

УДК 351.78(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.7332022.7>

Прегледни рад

Сава Митровић*

Центар за европске политике, Београд

Милица Шкорић**

Центар за европске политике, Београд

РЕФОРМА СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ У СРБИЈИ: ДОМЕТИ И ОГРАНИЧЕЊА ДЕМОКРАТСКОГ УПРАВЉАЊА ПОЛИЦИЈОМ

Сажетак

У овом раду, аутори представљају најзначајније домете реформе полиције у Србији, оцењују ниво демократског управљања полицијом, али и изазове и ограничења са којима се ова реформа сусреће. Анализа обухвата период од почетка реформе након 5. октобра 2000. године до данас, а за циљ има да пружи одговор на питање: „колико је успешно спроведена реформа полиције у Србији?”. Користећи петодимензионални модел демократског управљања сектором безбедности, аутори анализирају пет кључних области реформе, подржавајући своје наводе релевантном литературом и истраживањима. Пружајући најпре увид у правни оквир и поштовање људских права од стране полиције, а потом анализирајући ефективност интерне и екстерне контроле, као и постигнут ниво транспарентности и репрезентативности полиције, аутори указују на мањкавости досадашње реформе. У закључку се истиче да је демократско управљање сектором безбедности у пракси наишло на бројне проблеме, те да након више од две деценије реформа полиција није дала очекиване резултате. За демократско управљање полицијом, неопходан је снажан

* sava.mitrovic@cep.org.rs

** milica.skoric@cep.org.rs

парламент вољан да контролише њен рад, независни државни органи који су у стању да успоставе надзор над деловањем полиције, али и воља унутар МУП-а за репрезентативношћу и благовременом обавештавању јавности о свом раду.

Кључне речи: реформа полиције, владавина права, екстерна контрола, интерна контрола, репрезентативност, транспарентност

УВОД

Масовни протести 5. октобра 2000. године, у организацији Демократске опозиције Србије (ДОС), означили су крај ауторитарне владавине Слободана Милошевића и почетак новог раздобља у политичкој историји Србије. Паралелно са процесима трансформације политичког система и привредне транзиције, отпочела је и реформа сектора безбедности, оптерећена ауторитарним и конфликтним наслеђем, као и бројним другим институционалним и структурним препрекама. Са друге стране, започети процес европских интеграција представљао је подстицај из међународног окружења који је позитивно утицао на реформу. Ипак, више од две деценије након петооктобарских промена, реформа сектора безбедности није дала очекиване резултате, док је у многим сегментима чак дошло и до урушавања крхких демократских тековина успостављених у првој деценији XXI века.

Посматрајући реформисан сектор безбедности као онај који на ефикасан начин пружа људску и државну безбедност у оквирима демократске владавине (Hänggi 2004 према Ејдус 2010), те стављајући истраживачки фокус на полицију и актере који њоме управљају или је контролишу, овај рад представља приказ достигнућа и слабости реформе полиције од 2000. године до данас. У центру истраживања, налази се концепт демократског управљања сектором безбедности, схваћен као транспарентно и одговорно руковођење полицијом, засновано на поштовању владавине права, људских и мањинских права и равноправности полова (Ејдус 2010, 108). Као теоријски оквир, у истраживању се користи делимично модификовани петодомензионални модел демократског управљања сектором безбедности¹, који укључује принцип владавине права у

¹ Овај модел изворно је израђен као теоријски оквир за анализу демократског управљања сектором безбедности у целини, те је у овом раду извршено његово прилагођавање тако да одговора предмету истраживања. Димензије хоризонталне и вертикалне одговорности замењене су екстерном и интерном контролом, док су одређене модификације извршене и када је реч о оквиру за анализу транспарентности.

уређењу и раду полиције, екстерну и интерну контролу њеног рада, репрезентативност и транспарентност (Табела 1).

Пратећи успостављени теоријски оквир, након уводних напомена, приказана је анализа резултата истраживања у сваком од пет стубова демократског управљања полицијом. Примарни истраживачки метод коришћен у раду јесте анализа законских и подзаконских аката и других званичних докумената, док су захтеви за информацијама од јавног значаја² и анализа секундарне литературе употребљавани као помоћни методи у долажењу до релевантних података који се односе на функционисање и рад полиције.

Табела 1: Димензије демократског управљања полицијом

Владавина права	Екстерна контрола	Интерна контрола	Репрезентативност	Транспарентност
Институционално-правни оквир	Парламентарна контрола	Законски оквир	Етничка репрезентативност	Доступност информација о раду
Људска права и слободе	Надзор независних државних органа	Сектор унутрашње контроле у пракси	Родна репрезентативност	Редовност извештавања

Извор: Ејдус, 2010.

ВЛАДАВИНА ПРАВА

Устав Републике Србије предвиђа да је „Република Србија држава заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима” (Устав РС 2006, чл. 1). Са тим у вези, од круцијалне важности је да државни орган овлашћен да употреби силу према грађанима буде правно уређен у складу са највишим међународним и европским стандардима, као и да примену својих овлашћена врши у духу

2 Захтеви за информације од јавног значаја упућени су МУП-у 14.марта 2022.године и односили су се на информације о: 1. броју или постотку запослених жена у Дирекцији полиције; 2. Број или постотак запослених жена у: Жандармерији, Хеликоптерској јединици и Специјалној антитерористичкој јединици; 3. Број или постотак запослених жена у полицијским управама.

једнакости грађана пред законом, професионално и непристрасно, уз поштовање људских права и слобода.

Институционална позиција и правни оквир рада полиције

Појам управе као власти подразумева вршење управних делатности као ауторитативне воље власти уз коришћење ауторитативних овлашћења, при чему се власт користи средствима принуде над којима има монопол (Враћеш 2011). Са развојем демократије, делатности управе су почеле да се сагледавају као потребе грађана, што је изменило суштину схватања појма управе као власти. Дистинкција између управе као власти и управе као јавне службе садржана је у поимању начина вршења управне делатности. Јавна служба се схвата као сервис грађана, чија сврха је да обавља одређене задатке и задовољава потребе друштва и појединаца. Основни и најважнији државни орган преко којег се те потребе у правној држави задовољавају јесте министарство. Области за које се у савременим демократијама образују министарства зависе од приоритета у остваривању општег добра. Ипак, слобода приликом оснивања министарстава није потпуна, одређена министарства су „непроменљива”, „традиционална” и „стална” у свим државама, а једно од њих је и министарство надлежно за унутрашње послове или одржавање јавног реда и мира, у Републици Србији то је Министарство унутрашњих послова (МУП). МУП остварује и унапређује безбедност, пружа подршку владавини права и обезбеђује остваривање људских и мањинских права и слобода, а Полиција представља организован начин обезбеђивања ових вредности (ЗОП 2018, чл. 2–3).

Организациона структура МУП-а је веома комплексна и на овом месту је нећемо представити (Министарство унутрашњих послова, 2021), а једна од унутрашњих организационих јединица је Дирекција полиције која је надлежна за послове полиције и чија делатност је пресудна за анализу њене реформе. У саставу Дирекције је 15 ужих унутрашњих организационих јединица (Биро директора полиције; Канцеларија за координацију активности у борби против трговине људима; Управа криминалистичке полиције; Управа полиције; Управа саобраћајне полиције; Управа граничне полиције; Управа за управне послове; Командно-оперативни центар; Управа за међународну оперативну полицијску сарадњу; Јединица за заштиту; Јединица за обезбеђење одређених личности

и објеката; Жандармерија; Хеликоптерска јединица; Специјална антитерористичка јединица и Координациона управа за Косово и Метохију) и 27 полицијских управа. Дирекција се издваја по свом значају и улози у друштву. Наиме, комплексна структура, монопол над средствима принуде, али и обављање неауторитативних делатности, карактеришу овај орган. Десетине специјализованих полицијских јединица (Жандармерија, Специјална антитерористичка јединица, Хеликоптерска јединица и др.), као и полицијске управе у чијем саставу се налазе полицијске станице, прва су асоцијација на „полицију” и делатност МУП-а. Са тим у вези, можемо рећи да се реформа полиције превасходно одиграва у Дирекцији, обухватајући, између осталог и „реорганизацију организационих јединица у циљу унапређења рада, јачање капацитета организационих јединица, повећање транспарентности и јачања поверења грађана” (МУП, н.д.).

Прва генерација реформи полиције отпочела је њеном организационом и функционалном трансформацијом. Круну овог процеса представља доношење првог модерног Закона о полицији (ЗОП) 2005. године, чиме је у највећој мери завршена прва генерација реформи (Јовановић 2016). Доношење оваквог закона пружило је правни оквир за обављање полицијских и са њима повезаних послова (Југовић 2017). Први ЗОП тежио је да умањи утицај политичара на оперативно управљање полицијом, јасно раздвајајући оперативно-организационе компоненте од политичких и надзорних (Ејдус 2010). Овај закон стављен је ван снаге 2016. године, када је усвојен нови Закон о полицији. Међутим, упоредна анализа ова два акта показује да у погледу садржине, заправо и није реч о новом закону, већ је исправније говорити о коригованој верзији претходног (Југовић и Симовић 2016, 83).

Ипак, нови Закон доноси одређена решења којим се успоставља бољи нормативни оквир за рад овог органа, али и регулишу унутрашњи послови у ширем смислу. Полиција је дефинисана као „организован начин обављања законом уређених послова, коју чине полицијски службеници који, у обављању полицијских и других унутрашњих послова, штите и унапређују безбедност грађана и имовине, поштујући Уставом зајемчена људска и мањинска права и слободе и друге заштићене вредности у демократском друштву” (ЗОП 2018, чл. 3). За разлику од штурог одређења из претходног закона којим је полиција дефинисана као „заокружена област рада Министарства унутрашњих послова за коју се образује Дирекција полиције”, можемо закључити да је на нормативном нивоу, полиција

појмовно одређена на бољи и прецизнији начин (Никач и Лештанин 2016, 107). Такође, уводи се нови систем управљања полицијом и кадровима у МУП-у, а Директор полиције, организациона јединица за управљање кадровима, за унутрашњу контролу рада, као и друге организационе јединице, добили су нове обавезе и већу одговорност (Југовић и Симовић 2016, 83).

Доношење Устава Републике Србије 2006. године, Кодекса полицијске етике (Службени гласник РС 2017), као и увођење принципа људских права у нормативни оквир и оснивање Сектора унутрашње контроле, омогућили су усклађивање са међународним стандардима и праксама (Ејдус 2007). Тиме је отворен пут ка другој генерацији реформи, у којој је промене требало консолидовати, а демократско управљање успешно имплементирати. Ова фаза подразумева достизање циљева дефинисаних стратешким документима, који не мањају када је у питању МУП. Прва Стратегија развоја МУП-а истекла је 2016. године, а актуелна Стратегија као циљ поставља „ефективан, ефикасан и економичан рад Министарства као савремене, демократске и одговорне полицијске службе која гарантује безбедност и делује као сервис грађана” (Стратегија развоја МУП-а 2018–2023, 6). Ипак, оно што приметно недостаје јесте активан рад на осавремењивању полиције и евалуација извршавања постављених циљева.

Људска права и слободе

Упркос солидном правном оквиру, деловање полиције често није сасвим у складу са принципима поштовања људских права и слобода. Иако се стање у овој области знатно побољшало у односу на милитаризовану и криминализовану полицију у последњој деценији XX века, полицијска тортура и примери прекомерне употреба силе и даље су присутни у њеном поступању (Ејдус 2010, 114). Да је реч о хроничном проблему непоштовања људских права од стране полиције у Србији, на који не утиче директно промена политичке власти, показују и неки савременији примери. Само у току ванредног стања, у периоду од 15. марта од 6. маја 2020. године, у јавност су доспела три случаја полицијског злостављања грађана, а постоје индиције да је тај број далеко већи (Ђорђевић 2020б, 8). На протестима у јулу исте године забележен је велики број случајева полицијске бруталности према демонстрантима, чак и случају када они нису пружали никакав отпор. Прве вечери, камера је у уживо преносу снимила припаднике Жандармерије док ударају младиће

службеним палицама у главу, иако су у том тренутку мирно седели у Пионирском парку и при наиласку полиције подигли руке увис (видети N1, 2020). Посебно узнемирујући био је и снимак пребијања мушкарца док лежи на асфалту, а потом га већи број припадника Жандармерије шутира у пролазу (Илић, Радивојевић и Михајловић 2020, 1). Додатно, непрофесионално поступање полиције забележено је и на еколошким протестима у новембру 2021. године, када је полицијски службеник преврнуо девојку преко банке, а потом ушао у вербално кошкање и одгуривао младића (BBC News 2021).

Још један од проблема у овом домену, представљају и права лица лишених слободе. Осим нехуманих услова живота у затворима, случајеви мучења и нечовечног поступања полиције према овим лицима су учестала појава, иако се оне ретко истражују, а још ређе добијају судски епилог (Ејдус 2010, 114). Да је ово вишедеценијски проблем указује и годишњи извештај Националног механизма за превенцију тортуре из 2019. године, који је показао да највећи број полицијских управа и станица нема посебне просторије у којима би било могуће аудио и/или видео снимање саслушања лица лишених слободе, што би могло да представља ефикасан механизам заштите ових лица од недозвољеног поступања полицијских службеника (БЦЈП 2021, 249). Додатно, на сајту Заштитника грађана се наводи да се притужбе лица лишених слобода у највећем броју случајева односе на неадекватну здравствену заштиту, одбијање молбе за премештај у другу казнену установу, а једна на противзаконито изречену казну боравка у самици (Заштитник грађана). Учестали примери непоштовања људских права од стране припадника полиције потврђују потребу за независном експертизом и надзором.

ЕКСТЕРНА КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ

Моћ којом полиција располаже и осетљивост посла који обавља, указују на значај непристрасне и ефективне контроле и надзора њеног деловања. Спољашњу контролу рада МУП-а врше: Народна скупштина, скупштина аутономне покрајине или локалне самоуправе, правосудни органи, независни државни органи и грађани и јавност (ЗОП 2018, чл. 221). Ово истраживање ограничено је на парламентарну контролу полиције, као и надзор који над њеним радом спроводе Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Парламентарна контрола полиције

Систем поделе власти, као конституционално начело у Републици Србији, подразумева да Народна скупштина бира и разрешава чланове Владе (укључујући и министра унутрашњих послова) која јој је одговорна за рад органа државне управе (укључујући и рад полиције). Надзор над радом МУП-а, Народна скупштина може да обавља непосредно или посредно, преко надлежног скупштинског одбора. Одбор за одбрану и унутрашње послове, између осталог, надлежан је да разматра извештаје о стању безбедности, о раду МУП-а и његовог Сектора унутрашње контроле, као и да утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду МУП-а (ЗОП 2018, чл. 222).

Резултати претходних истраживања показали су да је у периоду од 2012. до 2016. године, надлежни скупштински одбор примио 28 извештаја МУП-а од чега је размотрено и прихваћено мање од половине, док је у истом периоду постављено свега 9 посланичких питања из области унутрашњих послова (Никач и Божић 2018, 149–150). Анализе рада Народне скупштине током сазива од 2016. до 2020. године показују значајно назадовање када је парламентарна контрола сектора безбедности у питању. У овом периоду чак 42% закона из области безбедности усвојено је по хитном поступку, док су седнице Одбора за одбрану и унутрашње послове трајале прекратко, без суштинске расправе, често претворене у форуме за хваљење извршне власти и изгласавање свих њених иницијатива (Ејдус 2020, 236–237).

У последњем сазиву, од прве седнице Одбора за одбрану и унутрашње послове одржане 26. октобра 2020. године, до распуштања Народне скупштине 15. фебруара 2022. године, Одбор се састао укупно 20 пута. Две седнице су биле затворене за јавност, свега четири су трајале дуже од 15 минута, док је већина трајала око осам минута или краће. Посебно индикативна била је 15. седница, где су за свега 15 минута, чланови Одбора једногласно усвојили чак пет предлога закона и размотрили представке грађана упућене Одбору. Једногласно прихватање свега што долази од извршне власти, постаће устаљена пракса у овом сазиву, што ће готово у потпуности обесмислити парламентарни надзор над полицијом (Народна скупштина Републике Србије).

Истраживања Београдског центра за безбедносну политику (БЦБП), такође су указала на доминацију извршне власти над законодавном и лошу парламентарну контролу рада полиције,

упркос извесним побољшањима правног оквира кроз нови Закон о полицији. Поготово је проблематична чињеница да Народна скупштина није искористила нити један од механизма који су јој на располагању (попут образовања комисије или анкетног одбора) како би одговорила на бројне афере у које су били укључени носиоци највиших функција МУП-а. Тако се Скупштина није огласила поводом случаја „Лучани”, када је државна секретарка МУП-а, по наређењу министра унутрашњих послова, на дан избора била у локалној полицијској станици, мешајући се у оперативни рад полиције, у супротности са Законом о полицији. Такође, наводи о умешаности оца министра унутрашњих послова у трговину оружјем произведеним у фабрици „Крушик” по повлашћеним ценама и сумње на сукоб интереса и/или трговину утицајем, нису били довољни да Скупштина реагује. Претходно занемаривање на десетине предлога да се оформи анкетни одбор који би требало да испита случај рушења у Херцеговачкој улици иза којег се сумњало да стоји врх београдске полиције, заједно са већ поменутих нереаговањем на друге афере, сведочи да је Народна скупштина своју улогу контролора извршне власти, подредила заштити најмоћнијих појединаца на власти (Ђорђевић 2020а, 44–46).

Надзор независних државних органа

Значајну улогу у надзору над сектором безбедности имају и независна регулаторна тела која се често сматрају неком врстом „продужене руке” парламента, намењене развлашћивању и обуздавању извршне гране власти (видети Радојевић 2010). Контролу над полицијским радом спроводе, у првом реду, Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, али и други органи попут Агенције за борбу против корупције, Државне ревизорске институције, Повереника за заштиту равноправности и др. У првој генерацији реформе сектора безбедности, у Србији су основана ова тела и успостављен је законски оквир њиховог рада, мада им је функционисање било отежано услед недостатка адекватних материјалних услова и непоштовања њихових одлука од стране извршне власти (Ејдус 2010, 112–113). Уместо друге генерације реформи, која је требало да на солидан законски оквир надгради материјалне капацитете и успостави политички контекст уважавања улоге коју независна контролна тела имају у демократском друштву, у Србији је рад ових органа само додатно маргинализован.

Заштитник грађана је независан државни орган успостављен Уставом, који штити права грађана и контролише рад органа управе (Устав РС 2006, чл. 138). Надзор над радом полиције, Заштитник грађана остварује користећи различите контролне механизме, поступајући по сопственој иницијативи или на основу притужби грађана (Никач и Божић 2018, 157–158). Годишњи извештај Заштитника грађана за 2021. показује да се више од 5% од укупног броја разматраних предмета односи на полицијске послове, али је такође забележен и значајан пад броја притужби грађана на поступање полиције (Заштитник грађана, 3411–46/22). Међутим, утисак је да активност Заштитника грађана опада, када је о политички осетљив питањима реч. Налази Београдског центра за људска права (БЦЉП 2020) показују да у случајевима који дотичу одговорност највиших органа власти постоји очигледно устручавање Заштитника грађана од реакције. На урушавање институције Заштитника грађана указано је и у студији БЦБП-а. Наиме, приметан је одлив запослених са искуством и безбедносним сертификатима неопходним за приступ поверљивим подацима, у дужем периоду Заштитник грађана је радио без иједног заменика, али са великим бројем помоћника генералног секретара у в.д. статусу, а чак су се појавиле индиције о партијском запошљавању у овој институцији (Петровић 2020, 63–64).

Повереник за информације од јавног значаја јесте независан и самосталан орган уведен одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја који је доношењем Закона о заштити података о личности постао надлежан и за ову област. Надзор који је, упркос проблемима са материјалним и људским капацитетима за рад, Повереник остваривао над полицијом и целокупним сектором безбедности, сасвим је задовољавајући. Примера ради, Повереник је својом контролом утврдио да је МУП, без одлуке суда, масовно приступао задржаним подацима у поседу телекомуникационих и интернет оператера, на основу чега је иницирао оцену уставности низа законских одредби и предложио измене великог броја правних аката у овој области (Петровић 2020, 64–65). Тако се у групи органа надлежних за спољашњу контролу полиције, Повереник истиче као онај који у највећој мери користи механизме за контролу полицијског рада (Никач и Божић 2018, 166). Ипак, неки аутори указују да је дошло до опадања спремности ове институције да ефективно надзире сектор безбедности, након именовања новог Повереника, које је и само било праћено одређеним контроверзама (Ејдус 2020, 239; Петровић 2020, 65).

УНУТРАШЊА КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ

Законски оквир

Закон о полицији (2018, чл. 225) предвидео је да контролу полицијских службеника и запослених у МУП-у врши Сектор унутрашње контроле (СУК), а у центру његових активности налази се надзор над поштовањем људских права грађана приликом примене полицијских овлашћења, као и на борби против корупције у полицији и МУП-у. Новим законом СУК је добио значајно већа овлашћења, чиме је успостављен основ да и контрола буде подигнута на виши ниво (Никач и Лештанин 2016, 124). Ипак, постоје и одређени проблеми у вези са законским уређењем СУК-а који ограничавају његову политичку, функционалну, оперативну и финансијску независност у раду, а који, упркос двоструком мењању Закона о полицији у току 2018. године, нису исправљени (Ђорђевић 2019, 61). Основна критика правног оквира у којем СУК функционише, односи се на одредбе по којима је министар унутрашњих послова надлежан да контролише рад начелника и запослених, као и да им даје смернице и обавезна упутства за рад, чиме је аутономија у раду СУК-а доведена у питање (ЗОП 2018, 232–233).

Сектор унутрашње контроле у пракси

Упркос новим надлежностима и порасту броја запослених, СУК и даље има проблема у погледу људских и материјалних ресурса неопходних за ефикасно обављање послова из његове надлежности (Ђорђевић 2019). Иако су званичници МУП-а примену нових антикорупционих мера (тест интегритета, пријављивање и контрола имовине и др.) најављивали као најважније средство у борби против корупције, званични подаци о њиховом спровођењу и ефектима нису доступни (Ђорђевић 2020а, 47). Из овог разлога, тешко је пратити и оценити успешност СУК-а у сузбијању корупције у полицији и МУП-у. Са друге стране, за похвалу је да се запослени у СУК-у редовно професионално усавршавају, да је његова техничка опремљеност унапређена, као и да се савети СУК-а прихватају у великој мери (Ђорђевић 2019). Међутим, највећи проблем остају политички притисци које СУК трпи у свом раду, поготово у случајевима у којима се сумња на умешаност највиших државних функционера или припадника владајуће партије.

Осим спорних законских одредби којима је министру унутрашњих послова отворен простор за мешање у оперативне активности СУК-а, његова аутономија у раду је у пракси неретко била нарушена. Најдрастичнији пример представља противправно рушење у Херцеговачкој, за које је Заштитник грађана утврдио да се догодило уз прећутну сагласност врха полиције, а СУК је потребне информације тужилаштву доставио тек 14 месеци након рушења и после два захтева тужилаштва, упркос законској обавези да ово учини у року од 30 дана од пријема захтева (Ђорђевић 2020а, 47). У ситуацији у којој је СУК, који је прва брана од злоупотреба унутар полиције, под политичком контролом која креира „недодирљиве” у полицији и МУП-у, демократско управљање полицијом уступа место њеном заробљавању.

РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТ

Родна репрезентативност

Реформа полиције након 2000. године, актуелизовала је и питање заступљености и положаја жена у полицији (Дапчевић-Марковић 2002), што представља саставни део демократског управљања сектором безбедности у којем је изражена тежња ка равноправности. Школске 2002/2003. године, Полицијска академија је примила прве студенткиње, њих 34. Ова догађај представља својеврсну прекретницу, имајући у виду да је овим напредовање унутар службе неограничено за свршене студенте Полицијске академије, а да је до школске 2002/2003. године напредак жена у полицији био лимитиран, с обзиром да је овај ниво образовања био доступан само мушкарцима. Од тада до данас, збирни подаци показују охрабрујуће резултате – проценат жена у односу на укупан број запослених у МУП континуирано расте и приближава се препорученим 30%, тако је у подручним полицијским управама запослено 24% жена, а слична ситуација је и у Дирекцији полиције (23,5%).³

Иако стратешки документи и правна регулатива стварају оквир за равноправно учешће жена у полицији, још увек има великих проблема у имплементацији. Жене у полицији и даље већином заузимају тзв. логистичка радна места (секретарице, дактилографи, евидентичари и сл.), послове који се односе на

3 Подаци прибављени кроз одговор на захтев за слободан приступ информацијама упућен МУП-у, број 1589/22-2

малолетничку делинквенцију и др., а униформисане жене су махом на пограничним и саобраћајним пословима (Томић 2016). Ове тврдње потврђује и чињеница да је заступљеност жена у специјализованим јединицама полиције далеко мања од генералног просека – 6% у Жандармерији, 15% у Хеликоптерској јединици и 4% у Специјалној антитерористичкој јединици.⁴

Физичка снага као фактор слаби како каријера одмиче, а иако у надметању за менаџерске позиције физичка снага не би требало да има утицаја, на руководећим позицијама и даље је забрињавајуће мало жена. Од 27 полицијских управа на челу само једне се налази начелница, а на руководећим местима у Дирекцији полиције само се на челу Управе за управне послове налази жена. Препреке које спречавају вертикалну покретљивост махом се заснивају на друштвеној перцепцији полиције као доминантно мушке професије у који се устаљена улога жене уклапа само у опис помоћних и административни полицијских послова (Томић, 2016).⁵

Етничка репрезентативност

У Закону о полицији (2018, чл. 137) предвиђено је да „приликом заснивања радног односа Министарство води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина.” Препрека анализи репрезентативности националних мањина у полицији је непостојање података, јер се евиденције овог типа не воде, а доступне анализе односе се на период од пре неколико година, те нису сврсисходне.

Саветодавни комитет говорио је о позитивним помацима када је у питању заступљеност албанске националне мањине (Advisory Committee 2009, 42–43 према Ђорђевић и др. 2018). Од 2001. године, у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа у којима албанска национална мањина чини значајан део популације, ситуација је побољшана. Организовани су убрзани курсеви како би се повећао број Албанаца у полицији у овим општинама и на тај начин се створила мултиетничка полиција (Стојановић 2009). Посебно осетљива је ромска популација, која није територијално концентрисана и често је социјално искључена. Истраживање „Ромкиње и Роми и реформа сектора безбедности у Републици Србији” показало је да представници ромске популације као један

4 Подаци прибављени кроз одговор на захтев за слободан приступ информацијама упућен МУП-у, број 1589/22-2

5 Истраживање о вертикалној покретљивости и интеграцији жена у полицијској професији спровођено током 2014. и 2015. године за потребе докторске дисертације.

од најзначајнијих проблема виде недовољно присуство својих сународника у државним институцијама, а посебно у систему МУП-а (Центар за истраживање јавних политика 2019). Декада Рома од 2005. до 2015. године донела је позитивне промене, те је на крају тог периода у редовима полиције било 113 Рома (Јужне вести, 2015).

Свакако, већа инклузивност националних мањина у сектор безбедности, допринела би њиховој интеграцији и стварању чвршћих веза унутар мултиетничког друштва. Отварање полиције ка мањинским заједницама и њихово укључивање у њен рад, умањило би неповерење које мањинске популације имају ка полицији и тако допринело све укупној безбедности друштва и појединаца. Овај задатак није само на МУП-у, већ треба да буде шири друштвени циљ, чија реализација би била координисана кроз више министарстава, координационих тела и савета националних мањина.

ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Транспарентност и полиција никада нису били сродни појмови, поготово у периоду пре реформе. Као кључни предуслов за одговорно управљање полицијом, транспарентност јача интегритет и потврђује легитимитет полиције (Ђорђевић 2014), те омогућава грађанима да буду редовно и квалитетно обавештени о томе како се испуњавају законске и стратешке обавезе и на који начин се троши новац буџетских корисника.

У актуелној Стратегији развоја МУП-а, транспарентност се помиње само једном, онда када се каже да ће се „интегритет полиције јачати кроз развој и примену транспарентних и непристрасних процедура”, док се у Акционом плану ове стратегије не помиње ниједном. За разлику од ове, претходна Стратегија за период 2011–2016 као стратешки циљ поставила је Систем унутрашње и спољне контроле и транспарентност у раду. Тада је МУП имао визију да се развија у правцу који омогућава транспарентност и одговорност у раду (Стратегија развоја МУП-а 2011–2016).

Доступност информација о раду и редовност извештавања

Данас је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја⁶, извештајима које је МУП дужан да доставља

6 Видети: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021).

(Годишњи извештај о стању безбедности; тромесечни извештај о раду; годишњи извештају о раду; полугодишње информације о законским променама; годишњи извештај о раду Сектора унутрашње контроле МУП- и годишњи извештај о решавању притужби) и контролом екстерних субјеката, транспарентност у МУП-у далеко боља него што је била у XX веку. Ипак, МУП предњачи по броју жалби на поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја (Ђорђевић 2020а), чему сведоче и захтеви поднети за потребе писања овог рада, на које је одговорено, али након истека законског рока. Поред тога, информације које је полиција обавезна да објављује по Закону о полицији – о свом раду, о законским променама, и о стању безбедности – нису редовно доступне, а неки од извештаја никада нису објављени (Ђорђевић 2020а). На званичној интернет презентацији МУП-а постоје „Извештаји о решавању притужби” за период 2017–2021. година и „Извештаји сектора унутрашње контроле”, као и само један извештај са информацијама о законским променама (за период јануар – јун 2016. године). Годишњи извештаји о раду се не објављују посебно, већ су саставни део Извештаја о раду Владе, док су у склопу Информатора о раду МУП-а „Извештај о стању јавне безбедности” и „извештај о раду” за 2020. годину приказани као један документ (МУПб).

На IX седници Одбора за одбрану и унутрашње послове у мају 2021. године разматран је тромесечни извештај о раду који се односио на период октобар-децембар 2020. године. Шест месеци касније, у новембру 2021. године, два тромесечна извештаја о раду (за период јануар – март и април – јун 2021. године) Одбору је представио министар унутрашњих послова (НС). Анализа седница Одбора за одбрану и унутрашње послове показала је да се тромесечни извештаји подносе Народној скупштини – мада са закашњењем и најчешће неколико извештаја одједном – али да грађани немају приступ овим извештајима и њихов једини извор информација су усмена излагања министра током седница Одбора, доступна на сајту Народне скупштине. Такав приступ извештавању осликава нетранспарентност и недоследност МУП-а, као и одсуство његове оријентације ка грађанима.

Кључна брана заробљавању државе управо је транспарентност и редовно извештавању јавности о свом раду, ограничавајући простор за корупцију, те градећи поверење између грађана и полиције. Нажалост, неколико догађаја који су у протеклој деценији потресли јавност и нарушили поверење грађана везани су управо за МУП, односно његове запослене и функционере. Бивша државна

секретарка МУП-а, повезивана је са криминалним групама, а против ње је подигнута оптужница за трговину утицајем и поступак је тренутно у току. Према оптужници она се терети да је као функционерка утицала на начелнике и друге службенике да делују супротно закону и правилима службе (КРИК 2022). Поред тога, током њеног мандата у МУП-у више службеника поднело је пријаве против ње – због незаконитог праћења и илегалних операција (КРИК 2019). Догађаји везани за њено хапшење, али и они догађаји који се односе на време које је провела на месту државне секретарке МУП-а, нанели су штету угледу полиције, осликавајући утицај који политика врши на рад полиције. Према мишљењу више од половине грађана (56,5%), полиција штити политичаре који злоупотребљавају државне ресурсе или криминалце који су у спрези са политичарима и државом. Иако око 45% грађана верује полицији, преко 70% њих сматра да је полиција углавном или у потпуности корумпирана (БЦБП 2020). Исто истраживања БЦБП-а из 2015. и 2016. године показала су да је поверење грађана у полицију тада било око 53% (БЦБП 2016).

Надзор и транспарентност су важни начини јачања поверења јавности у полицију и остваривању легитимитета у заједници. Поверење јавности у полицију може лако бити нарушено неадекватним полицијским радом, а предуслов за добијање подршке јавности је обезбеђивање јавног увида у полицијски рад и неговање комуникације и међусобног разумевања грађана и полиције (ОЕБС 2007). Када извештаји изостају, а на захтеве за приступ информацијама се не одговара, са правом можемо констатовати да транспарентност полиције, иако побољшана у односу на период пре 2000. године, и даље остаје више него проблематична.

ЗАКЉУЧАК

Анализа пет стубова демократског управљања сектором безбедности, показује да након више од две деценије, реформа полиција није дала очекиване резултате. Иако је законодавни оквир више пута мењан, не само кроз измене и допуне, већ и доношење новог ЗОП-а, иако су учињене промене у организационој структури, нови талас демократских промена у држави и друштву није довољно утицао на полицију. Реформа је започела споро, уз бројне наслеђене проблеме, али је прва деценија након петооктобарских промена ипак довела до успостављања солидног нормативног оквира за демократско управљање полицијом. Усвојен је модеран Закон

о полицији који је у њен рад интегрисао принципе поштовања људских права и слобода и успоставио систем унутрашње контроле, основани су бројни независни државни органи и креирани други механизми екстерне контроле полиције, и створени предуслови за транспарентну и репрезентативну полицију.

Налази истраживања показују да је Србија још увек далеко од идеала демократског управљања полицијом. Правни оквир, упркос побољшањима и претежној усклађености са међународним стандардима, још увек садржи норме које стварају простор за политизацију полиције, а у поступању полиције примећени су бројни случајеви непоштовања људских права и слобода. Народна скупштина која би требало да контролише рад МУП-а и спречи злоупотребе полиције, претворена је у средство одобравања поступака извршне власти. Независни државни органи, упркос исказаној вољи, немају довољне људске и материјалне капацитете да би остварили потпуно ефективан надзор, а у пракси често трпе политичке притиске и наилазе на опструкције у раду. Када је о Сектору унутрашње контроле реч, такође су примећени бројни недостаци, а његова политизација прети да обесмисли декларативну намеру борбе против корупције у полицији и МУП-у.

Највећи помак у реформи полиције догодио се на пољу равноправне заступљености жена, где је Србија близу европског стандарда од 30%, чему је у највећој мери допринело отварање Криминалистичко-полицијске академије за жене. Ипак, жене и даље заузимају претежно административне позиције и слабо су заступљене на руководећим радним местима у односу на њихов укупан број полицији. Када је у питању заступљеност националних мањина, проблем представља и потешкоћа долажења до поузданих података, али се може закључити да је у првом таласу реформе дошло до помака када је у питању заступљеност Албанаца и Рома у полицији. Поверење грађана у полицију потребно је оснаживати, не само кроз репрезентативну полицију, већ и кроз редовно и грађанима прилагођено извештавање о њеном раду. Проактивна транспарентност и редовна комуникација, прилагођена и оријентисана према грађанима, представља би снажан искорак ка демократском управљању полицијом.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Београдски центар за људска права [БЦЉП]. 2016. „Ставови грађана о полицији.” Последњи приступ 13. август 2022. https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/stavovi_graana_srbije_o_policiji_-_2016.pdf.
- Београдски центар за људска права [БЦЉП]. 2020. „Жртве тортуре у Србији саплитане на свим нивоима.” Последњи приступ 30. март 2022. <http://www.bgcentar.org.rs/zrtve-torture-u-srbiji-saplitanе-na-svim-nivoima/>.
- Београдски центар за људска права [БЦЉП]. 2020. „Наоружавањем против беле куге, криминала и корупције.” Последњи приступ 13. август 2022. <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/11/naoruzanje-03.pdf>.
- Београдски центар за људска права [БЦЉП]. 2021. *Људска права у Србији 2020: право, пракса и међународни стандарди људских права*. Београд: Београдски центар за људска права.
- Врањеш, Невенко. 2011. „Правни положај управних органа и организација у систему безбедности са освртом на Босну и Херцеговину.” Докторска дисертација. Универзитет у Нишу: Правни факултет.
- Дапчевић-Марковић, Љиљана. 2002. „Жене у полицији.” *Безбедност*, 2 (2): 344–356.
- Ђорђевић, Љубица, Јелена Лончар, Наташа Миљковић и Горан Башић. 2018. *Учешће националних мањина у друштвеном и политичком животу Србије*. Београд: Центар за истраживање етничитета.
- Ђорђевић, Саша. 2014. „Интегритет полиције.” *Пешчаник*. Последњи приступ 30. март 2022. <https://pescanik.net/integritet-policije/#refmark-10>.
- Ђорђевић, Саша. 2019. „Сектор унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова.” У *Институционални барометар 2.0*, ур. Душан Шабић, 49–66. Београд: Коалиција прЕУговор.
- Ђорђевић, Саша. 2020а. „Заробљавање полиције.” У *Заробљавање сектора безбедности у Србији*, ур. Предраг Петровић и Јелена Пејић Никић, 35–48. Београд: Београдски центар за безбедносну политику.
- Ђорђевић, Саша. 2020б. „Полиција у време ванредног стања.” *Београдски центар за безбедносну политику*. Последњи приступ 30. март 2022. https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/05/policija_u_vanrednom_stanju.pdf.

- Ејдус, Филип. 2010. „Демократско управљање сектором безбедности у Србији.” У *Развој демократских установа у Србији: 10 година после*, ур. Душан Павловић, 107–118. Београд: Хејнрих Бел.
- Ејдус, Филип. 2020. „Неуспешна демократизација сектора безбедности у Србији.” У *Двадесет година 5. октобра*, ур. Славиша Орловић и Деспот Ковачевић, 217–244. Београд: Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Центар за демократију, Ханс-Сајдел Штифунг.
- Закон о полицији. „Службени гласник Републике Србије”, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.
- Заштитник грађана Републике Србије [Заштитник грађана]. н.д. „Права лица лишених слободe.” *Заштитник грађана*. Последњи приступ 30. март 2022. <https://www.ombudsman.rs/index.php/prava-lica-lisenih-slobode>.
- Заштитник грађана Републике Србије [Заштитник грађана]. Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2021. годину бр. 3411–46/22, 15. март 2022. Последњи приступ 30. март 2022. <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7369/Redovan%20Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202021.%20godinu.pdf>.
- Илић Владица, Сања Радивојевић и Лука Михајловић. 2021. „Истрага случајева полицијског злостављања на јулским грађанским протестима 2020. године.” *Београдски центар за људска права*. Последњи приступ 30. март 2022. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2021/07/Istrage-slucajeva-policijskog-zlostavljanja-na-julskim-gradanskim-protestima-2020.-godine.pdf>.
- Јовановић, Зоран. 2016. „Управна делатност полиције и значај реформе државне управе у Републици Србији.” *Зборник радова Правног факултета у Нишу* (73): 137–152.
- Југовић, Сретен и Симовић Дарко. „Закон о полицији Републике Србије од 2016. године – критички поглед.” *Зборник радова/Правни факултет у Новом Саду* (1): 71-85
- Југовић, Сретен. 2017. „Реформа државне управе у Републици Србији – с освртом на полицију.” *Српска политичка мисао*, посебно издање: 143–157.
- Јужне вести*. 2015. „Роми заинтересовани за рад у полицији.” Последњи приступ 30. март 2022. <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Romi-zainteresovani-za-rad-u-policiji.sr.html>.
- КРИК. 2019. „Период Дијане Хркаловић у МУП-у: мафијашка

- убиства, везе криминала и полиције и пријаве против ње.” Последњи приступ 30. март 2022. <https://www.krik.rs/rad-dijane-hrkalovic-u-mup-u-mafijaska-ubistva-veze-kriminala-i-policije-i-prijave-protiv-nje/>.
- КРИК. 2022. „Дијана Хркаловић остаје у притвору.” Последњи приступ 30. март 2022. <https://www.krik.rs/dijana-hrkalovic-ostaje-u-privotoru/>.
- Министарство унутрашњих послова [МУПа]. н.д. „Реформа, Реформа Дирекције полиције.” *Министарство унутрашњих послова*. Последњи приступ 30. март 2022. <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/reforme/reforma%20direkcije%20policije>.
- Министарство унутрашњих послова [МУПБ]. н.д. „Документи, Извештаји.” *Министарство унутрашњих послова*. Последњи приступ 30. март 2022. http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr!/ut/p/z1/dYzBCoJAFEW_mU8kz4dsLxcFxmUh8xjVcZmtyzxN0g1CBQQ0K_nzfl2iQ1QF5ftddePPxcdyEM4yrCCKdpEobZWC0ufl_w16TjMUD9bcJwc6-drtQbzuh4Q!/?uri=nm:oid:Z6_K1C6HGG0L82M30A156047V14C7.
- Народна скупштина Републике Србије. н.д. „Одбор за одбрану и унутрашње послове.” *Народна скупштина Републике Србије*. Последњи приступ 30. март 2022. <http://www.parlament.gov.rs/активности/народна-скупштина/радна-тела/одбори,-пододбори,-радне-групе.2341.html>.
- Никач, Жељко и Бранко Лештанин. 2016. „Кратак осврт на новеле у Закону о полицији.” *Безбедност* 58 (1): 104–128.
- Никач, Жељко и Ванда Божић. 2018. „Правни и институционални механизми екстерне контроле рада полиције.” *Српска политичка мисао* 59 (1): 147–168. doi: <https://doi.org/10.22182/spm.5912018.8>.
- Организација за европску безбедност и сарадњу. 2007. „Водич за демократски рад полиције.” Беч: Organization for Security and Co-operation in Europe.
- Петровић, Предраг. 2020. *Анатомија заробљавања безбедносно-обавештајног сектора у Србији*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику.
- Радојевић, Миодраг. 2010. „Независна (регулаторна) тела и институције у Србији.” *Српска политичка мисао* 30 (4): 53–76.
- Стојановић, Соња. 2009. „Зашто су припадници мањина немотивисани за рад у полицији Србије.” Београд: Безбедносни центар за европску политику. Последњи

- приступ 30. март 2022. https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/stojanovic_2009_zato_su_pripadnici_manjina.pdf.
- Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2011–2016 године. “Службени гласник Републике Србије”.
- Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018–2023. године. “Службени гласник Републике Србије”, број 78/2018.
- Томић, Марта. 2016. „Жене у полицијској професији: вертикална покретљивост и интеграција – студија случаја полицијске управе Београда, МУП РС.” Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Филозофски факултет.
- Центар за истраживање јавних политика. 2019. *Ромкиње и Роми и реформа сектора безбедности у Републици Србији*. Београд: Центар за истраживање јавних политика. Последњи приступ 30. март 2022. <https://publicpolicy.rs/blikacije/36466d71d25f36057a187f34ffe42392f9282eed.pdf>.
- BBC News*. 2021. „Srbija i protesti: Blokada autoputeva i mostova zbog usvojenih zakona, incidenti u Šapcu, Beogradu i Novom Sadu.” Последњи приступ 16. март 2022. <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-59444554>.
- Martin, Susan i Nancy Jurik. 2007. *Doing Justice, Doing Gender: Women in Legal and Criminal Justice Occupations*. New York: SAGE Publications, Inc.
- NI*. 2020. „Policija u Pionirskom parku tukla muškarce koji su sedeli na klupi.” Последњи приступ 30. март 2022. <https://rs.n1info.com/vesti/a617514-policija-u-pionirskom-parku-tukla-muskarce-koji-su-sedeli-na-klupi/>.

Sava Mitrović

European Policy Center, Belgrade

Milica Škorić

European Policy Center, Belgrade

SECURITY SECTOR REFORM IN SERBIA: SCOPE AND LIMITATIONS OF DEMOCRATIC POLICE GOVERNANCE

Resume

In this paper, the authors present the most significant achievements of Serbian police reform, assess the level of democratic police management, as well as the challenges and limitations that this reform is facing. The analysis covers the period from the beginning of the reform, i.e. from 5th October 2000, until today, with the aim to answer the question of how successfully the police reform has been implemented in Serbia. Strengthening their claims with relevant literature and research, the authors examine five key areas of reform by using a five-dimensional model of democratic security sector governance. The authors identify the shortcomings of the reform by first providing insight into the legal framework and respect for human rights by the police, and by analysing the effectiveness of internal and external control, as well as the achieved level of transparency and representativeness of the police. Positive progress has been made in the area of representativeness, particularly in the integration of women into the police, though there are serious issues with their progress in the service. Despite being formally well regulated, transparency is insufficiently proactive and citizens-friendly, as evidenced by an examination of documents and sessions of the relevant parliamentary committee. In conclusion, the authors note that democratic security sector governance has encountered numerous problems in practice, and that police reform has not yielded the expected results after more than two decades. A strong Parliament willing to control the police, independent bodies capable of overseeing their activities, also a willingness within the Ministry of Interior to achieve representativeness

and proactive public informing about its work, are required for democratic police governance.

Keywords: police reform, democratic governance, rule of law, external control, internal control, representativeness, transparency

* Овај рад је примљен 28. априла 2022. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 8. августа 2022. године.