedi i saradnja sa sredstvima javnog informisanja.
82. U skupštinama opština treba oformiti Odbore za bezbednost, što će osigurati veće učešće izabраниh predstavnika građana u postavljanju ciljeva rada policije i ocenjivanju njenih delatnosti.
83. Treba sprovesti sporazum da s juga Srbije budu premešteni svi policajci koji su pre toga služili na Kosovu i Metohiji, kao što je predviđeno Čovićevim planom.
84. Potrebna je konsolidacija postojećih odeljenja MEPE, što bi omogućilo uspostavljanje stalnih podstanica policije koje bi bile odgovorne odeljenjima unutrašnjih poslova (OUP Preševo, Bujanovac i Medveđa). Tada bi bile moguće normalne radne smene policajaca, a oni bi mogli da prošire svoje delatnosti.
85. Konsolidovanje treba da nadgleda Radna grupa koja bi se sastojala od predstavnika lokalnih organa policije, Koordinacionog tela Vlade Srbije, lokalnih izabраниh političkih predstavnika i OEBS kao garanta procesa.

predlogom, ali i da bi želele da OEBS učestvuje u procesu kao objektivni garant sprovođenja dogovorenog.

⁶⁶ Od suštinskog je značaja da postoje detaljne procedure koje bi obezbedile nepristrasnost saradnje i njenu

13. Međunarodna zajednica

OEBS



Od objavljivanja „Studije o radu policije u SRJ“ (jul 2001. godine), Odeljenje za sprovođenje zakona izgradilo je dobar odnos s Ministarstvom unutrašnjih poslova. Rezultat tog odnosa je imenovanje OEBS za koordinatora međunarodne podrške procesu reformi u policiji u decembru 2001. godine. Kao što je već prikazano u ovom dokumentu, od početka reformi policije dosad ovaj proces je evoluirao. Time su i potrebe policijske službe promenjene, što bi trebalo da utiče na to da se i uloga međunarodne zajednice razvija uporedo s reformom.

Uzimajući u obzir trenutnu ulogu i mogućnosti OEBS i potrebe proistekle iz procesa reformi, strategija i angažovanje Odeljenja za sprovođenje zakona u reformskom procesu trebalo bi da bude trostruko:

- pružanje stručnih saveta i uputstava,
- nadzor progressa reformi i
- koordinisanje međunarodne pomoći.

Pružanje stručnih saveta i uputstava

Ministarstvo je započelo proces reformi širokog obima i na tome mu treba odati priznanje. Većina evropskih policija pokušava da se reformiše postepeno, vremenom reformišući operativne i administrativne procedure. Policija u Srbiji ne može sebi da dozvoli taj luksuz, bar ne u ovoj fazi. Postoji potreba sveobuhvatne i celovite revizije svih vidova funkcionisanja policijske službe za šta će policiji u Srbiji biti potreban širok spektar praktične ekspertize i saveta.

Osnovna uloga OEBS je pružanje praktične ekspertize i saveta. S više od 30 stranih policajaca u Misiji u Srbiji i Crnoj Gori, Odeljenje za sprovođenje zakona najveći je izvor inostrane policijske ekspertize u ovoj zemlji. Tokom prethodne godine dogodile su se značajne promene u Odeljenju za sprovođenje zakona preusmeravanjem angažovanja kadrova iz oblasti policijske obuke u druge oblasti identifikovane kao prioritet reforme policije. Fokus obuke policije je sada na Kursu za policijske trenere. Cilj tog programa obuke trenera je da prenese održive metode razvoja obrazovanja u policiji Srbije.

Pomoć OEBS u sledećih nekoliko godina treba da bude usredsređena na izradu i sprovođenje nacionalne strategije reforme policije s ciljem izgradnje strukturnog integriteta i kapaciteta policijske službe. Unutrašnje reforme na nivou Odeljenja za sprovođenje zakona omogućile su da OEBS bude u položaju da sprovede taj zadatak. Odeljenje za sprovođenje zakona trebalo bi da se prilikom pružanja pomoći policiji i MUP usredsredi na upravljanje promenama i uzimanje strateškog pristupa reformama, uz razvijanje balkanskih policijskih inicijativa i modernih istražnih metoda.

Kolokacija (raspoređivanje) policijske ekspertize OEBS

Način na koji OEBS pruža pomoć i podršku takođe mora da bude ocenjen. Trenutno OEBS razvija strategiju bezmalo u izolaciji, što stvara probleme prilikom njenog sprovođenja u praksi i koordinacije s međunarodnim partnerima. Tokom prethodne godine Odeljenje za sprovođenje zakona uložilo je znatan napor da u saradnji sa MUP izradi sopstvene programe

koji bi bili u skladu s potrebama i ciljevima Ministarstva. Taj proces, kao i naš radni odnos s Ministarstvom mora još da se razvije. Pored toga, proces izrade strategije reforme mora da uključi veću koordinaciju s drugim domaćim i međunarodnim akterima angažovanim u reformi policije. Stoga je potrebna revizija načina na koji OEBS treba da pruži savete Ministarstvu.

Jedan od načina angažovanja OEBS jeste primena načela kolokacije, odnosno raspoređivanja stručnjaka OEBS da neposredno rade s partnerima u MUP gde bi im po potrebi pružali savete i pomoć⁶⁶. To bi zahtevalo da stručnjaci OEBS rade sa zaposlenima u, na primer, Službi generalnog inspektora, UBPOK, Višoj školi unutrašnjih poslova ili pograničnoj policiji i da im pomažu pri izradi strategija i planova za sprovođenje reformi. Kolokacijom ili raspoređivanjem stručnjaka OEBS u MUP, mogao bi se steći bolji uvid u potrebe reformskih procesa. To bi takođe omogućilo da OEBS na odgovarajući način nadgleda progres reformi i međunarodnoj zajednici pruža detaljne analize pravca, smera i zahteva policijske službe u Srbiji. Povrh toga, samim tim što je prisutan na licu mesta, stručnjak OEBS može odmah da predloži ideje i alternativna rešenja kolegama iz Ministarstva.⁶⁷ Pošto smo povodom ove ideje konsultovali više zvaničnike MUP, oni su pozdravili ovakvu inicijativu OEBS i ocenili je kao pozitivan napredak i poželjan i neophodan resurs. Upravljanje sprovođenjem strategije kolokacije ili raspoređivanja mora da bude pažljivo i zahteva jasno međusobno razumevanje uloga obeju strana.

Iako nema sumnje da bi kolokacija kao strategija doprinela koordinatorskoj ulozi OEBS i povisila nivo ekspertize prenete u domaću policiju, samo sprovođenje te strategije ne bi ispunito sve obaveze OEBS u procesu reforme policije. Tome bi trebalo pridodati stalni kadar u sedištu Misije OEBS koji bi na objektivnan način procenjivao i analizirao napredak i strateški razvoj praktične politike-mera Ministarstva i paralelno s tim koordinisao reakcije OEBS i anagažovanje međunarodne zajednice u procesu reformi. Ipak, ograničenje koje se ogleda u nedovoljnom broju kadrova u Odeljenju za sprovođenje zakona je otežavajuća okolnost pri sprovođenju te strategije. Postojeći broj radnih mesta u sedištu Odeljenja i u tri centra za obuku policije⁶⁸ kojima rukovodi OEBS ostavlja minimalan broj ljudi koji bi mogli da budu raspoređeni u Ministarstvo.

Uprkos tome, snažni razlozi bi se mogli naći za podršku tvrdnji da bi Misija OEBS trebalo da koncentriše resurse na oblasti u kojima je jaka i koje druge nadležne međunarodne organizacije ne pokrivaju. Reforma policije i pravosuđa su dve takve oblasti. Prepoznavanje tih prioriteta i usvajanje strategije kolokacije zahtevalo bi preusmeravanje resursa i kadrova u okviru Misije OEBS kako bi bili ostvareni ti ciljevi.

Povrh toga, razvoj Kurza za policijske trenere značio bi da će predstavnici ministarstava unutrašnjih poslova Srbije i Crne Gore koje će ga završiti, biti osposobljeni da preuzmu postojeće kurseve OEBS (uključujući Kurs za policijske trenere) u prvoj polovini 2004. godine.⁶⁹ Već je dogovoreno da policijski treneri na jugu Srbije imaju praktičan zadatak držanja obuke na terenu usklađenost s mandatom i strategijom OEBS. Strategijom kolokacije treba pažljivo upravljati i neprestano treba procenjivati njene rezultate.

⁶⁷ Stručnjak OEBS ne bi bio uključen u pitanja od operativnog značaja, već bi više radio na pitanjima upravljačkog i strateškog nivoa.

⁶⁸ Tri centra OEBS za policijsku obuku su Bujanovac i Zemun u Srbiji i Danilovgrad u Crnoj Gori.

⁶⁹ Ipak, treba istaći da i po isključivanju trenera OEBS iz izvođenja obuke određeni broj njih treba da ostane radi utvrđivanja kvaliteta obuke koju bi izvodili domaći treneri i pružanja saveta, najmanje do kraja 2004.

⁷⁰ Sprovođenje programa policije u lokalnoj zajednici može da otpočne pošto crnogorski treneri u drugoj polovini

prilikom razvoja programa rada policije u lokalnoj zajednici. U toj ulozi policijski treneri na jugu Srbije trebalo bi da budu i savetnici za rad policije u lokalnoj zajednici, da pomažu pri osmišljavanju praktičnih inicijativa u tom regionu. Oni bi trebalo da, kroz praktični rad i angažovanje sa svojim kolegama na jugu Srbije, njima prenesu strategije i teorije rada policije u lokalnoj zajednici iz drugih zemalja. Iz toga može i mora da se zaključi da bi trebalo preduzeti sličan pristup razvoju programa rada policije u lokalnoj zajednici i u Crnoj Gori.⁷⁰

Nadgledanje reformi

Reforme u okviru MUP i policije su srednjoročni i dugoročni proces. Kao i s bilo kojim drugim procesom reformi postoji konstantna potreba ocenjivanja i po potrebi redefinisavanja prioriteta, strategija i preusmeravanja resursa, kako bi bilo obezbeđeno da ciljevi reforme budu dostignuti a rezultati u skladu s očekivanjima.

I dok MUP treba da sprovede sopstvenu studiju, da utvrdi da li su osnovni ciljevi dostignuti i proceni da li su indikatori uspeha ostvareni, i međunarodna zajednica treba da bude u poziciji da nadgleda napredak postignut u reformi i potvrdi da li su tokom reforme poštovani međunarodni standardi i načela. OEBS bi trebalo da obavlja tu funkciju tako što bi sastavljao periodične izveštaje kao što je ovaj, kao i *ad hoc* procene i analize u tom trenutku značajnih pitanja.⁷¹ Ti izveštaji bi trebalo da budu priređivani u dogovoru sa MUP, da budu konstruktivni i što je moguće praktičniji, tako što bi nudili rešenja za probleme i isticali nedostatke kojima se treba pozabaviti.

Odeljenje za sprovođenje zakona ima produktivan i profesionalan radni odnos sa MUP i zato je u najboljem položaju da sprovodi zadatke nadgledanja. OEBS je jedina međunarodna organizacija u zemlji s dovoljnim nivoom ekspertize da sprovede taj zadatak. Da bi OEBS ispunio ulogu koordinatora međunarodne podrške procesu reformi u policiji, ovakvi izveštaji su neophodni kako bi međunarodna zajednica bila redovno obaveštavana i njena pažnja usmerena ka oblastima u kojima postoji potreba za podršku i pomoć.

Koordinator međunarodne podrške procesu reformi policije

Do ovog trenutka mogla bi da bude obrazložena teza da OEBS nije potpuno razvio ulogu koordinatora međunarodne podrške procesu reformi u policiji. Mnogi su razlozi takvog stanja, od kojih nije najmanje bitna nespremnost međunarodne zajednice da koordinira aktivnosti sa OEBS. Uz to, MUP je u prošlosti postavljao međunarodne organizacije u suprotstavljen položaj kako bi od međunarodne zajednice dobio što je moguće više sredstava. Zaista, MUP je ponekad koristio međunarodnu zajednicu kao opravdanje za usvajanje određenih predloga.⁷²

2003. godine od trenera OEBS preuzmu kurseve u Danilovgradu.

⁷¹ Odeljenje za sprovođenje zakona trenutno sprovodi nekoliko procena i analiza za potrebe kreiranja strategije/politike OEBS, kako bi moglo da usmerava međunarodnu pomoć u oblasti policijske reforme kojima je potrebna podrška. To je centralni stub angažovanja Odeljenja za sprovođenje zakona u procesu reformi.

⁷² Ovo je slučaj s novim Zakonom o policiji koji uskoro treba da bude usvojen. I dok su OEBS (uključujući ODIHR) i Savet Evrope dali komentare na raniju verziju nacarta tog zakona, ni jedna od pomenutih organizacija nije dobila poboljšanu verziju koja bi trebalo uskoro da bude dostavljena Skupštini Srbije na razmatranje. Stoga nemaju priliku da razmotre koje su od njihovih preporuka usvojene u završnoj verziji nacarta, a koje nisu. U isto vreme, Ministarstvo oglašava da je nacrt zakona pripremljen u saradnji s međunarodnom zajednicom.

⁷³ U razgovorima su zvaničnici Ministarstva takođe istakli želju da međunarodna zajednica istupa jedinstveno,

Koordinacija unutar međunarodne zajednice mora da bude popravljena da bi bilo obezbeđeno najdelotvornije korišćenje resursa i kanalsanje donatorske podrške u oblasti reforme u kojima je najpotrebnija. OEBS poseduje neiscrпно znanje o procesu reforme policije i međunarodna zajednica bi to trebalo da prihvati kao prednost koju treba iskoristiti, a ne kao „konkurenciju“. Postoje mnogi primeri kad je međunarodna zajednica slala stručnjake da urade istraživanje za sedmicu ili dve i potom finansirala projekte koje su oni predlagali na osnovu površnog upoznavanja s procesom reformi. To viđenje su nam tokom razgovora više puta saopštili viši zvaničnici MUP. OEBS je uključen u proces reforme policije od samog početka i ne zasniva iskustvo na jednodnevnoj ili dvosedmичnoj poseti, ma kako intenzivna bila, već na dugotrajnom angažovanju i razumevanju načela reforme policije.

Međunarodna zajednica treba da počne da istupa jedinstveno ako želi da ima značajan uticaj na smer reformi.⁷³ Povrh toga, međunarodna zajednica bi trebalo da klasifikuje po prioritetnosti oblasti reforme na koje je najvažnije odmah obratiti pažnju i u kojima je njena ekspertiza najpotrebnija. Podrška međunarodne zajednice naravno mora da bude u skladu sa opštim strateškim ciljevima reformskog procesa. Zbog toga treba održavati redovne operativne sastanke organizacija i ambasada zainteresovanih za reformu policijske službe u Srbiji. Ta grupa bi trebalo da ukazuje na pitanja koja izazivaju zabrinutost, izdaje zajednička saopštenja za štampu i zajednički odlučuje o oblastima u kojima je međunarodna pomoć najpotrebnija. Dok se na tako organizovan način ne pristupi procesu reformi u policiji, reakcije međunarodne zajednice i dalje će biti nekoordinisane i neusmerene.

OEBS bi, kao kordinator međunarodne podrške, trebalo da izradi bazu podataka koja bi sadržala osnovne podatke o svim projektima strane pomoći koji se sprovode u saradnji s Ministarstvom. U okviru Odeljenja za sprovođenje zakona već postoje planovi za kreiranje takve baze. Taj projekat će takođe zahtevati saradnju i podršku međunarodne zajednice.

Uspostavljanje Međunarodnog fonda za reformu policije

Način na koji se međunarodna zajednica angažuje u procesu reformi policije mora da bude preispitan. Iako će uvek postojati slučajevi da strane zemlje žele da rade na bilateralnom projektu koji je u interesu zemlje donatora i Srbije, u većini slučajeva projekti iz oblasti reforme policije su u interesu celog regiona i šire međunarodne zajednice. Sadašnja situacija u kojoj se podrška pruža „na parče“ ne zadovoljava zahteve i potrebe MUP.

Fondovi bilateralnih projekata retko mogu da obezbede finansiranje nabavke neophodne opreme i izgradnju infrastrukture. Iako su mnoge zemlje pokazale spremnost da podrže reforme, mora da bude pronađen format koji će olakšati akumulaciju fondova u dovoljnoj meri da se isfinansiraju najvažniji-najskuplji zahtevi reforme.

Predlažemo da bude ustanovljen Fond za reformu policije u kojem bi bile grupisane bilateralne donacije, kako bi zajedno omogućile početak sprovođenja obimnih projekata kao što su izgradnja kapaciteta kriminalističke obaveštajne analitike i razvoj pogranične policije. OEBS će biti najspremniji da upravlja takvim fondom i da u koordinaciji s drugim donatorima razvija pojedinačne projekte u identifikovanim prioritnim oblastima reforme. Finansijski i narativni izve-
jer bi to pomoglo sprovođenje reformi započinjanjem javnih rasprava o samom procesu.

⁷⁴ Podela podrške na unapređenje kapaciteta/integriteta i na individualnom/strukturnom nivou prvi put je

štaji o napretku bili bi pisani svakih četiri do šest meseci, dok bi sve važne odluke donosio Koordinacioni odbor. Od 4,5 miliona evra, koliko je obećano na donatorskoj konferenciji u junu 2002. godine, znatan deo još nije ni na vidiku. Zato je očigledno da treba ustanoviti alternativni način pribavljanja sredstava.

Na šta bi OEBS i međunarodna zajednica trebalo da se usredsrede

Kao što je navedeno u „Uvodu“ ovog dokumenta, podrška procesu reformi može da se подели na unapređenje kapaciteta i na unapređenje integriteta ovog segmenta državne strukture.⁷⁴

Bilo da je u pitanju reforma policije, pravosuđa ili skupštine, pomoć se može podeliti na pomoć izgradnji kapaciteta i integriteta i na pomoć usmerenu na pojedinca ili strukturu. Međunarodne organizacije, uključujući OEBS, tradicionalno su se fokusirale na razvoj integriteta i kapaciteta pojedinaca i obuku pojedinaca o tehničkim i etičkim pitanjima. Za međunarodnu zajednicu bio je to najbolji način da ostvari brz, medijima dopadljiv uspeh, uz kratkotrajno angažovanje u postkonfliktnom okruženju. To svakako nije stvaralo uslove za održiv razvoj, niti za trajnost procesa demokratizacije i stabilizacije. Jedan od glavnih problema fokusiranja samo na izgradnju integriteta i kapaciteta pojedinca, bez bavljenja korenitim strukturnim promenama, jeste da će primena onoga što je naučio pojedinac imati ograničeno dejstvo i neće omogućiti ozbiljne promene na zakonodavnom i regulativnom nivou te vladine ustanove.



Održivi razvoj zahteva uravnoteženo kombinovanje angažovanja u razvoju struktura i na nivou pojedinaca, kako u pogledu pomoći izgradnji kapaciteta, tako i u izgradnji integriteta. Strategija OEBS i međunarodne zajednice stoga mora da bude dvostruka. Potreban je naglasak na razvoju strukturnog okvira kroz rad na izradi i sprovođenju strateških aspekata procesa reforme/modernizacije. Prioritet bi trebalo da bude pružanje ekspertskih saveta i smernica za razvoj zakonodavnog i regulativnog okvira koji treba da uspostavi vladavinu prava i demokratsku prirodu državnih ustanova. To treba da bude sprovedeno u paru s projektom održivog razvoja policijskog obrazovanja, čija bi suština bila edukacija edukatora – kao što je slučaj s Kursom za policijske trenere koji sprovodi Odeljenje za sprovođenje zakona. Iako će verovatno biti još potrebe za organizovanjem dodatnih kurseva s novim nastavnim sadržajem koje međunarodna zajednica može da ponudi, kurs edukacije edukatora omogućava da nova saznanja sa obuka o međunarodnim standardima i policijskoj etici budu održiva-prenosiva. To će u isto vreme omogućiti prenos odgovornosti za sprovođenje tog koncepta na domaća nadležna tela. Pored toga što će istovremeno znanja prenositi „odozgo“ edukacijom edukatora i „odozdo“ obukom iz pojedinačnih oblasti, međunarodna zajednica treba da obavlja i važan posao nezavisnog ocenjivanja i nadgledanja napretka u procesu reformi. Međunarodna zajednica može da obavi i važnu ulogu ukazivanja na manjkavosti i prioritete u procesu reformi, što bi doprinelo uspehu domaćih reformi i pravilnom raspoređivanju međunarodnih resursa.

Što se tiče Odeljenja za sprovođenje zakona, ono bi trebalo da se u radu s MUP usredsredi na razvoj strategije. Podrška Odeljenja trebalo bi da obuhvati razvoj ostvarljivog strateškog pla-

predstavljena u „Izveštaju Kancelarije visokog predstavnika o nastavku misije policije pri UNMBIH i UN Međunarodnim snagama policije“ koji su u novembru 2001. napisali Monk, Holm i Rumin.

na Ministarstva kojim bi bilo predviđeno sprovođenje strukturnih promena, pomoć pri izradi unutrašnjih propisa (koja se tiču disciplinskih postupaka, kadrovskih pitanja, uprave/administracije, operativnih procedura) i izradi strategija za suzbijanje različitih vrsta krivičnih dela na republičkom nivou. Republička strategija za suzbijanje kriminala bila bi koncentrisana na prevenciju kriminaliteta i razvoj istražne metodologije u oblastima kao što su: organizovani kriminal, rad policije u lokalnoj zajednici, odgovornost policije i pogranična policija. Sprovođenje trogodišnjeg do petogodišnjeg strateškog plana MUP i različitih strategija za suzbijanja kriminaliteta na republičkom nivou, zahtevaće dodatno razvijanje infrastrukture i opreme, uz neophodnu prateću specijalističku obuku.

Kao što je navedeno u ovom izveštaju, najdelotvorniji način postizanja značajne promene u policijskoj kulturi i efikasnosti je dobar program policijskog obrazovanja. Postoji tendencija da međunarodna zajednica po pravilu nudi kratkotrajne programe obuke kojima nedostaje element održivosti neophodan za ostvarivanje dugotrajne promene. Stoga međunarodna zajednica ne treba da se usredsredi na dovođenje stručnjaka koji će u periodu od sedmicu-dve obučavati mali broj policajaca, već treba da obezbedi nastavne planove i obučni domaće trenere. Praktično iskustvo i ekspertiza koje strani stručnjaci mogu da podeli s domaćim policajcima takođe je važna i stoga treba nastaviti kratke kurseve. Tu praksu treba podržati dugoročnom strategijom koja će omogućiti da i sledeće generacije uniformisane i kriminalističke policije dobiju obuku na istom nivou. Kurs OEBS za policijske trenere stvara kadar profesionalnih trenera/edukatora koji su prošli neophodnu obuku iz moderne nastavne metodologije. Pored toga, namera MUP da osnuje određeni broj centara za obuku policije na teritoriji cele Srbije stvorila bi osnov za održivi razvoj policijskog obrazovanja. Ono što se zahteva sada je promena u angažovanju međunarodne zajednice kako bi bile zadovoljene nove potrebe policije Srbije za razvojem nastavnih planova i specijalističkom obukom.

Stoga pažnja OEBS u sledećih 12 meseci treba da bude okrenuta pružanju pomoći MUP da Dokument vizije pretvori u održiv/sprovodljiv strateški plan. MUP mora da sprovede strukturne promene ako želi da reforme ostvare bilo kakav dugotrajn uspeh. Osnivanje jedinica za strateški razvoj planova u MUP i na nivou Uprave za policiju omogućila bi koncentrisanje na izradu strategije reforme i izradu strategije razvoja policijske metodologije. Podrška tim jedinicama je od suštinskog značaja iz perspektive međunarodne zajednice, kao što su i prenos normativnih, strateških i zakonodavnih instrumenata iz iskustva stranih policijskih službi. Podrška strukturnom kapacitetu takođe je neophodna, ali mora da bude deo dugoročne strategije s jasno definisanim i merljivim ciljevima i indikatorima. Međunarodna zajednica mora suštinski da koordinira svoje aktivnosti ako želi da postigne održivu i delotvornu promenu. OEBS je i dalje u najboljoj poziciji da sprovede zadatak koordinacije i treba da razvije tu ulogu kao osnov angažovanja u reformi policije.

Preporuke

OEBS treba da obavlja tri uloge u reformi policije:

- davanje policijske ekspertize na licu mesta
- nadziranje napretka reformi
- koordinacija međunarodne pomoći

86. Da bi nadgledao proces reformi, OEBS treba da izrađuje periodične izveštaje o napretku reformi i po potrebi daje suštinski doprinos redefinisaju prioriteta.
87. Dogovori o radu treba da budu postignuti sa onima iz međunarodne zajednice koji su zainteresovani za reformu policije. To treba da obezbedi bolju kordinaciju aktivnosti i istupanja u javnosti.
88. Treba održavati redovne operativne sastanke OEBS i međunarodnih organizacija i ambasada zainteresovanih za reformu policije u Srbiji. Ta grupa trebalo bi da ukazuje na pitanja koja izazivaju zabrinutost, izdaje zajednička saopštenja za medije i kolektivno odlučuje o oblastima u kojima je međunarodna podrška najpotrebnija.
89. OEBS treba da izradi strategiju kolokacije (raspoređivanja) kao sredstva prenošenja ekspertize partnerima u MUP za oblasti u kojima postoji potreba razvoja.
90. Misija OEBS u SCG trebalo bi da odredi oblasti u kojima bi se prvenstveno angažovala i u kojima druge međunarodne organizacije nemaju vodeću ulogu. U tom kontekstu, predložimo da te oblasti budu reforma policije i pravosuđa.
91. OEBS bi, kao koordinator međunarodne podrške, trebalo da izradi bazu podataka koja bi sadržala osnovne podatke o svim projektima strane pomoći koji se sprovode u saradnji s MUP. U okviru Odeljenja za sprovođenje zakona već postoje planovi za pravljenje takve baze. Taj projekat će takođe zahtevati saradnju i podršku međunarodne zajednice.
92. Međunarodna zajednica bi trebalo da uspostavi Fond za reformu policije u kojem bile grupisane bilateralne donacije, omogućavajući dovoljno sredstava za razvoj obimnijih projekata koji bi mogli da zadovolje neke od najkritičnijih potreba MUP.
93. Međunarodne organizacije, uključujući OEBS, dosad su se uglavnom fokusirale na razvoj integriteta i kapaciteta pojedinca. Fokus strategije OEBS i međunarodne zajednice prema procesu reformi policije trebalo bi da bude izgradnja dugotrajnog strukturnog i strateškog kapaciteta uz podršku izgradnji individualnog kapaciteta koji nudi kratkoročni uspeh.

Dodatak I

Spisak preporuka

1. REFORMA POLICIJE KAO PRIORITET VLADE

1. Vlada Srbije treba javno da proglasi reformu policije prioritetom i da to proprati većim ulaganjima koja bi pratila jasne strateški isplanirane ciljeve.
2. U okviru nove organizacione strukture MUP, strateško planiranje treba da postane najvažnija komponenta. Jedinica za strateški razvoj i upravljanje treba da bude zadužena za izradu planova i razvijanje inicijativa za sprovođenje reforme i da prati i ocenjuje taj proces. Ta jedinica trebalo bi da bude angažovana i kao savetodavno telo ministra i da s drugim upravama formuliše planove na republičkom nivou, poput Nacionalnog plana za borbu protiv droge ili Nacionalnog plana za borbu protiv organizovanog kriminala. Ti planovi trebalo bi da predlože mehanizme usmerene na onemogućavanje funkcionisanja organizovanog kriminala, a ne samo puko prikupljanje kriminalističkih obaveštajnih podataka.
3. Uzimajući Dokument vizije kao osnov, MUP treba da osmisli detaljan strateški plan. Tim planom, koji će sadržati i vremenske rokove i ciljeve, treba raspodeliti zaduženja i sredstva. Jedinica za strateški razvoj i upravljanje pri Ministarstvu treba da bude zadužena za izradu prvog nacrtu strateškog plana.
4. Kako se na policiju ne bi više gledalo kao na instrument politike, potrebno je načiniti jasnu podelu između Ministarstva i policijske službe. I dok policija treba da ostane odgovorna ministru, u isto vreme mora da postoji kao nezavisna struktura sa svim operativnim ovlašćenjima.
5. Pomoću tek osnovane Službe generalnog inspektora ili pomoću nezavisne komisije poput ombudsmana, u policiji mora da bude sproveden neki oblik lustracije. Jasno je da najveći broj policajaca podržava proces reforme, ali je nekima u interesu da otežavaju put ka odgovornijoj i otvorenijoj policijskoj službi. Sve dok ne bude sproveden neki oblik lustracije, javnost će policiju videti kao nešto nasleđeno iz prethodnog režima. Jedno rešenje, premda možda veoma skupo, bilo bi da onima koji smatraju da im nije mesto u novoj policijskoj službi Srbije bude omogućeno prevremeno penzionisanje.

2. TRI „D“ – DECENTRALIZACIJA, DEPOLITIZACIJA I DEMILITARIZACIJA

6. Treba sprovesti u delo strategiju veće decentralizacije odlučivanja o operativnim pitanjima kao deo reorganizacije MUP i policijske službe. Ovo će podrazumevati podelu MUP na operativne celine (vatrogasna i spasilačka služba, policijska služba, služba pogranične policije i služba generalnog inspektora) i prenošenje ovlašćenja na opštinske/regionalne organe policije u vezi s pitanjima koja se odnose na obavljanje zadataka policije u tim zajednicama.
7. Treba preneti ovlašćenja u vezi sa sprovođenjem procesa reforme. To će omogućiti nadzor sprovođenja reformi na regionalnom planu.

8. Mora se napraviti jasna razlika između Ministarstva, čiji je zadatak da razvija praktičnu politiku (eng. *policy*), i komandnih struktura policije zaduženih za operativna pitanja u radu policije.
9. Uloga izabranih političkih predstavnika u procesu postavljanja na dužnost u OUP i imenovanju načelnika Sekretarijata treba da bude ograničena na ratifikaciju unutrašnjih procedura imenovanja, umesto da igra aktivnu ulogu u predlaganju kandidata. To će osigurati da policija ne bude korišćena kao instrument politike, već da njeni pripadnici na visokim rukovodećim mestima i dalje budu odgovorni skupštinskim organima na opštinskom i republičkom nivou.
10. Sistem činova trebalo bi izmeniti tako da odslikava civilnu prirodu policijske službe. Primer strukture po činovima predložen u ovom dokumentu trebalo bi pažljivo razmotriti. Potrebno je smanjiti broj činova, kako bi bila obezbeđena organizaciona struktura s manje nivoa. U vezi sa tim, u okviru svakog zvanja/čina mogao bi da postoji određeni broj platnih nivoa koji bi izražavali dužinu radnog staža u službi, iskustvo, i zasluge.
11. Treba ponovo pregledati arsenal kojim raspolaže žandarmerija i svo teško naoružanje i vojnu opremu prebaciti iz te jedinice. To bi trebalo da osigura da oprema žandarmerije izražava civilnu prirodu njenih zadataka.
12. Potrebno je uspostaviti paralelni sistem rangiranja svog civilnog osoblja (administrativnog i stručnog) zaposlenog u Ministarstvu, kako bi bilo izbegnuto da oni koji nisu pripadnici policije imaju činove samo da bi ostvarivali određeni nivo primanja.

3. POLICIJSKA KULTURA I POLICIJA U LOKALNOJ ZAJEDNICI

13. Trebalo bi poboljšati interne propise MUP kako bi bili usaglašeni s međunarodnim normama.
14. Trebalo bi preraditi Etički kodeks kako bi odslikavao privrženost policije zaštiti ljudskih prava i sprovođenju zakona u skladu s etičkim normama i na transparentan način.
15. Nije dovoljno samo podeliti kopije Etičkog kodeksa policajcima. Podela Kodeksa trebalo bi da bude praćena kampanjom na republičkom nivou, kojom bi javnost i policija aktivno bile obrazovane o pravima, obavezama i posledicama u slučaju kršenja Kodeksa. Kampanju treba da iniciraju i podrže viši rukovodioci Uprave policijske službe i Ministarstva. Takva kampanja bi mogla podstaći raspravu o procesu reforme, predlozima Zakona o policiji i Zakona o policijskom obrazovanju koja bi trebalo da prethodi upućivanju tih zakona Narodnoj skupštini na usvajanje.
16. Zakon o policiji i Zakon o policijskom obrazovanju, koji tek treba da budu usvojeni, morali bi da sadrže precizno definisane disciplinske mere za kršenje Etičkog kodeksa i internih propisa. Te mere treba da budu ugrađene i u interne propise MUP koji će osigurati transparentne, nepristrasne i pravične procedure prilikom podnošenja žalbi i predstavki. Takva regulativa trebalo bi da obezbedi zaštitu i oštećenim građanima i nevinim policajcima.

17. Ministarstvo mora jasno i nedvosmisleno da izrazi stav da u okviru moderne službe neće biti tolerisan nijedan vid nedozvoljenog ponašanja, ni manji incidenti, ni ozbiljno narušavanje prava pojedinca.
18. Trebalo bi, u interesu unapređenja policije u lokalnoj zajednici i decentralizacije nadležnosti, uspostaviti Opštinski fond za sigurnost. Ovaj predlog trebalo bi prvo isprobati putem pilot-projekta, a može da zavisi i od primene Zakona o lokalnoj samoupravi.
19. Trebalo bi pružiti veću podršku razvijanju jedinstvenog modela policije u lokalnoj zajednici na nivou Srbije. Rad policije u lokalnoj zajednici povećaće angažovanje u radu s građanima i biće najdelotvorniji mehanizam promene načina rada policije u Srbiji.

4. OBRAZOVANJE U POLICIJI

20. Međunarodna podrška trebalo bi da bude usmerena ka otvaranju Policijskog fakulteta. Ta podrška trebalo bi da bude u vidu osmišljavanja nastavnih planova, nastavnih sredstava i opreme i u razvoju infrastrukture.
21. Srednja škola unutrašnjih poslova trebalo bi da što pre prestane s radom u sadašnjem obliku. Što pre osnovati standardizovane centre za osnovnu obuku za kandidate sa srednjoškolskim obrazovanjem.
22. Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi da osnuje drugi Centar za osnovnu obuku na jugu Srbije ili u centru nekog drugog regiona, koristeći iste nastavne planove i metodologiju predavanja kao u Sremskoj Kamenici.
23. Treba osnovati telo za praćenje izrade nastavnih planova za predložene centre za obuku. OEBS bi mogao da pruži podršku i pomoć tom procesu.
24. Trebalo bi nastaviti Kurs za policijske trenere, koji treba da postane preduslov za sve trenere koji bi izvodili obuku u predloženom Centru za osnovnu obuku i za one koji bi predavali praktične predmete na Policijskom fakultetu.
25. Trebalo bi postići sporazum ministarstava unutrašnjih poslova Srbije i Crne Gore da predloženi Policijski fakultet školuje i srednji i viši kadar i komandni sastav policije Crne Gore.
26. Vlada Srbije trebalo bi da podrži prijem Policijskog fakulteta na Univerzitet u Beogradu radi razvijanja kurseva u skladu s potrebama savremene policijske službe poput kriminalističke tehnike, obrade lica mesta, kriminalističke istrage, kriminalističke obaveštajne analitike i upravljanja-menadžmenta.
27. Trebalo bi razmotriti mogućnost stipendiranja studenata i poslediplomaca određenih profila radi popune mesta za koje nedostaju stručnjaci sa specijalističkim veštinama potrebnim u okviru policijske službe.

28. OEBS bi, uz pomoć zemalja članica, trebalo da uspostavi centar za policijsko obrazovanje (koji bi mogao da bude razvijen kao baza podataka na Internetu – izvor podataka kojima je moguće trenutno pristupiti) u okviru Jedinice za strateška policijska pitanja u Beču. Namena tog centra bila bi da posluži kao resurs za razvoj i standardizaciju policijskog obrazovanja, načela i procedura, razmenom saznanja i iskustava u toj oblasti.
29. Preporučuje se da program za razmenu policijskih instruktora bude razvijen u saradnji s drugim ustanovama za obuku policije širom Evrope. Svrha te razmene bila bi uvođenje novih nastavnih planova i metoda i usavršavanje znanja stranih jezika.

5. ORGANIZACIONA STRUKTURA I STRATEŠKO PLANIRANJE

30. Dokument vizije trebalo bi smatrati osnovom reformske strategije MUP, ali potrebno je dopuniti ga detaljnim vremenskim rokovima za ostvarenje planova, realističnim ciljevima i praktičnim koracima za ostvarenje vizije nove policijske službe.
31. Treba razviti nove merljive indikatore uspeha reforme, koji bi mogli da budu korišćeni za nadgledanje napretka reformskog procesa. OEBS bi trebalo da pristane da igra ulogu nezavisnog tela koje bi nadziralo proces reformi i izdavalo periodične procene napretka na putu ka dogovorenim ključnim indikatorima uspešnosti, istovremeno ukazujući na oblasti kojima je potrebno posvetiti dodatnu pažnju.
32. U sklopu predloga Zakona o policiji nova organizaciona struktura MUP treba da se usredsredi na sledeće elemente:
- Odvajanje Ministarstva, nadležnog za opštu politiku unutrašnjih poslova i nadzor, od operativnih jedinica (vatrogasna i spasilačka služba, policijska služba i služba pogranične policije).
 - Izdvajanje svih administrativnih usluga koje građanima pruža MUP (na primer izdavanje ličnih karata, pasoša, vozačkih dozvola itd.) iz policijske službe i osnivanje nove Uprave za opšte administrativne usluge kojoj bi te usluge bile dodeljene. Time bi ova uloga MUP izgubila „uniformisane“ odlike i bila bi viđena kao uobičajena javna usluga. Vremenom, usluge te vrste treba potpuno izmestiti iz MUP i preneti ih na druge organe javne uprave.
 - Veću decentralizaciju policijske službe radi povećanja operativne efikasnosti i podelu ovlašćenja i odgovornosti. To se može postići podelom zemlje na pet bezbednosnih zona, koje se dalje mogu podeliti na sekretarijate. Glavna ideja jeste da ta podela odslikava lanac odgovornosti prema višem rukovodećem osoblju u Upravi policijske službe. Načelnici bezbednosnih zona odgovorni su za sprovođenje republičkih mera na nivou zona.
 - Viši stepen koordinacije delova službe koji se bave borbom protiv kriminala u zemlji i međunarodnog kriminala.
 - Razvoj funkcionalnih i održivih kapaciteta kriminalističke obaveštajne analitike u policijskoj službi, koji bi bili dostupni svim operativnim jedinicama kojima su potrebni. Treba pažljivo razmotriti u koju upravu bi bilo najbolje smestiti tu službu i kako bi onda najbolje druge uprave mogle da koriste njene usluge.

33. Organizacione strukture predložene u ovom izveštaju treba da predstavljaju osnovu za razmatranje novih struktura Ministarstva i policije. Cilj ovog predloga je da pomogne raspravu o strukturnoj reformi koja bi direktno uticala na delotvornost policijske službe u budućnosti.
34. Postoji potreba revizije strukture i brojnosti saobraćajne policije u okviru policijske službe, razvijajući stručni i profesionalni kadar za bezbednost saobraćaja. U sklopu takve analize i procene treba razmotriti mogućnost uvođenja policajaca s više specijalnosti i načine najefikasnije upotrebe resursa policijske službe.
35. Treba unaprediti i podržati komponente Ministarstva i policije zadužene za razvoj strategije. Takva služba na nivou Ministarstva treba da se usredsredi na razvijanje i nadgledanje strategije sprovođenja reformskih ciljeva MUP. Jedinica za strateški razvoj u okviru službe policije treba da se usredsredi na razvoj operativnih metodologija, kako bi koncipirala operacionalizaciju praktične politike Ministarstva. I na nivou sekretarijata trebalo bi uspostaviti ispostave Jedinice za strateški razvoj.
36. Treba sprovesti nezavisnu reviziju resursa i unutrašnjih procedura MUP, u sklopu nove sistematizacije koju predviđa Zakon o policiji koji na dnevni red Narodne skupštine treba da stigne tokom 2004. godine.

6. REFORMA UPRAVE, KADROVSKA POLITIKA I NAPREDOVANJE U SLUŽBI

37. Hitno obaviti nezavisnu reviziju resursa MUP (i finansijskih i personalnih) i njegovih administrativnih procedura. To treba uraditi pre okončanja sistematizacije radnih mesta. Revizijom bi trebalo proceniti i delotvornost i efikasnost operativnih i upravnih nadležnosti policije. Ta revizija trebalo bi da sadrži nivo popunjenosti, budžetske procedure i načine delotvornijeg korišćenja kadrova u MUP i policijskoj službi. Posebnu pažnju valjalo bi obratiti na razvoj javnosti procedura budžetskog planiranja i potrošnje, tako da proces bude transparentniji i odgovorniji.
38. Po okončanju revizije upravne strukture i procedura, biće potrebno obezbediti odgovarajući mehanizam za upravljanje promenama, kako bi bila obezbeđena uspešna primena novih upravnih procedura.
39. Trebalo bi ustanoviti posebno Odeljenje za kadrovska pitanja kao što je naznačeno u predloženoj organizacionoj strukturi, a u svakom sekretarijatu trebalo bi imenovati po jednog stručnjaka za kadrovska pitanja.
40. Trebalo bi sprovesti nezavisnu reviziju plata i uslova rada policajaca radi provere izvodljivosti povećanja plata i povlastica, makar za policajce koji rade na suzbijanju korupcije.
41. MUP mora da razvije kreativne metode kojima će privući nove ljude. To podrazumeva kampanje s jasno definisanim ciljnim grupama, uključujući pripadnike manjinskih zajednica i univerzitetski obrazovane osobe. U kampanji treba naglasiti ulogu policije kao servisa građana.

42. Treba predložiti inicijative kojima bi u policijsku službu bili privučeni visoko kvalifikovani kandidati i stručnjaci (tj. neoperativno osoblje). U ovom izveštaju se, između ostalog, predlažu dodiplomske i posleddiplomske stipendije za studiranje na Policijskom fakultetu, uvođenje sistema ubrzanog napredovanja talentovanih i zamena vojne službe radom u policiji.
43. Sve više i komandne položaje u policiji treba popunjavati otvorenim konkursima, a ne imenovanjem ili lobiranjem.
44. Sve takve položaje treba oglašavati u okviru policijske službe i popunjavati na osnovu odluke komisije sastavljene od viših službenika i jednog predstavnika Odeljenja za personalna pitanja, koji će nepristrasno procenjavati pravičnost postupka.
45. Treba prekinuti politički motivisana imenovanja na operativne položaje u okviru službe. Sva imenovanja treba da budu zasnovana na vrednosti i iskustvu kandidata.
46. Treba proceniti ulogu BIA u proveru kandidata pri zapošljavanju i unapređivanju. Treba pojasniti da li je ta uloga ispravna i nužna.

7. USPOSTAVLJANJE VEĆE ODGOVORNOSTI POLICIJE

47. Služba generalnog inspektora, nadležna za pitanja unutrašnje kontrole na republičkom nivou, mora da bude opremljena odgovarajućim osobljem i opremom. Stroge procedure provere osoblja moraju da budu razvijane i održavane. Potrebno je posvetiti pažnju razvoju regionalnih kapaciteta te službe.
48. Kao deo razvoja Službe generalnog inspektora, treba sprovesti potpunu reviziju regulative o unutrašnjoj kontroli. To se odnosi na procedure podnošenja žalbi, na kazne, na istražna ovlašćenja generalnog inspektora i na obavezu da o pokrenutoj proceduri bude obaveštena osoba koja je podnela žalbu.
49. Ovlašćenja Službe generalnog inspektora trebalo bi da obuhvate i ostale službe unutar Ministarstva, uključujući vatrogasnu i spasilačku službu i službu pogranične policije. Mora da postoji slobodan i nesporan pristup celokupnom osoblju i svim dokumentima. U tom smislu ometanje istrage unutrašnje kontrole trebalo bi da predstavlja disciplinski prekršaj, ako ne i razlog za krivično gonjenje.
50. Služba generalnog inspektora i zaposleni u njoj moraju da budu izuzeti iz uobičajenog komandnog lanca. To osoblje mora da bude stalno dodeljeno toj službi i ne sme da polaže račune načelnicima drugih odeljenja.
51. Generalni inspektor odgovoran je jedino ministru, a preko njega Odboru Narodne skupštine za odbranu i bezbednost.
52. Postoji potreba za uspostavljenjem veće odgovornosti u BIA, tako što bi u okviru te ustanove bila uspostavljena služba slična Službi generalnog inspektora. Takođe treba uložiti više napora da BIA postane odgovorna Narodnoj skupštini.

53. Predloženi Zakon o ombudsmanu (koji trenutno razmatra Vlada) treba da osigura pravo ombudsmana da sprovodi istrage o pitanjima koja se tiču policijske službe i MUP. U tom smislu preporučuje se imenovanje pomoćnika ombudsmana koji bi imao takva zaduženja.
54. Neophodan je veći stepen saradnje s Odborom za bezbednost i odbranu u republičkoj i u regionalnim skupštinama. I na opštinskom nivou nužna je veća saradnja opštinskih vlasti i pojedinačnih OUP.
55. Postoji opšta potreba većeg obrazovanja nevladinog sektora i političkih predstavnika o nadzoru nad policijskom službom.
56. Vlada Srbije treba hitno da primeni Konvenciju UN protiv torture, tako što će u domaće zakonodavstvo uvesti primerenu definiciju torture.
57. Što pre treba ratifikovati Evropsku konvenciju o sprečavanju torture i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.
58. U sistem unutrašnje kontrole moraju da budu ugrađeni mehanizmi koji će osigurati zaštitu čestitih policajaca od zlonamernih optužbi i onih koji bi za odmazdu mogli da zloupotrebe sistem unutrašnje kontrole.
59. Treba ozbiljno razmotriti uspostavljanje strukovnog udruženja policajaca koje bi brinulo o njihovim interesima u pogledu primanja, uslova rada i socijalnog osiguranja.

8. TEHNIČKA OPREMA I INFRASTRUKTURA

60. Trebalo bi obaviti nezavisnu reviziju potreba i trenutnog korišćenja infrastrukture, uzimajući u obzir predložene organizacione izmene i novu sistematizaciju.
61. Treba održati sastanak predstavnika međunarodne zajednice, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva finansija, radi sačinjavanja plana obnove uništene infrastrukture MUP. Međunarodna zajednica trebalo bi da ozbiljno razmotri pomoć namenjenu posebno za takve potrebe u infrastrukturi.
62. Kao deo strateškog razvoja u Ministarstvu, treba sačiniti planove za nabavku neophodne tehničke opreme. Prioriteti međunarodne pomoći treba da obuhvate razvoj baze podataka za informacione mreže i infrastrukturu kriminalističke obaveštajne analitike.
63. Pored toga, biće potrebna sredstva za kriminalističku tehniku i naprednu obuku za njeno korišćenje (Evropska agencija za rekonstrukciju trenutno finansira neke od tih oblasti), kao i za mobilne kompletne opreme za obradu lica mesta. OEBS i EU su već obavili nekoliko procena stanja, ali potrebna sredstva još nisu dostupna. Plan MUP mora da bude dovoljno sveobuhvatan da uveri međunarodnu zajednicu u održivost i upotrebu takve opreme. S obzirom na količinu potrebne opreme, jasno je da bi najbolji pristup finansiranju išao preko nekog multilateralnog donatora ili preko nekoliko zemalja koje bi sarađivale. Još jedna mogućnost jeste zajednički projekat vlade Srbije i neko-

liki međunarodnih donatora, u saradnji sa Evropskom agencijom za rekonstrukciju ili Svetskom bankom.

64. Razvoj Geografskog informacionog sistema (GIS) i operativnog centra na nivou Srbije trebalo bi budu podržani od međunarodne zajednice, a u Ministarstvu da budu prihvaćeni kao prioriteta.
65. Republički operativni centar trebalo bi da okuplja više rukovodioce svih sektora vatrogasne i spasilačke službe, policije i službe pogranične policije. Oni bi usklađivali aktivnosti i reakcije i trebalo bi da imaju ovlašćenje da donose odluke.
66. Pобољшanje situacije u pritvorskim jedinicama i prostorijama za vođenje informativnog razgovora treba smatrati jednim od prioriteta.
67. Trebalo bi razviti pravne mehanizme i sistem kontrole kvaliteta i upotrebe nalaza i dokaza kriminalističke tehnike.

9. REDEFINISANJE ODNOSA SA SREDSTVIMA JAVNOG INFORMISANJA

68. Potrebno je preispitati ulogu Biroa za odnose s javnošću i medijima u okviru MUP. Biro se sada uglavnom više bavi odnosima s javnošću, nego informisanjem javnosti. Ovo bi trebalo da rezultira utvrđivanjem politike kontakata s javnim glasilima i smernica za rad s njima. S politikom i smernicama bilo bi upoznato svo osoblje MUP.
69. MUP bi trebalo da preispita podršku televizijskim dokumentarnim programima koji prate rad policije i uspostavi mehanizme koji će osigurati da programi tog karaktera ne podrivaju pravovremeni sudski proces i ne narušavaju pravo svakog pojedinca na pravično suđenje.
70. Na nivou sekretarijata treba postaviti portparole, dok na nivou OUP treba odrediti osobe za vezu s medijima. Oni treba da budu policajci svesni uloge i značaja javnih glasila i da budu obučeni za rad s njima. Njihov rad trebalo bi definisati smernicama za rad s medijima. Primeri pitanja koja bi trebalo da obuhvate ove smernice detaljno su izloženi u ovom dokumentu.

10. BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA

71. Razvijanje nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala treba da bude shvaćeno kao prioritet. Tom strategijom treba obuhvatiti metode istrage i ometanja aktivnosti organizovanog kriminala, koji će biti korišćeni u borbi protiv organizovanog kriminala.
72. Hitno je potrebno razviti program zaštite svedoka. Takav program biće izuzetno važno sredstvo u borbi protiv organizovanog kriminala.
73. Potrebno je donošenje zakona i propisa koji regulišu upotrebu savremenih istražnih tehnika, kako bi bilo obezbeđeno da dokazni materijal bude prihvatljiv u sudskom postupku.

74. Formiranje službe za kriminalističku obaveštajnu analitiku u policiji treba smatrati pitanjem najvišeg prioriteta. Preterana zavisnost od podataka koje prikuplja BIA ne doprinosi nezavisnim, odgovornim operacijama i potrebno je takvu zavisnost smanjiti kako bi se policija efikasno suprotstavila delovanju organizovanog kriminala.

11. USPOSTAVLJANJE SLUŽBE POGRANIČNE POLICIJE

75. Nije dovoljno konstatovati potrebu da se demilitarizuje zelena granica, neophodno je obezbediti formiranje profesionalne Službe pogranične policije. To će zahtevati značajan razvoj infrastrukture i obuke, u čemu međunarodna zajednica treba hitno da se angažuje.

76. Kampanja za regrutovanje pripadnika SPP organizovana je na brzinu. Naredno primanje u službu treba oglasiti tako da osigura sastav koji što je više moguće odražava sastav stanovništva.

77. Na proces koji je SPP primenila u razvijanju strateškog plana za preuzimanje zelene granice treba da se ugledaju svi ostali delovi MUP. Zasnivanje plana na proceni potreba, konsultacije sa svim zainteresovanim stranama, ugrađivanje (i predviđanje) standarda EU i određivanje jasnih vremenskih rokova s postavljenim ciljevima, jeste proces na osnovu koga MUP u celini može mnogo da nauči.

78. Nastavni programi za obuku pripadnika pogranične policije imaju koristi od učešća i verifikacije međunarodne zajednice.

12. JUG SRBIJE

79. Predstavnicima lokalnih vlasti trebalo bi dozvoliti da prisustvuju redovnim sastancima o bezbednosnoj situaciji između Koordinacionog tela i službi bezbednosti.

80. Program policija u lokalnoj zajednici treba nastaviti na jugu Srbije, a OEBS treba i dalje da pruža podršku tom procesu.

81. Da bi bio podstaknut otvoren i iskren dijalog policije i zajednice na jugu Srbije, potrebno je oformiti Savetodavne grupe mesnih zajednica. One treba da budu sastavljene od odbornika iz te mesne zajednice, predstavnika građanskog društva i lokalnih grupa građana, a njihovi sastanci otvoreni za javnost. Bolju komunikaciju policije s građanima treba da obezbedi i saradnja sa sredstvima javnog informisanja.

82. U skupštinama opština treba oformiti Odbore za bezbednost, što će osigurati veće učešće izabranih predstavnika građana u postavljanju ciljeva rada policije i ocenjivanju njenih delatnosti.

83. Treba sprovesti sporazum da s juga Srbije budu premešteni svi policajci koji su pre toga služili na Kosovu i Metohiji, kao što je predviđeno Čovićevim planom.

84. Potrebna je konsolidacija postojećih odeljenja MEPE, što bi omogućilo uspostavljanje stalnih podstanica policije koje bi bile odgovorne odeljenjima unutrašnjih poslova (OUP Preševo, Bujanovac i Medveđa). Tada bi bile moguće normalne radne smene policajaca, a oni bi mogli da prošire svoje delatnosti.

85. Konsolidovanje treba da nadgleda Radna grupa koja bi se sastojala od predstavnika lokalnih organa policije, Koordinacionog tela Vlade Srbije, lokalnih izabраниh političkih predstavnika i OEBS kao garanta procesa.

13. MEĐUNARODNA ZAJEDNICA

OEBS treba da obavlja tri uloge u reformi policije:

- davanje policijske ekspertize na licu mesta
- nadziranje napretka reformi
- koordinacija međunarodne pomoći

86. Da bi nadgledao proces reformi, OEBS treba da izrađuje periodične izveštaje o napretku reformi i po potrebi daje suštinski doprinos redefinisanoj prioriteta.

87. Dogovori o radu treba da budu postignuti sa onima iz međunarodne zajednice koji su zainteresovani za reformu policije. To treba da obezbedi bolju koordinaciju aktivnosti i istupanja u javnosti.

88. Treba održavati redovne operativne sastanke OEBS i međunarodnih organizacija i ambasada zainteresovanih za reformu policije u Srbiji. Ta grupa trebalo bi da ukazuje na pitanja koja izazivaju zabrinutost, izdaje zajednička saopštenja za medije i kolektivno odlučuje o oblastima u kojima je međunarodna podrška najpotrebnija.

89. OEBS treba da izradi strategiju kolokacije (raspoređivanja) kao sredstva prenošenja ekspertize partnerima u MUP za oblasti u kojima postoji potreba razvoja.

90. Misija OEBS u SCG trebalo bi da odredi oblasti u kojima bi se prvenstveno angažovala i u kojima druge međunarodne organizacije nemaju vodeću ulogu. U tom kontekstu, predlažemo da te oblasti budu reforma policije i pravosuđa.

91. OEBS bi, kao koordinator međunarodne podrške, trebalo da izradi bazu podataka koja bi sadržala osnovne podatke o svim projektima strane pomoći koji se sprovode u saradnji s MUP. U okviru Odeljenja za sprovođenje zakona već postoje planovi za pravljenje takve baze. Taj projekat će takođe zahtevati saradnju i podršku međunarodne zajednice.

92. Međunarodna zajednica bi trebalo da uspostavi Fond za reformu policije u kojem bile grupisane bilateralne donacije, omogućavajući dovoljno sredstava za razvoj obimnijih projekata koji bi mogli da zadovolje neke od najkritičnijih potreba MUP.

93. Međunarodne organizacije, uključujući OEBS, dosad su se uglavnom fokusirale na razvoj integriteta i kapaciteta pojedinca. Fokus strategije OEBS i međunarodne zajednice prema procesu reformi policije trebalo bi da bude izgradnja dugotrajnog strukturnog i strateškog kapaciteta uz podršku izgradnji individualnog kapaciteta koji nudi kratkoročni uspeh.

Dodatak II

Zadaci istraživanja

Reforma policije u Srbiji 2001-2003.

Radni naslov: Status procesa reforme policije u Srbiji od 2001. godine

Uvod

U dve godine koliko je prošlo od objavljivanja „Studije o radu policije u SRJ“, poznatije kao Monkov izveštaj, Srbija je doživela mnoge značajne promene. SRJ više ne postoji, a vlada Srbije je započela proces reforme policije u okviru kojeg je utvrđeno šest prioriternih oblasti: borba protiv organizovanog kriminala, odgovornost u policiji, rad policije u lokalnoj zajednici, razvoj obrazovnih programa, kriminalistička tehnika (forenzika) i pogranična policija. Srbija je teško pogođena ubistvom premijera Zorana Đinđića, iskusila je vanredno stanje i početak sveobuhvatne operacije protiv organizovanog kriminala. Ministar unutrašnjih poslova je najavio da će rezultat te operacije biti potpuno iskorenjivanje organizovanog kriminala u Srbiji.

U protekle dve godine ostvaren je značajan napredak u procesu reforme policije, ali je ubistvo premijera Đinđića nametnulo potrebu ponovnog razmatranja strategija, dostignuća i angažovanja u reformi policije u tom periodu. Povrh toga, ubistvo premijera je istaklo potrebu da ponovo budu preispitani prioriteti procesa reforme policije i uloga koju bi međunarodna zajednica trebalo da odigra u tom procesu. Od ovog izveštaja se očekuje da ispuni taj zahtev. Cilj ovog istraživanja je i da oceni aktuelnu strategiju MUP i angažman OEBS i međunarodne zajednice. Pomenute strategije biće analizirane u svetlu prepreka procesu reforme, uzimajući u obzir političku stvarnost i potrebu da postojeće strategije budu prilagođene tako da ispune dogovorene ciljeve reforme.

Opis zadatka:

- Oceniti napredak postignut u sprovođenju preporuka iz Monkovog izveštaja
- Oceniti postojeću strategiju Ministarstva u vezi s reformom policije u Srbiji
- Oceniti aktuelnu strategiju, ulogu i aktivnosti OEBS u reformi policije u Srbiji

Ciljevi:

- Izneti preporuke za angažman Misije OEBS u procesu reforme policije
- Izneti preporuke za buduću strategiju MUP u vezi s procesom reforme policije
- Izneti preporuke koje bi se ticale poboljšanja saradnje u regionu o pitanju reforme policije

Dodatak III

Spisak sagovornika

Ministarstvo unutrašnjih poslova

I Ministar unutrašnjih poslova Srbije – Dušan Mihajlović

II Kabinet ministra:

- Pukovnik Ivan Đorđević – šef Kabineta ministra unutrašnjih poslova
- Pukovnik Vladan Čolić – šef Biroa za javno informisanje i portparol MUP
- Brankica Grupković – Biro za međunarodnu saradnju, koordinaciju donatora i podršku projektima
- Pukovnik Srbislav Randelović – generalni inspektor

III Sekretar Ministarstva unutrašnjih poslova – Slobodan Miletić

IV Resor javne bezbednosti:

- General-pukovnik Sreten Lukić – zamenik ministra i načelnik Resora javne bezbednosti
- Pukovnik Ratko Vujadinović – pomoćnik načelnika Resora javne bezbednosti (zadužen za Vojvodinu)
- Potpukovnik Zoran Alimpić – šef Kabineta načelnika Resora javne bezbednosti
- Major Golub Gačević – zamenik šefa Kabineta načelnika Resora javne bezbednosti
- Operativni centar:
 - pukovnik Dragan Živaljević – šef Operativnog centra
 - potpukovnik Živojin Đorđević – zamenik šefa Operativnog centra

1) Uprava kriminalističke policije:

- Pukovnik Mile Novaković – načelnik Uprave kriminalističke policije
- Pukovnik Vojislav Jović – načelnik Odeljenja za suzbijanje opšteg kriminaliteta, Uprava kriminalističke policije
- Miloš Oparnica – načelnik Biroa za međunarodnu policijsku saradnju (Interpol)

2) Uprava (uniformisane) policije:

- General-major Milorad Simić – načelnik Uprave
- Pukovnik Miloš Vojnović – pomoćnik načelnika Uprave, predsedavajući radne grupe za rad policije u lokalnoj zajednici

3) UBPOK:

- General-major Boro Banjac – načelnik UBPOK
- Pukovnik Dragan Furdulović – načelnik Odeljenja za ratne zločine
- Potpukovnik Slobodan Borisavljević – pomoćnik načelnika UBPOK

4) Uprava za analitiku:

- Potpukovnik Miloš Nedeljković – načelnik Uprave
- Viša savetnica Tanja Vasić – načelnica Odeljenja za analitiku

5) Ljudski resursi i obrazovanje:

- Prof. dr Predrag Ilić – pomoćnik ministra unutrašnjih poslova zadužen za obrazovanje
- Potpukovnik Snežana Novović – pomoćnica Predraga Ilića
- Ružica Bajčetić – bivša pomoćnica za personalna pitanja načelnika Uprave za opšte poslove
- Major Goran Popović – pomoćnik za personalna pitanja načelnika Uprave za opšte poslove

6) Uprava pogranične policije:

- Potpukovnik Siniša Grbić – načelnik Uprave pogranične policije
- Stariji zastavnik Tatjana Kljun – koordinator za međunarodnu saradnju

7) Specijalne jedinice:

- Žandarmerija: general-major Goran Radosavljević – komandant
- Specijalna antiteroristička jedinica:
 - potpukovnik Milan Glišović – komandant
 - stariji zastavnik Željko Mojsilović – načelnik obaveštajne jedinice SAJ

8) Načelnici SUP i OUP:

- SUP Beograd – general-major Milan Obradović
- SUP Novi Sad – pukovnik Miladin Kostrešević
- SUP Novi Pazar – poručnik Suad Bulić i načelnici OUP u Tutinu i Sjenici
- SUP Vranje – pukovnik Ljubomir Aleksić
- OUP Preševo:
 - potporučnik Avdija Bajrami – načelnik OUP
 - stariji zastavnik Goran Savić – zamenik komandira
- OUP Bujanovac – major Dragan Veličković
- SUP Leskovac – kapetan Zoran Stojanović
- OUP Medveđa – poručnik Zoran Anđelić
- SUP Pirot – potpukovnik Dragan Dimitrijević

Državni i opštinski zvaničnici

- Mića Milićević – Direktor BIA i njegov saradnik Miloš Todorović
- Đorđe Ostojić – republički javni tužilac
- Dragan Šutanovac (DS) – predsednik Odbora za odbranu i bezbednost u Narodnoj skupštini Srbije
- Dragan Lazić (DSS) – član Odbora za odbranu i bezbednost u Narodnoj skupštini Srbije
- Petar Ilić – predsednik, i ostali članovi Odbora za odbranu i bezbednost u Skupštini Autonomne pokrajine Vojvodina
- Miodrag Pavlović – pomoćnik ministra finansija
- Novi Pazar:
 - Bajro Omaragić (SDA) – portparol Izvršnog odbora SO Novi Pazar
 - Dejan Milićević (DS) – član Izvršnog odbora SO Novi Pazar
 - Munir Poturak i Resad Hodžić (SDP)
- Milisav Mića Marković – član Koordinacionog tela Vlade Srbije za opštine Bujanovac, Preševo i Medveđa
- Nagip Arifi – predsednik SO Bujanovac
- Riza Halimi – predsednik SO Preševo
- Slobodan Drašković – predsednik SO Medveđa

Građansko društvo

- Beogradski centar za ljudska prava
- Fond za humanitarno pravo
- Centar za civilno-vojne odnose
- LEX (Liga eksperata)
- Forum Iuris
- Sandžački odbor za ljudska prava
- Sandžački helsinški odbor
- Odbor za zaštitu prava Srba u Raškoj oblasti
- Savet za ljudska prava – Bujanovac
- Centar za napredak Roma – Bujanovac

OEBS

- Šef Odeljenja za sprovođenje zakona
- Rukovodioci programa u Odeljenju za sprovođenje zakona

- Šef Jedinice za strateška policijska pitanja (SPMU) – Beč

Međunarodne organizacije

- Visoki komesarijat UN za ljudska prava
- Savet Evrope
- Danski institut za ljudska prava
- Međunarodna krizna grupa
- Evropska agencija za rekonstrukciju

Dodatak IV

Ukupan broj zaposlenih u sedištu MUP 2002. god.

Organizациона јединица	Број запослених
Управа криминалистичке полиције	100
Управа полиције (униформисана полиција)	103
Управа за безбедност	1.246
Управа саобраћајне полиције	27
Оперативни центар	31
Управа пограничне полиције, за странце и управне послове	1.537
Управа противпожарне полиције	25
Управа за аналитику	52
Управа за информатику	122
Управа за везу	99
Управа за заједничке послове	487
Управа за послове исхране и смештaja	1.151
Генерални инспектор РЈБ	1
УБРОК	252
Одељење за системско-правне послове	6
Специјална антитерористичка јединица	146
Хеликоптерска јединица	72
Џандармерија	2.271
УКУПНО	7.728

У МУП је била запослена **931** полицајка; **752** жене примљене су у складу с планом из 2002. године.







Odeljenje za sprovođenje zakona
Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori