

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

Горан С. Николић

**МЕСТО И УЛОГА ОЕБСА-а У
РЕФОРМИ ПОЛИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ
СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА БИВШЕ
ЈУГОСЛАВИЈЕ**

докторска дисертација

Београд, 2016

UNIVERSITY OF BELEGRADE
FACULTY OF SECURITY STUDIES

Goran S. Nikolic

**PLACE AND ROLE OF THE OSCE IN
POLICE REFORM IN THE REPUBLIC OF
SERBIA AND COUNTRIES OF FORMER
YUGOSLAVIA**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016

Ментор:

Др Зоран Драгишић, редовни професор,
Универзитет у Београду-Факултет безбедности

Чланови комисије:

Др Желимир Кешетовић, редовни професор,
Универзитет у Београду-Факултет безбедности

Др Драган Симеуновић, редовни професор,
Универзитет у Београду-Факултет политичких наука

Датум одбране _____

МЕСТО И УЛОГА ОЕБСА-а У РЕФОРМИ ПОЛИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Резиме

Рад на докторској дисертацији се односио на изучавање токова и домета реформи полиције у Републици Србији и другим земљама са простора бивше Југославије, спровођених у оквиру укупних реформи сектора безбедности у овим државама, са акцентом на сагледавању улоге, остварених резултата, проблема и недостатака везаних за ангажовање теренских мисија Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) у овим процесима. У истраживању се пошло од хипотезе да су полицијске службе у државама на простору Западног Балкана, а посебно у тадашњој СР Југославији (Србији и Црној Гори), током 90-их година XX века углавном остале изван токова модернизације који су били присутни у бившим социјалистичким земљама после пада Берлинског зида. Уместо да буду реформисане, наслеђене полицијске структуре су у годинама након распада СФРЈ често биле инструментализоване од стране носилаца власти, укључиване у политичке процесе и претваране у репресивни инструмент за одржање владајућих режима.

С друге стране, Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), као највећа регионална организација на пољу безбедности, након завршетка Хладног рата добила је улогу да помогне постконфликтним државама и земљама у транзицији да се суоче са променама и изазовима који прате тај процес, посебно у областима демократизације и заштите људских права, правосуђа и спровођења закона, слободе медија, те повратка избеглица и расељених лица.

Полазећи од тога, у раду је анализирана повезаност историјског, геополитичког, друштвеног, безбедносног и економског миљеа у коме је крајем XX и почетком XXI века започета постконфликтна и постауторитарна транзиција у Србији и другим земљама са простора бивше СФРЈ. У том оквиру су сагледани стање и

проблеми у функционисању полицијских служби, који су чинили нужним њихово темељно реформисање.

Поред истраживање кључних области реформе полиције у протеклом периоду, предмет анализе су биле и операције и мисије ОЕБС усмерене на рано упозорење и превенцију сукоба, као и решавање сукоба у фази нестабилног мира, ране кризе и могућности ескалације, те постконфликтне рехабилитације и еволуирајуће транзиције.

У оквиру докторске дисертације спроведено је контекстуално истраживање базирано на описивању облика истраживаних појава и начина на који се оне манифестују, кроз испитивање искуства субјеката и начина на који они посматрају и разумеју појаве које су предмет истраживања. Сложеност проблематике је захтевала интердисциплинарни приступ, будући да предмет, садржај и истраживачко подручје рада спадају у више научних дисциплина из корпуса наука о безбедности, политичких, социолошких и правних наука.

Природа и комплексност предмета истраживања определили су приступ ка мулти-методском, највећим делом квалитативном истраживању, које укључује примену разних стратегија за систематско прикупљање, организацију и интерпретацију података из различитих извора. Извори података и обухват истраживања прилагођени су претежно квалитативном методолошком приступу.

Истраживање је започето применом метода секундарне анализе посредних извора података. С тим у вези, анализа квалитативних података је обухватала организацију података добијених истраживањем, њихову редукцију, као и поређење са почетном теоријом и радним хипотезама. У раду су такође коришћени методи компаративне анализе и триангулације, те статистички метод као допунски.

Докторска дисертација је обухватала и емпиријско истраживање (анонимна анкета и експертски интервју) везано за субјективне перцепције руководиоца полицијских служби МУП-а Републике Србије, стручњака из ове области и представника

Мисије ОЕБС у Србији о процесу реформи полиције. Из разумљивих разлога, емпиријско истраживање о реформи полиције није могло бити спровођено у другим државама насталим на простору бивше Југославије.

Спроведено истраживање је подразумевало и компарацију искустава и остварених резултата у реформи полицијских служби у анализираним земљама, уз критички осврт на досадашње домете и ефекте реформе полиције у Србији, процену даљег развоја у овој области, као и формулисање одговарајућих предлога и сугестија у завршним разматрањима.

Теоријско и емпиријско истраживање је потврдило општу хипотезу, по којој су у име међународне заједнице, мисије ОЕБС у Републици Србији и осталим земљама са простора бивше Југославије (осим Словеније), у протеклом периоду преузеле значајан део одговорности за реформу полиције и постконфликтну транзицију укупног сектора безбедности у тим државама. Истраживањем је потврђено да су обим, трајање, природа ангажовања и остварени резултати ових мисија били различити и условљени локалним безбедносним и политичким приликама. Утврђено је да су најобимнији ресурси Организације за европску безбедност и сарадњу били активирани у Републици Србији, а затим у Македонији, Хрватској, на Косову и Метохији, у Црној Гори и на крају у Босни и Херцеговини, где је Мисија ОЕБС имала споредну улогу у реформи полиције. Резултати истраживања су потврдили и оцену да је ОЕБС, делујући на простору бивше СФРЈ, неретко имао шаблонски приступ процесу реформе полиције, уз недовољно вођење рачуна о специфичностима локалног окружења. С друге стране, анализа квалитативних података је показала да би без константног присуства и притиска међународне заједнице, а посебно мисија ОЕБС и институција Европске уније, реформа полиције у Србији и другим државама са овог простора била знатно тежа и спорија, а остварени домети били још мањи.

Истраживањем је утврђено да се почев од 2000. године до данас, у Републици Србији успорено, неуједначено и са прекидима одвијао и одвија процес реформе укупног сектора безбедности, укључујући сегмент који се тиче обављања

полицјских послова. С тим у вези, до сада је формално окончана само такозвана прва фаза тог процеса, која је спровођена уз отпоре и у сложеним условима на унутрашњем и међународном плану.

У погледу будућег деловања Мисије ОЕБС-а у Србији, која је једна од најдугоченијих у историји Организације за европску безбедност и сарадњу, ставови релевантних актера како из самог ОЕБС-а тако и из институција државе домаћина, указали су на постојање потребе да та мисија и даље функционише са досадашњим мандатом.

Кључне речи: сектор безбедности, реформа, полиција, Организација за европску безбедност и сарадњу, Мисија ОЕБС, простор бивше СФРЈ, Република Србија.

Научна област: друштвено-хуманистичке науке

Ужа научна област: студије безбедности

УДК: 061.1.ОЕБС..351.74(497.1)

PLACE AND ROLE OF THE OSCE IN POLICE REFORM IN THE REPUBLIC OF SERBIA AND COUNTRIES OF FORMER YUGOSLAVIA

Resume

The work on this doctoral dissertation was related to the study of developments and achievements of the police reform in Serbia and other countries from the former Yugoslavia, implemented within the framework of the overall reform of the security sector in these countries, with emphasis on the perception of the role, achieved results, problems and deficiencies related to the engagement of the field missions of the Organization for Security and Cooperation (OSCE) in these processes.

The study started from the hypothesis that the police services in the countries of the Western Balkans, and especially in the former Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), the 90-ies of XX century remained largely outside the course of modernization, which was present in the former socialist countries after the fall of the Berlin wall.

Instead of being reformed, inherited police structures in the years after the breakup of Yugoslavia were often used by those in power, included in a political process and turned into a repressive instrument for the ruling regime.

On the other hand, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), as the largest regional organization in the field of security, after the end of the Cold War was given a role to help post-conflict countries and countries in transition to face the changes and challenges that accompany this process, especially in the fields of democratization and protection of human rights, justice and law enforcement, freedom of the media and the return of refugees and displaced persons.

Accordingly, the author analyzes the connection between the historical, geopolitical, social, security and economic milieu in which at the end of XX and XXI century initiated the post-conflict and post-authoritarian transition in Serbia and other countries

from the former Yugoslavia. Within this framework the problems and conditions in the functioning of the police department were considered, which made their fundamental reform necessary.

Along with the research of the key areas of police reform in the past, the subject of analysis were also the operations and mission of the OSCE aimed at early warning and conflict prevention as well as conflict resolution at the stage of unstable peace, early crisis and the possibility of escalation, and on post-conflict rehabilitation and evolving transition.

Within the doctoral thesis a contextual research was conducted, based on the identification of researched phenomena and the way they manifest themselves through trial experience of the individuals and the way they observe and understand the phenomena which are the subject of research. The complexity of the problems required an interdisciplinary approach, as the subject, content and scope of the work include the research in multiple disciplines from the corpus of security studies, as well as political, social and legal sciences.

The complexity of the subject of research determined the approach to an interdisciplinary, mainly qualitative research, which includes implementation of various strategies for systematic collection, organization and interpretation of data from different sources. The sources of data and range of the research are adapted to a predominantly qualitative methodological approach. The research was initiated using the indirect method of secondary analysis of data sources. In this regard, the analysis of qualitative data included the organization of data obtained from research, their reduction, as well as comparison with the initial theory and working hypotheses. The author also used the method of comparative analysis and triangulation and statistical methods as supplementary. The doctoral dissertation also included an empirical research (anonymous surveys and expert interviews) related to the subjective perception of the heads of police services of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia, experts in this field and representatives of the OSCE Mission in Serbia, of the process of police

reform. For obvious reasons, the empirical research on police reform could not be conducted in other states established in the territory of the former Yugoslavia.

The research involved the comparison of the experiences and results achieved in the reform of the police service in the analyzed countries, with a critical review of the past achievements and effects of the police reform in Serbia, an assessment of further development in this area, as well as the formulation of appropriate proposals and suggestions in the final examination. Theoretical and empirical research supports the general hypothesis, according to which, on behalf of the International Community, the OSCE Missions in Serbia and other countries from the former Yugoslavia (except Slovenia), in the past period, have taken a significant part of the responsibility for police reform and post-conflict transition of overall security sector in these countries. The investigation confirmed that the scope, duration, nature of engagement and achievements of these missions were different and conditioned by local security and political situation. It was found that the most extensive resources of the Organization for Security and Cooperation were activated in the Republic of Serbia and then in Macedonia, Croatia, Kosovo, Montenegro and finally in Bosnia and Herzegovina, where the OSCE Mission had a supporting role in police reform. The research results also confirmed the assessment that the OSCE, acting on the territory of the former Yugoslavia, often had a routine approach to the process of police reform, with insufficient taking into account of the specific quality of the local environment. On the other hand qualitative data analysis showed that without constant presence and pressure from the International Community, especially OSCE missions and institutions of the European Union, the police reform in Serbia and other countries in this region, would be much heavier and slower, and reached achievements would be even Lower.

The study found that starting from 2000 to the present, in the Republic of Serbia, a slow, uneven and interrupted overall process of the security sector reform has been in progress, including the segment concerning the police work. In that regard, so far only the so-called first phase of this process has formally ended, and it was conducted with resistance and in complex conditions in the domestic and international level. With regard to the future activities of the OSCE Mission in Serbia, which is one of the most enduring in the history of the Organization for Security and Cooperation, the views of

the protagonists from both the OSCE and the institutions of the host country, have pointed to the need that this mission continues to operate with the current mandate.

Key words: security sector reform, police, the Organization for Security and Cooperation, OSCE Mission, the area of the former Yugoslavia, the Republic of Serbia.

Scientific field: Social and Humanistic Sciences

Narrow scientific field: Security Studies

UDC No.: 061.1.OSCE..351.74(497.1)

САДРЖАЈ

1. Увод	15
1.1. Проблем истраживања.....	15
1.2. Предмет истраживања	21
1.2.1. Просторно, временско и дисциплинарно одређење предмета истраживања.....	27
1.3. Циљеви истраживања	27
1.4. Хипотетички оквир истраживања.....	28
1.5. Варијабле и индикатори.....	35
1.6. Начин истраживања	37
1.6.1. Избор метода истраживања.....	37
2. Теоријска схватања реформе сектора безбедности	39
2.1. Концепт реформе сектора безбедности.....	40
2.2. Фазе реформе сектора безбедности.....	44
2.3. Методологија мерења реформе сектора безбедности.....	47
2.4. Реформа полиције као део реформе сектора безбедности.....	50
3. Развој и структура полиције у земљама бивше СФРЈ и Републици Србији до 2000. године	56
3.1. Појам полиције.....	56
3.2. Развој полиције у земљама насталим на простору бивше СФРЈ.....	63
3.2.1. Развој полиције у Босни и Херцеговини.....	70
3.2.2. Развој полиције у Хрватској	82
3.2.3. Развој полиције у Македонији.....	93
3.2.4. Развој полиције у Црној Гори.....	102
3.3. Развој полиције у Србији до 2000 године	108

3.3.1. Развој полиције на Косову и Метохији	121
3.4. Стање у полицији 2000 године: нужност реформи.....	131
4. Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС).....	144
4.1. Настанак, развој и области деловања КЕБС/ОЕБС	144
4.2. Процедуре, састав и овлашћења органа ОЕБС	157
4.3. Мисије и операције ОЕБС	166
4.4. Улога ОЕБС-а у реформи сектора безбедности	172
4.5. ОЕБС и реформа полиције.....	185
5. Улога ОЕБС у реформи полиције на простору бивше СФРЈ (компаративна искуства).....	191
5.1. Улога ОЕБС у реформи полиције у Босни и Херцеговини	195
5.2. Улога ОЕБС у реформи полиције у Републици Хрватској.....	214
5.3. Улога ОЕБС у реформи полиције у Републици Македонији.....	221
5.4. Улога ОЕБС у реформи полиције у Црној Гори.	227
5.5. Улога ОЕБС у реформи полиције у самопроглашеној Републици Косово.....	241
6. Улога Мисије ОЕБС у реформи полиције у Републици Србији.....	249
6.1. Општи оквир.....	249
6.2. Организација и управљање у МУП-у Републике Србије	260
6.3. Кључне области реформе полиције.....	265
6.3.1. Рад полиције у заједници.....	270
6.3.2. Одговорност рада полиције.....	281
6.3.3. Организовани криминал	294
6.3.4. Гранична полиција	302
6.3.5. Полицијско школство и специјалистичка обука.....	311
6.3.6. Односи са јавношћу и комуникација	320
6.4. Специфичности реформи у појединим сегментима полицијског рада	326

6.4.1. Жандармерија	326
6.4.2. Противтерористичка јединица (ПТЈ).....	329
6.4.3. Трансформација противпожарне полиције у Сектор за ванредне ситуације	332
6.4.4. Управљање људским ресурсима.....	337
6.5. Објективни домети реформе полиције и валоризација улоге ОЕБС-а.....	342
7. Токови, домети и перспективе реформе МУП-а Републике Србије	346
7.1. Реформе МУП-а Републике Србије у периоду 2013 - 2016. година	351
8. Субјективне перцепције реформе полиције у Србији и улоге Мисије ОЕБС у процесу реформи (емпиријско истраживање)	365
8.1. Концептуални оквир	365
8.2. Анализа квалитативних података добијених анонимном анкетом и експертским интервјуима	367
8.2.1. Резултати испитивања полицијских руководилаца методом анонимне анкете (ставови, хомогеност и разлике).....	367
8.2.1. Резултати испитивања методом експертског интервјуа.....	367
8.2.1.1. Анализа одговора из експертског интервјуа са руководиоцима средњег и вишег нивоа у МУП-у Републике Србије (ставови, хомогеност и разлике).....	414
8.2.1.2. Анализа одговора из интервјуа са експертима који су били радно ангажовани у мисијама ОЕБС-а.....	440
8.3. Верификовање резултата емпиријског истраживања	451
9. Закључна разматрања	461
Литература	477
Биографија аутора	506
Изјава о ауторству.....	508
Изјава о истовестности штампане и електронске верзије докторског рада.....	509
Изјава о коришћењу.....	510

1. УВОД

1.1. Проблем истраживања

Деведесете године XX века оставиле су дубок траг у Европи и догађаји у овом времену још више су нагласили јаз између њене прошлости и будућности. Рушење Берлинског зида којим је симболично означен престанак Хладног рата, растућа глобализација, те упоредни процеси реинтеграције и дисолуције неких европских држава, били су најзначајнији догађаји тог времена који су отворили могућност дугорочне реализације идеје уједињене Европе.¹ *Државе са тешким историјским наслеђем, дисфункционалним економијама, конзервативним друштвима, митском свеићу, високим степеном корупције и необразованом радном снагом, неминовне су жртве актуелног процеса глобализације. По правилу, њихове ресурсе експлоатишу мултинационалне компаније, тржишта су им окупирана а директне стране инвестиције у секторима везаним за производњу сировина доводе до стварања страних енклава. Ипак, најгоре последице би могла имати одлука власти неке земље да не учествује у глобализацији. Таква позиција државе онемогућава успостављање важних економских веза са модерном технологијом која је углавном под монополом мултинационалних корпорација и лишава је стимулација у виду страних инвестиција модерних компанија које омогућавају отварање нових радних места, побољшавају продуктивност и подстичу индустријализацију.*²

За простор Балкана, као и неких других земаља бившег социјалистичког лагера у југоисточној Европи, током последње декаде XX века била је карактеристична друштвена структура у којој није постојао модерни предузетнички слој, нити грађанско друштво као брана национал-шовинизму, политичком

¹ Видети: Поповић Михајло, "Тоталитарне карактеристике реалсоцијализма", *Социологија*, Вол. 33, број 4, Београд 1991., стр. 577-582.

² Детаљније: Беренд Т. Иван, *Економска историја Европе у XX веку*, Архипелаг, Београд 2009., стр. 351.

екстремизму и ауторитарности.³ Традиционално, сам појам „балканизација“ се узима као метафора етничких и религиозних сукоба, изолационистичког државног, културног и религиозног национализма, који је довео до пада Европе у два светска рата, док модел „балканизације“ има негативно значење у смислу „политичко-територијалне уситњености, етничке и међудржавне нетрпељивости, завађености, страног мешања и доминације“.⁴

Сви изазови демократске трансформације друштава у којима је комунистичка идеологија представљала кључно упориште друштвене стабилности и политичког идентитета, преломили су се на конкретном историјском искуству СФРЈ у последњој декади XX века. Неуспех бивше Југославије да се као јединствена држава трансформише без крвавог распада у највећој мери је представљао неуспех политичке елите да трансформише сопствене односе са друштвом чији је конститутивни елемент била. Уместо нужне радикалне промене постојећих услова друштвене легитимације, та елита је настојала да капитализује политичку и друштвену моћ, те да задржи постојеће механизме присиле и утицаја – од материјалних привилегија и бенефиција, преко контроле над државним институцијама, полицијом и војском, до генералног друштвеног статуса.⁵

У условима ратног окружења и међународних санкција против тадашње СР Југославије, блокирани су иначе скромни зачеци процеса транзиције политичког и економског система у Србији, што је за последицу имало дуготрајну политичку, друштвену и привредну кризу, економско назадовање, урушавање институција, ерозију система вредности, општу корупцију и клијентелизам.⁶ озбиљнији кораци ка демократској транзицији Србије нису били могући док је на власти био режим личне власти замаскиран демократском обландом,⁷ који је задржао механизме и технике индоктринације и манипулације бивше комунистичке власти, још дуго након што су његови носиоци напустили марксистичку идеологију.

³ Опширније: Higley John, Lengyel György, "Elite Configurations after State Socialism", in: Higley John, Lengyel György (eds.), *Elite after State Socialism: Theories and Analysis*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Lanham MD 2000., pp. 3-12.

⁴ Према: Campbell John, "The Balkans: Heritage and Community", in: Jelavich Charles, Jelavich Barbara, *The Balkans in Transition*, University of California Press, Berkeley CA 1963., pp. 88-89.

⁵ Шире: Vlaisavljević Ugo, "Politika utjelovljenja naroda" u: *Status* br. 7, Mostar 2007.

⁶ Према: Trkulja Jovica, "Tegobna tranzicija u Srbiji", u: Dvornik Srđan, Horvat Vedran (prir.) *Slaba društva i nevolje sa pluralizmom*, Fondacija Heinrich Böll, Zagreb 2005., str. 26-27.

⁷ Детаљније у: Антонић Слободан, "Демократија и политичка елита у Србији", Vol. 2, br. 1, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд 1995., стр. 93-95.

Полиције Србије и Црне Горе су током 90-их година XX века у потпуности заобишле реформе које су се одвијале у бившим социјалистичким земљама после пада Берлинског зида. Уместо да буду реформисане, наслеђене полицијске структуре су, после распада СФРЈ, безобзирно инструментализоване од стране носиоца власти у два републикама чланицама СРЈ, директно укључене у политички процес и претворене у репресивни инструмент за одржање режима на власти. То је довело до потпуне политизације полиције, удаљавања од њене основне улоге и довођења у супротстављену позицију према јавности и грађанима. Паралелно је текао процес милитаризације полиције због све већих безбедносних изазова и конфликта у окружењу и на делу територије Републике Србије (Косово и Метохија). За све то време одвијао се погубан низ процеса и појава, који је имао непосредан утицај на улогу полиције: продубљивање економских тешкоћа, ширење системске корупције, општа криминализација, аномија права и урушавање система моралних вредности у друштву. Под утицајем наведених процеса и појава, полиција у Србији и Црној Гори је у последњој деценији XX века стално назадовала, како у функционалном, тако и у организационом и кадровском погледу. У њој су опали професионални стандарди рада и сразмерно томе стандарди селекције, обуке и напредовања кадра, постала је у техничком и технолошком смислу заостала, материјално запостављена (мада не толико као други делови државног апарата), делимично корумпирана и криминализована, милитаризована, насилна према грађанима и неодговорна према јавности, неефикасна у прогону организованог и неких других форми тешког криминала, непопуларна у домаћој и међународној јавности и искључена из редовних токова међународне сарадње.⁸

Након октобарских промена 2000. године⁹ у Републици Србији је наступио краћи период стабилизације и демократизације политичких институција. Започет је процес усклађивања законодавства са европским стандардима, а начињени су и први кораци у реформи сектора безбедности, те у области радног и социјалног законодавства и обезбеђења једнакости својинских облика. Међутим, укупна

⁸ Опширније: Милосављевић Богољуб, "Реформе полиције и служби безбедности у Србији и Црној Гори: остварени резултати и изневерена очекивања", у: Хацић Мирослав, Тимотић Милорад, Милосављевић Богољуб, *Смисао реформе сектора безбедности*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2004., стр. 76-77.

⁹ Видети: Гоати Владимир, "Природа поретка и октобарски преврат у Србији", у: Спасић Ивана, Суботић Милан, *Р/еволуција и поредак: О динамици промена у Србији*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд 2001., стр. 43-44.

модернизација Србије се одвијала споро, уз бројне отпоре и застоје и неразрешене проблеме, посебно на плану процеса приватизације, борбе против корупције, прилагођавања стандардима ЕУ и приближавања европским интеграцијама.

О затеченом стању полиције у Србији и Црној Гори сведоче извештаји експерата Савета Европе и ОЕБС-а Ричарда Монка и Џона Слејтера из 2001. године, у којима је указано на следеће кључне недостатке полицијског рада у два републикама тадашње СРЈ: улога полиције у друштву, њена структура и начин функционисања почивају на застарелом законодавству, које не одражава потребе ефикасне заштите и доследног поштовања људских права и слобода, нити потребе пружања ефикасног одговора полиције на огромне изазове које су наметнули нови облици криминалитета у земљи и њеном окружењу; полиција је орган државе а не јавна служба, одговорна је влади а не јавности, вођена је интересима политике а удаљена од интереса грађана и локалних заједница, што све одговара моделу полиције у ауторитарним државама и супротно је моделу полиције у демократском друштву; структура полицијског система је сувише централизована и милитаристички обојена, а полиција је изолована од контроле локалних заједница и јавности; насупрот великом броју укупно запослених у министарствима унутрашњих послова, оперативном особље полиције је мало-бројно, слабо опремљено и недовољно награђено за свој рад; евидентан је недостатак способних руководилаца на нижем и средњем нивоу руковођења у полицији, као и специјалиста за поједина подручја рада; систем обуке и образовања за потребе полиције је скуп, застарео и неприлагођен савременим потребама; жене на полицијским задацима представљају праву реткост, а етнички састав полиције не одражава етничку структуру становништва; стандарди професионалне етике нису развијени, нити постоји усвојени етички кодекс понашања полицајаца.¹⁰

Почетак процеса реформе полиције у Србији везује се за израду Студије о реформи обавештајно-безбедносних служби у Савезној Републици Југославији коју је 2001. године сачинио Центар за демократску контролу оружаних снага

¹⁰ Детаљније: Monk Richard, *Izveštaj o radu policije u SR Jugoslaviji*, Misija OEBS u SRJ, Beograd 2001; Slater John, *A Report on the Evaluation of Human Rights, Ethics and Standards of Police Functioning in the Federal Republic of Yugoslavia, Serbia and Montenegro*, The European Council, Belgrade 2001.

(DCAF) из Женеви. У тој студији су изнети основни принципи функционисања обавештајно-безбедносних служби у демократској држави и дати одговарајући предлози за почетак реформи са предлогом њихове динамике.¹¹ У септембру 2001. године, МУП Републике Србије је заједно са Данским центром за људска права, формирао „Саветодавну групу“, са задатком да развије визију стратешке реформе полиције. Продукт њеног рада је био документ „Визија за реформу МУП-а Републике Србије“ из 2003. године, у коме су наведени следећи стратешки циљеви реформе полиције: деполитизација, декриминализација, професионализација, успостављање савремене организације и друго. Као примарни циљ је утврђена изградња организације и начина полицијског рада према концепту „полиције у заједници“, односно претварање полиције у савремен, технички опремљен и стручно оспособљен сервис грађана, који би био у стању да адекватно реализује законом поверене послове.

Организационе промене у МУП-у Републике Србије су почеле формирањем Жандармерије као мобилне полицијске формације за антитерористичка дејства и друге задатке. Посебним законом је из састава МУП-а издвојен Ресор државне безбедности и послови националне безбедности поверени су специјализованој агенцији (БИА). Крајем 2002. године, формирана и посебна Управа за борбу против организованог криминала (УБПОК). Установљена је и функција Генералног инспектора РЈБ.¹² У току 2003. године, уз подршку Мисије ОЕБС, Одељења за међународни развој британске владе (DFID), Националне полиције Норвешке и Швајцарске агенције за развој исарадњу (CIDA), покренут је пројекат „Полиција у локалној заједници“ у четири „пилот општине“ у Србији. Током 2004. године број „пилот општина“ је повећан за три, а активности су реализоване и у три општине на југу Србије (Прешево, Медвеђа, Бујановац). У оквиру спровођења концепта полиције у заједници донета је одлука о стварању мулти-агенцијских тела - локалних савета за безбедност. До сада је формирано више од 100 савета од којих функционише само половина. Интензитет активности између савета је различит, тако да неки раде на међусобном умрежавању, док су неки

¹¹ Опширније у: Winkler Theodor, Gyármati Istvan, *Security Sector Reform: A Summary of International Expertise and Best Practices, Prepared for the Federal Republic of Yugoslavia*, DCAF, Belgrade 2001., pp. 77-78.

¹² Према: Милошевић Милан, Богдановић Бранко, *Безбедност обновљене Србије*, Службени гласник, Београд 2004., стр. 225.

престали са радом. Главни проблем у раду локалних савета за безбедност јесте њихова одрживост, односно проналажење људских и материјалних ресурса за стални рад. Други проблем односи се на искључиво саветодавни карактер рада ових тела.

Доношењем Закона о полицији¹³ 2005. године успостављен је нормативни оквир реформе полиције у Србији, у складу са процесом прилагођавања домаћих закона европским стандардима у овој области, односно са условима који се односе на полицију (поштовање људских права и друго) за приступање Савету Европе, Процесу стабилизације и придруживања ЕУ и НАТО програму „Партнерство за мир“. Обавеза која је следила након усвајања Закона о полицији било је доношење Кодекса полицијске етике који је 2006. године и усвојен. Међутим, све до децембра 2011. године када су усвојене измене и допуне Закона о полицији, полицијски службеници су били само у моралној обавези да се придржавају кодекса.

Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) је највећа регионална организација на пољу безбедности која окупља 56 земаља из Европе, централне Азије и Северне Америке. Почети ОЕБС-а сежу у 70-те године XX века када је формирана Конференција за безбедност и сарадњу у Европи као форум за дијалог и преговоре између Истока и Запада. После пада Берлинског зида и завршетка Хладног рата, тој организацији је поверена улога да помогне земљама да се суоче са променама и изазовима, што је довело и до стварања сталних тела и оперативних капацитета у тој организацији. У складу с тим, на самиту у Будимпешти организација је у децембру 1994. године преименована у ОЕБС.

Након пријема СР Југославије у ОЕБС у новембру 2000. године, одлуком Сталног савета те међународне организације у јануару 2001. године У јануару 2001. установљена је Мисија ОЕБС у СРЈ са седиштем у Београду. Мисија је два пута мењала име, како се мењало име државе у коју је упућена. Као циљ свог деловања ОЕБС је назначила „помоћ Србији у изградњи независних, одговорних и ефикасних демократских установа, посебно на пољу владавине права, људских права, медија, спровођења права и животне средине“, као и „подршку цивилном друштву и подстицај регионалној сарадњи и помирења, доприносећи одрживом,

¹³ „Службени гласник РС“ бр. 101/2005.

безбедном и стабилном друштву за све грађане Србије“. Данас Мисија ОЕБС у Србији делује са седиштем у Београду, канцеларијом у Бујановцу и центрима за тренирање полиције у Новом Пазару и Земуну. Поред обуке мултиетничке полиције, њени задаци су и помоћ и експертиза властима на свим нивоима, као и заинтересованим појединцима, групама и организацијама у областима демократизације и заштите људских права, укључујући и права мањина; помоћ у области наметања права и правосуђа, те у области медија; саветовање и подршка по питању повратка избеглица и расељених лица, у сарадњи са Високим комесаром УН за избеглице.

Први Меморандум о разумевању МУП-а Републике Србије са Мисијом ОЕБС-а у Србији, потписан је 2004. године и од тада Министарство има континуирану сарадњу са овом међународном организацијом. Меморандумом о разумевању између Министарства унутрашњих послова Републике Србије и Мисије ОЕБС у Републици Србији, потписаним 07.септембра 2009. године, одређене су приоритетне области сарадње: рад полиције у заједници; одговорност рада полиције; организовани криминал; полицијско образовање и специјалистичка обука и односи са јавношћу и комуникација.

Мисија ОЕБС-а у Републици Србији је тренутно усредсређена на саветодавну функцију у оквиру процеса реформе полиције, што сматра кораком даље у односу на раније облике сарадње који су се више фокусирали на помоћ у реализацији конкретних пројеката. ОЕБС сматра да је Министарство унутрашњих послова развило своје капацитете у мери да реформске пројекте у овој области спроводи самостално.

1.2. Предмет истраживања

Предмет истраживања се односи на изучавање токова и домета реформи полиције у Републици Србији и другим земљама са простору бивше Југославије, спроведених у оквиру реформе сектора безбедности у овим државама, са акцентом на улози коју су у тим процесима имале и имају мисије Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС-а). Полазећи од тога, у теоријском и емпиријском истраживању ће бити заступљени следећи кључни појмови: сектор

безбедности, реформа сектора безбедности, полиција, реформа полиције, Организација за европску безбедност и сарадњу.

Сектор безбедности у ужем смислу обухвата државне институције којима је поверен монопол над употребом силе (војска, полиција, службе безбедности), а у ширем смислу у њега спадају и недржавни фактори који употребљавају силу (приватне безбедносне компаније), државне установе које не примењују силу (парламент, правосуђе) и недржавни актери који не користе силу (грађанско друштво, медији и академске институције).

Реформа сектора безбедности је теоријски концепт којим се у пост-ауторитарним и постконфликтним друштвима потпомаже трансформација или поновно успостављање сектора безбедности. Један од циљева реформе сектора безбедности, преваходно везане за институције силе које су овлашћене да обезбеђују сигурност и да штите унутрашњу безбедност, је отклањање препрека које неререформисани сектор безбедности представља за процес унутрашње демократизације и транзиције.

Полиција представља посебно организовану државну службу или више служби чији су задаци одржавање јавног реда и поретка, превенција и репресија криминалитета и спровођење закона. Полицијом се често називају и сами припадници те службе, односно служби. Очување јавне безбедности, односно заштита живота, као и личне и имовинске сигурности грађана представљају основне надлежности полиције у сваком друштву.

Реформа полиције је саставни део реформе сектора безбедности у постауторитарним и постконфликтним државама. Подразумева нормативне, организационе и друге промене с циљем унапређења способности полиције да делотворно истражује и спречава криминал и друге противзаконите активности на стручан, ефикасан и непристрасан начин, развоја методологије полицијског рада у складу са стандардима и начелима поштовања људских права, ослобађања полиције од политичке контроле, спровођења начела јавне одговорности и владавине права, обезбеђења репрезентативности полицијског састава у односу на друштво и стицања поверења и угледа у јавности.

Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) је највећа европска организација оријентисана на успостављање сарадње у области безбедности. Бави се проблемима контроле наоружања, одржавања слободних избора, поштовања људских права и слободе штампе. Основана је као регионална организација у складу са VIII главом Повеље Уједињених нација. Своје активности спроводи системима раног упозоравања, превенције сукоба, управљања кризама и постконфликтне реконструкције. Чини је 56 држава из Европе, Централне Азије и Кавказа, и Северне Америке. Првобитни назив ОЕБС био је Конференција за европску безбедност и сарадњу (КЕБС), а настао је током Хладног рата. Њена улога је била да приближи САД и СССР ради ублажавања напетости и унапређивања економске сарадње између европских држава које су припадале различитим блоковима. Током 70-их година прошлог века одржане су три конференције које су завршене усвајањем Завршног документа из Хелсинкија. Завршетак Хладног рата захтевао је од КЕБС да промени своју дотадашњу улогу, што је и учињено потписивањем Париске повеље за нову Европу 1990. године. Тако је ОЕБС и званично институционализован 1995. године и данас функционише као међународна организација.

Намера је да се у истраживању најпре анализира повезаност историјског, геополитичког, друштвеног, безбедносног и економског миљеа у коме је крајем XX и почетком XXI века започета постконфликтна и постауторитарна транзиција у Србији и осталим земљама западног Балкана, те да се у оквиру тога сагледају стање и проблеми у функционисању полицијских служби, који су чинили нужним њихово темељно реформисање.

Уз истраживање кључних области реформе полиције у протеклом периоду, предмет истраживања ће бити операције и мисије ОЕБС усмерене на рано упозорење и превенцију сукоба, као и решавање сукоба у фази нестабилног мира, ране кризе и могућности ескалације, те на постконфликтну рехабилитацију и еволуирајућу транзицију. У оквиру тога, акценат ће бити стављен на истраживање улоге, остварених резултата, проблема и недостатака везаних за ангажовање ОЕБС у процесима реформе полиције у Србији и другим земљама бивше СФРЈ.

Треба имати у виду да нивои анализе реформе полиције и сектора безбедности у целини могу бити индивидуални, локални, државни, регионални и

трансрегионални. За теоријско проучавање су најважнији државни ниво, који обухвата безбедносну динамику од значаја за стабилност институција и територијални суверенитет одређене земље, те индивидуална димензија, која захвата безбедносну динамику везану за све појединце који живе или се налазе на територији државе у којој се спроводи реформа у овој области. Ипак, безбедносна динамика и политички контекст реформи се не могу у потпуности сагледати ван регионалног окружења, одакле по правилу потиче један део безбедносних претњи. Исто тако, ниједна држава у региону своје безбедносне проблеме не решава сама, већ то чини регионалном сарадњом. Због свега поменутог, у теоријском изучавању реформе полиције/сектора безбедности се морају узети у обзир и субрегионални (локални) и трансрегионални ниво, као секундарни нивои анализе.¹⁴

У литератури се указује на различите проблеме везане за мерење домета реформе полиције, односно сектора безбедности у одређеној земљи.¹⁵ На пример, да би се дала релевантна оцена ефикасности деловања полиције и других државних актера који користе силу, неопходно је поседовати специјалистичка знања и техничку стручност. Међутим, ова се стручност тешко може стећи без претходног рада у полицији или без одговарајуће обуке, што је реткост међу истраживачима изван тих структура. Значајан проблем представља и недостатак јавно доступних података који би омогућили прецизније мерење ефикасности актера задужених за осигурање безбедности грађана. Такође, тешко је мерити ефикасност различитих установа у сектору безбедности, јер се ефективност одређених државних актера у том сектору не може у потпуности измерити у нормалним (мирнодопским) околностима. Из тих разлога, актуелна истраживања у овој области се углавном фокусирају на процену квалитета демократског управљања у сектору безбедности, на учешће грађана и организација цивилног друштва у креирању, спровођењу и оцењивању безбедносне политике, квалитету управљања људским ресурсима у сектору безбедности, те на легитимност система и актера у овој области.¹⁶

¹⁴ Упореди: Buzan Barry, Waever Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge UK 2003., pp. 480-482.

¹⁵ Видети: Von Bredow Wilfried, German N. Wilhelm, "Assessing success and failure: Practical needs and theoretical answers", in: Germann N. Wilhelm, Edmunds Timothy (eds), *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment*, Nomos, Baden-Baden 2003., pp. 175-180.

¹⁶ Опширније: Стојановић Гајић Соња, "Индекс реформисаности сектора безбедности као алатка за мерење напретка демократизације", у: Хаџић Мирослав, Стојановић Гајић Соња (ур.),

Један од проблема у истраживању представља и утврђивање временске тачке од које треба започети мерење домета реформе сектора безбедности. За Републику Србију, као и за преостале државе бивше СФРЈ изузев Словеније, због последица ратова из 90-их година XX века, не важи календар транзиције земаља реалног социјализма по коме је референтна тачка пад Берлинског зида 1989. године. Из тих разлога се, када је реч о Србији и Црној Гори, свргавање режима Слободана Милошевића у октобру 2000. године најчешће узима као почетна тачка продемократских промена.¹⁷

У актуелној пракси се подаци о реформи полиције и сектора безбедности у целини углавном прикупљају из примарних извора (национални закони и подзаконски акти, извештаји, статистички прегледи итд.), уз коришћење следећих истраживачких метода: интервјуи, упитници и фокус групе са представницима релевантних установа. Главни изазови у праћењу и мерењу домета реформи односе се на зависност од јавно доступних извора, збирно оцењивање читавог сектора безбедности и свеобухватно разумевање разноликих обележја различитих актера у том сектору. Количина доступних података и врсте коришћених извора, а сходно томе и оцене реформисаности, често одражавају ниво транспарентности рада различитих актера у сектору безбедности. Наиме, установе које истраживачима омогућавају приступ потребним подацима у прилици су да њихов евентуални напредак у реформи буде јавно похваљен и колико-толико објективно вреднован. За разлику од тога, нетранспарентне установе ризикују да јавност нема увид у евентуалне промене које су спровеле, као и да због мањка података добију ниже оцене.¹⁸ Проблем нетранспарентности институција се у истраживањима покушава премостити прикупљањем потребних података из секундарних извора, као и укрштањем са подацима из медија. Карактеристично је да је неопходне податке лакше прикупити за државне установе које традиционално пружају безбедоносне услуге (полиција, војска), док је готово немогуће доћи до потпуних

Годишњак реформе сектора безбедности у Србији, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2012., стр. 84-86.

¹⁷ Опширније: Лазих Младен, "Државни статус Црне Горе - тешко разрешива дилема", у: Спасих Ивана, Суботић Милан (ур.), *Револуција и поредак – о динамици промена у Србији* (зборник радова), Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд 2001., стр. 287-295.

¹⁸ Упореди: Стојановић Соња, "Полиција", у: Хацић Мирослав, Петровић Предраг, Стојановић Соња, *Годишњак реформе сектора безбедности 2008*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2009., стр. 180-184.

података о недржавним актерима (приватне безбедносне агенције, организације цивилног друштва).¹⁹

Неки од новијих предлога везаних за методологију²⁰ мерења домета реформе полиције, односно сектора безбедности, укључују следеће основне критеријуме: 1) правна држава, 2) заштита људских права, 3) општа транспарентност, 4) финансијска транспарентност, 5) парламентарна контрола и надзор, 6) судска контрола и надзор, 7) надзорна улога независних државних тела, 8) контрола и надзорна улога извршне власти. Поред тога, у оквиру димензије демократског управљања у полицији/сектору безбедности, предлаже се да буду анализирани и следећи критеријуми: 9) репрезентативност, односно заступљеност жена и националних мањина, 10) партиципативност (учествовање грађана и њихових удружења) у креирању, спровођењу и оцењивању безбедносне политике, као и по један критеријум кључан за димензију ефикасности – 11) управљање људским ресурсима, те за димензију делотворности - 12) легитимност система и актера.

Научна и стручна обрада предметног истраживања подразумева сложени подухват који ће обухватити, између осталог, и одговарајуће емпиријско истраживање о субјективним перцепцијама реформе полиције (анкета и експертски интервју), као и компарацију искустава и остварених резултата у реформи полицијских служби у Републици Србији и земљама у њеном окружењу, уз критички осврт на досадашње домете и ефекте реформе полиције у Србији (разлоге и тачке застоја, идентификовање носилаца отпора реформама, спољне и унутрашње околности које су утицале на ток и динамику реформи), процену даљег развоја у овој области, као и формулисање одговарајућих предлога и сугестија у завршним разматрањима.

¹⁹ Према: Стојановић Гајић Соња, "Индекс реформисаности сектора безбедности као алатка за мерење напретка демократизације", у: Хаџић М.; Стојановић Гајић С. (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2012., стр. 109-110.

²⁰ Детаљније: Turković Ksenija, "Vladavina prava i zakona", у: Goldstein Simona (ur.), *Indeks otvorenosti društva – Hrvatska 2006*, iDEMO – Institut za demokraciju, Zagreb 2006., стр. 21-25.

1.2.1. Просторно, временско и дисциплинарно одређење предмета истраживања

Истраживање реформе полиције у Републици Србији, са акцентом на улогу ОЕБС у том процесу ће обухватити временски период од 15 година, тј. раздобље од октобра 2000. године до краја 2015. године, уз историјски осврт на период од 1992. године, када је формирана Савезна Република Југославије, а тадашња КЕБС успоставила прву операцију на терену под називом ”мисија дугог трајања“, за подручја Војводине, Санцака и Косова и Метохије. Када је реч о другим земљама са простора бивше СФРЈ, а обзиром на различите датуме уласка у период постконфликтне транзиције, временски оквири истраживања ће имати варијацију од неколико година. У случају Црне Горе, посебно ће бити обрађен период уласка у транзицију након стицања државне независности маја 2006. године.

Просторно одређење предмета истраживања је у ужем смислу везано за територију Републике Србије, а у ширем смислу ће обухватити и друге државе настале на простору бивше Југославије, при чему ће се сагледавати њихови проблеми, искуства и сазнања о третираној проблематици.

Сложеност проблематике која се истражује захтева интердисциплинарни приступ јер предмет, садржај и истраживачко подручје спадају у више научних дисциплина из корпуса наука о безбедности, политичких, социолошких и правних наука.

1.3. Циљеви истраживања

У оквиру докторске дисертације биће спроведено у основи контекстуално истраживање базирано на описивању облика истраживаних појава и начина на који се оне манифестују, кроз испитивање искуства субјеката и начина на који они посматрају и разумеју појаве које су предмет истраживања. На овај начин ће се постићи генерални циљ истраживања – продубљено разумевање појава, укључујући сагледавање и мапирање опсега, димензија и позиција у оквиру истраживаног процеса, идентификацију и дефинисање одговарајућих типологија, као и конфирмацију, односно поређење добијених налаза са постојећим знањем о

истраживачком проблему. Планирано истраживање ће делимично имати и евалуациони карактер (процена ефикасности), у смислу идентификације фактора који процес реформи сектора безбедности у Републици Србији и земљама у њеном окружењу, те улогу међународних организација у том процесу, чине успешним или неуспешним.

Основни теоријски циљ истраживања је научна дескрипција места и улоге ОЕБС-а у реформи полиције у Републици Србији и другим земљама насталим на простору бивше СФРЈ. То бисмо сагледали кроз објективну анализу нормативних, организационих и институционалних капацитета полиције, перцепцију промена насталих након смене власти у Републици Србији 2000. године, те кроз анализу улоге ОЕБС-а у тим променама. Такође, путем емпиријског истраживања би се утврдило како на те промене гледа јавно мњење, с једне стране, а како сами актери, руководећи састав полиције различитих нивоа, стручњаци и представници ОЕБС-а.

Са теоријским (научним) циљем тесно је повезан и друштвени (практични) циљ истраживања. Наиме, адекватно теоријско промишљање домета реформе полиције требало би да у друштвено-практичном смислу допринесе унапређењу и операционализацији практичних мера и активности на даљем унапређењу и убрзању реформи полиције, као битног сегмента система безбедности у Републици Србији.

1.4. Хипотетички оквир

Генерална (општа) хипотеза:

У име међународне заједнице, мисије ОЕБС-а у Републици Србији и осталим земљама са простора бивше Југославије (осим Словеније), преузеле су значајан део одговорности за реформу полиције и постконфликтну транзицију укупног сектора безбедности, односно за иницирање, координирање, пружање експертских услуга и надгледање процеса реформи у тим државама. Обим, трајање, природа ангажовања и остварени резултати ових мисија били су различити и условљени локалним безбедносним и политичким околностима и проблемима.

Најобимнији ресурси ОЕБС-а су били активирани у Републици Србији, а затим у Македонији, Хрватској, на Косову, у Црној Гори и на крају у Босни и Херцеговини, где је Мисија ОЕБС имала споредну улогу у реформи полиције. Може се оценити да је ОЕБС, делујући на простору бивше СФРЈ, често имао шаблонски приступ процесу реформе полиције, уз недовољно вођење рачуна о специфичностима појединих земаља и потреби одређене нијансираности у приступу. Међутим, без константног присуства и притиска међународне заједнице, а посебно мисија ОЕБС и институција Европске уније, реформа полиције у овим државама била би знатно тежа и спорија, а њени резултати слабији.

1.4.1. Прва посебна хипотеза

Уз значајну улогу мисија ОЕБС-а, у свим земљама са подручја бивше Југославије, изузев Босне и Херцеговине и самопроглашеног Косова, формално или суштински је реализована прва фаза реформе полиције и других установа сектора безбедности, која подразумева доношење уставних норми и основних закона, успостављање структура неопходних за стављање полиције и других структура које примењују силу под контролу демократски изабраних цивилних власти, демилитаризацију и деполитизацију управљања сектором безбедности, отклањање потенцијалне опасности да полиција и други актери сектора безбедности дођу у ситуацију да могу да угрозе демократско функционисање политичке заједнице.

Појединачне хипотезе

2.4.1.1. Друга фаза реформе полиције, која значи да су реформе спроведене у првој генерацији консолидоване и на нижим нивоима управљања, да се средњи управљачки кадар идентификовао са реформом, да су основне демократске вредности постале део организационе и професионалне културе припадника полиције и других државних апарата силе, и да је грађанско друштво постало активни учесник у демократској цивилној контроли сектора безбедности, достигнута је само у Републици Хрватској са закључењем преговора о приступању Европској унији.

1.4.2. Друга посебна хипотеза

За разлику од постконфликтне рехабилитације и изградње државних структура у области одбране, када је реч о резултатима у реформи полиције у Босни и Херцеговини, Мисија ОЕБС-а у тој земљи, успостављена у децембру 1995. године, сматра се најмање успешном од свих мисија ове организације које делују у државама са простора бивше СФРЈ. С тим у вези, Мисију ОЕБС-а у Босни и Херцеговини карактерише специфичан положај, будући да су кључне иницијативе у области реформе полиције и обавештајно-безбедносне заједнице у читавом периоду од Дејтонског мировног споразума биле у рукама Високог представника за БиХ. Радикална реорганизација полицијских снага на нивоу Босне и Херцеговине (њихово измештање из МУП-ова ентитета и организовање на државном нивоу, у оквиру регионалних центара) коју је крајем 2004. године иницирао Високи представник, од 2008. године је у потпуности блокирана од стране институција Републике Српске.

Појединачне хипотезе

2.4.2.1. Актуелна неререформисана полицијска структура у Босни и Херцеговини прати компликовану, скупу и неефикасну државну структуру на нивоу БиХ и ентитета. Иначе, укупан процес реформе сектора безбедности, те напредак Босне и Херцеговине у процесу придруживања ЕУ су због унутрашњих политичких блокада заустављени, што је потврдила и Европска комисија у својим извештајима након 2011. године.

2.4.2.2. Будућа улога Мисије ОЕБС у БиХ умногоме ће зависити од спремности и способности политичких вођстава двају ентитета и трију народа да постигну договор о трајним решењима за функционалну Босну и Херцеговину.

1.4.3. Трећа посебна хипотеза

У Републици Хрватској због ратног стања у периоду 1991 – 1995. година није било услова за спровођење реформе полиције и других структура сектора безбедности. Уместо реформи, дотадашње службе јавне и државне сигурности Хрватске су на почетку тог периода преименоване, етнички и идеолошки очишћене и стављене у функцију одбране проглашене државне независности. Успостављена 1996. године, Мисија ОЕБС у Хрватској је, када је реч о реформи полиције, имала најкраћи и најуспешнији мандат у односу на друге државе са простора бивше СФРЈ, тако да је крајем 2007. године, с образложењем да су достигнути европски стандарди у овој области, објавила завршетак своје мисије у тој земљи.

Појединачне хипотезе

2.4.3.1. У Хрватској је процес реформе полиције и сектора безбедности у целини суштински добио на замаху након смрти председника Републике Фрање Туђмана и изборног пораза владајуће странке ХДЗ 2000-те године. Испуњавање потребних стандарда је резултирало и уласком Републике Хрватске у чланство НАТО у априлу 2008. године.

2.4.3.2. Реформа полиције у Хрватској је симболично окончана 22. децембра 2010. године, затварањем Поглавља 24 (Правда, слобода и безбедност) у преговорима о приступању Европској унији.

1.4.4. Четврта посебна хипотеза

У Републици Македонији је и поред најдужег присуства Мисије ОЕБС-а на постјугословенским просторима (од 1992. године), отпочињање стварних реформи полиције и других установа сектора безбедности било у вишегодишњем закашњењу, пре свега због њихове приоритетне ангажованости на заштити нестабилне и крхке државне независности и на спречавању међуетничких тензија. Тек је унутрашњи оружани сукоб у Македонији из 2001. године, окончан тзв.

Охридским споразумом, подстакао даље реформске промене у полицији и безбедносним службама те државе. Полиција у тој земљи је сада под демократским цивилним надзором, али је утицај владајућих политичких странака на њено деловање и даље изражен у сувише великој мери.

Појединачне хипотезе

2.4.4.1. Полиција у Републици Македонији је, посебно због улоге у унутрашњим сукобима 2001. године, била предмет бројних оптужби за озбиљна и масовна кршења људских права и није уживала поверење дела становништва, пре свега етничких Албанаца.

2.4.4.2. Мисија ОЕБС-а је веома заслужна за почетак отварања македонске полиције према грађанима, пре свега због покретања и развоја пројекта „Полиција у локалној заједници” у национално мешовитим подручјима те земље. Поред ОЕБС-а, значајан допринос постконфликтној транзицији и реформи полиције у Македонији су у периоду 2003 – 2006. година, дали и Полицијска мисија Европске уније „Proxima“, односно Саветодавни тим ЕУ (EUPAT).

1.4.5. Пета посебна хипотеза

Мисија ОЕБС-а у Црној Гори која је отворена непосредно по стицању државне независности те земље у јуну 2006. године, у формалном смислу најкраће делује у односу на сличне мисије у државама у окружењу. Она је наследнила Канцеларију ОЕБС-а у Подгорици, која је од 2002. године имала аутономан статус у оквиру Мисије ОЕБС-а у СР Југославији / Државној заједници Србија и Црна Гора. Политичка нестабилност која је карактерисала Црну Гору све до поновног стицања државне независности је, независно од пројекта које су покренули представници ОЕБС-а, резултирала неконзистентношћу и успореношћу реформе полиције, јер приоритети на националном нивоу често нису били у вези са полицијским радом. У том смислу, период до 2006. године, који је Црна Гора провела у државној заједници са Србијом, могао би се означити и као фаза

реформске инкубације и акумулације, током које су њена полиција и други апарати силе само реорганизовани.

Појединачне хипотезе

2.4.5.1. Реформа полиције у Црној Гори је фактички отпочела тек крајем 2000. године, након пада аутократског режима Слободана Милошевића у Србији, другој републици чланици тадашње Савезне Републике Југославије. Будући да су затечене полицијске и безбедносне службе играле важну улогу у остваривању независности Црне Горе, њиховом се преуређењу приступило тек по успешном окончању тог подухвата.

2.4.5.2. Од 2005. године су, у знатној мери захваљујући упорном, мада често и шаблонизованом деловању Мисије ОЕБС-а, постигнути планирани нормативни и институционални помаци везани за прву генерацију реформи полиције у Црној Гори. Остварени напредак је, међутим, за разлику од Војске Црне Горе, углавном формалан и у пракси много мање присутан, при чему у полицијском раду има рецидива прошлости, попут политичких утицаја, нетранспарентности, корупције, непотизма, клановске повезаности и другог.

1.4.6. Шеста посебна хипотеза

Полиција у Републици Србији је до 2000. године, уместо да уђе у процес реформи, била политизована, милитаризована, изложена криминализацији и претворена у репресивни инструмент за одржање режима на власти. Као таква, назадовала је у функционалном, организационом и кадровском погледу и није уживала поверење и углед код великог броја грађана. Нове демократске власти у Србији су такође дуго одлагале започињање суштинских реформи полиције и сектора безбедности у целини. Од успостављања нове Мисије ОЕБС-а у Београду у јануару 2001. године, уз њену подршку и стручну помоћ се споро одвијала, али је углавном и спроведена прва фаза реформе полиције.

Појединачне хипотезе

2.4.6.1. Првих неколико година спровођења реформи полиције у Србији се свело на скицирање њених праваца, уместо на предузимање практичних корака у том смеру, чему је допринела и Мисија ОЕБС-а. Њена непосредна улога у овом процесу је иначе била изражена у периоду до 2005. године када је донет Закон о полицији. Од тада се деловање представника ОЕБС-а углавном фокусирао на саветодавну улогу и на координацију донаторске помоћи. Одређена маргинализација позиције Мисије ОЕБС-а у Београду која је потом уследила, била је везана и за однос нове владе према укупном процесу реформи у Србији.

2.4.6.2. Заокрети у унутрашњој и спољној политици Републике Србије до којих је долазило након формирања нових републичких влада 2004, 2007, 2008, 2012. и 2014. године, утицали су, углавном негативно, на ток и динамику реформи полиције у Србији.

2.4.6.3. У тренутном односу снага у Србији, не постоји спремност да се озбиљније крене у другу фазу реформе полиције и да се покрене решавање питања која у првој фази нису разрешена (централизованост, нетранспарентност, политички утицаји, корупција и друго), а ни Мисија ОЕБС-а у Београду не располаже ресурсима нити показује амбиције да тај процес активније подржи.

2.4.6.4. Након потписивања Кумановског споразума 10. јуна 1999. године, којим је Косово фактички изашло из јурисдикције Србије, на том подручју је започето реорганизовање служби безбедности албанског сепаратистичког покрета, насталих крајем 90-их година XX века у илегалу и у ратним условима. Помоћ реформама полиције и других служби безбедности на Косову, које се спроводе од 2008. године, али су још увек у почетној фази, координира Мисија ОЕБС-а у Приштини.

*

Наведене су генерална, посебне и појединачне хипотезе, које ће бити предмет доказивања (прихватања или одбацивања), уз помоћ научних и системских показатеља, истраживања преовлађујућих тенденција и очекиваних стања, односно анализом конкретне праксе, као и компаративних искустава у нормативној сфери и реалној стварности.

1.5. Варијабле и индикатори

1.5.1. Независна варијабла

Независну варијаблу у овом истраживању представљају Република Србија и друге државе настале на простору бивше СФРЈ, њихове полицијске службе као делови сектора безбедности на националним нивоима, те међународна заједница, оличена у мисијама Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), као носиоца и координатора помоћи и подршке реформи полиције у овим земљама.

1.5.2. Зависна варијабла

Зависна варијабла су остварени укупни дometи и резултати реформе полиције у Србији, Црној Гори, Босни и Херцеговини, Македонији, Хрватској и на Косову и Македонији као и обим и ниво реализације појединачних реформских пројеката у овој области у периоду од започињања постконфликтне и постауторитарне транзиције до краја 2015. године.

1.5.3. Индикатори

Операционализовани предмет истраживања идентификован је путем следећих индикатора:

- Усклађеност националног законодавства са међународним конвенцијама и стандардима ОЕБС, Савета Европе и Европске уније које се односе на сектор безбедности;

- Донети законски прописи и подзаконски акти којима се на реформски начин уређују позиција, надлежности, овлашћења и одговорности полиције у Републици Србији и другим државама насталим на простору бивше СФРЈ;
- Усвојене и имплементирани националне стратегије у овој области;
- Међународни стандарди, "најбоља пракса" и искуства развијених земаља и земаља у транзицији у области реформе полиције и реформе сектора безбедности у целини;
- Обим буџетских средстава и међународних донација намењених подршци реформи полиције;
- (Не)постојање и (не)спровођење докумената стратешког планирања у Министарству унутрашњих послова и полицији;
- Број започетих и окончаних реформских пројеката и степен њихове примене у пракси;
- Кадровска попуњеност и материјално-техничка опремљеност оперативног састава полицијских служби;
- Степен подударности националне и етничке структуре запослених у полицији са етничком структуром становништва;
- Процент заступљености жена у руководећем и оперативном саставу полиције;
- Број полазника и број семинара, курсева и других облика обуке и специјалистичког усавршавања припадника полиције, одржаних у организацији или уз подршку ОЕБС;
- Број кривичних дела извршених од стране припадника полиције и број откривених случајева корупције у које су били умешани запослени у полицијским службама;
- Број притужби и представки на законитост поступања припадника полиције;
- Резултати испитивања јавног мњења о поверењу грађана у полицију;
- Вредносни судови руководиоца у вредносних судова руководиоца полицијских и других служби у МУП-у Републике Србије, стручњака за питања реформе сектора безбедности, јавног мњења и представника Мисије ОЕБС-а у Србији о достигнућима и проблемима у процесу реформе полиције и сектора безбедности у целини, изнети током анкете и експертских интервјуа.

1.6. Начин истраживања

Природа и комплексност предмета истраживања определили су приступ ка мултиметодском, највећим делом квалитативном истраживању, које укључује примену разних стратегија за систематско прикупљање, организацију и интерпретацију података из различитих извора. Извори података и обухват истраживања прилагођени су претежно квалитативном методолошком приступу.

1.6.1. Избор метода истраживања

Методи истраживања као систем мисаоних и техничких поступака посебно су детерминисани хипотезама, предметом и циљем истраживања.

Истраживање ће бити започето применом метода **секундарне анализе посредних извора података**, која подразумева коришћење већ постојећих скупова података (документи из различитих институционалних извора, статистички извештаји, доступни подаци полицијских и безбедносних служби, документи из приватних архива, подаци са интернета, базе података из других истраживања), њихово ново тумачење, извођење налаза или примену било каквих аналитичких процедура које претходно нису коришћене. Овај методолошки поступак укључује проналажење и сређивање извора, њихову критичку анализу и синтезу чињеница и теоријских оцена које се односе на предмет истраживања. Наведеним методом, који ће бити примењен у свим деловима истраживања, оствариће се увид у документа у којима постоје основе за остваривање дубљих и ширих сазнања о реформи полиције у Србији и другим земљама са простора бивше СФРЈ и о улози ОЕБС у тим процесима. Тежиште анализе садржаја ће бити усмерено ка квалитативној анализи, док ће се квантитативна заступљеност садржаја третирати као споредна. Сређивањем, обрадом и анализом прикупљених података створиће се услови за верификацију хипотеза логичким доказом.

У емпиријском истраживању реформе сектора безбедности у Републици Србији користиће се **анкета** и **индивидуални експертски интервју**, како би се испитали ставови и мишљења руководиоца МУП-а, стручњака из ове области, јавног мњења и представника Мисије ОЕБС у Србији. Примена полуструктурисаног експертског интервјуа у овом истраживању је оправдана због добијања квалитативних података из релативно малих узорака, с обзиром на ограничени

број компетентних познавалаца ове материје). Путем анкете и експертског интервјуа прикупиће се неопходна грађа о субјективним ставовима релевантних субјеката у области реформе полиције и грађана, чиме ће се стећи увид у евентуалне промене у функционисању полиције у односу на период пре транзиције, истинску интериоризацију вредности демократског друштва и правне државе и места и улоге полиције у њиховој заштити.

У мери у којој то буде могуће, користиће се и метод **научног посматрања**, односно планираног прикупљања података систематичним и сврсисходним посматрањем и опажањем појава од значаја за предмет истраживања, с циљем установљавања правилности и образаца.

Анализа квалитативних података подразумева организацију података добијених истраживањем (тражење значајних категорија, откривање образаца), њихову редукцију, као и поређење са почетном теоријом и радним хипотезама. У том смислу, сортирани, категоризовани и смислено кодирани квалитативни подаци о предмету истраживања ће се користити за поткрепљивање или оповргавање хипотеза.

Квалитативна анализа која ће се спроводити током истраживања обухвата *типолошки модел*, индуктивну анализу (има за циљ да идентификује суштински карактер појава, укључујући процес решавања проблема, формулисање, тестирање и евентуално редефинисање хипотеза), *интерпретативну анализу*, политичку анализу и примену *постструктуралистичког приступа*. Квалитативна анализа ће се одвијати кроз сређивање прикупљених података, њихову редукцију, кодирање и интерпретацију.

У истраживању ће бити коришћени и методи **компаративне анализе** истих типова података у два или више ентитета, као и **триангулације** (комплементарна примена различитих истраживачких приступа или њихових посебних елемената у истраживању једног проблема).

Основна примена **статистичког метода**, као допунског у овом истраживању, била би у квантитативној обради података добијених анкетом и експертским интервјуом. Статистички метод ће се користити уз ограничења, условљена истраживањем претежно квалитативних садржаја. Поред тога, проблем квантификације података један је од ограничавајућих фактора примене овог метода.

2. ТЕОРИЈСКА СХВАТАЊА РЕФОРМЕ СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ

Неопходност да се под контролу и надзор ставе различити поседници оружане силе плод је настанка и развоја модерне државе. Наиме, да би таква држава била успостављена, било је нужно повући оружје и силу из јавног саобраћаја. Из тих разлога је законом битно ограничена и правно регулисана свака и свачија употреба оружја (силе) унутар државних граница. Захваљујући томе, политичка заједница модерног доба изнутра је пацификована, док је надметање појединаца и група око материјалних и нематеријалних добара пренето у поље политике. То значи да су од тада интересни и остали друштвени конфликти морали бити решавани мирним и/или политичким средствима. Држави је ради тога дат монопол над силом, што значи да једино она има овлашћења да изван земље и на њеној територији примењује организовано насиље. Грађани су се због тога добровољно одрекли дела свог суверенитета и пренели га на државу. Након тога су под њеним окриљем организовани засебни апарати принуде – војска, полиција и тајне службе. На тај начин је заштита грађана од спољних и унутрашњих претњи дошла у надлежност државе. Како би држава могла успешно да обави свој задатак, грађани су јој уставом и законима делегирани довољан обим овлашћења, моћи, власти, силе и средстава. Заузврат, они од своје државе очекују и захтевају да им свима, уредно, непристрасно и подједнако, испоручује и гарантује безбедност. На основу тога, држава је стекла право да у име грађана утврђује да ли, ко, када, како и у којој мери, те са којим последицама угрожава не само њихову већ и безбедност матичне заједнице. У складу са тим, држава има право да самостално одлучује о томе како ће и када ће, са којим ће снагама, средствима и методама, као и по којој цени својим држављанима осигуравати безбедност. Досадашња историја, међутим, сведочи да држава истовремено може да буде и главна претња по безбедност својих житеља. Наиме, безбедност је дуго тумачена као искључиви домен државе, те као главна гаранција њене суверености и опстанка. По том је основу безбедност државе добила првенство. Из тога је онда изникло уверење по коме држава може бити безбедна чак и онда када су њени грађани небезбедни. На основу тога, није дуго требало да се у недемократским

системима стигне до идеје по којој држава може бити безбедна чак и када спроводи терор над својим грађанима. То је било тим лакше што држава такве акте по правилу оправдава преком потребом и својом обавезом да очува безбедност, опстанак и суверенитет заједнице. Временом је, међутим, постало јасно да показатељи номиналног раста и унапређења безбедности државе – по правилу свођени на стално увећавање бројности и убојне моћи апарата државне силе, не води нужно и вишем нивоу безбедности њених поданика.²¹

2.1. Концепт реформе сектора безбедности

Сматра се да је израз *сектор безбедности* први пут поменут у књизи „Безбедност и економија у земљама „Трећег света““ америчке ауторке Никол Бол, која је под тим подразумевала проширену листу институција које су задужене за пружање услуга безбедности у одређеној земљи. У образложењу новог термина, Н. Бол је истакла неопходност да се у интересу заштите опште безбедности, а посебно безбедности грађана, у процес одлучивања о питањима из тог домена, поред професионалних безбедносних елита укључе и демократски изабране власти, затим законом одређена контролна и надзорна тела, а такође и различити недржавни актери, пре свега они који се баве контролом трошења буџетских средстава.²²

Употреба термина „реформа сектора безбедности“ се везује за Клер Шорт, некадашњу челницу британског Министарства за међународни развој (DFID), која је тај израз употребила 1988. године у излагању посвећеном значају проширења политике међународне помоћи с циљем да се мање развијеним и постконфликтним земљама, као и државама у транзицији помогне да реформишу своју државну управу и политику безбедности. Иначе, тадашња Влада Велике Британије била је пионир развоја концепта реформе сектора безбедности и прва је почела да развија инструменте практичне политике у овој области, који ће омогућити да министарства одбране и спољних послова, агенције задужене за

²¹ Упореди: Хацић Мирослав, „Обуздавање опасне силе и моћи“, у: Хацић Мирослав (ур.), *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије (приручник)*, Мисија ОЕБС у Србији & Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2012., стр. 5-6.

²² Детаљније: Ball Nicole, *Security and Economy in the Third World*, Princeton University Press, Princeton NJ 1988., pp. 212-214.

помоћ неразвијеним земљама, а касније и Министарство унутрашњих послова, сарађују и заједно раде „на терену“ како би помогли спровођење реформи сектора безбедности.²³

Када је реч о теоријском концепту реформе сектора безбедности, његово успостављање се везује за донаторску и академску заједницу у земљама Запада током 90-их година XX века, од када је прошао кроз бројне трансформације.²⁴ Сагласно том концепту, реформа сектора безбедности би се најоопштеније могла дефинисати као „процес адаптације актера сектора безбедности на политичке и организационе захтеве трансформације“,²⁵ при чему се реформисаним сектором безбедности сматра онај сектор који „ефикасно и ефективно пружа људску и националну безбедност у оквирима демократске владавине.“²⁶

Саставни делови реформе сектора безбедности се сматрају: ефикасност (рационални склад између остварених резултата и употребљених средстава); ефективност (усклађеност постављених циљева и остварених резултата); људска безбедност (подразумева слободу од страха и претњи по људска права, сигурност и живот појединца);²⁷ национална безбедност (очување територијалног интегритета, независности и суверенитета једне државе, те политичке стабилности њених институција); демократска владавина (легитимност, репрезентативност, транспарентност, партиципативност, односно учествовање грађана, законитост и одговорност приликом управљања сектором безбедности). Критеријум демократске владавине, који постоји у оквиру концепта реформе сектора безбедности, упозорава на то да реформа овог сектора не представља тек једноставан технички процес реорганизације сектора безбедности, као и на то да овај концепт није вредносно неутралан. Наиме, концепт реформе сектора безбедности инкорпорира

²³ Упореди: Hänggi Heiner, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction", in: Hänggi Heiner; Bryden Alan (eds.), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva 2004., p. 4.

²⁴ Према: Brzoska Michael, "Development Donors and the Concept of Security Sector Reform", *Occasional Paper No. 4*, Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva 2003., pp. 20-21.

²⁵ Детаљније: Edmunds Timothy, *Security sector reform in transforming societies: Croatia, Serbia and Montenegro*, Manchester University Press, Manchester UK 2008., pp. 23-24.

²⁶ Hänggi Heiner, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction", op. cit. pp. 14-16.

²⁷ Људска безбедност има два аспекта. Најпре, она подразумева безбедност која човека ослобађа хроничних претњи, као што су убиство, глад, болест и репресија. Затим, она обухвата заштиту човека од изненадних и болних поремећаја у обрасцима свакодневног живота – без обзира на то да ли је реч о кући, послу или заједници. Детаљније: *United Nations Human Development Report 1994*, Oxford University Press, New York 1994., Chapter II, pp. 24-30.

опште вредности либералне демократије и подразумева напор уложен у то да поменуте вредности буду и усвојене.²⁸

Истиче се да теоријски концепт реформе сектора безбедности чине четири елемента: *актери, контекст, циљеви и димензије*. У том контексту, *актере* реформе безбедносног сектора чине организације и институције којима је поверена заштита државе и друштва. Сами актери су подељени у четири групе, и то на: државне актере који употребљавају силу (војска, полиција, службе безбедности и други државни органи који примењују поједина полицијска овлашћења) и који због тога чине „тврдо језгро“ сектора безбедности; државне органе који не употребљавају силу, а који су непосредно задужени за управљање сектором безбедности и за демократску цивилну контролу и надзор државних апарата силе (Парламент, Влада, односно надлежна министарства, правосудни систем итд); недржавне органе који имају овлашћења да употребљавају силу (приватне организације које легитимно употребљавају силу, као што су приватне безбедносне и војне компаније); институције грађанског друштва које не користе силу, али које учествују у јавном надзору и у дискурсу о безбедности (невладине организације, удружења грађана, медији, универзитет, друштвени покрети и друге).²⁹

Веома значајан елемент реформе сектора безбедности представља и њен *контекст*. С тим у вези, поједини аутори генерално помињу три контекста: постауторитарни, постконфликтни и развојни.³⁰ Поред ова три контекста, може се говорити и о контексту реформе сектора безбедности у стабилним, развијеним демократским државама. Сваки од ових контекста има низ специфичности и проблема које треба решити реформом. За постауторитарни контекст најзначајнија је демократизација безбедносног сектора која, између осталог, подразумева увођење цивилне и демократске контроле оружаних снага, отварање тајних досијеа обавештајно-безбедносних служби, лустрацију бивших припадника сектора безбедности који су учествовали у кршењу људских права итд. У постконфликтном контексту кључни задатак представља постепена пацификација сектора безбедности, у коју спадају, између осталог, и проблеми демобилизације,

²⁸ Bredow Wilfried, German N. Wilhelm, op. cit. pp. 162-174.

²⁹ Опширније: Edmunds Timothy, "Security sector reform: Concepts and Implementation", in: Germann N. Wilhelm, Edmunds Timothy (eds), *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment*, Nomos, Baden-Baden 2003., pp. 17-28.

³⁰ Hängi Heiner, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction", op. cit. pp. 15-16.

разоружања, реинтеграције, разминирања, спречавања пролиферације лаког и личног наоружања и слично. Развојни контекст је везан за сиромашне државе које пре свега оптерећују проблеми економског развоја друштва. У таквим околностима, реформа сектора безбедности се најчешће усмерава на смањење постојећег безбедносног апарата и на преусмеравање издвајања за безбедност на економски продуктивније делатности. У стварности, велики број земаља се, као што је случај и са државама Западног Балкана, суочава са комбинованим проблемима из сва три наведена контекста.³¹

Посебним елементом концепта реформе сектора безбедности сматрају се *циљеви*, од којих су најважнији: увећавање и унапређење безбедносних капацитета, демократизација и економски развој. Треба, међутим, имати у виду да ови циљеви у пракси могу доћи у међусобну колизију. На пример, будући да изискује велике материјалне и социјалне трошкове, увећавање унутрашњих безбедносних капацитета државе може ићи на уштрб економског развоја. И обрнуто, смањење безбедносних капацитета може убрзати економски развој, али само до оне тачке у којој је сектор безбедности успео да пронађе адекватне одговоре на унутрашње и спољне безбедносне претње. Такође, постоје ситуације у којима демократизација може привремено ослабити безбедносне капацитете одређене државе. Тако у друштву са slabим институцијама и неразвијеним грађанским друштвом, унутрашњи или спољни носиоци безбедносних претњи могу под плаштом демократизације веома лако злоупотребљавати начело демократске контроле. С друге стране, повећање броја актера који располажу посебним овлашћењима за прикупљање података с образложењем повећавања безбедности, по правилу умањује транспарентност, одговорност и законитост у сектору безбедности, сужава људска права и често доводи у питање сам процес демократизације. Због свега поменутог, неопходно је да се у сваком друштву које се налази на почетку процеса реформе сектора безбедности сачини адекватна и јединствена листа приоритетних циљева. Она мора бити заснована на валидној и објективно заснованој процени унутрашњих и спољних безбедносних изазова, ризика и претњи, сагледавању расположивих материјалних и људских капацитета, као и на реалној процени

³¹ Видети детаљније: Ејдус Филип, "Концепт реформе сектора безбедности", у: Хацић Мирослав, Милосављевић Богољуб, Стојановић Гајић Соња, Ејдус Филип (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2009., стр. 71-72.

политичких процеса који се одвијају у ширем друштвеном контексту и окружењу.³²

У теорији се као три кључне *димензије* реформе сектора безбедности наводе: демократско управљање, ефикасно пружање безбедности и ефективно или деловно пружање људске и националне безбедности. Ове димензије се истовремено могу тумачити и као крајњи циљеви сваке реформе сектора безбедности, иако ти циљеви још нису потпуно остварени ни у развијеним демократијама. Како истичу В. фон Бредов и В. Герман, у питању је „успех без прецизно дефинисаног краја: оптимално увећати заштитну улогу сектора безбедности, а смањити ризик коришћења принудних мера које угрожавају демократску културу“.³³ С тим у вези, треба имати у виду да овакве дефиниције на крају доводе до парадокса, јер се постигнути успех обично мери у кризним ситуацијама, чије је избегавање крајњи циљ реформе сектора безбедности.

Иначе, у Европи је, поред Велике Британије, почетком 90-их година XX века веома активна у промоцији концепта реформе сектора безбедности била и Влада Краљевине Холандије. У тим активностима су им се убрзо прикључиле и владе СР Немачке и скандинавских земаља, тако да су под њиховим утицајем питања реформе безбедносног сектора постала предмет расправа и у Одбору за развојну помоћ Организације за економију и развој (ОЕСД).³⁴

2.2. Фазе реформе сектора безбедности

Према појединим ауторима, процес реформе сектора безбедности може се поделити у две фазе, које се означавају као прва и друга генерација реформе сектора безбедности.³⁵ У том смислу, задатак прве генерације реформи је успостављање институција демократске контроле над сектором безбедности, што подразумева нормативно уређење, односно усвајање законских аката везаних за сектор безбедности, успостављање ланца командовања над институцијама сектора

³² Ibidem, стр. 73.

³³ Bredow Wilfried, German N. Wilhelm, "Assessing Success and Failure – Practical Needs and Theoretical Responses", op. cit. стр. 167.

³⁴ Hängi Heiner, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction", op. cit. p. 5.

³⁵ Edmunds Timothy, *Security sector reform in transforming societies: Croatia, Serbia and Montenegro*, op. cit. p. 20.

безбедности које користе силу, као и њихово подређивање политичким одлуцима. Циљ друге генерације реформи је да буду усвојене и имплементиране норме и вредности демократске контроле над сектором безбедности, да буду прихваћени цивилни доносиоци одлука у сектору безбедности, те да буде осигурана адекватна друштвене подршка поменутиим вредностима.

У оперативном смислу, под првом генерацијом реформи сектора безбедности подразумева се процес доношења одговарајућих уставних норми и основних закона из те области, као и успостављање организационих структура које су неопходне да би тај сектор био стављен под контролу и надзор демократски изабраних цивилних власти. Треба, међутим, имати у виду да се ту ради само о једном од првих корака у укупном процесу демократизације у области сектора безбедности. С тим у вези, тежиште током прве генерације реформи је на успостављању формалних структура цивилне контроле, као и на прецизнијој подели надлежности између различитих чинилаца сектора безбедности. Поменуте активности би уједно требало да представљају основ за успостављање демократске цивилне контроле унутар овог сектора. Такође, током прве генерације реформи требало би да дође до демилитаризације и деполитизације управљања сектором безбедности, као и да буду отклоњене потенцијалне опасности да се неки од државних или недржавних актера сектора безбедности који користе силу нађу у позицији да могу да угрозе демократско функционисање политичког система или сам уставни поредак. Имајући све то у виду, кључни индикатори на основу којих се може оценити да је прва генерација реформи сектора безбедности успешно окончана, су следећи:

- усвојени су кључни системски закони за све области безбедносног сектора, чије су одредбе у складу са међународним стандардима демократске и цивилне контроле и поштовања људских права;
- неприхватљива пракса је у тој мери ограничена да се ретко јавља, док су тешки случајеви кршења људских и грађанских права изузетак;
- постоји евиденција добрих пракси, тј. постоје подаци о континуитету у успешном пружању одређене безбедносне услуге (то најчешће захтева да се системски закони спроводе најмање две године).³⁶

³⁶ Edmunds Timothy, "Security sector reform: Concepts and Implementation", op. cit. pp. 16-19.

У литератури се наводи да је друга генерација реформи сектора безбедности подударна са процесом демократске консолидације,³⁷ што важи под претпоставком да је у заједници довршено формирање државе и да су отклоњене унутрашње и спољне претње по њен опстанак. У том случају, очекује се да ће током друге генерације реформи, у међувремену оснажено грађанско друштво, поред политичке елите, постати активни учесник у демократској цивилној контроли и надзору, што би требало да допринесе социјалној легитимизацији установа безбедности у друштву. Истовремено се очекује да реформе спроведене у првој генерацији буду консолидоване и на нижим нивоима управљања, те да се средњи управљачки кадар идентификовао са реформом. Захваљујући томе, требало би да основне демократске вредности постану део организационе и професионалне културе припадника државних апарата силе. Самим тим, актери сектора безбедности који користе силу би убудуће требало да делују ослањајући се на начела политичке и интересне неутралности. У овој фази, основно питање више није то да ли треба реформисати сектор безбедности или зашто га треба реформисати, већ како најделотворније и најефикасније спровести неопходне реформе. Због тога је током друге генерације реформи неопходно изградити такозване административне капацитете државних служби за управљање ресурсима унутар сектора безбедности. То захтева да државни службеници и институције буду оспособљени за ефективно планирање, буџетирање, програмирање, праћење, надзирање и спровођење мера реформе. У том смислу, кључни индикатори за другу генерацију реформе сектора безбедности су усмерени на:

- висок ниво институционализације добре праксе кроз развој одговарајућих административних и управљачких капацитета (задатака / послова / организационих јединица, подзаконских аката и унутрашњих процедура), као и додељивањем довољних људских и материјалних ресурса);
- промену понашања и ставова запослених у сектору безбедности, која треба да доведе до тога да њихова организациона култура буде усклађена са нормама демократског управљања. Да друштво уочава те промене, види се по томе што грађани поново успостављају поверење према институцијама и

³⁷ Линц Ј. Хуан, Степан Алфред, *op. cit.* стр. 6.

што им се слободно обраћају, не осећајући страх када подносе захтеве, представке или притужбе.³⁸

2.3. Методологија мерења реформе сектора безбедности

Остварени домети реформе сектора безбедности могу бити анализирани на индивидуалном, локалном, државном, регионалном и трансрегионалном нивоу. За теоријско проучавање су најрелевантнији државни ниво, који обухвата безбедносну динамику од значаја за стабилност институција и територијални суверенитет одређене земље, те индивидуална димензија реформи, која захвата безбедносну динамику везану за све појединце који живе или се налазе на територији државе у којој се спроводи реформа сектора безбедности. Ипак, безбедносна динамика и политички контекст реформе сектора безбедности се не могу у потпуности сагледати ван регионалног окружења, одакле по правилу потиче један део безбедносних претњи. Такође, ниједна држава своје безбедносне проблеме не решава сама, без утицаја окружења, већ то чини уз помоћ механизма регионалне сарадње. Због свега поменутог, у теоријском изучавању реформе овог сектора морају бити узети у обзир и субрегионални (локални) и трансрегионални ниво, као секундарни нивои анализе.³⁹

Имајући у виду да се безбедност и одбрана сматрају најделикатнијим питањима везаним за сувереност националних држава, постоји релативно мали број формализованих међународних стандарда у тим областима, док много су чешће такозване препоруке и најбоље праксе. У оквиру тога, сматра се да је демократска цивилна, а пре свега парламентарна контрола оружаних снага, један је од неоспорних међународних стандарда и уобичајени индикатор степена демократског развоја одређеног друштва, односно самих оружаних снага. Тај став у својим општим и билатералним документима потврђују кључне међународне организације, међу којима су Савет Европе, Европска унија, ОЕБС и НАТО, као и други релевантни актери међународних односа.⁴⁰

³⁸ Према: Стојановић Гајић Соња, "Индекс реформисаности сектора безбедности као алатка за мерење напретка демократизације", *op. cit.* стр. 95.

³⁹ Buzan Barry, Waever Ole, *op. cit.* pp. 480-482.

⁴⁰ Један од најважнијих међународних докумената у области реформе сектора безбедности је ОЕБС-ов *Кодекс понашања о политичковојним аспектима безбедности*. Видети детаљније на: http://www/osce.org/documents/fsc/1994/12/4270_en.pdf

У теорији се указује да постоје различити проблеми који се тичу методологије мерења реформе сектора безбедности у одређеној држави. Наиме, да би се могла дати озбиљнија оцена ефикасности деловања државних актера који користе силу (полиција, војска, параполицијске структуре, безбедносне и обавештајне службе), нужно је поседовати специјалистичка знања и техничку стручност. Тако је, на пример, за извођење и дефинисање одговарајућих индикатора ефикасности полиције у сузбијању и превенцији криминала, неопходно значајно предзнање из области криминологије. Међутим, оваква стручност се тешко може стећи без претходног рада у полицији или без похађања специјалистичке обуке, што је реткост међу истраживачима који долазе из грађанског друштва.

Методолошке тешкоће у мерењу реформе сектора безбедности су често везане и за недостатак јавно доступних података који би омогућили прецизније мерење ефикасности актера из те области. Тако се борбена готовост војске обично оцењује интерним анализама које у свакој држави представљају поверљиве информације. Такође, тешко је мерити ефикасност читавих установа, нарочито у сектору безбедности, јер се учинковитост одређених државних актера у том сектору, попут војске или обавештајних служби, не може у потпуности измерити у редовним (мирнодопским) околностима. Наиме, извесно је да се ефикасност оружаних снага може се са сигурношћу оцењивати само током оружаног сукоба или непосредно након његовог завршетка. Слично томе, делотворност безбедносно-обавештајних служби може се, у начелу, оцењивати само на основу информација које објављују њихови цивилни наредбодавци или руководиоци самих тих служби. То се најчешће дешава након што безбедносно-обавештајне службе успешно спрече (пресеку) одређену активност која је у њиховој надлежности. Евидентно је и да поједини критеријуми реформе сектора безбедности нису подједнако значајни за све његове актере и да се не могу једнако примењивати. На пример, не може се очекивати да ће приватне безбедносне компаније (ПБК) или детективске агенције поштовати исте стандарде транспарентности рада попут уставом овлашћених државних актера који примењују силу (полиција, војска и друге). Наиме, иако би основни подаци о приватним безбедносним компанијама, као и о свим другим привредним субјектима, требало да буду доступни јавности, те компаније, као приватне фирме, немају обавезу да њихов

рад буде транспарентан у оној мери у којој то имају установе које финансирају порески обвезници (осим ако их није ангажовала нека државна установа). Због тога се низ истраживања у овој области углавном фокусира на процену квалитета демократског управљања у сектору безбедности, на учешће грађана и организација цивилног друштва у креирању, спровођењу и оцењивању безбедносне политике, квалитет управљања људским ресурсима у сектору безбедности, те на легитимност система и актера у овој области.⁴¹

Поједини обухватнији предлози методологије⁴² мерења домета реформе сектора безбедности укључују и следеће критеријуме: правна држава; заштита људских права; општа транспарентност; финансијска транспарентност; парламентарна контрола и надзор; судска контрола и надзор; надзорна улога независних државних тела, контрола и надзорна улога извршне власти. Поред тога, у оквиру димензије демократског управљања у сектору безбедности, предлаже се да буду анализирани и следећи критеријуми: репрезентативност, односно заступљеност жена и националних мањина; партиципативност (учествовање грађана и њихових удружења) у креирању, спровођењу и оцењивању безбедносне политике, као и по један критеријум који је кључан за димензију ефикасности и управљања људским ресурсима, те за димензију делотворности, односно легитимности система и његових актера.

У пракси се подаци о реформи сектора безбедности углавном прикупљају из примарних извора (национални закони и подзаконски акти, извештаји, статистички прегледи итд.), уз коришћење следећих истраживачких метода: интервјуи, упитници и фокус групе са представницима релевантних државних установа. Главни изазови у праћењу и мерењу домета реформе овог сектора односе се на зависност од јавно доступних извора, збирно оцењивање читавог сектора безбедности и свеобухватно разумевање разноликих обележја различитих актера у безбедносном сектору. Количина доступних података и врсте коришћених извора, а сходно томе и оцене реформисаности, често одражавају ниво транспарентности функционисања различитих актера у безбедносном сектору. Наиме, установе које истраживачима омогућавају приступ потребним подацима у прилици су да њихов

⁴¹ Стојановић Гајић Соња, "Индекс реформисаности сектора безбедности као алатка за мерење напретка демократизације", *op. cit.* стр. 84-86.

⁴² Turković Ksenija, *op. cit.* стр. 22-24.

евентуални напредак у реформи буде јавно похваљен и колико-толико објективно вреднован. За разлику од тога, нетранспарентне установе ризикују да јавност нема увид у евентуалне промене које су спровеле, као и да због мањка података добију ниже оцене.⁴³

Проблем нетранспарентности институција се у истраживањима покушава премостити прикупљањем потребних података из секундарних извора, као и укрштањем са подацима из медија. Најтежи изазов представља обједињавање података за читав сектор безбедности, јер је за то потребан висок степен познавања рада сваког од његових чинилаца, као и разумевање њихове међусобне повезаности. Карактеристично је да је неопходне податке лакше прикупити за државне установе које традиционално пружају безбедносне услуге (полиција, војска), док је готово немогуће доћи до потпуних података о недржавним актерима (приватне безбедносне агенције, организације цивилног друштва). Такође, веома је тешко дати јединствену оцену за сектор безбедности тамо где постоји велика разлика у квалитету демократске владавине. На пример, није неуобичајено то да је контрола рада полиције коју врши извршна власт развијенија и транспарентнија од оне коју та власт врши над војском или безбедносно-обавештајним службама. Поред тога, у већини случајева парламент донекле надзире полицију и војску, док је надзор обавештајних служби само формалан, што отежава процењивање и давање свеобухватне оцене парламентарног надзора.⁴⁴

2.4. Реформа полиције као део реформе сектора безбедности

У литератури углавном постоји сагласност око тога да полицијске службе у демократском друштву треба да имају посебан механизам преко кога треба да се обезбеди њихово служење интересима друштва које треба да штити, а не елитама, политичкој бирократији, или самој полицијској институцији. У том смислу,

⁴³ Упореди: Стојановић Соња, "Полиција", у: Хаџић Мирослав, Петровић Предраг, Стојановић Соња, *Годишњак реформе сектора безбедности 2008*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2009. стр. 180-184.

⁴⁴ Стојановић Гајић Соња, "Индекс реформисаности сектора безбедности као алатка за мерење напретка демократизације", *op. cit.* стр. 109-110.

полиција треба да буде ненаметљива, да има оперативну независност, и да на тај начин професионално делује на спровођењу закона.⁴⁵

Основне карактеристике реформисане полиције каква је потребна једном демократском друштву треба да буду следеће:

- полиција мора да поштује владавину права и да делује на основу професионалног кодекса. Део тог кодекса треба да буде поштовање права сваког појединца, као и примена силе само кад је то неопходно да се обезбеди легитиман циљ при чему та сила не треба да буде већа од неопходне, већ пропорционална и одобрена законом;
- полиција треба да обезбеди ефективну безбедност грађана, поштујући људска права. У том смислу, потребно је да постоји унутрашња структура у полицији која је задужена за законитост њеног рада;
- полиција треба да буде транспарентна и да постоји механизам за спољни надзор и контролу њеног рада, како од стране парламента, тако и од стране извршне власти, те тела грађанског надзора;
- полиција треба да извршава своју службу на начин који ће омогућити да одговори на потребе и проблеме свих грађана и етничких заједница у држави. На тај начин стиче се поверење и подршка јавности, због чега је најоптималније да полиција буде децентрализована.⁴⁶

Када је реч о међународним инструментима који дају смернице владама у погледу организовања, реформи деловања и поступања полицијских снага, универзални домет има Кодекс понашања за полицајце, који је усвојила Генерална скупштина Уједињених нација својом Резолуцијом бр. 34/169 од 17. децембра 1979. године.⁴⁷ Тај документ, који се често означава као Кодекс понашања лица одговорних за примену закона (Code of Conduct for Law Enforcement Officials), одређује стандарде за полицијску праксу која одговара одредбама о основним људским правима и слободама. Како истиче Цес Ровер, "Кодекс понашања за

⁴⁵ Детаљније: Bayley H. David, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, U.S. Department of Justice, Washington D.C. 2001., pp. 13-14.

⁴⁶ Детаљније: Osse Anneke (ed.), *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna-New York 2011., pp. 15-16.

⁴⁷ Видети опширније: „Code of Conduct for Law Enforcement Officials“, *U.N. General Assembly Resolution 34/169*, United Nations General Assembly 106th plenary meeting, New York, 17 December 1979 (<http://www.un.org/documents/ga/res/34/a34res169.pdf>).

полицајце, утврђујући смернице за високо етичко и правно понашање, има за циљ да утиче и на практичне ставове и свакодневно понашање припадника полиције.⁴⁸

Кодекс понашања лица одговорних за примену закона састоји се од осам чланова, а посебно значајним се сматра члан 3. који ограничава полицијску употребу силе на оне случајеве где је то апсолутно потребно и у обиму који захтева обављање њихове дужности. У том смислу се и употреба ватреног оружја сматра крајњом мером. Поред ове одредбе, за рад полиције значајан је и члан 5. Кодекса који се односи на ”апсолутну забрану мучења и другог окрутног, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања“. Коначно, у члану 8. Кодекса стоји да ће ”полицајци поштовати закон и овај Кодекс; они ће исто тако, у границама својих могућности, спречавати и одлучно се супротстављати сваком кршењу људских права“. Кодекс понашања лица одговорних за примену закона такође захтева од полицајаца одређено поступање када дође до кршења његових одредаба: ”Полицајци који имају разлога да верују да је дошло до повреда одредаба овог Кодекса, или да до њих може доћи, обавестиће о том случају своје претпостављене и, где је то потребно, остале одговарајуће власти или органе чији је циљ да то провере и предузму мере за отклањање“. Наведени чланови Кодекса имају за циљ да покажу да је полиција, као део државне власти, добила одговарајућа овлашћења, која могу бити прекорачена. У том смислу, Кодекс понашања лица одговорних за примену закона представља инструмент у борби против тих могућих опасности, кроз расправу о етичким стандардима полиције.⁴⁹

По свом значају за савремену полицијску праксу, са Кодексом понашања лица одговорних за примену закона може се поредити Декларација о полицији, коју је Парламентарна скупштина Савета Европе усвојила 08. маја 1979. године.⁵⁰ Декларација детаљније од Кодекса понашања за полицајце описује задатке, дужности и личну одговорност полиције, а садржи и неке одредбе које нису укључене у Кодекс, као на пример: обавезу одбијања незаконитих наређења (чл.

⁴⁸ Према: De Rover Ceas, *Služiti i štiti – o ljudskim pravima i humanitarnom pravu za policiju i snage bezbjednosti*, Међународни комитет Црвеног крива, Загреб 1998., стр. 273.

⁴⁹ Димитријевић Војин, Лазин Ђорђе (прир.), *Људска права – међународни документи*, Центар маркетинг, Београд 1993., стр. 301.

⁵⁰ Упореди: „Declaration on the Police“, *Parliamentary Assembly Resolution 690 (1979)*, Council of Europe, Strassbourg 1979.

3), неиспуњавање наређења у односу на мучење, погубљења по кратком поступку, или нечовечан и понижавајући поступак или кажњавање (чл. 4), личну одговорност полицајца за незаконите поступке и пропусте (чл. 9), упутство о коришћењу оружја (чл. 13) и забрану предузимања акција против лица због расних, верских или политичких убеђења (чл. 8). Поменута Декларација је извршила значајан утицај приликом реорганизације полицијских служби у источноевропским земљама крајем прошлог века.

Поред наведених докумената, за питања реформи полиције значајан је и Европски кодекс полицијске етике,⁵¹ усвојен Препоруком број 10 од стране Комитета министара Савета Европе, 19. септембра 2001. године. Поменути Кодекс је настао из потребе за "успостављањем заједничких европских принципа и смерница за опште циљеве, рад и одговорност полиције за заштиту безбедности и права појединаца у демократским друштвима вођеним владавином права." Делокруг овог Кодекса простире се на традиционалне јавне полицијске снаге или полицијске службе, или на друге органе чији је циљ одржавање закона и реда у цивилном друштву, а који су овлашћени од државе да у те сврхе користе силу или специјална овлашћења. У делу који се односи на одговорност и контролу полиције наведено је: да ће полиција бити одговорна држави, грађанима и њиховим представницима и да ће бити предмет ефикасне спољне контроле; да ће државна контрола полиције бити подељена између законодавне, извршне и судске власти; да ће јавни органи обезбедити ефикасне и непристрасне процедуре за подношење жалби на рад полиције; да ће бити промовисани механизми одговорности, засновани на комуникацији и узајамном разумевању грађана и полиције, да ће одговарајући кодекси полицијске етике бити донети у земљама чланицама и да ће се њихова примена надгледати од стране одговарајућих тела.⁵²

Иако се појам *полиција у заједници* (community policing) на простору Западног Балкана временски углавном везује за период након 2000. године, треба истаћи да су одређени облици оваквог начина рада полиције постојали и у периоду бивше СФРЈ. Наиме, тадашњи систем такозване „општенародне одбране

⁵¹ Детаљније: *The European Code of Police Ethics*, Recommendation REC (2001) 10, Committee of Ministers, Council of Europe, Strassbourg 2001., pp. 5-7.

⁵² Видети: Кешетовић Желимир, *Социологија – избор текстова за раднике ОУП-а*, Виша школа унутрашњих послова, Београд 2002., стр. 279.

и друштвене самозаштите", и поред чињенице да је у себи садржавао бројне шаблонизоване и реактивне принципе рада, у извесној мери се ослањао и на сарадњу са становништвом, пре свега преко месних заједница као основних локалних органа управе. Некадашњи секторски полицајци - позорници су у појединим сегментима деловања представљали својеврстан пандан контакт-полицајцима који данас постоје у бројним националним полицијским службама. Делујући на одређеном подручју дужи временски период, често балансирајући између осећаја поштовања и страхопоштовања на које су се ослањали у свакодневном раду, ти полицајци су постајали интегрални део те микросредине, стварајући на тај начин предуслове за успешније решавање локалних безбедносних проблема. С друге стране, за разлику од модела рада полиције у заједници где је заштита грађана централни интерес полицијске службе, поменути ранији модел полицијског рада био је усмерен на заштиту државе и друштвеног поретка. Сходно томе, јавност је полицију најчешће посматрала као установу чији је примарни задатак заштита режима, а не као јавну службу превасходно усмерену на заштиту грађана, њихових права и слобода.⁵³

Треба имати у виду и то да у већини постауторитарних држава нису постојали потребни институционални механизми који би осигуравали подршку интеракцији и сарадњи између полицијских служби и становништва из редова националних мањина. У условима истовременог изостајања одговарајуће обуке и оспособљености припадника полиције за рад у мултиетничком друштву, те неретко фактички једнонационалног састава полицијске службе и њеног често дискриминационог деловања, полиција је у низу ситуација у тим срединама изазивала негативне реакције домицилног становништва и често постајала страна учесница у конфликтима.⁵⁴

Ратна и поратна дешавања на простору бивше СФР Југославије довела су до знатне милитаризације и политизације полиције, те повезивања њених појединих сегмената са различитим криминалним групама, што је за последицу имало нарушавање угледа полицијске службе. Демократизацијом ових друштава

⁵³ Упореди: Čutura Damir i dr., *Rad policije u zajednici u Bosni i Hercegovini (priručnik)*, Švicarski ured za suradnju u BiH, Sarajevo 2010., str. 21.

⁵⁴ Према: Никач Жељко, *Концепт полиције у заједници*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2011., стр. 27.

започето је сузбијање оваквих појава, али је, и уз спроведене реформе, основна улога полиције остала заштита државе и уставом утврђеног друштвеног поретка у сврху задовољавања потреба владајућих структура. Ипак, присуство припадника међународних мисија, размена искустава са полицијама развијених земаља света, сарадња са бројним међународним организацијама, промене у земљама бившег социјалистичког блока, чланство у различитим удружењима, а посебно у Асоцијацији шефова полиција Југоисточне Европе (SEPCА), створили су у земљама са простора бивше СФРЈ предуслове за прве иницијативе везане уз примену новог начина полицијског деловања базираног на раду полиције у заједници.⁵⁵

Несумњиво је да су полицијске структуре у државама у којима постоје мисије ОЕБС-а различитог мандата, и поред свих притисака и обавеза да се изборе са различитим безбедносним претњама, укључујући организовани криминал и тероризам, дужне да делују у складу са националним законодавством и међународним стандардима своје државе и међународним законом и да у сваком тренутку поштују зајемчена људска права. С тим у вези, у кључним документима Организације за европску безбедност и сарадњу се, уз остало, наглашава да земље чланице ОЕБС демократску политичку контролу и надзор полиције сматрају незаобилазним елементом унутрашње стабилности и сигурности.⁵⁶

У циљу подршке процесу опште демократизације и у оквиру тога функционисања полиције у постконфликтним друштвима, као и у државама у транзицији, све већи акценат у реформи полиције се ставља на владавину права и заштиту људских и грађанских права. С друге стране, због непостојања стандардизованих основних концепата који би служили као смернице за спровођење активности у вези са полицијским радом, у прошлости су били присутни веома различити приступи реализацији полицијске обуке у тим земљама, као и разнородни програми укупне реформе полиције.

⁵⁵ Čutura Damir i dr., *Rad policije u zajednici u Bosni i Hercegovini (priručnik)*, op. cit. str. 20.

⁵⁶ Према: *Code of Conduct on Politico-Military Aspects on Security*, OSCE, Bucharest 1994., § 20.

3. РАЗВОЈ И СТРУКТУРА ПОЛИЦИЈЕ У ЗЕМЉАМА БИВШЕ СФРЈ И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ДО 2000. ГОДИНЕ

3.1. Појам полиције

Израз који се употребљава да би се именовала полиција као установа има доста сличности у бројним модерним језицима (police – на енглеском и француском језику; polizia – на италијанском; polizei – на немачком; polis – у скандинавским и појединим другим језицима и слично). Иначе, сам термин полиција води порекло од *politia*, појма који се прво појавио у новолатинском језику а који потиче од грчког израза полис, чије је значење град – држава, Треба имати у виду да је поменути континуитет у терминологији, уз остало, везан и за ”чињеницу да се данашња полиција у суштини држи мисије, па и да је задржала поједине облике организовања који су на почетку нове ере били карактеристични за полицију у старом Риму“.⁵⁷

Постоје и мишљења да се појам полиције може довести у везу са античким изразом политеја који се односио на уређење државе, устав, државну управу, владање државом, односно на поредак који је из тог уређења проистакао (сматра се да су од те речи стари Римљани извели појам *politia*). С друге стране, антички филозоф Аристотел је појам *politeia* (πολιτεία) користио да би њиме дефинисао идеално државно уређење које се налази на средокраћу између демократије и олигархије, а у коме су полицијске дужности које обављају специјализовани органи („астиноми“, стражари, чувари и слично), у суштини само један од конститутивних елемената политеје.⁵⁸ Сходно томе, између израза *politeia* схваћеног на начин на који га употребљава Аристотел и полиције какву данас познајемо не постоји сувише сличности, што потврђује и актуелни грчки израз за полицију - «астиномија» (αστυνομία).⁵⁹

Унутар античког грчког полиса, полиција је представљала оличење унутрашњег поретка у друштву и по својој суштини је била блискија правосудним установама него војсци. За тај период, али и за касније епохе, унутрашњи ред је

⁵⁷ Према: Бабовић Будимир, *Полиција у свјетском поретку*, Неа д.о.о, Београд 1997., стр.12.

⁵⁸ Упореди: Aristotel, *Politika*, Globus & Sveučilišna naklada Liber, Zagreb 1988., str. 211-212.

⁵⁹ http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=67&itemid=58&lang=EN

одражавао извесну правилност и предвидивост у људским поступцима, при чему су се одступања од успостављених норми кажњавала, без обзира да ли је дошло до штетних последица. Носиоци власти у заједници су спроводили санкције, што указује на недовољно издиференцирани систем примене полицијских мера и судских пресуда истовремено. Наведени прототип у примени друштвене принуде представљао је зачетак државних судских и полицијских установа. Држава је постепено постајала ексклузивни орган социјалне регулације, који у том својству примењује силу како би натерала чланове заједнице да своје понашање ускладе са прихваћеним друштвеним нормама. За ту епоху је карактеристична двојност, односно преплитање државе и полицијске функције. То је значило да успостављена правила не смеју бити у супротности са интересима владајућих елита, те да се интереси владајућих могу дугорочно реализовати тек уколико битни друштвени односи буду интернализирани и преточени у друштвене норме.⁶⁰

Током историје је израз полиција имао различита значења, најчешће знатно шира од оних која су у данашње времне присутна, пре свега зато што се из многих разлога временом мењала и прилагођавалка функција, улога и организација полиције у друштвеној заједници. Примера ради, током XIV столећа је на подручју Француске и у појединим немачким градовима државама, а у неким земљама и дуже, појам полиције означавао целокупно деловање државе, док се у ужем смислу полиција односила на уређени унутрашњи државни поредак.

На европском континенту се израз полиција у већој мери употребљава од половине XVIII века, при чему је тај термин у тадашњим апсолутистичким монархијама коришћен да би се њиме обухватио унутрашњи управни апарат. У том контексту, реч полиција се односила на укупну унутрашњу управу, са изузетком војске и иностраних послова, односно дипломатске службе. Револуционарне промене током XIX и првих деценија XX столећа, довеле су до еманципације грађанства, које је на јавној сцени заменило дотадашње поданике, и постало равноправни субјект власти. У новим околностима, полицији је у надлежност стављено извршавање законских и других правних норми. Самим тим, полиција је подвргнута политичком и другим видовима надзора, попут свих других субјеката система, постепено губећи својства ”оазе апсолутизма унутар

⁶⁰ Опширније: Pusić Eugen, *Upravni sistemi I*, Pravni fakultet, Zagreb 1985., str. 257-258.

правне државе“.⁶¹ Историјски гледано, најдуже је опстала веза полицијских и војних структура, али ће се полиција у току XIX века постепено профилисати као самостална установа са сопственим апаратом принуде.⁶²

Међу савременим теоретичарима не постоји шире прихваћен појам полиције, мада су присутни бројни покушаји да се он одреди. Разлози за ово свакако леже у сложености полиције као друштвене појаве, као и у постојећој различитости задатака и организационих модела полиције у појединим земљама. Сама реч полиција се данас користи у више значења, а најчешће означава посебну државну службу, тј. орган државне управе задужен за чување јавног реда, постојећег уређења и поретка, превенцију и репресију криминалитета, извршавање закона, те заштиту личне и имовинске сигурности грађана.⁶³ Исто тако, реч полиција означава и делатност коју ова служба врши, њене припаднике и зграду у коју је смештена.⁶⁴

Поједине енциклопедијске одреднице полицију дефинишу као посебно обучену, лако наоружану, покретљиву оружану формацију, која је задужена да се непосредно стара о одржавању јавног реда и мира, односно о очувању јавног поретка, те да коришћењем апарат принуде који поседује буде на располагању носиоцима власти како би се осигурало спровођење њихових законитих одлука применом ограничене принуде. У том контексту, полиција је задужена да превентивно делује, открива и пресеца различите видове угрожавања унутрашње безбедности, доприносећи обезбеђивању личне и имовинске сигурности у одређеном друштву.⁶⁵

Према неким концизнијим дефиницијама, полиција је систем који чине посебни органи унутрашње државне управе, те њима подређени наоружани појединци, чији је задатак да својим деловањем штите и одржавају јавни ред и мир и тиме утичу на стабилност државног поретка.⁶⁶

У настојањима да се што прецизније дефинишу положај и функције које полиција има у модерном друштву и оквирима одређеног политичког система,

⁶¹ Видети: Krbek Ivan, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Izdavački zavod JAZU, Zagreb 1950., str. 83.

⁶² Упореди: Милосављевић Богољуб, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд 1997., стр. 4-6.

⁶³ Према: Талијан Момчило, Аранђеловић Душан, Велимировић Драган, *Организација и послови униформисаних припадника полиције*, Виша школа унутрашњих послова, Београд 2001., стр. 26.

⁶⁴ Видети: Вујаклија Милан, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд 1980., стр. 726.

⁶⁵ Упореди: *Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд 1966., стр. 855.

⁶⁶ Видети: *Enciklopedija Leksikografskog zavoda*, Књига 6, Jugoslavenski leksikografski zavod, Zagreb 1962., str. 109.

може се кренути од разнородних полицијских задужења и фокусирати се на формалним одликама њених функција, чиме се полицијски послови у знатној мери поједностављују, или учинити напор да се изнађу суштинска обележја различитих и бројних полицијских задужења, односно да се дође до разлога који су определили законодавца да нешто одреди као полицијску надлежност. С тим у вези, треба имати у виду да амбивалентност послова који се могу одредити као задаци полиције, отежава и дефинисање полицијске функције у категоријалном смислу, доводећи до тога да тај појам најчешће обухвата сложена значења.⁶⁷

Према гледиштима неких аутора, унутар савремених система безбедности може се говорити о пет основних полицијских функција. Најпре, реч је о *превентивној функцији* полиције, која се везује за генералну превентиву, превентиву криминалитета и безбедоносну превентиву. Друга функција полиције је *репресивна*, што значи примену силе на основу законом поверених овлашћења. Поменута функција полиције се у пракси налази под појачаном пажњом јавности, а полицијске структуре су изложене честим оптужбама за злоупотребе у овој области, односно за прекорачење овлашћења. Иза репресивне следи *одбрамбена* функција полиције. Наиме, у ванредним ситуацијама полицијске снаге уз вршење својих редовних задатака, у неким безбедносним системима могу као орган државне управе бити ангажоване и за извршавање задатака војног карактера. Најзад, може се говорити и о *научно-истраживачкој* функцији полиције. С тим у вези, треба имати у виду да су развој и унапређење рада полиције у великој мери зависни од истраживачког рада и имплементације релевантних научно-технолошких достигнућа. Имајући то у виду, потребно је изучавати и анализирати различита питања која се односе на организацију полиције, њене односе са друштвеним окружењем, улогу и значај људских ресурса и слично. Најзад, пета је *надзорна* функција полиције, која је неопходна због обезбеђивања уставног и законитог деловања установа у чијој је надлежности вршење различитих послова и задатака из делокруга јавне безбедности.⁶⁸

⁶⁷ Према: Дапчевић Марковић Љиљана, *Контрола полиције и полицијски омбудсман*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2008., стр. 21-22.

⁶⁸ Упореди: Милошевић Милан, Бакрески Оливер, Славески Стојан, *Безбедносни системи - Теоријско концептуални оквир*, Факултет за пословне студије и право, Београд 2013., стр. 106-107.

Како би полиција била у стању да извршава поверене функције, на располагању су јој неопходне законске надлежности и одговарајућа овлашћења. У том контексту, треба истаћи да највећи део органа државне управе у обављању својих функција располаже одређеним овлашћењима која имају карактер претњи принудом. Наведена обележја су најизраженија у вршењу полицијских функција, будући да су полицијске снаге у обављању својих задатака овлашћене да непосредно примењују принуду. Полицијске структуре, односно службе за примену закона унутар одређене земље поседују легитимно право коришћења силе у циљу обезбеђења спровођења закона, осигурања личне и имовинске безбедности и заштите јавног реда. Уз то, припадници полицијских снага су овлашћени да у вези са извршењем одређених управних аката, у ситуацијама када се исти не извршавају на добровољан начин, примене и средства принуде. Слична овлашћења полиције постоје и у вези са извршењем судских пресуда и одлука. Међутим, у реалној пракси, највећи део законом поверених задатака и послова полиције се извршава без примене средстава принуде. С тим у вези, по резултатима неких страних истраживања, употреба принуде од стране полиције је данас присутна тек у нешто више од 5% случајева полицијског поступања.

Опште је правило да полицијске снаге успоставља, финансира и њима руководи држава, међутим, у компаративној пракси нема универзалног приступа када је реч о начелима и модалитетима организације полицијских структура. Чест је случај да се хоризонтална схема организације полицијских служби на националном нивоу везује за успостављену административну поделу државе, али у пракси и у том погледу постоје изузеци. Иначе, полицијске снаге, што је карактеристично и за саму државну власт, могу бити успостављене на централном, регионалном, субрегионалном и локалном нивоу. Такође, у пракси су присутна и решења по којима на одређеном подручју истовремено делује више различитих полицијских служби. Ту се, међутим, ради о организационим јединицама полиције чије се надлежности не преплићу или су специјализоване за поједина подручја из делокруга јавне безбедности.⁶⁹

У развијеним западним земљама се акценат ставља на такозвани услужни модел полиције, у коме је тежиште полицијског рада на деловању у функцији

⁶⁹ Милосављевић Богољуб, *op. cit.* стр. 210.

сервиса грађана. Наведени модел полицијског рада у појединим земљама стабилне демократије карактерише тежња да се, по правилу, конфликтне ситуације и проблеми везани за јавну безбедност кад год је то оствариво, разрешавају применом упозорења. У том контексту, нарочито се инсистира на комуникацији и партнерском односу припадника полиције и грађана, односно шире јавности. У том циљу, настоји се да и заједница на одређене начине буде укључена у део активности полиције, што се реализује пружањем одређених видова помоћи полицијским службеницима, а у неким случајевима и укључивањем грађана у вршење појединих полицијских послова.⁷⁰

Такозвани концепт полиције у заједници (енгл. *community policing*), који је у пракси посебно заступљен у систему безбедности Велике Британије, представља један од најрепрезентативнијих актуелних примера сервисног модела полицијског рада. Основним карактеристикама наведеног концепта, који представља релативно нов приступ вршењу полицијских задатака, могу се сматрати следеће:

- потпуније разумевање значаја обављања полицијских послова од стране чланова друштвене заједнице, при чему се отварају могућности да се заједнички доносе одређене одлуке о факторима од утицаја на безбедност;
- унапређење свести припадника полиције о потребама и проблемима бригада и жељама чланова заједнице, односно територијалног подручја које покривају, уз успостављање нужне двосмерне комуникације, при чему представници и чланови заједнице дефинишу безбедносне проблеме и, када за то постоје могућности, теже да их решавају у сарадњи са полицијом;
- због нужности превазилажења проблема бирократизације, неефикасности и отуђености од друштвене заједнице, везаних за централизовану организацију полицијских служби, концепт полиције у заједници намеће и значајне промене у традиционалном приступу руковођењу полицијом, што значи да знање, вештине и компетентност све више потискују хијерархију у улози катализатора превазилажења проблема;
- позиција припадника полиције, пре свега извршилаца на позорничким пословима се значајно мења, што значи да полицајац више није фокусиран само на хијерархијске, односно бирократске налоге својих претпостављених

⁷⁰ Упореди: *The European Code on Police Ethics*, Recommendation Rec(2001)10, Committee of Ministers of the Council of Europe, Strassbourg, 19 September 2001, Preamble, § 44. 49, 51.

старешина, већ се у значајној мери интегрише у саму заједницу и у том својству активно делује на унапређењу квалитета живота у локалном окружењу, у блиској сарадњи са члановима заједнице.⁷¹

У држави модерног доба, која тежи да буде уређена и демократска заједница и у којој постоји владавина права, један од битних предуслова је да принципи организације, као и делокруг надлежности њених институција, почивају на хијерархијски утврђеним правним нормама и на њима заснованој процедури, јер се на тај начин отклањају или барем умањују опасности од самовољног и произвољног деловања државних установа. Сходно томе, правно утемељење функционисања државних органа представља основну гаранцију да ће исти деловати сходно својим овлашћењима, делокругу рада и придржавајући се законом прописаних процедура. У оквиру тога, и полицијске структуре су обавезне да делују придржавајући се ограничења која су установљена националним законодавством и прихваћеним међународним нормама, а сагласно владајућој вољи већине, израженој кроз норме правног поретка. Треба, међутим, имати у виду да неопходност да функционисање полиције буде потпуно покривено законским одредбама, са собом носи и одређене противуречности – ако се узме да је један од кључних принципа у обављању полицијских послова везан за начело законитости, то значи да полиција своја основна овлашћења стиче на основу закона. С друге стране, није могуће да се законским актима у потпуности предвиде све ситуације које се односе на полицијски рад, јер би то значило да припадници полиције делују по аутоматизму.⁷²

У циљу отклањања потенцијалних непожељних политичких утицаја, односно притисака владајућих структура на деловање и професионално поступање полицијских служби, у већини савремених демократских држава је усвојено начело по коме је полиција стриктно политички неутрална институција. Суштина овог принципа је успостављање и одржавање деликатне равнотеже између неопходности да припадници полиције у оперативном смислу поступају што независније у односу на извршну власт и владајућу политичку елиту у друштву, те нужности потчињавања полицијских служби легитимном надзору надлежних

⁷¹ Дапчевић Марковић Љиљана, *op. cit.* стр. 89.

⁷² *Ibidem.*, стр. 46-47.

институција парламентарне и извршне власти како би се спречило полицијско поступање ван граница законских овлашћења и потенцијално угрожавање зајемчених људских права и слобода. У пракси, успостављена равнотежа између полицијске аутономије у деловању унутар законских оквира и легитимног спољног надзора и контроле над њеним радом, првенствено треба да спречи злоупотребу полиције за остваривање уских страначких интереса, то јест потенцијална опасност да полицијске службе потпадну под утицај олигархијских политичких структура.⁷³

3.2. Развој полиције у земљама насталим на простору бивше СФРЈ

Концепт безбедности у бившој Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији се доктринарно заснивао на систему општенародне одбране и друштвене самозаштите (ОНО и ДСЗ),⁷⁴ по коме је друштвена самозаштита представљала суштинску функцију и основу политичког система социјалистичког самоуправљања. Она је укључивала активности такозваних субјеката друштвене самозаштите као што су запослени („радни људи“), предузећа (ОУР-и и ООУР-и), месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, друштвено-политичке заједнице, друштвено-политичке организације, удружења грађана и друго. Концепт ОНО и ДСЗ је предвиђао да наведени субјекти предузимају мере на заштити уставног поретка (социјализма), друштвене својине, самоуправљања, самоуправних права, личне и имовинске сигурности, права и слобода, јавног реда и мира и другог. У таквој констелацији су деловали и органи унутрашњих послова и милиције, јер је системом општенародне одбране и друштвене самозаштите била успостављена јединствена одбрамбено-заштитна функција на идејно-политичким и класно-социјалним основама. Закон о основама ДСЗ је у основи само разрадио дотадашњу уставну концепцију „наоружаног народа“, чиме су настали Комитети за ОНО и ДСЗ као посебни институционални облици тадашњег концепта безбедности.⁷⁵

⁷³ Милосављевић Богољуб, *op. cit.* стр. 289.

⁷⁴ Детаљније: *Закон о основама друштвене самозаштите*, „Службени гласник РС“, бр. 39/73.

⁷⁵ Упореди: Javorović Božidar, „Politički sistem, ustavne promjene i ONO i DSZ“, *Politička misao*, Vol. XXV, No. 1, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 1988., str. 86-87.

Развој полиције у СФРЈ након 1966. године су пратили различити проблеми, који су се, уз остало, тicali неповољне кадровске структуре, проблема у попуњавању састава, материјално-техничке опремљености и другог. О тадашњем стању сведочи и податак да је ратна организација милиције и других организационих јединица јавне безбедности у појединим републикама била и до три пута већа од мирнодопске. Постојали су озбиљни проблеми у набавци опреме, наоружања и униформи за резервни састав милиције, чији су припадници делом били задужени и трофејним оружјем.⁷⁶

Према подацима с краја 1967. године, снаге милиције у СФРЈ су бројале укупно 23.820 припадника (систематизовано 25.825). најбројнија је била милиција РСУП-а СР Србије (8.770), затим Хрватске (5.779), Босне и Херцеговине (3.319), Словеније (2.986), Македоније (1.999), Црне Горе (758) и Савезног СУП-а (192). Њихова школска спрема је била незадовољавајућа, јер је значајна већина имала завршену (14.242) или непотпуну основну школу (7.060). Свега 2.115 милиционара је имало средњу, 330 вишу, а 70 високу стручну спрему.⁷⁷

Поменути период су карактерисала и бројна ангажовања милицијских снага на решавању различитих безбедносних проблема са којима се земља до тада није суочавала на такав начин. Тако је у току 1968. године дошло до избијања националистичко-сепаратистичких демонстрација косовских Албанаца у Приштини, студентских демонстрација у Београду, а потом и до јачања националистичког покрета у Хрватској („Маспок“), који је кулминирао 1971. године, а такође и до серије терористичких напада припадника екстремне емиграције на тадашња југословенска дипломатско-конзуларна представништва и на поједине јавне објекте у Београду (аутобуска станица, биоскоп „20. октобар“).⁷⁸

Ипак, најозбиљнији безбедносни испит за органе унутрашњих послова у том периоду представљала је позната противтерористичка операција „Радуша“. Наиме, паравојна формација под називом „Бугојанска група“, коју је чинило 19 припадника усташке емигрантске организације „Хрватско револуционарно брат-

⁷⁶ Детаљније: Димитријевић Бојан, „Неки проблеми унутрашњих послова СФРЈ 1966 – 1970 као одјек Брионског пленума СКЈ“, *Безбедност*, Vol. 51, број 1, Полицијска академија, Београд 2004., стр. 112.

⁷⁷ *Ibidem*, стр. 114.

⁷⁸ Упореди: Субошић Дане, *Организација и послови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2010., стр. 22.

ство“ (ХРБ), илегално је ушла у лето 1972. године на територију Југославије, с циљем дизања устанка који би довео до обнове Независне државе Хрватске. Акција, која је била позната под шифрама „Операција Радушa“ и „Операција Феникс“, започела је 20. јуна 1972. године, када је терористичка група – претходно наоружана и обучена у логорима у СР Немачкој - прешла тадашњу аустријско-југословенску границу код Дравограда, а неколико дана касније дошла на предвиђену локацију на подручју планине Радуше у централној Босни. Међутим, готово одмах је тзв. Бугојанска група постала предметом опсежне безбедносне операције тадашњих југославенских власти које су, према неким изворима, тада мобилисали близу 30.000 припадника милиције, ЈНА и Територијалне обране СР БиХ. До 28. јула исте године је у окршајима с „Бугојанском групом“ погинуло 15 милиционера, припадника ЈНА и територијалне одбране, при чему је и сама терористичка група ликвидирана. Према службеним подацима, 15 припадника „Бугојанске групе“ је погинуло у оружаним окршајима, а четворица су заробљена и суђено им је пред Војним судом у Сарајеву.⁷⁹ Након операције „Радуша“, у свим југословенским републикама се приступило образовању посебних јединица милиције (ПЈМ).

Према *Основном закону о унутрашњим пословима*⁸⁰ од 10. децембра 1966. године, унутрашњи послови у СФРЈ на савезном и републичком нивоу били су сконцентрисани у Служби јавне безбедности (СЈБ), Служби државне безбедности (СДБ), те организационим јединицама органа унутрашњих послова надлежним за удруживање грађана, јавне скупове, држање и ношење оружја и муниције, противпожарну заштиту, држављанство, личне карте и путне исправе, боравак странаца и прелазак државне границе.

Поменути законски акт је био на снази до 1985. године када је донет *Закон о вршењу унутрашњих послова из надлежности савезних органа управе* из 1985. године⁸¹ (формално био на снази до 2004. године⁸²) били су уређени: унутрашњи

⁷⁹ Детаљније: Ličina Đorđe, *Dvadeseti čovjek*, Centar za informacije i publicitet, Zagreb 1979., str. 243-272.

⁸⁰ „Службени лист СФРЈ“, бр. 49/66.

⁸¹ „Службени лист СФРЈ“, бр. 7/85, 24/86, 44/90 и 44/94.

⁸² Након формирања Савезне Републике Југославије 27. априла 1992. године, Закон о вршењу унутрашњих послова из надлежности савезних органа управе није могао бити примењиван у свом пуном капацитету, будући да су са престанком важења Устава СФРЈ престали да постоје и Скупштина СФРЈ, Савезно извршно веће и неки други органи бивше СФРЈ према којима је овим

послови које врше савезни органи управе; односи у вршењу унутрашњих послова из надлежности савезних органа управе; овлашћења радника у Савезном секретаријату за унутрашње послове; одређена питања радних односа радника у Савезном секретаријату за унутрашње послове; средства за рад Савезног секретаријата за унутрашње послове и послови, задаци и организација Института безбедности.

Из одредби Закона о вршењу унутрашњих послова из надлежности савезних органа управе проистиче да савезни органи управе у области унутрашњих послова, осим послова државне безбедности, врше и послове који се односе на: кретање и боравак странаца и режим преласка преко државне границе, одређене савезним законом; контролу путничког саобраћаја преко државне границе, одређену савезним законом; обезбеђење савезних органа и организација, одређених личности и страних дипломатских и конзуларних представништава; уношење, растурање и ширење стране штампе и других средстава јавног информисања и комуницирања, одређено савезним законом; научноистраживачки рад неопходан за обезбеђивање делатности службе државне безбедности, одређен савезним законом; промет и превоз експлозива, радиоактивних и других опасних материја и на превоз запаљивих течности и гасова, одређен савезним законом; држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, одређено савезним законом; прикупљање, евидентирање и обраду података и извештавање о појавама у области унутрашњих послова од интереса за целу земљу; усклађивање развоја, међусобно повезивање и функционисање јединственог информационог система органа унутрашњих послова; праћење општег стања и предлагање основних решења у области матичних књига, личних карата и безбедности саобраћаја на јавним путевима; обезбеђивање извршења међународних уговора и међународних обавеза у области унутрашњих послова и послова међународне помоћи и других облика међународне сарадње у области унутрашњих послова. Такође, овим органима су поверени и управни, стручни и други послови неопходни за извршавање савезних закона, других савезних прописа и општих аката и међународних уговора из области унутрашњих послова, као и други стручни послови из те области за потребе Скупштине СФРЈ и Савезног извршног већа.⁸³

законским актом уређиван положај и однос савезних органа управе надлежних за унутрашње и друге послове.

⁸³ Члан 2. Закона о вршењу унутрашњих послова из надлежности савезних органа управе.

На основу члана 3. Закона о вршењу унутрашњих послова из надлежности савезних органа управе, унутрашње послове из надлежности савезних органа управе вршио је Савезни секретаријат за унутрашње послове (ССУП), осим послова који су савезним законом стављени у надлежност других савезних органа управе. У складу с тим, Савезни секретаријат је спроводио утврђену политику у области унутрашњих послова, старао се о извршавању савезних закона, других прописа и општих аката и међународних уговора, пратио стање у овој области и био одговоран за то стање у оквиру права и дужности федерације, извештавао о свом раду надлежне савезне органе и вршио друге послове одређене поменутиим законом.

Чланом 6. Закона о вршењу унутрашњих послова из надлежности савезних органа управе, било је утврђено да Савезни секретаријат за унутрашње послове, поред осталог, усклађује поступање органа управе у републикама и покрајинама надлежних за унутрашње послове, кад ти органи непосредно извршавају међународне уговоре или кад непосредно врше одређене послове који проистичу из међународне сарадње у области унутрашњих послова.

Почетак распада СФРЈ је имао значајне реперкусије и на Савезни секретаријат за унутрашње послове, чији су припадници били укључени у прве ратне сукобе. Наиме, Скупштина Републике Словеније је 08. маја 1991. године Скупштини СФРЈ упутила Изјаву о раздруживању од Југославије,⁸⁴ а 29. маја 1991. године и Резолуцију о споразумном раздруживању од СФРЈ.⁸⁵ С тим у вези, Савезно веће Скупштине СФРЈ је усвојило закључке, у чијој тачки 4. је између осталог, стајало: ”Савезно извршно веће и све институције Југославије, укључујући органе безбедности и органе ЈНА, дужни су да континуирано предузимају мере и радње изнуђене једностраним актима којима ће се спречити прекрајање Југославије, промена њених граница, нарушавање режима на граници СФРЈ, претварање царинских органа Југославије у републичке органе, присвајање царине и имовине Југославије и да предузимају сва легална средства којима ће се

⁸⁴ Према: Repe Božo, *Viri o demokratizaciji in osamosvojitvi Slovenije – Del 2: Slovenci in federacija*, Arhivsko društvo Slovenije, Ljubljana 2003., str. 18.

⁸⁵ Детаљније: *Resolucija skupščine Republike Slovenije o predlogu za sporazumno razdružitev s SFRJ*, Uradni list Republike Slovenije, štev. 7/91.

супроставити једностраним одлукама и опредељењима и понашањима којима се намеће воља другима“.⁸⁶

Савезно извршно веће је на својој седници одржаној 25. јуна 1991. године, размотрило стање настало предузимањем конкретних активности словеначких органа ради реализације одлуке Скупштине Републике Словеније о осамостаљењу, те закључило да су у Словенији насилно преузете поједине функције федерације. Савезно извршно веће је, полазећи од својих уставних овлашћења, *Одлуку о непосредном обезбеђивању извршавања савезних прописа о прелажењу државне границе на територији Републике Словеније*. Тачком 12. Одлуке је прописано да ће ”у непосредном обезбеђивању извршавања савезних прописа о прелажењу државне границе на територији Словеније, Савезни секретаријат за унутрашње послове остварити непосредну сарадњу са Савезним секретаријатом за народну одбрану, како би се ангажовале и граничне јединице ЈНА за обезбеђивање државне границе на граничним прелазима и у насељеним местима у пограничном појасу“. СИВ је истовремено донео и Наредбу о забрани успостављања такозваних граничних прелаза унутар територије СФРЈ, прописујући да се ”даном њеног ступања на снагу, такозвани гранични прелази морају уклонити“. Поменути акти Савезног извршног већа су ступили на снагу 26. јуна 1991. године, о чему су обавештени и надлежни органи Републике Словеније.⁸⁷

У складу са поменутом Одлуком, коју је потписао председник СИВ-а Анте Марковић, 460 оперативних радника и милиционара Бригаде милиције Савезног секретаријата за унутрашње послове се, заједно са 272 цариника Савезне управе царина, 27. јуна 1991. године укључило у интервенцију Југословенске народне армије у Републици Словенији, са конкретним задатком преузимања послова контроле прелажења и безбедности државне границе према Италији и Аустрији, те делу државне границе према Мађарској.⁸⁸ С тим у вези, савезни секретар за

⁸⁶ Видети: Štih Peter, Simoniti Vasko, Vodopivec Peter, *Slovenska zgodovina*, Inštitut za novejšo zgodovino, Ljubljana 2008., str. 520-521.

⁸⁷ Упореди: Николић Коста, Петровић Владимир, *Од мира до рата – документа Председништва СФРЈ, Том 2 (јун – јул 1991): рат у Словенији*, Институт за савремену историју, Београд 2012., стр. 90-91.

⁸⁸ Иако су снаге ЈНА 28. јуна 1991. године, другог дана интервенције у Словенији, избиле на државну границу СФРЈ и овладале већином граничних прелаза, борбе су се наставиле а словеначка Територијална одбрана је, заједно са снагама Републичког секретаријата за унутрашње послове Словеније, почела да преотима заузете граничне објекте. Део наступајућих јединица ЈНА је заустављен, опкољен и разбијен, уз бежање војника и напуштање технике. Највећи проблем са

унутрашње послове Петар Грачанин је 26. јуна 1991. године упутио захтев Команди Пете војне области ЈНА за обезбеђење смештаја и превоза милиционера ССУП и савезних цариника до граничних прелаза.⁸⁹

Савезно веће Скупштине СФРЈ је 27. априла 1992. године усвојило Устав Савезне Републике Југославије,⁹⁰ којим је формирана СР Југославија ("трећа Југославија") као правни следбеник СФРЈ и као двочлана федерална заједница Републике Србије и Републике Црне Горе, које су делиле суверенитет са савезном државом. Чланом 77. став 1. Устава СР Југославије утврђене су искључиве надлежности федерације, које она спроводи преко својих органа – слободе, права и дужности човека и грађанина, одбрана и безбедност земље, безбедност у свим врстама саобраћаја, прелазак границе, контрола промета робе, услуга и путничког саобраћаја преко границе, положај странаца и страних правних лица, производња, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја.

Уредбом о образовању савезних министарстава и других савезних органа и организација,⁹¹ прецизирано је да у делокруг рада *Савезног министарства унутрашњих послова*⁹² спада: остваривање безбедности СР Југославије, контрола безбедности у саобраћају, безбедност, режим и контрола прелажења државне границе, боравак странаца, држављанство СРЈ, путне исправе, промет и превоз оружја и отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја, међународна помоћ и други облици међународне сарадње у области унутрашњих послова, обезбеђење савезних органа и организација и одређених личности и објеката савезних органа, и обезбеђење страних дипломатских и конзуларних представништава на територији Савезне Републике Југославије.

За време функционисања Савезне Републике Југославије (1992. – 2003. година), бројни савезни закони из области унутрашњих послова и безбедности,

којим се ЈНА суочила, био је слаб борбени морал, велики број заробљених, масовна предаја (само првог дана рата предало се 112, а заробљено је 273 војника ЈНА), као и дезертирање војника словеначке, хрватске и албанске националности. Током десетодневног сукоба били су заробљени и сви припадници Савезног секретаријата за унутрашње послове и савезни цариници (сем неколицине који су пребегли преко границе у Италију).

⁸⁹ Упореди: Колшек Конрад, *Први пуцњи у СФРЈ – Сећања на почетак оружаних сукоба у Словенији и Хрватској*, Дан Граф & Данас, Београд 2005., стр. 160-161.

⁹⁰ „Службени лист СРЈ“, бр. 1/92, 34/92 и 29/2000.

⁹¹ „Службени лист СРЈ“, бр. 67/94.

⁹² Савезно министарство унутрашњих послова су чиниле Служба државне безбедности (СДБ) и Служба јавне безбедности (СЈБ).

укључујући прописе системског и организационог карактера, попут Закона о вршењу унутрашњих послова из надлежности савезних органа управе из 1985. године и Закона о основама система државне безбедности⁹³ из 1984. године, нису били усклађени са Уставом СРЈ. Из тога проистиче да организовање унутрашњих послова на тада важећим уставним основама никад није окончано, пре свега због супротстављених политичких руководства република чланица СР Југославије.

Вишегодишње неусклађености унутар савезне државе су у фебруару 2003. године резултирале трансформацијом Савезне Републике Југославије у Државну заједницу Србија и Црна Гора. Имајући у виду да Уставном повељом Државне заједнице СЦГ⁹⁴ безбедност није била предвиђена као заједничка функција, ступањем Повеље на снагу 04. фебруара 2003. године, заједно са већим бројем дотадашњих савезних органа, престало је да постоји и Савезно министарство за унутрашње послове.

Евидентно је да је одсуство сагласности у бившој СФР Југославији о основним питањима из области унутрашњих послова, укључујући и саму дефиницију тих послова, уз нагомилане унутрашње и спољнополитичке проблеме, довело до постепеног распада система безбедности федерације, а самим тим значајно допринело и насилној дезинтеграцији СФРЈ почетком 90-их година ХХ века.

3.2.1. Развој полиције у Босни и Херцеговини

На плебисциту, одржаном 10. новембра 1991. године, босанскохерцеговачки Срби су се изјаснили за ”заједничку југословенску државу“. Осам дана касније, у Грдама је проглашена Хрватска заједница Херцег Босна. Дана 21. децембра 1991. године сазвана је Скупштина српског народа у БиХ, која је донела одлуку о формирању Републике Српске Босне и Херцеговине (претеча Републике Српске), као федералне јединице у саставу Југославије. Том одлуком извршен је процес обједињавања раније формираних ”Српских аутономних области у БиХ“.⁹⁵ Убрзо

⁹³ „Службени лист СФРЈ“, бр. 15/84.

⁹⁴ „Службени лист Србије и Црне Горе“, бр. 1/2003.

⁹⁵ Видети: Kulenović Tarik, ”Pripreme za rat i početak rata u Bosni i Hercegovini 1992. godine“, *Polemos – Journal of Interdisciplinary Research on War and Peace* Vol. 1, Issue 1, Hrvatsko sociološko društvo & Naklada Jesenski i Turk, Zagreb 1998., str. 98.

потом, дана 09. јануара 1992. године проглашена је Српска Република Босне и Херцеговине.⁹⁶

Крајем марта 1992. године, непосредно пред почетак ратних сукоба у БиХ, Скупштина српског народа у Босни и Херцеговини је усвојила Закон о унутрашњим пословима,⁹⁷ који се у највећој мери заснивао на пречишћеном тексту до тада важећег Закона о унутрашњим пословима СР БиХ од 17. априла 1990. године.⁹⁸ Поменути законским актом је установљено Министарство унутрашњих послова Републике Српске Босне и Херцеговине, утврђени његова структура и делокруг и дефинисана овлашћења и дужности министра.

Законом о унутрашњим пословима су формиран Служба јавне безбедности, надлежна за све послове из надлежности полиције, којом руководи подсекретар МУП-а,⁹⁹ те Служба националне безбедности (СНБ), на чијем је челу такође подсекретар и којој је у задатак стављено прикупљање података и обавештења ради откривања и спречавања делатности појединаца, група и организација усмерених на насилну промену и угрожавање уставног уређења и угрожавање безбедности земље.¹⁰⁰ Територијална организација МУП-а је обухватала мрежу центара службе безбедности (ЦСБ) за обављање задатака из домена унутрашњих послова у Бањалуци, Требињу, Добоју, Сарајеву и Бијељини.¹⁰¹

Изменама и допунама Закона о унутрашњим пословима Републике Српске,¹⁰² које су ступиле на снагу 08. јануара 1994. године, Служба јавне безбедности је преименована у Ресор јавне безбедности, док је СНБ је постала Ресор државне безбедности (РДБ). Неколико месеци касније, дотадашњи обједињени центри службе безбедности су замењени посебним Центрима за јавну безбедност и Центрима за државну безбедност. Дана 29. новембра 1994. године на снагу је ступио Закон о примени Закона о Војсци у условима непосредне ратне опасности или ратног стања. Основна карактеристика овог закона је била то што је Министарство унутрашњих послова Републике Српске у датим околностима

⁹⁶ На седници Народне скупштине одржаној 12. августа 1992. године Република Српска Босне и Херцеговине променила је назив у Република Српска.

⁹⁷ „Службени гласник српског народа у Босни и Херцеговини“, бр. 4/92.

⁹⁸ „Službeni list SRBiH“, br. 18/90.

⁹⁹ Чл. 14-17. Закона о унутрашњим пословима.

¹⁰⁰ Ibidem, чл. 18-25.

¹⁰¹ Ibidem, чл. 26-28.

¹⁰² „Службени гласник Републике Српске“, бр. 27/93.

сматрано делом оружаних снага РС. Сагласно томе, полицијским снагама је располагао председник Републике у својству врховног команданта, док је министар унутрашњих послова учињен одговорним за извршавање наредби председника.¹⁰³

Унутар Министарства унутрашњих послова су у првој половини 90-их година функционисале и Управа за борбу против тероризма, те Бригада полиције за антитерористичка дејства, која је у свом саставу имала Оперативни сектор за обавештајни и контраобавјештајни рад.

Крајем 1995. године, непосредно након потписивања Дејтонског мировног споразума којим је окончан ратни сукоб у Босни и Херцеговини, на подручјима двају успостављених ентитета - Федерације БиХ и Републике Српске, било је укупно око 44.000 полицијских службеника, од којих је близу 26.000 у релативно кратком року демобилисано. Полицијске снаге у Босни и Херцеговини су се у годинама које су уследиле састојале од 13 различитих служби на постојећим нивоима административне власти, при чему је свака од тих полицијских структура одговарала одвојеним владама и деловала у складу са различитим прописима, у оквиру неусклађеног законодавства. Тако је, уз два ентитетска министарства унутрашњих послова (Федерација БиХ и Република Српска), егзистирала и Полиција Брчко Дистрикта,¹⁰⁴ те 10 кантоналних МУП-ова. Државни (централни) ниво није имао надлежности у области полицијских послова. Таква фрагментираност полицијске структуре у Босни и Херцеговини није у почетку била у фокусу интересовања међународне заједнице, јер се она више оријентисала на саму суштину полицијског рада.¹⁰⁵

Одредбе Дејтонског мировног споразума су, између осталог, предвиђале да Савет безбедности Уједињених нација у оквиру операције UNCIVPOL (Цивилна полиција УН) оснује међународне полицијске снаге које ће у Босни и Херцеговини остваривати програм помоћи, везан за надгледање, посматрање и инспекцију активности домаћих органа и снага за одржавање реда, обуку њиховог особља и друго. Тако је на основу Анекса 11. Дејтонског споразума и Резолуције 1035 Савета безбедности Уједињених нација, у Босни и Херцеговини 21. децембра

¹⁰³ Члан 4 Закона о примени Закона о Војсци у условима непосредне ратне опасности или ратног стања, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 1/94.

¹⁰⁴ Фактички од децембра 1997. године, формално од јануара 2000. године.

¹⁰⁵ Према: Hadžović Denis, Kržalić Armin, Kovačević Alma, *Pregled stanja u oblasti policije u Bosni i Hercegovini*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo 2013., str. 9.

1995. године успостављена мисија Међународне полиције Уједињених нација (International Police Task Force – IPTF). Мандат IPTF је установљен на почетни период од једне године, с тим што је касније обнављан у неколико наврата, да би трајао до краја Мисије УН 31. децембра 2002. године. У том периоду, мисија Међународне полиције Уједињених нација је, поред осталог, извршила и сертификацију полицијских службеника у ентитетима БиХ.¹⁰⁶

У члану 2. анекса 11 Дејтонског споразума прописане су обавезе и овлашћења IPTF у извршавању послова из овог споразума. С тим у вези, посебан значај има став 5. поменутог члана који гласи: ”мисија Међународне полиције Уједињених нација ће све време деловати у складу с међународно признатим стандардима и поштовати међународно призната људска права и основне слободе и у складу са одговорностима IPTF-а законе и обичаје земље домаћина.”¹⁰⁷ Чланом 3. Анекса 11 прописан је програм помоћи од стране IPTF, који између осталог обухвата надгледање, праћење и инспекцију активности и објеката, спровођење закона, саветовање особља и снага које спроводе закон, обуку особља за спровођење закона и слично. Чланом 4. Анекса 11 прописане су обавезе страна (њихове посебне одговорности), укључујући обавезу ентитетских полиција и других агенција за спровођење закона да у потпуности сарађују са Међународном полицијом Уједињених нација, те да у том смислу дају одговарајућа упутства својим организационим јединицама на терену. Ентитети су обавезани да пруже IPTF-у све информације о величини, локацији, структури и организацији полицијских снага и других служби за спровођење закона, о запосленом особљу, обуци и друго. Поменути члан Анекса 11 је у ставу 3. прописао да ће се IPTF-у у сваком тренутку одмах дозволити пуни приступ сваком месту, лицу, активности, поступку, архиви или догађају.¹⁰⁸

Одлуком о формирању међународних полицијских снага у БиХ предвиђено је да оне могу имати максимално 2.057 припадника. Овај број ни у једном тренутку није био попуњен, а број особља IPTF-а се углавном кретао око 1.500. Комплетан састав Међународне полиције Уједињених нација се, нашавши се у

¹⁰⁶ Упореди: Hammarberg Thomas, *Issue of Decertified Police Officers in Bosnia and Herzegovina*, Council of Europe – Special Mission to Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, December 2006., pp. 8-10.

¹⁰⁷ *Dejtonski mirovni sporazum*, USAID Sarajevo 1996., str. 123.

¹⁰⁸ Према: *Izveštaj Generalnog sekretara o Misiji Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini* (S/2001/571), New York, 29.11.2001.

веома нестабилном амбијенту, поготову на почетку мисије, првенствено фокусирао на безбедност грађана. Тај задатак је реализован кроз присутност и интензивно патролирање ИРТФ-ових монитора, што је дало одређен допринос стварању стабилног стања јавне безбедности на територији Босне и Херцеговине. Међународна полиција УН је била распоређена и присутна на целом простору БиХ, а седиште Главног штаба ИРТФ је било у Сарајеву, у згради Мисије Уједињених нација у Босни и Херцеговини (UNMВІН). Поред Главног штаба, Међународна полиција Уједињених нација је имала регионалне штабове у Бања Луци, Тузли, Добоју, Сарајеву, Бихаћу, Мостару и Дистрикту Брчко. Регионалним штабовима су руководили регионални команданти Међународне полиције. Они су са својим особљем били подређени Главном штабу и Комесару ИРТФ, који је био главнокомандујући свих међународних полицијских снага у Босни и Херцеговини.¹⁰⁹

У раду Међународне полиције Уједињених нација значајну улогу имала је и Канцеларија цивилних послова, која је имала надлежност да пружа стручне савете и помоћ свим одељењима UNMВІН-а па тако и ИРТФ-у. Службеници Канцеларије цивилних послова одржавали су контакте са локалним властима и међународним организацијама како би унапредили спровођење мандата. Њихов циљ је био да изграде поверење међу свим грађанима и да осигурају да стратешка визија, политика и приоритетне смернице компонената UNMВІН буду ефикасно спроведене. На том плану у случају одређених нејасноћа или спорова између представника ИРТФ-а и ентитетских полиција, Канцеларија цивилних послова се укључивала и својим смерницама превазилазила настале проблеме.¹¹⁰

Одредбе Анекса 11 Дејтонског мировног споразума, којима се дају овлашћења Међународној полицији Уједињених нација (International Police Task Force – ИРТФ), а обавезе странама потписницама, на јасан начин су указале да ће уследити реорганизација полицијских снага у Босни и Херцеговини и њеним

¹⁰⁹ За време трајања мисије ИРТФ, дужност комесара обављали су: Peter Fitz Gerald, Manfred Seitner, Richard Mong, Detlef Buwit, Vincent Coerderoy и Sven Frederiksen, који је остао на дужности комесара EUPM.

¹¹⁰ Видети: Dziedzic Michael, Bair Andrew, "Bosnia and the International Police Task Force", in: Oakley Robert, Dziedzic Michael, Goldberg Eliot (eds), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, National Defence University Press, Washington 1998., pp. 8-9.

ентитетима.¹¹¹ Како једним таквим споразумом, чији је основни циљ било успостављање мира у БиХ, није било могуће бавити се детаљима реформи и реорганизације било које области државне управе у Босни и Херцеговини, по успостављању мира кроз имплементацију Дејтонског споразума, било је логично да се отпочне са укупном реорганизацијом државне управе, пре свега органа и служби за спровођење закона. У том циљу је ИРТФ у јуну 1997. године донео документ под називом "План реорганизације полиције у Босни и Херцеговини". У питању је био уопштени документ, који је у први план стављао потребу за спровођењем закона, са констатацијом да су полицијске снаге ентитета оријентисане према демократском моделу полиције у којем су заштита људских права и поштовање људског достојанства камен темељац нове полицијске филозофије. У том документу је, међутим, већ било предвиђено да ће у Федерацији Босне и Херцеговине бити запослено 11.500 полицијских службеника, а у Републици Српској око 7.000 полицајаца.¹¹² Овај документ је садржавао и пројекцију активности за спровођење едукације припадника полиције у БиХ, посебно за област криминалистичких истрага.

Треба имати у виду да у складу са одредбама члана III тачке 2а и 3а Устава Босне и Херцеговине,¹¹³ полицијски послови у БиХ спадају у надлежност ентитета. У том смислу, чланом 4. Устава Федерације Босне и Херцеговине,¹¹⁴ предвиђено је да су за полицијске послове у Федерацији надлежни кантони. Према Статуту Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине,¹¹⁵ за полицијске послове на том подручју надлежна је полиција Дистрикта. Најзад, обављање полицијских послова у Републици Српској је решено одредбом члана 68. тачка 2. Устава Републике Српске,¹¹⁶ по којој „Република уређује и обезбеђује безбедност“.

¹¹¹ Детаљније: Aitchison Andy, „Police Reform in Bosnia and Herzegovina – State, Democracy and International Assistance“, *Policing and Society*, Vol. 17, No. 4, Taylor & Francis, London 2007., pp. 328-329.

¹¹² У поменутом документу није било најављено успостављање нових полицијско-безбедносних структура као што су касније формиране Државна гранична служба и Агенција за информације и заштиту (SIPA).

¹¹³ *Ustav Bosne i Hercegovine* (Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Aneks IV) i Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 25/09).

¹¹⁴ "Službene novine Federacije BiH", br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08.

¹¹⁵ "Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine", br. 17/08, 39/09. i 02/10.

¹¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 18/96, 21/02, 31/02, 31/03, 98/03 и 115/05.

Сарадња између ентитетских полиција у Босни и Херцеговини се прве две године након потписивања Дејтонског мировног споразума одвијала на министарском нивоу, а од прве половине 1997. године и на нивоу оперативних линија рада. У дужем периоду, та сарадња је спровођена првенствено на иницијативу и уз посредовање Међународне полиције Уједињених нација (International Police Task Force – IPTF), што је било и очекивано ако се имају у виду укупни односи који су по престанку рата и у првим годинама мандата мисије УН били присутни у Босни и Херцеговини.¹¹⁷ Сложеност политичке ситуације у Републици Српској 1997. године довела је чак до поделе Министарства унутрашњих послова на два дела. У Федерацији БиХ су такође биле присутне велике разлике између кантонских полиција, а односи на нивоу МУП-а Федерације били су такви да је била једнака позиција министра унутрашњих послова и његовог заменика, који су све одлуке морали да доносе заједнички. У таквим условима, сарадња између ентитетских полиција имала је више формални карактер него што је било неких конкретних резултата и користи од ње.

Први значајнији догађај везан за отварање процеса сарадње полиција у Републици Српској и Федерацији БиХ било је потписивање Протокола о сарадњи два министарства почетком априла 1998. године у Бања Луци, којим је било предвиђено да се размењују информације од интереса за укупну безбедност грађана. То је подразумевало обезбеђење слободе кретања, размену података о кривичним делима и договарање конкретних мера. Након потписивања Протокола успостављени су редовни контакти на нивоу оперативних линија рада и почела је значајнија размена података и сарадња између полицијских служби Федерације БиХ и Републике Српске. Ова сарадња је оснивањем нових полицијских структура проширивана и како су формиране нове институције на нивоу БиХ, и оне су се укључивале у одређене активности, не нарушавајући достигнути ниво сарадње међу министарствима.¹¹⁸

Мисија УН у Босни и Херцеговини није била задовољна поменутиим нивоом полицијске сарадње, па је иницирала да министарства двају ентитета изнађу начин да више и непосредније сарађују. У том циљу уз посредовање Мисије УН је

¹¹⁷ Aitchison Andy, op. cit. p. 331.

¹¹⁸ Видети детаљније: "Uređivanje organa reda: dalji plan reforme u BiH", *Izveštaj za Balkan br. 130*, Međunarodna krizna grupa, Sarajevo-Brisel, 10.05.2002., str. 20-22.

почетком марта 2000. године формирана Министарска консултативна комисија за полицијска питања (МСМРМ). У њеном раду су учествовали министри унутрашњих послова Федерације БиХ и Републике Српске, шеф полиције Дистрикта Брчко, те директор Државне граничне службе. Испред мисије УН, у раду Комисије су учествовали и представник Мисије Роберт Гравел, као председавајући, те комесар ИРТФ. Састанци су се у правилу одржавали једном месечно у просторијама Мисије УН у Сарајеву. Дневни ред је усаглашаван, али фактички је предлог дневног реда и позив за састанке долазио увек од председавајућег. Било је предвиђено да та министарска комисија решава сва питања од заједничког интереса, која се односе на предузимање полицијских мера и радњи, али и статусна питања полицијских структура и припадника полиције. Министарска комисија за полицијска питања је функционисала под председавањем представника Мисије УН-а до августа 2002. године, када је председавање пренето на полицијске структуре Босне и Херцеговине. У рад Комисије се тада укључио и директор ИНТЕРПОЛ-а за БиХ, као и директор Агенције за информације и заштиту. Председавање Министарском комисијом за полицијска питања је после представника Мисије УН-а поверено министру унутрашњих послова Републике Српске, након чега су представници УН и ИРТФ пратили рад Комисије као посматрачи.¹¹⁹

Уред Високог представника (Office of High Representative - ОНР)¹²⁰ је почетком 1999. године упутио иницијативу Председништву Босне и Херцеговине са предлогом да се успостави *Државна гранична служба*. Ова иницијатива је прихваћена и конкретизована на начин да је Председништво БиХ основало Дирекцију, чији је задатак био да изради одговарајућу законску регулативу за успостављање те службе. Текст закон је био убрзо припремљен, али је због

¹¹⁹ Упореди: *Konačni izvještaj o radu Komisije za restrukturiranje policije Bosne i Hercegovine*, ОНР & Police Restructuring Commission, Сарајево, децембар 2004., стр. 3-4.

¹²⁰ Према одредбама Анекса Х Дејтонског мировног споразума, Високи представник не поседује извршна, наредбодавна ни законодавна овлашћења, већ је утврђено да ће он: надгледати спровођење мировног решења, одржавати тесне контакте са странама уговорницама, олакшавати решавање свих тешкоћа, координирати активности, извештавати и слично. Међутим, Савет за имплементацију мира је 30.05.1997. године у Синтри (Португал) знатно проширио овлашћења Високог представника у Босни и Херцеговини. Од тада су на сваком наредном састанку Савета овлашћења Високог представника ојачавана. Поред функције да предлаже и доноси законе уместо легитимних органа БиХ и ентитета, Високи представник је сада овлашћен и да забрањује рад и смењује изабране или именоване званичнике или службенике у Босни и Херцеговини. Детаљније: Chandler David, "From Dayton to Europe", *International Peacekeeping* 12, No. 3, Routledge, London 2005., pp. 336-337.

политичких неслагања у неколико наврата био одбијен у Парламентарној скупштини БиХ. Немогућност усвајања закона у парламентарној процедури, нагнала је Ви-соког представника да исти прогласи и наметне. Тако је Државна гранична служба успостављена на основу Закона о Државној граничној служби БиХ, којег је, у складу са својим овлашћењима, 13. јануара 2000. године донео Високи представник. Већ након шест месеци од доношења закона,¹²¹ Државна гранична служба је отпочела са оперативним радом. Сам процес преузимања послова над-зора и контроле преласка државне границе од ентитетских и кантоналних МУП-ова текао је етапно и окончан је 30. септембра 2002. године, инаугурацијом Јединице граничне полиције Стрмица. Овим чином озваничена је покривеност целокупне државне границе Босне и Херцеговине, дуге 1.551 км, а Државна гранична служба је достигла број од око 2.000 службеника.¹²²

Доношењем Закона о државној граничној служби¹²³ од 09. новембра 2004. године, дефинисани су задаци и надлежности Државне граничне службе, чија је прва јединица успостављена на сарајевском аеродрому 06. јуна 2000 године. Државној граничној служби, која је добила статус управне организације у оквиру Министарства безбедности Босне и Херцеговине, у надлежност стављено пре свега провођење одредаба Закона о надзору и контроли преласка државне границе, Закона о кретању и боравку странаца и азилу и других релевантних прописа. На основу измена и допуна Закона о државној граничној служби, Државна гранична служба је 2007. године променила назив у Гранична полиција Босне и Херцеговине.

Надлежности *Граничне полиције БиХ* прописане су Законом о Граничној полицији Босне и Херцеговине¹²⁴ и обухватају: спровођење Закона о граничној контроли, Закона о кретању и боравку странаца и азилу, спречавање, откривање и истраживање кривичних дела прописаних кривичним законима у Босни и Херцеговини када су та кривична дела усмерена против безбедности државне границе или против извршења послова и задатака из надлежности ГП БиХ. Овде спадају кривична дела у складу са одредбама о злоупотреби јавних исправа које

¹²¹ Закон о Државној граничној служби Босне и Херцеговине је у аугусту 2001. године ратификовала и Парламентарна скупштина БиХ.

¹²² Hadžović Denis, Kržalić Armin, Kovačević Alma, op. cit. str. 11.

¹²³ "Službeni glasnik BiH" br. 50/04.

¹²⁴ "Službeni glasnik BiH" br. 27/07 i 59/09.

служе као доказ идентитета и обавези поседовања визе, те одредбама о кретању и боравку странаца и азилу уколико су почињена приликом преласка границе или су директно везана за прелазак границе, кривична дела која се односе на превоз робе преко државне границе чији промет није допуштен, робе без службеног одобрења или у случају кршења важеће забране.

Према члану 3. Анекса 4. Дејтонског мировног споразума Споразума, односи са Међународном организацијом криминалистичке полиције (ИНТЕРПОЛ) додељени су заједничким институцијама Босне и Херцеговине. У складу с тим основан је Национални централни биро (НЦБ) БиХ, који је 01. јуна 1998. године постао део Министарства цивилних послова и комуникација Босне и Херцеговине. У септембру 1998. године, дошло је до реорганизације и НЦБ је променио име у Сектор за односе са ИНТЕРПОЛ-ом.

Један од првих корака учињених у смеру успостављања полицијске организације у Босни и Херцеговини на државном нивоу, у чијој би надлежности били прикупљање и обрада података од интереса за спровођење међународних аката и кривичних закона у БиХ, односио се на сачињавање правног оквира за *Државну агенцију за истраге и заштиту* (SIPA). На том послу су се непосредно ангажовали Уред Високог представника и Мисија Међународне полиције Уједињених нација. Међутим, недостатак неопходне политичке подршке се негативно одразио на процес успостављања ове институције у њеном пуном законском капацитету. То је довело до ситуације да је Државна агенција за истраге и заштиту до краја 2002. године имала само три запослена (три директора). Оперативни рад SIPA је био онемогућен због недостатка особља, просторија за смештај, па и због и недовољно прецизно дефинисаног правног основа за њено деловање. У основи, радило се о суштинским неслагањима између владајућих политичких структура по питањима преношења појединих надлежности МУП-ова ентитета на ново-успостављену Агенцију.¹²⁵

Законом о Државној агенцији за истраге и заштиту,¹²⁶ усвојеним 15. јуна 2004. године, формирана је Државна агенција за истраге и заштиту и дефинисана је као управна организација у оквиру Министарства безбедности Босне и Херцеговине.

¹²⁵ Hadžović Denis, Kržalić Armin, Kovačević Alma, op. cit. str. 12.

¹²⁶ "Službeni glasnik BiH" br. 27/2004.

Надлежности SIPA су прописане чланом 3. Закона о државној агенцији за истраге и заштиту, и односе се углавном на организовани криминал, тероризам, ратне злочине, трговину људима и друга кривична дела против човечности и вредности заштићених међународним правом, те тешки финансијски криминал. Државна агенција за истраге и заштиту обрађује податке и води одговарајуће евиденције у складу са Законом о полицијским службеницима БиХ, Закону о заштити личних података БиХ и другим прописима Босне и Херцеговине. За послове и задатке спречавања прања новца и финансирања терористичких активности надлежно је Финансијско-обавјештајно одјељење (ФОО) у седишту SIPA и као такво главни је носилац активности у БиХ по овој проблематици.

Државну агенцију за истраге и заштиту чине одељења, јединице и остали организациони делови унутар или изван седишта SIPA. Агенцијом руководи директор агенције, који има највише овлашћено полицијско звање, има заменика и помоћнике директора, и за свој рад одговора министру безбедности Босне и Херцеговине. Организациону структуру Државне агенције за истраге и заштиту чине: Криминалистичко-истражно одјељење, Финансијско-обавјештајно одјељење, Одјељење за заштиту личности и објеката, Одјељење за заштиту свједока, Јединица за специјалну подршку, Одјељење за унутрашњу контролу и ниже организационе јединице успостављене Правилником о унутрашњој организацији.¹²⁷

Током 2002. године, на нивоу Босне и Херцеговине је основано и *Министарство безбедности БиХ*, које је добило релативно широк дијапазон законских надлежности у области безбедности на државном нивоу. Министарство је постало оперативно у 2003. години, након усвајања неопходног законодавства, попуне особља и додељивања одговарајућег буџета. У организационом смислу, у састав Министарства су ушли: Државна гранична служба (од 2007. године Гранична полиција Босне и Херцеговине), Национални централни биро ИНТЕРПОЛ-а, те Агенција за истраживање и заштиту – SIPA. Тиме је на нивоу Босне и Херцеговине пренет део надлежности МУП-ова ентитета, које укључују: контролу прелажења и безбедност државне границе; супротстављање међународном тероризму; сузбијање прекограничног и организованог криминала; борбу против трговине људима

¹²⁷ Детаљније: <http://www.sipa.gov.ba/bs/>

илегалних миграција; истраживање ратних злочина; међународну полицијску сарадњу; спровођење политике усељавања и азила у БиХ.

Тадашњи министар безбедности БиХ Бариша Чолак је 06.12.2005. године са министрима унутрашњих послова кантона Федерације БиХ, МУП-а Републике Српске и шефом полиције Дистрикта Брчко потписао Протокол о начину преузимања кадрова, документације, опреме и смештајног простора за потребе успостављања јединствене *Службе за послове са странцима* у саставу Министарства безбедности БиХ. Нова служба је почела да функционише крајем 2006. године.¹²⁸

Поред институција на нивоу Босне и Херцеговине, на нивоу ентитета у постдејтонској БиХ функционишу: Федерално министарство унутрашњих послова (ФМУП), Министарство унутрашњих послова Републике Српске, Полиција Брчко Дистрикта БиХ, те кантонална министарства унутрашњих послова у Федерацији Босне и Херцеговине, која се састоје од полицијских управа формираних на територијалном и функционалном принципу. У саставу полицијских управа су две или више полицијских станица (општински ниво).

Надлежности Федералног министарства унутрашњих послова (Федералне Управе полиције ФМУП), прописане су Законом о унутрашњим пословима Федерације Босне и Херцеговине и односе се, поред осталог, на сузбијање кривичних дела тероризма, међукантоналног криминала, стављања у промет опојних дрога, организованог криминала, проналажење и хапшење извршилаца ових кривичних дела у складу са наведеним Законом. Полицијска структура у Федерацији БиХ је децентрализована без јасне координације и субординације у поступању.¹²⁹

Централизовано устројено Министарство унутрашњих послова Републике Српске покрива територију тог ентитета преко пет Центара јавне безбједности (Бања Лука, Добој, Бијељина, Источно Сарајево и Требиње) који су директно повезани са седиштем Министарства. У функционалном смислу, Министарство сачињава пет управа, те Полиција, као орган у саставу МУП-а. У организационом смислу, Полицију Републике Српске у седишту чине Управа полиције, Управа криминалистичке полиције и Специјална јединица полиције. Управа криминалистичке полиције је организована кроз четири јединице (Јединица за борбу

¹²⁸ О оснивању и надлежностима Службе за послове са странцима видети детаљније на: http://www.sps.gov.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2&lang=ba

¹²⁹ Видети: <http://www.fmup.gov.ba>

против организованог криминалитета и корупције, Јединица за оперативну и техничку подршку, Јединица за форензику и Јединица за општи криминалитет). У склопу Јединице за борбу против организованог криминалитета и корупције се налазе Одељење за спречавање организованог криминалитета, Одељење за спречавање привредног криминала, Одељење за борбу против производње и промета опојних дрога и Одељење за финансијске истраге и откривање имовине стечене извршењем кривичних дела.¹³⁰

Полиција Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине од јануара 2000. године има потпуну, стварну и месну надлежност на подручју Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине прописану Законом о Полицији Брчко Дистрикта БиХ. У оквиру Јединице криминалистичке полиције формиран су Одсјек за организовани криминал, дроге и Одсјек за привредни криминал и корупцију.¹³¹

3.2.2. Развој полиције у Хрватској

Десно оријентисане странке које су однеле победу на првим вишестрана-чким изборима у Хрватској 1990. године, стекле су мандат да преговарају о будућем статусу република унутар још постојеће СФРЈ. До сличних политичких промена је дошло и у другим републикама, што је довело до јачања тензија са заговорницима очувања постојећег стања у земљи. Новоизабрана власт у Републици Хрватској се суочила са проблемом надзора над кључним инструментима сектора безбедности који су били у надлежности тадашњих република: снага милиције и унутрашњих служби безбедности. Након проглашења независности, нове власти у Хрватској су се суочиле са новим изазовом: потребом замене безбедносно-обавештајних капацитета који су настали у дотадашњој држави.¹³²

Најава дисконтинуитета у области унутрашњих послова у Хрватској у односу на нормативна и организациона решења из периода социјалистичке власти била је уочљива још у Закону о унутарњим пословима из 1989. године, а тај тренд

¹³⁰ Према: <http://www.mup.vladars.net/index2.php?moduli>

¹³¹ Упореди: <http://www.policijabdbih.gov.ba/ba.html>

¹³² Видети: Cvrtila Vlatko, „Razvoj i nadzor sigurnosno-obavještajnog sustava u Republici Hrvatskoj“ *Strengthening Intelligence Governance in the Western Balkans*, DCAF Geneva 2012., str. 3.

је настављен доношењем новог Устава Републике Хрватске у децембру 1990. године, изменама и допунама неких већ донетих законских аката, те доношењем нових закона о унутрашњим пословима 1990. и 1991. године.¹³³ Тим законима је Служба државне сигурности СР Хрватске променила назив у Служба за заштиту уставног поретка (СЗУП).

До јануара 1991. године редовне полицијске снаге МУП-а Републике Хрватске (око 10.000 припадника) готово удвостручене. Настојање челника Министарства да кроз полицијски састав развију војну силу довело је до прерастања постојеће Специјалне антитерористичке јединице у више батаљона „специјалне полиције“ организованих према војном моделу. Спровођење тог програма је у кратком року довело до стварања на неколико јединица војног карактера са више од 3.000 припадника. У функцији подршке тим структурама, МУП је ангажовао и више од 1.000 припадника резервног састава на регионалном нивоу. У мају 1991. године, специјална полиција Министарства и њен резервни састав претворени су у јединице Збора народне гарде (ЗНГ) као „професионалне, униформиране и оружане формације за извршавање обрамбено-редарствених дужности и послова.“¹³⁴

Поменуте јединице су организационо припадале Министарству унутарњих послова, мада је њима у читавом периоду постојања руководило Министарство обране. Оне су представљале језгро из кога је у каснијем периоду формирана хрватска војска. Наиме, истиче се да је хрватска влада у периоду након маја 1990. године као организациони оквир за стварање хрватских оружаних снага углавном користила ресурсе МУП-а (за разлику од Словеније која је јачала Територијалну одбрану).¹³⁵

Одредбама Закона о унутарњим пословима из 1991. године, дотадашња милиција је преименована у полицију. До нових промена унутрашње организације МУП-а Републике Хрватске је дошло 1994. године, када се као организационе

¹³³ Детаљније: *Zakon o unutarnjim poslovima* („Narodne novine“, br. 55/89); *Zakon o dopunama Zakona o unutarnjim poslovima* („Narodne novine“, br.18/90); *Zakon o izmjenama Zakona o unutarnjim poslovima* („Narodne novine“, br. 47/90); *Zakon o unutarnjim poslovima* („Narodne novine“, br. 29/91); *Zakon o preuzimanju saveznih zakona iz oblasti unutrašnjih poslova koji se u Hrvatskoj primjenjuju kao republički propisi* („Narodne novine“, br.53/91).

¹³⁴ Опширније: Žunec Ozren, „Rat u Hrvatskoj 1991-1995: Prvi dio – uzroci rata i operacije do sarajevskog primirja“, *Polemos – Journal of Interdisciplinary Research on War and Peace* Vol. 1, Issue 1, Hrvatsko sociološko društvo & Naklada Jesenski i Turk, Zagreb 1998., str. 75.

¹³⁵ Опширније: Tus Anton, *Rat u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini 1991-1995.*, Naklada Jesenski i Turk & Dani, Zagreb-Sarajevo 1999., str. 72-76.

целине, уз Полицију и Службу за заштиту уставног поретка, појављују и криминалистичка и специјална полиција.¹³⁶

Треба имати у виду да је проглашење новог Устава Републике Хрватске¹³⁷ у јулу 1990. године проузроковало страх међу Србима који су живели у тој републици да ће се страдања која су поднели под усташким режимом од 1941. до 1945. године поновити. Хрватски Срби су се посебно противили уставној формулацији која их је лишавала статуса конститутивног народа и сводила на статус мањине, а бојали су се и националистичке и реваншистичке политике нове владајуће странке – Хрватске демократске заједнице (ХДЗ). Странка која је убедљиво победила на првим вишестраначким изборима, није тада учинила скоро ништа како би Србе у Хрватској уверила у своје добре намере.¹³⁸ Напротив, у другој половини 1990. године регистровани су бројни случајеви дискриминације Срба који су у значајном броју отпуштани са својих радних места, посебно у сектору безбедности (милиција, Служба државне сигурности, Територијална одбрана итд.).

У покушајима оправдавања реваншистичких поступака, изношене су тврдње да су Срби у дотадашњем периоду,¹³⁹ иако су чинили 12,2% становника СР Хрватске, били натпросечно заступљени и у чланству СКЈ (22,6% 1984. године) и у политичкој елити (17,7% постављених и именованих функционера у Хрватској су били Срби), а посебно у Министарству унутрашњих послова (28-31%).¹⁴⁰ Међутим, нека од истраживања показују да је заступљеност Срба у снагама милиције и оперативном саставу РСУП-у СР Хрватске већ у другој половини 80-их година опала на 17-18%. У поменутом периоду, у 20 од 114 општина у Хрватској, Срби су били командири станица милиције. Када је реч о осталим службама у Републичком секретаријату за унутрашње послове, заступљеност кадрова српске националности је према службеним подацима из 1985. године износила 28,6%, да би до 1990. године опала за више од 10%. У руководству

¹³⁶ Према: *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima* („Narodne novine“, br. 76/94);

¹³⁷ „Narodne novine“ br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000– pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001– pročišćeni tekst i 55/2001 - ispravak.

¹³⁸ Упореди: Goldstein Ivo, *Hrvatska povijest*, Novi Liber, Zagreb 2003., str. 394.

¹³⁹ Детаљније: Roksandić Drago, *Srbi u Hrvatskoj od 15. stoljeća do naših dana*, Vjesnik, Zagreb 1991., str. 135-137.

¹⁴⁰ Према: Николић Драго, *Кадрови и кадровска политика*, едиција Развој оружаних снага СФРЈ 1945-1985 (књига 15), Војноиздавачки и новински центар, Београд 1989., стр. 15.

РСУП-а је половином 80-их година било 27,5% Срба, а у марту 1990. године свега око 16%. Карактеристично је да је тренд опадања заступљености Срба на полицијским пословима у Хрватској био присутан и пре доласка ХДЗ-а на власт. Међутим, то је на неки начин било и прекасно да отклони представе о Србима као чуварима комунистичког режима, потенцијалним експонентима политике коју је у Србији све отвореније заступао Слободан Милошевић и фактору који је могао угрозити хрватске тежње за независношћу.¹⁴¹

На основу неких објављених докумената и анализа америчке Централне обавештајне агенције (ЦИА) везаних за околности које су узроковале почетак ратних сукоба у Хрватској 1991. године, уочљив је став да је контрола над затеченим полицијским снагама у тој републици била једна од кључних тачака конфликта. С тим у вези, наводи се да је нова хрватска власт чинила озбиљне напоре да измени бројно стање, организацију, распоред и карактер милицијског, оперативног и руководећег састава успостављањем нових станица милиције (преименованих у полицијске постаје) у подручјима где је хрватско становништво већинском, те мерама којима је требало смањити удео Срба у постојећем полицијском саставу. Политика масовног запошљавања Хрвата у РСУП, те премештаја милиционера хрватске националности у станице милиције у крајеве где су Срби чинили већину, убрзала је почетак сукоба.¹⁴²

У Книну је 17. фебруара 1990. године одржана оснивачка скупштина Српске демократске странке (СДС), за чијег је председника изабран неуропсихијатар из Шибеника Јован Рашковић. У обраћању јавности са оснивачке скупштине, СДС се заложила за демократију, федералну државу засновану на демократским принципима и за тржишну привреду. У поменутом прогласу је истакнуто и да федерална држава, заснована на демократским принципима, својим федералним јединицама мора гарантовати право на територијалну аутономију. С тим у вези, изнета је идеја о формирању новог дома у Савезној скупштини СФРЈ у ком би сви грађани били представљени на равноправној основи. Новооснована странка се такође заложила и за нову административну поделу Социјалистичке Републике Хрватске

¹⁴¹ Видети: Bubalo Ratko, "Jesu li Srbi stvarno vladali Hrvatskom?" *Arkzin*, Vol. IV, br. 19-20, Arkzin d.o.o., Zagreb 1994., str. 7.

¹⁴² Опширније: *Balkan Battlegrounds: A Military History of Yugoslav Conflict, 1990-1995*, Vol. 1, Office of Russian and European Analysis, Central Intelligence Agency, Washington D.C. 2002., pp. 83-84.

којом би се боље одразио национални састав на подручјима у којима живе Срби.¹⁴³

Радници српске националности из Станице милиције Книн су 03. јула 1990. године обавестили Савезни секретаријат за унутрашње послове и Министарство унутарњих послова Републике Хрватске да не прихватају новоуведене симболе на униформама милиције (“шаховница”). Два дана касније, 05.07.1990. године, у Книн су дошли представници Секретаријата за унутрашње послове Шибеник у циљу убеђивања припадника милиције српске националности да прихвате нове ознаке на униформама. У одговору на то, испред Станице милиције Книн је одржан митинг на коме су грађани Книна дали подршку побуњеним милиционерима, предвођеним Миланом Мартићем, у одбацивању притисака за увођење хрватских симбола.¹⁴⁴

Тадашњи републички секретар за унутрашње послове СР Хрватске Јосип Бољковац је 17. августа 1990. године наложио упућивање постројби Првог хрватског редарственика у више општина северне Далмације и Лике са већинским српским становништвом, са задатком одузимања оружја резервног састава милиције и онемогућавања припрема, односно спровођења најјављеног референдума о аутономији српског народа у Хрватској. У одговору на акцију хрватских редарственика, српско становништво са подручја Книна и Бенковца је подигло барикаде на прилазним путевима („балван-револуција“), чиме је фактички дошло до саобраћајног пресецања Хрватске на пола. Хрватско руководство је одбило и понуду врха Југословенске народне армије да „ЈНА на миран начин елиминише тај проблем“, а покушај хеликоптерског десанта Специјалне јединице РСУП СР Хрватске на Книн, заустављен је након претње интервенцијом ЈНА. Републички секретаријат за унутрашње послове СР Хрватске је 20. августа 1990. године донео решења о отказима радницима Станице милиције у Книну Милану Мартићу, Мирку Ченићу и Николи Амановићу.¹⁴⁵

¹⁴³ Упореди: Bilić Ivan, „Kronologija raspada SFRJ i stvaranje Republike Hrvatske do 15. siječnja 1992“, *National Security and the Future*, Vol. 6, No. 1-2, Udruga sv. Jurja, Zagreb 2005., str. 86.

¹⁴⁴ Видети детаљније: Ђурић Мишина Вељко, “Република Српска Крајина десет година послје - Хроника Републике Српске Крајине“, стр. 2. (<http://www.srpskapolitika.com/krajina/hronologija-2.html>)

¹⁴⁵ Видети: Žunec Ozren, “Rat u Hrvatskoj 1991-1995: Prvi dio – uzroci rata i operacije do sarajevskog primirja“, *Polemos – Journal of Interdisciplinary Research on War and Peace* Vol. 1, Issue 1, Hrvatsko sociološko društvo & Naklada Jesenski i Turk, Zagreb 1998., str. 68.

Због покушаја хрватских власти да изврши премештање наоружања Територијалне одбране (ТО) које се налазило у станицама милиције на Банији, 27. септембра 1990. године су избили немири на том подручју.¹⁴⁶ У тродневној акцији сузбијања немира на Банији, специјалне јединице РСУП-а СР Хрватске су ухапсиле више од 300 грађана српске националности, док се већи број Срба из Петриње склонио у тамошњу касарну ЈНА.

Привремено председништво Заједнице општина Северне Далмације и Лике прогласило је 21. децембра 1990. године Српску Аутономну Област Крајину (САО Крајина) и усвојило њен статут.¹⁴⁷ У том документу, Крајина је дефинисана као ”облик територијалне аутономије у саставу Републике Хрватске“, у којој се ”свим њеним становницима, без обзира на националну припадност, гарантује равноправност“. Према члану 4. Статута, ”територију САО Крајине чине све територије Заједнице општина Северне Далмације и Лике, територије општина с већинским српским становништвом које донесу одлуку о приступању Српској Аутономној Области Крајини, као и насеља у којима већину становништва чине припадници српског народа а која се референдумом изјасне за прикључење једној од постојећих или новоуспостављених општина с већинским српским становништвом“. Статутом је такође утврђено да САО Крајина извршава законе, друге прописе и опште акте Републике Хрватске и СФРЈ.

Извршно вијеће САО Крајине је 4. јануара 1991. године формирало Секретаријат унутрашњих послова (СУП) Крајине, за чијег је секретара именован Милан Мартић. Поменути орган је настао издвајањем из састава МУП-а Републике Хрватске дела станица милиције (милицијске постаје) и њихових запослених у општинама са већинским српским становништвом.¹⁴⁸ Истог дана, у Загребу је основано Вијеће за народну одбрану и заштиту уставног поретка Републике Хрватске.

Дана 12. јануара 1991. године почела је концентрација снага хрватске полиције на границама САО Крајине. На неколико места дошло до размене пушчане

¹⁴⁶ Детаљније: Радуловић Срђан, *Судбина Крајине*, Дан Граф, Београд 1996., стр. 129.

¹⁴⁷ Упореди: Brekalo Miljenko, „Povijesni prikaz i pravni karakter normativnih akata Republike Srpske Krajine“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 33, br. 2, Rijeka 2012., str. 560.

¹⁴⁸ Опширније: Marijan Davor, “Hrvatsko ratište 1990. - 1995.”, u: Radelić Zdenko, Marijan Davor, Barić Nikica, Bing Albert, Živić Dražen, *Stvaranje hrvatske države i Domovinski rat*, Školska knjiga & Hrvatski institut za povijest, Zagreb 2006., str. 105-107.

ватре између хрватске полиције и српских сеоских стража. Као одговор на то, Председништво СФРЈ је 25. јануара 1991. године наредило демобилизацију резервног састава милиције у Републици Хрватској.¹⁴⁹

У фебруару и марту 1991. године сукоби на линијама разграничења Хрватске и САО Крајине су интензивирани. Тако су након неуспешног покушаја МУП-а Републике Хрватске да 12. фебруара 1991. године успостави полицијску станицу на Плитвицама, јединице хрватске полиције 15. фебруара заузеле Плитвице. С тим у вези, секретар унутрашњих послова САО Крајине Милан Мартић затражио да снаге МУП-а Републике Хрватске одмах напусте подручје Коренице. Када је Председништво СФРЈ 16. фебруара 1991. године упутило захтев исте садржине, припадници хрватске полиције су се повукли из Плитвица. У Пакрацу је хрватска полиција 1. марта 1991. године оружаним дејством поновно освојила полицијску станицу коју су претходно заузели Срби. Припадници специјалне јединице МУП-а Републике Хрватске су 31. марта 1991. године напали српске положаје на Плитвицама. На српској страни страдао је Рајко Вукадиновић а на хрватској полицајац Јосип Јовић. Тај сукоб је означио почетак рата на подручју Хрватске.

Срби из Борова Села код Вуковара су 2. маја 1991. године одбили напад припадника МУП-а Републике Хрватске а у сукобу је погинуло 13 хрватских полицајаца. Истог дана је у Полачи код Бенковца убијен командир полицијске станице МУП-а Републике Хрватске.¹⁵⁰

Извршно вијеће САО Крајине је 01. априла 1991. године усвојило Одлуку о присаједињењу Српске аутономне области Крајина Републици Србији.¹⁵¹ САО Крајина је том одлуком признала Устав и законе Србије, као и уставно-правни систем СФРЈ. У складу са том одлуком, Статут САО Крајине и друге правне одредбе усклађене су с правним системом Републике Србије.¹⁵² Истог дана, Извршно вијеће САО Крајине, којим је председавао др Милан Бабић, издало је наредбу о мобилизацији Територијалне одбране (ТО) САО Крајине и упутило захтев МУП-у Републике Србије за пружање техничке и кадровске помоћи.

¹⁴⁹ Видети: Kolšek Konrad, *Prvi pucnji u SFRJ – Sećanja na početak oružanih sukoba u Sloveniji i Hrvatskoj*, Dan Graf & Danas, Beograd 2005., str. 58.

¹⁵⁰ Žunec Ozren, "Rat u Hrvatskoj 1991-1995: Prvi dio – uzroci rata i operacije do sarajevskog primirja", op.cit. str. 69.

¹⁵¹ "Гласник Крајине", бр. 2 од 20. априла 1991. године.

¹⁵² Републици Србији су се прикључиле општине Книн, Бенковац, Обровац, Грачац, Доњи Лапац, Кореница, Војнић, Вргинмост, Глина, Двор, Костајница, Петриња и Пакрац.

Дана 29. маја 1991. године, Скупштина САО Крајине је прогласила Српску Аутономну Област Крајину обликом ”политичко-територијалне аутономије у саставу СФРЈ“ и усвојила Закон о примени правних прописа Републике Србије на територији САО Крајине. Истог дана, Скупштина САО Крајине донела је одлуку да се у склопу Министарства унутрашњих послова САО Крајине формирају јединице за специјалне намене, такозвана Милиција Крајине, под надлежношћу Министарства одбране САО Крајине, са задатком да бране територијални интегритет Крајине. Посебне јединице милиције представљале су другу формацију војног типа, поред јединица Територијалне одбране.¹⁵³

У мају 1991. године, у Хрватској су створене прве војне јединице Збора народне гарде (ЗНГ), које су због законских и политичких разлога формално биле у саставу Министарства унутрашњих послова.¹⁵⁴ До краја јула 1991. године, ЗНГ је имао четири професионалне бригаде с укупно око 10.000 људи, а у наредном месецу су формиране и мобилисане још четири Причувне бригаде Збора народне гарде.

Влада САО Крајине је 1. августа 1991. године усвојила одлуке о примени Закона о народној одбрани и Закона о унутрашњим пословима Републике Србије на подручју САО Крајине. На тој седници је усвојена и одлука о укидању Службе државне сигурности на територији САО Крајине, уз предлог да се уместо ње успостави нова владина Агенција за националну безбедност.¹⁵⁵

Од 1992. године, оружани конфликт на подручју Хрватске се претворио се у рат исцрпљивања у којем је хрватска страна изграђивала војне снаге, постепено добијала подршку међународне заједнице (са повременим осцилацијама због војног ангажмана у Босни и Херцеговини), и у том процесу није трпела исувише велике економске губитке. Власти у Републици Српској Крајини нису годинама које су уследиле успеле да реше ниједно политичко питање (није дошло до уједињења ни са Републиком Српском, ни са СР Југославијом), нису добили подршку међународне заједнице, а због одсечености од хрватског економског

¹⁵³ Детаљније: Sekulić Milisav, *Knin je pao u Beogradu*, Nidda Verlag GmbH, Bad Vilbel 2000., str. 21-22.

¹⁵⁴ Kolšek Konrad, *Prvi pucnji u SFRJ – Sećanja na početak oružanih sukoba u Sloveniji i Hrvatskoj*, op.cit. str. 57.

¹⁵⁵ Према: Barić Nikica, *Srpska pobuna u Hrvatskoj 1990.-1995.*, Golden marketing & Školska knjiga, Zagreb 2005., str. 220.

система нису постигле ни обнову девастиране привреде. Последица тих околности била је евидентна бесперспективност РСК, што се одразило и у процесима депопулације тог подручја, те сталних унутрашњих политичких сукоба у којима су сукобљене фракције настојале да за себе остваре што боље односе са тадашњим режимом у Београду. У војном погледу, од 1992. године Републици Хрватској од Републике Српске Крајине није претила већа опасност јер војне и полицијске снаге РСК нису биле способне за извођење замашнијих операција. Те снаге су се у овом периоду држале дефанзивно и настојале - углавном неуспешно, да одбијају повремене хрватске нападе који су се низали. Република Хрватска је званично изражавала своју спремност на политичко решење, али је од краја 1994. године дефинитивно приступила припремама војног решења те је отпочела с планирањем веће стратегијске офанзивне операције за повраћај заузете територије.¹⁵⁶

Након дужих припрема, 4. августа 1995. године је започета операција “Олуја”. У питању је била целовита операција стратегијског значаја, са укљученом главнином снага хрватске војске и полиције, координирана са претходним операцијама “Маестрал” и акцијама Петог корпуса Армије Републике БиХ. Трајала је укупно 84 сата, а изведена је из 30 праваца. Сам план операције “Олуја” се састојао из четири дела: “Олуја 1” је била напад снага Загребачког зборног подручја на Банију, коју је бранио 39. корпус Српске војске Крајине (СВК), уз планирано спајање са Петим корпусом Армије Босне и Херцеговине. Овај део “Олује” је завршен је извлачењем главнине 39. Корпуса Српске војске Крајине са тог подручја; “Олуја 2” је био кодни назив за напад снага Карловачког зборног подручја на Кордун, који је бранио 21. корпус СВК. Поменути корпус се нашао у окружењу хрватских снага и његова главнина се после преговора предала; “Олуја 3” је била везана за напад снага Госпићког зборног подручја на Лику, коју је бранио 15. лички корпус Српске војске Крајине. Операција је завршена чишћењем Лике, спајањем хрватских снага са Петим корпусом Армије РБиХ и повлачењем 15. Корпуса СВК преко Лапца и Срба у Босанску крајину; “Олуја 4” је био шифровани назив за напад снага Сплитског зборног подручја на подручје северне Далмације и Книна, које је бранио 7. (кнински) корпус СВК, а где се налазило и седиште Генералштаба Српске војске Крајине. У операцији “Олуја” су нестале

¹⁵⁶ Žunec Ozren, "Rat u Hrvatskoj 1991-1995: Prvi dio – uzroci rata i operacije do sarajevskog primirja", op.cit. str. 119.

Република Српска Крајина и Република Западна Босна Фикрета Абдића, а радикално је промењен и геостратегијски положај Хрватске и Босне и Херцеговине.¹⁵⁷

Уз посредовање представника међународне заједнице, 12. новембра 1995. године је потписан „Темељни споразум о подручју источне Славоније, Барања и западног Срема“ (познатији као Ердутски споразум), којим је договорена мирна реинтеграција те бивше српске аутономне области под хрватску власт. Реинтеграција је спроведена у оквиру прелазне Управе уједињених нација (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium – UNTAES), чији је мандат окончан 15. јануара 1998. године.¹⁵⁸

Под управом UNTAES је спроведен и процес реинтеграције полицијских снага са тог подручја. То је започето оснивањем прелазних, мешовитих српско-хрватских полицијских снага (ППС). У Беч и Будимпешту је на заједничку обуку упућено 150 припадника дотадашње милиције САО Славонија, Барања и западни Срем и 150 хрватских полицајаца. Први заједнички задатак ових снага након завршене обуке је било обезбеђење линија раздвајања, те деонице аутопута Београд-Загреб. Први начелник Прелазних полицијских снага био је Србин Петар Ђукић, док је његов заменик био Јосип Миличевић из МУП-а Републике Хрватске. У саставу ППС је било и око 400 припадника УН, чије је деловање надзирао прелазни администратор Уједињених нација Жак Клајн. Униформе Прелазних полицијских снага су биле без ознака, изузев натписа “Полиција” на енглеском језику. Накнадно је у Будимпешти извршена обука по 440 хрватских и српских полицајаца, док је у Ердуту спроведено додатно обучавање 600 дотадашњих припадника српске милиције. У Вуковару је 01. јуна 1997. године извршена примопредаја дужности начелника Прелазних полицијских снага. Уместо пензионисаног Петра Ђукића на ту функцију је постављен хрватски представник Иван Бабић. У међувремену су снаге ППС нарасле на 2000 припадника (1150 Срби, а остало Хрвати и припадници других националности). У истом периоду је 750 српских полицајаца прихватило радне уговоре за будућу службу у хрватској полицији. У Штаб UNTAES-а у Вуковару је 15. децембра 1997. године дошао

¹⁵⁷ Видети: Радаковић Илија, *Бесмислена ЈУ ратовања 1991-1995*, Друштво за истину о антифашистичкој борби у Југославији 1941-1945, Београд 1998., стр. 82-83.

¹⁵⁸ Упореди: Barić Nikica, „Srpska oblast Istočna Slavonija, Baranja i zapadni Srijem – od «Oluje» do dovršetka mirne reintegracije Hrvatskog Podunavlja“ (drugi dio), *Scientia Slavonica*, Vol. 12, No. 1, Hrvatski institut za povijest, Slavonski Brod 2012., стр. 323.

министар унутрашњих послова Републике Хрватске Иван Јарњак, коме је нови прелазни администратор Уједињених нација Вилијем Вокер предао команду над Прелазним полицијским снагама.¹⁵⁹

Процес демократизације хрватске полиције се по завршетку ратних сукоба 1995. године заснивао на пет кључних принципа: деполитизација, демилитаризација, професионализација, демистификација и бројчано смањење састава. Под деполитизацијом полиције се подразумевало прекидање тесних веза између политичара и полицијских руководилаца које су у прошлости имале за резултат то да је полиција првенствено служила интересима владајуће партије, те да је постојао несумњив политички утицај на свакодневне полицијске активности, као и на селекцију и пријем у службу. Демилитаризација је требала да изрази идеју да полиција не сме да буде парамилитарна формација, већ служба оријентисана ка интересима заједнице, при чему њена структура не сме да буде стриктно устројена по хијерархијском ланцу командовања, већ више налик организацијама какве постоје у пословном свету (компаније). Начело демистификације је повезано са деполитизацијом и демилитаризацијом, а његова сврха је била скидање вела тајности са полицијског рада, често покриваног вишим националним и безбедносним интересима, те постизање веће транспарентности и одговорности полиције. Такође, принципи деполитизације и демистификације су непосредно повезани са професионализацијом полиције. То значи да како политички утицај (оправдаван друштвеним интересима) и заштита коју пружа мистификација постају слабији, у дело ступа професионализација, која треба да повећа поузданост полиције кроз образовање и имплементацију различитих механизма одговорности. Најзад, како се задатак полиције мења њеним преласком из ратног у мирнодопско стање, она више не треба да се бави стварима као што је надзор припадника опозиције, нити је више у и функцију одбране земље, због чега је било потребно пажљиво испланирати и спровести смањење укупних буџетских трошкова и броја запослених, сагласно стандардима Европске уније. Да би се ови принципи у пракси спровели, требало је разрешити бројне проблеме, укључујући чињеницу да су у току ратних сукоба 1991. – 1995. године Срби напустили полицијски састав. Настали дефицит професионалног кадра је уз ратом

¹⁵⁹ Ibidem, str. 327-329.

условљен вишак потреба довео до масовног пријема нових припадника полиције и њихову убрзану, ситуациону и неквалитетну обуку. Тако је завршетку рата број полицајаца у Хрватској износио 670 на 100.000 становника (европски стандарди су око 400 полицијских службеника на 100.000 становника).¹⁶⁰

3.2.3. Развој полиције у Македонији

Паралелно са процесом међународног признања Македоније, током 90-их година XX века успостављао се и безбедносни систем те земље. Основу тог система су чиниле службе државне и јавне безбедности Министарства унутрашњих послова (Министарство за внатрешни работи - МВР). Формирање новог безбедносно-обавештајног система окончано је 1995. године, доношењем новог Закона о унутрашњим пословима¹⁶¹ и посебног Закона о Агенцији за обавештајни рад.¹⁶² С тим у вези, указује се да је процес преуређења дотадашње Службе државне безбедности у Македонији је од почетка био детерминисан нуждом да се свим средствима очува тек успостављена независна држава.¹⁶³

Унутрашња организациона структура македонске полиције није била прецизније утврђена Законом о унутрашњим пословима из 1995. године, већ је то учињено тек 2006. године, када је донет Закон о полицији.¹⁶⁴ Према одредбама поменутог закона, послови из делокруга јавне безбедности – заштита личне и имовинске сигурности, спречавање криминала, откривање починилаца кривичних дела, обезбеђење државне границе, одржавање јавног реда и контрола саобраћаја, врше се у организационим јединицама Бироа за јавну безбедност (БЈБ), као органа у саставу Министарства унутрашњих послова.¹⁶⁵

На челу Бироа за јавну безбедност је директор, кога на предлог министра унутрашњих послова именује Влада, на период од четири године. Директор је самосталан у извршавању задатака из надлежности Бироа, а за свој рад одговара

¹⁶⁰ Према: Kutnjak Ivković Sanja, „Distinct and different: The transformation of the Croatian police“, in: Caparini Marina, Marenin Otwin (eds), *Transforming Police in Central and Eastern Europe - Process and Progress*, DCAF, Geneva 2004., pp. 182-183.

¹⁶¹ *Закон за внатрешни работи* („Службен весник на Република Македонија“, бр. 19/95).

¹⁶² *Закон за Агенцијата за разузнавање* („Службен весник на Република Македонија“, бр. 19/95).

¹⁶³ Опширније: Koneska Cveta, „Context Analysis of the Security Sector Reforme in Macedonia (1991-2008)“, *Analytica Think Tank*, Skopje 2011., pp. 7-10.

¹⁶⁴ *Закон за полиција* („Службен весник на Република Македонија“, бр. 114/06).

¹⁶⁵ Члан 15. Закона о полицији.

министру и влади. Организациону структуру Бироа за јавну безбедност у седишту Министарства чине: Сектор полиције, Сектор за безбедност саобраћаја, Сектор криминалистичке полиције, Сектор за пограничне послове и миграције, Сектор за организацију, стратешко планирање и развој полиције, Сектор за сарадњу са НАТО и класификовање информација, Сектор за аналитику, истраживање и документацију, Сектор за управљање људским ресурсима, Центар за обуку, Оперативни центар. Поред тих служби, које у односу на подручне организационе јединице Министарства имају координирајућу улогу, Бироу за јавну безбедност су потчињене и централне полицијске службе, које су надлежне за непосредно поступање на целој територији Македоније: Одељење за борбу против организованог криминала; Одељење криминалистичке технике; Сектор за међународну полицијску сарадњу; Одељење за обезбеђење личности и објеката; Одељење за посебне јединице (Јединица за брзе интервенције, Јединица за специјалне задатке и Јединица за обуку и подршку); Хеликоптерска јединица; Сектор за заједничке послове и Одељење за управне послове.¹⁶⁶

Поред Бироа за јавну безбедност, као орган у саставу Министарства унутрашњих послова се налази и Управа¹⁶⁷ за безбедност и контраобавештајни рад (Управа за безбедност и контраразузнавање – УБК. То је ресорска безбедносно-обавештајна служба, надлежна за послове заштите од шпијунаже, тероризма и других активности извршених насилним средствима, којима се угрожавају или подривају уставом утврђене демократске институције. У задатке УБК спада и сузбијање тежих облика организованог криминалитета. На челу Управе за безбедност и контраобавештајни рад је директор кога, на предлог министра унутрашњих послова, именује и разрешава Влада. Директор, чији мандат траје четири године, самосталан је у извршавању задатака из надлежности Управе, а за свој рад одговара министру и влади. У организационом смислу, УБК сачињавају централа у седишту Министарства унутрашњих послова, центри, одсеци и детаשמани. Најзад, у тој служби постоје и нека самостална одељења, као што је Одељење за заштиту личности. УБК има регионална одељења у Скопљу, Куманову, Штипу, Прилепу, Струмици, Битољу и Велесу.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Видети: <http://www.mvr.gov.mk/images/Organigram%20na%20MVR%20-%202005.122013.pdf>

¹⁶⁷ До 2000. године Дирекција за безбедност и контраразузнавање.

¹⁶⁸ Према: <http://www.moi.gov.mk.DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=173>

Кадрови за македонску полицију се углавном школују и обучавају у Полицијској академији у Скопљу. Кандидати са завршеном средњом школом се примају из грађанства, а њихова обука траје годину дана.

Територијална организација македонске полиције обухвата осам Сектора унутрашњих послова (Битољ, Велес, Куманово, Охрид, Скопље, Струмица, Тетово и Штип) и 19 Одељења унутрашњих послова. У саставу тих подручних јединица су Полицијске станице опште надлежности и Полицијске станице саобраћајне полиције.

Гранична полиција има аутономан статус у оквиру Бироа за јавну безбедност Министарства унутрашњих послова. Сектор граничне полиције је током 2004. и 2005. године преузео обезбеђење државне границе према Бугарској, Албанији и тадашњој државној Заједници Србија и Црна Гора од Армије Републике Македоније. Сектор граничне полиције у седишту је преко четири Регионална центра (Север – покрива Србију и Косово, Исток – према Бугарској и делом према Грчкој, Југ – покрива границу са Грчком и Запад – према Албанији), надређен подручним станицама граничне полиције, чији су припадници задужени за обезбеђење и контролу прелажења државне границе на 22 гранична прелаза за друмски и железнички саобраћај и на једном међународном аеродрому.¹⁶⁹

Крајем 1980. године, у оквиру Сектора посебних јединица милиције РСУП СР Македоније формирано је Одељење за специјалне задатке. У питању је била антитерористичка јединица, чији су задаци обухватили супротстављање свим видовима тероризма, организованог криминала, решавање талачких криза и отмица, високоризична хапшења, те извршавање других сложених послова и задатака из делокруга надлежности милиције. Половином 1981. године, Одељење за специјалне задатке је реорганизовано и преименовано у Станицу милиције за извршавање специјалних задатака РСУП-а СР Македоније. Ту организацију је задржало све до 1991. године, када је добило нови назив – Полицијска станица за извршавање специјалних задатака. Након државног осамостаљивања Македоније, људство ове јединице је била језгро формирања оружаних снага нове државе. Са започињањем реформи Министарства унутрашњих послова Републике Македоније, Полицијска станица за извршавање специјалних задатака је променила

¹⁶⁹ Видети: <http://www.moi.gov.mk/page/organizaciona-postavenost-i-nadlezhnosti>

назив у Јединица за специјалне задатке (Јединица за специјални задаци - ЕЗС). Као узор у поступку реорганизације послужио је модел Специјалне антитерористичке јединице (САЈ) МУП-а Републике Србије. ЕЗС је 1999. године усвојила нови амблем – главу тигра са отвореним чељустима, добивши надимак „Тигрови“.¹⁷⁰

Наговештаји међуетничких конфликта у Македонији између Албанаца и Македонаца појавили су се непосредно пред расписивање референдума о државно-правном статусу Републике Македоније 1991. године. Тада се албанска етничка заједница успротивила предлогу да буде уставно дефинисана као национална мањина, тражећи статус конститутивног народа у тој земљи. Истовремено, Албанци у Македонији захтевали постизање целовитог решења албанског питања на простору бивше СФРЈ, и то успостављањем независног Косова и стварањем македонске федералне државе, која би укључивала албански и македонски ентитет.¹⁷¹ Иначе, македонски Албанци су, истичући своју маргинализованост у односу на већинско македонско становништво,¹⁷² бојкотовали попис становништва 1991. године, као и референдум о независности Македоније. Почетком 1992. године расписали су референдум за „Аутономну Републику Илириду“ са седиштем у Тетову. На том нелегалном референдуму је учествовало 97% Албанаца са правом гласа, од којих је 94% изјаснило за успостављање албанског политичког ентитета у Македонији.¹⁷³

Током НАТО бомбардовања, на територију Македоније је према проценама UNHCR пребегло око 235.000 албанских избеглица са Косова и Метохије, међу којима је био и значајан број наоружаних припадника тзв. „Ослободилачке војске Косова“ (ОВК). Солидаришући се са својим сународницима на Косову, екстремни Албанци у Македонији су у пролеће 1999. године формирали паравојну „Ослободилачку националну армију“ (ОНА),¹⁷⁴ у коју се тада укључио знатан број припа-

¹⁷⁰ Видети детаљније: <http://www.specijalne-jedinice.com/Region/Jedinica-za-specijalne-zadatke-Tigrovi-Republike-Makedonije.html/#sthash.00t87SoX-dpbs>

¹⁷¹ Опширније: Ortakovski T. Vladimir, „The Kosovo Conflict and Macedonia“, *Association for the Study of Nationalities Fourth Annual World Convention «Rethinking Identities: State, Nation, Culture»*, Harriman Institute & Columbia University, New York, April 15-17 1999, pp. 13-15.

¹⁷² Према: Xhaferi Arben, „Problem Македоније није семантичке природе“, *BH Dani*, br. 205, Sarajevo, 11. мај 2001., str. 36-37.

¹⁷³ Упореди: Ђукановић Драган, „Политичке прилике и међуетнички односи у Македонији“, *Међународна политика*, Vol. LV, бр. 3-4, Институт за међународну политику и привреду, Београд 2003., стр. 401.

¹⁷⁴ Детаљније: Менај Петрит, *ОНА – порака и надеж*, том 2, Фондација Институт отворено општество – Македонија, Скопје 2008., стр. 14-16.

дника ОВК који су се привремено стационирали на простору западне Македоније. То је била и једна од иницијалних каписли која је довела до тога да дуго присутне етничке међуетничке тензије на том подручју почетком 2001. године прерасту у отворене оружане сукобе „Ослободилачке националне армије (ОНА) са полицијским и војним снагама Македоније.

Као датум почетка конфликта међунационалног оружаног конфликта у Македонији се сматра 22. јануар 2001. године, када је у нападу ручним бацачем на полицијску станицу у селу Теарце код Тетова убијен један, а рањена три припадника полицијских снага МУП-а Републике Македоније.¹⁷⁵ Нови сукоби су започели 17. фебруара исте године у планинском селу Танушевци, око 30 км северно од Скопља, где су припадници „Ослободилачке националне армије“ (ОНА) покушали да заузму македонску пограничну караулу Кодра Фура. Побуњеницима са тог подручја се тада прикључило и око 200 наоружаних Албанаца пристиглих преко граничне линије из косовског села Дебелде. У одговору на то, македонске власти су привремено затвориле границу према СР Југославији.

Конфликт је ескалирао у марту и априлу 2001. године на ширем подручју Тетова, као и на граничној линији Македоније према Косову. Побуњени Албанци су имали директну помоћ у људству и логистици од стране припадника распуштене ОВК.¹⁷⁶

Током окршаја на подручју Танушевца до којих је дошло 4. марта, погинули су један албански терориста и три војника Армије Републике Македоније.¹⁷⁷ Четири дана касније, побуњеници су у близини граничне линије напали конвој македонских снага безбедности, убивши возача у првом возилу. Половином марта се сукоби проширују у област Тетова. Тако је 10. марта нападнута полицијска патрола у том граду, а у размени ватре је више лица рањено, укључујући и пролазнике. Наредних дана су припадници „Ослободилачке националне армије“ су под своју контролу ставили више села у околини Тетова. Побуњеници су такође почели да делују и на прилазима Скопљу, поставивши ултиматум властима Македоније да се држава трансформише у конфедерацију. Ојачане македонске снаге ма-

¹⁷⁵ Видети: „The Macedonian Question – Reform or Rebellion“, *ICG Balkans Report*, No. 109, International Crisis Group, Skopje-Brussels, 5 April 2001, p. 8.

¹⁷⁶ Детаљније: Brunnbauer Ulf, *The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments*, (http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2002_Brunnbauer.pdf).

¹⁷⁷ „The Macedonian Question – Reform or Rebellion“, *op. cit.* p. 12.

кедонске полиције и војске су 23. марта 2001. године кренуле у опсежну против-терористичку акцију на подручју Тетова и нанеле пораз побуњеницима ОНА.¹⁷⁸

Нова ескалација сукоба у Македонији се везује за 28. април 2001. године, када су албански терористи у селу Вејце код Тетова поставили заседу и убили а потом бензином запалили тела осам припадника специјалне јединице АРМ „Вукови“ и Специјалне јединице СВР Битола. Тај догађај, познат као „масакр код Вејце“, изазвао је велики револт у Македонији, након чега су специјалне снаге полиције и војске кренуле у акције чишћења у подручјима настањеним албанским живљем која гравитирају према Косову и Метохији.¹⁷⁹ Истовремено је са подручја КиМ на територију Македоније ушло више од хиљаду припадника расформиране ОВК и напало седам македонских села у околини Куманова, на шта је одговорено снажном контраофанзивом војних и полицијских снага према кумановским селима Слупчане, Ваксинце, Липково, Оризаре, Матејче и Отља, што је узроковало значајан број избеглица из тих неста.¹⁸⁰ Потиснути албански терористи су након тога померили тежиште свог дела јужније од Куманова.¹⁸¹

У јуну 2001. године су вршена тактичка прегруписавања сукобљених страна, при чему су терористи ОНА, концентрисани у месту Арачиново у близини Скопља, запретили нападом на главни град Македоније уколико македонске полицијске и војне снаге не обуставе гранатирања села на северу те земље.¹⁸² Половином тог месеца су вођени и неуспешни преговори између Владе и побуњеника, а безбедносне снаге Македоније су покренуле напад на Арачиново и заузеле га 22. јуна. Офанзивне акције владиних снага на том подручју су 24. јуна окончане примирјем, постигнутим уз посредовање изасланика Европске уније Хавијера Солане.¹⁸³

¹⁷⁸ „The Macedonian Question – Reform or Rebellion“, op. cit. pp. 13-14.

¹⁷⁹ Менај Петрит, op. cit. стр. 54.

¹⁸⁰ Видети: Николиќ Стево, „По чистењето на Ваксинце, терористите гаѓаат од Слупчане и Отља“ – убиен Фадил Лимани, командант на терористите за Куманово“, *Вест*, Скопје, 28. мај 2001. година (<http://www.star.vest.com.mk/default.asp?id=8945&idg=1&idb=266&rubrika=makedonija>).

¹⁸¹ Према: Колевска Соња, „Терористите се повлекуваат во планината“ *Вест*, Скопје, 08. мај 2001. година (<http://www.star.vest.com.mk/default.asp?id=7845&idg=1&idb=249&rubrika=makedonija>).

¹⁸² Упореди: Трпеноски Горан, „Арачиново во сценарио за воена состојба“, *Вест*, Скопје, 12. јуни 2001. година (<http://www.star.vest.com.mk/default.asp?id=9851&idg=1&idb=279&rubrika=makedonija>).

¹⁸³ Детаљније: Божиновска П. Жана, Ѓорѓевски Бранко, „Солана ја прекина акцијата на македонските безбедносни сили во Арачиново“, *Дневник*, Скопје, 25. јуни 2001. године (<http://www.star.dnevnik.com.mk/?pBroj=1585&stID=1041>)

Уз посредовање НАТО, ново примирје у Македонији је успостављено 05. јула 2001. године. Преговори који су уследили, били су поново неуспешни, након чега је „Ослободилачка национална армија“ 19. јула прекршила примирје, испаливши више граната на Скопље. Припадници ОНА су потом између 22. и 24. јула у више наврата гранатирали положаје безбедносних снага око Тетова. Крајем тог месеца су македонске снаге коначно успоставиле контролу над Тетовом, које је више од два месеца било у окружењу ОНА и одакле је у међувремену избегло више од 30.000 Македонаца.¹⁸⁴

Упоредо са борбеним дејствима, преко западних посредника су настављани преговори између Владе и побуњеника. У том контексту је 5. августа 2001. године био постигнут договор о реорганизацији полицијских структура у деловима Македоније настањеним алабанским живљем. Међутим, помаци у преговорима су убрзо анулирани новим тешким инцидентом. Наиме, албански терористи су 08. августа поставили заседу на магистралном путу Скопље - Тетово и убили десет македонских војника, што је остало упамћено као „масакр код Карпалака“.¹⁸⁵ Два дана касније, припадници ОНА су минирали пут на месту Љуботенска бачила северно од Скопља, након чега је у експлозији нагазне мине погинуло осам македонских војника. То је било повод за акцију одмазде припадника Јединице за специјалне задатке (ЕЗС) Министарства унутрашњих послова Републике Македоније спроведену у албанском селу Љуботен (око 20 км северно од Скопља) 15. августа 1991. године. Постоје тврдње да је у окршајима у Љуботену тог дана убијено и више албанских цивила, а да је неколико стотина Албанаца након паљења сеоских кућа протерано или ухапшено. Поменути догађаји су касније били предмет истраге и судског поступка пред Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију (Хашки трибунал).¹⁸⁶

Уз посредовање Запада на челу са САД, између представника македонске владе и албанских побуњеника потписан је такозвани „Охридски споразум“, којим је прекинут оружани сукоб у Македонији, а Албанцима у тој земљи су гарантована већа права. Охридским споразумом је практично измењен Устав

¹⁸⁴ Према: Балабан Љубица, Николовски Стево, „Протерани повеќе од 30.000 Македонци“, *Дневник*, Скопје, 27. јули 2001. године (<http://www.star.dnevnik.com.mk/?pBroj=1612&stID=2381>)

¹⁸⁵ Видети: Петровски Панде, *Сведоштва 2001*, Киро Дандаро, Битола 2006., стр. 164-165.

¹⁸⁶ Упореди: <http://www.icty.org/sid/8626>

Републике Македоније у смислу да је албански језик постао је службени, а у областима у којима живи више од 20% албанског становништва добио је и статус званичног језика. Такође, постигнут је и договор да Албанци чине око 30% активног састава полиције и армије Републике Македоније.¹⁸⁷ Ступањем на снагу Охридског споразума су амнестирани сви припадници ОНА, чији су истакнути команданти убрзо формирали албанске политичке странке - Демократску унију за интеграцију (ДУИ) и Демократску партију Албанаца (ДПА). Поменуте албанске партије су у наредним годинама ушле и у Владу Македоније, а као учеснице у власти и део владајућих коалиција налазе се у позицији могу да изазову њен пад и изазову политичку кризу у земљи.¹⁸⁸

Процењује се да је у вишемесечним оружаним сукобима албанских побуњеника са македонским војним и полицијским снагама погинуло је више од 200 лица, док је близу 100.000 лица расељено или избегло.¹⁸⁹

У македонској и међународној јавности су полемике око начина употребе специјалних јединица МУП-а Републике Македоније биле су присутне још током кризе и оружаних сукоба до којих је дошло 2001. године у деловима земље настањеним албанским живљем. На мети критика посебно се налазио тадашњи министар унутрашњих послова Љубе Бошковски, који је оптуживан да је Јединицу за специјалне задатке (Јединица за специјални задаци – „Тигрови“) претворио у једнонационалну формацију која притом није испољила потребну ефикасност приликом антитерористичких дејстава против герилаца албанске ОНА у руралним подручјима на северу Македоније. Још озбиљније контроверзе пратиле су деловање друге антитерористичке јединице под контролом Љубе Бошковског – Јединице за брзи интервенции („Лавови“).¹⁹⁰

Расположиви подаци указују да су „Лавови“ основани 2001. године као паравојна ултранационалистичка формација тадашњег вођства владајуће странке

¹⁸⁷ Опширније: Popetrevski Vasko, Latifi Veton, „The Ohrid Framework Agreement Negotiations“, in: Pettifer James (ed.), *The 2001 Conflict in FYROM – Reflections*, Institute of War & Peace Reporting (Balkan Series), Research & Assessment Branch, Wiltshire UK 2004., pp. 35-36.

¹⁸⁸ Према: Мирковић Данијел, „Пали се македонско буре барута“, *Актер*, бр. 234, Београд, 07. јул 2014. (<http://www.akter.co.rs/weekly/34-bezbednost/96612-pali-se-makedonsko-bure-baruta.html#>).

¹⁸⁹ Букановић Драган, *op. cit.* стр. 402.

¹⁹⁰ Према: <http://www.utrinski.com.mk/?pBroj=1253stID=3526&pR=2>

ВМРО.¹⁹¹ Та јединица, формирана у току међуетничког сукоба у земљи, а коју су чинили само етнички Македонци, у почетку борбених дејстава је углавном коришћена за обезбеђивање македонских села. Припадници „Лавова“, који тада нису били у саставу регуларних полицијских снага, убрзо су стекли застрашујућу репутацију, будући да су многи од њих имали полицијска досијеа, или су у јединицу дошли са издржавања затворских казни. „Лавови“ су накнадно легализовани подзаконским актом 2. новембра 2001. године, којим су устројени као анти-терористичка јединица Министарства унутрашњих послова. У оптужбама на рачун те јединице, које су упућиване и од стране International Helsinki Federation for Human Rights, изношене су тврдње да су „Лавови“, заједно са резервним саставом македонске полиције, одговорни за изазивање низа насилних инцидената и криминалних радњи у којима је током 2001. и 2002. године убијено више од 30 цивилних лица, те да су од стране ВМРО коришћени за застрашивање политичких неистомишљеника и присталица опозиционих странака. С тим у вези, посебно је апострофиран инцидент у месту Растанско лозје, пет километара северно од Скопља, у коме су припадници „Лавова“ 2. марта 2002. године, под неразјашњеним околностима убили седам лица (шест пакистанских и једног индијског држављанина).¹⁹²

Око 1.000 припадника „Лавова“ је 23. и 24. јануара 2003. године блокирало магистрални пут Скопље-Приштина код граничног прелаза Блаце. Њихов протест, који је претио да прерасте у оружани сукоб са македонском полицијом, уследио је после вишемесечне неизвесности у погледу будућности ове јединице, пошто је дотадашња владајућа странка ВРМО-ДПМНЕ изгубила власт на одржаним парламентарним изборима. Нова македонска влада је 29. јануара 2003. године донела одлуку о распуштању јединице „Лавови“.¹⁹³ Од 1.200 њених припадника, око 600 је задржано у радном односу у МУП-у Републике Македоније, док је осталима, с образложењем да не испуњавају услове за рад у полицији, престао радни однос.

¹⁹¹ Видети детаљније: Joksić Dušan, „«Lavovi» sasečenih kandži“, AIM, Скопље, 24. октобар 2002. (<http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/200210/21007-001-pubs-sko.htm>).

¹⁹² Детаљније: *Извештај на Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија за состојбата со човековите права во 2002. година*, Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, Скопје 2003., стр. 9-11.

¹⁹³ Упореди: Митевска Жаклина, „Трансформација на формацијата за брзи интервенции - Јединица за антитероризам наместо «Лавови»“, *Македонско сонце*, бр. 448, Скопје, 31.01.2003., стр. 14.

У марту 2005. године, Хашки трибунал је подигао оптужницу против бившег министра унутрашњих послова Македоније Љубе Бошковског и његовог тадашњег пратиоца Јохана Тарчуловског због ратних злочина над Албанцима током 2001. године. Оптужницом им је на терет стављен напад македонске полиције на село Љуботен, у коме је убијено седам лица албанске националности, најмање 14 кућа спаљено, док је више од стотину албанских мештана било заробљено, премлаћивано и изложено психичкој тортури. У оптужници је наведено да је злочине починила полицијска јединица под командом Тарчуловског, док је Бошковски, као министар унутрашњих послова Републике Македоније контролисао њене полицијске снаге. Суђење пред Хашким трибуналом је почело у априлу 2007. године, а завршено у мају 2008. године. Судско веће Трибунала је у јулу 2008. године ослободило Љубета Бошковског оптужби за злочине над албанским цивилима током полицијске акције у селу Љуботен, док је саоптужени Јохан Тарчуловски осуђен на 12 година затвора.¹⁹⁴

3.2.4. Развој полиције у Црној Гори

Распрострањено је гледиште по коме су организациони облици и функционисање безбедносних, полицијских и обавештајних структура СР Црне Горе суштински остали непромењени до времена распада СФРЈ и стварања нове југословенске државне заједнице - Савезне Републике Југославије почетком 90-их година XX века. Значајније реформисање ових служби у смислу отклона од дотадашњих примарних функција политичке полиције дуго су успоравала и ометала два фактора: опирање утицајног језгра унутар тих институција да се одвоје од сопствених традиција и полуга моћи и све мањи изгледи тадашњег политичког система да се трансформише и обезбедни дугорочнију стабилност земље.¹⁹⁵

У Социјалистичкој Републици Црној Гори су, сходно одредбама савезног Основног закона о унутрашњим пословима из 1966. године, унутрашњи послови били сконцентрисани у Служби јавне безбједности (службе милиције, сузбијања

¹⁹⁴ Видети: <http://www.icty.org/sid/9943>

¹⁹⁵ Према: Милосављевић Богољуб, "Реформа полиције и служби безбедности у Србији и Црној Гори: остварени резултати и изневерена очекивања", у: Хацић Мирослав, Тимотић Милорад, Милосављевић Богољуб, *Смисао реформе сектора безбедности*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2004., стр. 87.

криминалитета, безбедности саобраћаја и за пограничне послове) и Служби државне безбједности. Од 1967. године је назив "Народна милиција" замењен називом „милиција“.¹⁹⁶ Према члану 1. Закона о унутрашњим пословима Републике Црне Горе из 1994. године,¹⁹⁷ унутрашњи послови у Црној Гори су послови чијим се обављањем остварују безбедност Републике Црне Горе, безбедност грађана и штите, Уставом утврђене слободе и права човека и грађанина. Ступањем на снагу овог закона престао је да важи Закон о унутрашњим пословима из 1985. године.¹⁹⁸

Органи унутрашњих послова у СР Црној Гори су крајем 80-их година XX века на одређени начин били увучени у турбулентна политичка збивања на подручју те републике, иницирана спољним преливањем такозване антибиро-кратске револуције. Поједини поступци снага милиције у тим збивањима, иако су били законити и усмерени на заштиту јавне безбедности, били су један од повода ескалације немира који су довели до колективне оставке тадашњег црногорског руководства, а у каснијем периоду били један од узрочника распада СФРЈ и ратних сукоба на југословенском простору. Реч је, наиме, о периоду у коме је питање ревизије уставно-правног положаја СР искоришћено за кампању националне мобилизације, хомогенизације и популизма, најизразитије манифестоване преко бројних наводно спонтаних масовних митинга и демонстрација на којима је, према неким проценама, током 1988-1989. године учествовало скоро пет милиона људи.¹⁹⁹ Такозвана антибиро-кратска револуција је најпре започела на подручју АП Војводини, одакле је преусмерена ка СР Црној Гори са намером ширења према западним деловима земље, с циљем промене односа снага у тадашњим савезним институцијама у вези са очекиваним прекомпоновањем федералног система СФРЈ.²⁰⁰

Иако је закључком Централног комитета Савеза комуниста Југославије од 29. јула 1988. године наложено да се „митинзи солидарности“ не одржавају изван територије Србије, то је игнорисано. Већ у лето исте године почели су се организовати митинзи по градовима Црне Горе, на којима су потенцирани проблеми

¹⁹⁶ Упореди: http://www.mup.gov.me/uprava/policije/informisanje_javnosti/istorija

¹⁹⁷ „Службени лист РЦГ“, бр. 24/94 и 29/94.

¹⁹⁸ „Службени лист СРЦГ“, бр. 13/85, 32/89 и „Службени лист РЦГ“, бр. 20/93.

¹⁹⁹ Видети: Паповић Драгутин, „Националистички митинзи“, *Недељник Монитор*, број 1079, Подгорица, 24. јун 2011., стр. 62-63.

²⁰⁰ Детаљније: Кековић Владимир, *Вријеме метежа 1988-89*, КПЗ Подгорица, Подгорица 2003., стр. 81-82.

исељавања Срба и Црногораца са Косова, а захтеви за радикалније решавање проблема тих питања су убрзо прерасли у захтев за оставку тадашњег руководства Црне Горе.²⁰¹ Тако је поводом „догађања народа“ пред Скупштином Црне Горе у Титограду 7. октобра 1988. године, организован масовни долазак радника железаре „Борис Кидрич“ из Никшића и још неких предузећа из тог града у Титоград циљу радикализације протеста.²⁰² Исте ноћи је одржана заједничка седница Председништва ЦК СК Црне Горе и Председништва СР Црне Горе, на којој је донета „Одлука о увођењу хитних мјера за спречавање настајања ванредних прилика у Општини Титоград“, на основу које су демонстрације у том граду прекинуте уз интервенцију милиције, што се догодило први пут у историји Црне Горе. Велики број радника железаре „Борис Кидрич“ који се 08. октобра 1988. године аутобусима упутио ка Титограду, заустављен је најпре интервенцијом специјалног одреда милиције РСУП СР Црне Горе у месту Дреновштица код Никшића, где је милицијским возилима био блокиран пут. Након тога су радници изашли из аутобуса и пут према Титограду наставили пешице. Специјална јединица милиције је потом поставила нову блокаду у месту Јовичин кук, познатом и као „Жута греда“, где је убрзо дошло до сукоба милицијских снага и радника.²⁰³ Према тадашњем саопштењу РСУП-а СР Црне Горе, радници су вређали припаднике милиције и гађали их флашама и каменицама. Од стране милиције је употребљен и сузавац, после чега је у бежању и прескакању банкина на стрмом терену, повређено више демонстраната, док су се остали на различите начине повукли ка Никшићу.

Обрачун до кога је дошло на локацији „Жута греда“ је послужио као један од кључних пропагандних адута организатора „догађања народа“ у квалификовању тадашњег државног и политичког руководства СР Црне Горе као ненародног. Тај догађај је касније попримио готово митске димензије, а „Жута Греда“ је дуго била својеврсни (највише парадни) симбол страдања под „антинародним режимом“.²⁰⁴ Иначе, истог дана је од стране црногорске милиције употребљен

²⁰¹ Ibidem, стр. 52.

²⁰² Упореди: Војичић Бранко, Копривица Веселко, *Преврат '89*, Либерални савез Црне Горе, Подгорица 1994., стр. 76.

²⁰³ Кековић Владимир, *op. cit.* стр. 97-98.

²⁰⁴ Према: Бурзан Данило, *Зауздавање лудог вјетра – из новинарског досијеа*, Културно-просвјетна заједница, Подгорица 1998, стр. 20.

сузавац и на превоју Чађалица код Никшића у циљу растеривања веће групе демонстраната која се пешице запутила ка Титограду.²⁰⁵

Протести су 9. октобра 1988. године настављени у самом Никшићу, уз основни захтев организатора митинга да се спроведе детаљна истрага о поступању милиције претходних дана и да републички секретар за унутрашње послове Лазар Ђођић поднесе оставку. На заједничкој седници ОК СК и Општинског комитета за ОНО и ДСЗ Никшића, на којој је разматрана политичко-безбедоносна ситуација након догађаја од 7. и 8. октобра 1988. године, оцењено је да су репресивне мере милиције према радницима који су се упутили према Титограду биле исхитрене и непримерене што је имало за последицу већи број повређених лица и утицало на погоршање политичко-безбедоносне ситуације. Масовне демонстрације и нереди, окончани су следећег јутра, а због нарушавања јавног реда и мира у већем обиму након завршетка митинга општински судија за прекршаје казнио је са по 40 дана затвора 12 лица из Никшића. Нови масовни протести су настављени 10. октобра испред зграде Скупштине општине, а на њима су подржани захтеви Радничког савета железаре „Борис Кидрич“ из Никшића да се „убрза усаглашавање и усвајање амандмана на Устав СФРЈ, предузму енергичне мере на сузбијању контрареволуције на Косову и хитно среди стање у тој покрајини, убрза реформа привредног система, заустави раст цена, разреши дужности републички секретар за унутрашње послове због догађаја око интервенције милиције код „Жуте греде“, позову на одговорност сви носиоци функција у Црној Гори који су се својим радом оглушили о захтеве радника, те хитно сазову седнице Централног комитета СК ЦГ и Скупштине СР Црне Горе на којима ће се разматрати актуелна ситуација у Црној Гори и обавезно постави питање поверења Председништву и члановима Председништва ЦК СК Црне Горе и Председништву и члановима Председништва Црне Горе и свим функционерима из Црне Горе који су изабрани у органе Федерације“. Наведене захтеве је подржало и општинско руководство Никшића. Четири дана касније, сходно сугестији руководства СР Црне Горе, републички секретар за унутрашње послове Лазар Ђођић је поднео оставку.²⁰⁶

Завршни митинг „антибирокуратске револуције“ у Црној Гори, на коме учесници са стране више нису заустављани од стране милиције, почео је у Титограду

²⁰⁵ Војичић Бранко, Копривица Веселко, *op. cit.* стр. 100.

²⁰⁶ Кековић Владимир, *op. cit.* стр. 104.

10. јануара 1989. године. Након дводневних демонстрација и нереди, колективне оставке дали су сви чланови Председништва СР Црне Горе и Председништва ЦКСК Црне Горе, као и црногорски функционери у органима Федерације. На њихова места је дошло ново руководство, предвођено Момиром Булатовићем, Милом Ђукановићем и Светозаром Маровићем које је дуго марионетски следило политику Слободана Милошевића у годинама распада дотадашње државе и рата на њеним просторима.²⁰⁷

За време ратова на територији бивше СФРЈ почетком 90-их година XX века, на територији Црне Горе је било и случајева ратних злочина за које су биле одговорне полицијске снаге те војне и/или паравојне формације.²⁰⁸ Према неким мишљењима, власт у Црној Гори, па и већи део јавности су дуго игнорисали чињеницу да су се ратни злочини уопште и догодили на црногорској територији, а њихова некажњивост је годинама пролонгирана. Власт се бранила ћутањем или тврдњама о необавештености, а правосуђе недостатком доказа. Међутим, на основу подигнутих оптужница, изнетих доказа и изјава сведока у поступцима пред црногорским судовима последњих година, организовање и извршење неких од тих злочина директно се везује за појединце који су тада били припадници Министарства унутрашњих послова, односно полиције и СДБ Црне Горе. У том смислу, карактеристична су два случаја:

- злочин у Буковици, општина Пљевља, извршен током 1992. и 1993. године, када је осам особа убијено, више кућа спаљено и опљачкано, док је више стотина црногорских грађана бошњачко-муслиманског порекла тада протерано из својих домова. Тек након 17 година, црногорско тужилаштво је подигло оптужницу и захтев за одређивање притвора за седам бивших припадника МУП-а Републике Црне Горе и Војске Југославије, стављајући им на терет кривично дело "злочин против човечности".²⁰⁹ Оптужени су, наиме, током 1992. и 1993. године, за време рата у Босни и Херцеговини, кршећи правила међународног права, систематски злостављали и застрашивали

²⁰⁷ Видети: Орландић Марко, *У вртлогу*, Montenegropublic, Подгорица 1997., стр. 249.

²⁰⁸ Видети: Радевић Рајко, Раичевић Немања, "Анализа контекста реформе сектора безбједности у Црној Гори (1989 – 2009)", *CEDEM Newsletter*, бр. 35, Центар за демократију и људска права (CEDEM), Подгорица, октобар 2011. - март 2012., стр. 5.

²⁰⁹ Опширније: Горјанц-Прелевић Теа (ур.), *Људска права у Црној Гори 2010 - 2011*, Акција за људска права, Подгорица 2011., стр. 554-558.

бошњачко-муслиманско становништво Буковице на северу Црне Горе, приморавајући их да принудно напусте своје домове. Судски поступак се водио пред Вишим судом у Бијелом Пољу, који је у два наврата, последњи пут на поновљеном суђењу у новембру 2011. године, изрекао ослобађајуће пресуде оптуженима због недостатка доказа;

- случај избеглица са подручја Босне и Херцеговине, које су у пролеће 1992. године из Херцег Новог депортоване у Републику Српску и предате ратним властима босанских Срба. Већина ухапшених били су Бошњаци који су, како је накнадно утврђено, након предаје поменутих ратним властима били ликвидирани.²¹⁰ Према званичном документу – одговору тадашњег министра унутрашњих послова Николе Пејаковића на једно посланичко питање, на територији Црне Горе су у пролеће 1992. године ухапшена и депортована 83 избегла лица из Босне и Херцеговине (48 Бошњака, 33 Србина и два Хрвата). Оптужнице за депортацију су подигнуте пред Вишим судом у Подгорици у новембра 2009. године против девет припадника МУП-а и СДБ Црне Горе, а дело је квалификовано као ”злочин против цивила“. Црна Гора је у децембру 2009. године у вансудском поступку породицама депортованих и ликвидираних избеглица, грађана Босне и Херцеговине, исплатила 4,135.000 евра. Виши суд у Подгорици је и у поновљеном суђењу 22.11.2002. године изрекао ослобађајуће пресуде оптуженима, са образложењем да нема доказа да су они били на некој од страна у оружаном сукобу у БиХ.²¹¹

У периоду 1992. – 2006. година, у коме је Црна Гора била република чланица СР Југославије, њене безбедносно-обавештајне и полицијске службе су у значајној мери биле инструментализоване. У почетку, њихова основна намена је била да служе као одбрамбени механизам црногорске власти против могућих претњи режима Слободана Милошевића у Србији. Касније су ресурси тих служби преусмерени како би се одржала позиција Демократске партије социјалиста, као дуговечне партије на власти у Црној Гори. Политички инспирисани кораци у транзицији система националне безбедности достигле су кулминацију након проглашења независности Црне Горе у мају 2006. године, што је значило и да су

²¹⁰ Ibidem, стр. 558-560.

²¹¹ Радевић Рајко, Раичевић Немања, *op. cit.* стр. 6.

политичке околности коначно постале повољне за трансформацију безбедносних и полицијских служби у демократски контролисале сервисе. Док су остале државе настале на простору бивше СФРЈ одмах након њеног распада предузимале мере како би се дотадашње службе државне безбедности издвојиле из састава министарстава унутрашњих послова, Црна Гора је са тим оклевала, што је било предмет критика у еминентним иностраним извештајима и студијама.²¹²

3.3. Развој полиције у Србији до 2000. године

Када се анализира деловање полицијских служби у Социјалистичкој Републици Србији до доношења Устава Републике Србије 1990. године, треба имати у виду да је до такозваног „Брионског пленума“ ЦКСКЈ 1966. године, у централизованом систему безбедности Социјалистичке Федеративне Републике Југославије вршење унутрашњих послова било регулисано савезним прописом – *Основним законом о служби унутрашњих послова*.²¹³ Републике чланице су, у складу са одредбом члана 119. став 4. Устава СФРЈ из 1963. године, биле овлашћене да доносе допунске законе из области унутрашњих послова и да њима уређују односе који нису регулисани савезним законом. На основу тога, у СР Србији је 13. новембра 1965. године донет *Закон о служби унутрашњих послова*,²¹⁴ којим су утврђени унутрашњи послови од општег интереса за Републику.²¹⁵ Послови државне безбедности нису били предмет овог закона, јер су уређивани искључиво савезним прописима.

У другој половини 60-их година је дошло до значајних промена и у функционисању дотадашње *Народне милиције*, првенствено везаних за демилитаризацију те формације, кадровске и организационе промене, замену дотадашњих чиновних ознакама функција и официјелној промени њеног назива у *Милицију*. С тим у вези, Савезно извршно веће је на основу члана 58. Основног закона о унутрашњим пословима, 9. јануара 1967. године донело *Уредбу о функцијама, ознакама функције и униформи Милиције* (Р. п. бр. 3). За раднике-припаднике

²¹² Видети: Monk Richard, *Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia*, OSCE Mission in FRY, Belgrade, July 2001., pp. 9-10.

²¹³ „Службени лист СФРЈ“, бр. 46/64.

²¹⁴ „Службени гласник СРС“, бр. 47/65.

²¹⁵ Спровођење прописа о републичком држављанству, спровођење савезних и републичких прописа о јавном реду и миру, спровођење прописа о јавним скуповима, послови заштите од пожара већих размера и друго.

милиције установљене су следеће функције: приправник за милиционара, милиционар, командир Одељења, помоћник командира станице, командир станице (већ постојећа радна места односно звања), инспектор и виши инспектор. У образложењу Уредбе је истицано да установљене функције не представљају само просту замену дотадашњих чинова у Народној милицији, уз напомену да су чиновници као ознаке војног старешинства били уведени у време када је милиција законски била третирана као војно организована, једнообразно униформисана оружана формација. Како је милиција временом изгубила обележје војне формације, и чиновници су изгубили свој значај. Интенција Уредбе је била да ознака функције само обележи радно место на које је одређени радник милиције тренутно распоређен, а да добијање и ношење тих ознака важи само за период док се радник милиције налази на том месту. У пракси, тежило се да добијање ознаке функције аутоматски не повлачи и посебан третман у личним примањима и другим привилегијама.²¹⁶

У јесен 1967. године формирана је Средња школа унутрашњих послова, са седиштем у Сремској Каменици, објединивши све установе у којима се до тада у Србији вршило школовање припадника милиције. У школској 1972/73. години, у Земуну је започела са радом и Виша школа унутрашњих послова. РСУП СР Србије је касније у Караташу започео и нови програм обуке за раднике милиције, који је реализован у оквиру курсева у трајању од шест месеци (почетком 90-их година премештен у Центар у Клиси код Новог Сада). Најзад, у школској 1993/94 години, у Земуну је почела са радом Полицијска академија, са студијама у четворогодишњем трајању.

Сагласно *Закону о унутрашњим пословима СР Србије*²¹⁷ из 1977. године, ”све општине удружене у међуопштинску регионалну заједницу, за вршење унутрашњих послова из оквира својих права и дужности, образују један заједнички међуопштински орган управе надлежан за унутрашње послове (заједнички секретаријат)²¹⁸ у коме се ”непосредно врше сви унутрашњи послови, ако овим или другим законом поједини унутрашњи послови нису стављени у надлежност Републичког секретаријата за унутрашње послове или других органа управе“.²¹⁹

²¹⁶ Упореди: Богдановић Бранко, *Два века полиције у Србији* (друго издање), Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд 2002., стр. 170.

²¹⁷ „Службени гласник СРС“, бр. 40/77, 44/77, 24/84, 49/84, 16/85 и 22/85.

²¹⁸ Члан 15. став 1. Закона о унутрашњим пословима СР Србије.

²¹⁹ *Ibidem*, члан 16.

С тим у вези, као унутрашња организациона јединица заједничког секретаријата, у свакој општини се образује секретаријат, односно одељење за унутрашње послове. Законом је предвиђено и да ”начелник секретаријата, односно одељења, за свој рад и извршавање послова и задатака из надлежности секретаријата, односно одељења, као и за стање безбедности на територији општине чија га је скупштина именовала, одговара скупштини те општине и секретару заједничког секретаријата за унутрашње послове“.²²⁰

Према тадашњим законским овлашћењима, Служба јавне безбедности у Републичком секретаријату за унутрашње послове СР Србије била је надлежна за послове заштите живота и личне безбедности појединаца, спречавања и откривања кривичних дела, проналажења и хватања извршилаца кривичних дела, одржавање јавног реда и мира, контроле и регулисања саобраћаја на путевима, контроле кретања и боравка странаца, путних исправа, решавања граничних инцидената, обезбеђивања одређених личности и објеката, држања и набавке оружја и муниције, производње и промета експлозива, противпожарне заштите, пружања помоћи у случају опште опасности и отклањања последица елементарних непогода и епидемија, послове везане за удруживање грађана и слично.²²¹

Сагласно одредбама Закона о служби унутрашњих послова из 1965. године, покрајински органи унутрашњих послова су на територији *аутономне покрајине* вршили све послове из надлежности Републичког секретаријата за унутрашње послове, изузев доношења подзаконских аката и издавања обавезних инструкција за извршавање савезних и републичких прописа из области унутрашњих послова, прописивања унутрашње организације службе милиције и унапређивања службе-ника милиције у звања и чинове.²²²

Треба имати у виду да су у периоду који је настао после усвајања амандмана VII - XIX на Устав СФРЈ од 26. децембра 1968. године, Покрајински секретаријат за унутрашње послове САП Војводине и Покрајински секретаријат за унутрашње послове САП Косова постали централни органи унутрашњих послова у аутономним покрајинама, ослоњени у свом раду искључиво на покрајинско законодавство, без обзира што су покрајине биле у саставу Србије и што их је на то

²²⁰ Ibidem, члан 21. став 3.

²²¹ Милосављевић Богољуб, *Наука о полицији*, op. cit. стр. 121.

²²² Члан 6. Закона о служби унутрашњих послова.

обавезивало и одговарајуће републичко законодавство. Приликом припреме републичких закона из области унутрашњих послова, из покрајина је континуирано оспораван стварни садржај и домаћај ионако недостатног уставног овлашћења Републике Србије²²³ да јединствено за територију Републике уреди поједина питања из тог домена.

Концепција друштвене самозаштите и децентрализован систем безбедности, који је успостављен Уставом СФРЈ од 1974. године, у пракси су довели до тога да се све осамостаљеније републике и покрајине још више осамостаљују, једне на штету других и већина на штету федерације као заједничке државе у којој је све теже функционисао заједнички систем безбедности. Тако су чланом 3. Устава САП Војводине²²⁴ утврђене функције аутономних покрајина које су, поред осталог, надлежне за: стварање услова за задовољавање материјалних, социјалних, културних и других заједничких потреба; уређивање друштвених односа законима и другим прописима; обезбеђивање уставности и законитости; старање о припремању и организовању одбране земље; старање о заштити уставом утврђеног поретка; учествовање у утврђивању и спровођењу спољне политике СФРЈ; организовање органа власти и обављање других послова од заједничког интереса за Републику као целину, утврђених Уставом СР Србије.

Према члану 1. *Закона о унутрашњим пословима САП Војводине*²²⁵ од 31. јула 1990. године, ”послове државне и јавне безбедности на територији Социјалистичке Аутономне Покрајине Војводине врши Покрајински секретаријат за унутрашње послове САП Војводине“, односно служба државне безбедности и служба јавне безбедности у саставу тог органа. Овим законом су као подручне организационе јединице ПСУП били одређени секретаријати за унутрашње послове.²²⁶ Руководиоци секретаријата су за свој рад били непосредно одговорни покрајинском секретару за унутрашње послове, који их је постављао и разрешавао, уз консултације са скупштинама општина на чијој се територији простире

²²³ Члан 300. Устава СР Србије (”Службени гласник СРС“ бр. 8/74).

²²⁴ „Службени лист САПВ“, бр. 4/74.

²²⁵ „Службени лист САПВ“, бр. 24/90 и 31/90.

²²⁶ Зрењанин, Нови Сад, Панчево, Сомбор, Сремска Митровица и Суботица (члан 3. Закона о унутрашњим пословима САП Војводине).

надлежност одређеног секретаријата. Средства за рад Покрајинског СУП-а САП Војводине обезбеђивана су из покрајинског буџета.²²⁷

У случају ванредних прилика, односно заведеног ванредног стања, покрајински секретар за унутрашње послове је могао ”ограничити или забранити кретање лицима на јавним местима или одређеним подручјима, као и наредити лицима чија је делатност усмерена или када постоји сумња да би њихова делатност могла бити усмерена на угрожавање јавног поретка боравак у одређеном месту или забрану напуштања одређеног места са обавезом јављања органу унутрашњих послова“.²²⁸

Закон о унутрашњим пословима САП Војводине није садржавао ниједну одредбу о односима Покрајинског секретаријата за унутрашње послове САП Војводине са Савезним секретаријатом за унутрашње послове и Републичким секретаријатом за унутрашње послове СР Србије.

Од 1989. године,²²⁹ Републички секретаријат за унутрашње послове СР Србије је обављао унутрашње послове управе у области државне и јавне безбедности на територији Републике Србије, ван подручја социјалистичких аутономних покрајина, а одређене послове од интереса за Републику као целину и на целој територији Републике Србије. Унутрашње послове на територији аутономних покрајина (укључујући послове државне безбедности) вршили су и органи управе у покрајинама надлежни за унутрашње послове (ПСУП САП Војводине и ПСУП САП Косова). Републички секретаријат за унутрашње послове је обезбеђивао обављање унутрашњих послова од интереса за Републику као целину и у том циљу вршио инспекцијске послове у примени прописа који се примењују на целој територији Републике. Такође је вршио оперативно-стручно усклађивање рада служби државне безбедности од интереса за Републику као целину и обављао друге унутрашње послове којима је СР Србија остваривала неопходне безбедносне функције на целокупној територији Републике.

Према одредбама Закона о унутрашњим пословима Социјалистичке Републике Србије из 1989. године, „органи унутрашњих послова су дужни да у посло-

²²⁷ Ibidem, члан 62. став 1.

²²⁸ Ibidem, члан 10.

²²⁹ Ступањем на снагу Закона о унутрашњим пословима СР Србије (”Службени гласник СРС“, бр. 30/89, 35/89 и 9/90), донетог 22. јула 1989. године, на основу Амандмана 39. тачка 7. на Устав СР Србије.

вима из своје надлежности, а нарочито у пословима државне и јавне безбедности, међусобно сарађују, усклађују активност, размењују податке и обавештења, организују заједничке акције и извршавају задатке и једни другима пружају помоћ“.²³⁰

Поменути законским актом је регулисана структура унутрашњих послова у Србији, односно њихова подела на послове државне безбедности, послове јавне безбедности и друге унутрашње послове.²³¹ Утврђено је да су послови државне безбедности „послови откривања и спречавања делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка“, а да у делокруг јавне безбедности спадају ”послови заштите живота, сигурности људи и имовине, спречавања и откривања кривичних дела и проналажења и хватања учинилица кривичних дела и њиховог привођења надлежним органима, одржавања јавног реда и мира и друго“.²³² Закон је прописивао да Службом државне безбедности и Службом јавне безбедности руководи подсекретар.²³³

Полицијски послови у Републици Србији након доношења Устава 1990. године

Доношењем новог Устава Републике Србије²³⁴ у септембру 1990. године створене су нормативне претпоставке за поништење уставних решења из 1974. године и за увођење новог друштвено-политичког и економског система у Републици Србији. У Одељку VI Устава потврђена су решења из уставних амандмана 1989. године, којима су аутономним покрајинама одузети сви атрибути државности. Тим одредбама је утврђено да у саставу Републике Србије постоје две аутономне покрајине – Војводина и Косово и Метохија, које су образоване у складу са ”посебним националним, историјским, културним и другим својствима”. Устав је избацио из назива Србије префикс ”социјалистичка“, а покрајини Косово је враћен стари назив Косово и Метохија. Да су овлашћења двеју аутономних покрајина у Србији у односу на ранији период Уставом из 1990. године видно сужена, указује и чињеница да им је одузета уставотворна и законо-

²³⁰ Члан 35. став. 1. Закона о унутрашњим пословима СР Србије.

²³¹ Ibidem, члан 1. став. 1.

²³² Ibidem, члан 1. ст. 2. и 3.

²³³ Ibidem, члан 68.

²³⁴ ”Службени гласник РС“ бр. 1/90.

давна функција власти. Слично је и са извршном функцијом, где је прописано да су покрајински органи власти надлежни да извршавају републичке законе.

Устав Републике Србије из 1990. године није садржавао начелну дефиницију о улози и надлежностима органа унутрашњих послова нити служби у њиховом саставу. Међутим, у одељку IV Устава била је прецизирана надлежност Републике у успостављању и очувању безбедности. У одељку II Устава (Слободе, права и дужности човека и грађанина), утврђено је да су ова права и слободе гарантовани, уз забрану мучења и понижавајућег кажњавања или поступања, чиме се имплицира и дужност органа унутрашњих послова да их поштују. У појединим одредбама одељка II најављена је и законска могућност ограничавања неких од ових права, укључујући одступање од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења.

Законом о министарствима,²³⁵ донетим 05. фебруара 1991. године, утврђен је делокруг 20 новооснованих министарстава у Влади Републике Србије, укључујући и делокруг рада Министарства унутрашњих послова. Уочљиво је да су тим законом унутрашњи послови у Републици Србији подељени на две основне групе.²³⁶ У првој су били послови који се односе на заштиту безбедности Републике Србије и откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење уставом утврђеног поретка. За те послове је превасходно био надлежан Ресор државне безбедности у МУП-у Републике Србије, као једна од његове две основне организационе јединице. Остали послови из делокруга Министарства унутрашњих послова (заштита живота, личне и имовинске сигурности грађана; спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учиниоца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима; одржавање јавног реда и мира; обезбеђивање зборована и других окупљања грађана; обезбеђивање одређених личности и објеката; безбедност саобраћаја на путевима; контрола прелажења преко државне границе; контрола кретања и боравка у граничном појасу; контрола кретања и боравка странаца; набављање, држање и ношење оружја и муниције; производња и промет експлозивних материја, запаљивих течности и гасова; заштита од пожара; држављанство; јединствени матични број

²³⁵ "Службени гласник РС" бр. 7/91, 8/91, 44/91, 76/91, 20/92, 87/92, 67/93, 23/96, 5/97, 47/99, 38/2000 и 4/2001.

²³⁶ Члан 7. Закона о министарствима.

грађана; личне карте; путне исправе; пребивалиште и боравиште грађана; обучавање кадрова) односили су се на јавну безбедност и били су у надлежности Ресора јавне безбедности.

У јулу 1991. године донет је нови Закон о унутрашњим пословима Републике Србије,²³⁷ којим је област унутрашњих послова усклађена са уставним решењима. Тако је у члану 1. поменутог закона прописано да послове безбедности (унутрашње послове државне управе) на територији читаве Републике обављају надлежни републички органи, односно Министарство унутрашњих послова Републике Србије.²³⁸

Сагласно новим уставним и законским одредбама, у Србији је започета изградња новог система безбедности који би на централизован начин функционисао на целокупној територији Републике. Министарство унутрашњих послова је у том смислу устројено према комбинацији територијалног, линијског и објектног принципа функционисања. Поред седишта МУП-а у Београду, у складу са територијалном поделом Републике Србије на округе, послови и задаци из делокруга рада Министарства обављани су и у 33 подручна секретаријата унутрашњих послова у Београду, Крагујевцу, Јагодини, Нишу, Пироту, Прокупљу, Лесковцу, Врању, Зајечару, Бору, Смедереву, Пожаревцу, Ваљево, Шапцу, Краљеву, Крушевцу, Чачку, Новом Пазару, Ужицу, Новом Саду, Сомбору, Суботици, Зрењанину, Кикинди, Панчеву, Сремској Митровици, Приштини, Косовској Митровици, Пећи, Призрену, Урошевцу, Гњилану и Ђаковици.

Министарство унутрашњих послова Републике Србије је у организационом смислу било подељено на Ресор јавне безбедности и Ресор државне безбедности, као и на просветно-научне институције у које су убрајани Полицијска академија, Виша школа унутрашњих послова, Средња школа унутрашњих послова и Институт безбедности. Ресор јавне безбедности чинило је 10 управа, и то: Управа полиције, Управа криминалистичке полиције, Управа саобраћајне полиције, Управа пограничне полиције, Управа противпожарне полиције, Управа за аналитику, Управа за информатику, Управа за везу, Управа за заједничке послове, Управа за послове исхране и смештаја и Оперативни центар.

²³⁷ "Службени гласник РС" бр. 44/91, 79/91, 54/96, 17/99, 33/99, 25/2000, 8/2001.

²³⁸ Члан 1. Закона о унутрашњим пословима.

Ресори јавне и државне безбедности у Министарству унутрашњих послова су били међусобно равноправни, при чему су у обављању послова и задатака из своје надлежности били обавезни да међусобно сарађују, размењују оперативне податке и обавештења од обостраног интереса, координирају организацију и реализовање заједничких оперативних акција, врше неопходне асистенције и обезбеђују друге видове оперативне и оперативно-техничке помоћи у раду, планирају и организују послове из области заштите и обезбеђења одређених личности и објеката и припрема за рад у условима ванредног стања, непосредне ратне опасности и рата, врше неопходне узајамне асистенције, обезбеђују друге видове оперативне и оперативно-техничке подршке у раду, сарађују у области образовања, стручног усавршавања и обуке кадрова и друго.

Закон о унутрашњим пословима из 1991. године је питање резервног састава МУП-а уредио на тај начин што је прописао да се "Министарство унутрашњих послова за рад у случају непосредне ратне опасности и рата попуњава војним обвезницима који су распоређени у резервни састав Министарства", и то само војним обвезницима "који испуњавају законом утврђене услове за рад у Министарству".²³⁹ Та одредба, која је упућивала на члан 34. Закона о унутрашњим пословима, значила је да су у резервни састав МУП-а Републике Србије могли да буду распоређени само војни обвезници који нису осуђивани за кривична дела против уставом утврђеног поретка и безбедности, против оружаних снага, против привреде и имовине, против службене дужности, те за кривична дела извршена из користољубља или из нечасних побуда, као и војни обвезници против којих се не води кривични поступак за кривична дела за која се гони по службеној дужности и против којих правоснажним пресудом није изречена мера забране вршења позива, делатности или дужности за време док та забрана траје. За распоређивање у резервни састав Министарства унутрашњих послова важила је иста старосна граница као и за пријем у радни однос (27, односно 30 година живота - зависно од степена стручне спреме). Наведени услови су били строжи од законских услова за служење војног рока или за пријем добровољаца у ЈНА, односно Војску Југославије.

²³⁹ Члан 27. Закона о унутрашњим пословима.

Тероризам различитог порекла и интензитета пратио је бившу југослованску државу у готово свим фазама њеног постојања од 1918. до 1991. године, често продубљујући њене унутрашње противуречности и утичући на њену међународну позицију. Терористичко деловање је често прерасло у друге облике политичког насиља, а у неким ситуацијама је представљало иницијалну капислу политичких преврата и ратних сукоба. Развој догађаја крајем 60-их и почетком 70-их година XX века, а посебно избијање масовних демонстрација Албанаца на Косову у новембру 1968. године, те негативна искуства везана за неприпремљеност и неорганизованост у супротстављању убаченим терористичким групама („Операција Радуша“ и „Операција Феникс“, започете 20. јуна 1972. године на ширем подручју Бугојна у централној Босни),²⁴⁰ наметнуо је потребу прилагођавања законског и организационог оквира служби унутрашњих послова новим безбедносним претњама. Могло би се закључити да је прве поуке из ове операције, након детаљних анализа, извукла Србија. Наиме, Законом о унутрашњим пословима СР Србије из децембра 1972. године први пут је предвиђена могућност образовања посебне јединице милиције за вршење одређених послова, када интереси јавног поретка и одржавање јавног реда и мира од посебног значаја то захтевају.²⁴¹ На основу тога су 1973. године формиране прве тзв. *Оперативно-потерне групе* (ОПГ) милиције, које су у новембру 1977. године прерасле у *Посебне јединице милиције*.

У саставу *Бригаде милиције* Савезног секретаријата за унутрашње послове, основане 22. децембра 1975. године, крајем децембра 1977. године је основана *Јединица посебне намене* (ЈПН). Истовремено, у свих шест републичких секретаријата за унутрашње послове формиран је по један посебан батаљон милиције, у чијем су саставу биле и одговарајуће антитерористичке јединице.

²⁴⁰ Дана 21. јуна 1972. године на територију Југославије је илегално убачена усташка терористичка група од 19 чланова, са циљем да се пробије у рејон планине Радуша код Бугојна и покрене “општенародни устанак” против постојећег система (елементи који подсећају на тзв. “Лички устанак” из 1932. године). Такозвана „Бугојанска група“ постала је предметом опсежне безбедносне операције тадашњих југославенских власти које су, према неким изворима, тада мобилисале близу 30.000 припадника ЈНА, милиције и Територијалне обране СР БиХ. До 28. јула исте године је у окршајима с «Бугојанском групом» погинуло 15 југославенских војника, припадника територијалне одбране и милиционера, при чему је и сама терористичка група ликвидирана.

²⁴¹ Упореди: Милошевић Милан, Богдановић Бранко, *Безбедност обновљене Србије*, Службени гласник, Београд 2004. стр. 177.

Одредбама Закона о унутрашњим пословима СР Србије из 1977. године било је прописано да ”кад интереси јавног поретка и одржавање јавног реда и мира захтевају, републички секретар може образовати посебне јединице милиције за вршење одређених послова и издати налог организационим јединицама унутрашњих послова да Републичком секретаријату ставе на располагање одређени број радника и привремено уступе на коришћење одређену опрему, док за то постоји потреба“.²⁴² Посебне јединице милиције се, према овом закону, ”образују од радника милиције и других радника из органа унутрашњих послова, униформисаних радника школа унутрашњих послова, ученика и студената школа за унутрашње послове који су навршили 18 година старости, слушалаца приправничких течајева и курсева и резервних војних обвезника“.²⁴³

Одредбом члана 31. став 2. Закона о унутрашњим пословима прописано је право и обавеза републичког секретара да доноси ближе прописе о организацији јединица милиције и њиховом устројству. На основу поменутог овлашћења, тадашњи републички секретар за унутрашње послове Србије Виобран Станојевић је 1. фебруара 1979. године донео Правилник о организацији јединица Милиције, њиховом устројству, дисциплини и начину вршења послова. Тим подзаконским актом је детаљно разрађена организација *посебних јединица милиције*, при чему је предвиђено да у њихов састав уђе и одређени проценат припадника резервног састава.

Решењем републичког секретара за унутрашње послове, у Београду је 18. децембра 1978. године формирана *Јединица за антитерористичка дејства* (ЈАТД) РСУП СР Србије, са задацима супротстављања тероризму и неутралисања убачених диверзантско-терористичких група, деловања у случајевима отмица ваздухоплова и талачких криза, лишавања слободе опасних и наоружаних криминалаца и дејстава у другим акцијама у урбаном окружењу које са собом носе повећани безбедносни ризик. ЈАТД је до 1983. године била смештена у објекту Станице милиције Нови Београд, након чега је пресељена на Аеродром ”Београд“, променивши назив у Јединица за специјална дејства РСУП СР Србије. Исте године је за заменика команданта, а од 1988. године и за команданта Јединице, постављен Радован Стојичић – Баца. Стојичић је у јануару 1991. године постављен

²⁴² Члан 35. став 1. Закона о унутрашњим пословима.

²⁴³ Ibidem,

за команданта поново преименованих Специјалних јединица РСУП СР Србије. Реорганизацијом Савезне бригаде милиције 1992. године, део припадника њихове специјалне јединице преузет је и распоређен у Специјалну јединицу²⁴⁴ МУП-а Републике Србије (од 01. јануара 1994. године *Специјална антитерористичка јединица - САЈ*). Истовремено, база САЈ је премештена у Центар “13. мај”, у Батајници, где је и сада лоцирана.²⁴⁵

Сагласно одредби члана 6. став 2. Закона о унутрашњим пословима Републике Србије из 1991. године,²⁴⁶ министар унутрашњих послова утврђује делокруг организационих јединица, њихову организацију, седишта и подручја за која се образују. На основу наведеног законског овлашћења, тадашњи министар унутрашњих послова Републике Србије Зоран Соколовић је у августу 1993. године донео решење о образовању Посебних јединица милиције (ПЈМ), укупне јачине петнаест одреда милиције, од којих пет са седиштем у Београду и по два са седиштем у Новом Саду, Приштини, Ужицу, Крагујевцу и Нишу. Задаци и дужности ПЈМ су били да, када то потребе захтевају, обављају одређене послове из делокруга Министарства који се односе на заштиту безбедности Републике и њених грађана. Стављање у приправност, окупљање и ангажовање ПЈМ на извршавању поменутих задатака вршено је по наредби министра унутрашњих послова.²⁴⁷

Посебне јединице милиције су попуњаване радницима милиције, другим радницима МУП-а и припадницима резервног састава Министарства. С тим у вези, треба истаћи да је министар унутрашњих послова био овлашћен и да лица из резервног састава МУП-а позове ”ради извршавања одређених мирнодопских задатака Министарства, а нарочито ради спречавања делатности усмерених на угрожавање безбедности Републике, спречавања нарушавања или успостављања у већем обиму нарушеног јавног реда и мира и ради пружања помоћи у случају опште опасности проузроковане елементарним непогодама“ и да их ангажује на извршавању поменутих задатака ”док то разлози безбедности захтевају“.²⁴⁸

²⁴⁴ Од 01. јануара 1994. године носи назива Специјална антитерористичка јединица (САЈ).

²⁴⁵ Према: ”Историјат специјалних јединица у Србији“, *Милиционар*, број 12, МУП Републике Србије, Београд, децембар 1992.

²⁴⁶ ”Службени гласник РС“ бр. 44/91, 79/91, 54/96, 17/99, 33/99, 25/2000, 8/2001.

²⁴⁷ Наредбу за стављање у приправност, окупљање и ангажовање ПЈМ могао је, по овлашћењу министра, да изда и начелник Ресора јавне безбедности МУП-а.

²⁴⁸ Члан 28. ст. 1. и 2. Закона о унутрашњим пословима Републике Србије из 1991. године.

Успостављање јединствене организације органа унутрашњих послова на целој територији Републике Србије пратило је и погоршање опште безбедносне ситуације, што је наметнуло потребу образовања нових и реорганизације постојећих Посебних јединица милиције (ПЈМ). То је резултирало убрзаним стварањем озбиљнијих маневарских снага МУП-а Републике Србије у виду јединица задужених за посебне задатке: заштиту безбедности Републике и њених грађана у редовним и ванредним условима, обезбеђење масовних скупова и спровођење опасних криминалаца, успостављање јавног реда и мира када је нарушен у већем обиму, односно, за све ситуације које превазилазе могућности и снаге редовног састава милиције. Утврђена је јединствена организација ПЈМ за целу Републику, што значи да је свака општина имала најмање једно одељење из састава јединице, које би извршавало најсложеније безбедносне задатке на територији своје општине. Пооштрени су и критеријуми за избор припадника ПЈМ, чија се попуна од средине 90-их година вршила искључиво из редовног састава милиције. Истовремено, приступило се једнообразном наоружању и опремању ових јединица, а уведена су и два обавезна дана недељно за стручно оспособљавање и усавршавање, што је имало за циљ одржавање и проширивање стечених знања и физичке кондиције. То је подразумевало и различите видове специјалистичке обуке, попут оних за снајперисте, митраљесце и тромблонисте.²⁴⁹ У састав Посебних јединица милиције укључен је и изванредан број јединица специјалне намене - минобацачке, противоклопне, механизоване, снајперске и друге. Међутим, припадници ових јединица, уколико нису били ангажовани на обуци или извођењу посебних задатака, вршили су своје редовне послове у станицама милиције у којима су радили.²⁵⁰

Када је реч о командовању и руковођењу посебним јединицама милиције, у оквиру Управе милиције (од 1996. године полиције) МУП-а су командант, заменик команданта и помоћници команданта чинили Команду, док је Одсек за ПЈМ/ПЈП и резервни састав вршио улогу Штаба команде. Команда, односно Штаб бринули су се о логистици (попуни, опремању, обуци, транспорту и подршци). По

²⁴⁹ Видети: Weber Renate, „Police Organization and Accountability – A Comparative Study“, in: Kádár András (ed.), *Police in Transition: Essays on Police Forces in Transition Countries*, CEU Press, Budapest HU 2001., p. 44.

²⁵⁰ Богдановић Бранко, *op. cit.* стр. 183.

указаној потреби, а искључиво по наредби министра унутрашњих послова или од њега овлашћеног функционера, активирали су оперативне групе из редовног састава свих подручних секретаријата (ради веће мотивисаности и боље селекције радници редовног састава за време ангажмана у саставу ПЈМ/ПЈП имали су коефицијент увећан за 0,25 у односу на плату коју су примали на сталном радном месту).²⁵¹ Из станица су издвајани водови који су формирали чете; неколико чета улазило је у састав батаљона, а више батаљона чинило је групу бригадног састава. Групе су упућиване на неуралгична подручја или на посебне задатке и тамо потчињаване команди секретаријата надлежног за операције на својој територији. По налозима начелника надлежног секретаријата, командант ПЈМ/ПЈП је по принципу субординације, преко команданата батаљона и старешина нижих формацијских јединица, руководио посебним јединицама током извршења добијених задатака. Командант је за свој рад, мобилност, оспособљеност и рад потчињених јединица, одговарао министру или лицу кога он овласти. Једина стална група из састава ПЈМ/ПЈП, *21. Београдска бригада*, располагала је и одговарајућом техником (транспортним средствима, борбеним возилима полиције, воденим топовима на возилима, коњичком јединицом и другим).²⁵²

Током операција на Косову 1998 – 1999. године јединице *Посебне јединице полиције* (ПЈП)²⁵³ МУП-а биле су потчињене Штабу министарства унутрашњих послова за сузбијање тероризма на КиМ, а по потреби – претпочињене Војсци Југославије. Ради што квалитетније припреме и обуке припадника ПЈП за специфична дејства у демилитаризованој зони, крајем 1999. године покренут је специјализовани Курс за инструкторе.

3.3.1. Развој полиције на Косову и Метохији

У периоду који је настао после усвајања амандмана VII - XIX на Устав СФРЈ од 26. децембра 1968. године, Покрајински секретаријат за унутрашње послове САП Косова и Покрајински секретаријат за унутрашње послове САП Војводине

²⁵¹ Видети: Рајковић Зорица, „Формиране посебне јединице милиције“, *Милиционар*, Vol. XV, број 185, МУП Републике Србије, Београд, јун 1992., стр. 2.

²⁵² Богдановић Бранко, *op. cit.* стр. 184.

²⁵³ Посебне јединице милиције су 1996. године преименоване у Посебне јединице полиције.

постали су централни органи унутрашњих послова у аутономним покрајинама, ослоњени у свом раду искључиво на покрајинско законодавство, без обзира што су покрајине биле у саставу Србије и што их је на то обавезивало и одговарајуће републичко законодавство. Приликом припреме републичких закона из области унутрашњих послова, из покрајина је континуирано оспораван стварни садржај и домаћај ионако недостатног уставног овлашћења Републике Србије²⁵⁴ да јединствено за територију Републике уреди поједина питања из тог домена. Концепција друштвене самозаштите и децентрализован систем безбедности, који је успостављен Уставом СФРЈ од 1974. године, у пракси су довели до тога да се све осамостаљеније републике и покрајине још више осамостаљују, једне на штету других и већина на штету федерације као заједничке државе у којој је све теже функционисао заједнички систем безбедности.

Чланом 280. Устава САП Косова,²⁵⁵ утврђене су функције ове аутономне покрајине која је, поред осталог, била надлежна за: стварање услова за задовољавање материјалних, социјалних, културних и других заједничких потреба; уређивање друштвених односа законима и другим прописима; обезбеђивање уставности и законитости; старање о припремању и организовању одбране земље; старање о заштити уставом утврђеног поретка; учествовање у утврђивању и спровођењу спољне политике СФРЈ; организовање органа власти и обављање других послова од заједничког интереса за Републику као целину, утврђених Уставом СР Србије.

Закон о унутрашњим пословима САП Косова²⁵⁶ од 31. децембра 1987. године, предвидео је у члану 1. да су унутрашњи послови од општег интереса за Покрајину, ”послови заштите уставом утврђеног поретка (државна безбедност), послови јавне безбедности и други унутрашњи послови утврђени законом“, а у члану 2. да те послове ”врше Покрајински секретаријат за унутрашње послове (ПСУП) и општински органи управе надлежни за унутрашње послове“. Тим законом је одређено да Покрајинским секретаријатом руководи покрајински секре-

²⁵⁴ Члан 300. Устава СР Србије (”Службени гласник СРС“ бр. 8/74).

²⁵⁵ ”Службени гласник САП Косова“ бр. 4/74.

²⁵⁶ ”Службени гласник САП Косова“ бр. 46/87.

тар, који је за свој рад и рад ПСУП, као и за стање у области унутрашњих послова одговоран Скупштини САП Косова и Извршном већу Скупштине САП Косова.²⁵⁷

Према Закону о унутрашњим пословима САП Косова, ”послови заштите уставом утврђеног поретка (државна безбедност) су оперативни и други послови који се врше ради откривања и спречавања делатности којима се угрожава независност, територијална целокупност и одбрамбена способност земље, подрива власт радничке класе и свих радних људи, самоуправна и економска основа социјалистичких односа, разбија братство и јединство и равноправност народа и народности Југославије и друге делатности усмерене на подривање или рушење уставом утврђеног поретка“.²⁵⁸ Чланом 18. Закона је било предвиђено да послове заштите уставом утврђеног поретка на територији САП Косово врши Служба државне безбедности (СДБ), којом руководи подсекретар и који за рад Службе одговара покрајинском секретару. Контролу над законитошћу рада СДБ вршила је Скупштина САП Косова преко посебног тела.

Покрајински секретар за унутрашње послове је био овлашћен да, уз сагласност Извршног већа САП Косово позове војне обвезнике који имају ратни распоред у јединицама милиције за вршења задатака Покрајинског секретаријата у случајевима нарушавања јавног реда и мира у већем обиму или тежег нарушавања јавног поретка и елементарних непогода.²⁵⁹

Чланом 88. Закона о унутрашњим пословима САП Косова било је предвиђено да ”Покрајински секретаријат сарађује са Савезним секретаријатом, органима за унутрашње послове у СР Србији ван социјалистичких аутономних покрајина, другим социјалистичким републикама и Социјалистичкој Аутономној Покрајини Војводини ради разматрања и усаглашавања ставова, као и усклађивања планова и мера безбедности од заједничког интереса“. Ставом 2. истог члана било је прописано да је ” Покрајински секретаријат дужан да сарађује и пружа помоћ органима из става 1. у пословима државне безбедности, јавне безбедности и другим унутрашњим пословима утврђеним законом“.

Током 80-их година XX века, чињени су покушаји да се штетне последице федерализације СР Србије и других решења Устава СФРЈ из 1974. године која су

²⁵⁷ Члан 12. Закона о унутрашњим пословима САП Косова.

²⁵⁸ Ibidem, члан 17.

²⁵⁹ Ibidem, члан 73.

се у пракси показала лошим, отклоне или ублаже. То се првенствено манифестовало кроз активности на доношењу уставних амандмана. Промене у врху Савеза комуниста Србије до којих је дошло након IX седнице ЦКСК Србије и тзв. антибирокупатска револуција у Републици, започета масовним митинзима 1988. године, довели су до негативних реакција политичке елите у САП Косово и нереда које су организовале и подстицале албанске сепаратистичке снаге на подручју те аутономне покрајине.

Уз образложење да се неће дозволити ограничавање аутономије Косова, 20. фебруара 1989. године, проглашен је генерални штрајк у скоро свим институцијама система у САП Косово.²⁶⁰ Медијски најексплоатисанији је био штрајк рудара у руднику Стари Трг код Приштине, који су се тада забарикадирали у окнима тражећи да се обуставе активности на политичким и уставним променама у Србији и да се спрече најављене смене покрајинских функционера САП Косово. Неуспели покушај председника ЦК СК Србије Слободана Милошевића и председника Председништва ЦК СКЈ Стипе Шувара, да одласком на Косово 27. фебруара 1989. године издејствују прекид штрајка, даље је заоштрио безбедносну ситуацију у Покрајини. Следећег дана, 28. фебруара, у Београду су испред Савезне скупштине у Београду је одржан масовни митинг, на коме је захтевано хитно решавање ситуације на Косову и хапшење Азема Власија, тадашњег председника Покрајинског комитета Савеза комуниста Косова. По завршетку тог скупа, Слободан Милошевић је упутио ултимативни захтев државном и партијском врху СФРЈ да одобри употребу силе како би се угушила побуна на Косову.

Председништво СФРЈ је 27. фебруара 1989. године прогласило ванредно стање у САП Косово и одобрило употребу јединица ЈНА у покрајини.²⁶¹ Готово истовремено, припадници Специјалне антитерористичке јединице РСУП СР Србије су извршили интервенцију у рударским окнима у Старом Тргу и угушили побуну албанских штрајкача. У наредним данима, на подручју Покрајине је

²⁶⁰ На подручју САП Косово је 21. фебруара 1990. године уведен полицијски час.

²⁶¹ Председништво СФРЈ је 19. априла 1990. године донело одлуку о укидању ванредног стања на Косову и о амнестији 108 затвореника са подручја Покрајине. Након тога је дошло и до ослобађајуће пресуде у судском процесу против Азема Власија и још 13 лица из бившег руководства САП Косово и Комбината Трепча против којих је била подигнута оптужница за контрареволуционарно угрожавање друштвеног уређења.

ухапшено неколико стотина лица, а дотадашње покрајинско руководство САП Косово је смењено.

Скупштина САП Косово је 23. марта 1989. године усвојила амандмане на Устав СР Србије, који су потом, 28. марта 1989. године свечано проглашени у Скупштини СР Србије. Тим уставним променама (укључујући и област унутрашњих послова и безбедности) су у значајној мери редукована права и овлашћења аутономних покрајина Војводине и Косова, које су до тада биле скоро изједначене са републикама. Тако су амандманом XXXIII, тачка 4. ставови 1-7, у надлежност Републике стављени заштита уставом утврђеног поретка (државна безбедност), основе система јавне безбедности и сарадња између република и покрајина.

На дан усвајања уставних промена, у више градова на Косову је дошло до демонстрација и сукоба Албанаца са снагама милиције.²⁶² По одлуци Председништва СФРЈ, на подручје САП Косово су 30. марта 1989. године упућене јединице Југословенске народне армије.

На основу амандмана XLIII, тачка 3. на Устав СР Србије²⁶³ и члана 34. Закона о унутрашњим пословима СР Србије,²⁶⁴ Председништво Социјалистичке Републике Србије је на седници одржаној 28. фебруара 1990. године донело Одлуку о преузимању организовања извршавања и вршења послова заштите уставом утврђеног поретка на територији САП Косово због посебних разлога безбедности Републике. У образложењу Одлуке, Председништво СР Србије је оценило да се ”стање заштите заштите уставом утврђеног поретка и стање безбедности у САП Косово, које је већ дуже време тешко , нагло погоршало“ и, с тим у вези, наложило Републичком секретаријату за унутрашње послове СР Србије да на територији САП Косово организује извршавање и врши послове државне безбедности и друге послове утврђене законом и другим прописима из области унутрашњих послова који се примењују на целој територији Републике“, те да ”у том циљу употреби снаге и средства Покрајинског и других органа унутрашњих послова у САП Косово“, те ”снаге и средства Републичког секретаријата за унутрашње послове СР Србије и Покрајинског и других органа

²⁶² У тродневним насилним нередима погинула су 22 демонстранта и два припадника милиције.

²⁶³ ”Службени гласник СРС“ број 11/89.

²⁶⁴ ”Службени гласник СРС“ број 30/89, 35/89 и 9/90.

унутрашњих послова у САП Војводини“, а у ”складу са уставом и законом утврђеним односима са Савезним секретаријатом за унутрашње послове“. Задаци тих снага су обухватили ”сузбијање непријатељске делатности албанских националиста и сепаратиста, сузбијање кривичних дела против слобода и права грађана којима се угрожава равноправност народа, народности или етничке групе, сузбијање других кривичних дела, спречавање нарушавања јавног реда и мира и стварање услова да покрајински и други органи унутрашњих послова ефикасно извршавају безбедносне задатке и обезбеде стабилно стање заштите уставом утврђеног поретка у САП Косово“.

У циљу организовања и вршења наведених послова, Републички секретаријат за унутрашње послове СР Србије и Покрајински секретаријат за унутрашње послове САП Војводине су у ПСУП САП Косово и центре безбедности у тој покрајини упућивали одређени број радника државне и јавне безбедности. Број ангажованих радника је утврђивао републички секретар за унутрашње послове, у зависности од актуелне безбедносне ситуације, те обима и сложености предвиђених задатака и послова. За вршење одређених послова безбедности, при центрима безбедности у САП Косово су образоване Посебне јединице милиције (ПЈМ), као и оперативно-стручне групе СДБ и СЈБ за трајније ангажовање по одређеним линијама рада.

Поменутом Одлуком Председништва СР Србије, републички секретар за унутрашње послове СР Србије и покрајински секретар за унутрашње послове САП Косово су задужени да предузму потребне мере за пријем кадрова, стручно оспособљавање и материјално-техничко опремање служби у САП Косово.²⁶⁵

Законски основ за предузимање мера усмерених на заштиту безбедности Републике Србије, остваривање слобода и права грађана и обезбеђење функционисања државних органа у околностима када су те вредности озбиљно угрожене, успостављен је доношењем Закона о мерама за случај ванредног стања,²⁶⁶ који је Народна скупштина Републике Србије усвојила 28. марта 1991. године. Према члану 2. став 1. тог закона, ”сматра се да су испуњени услови за проглашавање ванредног стања на делу територије Републике Србије кад се предузимају активности којима се угрожава: уставни поредак, безбедност републике – њена

²⁶⁵ Детаљније: http://www.icty.org/x/cases/slobodan_milosevic/proswitness/bcs/mil-wit-jovic.htm

²⁶⁶ ”Службени гласник СРС“ број 19/91.

сувереност, независност и територијална целокупност, обављање привредних и друштвених делатности, остваривање и заштита слобода, права и дужности човека и грађанина и рад државних органа“.²⁶⁷

Према одредбама Закона о мерама за случај ванредног стања, ”на делу територије Републике Србије на коме су пре ступања на снагу овог закона проглашене посебне околности, примењују се мере утврђене посебним прописима, а могу се уводити и друге мере које одреди Народна скупштина“.²⁶⁸ На тај начин је регулисан однос између одговарајућих мера које су спроведене на основу проглашења посебних околности на делу територије Републике Србије, утврђених посебним прописима у претходном периоду, и одредаба овог закона. С друге стране, делегати распуштене Скупштине САП Косово су у међувремену, 07. септембра 1990. године, на илегално одржаној седници у Качанику прогласили ”Устав Републике Косово“.²⁶⁹

Доношењем Устава Републике Србије из 1990. године створене су нормативне претпоставке за анулирање уставних решења из 1974. године и за увођење новог друштвено-политичког и економског система у Републици Србији. Поменутим уставним решењима (Одељак VI, чланови 108. – 112. Устава) потврђена су решења из уставних амандмана 1989. године, којима су аутономним покрајинама одузети сви атрибути државности.

Чланом 1. новог Закона о унутрашњим пословима Републике Србије,²⁷⁰ донетог 17. јула 1991. године, прописано је да послове безбедности на територији читаве Републике обављају надлежни републички органи, односно Министарство унутрашњих послова Републике Србије.

Албански сепаратистички покрет је искористио је период после 1990. године за стварање паралелне државе, која је годинама фактички несметано функционисала уз легалну српску власт, која се проблему Косова враћала само пред изборе. У исто време спровођено је појачано наоружавање и вршена тајна обука регрута, јер од рата у Словенији 1991. године Албанци више нису позивани у

²⁶⁷ Детаљније: Василијевић А. Владан, „Косово – Остваривање и заштита права човека“, у: Јањић Душан, Малићи Шкељзен (ур.), *Сукоб или дијалог: Српско-албански односи и интеграција Балкана*, Отворени универзитет & Европски грађански центар за решавање конфликта, Суботица 1994., стр. 84-86.

²⁶⁸ Члан 11. став 1. Закона о мерама за случај ванредног стања.

²⁶⁹ Видети: Имами Петрит, *Срби и Албанци кроз векове*, Samizdat Free B 92, Београд 2000., стр. 344.

²⁷⁰ ”Службени гласник СРС“ број 44/91, 79/91, 54/96, (17/99, 33/99), 25/2000 и 8/2001.

Војску Југославије. Постепено је стварано војно крило албанског покрета, које је преко терористичких група доспело до нивоа гериле, а у каснијим годинама и до масовне оружане побуне.²⁷¹

Према неким подацима, број терористичких акција које су извршили албански екстремисти на Косову и Метохији се у периоду 1991. - 1995. година кретао од шест до 12 годишње. Тек 1996. године почиње нагли пораст терористичких аката (31), да би у 1997. години била евидентирана 54 различита терористичка напада. Последице тих терористичких акција су биле: 47 погинулих (13 полицајаца МУП-а Републике Србије, 25 грађана и девет терориста) и 68 рањених 68 лица. Према статистичким подацима Војске Југославије, у 1997. години је евидентирано 27 оружаних напада на припаднике ВЈ на подручју Косову и Метохије. Био је то увод у све бројније и опсежније терористичке акције. Наиме, нова генерација албанских политичких вођа, која је борбу подземним методама заменила радикалнијим приступом, одлучила је да отвореније крене у сукобе и да на тај начин испровоцира мешање страног фактора који ће бити гарант стратегијског циља - остварења Косова као самосталне државе.²⁷²

Радикализација стања на подручју Косова и Метохије је започела на "Дан албанске заставе" 28. новембра 1997. године, када су се у селу Лауша у Дреници појавили униформисани и наоружани припадници тзв. Ослободилачке војске Косова (ОВК). Антитерористичка дејства јединица МУП-а Републике Србије против ОВК у околини Србице (село Ликошан крајем фебруара 1998. године и село Преказ почетком марта 1998. године, када је ликвидиран први вођа Ослободилачке војске Косова Адем Јашари), често се означавају као почетак ратног сукоба на Косову и Метохији.²⁷³

Иначе, у периоду од 1996. до 1998. године, ОВК је преузела одговорност за 21 убиство на Косову и Метохији: пет полицајаца (Срби) и 16 цивила од којих је било пет Срба и 11 Албанаца, означених колаборционистима. Према подацима Министарства унутрашњих послова Републике Србије, "Ослободилачка војска

²⁷¹ Упореди: Mamula Branko, *Slučaj Jugoslavija*, CID, Podgorica 2000., str. 94-95.

²⁷² Видети: Димитријевић Бојан, "Историјски аспекти тероризма у Србији", *Историја 20. века*, Vol. XXVI, бр. 1, Институт за савремену историју, Београд 2008., стр. 138.

²⁷³ Упореди: Јевтић Ђорђе, "Рат пред вратима", *Од Рачка до Хага (фелџон)*, Вечерње новости, Београд, 20. април 2006.

Косова“ је у том периоду била одговорна за убиство 10 полицајаца и 24 цивила. Сукоби између полицијских снага Републике Србије и ОВК су трајали од фебруара до октобра 1998. године. ”Ослободилачка војска Косова“ се до почетка јула налазила у офанзиви и под контролом је имала близу једне трећине подручја Косова и Метохије. Од августа 1998. године су полицијске снаге кренуле у противофанзиву и вратиле под своју контролу већину заузетих територија. У офанзиви полицијских снага је учествовало близу 20.000 полицајаца. Као последица борби током 1998. године дошло је до разарања бројних српских и албанских насеља и до појаве око 60.000 избеглица на подручју Косова и Метохије.²⁷⁴

Према извештајима Комисије Владе СР Југославије за прикупљање података о извршеним злочинима против човечности и међународног права,²⁷⁵ на Косову и Метохији је у нападима албанских терориста у периоду 1998. - 2001. година убијено или нестало 3.276 лица, док је у НАТО дејствима 1999. године убијено 114 припадника МУП-а Републике Србије и 462 војника и официра Војске Југославије. Број погинулих цивила током НАТО бомбардовања није поуздано утврђен, а процене различитих извора се крећу од 500 до 2.000 (не рачунајући подручје Косова). Фонд за хуманитарно право из Београда је сачинио до сада најопсежнију студију²⁷⁶ о сукобима на подручју Косова и Метохије, евиденти-рајући укупно 13.472 жртве на подручју Косова од јануара 1998. до децембра 2000. године. Према тим подацима, од последица оружаних сукоба и НАТО бомбардовања страдало је укупно 9.260 Албанаца и 2.488 Срба. Погинуло је и 470 припадника других националности, док за 1.254 жртве још није утврђена етничка припадност.

НАТО бомбардовање Савезне Републике југославије је престало 09. јуна 1999. године, када је од стране српских власти Војно-техничким споразумом, потписаним у Куманову (Кумановски споразум) прихваћено повлачење свих војних и полицијских снага са Косова и Метохије и успостављање међународног протектората у тој покрајини у складу са Резолуцијом број 1244 Савета

²⁷⁴ Упореди: Симић Предраг, *Пут у Рамбује: Косовска криза 1995-2000*, НЕА, Београд 2000., стр. 87-92.

²⁷⁵ Детаљније: Симић Илија (прир.), *Жртве албанског тероризма на Косову и Метохији (убијена, отета и нестала лица, јануар 1998 – новембар 2001)*, Комисија Владе СРЈ за прикупљање података о извршеним злочинима против човечности и међународног права, Београд 2002.

²⁷⁶ Опширније: *Косовска књига памћења*, Фонд за хуманитарно право, Београд 2008 (<http://www.hlc-rdc.org/stranice/Linkovi-modula/Kosovska-knjiga-pamcenja.sr.html>).

безбедности Уједињених нација. Сходно том документу,²⁷⁷ власт на Косову су преузели Мисија УН-а на Косову (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK), те међународне војне (Kosovo Forces – KFOR) и полицијске снаге (United Nations International Police in Kosovo – UNMIK Police).²⁷⁸

Првобитно састављена од укупно 3.110 припадника, полиција UNMIK-а била је замишљена као безбедносна снага која ће испунити два стратешка захтева: да привремено обезбеди спровођење закона на Косову и да организује и оспособи локалну полицију. У складу с Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација, одређен је мандат полиције UNMIK-а: одржавање грађанског реда и закона задржавањем извршних полицијских овлашћења у почетном периоду, обављање дужности на међународним граничним прелазима и саветовање и помоћ KFOR-у у одржавању јавне безбедности током боравка и након повлачења снага СРЈ. Такође, та резолуција је полицији UNMIK-а доделила задатак да, у сарадњи с ОЕБС-ом, регрутује и организује обуку Косовске полицијске службе, а да након оснивања локалне полиције настави са саветовањем, обукама и праћењем њиховог рада.

У евалуацији ефеката рада те полицијске формације преовладавају веома критичке оцене ефеката њиховог вишегодишњег постојања и деловања на простору послератног Косова. Аналитичари који су били у прилици да пажљиво посматрају операције UNMIK-а истицали су да је та мисија била неуспешна због непостојања јасних циљева, недостатка организационе кохезије, као и озбиљних изазова наметнутих компликованим тереном, што је укључивало суревњивости унутар локалних снага, које су веровале да треба да уживају много већи политички легитимитет од међународне мисије.²⁷⁹ Као посебно значајни недостаци мисије UNMIK наводе се и истовремено постојање више центара одлучивања, ограничен ниво механизма самоконтроле мисије, велике културолошке и етничке разлике унутар контингента, као и огроман бирократски апарат.²⁸⁰ Сматра се да

²⁷⁷ Према: *Military Technical Agreement between the International Security Force („KFOR“) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia*, U.N. Department on Political Affairs, New York, June 1999.

²⁷⁸ Видети: *Resolution 1244 (1999)*, United Nations Security Council, S/RES/1244 (1999), New York, 10 June 1999.

²⁷⁹ Према: Cohen J. Lenard, “Kosovo: From Interim Status to Enhanced Sovereignty”, *Strategic Insights*, Vol. 5, Issue 1, January 2006. Доступно на: <http://www.ccc.nps.navy.mil/si/2006/Jan/CohenJan06.pdf>

²⁸⁰ Упореди: Balcer Adam, Kaczmarski Marcin, Stanislawski Wojciech, *Kosovo before the Final Decision: Regulating Kosovo’s International Status – Historical & Political Conditions and Prospects for Future Developments*, Center for Eastern Studies, Warsaw 2008., pp. 62-63.

припадницима полиције UNMIK-а чак нису били толико фрустрирајући ограничени ресурси колико, пре свега, рад у потпуно непозатој средини. Велики део полицајаца полиције UNMIK-а није имао прилику да делује у амбијенту подељених етничких скупова, а непознавање језика је онемогућавало непосредну комуникацију с локалним становништвом.²⁸¹

Мисија владавине права Европске уније на Косову (The European Union Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX) највећа је цивилна мисија икад распоређена у оквиру Заједничке политике безбедности и одбране (CSDP) Европске уније. Главни пројектовани циљеви те мисије су помоћ и подршка косовским институцијама у области владавине права, конкретно у области полиције, правосуђа и царине. Особље броји око 3.000 чланова (1.900 међународних и 1.100 локалних). Реч је о техничкој мисији, чији су циљ надгледање, праћење и саветовање, уз истовремено задржавање извесног броја ограничених извршних овлашћења. Полицијски сегмент EULEX-а чини укупно 1.400 међународних полицајаца, распоређених по целом Косову. Особље је, у складу са својим задацима, структурирано у три одељења: Одељење за јачање, Извршно полицијско одељење и Одељење специјалне полиције. Мандат Мисије EULEX на Косову истиче 14. јуна 2016. године.²⁸²

3.4. Стање у полицији 2000 године: нужност реформи

Током последње деценије XX века, полицијске структуре у Србији су остале изван реформских процеса који су били карактеристични за већину држава бившег „социјалистичког лагера“ након 1989. године. Насупрот томе, српска полиција је у том периоду милитаризована, криминализована и политизована, постајући најважнији инструмент репресије намењен очувању ауторитарне власти у Републици. У условима спољних санкција, економског суноврата земље, опште корупције, систематског кршења правних норми и губљења система моралних вредности, полиција у Србији је доживела својеврсну дееволуцију и еградацију, како у погледу организације, тако и по питањима кадровске политике, професио-

²⁸¹ Према: Peake Gordon, *Policing the Peace: Police Reform Experiences in Kosovo, Southern Serbia and Macedonia*. Saferworld, London 2004., p. 17.

²⁸² О мандату и резултатима деловања Мисије EULEX на Косову видети детаљније: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulexkosovo/pdf/factsheet_eulex_kosovo_en.pdf

нализма, стандарда поступања, обучености и опремљености. Истовремено, у условима искључености из међународне сарадње и неспособности да се супротстави нараслом криминалитету у земљи, што је надокнађивано повећаном бруталношћу према неистомишљеницима режима и обичним грађанима, углед полиције у јавности је био у сталном опадању.²⁸³

Избором нове Владе Републике Србије 27. јануара 2001. године на челу са Зораном Ђинђићем, за министра унутрашњих послова изабран је Душан Михајловић. На првој конститутивној седници Владе одлука о смени Радомира Марковића са функције начелника Ресора државне безбедности МУП-а. Тим потезом је нова власт желела да симболично стави до знања да инсистира на дисконтинуитету са прошлошћу. Новоизабрани министар унутрашњих послова Душан Михајловић преузео је дужност од три коминистра унутрашњих послова (Божа Прелевић, Стеван Никчевић и Слободан Томовић) који су од октобра 2000. године вршили ту функцију у прелазној Влади Републике Србије. Иначе, прелазна Влада није донела ни једну меру суштинског карактера у односу на МУП Републике Србије. У том министарству није било ни персоналних промена, пре свега због односа политичких снага у прелазној Влади у којој је један од коминистара био представник бившег режима. У том периоду је у МУП-у ипак била формирана радна група са задатком решавања неких од неразјашњених убистава у Србији из претходног периода, која је од стране тадашњих медија названа „Поскок“. У поменутој јединици су инкорпорирани истакнути припадници криминалистичке полиције захваљујући којима је, уз остало, сачињена такозвана „Бела књига“ организованог криминала у Србији. Међутим, да би се ови и други значајни послови из домена безбедности успешно обавили, било је очигледно да су потребне крупне кадровске и структуралне промене у Министарству унутрашњих послова и полицији Србије.²⁸⁴

²⁸³ Опширније: Милосављевић Богољуб, „Реформе полиције и служби безбедности у Србији и Црној Гори: остварени резултати и изневерена очекивања“, у: Хаџић Мирослав, Тимотић Милорад, Милосављевић Богољуб, *Смисао реформе сектора безбедности*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2004., стр. 76-77.

²⁸⁴ Упореди: *Извештај о уређивању, организовању и функционисању система обезбеђења председника Владе Републике др Зорана Ђинђића, са предлогом мера*, Комисија за испитивање система обезбеђења председника Владе Републике Србије др Зорана Ђинђића, Београд, 13. август 2003. године, стр. 16.

На крају мандата прелазне владе, Република Србија се крајем 2000. године суочила и са терористичким деловањем албанских екстремиста у општинама на југу Србије (Прешево, Бујановац и Медвеђа), који су формирали паравојну "Ослободилачку војску Прешева, Медвеђе и Бујановца - ОВПМБ" с циљем припајања тих општина Косову. Конфликт ОВПМБ са Здруженим снагама безбедности (МУП Републике Србије и Војска Југославије) је окончан крајем маја 2001. године, када су комбиноване јединице МУП-а и Војске Југославије, уз сагласност НАТО, поново ушле у сектор "Б" Копнене зоне безбедности према Косову и Метохији, док су припадници ОВПМБ амнестирани уз услов да расформирају своје паравојне структуре и предају оружје. Уз посредовање Мисије ОЕБС у СРЈ дошло је и до усвајања Заједничког плана Владе Републике Србије и представника албанске заједнице на југу Србије, којим је ојачана улога локалних власти у општинама настањеним албанским становништвом и договорена реципрочна заступљеност етничких заједница на овом нивоу власти.²⁸⁵

За време Владе на чијем је челу био Зоран Ђинђић, 2001. године је уместо „Поскока“ основана Управа за борбу против организованог криминала (УБПОК), а исте године је након деветогодишње паузе обновљена и међународна полицијска сарадња, након што је тадашња СР Југославија постала пуноправна чланица ИНТЕРПОЛ-а.

Наведени помаци су, међутим, убрзо релативизовани догађајима који су показали да полиција и друге безбедносне службе у Србији нису у стању да се ефикасно носе са организованим криминалом и структурама које стоје иза њега (убиство генерала полиције Бошка Бухе јуна 2002 године, атентат на премијера Зорана Ђинђића у марту 2003 године). Ванредно стање у земљи и завођење акције "Сабља" након тога, привремено су онеспособили најјаче криминалне групе у земљи, али је и то било кратког даха и стање се већ наредне 2004. године вратило на старо.²⁸⁶

Треба ипак рећи да су у том периоду начињене одређене промене у деловању полиције у Србији. То се првенствено односило на измене унутрашње органи-

²⁸⁵ Видети опширније: Јањић Душан, "Криза на југу Србије", *Анализа бр. 12*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, март 2005., стр. 1-6.

²⁸⁶ Упореди: *CARPO Regional Project: Situation Report on Organised and Economic Crime in South-eastern Europe*, Council of Europe & European Commission, Strasbourg 2006., p. 103.

зације у МУП-у Републике Србије, од којих је најважнија била оснивање Жандармерије у јуну 2001. године, са Противтерористичком јединицом (ПТЈ) у њеном саставу.

Организација МУП-а Републике Србије је августа 2002. године обухватала два ресора - Ресор државне безбедности (РДБ) и Ресор јавне безбедности (РЈБ), као и образовно-научне установе у саставу Министарства. Тадашњи Ресор јавне безбедности је био подељен на 10 управа: Управу полиције, Управу криминалистичке полиције, Управу саобраћајне полиције, Управу пограничне полиције, Управу противпожарне полиције, Управу за аналитику, Управу за информатику, Управу за везу, Управу за заједничке послове и Управу за послове исхране и смештаја. Једанаеста организациона јединица РЈБ је био Оперативни центар.

До ступања на снагу Закона о безбедносно-информативној агенцији²⁸⁷ 27. јула 2002. године, Ресор државне безбедности (РДБ) је био аутономна специјализована служба у саставу Министарства унутрашњих послова, у чијој су надлежности били послови заштите националне безбедности, односно задаци везани за откривање, праћење и пресецање и активности усмерених на подривање или рушење уставног поретка. Територијална организација РДБ је обухватала целокупно подручје Србије преко 18 регионалних Центара РДБ, чији је распоред унеколико одступао од тадашње политичко-територијалне организације базиране на окрузима. Центри Ресора државне безбедности су у свом саставу имали подцентре, а у појединим деловима земље су постојали и деташирани оперативни радници Ресора.

Треба имати у виду да је „Демократска опозиција Србије“ пред излазак на изборе у септембру 2000. године, међу десет предизборних обећања уврстила и оно да ће у првих сто дана своје владе формирати парламентарну комисију са задатком да грађанима стави на увид досијеа Службе/Ресора државне безбедности који су о њима вођени.²⁸⁸

Када је Влада ДОС-а крајем јануара 2001. године конституисана, проблему отварања досијеа СДБ/РДБ приступила је минималистички, тако што је под притиском јавности 22. маја 2001. године донела Уредбу о скидању ознаке поверљивости са досијеа вођених о грађанима Републике Србије у Служби државне

²⁸⁷ ”Службени гласник РС“ бр. 42/2002

²⁸⁸ Детаљније: Милосављевић Богољуб, Павићевић Ђорђе, *Тајни досијеи – отварање досијеа Државне безбедности*, Центар за антиратну акцију, Београд 2001., стр. 13-14.

безбедности.²⁸⁹ Већ на наредној седници, одржаној 30. маја 2001. године, Влада Републике Србије је изменила назив и суштину тог акта (Уредба о стављању на увид одређених досијеа вођених о грађанима Републике Србије у Служби државне безбедности).²⁹⁰ Према поменутој Уредби, Министарство унутрашњих послова је дужно да учини доступним досијеа која су вођена о грађанима Републике Србије, и то само оних који се односе на проблематику унутрашњег непријатеља, односно унутрашњег екстремизма и тероризма, у периоду од оснивања Службе до 30. маја 2001. године, када је Уредба ступила на снагу. Досијеи СДБ/РДБ су учињени доступни искључиво лицима на која се односе. Према члану 2. Уредбе, МУП Републике Србије је био дужан да објави списак свих грађана Србије који су имали таква досијеа. Та одредба је накнадним интерним упутством Министарства фактички стављена ван снаге, а грађанима је дата могућност да се путем телефона информишу да ли имају досијеа. Било је прописано и да ће се питања која се односе на даље располагање, коришћење и уништавање досијеа регулисати посебним законом, а да ће се о спровођењу Уредбе старати Министарство унутрашњих послова Републике Србије. Грађанима је на тај начин омогућено да, под надзором, условима и у просторијама службе која је за њих водила досијеа, само остваре увид у документа која ће им се понудити као њихов досије, без могућности да тиме остваре било каква права. Из Министарства унутрашњих послова је у вези с тим дато и објашњење да грађани не могу износити, копирати или преписивати досијеа, нити другима говорити о њиховој садржини, јер би могли бити кривично гоњени због одавања државне тајне. Уставни суд Србије је у међувремену, 2003. године донео одлуку по којој Уредба о стављању на увид одређених досијеа вођених о грађанима Републике Србије у Служби државне безбедности није сагласна са Уставом, након чега нису доношени нови прописи који би уређивали поменути материју.

На основу одлуке Владе Републике Србије од 15. новембра 2001. године, тадашња Јединица за специјалне операције (ЈСО) која је била у саставу Ресора државне безбедности, непосредно је потчињена министру унутрашњих послова, што значи да је неколико месеци пре доношења Закона о БИА створеден први значајнији организациони захват према српској тајној служби. На тај начин је

²⁸⁹ „Службени гласник РС“, бр. 30/2001.

²⁹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 31/2001.

иначе контроверзна јединица измештена из РДБ, у нереалној замисли да ће преко ресорног министра бити стављена под контролу Владе. Касније се показало да је ова реорганизација била недовољна, формална и неуспешна. Наиме, тек након убиства премијера Зорана Ђинђића, у које је непосредно било умешано више руководилаца и припадника Јединице за специјалне операције, у условима ванредног стања, ЈСО је коначно распуштена одлуком тадашњег министра унутрашњих послова Душана Михајловића од 25. марта 2003. године. У каснијем периоду, већина припадника Јединице за специјалне операције који нису кривично процесуирани или удаљени из службе, прешла је на рад у новоосновану Жандармерију.²⁹¹

Када је Закон о БИА ступио на снагу, део дотадашњих надлежности МУП-а, који је обухватао послове националне безбедности, прешао је на новоосновану Безбедносно-информативну агенцију (БИА). Процес раздвајања надлежности је окончан 26. децембра 2002. године потписивањем Споразума о разграничењу имовине и средстава и уређивању међусобних права и обавеза. Истовремено су директор БИА и министар унутрашњих послова Републике Србије потписали и Упутство о обавезним облицима и начину остваривања сарадње Безбедносно-информативне агенције и МУП-а Републике Србије, као и Решење о разграничењу имовине и средстава на режиму коришћења Ресора државне безбедности. Наведеним упутством су прописани облици међусобне сарадње, али су регулисани и други односи који настају на основу овакве сарадње.²⁹²

У сарадњи Министарства унутрашњих послова Републике Србије са Данским институтом за људска права, након вишемесечног рада експертских група, у априлу 2003. године је завршен и презентираан *Документ визије за реформу МУП-а Републике Србије*, у којем су представљени визија, вредности и мисија Министарства унутрашњих послова. У Документу визије је дефинисан петогодишњи план реформе МУП-а Републике Србије кроз 14 најважнијих подручја његовог рада: кабинет министра, оперативни центар, контрола и надзор,

²⁹¹ Опширније: Jennings Ray Salvatore, „Serbia – Evaluating the Bulldozer Revolution“, in: Stoner Kathryn, Mcfaul Michael (eds), *Transitions to Democracy: A Comparative Perspective*, The John Hopkins University Press, Baltimore MD 2013., pp. 96-97.

²⁹² О критичким примедбама на поступак доношења и текст Закона о Безбедносно-информативној агенцији видети: Милосављевић Богољуб, „Реформе обавештајно-безбедносних служби СР Југославије и Републике Србије“, *Правни информатор*, бр. 10/2002, стр. 127-133.

поли-ција, борба против организованог криминала, специјалне јединице, државна граница и странци, ванредне ситуације, управни послови, кадровска питања и образовање, информациони и телекомуникациони системи и технологија, финансијско-административни послови и техничка подршка, аналитика и хеликоптерска јединица.²⁹³

У Документу визије су као најважнији стратешки циљеви започете реформе полиције у Републици Србији наведени: деполитизација, декриминализација, демилитаризација, професионализација, модел „полиције у заједници“, изградња полиције као сервиса грађана, модерне и технички опремљене службе, изградња система у коме ће у полицији радити професионални и стручни кадрови и друго. С тим у вези, указано је да је деполитизација полиције генерално условљена карактером државног уређења и уставним решењима, док се у функционалном смислу под тим појмом подразумева политичка неутралност полиције, која подразумева њену самосталност у границама закона, аутономност, забрану злоупотребе полиције у борби против политичких опонената странке на власти, забрану припадности политичким странкама и друго.²⁹⁴

Сагласно Документу визије, декриминализација полиције означава на извештајан начин лустрацију кадрова изнутра, с обзором да је у прошлости било појединаца који су се бавили ванправним и криминалним активностима. Демилитаризација је појам који у оквиру МУП-а Републике Србије подразумева организацију и устројство полиције по европским узусима, као органа грађанскоправне провинијенције и са правом на употребу принуде веома рестриктивно и када је то нужно. То се посебно односи на посебне јединице полиције, које у свом саставу, организацији и методологији рада имају одређене војне компоненте. Професионализација подразумева да пријем стручних кадрова у редове МУП-а Републике Србије и уопште служби безбедности, без политичких и других недопуштених утицаја. Такође, то подразумева едукацију кадрова, професионално понашање и уважавање стандарда у полицијском раду и поступању, пре свега у смислу поштовања људских права и грађанских слобода.

²⁹³ Детаљније: *The Vision Document*, Ministry of Interior of the Republic of Serbia, Belgrade 2003., pp. 7-12.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 11.

Испуњавајући услове за пријем у Савет Европе, што је и остварено у априлу 2003. године), Државна заједница Србија и Црна Гора, односно Република Србија као њена чланица, преузела је обавезу да изврши одговарајућа усклађивања националног законодавства. Уз остало, то је подразумевало да се најкасније годину дана од тренутка пријема у чланство Савета Европе усвоји реформски закон о полицији, да се прецизно уреди питање овлашћења полицијских службеника, спроведу одредбе Европског кодекса полицијске етике, као и да се на адекватан начин уреди проблематика надзора над безбедносним сектором. У Србији је најзначајнији формални корак у том правцу начињен доношењем Закона о полицији у новембру 2005. године.²⁹⁵ Уз овај законски акт, овлашћења полиције су детаљније регулисана и одредбама новог Законика о кривичном поступку Републике Србије из 2006. године.

Три године након издвајања Ресора државне безбедности из састава Министарства унутрашњих послова и успостављања Безбедносно-информативне агенције као самосталне, Влади потчињене службе, у Србији су створени основни предуслови да се на другачији начин, у оквиру иновираних концепата безбедности, нормативно регулишу и реформски процеси везани за вршење полицијских послова.

У формално-правном смислу, Закон о полицији је у времену када је донет, сматран компатибилним стандардима везаним за полицијске послове који су садржани у значајним документима усвојеним на међународном нивоу, укључујући: Европску конвенцију о људским правима из 1950. године и пратећим Протоколима којима је измењена и допуњена (Државна заједница Србија и Црна Гора је ратификовала поменути конвенцију 26. децембра 2003. године), Декларацију о полицији из 1979. године, Европски кодекс полицијске етике, усвојен од стране Комитета министара Савета Европе у септембру 2001. године, те друге релевантне изворе међународног права који се односе на ову проблематику. Сходно томе, Закон о полицији се заснивао на концепту по коме су полицијске структуре у Србији устројене у оквиру организационих јединица МУП-а Републике Србије, које су у статусу јавних служби Министарства.²⁹⁶

²⁹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 63/2009 – Одлука УС и 92/2011.

²⁹⁶ Опширније: Никач Жељко (прир.), *Збирка прописа – Закон о полицији и подзаконски акти*, Библиотека МУП-а Републике Србије, Београд 2008., стр. 8-12.

Према одредбама Закона о полицији из 2005. године, послови јавне безбедности, односно заштита личне и имовинске сигурности грађана, превенција криминала и откривање починилаца кривичних дела, одржавање јавног реда, безбедност саобраћаја на путевима, обезбеђење одређених личности и објеката, контрола прелажења државне границе, контрола кретања и боравка у граничном појасу, контрола кретања и боравка странаца, заштита од пожара, набављање, држање и ношење оружја и муниције, производња и промет експлозивних материја, запаљивих течности и гасова, држављанство и лична документа грађана, стављени су у надлежност Дирекције полиције, односно Сектора за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова.

Унутар МУП-а Републике Србије специфична позиција је дата *Дирекцији полиције*, установљеној чланом 1. Закона о полицији. У њеном седишту су након тога успостављене Управа криминалистичке полиције, Управа полиције, Управа за обезбеђење одређених личности и објеката, Јединица за заштиту, Управа саобраћајне полиције, Управа граничне полиције, Управа за управне послове, Оперативни центар, Жандармерија, Управа за међународну оперативну сарадњу, Специјална антитерористичка јединица, Противтерористичка јединица, Хеликоптерска јединица и Преговарачки тим. Територијална организација полиције у Републици Србији од тада није мењана и иста обухвата Полицијску управу за град Београд, 26 подручних Полицијских управа и Координациону управу за Косово и Метохију.²⁹⁷

У оквиру обавеза везаних за поступак хармонизације националног законодавства са прописима и правним тековинама Европске уније (*acquis communautaire*), усвојено је више закона који покривају различите области полицијског деловања, укључујући и: Закон о личној карти,²⁹⁸ Закон о путним исправама,²⁹⁹ Закон о азилу,³⁰⁰ Закон о заштити државне границе,³⁰¹ Закон о странцима,³⁰² Закон о безбедности саобраћаја на путевима,³⁰³ Закон о ванредним ситуацијама,³⁰⁴ Закон о заштити од пожара³⁰⁵ и други.

²⁹⁷ Упореди: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/ministarstvo.nsf/organizacija.h

²⁹⁸ "Службени гласник РС" број 62/2006 и 36/2011.

²⁹⁹ "Службени гласник РС" број 90/2007, 116/2008, 104/2009 и 76/2010.

³⁰⁰ "Службени гласник РС" број 109/2007.

³⁰¹ "Службени гласник РС" број 97/2008.

³⁰² "Службени гласник РС" број 97/2008.

У оквиру започетог, а потом успореног и недоследног процеса реформи полиције и Министарства унутрашњих послова Републике Србије у протеклом периоду су сачињени, усвојени и налазе се у процесу имплементације одређени стратешки документи везани за кључна подручја деловања полиције, међу којима и:

- *Стратегија националне безбедности Републике Србије*,³⁰⁶ која садржи анализу безбедносног окружења Србије, идентификација и рангирање безбедносних изазова, ризика и претњи, дефинисане базичне националне интересе, утврђене циљеве, најважније принципе и кључне елементе политике националне безбедности, као и осмишљену структура, принципе деловања, поделу и хијерархију одговорности у систему националне безбедности. Наведени стратешки документ, иако је усвојен након доношења једног броја најбитнијих законских аката који уређују ову област (Закон о одбрани, Закон о Војсци Србије, Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије), био је полазна тачка за сачињавање секторских стратешких докумената који се тичу најважнијих друштвених чинилаца и државних установа у Србији;
- *Национална стратегија за борбу против организованог криминала*³⁰⁷ са Акционим планом за њену имплементацију, којима је дефинисана национална политика везана за изградњу система који ће омогућити успешно сузбијање организованог криминалитета. Усвајање поменутих стратешких докумената је представљало подстицај потпунијем укључивању Србије у међународне активности на плану супротстављања организованом криминалитету;
- *Стратегија борбе против трговине људима*³⁰⁸ и Национални план акције за борбу против трговине људима у Републици Србији за период 2009. - 2011. година (донет 30. априла 2009. године). Усвајање наведених стратешких докумената је омогућило да се изгради механизам координације акција и да

³⁰³ "Службени гласник РС" број 41/2009, 52/2010 и 101/2011.

³⁰⁴ "Службени гласник РС" број 111/2009 и 92/2011.

³⁰⁵ "Службени гласник РС" број 111/2009.

³⁰⁶ Народна скупштина Републике Србије је 26. октобра 2009. године донела *Одлуку о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије*. Текст Стратегије је објављен у "Службеном гласнику РС" број 88/2009.

³⁰⁷ "Службени гласник РС" бр. 23/2009.

³⁰⁸ "Службени гласник РС" бр. 111/2006.

се дефинише политика сузбијања трговине људима у Републици коју чине два нивоа: први, централни, односно стратешки, који чине Савет за борбу против трговине људима и Републички тим за борбу против трговине људима и други, оперативни, у који спадају полицијске структуре, правосудне установе и Служба координацију заштите жртава трговине људима, а којима помажу релевантне невладине и међународне организације;

- *Стратегија интегрисаног управљања границом*³⁰⁹ и Акциони план за њено спровођење (донет у јуну 2006. године). Ови стратешки документи су омогућили успостављање оквирног система у овој области који треба да обезбеди стварање дугорочно ефикасног система обезбеђења и контроле државне границе, која ће бити отворена за кретање људи и роба, али заштићена и непропусна за све облике транснационалног криминалитета и међународног тероризма, као и за све остале активности које представљају претњу безбедности и општој стабилности Србије и земаља у њеном окружењу;
- *Стратегија реинтеграције повратника према споразумима о реадмисији*³¹⁰ и Акциони план за њену имплементацију за период 2009. – 2010. година, којима се успоставља институционални оквир за успешну реинтеграцију повратника, стварање услова за њихово примарно прихватање и унапређење капацитета на локалном нивоу за успешну реинтеграцију повратника у друштвену заједницу;
- *Национална стратегија борба против прања новца и финансирања тероризма*,³¹¹ стратешки документ којим су дефинисане мере превентиве и репресије из надлежности полиције и осталих служби за спровођење закона у Србији, а које треба да допринесу ефикаснијем сузбијању различитих видова криминала повезаних са активностима „прања новца“ и финансирања тероризма;
- *Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период од 2009. до 2014. године*³¹² и Акциони план за њену имплементацију (донет 9. децембра 2010. године), стратешки документи којима се дефинишу

³⁰⁹ ”Службени гласник РС“ бр. 111/2006.

³¹⁰ ”Службени гласник РС“ бр. 25/2009.

³¹¹ ”Службени гласник РС“ бр. 55/2008.

³¹² ”Службени гласник РС“ бр. 25/2009.

мере и активности на плану изградње капацитета и унапређења способности чинилаца који учествују у креирању и развоју Стратегије, видови и начини остваривања сарадње са релевантним партнерима и другим заинтересованим субјектима, методолошки оквири борбе против илегалних миграција, мере и активности у односу на специфичне категорије илегалних миграната, као и стварање државног концепта везаног за сузбијање илегалних миграција;

- *Стратегија полиције у заједници*,³¹³ стратешки документ који представља оквир за успостављање и развоју нових начина сарадње полиције са грађанима, заједницом и институцијама ради унапређења личне и имовинске сигурности и колективне безбедности у Републици Србији. Сам концепт полиције у заједници представља промоцију замисли о активнијем учешћу друштвене заједнице и појединаца/грађана у деловању полиције и разрађује нови модел организације и начина рада полиције у Србији;
- *Национална стратегија за борбу против недолечног понашања на спортским приредбама за период од 2013. до 2018. године*,³¹⁴ и Акциони план за њено спровођење, чиме је постављен оквир за изградњу ефективних механизма и за разграничење надлежности и овлашћења у сузбијању хулиганизма на спортским манифестацијама.

Након обнављања деценију замрзнуте међународне полицијске сарадње, која представља и један од кључних предуслова успешног реализовања процеса реформи полиције у Србији, потписан је већи број мултилатералних споразума из ове области, попут Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи,³¹⁵ Споразума Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве,³¹⁶ Споразума о дугорочном партнерству између Министарства унутрашњих послова Републике Србије и Центра за демократску контролу оружаних снага (DCAF) из Женева, Меморандума о разумевању у оквиру регионалног пројекта ILECUs,³¹⁷ Радног ангажмана о успостављању оперативне сарадње са Европском агенцијом за управљање оперативном сарадњом на спољ-

³¹³ "Службени гласник РС" бр. 43/2013.

³¹⁴ "Службени гласник РС" бр. 63/2013.

³¹⁵ "Службени гласник РС – Међународни уговори" број 70/2007.

³¹⁶ "Службени гласник РС – Међународни уговори" број 103/2007.

³¹⁷ Координација међународне сарадње у области спровођења закона (International Law Enforcement Coordination Units).

ним границама држава чланица ЕУ (FRONTEX), Споразума о оперативној и стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије и других. Уз то, закључено је близу 100 билатералних споразума са страним државама о општој полицијској сарадњи, као и билатералној сарадњи у специфичним областима полицијског рада - супротстављање организованом криминалитеу, деловање у ванредним ситуацијама, прекогранична оперативна сарадња и друго.

Везано за ангажовање припадника полиције Министарства унутрашњих послова Републике Србије у мировним операцијама под окриљем УН, исти се тренутно налазе у мировним мисијама Уједињених нација у Либерiji (UNMIL), на Хаитију (MINUSTAH) и на Кипру (UNFICYP).³¹⁸

У процесу реформе полицијског школства, у протеклој деценији је спроведено обједињавање свих организационих јединица, односно установа у чијој су надлежности били послови везани за образовање, усавршавање и полицијску обуку. Тако је дошло до спајања дотадашње Више школе унутрашњих послова и Полицијске академије и формирања Криминалистичко-полицијске академије, док је ранија Средња школа унутрашњих послова у Сремској Каменици постала Центар за основну полицијску обуку.

Екстерна контрола и надзор над законитошћу рада полиције у Републици Србији се сходно одредбама Закона о полицији реализује кроз успостављене механизме спољног надзора од стране надлежних тела Народне скупштине, Владе Републике Србије, надлежних судова, релевантних органа државне управе и других органа и тела утврђених законом, као и кроз унутрашњу контролу, која се врши од стране Сектора унутрашње контроле полиције, одговорног министру унутрашњих послова.

³¹⁸ Према: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/ministarstvo.nsf/mirovna-misija.h

4. ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА ЕВРОПСКУ БЕЗБЕДНОСТ И САРАДЊУ (ОЕБС)

4.1. *Настанак, развој и области деловања КЕБС/ОЕБС*

Конференција о европској безбедности и сарадњи (КЕБС), која је почела 03. јула 1973. године у Хелсинкију и настављена у Женеви од 18. септембра 1973. до 21. јула 1975. године, завршена је 01. августа 1975. године у Хелсинкију састанком високих представника Аустрије, Белгије, Бугарске, Канаде, Кипра, Чехословачке, Данске, Финске, Француске, Демократске Републике Немачке, Савезне Републике Немачке, Грчке, Свете Столице, Мађарске, Исланда, Ирске, Италије, Лихтенштајна, Луксембурга, Малте, Монака, Холандије, Норвешке, Пољске, Португалије, Румуније, Сан Марина, Шпаније, Шведске, Швајцарске, Турске, Савеза Совјетских Социјалистичких Република, Уједињеног Краљевства, Сједињених Америчких Држава и Југославије. На том састанку је прихваћен документ – *Завршни хелсиншки акт*,³¹⁹ са потписима 35 председника држава или влада, који се сматра завршетком Хладног рата. Треба имати у виду да учесници самита у Хелсинкију нису сами креирали историјски текст Хелсиншког акта. О том документу су готово две године тајно преговарале три групације држава: с једне стране, земље окупљене око Совјетског Савеза и учлањене у Варшавски пакт, с друге стране државе чланице Европске заједнице и НАТО пакта, предвођене Сједињеним Америчким Државама, између којих се налазило 14 такозваних "нн-држава" – несврстаних и независних – које су посредовале и иницирале дотеривање и усаглашавање појединих ставова и закључака у тексту. Иначе, припрему Завршног акта из Хелсинкија није вршила посебна организација, већ су на томе радила министарства иностраних послова држава које ће крајем јула 1975. године учествовати на великом скупу у главном граду Финске.³²⁰

Конструктивним учешћем у раду КЕБС-а, тадашње неутралне и несврстане европске државе су у значајној мери допринеле да се овај међублоковски форум постепено трансформише у паневропски форум за питања безбедности и сарадње.

³¹⁹ Детаљније: *The Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe*, Aug. 1, 1975, 14 I.L.M. 1292 - Helsinki Declaration (<http://www1.umn.edu/humanrts/osce/basics/finact75.htm>).

³²⁰ Према: Ивањи Иван, „Хелсинки није у Казахстану“, *Време*, бр. 1040, Београд, 09.12.2010.

Иначе, тадашњи председник САД Џералд Форд је потписао Завршни хелсиншки акт и поред критика у америчком Конгресу (због чињенице да су се међу потписницима нашли и лидери земаља са оне стране хладноратовске „гвоздене завесе“), док је совјетски државни и партијски вођа Леонид Брежњев потписивање тог документа правдао пропагандном поруком да се Завршним хелсиншким актом окончава „подела Европе“. У том тренутку се није могло знати да ће неке од држава потписница (СФР Југославија, Совјетски Савез, Чехословачка, ДР Немачка) у не тако далекој будућности престати да постоје.³²¹

Завршним актом из Хелсинкија промовисан је свеобухватан приступ остваривања безбедности кроз унапређење сарадње држава потписница у односу на читав низ тада актуелних питања, која су разврстана у три комплементарне групе – „baskets“ (корпе): безбедност, привредна сарадња, циркулација људи и идеја. Несумњиво је да су у Завршном акту препознати и валоризовани важност недељивости безбедности у Европи, постојање чврсте везе између европске и глобалне безбедности, комплементарност и међузависности безбедности у њеним различитим димензијама - политичко-војној, људској, те економско-еколошкој. Такође, овим документом је потенцирано да је безбедносни интерес свих држава учесница КЕБС заснован на сувереној једнакости, као и на значају развоја међусобне сарадње на свим пољима.³²²

По свом значају, најзначајнији акт усвојен на Конференцији о европској безбедности и сарадњи, током тзв. Хелсиншког процеса је Завршни хелсиншки акт. Та је уствари декларација о принципима којима се државе учеснице руководе у међусобним односима. Ти принципи обухватају суверену једнакост држава, избегавање употребе силе или претње силом, недодирљивост граница, територијалну целовитост држава, мирно решавање спорова, поштовање основних људских права, равноправност и самоопредељење народа, сарадњу између држава и испуњавање међународно-правних обавеза. У том смислу, у поменутом документу су равноправно обухваћена питања из све три такозване корпе. Тако Завршни акт предвиђа разгранат оквир билатералне и мултилатералне сарадње,

³²¹ Упореди: Васовић-Мекина Светлана, „Битка за принципе“, *Време*, бр. 762, Београд, 11.08.2005., стр. 29-30.

³²² Опширније: Moyn Samuel, *The Last Utopia – Human Rights in History*, Harvard University Press, Cambridge MA 2010., pp.149-150.

наводећи питања која се тичу безбедности у Европи, сарадње земаља потписница у области привреде, науке и технике и екологије, те сарадње у хуманитарним областима. По свом значају, у Декларацији о принципима посебно су се издвајали принцип непроменљивости граница постојећих европских држава силом, као и правило да се границе не могу једнострано мењати без пристанка самих држава, те важност поштовања људских права у свакој од држава потписница. Међутим, треба имати у виду да се преговарачки процес Конференције о европској безбедности и сарадњи углавном се заснивао на балансирању испуњавања обавеза из питања која се тичу безбедности у Европи и сарадње у хуманитарним областима.³²³

У периоду од Завршног акта из Хелсинкија до састанка у Паризу 1990. године КЕБС се у основи није мењао, али је ипак сваки од три одржана састанка у оквиру његовог континуитета (Follow-up) дао одређени допринос његовом унапређењу. Тако је београдски састанак Конференције о европској безбедности и сарадњи, који се одвијао 1977/78. године, поставио основе и процедуралне стандарде континуитета тог мултилатералног подухвата, који су доследно примењивани све до Париског састанка КЕБС 1990. године; следећи, Мадридски састанак (1980-83. годинг) резултирао је одлуком о сазивању Стокхолмске конференције о мерама за јачање поверења и безбедности и разоружању (одржавана 1984–1986. године), чији су резултати представљали значајан продор на плану мера за јачање поверења у односу на хелсиншки Финални акт; на Бечком састанку (1986–89. година), остварени су одређени продори у области људских права, тиме што је у ову област уведен контролни имплементациони механизам под називом “Људска димензија КЕБС”. Сви ови скупови и на њима усвајани документи, међутим, нису мењали ниједну суштинску карактеристику Конференције о европској безбедности и сарадњи, укључујући задржавање њеног неинституционализованог облика деловања.³²⁴

Садржаји политичко-војне димензије безбедности КЕБС-а развијани су током периода Хладног рата у односу на следеће безбедносне претње и изазове:

³²³ Упореди: Глишић Мирослав, „Дипломатија свеобухватне безбедности и Организација за европску безбедност и сарадњу“, *Војно дело*, Vol. 62, бр. 4, Министарство одбране Републике Србије, Београд 2013., стр. 61.

³²⁴ Видети: Аћимовић Љубивоје, „ОЕБС на почетку XXI века – место, улога и дometri“, *Међународни проблеми*, Vol. 52, број 3, Институт за међународну политику и привреду, Београд 2000., стр. 180.

успостављање и надзор граница, међународне терористичке активности, нелегалне оружане групе и милитантни екстремизам, организовани криминал, унапређење капацитета у области контроле наоружања и пролиферације, превенција конфликта и управљање кризама, те заштита суверенитета и територијалног интегритета држава. Најзаступљенији садржај поменуте димензије безбедности био је везан за развој капацитета за контролу наоружања. Такође, битни садржаји политичко-војне димензије током Хладног рата били су и превенција сукоба и управљање кризама, као и супротстављање терористичким претњама и милитантном екстремизму.³²⁵

Почетак 90-их година XX века у Европи обележили су нестанак биполаризма и европских линије поделе, уз стварање шансе за учвршћење мира и безбедности на новим заједничким основама кроз сплет свеевропских институционалних односа. Као наличје тог процеса, дошло је до распада појединих вишенационалних држава, пре свих Совјетског Савеза и СФРЈ, праћеног међунационалним конфликтима, као и до јачања тренда негирања националног суверенитета и политичке независности држава. Нови однос снага у европским односима довео је до потпуне трансформације Конференције за европску безбедност и сарадњу (КЕБС), који је почео као међународна конференција, наставио као преговарачки процес о начелним питањима европске безбедности и сарадње и завршио као нова међународна организација. Он је био један од основних инструмената политике детанта (*détente*) и чим је испунио своју мисију, јавила се потреба за трансформацијом његове улоге. Нестанком равнотеже снага и распадом бившег СССР-а, дошло је до битних геополитичких промена у европским односима, а посебно до изразито ојачане позиције уједињене Немачке и њеног утицаја на све европске токове и односе као преовлађујуће европске силе. У тим околностима, све новонастале промене и односе у њима требало је верификовати путем измењеног КЕБС-а.³²⁶

Битну, квалитативну промену унутар Конференције за европску безбедност и сарадњу представљала је постепена институционализација КЕБС. Тако је на

³²⁵ Глишић Мирослав, *op. cit.* стр. 62.

³²⁶ Упореди: Словић Срђан, "Улога великих сила у послехладноратовском концепту безбедности у оквиру КЕБС/ОЕБС-а и његова примена на кризним подручјима на Косову и у Босни", *Баштина*, св. 29, Приштина-Лепосавић 2010., стр. 170.

Самиту одржаном у Паризу од 19. до 21. новембра 1990. године усвојена Париска повеља за нову Европу,³²⁷ уз најаву да ће КЕБС (будући ОЕБС) имати нову – главну улогу на подручју безбедности у Европи, што ће се касније показати у знатној мери погрешном проценом, имајући у виду оно што је убрзо уследило – тензије током одвајања балтичких држава од СССР, ратне сукобе на простору бивше СФРЈ, конфликте у Јужној Осетији (Грузија) и Придњестровљу (Молдавија), као и ескалацију сукоба у Нагорно-Карабаху, уз учешће Азербејдана и Јерменије.

Треба имати у виду да су на самиту у Паризу учињени само први кораци у правцу институционализације КЕБС, али су они представљали прекретницу и јасну оријентацију у том погледу. Корак даље је представљао Самит у Хелсинкију 1992. године, на коме је донета одлука о упућивању мисија за спречавање и превенцију криза. Две године касније, на Самиту у Будимпешти, одржаном 05. и 6. децембра 1994. године, на предлог Сједињених Америчких Држава, Конференција о европској безбедности и сарадњи мења име у Организација за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС).³²⁸ У том смислу, истакнуто је да промена назива од конференције у организацију не утиче ни на карактер обавеза КЕБС-а ни на његов статус и статус његових институција, при чему организациони карактер КЕБС-а остаје флексибилан и динамичан.

Пракса Конференције о европској безбедности и сарадњи из периода од 1975. до 1995. године показала је да је она представљала веран рефлекс реалног стања у међународним односима тог времена, те да је делотворност КЕБС-а у пракси суштински зависила од спремности држава чланица да примењују усвојене принципе из Хелсинкија. После будимпештанског самита, КЕБС је показао способност да успешно решава кризу сопственог идентитета. Наиме, све државе чланице су у годинама које су уследиле након рушења Берлинског зида испољиле приврженост истим историјско-цивилизацијским вредностима: парламентарној демократији, тржишној привреди и интернационализацији суверенитета. После самита Конференције о европској безбедности и сарадњи у Будимпешти се јасно показало и то да ће о питањима безбедности у Европи у будућности све више

³²⁷ Детаљније: *Charter of Paris for a New Europe* (<http://www.osce.org/mc/39516?download=true>).

³²⁸ Одлука о преименовању КЕБС у ОЕБС постала је правоснажна 01. јануара 1995. године.

одлучивати НАТО савез, који ће се постепено ширити ка Истоку.³²⁹

Уз промену назива, суштинске промене које су извршене на састанцима на врху у Хелсинкију 1992. и Будимпешти 1994. године су следеће: уведена је редовност одржавања главних састанака КЕБС/ОЕБС и тим састанцима дат је карактер органа, са успостављеним хијерархијским међуодносом надлежности - састанци на врху, министарски састанци, састанци високих функционера и Стални савет ОЕБС-а; уз ову вертикалу надлежности долази и паралелан Форум за безбедносну сарадњу као специјализовано тело за војне аспекте безбедности, као и Парламентарна скупштина ОЕБС-а, са својим посебним статусом и мисијом. Поред тога, установљен је низ оперативних и административних тела и функција, као што су Председавајући ОЕБС-а (са посебним оперативним овлашћењима), Генерални секретар (са Секретаријатом), Центар за спречавање конфликта, Уред за демократске институције и људска права, Високи комесар за националне мањине, представник ОЕБС-а за слободу медија, Суд за мирење и арбитражу при ОЕБС-у, као и друге *ad hoc* специјалне мисије и групе.³³⁰

Трећа фаза у развоју Организације за безбедност и сарадњу у Европи започета је састанком на врху ОЕБС-а у Истанбулу, одржаном у новембру 1999. године. Тај самит је био значајан пре свега због усвајања Повеље о европској безбедности и Пакта о контроли конвенционалног наоружања. Уз то састанак у Истанбулу је остао упамћен и по отвореном размимоилажењу САД и Руске Федерације о систему колективне безбедности Уједињених нација, заснованом на забрани примене силе и поштовању суверености држава у светлу новопрокламованог права на хуманитарну интервенцију. Наиме, на основу те нове доктрине, коју су промовисале Сједињене Америчке Државе, међународна заједница, односно силе које одлучују у њено име, добијају овлашћење да војно интервенишу у унутрашњим конфликтима, у случајевима угрожавања људских права и претње светском миру. Поменути спор је на састанку у Истанбулу разрешен компромисом, који је значио да нису доведене у питање надлежности Савета

³²⁹ Према: Pentikäinen Merja, „The Role of the Human Dimension of the OSCE in Conflict Prevention and Crisis Management“, in: Bothe Michael, Ronzitti Natalino, Rossas Alan (eds), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security - Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer Law International, The Hague NL 1997., pp. 93-94.

³³⁰ Опширније: Bloed Arie (ed.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe – Analysis and Documents*, 1972-1993, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht NL 1993., pp. 35-37.

безбедности УН у очувању мира и безбедности у свету, уз уважавање става да су унутрашњи сукоби предмет легитимне бригае међународне заједнице.³³¹

Треба имати у виду да је Конференција о европској безбедности и сарадњи изворно почивала на одређеној преговарачкој равнотежи, која је додуше била превасходно блоковског карактера, те као таква обезбеђивала компромисно усаглашавање ставова између држава чланица два блока, при чему је у оквиру таквог односа снага и група неутралних и несврстаних земаља налазила простор за деловање и заштиту својих интереса. Тако су закључци, односно закључни документи састанака Конференције о европској безбедности и сарадњи одражавали неку врсту заједничког именитеља интереса и хтења свих држава учесница. Ово утолико више што се о свим питањима одлучивало консензусом без иједног изузетка. Након успостављања Организације за безбедност и сарадњу у Европи те и такве равнотеже објективно више није било, а правило консензуса је почело да добија изузетке.³³²

Надлежности Организације за безбедност и сарадњу у Европи су у односу на КЕБС знатно проширене и квалитативно промењене. Док је сходно слову и духу Завршног акта из Хелсинкија, све до париског самита КЕБС-а био надлежан само за начелна питања и општа решења, ОЕБС је овлашћен да се, поред општих питања, бави и конкретним случајевима у вези са применом његових начела и стандарда, као што су различите кризне ситуације и заштита људских права и основних слобода. Друга значајна новина је и установљење широке надлежности ОЕБС-а у погледу унутрашњег стања у државама чланицама. Не само што су Париском повељом и каснијим основним актима прокламоване опште смернице и стандарди у области друштвено-економског и политичког уређења држава чланица (политички плурализам, парламентарна демократија, владавина права, тржишна привреда, приватна иницијатива), већ су се у досадашњој пракси органи ОЕБС-а сасвим конкретно бавили имплементацијом тих одредби. У том смислу су установљена и нека специјализована стална и *ad hoc* тела, као што су Биро за демократске институције и људска права, Високи комесар за националне мањине,

³³¹ Детаљније: Chizhov Vladimir, „The Istanbul summit“, *International Affairs - a Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, Vol. 46, No, 1, East View Press, Minneapolis MN 2000., pp. 70-72.

³³² Упореди: Ивањи Иван, „Хелсинки није у Казахстану“, *Време*, број 1040, Београд, 09.12.2100. године.

Дугорочна мисија за Косово, Војводину и Санцак (1992. године) и две касније Мисије за Косово, као и друге мисије ОЕБС-а у државама чланицама - Грузији, Естонији, Латвији и Молдавији.³³³

Неоспорно је да се Организација за европску безбедност и сарадњу у протеклом периоду у тој мери институционализовала да суштински са дотадашњим КЕБС-ом није имала никакве сличности. На то, поред осталог, указују следеће чињенице: унутар ОЕБС нема преговарачке равнотеже која је била битна карактеристика Конференције о европској безбедности и сарадњи; нема више ни процеса усаглашавања ставова, јер су престале да постоје различите групе европских држава; не може се говорити о заједничком имену интереса свих актера односа унутар ОЕБС-а; консензус нема апсолутни значај као што је то раније био случај; процес одлучивања је престао да буде уравнотежен, јер је након 90-их година XX века као целина опстала само „моћна група развијених земаља“. Уз то, Организација за европску безбедност и сарадњу се у последње две и по деценије више бавила конкретним питањима везаним за примену начела и стандарда како у односима држава тако и у области унутрашњег уређења и стања у земљама чланицама. За разлику од некадашњих активности КЕБС-а, које су се одвијале у оквиру три «корпе», данашњи приоритети ОЕБС-а су усмерени на процес управљања кризама (crisis management), што показује бројност њених мисија (десет), општих механизма (четири) и посебних механизма (два), као и постојање Високог комесара за избеглице и Бироа за демократске институције и људска права.³³⁴

У међувремену је проблематика друге хелсиншке корпе (економска сарадња) фактички пребачена на Европску унију, односно на њену политику у погледу изражених захтева земаља, пре свега са подручја југоисточне Европе, за придруживањем или сарадњом, док се питања безбедности све више усмеравају према структурама НАТО. Такође, треба имати у виду да се једна од значајнијих улога Организације за европску безбедност и сарадњу, као релативно нове регионалне организације, тичала успешног спровођења процеса усмеравања трансформације бивших социјалистичких земаља, као и проширења сопствене надлежности на

³³³ Аћимовић Љубивоје, „ОЕБС на почетку XXI века – место, улога и домети“, *op. cit.* стр. 182.

³³⁴ Опширније: Ackerman Alice, „OSCE Mechanisms and Procedures Related to Early Warning, Conflict Prevention, and Crisis Management“, *CORE Yearbook 2009* (English edition), Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Nomos DE 2010., pp. 225-227.

плану решавања конкретних питања и проблема у кризним ситуацијама и случајевима повреде људских права. Да би се поменути задаци успешно спроводили, била је неопходна већа институционализација ОЕБС-а. Она је, међутим, представљала проблем сама по себи, пошто је у пракси дошло до „раскорака између доста широког захвата на плану институционализације и недовољне одређености у погледу стварних улога неких од новоуспостављених органа.“³³⁵

Две деценије након састанка на врху у Будимпешти, Организација за европску безбедност и сарадњу представља најшири облик повезивања држава на северној полулопти успостављен пре свега ради остваривања сарадње у области безбедности. Ова атипична међународна организација данас броји 57 држава чланица на простору Европе, Северне Америке и подручју бившег Совјетског Савеза, тј. ”од Ванкувера до Владивостока“. Уз то, ОЕБС има и 12 партнера за сарадњу, који делују на простору од Марока до Аустралије.³³⁶

Организација за европску безбедност и сарадњу је несумњиво атипична међународна организација, јер јој недостају неки од елемената карактеристичних за класичне међународне субјекте тог типа. Тако ОЕБС не поседује оснивачки уговор у форми правног акта који би државе чланице потписале и ратификовале и који би тиме производио правне обавезе, већ функционише на основу два политичка документа Конференције о европској безбедности и сарадњи која нису правно обавезујућа: Хелсиншког завршног акта из 1975. године, те Повеље за нову Европу, усвојене на састанку на врху ОЕБС-а Паризу 1990. године, која је касније мењана и допуњавана.³³⁷ Овој међународној организацији такође недостаје и одговарајући правни статус, то јест капацитет да закључује међународне уговоре и поседује одговарајуће привилегије и имунитете.³³⁸ Зато је вођства неких држава (пре свега САД) и не сматрају међународном организацијом у правом смислу, већ првенствено механизмом за унапређење регионалног мира и све-

³³⁵ Детаљније: Аћимовић Љубивоје, „Конференција о безбедности и сарадњи у Европи – Хелсинки 1975 – Хелсинки 1992“, *Међународни проблеми*, Vol. 44, бр. 1–2, Институт за међународну политику и привреду, Београд 1992., стр. 162–164.

³³⁶ Видети: Nünlist Christian, Svarin David (eds), *Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*, Center for Security Studies (CSS) - ETH Zurich & Foraus – Swiss Forum on Foreign Policy, Zurich CH 2014., pp. 9-10.

³³⁷ Упореди: Kiefer Francine, „CSCE Seeks Role in Europe After Cold War“, *The Christian Science Monitor*, Boston MA, 03 February 1992 (<http://www.csmonitor.com/1992/0203/03041.html>).

³³⁸ Детаљније: Brander Sonya, „Making a credible case for a legal personality for the OSCE“, *The OSCE Magazine*, Issue No. 1, OSCE Secretariat, Vienna AU, March-April 2009., pp. 20-21.

обухватне безбедности. С друге стране, испоставило се да су се мањкавост правног статуса и непостојање правне обавезности одлука ОЕБС-а у пракси на одређени начин показали и као предност, јер су до пуног изражаја дошли управо неформални аспекти у одлучивању и деловању, који су ову организацију начинили веома флексибилном у извршавању безбедносних задатака који обухватају све фазе циклуса унутрашњих и прекограничних конфликта, укључујући рано упозорење, превентивну дипломатију, преговарање, решавање сукоба и постконфликтну рехабилитацију.³³⁹

У поређењу са другим међународним организацијама у чијем је делокругу деловању и безбедносна компонента, специфичности ОЕБС-а се тичу бројности земаља чланица, постојања евроатлантске и евроазијске компоненте, свеобухватности мандата, флексибилности унутрашње организације, као и разгранатости и разноврсности операција и мисија на терену. Организација за европску безбедност и сарадњу је у протеклим деценијама развила и промовисала целовити концепт безбедности који надилази међудржавне односе, при чему на равноправан начин обухвата права и интегритет различитих група и појединаца и инкорпорира све три међусобно повезане димензије безбедности: политичко-војну, економско-еколошку и људску. Такође, евидентно је да ОЕБС у новијем периоду прилагођава своје активности и институције промењеним геополитичким околностима, последицама глобализације и светске економске кризе, као и новим транснационалним претњама и опасностима. У том контексту, ова организација све активније делује и на плану такозване *soft security*, под којом треба подразумевати низ нових изазова и претњи безбедности - од тероризма, пролиферације и организованог криминала до актуелних економских и еколошких поремећаја, те посебно питања људских и мањинских права, слободе изражавања и функционисања медија, владавине права и поштовања општеприхваћених демократских норми.³⁴⁰

Организација за европску безбедност и сарадњу отвара простор за одржавање политичког дијалога земаља чланица о различитим питањима из подручја

³³⁹ Према: *OSCE Ministerial Council Decision No. 3/11 - Elements of the Conflict Cycle, Related to Enhancing the OSCE's Capabilities in Early Warning, Early Action, Dialogue Facilitation and Mediation Support, and Post-Conflict Rehabilitation*, MC/DEC/3/11, Ministerial Council of Organisation for Security and Co-operation in Europe, Vilnius LT 2011., pp. 3-4.

³⁴⁰ Видети: Dominguez Roberto (ed.), *The OSCE – Soft Security for a Hard World* (Euroclio Series), P.I.E. Peter Lang, Pieterlen CH 2014., pp. 17-18.

безбедности и делује на плану стварања услова за практично унапређење животних услова појединаца и друштвених заједница, користећи се инструментима везаним за рано упозоравање, спречавање конфликта, контролу и управљање кризама и постконфликтну обнову и опоравак, уз истовремено подстицање сарадње између држава и настојање да се изграђује њихово међусобно поверење. Делујући преко својих специјализованих институција, мреже стручних јединица и тимова и разгранатих активности на терену, ОЕБС покрива низ питања и проблема који се рефлектују на регионалну и глобалну безбедност, укључујући проблематику контроле наоружања, међународног тероризма, ефикасног управљања, енергетске безбедности, трговине људима, демократизације, слободе медија и мањинских права.³⁴¹

Успостављање трајне безбедности није могуће без поштовања људских права и основних слобода, због чега ОЕБС помаже државама учесницама у: изградњи демократских институција; одржавању слободних, фер и транспарентних избора; промовисању равноправности полова; осигурању поштовања људских права, слободи медија, права мањина и владавине права, као и промовисању толеранције и недискриминације.

Шефови држава и влада чланица ОЕБС-а, на самиту у Астани 2010. године, потврдили су своју опредељеност за успостављање „слободне, демократске, заједничке и недељиве евроатлантске и евроазијске безбедносне заједнице, која би се протезала од Ванкувера до Владивостока, засноване на договореним принципима, заједничким обавезама и циљевима“. На том скупу су у потпуности реafirмиране постојеће обавезе и начела ОЕБС-а, при чему је посебно наглашено да обавезе из подручја људске димензије нису искључиво унутрашња ствар поједине државе већ су предмет оправданог интереса свих земаља чланица јер директно утичу на европску безбедност и стабилност.³⁴²

Треба имати у виду да се европска безбедност схвата као недељива у географском и садржинском смислу, те у повезаности између политичких и војних видова безбедности и сарадње. Овде се евроатлантској безбедности додаје и азијска, због укључености Руске Федерације у савремене европске односе и

³⁴¹ Према: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Friedenspolitik/OSZE/OSCE_node.html.

³⁴² Детаљније: Marat Erica, „OSCE Summit in Astana Likely to Emphasize Security Issues“, *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 7, Issue 144, The Jameston Foundation, Washington D.C., July 27, 2010., pp. 4-5.

процесе, њеног противречног партнерства и конфликта са западним силама, те става да је она један од кључних кључних чинилаца (не)стабилности Европе и укупних међународних односа. У том смислу, Организација за европску безбедност и сарадњу, као ни друге међународне организације, нема свој аутономни развој. У ОЕБС-у доминирају интереси држава чланица, а посебно великих сила, те ће се такав тренд наставити и у будућности. Он се и даље заснива на реалистичкој теорији међународних односа у којима односи снага детерминишу те исте односе у светлу геополитичких проблема и стратешких наступа великих сила.³⁴³

У актуелној безбедносној архитектури Европе, Организација за европску безбедност и сарадњу има следеће кључне улоге:

- представља форум за паневропску мултилатералну дипломатију, која се бави низом питања на подручју безбедности и сарадње, чиме обезбеђује одговарајући институционални оквир за дијалог и преговоре међу свим својим чланицама;
- обезбеђује средства за подршку и афирмацију вредности и стандарда понашања међу државама чланицама, посебно у подручју људских права, и то без употребе силе, те у том смислу представља важан нормативни оквир за “кооперативни систем безбедности унутар европске породице држава”;
- ставља на располагање низ механизма за надзор људских права појединаца, националних и других мањина;
- подстиче отвореност и транспарентност по војним питањима, као и надзор наоружавања те развој мера поверења међу својим чланицама;
- развија механизме раног упозорења (early warning), превентивне дипломатије и управљања кризама.³⁴⁴

На састанку министара спољних послова држава чланица ОЕБС-а одржаном у децембру 2012. године у Даблину, закључено је да предстојећа 40-годишњица усвајања Завршног акта Конференције о европској безбедности из Хелсинкија представља јединствену прилику да земље учеснице потврде своју посвећеност концепту свеобухватне, једнаке и недељиве безбедности, као и сарадњи у области

³⁴³ Словић Срђан, *op. cit.* стр. 171-172.

³⁴⁴ Према: Hyde-Price Andrew, *NATO and the Baltic Sea Region – Towards Regional Security Governance?*, Institute for German Studies & University of Birmingham, Birmingham UK 1998., pp. 34-35.

безбедности, те да потврде свој допринос оствареним резултатима ОЕБС у све три димензије и одговоре на изазове XXI века. На том скупу су, с тим у вези, усвојене смернице за покретање процеса успостављања безбедносне заједнице на простору држава чланица под називом „Хелсинки 40 плус“, што подразумева „напор свих држава учесница да обезбеде јак и свеобухватан политички подстицај за напредак ка безбедносној заједници и даљем јачању сарадње у ОЕБС у 2015. години“.³⁴⁵

Рад на Процесу „Хелсинки 40 плус“ је обелодањен почетком 2013. године, за време украјинског председавања ОЕБС-ом. Тада је успостављена и неформална Радна група, коју чине стални представници земаља чланица ове организације. Практичан рад је започет оријентационом дебатов чији је циљ био да се изврши анализа и процена претњи и изазова које су присутне на евроазијском простору, да се сагледа улога ОЕБС у савременој архитектури глобалне безбедности и да се дефинишу потенцијална подручја у којима би ова организација могла да ојача своју улогу, а у циљу адекватног одговора на безбедносне изазове XXI века.³⁴⁶

На састанцима радне групе, одржаваним током 2013. године у Бечу, дефинисани су осам тематских области, као и мултидимензионална питања за даљу расправу, која покривају све три димензије (корпе) ОЕБС: подршка транспарентности у војним питањима кроз ревитализацију и модернизацију конвенционалне контроле наоружања и изградњу система поверења и безбедности; јачање капацитета ОЕБС у решавању транснационалних претњи; јачање капацитета ОЕБС на плану превенције конфликта; тежња ка прогресу на плану смиривања дуготрајних конфликта на миран начин и уз преговоре; унапређење стратешке оријентације економско-еколошке димензије; јачање људске димензије ОЕБС; унапређење ефективности и ефикасности ОЕБС; интензивирање активности на плану сарадње са партнерима, те међународним и регионалним организацијама. За сваку од поменутих области је изабрано по осам координатора на нивоу амбасадора при ОЕБС-у.³⁴⁷

³⁴⁵ Видети детаљније: „Report on the meeting between the OSCE Ministerial Troika and the Mediterranean Partners for Co-operation on the margins of the Dublin Ministerial Council“ (<http://www.osce.org/mc/98220?download=true>).

³⁴⁶ Опширније: <http://www.osce.org/sr/cio/133911>

³⁴⁷ Упореди: „EU statement in response to the Report on progress made under the Helsinki +40 Process“ (http://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna/documents/eu_osce/permanent_council/2013/pc_962_eu_on_helsinki_40.pdf).

На састанку министара спољних послова држава чланица ОЕБС-а одржаном у 2013 године у Кијеву усаглашена је Декларација о наставку Процеса „Хелсинки 40 плус“, уз потврду да ће се активности на даљем развоју процеса наставити у 2014. и 2015. години, за време председавања ОЕБС-ом од стране Швајцарске, односно Србије. Такође, направљен је и План пута с амбицијом да 2015. године резултира који би наредне године требало да резултира потписивањем документа „Хелсинки 40 плус“. У Мапи пута, између осталог, стоји да су циљеви Процеса реафирмација ОЕБС-а као „слободне, демократске, недељиве, евроатлантске и евроазијске безбедносне заједнице која се протеже од Ванкувера до Владивостока“, повећање његове улоге као највеће регионалне безбедносне организације у свету, допринос јачању поверења и напретка у решавању сукоба који се дешавају на подручју деловања те организације, промовисање помирења међу државама чланицама, даље унапређење дијалога и сарадње с медитеранским и азијским партнерима, као и побољшање сарадње међу међународним актерима који се баве дуготрајним сукобима.³⁴⁸

Даљи напредак на Процесу „Хелсинки 40 плус“ је од 2014. године, првенствено због ескалације кризе у Украјини практично блокиран, уз узајамна оптуживања Руске Федерације и западних земаља – чланица ОЕБС за кривицу што је до тога дошло.

4.2. Процедуре, састав и овлашћења органа ОЕБС

Почетком 90-их година прошлог века, тадашња Конференција о европској безбедности и сарадњи је успоставила своју прву сталну организациону структуру, која је укључивала Секретаријат ОЕБС-а, институције, као и прве мисије успостављене на терену. Тако су након распада СФРЈ и оружаних сукоба који су уследили на тим просторима, поменуте мисије биле активно присутне на поприштима конфликта, пружајући помоћ државама са тог подручја у управљању кризама и успостављању мира.³⁴⁹

³⁴⁸ Видети: „Declaration on Furthering the Helsinki +40 Process“, MC/DOC/1/13, Ministerial Council of Organization for Security and Co-operation in Europe, Kyiv 2013.

³⁴⁹ Bloed Arie (ed.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe – Analysis and Documents*, op. cit. p. 11.

У оквиру Организације за европску безбедност и сарадњу данас функционише неколико кључних тела за доношење одлука - од Самита на највишем политичком нивоу, преко Министарског савета, до заседања Сталног савета. У тим релацијама, *Самит ОЕБС-а* (Summits) је највише тело Организације на чијим периодичним заседањима учествују шефови држава са циљем установљавања кључних задатака ОЕБС-а у наредном периоду и одређивања приоритета на највишем политичком нивоу. У досадашњем периоду је одржано укупно седам Самита КЕБС/ОЕБС. Први пут су се шефови држава и влада земаља учесница састали у Хелсинкију 1975. године, а последњи пут у Астани, Казахстан, 01. и 02. децембра 2010. године, након 11 година. Између њих су одржани самити на врху у Паризу (1990. године), Хелсинкију (1992. године), Будимпешти (1994. године), Лисабону (1996. године) и Истамбулу (1999. године). На сваком од тих скупова су усвајане декларације, повеље и други документи који су на одређени начин представљали камене међаше у развоју и успостављању Организације за европску безбедност и сарадњу каква сада постоји.³⁵⁰

Имајући у виду да не постоји стриктна агенда одржавања Самита на највишем нивоу, у међувремену се покушава да се приоритети и циљеви ОЕБС-а усклађују и дефинишу на састанцима ресорних министара земаља чланица. Реч је о сталном телу под називом *Министарски савет* (Ministerial Council) ОЕБС-а, које је након Самита у Будимпешти 1994. године наследило ранији Савет Конференције о европској безбедности и сарадњи (CSCE Council). Састанци Министарског савета се у периоду између Самита одржавају једном годишње на нивоу министара иностраних послова (по правилу при крају председавања ОЕБС-ом једне од држава учесница). По својим надлежностима и овлашћењима, Министарски савет представља централно тело Организације за европску безбедност и сарадњу које разматра релевантна питања за ОЕБС и доноси одговарајуће политичке и оперативне одлуке. У протеклом периоду је одржан укупно 21 састанак Министарског савета ОЕБС-а, од којих је последњи био у Базелу, Швајцарска, 4. и 5. децембра 2014. године.³⁵¹

³⁵⁰ Детаљније: Froese Ursula (ed.), *OSCE Summits in Changing Times*, OSCE Secretariat, Vienna 2010., pp. 4-15.

³⁵¹ Према: <http://www.osce.org/mc>

Стални савет (Permanent Council), раније Стални комитет КЕБС-а, представља главно тело ОЕБС-а за редовне седмичне политичке консултације на нивоу амбасадора и за доношење одлука о свим текућим питањима у оквиру различитих области деловања те организације. Фактички, у надлежности Сталног савета је реализација свакодневних и текућих активности ОЕБС-а.³⁵²

Председавање Сталним саветом се одвија на исти начин као и председавање самом Организацијом за европску безбедност и сарадњу – по принципу ротације која се врши једном годишње. У задужења председавајућег Сталног савета ОЕБС-а спада старање о програму и организацији рада тог тела, као и организовање неформалних састанака са представницима држава чланица, с циљем усаглашавања и преговарања у вези одлука, изјава и докумената која се касније усвајају од стране других тела те организације. Земље учеснице су у Сталном савету представљене на нивоу акредитованих дипломата, који једном недељно одржавају састанке са амбасадорима - шефовима Мисија ОЕБС-а. Релативно честа пракса је и одржавање „специјалних“ сесија Сталног савета, на којима се члановима тог тела обраћају шефови држава, влада или министри спољних послова држава чланица, као и високи званичници међународних организација, шефови мисија и остали посебни гости. Такође, уобичајено је да када се на дневном реду пленарних заседања Сталног савета ОЕБС нађу одређена деликатна питања, у раду тог тела учешће узимају и високи званичници министарстава иностраних послова земаља учесница. Несумњиво је да Стални савет има значајну улогу у подстицању и унапређењу дијалога међу државама чланицама ОЕБС-а. Такође, седнице тог тела представљају прилику за размену мишљења, при чему критички осврти представљају инструмент за рано упозорење и дају шансу мањим државама да уз прве руке упознају представнике кључних земаља са њиховим ставовима.³⁵³

Форум за безбедносну сарадњу (Forum for Security Co-operation - FCS) представља аутономно тело ОЕБС-а надлежно за обављање консултација, размену информација и доношење одлука о питањима из домена војних аспеката безбедности, контроле наоружања, спречавања пролиферације, те изградње поверења

³⁵² Видети: http://www.osce.usmission.gov/permanent_council.html

³⁵³ Упореди: Hardt Heidi, *Time to React – The Efficiency of International Organizations in Crisis Response*, Oxford University Press, New York 2014., pp.87-99.

међу државама учесницама. Форум за безбедносну сарадњу је успостављен 1992. године, а његов мандат проистиче из одредби Хелсиншког документа. У оквиру FCS се могу формирати и радне групе ради ефикаснијег деловања по одређеним питањима. Форум за свој рад одговара искључиво Савету министара ОЕБС. председавање тим телом се врши по принципу ротације земаља чланица (од 2002. године председавајући се мењају свака четири месеца), а седнице FCS се, по правилу, одржавају једном седмично.³⁵⁴

Економско-еколошки форум (Economic and Environmental Forum) је најважније тело Организације за европску безбедност и сарадњу на којем се разматрају кључни изазови у економско-еколошкој димензији, као неопходан допринос изградњи демократије и стабилности. Форум се одржава једанпут годишње на високом нивоу, а на његовим састанцима учествује у просеку око 400 представника (државне институције земаља чланица, цивилни сектор, менаџери значајних корпорација, представници других међународних организација). Почев од 2006. године, скупови Економско-еколошког форума се одвијају у два дела, од којих је први у јануару у Бечу, и завршни у мају у Прагу. Иначе, у оквиру ОЕБС-а је последњих година све актуелнија тема еколошке безбедности и разматрање релација између заштите животне средине и економске стабилности, што условљава избор тема којима се баве годишњи састанци Економско-еколошког форума. У оквиру економско-еколошке димензије, а и имајући у виду свеобухватност савременог концепта безбедности, у новије време делује и Канцеларија координатора ОЕБС-а за економско-еколошке активности (ОСЕЕА).³⁵⁵

Званични председавајући ОЕБС-а има свеобухватну одговорност за извршне активности Организације за европску безбедност и сарадњу. У складу са смерницама усвојеним на Министарском савету ОЕБС у Порту 2002. године, званични председавајући задужен је за: председавање Самитом, Министарским саветом, Сталним саветом и потчињеним телима; координацију и консултације ради реализације активности; прибављање за потребе Сталног савета захтеваних нацрта, извештаја и прегледа, као и препорука у вези појединих специфичних питања; преношење ставова и одлука са заседања Самита, Министарског савета и Сталног савета Секретаријату, институцијама и мисијама на терену; преузимање одговор-

³⁵⁴ Упореди: <http://www.austria.mfa.gov.by/en/osce/fsc/>

³⁵⁵ Према: <http://www.osce.org/secretariat/106406>

ности за именовања, доделу задатака, као и за именовање личних представника, те представљање ОЕБС-а у сарадњи са генералним секретаром.³⁵⁶

Функцију званичног председавајућег ОЕБС-а врши министар иностраних послова неке од држава потписница на период од једне године. Званичном председавајућем у раду помажу претходни и наредни председавајући и они заједно чине тзв. Министарску тројку. Званични председавајући може формирати и *ad hoc* иницијативну групу и именовати личне представнике приликом суочавања са специфичном кризом или конфликтном ситуацијом. *Ad hoc* иницијативне групе, као и лични представници председавајућег, успостављају се од случаја до случаја ради пружања помоћи званичном председавајућем у реализацији специфичних задатака, посебно на пољу спречавања конфликта, управљања кризом и решавања спорова, а чине их представници ограниченог броја држава учесница, укључујући и Министарску тројку.³⁵⁷

Од 1. јануара 2015. године Република Србија је од Швајцарске преузела једногодишње председавање Организацијом за европску безбедност и сарадњу. Почетак председавања је симболично означен првом седницом Сталног савета, којом је председавао стални представник Србије при ОЕБС-у, први потпредседник Владе и министар спољних послова Републике Србије Ивица Дачић, а која је одржана у Бечу 15. јануара исте године.

Претходно је Министарски савет ОЕБС-а 10. фебруара 2012. године донео одлуку да Република Србија председава ОЕБС у 2015. години, у склопу заједничке кандидатуре са Швајцарском Конфедерацијом, за коју је предвиђено да председава 2014. године. Поменути нови модел консекутивног и координираног председавања у двогодишњем периоду омогућио је успостављање континуитета руковођења и дугорочније планирање рада Организације за европску безбедност и сарадњу. С тим у вези, Швајцарска и Србија су сачиниле и 02. јула 2013. године презентовале Сталном савету ОЕБС у Бечу свој Заједнички радни план.

³⁵⁶ Према: *Role of the OSCE Chairmanship-in-Office (MC(10)DEC/8)*, Tenth Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Porto 2002.

³⁵⁷ Видети: Локсић Иван, Мојашевић Марко, „Улога ОЕБС-а у систему безбедности Републике Србије – актуелно стање“, *Војно дело*, Vol. 65, бр. 4, Министарство одбране Републике Србије, Београд 2013., стр. 12.

Секретаријат је успостављен Париском повељом за нову Европу 1990. године.³⁵⁸ То тело пружа помоћ званичном председавајућем у обављању његових послова, припрема експертизе, обезбеђује аналитичку подршку и израђује нацрте разних одлука. Секретаријат, на чијем је челу генерални секретар, има овлашћење да даје званичне изјаве и да одржава контакте са осталим међународним организацијама. Поменуто тело се састоји од: Канцеларије генералног секретара (Одељење општих послова, Јединица за борбу против тероризма, Специјални представник и координатор за борбу против трговине људима), Центра за превенцију конфликта, Канцеларије координатора за активности у области економије и заштите животне средине, Управе за људске ресурсе, Управе за менаџмент и финансије и Канцеларије за унутрашњу контролу.³⁵⁹

Функција *Генералног секретара* је успостављена на Савету КЕБС-а у Стокхолму 1992. године. Он пружа подршку званичном председавајућем у свим активностима усмереним на достизање циљева Организације за европску безбедност и сарадњу, у оквиру чега реализује следеће задатке: управља институцијама и операцијама ОЕБС-а, укључујући и Секретаријат; остварује непосредну сарадњу са званичним председавајућим приликом припрема и реализације састанака; обезбеђује спровођење донесених одлука; информише јавност о политици и активностима ОЕБС-а; одржава контакте са међународним организацијама; даје мишљење о финансијским импликацијама предлога и води рачуна о економичности особља и пратећих служби; обезбеђује да тела ОЕБС-а делују у складу са усвојеним правилима и регулативама; редовно извештава о активностима Секретаријата и припрема годишње извештаје о раду.³⁶⁰

У оквиру Организације за европску безбедност и сарадњу делује и неколико специјализованих тела, укључујући Канцеларију за демократске институције и људска права, Високог комесара за националне мањине, Представника за слободу медија и Парламентарну скупштину.

Биро за демократске институције и људска права (OSCE Office for Human Rights and Democratic Institutions - ODIHR) успостављен је на састанку

³⁵⁸ Детаљније: „Supplementary document to give effect to certain provisions contained in the Charter of Paris for a New Europe - I Institutional arrangements, E) The CSCE Secretariat“, In: *Charter of Paris for a New Europe*, CSCE Summit, Paris 1990., pp. 16-17.

³⁵⁹ Јоксич Иван, Мојашевић Марко, op. cit. стр. 13.

³⁶⁰ Видети: : <http://www.react.usip.org/pub/m1/p.12.html>

Министарског савета КЕБС у Прагу 1992. године,³⁶¹ а у његовој надлежности је: унапређење демократских избора, посебно кроз надгледање изборног процеса; обезбеђење практичне подршке у успостављању демократских институција и људских права и јачању цивилног друштва и улоге права; допринос раном упозоравању и спречавању конфликта, посебно преко надгледања и примене обавеза из области људске димензије. Ово тело ОЕБС служи и као тачка контакта за питања Рома и Синта.

Функција *Високог комесара за националне мањине* успостављена је на Самиту у Хелсинкију 1992. године³⁶² ради одговора, у најранијем могућем периоду, на етничке напетости које имају потенцијал да прерасту у конфликт унутар региона који чине земље чланице Организације за европску безбедност и сарадњу. У том смислу, Високи комесар за националне мањине функционише као инструмент превентивне дипломатије и његов циљ је да идентификује и благовремено потпомогне решавање етничких напетости које могу угрозити мир, стабилност и односе између држава учесница Организације за европску безбедност и сарадњу.

Представник за слободу медија задужен је за пружање помоћи националним владама у унапређењу слободе, независности и плурализма медија на плану изградње демократског друштва.³⁶³ Он је овлашћен да надгледа развој медија у свим државама учесницама и да реагује на озбиљне случајеве кршења принципа ОЕБС-а и обавеза учесница у погледу слободе изражавања и независности медија.

Парламентарна скупштина Организације за европску безбедност и сарадњу успостављена је 1992. године са циљем унапређења учешћа националних парламената држава чланица у активностима ОЕБС-а те подстицања и олакшавања интерпарламентарног дијалога и сарадње. У актуелном сазиву Парламентарне скупштине су 323 посланика из 57 држава учесница. У делокругу активности Парламентарне скупштине се налазе следећи задаци: сагледавање процеса остваривања циљева ОЕБС-а; расправљање о темама које су инициране на

³⁶¹ Према: *Prague Document of Further Development of CSCE Institutions and Structures*, Second Meeting of the Council, CSCE, Prague 1992., p. 2.

³⁶² Упореди: "Helsinki Decisions - II CSCE High Commissioner on National Minorities", In: *Helsinki Document 1992 – The Challenges of Change*, CSCE Summit, Helsinki, July 1992., pp. 9-12.

³⁶³ Функција Представника за слободу медија успостављена је на Министарском савету ОЕБС у Копенхагену 1997. године. Видети: *Decision on the appointment of the OSCE Representative on Freedom of the Media (MC(6)DEC/1)*, Sixth Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Copenhagen 1997.

Министарском савету или Самиту; развијање и промовисање механизма за превенцију и решавање конфликта; пружање подршке јачању и консолидацији демократских институција у државама чланицама, те пружање доприноса развоју институционалне структуре Организације за европску безбедност и сарадњу и бољој координацији унутар ње. Основне активности Парламентарне скупштине обухватају три редовна годишња заседања, организовање различитих конференција и семинара, учешће њених посматрача на изборима у земљама учесницама, те непосредно утврђивање спровођења одлука ОЕБС-а на терену. Такође, Парламентарна скупштина сваке друге године организује конференцију посвећену актуелним економским питањима.³⁶⁴

Имајући у виду да је Завршним актом КЕБС-а, усвојеним у Хелсинкију 1975. године, у оквиру 10 принципа којима ће се државе потписнице руководити у међусобним односима поменуто мирно решавање међусобних спорова,³⁶⁵ односно обавеза држава чланица да међусобне спорове решавају мирним путем, на начин који неће угрозити међународни мир, безбедност и правду, у наредним годинама се настојало да се успоставе општи механизми и процедуре за спровођење овог начела. Иначе, модели за мирно решавање спорова који су предложени Завршним актом су „преговори, испитивање, посредовање, мирење, арбитража, судско решавање спора или друга мирна средства по њиховом избору“.³⁶⁶

Прву формалну КЕБС (ОЕБС) процедуру за мирно разрешавање спорова представљао је такозвани *Валета механизам* (Valetta mechanism), усвојен 1991. године. Поменути механизам је предвиђао да државе учеснице у начелу сваки међусобни спор настоје да реше путем директних консултација или преговора, или другим средством за мирно разрешавање спорова. Уколико у томе не успеју, покрећу Валета механизам и о томе обавештавају другу страну. Након тога, стране у спору бирају једно или више лица споразумно са листе квалификованих кандидата или ван ње. Изабрано лице даје савете или опште и конкретне сугестије које немају обавезујући карактер. Уколико ипак не реше спор у разумном року

³⁶⁴ Према: <http://www.osce.org/pa>.

³⁶⁵ Остали принципи су: суверена једнакост и поштовање права која произилазе из суверености, уздржавање од употребе и претње силом, неповредивост граница, територијални интегритет држава, немешање у унутрашња питања, поштовање људских права и основних слобода, укључујући слободу мисли, савести и вероисповести, једнака права и самоопредељење народа, сарадња међу државама и испуњавање у доброј вери обавеза по међународном праву.

³⁶⁶ *The Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe*, op. cit. pp. 5-6.

обавештавају Комитет високих функционера КЕБС (ОЕБС). Услед сложености процедуре избора посредника и мултифазног приступа решавању спорова, Валета механизам није заживео у пракси.³⁶⁷

На министарском састанку у Стокхолму 1992. године, Конференција о европској безбедности и сарадњи је усвојила Конвенцију о мирењу и арбитражи, која је представљала основ за формирање *Суда за мирење и арбитражу* (Court of Conciliation and Arbitration). Треба имати у виду да је поменута конвенција, којом се предвиђа мирно разрешавање међусобних спорова путем мирења или арбитраже, у зависности од врсте спора и жеље страна у сукобу, обавезујућа само за државе потписнице. Основна разлика у односу на претходно стање је у томе што препоруке дотадашње Комисије за мирење КЕБС нису биле правно обавезујуће, док пресуда Суда за мирење и арбитражу обавезује стране у спору да прихвате решење које је тај трибунал донео.³⁶⁸

У оквиру ОЕБС су у циљу спречавања конфликта, односно мирног разрешавања конфликтних ситуација и постконфликтног опоравка држава чланица, успостављена и два посебна тела. Реч је о *Форуму за безбедносну сарадњу и Центру за превенцију конфликта*. Форум за безбедносну сарадњу је тело које се једном седмично састаје у седишту ОЕБС-а у Бечу и које се бави првенствено питањима контроле наоружања и мерама за изградњу поверења. С друге стране, Центар за превенцију конфликта спроводи активности чији је примарни циљ предупређивање и спречавање сукоба на подручјима земаља чланица.³⁶⁹

Заједнички буџет Организације за европску безбедност и сарадњу се финансира доприносима држава чланица према различито одређеним скалама и принципима. Процењује се да се око 75% буџетских средстава³⁷⁰ одваја за финансирање теренских операција и мисија ОЕБС-а, око 15% за функционисање Секретаријата, а преосталих 10% за потребе Бироа за демократске институције и људска права при ОЕБС-у. Према расположивим подацима, ова међународна организација данас има око 2.700 стално запослених (око 400 у оквиру Секретаријата у

³⁶⁷ Bloed Arie (ed.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe – Analysis and Documents*, op. cit. pp. 33-34.

³⁶⁸ Према: <http://www.osce.org/cca>.

³⁶⁹ Видети: Јоксић Иван, Мојашевић Марко, „Улога ОЕБС-а у систему безбедности Републике Србије – актуелно стање“, *Војно дело*, Vol. 65, бр. 4, Министарство одбране Републике Србије, Београд 2013., стр. 12.

³⁷⁰ Буџетска средства ОЕБС за 2015. годину износе 141,107.600 €.

Бечу, 200 у институцијама ОЕБС-а и око 2.100 у теренским операцијама и мисијама).³⁷¹ Још од периода Хелсиншког документа, званични језици у институцијама Организације за европску безбедност и сарадњу су енглески, француски, немачки, италијански, шпански и руски.

4.3. Мисије и операције ОЕБС

У поређењу са кључним глобалним или регионалним организацијама као што су НАТО или Организација уједињених нација, Организација за европску безбедност и сарадњу не располаже сопственим снагама и средствима за успостављање, односно наметање мира, а своје деловање базира претежно на превентивној дипломатији која укључује контролу наоружања, обнављање и јачање поверења међу државама, праћење поштовања људских права, надзор над спровођењем избора те праћење проблема у области економских односа и екологије. У том контексту, значајан инструмент ОЕБС-а представљају теренске мисије дугог трајања које делују у једном броју земаља југоисточне и источне Европе, као и на постсовјетским просторима средње Азије и јужног Кавказа.³⁷²

Када је реч о почецима безбедносних мисија и операција ОЕБС-а, треба имати у виду да је пад Берлинског зида 1989. године, праћен процесом успостављања независности република бившег Совјетског Савеза и рушења комунистичких режима у земљама бившег Варшавског уговора, представљао симболичку прекретницу ка пројектованој „новој ери демократије, мира и јединства“,⁴⁴³ као и да су земље потписнице Париске повеље за нову Европу из 1990. године, затражиле да се тадашња Конференција о европској безбедности и сарадњи ангажује у остварењу тог циља.

У литератури се мисије и безбедносне операције ОЕБС/ОЕБС класификују првенствено према позицији коју имају у циклусу конфликта (да ли је у питању рано упозорење и превенција сукоба, решавање конфликта, или је реч о постконфликтној рехабилитацији), уз евентуално допуњавање овог неким другим

³⁷¹ Према: <http://www.osce.org/who/86>.

³⁷² Видети: Huber Martina, Lewis David, Oberschmidt Randolph, du Pont Yannick, *The Effectiveness of OSCE Missions: The Cases of Uzbekistan, Ukraine and Bosnia and Herzegovina*, Conflict Research Unit, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“, The Hague NL 2003., pp. 7-8.

критеријумима. С тим у вези, најприсутнија подела говори о три врсте операција, односно мисија КЕБС/ОЕБС на терену:

- операције/мисије дугог трајања које су оријентисане на рано упозорење и превенцију конфликта, као и на решавање сукоба у фази нестабилног мира, ране кризе и могућности ескалације, попут оних у Естонији (1993 – 2001. година), Летонији (1993 – 2001. година), СР Југославији, односно Санцаку, Косову и Метохији и Војводини (1992 – 1993. година), Белорусији (1998 – 2002. година), Украјини (1994 – 1999. година), Грузији (1992 – 2008. година), Централној Азији са седиштем у Ташкенту (1995 – 2000. година), Таџикистану (1993 – 2002. година), Чеченији (1995 – 1998. година), Косову (Верификациона мисија 1998 – 1999. године) и Молдавији (од 1992. године);
- велике мисије за постконфликтну рехабилитацију (Босна и Херцеговина, Хрватска, Албанија, Србија, Црна Гора, Косово и Македонија);
- мисије чији је мандат везан за процесе еволуирајуће транзиције у ситуацији нестабилног мира, а које су неповезане или лабаво повезане са конкретним сукобима (Казахстан, Киргистан, Туркменистан, Узбекистан, Азербејџан, Јерменија).³⁷³

Класичан пример ангажовања мисија Организације за европску безбедност и сарадњу у ситуацијама постконфликтне рехабилитације и неуспеле транзиције представља деловање ОЕБС-а у Републици Албанији. Наиме, озбиљна економско-политичка лутања и транзициони проблеми у тој земљи у првој половини 90-их година XX века прозороковали су унутрашњу нестабилност и велике тешкоће у самом функционисању државе. До кулминације тог процеса је дошло након пропасти мреже пирамидалних банака, што је довело до тога се почетком 1997. године Албанија практично суочила са унутрашњом оружаном побуном, расулом и дезертерством унутар полицијских и војних снага, грађанским ратом и хаосом. Присуство ОЕБС-а у тој земљи установљено је у марту 1997. године као реакција на настало стање. Карактеристично је да је Албанија инсистирала на термину

³⁷³ О операцијама ОЕБС на терену видети опширније: Zellner Wolfgang, “The Future Development of OSCE Field Missions“, in: Ghebali Victor-Yves, Warner Daniel (eds.), *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues*, PSIO/HEI, Geneva 2005., pp. 35-42, (http://www.graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/iheid/514/OSCE_2.05.pdf 12/01/2011).

„присуство“ уместо „мисија“ како би се нагласило да се унутрашња ситуација у тој држави разликује од етничких конфликта на простору бивше СФРЈ.³⁷⁴

Присуство ОЕБС-а у Албанији током 1997. године се одвијало упоредо са спровођењем војне операције „Алба“³⁷⁵ (мултинационалне снаге за одржавање мира) покренуте на основу Резолуције Савета безбедности УН бр. 1101,³⁷⁶ коју је предводила Италија и која је дала кључни допринос у обустављању сукоба, те обнови националних полицијских снага. Са своје стране, и присуство ОЕБС-а у Албанији је било релативно успешно, посебно у организовању парламентарних избора у јуну 1997. године, на којима је победила до тада опозициона Социјалистичка партија. У периоду који је уследио, дошло је до постепеног стабилизовања ситуације у тој земљи, у чему је „Присуство ОЕБС-а“ одиграло веома значајну улогу, успешно се прилагођавајући променама ситуације и обављајући задатке који су укључивали: пружање савета и помоћи у областима демократизације, слободе медија и људских права; вршење припрема и надгледање избора; мониторинг над прикупљањем малог и лаког наоружања (који је дао ипак само ограничене резултате); од 1998. године и ескалације сукоба на Косову, праћење ситуације на граници са СР Југославијом.

Данас се «Присуство ОЕБС-а» у Албанији са мањим или већим успехом бави: унапређењем унутрашњег законодавства и правосуђа, подстицањем регионалне сарадње, реформом изборног законодавства и праксе, унапређењем парламентарног надзора и контроле, борбом против трговине људима и корупције, независношћу медија, промовисањем добре владавине и јачања цивилног друштва, помоћи реформама полицијских структура и другим питањима.³⁷⁷

Најактуелнија мисија Организације за европску безбедност и сарадњу везана је за унутрашњу кризу, сепаратистичке тенденције и оружане сукобе у Украјини, земљи са унутрашњом нестабилношћу која је прати од стицања независности 1991. године. За ту државу је карактеристична и традиционална дубока

³⁷⁴ Према: Rozes Antoine, „The OSCE Presence in Albania: The Role of Field Stations and Their Activities“, *OSCE Yearbook 2005*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden DE 2006., p. 115.

³⁷⁵ Детаљније: Marchio Riccardo, „Operation Alba – A European Approach to Peace Support Operations in the Balkans“, *USAWC Strategy Research Project*, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pensilvania VA 2000., pp. 11-15.

³⁷⁶ Видети: *Resolution 1101 (1997)*, United Nations Security Council, S/RES/1101 (1997), New York, 28 March 1997.

³⁷⁷ Упореди: <http://www.osce.org/albania/106171>

подељеност - између северозападних подручја чији житељи држе до посебног украјинског (често и антируског) идентитета и инклинирају Западу, и југоисточних делова земље где становништво у већини говори руски језик и изражава проруска осећања. Као реакција на вишемесечне протесте и ескалацију насиља у Кијеву што је крајем фебруара 2014. године довело до збацивања са власти дотадашњег председника Украјине Виктора Јануковича и до појаве антируског реваншизма, у источним и јужним деловима земље је дошло до сепаратистичких немира.³⁷⁸ То је за исход имало најпре да су посланици у парламенту Аутономне Републике Крим декларацијом о независности Крима 11. марта 2014. прогласили независност од Украјине (у чему су учествовали и представници града Севастопоља), док су на референдуму који је одржан 16. марта 2014. године, становници Крима гласали за припајање Крима Русији. Украјина није признала резултате овог референдума, као ни његову легалност. Међутим, 17. марта 2014. године, Врховни совет Крима усвојио је резолуцију о независности од Украјине и обратио се Руској Федерацији за пријем Републике Крим у састав Русије, да би 18. марта 2014. године дотадашња Аутономна Република Крим ушла у састав Руске Федерације, на основу споразума који су потписали руски председник Владимир Путин и кримски лидери. Град Севастопољ је истог дана такође постао део Руске Федерације, као град са федералним статусом.³⁷⁹ Такође, након двомесечних сепаратистичких немира на југоистоку Украјине и унилатерално спроведених референдума, самопроглашена „Доњецка Народна Република“ се 12. маја 2014. године прогласила сувереном државом, а истог дана је „Луганска Народна Република“ прогласила независност од Украјине.³⁸⁰

Са ескалирањем украјинске кризе у пролеће 2014. године, уз сагласност свих држава чланица, укључујући накнадно и Руску Федерацију, Стални савет Организације за европску безбедност и сарадњу је 21. марта исте године одлучио да пошаље цивилну посматрачку мисију у Украјину, са 140 чланова³⁸¹ и

³⁷⁸ Упореди: Трапара Владимир, „Шта се заправо дешава у Украјини?“, *Евроазија.инфо – анализе европских интеграција*, 01.03.2014. Доступно на: <http://www.evroazija.info/vladimir-trapara-sta-se-zapravo-desava-u-ukrajini>

³⁷⁹ Детаљније: Лазански Мирослав, „Независност Крима по угледу на Косово“, *Политика*, Београд, 13.03.2014.

³⁸⁰ Видети опширније: http://www.serbian.ruvr.ru/2014_05_12/Luganska-narodna-republika-proglasila-nezavisnost-u-odnosu-na-Ukrajinu-7475/

³⁸¹ Њихов број је у јуну 2014. године повећан на 200.

шестомесечним мандатом. Тимови ОЕБС-а су тада распоређени у Херсону, Оде-си, Львову, Ивано-Франкивску, Доњецку, Дњепропетровску, Черњивцу, Луханску и Кијеву.

Готово истовремено са цивилном мисијом, у Украјину је упућена и војна посматрачка мисија ОЕБС-а. За разлику од процедуре везане за цивилне посматраче, војна мисија је упућена на основу билатералног аранжмана са Украјином и није изискивала консензус чланица Организације за европску безбедност и сарадњу. Наиме, основ за ангажовање војних посматрача је OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, усвојен у Бечу 1990. године, а касније више пута допуњаван. Поменути документ су регулисани механизми и процедуре који смањују ризик од војне конфронтације и доприносе повећању поверења између држава чланица ОЕБС-а. Већ на почетку свог мандата, војни посматрачи ОЕБС-а (51 официр из 28 држава) су заустављени од проруских сепаратистичких снага, приликом покушаја да уђу на подручје Крима. Након озваничења руске анексије Крима, војни инспектори су се пребацили у источне и јужне делове Украјине. Уследио је нови инцидент, када су припадници проруских паравојних снага 25. априла 2014. године у близини Славјанска на истоку Украјине заробили осам војних посматрача ОЕБС-а и више украјинских војника који су били у њиховој пратњи. Војни посматрачи и њихови пратиоци су од стране наоружаних отмичара третирани као „шпијуни НАТО“ и „ратни заробљеници“, уз намеру да буду размењени за проруске побуњенике у украјинским затворима. Након низа преговора и уз међународно посредовање, ослобођени су 06. маја 2014. године.³⁸²

Отворени сукоби у Украјини су почели у априлу 2014. године, након одлуке вршиоца дужности председника Републике Александра Турчинова о покретању антитерористичке операције ради успостављања уставног поретка на истоку те земље. То је изазвало низ инцидената који су брзо прерасли у озбиљне оружане конфликте. Украјинске снаге су у току јуна исте године потисле сепаратисте из неколико важних упоришта као што су лука Мариупољ и градови Славјанск и Краматорск. Сукоби су даље ескалирали након неразјашњеног обарања малезијског путничког авиона изнад Украјине у јулу 2014. године при чему је страдало 298 лица. До средине августа украјинске су снаге напредовале до главних

³⁸² Упореди: <http://www.rt.com/news/157108-osce-observers-shot-ukraine/>

побуњеничких упоришта - градова Доњецк и Луганск, али су потом након побуњеничке контраофанзиве присиљене на повлачење уз тешке губитке. Украјинске власти и западне земље су оптужиле Руску Федерацију за отворену интервенцију њених оружаних снага на страни сепаратиста, што је за последицу имало и увођење санкција Запада Русији. У Минску 5. септембра 2014. године потписано примирје које је зауставило веће борбе, али су спорадични окршаји настављени. До нове ескалације сукоба је дошло у јануару 2015. године када су сепаратисти након жестоких борби заузеле аеродром код Доњецка. Најзад, 12. фебруара 2015. године, уз учешће представника ОЕБС-а, челници Руске Федерације, Украјине, Француске и Немачке потписали су споразум под називом Минск II, који би требало да створи предуслове за успостављање трајног примирја, односно за политичко решење конфликта.³⁸³

Вишемесечни ратни сукоби на истоку Украјине су однели најмање 6.000 жртава, били узрок више од 1,5 милиона избеглица и расељених лица, те великих материјалних разарања и патњи цивилног становништва.³⁸⁴

У години у којој се обележава 40 година од потписивања Завршног акта из Хелсинкија и у којој је председавање Организацијом за европску безбедност и сарадњу поверено Републици Србији, украјински оружани конфликт представља озбиљни изазов и тест применљивости и одрживости основних принципа из Хелсиншког акта. Најјачљивији ефекти реаговања Организације за европску безбедност и сарадњу на украјинску кризу везани су првенствено за деловање Трилатералне контакт групе и Специјалне посматрачке мисије ОЕБС-а. Истовремено су и остали институционални механизми ове организације су укључени у активности на ублажавање самог конфликта, као и на пружање подршке дугорочнијим корацима на стабилизацији стања у Украјини, попут заштите права мањина, уставних реформи, подстицању дијалога и стварању услова за помирење. С тим у вези, посебан значај деловања Организације за европску безбедност и сарадњу је у одржавању отворености канала комуницирања између сукобљених страна и изналажењу могућности компромиса и заједничког деловања.

³⁸³ Видети детаљније: Timoshkina Elena, „Humanitarian disaster in Donbass – OSCE unaware, uninformed, unwilling to know?“ (http://www.english.pravda.ru/society/stories/13-03-2015/130030-humanitarian_disaster_donbass-0/)

³⁸⁴ Упореди: Jordans Frank, „Ukraine Conflict Death Toll Passes 6.000, UN Human Rights Office Says“ (http://www.huffingtonpost.com/2015/03/02/ukraine-conflict-death-toll_n_6782010.html).

Због дубоке поларизације између Руске Федерације и западних земаља – чланица ОЕБС-а, чињеница да Република Србија, која има стабилне односе са кључним чиниоцима кризе у Украјини, током 2015. године председава том организацијом, отвара одређене могућности на плану одржавања примирја и подстицања дијалога, при чему кључни циљеви остају спречавање ескалације кризе, односно њеног прерастања у конфликт већих размера, осигурање одрживог политичког процеса у Украјини и очување инклузивног и кооперативног карактера ангажовања Организације за европску безбедност и сарадњу.

4.4. Улога ОЕБС-а у реформи сектора безбедности

Изузимајући Уједињене нације, Организација за европску безбедност и сарадњу данас окупља далеко највећу групу држава Европе, Азије и Северне Америке и представља једину паневропску организацију за безбедност која је у стању да попуни овај празан простор.³⁸⁵ С тим у вези, треба имати у виду да се реформе сектора безбедности у транзиционим и постконфликтним државама на преласку из XX у XXI век, одвијају у условима нових безбедносних кретања у свету, у којима је тежиште безбедности из претежно војно-политичке сфере проширено на друге области. Наиме, крај традиционалне блоковске подељености, глобализациони трендови, процеси демократизације, стварање мултиполарног света, интеграциони процеси и успостављени механизми превенције у области међународне безбедности, као и све интензивнија економска и културна сарадња и међузависност, смањили су опште ризике избијања већих регионалних сукоба, те могућности ескалације криза на ширем простору и избијања отворених међудржавних конфликта. С друге стране, у овом периоду је дошло до појаве нових безбедносних ризика на глобалном нивоу који се пре свега односе се на велике разлике у степену економског и културног развоја на нивоу држава и континената. Регионална нестабилност и локални сукоби, глобална економска криза, међународни тероризам, етнички и верски екстремизам, организовани криминал, пролиферација оружја за масовно уништење и илегалне миграције, последице климатских промена и угрожавања животне средине, као и све израженији дефицит

³⁸⁵ Према: Downes Mark, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service*, OSCE Mission to Serbia and Montenegro, Belgrade 2004., p. 92.

енергетских и других кључних ресурса, угрожавају стабилност појединих земаља и читавих подручја, а самим тим и глобалну безбедност.

Имајући то у виду, кључне активности мисија ОЕБС су везане за подршку програмима чији је циљ јачање владавине права и поштовање људских права, укључујући реформе безбедносног сектора. С тим у вези, Организација за европску безбедност и сарадњу у првом реду даје стручну саветодавну помоћ националним институцијама у вези са доношењем и имплементацијом законских прописа и стратегија из ових области, спроводи координацију страних донаторских активности усмерених на подршку реформама сектора безбедности, те пружа подршку и помоћ националним властима у јачању капацитета у кључним областима реформе тог сектора.³⁸⁶

Сагласно овлашћењима органа и институција Организације за европску безбедност и сарадњу, посебно оних које проистичу из Лисабонског документа из 1996. године,³⁸⁷ на 308. Пленарној седници Форума за безбедносну сарадњу ОЕБС-а, одржаној у Бечу, 24. новембра 2000. године, усвојен је *Документ Организације за европску безбедност и сарадњу о малом оружју и лако наоружању*, са шест анекса.³⁸⁸

С обзиром на непостојање јединствених дефиниција на међународном нивоу, Форум за безбедносну сарадњу ОЕБС-а је мало оружје и лако наоружање одредио као наоружање које може да носи један човек, а које је направљено или прилагођено војној спецификацији за употребу смртоносних ратних средстава. С тим у вези, мало оружје је широко категоризовано као оружје намењено за употребу од стране индивидуалних припадника оружаних или безбедносних снага. Оно укључује револвере и аутоматске пиштоље, пушке и карабине, полуаутоматске пушке, јуришне пушке и лаке пушкомитраљезе. Лако наоружање је категоризовано као наоружање намењено за употребу од стране неколико припадника оружаних или безбедносних снага који му служе као посада. Исто обухвата тешке митраљезе, ручне и монтиране лансере граната, преносиво противавионско наоружање, преносиво противтенковско наоружање, бестрзајне пушке, преносиве лансере

³⁸⁶ Према: <http://www.osce.org/st/serbia/26532>

³⁸⁷ Према: *Lisbon Document*, Chapter IV (Development of the Agenda of the Forum for Security Co-operation), Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Lisbon 1996., pp. 23-24.

³⁸⁸ Упореди: *OSCE Document on Small Arms and Light Weapons*, FSC.JOUR 314, OSCE Forum for Security Co-operation, Vienna AT, 24 November 2000.

противтенковских пројектила и ракетних система, преносиве лансере против-авионских пројектила, те минобацаче калибра мањег од 100 мм.³⁸⁹

Државе чланице Организације за европску безбедност и сарадњу које су потписале OSCE Document on Small Arms and Light Weapons сагласиле су се да сарађују у решавању проблема везаних за мало оружје и лако наоружање и да то раде на свеобухватан начин. Одражавајући концепт ОЕБС-а о кооперативној безбедности, и радећи заједно с осталим међународним организацијама,³⁹⁰ земље потписнице Документа су се сложиле да развијају норме, начела и мере које обухватају све аспекте овог проблема. То обухвата производњу, прописно означавање лаког наоружања, прецизно трајно вођење евиденције, критеријуме извозне контроле, транспарентност о трансферима лаког наоружања (на пример, трговински и нетрговински увоз и извоз) путем ефективне државне документације и процедура увоза и извоза. Све су ово суштински елементи одговора на проблеме, као што су прописани национални менаџмент и безбедност складишта, здружени с ефикасном акцијом на смањењу глобалног вишка лаког наоружања. Потписнице Документа су се такође сложиле да проблем лаког наоружања треба да буде интегрални део ширих настојања ОЕБС-а у областима раног упозоравања, спречавања конфликта, управљања кризама и опоравка након сукоба. У том смислу, земље чланице ОЕБС су се посебно обавезале:

- да ће се борити против незаконите трговине оружјем у свим аспектима, путем усвајања и имплементације државне контроле лаког наоружања, укључујући производњу, прописно означавање лаког наоружања, прецизно трајно вођење евиденције (што доприноси побољшавању могућности праћења лаког наоружања), ефикасну извозну контролу, граничне и царинске механизме, те кроз ојачану сарадњу и размену информација између служби за спровођење закона и царинских служби на међународном, регионалном и државном нивоу;
- да ће доприносити редукцији и спречавању неумереног и дестабилизујућег гомилања и неконтролисаног ширења лаког наоружања, водећи рачуна о

³⁸⁹ Ibidem, Preamble, p. 1.

³⁹⁰ Упореди: *SALW и фирме за приватно обезбеђење у југоисточној Европи: узрок или последица несигурности?* - Извештај за UNDP и Пакт стабилности Југоисточне Европе, Центар за контролу лаког наоружања у југоисточној и источној Европи (SEESAC), Београд 2006., стр. 108.

законским захтевима државне и колективне одбране, унутрашње безбедности и учешћа у мировним операцијама у складу са Повељом Уједињених нација или у оквиру ОЕБС-а;

- да ће извршити обавезна ограничења, како би осигурале да се лако наоружање производи, премешта и поседује само у складу са законитим потребама одбране и безбедности;
- да ће изграђивати поверење, сигурност и транспарентност путем одговарајућих мера везаних за лако наоружање;
- да ће обезбедити да ОЕБС, упоредо са својим свеобухватним концептом безбедности, прати проблематику лаког наоружања у оквиру укупне оцене безбедносне ситуације у одређеној држави и да предузима практичне мере које ће у томе помоћи;
- да ће иницирати и спроводити одговарајуће мере везане за лако наоружање на крају оружаних сукоба, укључујући његово сакупљање, сигурно складиштење и уништење, повезано са разоружањем, демобилизацијом и реинтеграцијом бивших бораца.³⁹¹

Наведеним документом Организације за европску безбедност и сарадњу је свакој држави чланица остављено да оцени, у складу са својим законским оквиrom и безбедносним потребама, да ли њене залихе лаког наоружања укључују вишак истог. Приликом оцењивања да ли постоји вишак лаког наоружања, свака држава чланица треба да узме у обзир следеће показатеље: величину, структуру и операцијски концепт војних и безбедносних снага, геополитички и геостратегијски контекст, укључујући величину територије државе и број становника, унутрашњу и спољну безбедносну ситуацију, међународне обавезе, укључујући међународне мировне операције, постојање лаког оружја које се више не користи за војне сврхе, у складу са државним прописима и праксом. С тим у вези, државе чланице ОЕБС ће вршити редовне прегледе, а посебно у вези са променама у државној одбрамбеној политици, редукацијом и реструктурирањем војних и безбедносних снага, модернизацијом залиха лаког наоружања и набавком додатног

³⁹¹ *OSCE Document on Small Arms and Light Weapons*, op. cit. pp. 2-3.

лаког наоружања, те побољшавањем државног управљања и осигуравања залиха.³⁹²

Борба против незаконите трговине у свим аспектима представља главни елемент сваке акције потребне за решавање проблема дестабилизујућег гомилања и неконтролисаног ширења лаког наоружања. У том контексту, државна контрола производње је најхитнија мера за борбу против незаконите трговине наоружањем. Осим тога, исправно означавање лаког наоружања, заједно са прецизним и трајним вођењем евиденције и разменом информација истакнутих у овом Документу, помоћи ће релевантним истражним телима да прате незаконито лако наоружање и да, ако законити прекогранични пренос оружја пређе у незакониту трговину, одреде тачку на којој се та промена десила. Земље потписнице Документа су се сложиле да обезбеде ефикасну државну контролу над производњом лаког наоружања путем издавања, регуларног прегледа и обнављања дозвола и овлашћења за производњу. Те дозволе и овлашћења требају да буду опозвани ако се услови под којима су добијене више не испуњавају. Такође, државе чланице ОЕБС ће осигурати да они који су укључени у незакониту производњу наоружања буду гоњени порема одговарајућим одредбама националног кривичног законодавства. Успостављање и имплементација ових механизма ће помоћи испуњавању заједничког циља - спречавања дестабилизујућег гомилања и неконтролисаног ширења лаког наоружања.³⁹³

Проблем лаког наоружања треба да буде интегрални део ширих напора ОЕБС-а везаних за рано упозоравање, спречавање сукоба, управљање кризама и опоравак након сукоба. Наиме, гомилање и неконтролисано ширење лаког наоружања елементи су који могу ометати превенцију сукоба, погоршати сукобе који су већ избили и, тамо где су постигнута мировна решења, отежавати изградњу мира, као и друштвени и економски развој. У неким случајевима, лако наоружање изван контроле може допринети рушењу уставног поретка, подстицати тероризам и криминално насиље, или довести до поновног избијања сукоба.

³⁹² Упореди: Kryvonos Yuriy, Kytömäki Elli, „The OSCE Experience with Surplus Small Arms and Ammunition“, in: Kaarp Aron (ed.), *The Politics of Destroying Surplus Small Arms – Inconspicuous Disarmament*, Routledge, London-New York 2010., pp. 34-35.

³⁹³ Детаљније: Dahinden Erwin, „Meeting the challenges of small arms proliferation – example of the OSCE document“, in: Dahinden Erwin, Dahlitz Julie, Fischer Nadia (eds), *Small Arms and Light Weapons – Legal Aspects of National and International Regulations, Arms Control and Disarmament Law*, Vol. IV, United Nations Publication, Geneva 2002., pp. 14-15.

У новембру 1995. године потписан је Оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини у Дејтону (САД). Анексом 1Б тог споразума дефинисани су елементи надзора наоружања међу зараћеним странама. На основу члана IV Анекса 1Б, у Бечу су 4. јануара 1996. године, под покровитељством и уз помоћ личног представника председавајућег ОЕБС-а, почели преговори о *Споразуму о субрегионалној контроли наоружања*, који је потписан 14. јуна 1996. године у Фиренци. Стране које су започеле спровођење Споразума биле су Федерација Босне и Херцеговине, Република Српска, Савезна Република Југославија и Република Хрватска. Сврха поменутог споразума је била успостављање равнотеже између оружаних снага страна потписница споразума, при чему су дефинисана бројчана ограничења у пет категорија конвенционалног наоружања: борбени тенкови; оклопна борбена возила; артиљерија калибра већег од 75 мм; борбени авиони, те јуришни хеликоптери.³⁹⁴ Подручје примене Споразума данас је државна територија Босне и Херцеговине, Републике Србије, Црне Горе и Републике Хрватске.

Стране потписнице Споразума ограничене су у количинама по појединим категоријама наоружања, а добровољно су се изјасниле о максималном броју људи у оружаним снагама. Тако је, на пример, Република Хрватска ограничена на 410 борбених тенкова, 340 оклопних борбених возила, 1500 артиљеријских оруђа, 62 борбена авиона и 21 јуришни хеликоптер, док се добровољно изјаснила о максималном броју од 44.000 људи у оружаним снагама. У поређењу са тим лимитима, за Савезну Републику Југославију је утврђен лимит од 1025 борбених тенкова, 850 оклопних борбених возила, 3750 артиљеријских оруђа, 155 борбених авиона и 55 јуришних хеликоптера.³⁹⁵

Споразумом о субрегионалној контроли наоружања су дефинисане три врсте инспекција и то:

- инспекција пријављене локације, приликом које се контролишу пријављене јединице које у свом саставу имају неку од наведених категорију наоружања.

Попис јединица, односно годишње информације о броју и локацији

³⁹⁴ Споразум о субрегионалној контроли наоружања се не бави питањима квалитета и усавршавања наоружања. У том погледу је државама потписницима дозвољено да, сагласно сопственим могућностима и потребама, али у оквирима договорених лимита, спроводе мере које сматрају нужним.

³⁹⁵ Члан IV, Одељак I Споразума о субрегионалној контроли наоружања. Текст Споразума је доступан на: http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_1999073011120616bos.pdf

наведеног наоружања размењују се међу странама једном годишње. Број инспекција током једне године зависи о броју јединица које имају наоружање обухваћено Споразумом;

- инспекција непријављених локација, на којима би се могло налазити наоружање из припадајућих категорија, а које нису пријављене у годишњој размени информација. У те локације могу се укључити и цивилни објекти. Како улазак у цивилне објекте припадника страних оружаних снага често није законски регулисан, ове врсте инспекција начелно се не спроводе;
- инспекција редукције, у којој се проверава исправност спровођења редукције на најављеним количинама наоружања.³⁹⁶

Највећи допринос овог Споразума, чије важење није временски ограничено, огледа се у броју редукованог наоружања страна потписница. До сада су укупно редукована 1.172 тенка, 378 оклопна борбена возила, 6.320 комада артиљеријских оруђа, 81 зракоплов и 5 јуришних хеликоптера.³⁹⁷

Чланом V Анекса 1Б Дејтонског мировног споразума, отворена је и могућност преговарања и споразумевања изван субрегионалних оквира (Хрватска, Босна и Херцеговина и тадашња СР Југославија). Преговори за закључивање споразума о регионалној контроли наоружања по члану V почели су почетком 1999. године под покровитељством ОЕБС-овог Форума о безбедносној сарадњи. Ти преговори су готово одмах по започињању били ометени ескалацијом кризе на Косову и Метохији, али је након приступања СР Југославије Организацији за европску безбедност и сарадњу крајем 2000. године, отворен пут за њихов успешан завршетак. Резултат спроведених преговора је био Завршни документ члана V, који је постигнут консензусом 20 земаља учесница у Бечу 18. јула 2001. године. Тај документ углавном садржи каталог добровољних мера формулисаних за специфичне регионалне потребе, које земље могу примењивати у складу са својим националним безбедносним условима. Споразум је ступио на снагу 01. јануара 2002. године и политички је обавезујући. Земље потписнице Споразума из Беча биле су државе бивше Југославије (Босна и Херцеговина, Хрватска, Србија и

³⁹⁶ Ibidem, члан VIII.

³⁹⁷ Детаљније: Јакоп Здравко, "ОЕСС и мјере сигурности и повјерења", *Hrvatski vojnik*, br. 360, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, Zagreb 2011.

Црна Гора, Словенија и Македонија), државе суседи бивше СФРЈ (Албанија, Аустрија, Бугарска, Грчка, Италија, Мађарска, Румунија), државе чланице Контакт групе (Француска, Немачка, Руска Федерација, САД, Велика Британија), те посебно заинтересоване државе - Холандија, Шпанија и Турска.³⁹⁸

Бечки документ 1999 формално је усвојило 55 земаља чланица ОЕБС 16. новембра 1999. године у Истанбулу, а исти је ступио је на снагу 01. јануара 2000. године.³⁹⁹ Како своје корене вуче још с Хелсиншког самита КЕБС из 1975. године и Стокхолмске конференције из 1985. године, може се оценити да је то један од старијих докумената из новије историје надзора наоружања, а који је још увек актуелан међу чланицама ОЕБС-а. Као и сваки документ тако дуге примене, пролазио је кроз неколико фаза развоја и дограђивања. Тако су прве измене и допуне усвојене 1990. године, док су у поступку примене усвајане измене из 1992. и 1994. године.

Бечки документ се примењује на територији земаља чланица ОЕБС, укључујући поморски и ваздушни простор, што значи на читаву Европу и део Азије. Земље потписнице размењују војне информације сваке године 15. децембра у Бечу, а исте обухватају податке о укупности конвенционалног наоружања и пописе одређених војних активности унутар зоне примене Споразума. За сваку јединицу оружаних снага јачине бригаде и више мора се доставити тачан податак о локацији и јачини људства те тачан број конвенционалног наоружања које има у свом саставу. Категорије наоружања које су обухваћене годишњим разменама информација су: борбени тенкови; оклопна борбена возила; возила слична оклопним борбеним возилима; топови калибра 100 мм и више; возила с монтираним лансерима ПВО ракета; авиони; хеликоптери; оклопна возила за лансирање мостова. Осим тога, чланице ОЕБС-а су дужне да информишу о увођењу нових типова наоружања у оперативну употребу, те да сваких пет година организују посете једној својој ваздухопловној бази и војним инсталацијама по сопственом избору.⁴⁰⁰

³⁹⁸ Према: Lachowski Zdzislaw, *Confidence - and - Security Building Measures in the New Europe (SIPRI Research Report No. 18)*, Oxford University Press, New York NY 2004., p. 83.

³⁹⁹ Детаљније: *Vienna Document 1999 on the Negotiations on Confidence and Security Building Measures*, FSC.JOUR/275, Organization on Security and Co-operation in Europe, Vienna, 16 November 1999.

⁴⁰⁰ *Vienna Document 1999 on the Negotiations on Confidence and Security Building Measures*, pp. 7-8.

За сваку већу војну активност или вежбу земље потписнице Бечког документа 1999. су дужне да изврше претходну најаву која укључује тачне податке о природи активности, броју људи који учествују у њој, те врсте и број наоружања које ће бити употребљено за време активности. За разлику од неких других споразума, Бечки документ не намеће никакве националне лимите по наведеним категоријама конвенционалног наоружања.

Систем верификације Бечког документа предвидио је две врсте инспекције које земље чланице могу међусобно најављивати. Један облик верификације је Инспекција спецификованог подручја, која се односи на подручје дефинисано најмање са три тачке, током које се у времену од 48 сати проверава обавља ли контролисана земља чланица у том подручју неке војне активности које су захтевале претходну најаву. Други облик верификације је Евалуацијска посета током које се спроводи инспекција тачно одређене јединице која је наведена у годишњој размени информација. Током 12 боравка у тој јединици процењују се подаци о броју пријављеног наоружања и свим елементима које захтева Бечки документ 1999. Земље чланице ОЕБС нису дужне да прихвате више од три инспекције спецификованог подручја током једне календарске године, док број евалуацијских посета зависи од броја пријављених јединица приликом задње размене годишњих информација. Осим наведених механизма верификације, Бечки документ пропагира и билатералне и мултилатералне војне контакте међу оружаним снагама, као и позивање страних представника на војне вежбе у својству проматрача.⁴⁰¹

Значајне активности Организације за европску безбедност и сарадњу се остварују и на плану подршке примени међународних војних споразума. Један од њих је и *Споразум о конвенционалним војним снагама у Европи* (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe – CFE), потписан у Паризу 19. новембра 1990. године између држава чланица НАТО-а и Варшавског уговора (које су истовремено и чланице ОЕБС-а). Споразум је ступио на снагу 09. новембра 1992. године, после прихватања CFE-1А уговора, који је имао политичку тежину и обавезао земље потписнице да у року од 40 месеци сведу количину наоружања на одобрену меру, те наметнуо обавезе око спровођења, верификације и размене

⁴⁰¹ Видети: <http://www.state.gov/t/avc/cca/c43837.htm>

војних информација на годишњем нивоу. Након потписивања СФЕ, формирано је и тело за праћење спровођења споразума под називом Заједничка консултативна група (JCG – Joint Consultative Group).⁴⁰²

Споразум о конвенционалним војним снагама у Европи обезбеђује ограниченост поседовања конвенционалног наоружања које подлеже контроли, уз подршку ОЕБС-а, као и могућност увида кроз спровођење обостраних инспекција на терену. Овај уговор био је значајан у време окончања Хладног рата и затечене велике концентрације оружја. Резултат његове примене је уништење десетина хиљада комада оружја на простору Европе (тенкова, артиљерије изнад 100 мм калибра, оклопних транспортера, јуришних хеликоптера и борбених авиона). Треба, међутим, имати у виду да је председник Руске Федерације 26. априла 2007. године, приликом обраћања посланицима парламента и нацији, први пут званично најавио могућност увођења мораторијума на спровођење Уговора, а 30. новембра 2007. године је потписао и законски акт којим је суспендовано учешће Руске Федерације у његовој имплементацији. Акт о суспензији учешћа Руске Федерације у Споразуму о конвенционалним војним снагама у Европи ступио је на снагу 12. децембра 2007. године.⁴⁰³

Међународни уговор „Отворена неба“ (The Treaty on Open Skies) сматра се једним од три темеља европске колективне безбедности у подручју надзора наоружања, и то не као класични споразум, већ као мера изградње поверења и сигурности међу чланицама ОЕБС-а.⁴⁰⁴ Суштина Уговора огледа се у међусобном отварању целокупног ваздушног простора земаља потписница без територијалних ограничења у сврху посматрања и снимања територије из осматрачког авиона у коме се налазе представници посматрачке и посматране стране.⁴⁰⁵ Преговори о елементима Уговора почели су још у фебруару 1990. године. Међутим, иако је овај документ потписан још 24. марта 1992. године, на снагу је ступио тек 01. јануара 2002. године, због одбијања ратификације од стране Руске Федерације.⁴⁰⁶

⁴⁰² Детаљније: <http://www.osce.org/library/14087?download=true>

⁴⁰³ Јоксић Иван, Мојашевић Марко, *op. cit.* стр. 16.

⁴⁰⁴ Текст уговора „Отворена неба“ доступан на: <http://www.osce.org/library/14127?download=true>

⁴⁰⁵ Видети: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/03/18738.htm>

⁴⁰⁶ Јакоп Здравко, „ОЕСС и мјере сигурности и повјеренја”, *op. cit.*

Одредбама уговора „Отворена неба“, коме је до сада приступило 35 држава, дозвољено је земљама потписницама да извршавају узајамне летове ради снимања из ваздушног простора са циљем да се унапреде мере поверења, мира, стабилности и заједничке безбедности.⁴⁰⁷ Овај мултилатерални споразум, осим елементарна контроле (снимање и извиђање) и на основу тога вршење упоређења са размењеним информацијама, нема сличности са класичним споразумима о контроли наоружања. Њиме се не ограничава наоружање, нема извештаја о наоружању и местима налажења, војним активностима и вежбама, већ се једино успоставља режим ненаоружаних посматрачких летова изнад територије земаља које су приступиле уговору.

Сагласно уговору „Отворена неба“, најважнији циљ посматрачких летова јесте да се смање ризици од избијања конфликта на начин да се земљама чланицама омогућава да прикупљају информације о страним војним снагама и њиховим активностима. Овај споразум тежи да ојача и продуби заједничко разумевање и поверење међу државама потписницама, дајући свима њима, без обзира на величину, могућност да прикупе информације о војним или другим активностима. У пракси, мање државе су у позицији да добијају копије прикупљених података, јер често нису у могућности да реализују сопствене летове. С тим у вези, уговор „Отворена неба“ почива на следећим основним начелима:

- посматрачки летови имају приоритет у току извршења, при чему не постоје ограничења по питању условних, условно забрањених и опасних зона, односно уз дозволу приступа целокупној територији одређене земље;
- за посматрачке летове се користи посебно припремљен ненаоружани ваздухоплов који је, као и опрема, подложен претполетном инспекцијском прегледу;
- савременост сензора и доступност на тржишту један је од услова који морају бити задовољени приликом посматрачких летова, а што је дефинисано Уговором;
- годишње квоте посматрачких летова се заснивају на реципрочности, што значи да колико држава потписница има пасивних, толико има и активних квота.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ *The Treaty on Open Skies*, Section II, pp. 6-7.

⁴⁰⁸ Јоксић Иван, Мојашевић Марко, *op. cit.* стр. 17.

Процењује се да ће будућа улога и ефикасност у остваривању задатака Организације за европску безбедност и сарадњу зависити пре свега од еволуције међународног амбијента у коме ова организација делује, односно стања међународних односа у европском простору и шире. Постоји могућност, која није велика, да тај развој ојача досадашњу улогу ОЕБС-а и утиче да он и даље задржи стечене карактеристике и позицију у европским пословима као свеобухватни преговарачко-консултативни оквир, начелна платформа и релативно значајан механизам регионалне безбедности и сарадње. У том погледу нарочито важно како ће се даље развијати процес проширења и трансформације две специфичне и (свака на свој начин) моћне уже регионалне организације – Европске уније и НАТО-а. У начелу су поменуте интеграције отворене за приступ свима са европског простора под одређеним условима и процес њихове експанзије је уз значајне тешкоће и даље у току. То значи да би, теоријски гледано, у одређеној будућности оне могле да обухвате практично све земље евроатлантског простора (што, ипак, нема готово никаквих изгледа). Овакав евентуални сценарио би могао да ослаби, а у сваком случају модификује, улогу и карактер Организације за европску безбедност и сарадњу.⁴⁰⁹

Треба очекивати да ће секундарна улога Организације за европску безбедност и сарадњу у кључним одлука у будућем периоду бити још израженија, а примарна надлежност у још већој мери сведена на проблеме од релативно мањег значаја. С тим у вези, несумњиво је да се утицај најважнијих регионалних организација на развој ОЕБС-а не односи се само на њихову просторну експанзију, већ и на суштинске аспекте њиховог деловања и ангажовања у битним питањима безбедности и сарадње у евро-атлантском региону. То значи да чак и без проширења на нове државе, Европска унија и НАТО, еволуцијом своје функцио-налне садржине и политике, могу у значајној мери да утичу на улогу и значај, карактер и домете деловања Организације за европску безбедност и сарадњу. У том контексту не би требало заборавити ни конкурентску улогу Савета Европе у подручју људских права.⁴¹⁰

⁴⁰⁹ Упореди: Zellner Wolfgang, „Identifying the Cutting Edge – The Future Impact of OSCE“, *Working Paper 17*, Centre for OSCE Research, Hamburg DE 2008., p. 34.

⁴¹⁰ Детаљније: Mosser W. Michael, „The EU and the OSCE – Partners or Rivals in the European Security Architecture“, *Paper prepared for the 2015 European Union Studies Association (EUSA) Conference*, Boston MA, March 2015., pp. 13-15.

Када је реч о међународном амбијенту у коме делује Организација за европску безбедност и сарадњу, посебан значај има питање позиције Руске Федерације у том склопу, везано за њено снажење и незаобилазну улогу у међународним односима, с једне стране, и политике водећих чланица НАТО у целини и посебно према њој, с друге стране. У досадашњој пракси је уочљиво да су постхладноратовски КЕБС, односно садашњи ОЕБС, имали посебан приступ у погледу тражења одговарајућег институционалног решења које би одредило место Руске Федерације у тзв. новој европској архитектури. Преокупације у том правцу су биле присутне од првих дана након пада Берлинског зида и то на обе стране – Русије и Запада, с тим што је Руска Федерација тежила да Организација за европску безбедност и сарадњу добије примарну улогу и значај, док су кључни западни чиниоци насупрот томе, настојали и успевали да ОЕБС има и функцију управо онакву каква је присутна у актуелној пракси.⁴¹¹

Још је на заседању ОЕБС-а у Москви 1991. године усвојено начело да људска права нису само унутрашња ствар поједине земље чланице, већ су заједничка брига свих чланица ове организације и међународне заједнице као целине. То значи да у случају кршења људских права, као основног елемента индивидуалне и колективне безбедности у појединој држави чланици, Организација за европску безбедност и сарадњу има легитимно право да реагује, односно да свој безбедносни механизам употребљава за решавање проблема кршења људских права. С обзиром на то да се ОЕБС залаже за целовит концепт савремене безбедности (a comprehensive and cooperative security concept), који укључује све битне димензије безбедности појединца и друштва (економску, социјалну, политичку, хуманитарну, еколошку и друге) и предвиђа успостављање и одржавање међународне безбедности заједничким настојањима и сагласношћу држава чланица о основним безбедносним механизмима и инструментима, улога ове организације у европској безбедносној архитектури убудуће ће вероватно бити још већа. То се не односи само на домене раног упозоравања, спречавање избијања сукоба и постконфликтни опоравак и обнову, већ и на регулисање евроатлантског партнерства.⁴¹²

⁴¹¹ Видети: <http://www.osce.org/secretariat/16733?download=true>

⁴¹² Према: Grizold Anton, "Nova europska sigurnosna arhitektura", *Politička misao*, Vol. XXXVII, br. 2, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 2000., str. 53.

Може се оценити да и у наредном периоду треба рачунати са ОЕБС-ом оваквим какав је – и по значају и улози у Европи и по карактеру и институционалној структури, као и по садржају и дometу његових акционих захвата. Овим се, разуме се, не искључује могућност тренутно непредвидивих промењених међународних околности у евро-атлантском региону, које би могле значајније да утичу на ОЕБС. У сваком случају, иако нема примарну улогу у очувању мира и безбедности у Европи. Организација за европску безбедност и сарадњу несумњиво остаје значајан чинилац међународних односа у овом региону и то чинилац свеевропског карактера.⁴¹³

Продубљивање сарадње Организације за европску безбедност и сарадњу са Европском унијом, НАТО-ом и Саветом Европе је кључ за будуће деловање ОЕБС-а, јер би се на тај начин најзад утемељила комплементарност безбедносних процеса на северној хемисфери.

4.5. ОЕБС и реформа полиције

У сваком савременом друштву полиција представља највидљивији део структуре државне власти у чијој је надлежности јавна безбедност, односно лична и имовинска сигурност. Независно од притисака и очекивања да се што ефикасније избори са експанзијом организованог криминала и новим безбедносним претњама, укључујући и оне које су везане за унутрашњи и међународни тероризам, полиција у свим државама чланицама Организације за европску безбедност и сарадњу има обавезу да делује у складу са националним законима и међународним стандардима и да у сваком тренутку поштује људска права.

Несумњиво је да концепт полиције и њене улоге у друштву није јединствен и разликује се од државе до државе и подложен је променама, иако се оне по правилу одвијају споро и тешко. Треба имати у виду да полицијски систем одређене земље обухвата сва питања која се тичу положаја полиције у друштву, од начина на који је њена улога дефинисана Уставом и законима до тога како се њена улога остварује у пракси. Појам полицијског система је шири од појма полицијске организације који је првенствено везан за организациони модел и питања

⁴¹³ Аћимовић Љубивоје, „ОЕБС на почетку XXI века – место, улога и дometи“, *op. cit.* стр. 184.

интерног карактера у функционисању полиције, а посебно права, овлашћења и одговорности сваког припадника полиције. У пракси, присутна је значајна различитост савремених полицијских система, на коју утичу различити историјски, друштвено-економски, политички, културни и други фактори. Тако се одређени полицијски систем који се у једном друштву показао као добар, у другачијим условима може имати сасвим другачије ефекте.⁴¹⁴

Како проистиче из одредби ОЕБС-овог Кодекса понашања о политичко-војним аспектима безбедности из 1994. године, државе чланице те организације „сматрају да је демократска политичка контрола (...) полиције нужни елемент стабилности и безбедности“.⁴¹⁵ С тим у вези, на плану подршке и помоћи Организације за европску безбедност и сарадњу процесима демократизације и транзиције у постконфликтним и постауторитарним друштвима, све већи акценат се ставља на доследно остваривање владавине права. Стање са којим се ОЕБС суочио на овом плану у последњој деценији XX века је указало на непостојање стандардизованих основних концепата који би служили као смернице за спровођење активности у вези са полицијским радом у поменути државама чланицама, што је доводило до бројних различитих приступа у реализацији полицијске обуке, као и програма укупне реформе полиције. Из тих разлога су у оквиру ОЕБС-а развијене и додатно операционализоване постојеће норме, стандарди, добре праксе, принципи и научене лекције, како би се ове норме и стандарде учинили доступни онима који се баве радом полиције и спровођењем закона, а који су систематизовани у документу под називом *Водич за демократски рад полиције*.⁴¹⁶

Треба имати у виду и различиту позицију полицијских служби у оквиру система државне управе 56 земаља чланица Организације за европску безбедност и сарадњу. Тако су, на пример, све државе са простора бивше СФРЈ, изузев Црне Горе, задржале своје националне полицијске службе у оквиру министарстава унутрашњих послова. У скандинавским земљама, слично Црној Гори, националне полицијске службе су независни органи под извршним надзором министарстава правде.

⁴¹⁴ Према: Бабовић Будимир, *Полиција у светском поретку*, Неа д.о.о, Београд 1997., стр. 21.

⁴¹⁵ Упореди: *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Bucharest 1994., § 20.

⁴¹⁶ Детаљније: Carty Kevin, *Guidebook on Democratic Policing*, 2nd Edition, Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna 2008., p. 6.

Изузев неколико националних полицијских агенција специјализованих за одређене задатке који изискују специфичну стручност и ресурсе (нпр. Национална криминалистичка агенција, Гранична агенција Уједињеног Краљевства или Британска транспортна полиција) које су одговорне МУП-у (Home Office), највећи део полицијског рада у Уједињеном Краљевству припада територијалним полицијским снагама које делују у три јурisdикције: Енглеска и Велс, Шкотска и Северна Ирска. Највећи део полицијског рада обављају на нивоу округа (други степен локалне самоуправе) 43 службе у Енглеској и Велсу и осам у Шкотској. У Енглеској и Велсу, њима управљају полицијске власти које чине органи самоуправе, независни чланови и судије. Шкотским полицијским властима управља локална самоуправа (појединачни окрузи или округ у сарадњи са суседним општинама). У Северној Ирској полицијски рад обавља Полицијска служба Северне Ирске, под надлежношћу Полицијског одбора, самосталног државног органа састављеног од посланика Скупштине Северне Ирске и представника заједнице које именује државни секретар за Северну Ирску.

Полицијске надлежности у Немачкој су подељене између институција Савезне Републике и њених конститутивних држава. Две савезне полицијске службе су Савезна гранична полиција (Bundesgrenzschutz) и Савезна канцеларија за криминалистичке истраге (Bundeskriminalamt), док 16 чланица федерације имају своје полицијске службе (Landespolizei). У свим случајевима ове службе одговарају надлежним министарствима унутрашњих послова.

У Француској, полиција ради на националном и локалном нивоу. Две националне службе са истим мандатом у различитим јурисдикцијама, Национална полиција (у градовима) и Национална жандармерија (у руралним срединама), делују у оквиру Министарства унутрашњих послова. Општинска полиција је у директној надлежности градоначелника, који је уједно и шеф полиције. Полицијска служба Малте је у под јурисдикцијом Министарства правде и унутрашњих послова.

Полицијски систем Сједињених Америчких Држава је веома сложен и спроводи се на различитим нивоима. Велики део органа на савезном нивоу је под директном надлежношћу Министарства правде или Министарства националне безбедности. Осим Хаваја, све државе имају своје полиције, које су обично у

надлежности њихових министарстава за јавну безбедност. Окружне и општинске полицијске службе потпадају под надлежност ова два степена локалне самоуправе. Шерифи (такође окружни ниво) обично су непосредно изабрани. У САД такође постоји велики број специфичних полицијских јурисдикција за појединачне аеродроме, универзитетске кампусе, железничке пруге и слично.

У Јапану, једном од шест ОЕБС-ових азијских партнера за сарадњу, полицијске службе у префектурима су у надлежности независне Националне полицијске агенције, док МУП искључиво обавља задатке који се односе на јавну управу.

Независно од одредби ОЕБС-овог Кодекса понашања о политичко-војним аспектима безбедности, развој полицијске организације у свакој држави је условљен низом спољних и унутрашњих чинилаца. Од спољних фактора највећу важност имају: систем извршне власти који организује укупну државну управу, војску и апарат репресије, стање безбедности, безбедносна политика, циљеви и потребе, као и политичке, економске, културолошке, социјалне и друге прилике у којима полиција делује. У свим демократским земљама се успешност полиције мери и оцењује на основу стања безбедности у држави. Полицијске снаге у свакој земљи представљају кључни ослонац система безбедности, али за безбедносно стање не могу бити одговорне само полицијске структуре. Унутрашњи фактори који одређују организацију полиције првенствено су циљеви министарстава унутрашњих послова, односно полицијских снага у њиховом саставу, послови и задаци које морају обавити, те укупни ресурси с којима се располаже.⁴¹⁷

У теорији, полицијски системи се најчешће деле према улози централне полицијске власти, чему се разликују централизовани и децентрализовани полицијски системи, те према броју централних организационих јединица полиције, по чему се разликују јединствене и сложене структуре. Јединствена структура може се означити и као полицијски монизам, док сложене полицијске структуре представљају својеврстан полицијски плурализам. Централизоване полицијске структуре могу се појавити у условима и монизма и плурализма, док децентрализоване полицијске структуре могу бити само сложене. Децентрализација може

⁴¹⁷ Видети: Pušeljčić Mato, Jelenski Milivoj, „Policijski sustavi – realizacija policijske funkcije kroz ustroj“, *Policijska i sigurnost*, Vol. 16, br. 1-2, Policijska akademija MUP-a Republike Hrvatske, Zagreb 2007., str. 2.

бити умерена, што значи да се полицијске структуре координирају са врха, или екстремна, што значи да нема координације на врху полицијске организације у држави.⁴¹⁸

Постоје и друге класификације полицијских система, које полазе од:

- извора легитимитета полиције (локална власт, централна власт, гувернери као представници централне власти, аутократска власт);
- врсте организационе структуре полиције (централизована или децентрализована структура);
- садржаја полицијске функције (дефиниција полиције у материјалном смислу);
- централизације и међусобне повезаности организационих јединица полиције (распрострањене, централизоване, интегрисане полицијске јединице);
- ефикасности полиције (веома добра, добра, слаба и веома слаба);
- демократичности полиције (добра, задовољавајућа, незадовољавајућа);
- степена корупције у полицији (веома изражена, изражена, мање изражена).⁴¹⁹

У балансирању између очекивања друштвене заједнице и ефикасности полиције, полицијски службеници у свом раду примењују различите опште моделе које се могу свести на три препознатљива:

- класични полицијски модел, у коме се тежиште полицијске делатности ставља на откривање друштвено недозвољених поступака и њихових учинилаца, и који одликује претежно репресивни карактер;
- модел чије је тежиште на одржавању јавног реда и мира (најчешће га примењују униформисани полицијски службеници) којим се потенцирају превенција јавног реда у заједници од било ког облика угрожавања, те способност полицијских службеника да адекватно поступају у ситуацијама нарушеног јавног реда и мира;
- услужни модел, којим се наглашава улога полицијских службеника на плану пружања помоћи грађанима у одржавању реда у заједници.

⁴¹⁸ Детаљније: Bayley H. David, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, Rutgers University Press, New York NY 1985., pp. 55-59.

⁴¹⁹ Бабовић Будимир, *Полиција у свјетском поретку*, op. cit. стр. 24.

Као предности централизованих полицијских организација наводе се: већа рационалност, ефикасност и економичност, јасно дефинисана надлежност и линија одговорности, а самим тиме избегавање сукоба надлежности и одговорности између полицијских јединица или службеника, бољи услови за развој специјалистичких служби, ефикасније коришћење техничких средстава, повољнији услови за стручно усавршавање, погодности јединственог система напредовања и награђивања службеника. С друге стране, у недостатке централизованих полицијских система се убрајају: недовољна одговорност полиције према јавности, исувише концентрисана моћ у врху полицијске организације и врху извршне власти, односно опасност од могућих злоупотреба полиције и стварања елемената полицијске државе, корупција у врховима полиције, као и занемаривање специфичних безбедносних потреба локалних заједница.

Предности децентрализованих полицијских организација су супротне недостацима централизованих полицијских система: боље су прилагођене стварним потребама грађана и локалних заједница; већа је одговорност полиције према јавности и мања опасност од злоупотребе полиције за нелегалне циљеве. С друге стране, полицијске организације у децентрализованим полицијским системима су мање ефикасне, скупље, нерационалније, расцепкане, склоне корупцији на локалном нивоу.⁴²⁰

⁴²⁰ Pušeljić Mato, Jelenski Milivoj, „Policijski sustavi – realizacija policijske funkcije kroz ustroj“, op. cit. str. 9.

5. УЛОГА ОЕБС У РЕФОРМИ ПОЛИЦИЈЕ НА ПРОСТОРУ БИВШЕ СФРЈ (КОМПАРАТИВНА ИСКУСТВА)

Бивша Социјалистичка Федеративна Република Југославија је била један од оснивача Конференције о европској безбедности и сарадњи, али је 1992. године суспендована из учешћа у њеном раду због оптужби за умешаност у ратне сукобе у Босни и Херцеговини. Тада је у КЕБС-у начињен преседан увођењем принципа „консенсус минус један“, будући да применом дотадашњег начина одлучивања (консенсус) суспензија тадашње Савезне Републике Југославије (СРЈ) не би могла бити спроведена.

И поред тога, у СР Југославији је током августа 1992. године успостављена прва операција Конференције о европској безбедности и сарадњи на терену под називом „Мисија дугог трајања“. Предвиђено је да поменута мисија свој мандат остварује на подручјима Војводине, Санџака и Косова и Метохије. Као основни задаци Мисије КЕБС у СРЈ су назначени унапређивање и промовисање дијалога између државне власти и представника становништва и заједница у поменутиим регионима, прикупљање информација о свим питањима која су релевантна за кршење људских права и угрожавање основних слобода, те предлагање решења за уочене проблеме.

Чињеница да је Конференција о европској безбедности и сарадњи свој ангажман на терену у вези са оружаним конфликтима на простору дотадашње СФРЈ започела на територији Републике Србије, која формално није била страна учесница у рату и на чијој територији није било ратних сукоба, указује да је ова операција КЕБС следила већ уобличену спољнополитичку платформу кључних западних држава према којој је Србија главни кривац за распад федералне државе и рат за њено наслеђе, због чега њену унутрашњу ситуацију треба држати под контролом, како би се спречило да се оружани конфликти са подручја Босне и Херцеговине и Хрватске прелије на територију Републике Србије путем могућих репресивних акцијама владајућег режима у Београду против националних мањина на Косову и Метохији, Војводини и Санџаку.⁴²¹

⁴²¹ Видети: Накарада Радмила, Рачић Обрад, *Распад Југославије – изазов европској безбедности*, Институт за европске студије, Београд 1998., стр. 25.

Током свог релативно кратког деловања, „Мисија дугог трајања“ КЕБС је функционисала преко својих регионалних уреда у Суботици, Новом Пазару и Приштини, као и заједничке канцеларије у Београду. Карактеристично је да је поменута мисија била релативно малобројна, будући да у њеном саставу никад није било ангажовано више од двадесетак службеника. Самим тим што је ова мисија деловала на територији државе која је у међувремену престала да буде учесник Конференције о европској безбедности и сарадњи, подозрење тадашње власти у Републици Србији о њеним стварним намерама је постајало све веће, што је убрзо довело до одбијања тадашње Савезне владе СРЈ да продужи Меморандум о споразумевању са Конференцијом о европској безбедности и сарадњи. На тај начин је фактички дошло до отказивања гостопримства Мисији, која је престала са радом на терену већ у јулу 1993. године.⁴²²

Република Србија је тек у јесен 1998. постала земља пријема нове мисије ОЕБС-а. У питању је била Верификациона мисија на Косову, која се својим бројем особља и задацима које је обављала, те осетљивошћу ситуације усред које је одаслана, издвајала као специфична у односу на све остале операције ОЕБС-а. Споразум са београдским властима предвиђао је одашиљање 2000 ненаоружаних верификатора из држава ОЕБС-а, иако ће их у пракси бити највише 1500 (у фебруару 1999). Основни задатак мисије био је да надгледа поступање свих страна на Косову у складу са Резолуцијом 1199 СБ УН о прекиду ватре између српске и југословенске војске и полиције и албанске ОВК. О напретку и/или његовом изостанку требало је да обавештава органе ОЕБС-а, УН и друга међународна тела.

Савет безбедности Уједињених нација је на седници одржаној 31. марта 1998. године усвојио Резолуцију број 1160⁴²³ којом је осудио „употребу претеране силе од стране српских полицијских снага против цивила и мирних демонстраната на Косову, као и терористичка дела Ослободилачке армије Косова или било које друге групе или појединца и сву спољну подршку терористичким активностима на Косову, укључујући финансирање истих, испоручивање оружја и обуку.“⁴²⁴

⁴²² Упореди: трапара Владимир, „Улога ОЕБС операција на терену у земљама у транзицији“, *Међународни проблеми*, Vol. 63, бр. 1, Институт за међународну политику и привреду, Београд 2011., стр. 104-105.

⁴²³ Према: Симић Предраг, *Пут у Рамбује: Косовска криза 1995-2000*, НЕА, Београд 2000., стр. 87.

⁴²⁴ Упореди: *Resolution 1160 (1998)*, United Nations Security Council, S/RES/1160 (1998), New York, 31 March 1998.

Поменутом резолуцијом је уведен ембарго на увоз оружја и војне опреме у Савезну Републику Југославију, који би остао на снази док се Савет не увери да су југословенске власти започеле „садржајан дијалог без претходних услова“ о већој аутономији за Косово, док не буду потпуно повучене специјалне јединице полиције МУП-а Републике Србије и док се не омогући неометано присуство Високог комесаријата УН за људска права и ОЕБС на Косову.⁴²⁵

Савет безбедности УН је 23. септембра 1998. године усвојио Резолуцију 1199, у којој се изражава забринутост због могуће „хуманитарне катастрофе“ на Косову и под претњом оружане интервенције захтева тренутна обустава ватре, повратак избеглица, несметано достављање међународне хуманитарне помоћи и почетак безусловног дијалога у који ће бити укључени међународни представници.⁴²⁶ Непуних 12 сати касније, Савет НАТО је одобрио издавање „Акта упозорења“ о употреби НАТО авијације за ваздушне ударе по СРЈ. „Акта упозорења“ су постала оперативна „Активирајућом наредбом“ издатом у ноћи 12/13. октобра 1998. са роком од 96 сати за повиновање СР Југославије политичком ултиматуму. Након седмодневних интензивних преговора са америчким изаслаником Ричардом Холбруком, председник СР Југославије Слободан Милошевић је 13. октобра 1998. године изјавио да пристаје на услове из Резолуције Савета безбедности 1199. Поменути преговори су резултирали *Споразумом о мисији ОЕБС за верификацију на Косову између Владе СРЈ и ОЕБС*,⁴²⁷ сачињеним у Београду 16. октобра 1998. године.

Наведеним споразумом је било предвиђено успостављање самоуправе на Косову и Метохији, организовање слободних избора у року од девет месеци, амнестија за кривична дела на Косову (осим најтежих) и успостављање локалне полиције према етничком саставу становништва. СР Југославији је дозвољено да на Косову и Метохији задржи 15.000 војника и 10.000 полицајаца. Предвиђено је надгледање територије Косова неборбеним НАТО авионима и успостављање безбедносне зоне дуж граница Косова и Метохије у дубини од 25 километара на којој РВ и ПВО Војске Југославије неће имати активности током поменутих

⁴²⁵ Према: *Међународна заједница и Косово – збирка релевантних докумената*, Хелсиншки комитет за људска права у Србији, Београд 1998., стр. 8.

⁴²⁶ Детаљније: *Resolution 1199 (1998)*, United Nations Security Council, S/RES/1199 (1998), New York, 23 September 1998.

⁴²⁷ *Међународна заједница и Косово – збирка релевантних докумената*, op. cit. стр. 42-49.

извиђачких летова,⁴²⁸ као и долазак на терен Косовске верификационе мисије ОЕБС-а, сачињене од 2.000 верификатора,⁴²⁹ на челу са америчким амбасадором Вилијемом Вокером. Потом је Савет безбедности УН 25. октобра 1998. године усвојио Резолуцију 1203,⁴³⁰ којом се тражи да се СР Југославија безусловно и неодложно повинује споразуму Милошевић-Холбрук, а 17. новембра је усвојена нова Резолуција 1207,⁴³¹ којом се захтева сарадња СРЈ са Хашким трибуналом, укључујући и кривична дела извршена на подручју Косова и Метохије.

Упркос интернационализацији косовске кризе, НАТО је и даље био подозрив према намерама српских власти, због чега су код Куманова, у непосредној близини југословенско-македонске границе, распоређене значајне војне снаге чија је сврха била заштита верификатора ОЕБС-а на Косову и Метохији.⁴³²

Рад Косовске верификационе мисије ОЕБС-а је био у континуитету отежан услед чињенице да оружана непријатељства нису престала након октобра 1998. године, већ су се наставила и прогресивно појачавала до марта 1999. године када се мисија повукла са подручја Косова и Метохије под изговором погоршане безбедносне ситуације. У суштини, улога ове мисије у косовском конфликту је била противречна, што показује и „случај Рачак“ из јануара 1999. године, када су верификатори прогласили обрачун српских полицијских снага са наоружаним албанским побуњеницима „покољем недужних цивила“. Може се рећи да је прави разлог за повлачење мисије био тај што је она испунила своју улогу у припреми ситуације на терену, да би затим уступила место НАТО-у, организацији која ће употребом силе ту ситуацију суштински изменити. Поменута мисија је у току НАТО бомбардовања била привремено смештена у Скопљу, да би је у јулу 1999. заменила Мисија ОЕБС-а на Косову.

Након политичких промена у Републици Србији, Стални савет ОЕБС-а је 10. новембра 2000. године консензусом свих земаља чланица примио СР Југославију у чланство те међународне организације.

⁴²⁸ Видети детаљније: Allin Dana, Roper John, „Facing Realities in Kosovo“, *The World Today*, Vol. 54, No. 11, London, November 1998, pp. 286-288.

⁴²⁹ Према неким наводима, овај назив је предложио Слободан Милошевић како би избегао неки од уобичајених али политички осетљивих назива, као што су ”посматрачи“, ”монитори“ и слично.

⁴³⁰ Видети: *Resolution 1203 (1998)*, United Nations Security Council, S/RES/1203 (1998), New York, 24 October 1998.

⁴³¹ Опширније: *Resolution 1207 (1998)*, United Nations Security Council, S/RES/1207 (1998), New York, 17 November 1998.

⁴³² Allin Dana, Roper John, op. cit. p. 287.

Треба имати у виду да је Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) у протеклом периоду своју улогу у државама насталим на бившем југословенском простору на првом месту исказивала кроз подршку демократским процесима. Ипак, како генерално гледано улога ове регионалне организације постепено слаби у читавој Европи, њен утицај на постјугословенском простору се у новије време све више своди на надгледање изборног процеса, те на модификације изборног законодавства.⁴³³ С тим у вези је, посебно у Босни и Херцеговини, на Косову и Метохији и у Македонији био изражен утицај Канцеларије за демократске институције и људска права (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR) ОЕБС-а. Такође, мисије Организације за европску безбедност и сарадњу су у овом подручју у оквирима својих могућности несумњиво допринеле да се током деценије оружаних сукоба који су пратили распад СФРЈ, промовишу принципи неповредивости граница, људских права, као и слободе мишљења, савести и вероисповести.

5.1. Улога ОЕБС у реформи полиције у Босни и Херцеговини

У складу са убрзавањем тачкова историје на подручју бивше СФРЈ почетком 90-их година XX века, релативно брзо, за мање од месец дана након проглашења државне самосталности, Босна и Херцеговина је 30. априла 1992. године постала чланица Организације за европску безбедност и сарадњу. Иза тога је уследило и потписивање Хелсиншког документа 08. јула 1992. године. Међутим, у самој Босни и Херцеговини догађаји су имали другачије токове. Централна власт већ одраније није имала контролу над знатним деловима територије, а унутрашњи оружани конфликти су ескалирали у троипогодишњи рат.⁴³⁴ У таквим условима, деловање ОЕБС-а унутар БиХ није било могуће све до окончања сукоба, односно потписивања Дејтонског мировног споразума. Наиме, током децембра 1995. године је успостављена Мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини, којој су намењени

⁴³³ Детаљније: Аћимовић Љубивоје, *Свет и југословенска криза*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд 2001., стр. 232-241.

⁴³⁴ Упореди: Daalder H. Ivo, Froman B.G. Michael, „Dayton’s Incomplete Peace“, *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 6, Council of Foreign Relations, New York City NY, November/December 1999., p. 106.

деликатни и дугорочни задаци из домена постконфликтне рехабилитације и обнове.⁴³⁵

Конкретна улога Мисије ОЕБС у Босни и Херцеговини се најпре манифестовала у обликовању изборног законодавства на нивоу БиХ 1996. године, успостављању Привремене изборне комисије (Provisional Election Commission) и помоћи у организовању општих парламентарних избора 1996. и 1998. године, те општих локалних и ванредних парламентарних избора У Републици Српској 1997. године. У тада формулисане најважније опште дугорочне задатке Мисије ОЕБС-а у Босни и Херцеговини спадали су развој демократских установа, унапређење људских и грађанских права, подршка успостављању институције омбудсмана, те помоћ дотадашњим сукобљеним странама у спровођењу мера предвиђених одговарајућим члановима Дејтонског споразума и његових анекса, а везаним за унутрашњу и регионалну стабилизацију, контролу наоружања и изградњу безбедности и поверења.⁴³⁶

Оцењује се да је Мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини је у протеклом периоду, а посебно у првој деценији након потписивања Дејтонског споразума представљала важну погонску снагу на плану јачања унутрашњих капацитета у Босни и Херцеговини и унапређења способности земље да превазилази тешко наслеђе успостави одрживо, стабилно безбедносно и одбрамбено окружење. Посебно се значајним сматра допринос Мисије ОЕБС-а у Сарајеву у превазилажењу затечене војне поделе земље, изградњи структура у области одбране на централном нивоу, као и на потпуном спровођењу међународних војно-политичких обавеза Босне и Херцеговине.⁴³⁷

ОЕБС-овим *Кодексом понашања о војно-политичким аспектима безбедности* постављен је основ за испуњавање обавеза БиХ у подручјима одбране и безбедности. Према Кодексу понашања, држава чланица ОЕБС-а је обавезна да створи потребне услове и да одржава демократску политичку контролу – у овом над Оружаним снагама Босне и Херцеговине (ОС БиХ), њеним безбедносно-

⁴³⁵ Првобитни мандат Мисије ОЕБС у БиХ је укључивао јачање демократских вредности, мониторинг и развој људских права, организовање и надгледање избора, као и спровођење контроле наоружања и мера изградње сигурности и поверења.

⁴³⁶ Опширније: Cox Marcus, „State Building and Post-Conflict Reconstruction – Lessons from Bosnia“, Centre for Applied Studies in International negotiations (CASIN), Geneva 2001., pp. 11-13. Доступно на: http://www.isn.ethz.ch/4isf/4/Papers/ISF_WS_II-1_Cox.pdf

⁴³⁷ Видети: Stoessel Marcel, *The Role of the OSCE in Bosnia and Herzegovina*, The Graduate Institute of International Studies, Geneva 2001., p.25.

обавештајним службама и полицијом. Поменуте структуре би, сагласно Кодексу, требало да брину о легитимним безбедносним интересима државе, при чему су дужне да задрже политичку неутралност, те да сваком свом припаднику омогуће остваривање његових грађанских права.⁴³⁸

Мисија ОЕБС-а у Сарајеву је, у сарадњи са другим међународним институцијама, у протеклом периоду пружала потребну подршку активностима Босне и Херцеговине на развоју и одрживости војног капацитета и припремљености Оружаних снага БиХ да сопственим снагама обезбеде њен суверенитет, територијални интегритет и међународни субјективитет, без ослањања на међународну заједницу у извршавању тих обавеза. Спроведена трансформација омогућила је Босне и Херцеговини да активно доприноси јачању регионалне стабилности, да начини прве кораке у процесу интеграције у европске и евроатлантске безбедносне структуре.

Посебну улогу у том процесу има Одељење за безбедносну сарадњу Мисије, које својим деловањем даје допринос у постизању стабилног и безбедног окружења, пружањем подршке и стручности институцијама Босне и Херцеговине у области одбране, како директно, тако и кроз сарадњу са другим међународним институцијама. У организационом смислу, Одељење за безбедносну сарадњу чине Секција за контролу наоружања, Секција за изградњу институција и Парламентарна секција.

Секција за изградњу институција је одиграла важну улогу на плану координирања сарадње надлежних домаћих и међународних институција и подршке успостављању безбедносних институција на нивоу БиХ. С тим у вези, у периоду од 2003. до 2005. године, Секција је била посебно фокусирана на пружање стручне помоћи тадашњим активностима Комисије за реформу одбране.⁴³⁹

Када је процес успостављања јединствених оружаних снага у Босни и Херцеговини након двогодишњих припрема прешао у фазу имплементације под вођством Стабилизацијских снага НАТО у БиХ (The Stabilisation Force - SFOR)⁴⁴⁰

⁴³⁸ Према: <http://www.osce.org/bs/node/110235?download=true>, стр. 1.

⁴³⁹ Упореди: *OS BiH: Jedna vojna sila za 21. vijek*, Izvještaj Komisije za reformu odbrane, Sarajevo 2005., стр. 6.

⁴⁴⁰ Видети: Degan Vladimir Djuro, "Promatračke misije i mirovne operacije u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu", u: *Adrias – Zbornik Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu*, Svezak 14, Split 2007., стр. 24.

допринос Секције за изградњу институција спровођењу реформи у тој области постепено је смањиван, а тежиште њеног деловања је пренето на проблеме реформе осталих делова безбедносног сектора Босне и Херцеговине, односно на подршку и помоћ надлежним министарствима и агенцијама у спровођењу нових смерница безбедносне политике, које је Председништво БиХ усвојило у фебруару 2006. године. Секција је пружала стручну помоћ у имплементирању поменутих смерница. У том циљу је организовала и водила више састанака радних група, посвећених даљем ажурирању докумената у области безбедносне политике Босне и Херцеговине. Такође, представници Секције за изградњу институција су дали пуни допринос организовању обуке и стручног усавршавања у области безбедносне политике за представнике органа власти на различитим нивоима и за кључне доносиоце одлука у ентитетима БиХ и на државном нивоу. Најзад, Секција је координирала различите активности унутар сектора безбедности Босне и Херцеговине са плановима релевантних међународних организација и институција, попут НАТО-а, Европске уније и Високог представника у БиХ, обезбеђујући истовремено подршку настојањима Босне и Херцеговине да у потпуности испоштује војно-политичке обавезе које проистичу из статуса земље учеснице Организације за европску безбедност и сарадњу.⁴⁴¹

Мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини и даље има значајну улогу у јачању способности државе да успостави одрживу и стабилну безбедносну и одбрамбену средину, пружањем подршке у успостављању институција, удружења и процеса којима ће се спречити будући сукоби, ојачати институције БиХ и подстаћи њено јачање као мултинационалне, мултиконфесионалне демократске државе. Поред тога, ОЕБС је један од главних промотора изградње грађанског друштва у Босни и Херцеговини. У том контексту, Мисија ОЕБС-а подржава политичку реформу и реформу образовања и ради на унапређењу и заштити људских права у БиХ. Мисија то постиже, првенствено, кроз својих 11 тематских секција и мреже од 14 теренских канцеларија на простору целе земље. Оваква структура омогућава ОЕБС-у да директно сарађује са грађанима и званичницима општина, кантона и ентитета, као и с онима у главном граду и централним државним институцијама.

⁴⁴¹ Детаљније на: http://www.oscebih.org/security_cooperation/ser/institution.asp?d=4

Тематске секције Мисије ОЕБС у БиХ су: Учешће грађана у заједници, Развој и подршка управе, Подршка раду и посматрање рада Парламентарне скупштине БиХ, Правосудна и правна реформа, Економска и социјална права и једнакост, образовање, Помоћ у испуњењу војнополитичких обавеза, Контрола наоружања, Парламентарна контрола над безбедносним сектором, Изградња институција безбедносног сектора и Праћење међусобно повезаних питања у области безбедности.

Мисија ОЕБС-а прати спровођење демократског надзора и контроле над безбедносним сектором у Босни и Херцеговини, који спроводи Парламентарна скупштина БиХ. С тим у вези, од Мисије се често траже савети или подршка активностима у оквиру одређених тема, које нису конкретно наведене у почетном мандату ОЕБС-а у БиХ, али потпадају под њен приступ, којим се подстиче свеобухватна безбедност. У таквим случајевима, Мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини координира рад са Секретаријатом ОЕБС-а и Центром за превенцију сукоба, као и са њима подређеним телима, како би обезбедила да ОЕБС пружи најбоље савете и подржи прикладне активности. С тим у вези, Мисија ОЕБС-а свој рад усредсређује на четири области међусобно повезаних питања у области безбедности: контролу границе, борбу против тероризма, цивилну заштиту, односно деловање у кризним ситуацијама и специфична питања везана за рад полиције, укључујући промовисање одговарајуће полне заступљености у безбедносном сектору.⁴⁴²

Почетак спровођења реформског пројекта „Стратегија рада полиције у заједници“ у Босни и Херцеговини се везује за 2002. годину и иницијативу Међународне полиције Уједињених нација (ИПТФ). Мисија ОЕБС у БиХ се почела у тај пројекат укључивати од 2003. године. Крајем 2004. године ЕУРМ је на простору Босне и Херцеговине започео са имплементацијом више пројеката међу којима су били и тзв. 5.5 и 5.4., односно „Рад полиције у заједници“ и „Јачање способности локалне полиције у погледу сигурности повратника“. Према оцени имплементатора, ови пројекти су у протеклом периоду потпуности заживели на целокупном простору БиХ. Међутим, практични резултати на терену су се у знатној мери разликовали, јер је изостала свеобухватна обука полицијског кадра. Такође, имплементацији основних принципа рада полиције у заједници је углавном

⁴⁴² Видети: <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=13&lang=SR>

приступано површно, што указује на непостојање дубљег планског и стратешког деловања.⁴⁴³

У периоду од октобра 2003. до децембра 2005. године, у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у БиХ и британским Одељењем за међународни развој (DFID), у две пилот-општине, Приједор у Републици Српској и Жепче у Федерацији БиХ, отпочео је пилот-пројект спровођења стратегије рада полиције у заједници и безбедности заједнице, ради побољшања сигурности грађана и превентивног деловања на криминал, јавни ред и мир, са нагласком на смањење тензија и повећање поверења грађана у полицију. Осим тога, један од битних циљева односио се и на корелацију са остала три пројекта, који су се унутар ширег програма ОЕБС-а спроводили у БиХ, а то су „Развој прихватљивих и ефективних стратегија у сектору правде“, „Правда у заједници“ и „Приступ правној помоћи и информацијама“, ради побољшања координације између полиције и других органа у сектору правде. Истовремено, на подручју Зеничко-добојског кантона у Федерацији БиХ, првенствено на подручју Зенице, уз подршку Швајцарске агенције за развој и сарадњу (SDC/DEZA), реализован је пилот-пројект „Рад полиције у заједници“. Активности су биле усмерене на обуку из области трансакционе анализе (комуникологије), затим на едукацију и увођење полицајаца за рад полиције у заједници, маркетинг безбедности, сарадњу са медијима, реновирање и опремање пријемних просторија, промотивну кампању и анкете. Након пилот-фазе у Зеници током 2006. године, пројект је проширен на подручје целог Зеничко-добојског кантона. Од 2007. године овај пројект је, уз сарадњу сваке поједине полицијске агенције и уважавајући локалне прилике, проширен и на све остале кантоне у Федерацији БиХ, као и на подручје Републике Српске и Дистрикта Брчко.⁴⁴⁴

Половином 2006. године именована је радна група за израду нацрта „Стратегије за рад полиције у заједници у БиХ“, која је у новембру исте године успешно окончала споменуту активност, а 27. јула 2007. године Веће министара Босне и Херцеговине усвојило је овај документ. Након тога, у јануару 2008. године, Веће министара БиХ донијело је Одлуку о именовану тима за имплементацију „Стратегије за рад полиције у заједници у БиХ“, који је започео са њеном

⁴⁴³ Aitchison Andy, op. cit. pp. 332-333.

⁴⁴⁴ Према: *Strategija za rad policije u zajednici u Bosni i Hercegovini*, DFID & Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC/DEZA), Sarajevo 2006., str. 10.

имплементацијом. Такође, створена је успешна инфраструктура у полицијским агенцијама за спровођење планираних послова и задатака, што је убрзало реализацију бројних стратешких пројеката, акција и свих осталих активности из области рада полиције у заједници.⁴⁴⁵

Иначе, у почетном стадијуму реформе полицијског система у Босни и Херцеговини процес сертификавања полицајских службеника, а такође и надзор над радом различитих полицијских организација у тој земљи, био је поверен Међународној полицији Уједињених нација (ИПТФ), док је улога Мисије ОЕБС-а била потпуно секундарна. Неке од спроведених иницијатива ИПТФ-а биле су усмерене и на побољшање кохезије и сарадње између припадника полицијских снага из различитих полицијских организација. Међутим, основни задатак Међународних оперативних полицијских снага у БиХ огледао се у праћењу, посматрању и провери активности агенција за спровођење закона, укључујући и релевантне правосудне институције. Све те активности су предузимане у циљу осигурања примене међународних стандарда у раду полиције, те успостављања поверења шире јавности у домаће полицијске структуре.⁴⁴⁶ У складу с тим, покренут је и програм Уједињених нација за реформу полиције у Босни и Херцеговини, чије је тежиште у првој фази било на сертификавању полицијских службеника. У оквиру овог програма, 558 припадника затечених полицијских структура у БиХ није задовољило критеријуме ИПТФ-а и њима је сертификација ускраћена.⁴⁴⁷ С друге стране, Међународна полиција Уједињених нација је за око 17.000 полицијских службеника издала сертификате, односно привремена овлашћења за рад, док је 15.786 полицијских службеника у Босни и Херцеговини прошло пуни процес сертификација. Недовољно доследан и непотпун приступ сертификацији полицијских службеника од стране ИПТФ довео је до одређених изражавања незадовољства, при чему правни проблеми који су произашли из поменутог процеса никада нису решени, тако да у неким сегментима и данас оптерећују рад полиције у БиХ.⁴⁴⁸

⁴⁴⁵ Према: Čutura Damir i dr., *Rad policije u zajednici u Bosni i Hercegovini (priručnik)*, Švicarski ured za suradnju u BiH, Sarajevo 2010., str. 21.

⁴⁴⁶ Детаљније: <http://www.ohr.decisions.archive.asp>

⁴⁴⁷ Hadžović Denis, Kržalić Armin, Kovačević Alma, op. cit. str. 10.

⁴⁴⁸ Детаљније: Osmanović-Vukelić Sanela, *10 godina Policijske misije Evropske unije – Priča o Policijskoj misiji Evropske unije u Bosni i Hercegovini*, Policijska misija Evropske unije u BiH, Sarajevo 2012., str. 24-25.

Паралелно са реформским активностима на државном нивоу, IPTF је усмерио своје деловање и ка деполитизацији, односно унапређењу професионализма у деловању полицијских служби унутар БиХ. С тим у вези, током 2002. године су успостављене институције директора полиције у ентитетима Босне и Херцеговине. Замишљено је да дужност директора полиције буде организовање полицијског посла у професионалном смислу, насупротив функције министра полиције који је до тада имао превасходно политичку улогу. Самим тим је дошло и до одређених промена у улози полицијске службе, и то у раздвајању деловања полиције у функцији политике, ка усмеравању њеног деловања првенствено на послове заштите грађана и јавног поретка. У пракси, мањкавости модерног полицијског менаџмента на свим нивоима, додатно су отежавале рад полиције на свим нивоима. Наиме, организација полицијског менаџмента, у којој политичка контрола од стране Министарства није била јасно одвојена од оперативног деловања, довела је до нејасно дефинисаних одговорности, те до повећања броја особља на административним позицијама. Овај период карактерише и непостојање јасно дефинисане полицијске стратегије и циљева, па су тако годишњи програми активности представљали само општи попис свих полицијских дужности. Није било проактивности у раду, а било је приметно и одсуство рада полиције у заједници. Документи који су се односили на рад полиције и извештаји о раду су често били извор дезинформација, не одражавајући реалну ситуацију. Ти акти су у неким случајевима били и у контрадикцији са државним законима, а неретко су служили као врста алибија полицијским организацијама за неефикасно коришћење, како људских, тако и финансијских ресурса.⁴⁴⁹

Крајем 2002. године, у полицијским службама Босне и Херцеговине било је сертифициковано око 17.000 припадника полиције, не рачунајући запослене у администрацији у министарствима унутрашњих послова на различитим нивоима. Дошло је и до побољшања националне структуре и до већег учешћа жена у полицијском саставу, али је било и знатног простора за додатни напредак у овој области.⁴⁵⁰

⁴⁴⁹ Hadžović Denis, Kržalić Armin, Kovačević Alma, op. cit. str. 12-13.

⁴⁵⁰ Osmanović-Vukelić Sanela, *10 godina Policijske misije Evropske unije – Priča o Policijskoj misiji Evropske unije u Bosni i Hercegovini*, op. cit. str. 27.

Нерешени проблеми, као што су одржавање националне равнотеже у попуни полицијског састава, низак ниво материјално-техничке опремљености, хронични мањак квалитетног руководећег и оперативног кадра, подложност политичким утицајима, застарелост и неуједначеност прописа, слаба мотивација за рад због ниских плата, немоћ у сузбијању нарастајућег организованог криминала и контроверзе око процеса сертификације, били су један од разлога за успостављање релативног консензуса власти унутар БиХ о потреби отпочињања процеса реформе полиције. Значајан подстицај у том смеру су представљале и препоруке Европске комисије (ЕК). Упак, сам почетак реформи се одвијао споро, уз различито образлагана одлагања. Уз то, било је евидентно да ће у том процесу главни утицај имати политика, док су ставови полицијске струке одмах пребачени у други план.

Ипак, стварни почетак озбиљнијих реформи полицијских служби у БиХ се временски подударно са почетком мандата Полицијске мисије Европске уније (EUPM) у Босни и Херцеговини у јануару 2003. године, а убрзо потом је процес реформе у овој области поменут као један од предуслова за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању Босне и Херцеговине са ЕУ. Тако су у документу Европске комисије под насловом „Студија изводљивости и припремљености БиХ за чланство у Европској унији“ из новембра 2003. године, између 16 подручја која су дефинисана као приоритетна за успостављање одрживе и функционалне државне структуре, владавина права и реформа полиције стављене на сам врх листе.⁴⁵¹ Иначе, интерна радна група EUPM је почетком 2003. године почела да испитује могуће иницијативе за реконструкцију полиције и тражила моделе за реструктурирање полицијских служби у БиХ. Радна група је свој посао завршила у новембру 2003. године са конкретним концептним планом за реструктурирање полиције.

Даљи покушаји да се спроведу реформе полиције у Босни и Херцеговини одвијали су се током 2004. и почетком 2005. године на иницијативу и под покровитељством Европске комисије, која је за председника комисије за реформу делегирала бившег премијера Белгије Вилфреда Мартенса. Основ за приступање процесу реформи била су три принципа, односно минимална услова - државна надлежност за сва буџетска и законодавна полицијска питања, функционалне

⁴⁵¹ Детаљније: <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/163&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

области полицијских надлежности и немешање политике у оперативне активности полиције.⁴⁵²

У мају 2004. године, Веће министара БиХ је формирало Комисију за реструктурирање полиције (PRC), која се састојала од домаћих и међународних експерата. Циљ реформе је био усклађивање капацитета полиције са европским стандардима и праксом, односно успостављање полицијских структура у БиХ које ће бити оспособљене за борбу против организованог криминала и тероризма, те спремне и вољне да приведу суду правде осумњичене за ратне злочине. У органима полиције у Босни и Херцеговини је тада било 23.000 запослених (18.000 полицајца и 5.000 административних радника), што је превазилазило економске капацитете земље. У том период су најниже плате имали полицајци у Републици Српској, док су у појединим кантонима у Федерације БиХ исте биле и до три пута веће од просечне плате у том ентитету. Изражена неуједначеност у примањима стварала је оправдано незадовољство припадника полиције, те стварала претпоставке за корупцију. Комисија за реформу полиције је 15. децембра 2004. године предложила да се у Босни и Херцеговини успостави јединствена полицијска структура, сачињена од више територијалних полицијских области, којима би руководио директор или комесар. Полиција би била финансирана са државног нивоа и организована по регионалном принципу, где постојеће административне границе између ентитета не би имале директног значаја за формирање локалних полицијских области.⁴⁵³

Према наведеном предлогу, БиХ би имала искључиву надлежност над свим полицијским питањима, што укључује и законодавни оквир и финансирање, док би министар безбедности Босне и Херцеговине имао одговорност за општи политички надзор јединствене структуре полиције у држави. Народна скупштина Републике Српске је, међутим, у априлу 2005. године одбацила предлог реформе полиције у БиХ који је сачинила Комисија за реформу на челу са Вилфредом Мартенсом.

⁴⁵² Према: Lyon James, „Overcoming Ethnic Politics in Bosnia – Achievements and Obstacles to European Integration“, in: Fischer Marina (ed.), *Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina: Ten Years after Dayton*, Lit Verlag Dr. W. Hopf, Berlin DE 2007., p. 58.

⁴⁵³ Osmanović-Vukelić Sanela, *10 godina Policijske misije Evropske unije – Priča o Policijskoj misiji Evropske unije u Bosni i Hercegovini*, op. cit. str. 27.

Након неуспелог покушаја Мартенсове комисије, дошло је до тзв. “Влашићких преговора”,⁴⁵⁴ односно до разговора лидера политичких странака у БиХ о одбаченом плану реформе полиције. Дакле, претходно одбијени предлог реформе полиције у Народној скупштини РС-а, поновно је узет у разматрање и послужио је као основ за нове политичке преговоре представника укључених политичких партија. “Влашићки преговори” су завршени сагласношћу учесника да је потребно спровести реформу полиције у БиХ, уз ограду да иста она не сме задирати у уставна решења. Начелно је ипак прихваћен Извештај Комисије за реформу полиције заснован на три принципа Европске комисије, уз одређивање рока за имплементацију договора. Ипак, у мају 2005. године, када су политички лидери Републике Српске одбили предлог да мапе полицијских регија прелазе ентитетске границе, а Народна скупштина РС донела закључак, да се реформе у тој области могу спроводити само у оквиру Устава Републике Српске и уз поштовање Дејтонског мировног споразума, тадашњи Високи представник⁴⁵⁵ Педи Ешдаун је одлучио да прекине даље преговоре о реформи полиције у Босни и Херцеговини.

Високи представник у Босни и Херцеговини је, међутим, одлучио да процес реформе полиције настави на други начин, тако што је крајем јула 2005. године формирао Комисију за реструктурирање полиције у БиХ, а потом донео и одлука о успостављању Дирекције за имплементацију реструктурирања полиције. Успели су бројни састанци представника влада ентитета и Већа министара БиХ. Као платформа институционалних преговора преузет је предлог Комисије за реформу полиције и политички договор са Влашића. Преговори су требали да доведу до јединственог предлога реформе полиције, који би био упућен до 15. септембра 2005. године надлежним парламентима на усвајање. Међутим, због неприхватања полазне основе за преговоре о реформи полиције од представника Републике Српске и ова фаза преговора је била је осуђена на неуспех. То је довело и до оштрог реаговања Европске уније, која је донела одлуку да Босни и Херцеговини не одобри почетак преговора о стабилизацији и придруживању са ЕУ, упркос

⁴⁵⁴ Састанци су одржавани на планини Влашић код Травника.

⁴⁵⁵ Канцеларија Високог представника Босне и Херцеговине (ОHR) је водећа организација за цивилни аспект имплементације мира у БиХ. ОHR има регионалне канцеларије у Сарајеву (у згради главног уреда), Бања Луци, Мостару и Тузли, те Канцеларију супервизора у Брчком. Високог представника предлаже Управни одбор Савета за имплементацију мира (PIC), а његово именовање потврђује Савет безбједности УН, који је одобрио и Дејтонски мировни споразум као и распоређивање међународних снага у Босни и Херцеговини.

спремности да се један такав чин деси пре десетогодишњице потписивања Дејтонског споразума.⁴⁵⁶

Представници Владе Републике Српске су Високом представнику Ешдауну 05. октобра 2005. године понудили свој предлог споразума о реформи полиције. У том документу су прихваћена три принципа Европске комисије са почетка преговора, уз позивање на Устав Босне и Херцеговине и уставе ентитета, а дат је и предлог да се реформа полиције у БиХ имплементира у фазама током периода од пет година, почевши од октобра 2005. године (План имплементације би припремило Јединствено радно тело). До половине октобра исте године, парламентарне скупштине ентитета су прихватиле овако предложени Споразум о реформи полиције у БиХ, након чега је Европска комисија дала сагласност Већу министара Европске уније да започне преговоре о стабилизацији и придруживању са Босном и Херцеговином.⁴⁵⁷

На основу постигнутог Споразума о реформи полиције, Веће министара БиХ је у децембру 2005. године основало Дирекцију за реформу полиције, са задатком да до 30. септембра 2006. године припреми нацрт пројекта реформе полиције у складу са три европска принципа. Дирекцију је чинио Управни одбор састављен од 12 чланова, у којем су равноправно заступљени представници свих конститутивних народа. Имајући у виду такав развој догађаја, у Сарајеву су 25. јануара 2006. године отпочели преговори Босне и Херцеговине са Европском унијом о стабилизацији и придруживању, те дијалог о уводним начелима.⁴⁵⁸

Управни одбор Дирекције за реформу полиције, на сједници одржаној 03. маја 2006. године, већином гласова усвојио је мишљење о моделу организовања полиције у БиХ, којим је предвиђено да држава буде надлежна за финансије и законодавство, а да се оперативним пословима баве локалне полицијске регије. Представник Дирекције из Републике Српске гласао је против оваквог мишљења. Након оваквог развоја догађаја, уследила је и реакција Владе Републике Српске,

⁴⁵⁶ Упореди: Биџић Саша, "Reforma u BiH će dugo trajati – Intervju sa dr Bernardom Prestelom, ekspertom za reorganizaciju policije" *Novi Reporter* br. 159, Banja Luka, 29.03.2006.

⁴⁵⁷ Према: Tolksdorf Dominik, "II. Police Reform and Conditionality" in: Flessenkemper Tobias, Helly Damien (eds.), *Ten Years After: Lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012 Joint Report*, EU Institute for Security Studies, Paris 2013., pp. 21-22.

⁴⁵⁸ Видети: Pejanović Mirko, "Mir na Balkanu 20 godina poslije rata: zemlje Zapadnog Balkana i EU sa osvrtom na poziciju Bosne i Hercegovine u procesu integracije u EU", *Analiza Međunarodnog instituta za bliskoistočne i balkanske studije (IFIMES)*, Ljubljana-Sarajevo, 29. juli/srpanj 2011., str. 9.

која је 24. маја 2006. године донела Одлуку да замрзне статус свог члана у раду Управног одбора.

Веће министара БиХ, на својој седници од 13. септембра 2006. године, није прихватило Извештај о раду Дирекције за реформу полиције који је доставио Управни одбор. Наиме, Извештај нису подржали министри из реда српског народа.

С тим у вези, Веће министара Европске уније је 14. септембра 2006. године изразило забринутост због недостатка напретка у спровођењу Споразума о реформи полиције из октобра 2005. године, уз захтев да се убрзано отклањају препрека на том путу. Такође, тадашњи шеф Делегације Европске комисије у БиХ Димитрис Куркулас, презентирајући извештај о напретку Босне и Херцеговине у испуњавању услова за придруживање ЕУ, оптужио је власти у Републици Српској за опструкцију реформе полиције у БиХ, због чега је изостао значајнији напредак у овој области.⁴⁵⁹

Дирекција за реформу полиције је 14. децембра 2006. године понудила текст Предлога реформе полиције без сагласности Републике Српске а дан касније, петом техничком рундом, завршени су преговори о Споразуму о стабилизацији и придруживању између БиХ и Европске уније.⁴⁶⁰

Покушаји да се после тога настави рад на реформи полиције у Босни и Херцеговини везују се за састанак челника 12 парламентарних странака са подручја БиХ и представника међународне заједнице, одржан 16. фебруара 2007. године у Сарајеву, који је сазвао тадашњи председавајући Већа министара БиХ Никола Шпирић.

Домети поменутог састанка су били скромни, а том приликом је од стране ОНР понуђен предлог реформе полиције, који је предвиђао формирање десет полицијских регија у БиХ. С тим у вези, у Републици Српској би се задржало пет центара јавне безбедности, док би се десет кантоналних полицијских јединица у Федерацији БиХ реорганизовале у пет полицијских области, које не би прелазиле ентитеске границе. По овом предлогу, полицијом у Босни и Херцеговини би руководио министарски одбор, а не министар безбедности.

Преговори су у истом саставу настављени и 24. фебруара, те 14. марта 2007. године, али није постигнут договор о реформи полиције. Наиме, све парламентарне

⁴⁵⁹ Упореди: Љепојевић Милан, *Реформа полиције у БиХ*, Триопринт, Бања Лука 2009., стр. 161-162.

⁴⁶⁰ Hadžović Denis, Kržalić Armin, Kovačević Alma, op. cit. str. 19-20.

странке из Републике Српске су остале при јединственом ставу да реформа полиције у Босни и Херцеговини није могућа без опстанка полиције Републике Српске, док су представници странака из Федерације БиХ инсистирале на укидању МУП-а РС и на ширењу полицијских надлежности преко ентитетских граница. Због неуспеха ове фазе преговора о реформи полиције, БиХ је пропустила шансу да у марту 2007. године парафира Споразум о стабилизацији и придруживању ЕУ.⁴⁶¹

Неколико месеци касније, након одвојених састанка са представницима неколико политичких странака у Босни и Херцеговини, тадашњи Високи представник Мирослав Лајчак је 29. августа 2007. године изнео нови предлог споразума о реформи полиције у БиХ, који су одмах одбили лидери Странке за БиХ и Странке демократске акције, с образложењем да се истим дерогирају сва три принципа Европске уније, односно да се на тај начин легализује етничка полиција. Током септембра 2007. године у Сарајеву и Бања Луци одржана су још три састанка представника осам највећих политичких партија у БиХ. На њима није дошло до даљих помака у преговорима о реформи полиције, јер се расправа водила о томе да ли МУП Републике Српске треба укинути, те о различитим тумачењима три европска принципа.

Челници Странке за БиХ и Савеза независних социјалдемократа, Харис Силајдић и Милорад Додик, потписали су 28. септембра 2007. године Протокол о реформи полиције у Босни и Херцеговини, који је био неопходан за потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању између Босне и Херцеговине и Европске уније. Овим протоколом су донекле приближени ставови о реформи полиције, при чему је наведено да ће структура полицијских снага БиХ одговарати уставној структури земље. Оваквом протоколу су се супротставили Странка демократске акције (СДА) и Српска демократска странка. Због новог неуспеха преговора, ОНР је 12. октобра 2007. године, саопштио да се међународна заједница неће више активно бавити реформом полиције у БиХ, све док се не увери да су домаће политичке елите спремне да покажу одговарајући ниво озбиљности и одговорности.⁴⁶²

⁴⁶¹ Pejanović Mirko, "Mir na Balkanu 20 godina poslije rata: zemlje Zapadnog Balkana i EU sa osvrtom na poziciju Bosne i Hercegovine u procesu integracije u EU", op. cit. str. 10.

⁴⁶² Детаљније: Aybet Gulnur, Bieber Florian, „From Dayton to Brussels: The Impact of EU and NATO Conditionality on State Building in Bosnia & Herzegovina“, *Europe-Asia Studies*, Vol. 63, No. 10, Routledge, London UK 2011., pp. 1923.

У Мостару су 28. октобра 2007. године, лидери шест владајућих странака у Босни и Херцеговини потписали *Декларацију о преузимању обавеза за спровођење реформе полиције*, којој је циљ што брже потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању. Мостарска декларација је предвиђала спровођења реформе полиције у Босни и Херцеговини у две фазе. У првој фази би се усвојили закони који уређују реформу полиције и њену спровођење и основало седам нових институција. Друга фаза би се реализовала након уставне реформе у БиХ, уз уважавање три принципа Европске уније. У Мостарској декларацији је такође наведено да реформа полиције у БиХ има за циљ успостављање мултиетничке и професионалне полиције, при чему ће структура јединствених полицијских снага Босне и Херцеговине одговарати уставној структури земље. У Декларацији је стајало да ће детаљи полицијске структуре Босне и Херцеговине бити дефинисани кроз два основна закона (Закон о полицијској служби БиХ и Закон о полицијским службеницима БиХ). Међутим, овим документом није прецизирана судбина Министарства унутрашњих послова Републике Српске, као ни то да ли ће полицијске регије прелазити међуентитетске границе.

Крајем новембра 2007. године, лидери странака потписница су утврдили и Акциони план за имплементацију Мостарске декларације, те успостављање радне групе са задатком израде нацрта два закона о реформи полиције који би, према изјави учесника, бити довољни да Босна и Херцеговина парафира Споразум о стабилизацији и придруживању Европској унији.⁴⁶³ На новом састанку лидера шест владајућих политичких странака у БиХ одржаном 11. децембра 2007. године у Лакташима, договорено је да Веће министара БиХ у наредних седам дана именује радну групу за израду закона, на основу којих ће се успоставити Дирекција за координацију полицијских тела, Институт за форензичка испитивања и вештачења, Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова, Агенција за полицијску подршку, Независни одбор за жалбе грађана и Одбор за жалбе полицијских службеника.⁴⁶⁴

⁴⁶³ Босна и Херцеговина и Европска унија су 04. децембра 2007. године у Сарајеву потписале Споразум о стабилизацији и придруживању.

⁴⁶⁴ Председавајући Већа министара БиХ је 18. децембра 2007. године формирао Радну групу за реформу полиције и за њеног председника именовано министра цивилних послова БиХ Средоја Новића. Радна група је добила задатак да до 15. фебруара 2008. године предложи законе како би могли бити упућени у парламентарну процедуру.

На седници Већа министара Босне и Херцеговине одржаној 14. фебруара 2008. године, већином гласова је утврђен Предлог закона о Дирекцији за координацију полицијских тела и Агенцијама за подршку полицијској структури. Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ усвојио је 11. априла 2008. године предлоге закона о реформи полиције,⁴⁶⁵ чиме је испуњен услов за потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом. Против изгласавања ових закона су били представници СДА, СДП-а и СДС-а. Пет дана касније, сет закона о реформи полиције усвојио је и Дом народа Парламентарне скупштине БиХ. Тиме је, након четири године испуњене бројним политичким састанцима, договорима, протоколима, декларацијама, на фарсичан начин окончан процес реформе полиције у Босни и Херцеговини. Осим што су испуњени формални услови за потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању Босне и Херцеговине Европској унији, реформа полиције није остварила кључне циљеве који су били првобитно зацртани - повећање сигурности грађана, унапређење ефикасности и побољшање капацитета за борбу против тероризма, повећање стандарда рада полицијских службеника, рационализација полицијских служби и унапређење услова за рад. Насупрот томе, реформа полиције је резултирала оснивањем додатних бирократских тела, при чему безбедност грађана није побољшана, а једна од последица неуспеле рационализације полицијских служби у БиХ су били и штрајкови незадовољних полицијских службеника.⁴⁶⁶

Премда је Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Босне и Херцеговине потписан 16. јуна 2008. године у Луксембургу, реформе полиције у овој земљи нису имале битнијих помака. И поред усвојеног сета тзв. полицијских закона, Дирекцији за координацију полицијских тела и агенцијама за подршку полицијској структури, та тела током 2008. године нису постала оперативна. Активности на том плану су и у 2009. години спровођене веома споро, за шта је било и објективних тешкоћа – требало је именовати директоре нових агенција и кадровски их попунити, те обезбедити им простор и техничке услове за рад. Посебне проблеме је представљао буџет, с обзиром на то да су тада

⁴⁶⁵ Закон о реформи полиције, Закон о независним и надзорним телима полицијске структуре БиХ и Закон о Дирекцији за координацију полицијских тела и агенцијама за подршку полицијској структури.

⁴⁶⁶ Hadžović Denis, Kržalić Armin, Kovačević Alma, op. cit. str. 22-23.

институције БиХ биле на привременом финансирању, што значи да су расходи били усмерени искључиво за текуће трошкове, без могућности инвестирања. Ипак, у фебруару 2009. године, започеле су са радом Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова (АЕРТМ)⁴⁶⁷ и Агенција за форензичка испитивања и вештачења Босне и Херцеговине. У каснијем периоду, Агенција за форензичка испитивања и вештачења је постала предмет полемика у јавности због недовољно разјашњених релација са Министарством безбедности, а у вези са питањима власништва и права располагања опремом за ДНК лабораторију.⁴⁶⁸

Даном именовања директора и заменика директора, 19. марта 2009. године почела је са радом *Агенција за полицијску подршку*. Међутим, та агенција се још увек налази у изнајмљеним просторијама, а питање њеног трајног смештаја није решено.

У циљу ефикасније координације борбе против корупције у Босни и Херцеговини, 30. децембра 2009. године је усвојен Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције.⁴⁶⁹ Из одредби овог закона проистекла је обавеза оснивања Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (АПИК), као независне и самосталне управне организације, која је за свој рад одговорна Парламентарној скупштини БиХ. У пракси је, међутим, само именовање руководства Агенције трајало скоро 20 месеци. С тим у вези, треба указати да је, независно од декларативне посвећености политичких елита у Босни и Херцеговини антикорупцијским реформама, Европска комисија у свом Извештају од 12. октобра 2011. године констатовала да у БиХ нема значајнијег напретка на плану борбе против корупције, те да је основна препрека томе недовољна примена законског оквира који уређује ову област, као и чињеница да закони који су намењени борби против корупције нису усклађени на различитим нивоима власти.

⁴⁶⁷ АЕРТМ је добила примарну улогу у истраживањима и едукацији на подручју полицијског образовања и безбедности у Босни и Херцеговини

⁴⁶⁸ Опрема за ДНК лабораторију, коју је Европска унија 2006. године донирала Босни и Херцеговини, била је привремено смештена у Федералном министарству унутрашњих послова. Према потписаном Меморандумом са ЕУ било је дефинисано да ће Министарство безбедности БиХ бити власник те опреме, независно од тога где буде инсталирана. Сви покушаји Агенције за форензичка испитивања и вештачења да преко Министарства безбедности дође до опреме за ДНК лабораторију остали су неуспешни. Због пасивности и опструкције Министарства безбедности БиХ, није испоштован ни закључак представничког дома парламента БиХ о обезбеђењу преношења дониране опреме у Агенцију, тако да је иста остала у МУП-у Федерације БиХ.

⁴⁶⁹ "Službeni glasnik BiH", br. 103/09.

У извештају Европске комисије је оцењено и да неефикасност домаћег правосуђа резултира великим бројем нерешених случајева, при чему је посебно изражен изостанак процесуирања великих случајева корупције пред судовима и тужилаштвима. Такође, ЕК је истакла и неадекватну имплементацију донете Стратегије за борбу против корупције у Босни и Херцеговини за период 2009-2014. година и на велико кашњење у формирању Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције.⁴⁷⁰

Најзад, именовањем директора и заменика директора Дирекције за координацију полицијских тела од стране Већа министара БиХ у марта 2010. године, после две године је завршено успостављање нових тела на нивоу Босне и Херцеговине, сходно законима о реформи полиције донетим 2008. године. На тај начин се отворила и могућност доношења Одлуке о преузимању послова, објеката, средстава за рад и запослених између Министарства безбедности БиХ, Државне агенције за истраге и заштиту (SIPA) и Дирекције за координацију полицијских тела Босне и Херцеговине,⁴⁷¹ што је и учињено 31. децембра 2010. године.

Европски савет је 08. новембра 2010. године донео одлуку да од 15. децембра 2010. године грађани Босне и Херцеговине који поседују биометријски пасош, могу слободно путовати у државе које се налазе у шенгенском подручју. БиХ је у међувремену испунила 176 услова из Мапе пута за визну либерализацију,⁴⁷² који се били везани за питања управљања границама, управљања миграцијама и азилом, борбу против илегалних миграција, организованог криминала, трговине дрогама и људима, корупције, привредног и финансијског криминала и прања новца, напретка у погледу успостављања система ефикасне сарадње и координације активности у Босни и Херцеговини, те на плану регионалне и међународне сарадње. Оцењено је да је напредак у овим областима постигнут доношењем низа нових и изменама важећих закона, усвајањем и изменама одредби и изградњом институција задужених за спровођење закона. Испуњавањем поменутих услова процес визне либерализације није завршен, него је реч о

⁴⁷⁰ Упореди: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012*, Commission of the European Communities COM(2011)666 final, Brussels 12.10.2011., pp. 16-18.

⁴⁷¹ VM broj 258/10 od 14.09.2010. године.

⁴⁷² Видети: https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/izvjestaji/default.aspx?id=29407&langTag=bs-BA&pril=b

процесу који је предмет заједничког мониторинга од стране Европске уније и Босне и Херцеговине.

Попуњавање особља Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције је отпочело у 2012. години, а у међувремену су обезбеђени и материјално-технички предуслови за њено функционисање, обезбеђењем неопходног канцеларијског простора и опреме.

Након скоро десетогодишњег ангажмана у БиХ, Полицијска мисија Европске уније (EUPM) је 30. јуна 2012. године званично окончала свој мандат у тој земљи. Деловање ове мисије, као дела ширег приступа Европске уније јачању владавине права у Босни и Херцеговини и државама у окружењу, било је усмерено на пружање подршке агенцијама за спровођење закона и кривично-правном систему у борби против организованог криминала и корупције, на интензивирање сарадње између полиције и тужилаштва те на подстицај унапређењу регионалне и међународне сарадње. Треба напоменути да је Полицијска мисија Европске уније у Босни и Херцеговини била прва мисија ЕУ која је успостављена под окриљем Европске безбедносне и одбрамбене политике.⁴⁷³

Евидентно је да је целокупан процес реформе полиције у Босни и Херцеговини био оптерећен различитим, а пре свега неспојивим политичким интересима. Предмет политичког спорења над овом, можда и најзначајнијом полугом и атрибутом власти, досегнуо је свој пуни интензитет у периоду од 2004. до 2008. године. Поједини аутори чак овај период издвајају из укупног процеса реформе полиције у БиХ, који је у основи представљао континуиран процес, дефинишући га као неуспели покушај реструктурирања или институционалне реорганизације полицијског система у Босни и Херцеговини. Неуспешан исход, то јест недоследна и делимична подршка договореној реформи полиције у БиХ, истовремено је означила и окончање учешћа кључних инстанци друштва босанско-херцеговачког друштва и крај њихове озбиљније заинтересованости за евалуацију функционалности постојећег полицијског система у тој земљи. У суштини, до евалуације успешности реформе у овој области никада није ни дошло, нити је

⁴⁷³ Према: <http://www.eupm.org/Detail.aspx?ID=885&TabID=1>

вршен мониторинг економичности, ефикасности и ефективности успостављене полицијске структуре на нивоу Босне и Херцеговине и њених ентитета.⁴⁷⁴

Престанком мандата Полицијске мисије Европске уније, подршка полицијским организацијама у БиХ настављена је кроз мултилатералне и билатералне програме подршке, укључујући и активну улогу Мисије ОЕБС-а у Босни и Херцеговини. Ти програми, међутим, по свом обиму и садржини не задиру у суштинске, институционалне реформе, већ се свде на настојања да се побољша рад и функционалност појединих полицијских структура унутар Босне и Херцеговине.⁴⁷⁵

Будућа улога ове мисије умногоме ће зависити од спремности и способности политичких вођстава двају ентитета и трију народа да постигну договор о решењима за функционалну Босну и Херцеговину.

5.2. Улога ОЕБС у реформи полиције у Републици Хрватској

Република Хрватска је постала пуноправна чланица Организације за европску безбедност и сарадњу 24. марта 1992. године, од када равноправно учествује у њеном раду. Након окончања вишегодишњег ратног сукоба на подручју Хрватске 1995. године, до чега је дошло након операције «Олуја» окончане протеривањем већег дела српског цивилног становништва, и ова земља је угостила велику мисију са циљем постконфликтне рехабилитације.

Мисија Организације за европску безбедност и сарадњу у Републици Хрватској установљена је Одлуком 112 Сталног савета ОЕБС-а од 18. априла 1996. године (РС.DEC/112), са задатком да „пружа експертску помоћ хрватским властима на свим нивоима, као и заинтересованим појединцима, групама и организацијама, на плану заштите људских права и осигурања права припадницима националних мањина, уз промовисање помирења, те промовисања владавине закона у складу са највишим међународним стандардима.“⁴⁷⁶ Сходно томе, Мисија ОЕБС-а је добила овлашћење да пружа подршку Влади Републике

⁴⁷⁴ Aybet Gulnur, Bieber Florian, „From Dayton to Brussels: The Impact of EU and NATO Conditionality on State Building in Bosnia & Herzegovina“, p. 1925.

⁴⁷⁵ Hadžović Denis, Kržalić Armin, Kovačević Alma, op. cit. str. 6-7.

⁴⁷⁶ Упореди: Carty Kevin, „Implementation of Police-Related Programmes in South-Eastern Europe“, *SPMU Publication Series Vol. 7*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna 2010., p. 10.

Хрватске у суочавању са материјалним последицама рата, да помогне реинтеграцију бивших области које су биле под контролом локалних Срба, као и да посредује у постконфликтном помирењу. Међутим, њен изворни мандат није обухватао полицијску компоненту.

Стални савет Организације за европску безбедност и сарадњу је 26. јуна 1997. године донео Одлуку бр. 176 (PC.DEC/176), којом је проширен мандат Мисије ОЕБС-а у Хрватској, која је од тада овлашћена да помаже и прати спровођење хрватског законодавства, међународних споразума и обавеза које је преузела хрватска Влада Републике Хрватске у погледу двосмерног повратка свих избеглих и прогнаних лица и заштите њихових права. Такође, Мисија је добила овлашћење за давање посебних препорука хрватским властима, као и за упућивање хитних питања и препорука Сталном савету ОЕБС-а.⁴⁷⁷

Најзад, Стални савет ОЕБС-а је 25. јуна 1998. године усвојио Одлуку бр. 239 (PC.DEC/239), којом је изразило спремност те међународне организације да изврши размештање цивилних полицијских посматрача који би преузели дотадашње одговорности Групе за подршку Уједињених нација (UNPSG) који су били размештени у источном делу некадашње РСК („Хрватско Подунавље“). Према поменутој одлуци, „полицијски посматрачи ОЕБС-а, чији број не би требао да пређе 120, били би размештени како би се обезбедио одговарајуће обављање полицијских послова... уочи краја мандата UNPSG 15. октобра 1998. године.“ Надлежности посматрача ОЕБС-а су у пракси углавном биле везане за унапређење капацитета локалне полиције у контексту обезбеђења повратка расељених и протераних лица. Овлашћења полицијских посматрача ОЕБС-а су престала са 31. октобром 2000. године, сагласно Одлуци Сталног савета бр. 373 (PC.DEC/373). Од 120 дотадашњих полицијских посматрача, у саставу Јединице за полицијске послове Мисије ОЕБС-а их је остало укупно седам, који су задржали посматрачка и саветодавна овлашћења на подручју „Хрватског Подунавља“ али и у осталим деловима Хрватске. Мандат Мисије је поново продужен до 31. децембра 2002. године, на основу Одлуке Сталног савета Организације за европску безбедност и сарадњу бр. 396.⁴⁷⁸

⁴⁷⁷ Према: <http://www.osce.org/pc/21255?download=true>

⁴⁷⁸ Carty Kevin, „Implementation of Police-Related Programmes in South-Eastern Europe“, op. cit. p. 10.

Седиште Мисије ОЕБС-а било је у Загребу, а регионална седишта (касније координациони центри) у Книну и Вуковару. На врхунцу деловања, Мисија је имала близу 800 припадника. У децембру 2007. године, када је замењена Уредом ОЕБС-а у Загребу, Мисија је имала 147 запослених, од чега су њих 117 били хрватски држављани.⁴⁷⁹

Нова Влада Републике Хрватске, која је ступила на дужност у децембру 2003. године, потврдила је опредељење да се у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а настави спровођење реформског програма „Полиција у заједници“, који укључује унапређење превентивног рада униформисане полиције,⁴⁸⁰ развој криминалистичке превенције, успостављање система превенција на локалном нивоу, унапређење односа са јавношћу, реформу система полицијског школства, обуке и стручног усавршавања, те унутрашњу демократизацију саме полиције.⁴⁸¹

Већ средином 2004. године је у оквиру програма „Полиција у заједници“, више од 270 такозваних „контакт-полицајаца“ распоређено на територији Хрватске, при чему се МУП обавезао да ће, сарадњи са Мисијом, за њих спровести одговарајући програм обуке. Такође, уз помоћ ОЕБС-а и Владом СР Немачке, у септембру исте године су формирана „Већа за превенцију“ у 12 хрватских градова и општина. Та тела, сачињена од представника локалних заједница, зачинила су иницијативне предлоге за увођење криминалистичке превенције на подручјима тих локалних заједница. То је било посебно значајно на тзв. подручјима посебног државног старања, везано за стварање услова за повратак избеглих и прогнаних лица после акције „Олуја“.

Мисија ОЕБС-а у Републици Хрватској је у јануару 2004. године промовисала тзв. „Смернице“, као допуну пројекта реформи полицијске службе у тој земљи. Сврха тог документа је била да се реформе полиције поставе у шири контекст реформе владиних служби. С тим у вези, у организацији ОЕБС-а су одржане две радионице за представнике владиног и невладиног сектора.⁴⁸²

⁴⁷⁹ Упореди: <http://www.osce.org/node/45520>

⁴⁸⁰ Детаљније: Faber Vladimir, Cajner Mraović Irena, „Reforma operativno-preventivnog rada policije u odori“, *Strategija djelovanja «Policija u zajednici» (Pilot-projekt)*, Policijska akademija MUP-a Republike Hrvatske, Zagreb 2003., str. 17-18.

⁴⁸¹ Carty Kevin, „Implementation of Police-Related Programmes in South-Eastern Europe“, op. cit. p. 10.

⁴⁸² Детаљније: Cajner Mraović Irena, Kešetović Želimir, Jelovčić Nikša, „Legitimitet policije i socijalni kapital u postsocijalističkim zemljama: primjeri Hrvatske i Srbije“, *4th International Scientific and*

О оствареним дометима реформског пројекта „Полиција у заједници“, присутни су и критички тонови. Тако се указује да се након доношења низа припремних аката тај пројекат почео примењивати током 2003. године, те да је до сада имплементиран у свим полицијским управама у Хрватској. С тим у вези, истиче се да је поред неких позитивних резултата створен и низ проблема. Наиме, будући да актима о систематизацији није предвиђен повећани број полицајаца који би били укључени у предметни пројекат, из редовне службе, која је и пре тога била непопуњена, прераспоређен је одређен број полицијских службеника, тако да је редовна полиција сведена на 50% оперативног униформисаног састава, са истим или повећаним обимом посла. Уз то, пројекат „Полиција у заједници“ је додатно поделио темељну (униформисану) полицију на превентивну/контакт-полицију и репресивну/патролну. То је изазвало и одређене анимозитете између припадника тих полицијских служби, уз оптужбе да су „превентивци“ привилеговани, јер углавном не раде ноћне смене и викенде, сами креирају радно време и задатке, не одговарају за постигнуте резултате и не баве се опасним интервенцијама, а уз то имају и веће плате од остатка униформисане полиције.⁴⁸³

У сарадњи Мисије ОЕБС-а и МУП-а, половином 2004. године се изашло са предлогом измена аката о организацији и систематизацији Министарства, с циљем успостављања система управљања људским ресурсима у МУП-у који би био усаглашен са европским стандардима у тој области. Истовремено, Мисија ОЕБС-а је инсистирала да се предузму додатне мере којима би се обезбедила одговарајућа заступљеност националних мањина у полицијском саставу.⁴⁸⁴

По усвајању Закона о заштити сведока из 2003. године, Мисија ОЕБС-а је пружила стручну помоћ МУП-у Републике Хрватске у формирању Јединице за заштиту сведока. Такође, Мисија ОЕБС је активно учествовала и у развоју „Twinning пројекта заједничког управљања границом – Гранична полиција“, усвојеног у марту 2004. године, с циљем успостављања ефикасног система контроле и надзора државне границе усаглашеног са европским правним тековинама и стандардима Шенгенског споразума. С тим у вези, ОЕБС је преузео обавезу

Professional Conference «Police College research Days in Zagreb», Policijska akademija, Zagreb 2015., p. 73.

⁴⁸³ Упореди: Cvrtla Željko, „Projekt «Policija u zajednici» razdvojio je hrvatsku policiju“, *Zaštita*, Vol. V, br. 2, Tectus d.o.o, Zagreb 2010.

⁴⁸⁴ Према: <http://www.osce.org/node/45520>.

пружања стручне помоћи Граничној полицији МУП-а Републике Хрватске током имплементације друге фазе наведеног пројекта.⁴⁸⁵

Реформе полиције у Хрватској су обухватиле и питања унутрашње контроле полиције. Наиме, још 1994. године је у Кабинету министра унутрашњих послова успостављен Уред за унутарњу контролу, који је у склопу процеса реформи прерастао у Службу за унутарњу контролу. Основна делатност Уреда / Службе је спровођење унутрашње контроле законитости, професионалности и етичности рада организационих јединица МУП-а кроз анализу и оцену законитости примене полицијских овлашћења, спровођење поступака по представкама и притужбама физичких и правних лица, предузимање потребних радњи у циљу прикупљања података и извештаја који указују на различите облике недоличног понашања и непрофесионалног или незаконитог поступања полицијских службеника и других запослених у Министарства, вршење оперативних провера података и извештаја, њихово систематизовање, те иницирање рада оперативних служби на решавању конкретних случајева, укључивање у рад и надзор покренутих поступака до њихове реализације, праћење стања унутрашње дисциплине и професионалне етике, израда анализа и извештаја те предлагање мера за унапређење система унутрашње контроле. Служба за унутарњу контролу је организациона јединица Кабинета министра, коју чине Одјел за законитост поступања и Одјел за аналитику. Такође, у Уреду главног равнатеља полиције успостављена је Служба за надзор, унапређење рада и развој полиције, која у свом делокругу рада има планирање, организовање и надзор над квалитетом и законитошћу обављања полицијских послова. У полицијској управи I категорије (загребачка), формирана је Служба за законитост поступања у Уреду начелника полицијске управе, док су у полицијским управама II категорије успостављени одјели за законитост поступања. Полицијске управе III и IV категорије имају систематизована радна места полицијских службеника за законитост поступања у уреду начелника. Иначе, послови законитости поступања примарно се односе на оцену законитости

⁴⁸⁵ Видети детаљније: *Izveštće o statusu br. 14 o napretku Republike Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obveza od prosinca 2003. godine*, Glavni ured Misije OSCE u Republici Hrvatskoj, Zagreb 2004., str. 21-22.

поступања и законитости примене полицијских овлашћења у свакодневном раду, уз поступање по представкама и притужбама грађана.⁴⁸⁶

У Извештају Мисије од 20. јуна 2006. године о општој ситуацији у Хрватској, констатована је општа консолидација стања и повећана самоодрживост многих демократских институција, након чега је донета одлука о затварању четири програмске области Мисије - реформа полиције, развој грађанског друштва, слобода медија и област политике.⁴⁸⁷ У свом наредном извештају од 17. јула 2007. године, Мисија ОЕБС-а у Хрватској је поновила оцене о напретку који је постигнут по питањима повратка избеглица и њихове интеграције, посебно у области која се односи на спровођење програма стамбеног збрињавања за бивше носиоце станарских права.

Присусутво Мисије ОЕБС-а на терену у Републици Хрватској је помогло властима те земље да се лицима расељеним током рата омогући повратак кућама, да се спроведе обнова и реконструкција у рату порушених или оштећених кућа у власништву избеглица и Срба повратника и да се реализује повратак избеглица у окупиране куће. До краја 2007. године, више од 70% од 195.000 објеката уништених током рата 1991. – 1995. године је обновљено. Мисија је такође саветовала владу и локалне власти о начину решавања питања која се односе на повратак и интеграцију избеглица, као што су решавање стамбене политике, запошљавање мањина и изградња инфраструктуре.⁴⁸⁸

Након оцене да су хрватске власти постигле битан напредак на пољима којима се мисија бавила, она је престала са радом и у децембру 2007. је заменио Уред ОЕБС-а у Загребу. Обим надлежности Уреда са укупно 19 запослених био је битно мањи и сводио се на праћење ситуације по питању суђења за ратне злочине од стране локалних судова, те на извештавање о примени стамбених програма. У припреми за затварање Мисије ОЕБС-а у Хрватској у децембру 2007. године и започињања с радом Канцеларије ОЕБС у Загребу, хрватска Влада Републике Хрватске и ОЕБС-а су договорили сарадњу у области пружања помоћи

⁴⁸⁶ Упореди: Kralj Željko, „Unutarnja kontrola i nadzor policije“, *Policija i sigurnost*, Vol. 23, br. 1, Policijska akademija MUP-a Republike Hrvatske, Zagreb 2014., str. 76-77.

⁴⁸⁷ Према: *Pregled 2006. godina - Izvješće o napretku Republike Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obaveza od 2001 godine*, Мисије OSCE у Републици Хрватској, Zagreb 2006., str. 35.

⁴⁸⁸ Ibidem, op. cit. str. 15-18.

повратницима који су изгубили станарско право на станове у којима су живели пре рата, а који су били у друштвеној својини.⁴⁸⁹

Уред Организације за европску безбедност и сарадњу у Загребу је имао примарни задатак да у име ОЕБС-а прати поступак у вези са случајевима суђења у Хашком трибуналу за бившу Југославију лицима из Хрватске за почињене ратне злочине, сагласно одредбама Правилника Хашког трибунала о поступку и доказима, као и у име Тужиоца Хашког трибунала, а у складу са одлуком Сталног савета ОЕБС-а број 673 од 19. маја 2005. године. С тим у вези, особље Уреда је вршило надзор и над свим осталим трансферисаним хашким случајевима, укључујући и предмете такозване „катеорије II“, као и све поступке за ратне злочине покренуте у пред судовима у Републици Хрватској.⁴⁹⁰ Уред ОЕБС-а је током свог деловања такође извештавао и о преосталим аспектима реализације програма стамбеног збрињавања у избеглих и расељених лица у Хрватској.

Мисија Организације за европску безбедност и сарадњу у Републици Хрватској је, уз оцену да су сви задаци из њеног мандата у потпуности испуњени, након 15 година деловања, званично окончана свечаним затварањем Уреда ОЕБС-а у Загребу 17. јануара 2012. године. Том приликом је оцењено да је дугогодишње присуство Мисије ОЕБС у Хрватској значајно допринело демократском развоју земље након изласка из рата, посебно у подручју заштите људских права, повратка избеглица, процесуирања ратних злочина, медијских слобода и развоја цивилног друштва.⁴⁹¹

Треба истаћи да је у питању први случај престанка мандата теренске мисије Организације за европску безбедност и сарадњу до кога је дошло одлуком Сталног савета ОЕБС-а, односно консензусом свих држава чланица.

Реформа полиције у Републици Хрватској је симболично окончана 22. децембра 2010. године, затварањем Поглавља 24 (Правда, слобода и безбедност) у преговорима о приступању Европској унији.

⁴⁸⁹ Према: <http://www.osce.org/node/45520>.

⁴⁹⁰ Видети: *Osnovno izvješće – postupci za ratne zločine pred domaćim sudovima u 2006*, Glavni ured Misiје OSCE u Republici Hrvatskoј, Zagreb 2007., str. 3-5.

⁴⁹¹ Детаљније: <http://www.osce.org/zagreb/45079>

5.3. Улога ОЕБС у реформи полиције у Републици Македонији

Посматрачка мисија (Spillover Monitor Mission to Skopje) ОЕБС-а у Македонији, најстарија је међу постојећим операцијама Организације за европску безбедност и сарадњу. Установљена је 12. августа 1992. године на основу одлуке са 16. састанка Комитета виших званичника тадашње Конференције за европску безбедност и сарадњу.⁴⁹² Оригинални мандат посматрачке мисије је био „да прати догађања дуж границе према Србији и другим подручјима одакле постоји опасност од ширења сукоба и да промовише поштовање територијалног интегритета, очувања мира, стабилности и безбедности.“⁴⁹³ Специфични задаци у оквиру поменутог мандата били су: наставак дијалога са владајућим политичким и државним структурама; успостављање контаката са представницима политичких странака и других организација, као и са грађанима; спровођење активности на плану очувања унутрашње стабилности везано за претње од могућих сукоба и немира; ангажовање на другим активностима које су у складу са мандатом Мисије и циљевима КЕБС-а / ОЕБС-а; одржавати ниво будности и у случају избијања инцидента, помагати у утврђивању чињеница.⁴⁹⁴

Мисији је у суштини у задатак стављено спречавање преливања тада актуелних ратних сукоба са значајног дела простора бивше СФРЈ на Македонију и у оквиру тога праћења развоја безбедносне ситуације дуж границе са Републиком Србијом и у другим областима државе где би могло доћи до преливања поменутог конфликта. Како се ускоро показало да је опасност од избијања ратног сукоба у Македонији била преувеличана, поставило се питање потребе продужавања мандата ове мисије. Тако су 1996. године и македонске власти поставиле ово питање, између осталог и због тадашњих за Македонију понижавајућих извештаја о стању поштовања људских права у тој земљи. Ипак, колапс државе до кога је дошло у Албанији 1997. године и ескалација сукоба на Косову 1998-1999. године удахнули су нов живот овој мисији, којој је Одлуком Сталног савета ОЕБС-а бр. 218 од 11. марта 1998. године одобрено бројчано повећање особља и проширење мандата у

⁴⁹² Упореди: „Mandate – Articles of Understanding Concerning CSCE Spillover Monitor Mission to Skopje“, CSCE Committee of Senior Officials, Vienna, 12 August 1992, p. 1.

⁴⁹³ Carty Kevin, „Implementation of Police-Related Programmes in South-Eastern Europe“, op. cit. p. 14.

⁴⁹⁴ Видети: Kobieracki Adam (ed.), *Survey of OSCE Field Operations*, Conflict Prevention Centre & OSCE Secretariat, Vienna 2015., p. 19.

циљу „адекватног праћења стања на граници са Косовом, односно СР Југославијом и спречавања преливања последица могуће кризе на том подручју.“⁴⁹⁵

Стални савет ОЕБС-а је 22. марта 2001. године, примивши извештај шефа Мисије у Скопљу о припремама побуне и насилних акција етничких Албанаца у Македонији, донео одлуку да повећа број међународних чланова Мисије ОЕБС на период од шест месеци, стављајући им у задатак опсервирање у приграничном подручју и извештавање у складу са мандатом Мисије. Број страних чланова Мисије ОЕБС у Скопљу је до краја септембра исте године још два пута повећаван, тако да је у том периоду било ангажовано 72 посматрача за успостављање поверења, 60 полицијских саветника, 17 извођача полицијске обуке и 10 службеника међународне администрације (укупно 159).⁴⁹⁶ Седмомесечни етнички сукоб Македонаца и Албанаца из 2001. године зацементирао је неопходност продужетка трајања Мисије ОЕБС, која је добила нове задатке на плану изградње мира, како су предвиђале одредбе Охридског оквирног споразума из августа 2001. године. У те задатке између осталих спадају: обука полиције, бављење питањима децентрализације власти, медијима и функционисањем институције омбудсмана, а с циљем повратка стабилности и поверења унутар земље. У првом периоду након потписивања Охридског споразума, Мисија је била на врхунцу укупног броја особља (око 300), а њих су на терену штитиле НАТО трупе.⁴⁹⁷

Праћење и подршка имплементације Охридског оквирног споразума је у годинама које су уследиле остало кључни приоритет Посматрачке мисије ОЕБС-а. С тим у вези, особље Мисија је тесно сарађивало и са другим институцијама у Македонији које се баве питањем безбедности: делегацијом Европске уније, Сједињених Америчких Држава и Северноатлантског савеза у Скопљу, као и са локалним партнерима по питању дугорочних реформским процеса у областима као што су: судство, полиција, професионализација и јавна управа. Мисија је у оквиру свог мандата активно подстицала даље јачање, доградњу и операционализацију основних стубова Охридског оквирног споразума, а пре свега образовање, децентрализацију, равноправну заступљеност, језик и недискриминацију.

⁴⁹⁵ Према: *Permanent Council Decision No. 218*, OSCE Secretariat, Vienna, 11 March 1998 (PC.DEC/218)

⁴⁹⁶ Упореди: *Permanent Council Decision No. 439*, OSCE Secretariat, Vienna, 28 September 2001 (PC.DEC/439)

⁴⁹⁷ Carty Kevin, „Implementation of Police-Related Programmes in South-Eastern Europe“, op. cit. p. 15.

Тадашњи приоритени циљеви Посматрачке мисије ОЕБС-а у Скопљу су се реализовали кроз задатке везане за праћење и редовно извештавање о безбедносној ситуацији на нивоу целе државе, с посебним акцентом на стање на северној граници (незаконита трговина оружјем, хуманитарна ситуација, повратак избеглица и расељених лица, трговина људима, ситуација у ровитим срединама насељеним етнички мањинским становништвом, инциденти, могући акти освете). Мандат посматрача ОЕБС-а, међутим, није укључивао надзор праћења прекида ватре и прикупљања оружја.⁴⁹⁸

У Охридском оквирном споразуму дефинисани су кораци које треба предузети како би се обезбедило функционисање демократских институција, напредак ка евроатлантским интеграцијама и развој цивилног друштва уз поштовање етничког идентитета. Спровођење овог циља је ближе уређено и кроз три анекса Споразума, чији је садржај усмерен на инсистирање на реализацији уставних и законских одредби. Према одредбама Анекса Ц Оквирног споразума, као и на основу других одлука, Мисија је позвана да помогне у великом броју специфичних области, које су додате у односу на почетни мандат, као што су:

- прерасподела полицијских снага у бившим кризним областима;
- помоћ Влади Македоније да повећа заступљеност мањинских заједница у јавној администрацији, Војсци и јавним предузећима;
- јачање институција локалне самоуправе;
- пројекти у области владавине права;
- пројекти у области развоја медија;
- наставак подршке ангажовању Високог комесара за националне мањине у области образовања.⁴⁹⁹

Од друге половине 2002. године, почело је постепено смањивање броја ангажованог међународног особља Посматрачке мисије ОЕБС-а у Скопљу, тако што су најпре 60 полицијских саветника замењени са 20 тренера „полиције у заједници“. Поменути тренери су одмах почели да раде на терену са локалним полицијским станицама и представницима самоуправе, помажући у успостављању међусобног поверења и промовишући демократске моделе полицијске праксе.

⁴⁹⁸ Видети: *Permanent Council Decision No. 437*, OSCE Secretariat, Vienna, 6 September 2001 (PC.DEC/437/Corr.1)

⁴⁹⁹ Према: <http://www.osce.org/skopje/43346>

Број тренера је убрзо повећан за 17, са циљем учешћа у регрутовању кандидата за полицијске службенике из редова националних мањина односно за реализацију пројекта успостављања Полицијске академије. Већ у јулу 2002. године, око 500 полицијских службеника из редова мањина је завршило основну обуку у центру Идризово. Годину дана касније, око 1.000 Албанаца је интегрисано у македонске полицијске снаге, а од 2004. године је фактички постигнута национална заступљеност у полицији адекватна учешћу главних етничких заједница у земљи. Програме поменуте обуке (тримесечни, а потом шестомесечни курс) сачинила је Посматрачка мисија ОЕБС у сарадњи са Министарством унутрашњих послова.⁵⁰⁰

Стални савет ОЕБС-а је 16. децембра 2010. године донео одлуку о промени назива Посматрачке мисије, која од тада носи назив Мисија ОЕБС у Скопљу.⁵⁰¹ На челу актуелне Мисије ОЕБС од 2015. године се налази амбасадор Нина Суомалаинен из Финске. Број припадника особља је тренутно 148 (42 међународна и 106 локалних).⁵⁰² Канцеларија шефа Мисије подржава и саветује шефа и заменика шефа мисије у спровођењу мандата Мисије и политике спровођења. Пет различитих јединица имају важну улогу у канцеларији, укључујући и јединицу за политичко извештавање, јединицу за штампу и одељење за јавно информисање и Ситуациони центар, који непрекидно функционише.

Одељење за развој полиције Мисије ОЕБС помаже, саветује и координира са Министарством унутрашњих послова у развоју полицијских снага које су сервис локалне заједнице, што је у складу са демократским принципима и међународним стандардима људских права. Да би испунила овај циљ, Мисија подржава Владу Македоније у реформи полиције, укључујући и спровођење Закона о полицији и Закона о унутрашњим пословима. Ове активности треба да прерасту у државни капацитет за изградњу институција. Полиција, јавна управа и грађани имају користи од активности овог одељења. Почетни задатак одељења је да помогне у обуци и прерасподели полиције у бившим кризним подручјима након сукоба 2001. године. Даља помоћ је пружена у спровођењу одредби Закона о полицији из 2006. године и Стратешког плана Министарства унутрашњих послова. Главни

⁵⁰⁰ Carty Kevin, „Implementation of Police-Related Programmes in South-Eastern Europe“, op. cit. p. 15.

⁵⁰¹ Видети: *Permanent Council Decision No. 977*, OSCE Secretariat, Vienna, 16 December 2010 (PC.DEC/977).

⁵⁰² Kobieracki Adam (ed.), *Survey of OSCE Field Operations*, op. cit. p. 21.

приоритет је усмерен на реформу полиције, рад полиције у заједници и специјализовану обуку. Након усвајања Закона о унутрашњим пословима 2009. године, Одељење је добило задатак да одржи ефикасност система управљања људским ресурсима и да даље професионализује полицијску службу Македоније. Одељење за развој полиције је организовано у три одсека, и то: Одсек за управљање; Одсек за обуку полиције и Одсек за полицију у заједници.⁵⁰³

Када је реч о *реформи полиције*, кључне активности Одељења су усмерене на подршку спровођењу ефикасног управљања људским ресурсима и развоју система, помоћ у одржавању темпа реформи и изградњи ефикасне полицијске службе на децентрализованом нивоу, уз учешће придруженог саветника одељења, те на праћење спровођења Закона о полицији, Закона о унутрашњим пословима и подзаконских аката кроз учешће у међуагенцијској радној групи.

У вези са спровођењем пројекта *полиција у заједници*, Одељење за развој полиције Мисије ОЕБС је ангажовано на изградњи поверења ради развијања позитивних међуетничких односа међу свим заједницама и полиције кроз обуку са организацијама цивилног друштва и форумима, као што су савети за локалну превенцију и саветодавне групе грађана, на промовисању и подржавању једнаких могућности и права етничких мањина, жена и угрожених група, те на давању савета о јачању унутрашњих и спољних контролних механизма законитости рада полиције.⁵⁰⁴

У области *безбедности*, најважније активности Одељења су везане за подршку управљању и контроли границе и усмеравање пажње на унутрашњу и регионалну безбедности, уз пружање експертске помоћи, те на подршку локалној, регионалној и међународној безбедности, кроз пружање стручне помоћи и обуку за борбу против организованог криминала и тероризма.

У оцени токова и остварених домета реформи полиције у Македонији, евидентно је да се ради о процесу који је имао две јасно омеђене фазе – од проглашења независности земље до избијања етничких сукоба 2001. године, те од имплементације Охридског споразума до данас. За прву фазу је, уз доношење основних законских аката из ове области, упркос постојању националног

⁵⁰³ Упореди: <http://www.osce.org/skopje/106952>

⁵⁰⁴ Детаљније: Кржаловски Александар (прир.), *Дискриминација по основ на етничка припадност*, ОБСЕ, Скопје 2010., стр. 34-35.

консензуса о потреби приступања НАТО-у и Европској унији, карактеристично одсуство стратегије на националном нивоу, али и настојање да се озаконе и у пракси примене неки од међународно прихваћених стандарда који се тичу полицијског рада. Реформе су се одвијале споро и неодлучно а слабости су биле првенствено везане за круту централизованост полицијских служби, фактичку једнонационалност њиховог састава, те на одсуство сарадње са заједницом и тиме узроковане тешкоће у деловање полиције у мултиетничким срединама.⁵⁰⁵ Након 2001. године, у оквиру процеса имплементације Охридског споразума, у сарадњи са Посматрачком мисијом ОЕБС-а, као кључни циљеви реформе полиције у Македонији, постављени су: обезбеђење децентрализације и адекватније заступљености припадника националних мањина у полицијском саставу; преношење надлежности у обезбеђењу државне границе са војних на полицијске структуре; унапређење полицијских функција, посебно превентивног деловања полиције; промовисање полиције као сервиса грађана; техничка модернизација полиције.⁵⁰⁶

На плану спровођења наведених циљева, током 2004. и 2005. године је успешно окончано преузимање послова обезбеђења државне границе од Војске РМ у надлежност Министарства унутрашњих послова, уз имплементацију пројекта Интегрисаног управљања границом. У оквиру реализације пројекта “Полиција у локалној заједници”, у национално мешовитим подручјима Македоније су формиран локални савети за превенцију у 34 општине, који имају одређене ингеренције у поступку избора полицијских руководилаца на општинском нивоу.⁵⁰⁷

У циљу превазилажења проблема наглог повећања броја кривичних дела са елементима насиља у урбаним срединама, 2004. године су формиране мобилне јединице, сачињене од припадника посебних јединица, криминалистичке и локалне полиције. Те јединице су деловале у цивилу, по принципу тројки, у седам македонских градова. Посебну ефикасност је испољила Македонска полицијска јединица за борбу против уличног криминала (“Алфа”). Задатак те јединице је био

⁵⁰⁵ Детаљније: Cekov Aleksandar, „Police Reforms in Macedonia on the Path to EU Integration“, *Analytical Journal*, Vol. 2, Issue 2, Analytica, Skopje 2009., pp. 1-2.

⁵⁰⁶ Упореди: Georgieva Lenka, „Police Reform in Macedonia“, in: Ebnöther H. Anja, Fluri P. Philipp, Jurekovic Predrag, *Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform*, Austrian Ministry of Defence & DCAF, Vienna-Geneva 2007., p. 404.

⁵⁰⁷ Видети: Милошевић Милан, Срећковић Зоран, *Безбедносне службе света*, Војноиздавачки завод, Београд 2010., стр. 389.

да преко својих тимова тајно делује у урбаним срединама и да моментално реагује на сваки пријављени проблем или кривично дело које њени припадници примете. Током интервенција тимови "Алфа" су носили јакне на којима пише Полиција ради идентификовања.⁵⁰⁸

Када је реч о утицају међународних организација у периоду након Охридског мировног споразума, уз консултативну улогу Посматрачке мисије ОЕБС-а (од 2010. године Мисије ОЕБС у Скопљу) веома важну, вероватно и значајнију улогу, имали су Полицијска мисија Европске уније "Proxima", која се, сагласно споразуму ЕУ са Владом Републике Македоније налазила у тој земљи од 2003. до краја 2005. године,⁵⁰⁹ те Саветодавни тим ЕУРАТ, чији је мандат истекао у јуну 2006. године.⁵¹⁰ Наведене мисије су заједно са ОЕБС-ом, а чешће и одвојено од њега, пружале помоћ у реформама безбедносног сектора у Македонији, готово потпуно заустављеним услед кризних догађаја 2001. године у деловима земље са већинским албанским становништвом.

5.4. Улога ОЕБС у реформи полиције у Црној Гори

Садашња Мисија ОЕБС у Црној Гори, са седиштем у Подгорици, установљена је одлуком Сталног савета ОЕБС-а бр. 732 од 29. јуна 2006. године,⁵¹¹ убрзо након проглашења државне независности. Њени задаци се тичу помоћи у промописању и спровођењу начела и обавеза преузетих према ОЕБС-у, као и у сарадњи Црне Горе са ОЕБС-ом у свим аспектима безбедности и стабилности. Програми Мисије ОЕБС реализују се кроз три главне тематске димензије: политичко-војна, људска и димензија економије и заштите животне средине.⁵¹²

Мисију ОЕБС у Црној Гори чини шест програмских одељења (секција): Програмско одељење за полицијске послове, Програмско одељење за политичко-

⁵⁰⁸ Према: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/TFYR%20of%20Macedonia.pdf>

⁵⁰⁹ Опширније: Yusufi Islam, "Europeanizing the Western Balkans through Military and Police Missions: The Cases of Concordia and Proxima in Macedonia", *European Balkan Observer*, Vol. 2, No. 1, Belgrade Centre for European Integration & The Vienna Institute for International Economic Studies, Belgrade-Vienna 2004., pp. 8–10.

⁵¹⁰ Према: Bieber Florian, „Policing the Peace after Yugoslavia: Police Reform between External Imposition and Domestic Reform“, *Discussion Paper 10-07*, GRIPS Policy Research Center, Tokyo JP 2010., p. 11.

⁵¹¹ Видети: *Permanent Council Decision No. 732*, OSCE Secretariat, Vienna, 26 June 2006 (PC.DEC/732).

⁵¹² Kobieracki Adam (ed.), *Survey of OSCE Field Operations*, op. cit. p. 15.

војна питања Програмско одељење за демократизацију, Програмско одељење за владавину права и људска права, Програмско одељење за област медија и Програмско одељење за економију и заштиту животне средине.⁵¹³

Кроз своје активности, *Програмско одељење за полицијске послове* обезбеђује свеобухватну помоћ и подршку Влади Црне Горе у имплементацији активности обухваћених реформом црногорских полицијских снага. У сарадњи са Министарством унутрашњих послова, Мисија подржава активности које имају за циљ стварање професионалних, демократских и компетентних полицијских снага, са посебним фокусом на законодавни оквир, едукацију и стручно усавршавање, борбу против корупције и организованог криминала и јачање граничне полиције.

Циљеви овог програма укључују развијање у потпуности оперативног и интегрисаног система управљања границом, као и јачање регионалне сарадње по питању решавања тешких кривичних дела и дела организованог криминала, укључујући прекогранични криминал, као што је трговина људима, наркотицима и оружјем. Промовисање сарадње између полиције и државних институција, медија и локалне заједнице, такође су део активности Одељења за полицијске послове. ОЕБС-ов Центар за обуку полиције, који ради при Полицијској Академији у Даниловграду, у тесној је сарадњи са Министарством унутрашњих послова на плану едукације и обуке за рад полиције у заједници, граничне полиције, обезбеђења лица места, односно места злочина, као и на плану едукације о принципима модерног менаџмента.⁵¹⁴

У практичном смислу, Мисија помаже полицијским властима у имплементацији Стратегије и Акционог плана за борбу против организованог криминала и корупције, затим Стратегије и Акционог плана интегрисаног управљања границом, изградњу капацитета националног система криминалистичких обавештајних података, Специјалне антитерористичке јединице, Националног централног бироа Интерпола, Граничне полиције, чији рад почива на Националној стратегији рада полиције у заједници, која је, након успешно имплементираних пилот пројекта почетком 2008. године, наставила са његовом реализацијом у читавој земљи.

⁵¹³ Према: <http://www.osce.org/me/montenegro/24078>

⁵¹⁴ Упореди: <http://www.osce.org/me/montenegro/136671>

Почетак процеса реформе полиције у Црној Гори везује се за израду Студије о реформи обавештајно-безбедносних служби у СР Југославији коју је 2001. године сачинио Центар за демократску контролу оружаних снага (DCAF) из Жене. У тој студији су изнети основни принципи функционисања обавештајно-безбедносних служби у демократској држави и дати одговарајући предлози за почетак реформи са предлогом њихове динамике.⁵¹⁵ У нормативном и организационом смислу, ове препоруке су спроведене доношењем Закона о полицији 2005. године⁵¹⁶ и Уредбе о измјенама и допунама Уредбе о организацији и начину рада државне управе, коју је Влада Црне Горе усвојила 19. октобра 2005. године. Према том акту, Управа полиције Црне Горе је успостављена као самостални орган државне управе.⁵¹⁷

Један од разлога за релативно кашњење процеса реформи сектора безбедности у Црној Гори била је политичка пат позиција партија у владајућој коалицији на националном нивоу. Суштина спора било је питање ко треба да има овлашћење да постави шефа нове самосталне службе. Социјалдемократска партија (СДП) је била на становишту да то овлашћење треба да буде на Парламент, док се Демократска партија социјалиста (ДПС) залагала да Влада директно поставља шефа службе за националну безбедност. Након више од две године спорења, став ДПС-а је превагнуо и преточен је у члан 25. Закона о агенцији за националну безбједност (АНБ). Доношењем поменутог закона коначно је почео процес издвајања црногорске службе националне безбедности из полиције. Такође, како би АНБ била директно одговорна Влади са својим делом буџета, закон је увео и одредбу да се Агенција и физички издвоји из Министарства унутрашњих послова. Ипак, још две године су прошле након док АНБ није преместио своје сједиште из просторија МУП-а Црне Горе.⁵¹⁸

⁵¹⁵ Опширније у: Winkler Theodor, Gyármati Istvan, *Security Sector Reform: A Summary of International Expertise and Best Practices, Prepared for the Federal Republic of Yugoslavia*, DCAF, Belgrade 2001., pp. 77-78.

⁵¹⁶ "Службени лист РЦГ", бр. 28/2005.

⁵¹⁷ Закон о полицији је престао да важи у августу 2012. године, ступањем на снагу Закона о унутрашњим пословима („Службени лист ЦГ“, бр. 44/12 и 36/13).

⁵¹⁸ Према: Radević Rajko, "Nadzor nad obavještajnim službama u zemljama Zapadnog Balkana - Studija slučaja: Crna Gora", *Case Studies on Intelligence Governance in the Western Balkans*, DCAF Geneva 2012., str. 3-4.

У надлежности Полиције Црне Горе је, сходно одредбама Закона о унутрашњим пословима: заштита безбедности грађана и Уставом утврђених слобода и права; заштита имовине; спречавање вршења и откривање кривичних дела и прекршаја; проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и прекршаја и њихово довођење надлежним органима; одржавање јавног реда и мира; обезбеђивање јавних окупљања грађана; обезбеђивање одређених личности и објеката; инспекцијски надзор и контрола безбедности у саобраћају; гранична контрола; контрола кретања и боравка странаца; обезбеђивање услова за несметан рад судова и државног тужилаштва; обезбеђење услова за извршење задржавања лица и други послови одређени законом.⁵¹⁹

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Министарства унутрашњих послова из маја 2013. године,⁵²⁰ утврђена је и организација и систематизација радних места у Управи полиције, као органа у саставу МУП-а. За непосредно обављање полицијских послова, систематизовано је осам центара безбједности (Бар, Беране, Бијело Поље, Будва, Херцег-Нови, Никшић, Пљевља и Подгорица) и 13 одјељења безбједности (Андријевица, Даниловград, Жабљак, Колашин, Котор, Мојковац, Плав, Плужине, Рожаје, Тиват, Улцињ, Цетиње и Шавник).

У седишту Управе полиције су успостављене следеће организационе јединице: Сектор криминалистичке полиције, Сектор граничне полиције, Сектор полиције опште надлежности, Сектор за обезбеђење личности и објеката, Оперативно комуникациони центар, Специјална антитерористичка јединица, Посебна јединица полиције, Форензички центар, Одјељење за аналитику, унапређење рада и развој полиције и Одјељење за телекомуникационе и електронске технологије.⁵²¹

Управа полиције тренутно има две јединице за посебне намене: Посебну јединицу полиције (ПП) и Специјалну антитерористичку јединицу (САЈ). САЈ је класична полицијска антитерористичка јединица, док је ПП милитаризована полицијска јединица, формирана у последњој деценији XX века како би парирала Војсци Југославије (од тада је значајно смањена). Ове јединице извршавају задатке за које су потребне посебне вештине и обученост и помажу редовној

⁵¹⁹ Члан 10. Закона о унутрашњим пословима

⁵²⁰ 01 број 051/13-28226/2 од 17.05.2013. године.

⁵²¹ Према: http://www.mup.gov.me/upravapolicije/naslovna/Nadleznost_i_organizacija

полицији у извршавању сложених задатака. Такође, обе јединице имају задатак да учествују у борби против тероризма и организованог криминала. Карактеристично је да се њихови капацитети (људски и технички) и мандати у великој мери преклапају,⁵²² а имајући у виду оскудне ресурсе, требало би узети у разматрање њихово здруживање. Ово би, поред уштеде ресурса, помогло и промовисању развоја каријере ових полицајаца, јер би припадници ПЈП и САЈ могли лакше да се преоријентишу на редовне полицијске дужности када дођу у године које их ограничавају у извођењу посебних оперативних задатака, а такође би било значајно за даљу демилитаризацију полиције у Црној Гори.⁵²³

Одјељење за планирање, развој и аналитику у Управи полиције наследник је Јединице МУП за стратешко планирање, успостављене 2003. године уз снажну подршку ОЕБС-а. Задатак Одјељења, које је постало стална структура за планирање у Управи полиције је да на основу одговарајуће анализе, предлаже и планира главне процесе реформе полиције. Одјељење такође израђује стратешке процене безбедносних претњи, анализира трендове и израђује одговарајуће планове.

Радам Управе полиције Црне Горе руководи Директор полиције, кога именује и разрешава Влада Црне Горе, на приједлог министра унутрашњих послова. Предлог за именовање Директора полиције Влада доставља Скупштини Црне Горе, ради давања мишљења. Скупштина, након расправе у надлежном радном телу,⁵²⁴ даје мишљење о предложеном кандидату. Директор полиције не може бити члан политичке странке, нити политички деловати.

Сагласно Закону о унутрашњим пословима, надзор над целисходношћу и законитошћу рада Управе полиције врши Министарство за унутрашње послове. У Министарству се за потребе Управе полиције обављају и заједнички, општи, управни, материјално-финансијски, нормативно-правни и персонални послови, као и послови безбедносне заштите и надзора над законитошћу рада полиције.

Контрола рада полиције у Црној Гори обезбеђује се парламентарном, грађанском и унутрашњом контролом. Парламентарну контролу полиције врши Скупштина Црне Горе на начин прописан посебним законом.⁵²⁵ Грађанску

⁵²² ПЈП и САЈ су годинама делили и исте просторије.

⁵²³ Упореди: Стојановић Соња, Гајић Новак, *Реформа полиције у Црној Гори 2006-2011: Процијена и препоруке*, Мисија ОЕБС у Црној Гори, Подгорица 2012., стр. 20.

⁵²⁴ Одбор за безбједност и одбрану.

⁵²⁵ Закон о унутрашњим пословима, чл. 110-111.

контролу полиције врши Савјет за грађанску контролу рада полиције. Ријеч је о телу које оцењује примену полицијских овлашћења ради заштите људских права и слобода и коме се могу обраћати грађани и полицијски службеници. Савјет за грађанску контролу рада полиције се састоји од пет чланова које именују Адвокатска комора Црне Горе, Лекарска комора Црне Горе, Удружење правника Црне Горе, Универзитет Црне Горе и невладине организације које се баве људским правима. Председник Савјета бира се већином гласова од укупног броја чланова, а мандат чланова Савјета траје пет година. Председник Скупштине Црне Горе покреће поступак именовања чланова Савјета упућивањем позива субјектима овлашћеним за именовање, а Скупштина констатује завршетак поступка именовања чланова овог тела. Полиција је дужна да, на захтев Савјета, пружи потребне информације и обавештења. Савјет за грађанску контролу рада полиције даје оцене и препоруке које се достављају Директору полиције, који је дужан да о предузетим мерама обавести Савјет.⁵²⁶

Сходно Закону, унутрашњу контролу полиције врши посебна организациона јединица Министарства. Под пословима унутрашње контроле подразумевају се: контрола законитости вршења полицијских послова, а нарочито у погледу поштовања и заштите људских права и контрола примене овлашћења од стране полицијских службеника; спровођење поступка контраобавештајне заштите; друге контроле од значаја за ефикасан и законит рад полиције. О свим случајевима предузимања или пропуштања акција Полиције за које се у поступку унутрашње контроле утврди да су супротне закону, благовремено се у писаном облику обавештава министар.⁵²⁷

Етничка структура Управе полиције је у значајној мери несагласна структури становништва Црне Горе. Тако су Црногорци значајно презаступљени, са око 84,49% запослених, док је, према званичним резултатима пописа одржаног 2011. године, њихов удео у укупном становништву 44,98%. Све остале етничке групе недовољно су заступљене. Процентуално, Хрвати су најмање заступљена група, чији удео међу запосленима у Управе полиције није ни десетина њиховог учешћа у становништву Црне Горе, док су Муслимани најприближније заступљена етничка група, чији удео у полицији одражава 92% њиховог учешћа у

⁵²⁶ Ibidem, чл. 112.

⁵²⁷ Ibidem, чл. 95-96.

становништву. У апсолутном износу, иако представљају другу најбројнију етничку групу, Срби су најнезаступљенији. Њихов удео међу припадницима Управе полиције мањи је од петине учешћа у становништву. Једина језички различита етничка група, Албанци, заступљени су тек четвртином учешћа у становништву Црне Горе. Бошњаци су такође недовољно заступљени у полицији, са око две петине удела у читавом становништву. Тренутно у Црној Гори нема ни једног полицајца ромске етничке припадности.⁵²⁸

Према оцени Мисије ОЕБС, гранична полиција је област реформе полиције у Црној Гори која се најбрже и најсвеобухватније развијала.⁵²⁹ Два су разлога због којих је реформа граничне полиције стекла истакнуту позицију у реформи полиције: послужила је за афирмисање независности Црне Горе и представља једну од кључних области у политичким, привредним и безбедносним односима између Црне Горе и Европске уније.

Европска комисија редовно прати област граничне безбедности уопште, а посебно део који се односи на граничну полицију (попут миграција, азила, визне политике, борбе против наркотика, трговине људима и царинске сарадње), о којима једном годишње извештава у поглављу о правди, слободи и безбедности (Поглавље 24) Извештаја о напретку Црне Горе. Напредак у овој области значајно се одражава кроз два догађаја: Црна Гора је 2009. године добила безвизни режим са земљама шенгенске зоне, а 2010. године јој је званично додељен статус кандидата за улазак у ЕУ. У међувремену је отворено 18 од укупно 33 преговарачка поглавља са Европском унијом.⁵³⁰ Ова достигнућа, поред осталог, сведоче и о напретку који је Црна Гора постигла у области безбедности граница.

Основна слабост постојеће граничне инфраструктуре у Црној Гори је у чињеници да граница према Косову није обележена и да представља изазов у смислу криминалних активности. Један од главних недостатака у области заштите границе су и слабости у заштити 93 км дуге границе Црне Горе на отвореном мору на Јадрану. Уз недовољне техничке капацитете, разлог за овакво стање је и прилично слаба међуресурска сарадња, пошто већи број државних органа има

⁵²⁸ Стојановић Соња, Гајић Новак, *Реформа полиције у Црној Гори 2006-2011: Пројекат и препоруке*, op. cit. стр. 22.

⁵²⁹ Упореди: Schauten Linda, Gajić Novak, Riggle Sharon, *Reforma policije u Crnoj Gori – ocene i preporuke*, Odeljenje za sprovođenje zakona Misije OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, Beograd 2006., стр. 96.

⁵³⁰ Упореди: <http://www.delimne.ec.europa.eu/code/navigate.php?Id=2963>

надлежности над морем и обалом.⁵³¹ Оцењује се да то води административном хаосу чији је исход недовољна заштита у овој области. Предлог који је у вези са заштитом државне границе Црне Горе на мору дало Министарство одбране, да се оснује обалска стража (поред већ постојеће Морнарице) прети да додатно за- компликује структуре поморске безбедности. С тим у вези, потребно је да Влада Црне Горе дефинише процедуре и надлежности у овој области, при чему се осни- вање нових органа надлежних за полицијске послове и обезбеђење на мору може узети у обзир само у случају да постојећи активни органи пренесу своје надле- жности на новоосновано тело аналогно обалским стражама у другим земљама.⁵³²

Рад полиције у локалној заједници није потпуно нов полицијски метод рада у Црној Гори, будући да су одређени облици партнерског рада полиције и грађана постојали и у доба социјализма. Подстицај за пуну примену тог концепта и усаглашавање са вредностима либералне демократије стечен је, међутим, по проглашењу државне независности.

Припремна фаза увођења рада полиције у локалној заједници који су предузели међународна заједница (ОЕБС) и Министарство унутрашњих послова у периоду од 2004. до 2006. била је у сенци процеса стицања независности Црне Горе. Ова пауза у планирању између периода пре и после независности значајно је утицала на развој рада полиције у локалној заједници у Црној Гори. Она је, на пример, била фактор напетости између Средње школе унутрашњих послова (сада Полицијске академије) у Даниловграду и Министарства унутрашњих послова.⁵³³ Због тога је тешко утврдити ефекте курсева које је ОЕБС одржао 2004. године, на теме „Рад полиције оријентисан ка локалној заједници за више руководство“ и „Рад полиције оријентисан ка локалној заједници и решавање проблема“. Независно истраживање спроведено у периоду пре независности, које је указало на проблеме и области реформе на које је требало обратити пажњу, није успело да подстакне корективне мере.⁵³⁴

⁵³¹ Поред четири државна органа који су присутни на граничним прелазима, морску границу Црне Горе такође надгледају и Морнарица, лучке капетаније и Управа поморске сигурности.

⁵³² Стојановић Соња, Гајић Новак, *Реформа полиције у Црној Гори 2006-2011: Пројена и препоруке*, op. cit. стр. 10.

⁵³³ Schauten Linda, Gajić Novak, Riggle Sharon, *Reforma policije u Crnoj Gori – ocene i preporuke*, op. cit. str. 107.

⁵³⁴ Према: Ryan Barry, *Izveštaj o percepciji i reformi policije u Crnoj Gori 2010*, Мисија ОЕБС у Црној Гори, Podgorica 2011., стр. 15-16.

Период од 2006. до 2008. године може се сматрати другом фазом развоја рада полиције у локалној заједници у Црној Гори, будући да је до новог замаха у реализацији тог пројекта дошло по стицању државне независности. Да би тај замах подржали, Мисија ОЕБС-а у Црној Гори и Одјељење за превенцију криминала и рад полиције у локалној заједници Управе полиције ступили су у стратешко партнерство у јуну 2006. године. Почетна подршка ОЕБС-а у облику студијских посета и уводне обуке у Полицијској академији у Даниловграду омогућила је Управи полиције да одабере модел рада полиције у заједници који би желела да спроводи. Одабран је такозвани хрватски (у основи немачки модел) рада полиције у заједници.⁵³⁵ Овај модел подразумева идентификовање, обуку и распоређивање одређених контакт-полицајаца у унапред одређеним географским областима (рејонима) по Црној Гори. Задаци контакт-полицајца су да ради на изградњи партнерства, спречавању криминала, едукацији ученика и решавању текућих проблема кроз редовно пешачко патролирање, при чему делује као посредник између грађана и осталих органа власти. Овај модел је одабран из два разлога – прво, имала су се у виду позитивна искуства у Хрватској, а друго, сматрало се да испољене разлике између Србије и Црне Горе значе да је постконфликтни облик рада полиције у заједници ирелевантан за Црну Гору. Наиме, полазило се од процене да су општински савети за безбедност на југу Србије који су настали као резултат етничких и политичких тензија на том простору, неодговарајући модел за Црну Гору.

Према предлогу Мисије ОЕБС-а из 2007. године, одабране су пилот-локације у три региона Црне Горе који се суочавају са различитим безбедносним изазовима. То су били Подгорица, као урбани главни град у централном региону, Никшић као индустријски урбани центар на северу Црне Горе и Улцињ као мултиетнички туристички приморски град у коме живи велики број етничких Албанаца. ОЕБС је током 2007. године спровео уводну обуку на тему рада полиције у локалној заједници и обуку за савремено управљање за 100 одабраних потенцијалних контакт-полицајаца и њихових старешина. Прва активност контакт-полицајаца била је да направе списак лица, установа и објеката значајних за њихов рејон и да дистрибуирају своје визит-карте и промотивни материјал о раду полиције у локалној заједници који је обезбедио ОЕБС. Почетак пројекта

⁵³⁵ Детаљније: DeBlieck Sean, *The Critical Link – Community Policing Practices in Southeastern Europe*, UNDP Albania's Support to Security Sector Reform, New York 2007., pp. 21-22.

пропраћен је интензивном медијском кампањом усредсређеном на контакт-полицајце и различите јавне догађаје полиције, општинских власти и осталих организација у одабраним општинама. Сprovedено истраживање из 2007. године показало је да је скоро 40% грађана у контакт-регионима имало могућност да се сретне са својим контакт полицајцем у оквиру додељеног му рејона. Уз то, грађани који су упознали контакт-полицајце су се осећали сигурније, имали су позитивнији став према полицији као установи и више су саосећали са припадницима полиције од оних грађана који нису срели контакт-полицајце.⁵³⁶

Након тога, Влада Црне Горе је 2008. године одлучила да на нивоу целе државе спроведе рад полиције у локалној заједници. Крајем исте године, Удружење шефова полиције у југоисточној Европи (SEPCA), односно његов Пододбор за рад полиције у заједници, наградило је пројекат „Рад полиције у локалној заједници у Црној Гори“ као најбољи пројекат у југоисточној Европи.⁵³⁷ Од тада се наведени пројекат успешно спроводи у свим подручним јединицама и полицијским испоставама Управе полиције, односно у свакој од 21 општине у Црној Гори. Од 2009. године рад полиције у локалној заједници је уведен и у рад граничне полиције. С тим у вези, примењен је исти образац одабиром три пилот-локације, те обуком 15 руководилаца средњег нивоа и 15 граничних контакт-полицајаца у 15 контакт-рејона, коју је спровео ОЕБС.

Према резултатима истраживања јавног мњења из 2011. године, већина грађана Црне Горе је заинтересована да подржи полицију у решавању безбедносних питања на нивоу заједнице.⁵³⁸ Због тога је препорука ОЕБС-а да се успостављају и одржавају званични и незванични канали за консултације полиције са групама заинтересованих грађана на основном нивоу кроз различите постојеће моделе. Такође, ОЕБС сматра да треба да постоје строге и јасне одредбе и политика за потенцијалне етичке дилеме или негативни утицај блиских односа између полиције и локалне заједнице.⁵³⁹

⁵³⁶ Видети: Бешић Милош, *Истраживање о оцјени рада полиције у локалној заједници*, CEDEM, Подгорица 2007., стр. 3.

⁵³⁷ Према: <http://www.sepca-sec.eu/management/sepca-organigramme/25>

⁵³⁸ Упореди: Бешић Милош, *Ставови грађана Црне Горе о полицији и безбедносним проблемима*, Мисија ОЕБС у Црној Гори & CEDEM, Подгорица 2011., стр. 16.

⁵³⁹ Стојановић Соња, Гајић Новак, *Реформа полиције у Црној Гори 2006-2011: Пројена и препоруке*, op. cit. стр. 69.

Рад полиције у локалној заједници је област од највећег значаја по односе полиција-грађани, с обзиром да представља јавно лице трансформисаног односа између полиције и грађана. То је такође област у којој се међународна помоћ може највише исплатити, с обзиром да су финансијска средства потребна за промену скромна у поређењу са улагањима потребним за реформисање осталих грана (попут граничне полиције или борбе организованог криминала). Кључни приоритети које је Мисија ОЕБС у Црној Гори предложила за ову област тичу се ширења рада полиције у заједници на целу полицијску службу и привлачење учешћа неполицијских чинилаца у иницијативама за сигурност заједнице. ОЕБС је на себе преузео обавезу да пружа подршку овом процесу обезбеђујући потпун пренос знања на локалне органе, укључујући развој свих нивоа наставног програма и капацитета обуке, унутрашњих процедура и успостављања партнерства са Заједницом општина Црне Горе.

Основни преоблеми везани за спровођење рада полиције у локалној заједници у Црној Гори се тичу неодговарајуће покривености и нерепрезентативности. Према Извештају Мисије ОЕБС из 2012. године, у тој земљи су 146 контакт-полицајца била распоређена на 164 локације. На почетку је сваки од тих полицајаца покривао подручје површине 1 км² или мање, уколико су постојали „објекти од интереса за заједницу“. Истраживања су показала да се контакт-полицајци понекад суочавају са неодговарајућом подршком колега и надређених, што исходује варирањем квантитета и квалитета њиховог рада у различитим полицијским станицама. Једна од уочених препрека је и неадекватно разумевање посла контакт-полицајца. План ОЕБС-а је да у наредном периоду препусти обуку за рад полиције у локалној заједници локалним органима а да своју улогу сведе на пружање подршке у развоју наставних планова и капацитета за обуку.⁵⁴⁰

Оцењује се да је институционални систем за надзор над полицијом у Црној Гори протеклих година побољшан. Напредак се односи на законитију примену средстава принуде, побољшане услова притвора и редовно дисциплинско санкционисање полицајаца за злоупотребу службеног положаја. И даље су, међутим присутни недостаци који подручје одговорности полиције чине најслабијим

⁵⁴⁰ Стојановић Соња, Гајић Новак, *Реформа полиције у Црној Гори 2006-2011: Пројена и препоруке*, op. cit. стр. 11.

аспектом процеса реформе полиције у Црној Гори. С тим у вези, нужне су крупне промене да би унутрашња контрола постала у потпуности функционална, да би се повећала доследност и усклађеност међу механизмима надзора и да би се деполитизовале истраге недоличног понашања припадника полиције и оптужбе за корупцију, посебно када су у питању високе полицијске старешине.⁵⁴¹

Црна Гора је дужи низ година имала застарели систем полицијског образовања и обуке. Тако је Средња школа унутрашњих послова, формирана у Даниловграду 1995. године, била прва установа за обуку полиције у Црној Гори. Пружала је средњошколско образовање ђацима мушког пола и старости од 14 до 18 година. Ниједан наставник Средње школе унутрашњих послова није био званично квалификован за образовање одраслих. Збивања која су пратила распад СФРЈ имала су велики утицај и на обуку и образовање полиције у Црној Гори. То је било време у коме је велики број људи са војном обуком и без икакве праве полицијске обуке преко ноћи запослен је у тада паравојној Посебној јединици полиције, а доцније у граничној полицији. Имајући у виду чињеницу да у то време није постојала полицијска образовна установа, нити систематски образовни систем, у структурама полиције није било ни обуке у служби, као ни специјалистичке ни напредне обуке. Следећи препоруке ОЕБС-а, Средња школа унутрашњих послова је 2006. године трансформисана у Полицијску академију. То је до сада био и највећи помак у области полицијског образовања у Црној Гори.

Остварени преображај Полицијске академије у пуноправну установу за пружање основне професионалне полицијске обуке је на одређени начин верификован њеним учлањењем у Удружење европских полицијских колеџа (АЕРС) 2009. године и оснажен партнерством са Правним факултетом Универзитета Црне Горе, који њеним свршеним полазницима дозвољава да на њему наставе школовање и дипломирају криминологију. Међутим, наставни кадар Полицијске академије не покрива у потпуности потребе Управе полиције за различитом обуком. Главне препреке у остваривању пуног потенцијала рада академије, огледају се у одсуству кохерентне политике управљања људским ресурсима у Управи полиције. То полицајцима ефективно омета развој каријере и спречава идентификовање тачних потреба за специјалистичком, напредном и руководилачком

⁵⁴¹ Упореди: <http://www.osce.org/me/montenegro/138716?download=true>

обуком. Такође, и одрживост Полицијске академије је упитна, имајући у виду смањену потребу за свршеним полазницима основне полицијске обуке. Евидентно је и да Полицијска академија није у могућности да одговори на све потребе за полицијском обуком. Разлог овоме је ограничена експертиза у неким областима. То се допуњава и потпомаже ангажовањем спољашњих предавача и кроз међународу и регионалну сарадњу. Полицијска академија је иначе од настанка имала снажну подршку међународне заједнице, посебно ОЕБС-а, ИСТАР-а, Шведског националног полицијског одбора и Европске уније.⁵⁴²

До октобра 2010. године, основна полицијска обука у Црној Гори је трајала 18 месеци, а од тада је продужена на две године. Састоји се од једногодишње теоријске и практичне обуке на Полицијској академији, четворомесечног теренског стажирања у подручним јединицама полиције и тромесечне додатне теоријске и практичне обуке (укључујући симулације) на Академији. Питомци који успешно заврше двогодишњу основну обуку имају право да наставе студије на Правном факултету Универзитета Црне Горе и да дипломирају криминологију. Међутим, Управа полиције је ставила до знања да не може апсорбовати све полазнике који заврше Полицијску академију, због вишка кадрова које је наследила из времена масовног запошљавања у полицију током последње деценије XX века.⁵⁴³ Овај проблем заострен је и политиком смањења броја запослених и смањењем државног буџета чиме је ефективно замрзнуто запошљавање у полицији. Из овог разлога Полицијска академија 2011. године није уписивала нове полазнике, али је изводила основну обуку за царинике и затворске службенике.

Представници Мисије ОЕБС су у својим извештајима указивали да је у Црној Гори у дугом периоду игнорисано постојање организованог криминала и корупције као безбедносног проблема са којим се држава суочава. Само помињање израза организовани криминал, од стране политичке опозиције, представника бивших савезних власти СРЈ, стране и домаће штампе или страних званичника је од стране званичника владајуће коалиције у Црној Гори било етикетирано

⁵⁴² Стојановић Соња, Гајић Новак, *Реформа полиције у Црној Гори 2006-2011: Пројекта и препоруке*, Мисија ОЕБС у Црној Гори, Подгорица 2012., стр. 22.

⁵⁴³ Према: Ryan Barry, *Izveštaj o percepciji i reformi policije u Crnoj Gori 2010*, Misija OEBS u Crnoj Gori, Podgorica 2011., str. 15.

као антицрногорска делатност.⁵⁴⁴ Овај став се значајно променио после проглашења независности Црне Горе у мају 2006. године, када широко распрострањени организовани криминал у тој земљи постаје предмет бриге твораца политике Европске уније. Постојање организованог криминала и корупције од тада уистину постаје кључно мерило напретка Црне Горе ка европским интеграцијама.

У Акционом плану за спровођење Стратегије за борбу против корупције и организованог криминала за период од 2010. до 2012. године, који је израдило Министарство унутрашњих послова и јавне управе, идентификовано је шест области организованих криминалних делатности у Црној Гори: 1) опојне дроге, 2) илегалне миграције и трговина људима, 3) кријумчарење моторних возила, 4) прање новца, 5) високотехнолошки (компјутерски) криминал и 6) кријумчарење акцизне робе.⁵⁴⁵

У Извештају Мисије ОЕБС из 2006. године наведено је да ће решавање медијски познатих убистава бити лакмус-папир за капацитете кривично-правног система Црне Горе за суочавање са тешким и организованим криминалом и да ће то бити од пресудне важности за поновно придобијање поверења и подршке јавности. У том контексту, од 30-ак неразјашњених убистава посебно су наглашена два: убиство Душка Јовановића, главног и одговорног уредника опозиционог дневног листа „Дан“ 2004. године и убиство Славољуба Шћекића, начелника Одјелења за сузбијање општег криминалитета 2005. године.⁵⁴⁶

Организовани криминал у Црној Гори се означава као несумњиво један од највећих изазова у транзицији те земље из комунизма ка либералној демократији, а ефикасно супротстављање овом безбедносном изазову се сматра примарном облашћу којом ће се демонстрирати спремност за деполитизацију полиције и непостојање недодирљивих у тој сфери. У том контексту, напредак Црне Горе у правцу европских интеграција ће се мерити успехом који држава буде постизала у борби против организованог криминала и корупције и бројем решених случајева високог профила који ће представљати индикатор тог успеха. Индикативно је да

⁵⁴⁴ Schauten Linda, Gajić Novak, Riggle Sharon, *Reforma policije u Crnoj Gori – ocene i preporuke*, op. cit. str. 84.

⁵⁴⁵ Детаљније: *Стратегија за борбу против корупције и организованог криминала за период од 2010. до 2012. године*, Министарство унутрашњих послова и јавне управе, Подгорица 2010., стр. 42-47.

⁵⁴⁶ Schauten Linda, Gajić Novak, Riggle Sharon, *Reforma policije u Crnoj Gori – ocene i preporuke*, op. cit. str. 84.

је Црна Гора била прва земља кандидат за чланство ЕУ која је приступне преговоре са Европском унијом започела отварањем Поглавља 23 (Правосуђе и фундаментална права) и Поглавља 24 (Правда, слобода и безбедност), очигледно из разлога да би се што дуже могао пратити напредак у овим областима пре пуноправног чланства Црне Горе у ЕУ.

На ток реформе полиције и укупног сектора безбедности у Црној Гори битно су утицала три различита процеса. На првом месту, ту је био процес формирања нових институција, нарочито Војске Црне Горе, која је и најдаље одмакла у процесу реформе сектора безбедности, будући да је формирана по стицању државне независности и стварана у складу са НАТО стандардима. За разлику од ње, процес реформе полиције и обавештајно-безбедносних служби се спорије одвијао, првенствено због великих утицаја политичког врха на њихов рад.

5.5. Улога ОЕБС у реформи полиције у самопроглашеној Републици Косово

У јулу 1999. године, након укидања претходне верификаторске мисије, одлуком Сталног савета Организације за европску безбедност и сарадњу,⁵⁴⁷ установљена је Мисија ОЕБС-а на Косову, са задатком да пружи допринос примени Резолуције 1244 Савета безбедности УН, делујући под окриљем UNMIK-а. У годинама које су уследиле, поменута мисија је успоставила реалативно разгранату структуру, са више одељења, седиштем у Приштини, пет регионалних центара (Пећ, Призрен, Приштина, Митровица, Гњилане), те општинским тимовима у свих 30 косовских општина. Оваква структура чини је јединственом у односу на друге операције ОЕБС-а.⁵⁴⁸

На челу Мисије ОЕБС-а на Косову је од 2012. године француски дипломата Жан Клод Шламберже.⁵⁴⁹ Мисија укупно има 567 запослених (151 међународни службеник и 416 припадника локалног особља), а њен буџет за 2015. годину је износио 18,9 милиона евра.⁵⁵⁰ По оба наведена параметра реч је о тренутно највећој операцији ОЕБС-а на терену, са одговорним и сложеним задацима у

⁵⁴⁷ Видети: *Permanent Council Decision No. 305*, OSCE Secretariat, Vienna, 1 July 1999 (PC.DEC/732).

⁵⁴⁸ Kobieracki Adam (ed.), *Survey of OSCE Field Operations*, op. cit. p. 14.

⁵⁴⁹ Упореди: <http://www.osce.org/sr/kosovo/118229>

⁵⁵⁰ Kobieracki Adam (ed.), *Survey of OSCE Field Operations*, op. cit. p. 14.

области праћења људских права, демократизације, те изградње капацитета јавне безбедности.⁵⁵¹ Иначе, након једностраног проглашења независности Косова у фебруару 2008. године, у једном тренутку се поставило питање хоће ли бити могуће постићи консензус у Сталном савету ОЕБС-а ради продужења њеног мандата. У пракси након тога се то није показало као посебан проблем, иако се од јануара 2008. године мандат Мисије продужава на месечној, уместо на годишњој основи.

Косовска полиција је формирана 1999. године као „професионална, ванпартијска и политички неутрална полицијска служба“ у саставу Министарства унутрашњих послова Косова. У организационом смислу, МУП самопроглашеног Косова чине: Одељење централне администрације, Одељење за јавну безбедност, Одељење за држављанство, азил и имиграцију, Одељење за законодавство, Одељење за финансије и буџет, Одељење за јавне набавке, Одељење за реинтеграцију репатрираних лица, Уред генералног секретара, Канцеларија за комуникацију са јавношћу и Канцеларија за европске интеграције и међународну сарадњу.⁵⁵²

Косовска полиција запошљава више од 7.000 припадника (око 10% састава треба да чине припадници мањинских заједница), а у организационом смислу је чине: Управа за јавни ред (седам Регионалних полицијских команди, Оперативни центар, Дирекција за планирање и развој, Дирекција за безбедност саобраћаја, Централна јединица полиције у заједници и Централна јединица за аналитику и евиденције), Управа за борбу против криминалитета (Одељење за сузбијање тешког криминала, Одељење за борбу против организованог криминала, Одељење за обавештајну аналитику и Форензички центар), Управа граничне полиције (Главна команда и три регионалне команде), Управа за административне послове и људске ресурсе и Управа за подршку.⁵⁵³

Савака од Регионалних полицијских команди КПС има у свом саставу оперативну јединицу за подршку (Regional Operational Support Unit – ROSU). Припадници ових јединица су обучени за вршење ризичних хапшења, дејства у урбаним срединама, те за спречавање нарушавања јавног реда у већем обиму и контролу масе. Иначе, прва јединица ROSU је формирана у Приштини почетком 2002. године под називом Регионална јединица за улични криминал. Та јединица

⁵⁵¹ Према: <http://www.osce.org/sr/kosovo/76511?download=true>

⁵⁵² Видети: <http://www.mpb-ks.org/?page=3,1>

⁵⁵³ Детаљније: <http://www.kosovopoliice/sr/departamenti>

је била стационирана у Косову Пољу и употребљавана је за подршку КПС на читавом подручју Косова.⁵⁵⁴

Такође, у саставу Косовске полиције од 2003. године постоји и Специјална интервентна јединица – SIU. У почетку, то је била класична SWAT јединица с два тима од по 15 полицајаца које су увежбавали инструктори из САД. Они су представљали језгро од кога је у марту 2005. године формирана специјална јединица са задацима контратерористичких дејстава и спасавања талаца. Та јединица је формирана и опремљена од стране UNMIK полиције.⁵⁵⁵

Главну улогу и одговорност за регрутовање и обуку официра Косовске полиције у протеклом периоду имала је Мисија ОЕБС-а, која је у септембру 1999. године у Вучитрну формирала Школу Полицијске службе Косова, са задатком да се у њој обучава мултиетничка полиција. До 2005. године обуку је прошло око 7.500 кандидата, а од 2006. године школа је претворена у Центар Косова за јавну безбедност, едукацију и развој. У марту 2008. године поменути Центар је прерастао у Косовску академију за јавну безбедност сада функционише као интегрални део Министарства унутрашњих послова.⁵⁵⁶ Академија пружа техничку, административну и образовну подршку свим институцијама за јавну безбедност, као што су: Полиција Косова, Царине Косова, Агенција за управљање у ванредним ситуацијама и Корективна служба Косова. Мисија ОЕБС-а на Косову и даље обезбеђује подршку у састављању програма обуке за све институције за јавну безбедност, а од 2006. године помогла је успостављање Полицијског инспектората Косова, као механизма интерне контроле који спроводи истраге на основу при-тужби против службеника полиције.

Курс за обуку полицијских официра подразумева интерактивну наставу у групама састављеним од припадника различитих етничких заједница. У оквиру полицијског курса полазници се обучавају за широку област полицијских знања и вештина: патролирање, употреба силе и ватреног оружја, кривична истрага, прикупљање доказа, контрола саобраћаја, пружање прве помоћи, знања из области важећих закона и техника интервјуисања.⁵⁵⁷

⁵⁵⁴ Упореди: *EULEX Programme Report*, EULEX Programme Office & Office of the Head of Mission EULEX Kosovo, Prishtine, July 2009., pp. 52-53.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, pp. 48-49.

⁵⁵⁶ Видети: <http://www.aksp-ks.net/?page=3,1>

⁵⁵⁷ Видети: Dugolli Ilir, Peci Lulzim, *Enhancing Civilian Management and Oversight of the Security Sector in Kosovo*, KIPRED, Prishtine 2005., p. 12.

Мисија ОЕБС-а на Косову је у новембру 2011. године у Вучитрну спровела једномесечну обуку из области оперативног управљања за 21 полицијског руководиоца средњег нивоа управе, коју је организовала Мисија ОЕБС-а завршена је 11. новембра у Вучитрну. Обука је имала за циљ да допринесе даљој професионализацији косовске полиције у подручјима криминалних истрага, полицијских операција, деловања у инцидентним ситуацијама, те односа са јавношћу. Поменута обука је била и услов за унапређење полазника у више полицијске чинове и звања. Обука из области оперативне управе је искоришћена и за идентификовање будућих потреба за обуком, те за развој модуларне обуке у области управљања за припаднике косовске полиције. Десет полазника поменуте обуке су у каснијем периоду постали предавачи на курсевима за полицијске службенике.⁵⁵⁸

У организацији Мисије ОЕБС-а на Косову и Полиције Косова, у Превалцу код Призрена је крајем марта 2012. године одржана радионица на којој је промовисан концепт рада полиције у заједници. Према изнетим оценама, концепт рада полиције у заједници је реформски пројекат, осмишљен како би се изградило поверење између полиције и јавности на Косову путем комуникације и заједничке идентификације, спречавања и решавања безбедносних изазова. С тим у вези, усвојени су Стратегија рада полиције у заједници и петогодишњи Акциони план за њено спровођење, уз очекивање да ће овај концепт бити примењен о различитим подручјима полицијског деловања - од безбедности саобраћаја до борбе против организованог криминала. Спровођење поменутог пројекта је у току, што подразумева и одговарајуће промене нормативе, организације и методологије рада полиције, при чему је Мисија ОЕБС-а преузела на себе организовање обуке, те укључивање њених представника у форуме за безбедност заједница који окупљају локално становништво, представнике општинских власти и полиције.⁵⁵⁹

Мисија ОЕБС-а на Косову је у јуну 2012. године организовала серију радионица у Драчу, Албанија, посвећених развоју нових стратегија и акционих планова против трговине наркотицима, тероризма и организованог криминала за период од 2012. до 2017. године. У припреми поменутих стратешких докумената, Мисија је сарађивала са представницима косовске полиције, надлежних министарстава, EULEX-а, Међународног програма подршке САД у обуци за криминалне истраге

⁵⁵⁸ Према: <http://www.osce.org/sr/kosovo/84987>

⁵⁵⁹ Упореди: <http://www.osce.org/sr/kosovo/89309>

(ICITAP), UNDP-a и невладиних организација. Циљ Стратегије против трговине наркотицима је одржавање јавног здравља и спречавање злоупотребе дрога, како смањивањем доступности тако и смањивањем потражње за истим, док је Стратегија против тероризма усмерена на спречавање, истраживање, заштиту од и реаговање на активности тероризма. Стратегијом против организованог криминала прецизирана је улога појединих служби за спровођење закона на Косову и предвиђене мере за побољшање њиховог рада.⁵⁶⁰

У мају 2014. године, Мисија ОЕБС-а на Косову и косовска полиција организовали су више радионица с циљем охрабривања припадника мањинских заједница и жена да се у већем броју пријављују на рад у полицији Косова, како би она у што већој мери имала мултиетнички карактер. С тим у вези, Мисија ОЕБС-а је објавила и податке по којима је од око 8.600 полицијских службеника свега 15% жена, док је заступљеност Срба, Рома, Ашкалија и Египћана, такође незадовољавајућа. Поменут је и податак да је од 216 кадета који су се од 2013. године пријавили на конкурсе за рад у полицији и започели обуку на Академији за јавну безбедност, само осам косовских Срба, три Бошњака и два Горанца. Такође, од поменутог броја само 17 су жене (15 Албанки и две Српкиње).⁵⁶¹

Треба имати у виду да је након потписивања Војно-техничког споразума у Куманову 9. јуна 1999. године, односно повлачења свих војних и полицијских снага СР Југославије и Републике Србије са подручја Косова те успостављања међународног протектората у тој покрајини, у деловима Косова и Метохије настањеним српским становништвом остао да живи један број мештана тих подручја - дотадашњих припадника МУП-а Републике Србије.

Од значаја за остваривање безбедности житеља тих подручја био је *Заједнички документ УНМИК-а и Савезне Републике Југославије*,⁵⁶² који су у новембру 2001. године потписали тадашњи председник Координационог центра за Косово и Метохију и специјални представник Председника Савезне Републике Југославије, Владе СР Југославије и Владе Републике Србије Небојша Човић и Специјални представник Генералног секретара Уједињених нација за Косово Ханс

⁵⁶⁰ Видети: <http://www.osce.org/sr/kosovo/91676>

⁵⁶¹ Детаљније: <http://www.osce.org/sr/kosovo/118288>

⁵⁶² Текст поменутог документа је доступан на: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/kim/dokumenti/59-unmik-stj?lang=lat>

Хекеруп. Заједничким документом је, поред осталог, предвиђена подршка наставку развоја и јачања Косовске полицијске службе (КПС), на начин да све заједнице могу имати поверења у професионалне и мултиетничке полицијске снаге, чији основни циљ треба да буде служење свим људима на Косову и Метохији и заштита њихових права. У том контексту, потписници овог документа су се залажили да један од приоритета буде ефикасније регрутовање Срба са Косова и Метохије у Косовску полицијску службу, а посебно житеља општина на северу Косова. Заједничким документом је такође потврђено опредељење да официри КПС из редова Срба са Косова и Метохије превасходно буду професионално ангажовани у срединама у којима Срби чине већину те у национално мешовитим заједницама. Са своје стране, УНМИК је потврдио да ће настојати да обезбеди да етнички састав Косовске полицијске службе одражава етнички састав подручја у којима њени припадници раде.⁵⁶³

Од 2002. године, у пракси је започет процес масовнијег преузимања дотадашњих припадника МУП-а Републике Србије и других лица из редова косовских Срба у састав Косовске полицијске службе. Томе је претходила полицијска обука коју је за њих у Школи Полицијске службе Косова у Вучитрну организовала Мисија ОЕБС-а. Поменути процес је постепено напредовао, тако да су са 2006. годином све четири полицијске станице КПС на у општинама на северу Косова где је српско становништво већинско (Северна Митровица, Звечан, Зубин поток и Лепосавић) добиле командире српске националности и укључиле се у хијерархијски ланац Косовске полицијске службе. Једини изузетак је био Регионални полицијски штаб за север Косова, који је до 2008. године остао под командом УНМИК полиције. Иначе, паралелно са полицијским станицама КПС, тих година су постојале испоставе МУП-а Републике Србије у Северној Митровици, Штрпцу и Ранилугу код Косовске Каменице, које нису остваривале полицијске функције и претежно су се бавиле издавањем докумената и другим управним пословима. Поред њих, у северној Митровици су деловали и тзв. „чувари моста“, који су сматрани српском параполицијском формацијом.⁵⁶⁴

⁵⁶³ Упореди: *Паралелне структуре на Косову 2006-2007*, Одељење за људска права, децентрализацију и заједнице Мисије ОЕБС на Косову, Приштина 2008., стр. 26.

⁵⁶⁴ *Ibidem*, стр. 27.

Одредбама чланова 7. и 8. Првог споразума о принципима нормализације односа између Београда и Приштине, парафираног 19. априла 2013. године у Бриселу, а усвојеног три дана касније од стране Владе Републике Србије,⁵⁶⁵ предвиђено је да ће „на Косову постојати једна полиција, под називом Косовска полиција“, те да ће све полицијске јединице на северу Косова бити интегрисане у њене оквире и ланац командовања, при чему ће плате запосленима бити исплаћиване искључиво од стране Косовске полиције.⁵⁶⁶ Истовремено, сагласно Бриселском споразуму, припадницима дотадашњих српских безбедносних структура, за које је предвиђено да са 15. јулом 2013. године буду расформиране, биће понуђена радна места у одговарајућим косовским структурама. Према члану 9. Споразума, биће именован регионални командант Косовске полиције за четири већински српске општине на северу Косова (Северна Митровица, Звечан, Зубин поток и Лепосавић). Командант овог полицијског региона биће косовски Србин предложен од стране Министарства унутрашњих послова Косова, са списка достављеног од стране четири начелника поменутих општина у име Заједнице/Асоцијације општина. Уз то, састав Косовске полиције на северу одражаваће етнички састав становништва четири општине. Истовремено, предвиђено је да ће се именовати још један регионални командант за општине Јужна Митровица, Србица и Вучитрн. Најзад, у поменутом споразуму се наводи да ће Регионални командант четири општине на северу Косова сарађивати са другим регионалним командантима Косовске полиције.⁵⁶⁷

Према неким изворима, у разговорима који су претходили парафирању Бриселског споразума, српска страна је презентовала приштинским властима листу са именима 337 полицијских службеника са севера Косова који би требало да се интегришу у Косовску полицијску службу. Од овог броја, њих 285 се у периоду који је уследио пријавило на конкурс који су расписале власти у

⁵⁶⁵ Видети: Гавриловић Зоран, Димитријевић Павле, *Извештај о имплементацији Бриселског споразума (од стране Републике Србије) за период јун – децембар 2014. године*, Биро за друштвена истраживања (БИРОДИ), Београд 2015., стр. 3.

⁵⁶⁶ У тренутку потписивања Првог споразума о принципима нормализације односа између Београда и Приштине, у четири полицијске станице на северу Косова, под командним ланцем Приштине радио је 281 Србин, од којих 241 у униформи и под оружјем, а 40 у службама за подршку.

⁵⁶⁷ Према: Vjeloš Maja, Elek Bojan, Raifi Fjolla, *Police Integration in North Kosovo: Progress and Remaining Challenges in Implementation of the Brussels Agreement*, Belgrade Centre for Security Policy & Kosovar Center for Security Studies, Belgrade – Prishtina 2014., p. 8.

Приштини и позвано да се укључи у поступак преузимања у КПС, док су 52 бивша припадника МУП-а Републике Србије из тог процеса из различитих разлога изостављена (одбијање да буду преузети у косовску полицију, неиспуњавање услова конкурса, негативна безбедносна провера). С друге стране, близу 800 бивших припадника МУП-а Републике Србије из других делова Косова и Метохије је у међувремену пензионисано и самим тим елиминисано из процеса интеграције. Ово је довело до негативних реакција код једног броја тих лица, односно коментара да се „Бриселски споразум односи само на север Косова“.⁵⁶⁸

У процесу спровођења одредби Бриселског споразума које се односе на Косовску полицијску службу, Влада Републике Србије је донела Уредбу на основу које је са 31. децембром 2013. године престао радни однос свим припадницима МУП-а Републике Србије стално настањеним на подручју Косова и Метохије.

И поред тога што је у периоду од 2013. до 2015. године спроведена формална интеграција полицијског особља српске националности у активни и резервни састав косовских полицијских структура и у ватрогасне службе (око 130 бивших припадника Полицијске управе Косовска Митровица није преузето), чиме је тај део Првог Бриселског споразума имплементиран, остали су отворени проблеми везани пре свега за рад полиције на северу Косова, и то: питање обучености полицајаца да спроводе процедуре и закон и (не)пристрасности у случајевима када су стране различите националности, те спорни домети укупних резултата рада Косовске полиције на том подручју, имајући у виду да ниједан случај кривичних дела угрожавања безбедности грађана, а посебно тешких кривичних дела (убиства, оружани напади, бацање бомби на имовину физичких лица итд.) није расветљен, односно није довео до процесуирања осумњичених.⁵⁶⁹

⁵⁶⁸ Гавриловић Зоран, Димитријевић Павле, *op. cit.* стр. 14

⁵⁶⁹ *Ibidem*, стр. 15.

6. УЛОГА МИСИЈЕ ОЕБС У РЕФОРМИ ПОЛИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

6.1. Општи оквир

У контексту реформе сектора безбедности, многе земље попут држава са простора Западног Балкана, укључујући и Републику Србију, суочавају се са више изазова. Тако се уз наслеђе ауторитарних поредака који су претходили успостављању парламентарне демократије у Србији, могу уврстити и слаб парламент, постојање прикривених центара моћи у сектору безбедности, спрега државе и организованог криминала и друго. Наслеђе изгубљених ратова током 90-их година XX века је такође једно од нерешених безбедносних питања која по инерцији угрожавају стабилност региона (статус Косова, потенцијална жаришта кризе на југу Србије и Санцаку).

У децембру 2000. године одржани су ванредни парламентарни избори у Републици Србији, на којима је убедљиву победу однеле политичке странке окупљене у „Демократску опозицију Србије“ (ДОС). Победничка коалиција је већ 25. јануара 2001. године формирала нову Владу Републике Србије, али је након тога готово годину и по дана одлагала са започињањем суштинских реформи у службама безбедности. На то су, уз све видљивија неслагања међу чланицама коалиције ДОС, на то утицали терет наслеђа унутар самих безбедносних, полицијских и обавештајних служби, као и нефункционисање заједничких органа на нивоу Савезне Републике Југославије.⁵⁷⁰ Ипак, у том периоду је било неких појединачних потеза у том смеру, као што је било смењивање дотадашњег начелника Ресора државне безбедности МУП-а Републике Србије Радомира Марковића на првој конститутивној седници Владе, те заплена и јавно уништење 660 кг хероина из сефа Комерцијалне банке у Београду (претходно изнајмљеног Ресору државне безбедности), изведена у марту 2001. године од стране полицијских служби Министарства унутрашњих послова Републике Србије. С друге стране, долазило је до појединих инцидентних ситуација, узрокованих провокативним понашањем делова полицијских и војних структура, што нова

⁵⁷⁰ Упореди: Popović Đorđe, Petrović Predrag, Odanović Gordana, Radoman Jelena, *Context Analysis of the Security Sector Reforme in Serbia (1989-2009)*, Belgrade Centre for Security policy, Belgrade 2011., pp. 24-25.

власт није искористила за отпоочињање обухватнијих реформи система безбедности у Србији. Први такав инцидента је избио 01. априла 2001. године приликом акције лишења слободе Слободана Милошевића, када је умало избегнут оружани сукоб између припадника специјалних јединица МУП-а и њима супротстављених јединица Војске Југославије; нови конфликт је запретио у мају 2001. године приликом откривања масовних гробница на подручју Србије,⁵⁷¹ када су тадашњи министар унутрашњих послова Републике Србије и начелник Генералштаба Војске Југославије разменили тешке оптужбе око наведеног учешћа полицијских и војних структура у ратним злочинима на Косову и Метохији током НАТО интервенције; у новембру 2001. године је дошло до побуне Јединице за специјалне операције Ресора државне безбедности МУП-а ("Црвене беретке"), чији су припадници под пуном борбеном опремом блокирали ауто пут на Новом Београду, манифестујући неслагање са хапшењима и изручењима Хашком трибуналу лица оптужених за ратне злочине и захтевајући смену министра унутрашњих послова и челника РДБ МУП-а Републике Србије.⁵⁷²

Несумњиво је да су након политичких промена у Републици Србији у октобру 2000. године, нове власти у Београду у значајној мери промениле дотадашњи спољнополитички курс земље. Један од првих ефеката тих промена регистрован је 10. новембра 2001. године, када је консензусом свих земаља чланица, Стални савет Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) примио тадашњу СР Југославију у пуноправно чланство те међународне организације. Након доношења одлуке Сталног савета ОЕБС број 401 од 11. јануара 2001. године,⁵⁷³ у марту исте године успостављена је Мисија Организације за европску безбедност и сарадњу у Савезној Републици Југославији, са седиштем у Београду. Карактеристично је да је поменута Мисија ОЕБС-а у наредних пет година два пута мењала назив (2003.⁵⁷⁴ и 2006. године⁵⁷⁵), сагласно променама имена државе у којој је акредитована.

⁵⁷¹ Опширније: *Izveštaj o grobnicama u Batajnici – forenzički monitoring*, International Commission on Missing Persons - ICMP, Sarajevo 2004., str. 3-11.

⁵⁷² Детаљније: Хацић Мирослав, *Потрага за безбедношћу – случај Србија*, Данграф, Београд 2004., стр. 91-96

⁵⁷³ Упореди: *Permanent Council Decision No. 401*, OSCE Secretariat, Vienna, 11 January 2001 (PC.DEC/401)

⁵⁷⁴ Видети: *Permanent Council Decision No. 533*, OSCE Secretariat, Vienna, 13 February 2003 (PC.DEC/533)

Поред седишта у Београду, актуелна Мисија Организације за веропску безбедност и сарадњу у Републици Србији има своју Канцеларију у Бујановцу и Центар за обуку у Новом Пазару. Крајем 2011. године, Мисија ОЕБС-а је повукла особље своје Испоставе при Центру за основну за обуку полиције у Сремској Каменици. На челу мисије у Београду, која има 108 запослених (25 међународних службеника и 103 припадника локалног особља) од 2013. године се налази амбасадор Петер Буркхард из Швајцарске. Буџет Мисије ОЕБС у Србији за 2015. годину је износио 6.429.000 евра.⁵⁷⁶

Почетни резултати постигнути на плану изградње демократских институција у Републици Србији и превазилажења наслеђа прошлости, наметнули су и питање нужности темељне реконструкције затеченог обавештајно-безбедносног система. У том контексту, приоритети су били: реформа правне регулативе сектора безбедности, укључујући хармонизацију закона који регулишу положај војске, полиције и обавештајно-безбедносних служби са стандардима ОЕБС, Савета Европе и Европске уније; реформа система одбране, која ће одражавати националне интересе и политичке циљеве земље, нарочито када је у питању декларисано политичко опредељење за улазак у европске интеграције; реформа система унутрашње безбедности, која ће се заснивати на стандардима који важе у европским интеграционим групацијама и одговарати новим претњама безбедности (корупција, организовани криминал и тероризам); реформа система граничне контроле, која ће почивати на стандардима успостављеним Шенгенским споразумом, те успостављање парламентарне контроле над обавештајним службама и другим службама безбедности.⁵⁷⁷ С тим у вези, експерти Центра за демократску контролу оружаних снага (DCAF) из Женева су 2001. године сачинили Студију о реформи обавештајно-безбедносних служби у СР Југославији, у којој су изнети основни принципи функционисања обавештајно-безбедносних служби у демократској држави и дати одговарајући предлози за почетак реформи са предлогом њихове динамике.⁵⁷⁸

⁵⁷⁵ Према: *Permanent Council Decision No. 733*, OSCE Secretariat, Vienna, 29 June 2006 (PC.DEC/733)

⁵⁷⁶ Kobieracki Adam (ed.), *Survey of OSCE Field Operations*, op. cit. p. 17.

⁵⁷⁷ Упореди: Симић Предраг, "Оружане снаге у демократском друштву", *Војно дело*, Vol. 54, бр. 2-3, Војноиздавачки завод, Београд 2002., стр. 63.

⁵⁷⁸ Детаљније: Winkler Theodor, Gyármati Istvan, *Security Sector Reform: A Summary of International Expertise and Best Practices, Prepared for the Federal Republic of Yugoslavia*, DCAF, Belgrade, 2001., pp. 77-78.

Тадашњи шеф Мисије ОЕБС у СР Југославији амбасадор Стефано Санино је на конференцији за новинаре, одржаној 05. јуна 2002. године у Београду, објавио да су владе Холандије, Канаде, Велике Британије, Немачке, Италије и Данске, као и Савет Европе, Европска агенција за обнову и неколико невладиних организација обезбедили 4,3 милиона евра као финансијску помоћ спровођењу реформи у Министарству унутрашњих послова Републике Србије. Донаторска помоћ је тада обезбеђена за шест реформских пројеката, који се првенствено односе на области полицијске обуке и образовања, одговорности и унутрашње контроле полиције, затим на борбу против организованог криминала, на унапређење криминалистичке технике, развој пограничне полиције, те на пројекат успостављања организације полицијске службе у локалним срединама, што подразумева и постојање позорничке службе и патролне полиције.⁵⁷⁹

Готово три године након извештаја експерта DCAF Ричарда Монка о раду полиције у Савезној Републици Југославији, Мисија ОЕБС-а у Србији и Црној Гори је у јануару 2004. године објавила први свеобухватан извештај о току и резултатима спроведених реформи полицијских структура у Републици Србији, под насловом „Реформа полиције у Србији: ка стварању савремене и одговорне полицијске службе“, аутора Марка Даунса. На крају тог исцрпног и јасно конципираног извештаја, дате су укупно 93 конкретне препоруке МУП-у Републике Србије и инволвираним субјектима међународне заједнице. Поменуте препоруке су требале да буду основ за одређивање реформских приоритета Министарства у наредне две године и за усмеравање међународне донаторске помоћи. Карактеристично је да су у Даунсовом извештају, уз дотадашњих шест приоритетних области реформе полиције у Србији, придодате још две: спровођење истрага о почињеним ратним злочинима на простору бивше Југославије, те стратешко планирање и развој.⁵⁸⁰ Извештај Марка Даунса је био темељна одредница за деловање Мисије ОЕБС-а у Србији и Црној Гори у наредних неколико година, што је подразумевало активности њених представника на координацији међународне

⁵⁷⁹ Упореди: Стојановић Соња, Хаџић Мирослав (ур.), *Хронологија реформе сектора безбедности у Републици Србији 2000 – 2008*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2009., стр. 92.

⁵⁸⁰ Видети: Downes Mark, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service*, OSCE Mission to Serbia and Montenegro, Belgrade 2004., pp. 18-20.

помоћи, пружању стручних савета и смерница и праћењу оствареног напретка реформских процеса у Министарству унутрашњих послова и полиције у Србији.

Мисија ОЕБС-а у Србији и Црној Гори је током 2003. и 2004. године, уз помоћ Амбасаде Краљевине Холандије у Београду активно учествовала у успостављању и унапређењу капацитета Службе генералног инспектора у Министарству унутрашњих послова Републике Србије. У том контексту, уз подршку ОЕБС-а, почетком 2004. године је група од десет инспектора Службе генералног инспектора МУП-а Републике Србије и Одјелења унутрашње контроле и контроле примјене овлашћења МУП-а Републике Црне Горе похађала интензивну двонедељну практичну обуку у Интернационалном полицијском колеџу Брамсхил у Великој Британији. Курс обуке у Брамсхилу је био организован у складу са важећим европским стандардима и омогућио је полазницима свеобухватан увид у примере најбоље постојеће праксе за руководеће раднике који раде на пословима из области унутрашње контроле.⁵⁸¹

У априлу исте године, такође уз помоћ Владе Краљевине Холандије, Мисија ОЕБС-а у Србији и Црној Гори је за потребе Службе генералног инспектора обезбедила рачунарску и специјалну техничку опрему која се користи за истраге у оквиру унутрашње контроле,⁵⁸² и организовала долазак припадника Полиције града Лондона који су приказали употребу те опреме представницима Службе генералног инспектора МУП-а Републике Србије и инспекторима Одјелења за унутрашњу контролу и Одјелења за борбу против организованог криминала МУП-а Републике Црне Горе. Карактеристике поменуте рачунарске опреме су биле такве да се њоме обезбеђује успостављање безбедне изоловане мреже која Служби генералног инспектора омогућава спровођење истрага у оквиру унутрашње контроле без знања других делова Министарства.

Мисија ОЕБС је током 2004. године организовала студијске посете Генералног инспектора и његових сараданика сродним службама у Европи, што им је омогућило размену идеја и искустава из области методологије рада унутрашње контроле, и допринело унапређивању капацитета Службе генералног

⁵⁸¹ Према: <http://www.osce.org/item/8439.html>

⁵⁸² Упореди: Bakic Branka, Gajic Novak, „Police Reform in Serbia: Five Years Later“, *Conflict Studies Research Centre Balkan Series 06/21*, Defence Academy of the United Kingdom, Swindon UK, May 2006., p. 18.

инспектора да се професионално бави свим аспектима притужби на рад припадника полиције. Најзад, уз подршку Мисије ОЕБС, у октобру исте године је у Вишој школи унутрашњих послова у Земуну одржан и први национални семинар о месту и улози Генералног инспектора и Службе генералног инспектора у Министарству унутрашњих послова Републике Србије.⁵⁸³

Уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији и Црној Гори, у МУП-у Републике Србије су 2004. године објављене две информативне брошуре о одговорности полиције и надзору над радом полицијске службе. У првој, „Како да поднесем притужбу на рад полиције?“, штампаној на српском и албанском језику, објашњено је у којим случајевима је оправдано да грађани поднесу притужбу на рад припадника полиције, процедура подношења притужбе, као и обавеза полиције да спроведе истрагу и обавести грађане о њеним резултатима. У другој брошури, „Полиција одговорна локалној заједници“, потенцирано је да грађани имају право да питају полицију на који начин обавља своје дужности, да учествују у разговорима о оквирима рада полиције и у коме правцу ће се тај рад одвијати. У поменутој брошури су и детаљније описани улога и задаци које имају различити чиниоци на локалном нивоу у заједничким тежњама да створе професионалну и одговорну полицију која ће бити отворена према потребама грађана.⁵⁸⁴

У новембру 2004. године су тадашњи министар унутрашњих послова Драган Јочић и амбасадор Маурицио Масари потписали Меморандум о разумевању између МУП-а Републике Србије и Мисије ОЕБС-а у Србији и Црној Гори, којим је ова међународна организација и званично одређена је да буде координатор међународне помоћи процесу реформи полиције у Србији. У остварењу наведене улоге, Мисија ОЕБС се у том периоду фокусира на:

- организовање координационих састанака представника међународне заједнице, пре свега периодичних, тематских конференција које окупљају кључне међународне актере укључене у реформу полиције у Србији. Током 2004. године су одржана четири таква састанка, на теме развоја образовања у полицији, организованог криминала и криминалистичке обавештајне аналитике, одговорности полиције, те приоритета у реформи полиције. На

⁵⁸³ Детаљније: „Најновија догађања у Србији и Црној Гори“, у: *Реформа полиције*, бр. 4, Одељење за спровођење закона Мисије ОЕБС у Србији и Црној Гори, Београд, мај 2005., стр. 2.

⁵⁸⁴ *Ibidem*, стр. 3.

последњем од тих састанака, министар унутрашњих послова је присутним представницима међународне заједнице презентовао приоритете реформе полиције у свом мандату;

- успостављање база података свих пројеката реформе полиције, помогнутих страним донацијама на билатералном и мултилатералном нивоу. Поред чувања података, ове базе су намењене бољем информисању релевантних фактора међународне заједнице о предузетим активностима и обезбеђењу што ефикаснијег коришћења ресурса у процесу реформи полиције, пре свега средстава из различитих фондова помоћи;
- организовање координационих састанака у оквиру приоритетних области реформи полиције које је Мисија ОЕБС дефинисала. Предвиђена намена тих састанака је унапређење координације међународне помоћи у свим приоритетним областима реформе полиције у Србији.⁵⁸⁵

Одељење за спровођење закона Мисије ОЕБС-а у Србији и Црној Гори је током 2004. и 2005. године имало кључну улогу у саветодавном вођењу граничне полиције МУП-а Републике Србије у њеној улози преузимања контроле над државном границом од Војске Србије и Црне Горе. Део стручне помоћи ОЕБС је био везан за координацију међународне помоћи у процесу реформе службе граничне полиције, с циљем елиминисања могућих преклапања и дуплирања пројеката и програма подршке, те ради што ефективнијег коришћења расположивих ресурса. С тим у вези, током 2005. године, Мисија ОЕБС у СЦГ је организовала више састанака међународне координационе групе за гранична питања, одржавајући притом континуирану билатералну сарадњу са свим међународним агенцијама и појединачним државама које су се укључиле у шири реформски пројекат успостављања система интегрисаног управљања границом на подручју западног Балкана.⁵⁸⁶

Имајући у виду да је успостављање и функционисање ефикасне и делотворне службе граничне полиције најважнији елемент у борби против различитих облика прекограничног криминала на такозваној „балканској рути“, укључујући трговину људима, оружјем и дрогом, италијанска влада се, у партнерству с МУП-ом Републике Србије и Мисијом ОЕБС-а у Београду, финансијском подршком

⁵⁸⁵ Према: <http://www.osce.org/sr/serbia/18254?download=true>

⁵⁸⁶ Bakic Branka, Gajic Novak, „Police Reform in Serbia: Five Years Later“, op. cit. pp. 24-25.

укључила у развијање капацитета граничне полиције у Србији, с акцентом на формирање демилитаризованог система граничне полиције са интегрисаном информатичком архитектуром. С тим у вези, Одељење за спровођење закона Мисије ОЕБС-а је у 2004. и 2005. години организовало студијске посете Италији за информатичке стручњаке и припаднике руководећег састава министарстава унутрашњих послова Србије и Црне Горе. Сврха студијске посете, током које су полицијски службеници два МУП-а упознати са радом полицијских одељења задужених за интегрисане информатичке системе за контролу границе, била је унапређење њиховог техничког знања, пре свега из праксе дизајнирања и употребе централизованог информатичког система. Уз то, на овај начин је промовисана сарадња и координација по питањима граничне безбедности између МУП-ова Србије и Црне Горе, те подстакнуто усклађивање приступа ових министарстава у процесу успостављања интегрисаног управљања границом.⁵⁸⁷

Усавајањем Стратегије развоја система обуке и образовања за потребе полиције у марту 2006. године, чију је припрему помогла и Мисија ОЕБС-а у Србији и Црној Гори, у МУП-у Републике Србије су покренути обимни процеси реформи полицијске обуке и образовања полиције. Поменути документ Стратегије је, између осталог, предвиђао увођење новог система обуке полиције. За то је било неопходно и да се изврши инфраструктурно прилагођавање комплекса Средње школе унутрашњих послова у Сремској Каменици потребама планираног модела обуке. Тим поводом је 15. марта 2006. године обављена презентација Пројекта реконструкције инфраструктуре Средње школе унутрашњих послова, који је израдила Међународна група за менаџмент у сарадњи са Мисијом ОЕБС у Србији и Црној Гори и Владом Краљевине Норвешке. С тим у вези, тадашњи министар унутрашњих послова Републике Србије Драган Јочић је најавио је да ће се, у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у СЦГ, одржати међународна донаторска конференција за прикупљање 2,6 милиона евра, намењених реконструкцији Средње школе унутрашњих послова, за коју је планирано да се након тога трансформише у Центар за основну полицијску обуку.⁵⁸⁸

⁵⁸⁷ Видети: <http://www.osce.org/sr/serbia/17479?download=true>

⁵⁸⁸ Упореди: Пушкар Биљана, Умићевић Мирко, Мијаиловић Мирослав, „Реформа основне полицијске обуке“, *Безбедност*, Vol. 52, бр. 3, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд 2010., стр. 351-353.

У национално мешовитим срединама Републике Србије, Мисија ОЕБС-а пружа помоћ и саветује локалне власти, лидере заједница и представнике цивилног сектора, као и остале партнере по питању различитих активности чији су циљеви јачање демократских институција, унапређење рада полиције и реформа правног система, промовисање примера добре управе, као и унапређење професионалног рада медија. Мисија такође подржава напоре власти да ојача интеграцију мањина у различите државне институције, а нарочито у полицију и правосуђе. Ангажована је и на пружању подршке повратку избеглих и расељених лица, у сарадњи са Високим комесаром УН за избеглице. Такође, Мисија ОЕБС се заузима и за успостављање мултиетничких локалних власти и настоји да допринесе помирењу и стабилности у региону.⁵⁸⁹

Централно место у програму Мисије ОЕБС у Србији има јачање владавине права и поштовање људских права. У том смислу, Мисија пружа саветодавну помоћ органима власти у вези са припремом и применом закона како би се осигурало поштовање владавине права и доносили закони који су транспарентни, применљиви, и усклађени са међународним стандардима и домаћим прописима. Конкретно, у области *владавине права и поштовања људских права* Мисија спроводи следеће активности:

- доприноси развоју независног, ефикасног и професионалног правосуђа радећи на трансформисању Правосудног центра за обуку у самосталну Правосудну академију;
- доприноси подизању капацитета Удружења тужилаца и Друштва судија Србије помажући успостављању Високог савета судства и Државног већа тужилаца;
- обезбеђује координацију донаторских активности у сектору правосуђа;
- помаже у остваривању Националне стратегије за борбу против корупције, у циљу постизања транспарентности у јавном и приватном сектору и хармонизације домаћих закона и праксе са међународним стандардима;
- доприноси да Република Србија ојача своје капацитете за сузбијање привредног криминала;

⁵⁸⁹ Видети: Трапара Владимир, „Србија и ОЕБС – преобликовање безбедносног система у региону“, у: Ђукановић Драган, Лајевац Ивона (прир.), *Србија и међународне организације*, Институт за међународну политику и привреду, Београд 2011., стр. 446-447.

- пружа подршку националним властима у циљу ефикасне борбе против организованог криминала тако што помаже поступак израде и примене одговарајућег кривичног законодавства, почев од одузимања имовине стечене криминалом до специјалног затворског режима;
- пружа стручну помоћ у реализацији националне стратегије за борбу против организованог криминала и промовише међународну сарадњу у тој области;
- подиже техничке капацитете судија и тужилаца за прикупљање сложених доказних средстава;
- јача капацитете домаћих тужилачких и судских органа за истрагу о ратним злочинима;
- подстиче пуну сарадњу Републике Србије са Међународним кривичним судом за бившу Југославију;
- промовише ширу јавну дебату и упознавање са злочинима почињеним у бившој Југославији 90-их година XX века;
- доприноси развоју и примени правног оквира за стварање сигурних, безбедних и хуманих услова за затворенике и већу заштиту људских права;
- пружа помоћ успостављању и промовисању система алтернативних санкција широм Србије у циљу лакше ресоцијализације преступника и смањења све веће пренасељености затвора;
- пружа подршку цивилном друштву у праћењу и подстицању демократског развоја и одговорности носилаца власти;
- активну учествује у јачању капацитета Заштитника грађана Републике Србије и Покрајинског омбудсмана (Војводина) у заштити људских права.⁵⁹⁰

Мисија ОЕБС-а у Србији промовише *демократске стандарде и принципе једнакости* на територији Републике Србије. На том плану, Мисија блиско сарађује са релевантним институцијама на локалном и државном нивоу, представницима националних мањина и удружењима грађана, са циљем да:

- подржи јачање контроле парламентарних одбора над извршном влашћу и трошењем буџетских средстава и подстакне њихову сарадњу са грађанским друштвом;

⁵⁹⁰ Према: <http://www.osce.org/sr/serbia/26532>

- подржи регионалну сарадњу и повећа приступ грађана парламенту и другим институцијама;
- помогне оснаживање демократског цивилног надзора, јавност рада, одговорност, поштовање владавине права и демократских принципа у раду оружаних снага;
- у процесу децентрализације пружи помоћ централним и локалним властима у спровођењу потребних реформи, промовише ефикасност и одговорност локалне самоуправе, подстакне учешће јавности у доношењу одлука и подржи цивилни сектор да успешно прати рад локалне самоуправе;
- оснажи капацитете Националних савета националних мањина, пружањем помоћи у процесу усвајања законских норми из ове области и организовањем обуке о питањима везаним за њихов мандат;
- подржи државне програме чији је циљ повећање интеграције мањина у државне институције;
- помогне програме кроз које се подстиче учење државног и језика националних мањина међу припадницима тих мањина;
- оснажи политички и законски оквир који ће осигурати заштиту права избеглица и интерно расељених лица и омогућити проналажење одрживог решења њихових проблема;
- помогне јачање стручности мрежа грађанског друштва које пружају правну помоћ избеглицама и интерно расељеним лицима;
- повећа стручне капацитете правосуђа, полиције и грађанског друштва у што ефикаснијој борби против трговине људима, у складу са Националном стратегијом за борбу против трговине људима;
- помогне програме кроз које се промовише толеранција и поштовање различитости на локалном и националном нивоу;
- пружи стручну помоћ Министарству омладине и спорта у спровођењу Националне стратегије за младе и Националног акционог плана;
- помогне израду законских норми којима се спречава дискриминација и повећава родна равноправност;
- помогне јачање стручних способности организација грађанског друштва које пружају правну помоћ маргинализованим групама;

- подржи механизме родне равноправности на националном и локалном нивоу;
- подржи веће учешће Рома у јавном и политичком животу и помогне бољу комуникацију између полиције и ромских заједница, са посебном пажњом на образовање, здравствену заштиту и становање;
- промовише унапређење заштите животне средине залажући се за провођење закона;
- подстакне регионалну и прекограничну сарадњу у решавању еколошких претњи, помогне већи приступ јавности информацијама из области екологије, те да промовише енергетску ефикасност и употребу обновљивих извора енергије.⁵⁹¹

У приоритете деловања Мисије ОЕБС-а у Србији спада и подршка развоју професионалних медија, који грађанима Републике Србије на објективан и тачан начин пружају информације од јавног значаја. Активности Мисије на том плану доприносе јачању медијског правног оквира и унапређењу професионалних стандарда у штампаним и електронским медијима. Реч је о стандардима који су изузетно важни за рад независних, објективних, плуралистичких и одговорних медија, ослобођених неприкладних утицаја, притисака и цензуре.

6.2. Организација и управљање у МУП-у Републике Србије

Према позитивном законодавству, у Републици Србији постоји само један државни орган - Министарство унутрашњих послова (МУП) надлежан за обављање полицијских, односно унутрашњих послова на читавој државној територији, што значи да је полиција у Србији централизовано организована. Сагласно одредби члана 11. Закона о министарствима,⁵⁹² који прописује надлежности МУП-а као *lex generalis*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије је самостални, централни и оружани орган државне управе, образован за обављање унутрашњих послова. Одредбом члана 11. новог Закона о полицији из 2016. године,⁵⁹³ на конкретнији начин су одређене надлежности Министарства у односу

⁵⁹¹ Kobieracki Adam (ed.), *Survey of OSCE Field Operations*, op. cit. p. 16.

⁵⁹² „Службени гласник РС“ бр. 44/2014, 14/2015 и 54/2015.

⁵⁹³ „Службени гласник РС“ бр. 06/2016.

на Дирекцију полиције као централну организациону јединицу МУП-а. Из наведеног се може закључити да се сва организациона питања у МУП-у Републике Србије у суштини своде на унутрашњу организацију полиције и самог министарства. У том смислу, подручна „мрежа“ организационих јединица полиције у Србији спада у домен унутрашње организације полиције, због чега део теоретичара сматра да у Републици Србији постоји прост полицијски систем. Ту, међутим, треба имати у виду да поред МУП-а одређене видове безбедносне (полицијске) делатности обављају и поједина полицијска овлашћења имају и неки други државни и недржавни органи и организације, попут Безбедносно-информативне агенције (БИА), која штити безбедност државе, Војнобезбедносне агенције (ВБА) и Војнообавештајне агенције (ВОА), које се баве преваходно војном безбедношћу, те Комуналне полиције, која примењује одређена полицијска овлашћења и обавља послове из делокруга и надлежности полиције у градовима. Због промењеног концепта безбедности поједина полицијска овлашћења законом добијају и приватни субјекти који пружају услуге обезбеђења и обављају друге, по свом карактеру безбедносне послове. Ако се томе дода и комплексна унутрашња организација МУП-а, те постојање Савета за националну безбедност и његовог оперативног тела, Бироа за координацију рада, онда се може говорити о сложеном полицијско-безбедносном систему Републике Србије.⁵⁹⁴

Од самог почетка реформских процеса у МУП-у Републике Србије, као једно од кључних питања наметало се питање деполитизације полиције, што подразумева да полицијска служба за свој рад треба да одговара надлежним државним институцијама, а не челницима владајућих политичких странака.⁵⁹⁵ У том контексту, улога Министарства унутрашњих послова и самог министра је да одређују приоритете и опште оквире рада полиције, те да обезбеде средства за њихово реализовање. Сва друга питања која се непосредно односе на рад полиције у делокругу су одговорности директора полиције, као функционера и професионалца чији избор не треба да зависи од односа политичких снага. Међутим, у стварности деловање полиције у Србији и даље детерминишу интереси

⁵⁹⁴ Према : Југовић Сретен, *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2013., стр. 51-52.

⁵⁹⁵ Downes Mark, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service*, op. cit. p. 23.

владајућих страначких олигархија, што је лишава оперативне самосталности и одговорности и чини је веома рањивом на корупцију.

О размерама политизације која је годинама присутна у полицији Републике Србије сведоче и расправе у јавности и сензационалистички текстови у медијима, који су се фокусирали на степен блискости тадашњег директора полиције са челницима водећих политичких странака, уместо на његове професионалне обавезе и будуће задатке у процесу реформи полицијске службе у Србији. Значајну пажњу јавности у Србији су последњих година привлачили и догађаји попут оних у Новом Саду и Нишу, где је због различитих политичких интереса избор начелника тих полицијских управа каснио више од три године,⁵⁹⁶ или случај претходно у фаворизованим таблоидним медијима најављеног смењивања пет начелника управа у седишту Министарства унутрашњих послова, спроведеног у политичкој кампањи у лето 2014. године, а без одговарајућег образложења и било каквог даљег поступка. У овом случају је остало нејасно и ко је донео одлуку о смењивању начелника кључних управа у Дирекцији полиције. Наиме, потребу да се то учини је први поменуо председник Републике, након чега је одржана седница Бироа за координацију служби безбедности. Јавност је о извршеној смени полицијских руководилаца обавестио председник Владе на својој конференцији за штампу, објашњавајући да је до тога дошло на иницијативу министра унутрашњих послова, на коју је сагласност дао директор полиције. С тим у вези, треба имати у виду да сходно члану 23. Закона о полицији, министар унутрашњих послова, по прибављеном мишљењу директора полиције, именује и разрешава полицијског службеника. Из тога проистиче надлежност министра да доноси овакве одлуке, а не да их иницира, за шта му није потребна сагласност директора полиције, већ само његово мишљење. Уколико је ту одлуку донео претходно сазвани Биро за координацију служби безбедности, изашао је из оквира својих надлежности. Најзад, поводом наведеног случаја се нису огласила надлежна тела Народне скупштине, која су задужена за вршење спољног надзора над законитошћу рада полиције.⁵⁹⁷

⁵⁹⁶ Упореди: Ђорђевић Саша, *Процена корупције у полицији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2014., стр. 21.

⁵⁹⁷ Видети: Петровић Предраг, Ђорђевић Саша, Ђокић Катарина, Ерцег Владимир, *Процена интегритета у сектору безбедности Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2014., стр. 23-24.

Према једном истраживању јавног мњења, спроведеном од стране CESID-а и UNDP-а током 2012. године, уз учешће 1.895 испитаника са подручја Републике Србије, грађани и полицијски службеници различито схватају улогу министра унутрашњих послова, као дела извршне власти који управља безбедносним пословима полиције и креира политику унутрашње безбедности у МУП-у. Тако полицијски службеници контролну улогу министра доживљавају претежно као праћење и надзор рада полиције у циљу реализовања сопствених политичких, уско страначких интереса. У том смислу, већина испитаних полицајаца (79%) оцењује да министар унутрашњих послова не контролише рад полиције, већ да на њен рад утичу различите политичке групације. Реч је о томе да су унутар полицијске службе направљени „кланови“ који одговарају управо интересима тих групација, што негативно утиче на квалитет полицијског рада. Скоро трећина испитаних полицијских службеника (27%) мисли да министар унутрашњих послова има контролу над полицијом, те да она служи његовим интересима. Због наведеног мишљења припадника полиције, не изненађује ни то да више од половине испитаних службеника полиције (58%) сматра да се министар обавештава о раду полиције тако што добија податке и информације од својих „партијских“ колега у полицији.⁵⁹⁸

Размере дугогодишње политизације полиције у Србији су генерално највидљивије у поступку одлучивања и управљања. Наиме, управљачке одлуке се не доносе на основу прописаних процедура, већ на основу личне процене највиших руководиоца, чији избор у највећој мери зависи од интереса владајућих политичких странака. Насупрот томе, када је реч о управљању и руковођењу у полицији, у *Стратегији развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016* се указује да полиција која која делује у демократском друштву захтева и развој нових способности руководиоца. Наиме, ти руководиоци, поред обавезе да осигуравају тачно и уредно обављање службених задатака, имају дужност да одржавају добре односе са грађанима, сарађују са другим агенцијама за примену закона, са локалним заједницама, мањинским групама и организацијама цивилног друштва. С друге стране, сваки полицијски службеник сноси и личну одговорност за сопствене поступке и пропусте у вршењу полицијских задатака. У том

⁵⁹⁸ Борђевић Саша, *Процена корупције у полицији*, op. cit. стр. 17.

контексту, Стратегија садржи залагање за увођење индикатора за оцењивање рада и упоређивање квалитета рада организационих јединица на истом нивоу вертикалне структуре. Што се тиче напредовања у служби, оно мора бити засновано на транспарентним процедурама, подразумевајући коришћење интерних конкурса као правила приликом попуњавања средњег и вишег нивоа руководећих положаја, те засновано на резултатима и стручном усавршавању, уз стандардизовано тестирање. Најзад, у поменутом документу се указује на потребу спровођења функционалне анализе МУП-а, с циљем сагледавања потребе за мењање организационог оквира Министарства, а посебно Дирекције полиције, како би се утврдио оптимални модел полицијске службе у Србији и начин њеног организовања на централном нивоу.⁵⁹⁹

Према ставовима из документа *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016*, реформа законодавства која се односи на организацију и рад полиције у Србији, претпоставка је за спровођење свих других реформских процеса. То захтева усклађеност националног законодавства са релевантним међународним конвенцијама, другим актима и стандардима, као и ревизију свих интерних процедура за рад у МУП-у, како би се осигурало ефикасно функционисање линија рада и оптимална хоризонтална комуникација између организационих јединица. Такође, поменута Стратегија садржи залагање да се све процедуре које су управљене према спољним чиниоцима поједноставе, с циљем да се обезбеди што ефикасније остваривање потреба грађана и других субјеката који се обраћају Министарству унутрашњих послова ради задовољавања својих потреба и заштите својих интереса.⁶⁰⁰

У контексту процеса европских интеграција Србије и започете реформе јавне управе у земљи, односно имплементације комунитарног права Европске уније и подршке стандардима европског административног простора, аутори „Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016“ указују на потребу да се у МУП-у унапреди стратегијски менаџмент. С тим у вези је и залагање да се у Министарству обезбеди дугорочно планирање и одређивање приоритета у кључним областима рада, кроз развој методологије, праксе и стручних знања

⁵⁹⁹ Упореди: *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд 2010., стр. 15.

⁶⁰⁰ *Ibidem*, стр. 14.

неопходних за усвајање, имплементацију и оцењивање успешности стратешких одлука. Из документа стратегије проистиче и обавеза свих сектора у МУП-у да доносе секторске стратегије развоја, док је Дирекција полиције дужна да донесе Стратешки план полиције. Такође, предвиђено је да Министарство унутрашњих послова Републике Србије сваке године усваја листу приоритетних реформских пројеката са којима ће конкурисати за страну развојну помоћ и донације.

У контексту развоја организације у побољшања управљања, у децембру 2012. године, у МУП-у Републике Србије је, у сарадњи са полицијом Велике Британије, започет твининг пројекат под називом „Развој стратешког планирања и побољшање хоризонталне комуникације у Министарству унутрашњих послова“. За спровођење тог пројекта обезбеђена је подршка у износу од 1,5 милиона евра из фондова такозваног Преприступног Инструмента Европске уније (Instrument for Preaccession Assistance – IPA). Планирано је да реализација тог пројекта, који обухвата примену савремених аналитичких техника и процеса стратешког планирања, успостављање функционалног система за статешко планирање у МУП-а, као и различите видове обука и тренинга, траје две године. Као циљеви Пројекта утврђени су институционализација стратешког планирања, управљања, мониторинга и евалуације у Министарству унутрашњих послова, те пружање подршке укупном процесу реформи у МУП-у.⁶⁰¹ У ширем смислу, наведени пројекат је требало да подржи реформу државне управе, са акцентом на борбу против системске корупције.

6.3. Кључне области реформе полиције

Министарство унутрашњих послова Републике Србије и тадашња Мисија ОЕБС-а у СР Југославији започели су непосреднију сарадњу током 2001. године, када је дошло до успостављања нуклеуса мултиетничког полицијског елемента у општинама Бујановац, Медвеђа и Прешево на југу Србије, који је поступно интегрисан у састав полиције Републике Србије.⁶⁰²

⁶⁰¹ Према: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=181468>

⁶⁰² Детаљније: Trivunović Marijana, "Policy Reform in Serbia", *Occasional Paper*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2003., p. 4.

На конференцији о реформи полиције, одржаној 2002. године у координацији са Мисијом ОЕБС-а, договорено је да приоритетне области реформе полиције у Републици Србији треба да буду: борба против организованог криминала, форензика и криминалистичка обрада лица места, гранична полиција, одговорност рада полиције, полицијско образовање и обука и рад полиције у заједници.⁶⁰³

Први Меморандум о разумевању МУП-а Републике Србије и Мисије ОЕБС-а у Србији је потписан 2004. године. Тај документ је био званична потврда заједничког рада на реформским пројектима у шест договорених приоритетних области реформе полиције, којима су додате још две: стратешко планирање и развој и истраживање ратних злочина.⁶⁰⁴

Крајем 2009. године, дошло је до ревизије Меморандума о разумевању између Министарства унутрашњих послова Републике Србије и Мисије ОЕБС. Тада је заједнички констатован напредак који је МУП-а Републике Србије остварио на реформском путу, уз оцену да је то подстицај да се настави са напорима да се дотадашњи успеси консолидују. Као део ревидираног Меморандума о разумевању, МУП и Мисије ОЕБС су се сагласили: да се до краја 2009. године ОЕБС-ови полицијски инструктори повуку са југа Србије; да се у истом року, као резултат оствареног укупног напретка, приведе крају подршка ОЕБС у реформи три приоритетне области рада полиције: форензика и обрада лица места, истрага ратних злочина и гранична полиција; да се од 2009. године започне сарадња у новој приоритетној области реформе полиције - односи са јавношћу и комуникација.⁶⁰⁵

Имајући у виду суштински значај одрживе реформе полицијске службе у процесу демократске транзиције у Републици Србији, Мисија ОЕБС-а у Србији је скоро деценију и по главни партнер Министарства унутрашњих послова у реализацији процеса реформе полиције. То, према програмским циљевима Мисије, значи пружање помоћи полицији у Републици Србији како би постала модерна, репрезентативна и одговорна полицијска служба. Званична оцена Мисије је да је од тренутка њеног оснивања присутан постојани напредак у процесу реформе

⁶⁰³ Downes Mark, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service*, op. cit. pp. 22-23.

⁶⁰⁴ Према: <http://www.osce.org/sr/serbia/18254?download=true>

⁶⁰⁵ Упореди: <http://www.osce.org/sr/serbia/37567?download=true>

полиције у Србији, али да је неопходан даљи рад на завршетку изградње институција, који је важан за успостављање чврсте основе за рад полиције у складу са демократским начелима, као и на јачању професионалних капацитета службе, чиме се обезбеђује делотворна примена закона. У остварењу поменутих циљева, Мисија пружа подршку МУП-у Републике Србије у изради и реализацији средњорочних и дугорочних стратегија, које имају за циљ одрживост процеса реформе.

Да би испунила ове циљеве, Мисија ОЕБС-а ради како са руководећим, тако и са оперативним кадром Министарства на низу програма. Помоћ у координацији реформских активности пружа се путем давања подршке различитим *ad hoc* и сталним управним одборима или радним групама који покривају различите аспекте процеса реформе, што се подстиче и пружањем помоћи структурама за стратешко планирање МУП-а на централном нивоу. Главне активности Мисије које се односе на реформу полиције осмишљене су да би се:

- пружила помоћ Министарству у институционализацији новог концепта основне полицијске обуке у центру за обуку у Сремској Каменици. С тим у вези, Мисија је усредсређена на даљи развој система за специјалистичку обуку и професионално усавршавање, што треба да допринесе одрживом напретку у раду полицијске службе Србије;
- потпомогао дијалог између полиције и локалне заједнице широм земље. На том плану, Мисија ОЕБС наставља са пружањем помоћи у ширењу приступа који подразумева рад полиције у заједници, као и јачању веза између полиције и медија;
- промовисао регионални приступ у борби против организованог криминала и помогло побољшање капацитета полиције да ојача криминалистичко-обавештајни систем;
- подржао развој обраде лица места, криминалистичке технике и капацитета форензичких лабораторија у Србији;
- побољшали оперативни капацитети полиције на демилитаризованим границама у Србији. С тим у вези, Мисија наставља са пружањем помоћи граничним службама у спровођењу националне Стратегије за интегрисано управљање границом на националном, регионалном и међународном нивоу;

- ојачао капацитет полицијске службе за истраге случајева кршења међународног хуманитарног права;
- пружила помоћ Министарству унутрашњих послова у унапређењу капацитета за истрагу навода о криминалним активностима, случајевима корупције и неодговарајућем понашању припадника полиције;
- помогло МУП у јачању капацитета за стратешко планирање, управљање и евалуацију, ради одрживости процеса реформе.⁶⁰⁶

Координирајућа и саветодавна улога Мисије ОЕБС-а била је посебно изражена у првим годинама спровођења реформе полиције у Србији. Тако је у току 2007. године, уз подршку међународне заједнице, укључујући и Мисију ОЕБС-а, завршен је процес демилитаризације државне границе Републике Србије. С тим у вези, усвојена је Национална стратегија интегрисаног управљања границом и донет акциони план за њено спровођење.⁶⁰⁷

У координацији са Мисијом ОЕБС-а, МУП Републике Србије је увео концепт стратешког планирања и основао Биро за стратешко планирање при кабинету министра у току 2006. године. Мисија ОЕБС-а у Србији је такође пружила подршку у изградњи капацитета и имала саветодавну улогу у изради прве донете Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова за период 2011. – 2016., која је усвојена крајем 2010. године.

Уз подршку Мисије ОЕБС-а, МУП Републике Србије је увео концепт рада полиције у заједници и развио нацрт плана за рад полиције у заједници, како би се у свом раду приближила грађанима. Концепт рада полиције у заједници се постепено ширио на целокупно подручје земље, уз повећану заинтересованост локалних власти да се укључе у сараднички однос са полицијом, како би се заједнички бавили питањима безбедности.⁶⁰⁸

Уз подршку ОЕБС-а, МУП Републике Србије је 2007. године успоставио први заједнички међудржавни истражни тим са истражним органима Босне и Херцеговине у истрази веома комплексних околности случаја ратног злочина у Зворнику.

⁶⁰⁶ Према: <http://www.osce.org/sr/serbia/26531?download=true>

⁶⁰⁷ Видети: Пурић Небојша, „Гранична полиција МУП-а Србије: место и улога у процесу реформе полиције“, у: Хацић Мирослав (прир.), *Реформе сектора безбедности у Србији: достигнућа и перспективе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2007., стр. 110-111.

⁶⁰⁸ Видети: Курибак Младен, „Реформа полиције у Србији“, у: Хацић Мирослав (прир.), *Реформе сектора безбедности у Србији: достигнућа и перспективе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2007., стр. 59.

Од 2003. године је близу 600 полицајских службеника МУП-а прошло обуке ОЕБС-а које покривају теме везане за борбу против организованог криминала и сродних области. Такође, Република Србија је 2009. године усвојила Стратегију за борбу против организованог криминала, а подршку у спровођењу Стратегије пружа Мисија ОЕБС.

У приоритетној области реформе форензика и обрада лица места отворена су два регионална форензичка центра у Нишу и Новом Саду, као и национални форензички центар у Београду.⁶⁰⁹ Уз координацију са Мисијом ОЕБС, више од 60 форензичара је прошло специјалистичку обуку. У настојању да достигне европски стандард рада, Национални форензички центар МУП-а Републике Србије је 2009. године примљен у чланство Европске мреже научно-форензичких института (ENFSI).

У оквиру сарадње МУП-а Републике Србије и Мисије ОЕБС-а на спровођењу реформских пројеката, од 2001. године је преко 10.000 полазника обучено у више од 20 различитих програма обуке које је ОЕБС подржао. Уз помоћ ОЕБС-а, у Министарству су успостављени интерни капацитети за обуку. С тим у вези, обучено је више од 1.000 запослених из свих линија рада МУП-а у оквиру Програма ОЕБС-а за обуку тренера. Програм стручног усавршавања, који је настао као резултат заједничке иницијативе ОЕБС-а и МУП-а на југу Србије у периоду 2002 – 2006. година се у протеклој деценији додатно развио и почео да се организује за цело Министарство.

Уз помоћ Мисије ОЕБС-а у Србији, у Министарству унутрашњих послова је сачињено и више стратешких докумената, укључујући Стратегију развоја Министарства унутрашњих послова за период 2011 - 2016. година, Националну стратегију за борбу против организованог криминала (2009. године), Стратегију комуникације Министарства унутрашњих послова за период 2010 - 2012. Година, Стратегију интегрисаног управљања границом (2006. године), Стратегију образовања Министарства унутрашњих послова (2005. године) и друге документе.

⁶⁰⁹ Према: Стојановић Соња, „На пола пута: реформа полиције у Србији 2000-2006“, у: Хаџић Мирослав (прир.), *Реформе сектора безбедности у Србији: достигнућа и перспективе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2007., стр. 68-69.

Уз подршку Мисије ОЕБС-а у СЦГ, 2004. године је основан Преговарачки тим МУП-а Републике Србије, што представља репрезентативан пример успешне међуресурске сарадње.

Мисија ОЕБС-а је активно подржавала и организације цивилног друштва у Србији у изради анализа, предлога и препорука практичне политике за област реформе полиције.

Уз помоћ Мисије ОЕБС-а, значајно су унапређени регионална и међународна сарадња Министарства унутрашњих послова, као и размена искустава полицијских служби, о чему сведочи податак да је заједнички организовано више од 90 службених студијских путовања за више од 160 службеника МУП-а, у преко 30 земаља света. Мисија ОЕБС-а је у сарадњи са МУП-ом Републике Србије организовала и већи број регионалних и међународних конференција, а теме које су обрађиване биле су везане за обуку полиције, управљање људским ресурсима и стратешко планирање, борбу против наркотика, прање новца, финансијске истраге, интерну контролу, итд.

У сарадњи са Мисијом ОЕБС-а, МУП Републике Србије је имао водећу улогу у оснивању Мреже жена полицајаца Југоисточне Европе, а полицијска службеница МУП-а Републике Србије је крајем 2010. године изабрана за прву председавајућу ове мреже.⁶¹⁰

6.3.1. Рад полиције у заједници

У социолошкој науци, заједница се одређује као група људи коју повезују следеће заједничке карактеристике: живот/суживот на одређеном географском подручју, заједничке културне вредности (вредносни ставови, обичаји животни стил и друго), као и узајамно деловање и релације (заједнички интереси, инфраструктурне потребе, географске, саобраћајне и друге везе).⁶¹¹ Друштвена заједница у ужем смислу се поистовећује са појмом познатим под називом *локална*

⁶¹⁰ Упореди: Нововић Снежана (прир.), *Успостављање мреже жена полицајаца Југоисточне Европе – Извештај о резултатима истраживања*, СЕРСА, Софија-Београд 2010., стр. 107-109.

⁶¹¹ Према: Shaw Margareth, „Communities in Action for Crime Prevention (Background Paper)“, In: *Summary Papers – ICPC Annual Colloquium Proceeding Communities in Action for Crime Prevention*, National Museum of Canberra, Canberra AU, September 14-15, 2006., pp. 4-5.

заједница, који у односу на друштвену заједницу у ширем смислу обухвата знатно мањи колективитет, број становника и територију.

У теорији се такође прави разлика између појма заједнице и појма мањине. У том контексту, мањине се схватају као друштвене групе чији је основни идентитет изван доминантних, односно владајућих или већинских културних, друштвених и политичких норми у смислу расне, конфесионалне или етничке припадности, пола, старости, физичке и менталне способности, класне припадности, уверења, језика или културе. У бројчаном смислу, мањине су подгрупа остатка популације. Оне се често могу налазити у позицији политичке, економске или друге потчињености и угрожености, због чега могу инсистирати не само на одржавању свог идентитета већ и на снажнијем изражавању тог идентитета. С тим у вези, у међународном праву се под мањинама се углавном подразумевају националне, односно етничке, те верске или језичке групе. У овом контексту, појам кохезије означава меру у којој је одређена група у друштву повезана заједничким интересима и циљевима, знањима и искуствима која деле, доживљајем колективног идентитета и припадности, међусобним разумевањем и поверењем. У позитивном смислу, кохезија се везује за број, врсту односно интензитет заједничких интереса и интеракција које стварају основу за солидарност, мобилизацију и за заједничке поступке. Насупрот томе, узајамно неповерење, недостатак међусобног разумевања и непознавање може довести у питање кохезију, што може лако бити искоришћено од стране оних који настоје да створе и продубе поделе и конфронтације унутар и између појединих друштвених заједница.⁶¹²

У блиској вези са појмом кохезије је и концепт отпорности друштва и заједнице, што се односи на капацитете заједнице да издржи, да одговори и да се опорави од различитих нежељених догађаја и безбедносних претњи и ризика, независно да ли су изазвани природним узроцима или да иза њих стоји људски фактор – појединци, групе или организације. Поменути безбедносни изазови, поред осталог, могу укључивати терористичке претње, криминалитет, природне катастрофе, еколошке акциденте, а такође и тензије и конфликте између различитих група у оквиру заједнице или њихове сукобе с другим заједницама.

⁶¹² Упореди: *Participation of Minorities in Policing: Community Policing as a Good Practice*, Office of the Commissioner for Human Rights, Palais des Nations, Geneva 2013., pp. 1-2.

Са аспекта надлежности, послова и задатака полиције, појам заједнице се схвата функционално, на прагматском и оперативном нивоу. Консеквентно томе, настала је и синтагма „полиција у заједници“ („community policing“) као еманација интеракције полиције и окружења. Њен смисао је да се истакне заједница као важан ресурс у остварењу политике безбедности и њених циљева, одлучивању о приоритетима сигурности и изградњи концепта сигурне заједнице („safe community“).⁶¹³

Да би деловање полиције у одређеној друштвеној средини било успешно, један од битних услова је да њена организација и кадровска структура буду уподобљени специфичним безбедносним потребама заједнице, као и да менаџмент полиције и полицијски прихвате и разумеју локалну заједницу, њене проблеме и промене које се унутар ње одвијају. У том смислу, велики значај имају политика пријема и распоређивања кадрова (позитивна дискриминација мањинских група), адекватна заступљеност жена и одговарајућа обука полиције. То је од посебног значаја у мултиетничким срединама у којима су нужни односи поверења и успостављања релација са припадницима различитих националних, етничких, верских и културних група. С тим у вези, под концептом рада полиције у заједници подразумева се заједнички рад полицијских службеника са грађанима, локалним властима, организацијама цивилног друштва, приватним фирмама, државним институцијама и другим формалним и неформалним групама грађана како би се на различите креативне начине идентификовали и решавали конкретни безбедносни проблеми на нивоу локалне заједнице, попут страха од криминала, крађа, насилништва и других друштвених проблема.⁶¹⁴

Основни циљеви полицијског рада у заједници су превенција и смањење опште стопе криминала, редукција страха код грађана, успостављање међусобног поверења и остварење улога полиције као сервиса друштва. У односима са локалном заједницом, полиција мора да препозна њену динамику и захтеве, док

⁶¹³ Упореди: Никач Жељко, *Концепт полиције у заједници*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2011., стр. 23.

⁶¹⁴ Опширније: Зекавица Радомир, „Сарадња полиције и грађана у оквиру концепта полиција у заједници“, *Безбедност*, Vol. 47, бр. 1, МУП Републике Србије, Београд 2005., стр. 83-84.

заједница мора да прихвати лидерску позицију полиције у организацији и спровођењу концепта безбедности.⁶¹⁵

Проблемски оријентисан рад полиције и партнерство са заједницом чини основу концепта рада полиције у локалној заједници. Партнерство се односи на кооперацију и развој равноправних међусобних односа између локалних власти, грађана, фирми, организација цивилног друштва, институција и полиције у проналажењу и решавању свих безбедносних проблема.⁶¹⁶

Полицијско деловање у савременом друштву захтева одговарајуће и право-ремено реаговање на разноврсна понашања у заједници која потенцијално могу да угрозе безбедност појединца и утичу на појаву страха од криминала, али и оперативни рад на превенцији истих.⁶¹⁷ Због тога је неопходно да органи за спровођење закона делују ефикасно и ефективно кроз сакупљање, размену и обраду података ради утврђивања проблема и израде одговарајућег одговора у партнерству са осталим актерима система безбедности. Циљ проблемски-оријентисаног рада полиције је директно реаговање на проблем чиме је у потпуности промењена улога органа за спровођење закона. Сходно томе, мисија рада полицијских службеника није више само спровођење закона, већ и превентивно деловање на узроке безбедносних проблема, тако да они нису само „чувари права већ су и носиоци мреже актера који утичу на безбедност као јавно добро.“⁶¹⁸

Проблемски-оријентисани рад полиције настао је као механизам за одвраћање од прекорачења полицијских овлашћења и стављањем акцента на чињеницу да то није могуће учинити једино изменама у управљању службом. Уколико су полицијске службе усмерене на решавање проблема и детаљно познају безбедносне потребе грађана, полицијски службеници знаће како да употребе своја овлашћења јер би требало да реше одређене, унапред препознате проблеме и тиме умање могућности прекорачења овлашћења. Спознајом проблема

⁶¹⁵ Детаљније: Ostrom Elinor, Whitaker Gordon, „Does Local Community Control of Police Make a Difference? Some preliminary Findings“, *American Journal of Political Science*, Vol 17, No. 1, Midwest Political Science Association, Bloomington IN 1973., pp. 74-76.

⁶¹⁶ Зекавица Радомир, *op. cit.* стр. 83-85.

⁶¹⁷ Упореди: Goldstein Herman, „Improving Policing: A Problem-Oriented Approach“, *Crime and Delinquency*, Vol. 25, No. 2, SAGE Publications, Thousand Oaks CA 1979., p. 242.

⁶¹⁸ Видети: Ђорђевић Саша, „Изградња безбедне заједнице“, у: Ђорђевић Саша, Дичић Костић Невена, Литавски Јан, *Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији*, бр. 6, Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2012., стр. 16.

полицијска служба може да утврди начине управљања сходно решењу које предвиди.⁶¹⁹

За примену теоријског дела проблемски-оријентисаног рада полиције потребна је практична техника. У пракси је устаљена примена три технике: SARA (енг. scanning, analysis, response, assesment), која је временом постала синоним за проблемско-оријентисани рад полиције;⁶²⁰ „процес решавања проблема“ (енг. problem solving process), и „оквир за управљање знањем 5I“ (енг. intelligence, intervention, implementation, involvment, impact).⁶²¹ Иначе, органи за спровођење закона у пракси не прате стриктно примену техника како теорија налаже, већ их користе у складу са ресурсима са којима располажу, при чему технике остају идеалтипске творевине које се усклађују са стањем у локалним заједницама.⁶²² У Србији се проблемско-оријентисани рад посматра као један од елемената рада полиције у локалној заједници, премда исти још увек није у потпуности стратешки и практично примењен у свакодневном раду полиције.

У Републици Србији је реактивно полицијско деловање још увек присутно у великој мери, док су превентивно деловање и фокусирање на проблеме како би се спречиле негативне последице недовољно заступљени у раду полиције. Чињеница је да се полиција у Србији у великој мери перципира углавном као репресивна снага за борбу против криминалитета и неретко као изршилац задатака у интересу актуелних политичких власти а не као служба грађана која је њима на услузи 24 сата дневно, и која на један софистициранији ненасиљан начин решава њихове безбедносне проблеме. Због тога је неопходно променити полицијску филозофију рада и увести едукативне програме о савременим приступима полицијског деловања у оквиру локалне заједнице.⁶²³

⁶¹⁹ Goldstein Herman, op. cit. p. 243.

⁶²⁰ Према: Eck E. John, „Science, values, and problem-oriented policing: why problem-oriented policing“, in: Braga A. Anthony, Weisburd L. David (eds.) *Police Innovation: Contrasting Perspective*, Cambridge University Press, New York 2006., p. 121.

⁶²¹ Упореди: Sutton Adam, Cherney Adrian, White Rob, *Crime Prevention: Principles, Perspectives and Practices*, Cambridge University Press, New York 2008., p. 28.

⁶²² Према: Braga A. Anthony, Weisburd L. David., „Police Innovation and Crime Prevention: Lessons Learned from Police Research over the Past 20 Years“, *Paper presented at the National Institute of Justice (NIJ) Policing Research Workshop: Planning for the Future*, National Institute of Justice, Washington DC, November 28-29 2006. Доступно на: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/218585.pdf>

⁶²³ Детаљније: Литавски Јан, „Полиција у локалној заједници у Србији“, *Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији*, број 3, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, септембар 2010., стр. 6-7.

Пројекти везани за превенцију криминала и рад полиције у заједници временски су повезани са почетком друге фазе процеса реформе полиције у Србији након 2000. године.⁶²⁴ С тим у вези, треба имати у виду да су одређени елементи полицијског рада у заједници постојали и у некадашњем систему општенародне одбране и друштвене самозаштите у СФРЈ, у оквиру тзв. секторског рада полиције. У том систему, сарадња са становништвом одржавана је преко месних заједница као делова јединица локалне самоуправе. Међутим, за разлику од модела рада полиције у заједници где је безбедност грађана главни интерес полицијске службе, секторски рад полиције био је усмерен на заштиту државе и друштвеног поретка, тако да полиција није посматрана као сервис грађана.⁶²⁵

Идеја о пројекту „Полиција у локалној заједници“ у Србији покренута је 2002. године, а њена реализација је започета следеће године на четири пилот општине (Врњачка Бања, Крагујевац, Звездара и Нови Бечеј) уз подршку Мисије ОЕБС у Србији, Одељења за међународни развој британске владе (DFID), Националне полиције Норвешке и Швајцарске агенције за развој и сарадњу (SIDA). У даљем развоју дошло је до промене назива пројекта „Полиција у заједници“ у пројекат „Безбедна заједница“, јер је процењено да је нови назив семантички погоднији и знатно шири у материјално-правном смислу. Током 2003. и 2004. године број пилот општина је повећан за три (Бачка Паланка, Нови Сад, Пожега). Активности су реализоване и у три национално мешовите општине на југу Србије (Прешево, Медвеђа, Бујановац), као и у Сомбору, Зрењанину, Кикинди и Нишу.⁶²⁶

Прва фаза пројекта је завршена 2005. године. Резултати који су остварени у пилот општинама наговештавали су да ће се повећати број пријава које грађани подносе полицији, нарочито у областима где је видљиво насилничко понашање. С тим у вези, већ је у Документу визије МУП-а Републике Србије из 2003. године истакнуто побољшање у комуникацији полиције и грађана у превенцији и решавању проблема сакупљања квалитетнијих података и информација о

⁶²⁴ Опширније: Stojanović Sonja, Downes Mark, „Policing in Serbia: negotiating the transition between rhetoric and reform” in: Hinton S. Mercedes, Newburn Tim (eds.), *Policing Developing Democracies*, Routledge, London 2009., pp. 75-78.

⁶²⁵ Видети: Čutura Damir et al, *Rad policije u zajednici u Bosni i Hercegovini (priručnik)*, Švicarski ured za saradnju u BiH, Sarajevo 2010., str. 20.

⁶²⁶ Опширније: Mellish Dave, Ђурђевић Зоран, „Резултати евалуације пројекта полиције у локалној заједници и безбедна заједница у Србији“, у: *Наука, безбедност, полиција*, Vol. 9, бр. 2-3, Криминалистичка академија, Београд 2004., стр. 216-223.

деловању криминалих група. Тадашња идеја била је да активности на пројекту „Полиција у локалној заједници“ које су спроведене у пилот општинама, буду проширене и на све остале општине у Србији. До тога, међутим, није дошло.

Током реализације пројекта „Полиција у локалној заједници“ значајна пажња је била посвећена и обуци полицијских службеника о људским правима, проблемски оријентисаном раду полиције у заједници и о комуникацији са припадницима мањинских заједница и рањивих група. Тренутно, међутим, само четири одсто од укупног броја часова обуке у Центру за основну полицијску обуку МУП-а се односи на образовање о раду полиције у заједници.

Након усвајања Предлога Плана за развој и имплементацију пројекта „Полиција у локалној заједници“, у наставку започете реформе полиције у Републици Србији покренуто је пет пројеката под заједничким називом „ЈУНО“ („JUNO“).⁶²⁷ Пројекти „ЈУНО“ 1-5, везани за проблемски-оријентисани рад полиције, покренути су у сарадњи МУП-а Републике Србије и Националног полицијског директоријата Краљевине Норвешке ради унапређења организације полиције, изградње новог модела рада, побољшања обуке и успостављања професионалних стандарда по узору на развијене земље Европске уније. Основни циљеви пројекта подразумевају трансфер знања, прихватање међународних искустава, добре праксе и осталих универзалних вредности савременог света. Као надградња јављају се поштовање људских права, грађанских слобода, контрола рада полиције, квалитет живота и остале тековине демократског друштва. Након завршетка формалног дела „ЈУНО 5“, током 2010. године сачињен је посебан Извештај о евалуацији пројекта „Развој полиције у заједници кроз унапређење обуке и проблемски оријентисаног рада у полицији Републике Србије.“⁶²⁸

Усвајањем Закона о полицији 2005. године започета је друга фаза спровођења концепта рада полиције у заједници у Србији. Застој у даљем развоју пројекта је настао због другачије утврђених приоритета. У питању су, пре свега, били измена некадашњег Закона о унутрашњим пословима и утврђивање нове организационе структуре министарства и полиције, а затим и недостатак

⁶²⁷ Према: *Извештај о евалуацији Пројекта „Развој полиције у заједници кроз унапређење обуке и проблемски оријентисаног рада у полицији Републике Србије – ЈУНО 5“*, МУП Републике Србије & Национални полицијски директоријат Краљевине Норвешке, Београд - Осло 2010., стр. 11-13.

⁶²⁸ Видети опширније: Никач Жељко, *Концепт полиције у заједници и почетна искуства у Србији*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2014., стр. 74-76.

финансијске подршке и одлазак страних донатора. Након тога су једино Национална полиција Норвешке и Мисија ОЕБС у Србији наставили да пружају подршку кроз обуку полицијских службеника о концепту полиције у заједници. Тиме је на дужи рок одложена реализација концепта у свим општинама у Србији.

Оцењује се да је у Републици Србији изабран тежи начин за спровођење концепта полиције у заједници. Наиме, током реформи у Хрватској и Црној Гори коришћен је метод „контакт полицајца“ где главну улогу има полиција.⁶²⁹ У Србији је уместо тога донета одлука о стварању мултиагенцијских тела - локалних савета за безбедност, што је подразумевало учешће различитих актера који у оквирима својих компетенција могу да допринесу унапређењу безбедности. С друге стране, оцењује се да је овакав модел ближи концепту превенције криминала. У том контексту, улога саветодавних тела се односи на координацију деловања свих учесника у процесу изградње безбедне заједнице. Поменути савети су на територији Републике Србије успостављани као стална или привремена тела у зависности од интереса локалне заједнице. У протеклом периоду је формирано више од 100 савета за безбедност, али једва да је половина њих икада профункционисала у пракси. Такође, интензитет активности између савета је био различит, тако да су неки испољили активности на међусобном умрежавању (нпр. На нивоу Јужнобанатског округа), док су други престали са радом. Треба напоменути да су поред рада с циљем унапређења локалне безбедности уопште, разлози за формирање савета за безбедност били везани и за повећање безбедности у саобраћају и у школама, као и превенције болести зависности и малолетничке деликвенције.

Главни проблем који се појављивао у раду успостављених локалних савета за безбедност односио се на њихову одрживост, односно на проналажење људских и материјалних ресурса за стални рад. Извесно је да је и то један од разлога нефункционисања више од половине поменутих тела. Други испољени проблем односи се на искључиво саветодавни карактер рада ових савета, што

⁶²⁹ Тренутно у Републици Хрватској ради око 700 контакт полицајаца и 50 полицијских службеника за превенцију. У Црној Гори тај број износи око 130. Контакт полицајци су успостављени због побољшања односа поверења са грађанима чиме је приширен задатак полицијског службеника. Његов задатак није само откривање и решавање кривичних дела, већ и уочавање и решавање различитих проблема који нису нужно криминалног карактера. Контакт полицајац је директна веза између полиције и грађана у одређеном подручју и ослобођен је одласка на интервенције.

значи да њихове одлуке нису обавезујуће за институције на локалном нивоу. Ипак, у начелу је спровођење донетих одлука могуће јер у састав тих тела, поред полицијских службеника, улазе и представници јединица локалне самоуправе. Најзад, не постоји ни јединствена форма стварања локалних савета за безбедност, јер они функционишу као део извршне или законодавне власти у јединици локалне самоуправе. Несумњиво је да одржавање локалних избора значајно утиче на промену персоналног састава савета, а тиме и на њихово функционисање, што је узрок додатне неизвесности и одсуства континуитета.⁶³⁰

Имплементација концепта рада полиције у локалној заједници је несумњиво дуготрајан процес који захтева темељне и корените промене у организационој структури полиције. Успостављање чврстог партнерства са заједницом и елиминисање главних узрока криминала у заједници захтева планирање, флексибилност, време и стрпљење. С тим у вези, на полицијским руководиоцима је да објасне представницима заједнице и јавности да је примена концепта рада полиције у локалној заједници променљив и континуиран процес, при чему јавност и локална политичка власт треба да буду на одговарајући начин информисани о напретку у спровођењу поменутог концепта како би остали заинтересовани и активно укључени. С тим у вези, полицијска организација, од највиших руководилаца до најнижих, требало би да потенцира да успех рада полиције у локалној заједници зависи од сталног заједничког деловања полиције, локалне управе, јавности, организација цивилног друштва и припадника заједнице. Да би све ово било могуће, потребно је променити постојећи учаурени систем управљања полицијом у Србији, кога карактерише недостатак делегирања и претерано централизовано доношење одлука чак и приликом извршавања свакодневних задатака. Такође, одсуство стратешког планирања и управљања без јасне визије за будућност у оквиру МУП-а Републике Србије је до сада у великој мери успоравало и блокирало започете активности на имплементацији рада полиције у локалној заједници, а такође је створило и велике проблеме на плану дугорочног планирања и развоја овог концепта, што је неизбежно уколико се желе стварне, а не само козметичке промене у овом сегменту рада полиције.⁶³¹

⁶³⁰ Ђорђевић Саша, „Изградња безбедне заједнице“, *op. cit.* стр. 12.

⁶³¹ Литавски Јан, „Полиција у локалној заједници у Србији“, *op. cit.* стр. 10.

Влада Републике Србије је 30. априла 2013. године донела Стратегију полиције у заједници,⁶³² с циљем давања смерница у успостављању и развоју нових начина сарадње полиције са грађанима, заједницом и институцијама ради повећања личне и колективне безбедности у Србији. С тим у вези, у документу Стратегије се указује да концепт полиције у заједници промовише идеју о већем учешћу заједнице и грађана у полицијском одлучивању и деловању као савремени приступ безбедности грађана, друштва и државе, те се у том смислу афирмише нови концепт модела организације и начина рада полиције у Републици Србији.⁶³³ Након доношења Стратегије полиције у заједници, Влада је усвојила и Акциони план за њено спровођење за 2015. и 2016. годину.⁶³⁴

Концепт полиције у заједници је озваничен и новим Законом о полицији, у коме је прописано да „Полиција развија сарадњу и партнерство са грађанима и другим субјектима заједнице у циљу обављања полицијских послова и решавања локалних безбедносних приоритета и координира заједничке интересе и потребу стварања повољног безбедносног амбијента у заједници, односно изградње безбедног демократског друштва“. Такође, „Полиција пружа подршку у раду саветодавних тела у оквиру јединица локалне самоуправе за развој превенције криминала и остваривање других безбедносних потреба заједница“, те „развија професионалне капацитете, компетенције и етику полицијских службеника за друштвено одговорно деловање полицијске службе, уз пуно поштовање људских и мањинских права и слобода и заштиту свих рањивих група“.⁶³⁵

Успешно спровођење реформског концепта полиције у заједници би имало вишеструке користи, како за саму заједницу, тако и за полицију и саму државу, укључујући:

- могућност да заједница постане партнер полицији у заједничкој бризи о одржавању и унапређењу безбедности, кроз упознавање полицијских службеника и њихових старешина са специфичним безбедносним проблемима на терену и заједничко превентивно деловање на спречавању криминалних активности;

⁶³² „Службени гласник РС“, бр. 43/2013.

⁶³³ *Стратегија полиције у заједници*, стр. 7.

⁶³⁴ „Службени гласник РС“, бр. 70/2015.

⁶³⁵ Члан 27. Закона о полицији.

- унапређење социјалних веза и солидарности унутар заједнице, што може имати позитиван утицај на решавање ширих друштвених проблема и кризних ситуација које подстичу криминал и друга незаконита понашања;
- већи степен поверења између полиције и јавности и побољшавање имица полиције у друштву, што је посебно значајно за постконфликтне средине у којима су ти односи оптерећени конфликтима и лошим успоменама из прошлости;
- виши степен легитимности поступања полицијских службеника, повећање транспарентности деловања и унапређење одговорности и непристрасности полиције према члановима заједнице;
- бољу координацију деловања полиције са другим надлежним агенцијама и државним институцијама у решавању проблема унутар заједнице, што доприноси рационалнијем коришћењу људских ресурса и буџетских средстава;
- обезбеђење повећаног прилива безбедносно релевантних информација од стране и на иницијативу самих грађана, како у погледу квантитета, тако и квалитета и разноврсности, чиме се пружа значајна помоћ и подршка полицијским акцијама;
- унапређење ефикасности и ефикасности полицијског рада, базирано на успешној примени савремених технолошких достигнућа и спровођењу мера превенције у решавању безбедносних проблема заједнице;
- задовољније полицијске службенике сопственим послом услед позитивне рецепције код чланова заједнице;
- повећани осећај сигурности и самопоуздања полицијских службеника у условима поседовања већег знања о потенцијалним кризним тачкама и кључним претњама и изазовима по безбедност заједнице;
- побољшану општу одговорност, повољнију унутрашњу климу, колегијалност и радну дисциплину унутар организационих јединица полиције;
- унапређење комуникације и оперативне сарадње између различитих организационих јединица и старешина полиције;
- могућност веће проходности и напредовања у служби услед обављања разноврсних, често сложених послова и задатака, те самим тим повећаног обима и круга одговорности.⁶³⁶

⁶³⁶ Никач Жељко, *Концепт полиције у заједници и почетна искуства у Србији*, *op. cit.* стр. 131-132.

Треба имати у виду да користи од примене концепта рада полиције у заједници нису одмах мерљиве и лако уочљиве, те да се о њима може говорити тек у дужем периоду, заједно са растом поверења и успостављањем партнерства између полицијских службеника и припадника заједнице у којој делују, уз претпоставку да се на успостављању о одржавању тих вредности континуирано, те обострано искрено и одговорно ради.

6.3.2. Одговорност рада полиције

У свакодневном поступању полиције и њених припадника у пракси постоје различите могућности за прекорачење, односно злоупотребу полицијских овлашћења, а самим тим и за нарушавање једнакости грађана пред законом, повреде људских права и грађанских слобода. Из тих разлога је контрола рада полиције значајна посебно због афирмације владавине права, изградње демократског друштва и заштите универзалних вредности.⁶³⁷ С друге стране, надзор над радом државних органа који користе средства принуде је веома важан и са становишта заштите угледа државе, носилаца државних функција и самих извршилаца ових послова. У том контексту, контрола рада полиције има посебан значај ако се има у виду капацитет овог државног органа, законске могућности за легалну употребу средстава принуде и овлашћења којима се ограничавају људска права, укључујући задржавање лица, лишење слободе, претресање лица и просторија, одузимање предмета, прислушкивање и друго.⁶³⁸

Имајући у виду изнето, сагласно *Документу визије за реформу Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, усвојеног у марту 2003. године, као основни циљ реформе Министарства унутрашњих послова Републике Србије утврђено је стварање професионалне, деполитизоване полицијске организације, ефикасне у борби на спречавању, откривању и сузбијању криминала, подвргнуте демократској спољној контроли и надзору и ефикасној унутрашњој контроли, односно организације чији је примарни циљ спровођење закона и заштита слобода и права грађана којима служи. У поменутом документу је констатовано да на тај начин Министарство унутрашњих послова треба да доприноси промовисању и

⁶³⁷ Дапчевић Марковић Љиљана, *Контрола полиције и полицијски омбудсман*, ор. cit. стр. 28.

⁶³⁸ Никач Жељко, *Концепт полиције у заједници*, ор. cit. стр. 54.

консолидовању демократских вредности. Такође, једно од суштинских опредељења изнетих у Документу визије јесте да МУП Републике Србије буде у служби грађана.⁶³⁹

С друге стране, у извештају међународног експерта Ричарда Монка, сачињеном 2001. године, у коме су, уз остало, детаљно анализирани функционисање полицијских служби у Републици Србији и СР Југославији те стање људских права у земљи, између осталог, изнете су озбиљне примедбе на тадашњи начин контроле рада полиције у Србији, као и на њену отвореност и доступност података, ниво поверења обичних људи у рад полиције и друго. С тим у вези, на крају Монковог извештаја су дате и бројне препоруке за превазилажење постојећег неповољног стања. Уз остало, препоручено је увођење Панела независних контролора, уз обезбеђивање међународне помоћи и подршке за њихово формирање. Панел независних контролора чинили би непрофесионалци чије би ангажовање претходно званично одобрило Министарство унутрашњих послова, а који би били овлашћени да остваре увид у начин поступања према приведеним, односно притвореним лицима у било које време. Независни контролори би извештаје достаљали командиру полицијске станице, а након тога би о истима расправљали на састанцима Консултативне групе, уз присуство представника медија. Друга препорука из извештаја Ричарда Монка се односила на хитно формирање спољног независног надзорног тела које би испитивало жалбе грађана на рад полиције. Трећа препорука Р. Монка се тичала формирања Полицијског инспектората који би се састојао „од тројице или више пензионисаних полицајаца вишег чина и два независна члана, по могућству са финансијским пословним искуством стеченим управљањем великим организацијама. Да би њиховом раду био дат статус, сваког члана треба да именује председник Републике по предлогу председника владе и министра унутрашњих послова“.⁶⁴⁰

У пракси, уочени недостаци и дате препоруке међународног експерта нису имале суштинских ефеката, нити су довеле до неких конкретних помака у успостављању било ког облика независне спољне контроле полиције у Србији. И

⁶³⁹ Видети: *Документ визије за реформу Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, МУП Републике Србије, Београд, март 2003., стр. 3.

⁶⁴⁰ Опширније: Monk Ričard, *Izveštaj o radu policije u SR Jugoslaviji*, Misija OEBS u SRJ, Beograd 2001., str. 20-23.

међувремену је у оквиру самог Министарства унутрашњих послова Републике Србије је марта 2001. године, без одговарајућег законског основа (интерним актом министра унутрашњих послова), у оквиру Ресора јавне безбедности формирана *Служба генералног инспектора*.⁶⁴¹ Ипак, почетком стварног конституисања те службе може се сматрати тек јун 2003. године, када је именован први генерални инспектор.

Превазилажењу двогодишњег вакуума на плану унапређења одговорности рада полиције у Србији у значајној мери је допринео заједнички извештај⁶⁴² који су о овој теми у септембру 2002. године поднели Џон Слејтер и Харм Трип, експерти Савета Европе, односно Организације за европску безбедност и сарадњу. На основу тог извештаја, Мисија ОЕБС-а у Београду је у марту 2003. године предложила Стратегију у области одговорности рада полиције у Србији, што се временски подударило са усвајањем Документа Визије за реформу МУП-а Републике Србије.

По својој суштини, Служба генералног инспектора, у чијем средишту је деловао Генерални инспектор РЈБ, требало је да представља нови механизам унутрашње контроле полиције. Та организациона јединица је била саставни део Министарства унутрашњих послова Републике Србије, а у њеној надлежности је било предузимање свих оперативно превентивних мера и радњи у циљу откривања, спречавања и сузбијања свих видова злоупотреба и неправилности у раду извршених од стране полицијских службеника МУП-а, односно вршење контроле законитости у њиховом раду.

Разлози за формирање Службе генералног инспектора били су везани за негативно наслеђе претходног ауторитарног режима, у коме је полиција криминализована и политизована, док је немали број њених припадника учествовао у извршењу најтежих кривичних дела или је била у директној вези са извршиоцима тих дела. Такође, потреба за увођењем нових видова унутрашње контрола је проистицала и из захтева савременог демократског друштва да полиција буде

⁶⁴¹ Према: Bakic Branka, Gajic Novak, „Police Reform in Serbia: Five Years Later“, *Conflict Studies Research Centre Balkan Series 06/21*, Defence Academy of the United Kingdom, Swindon UK, May 2006., p. 17.

⁶⁴² Упореди: *Council of Europe and OSCE Final Joint Report on Police Accountability in Serbia – Final Draft*, CO-POL (2002), Council of Europe & Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Strasbourg, 10 September 2002.

снажна и ефикасна у превенцији криминалитета и заштити јавног реда, да моћ и овлашћења полицијских службеника буду строго контролисана и ограничена, односно да се користе у складу са законом и међународним конвенцијама из области људских права које је Република Србија потврдила.⁶⁴³

На челу Службе генералног инспектора био је генерални инспектор, који је истовремено био и помоћник министра унутрашњих послова. Генерални инспектор је био функционер кога је постављала Влада Републике Србије и који је за свој рад и рад службе којом је руководио, одговарао министру унутрашњих послова и Влади, којој је био обавезан да најмање једном месечно подноси извештаје о раду. Преко министра Министарства унутрашњих послова и Владе Републике Србије, Служба генералног инспектора је фактички била подређена и Народној скупштини Републике Србије, будући да је била у обавези да о свом раду по потреби извештава и скупштински Одбор за одбрану и безбедност. Генерални инспектор, у својству помоћника министра унутрашњих послова, био је надлежан да предлаже министру предузимање свих потребних мера у складу са законом, у случају када су утврђене неправилности у поступању полицијских службеника Министарства. У руковођењу Службом, генералном инспектору су помагали начелник Службе генералног инспектора и три помоћника, који су за свој рад одговарали искључиво генералном инспектору. У саставу Службе генералног инспектора налазили су Одсек за оперативно-превентивне послове и Одсек за представке, притужбе и жалбе. Радници Одсека за оперативно-превентивне послове су у оквиру свог делокруга послова били овлашћени да без предходне најаве изврше непосредан увид у документацију, рад и поступање полицијских службеника Министарства, да о њиховом поступању захтевају писмено изјашњење, као и да одузму и задрже документацију и предмете релевантне за спровођење одговарајућег поступка.

У Одсеку за представке, притужбе и жалбе је поступано по представкама грађана, полицијских службеника МУП-а, правних лица, органа и организација, у којима се указивало на неправилности и прекорачења овлашћења полицијских службеника Министарства. Радници овог одсека су непосредно и посредно, преко других организационих јединица Министарства, вршили провере основаности

⁶⁴³ Downes Mark, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service*, op. cit. p. 52.

навода из поднетих представки и предлагали предузимање одговарајућих мера у складу са законом. Такође, у оквиру Службе генералног инспектора постојала је и Аналитичко-информатичка јединица, која се бавила обрадом података и информација стратегијског, тактичког и извештајног карактера, продукујући на основу тога аналитичке материјале за потребе Службе.⁶⁴⁴

Организационе јединице Ресора јавне безбедности МУП-а, укључујући секретаријате унутрашњих послова и организационе јединице у седишту Министарства, биле су дужне да на добијени захтев полицијским службеницима Службе генералног инспектора, ставе на располагање људство, опрему и друга средства, у циљу вршења послова из надлежности Службе.

Након доношења Закона о полицији Републике Србије⁶⁴⁵ 2005. године, за унутрашњу контролу рада полиције у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, задужен је *Сектор унутрашње контроле полиције (СУКП)*, на чијем је челу начелник сектора, док је Служба генералног инспектора Ресора јавне безбедности престала да постоји.

Сагласно члану 172. Закона о полицији, Сектор унутрашње контроле врши контролу законитости рада полиције, а посебно у погледу поштовања и заштите људских права при извршењу полицијских задатака и примени полицијских овлашћења. С тим у вези, СУКП поступа на основу предлога, притужби и представки физичких и правних лица, као и по сопственој иницијативи. Облике и начин вршења унутрашње контроле рада полиције ближе прописује министар Министарства унутрашњих послова.

Начелник Сектора унутрашње контроле полиције се бира конкурсом, а на основу мишљења Конкурсне комисије и предлога министра, именује га Влада Републике Србије. Начелник Сектора за свој рад одговара министру, коме редовно и периодично подноси извештај о раду СУКП. Такође, начелник Сектора унутрашње контроле благовремено, у писаном облику, обавештава министра о свим случајевима предузимања и пропуштања акције полиције, за које сматра да су противне закону и у складу са тим благовремено предузима потребне радње.

⁶⁴⁴ Детаљније: Теофиловић Небојша, „Место и улога контроле и надзора у реформи Министарства унутрашњих послова Републике Србије“, *Наука, безбедност, полиција*, Vol. 8, бр. 1, Полијска академија, Београд 2003., стр. 165-168.

⁶⁴⁵ „Службени гласник РС“, бр. 101/2005.

Са резултатима предузетих испитивања упознаје министра и директора полиције, даје предлоге министру за отклањање уочених незаконитости у раду, као и предлоге за покретање одговарајућих поступака према одговорном раднику ради утврђивања степена његове одговорности.⁶⁴⁶

Контролу рада начелника Сектора унутрашње контроле полиције, полицијских службеника запослених у СУКП и других полицијских службеника у Министарству задужених за контролу рада полиције врши министар унутрашњих послова. Министар даје смернице, обавезна упуства за рад, директиве и налоге Сектору унутрашње контроле полиције да у оквиру своје надлежности изврши одређене задатке и предузме одређене мере. На захтев министра, овлашћена службена лица и други полицијски службеници у Сектору унутрашње контроле полиције, подnose податке, документа и извештаје о појединачним питањима из свог делокруга.⁶⁴⁷

Унутрашњу структуру Сектора унутрашње контроле полиције чине Биро Сектора унутрашње контроле полиције и Управа за послове унутрашње контроле полиције. У саставу Управе за послове унутрашње контроле су:

- Одељење за криминалистичко оперативне послове, у коме функционишу Одсек за тајни звучни и оптички надзор осумњиченог и Одсек за криминалистичко-оперативне послове;
- Одељење за превентивно поступање, рад по представкама и аналитичко информатичке послове, у чијем су саставу Одсек за превентивно поступање и рад по представкама и Одсек за аналитичко информатичке послове;
- Одељење за координацију рада Центара које у свом саставу има четири одсека: Одсек - Центар Београд, Одсек - Центар Ниш, Одсек - Центар Нови Сад и Одсек - Центар Крагујевац.

Овлашћена службена лица у Сектору унутрашње контроле полиције имају сва полицијска овлашћења, а у погледу својих права и дужности изједначени су са другим овлашћеним службеним лицима Министарства.⁶⁴⁸

⁶⁴⁶ Члан 176. став 2. Закона о полицији.

⁶⁴⁷ Видети: Милосављевић Богољуб, Ђорђевић Саша, „Корупција у сектору безбедности: унутрашња контрола“, *Предлог практичне политике*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, новембар 2012., стр. 8.

⁶⁴⁸ Члан 173. Закона о полицији

Према доступним подацима из 2013. године, у Сектору унутрашње контроле полиције било је запослено 89 извршилаца, што се сматра недовољним бројем за контролу више од 28.000 припадника полиције у Србији. Са изузетком регионалног центра СУКП, центри Сектора унутрашње контроле у Београду, Нишу и Крагујевцу немају адекватне радне просторије, а техничка опрема на којој запослени раде је генерално застарела. Оцена је и да сарадња Сектора унутрашње контроле полиције са подручним полицијским управама није на задовољавајућем нивоу, укључујући и размену информација, што у пракси доводи до тога да су поједине полицијске управе фактички изван ефективне унутрашње контроле. Честа је пракса да подручне полицијске управе о незаконитостима у раду полицијских службеника извештавају само Дирекцију полиције и врх МУП-а, игноришући Сектор унутрашње контроле. Има и случајева да подручне полицијске управе не поступају по захтевима СУКП за утврђивање чињеничног стања нити врше тражене провере. То је посебно изражено у случајевима могуће умешаности руководећег кадра тих организационих јединица у дела са елементима корупције.⁶⁴⁹

Сектор унутрашње контроле полиције у пракси примењује мере превентивног поступања према организационим јединицама Дирекције полиције, иако то Законом о полицији није прецизније уређено. У овом контексту, мере превентивне контроле СУКП нису намењене генералној превенцији незаконитих поступака полицијских службеника, већ овај вид контроле има сврху да се прикупе докази након што је претходно потврђена сумња у незаконито деловање појединих полицијских службеника у некој од организационих јединица Дирекције полиције. Сектор унутрашње контроле је са применом ових мера почео 2011. године, када је превентивна контрола спроведена у подручним полицијским управама у Пожаревцу, Бору, Зрењанину, Сремској Митровици, Чачку и Нишу. У 2012. години превентивне контроле на нивоу полицијских управа су спроведене у Суботици, Зајечару и Новом Пазару, док је у оквиру Полицијске управе за град Београд то учињено у полицијским станицама у Барајеву, Лазаревцу и Гроцкој. На основу оперативних сазнања и доказа до којих се дошло спровођењем мера

⁶⁴⁹ Борђевић Саша, *Процена корупције у полицији*, *op. cit.* стр. 44.

превентивне контроле у наведеним организационим јединицама Дирекције полиције, СУКП је у том периоду поднео 10 кривичних пријава.⁶⁵⁰

У Министарству унутрашњих послова је било најављивано да ће током 2013. године бити донето *Упутство о облицима и методама вршења унутрашње контроле*, што је било и обавеза која проистиче из Акционог плана за спровођење „Стратегије развоја МУП-а Републике Србије 2011 – 2016“. С тим у вези, Сектор унутрашње контроле полиције је у априлу 2013. године сачинио нацрт поменутог упутства и проследио га Секретаријату Министарства на мишљење. С тим у вези, СУКП-у је указано на одредбу члана 177. Закона о полицији, из које проистичу овлашћења министра унутрашњих послова да контролише рад руководиоца и полицијских службеника задужених за унутрашњу контролу рада полиције, те да Упутство мора бити усклађено са том одредбом. Имајући у виду да се поменутим законским решењем ограничава оперативна независност Сектора унутрашње контроле полиције, са доношењем Упутства о облицима и методама вршења унутрашње контроле у МУП-у се застало, до усвајања нових измена и допуна Закона о полицији, при чему за све то није утврђен никакав временски оквир. У међувремену, у Сектору унутрашње контроле је једино сачињен нацрт Приручника о раду СУКП, који садржи методологију рада, смернице за израду других упутстава и правила рада, облике стручног усавршавања припадника Сектора и мере за унапређивање оперативног рада и достизање међународних стандарда у поступању.⁶⁵¹

Када је реч о притужбама физичких и правних лица на поступање полицијских службеника, исте су предвиђене чланом 180. Закона о полицији као посебан вид контроле њеног рада, док је одредбом члана 181. Закона уређено питање заштите и чувања поверљивих података по окончању поступка контроле и престанку активне полицијске службе. Сам поступак по притужбама је регулисан посебним подзаконским актом МУП-а Републике Србије, којим су уз остало прописане надлежности, састав Комисија за притужбе грађана, учешће представника заједнице (локалне самоуправе) и друго. Према досадашњим искуствима у пракси, у питању је веома компликован и скуп поступак, који нема већи значај у заштити права грађана.⁶⁵²

⁶⁵⁰ Упореди: *Извештај о резултатима рада Сектора унутрашње контроле полиције за 2012. годину*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд 2013., стр. 14.

⁶⁵¹ Петровић Предраг, Ђорђевић Саша, Ђокић Катарина, Ерцег Владимир, *op. cit.* стр. 48-49.

⁶⁵² Никач Жељко, *Концепт полиције у заједници*, *op. cit.* стр. 54.

Изузетан значај за одговорност полиције имају и њена *спољашња контрола*,⁶⁵³ као и придржавање правила и принципа који су одређени у Етичком кодексу полиције. Спољашња контрола полиције се састоји од процењивања и праћења понашања полиције од стране извршне власти, парламента, судства, специјалних независних институција, *ad hoc* истражних органа, организација цивилног друштва и медија. Надзор се састоји у ретроактивној процени полицијског деловања, али укључује и континуирани надзор њеног рада. Таква врста контроле је врло корисна управо због тога што не укључује институције које се налазе у ланцу руковођења Министарства већ оне које су организационо и оперативно независне у односу на полицију. Независне контролне институције могу МУП-у Републике Србије помоћи у јачању демократског управљања над полицијом, подстицању поверења јавности у полицију, обезбеђења усаглашености њеног рада са међународним стандардима и унапређивању полицијске службе. Значај контроле од стране ових институција је не само у томе што оне подстичу успостављање ефикасне унутрашње контроле полиције и што надзиру њен рад, већ и зато што пружају јавности независан механизам за притужбе које се односе на неморално и неетичко понашање полицијских службеника. Такође, ове институције имају и могућност да решавају случајеве неморалног и неетичког понашања у полицији које не може да реши сама полицијска служба, било због тежине случаја или због сукоба интереса.⁶⁵⁴

Вршење спољашње контроле рада полиције је предвиђено чланом 9. Закона о полицији. Према тој одредби, министар унутрашњих послова је у обавези да Народној скупштини Републике Србије подноси годишње, периодичне и *ad hoc* извештаје о раду. Поред Народне скупштине, Закон као овлашћене субјекте екстерне контроле рада полиције у Србији помиње и друге државне органе као што су Влада, правосудни, управни и други органи и тела.⁶⁵⁵ Законским одредбама су прецизирана овлашћења ових органа посебно у погледу приступа и доступности службених информација, контаката са службеним лицима, права на

⁶⁵³ Реч је о контроли која је спољашња у односу на ланац руковођења и командовања у полицији, а укључује усмеравање и руковођење полицијског деловања.

⁶⁵⁴ Литавски Јан, „Професионална етика, култура и одговорност полиције у Србији“, *op. cit.* стр. 72.

⁶⁵⁵ Члан 170. Закона о полицији.

одговор, посланичким питањима, интерпелацијама и другог.⁶⁵⁶ У пракси, посебан значај имају екстерни облици контроле полиције који се одвијају преко независних органа као што су Повереник за информације од јавног значаја и заштиту поверљивости података и Заштитник права грађана, као и ванинституционална (неформална) спољна контрола рада полиције, пре свега од стране невладиних организација и средстава информисања.

Према документу „Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016“, основна сврха различитих контролних механизма је да одговорно надзиру примену полицијских овлашћења у Србији и да на непристрасан начин предузимају мере против полицијских службеника који чине прекршаје у примени овлашћења. То се сматра основом за ефикасну борбу против корупције у полицији и за успостављање јасних професионалних стандарда и полицијске етике, пре свега јачањем и ефикаснијом организацијом Сектора унутрашње контроле полиције. У том контексту, улога унутрашње контроле се сматра кључни фактором, јер унутар полиције постоје најнепосреднија сазнања о понашању њених службеника. Такође, у систему унутрашње контроле важну улогу има контрола коју спроводе виши полицијски органи према нижим и контролне активности посебних служби за унутрашњу контролу. Поменути документ акценат ставља на унапређење превенције, односно на предупредивање злоупотреба и незаконитог поступања полицијских службеника, затим на конкретне истраге о законитости рада полиције, висок ниво сарадње са медијима, неговање квалитетног и проактивног односа са грађанима и организацијама цивилног друштва, те на увођење и имплементацију међународних стандарда везаних за професионално поступање припадника полиције.⁶⁵⁷

Насупрот томе, резултати годишњег истраживања јавног мњења – „Глобални барометар корупције“⁶⁵⁸ из 2013. године, показују да се полицијске службе у Србији налази се на првом месту по корумпираности у региону западног Балкана. Према поменутом истраживању, чак 69% грађана Републике Србије сматра да је

⁶⁵⁶ Детаљније: Никач Жељко, Симић Бобан, „Контрола полиције у Републици Србији у функцији заштите људских права“, *Култура полиса*, година IX, посебно издање 2, Нови Сад - Београд 2012., стр. 310-311.

⁶⁵⁷ *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016*, op. cit. стр. 21.

⁶⁵⁸ Истраживање од 2003. године спроводи организација Transparency International, у сарадњи са Gallup International у 107 држава света, а у њему учествује више од 100.000 испитаника на глобалном нивоу.

полиција корумпирана. Такви ставови грађана о постојању корупције у полицији у Србији изнад су светског просека, који износи око 60%.⁶⁵⁹

И поред свих јавно изражаваних реформских опредељења, у области унутрашње контроле полиције у Србији, евидентно је постојање како правних празнина, тако и недоследности у пракси, које доводе у питање постигнуте резултате и бацају нешто другачије светло и на сам реформски концепт. С тим у вези, прва правна недоумица је везана за то кога Сектор унутрашње контроле контролише. Наиме, у члану 171. став 1. Закона о полицији стоји да „унутрашњу контролу рада полиције врши Сектор унутрашње контроле полиције“. Званично правно тумачење МУП-а је да се ова законска одредба односи само на полицијске службенике, запослене у Дирекцији полиције, а не и на остале запослене у Министарству. Реч је о преко 18.000 запослених, који су на тај начин фактички остављени изван контроле, што носи знатан ризик корупције и других незаконитих поступања. Такође, Сектор унутрашње контроле полиције по закону није овлашћен ни за узимање изјава од запослених у Министарству, изузев када они имају статус оштећеног лица или сведока у поступку.⁶⁶⁰

Независност у раду Сектора унутрашње контроле полиције угрожена је и одредбом члана 177. став 3. Закона о полицији, која министру унутрашњих послова даје овлашћење за изузимање предмета од СУКП под одређеним околностима (повезаност са другим делима, значај који превазилази надлежности Сектора унутрашње контроле) и за поверавање тог предмета другим организационим јединицама у Министарству. Закон на овај начин министру даје сувише велика дискрециона овлашћења, а саму унутрашњу контролу чини расцепканом.⁶⁶¹

У периоду 2013. - 2015. година забележен је највећи број афера у полицији Србије од петооктобарских промена 2000. године, а њихов епилог по правилу није познат јавности. Носиоци тих медијски експлоатисаних афера су често били високи функционери у Дирекцији полиције и у седишту МУП-а. Афере су се односиле на угрожавање безбедности председника Републике, на прислушкивање највиших државних функционера, на избор директора полиције, на састанак министра унутрашњих послова са чланом организоване криминалне групе Дарка

⁶⁵⁹ Ђорђевић Саша, *Процена корупције у полицији*, *op. cit.* стр. 11.

⁶⁶⁰ Члан 175. став 2. Закона о полицији.

⁶⁶¹ Петровић Предраг, Ђорђевић Саша, Ђокић Катарина, Ерцег Владимир, *op. cit.* стр. 42.

Шарића, на цурење информација из МУП-а, на команданта Жандармерије и начелнике кључних управа у Дирекцији полиције. Свим аферама заједничко је то да су прво обелодањене у таблоидима, што указује на један облик политичке корупције, односно на одавање полицијских информација. Сектор унутрашње контроле полиције је у овим случајевима био само неми посматрач.⁶⁶²

Чињеница да Сектор унутрашње контроле полиције за свој рад одговара министру унутрашњих послова, који је истовремено одговоран за рад полиције, у ситуацији каква је присутна у Републици Србији, доводи до тога да СУКП не може одговорити очекивањима. Разлога за то има више, а један од њих је тај што у Србији није развијен институт министарске одговорности. Због тога је Сектор унутрашње контроле полиције у пракси пре нека врста повереника министра, који има улогу да балансира између захтева јавности и интереса службе оличених у министарској заповести, а не у закону. Да би се унапредила његова улога, неопходно је да овај сектор добије јасна законска овлашћења, као и да му се отвори пут према влади и јавности у случају ограничавања његове акције унутар полиције. Такође, његов рад мора бити транспарентнији како би јавност почела да му верује.⁶⁶³

Насупрот залагањима стручне јавности да се изменама одредаба чл. 177. и 178. Закона о полицији министру унутрашњих послова смање дискрециона овлашћења и на тај начин повећа оперативна независност унутрашње контроле, политичка власт то у протеклом периоду није учинила, што се негативно одразило на резултате рада Сектора унутрашње контроле полиције (СУК).⁶⁶⁴

Упркос великим очекивањима, унутрашња контрола полиције за сада није показала неке видљивије резултате. Наиме, због недостатка политичке воље, као и спорих реформских процеса у оквиру полиције, предуслови да та врста контроле постигне успех још увек нису створени. У том циљу потребно је радити на подизању свести полицајаца о нормама и принципима које се морају поштовати, као и контролним механизмима који им стоје на располагању. Унутрашња контрола мора радити на спровођењу етичких стандарда и осигурати да полицајци поштују

⁶⁶² Ђорђевић Саша, *Процена корупције у полицији*, *op. cit.* стр. 12.

⁶⁶³ Литавски Јан, „Професионална култура, етика, грешке и одговорност полиције“, *op. cit.* стр. 10.

⁶⁶⁴ Упореди: Хацић Мирослав, Стојановић Гајић Соња (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2012., стр. 33.

вредности и мере прихваћене у полицијској организацији. Мере унутрашње контроле морају да обезбеде да сви запослени у полицијској служби и сви с којима полицијска служба долази у контакт имају једнак третман.⁶⁶⁵

Једна од слабости *система спољне контроле и надзора полиције* у Србији тиче се решења садржаног у члану 179. Закона о полицији, из кога не проистиче обавеза Сектора унутрашње контроле полиције да о резултатима свог рада непосредно извештава надлежни одбор Народне скупштине Републике Србије.⁶⁶⁶ Наиме, поменута законска одредба обавезује министра унутрашњих послова да само на захтев Владе или надлежног радног тела Народне скупштине подноси извештаје о раду Сектора унутрашње контроле полиције. Насупрот оваквом законском решењу, проистиче или надлежни Одбор за унутрашње послове. Према постојећем решењу, међународни стандарди о спољном надзору и контроли полиције утврђују да унутрашња контрола полиције има независан статус, што подразумева да део извршне власти, те да своје извештаје подноси непосредно парламенту, односно његовом надлежном телу.⁶⁶⁷

Недовољну заинтересованост за законитост рада полиције у Србији испољавају и сами народни посланици, што је уочљиво и кроз институт посланичких питања на седницама Народне скупштине. О томе сведочи податак да се у 2013. години, у условима континуираног медијског (таблоидног) извештавања о бројним аферама у полицији, само 2,9% од укупног броја упућених посланичких питања односило на проблематику корупције.⁶⁶⁸

У протеклим годинама је у организацији Мисије ОЕБС више десетина припадника Сектора унутрашње контроле МУП-а прошло различите видове обуке везане за вођење истрага у области унутрашње контроле, упознавање са анти-корупцијским механизмима, утицај деловања полиције на људска права итд.⁶⁶⁹

⁶⁶⁵ Видети: Литавски Јан, „Професионална култура, етика, грешке и одговорност полиције“, у: Ђорђевић Саша, Дичић Костић Невена, Литавски Јан, *Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији*, бр. 6, Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2012., стр. 68.

⁶⁶⁶ На основу члана 46. измењеног и допуњеног Пословника Народне скупштине Републике Србије, Одбор за одбрану и безбедност је 16. марта 2012. године подељен на Одбор за контролу служби безбедности и Одбор за одбрану и унутрашње послове.

⁶⁶⁷ Према: *Police Oversight Principles*, European Partners against Corruption (EPAC) & Independent Police Complaints Commission, Laxenburg AT 2012., р. 6.

⁶⁶⁸ Према: Ерцег Владимир, *Посланичка питања као механизам парламентарне контроле сектора безбедности*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2014., стр. 17.

⁶⁶⁹ Упореди: <http://www.prezentacije.mup.gov.rs/sukp/out/2.2.2.html>

Сагласно члану 224. новог Закона о полицији из 2016. године, унутрашњу контролу рада Полиције и других запослених у Министарству врши Сектор унутрашње контроле, којим руководи начелник Сектора (који је уједно и помоћник министра). У ставу 3. истог члана предвиђено је да начелник Сектора унутрашње контроле редовно и периодично подноси министру извештаје о раду Сектора, а о радњама предузетим у циљу откривања кривичних дела подноси извештаје надлежном јавном тужиоцу. Такође, прописано је да на захтев Владе и радног тела Народне скупштине надлежног за унутрашње послове, министар подноси извештај о раду Сектора унутрашње контроле. Најзад, према члану 224. став 5. Закона, Сектор унутрашње контроле у току од три месеца од истека календарске године, јавно објављује извештај о раду за претходну годину са основним статистичким подацима о спроведеним активностима и постигнутим резултатима.

6.3.3. Организовани криминал

Актуелни појавни облици, разгранатост и обим екстремизма организованог криминала, какви су од почетка 90-их година XX века присутни на подручју Републике Србије и држава у њеном окружењу, у значајној мери се разликују од стања у бившој СФР Југославији. С тим у вези, треба имати у виду да је, и поред извесне либерализације, бивша Југославија била једнопартијска и полуполицијска држава, чија затворена социјалистичка привреда, контролисано тржиште, неразвијено приватно предузетништво, чврсто обезбеђене спољне границе, од државе и њених служби надзиране трговинске и друге везе са иностранством и друго, нису ишле на руку развоју организованог криминала. И тада су били присутни одређени облици организованог криминала, попут илегалне трговине наркотицима, али су они по обиму и нивоу организованости били знатно иза данас постојећих, док су појединци имали шансу да се озбиљније баве организованим криминалом само одласком у иностранство, што је у одређеним случајевима и подстицано од неких државних структура. У СФРЈ је постојао и тзв. „привредни криминал“ који се, и поред неких сличности, разликовао од организованог криминала, посебно по томе што није имао прекограничну компоненту, нити је имао за циљ освајање

друштвене моћи и државне власти. Из тих разлога, организовани криминал у Србији, у свим својим појавним облицима нагло се развија са распадом СФРЈ и почетком ратних сукоба на њеном простору.⁶⁷⁰

Република Србија, с обзиром на чињеницу да се налази у централном делу западног Балкана, спада у земље кроз коју воде главни транзитни путеви у правцу Запад - Исток и обрнуто, а налази се и у окружењу држава различитих националних, верских, културних, политичких и других обележја, које су биле изложене сталним друштвеним променама, што представља “погодно тло” за развој свих облика организованог криминала. Досадашња искуства указују да је организовани криминал у Србији био присутан пре свега у домену кријумчарења и трговине људима, кријумчарења наркотика, моторних возила, оружја, као и у одређеним областима финансијског криминала на који се ослања кријумчарење цигарета и других врста акцизних роба, као и других финансијских трансакција које подржава корупција.

У Националној стратегији Републике Србије за борбу против организованог криминала,⁶⁷¹ у чијој су припреми учествовали и експерти Мисије ОЕБС-а у Србији, указује се на присуство бројних фактора који погодују развоју организованог криминала у Србији, уз напомену да су они по врсти и интензитету слични факторима исте појаве која је захватила земље у транзицији. Као посебно утицајни чиниоци, у Стратегији се наводе сиромаштво и висок степен незапослености, структура власништва и својинска трансформација, корупција, геотранзитни положај земље, непримењивање или селективно примењивање прописа, недостатак професионализма и злоупотреба савремених технологија.⁶⁷²

Конкретније и ефикасније деловање државних институција Републике Србије на супротстављању организованом криминалу започето је у другој половини 2002. године, када је донето ново кривично материјално законодавство које је предвидело поједине инкриминације организованог криминала. Такође, у Закон о кривичном поступку је 2002. године укључена посебна глава (XXIX/a) посвећена процесним инструментима за борбу против организованог криминала.

⁶⁷⁰ Видети: Grubač Momčilo, "Organizovani kriminal u Srbiji", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 46, br. 4/2009, Split 2009., str. 701-702.

⁶⁷¹ „Службени гласник РС“, бр. 23/2009.

⁶⁷² *Национална стратегија за борбу против организованог криминала*, стр. 6.

У јулу исте године је донет посебан закон о организацији државних органа (јавног тужилаштва, полиције и суда) за борбу против организованог криминала и о њиховим надлежностима.⁶⁷³ Годину дана раније је у Министарству унутрашњих послова основана посебна полицијска служба - Управа за борбу против организованог криминала (УБПОК). У том периоду је ратификовано и више међународних конвенција, почев од Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала до Европске конвенције о спречавању прања новаца, као и све релевантне конвенције о међународној правној помоћи, екстрадицији, уступању кривичних предмета и друго.⁶⁷⁴

Након доношења Закона о полицији 2005. године, дотадашња Управа за сузбијање организованог криминала је у организационом смислу припала полицији, променивши назив у Служба за борбу против организованог криминала (СБПОК). Ова служба је на основу правилника о унутрашњој организацији и систематизацији укључена у састав Управе криминалистичке полиције МУП-а, премда у њој има аутономан статус, што подразумева и могућност остваривања непосредне комуникације са директором Полиције, као и одређене контролне ингеренције министра унутрашњих послова.

У својој структури СБПОК-а има следећа специјализована одељења: Одељење за борбу против организованог финансијског криминала (Одсек за сузбијање прања новца, Одсек за сузбијање фалсификовања новца и Одсек за сузбијање корупције), Одељење за борбу против организованог општег криминала (Одсек за сузбијање трговине људима и кријумчарења људи, Одсек за сузбијање отмица, изнуда и уцена са елементима организованог криминала, Одсек за сузбијање кријумчарења оружјем и опасних материја, Одсек за сузбијање међународног кријумчарења моторних возила и Одсек за сузбијање кријумчарења културних добара), Одељење за сузбијање кријумчарења наркотика (Одсек за сузбијање кријумчарења кокаина, хероина, марихуане и канабиса, Одсек за сузбијање кријумчарења синтетичких дрога и Одсек за послове координације, размене информација и оперативни рад) Одељење за борбу против високотехнолошког криминала (Одсек

⁶⁷³ Упореди: Зорић Јована, Павићевић Милица, Стопић Милош, *Борба против организованог криминала у Србији – законодавство и пракса*, Београдски центар за људска права, Београд 2008., стр. 5.

⁶⁷⁴ Грубач Момчило, *op. cit.* стр. 706.

за сузбијање електронског криминала, Одсек за сузбијање криминала у области интелектуалне својине) и Одељење за оперативне телекомуникације, стална дежурства и обезбеђење (Одсек за оперативне телекомуникације и криптозаштиту и Одсек за стална дежурства и обезбеђење).⁶⁷⁵

У законској надлежности СБПОК-а је такође и старање о спровођењу међународних конвенција и споразума из области супротстављања организованом криминалитету. Служба за борбу против организованог криминала је и у функцији Тужилаштва за организовани криминал, као носиоца кривичног поступка по предметима из ове области. СБПОК на основу захтева овог тужилаштва предузиме оперативне мере и радње на идентификацији, лишењу слободе и спровођењу доказног поступка против починилаца кривичних дела са елементима организованог криминалитета.

Треба имати у виду да су у протеклом периоду у неколико наврата мењани организација и унутрашња структура Службе за сузбијање организованог криминала, али су њене основне надлежности и мисија која јој је одређена у тренутку формирања, остали углавном непромењени.

Закон иначе предвиђа обавезу полиције да о евентуалном сазнању да се припрема или да је извршено неко од кривичних дела везаних за организовани криминалитет, као и свим предузетим радњама, одмах обавести Службу за сузбијање организованог криминала и Тужиоца за организовани криминал. Тужилац може тражити да полиција, у одређеном року, предузме одређене мере и радње и да га о томе обавести. Уколико полиција неблаговремено поступи или уопште не поступи по захтеву Тужиоца за организовани криминал, он може о томе обавестити министра надлежног за унутрашње послове или Владу Републике Србије. Такође, ради успешног извршења задатака, Тужилаштву за организовани криминал стоји на располагању расположива техничка средства и документација Безбедносно-информативне агенције, Министарства унутрашњих послова и свих других државних органа (управа јавних прихода, царина и слично).

Према неким тумачењима, поступање СБПОК-а по захтеву Тужиоца за организовани криминал значи да Тужилац и његови заменици имају право да дају инструкције и постављају захтеве за обављање одређених радњи директно

⁶⁷⁵ Према: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/UKP.nsf/sbpok.h?Open page

припадницима Службе за сузбијање организованог криминала. То значи да би канал комуникације између Специјалног тужилаштва и Службе требало би да буде стално отворен и без мешања хијерахијских структура, а све у циљу избегавања било које врсте спољних утицаја, као и утицаја унутар Министарства на СБПОК. С тим у вези, као проблем се наводи то да закон омогућава министру унутрашњих послова да самостално уређује рад Службе, а да му за то није потребно одобрење Тужиоца за организовани криминал. Истиче се да проблеми настају и из једностраног односа између СБПОК-а и других државних институција, јер је законом предвиђена сарадња само на захтев Службе или Тужиоца а не и самосталној иницијативи других институција.⁶⁷⁶

Служба за борбу против организованог криминала по природи ствари, имајући у виду делокруг њених законских надлежности мора остваривати одговарајућу оперативну сарадњу са другим организационим јединицама Дирекције полиције и МУП-а Републике у целини. Такође, СБПОК остварује професионалне контакте и врши размену информација и са другим релевантним субјектима система безбедности у Србији који имају ингеренције у борби против организованог криминалитета. Уз остало, та сарадња је везана и за примену посебних истражних метода, сагласно Законикау о кривичном поступку. У том смислу, поред Тужилаштва за организовани криминал, Служба за борбу против организованог криминала је у обавези да остварује редовну комуникацију са Безбедносно-информативном агенцијом, Војнобезбедносном агенцијом, те са финансијском и пореском полицијом.

Треба имати у виду да организовани криминал у целини, како у Републици Србији, тако и шире, и даље представља један од највећих изазова у транзицији посткомунистичких држава. У том смислу ће се и напредак Србије у правцу европских интеграција мерити успехом који државне институције буду постизале у борби против организованог криминала и корупције, односно бројем решених случајева високог профила који ће представљати индикатор тог успеха.

⁶⁷⁶ Видети: Литавски Јан, „Национални капацитети, међународна и регионална сарадња у борби против организованог криминала“, *Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији*, број 9, Београдски центар за безбедносну политику, Београдски центар за људска права & Центар за развојну политику и сарадњу, Београд 2014., стр. 43.

У сарадњи са Мисијом ОЕБС-а, у МУП-у Републике Србије је у последњих неколико година је започето или реализовано више реформских пројеката у области борбе против организованог криминала и унапређења капацитета криминалистичке полиције, финансираних из претприступних фондова Европске уније (ИРА), међу којима се издвајају: Твининг пројекат „Борба против организованог криминала“ (ИРА 2013), прва компонента вредности од 1.500.000 евра, чији су корисници Управа криминалистичке полиције (УКП) МУП-а Републике Србије и Републичко јавно тужилаштво); пројекат „Подршка развоју УКП подизањем капацитета лабораторија за физичко-хемијска и токсиколошка вештачења Националног криминалистичко-техничког центра - НКТЦ у Београду" (ИРА 2012), прва компонента у вредности од 540.000 евра; пројекат „Лабораторија за анализу доказа потребних за процесуирање случајева криминала“ (ИРА 2013), намењен набавци лабораторијске опреме за потребе НКТЦ-а у вредности од 2.300.000 евра; пројекат „Борба против прекограничног организованог криминала кроз јачање капацитета за форензичку обраду лица места и анализу биолошких и других трагова у полицијским управама пограничног региона Србија – Бугарска“ у вредности од 520.210 евра; пројекат "Борба против организованог криминала - међународна сарадња у области кривичног правосуђа" (ИРА 2013) за више корисника, у вредности од 5.000.000 евра; пројекат „Сарадња у кривичном правосуђу: заштита сведока у борби против организованог криминала и корупције ВИНПРО 2“ (вишекорисничка ИРА – у МУП-у Јединица за заштиту у вредности од 7.000.000 евра. У оквиру реализације пројекта „Јачање капацитета за стратешке анализе и стратешке процене у Управама криминалистичких полиција Министарства унутрашњих послова Републике Србије, Црне Горе и Бивше Југословенске Републике Македоније“, чија је вредност 393.882 евра, потписан је Споразум о донацији и Меморандум о разумевању између МУП-а Републике Србије и Мисије ОЕБС-а у Србији. Такође, у протеклом периоду акценат је дат и на реализацији пројеката који се тичу борбе против корупције, међу којима су: пројекат „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције“ (ИРА 2011), прва компонента у вредности од 1.183.748 евра; пројекат „Борба против корупције“ (ИРА 2013), прва компонента, који обухвата уговор о услугама и твининг пројекат за Министарство правде и државне управе и МУП Републике Србије у вредности од 6.000.000 евра,

те пројекат „Унапређење капацитета полиције Републике Србије у борби против корупције“ у вредности од 284.138 евра, чији је донатор Краљевина Норвешка.⁶⁷⁷

Почетком априла 2013. године, окончана је имплементација пројекта „Унапређење капацитета Дирекције за управљање одузетом имовином и подршка развоју система откривања, одузимања и конфискације имовинске користи стечене кривичним делом као и подршка развоју кључних институција у Србији“, за чију је реализацију била задужена Канцеларија Савета Европе у Републици Србији. Носилац поменутог пројекта, у трајању од 36 месеци, била је Дирекција за управљање одузетом имовином при Министарству правде, док је корисник у Министарству унутрашњих послова била Јединица за финансијске истраге Управе криминалистичке полиције. Поменути пројекат је имао за циљ изградњу капацитета Дирекције за управљање одузетом имовином како би у потпуности испунила своје задатке и циљеве и пружање подршке развоју система откривања, одузимања и конфискације имовинске користи стечене кривичним делима у Србији, као и других кључних државних институција које се баве овом проблематиком. У оквиру имплементације пројекта су организовани различити облици обуке за припаднике Јединице за финансијске истраге и набављена информатичка опрема у вредности од око 320.000 евра. Иначе, укупан буџет овог пројекта је током трогодишње реализације износио преко 2,1 милиона евра, а финансиран је из средстава ПА фондова Европске уније за 2009. годину.⁶⁷⁸

У званичним преговорима о приступању Републике Србије Европској унији, међу првим поглављима која ће након Поглавља 35 бити отворена за преговарање биће Поглавље 23 (Правосуђе и фундаментална права) и Поглавље 24 (Правда, слобода и безбедност), како би се што дуже могао пратити напредак у овим областима пре пуноправног чланства Србије у Унији. С тим у вези, индикативне су оцене и закључци из дела Извештаја Европске комисије од 15. маја 2014. године, везани за извршени скрининг о актуелном стању и предузетим мерама и активностима надлежних институција Републике Србије на усклађивању законске

⁶⁷⁷ Видети: *Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, МУП Републике Србије, Београд, септембар 2015., стр. 97.

⁶⁷⁸ Упореди: *Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, МУП Републике Србије, Београд, август 2014., стр. 133.

регулативе и праксе у области борбе против организованог криминала са стандардима које треба испунити у оквиру преговора о Поглављу 24.

У наведеном извештају Европске комисије се указује да је Република Србија унапредила свој законодавни и административни оквир за борбу против организованог криминала, посебно током вођења преговора са ЕУ о визној либерализацији. Међутим, оцењено је да њене надлежне институције још увек нису развиле кохерентну и свеобухватну стратешку слику о организованом криминалу у земљи, те да рад на даљем усклађивању законодавства и јачању институција у овој области треба наставити, што подразумева обезбеђивање довољних људских и финансијских ресурса, као и јачање аналитичких капацитета унутар Министарства унутрашњих послова. Такође, указано је и на неопходност успостављања централизованог криминалистичко-обавештајног система и безбедне платформе за комуникацију између органа за спровођење закона, као и на потребу додатног унапређивања капацитета за статистичку анализу и анализу ризика. Најзад, Европска комисија сматра и да постојећа зависност полиције од Безбедносно-информативне агенције у спровођењу одређених специјалних истражних мера у криминалистичким истрагама у Србији није у складу са најбољим праксама Европске уније.⁶⁷⁹

Иницијативно је да је у новом Закону о полицији из 2016. године изостављена одредба дотадашњег закона из 2005. године,⁶⁸⁰ према којој у полицијске послове спада и борба против организованих и других облика криминала. О интенцијама законодавца се може спекулисати, међутим, задаци, дужности, организација и овлашћења полицијских служби МУП-а Републике Србије на супротстављању организованом криминалу су ипак уређени Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела.⁶⁸¹ Други видови борбе против криминала су у новом Закону о полицији садржани у одредби члана 30. тачка 1, као „превенција криминала и унапређење безбедности у заједници“.

⁶⁷⁹ Видети: *Screening report Serbia: Chapter 24 – Justice, freedom, and security*, MD 46/14, Commission of the European Communities, Brussels 15.05.2014., p. 21.

⁶⁸⁰ Члан 10. став 3. Закона о полицији из 2005. године.

⁶⁸¹ „Службени гласник РС“, бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 – др. закон, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 – др. закон, 101/2011 – др. закон и 32/2013.

6.3.4. Гранична полиција

У периоду након Другог светског рата, обезбеђење државне границе на копну и мору и заштита приграничног подручја у послератној Југославији била је у периоду од 1944. до 1953. године у надлежности Корпуса народне одбране Југославије (КНОЈ).⁶⁸² Након тога су ову функцију преузеле граничне јединице, које су биле један од родова Југословенске народне армије. Систем заштите спољних граница СФРЈ је подразумевао и ангажовање других државних и друштвених чинилаца, укључујући органе унутрашњих послова, снаге Територијалне одбране, јединице цивилне заштите и друге.

Када је 2002. године формирана двочлана федерација - Савезна Република Југославије, дотадашњи систем обезбеђења државне границе је задржана у неизмењеном облику. У том контексту, треба имати у виду да су у протеклим деценијама скоро све земље у Европи одабрале и примениле један од следећих модела организације служби за обезбеђење државне границе: војне граничне јединице, полицијске граничне јединице, специјалне (самосталне) граничне структуре и комбиновани модел граничног обезбеђења. За већину чланица тадашње Европске заједнице/Европске уније је у том периоду било карактеристично функционисање специјализованих граничних служби потчињених министарствима унутрашњих послова, док је у државама социјалистичког блока, односно Варшавског уговора, надлежност за обезбеђење државне границе била искључиво везана за армијске структуре.⁶⁸³

Након формирања Државне заједнице Србија и Црна Гора у марту 2003. године, дотадашњи систем заштите државне границе је у неизмењеном виду функционисао још годину дана, да би половином 2004. године, на предлог Владе Републике Црне Горе, организационе јединице граничне полиције МУП-а Црне Горе, од Војске СЦГ преузеле обезбеђење спољних црногорских граница. У Србији је још извесно време дотадашњи систем наставио да функционише на

⁶⁸² Детаљније: Пуhek Ivan, „Сociјалистички облици друштвене заштите“, *Politička misao*, Vol. 19, No. 1-2, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 1982., str. 68-69.

⁶⁸³ Упореди: Бановић Ненад, Пурић Небојша, Достић Сениша, „Осврт на историјат, садашњост и перспективе развоја граничне полиције у Републици Србији“, *Безбедност*, Vol. 51, бр. 1-2, МУП Републике Србије, Београд 2009., стр. 91.

неизмењени начин. Иначе, контролу на самим граничним прелазима су у читавом том периоду обављали припадници МУП-ова република.

Преузимање послова обезбеђења државне границе према суседним државама од Војске СЦГ је на територији Републике Србије започето у јануару 2005. године, а за координацију тих активности је задужен Оперативни штаб МУП-а Републике Србије. Најпре је од Војске крајем јануара 2005. године преузето обезбеђење државне границе према Мађарској, а читав процес демилитаризације је завршен почетком фебруара 2007. године, када је извршено преузимање послова обезбеђења границе према Македонији. Крајем јула 2007. године, нешто више од годину дана након иступања Црне Горе из Државне заједнице СЦГ, МУП Републике Србије је успоставио станице граничне полиције за контролу прелажења државне границе и станице граничне полиције за обезбеђење државне границе и према тој земљи. Тим чином је гранична полиција Србије заокружила своје надлежности на свим граничним линијама према суседним државама. У спровођењу наведеног пројекта, саветодавну улогу је имала и Мисија ОЕБС у Београду.⁶⁸⁴

Надлежности актуелне Управе граничне полиције, која се налази у саставу Дирекције полиције Министарства унутрашњих послова, утврђене су релевантним законским и подзаконским актима, међу којима су најважнији:

- Закон о заштити државне границе,⁶⁸⁵ којим се, поред осталог, регулишу питања везана за обезбеђење државне границе, које представља „скуп мера, радњи и овлашћења која се предузимају уз државну границу, између граничних прелаза и на граничним прелазима изван утврђеног радног времена у циљу спречавања недозвољеног прелажења државне границе и заштите њене неповредивости, те питања везана за интегрисано управљање границом, које подразумева „уређену сарадњу свих служби присутних на граничним прелазима (унутар, између и међународну сарадњу) као и других државних органа и институција у циљу постизања отворености границе за кретање лица и трговину и затворености граница за све криминалне и друге активности које угрожавају стабилност у региону“.⁶⁸⁶ Овим законом су послови

⁶⁸⁴ Ibidem, стр. 92.

⁶⁸⁵ ”Службени гласник РС“ бр. 97/2008.

⁶⁸⁶ Члан 1. тачке 6. и 7. Закона о заштити државне границе

заштите државне границе стављени у надлежност граничне полиције, као унутрашње организационе јединица Министарства унутрашњих послова. У обављању ових послова, граничној полицији МУП-а Републике Србије су дата одговарајућа овлашћења, укључујући вршење увид у путне или друге исправе лица која прелазе државну границу, утврђивање њиховог идентитета и вршење одговарајућих провера, по потреби обављање прегледа лица и ствари, претресања и задржавања лица, вршење прегледа превозног средства, постављање и коришћење техничких средстава, коришћење службених паса и постављање препрека ради онемогућавања илегалног прелажењења државне границе;⁶⁸⁷

- Закон о странцима,⁶⁸⁸ којим се „уређују услови за улазак, кретање и боравак странаца и надлежност и послови органа државне управе Републике Србије у вези са уласком, кретањем и боравком странаца на територији Републике Србије“⁶⁸⁹. Овим законом су Одељењу за странце у Управи граничне полиције дати у надлежност послови надзора над легалношћу боравка и регулисања статусних питања страних држављана за време њиховог боравка на подручју Републике Србије. Ти послови, уз остало, обухватају остваривање контроле боравка и кретања странаца на привременом и сталном боравку, страних туриста и лица која се налазе на пропутовању, одобравање привременог боравка странцима и предузимање одговарајућих мера и радњи у вези с тим, издавање виза и путних исправа странцима, предузимање мера према лицима која су илегално ушла у Републику Србију, доношење и спровођење мера отказа боравка и принудног удаљења странаца, вршење инспекцијског надзора и пружање стручне помоћи субјектима који пружају услуге смештаја странцима, откривање и расветљавање кривичних дела и прекршаја које извршавају странци и друго;⁶⁹⁰
- Закон о азилу,⁶⁹¹ којим се регулише “право на боравак и заштиту које има странац коме је на основу одлуке надлежног органа који је одлучивао о

⁶⁸⁷ Ibidem, члан 6.

⁶⁸⁸ ”Службени гласник РС“ бр. 97/2008.

⁶⁸⁹ Члан 1. Закона о странцима.

⁶⁹⁰ Упореди: *Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, МУП Републике Србије, Београд, август 2014., стр. 40.

⁶⁹¹ ”Службени гласник РС“ бр. 109/2007.

његовом захтеву за азил у Републици Србији одобрено уточиште или други облик заштите предвиђен овим законом”.⁶⁹² Према одредбама Закона о азилу, “поводом захтева за азил и престанка тог права, у првом степену поступак води и све одлуке доноси надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова - Канцеларија за азил”. У пракси, будући да “Канцеларија за азил још није формирана, све послове из њене надлежности обавља Одсек за азил у оквиру Одељења за странце Управе граничне полиције МУП-а”.⁶⁹³

Имајући у виду наведену правну регулативу, у основне надлежности граничне полиције МУП-а Републике Србије, убрајају се:

- непосредна организација и обављање послова граничне контроле на граничним прелазима (контрола путних исправа и виза, утврђивање идентитета лица, контрола превозних средстава и предмета чије је преношење преко државне границе забрањено или је под посебним режимом);
- обезбеђење државне границе;
- координирање, усмеравање и контрола спровођења послова дубинског обезбеђења државне границе у Приграничним полицијским управама;
- контрола путника у међународном ваздушном саобраћају;
- контрола легалности боравка и статусних питања странаца на читавој територији Републике Србије;
- поступци признавања азила;
- супростављање свим облицима прекограничног организованог криминала;
- криминалистичко-обавештајни послови (прикупљање и анализирање криминалистичко-обавештајних података у вези са прекограничним организованим криминалом, праћење кретања међународних извршилаца кривичних дела и терориста и предузимање мере према њима);
- активна и водећа улога у спровођењу Стратегије интегрисаног управљања границом Републике Србије;

⁶⁹² Члан 2. став 1. Закона о азилу.

⁶⁹³ Према: Крстић Ивана, *Заштита права миграната у Републици Србији – приручник за државне службенике и службенике у локалним самоуправама*, Међународна организација за миграције – Мисија у Србији, Београд 2012., стр. 57.

- сарадња и пружање информација другим државним органима у националним оквиру и остваривање сарадње са граничним службама суседних и трећих земаља;
- пружање потребних информација држављанима Србије, странцима и другим корисницима; и
- други послови утврђени прописима.

Сагласно томе, основна функција граничне полиције је адекватна заштита државне границе у циљу обезбеђења неповредивости државне границе, односно спречавања и откривања свих облика прекограничног организованог криминала и других недозвољених активности на државној граници. Она обухвата два главна процеса: граничну контролу (контролу прелажења државне границе) и обезбеђење државне границе.⁶⁹⁴

Стратегијом интегрисаног управљања границом је утврђена политика Републике Србије на плану конституисања система интегрисаног управљања границом; дефинисани су оквири за доношење усклађених секторских стратегија и планова за њихово спровођење; прецизиране су надлежности и задаци државних институција; идентификовани су стратегијски циљеви и разрађени кључни правци деловања на плану остваривања дугорочне одрживости и стабилности успостављеног система интегрисаног управљања границом.⁶⁹⁵

Одлуком о оснивању Координационог тела за спровођење Стратегије интегрисаног управљања границом у Републици Србији⁶⁹⁶ из 2009. године, успостављено је Координационо тело у чијој је надлежности праћење, усмеравање и координација активности на имплементацији Стратегије, те подношење тромесечних извештаја Влади Републике Србије. То интерминистарско тело чине министри унутрашњих послова, финансија, пољопривреде и инфраструктуре. Координационим телом руководи министар унутрашњих послова, а стручно-административне послове везане за његов рад врши Управа граничне полиције МУП-а Републике Србије. Да би се Стратегија интегрисаног управљања границом у Србији успешно спроводила, нужно је да постоји задовољавајући ниво континуиране сарадње и координације у оквиру и између субјеката граничне

⁶⁹⁴ Детаљније: http://www.mup.gov.rs/cms_lat/direkcija.nsf/granicna-policija.h

⁶⁹⁵ *Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији*, стр. 3.

⁶⁹⁶ „Службени гласник РС“ бр. 37/2009.

безбедности, те њихова ефикасна сарадња са другим државним органима, као и са надлежним институцијама других држава. На том плану, документ Стратегије дефинише дугорочне и усклађене циљеве надлежних субјеката безбедности путем одговарајуће законске регулативе, заједничко управљања и организација, успостављања дефинисаних и прецизних процедура, оптималног коришћења људских ресурса, спровођења неопходне појединачне и заједничке обуке и усавршавања, те примене компатибилне информатичке опреме.

Актуелни процес придруживања Републике Србије Европској унији, уз остало, захтева увођење и имплементацију европских вредности и стандарда у области контроле спољних граница Уније. Имајући у виду да се Србија у овом тренутку граничи са четири чланице ЕУ - Мађарском, Хрватском, Румунијом и Бугарском, реализација система интегрисаног управљања границом,⁶⁹⁷ односно спровођење Стратегије интегрисаног управљања границом у Републици Србији⁶⁹⁸ сведочи о њеној спремности да пружи пуни допринос безбедности региона и да буде поуздани партнер Европској унији у обезбеђењу и контроли њених граница.

Према извештају Европске комисије од 15. маја 2014. године, везаном за извршени скрининг о актуелном стању и предузетим мерама и активностима надлежних институција Републике Србије на усклађивању законске регулативе и праксе у области борбе против организованог криминала са стандардима које треба испунити у оквиру преговора о Поглављу 24, Србији су потребни додатни капацитети како би се обезбедила контрола спољних граница у складу са стандардима ЕУ. С тим у вези, констатовано је да нису сви гранични прелази повезани са базом података Интерпола (до сада је повезано 65% граничних прелаза на којима се одвија 95% укупног прекограничног саобраћаја), али су сви већи гранични прелази опремљени са скенерима пасоша, камерама за снимање таблица, видео надзором и скенерима отисака прстију. У циљу превазилажења постојећих

⁶⁹⁷ Европски систем интегрисаног управљања границом, какав је конципиран у документима Европске уније, укључује координирану и ефикасну граничну контролу на спољним границама Уније, компензационе мере на унутрашњим границама држава чланица, сагласно релевантним анализама ризика и резултатима криминалистичко-обавештајног деловања, те откривање и пресецање кривичних дела из домена прекограничног организованог криминала у сарадњи са свим овлашћеним органима и службама за спровођење закона, уз остваривање различитих видова међународне, међудржавне и међуагенцијске сарадње у управљању границом. Детаљније: *Press Release of 2768th Council Meeting – Justice and Home Affairs*, 15801/06 (Presse 341), Council of the European Union, Brussels, 4-5 December 2006., pp. 27-28.

⁶⁹⁸ „Службени гласник РС“ бр. 11/2006.

недостатака, потребна су даља модернизација опреме на граничним прелазима и више обуке за запослене у надлежним државним службама.⁶⁹⁹

Сходно члану 19. Закона о азилу, “поводом захтева за азил и престанка тог права, у првом степену поступак води и све одлуке доноси надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова - Канцеларија за азил”.⁷⁰⁰ У пракси, будући да Канцеларија за азил још није формирана, све послове из њене надлежности обавља Одсек за азил у оквиру Одељења за странце Управе граничне полиције МУП-а.⁷⁰¹ Према члану 20. Закона, другостепени орган у овом поступку је деветочлана Комисија за азил, чији састав на четири године именује Влада Републике Србије. Тражилац азила има и “могућност да покрене управни спор пред Управним судом, као последњом инстанцом пре правноснажности конкретног управног акта”.⁷⁰² Захтев за азил се може усвојити (члан 28. Закона),⁷⁰³ одбити (члан 29. Закона),⁷⁰⁴ или одбацити (члан 33. Закона).⁷⁰⁵ Закон предвиђа и могућност да “странац чији је захтев за азил раније одбијен у Републици Србији може поднети нови захтев ако обезбеди доказе да су се околности релевантне за признавање права на уточиште или додељивање субсидијарне заштите у међувремену битно измениле”.⁷⁰⁶ У пракси, шансе да странац на овај начин побољша свој статус су мале.

⁶⁹⁹ *Screening report Serbia: Chapter 24 – Justice, freedom, and security*, op. cit. p. 5.

⁷⁰⁰ До ступања на снагу Закона о азилу, пружање помоћи и спровођење поступка у вези са утврђивањем избегличког статуса подносиоцима захтева за азил из трећих земаља било је, сходно Закону о потврђивању Споразума између Савезне владе СРЈ и Високог комесаријата Уједињених нација за избеглице ("Службени лист СРЈ - Међународни уговори", бр. 6/96), у надлежности Канцеларије UNHCR у Београду.

⁷⁰¹ Упореди: Крстић Ивана, *Заштита права миграната у Републици Србији – приручник за државне службенике и службенике у локалним самоуправама*, Међународна организација за миграције – Мисија у Србији, Београд 2012., стр. 17.

⁷⁰² Према: Ђуровић Радош, Дедакин Јелена, Јанчић Ивана, *Надлежности и пракса у азилном систему Србије*, Центар за заштиту и помоћ тражиоцима азила, Београд 2013., стр. 39.

⁷⁰³ У том случају донеће се решење којим се странцу признаје право на уточиште.

⁷⁰⁴ Када се у спроведеном поступку утврди да је захтев за азил неоснован или да постоје законом прописани, таксативно набројани разлози за ускраћивање тог права.

⁷⁰⁵ Захтев за азил се одбацује без испитивања ако би његов подносилац могао да добије ефикасну заштиту у другом делу државе порекла, ако ужива заштиту или помоћ неког органа или тела УН (осим UNHCR) или му је признат азил у другој држави, ако има држављанство треће државе; ако може да добије заштиту сигурне државе порекла, осим ако докаже да за њега није сигурна; ако је раније поднео захтев за азил другој држави која поштује Женевску конвенцију; ако је дошао из сигурне треће државе, и ако је намерно уништио путну исправу или други идентификациони документ.

⁷⁰⁶ Члан 32. Закона о азилу.

Закон предвиђа да се “до доношења коначне одлуке о захтеву за азил, лицима која траже азил обезбеђује смештај и основни животни услови у Центру за азил, који је у саставу Комесаријата за избеглице као посебне организације”.⁷⁰⁷ У пракси, тих центара може бити више, а за њихово оснивање је надлежна Влада. Данас на подручју Србије функционишу два центра за азил при Комесаријату за избеглице и имиграције – у Бањи Ковиљачи (од децембра 2008. године, капацитет 33 собе) и у Боговађи, општина Лајковац (од маја 2011. године, капацитет 44 собе).⁷⁰⁸ Општи је став да су капацитети ових центара недовољни. Влада Републике Србије је у протеклом периоду мало тога предузела како би се проширили постојећи капацитети за прихват азиланата, у чему су је иначе додатно ометали житељи и поједине локалне власти у местима где постоје или је била планирана изградња нових објеката за прихват азиланата.

Права тражилаца азила у Србији регулисана су члановима 39-41 Закона о азилу и обухватају право на боравак у Републици Србији, смештај и основне животне услове, здравствену заштиту, право на бесплатно основно и средње образовање и право на социјалну помоћ. Истовремено, Закон у члану 47. намеће и низ обавеза овим лицима - придржавање мера ограничења кретања у Прихватилишту за странце, ако су исте одређене; писмено обавештавање Канцеларије за азил о свакој промени адресе у року од три дана; придржавање кућног реда, ако су смештена у Центар за азил; одазивање на позиве и сарадња са Канцеларијом за азил и другим надлежним органима у свим фазама поступка азила; предаја овлашћеном службенику својих путних исправа и идентификационих докумената; останак на територији Републике Србије до окончања поступка за добијање азила; напуштање Центра за азил по доношењу коначне одлуке о захтеву за азил.

Према неким анализама, Република Србија је прва од земаља у региону у којој је услед неповољних околности за прихват миграната у Грчкој, од 2010. године дошло до повећања броја евидентираних илегалних миграната, али и броја лица која су изразила намеру да затраже азил.⁷⁰⁹ Са ескалацијом унутрашњег ратног сукоба у Сирији, од 2014. године је дошло до наглог прилива миграната,

⁷⁰⁷ Члан 21. став 1. Закона о азилу.

⁷⁰⁸ Видети: <http://www.kirs.gov.rs/articles/azilcentri.php?type1=38&lang=SER&date=0>

⁷⁰⁹ Према: Јелачић Мирослава et al., *Изазови присилних миграција у Србији – други поглед на питања азила и реадмисије*, Група 484 & Београдски центар за безбедносну политику & Београдски центар за људска права, Београд 2013., стр. 2.

углавном држављана те земље, који у занемарљивом проценту траже азил у Републици Србији, већ покушавају да се преко њене територије пребаце у неку од држава чланица Европске уније.

У протеклим годинама је у сарадњи са Мисијом ОЕБС покренуто неколико реформских пројеката, финансираних из претприступних фондова Европске уније, везаних за управљање миграцијама. Поменути пројекти се састоје од две компоненте - твининг пројекта и компоненте набавке опреме. Међу њима треба издвојити: пројекат „Развој информационог система за контролу државне границе“ (ПА 2008), укупне вредности 3.333.836 евра, од чега 2.495.436 евра за набавку опреме за потребе МУП-а и услуге у вредности од 838.400 евра (завршен у фебруару 2013. године); пројекат "Јачање владавине права у Републици Србији“, компонента 2: Успостављање стационарних и мобилних система за видео надзор за заштиту државне границе (ПА 2011) укупне вредности 4.062.595 евра, од чега за техничку помоћ 849.800 евра, а за опрему 3.212.795 евра (завршен у јулу 2014. године); пројекат „Реформа полиције и управљање миграцијама“ (ПА 2012), прва компонента - твининг пројекат „Даљи развој и имплементација механизма са свеобухватно и конзистентно праћење легалних миграција у Републици Србији“, у вредности од 1.000.000 евра: твининг пројекат „Подршка националном систему азила у Републици Србији“, те пројекат „Унапређење разумевања и координације у управљању ирегуларним миграционим токовима на Западном Балкану“. У области заштите жртава трговине људима посебан значај имају пројекат „Јачање система идентификације и заштите жртава трговине људима - ИОМ" у вредности од 180.000 долара, који спроводи Међународна организација за миграције, а финансира Швајцарска развојна агенција, као и пројекат „Јачање борбе против трговине људима и кријумчарење миграната на Западном Балкану.“⁷¹⁰

⁷¹⁰ Упореди: *Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, МУП Републике Србије, Београд, септембар 2015., стр. 97.

6.3.5. Полицијско школство и специјалистичка обука

Када се говори о реформи полицијског школства у Републици Србији, треба имати у виду да је Скупштина СР Србије 12. јула 1967. године донела Закон о Средњој школи унутрашњих послова “Пане Ђукић” у Сремској Каменици. Тим законом су обједињене све школске установе у Републици, тако да су Одељење за школовање одраслих у Земуну и Одељење за обуку водича паса на Авали постали истурена одељења школе "Пане Ђукић". На седници Републичког већа и Просветно-културног већа, Скупштина СР Србије је 13. јула 1972. године донела и Закон о Вишој школи за унутрашње послове у Земуну,⁷¹¹ која је почела са радом 18. октобра исте године. Републички секретаријат за унутрашње послове је у Караташу покренуо и шестомесечни курс за милиционаре, који је у наредном периоду био стално лоциран у Наставном центру "Марко Перичин-Камењар" у Клиси. Закон о Вишој школи за унутрашње послове је 23. јула 1992. године измењен и допуњен, а на ванредном заседању Скупштине Србије 30. јуна 1993. године усвојен је текст Закона о Полицијској академији. Нова високошколска установа је започела са радом 01. октобра 1993. године у просторијама Института безбедности у Београду.⁷¹²

Организација за европску безбедност и сарадњу је у фебруару 2001. године именовала полицијског експерта Ричарда Монка за специјалног саветника Мисије у СРЈ, са задатком да се непосредно упозна са радом полиције у СР Југославији, Србији и Црној Гори, те да на основу тога сачини свеобухватну студију, са препорукама за одговарајуће промене, у циљу модернизације полицијског рада сагласно европским стандардима. Експерт ОЕБС-а је свој рад на терену окончао у јулу 2001. године, када је министрима унутрашњих послова СРЈ, Србије и Црне Горе представио „Студију о раду полиције у Савезној Републици Југославији”. Део студије посвећен стању у полицијском школству и препорукама за отклањање недостатака дат је у поглављу „Персонални послови”. Анализирајући школовање полицајаца у Србији, Р. Монк је установио да се оно одвија на три нивоа: у Средњој школи унутрашњих послова (СШУП) у Сремској Каменици, за ученике од 14 до 18 година, у Вишој школи унутрашњих послова (ВШУП) у Земуну, за

⁷¹¹ „Службени гласник СРС“ бр. 28/72.

⁷¹² Богдановић Бранко, *Два века полиције у Србији* (друго издање), *op. cit.* стр. 172.

полазнике од 18 до 20/21 године, те на Полицијској академији (ПА) у Београду за студенте од 18 до 22 године. За прве две школе је утврдио да располажу релативно солидним објектима и другим материјалним условима за извођење наставе и смештај полазника, за разлику од Полицијске академије, где то није био случај.⁷¹³ Установивши доста сличности између Више школе унутрашњих послова и Полицијске академије, Ричард Монк је изразио сумњу у оправданост, односно рационалност упоредног постојања те две високошколске установе. За постојеће наставне планове и програме је експерт ОЕБС-а констатовао да су преоптерећени теоријом, док им недостају садржаји који се тичу обуке из људских права, полицијске етике, руковођења, „обуке о разликама”, савремених метода криминалног деловања, истраживања сексуалних кривичних дела и начина вођења истрага у случајевима тешких кривичних дела. Имајући то у виду, предложио је „суштинску ревизију програма обуке” у смислу њихове модернизације, оснивање Националног факултета за изучавање криминала, односно јединствене високошколске установе за полицију, уклањање свих препреке за улазак жена у полицијску службу на свим нивоима, те хитно успостављање контаката са европским центрима за обуку полиције.⁷¹⁴

Током рада на студији, Ричарду Монку се придружио и Џон Слејтер, полицијски експерт Савета Европе (СЕ), који је у септембру 2001. године сачинио „Извештај о процени стања људских права, етике и стандарда полицијског функционисања у Савезној Републици Југославији, Србији и Црној Гори”. Поменути извештај је касније прикључен Монковој студији, с тим што је у њему акценат стављен на стање људских права, етике и стандарда полицијског функционисања, при чему је југословенско и српско полицијско школство анализирано у оквиру одељка „Људски потенцијал и обука”.⁷¹⁵ Уз извештај Џона Слејтера, Секретаријат СЕ је припремио и „Нацрт акционог плана за реформу полиције у СРЈ“, у који су уврштене следеће области: (I) Правни оквир полиције, (II) Општа сврха и циљеви полиције, (III) Полиција/односи са јавношћу, (IV) Полицијско регрутовање, (V) Обука полиције и (VI) Одговорност. Сумирајући

⁷¹³ Monk Richard, *Izveštaj o radu policije u SR Jugoslaviji*, op.cit. str. 43-45.

⁷¹⁴ Ibidem, str. 50-51.

⁷¹⁵ Slater John, *A Report on the Evaluation of Human Rights, Ethics and Standards of Police Functioning in the Federal Republic of Yugoslavia, Serbia and Montenegro*, op. cit. pp.11-13.

најважније препоруке из Слејтеровог извештаја, Секретаријат Савета Европе је предложено је формирање једне радне групе коју би чинили поменути секретаријат, два експерта СЕ и представници СР Југославије. У одељку поменутог документа посвећеном обуци полиције констатује се потреба за новим наставним програмом који би обухватао области људских права, етике, полицијског саслушања, хапшења, примене силе, насиља упереног против жена и деце, мањина и обучавања у руковођењу (укључујући разрешавање конфликтних ситуација и трансакциону анализу). У вези са тим, Савет Европе је изразио спремност да пружа стручну помоћ српској полицији (превођење одговарајућих материјала за обуку, формирање заједничке радне групе ради модернизације постојећег наставног програма, оснивање радионице за обуку инструктора из области људских права.

Налази експерата су потврдили оцену која је већ и раније постојала – да у полицијском школству Републике Србије нема система, већ да се оно састоји од неколико скоро потпуно самосталних школских установа, са различитим статусом у односу на Министарство унутрашњих послова. Тако су Средња школа унутрашњих послова (СШУП) и Виша школа унутрашњих послова (ВШУП) организационо биле у саставу МУП-а Републике Србије, али ван састава Ресора јавне безбедности (РЈБ) и Ресора државне безбедности (РДБ). У исто време, образовно-истраживачки центар РДБ се налазио у саставу тог ресора и Министарства, док је Полицијска академија била формално самостална установа, изван МУП-а Републике Србије и Универзитета у Београду, иако је школовала будуће официре МУП-а, а примењивала Закон о универзитету и друге прописе везане за високо школство. Све ове установе су међусобно биле потпуно независне и некомпатибилне, а неретко и конкурентне. Да ствари буду још неповољније, у самом Министарству унутрашњих послова није постојало никакво тело или организациона јединица која би се систематски бавила школовањем, обуком и усавршавањем полицајаца, координирањем деловања постојећих полицијских школа и другим питањима значајним за полицијско образовање, попут научно-истраживачког рада, издавачке делатности и слично.⁷¹⁶

⁷¹⁶ Видети: Илић Предраг et al., *Десет година Управе за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије & Мисија ОЕБС-а у Републици Србији, Београд 2014., стр. 24-25.

У таквим околностима је „Студија о раду полиције у СРЈ” 22. октобра 2001. године представљена јавности на заједничкој конференцији за штампу МУП-а Републике Србије и Мисије ОЕБС-а у СР Југославији, са заједничким ставом да представља основ за почетак преуређења југословенске и српске полиције у складу са европским стандардима.

Одељење за спровођење закона Мисије ОЕБС-а у СРЈ је крајем 2002. године припремило тзв. пакет курсева за едукаторе, који је укључивао Основни курс за тренере, Напредни курс за тренере и Курс за креирање наставе. Поменути курсеви су одржавани током 2003. и 2004. године у Вишем тренинг центру ОЕБС-а за обуку полиције смештеном у комплексу Више школе унутрашњих послова у Земуну. Уз сталну евалуацију, у том периоду је реализовано 14 циклуса Курса за тренере, као и један циклус Курса за израду наставних планова и програма. У наредним годинама је започето и спровођење Курса за евалуацију наставе. Под надзором организатора, обуку су најпре изводили експерти ОЕБС-а,⁷¹⁷ а постепено су се као котренери укључивали и полицијски службеници из организационих јединица МУП-а који су имали афинитета да даље развијају своје компетенције за извођење наставе. Од 2007. године Министарство је у потпуности преузело реализацију поменутих курсева. Такође, Мисија ОЕБС је, уочавајући потребу за успостављањем квалитетне и савремене обуке за руководиоце МУП-а, али без претензија да се њоме обухвати велики број полазника, у периоду од новембра 2002. до септембра 2003. године, у својству покровитеља ангажовала агенцију Skills за реализовање серије курсева под називом „Вештине руковођења”. У оквиру три групе, те курсеве је завршило 30 старешина средњег и високог ранга у Министарству унутрашњих послова.⁷¹⁸

У извештају експерта ОЕБС Марка Даунса, објављеном 2004. године под насловом „Реформа полиције у Србији – ка стварању савремене и одговорне полицијске службе“, дато је и више препорука које се односе на полицијско школство у Србији. Уз остало, М. Даунс је предложио следеће:

⁷¹⁷ У оквиру Одељења за спровођење закона Мисије ОЕБС у Београду функционисала је и Јединица за образовање и обуку полиције, у чијем је раду у протеклом периоду учествовало више од 100 полицајаца из Румуније, Турске, Мађарске, Пољске, Велике Британије, Финске, Шкотске, Норвешке, Словеније, Канаде, Украјине, Русије, Бугарске, Француске, Холандије и Естоније.

⁷¹⁸ Илић Предраг et al., *Десет година Управе за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку*, op. cit. стр. 28-29.

- приступити оснивању Полицијског факултета, уз међународну подршку у виду осмишљавања наставних планова, наставних средстава и опреме и у развоју инфраструктуре;
- уместо Средње школе унутрашњих послова, која би требало да што пре престане с радом у постојећем облику, успоставити стандардизоване центре за основну обуку полиције за кандидате са средњошколским образовањем;
- Министарство унутрашњих послова треба да оснује други центар за основну обуку полиције на југу Србије или у центру неког другог региона, користећи исте наставне планове и методологију предавања као у Сремској Каменици;
- основати тело за праћење развоја наставних планова за предложене центре за обуку, уз подршку и помоћ ОЕБС-а том процесу;
- наставити курс за тренере, који треба да постане предуслов за све тренере који би изводили обуку у предложеном Центру за основну обуку и за оне који би предали практичне предмете на Полицијском факултету;
- постићи споразум министарстава унутрашњих послова Србије и Црне Горе да се Полицијски факултет користи за школовање средњег и вишег кадра и командног састава полицајаца из Црне Горе;
- да Влада Републике Србије подржи пријем новооснованог Полицијског факултета у састав Универзитета у Београду;
- да ОЕБС, уз помоћ земаља чланица, успостави центар за полицијско образовање (могуће и као базу података на Интернету) у оквиру Одељења за стратешка полицијска питања у Бечу, који би подстицао развој и стандардизацију полицијског образовања, начела и процедура, као и размену сазнања и искустава у тој области.⁷¹⁹

На основу утврђене потребе за координирањем специјалистичких обука за припаднике полиције, уз подршку Мисије ОЕБС-а у СРЈ, крајем 2003. године је успостављен Тренинг центар, као посебна организациона јединица у Ресору јавне безбедности МУП-а и, истовремено, као део система образовања и школовања кадрова Министарства. Предвиђено је да Центром руководи директор, а да су у његовом саставу Одељење за обуку, Одсек за опремање и одржавање објеката и наставни центри за реализацију обуке у Клиси, Кули, Куршумлијској Бањи,

⁷¹⁹ Downes Mark, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service*, op. cit. pp. 35-36.

Јасенову, Петровом Селу, Митровом Пољу и Макишу. У оквиру Одељења за обуку, успостављена су два одсека – Одсек за планирање и извођење обуке и Одсек за организацију обуке. После двогодишњих расправа о потреби стварања једне „крвне” организационе јединице полицијског школства у Србији, новим Правилником о организацији и систематизацији радних места у МУП-у Републике Србије, донетим у септембру 2004. године формално је успостављена Управа за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку, као организациона јединица у оквиру Ресора финансија, кадрова, заједничких, управних и техничких послова. Приликом формирања, Управа је у свом саставу имала: Вишу школу унутрашњих послова, Средњу школу унутрашњих послова и Тренинг центар.⁷²⁰

Виша школа унутрашњих послова и Полицијска академија су Одлуком Владе Републике Србије од 07. јула 2006. године, организационо, функционално и формално-правно интегрисане у Криминалистичко-полицијску академију, у својству потпуног правног следбеника ове две установе.⁷²¹

Криминалистичко-полицијска академија основана је као самостална високошколска установа за остваривање академских и струковних студијских програма за потребе полицијског образовања, као и полицијске и безбедносне послове.⁷²² Академија, поред остваривања високог академског образовања кроз основне, дипломске, специјалистичке и докторске студије, остварује и високо струковно образовање, извођењем струковних основних и специјалистичких студија, затим, стручно образовање и усавршавање од значаја за криминалистичке, полицијске и безбедносне послове, реализује програме образовања током читавог живота, обавља основна, примењена и развојна истраживања у области криминалистике и безбедности и истраживања у функцији развоја образовне делатности, обавља истраживачку делатност од значаја за рад Академије, те библиотечке послове.

У којој мери су заступљени европски стандарди, односно оно што означавамо „прихваћеном добром праксом“ у образовању полиције. Ако пођемо од положаја система образовања и обуке полиције у полицијској организацији,

⁷²⁰ Илић Предраг et al., *Десет година Управе за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку*, op. cit. стр. 35-36.

⁷²¹ Према: <http://www.kpa.edu.rs/cms/akademija/istorijat.html>

⁷²² Члан 2. Статута Криминалистичко-полицијске академије.

уочићемо да је и код нас, као и у већини земаља у транзицији, карактеристично тражење најоптималнијег решења. Криминалистичко-полицијска академија је самостална институција, организационо, буџетски и кадровски заокружена целина, са јаким и неопходним, имајући у виду њену делатност и циљ оснивања, везама са Министарством унутрашњих послова.

Криминалистичко-полицијска академија се финансира из буџета и из сопствених извора, који су стални и стабилни, уз самосталну финансијску и логистичке службе, што је карактеристично за европске земље и претпоставка је квалитетног обављања поверене функције. И у Криминалистичко-полицијској академији је прихваћен стандард о заступљености три компоненте у полицијском образовању и обуци: знања, вештина и одговарајућег понашања, које треба да буду у корелацији и представљају предуслов за обављање полицијских послова. Да би се ово постигло, потребно је одговарајуће наставно особље и наставни процес. Наставу на Криминалистичко-полицијској академији изводи 75 наставника у сталном радном односу и дванаест ангажованих наставника. Поред тога, наставу повремено изводе и тзв. гостујући професори. Услови за избор наставника и стицање вишег звања усклађени су са правилима универзитетске заједнице.

Када је у питању израда наставних планова, међународна заједница је предлагала њихово усклађивање са међународним стандардима и савременим полицијским техникама, што захтева сарадњу са полицијским и цивилним институцијама у другим земљама. Осмишљавање наставних планова могло би да буде потпомогнуто оснивањем Међународног одбора за састављање наставних планова, неформалног тела саветодавне надлежности, чији би чланови били високи стручњаци за образовање из страних земаља и шефови катедри КПА.⁷²³ Помоћ код наставних планова, према препоруци ОЕБС-а, требало би тражити од Асоцијације европских полицијских колеџа (АЕРС) и Европског полицијског колеџа (СЕРОЛ). Једна од препорука, садржаних у документу ОЕБС-а о реформи полиције у Србији, јесте да се успостави центар за полицијско образовање у оквиру Јединице за стратешка полицијска питања у Бечу. Тај центар би постао ресурс за развој и стандардизацију полицијског образовања, начела и процедура, разменом сазнања и искустава у тој области. Поред овога, препоручује се се

⁷²³ Downes Mark, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service*, op. cit. p. 36.

доношење програма за размену полицијских инструктора са другим установама за обуку полиције широм Европе.⁷²⁴

Влада Републике Србије у техничком мандату је 07. марта 2014. године донела Одлуку о оснивању Криминалистичко – полицијског универзитета (КПУ),⁷²⁵ као самосталне високошколске установе која у обављању делатности обједињава образовни, стручни и научноистраживачки рад, као компоненте јединственог процеса високог образовања. Према наведеној одлуци, та установа обавља делатност високог образовања кроз остваривање академских и струковних студија свих нивоа, из више научних и стручних области. Криминалистичкополицијски универзитет остварује и друге облике стручног образовања и усавршавања од значаја за криминалистичко – полицијске и безбедносне послове, те обавља научноистраживачки рад кроз основна, примењена и развојна истраживања која су првенствено у функцији развоја и осавремењивања образовне делатности у области система унутрашњих послова и безбедности.

У поступку утврђивања студијских програма и програма научног истраживања, Криминалистичко – полицијски универзитет је у обавези да прибави мишљење МУП-а Републике Србије. Такође, одлуку о броју студената који се финансирају из буџета доноси Влада, на предлог Министарства унутрашњих послова. Студијски програми на КПУ су основни академски, основни струковни (први степен), мастер академске и специјалистичке академске студије (други степен). Основне академске студије су из области криминалистике, форензичког инжењерства и информатике и рачунарства. Основне струковне студије су из области криминалистике. Мастер академске студије су из истих области као и основне академске студије. Специјалистичке академске студије су из области криминалистике.⁷²⁶

Стратегијом развоја система обуке и образовања за потребе полиције МУП-а Републике Србије од 15. децембра 2005. године предвиђено је да се Средња школа

⁷²⁴ Опширније: Радовановић Радован, Дапчевић-Марковић Љиљана, „Високо полицијско образовање у Србији – стање и ниво усклађености са европским стандардима“, *Наука-безбедност-полиција*, Год. 12, број 2, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2007., стр. 162-166.

⁷²⁵ „Службени гласник РС“, бр, 28/2014.

⁷²⁶ Криминалистичко – полицијски универзитет нема академске докторске студије, што значи да је одлуком Владе о оснивању те установе прекршен члан 33. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/2005, 100/2007 – аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013, 99/2014, 45/2015 – аутентично тумачење и 68/2015.

унутрашњих послова у Сремској Каменици трансформише у Центар за основну полицијску обуку (ЦОПО). Кључне области процеса трансформисања СШУП у Центар за основну полицијску обуку биле су израда нових наставних планова и програма, људски ресурси, реконструкција, опремање и успостављање нове организације Центра. У реализацију овог пројекта се као равноправан партнер укључила се и Мисија ОЕБС-а у Србији и Црној Гори, као координатор међународне подршке. С тим у вези, 15. марта 2006. године је формиран Управни одбор за трансформацију Средње школе унутрашњих послова, састављен од представника МУП-а Републике Србије и Мисије ОЕБС-а у Србији и Црној Гори. На првој седници Управног одбора презентован је предлог пројекта „Нова полицијска академија у Сремској Каменици, Нови Сад”. Део финансијских средстава за реализацију овог пројекта обезбеђен је на Донаторској конференцији која је одржана 16. јуна 2006. године у просторијама Мисије ОЕБС-а у Србији и Црној Гори у Београду (донација Владе Краљевине Норвешке у износу од 715.000 евра).⁷²⁷

Обука прве класе полазника Центра за основну полицијску обуку започела је 19. новембра 2007. године, а 05. децембра 2008. године одржана је свечаност поводом промоције полазника прве класе у полицајце приправнике. Према наставном плану и програму ЦОПО, основна полицијска обука је подељена у три фазе и траје 52 седмице, од којих се 46 седмица реализује у Центру за основну полицијску обуку, а преосталих шест, везаних за практичну обуку, реализује се у подручним полицијским управама.⁷²⁸ Ради провере оспособљености полазника, по завршетку треће фазе обуке у Центру за основну полицијску обуку полазници полажу завршни испит који се састоји из теста знања, практичног и усменог дела. Полазнику који положи завршни испит издаје се уверење о завршеној основној полицијској обуци. Полазници који заврше основну полицијску обуку и испуњавају услове за пријем у радни однос предвиђене Законом о полицији, заснивају радни однос у Министарству унутрашњих послова, без објављивања конкурса, и у статусу приправника упућују се на стручну обуку у подручне полицијске управе,

⁷²⁷ Илић Предраг et al., *Десет година Управе за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку*, op. cit. стр. 54-55.

⁷²⁸ Према: <http://www.copo.edu.rs/Obuka-32-1>

где се даље оспособљавају за самосталан рад на пословима униформисаног полицијског службеника опште надлежности, на радном месту полицајца.⁷²⁹

У периоду након доношења Закона о полицији 2005. године дошло је до напретка у заступљености жена у Министарству унутрашњих послова Републике Србије. Тако је међу запосленима у МУП-у учешће жена повећано за око 1%, тачније са 19,68% у 2005. години на 20,96% у 2010. години. На оперативним пословима у Министарству је 2009. године учешће жена било 7,49%, у односу на 6,6% у 2005. години. Према подацима из 2010. године, проценат жена на руководећим местима у Министарству унутрашњих послова износи око 12%. То се донекле може објаснити и чињеницом да жене, мада имају могућност да се образују и обучавају за полицијске послове, још увек немају довољан број година професионалног искуства, који би их квалификовао за напредовање у служби, те за стицање на руководећа места.⁷³⁰

У целини узев, иако се систем регрутовања и селекције кандидата у полицију у Србији током последње деценије побољшао, и даље су чести случајеви да се именовања на одређену позицију не спроводи на бази подобности и компетенција већ преко страначке припадности, познанстава, родбинских или пријатељских веза. Због тога стандарди и критеријуми на основу којих се врши постављање полицајаца на одређени положај као и напредовање у служби морају бити јасно и прецизно утврђени, а полицијски менаџмент мора да буде сигуран приликом регрутовања нових кандидата за рад у полицији, као и приликом напредовања појединаца у полицији, да ти појединци нису подложни неетичком понашању и корупцији, те да против њих није покретан дисциплински поступак.⁷³¹

6.3.6. Односи са јавношћу и комуникација

Сагласно члану 5. Закона о полицији из 2005. године, полиција у Србији је у обавези да објективно информисе јавност о својим активностима, што је релативизовано одредбом истог члана да се притом не откривају поверљиве

⁷²⁹ Илић Предраг et al., *Десет година Управе за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку*, op. cit. стр. 60-62.

⁷³⁰ Видети: Хацић Мирослав, Стојановић Гајић Соња (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2012., стр. 29-30.

⁷³¹ Литавски Јан, „Професионална култура, етика, грешке и одговорност полиције“, op. cit. стр. 67.

информације. Комуницирање полиције са средствима јавног информисања је, уз закон, прецизирано и такозваним професионалним смерницама које упутством даје министар. Иначе, сагласно Закону, полиција о питањима из свог делокруга непосредно информише оне појединце и правна лица који за њихово решавање имају основан интерес. Такве информације може давати руководилац надлежне полицијске управе или друго лице које министар за то овласти. И у овом случају постоји законско ограничење, што значи да ће се давање поменутих информација ускратити или одложити „ако се ради о поверљивим подацима и информацијама или ако би се давањем информација могло нарушити нечије право на правично суђење или утицати на исход другог судског поступка“.⁷³²

Како би се из документа *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016*, могло закључити, у Србији је присутна свест о томе да рад полиције треба да буде отворен и изложен критичком суду јавности и да, с тим у вези, постоје адекватни механизми којима ће се то омогућити. Према ауторима Стратегије, транспарентност полицијског деловања и одговарајуће информисање јавности се обезбеђује редовним ажурирањем Информатора о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије (налази се на веб сајту МУП-а), док се кроз праксу објављивања Извештаја о раду Министарства јавно промовишу резултати њеног рада. Уз то, из наведеног документа проистиче да допринос транспарентности рада полиције представља и праћење захтева за достављањем информација од јавног значаја, с циљем да информације које се најчешће траже буду доступне грађанима, и то преко интернет презентације МУП-а, извештаја који се отворе за јавност и Информатора о раду Министарства. Иначе, аутори Стратегије сматрају да су у начелу су сви документи јавни осим оних који су у складу са законом означени поверљивим. Најзад, за унапређење односа полиције и јавности, поред успостављања и функционисања Бироа за информације од јавног значаја и Бироа за сарадњу с медијима при Кабинету министра, у „Стратегији развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016“ значајним се сматрају и развијање комуникације са грађанима на локалном нивоу, те

⁷³² Члан 5. став 4. Закона о полицији.

успостављање посебних канала и средстава комуникације са специфичним друштвеним групама (мањине, социјално рањиве и маргинализоване групе).⁷³³

МУП Републике Србије се истовремено обавезао да ће израђивати и објављивати редовне годишње извештаје о спровођењу Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова за период 2011 – 2016. година, с посебним акцентом на остварени ниво имплементације циљева и активности, те на тешкоће и проблеме са којима се у том контексту суочава. Уз обећање да ће бити јаван, закључено је да ће тај извештај представљати део редовног годишњег Извештаја о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије који се доставља Влади и Народној скупштини.

У МУП-у Републике Србије је сачињена и *Стратегија комуникације Министарства унутрашњих послова 2010 - 2012*, у оквиру које је дефинисан општи циљ – развој подршке и поверења грађана Србије у полицију и Министарство унутрашњих послова, до чега треба да дође унапређење интерне и екстерне комуникације МУП-а у трогодишњем периоду на који се поменути документ односи. Поред општег, у Стратегији комуникације Министарства формулисани су и неки специфични циљеви, као што су развој проактивног односа полиције са јавношћу, пружање правовремених, доследних и релевантних информација о питањима из делокруга Министарства, те унапређење осећаја сигурности и задовољства грађана радом МУП-а. У препорукама Стратегије се, уз остало, указује и на то да треба омогућити да комуникација буде одговорност свих припадника полиције, те да је потребно охрабрити отворен, поштен, мерљив, конструктиван двосмерни дијалог који омогућава информисаност, утицај, ангажованост, консултације и разумевање са интерним и екстерним корисницима.⁷³⁴

Када је реч о начинима на које се обезбеђује транспарентност у раду МУП-а, поред званичне интернет презентације Министарства, Информатора о раду и часописа „Полиција данас”, истиче се и значај штампаних и електронских медија који преносе или истражују различите аспекте полицијског рада. Међутим, и поред разноврсности средстава за проналажење података о раду полиције у

⁷³³ *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016*, *op. cit.* стр. 22.

⁷³⁴ Упореди: Вуковић Славиша, „Актуелни приступи полиције у јачању поверења грађана и њихов значај за превенцију криминала“, у: Мијалковић Саша (ур.), *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму IV* (зборник радова), Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2013., стр. 55-56.

Србији, Министарство унутрашњих послова не објављује податке о корупцији унутар полиције. Уместо МУП-а, тим питањима се, најчешће на сензационалистички начин, баве таблоидни медији.⁷³⁵

Чињеница је да већи број докумената важних за праћење реформских процеса у полицији, нису доступни на интернет презентацији Министарства (укључујући чак и „Акциони план за спровођење Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016“ и извештаје о његовом спровођењу), а једини начин да се до њих дође је упућивање захтева за приступ информацијама од јавног значаја.⁷³⁶ Занимљиво је да се текст поменутог Акционог плана налази на интерној мрежи МУП-а (интранету) јер се сматра намењеним искључиво запосленима у Министарству унутрашњих послова као сет смерница за поступање у раду. Оцењује се да овакав приступ потврђује рестриктиван став руководства Министарства и полиције о суштини транспарентности рада. Такође, ни периодични статистички прегледи о стању у области јавне безбедности, које припрема Управа за аналитику МУП-а, нити годишњи извештаји о раду Министарства већ годинама нису доступни на његовом интернет сајту (достављају се само челницима МУП-а).⁷³⁷ Пракса да се овакви документи сачињавају само за интерне потребе евидентно дестимулишу интересовање јавности за рад полиције и онемогућавају да тај рад буде изложен суду јавности, за шта се Министарство декларативно залаже.⁷³⁸ Уз то, и материјали који постоје на веб сајту МУП-а су често застарели, нередовно се ажурирају или се из њих избацију одређени делови. У 2014. години је напуштена и пракса да се у Информатору о раду објављује План рада Министарства за текућу годину.

Овакво схватање транспарентности рада полиције у Србији наилази на различите критичке примедбе у стручној јавности, првенствено са аспекта схватања самог појма транспарентности од стране МУП-а Републике Србије. Наиме, истиче се да се јавност рада Министарства не огледа само у поступању по

⁷³⁵ Петровић Предраг, Ђорђевић Саша, Ђокић Катарина, Ерцег Владимир, *op. cit.* стр. 17.

⁷³⁶ Детаљније: Ерцег Владимир, „Пракса органа јавне власти приликом примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја“, у: Милошевић Марко, Петровић Предраг (ур.), *Слободан приступ информацијама од јавног значаја – теорија и пракса*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2013., стр. 28-29.

⁷³⁷ Видети: Љубичић Сани, Stephenson Paul, Murrill Robert, Лаличић Лудо, *Процена садашњег стања у погледу статистике о корупцији и привредном криминалу и препоруке за побољшање у мерењу напретка у управљању предметима и њиховом праћењу*, Савет Европе, Београд 2013., стр. 11.

⁷³⁸ *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016*, *op. cit.* стр. 22.

захтевима за приступ информацијама од јавног значаја, нити се своди на обавештавање јавности преко веб сајта МУП-а. За разлику од таквог ограниченог приступа, указује се да транспарентност омогућава да грађани буду редовно и квалитетно обавештени о томе како полиција, као део извршне власти, испуњава обавезе које проистичу из закона и реформских стратешких докумената и на који начин троши буџетска средства.⁷³⁹

У анализама се истиче да се релевантни закони, подзаконски акти, стратешки документи, те мањи број извештаја значајних за транспарентност рада полиције налазе на званичној интернет страници МУП-а, те да је Информатор о раду увек доступан заинтересованима. На веб сајту Министарства је први пут објављен и краћи извештај о решавању притужби у МУП-у за првих шест месеци 2013. године, а такође и финансијски извештај за период од 2009. до 2012. године. Јавно су доступни подаци о најзначајнијим резултатима рада МУП-а, премда само за 2011. и 2012. годину. Сектор унутрашње контроле МУП-а је 2013. године на својој интернет страници успоставио праксу редовног годишњег извештавања о резултатима свог рада. На веб сајту Сектора унутрашње контроле (не и МУП-а) постоје информације о начинима на које грађани могу да поднесу жалбе на рад и поступање полицијских службеника. Такође, МУП редовно прати истраживања јавног мњења која садрже ставове грађана према полицији, а посебно према њеној изложености корупцији, а извештаје о томе објављује на својој интернет презентацији. С тим у вези, указује се да и овај вид транспарентности не пролази без одређених манипулација. Тако је последњи извештај о ставовима грађана према полицији из 2013. године објављен је тек у мају 2014. године, уместо у фебруару као што је постала уобичајена пракса. Закључак је да је то учињено због резултата истраживања који су указали на пад поверења у рад полиције за 11% у односу на претходну годину, односно због предизборне кампање и избора у Србији 2014. године.⁷⁴⁰

Иако се сматра да су у Министарству унутрашњих послова Републике Србије испуњени почетни предуслови за транспарентност рада полиције, као посебан проблем се истиче обезбеђење редовног информисања грађана о тим питањима. С тим у вези, изражава се и сумња у сврсисходност успостављеног

⁷³⁹ Упореди: Чупић Чедомир, Минић Златко, *Речник корупције*, АНЕМ, Београд 2014., стр. 66.

⁷⁴⁰ Петровић Предраг, Ђорђевић Саша, Ђокић Катарина, Ерцег Владимир, *op. cit.* стр. 18-19.

механизма у МУП-у за праћење најчешће тражених информација од јавног значаја, који је предвиђен „Стратегијом развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016“, уз указивање да је напредак на том плану раду могуће остварити успостављањем грађанског надзора над кривичним истрагама, нарочито у случајевима у које су умешани полицијски службеници. Као пример за то се помиње формирање Вијећа за грађански надзор над применом полицијских власти⁷⁴¹ у Републици Хрватској у јулу 2014. године, до чега је дошло због изражених сумњи јавности у непристрасан и транспарентан рад полиције.

Уопштено узев, сматра се да постојећи ниво комуникације између полиције и грађана у Републици Србији није на задовољавајућем нивоу, због чега је нужно радити на њеном унапређењу и успостављању редовних канала комуникације са спољним циљним групама (грађани, цивилно друштво и медији). На тај начин се рад полиције усмерава ка приоритетним и стварним безбедносним проблемима и потребама заједнице. У том циљу, односе између полиције и медија треба развијати у духу толеранције и међусобног поштовања, са акцентом на организовању радионица за представнике полиције и медија на којима би се међусобно упознали са аспектима својих послова. У комуникацији полиције са младима потребно је успоставити редован канал комуникације и радити на изградњи међусобног поверења, повећању контроле због правовремене помоћи, обукама за препознавање опасних ситуација и слично.⁷⁴²

У члану 6. новог Закона о полицији из 2016. године се наводи да је рад Министарства унутрашњих послова јаван, те да је МУП Републике Србије дужан да редовно, благовремено и потпуно обавештава јавност о свом раду, осим у случајевима предузимања мера и радњи у складу са законом којим се уређује кривични поступак и када би то онемогућило неометан оперативни рад Полиције, или ако би се тиме повредио пропис о тајности података, повредило достојанство грађана, односно угрозило право на личну слободу и безбедност. Сматра се да наведено решење представља побољшање у односу на исто у досадашњем Закону о полицији, из разлога што претпоставља јавност рада Министарства, а не само његову обавезу да информише о свом раду, али и због тога што таксативно

⁷⁴¹ Članak 102a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, “Narodne novine”, br. 16/14.

⁷⁴² Melish Dave, Ђурђевић Зоран, op. cit. стр. 229-232.

набраја конкретне случајеве у којима се право јавности да буде обавештена може ограничити. Међутим, у појединим примедбама на решења у новом Закону о полицији се истиче да се њиме не уређују у довољној мери питања одговорности запослених у Министарству због тзв. „цурења информација“ из полицијских истрага, што је била уобичајена пракса последњих година.⁷⁴³ Додуше, напомиње се да се у члану 207. тачка 10. поменутог законског текста одавање неовлашћеним лицима поверљивих података утврђених законом или другим прописом квалификује као тешка повреда службене дужности, али се тиме не уређује у целости проблем неовлашћеног отицања информација.⁷⁴⁴

У односу на досадашња законска решења, у Закону о полицији из 2016. године конкретизован начин на који се остварује начело јавности рада Министарства. Тако је поред објављивања дневних и периодичних информација о раду, МУП Републике Србије дужан да једном годишње, а најкасније у року од три месеца од завршетка календарске године, објави извештај о стању безбедности, који мора да на отворен и јаван начин прикаже резултате рада Министарства. Утврђена је и допунска обавеза МУП-а да на својој интернет презентацији објављује тромесечне информације о раду, посебно оне које које усваја надлежни одбор Народне скупштине Републике Србије надлежан за унутрашње послове.⁷⁴⁵

6.4. Специфичности реформи у појединим сегментима полицијског рада

6.4.1. Жандармерија

По одлуци тадашњег министра унутрашњих послова Републике Србије Душана Михајловића, дана 28. јуна 2001. године је у саставу Ресора јавне безбедности МУП-а, уместо дотадашњих Посебних јединица полиције, формирана Жандармерија, која је требало да буде нова, професионална, мобилна маневарска јединица сталног састава, са задацима ангажовања у случајевима нарушавања

⁷⁴³ Према: Ђорђевић Саша, *Процена корупције у полицији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2014., стр. 40-41.

⁷⁴⁴ Видети: Елек Бојан, Тасић Дуња, Ђорђевић Саша, *Процена интегритета полиције у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2015., стр. 9.

⁷⁴⁵ Члан 6. ст. 3-4 Закона о полицији.

јавног реда и мира у већем обиму, упада диверзантскотерористичких група, гушења побуна у затворима и сличним екстремним ситуацијама.⁷⁴⁶

Треба имати у виду да је Жандармерија основана у специфичним условима примене Кумановског споразума,⁷⁴⁷ нестабилне безбедносне ситуације на административној линији према Косову и Метохији и у општинама на југу Србије, као и имплементације Споразума о субрегионалној контроли наоружања.⁷⁴⁸ У таквим околностима, већ 2001. године се одступило од започетог процеса реформе полиције и формирана је параполицијска структура са примарно полицијским надлежностима, али са војним дрилом, наоружањем, опремом и унутрашњом структуром. Образложења о наставку традиције жандармеријских јединица у државним творевинама са овог простора XIX и XX века била су у функцији медијског скретања пажње са стварних разлога за прибегавање том кораку. На имиџ Жандармерије је касније утицала и чињеница да је након атентата на тадашњег председника Владе Републике Србије Зорана Ђинђића у марту 2003. године распуштена Јединица за специјалне операције (ЈСО), након чега је значајан број дотадашњих „Црвених беретки“ своје униформе заменио жандармеријским.

Такође, чињеница је и да је успостављање Жандармерије у оквиру Министарства унутрашњих послова Републике Србије временски кореспондирало са почетком преговора држава са подручја југоисточне Европе о прикључењу Европској унији, односно са отварањем процеса реформи полиције и паравојних структура, као једног од битних услова за напредак у процесу европских интеграција.⁷⁴⁹ Карактеристично је и да је у суседној Румунији постојала формација под називом Румунска жандармерија (*Jandarmeria Romana*), која је била потчињена МУП-у. Пре пријема Румуније у чланство Европске уније 2007. године,

⁷⁴⁶ Богдановић Бранко, *Два века полиције у Србији* (друго издање), *op. cit.* стр. 216-217.

⁷⁴⁷ Кумановским споразумом, потписаним 09. јуна 1999. године, од стране српских/југословенских власти је прихваћено повлачење свих војних и полицијских снага са Косова и Метохије и успостављање међународног протектората у тој покрајини у складу са Резолуцијом број 1244 Савета безбедности Уједињених нација.

⁷⁴⁸ Споразум су 14. јуна 1996. године у Фиренци потписале Федерација БиХ, Република Српска, бивша Савезна Република Југославија и Република Хрватска, под покровитељством ОЕБС-а. Стране потписнице Споразуму ограничене су у количинама по појединим категоријама наоружања, а добровољно су се изјасиле о максималном броју људи у оружаним снагама.

⁷⁴⁹ Downes Mark, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service*, *op. cit.* p. 23.

јединице Жандармерије, као реликт ранијег доба, престале су да постоје, а њихови припадници су распоређени у Румунску полицију.⁷⁵⁰

Након релативно успешног вишегодишњег ангажовања на простору који гравитира према Косову, Жандармерија није разрешила двојност између свог формално полицијског, а суштински војног карактера, а слабости ове формације посебно долазе до изражаја у тзв. мирнодопским задацима. Док могу бити веома ефикасни у успостављању нарушеног јавног реда и мира, припадници Жандармерије су практично неупотребљиви у кључним полицијским пословима контроле криминалитета. За јединице Жандармерије које се налазе даље од административне зоне према Косову и национално мешовитих општина југа Србије су карактеристични и слабљење дисциплине и понашања којима се нарушава углед МУП-а у целини. Различити ексцеси и криминални случајеви у које су последњих година били умешани припадници Жандармерије указују да је у самој тој формацији нешто потребно мењати. С тим у вези, треба имати у виду да се специјалне полицијске јединице Министарства – Специјална антитерористичка јединица (САЈ) и Противтерористичка јединица (ПТЈ) до сада нису суочавале са проблемима недисциплине, нити су бележени инциденти од стране њихових припадника.

Иако се официјелно о томе не говори, присутна су различита гледишта везана за будуће организационо устројство и законске надлежности Жандармерије – од мишљења да због „безбедносне ситуације“ ништа не треба мењати, преко ставова да ову формацију треба расформирати а њене припаднике распоредити у специјалне јединице и друге организационе јединице Полиције Србије, до оцена да је најсврхисходније Жандармерију организационо интегрисати у Војску Србије, са свим консеквенцама нове војне улоге и губљења овлашћења над грађанима. С тим у вези, за празнине које могу настати у разрешавању неких специфичних безбедносних проблема, пре свега везаних за јавне скупове високог ризика и нарушавање јавног реда у већем обиму, решење се види у јачању и модернијој обуци и опремању интервентних полицијских јединица, успостављању SWAT тимова на локалним нивоима, те ојачању и обједињавању САЈ и ПТЈ.⁷⁵¹

⁷⁵⁰ Милошевић Милан, Срећковић Зоран, *Безбедносне службе света*, *op. cit.* стр. 430-431.

⁷⁵¹ Видети детаљније: Фатић Александар, „У чему је такозвани «проблем Жандармерије у Србији»“ *Саопштења 2013*, Центар за безбедносне студије - ЦБС, Београд, 01. новембар 2013. године (<http://www.cbs-css.org/saopstenja/147-saoptenja-2012/392-u-cemu-je-takozvani-problem-zandarmerije-u-srbiji>).

Уколико је код доносилаца одлука у земљи и међународних фактора укључених у процес реформи полиције у Србији било недоумица у погледу будућег статуса Жандармерије, оне су отклоњене или одложене доношењем новог Закона о полицији у јануару 2016. године. Према одредбама овог закона, Жандармерија је уврштена у посебне јединице полиције у седишту Дирекције полиције, заједно са Хеликоптерском јединицом и Јединицом за обезбеђење одређених личности и објеката.⁷⁵² Законском одредбом је предвиђено да за ангажовање Жандармерије, руководилац организационе јединице прибавља претходно одобрење директора полиције. Изузетно, уколико ангажовање Жандармерије обухвата употребу једног или више одреда у максималном капацитету, те снаге се ангажују одлуком руководиоца одговарајуће организационе јединице уз претходно прибављено одобрење директора полиције, као и претходно прибављену сагласност министра.⁷⁵³ Разлика у процедури је везана за чињеницу да одобрење за употребу мањих јединица Жандармерије даје директор полиције, који на тај начин остварује стручну контролу. Изузетак којим је предвиђено претходно прибављање сагласности министра као вид политичке контроле, треба да обезбеди највећи степен стручне, законске и политичке одговорности у извршавању најсложенијих полицијских послова од стране Жандармерије који могу да доводити и до узнемирења јавности.

6.4.2. Противтерористичка јединица (ПТЈ)

Противтерористичка јединица (ПТЈ) МУП-а Републике Србије је основана у мају 2003. године. До њеног формирања је дошло након распуштања Јединице за специјалне операције (ЈСО) због умешаности дела командног састава и појединих припадника Јединице у атентат на председника Владе Републике Србије Зорана Ђинђића, 12. марта 2003. године. У Противтерористичку јединицу, која је формално била у саставу Жандармерије, тада је распоређено неколико десетина припадника бивше ЈСО, те део састава некадашње Специјалне антитерористичке јединице са седиштем у Приштини, као и одређен број припадника других организационих јединица унутар Жандармерије. Комплетан састав ПТЈ је смештен у

⁷⁵² Члан 22. став 4. Закона о полицији.

⁷⁵³ *Ibidem*, члан 23. ст. 5-6.

дотадашњој бази Јединице за специјалне операције у Липовичкој шуми код Барајева.

Противтерористичка јединица се од свог оснивања разликовала од осталих јединица у оквиру Жандармерије, како по својим задацима, тако и по специјалистичкој обуци, наоружању и логистици. Током њеног функционисања постојала су одређена преклапања надлежности са Специјалном антитерористичком јединицом МУП-а. Ипак, у односу на САЈ, ПТЈ је била више усмерена на превентивна и противтерористичка дејства у руралним подручјима земље (запажена у дејствима против екстремних припадника вехабијског покрета на простору Санџака), а по потреби је ангажована и у ситуацијама криза талаца, хапшења опасних криминалаца, деликатних обезбеђења лица и објеката, али и разбијања насилних уличних протеста који су измакли контроли.

У априлу 2007. године, Драган Јочић, тадашњи министар унутрашњих послова у техничком мандату Владе Републике Србије, донео је одлуку да се Противтерористичка јединица реорганизује, издвоји из састава Жандармерије и као самостална јединица директно потчини њему. Припреме за тај потез спроведене су у тајности, с једне стране због могућих негативних реакција (велика концентрација моћи у рукама једног човека), а с друге, у околностима када су преговори о новој Влади били у току и када није било познато ко ће бити нови министар унутрашњих послова, овакав чин је представљао психолошки притисак и прејудицирање поделе ресора.⁷⁵⁴

Према пракси која је била успостављена од 2007. године, ангажовање Противтерористичке јединице се спроводило по начелу „дуплог кључа“, што је подразумевало да предлог о томе подноси директор Полиције, док одобрење за ангажовање ПТЈ даје министар унутрашњих послова.

Надлежности и задаци Противтерористичке јединице су обухватали планирање, организовање и реализовање сложених безбедносних задатака везаних за сузбијање унутрашњег и међународног тероризма (праћење, анализирање и прогностика појава и догађаја који имају карактеристике терористичког деловања; превентивно деловање и откривање кривичних дела са елементима тероризма; осигурање материјалних доказа и лишавање слободе починилаца; спровођење

⁷⁵⁴ Шире: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&....._id=245858

акција у циљу циљем неутралисања терористичких група и ликвидације организованих терористичких мрежа); разрешавање талачких криза (планирање, организовање и предузимање активности на решавању талачких ситуација у отетим ваздухопловима, унутар објеката преко којих се одвија ваздушни, речни, железнички и друмски саобраћај, позоришта, концертне сале и друге јавне установе.⁷⁵⁵

У реализацији задатака из њене надлежности, ПТЈ је на располагању стајало око 220 припадника, организованих у оквиру Команде, Групе за безбедност и законитост, Групе за везу, Групе за операције, Групе за наставу, три специјализована тима (за решавање кризних ситуација у урбаном окружењу и за деловање у руралним условима), Тима за обезбеђење објеката и ватрену подршку и Групе за логистику.⁷⁵⁶

Попуна и подмлађивање Противтерористичке јединице су спровођени искључиво из састава Министарства, при чему су одабрани кандидати морали да прођу веома захтевну, селективну и елиминациону основну обуку (провера психофизичких способности – четири дана; селективни дрил у циљу тестирања на стресне ситуације и испитивања снаге и воље – око месец и по дана; задња фаза селективне обуке, односно коначна провера способности руковања опремом ПТЈ и прилагођености правилима која постоје унутар Јединице – шест месеци). Кандидати који су успешно прошли наведену основну обуку, решењима су распоређивани у Противтерористичку јединицу. После основне обуке, за све припаднике је била обавезна континуирана и свакодневна специјалистичка обука, која је спровођена у свим реалним условима, како у бази ПТЈ у Липовици, тако и на целокупној територији Србије, али и у оквиру мировних мисија и заједничких вежби са сродним специјалним јединицама из иностранства.

Недоумице око будућег статуса и перспективе развоја ПТЈ су разрешене су одредбом члана 3. Закона о изменама и допунама закона о полицији⁷⁵⁷ из јула 2015. године, којом су Противтерористичка јединица и САЈ интегрисани у једну организациону јединицу у саставу Дирекције полиције у седишту – Специјалну антитерористичку јединицу (САЈ). Истим чланом поменутог закона је предвиђено

⁷⁵⁵ Субашић Дане, *Организација и послови полиције*, оп. cit. стр. 81.

⁷⁵⁶ *Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, МУП Републике Србије, оп. cit. стр. 34.

⁷⁵⁷ „Службени гласник РС“ бр. 64/2015.

да се САЈ ангажују на предлог руководиоца надлежне организационе јединице, уз претходно одобрење директора полиције и сагласност министра.

6.4.3. Трансформација противпожарне полиције у Сектор за ванредне ситуације

Још је одредбама савезног Основног закона о заштити од пожара⁷¹ из 1956. године („Службени лист ФНРЈ“ бр. 18/56) било предвиђено да заштиту од пожара организују и њоме руководе народни одбори општина, а да одређене послове врше и народни одбори срезова. Овим законом је било прописано и да насељена места са више од 15.000 становника имају професионалну ватрогасну јединицу способну за гашење пожара. Примера ради, све до увођења система самоуправљања у државним органима управе, односно до априла 1966. године, у саставу служби Секретаријата за унутрашње послове Народне одбране града Београда, постојала је Ватрогасна бригада.

Одлуком Скупштине града Београда из 1969. године, ватрогасна бригада постаје самостална стручна служба која врши професионалну ватрогасну службу и која у свом саставу има чете, водове и одељења. У Републичком секретаријату за унутрашње послове СР Србије је крајем 1966. године по први пут формирано самостално Одељење за противпожарну заштиту за другостепени надзор и надзор над наменском производњом.

Након доношења републичког Закона о заштити од пожара⁷⁵⁸ 1970. године, Одељење РСУП-а за противпожарну заштиту за другостепени надзор и надзор над наменском производњом је преименовано у Одељење противпожарне и превентивно-техничке заштите. Потом је у оквиру ГСУП-а Београд у јануару 1975. године, спајањем Инспектората и Ватрогасне бригаде формирана Управа за противпожарну заштиту.

Одредбама Закона о изменама и допунама Закона о заштити од пожара⁷⁵⁹ из 1982. године, територијалне ватрогасне јединице су коначно преузете у састав органа унутрашњих послова, а Одељење противпожарне и превентивно-техничке заштите РСУП-а је преименовано у прераста у Управу за противпожарну и превентивнотехничку заштиту. Доношењем новог Правилника о унутрашњем

⁷⁵⁸ „Службени гласник СРС“ бр. 50/70.

⁷⁵⁹ „Службени гласник СРС“ бр. 15/82.

уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова Републике Србије 1995. године, Управа за противпожарну и превентивнотехничку заштиту је променила назив у Управу противпожарне полиције Ресора јавне безбедности МУП-а.

Од почетка 90-их година, па све до 2005. године, послови противпожарне заштите у МУП-у Републике Србије су евидентно стагнирали и нису сматрани приоритетним, о чему сведочи чињеница да готово и није било инвестирања у развој и опремање те службе. То је био тежак период за ватрогасне јединице на територији Србије које су своје задатке обављале у веома неповољним условима, са застарелом заштитном и специјалистичком опремом, те дотрајалим специјалним возилима. Посебан безбедносни изазов, на који нису могле адекватно одговорити, било је НАТО бомбардовање 1999. године.

Кроз читав овај период постојале су испреплетане надлежности Министарства унутрашњих послова и Министарства одбране у овој области (посебно у домену цивилне заштите), нејасни и дисфункционални односи између државних органа и органа територијалних јединица, као и недостатак адекватне и целовите правне регулативе, те анахроност одредби Закона о заштити од елементарних и других већих непогода⁷⁶⁰ из 1977. и Закона о заштити од пожара⁷⁶¹ из 1988. године. Све то је указивало на потребу стварања нормативне основе за успостављање новог концепта и нове организације, односно стварање интегрисаног система управљања ванредним ситуацијама.

Током 2005. године се радило на припреми нацрта Закона о заштити и спасавању, којим је било планирано организационо обједињавање активности на нивоу МУП-а, усмерених на заштиту живота, здравља и имовине грађана, очување услова неопходних за живот и припремање за превладавање ситуација у условима пожара, елементарних непогода, дејстава опасних материја и других стања опасности. Сходно томе, дотадашња Управа противпожарне полиције Ресора јавне безбедности МУП-а, преименована је 2005. године у Управу за заштиту од пожара и спасавања, а убрзо потом у Управу за заштиту и спасавање.

⁷⁶⁰ „Службени гласник СРС“, бр. 20/77, 24/85 и 52/89 и „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/2005.

⁷⁶¹ „Службени гласник СРС“, бр. 37/88 и „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/2005.

Сагласно овлашћењима из Закона о полицији, тадашњи министар унутрашњих послова Драган Јочић је, уз прибављену сагласност Владе Републике Србије, 10. маја 2006. године донео нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, којим је уместо дотадашње Управе за заштиту и спасавање, формиран Сектор за заштиту и спасавање, као стручни носилац послова заштите и спасавања људи и материјалних добара у Србији.

За даљи развој послова заштите и спасавања на нивоу МУП-а Републике Србије веома значајно је било и потписивање Меморандума о сарадњи у области ванредних ситуација између Владе Републике Србије и Министарства Руске Федерације за цивилну заштиту, ванредне ситуације и уклањање последица елементарних непогода („МЧС России“) ⁷⁶² у децембру 2007. године, као и Меморандума о сарадњи и помоћи између Сектора за заштиту и спасавање МУП-а Републике Србије и Данске агенције за ванредне ситуације (ДЕМА), који је укључивао и донацију за опремање и обуку за деловање Сектора за заштиту и спасавање у износу од милион евра.

Ипак, до суштинских промена у систему заштите и спасавања и управљања у случају катастрофа у Србији је дошло 2009. године, када је Влада Републике Србије, сагласно Одлуци о потреби стварања интегрисаног система за управљање у ванредним ситуацијама, у оквиру Министарства унутрашњих послова извршила реорганизацију дотадашњег Сектора за заштиту и спасавање у Сектор за ванредне ситуације. Сагласно томе, тежиште рада Сектора је стављено на јачање институционалних структура и капацитета за превентивно деловање у случају природних катастрофа и ванредних ситуација. У децембру исте године, донети су и нови Закон о ванредним ситуацијама ⁷⁶³ и Закон о заштити од пожара, ⁷⁶⁴ којима се уређује не заштита живота људи, природне средине и имовине, не само од пожара, експлозија и хаварија, већ и од различитих елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа.

⁷⁶² Центре подготовки спасателей в посёлке Красная Поляна под Сочи - аттестация специалистов МЧС РЮО. Детаљније: <http://www.mchs.gov.ru/>

⁷⁶³ ”Службени гласник РС“ бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012.

⁷⁶⁴ ”Службени гласник РС“ бр. 111/2009.

Доношењем ових закона су усклађени прописи из области заштите и спасавања у ванредним ситуацијама у Србији са прописима у земљама Европске уније и имплементирани смирнице и сугестије међународних струковних удружења и организација. Сагласно Закону о ванредним ситуацијама, деловање у ванредним ситуацијама представља заједничку активност Сектора за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова и представника локалне самоуправе у циљу једноставнијег и бржег реаговања у таквим ситуацијама, с тим што Сектор координира активности свих државних институција у заштити и спасавању људи и њихове имовине.⁷⁶⁵ У том контексту, основни циљ Сектора за ванредне ситуације МУП-а је даље унапређење службе и јачање институционалних структура и капацитета за превентивно деловање и смањење ризика у случају природних катастрофа и ванредних ситуација.

Превоз опасних материја у Србији регулисан је Законом о транспорту опасног терета⁷⁶⁶ којим су уређена овлашћења државних органа (укључујући МУП Републике Србије) и специјализованих организација у транспорту опасног терета, посебни услови под којима се обавља транспорт опасног терета, начин обављања транспорта опасног терета, поступци у случају ванредних догађаја у транспорту опасног терета и надзор над извршавањем тог закона у друмском, железничком, ваздушном и водном саобраћају као и другим законима којима се уређује ова област.

Поред тога, Уредбом о начину на који се ангажују учесници у трагању за ваздухопловом и спасавању лица у цивилном ваздухопловству⁷⁶⁷ прописане су одређене обавезе МУП-а Републике Србије у тој области. Наиме, према наведеној уредби начин ангажовања Министарства као учесника у трагању и спасавању уређује се на основу споразума о пружању услуга трагања и спасавања, који Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије закључује са МУП-ом, а на основу кога заједно израђују оперативне процедуре о начину ангажовања. По добијању захтева за ангажовање од стране спасилачко – координационог центра, Министарство у складу са законом утврђеним надлежностима учествује у спровођењу операција трагања и спасавања ангажовањем хеликоптерске јединице,

⁷⁶⁵ Члан 11. тачка 5. Закона о ванредним ситуацијама.

⁷⁶⁶ "Службени гласник РС" бр. 88/2010.

⁷⁶⁷ "Службени гласник РС" бр. 93/2015.

оперативног центра и полицијских управа, као и кроз асистенцију надлежних јединица МУП-а у проналажењу и пружању помоћи унесрећенима, обезбеђивању места несреће и заштити остатака ваздухоплова, регулисању саобраћаја у циљу бржег приступа возила за спасавање, помоћи у преношењу захтева и информација између спасилачко – координационог центра и спасилачких јединица на терену, као и вршећи остале активности у спровођењу операција трагања и спасавања.

Треба напоменути да је Сектор за ванредне ситуације као јединствена служба за ову област успостављен кроз процес реорганизације делова органа државне управе у Србији, што је значило обједињавање функција, запослених и имовине Сектора за заштиту и спасавање Министарства унутрашњих послова и Управе за ванредне ситуације Министарства одбране, као и делова организационих јединица Министарства животне средине, рударства и просторног планирања које су се бавиле пословима управљања ризиком и одговором на хемијске удесе.

У саставу Сектора за ванредне ситуације су организационе јединице у седишту, Управе за ванредне ситуације у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу, те 22 Одељења за ванредне ситуације на подручју Републике. у: Бору, Ваљеву, Врању, Јагодини, Кикинди, Панчеву, Сремској Митровици, Ужицу, Шапцу, Краљеву, Лесковцу, Новом Пазару, Пироту, Пожаревцу, Прокупљу, Чачку, Пријепољу, Смедереву, Суботици, Сомбору, Зајечару и Зрењанину. За обављање послова у седишту Сектора за ванредне ситуације образоване су следеће организационе јединице: Биро начелника Сектора, Управа за превентивну заштиту, Управа за ватрогасне и спасилачке јединице, Управа за управљање ризиком, Управа за цивилну заштиту и Национални тренинг центар за ванредне ситуације.⁷⁶⁸

Доношењем новог закона о полицији у јануару 2016. године потврђено је да Сектор за ванредне ситуације у наредном средњорочном периоду остаје у саставу МУП-а Републике Србије. Наиме, одредбама овог закона је прописано да у надлежност Министарства унутрашњих послова, уз остало, спада и обављање послове заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа, удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа, спровођење

⁷⁶⁸ Према: <http://www.mup.gov.rs/svs/HTML/organizacija.html>

заштите од пожара и експлозија, те спровођење контроле промета и превоза оружја, муниције, експлозивних и одређених других опасних материја.⁷⁶⁹

6.4.4. Управљање људским ресурсима

Документ *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016* садржи признање да је за МУП Републике Србије још увек веома озбиљан изазов успостављање модерног система за управљање људским ресурсима, што подразумева развој капацитета за планирање кадрова, одговарајућу селекцију кандидата за полицијску службу, систем праћења и управљање каријером током радног односа, као и организацију основне и специјалистичке обуке и стручног усавршавања. Оцена аутора Стратегије је да су у тим областима остварени почетни реформски помаци, али да област људских ресурса има толики значај за исход укупних реформи полиције и МУП-а у целини, да изискује континуирано праћење и кориговање спроведеног.⁷⁷⁰

До доношења новог Закона о полицији у јануару 2016. године, услови за заснивање радног односа у Министарству били су утврђени чланом 45. Закона о државним службеницима⁷⁷¹ и одговарајућим одредбама досадашњег Закона о полицији.⁷⁷² Сагласно тим прописима, у радни однос за обављање послова у Министарству не може се примити лице које је осуђивано због кривичног дела за које се гони по службеној дужности, или против кога се води кривични поступак за такво кривично дело, или које је осуђивано на безусловну казну затвора у трајању дужем од три месеца, или коме је служба у државном органу или правном лицу са јавним овлашћењима престала због тешке повреде службене дужности правоснажном одлуком надлежног органа. За пријем грађана на рад у Министарство не постоје законска, нити било која друга ограничења или услови засновани на њиховој националној, верској или било којој другој припадности.

Сходно члану 9. Закона о државним службеницима, који прописује равноправни приступ државној служби односно једнаку доступност радних места

⁷⁶⁹ Члан 11. тачке 5-7. Закона о полицији.

⁷⁷⁰ *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016*, оп. cit. стр. 10.

⁷⁷¹ "Службени гласник РС" бр. 79/2005, 81/2005 – исправка, 83/2005 – исправка, 64/2007, 64/2007 – исправка, 116/2008, 104/2009 и 99/2014.

⁷⁷² Члан 110. Закона о полицији из 2005. године.

у државним органима, у поступку пријема у радни однос у МУП Републике Србије не врши се дискриминација у вези са националном, етничком и расном припадношћу кандидата, већ се њихов избор у начелу заснива на испуњењу општих и посебних услова, прописаних члановима 110 – 115. Закона о полицији. Поступајући по стандардима Европске уније и ОЕБС-а, у Министарству унутрашњих послова је у протеклом периоду континуирано повећаван број жена у укупном броју запослених, премда је и даље отворено питање равноправних могућности за њихово напредовање у служби. Када је реч о промовисању полицијског позива код припадника мањинских заједница у Србији за рад у полицији, остварени резултати су, и поред свих вербалних залагања, далеко скромнији. Наиме, за разлику од ефективног и успешног система управљања људским ресурсима, који одликује стратешки приступ процесима циљног регрутовања, процедуре пријема у радни однос, обуке, школовања и усавршавања, распоређивања, праћења и оцењивања рада, мотивисања, усмеравања, унапређивања, смењивања и отпуштања запослених, бројни индикатори указују да реформе које се у овој области спроводе у МУП-у Републике Србије нису далеко одмакле и да су ставови из документа „Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016“ удаљени од реалности.⁷⁷³

Резултати различитих истраживања јавног мњења показују да грађани и сами полицијски службеници МУП-а веома негативно оцењују начин запошљавања у Министарству унутрашњих послова Републике Србије какав је у пракси присутан у дугом периоду, што несумњиво намеће нужност радикалног преиспитивања система управљања људским ресурсима у овом државном органу. Наиме, поменута емпиријска истраживања показују да је политизација нарочито уочљива у самом поступку заснивања радног односа у полицији и МУП-у. С тим у вези, близу две трећине анкетираних грађана заступа став да се кадрови у полицији незаконито примају у радни однос, или да формално спроведена процедура само невешто прикрива одлуке донете под утицајем моћних појединаца. Готово истоветне оцене имају и испитаници из полицијских редова, о чему сведочи податак да само 3% њих верује да се пријем у радни однос у МУП-у спроводи на

⁷⁷³ Видети опширније: Жиловић Марко, „Управљање људским ресурсима“, у: Хацић Мирослав, Стојановић Гајић Соња (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2012., стр. 413-419.

основу критеријума из расписаног јавног конкурса. О достигнутом нивоу реформисаности управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова сведоче и чињенице из праксе које показују да се након смене неког руководиоца полиције јавља проблем ко ће доћи на упражњено место, будући да су критеријуми за напредовање у полицији потпуно нетранспарентни и да у Министарству не постоји систем интерног оглашавања.⁷⁷⁴

Карактеристично је да Закон о полицији из 2005. године није забрањивао полицијским службеницима да буду чланови политичких странака, већ им једино одредбом члана 134. став 2. Није било дозвољено политичко деловање на радном месту, при чему није био прописан начин спровођења контроле у вези са том забраном. Евидентно је да је поменути члан Закона о полицији био несагласан са Уставом Републике Србије, који у члану 55. став. 5, уз остало, прописује да припадници полиције не могу бити чланови политичких странака. Овакво стање је у пракси доводило до изразите политизације полиције у Србији, у којој хијерархијски напредују и на руководећа места долазе страначки активисти и истомишљеници, односно лица из редова владајућих политичких олигархија.⁷⁷⁵

Треба имати у виду и да је члан 133. досадашњег Закона о полицији забрањивао припадницима полиције обављање делатности које су неспојиве са пословима полицијског службеника, што се односило на самосталну привредну или професионалну делатност. Међутим, у спровођењеу ове законске одредбе постојали су и постоје различити пробери и недоследности. Наиме, Закон о полицији није дефинисао услове и критеријуме који утврђују када полицијски службеник обавља додатну делатност, нити постоји листа делатности које су неспојиве са полицијским пословима. Из тих разлога, распрострањена је пракса да један број полицајаца поред редовних послова и задатака обављају и различите додатне делатности ван МУП-а, најчешће послове приватног обезбеђења. Поред кршења поменуте законске одредбе, они на тај начин незаконито користе полицијске ресурсе и полицијска овлашћења, долазећи често и у сукоб интереса.

До доношења новог Закона о полицији у јануару 2016. године, критеријуми за именовање на руководеће положаје у Дирекцији полиције и у МУП-у Републике Србије у целини, били су дефинисани подзаконским актом који доноси

⁷⁷⁴ Ђорђевић Саша, *Процена корупције у полицији*, *op. cit.* стр. 21.

⁷⁷⁵ Петровић Предраг, Ђорђевић Саша, Ђокић Катарина, Ерцег Владимир, *op. cit.* стр. 28.

министар унутрашњих послова – *Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова*, који носи ознаку „строго поверљиво”. Имајући у виду да могућност приступа поменутом документу има веома ограничен број лица, то само по себи ствара могућности за разне злоупотребе, субјективизам и нетранспарентно управљање људским ресурсима. У протеклом периоду, у МУП-у није било праксе објављивања листе слободних радних места, нити расписивања интерних конкурса, из разлога што још увек није донет пропис који би требало да регулише ову материју. Овакво стање, уз остало, отвара широк простор корупцији, везано за поступак пријема, упућивање на обуку и усавршавање, распоређивање, премештај и унапређење у служби. С друге стране, полицијски службеник који испуњава услове за напредовање или додатно стручно усавршавање или жели да пређе у другу унутрашњу организациону јединицу, често бива дискриминисан јер нема приступ информацијама о слободним радним местима у Министарству. Иначе, у МУП-у постоји релативно уходана пракса расписивања јавних конкурса за пријем извршилаца, како у седишту Министарства, тако и у подручним полицијским управама. Ту је, међутим, реч о радним местима на којима запослени немају статус полицијских службеника (најчешће технички, помоћни и административни послови). Уз то, одабир кандидата врши руководилац организационе јединице, што такође отвара простор коруптивним радњама.⁷⁷⁶

У новом Закону о унутрашњим пословима утврђено је да функцију управљања људским ресурсима у Министарству обавља организациона јединица за људске ресурсе.⁷⁷⁷ С тим у вези, прописано је да се функција управљања људским ресурсима једнако примењује у свим организационим јединицама МУП-а, те да обухвата област рада која подразумева израду стратегије и политике људских ресурса, анализу послова, израду каталога радних места и описа послова, спровођење конкурса, регрутацију и селекцију кандидата, каријерни развој и оцењивање запослених, обуку запослених, колективно преговарање и односе са синдикатима, здравствену и психолошку превенцију, безбедност и здравље на раду, радне односе, заступања, дисциплинске поступке, пензионисања и

⁷⁷⁶ Ibidem, стр. 32.

⁷⁷⁷ Члан 129. Закона о полицији.

свеобухватно праћење индикатора квалитета управљања људским ресурсима, као и да правила и начин управљања људским ресурсима прописује министар.

Поменута законска одредба представља реализацију пројектног задатка проистеклог из Twinning пројекта „Управљање људским ресурсима“ који је финансиран из фондова Европске уније, а имплицира образовање унутрашње организационе јединице Министарства – сектора који је надлежан за заокружену област управљања људским ресурсима и каријерног развоја запослених од тренутка заснивања радног односа у МУП-у, усавршавања и обучавања у току трајања радног века, напредовање и кретање запослених кроз службу сходно оствареним резултатима рада, као и остала питања из делокруга људских ресурса, као што је дисциплинска одговорност, права из радног односа, солидарна помоћ и слично.

Законом о полицији из 2016. године је у МУП Републике Србије уведен систем каријерног напредовања. Реч је о систему више повезаних елемената којима се тежи ка крајњем резултату – да запослени са најбољим резултатима рада буду на одговарајућим радним местима у хијерархији. Окосница система каријерног напредовања су законом прописани услови за напредовање, који би дискрецију руководиоца требало да своде на минимум. С тим у вези, за напредовање у оквиру истог нивоа предвиђа се одговарајућа стручна спрема, године стажа проведене у претходном звању, успешно завршена обука и одговарајуће годишње оцене чији трогодишњи просек не сме да буде мањи од четири. За напредовање на виши ниво у руковођењу предвиђено је и полагање одговарајућег испита.⁷⁷⁸ Други механизам каријерног напредовања је спровођење конкурса за попуњавање радних места који ће дати запосленима могућност да аплицирају на радна места за која сматрају да имају одговарајуће компетенције.⁷⁷⁹

У циљу изградње овог система у току је образовање Сектора за људске ресурсе који ће у свом делокругу имати каријерно праћење запослених од тренутка заснивања радног односа, кретања унутар министарства, све до окончања радног века. Да ли ће систем каријерног напредовања у МУП-у Републике Србије заживети, показаће време.

⁷⁷⁸ Члан 165. Закона о полицији

⁷⁷⁹ Ibidem, чл. 149-152.

6.5. Објективни домети реформе полиције и валоризација улоге ОЕБС-а

Несумњиво је да су на темпо и дубину реформи МУП-а Републике Србије поред унутрашњих фактора утицали и нестабилност која карактерише политички живот, нефункционисање кључних демократских институција и одсуство консензуса друштвених актера о стратегији развоја земље.⁷⁸⁰

И поред иницијатива стручне јавности да се изменама одредби чланова 177. и 178. Закона о полицији смање дискрециона овлашћења министра унутрашњих послова и на тај начин повећа оперативна независност Сектора унутрашње контроле полиције, за то у протеклом периоду није било политичке воље, што је имало негативан утицај на резултате рада Сектора.

Може се оценити да су норме о спољном надзору и контроли полиције у Србији на задовољавајући начин унете у Устав и законе Републике Србије. Међутим, када је реч о инструментима надзора служби које је Народна скупштина овлашћена да примењује, извесно је да их народни посланици не користе на задовољавајући начин и у одговарајућој мери. За то постоји више разлога, међу којима су најважнији недостатак одговарајућих капацитета надлежног скупштинског Одбора за одбрану и унутрашње послове (претходно Одбора за одбрану и безбедност), преоптерећеност његових чланова опсегом сектора који су овлашћени да надзиру, недостатак специјалистичког, па и укупног знања за компетентно разматрање питања из ове области, али и недостатак политичке воље за озбиљније бављење наведеним пословима.

Разлози неефикасног парламентарног надзора полиције и сектора безбедности у Републици Србији у целини леже и високом степену зависности народних посланика од страначких руководстава, што се може везати за општи недостатак унутарпартијске демократије у свим парламентарним странкама појединачно. Други разлог је сама природа политичког система у Србији и дуготрајна пракса постојања коалиционих влада и међустраничких споразума који подразумевају стриктну поделу владиних сектора (министарстава и агенција) по принципу феуда међу коалиционим партнерима. Као последица тога, посланици

⁷⁸⁰ Упореди: Кешетовић Желимир, "Реформа МУП-а Србије – од полиције поретка ка сервису грађана", *Политичка ревија*, Vol. 2, бр. 1, Институт за политичке студије, Београд 2003., стр. 225.

који су чланови неке од владајућих странака не желе да доводе у питање рад својих партијских колега који воде поједина министарства и владине агенције. Такође, чланови владајуће коалиције не желе да се мешају у рад својих коалиционих партнера, како не би нарушили постигнуту равнотежу у власти.

У Републици Србији је у претходнима деценијама прихваћен модел понашања полиције који је несагласан са моделом демократског рада полиције у локалној заједници. Са данашњег аспекта, стиче се утисак да се та пракса тешко мења а да се изграђена професионална свест негативно одражава на развој модела рада полиције у локалној заједници. Институционализовани однос између полиције и грађана је на ниском нивоу, што значи да је полиција и даље изолована од заједнице којој би требало да служи. Услед тога је процес изградње заједничке стратегије безбедносног деловања веома тежак.

Недовољна транспарентност, недостатак јасних приоритета, политизованост и централизован процес доношења одлука у Министарству унутрашњих послова, представљају додатне препреке свеобухватном и отвореном укључивању грађана у процес креирања политике МУП-а. Ни након више од деценије од започетих демократских промена, у Србији није успостављена пракса међусобне комуникације и координације полиције и других органа и институција. Контакти између полиције и јавности одржавају се само у облику званичних саопштења о најважнијим догађајима, док је прослеђивање информација ограничено и формализовано.

Једну од највећих препрека за успостављање савременог модела полиције у локалној заједници представља политизација полиције, претерана централизација, неекономичан и застарео модел управљања у односу на модерна начела организационог управљања. Уколико полиција у Србији жели да постане демократска, ефикасна и ефективна организација у служби грађана она мора пре свега настојати да задобије поштовање, подршку, сарадњу и непосредну помоћ грађана. У процесу европских интеграција и демократизације друштва, успешност полиције првенствено ће се мерити кроз ове параметре а не искључиво бројем расветљених кривичних дела и другим оперативним показатељима.⁷⁸¹

У протеклој деценији, у МУП-у Републике Србије није дошло до значајнијег повећања заступљености жена на руководећим и командним положајима. Већина

⁷⁸¹ Литавски Јан, „Полиција у локалној заједници у Србији“, *op. cit.* стр. 6.

жена у организационим јединицама Дирекције полиције и Министарства и даље обавља административне и аналитичке послове, док је веома мали број њих на руководећим местима. Тако је према подацима из 2010. године, проценат жена на највишим руководећим функцијама у Министарству унутрашњих послова износио око 12%. Оваква ситуација се донекле може објаснити и чињеницом да жене, мада имају могућност да се образују и обучавају за полицијске послове, још увек немају довољан број година професионалног искуства, који би их квалификовао за напредовање у служби, те за напредовање на високе управљачке и командне положаје.

Мисија ОЕБС-а већ годинама спроводи различите програме с циљем пружања помоћи Републици Србији у процесу реформе полицијског система и давања подршке њеним националним стратегијама и приоритетима. Поменути програми су, уз остало, везани за борбу против организованог криминала, привредног криминала и корупције, трговину опојним дрогама и смањење штете која је настала њиховом употребом. Мисија такође пружа помоћ полицији Србије у циљу увођења међународних стандарда, кроз побољшање стручности и пружа подршку и савете органима власти како би увели одрживе стандарде и програм обуке. Да би се повећало поверење јавности у Србији у полицијски систем, Мисија ОЕБС помаже развој принципа полиције у заједници и ради на јачању партнерства између полиције и јавности.⁷⁸²

Симболичан почетак помоћи Организације за европску безбедност и сарадњу реформама полиције у Србији означило је обраћање тадашњег шефа Мисије ОЕБС-а у СР Југославији амбасадора Стефана Санина на конференцији за новинаре одржаној 05. јуна 2002. године. Амбасадор Санино је тада објавио да су владе Холандије, Канаде, Велике Британије, Немачке, Италије и Данске, као и Савет Европе, Европска агенција за обнову, те неколико невладиних организација обезбедили 4,3 милиона евра као финансијску помоћ МУП-у Републике Србије у спровођењу реформи. Та средства су била намењена за шест пројеката, који су се првенствено односили на образовање и обуку полиције, јачање одговорности и унутрашње контроле полиције, борбу против организованог криминала,

⁷⁸² Видети: <http://www.osce.org/sr/serbia/117467>

криминалистичку технику, пограничну полицију и пројекат организације полицијске службе у локалним срединама.⁷⁸³

У периоду 2001 – 2012. година, у Одељењу за реформу полиције при Мисији ОЕБС-а је у просеку било стално ангажовано 50 запослених, који су давали свој допринос реформама у поменутиим приоритетним областима. У поменутом периоду је укупна донаторска помоћ МУП-у Републике за спровођење више од 30 реформских пројеката, углавном координирана преко Мисије ОЕБС-а у Београду, износила преко 28 милиона евра. Највећи донатори пројеката су биле владе Норвешке, Шведске, Холандије, Француске, Финске, Велике Британије, Сједињених Америчких Држава, Немачке, Канаде, Италије, Мађарске и организације DCAF из Женева. Сама Мисија ОЕБС је из свог буџета у десетогодишњем периоду инвестирала у реформу полиције Србије око 5,6 милиона евра. Након поменутог периода, донаторска помоћ реформама у МУП-у Републике Србије се већим делом финансира из претприступних фондова Европске уније (ИРА).

⁷⁸³ Стојановић Соња, Хацић Мирослав (ур.), *Хронологија реформе сектора безбедности у Републици Србији 2000 – 2008*, оп. cit. стр. 92.

7. ТОКОВИ, ДОМЕТИ И ПЕРСПЕКТИВЕ РЕФОРМЕ МУП-А РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У поступку пријема у чланство Савета Европе (примљена 03. априла 2003. године), Република Србија се обавезала да ће испунити предвиђене услове, укључујући и оне који се односе на усклађивање домаћег законодавства. Једна од обавеза је била и да су року од једне године од пријема у Савет Европе донесу закони о реформи полиције, редефинишу полицијска овлашћења, имплементира Европски кодекс о полицијској етици, те реорганизује тајна полиција и над њом успостави ефективна контрола од стране Владе и Скупштине. Најважнији корак на том плану било је усвајање Закона о полицији, 14. новембра 2005. године. Разлог за доношење поменутог законског акта било је испуњење услова за чланство у Савету Европе у делу који се односи на реформу полиције. Из истих разлога се приступило и редефинисању одређених полицијских овлашћења, поред оног које је у међувремену извршено ступањем на снагу новог Законика о кривичном поступку 2006. године.

Организационим издвајањем Ресора државне безбедности из састава МУП-а Републике Србије и образовањем БИА као посебне организације, стекли су се услови да се на друкчијим основама, имајући у виду нови концепт безбедности, законом уреди и обављање полицијских послова. При томе се пошло од континенталне праксе и домаће полицијско-правне традиције, упоредноправних и домаћих искустава и опредељења у реформи обављања полицијских послова и, с тим у вези, донетих закључака Владе Републике Србије.

Закон о полицији се формално-правно ослањао на стандарде о полицији који су постављени једним бројем међународних докумената: Европском конвенцијом о људским правима од 1950. године и Протоколима којима је измењена и допуњена (тадашња Државна заједница СЦГ их је ратификовала 26. децембра 2003. године), Декларацији о полицији од 1979. године, Европском кодексу полицијске етике који је усвојио Комитет министара Савета Европе 19. септембра 2001. године, као и другим међународним изворима од значаја за стварање правних претпоставки, на којима се установљава демократска полиција и ова материја legis уређује у складу са општим европским стандардима. Полазећи од тога,

приликом доношења Закона о полицији дато је образложење да се исти заснива на концепту према коме полицију Републике Србије чине организационе јединице Министарства унутрашњих послова које имају својство јавне службе Министарства.⁷⁸⁴

Међутим, треба имати у виду да су већ у Извештају Одељења за спровођење закона Мисије ОЕБС у Србији и Црној Гори из јануара 2004. године, Влади Републике Србије упућене озбиљне критике због незаинтересованости за спровођење озбиљнијих реформи унутар МУП-а Републике Србије. У том документу је, поред осталог, истакнуто да „Влада није показала политичку вољу да донесе нимало лаке али неопходне одлуке повезане с процесом реформе полицијске службе, нити је те реформе поставила као приоритет“. Због тога је аутор извештаја Марк Даунс нагласио нужност хитне реорганизације полицијских служби у Министарству, спровођења лустрације, успостављања одговорности у полицији и спровођења независне ревизије средстава којима МУП располаже. С тим у вези, констатовао је да додатна средства из буџета Републике Србије намењена искључиво спровођењу процеса реформе нису уопште ни обезбеђена. Аутор ОЕБС-овог извештаја се zaloжио и за то да се Министарству, кроз спољне донације и на друге начине, ставе на располагање додатна финансијска средства како би се обављање полицијских послова ускладило са међународним стандардима а припадницима тог органа обезбедила примања у складу с њиховом улогом у друштву. Представник ОЕБС је у Извештају указао и на недостатак средстава за куповину неопходне специјалистичке опреме, основне рачунарске опреме и информатичких мрежа, као средстава потребних за координирани рад криминалистичке обавештајне аналитике и вођење криминалистичких истрага у оквиру Министарства. Такође, М. Даунс је изнео тврдњу да на нивоу Владе Републике Србије није схваћена веза између реформисања полицијске службе и ефикасности у супротстављању деловању организованог криминала. Најзад, у Извештају је указано да је веома мало учињено у деполитизацији и професионализацији полицијских служби, те у онемогућавању деловања припадника руководећег састава повезаних са криминалним структурама и остацима бившег режима.⁷⁸⁵

⁷⁸⁴ Детаљније: Никач Жељко (прир.), *Збирка прописа – Закон о полицији и подзаконски акти*, Библиотека МУП-а Републике Србије, Београд 2008., стр. 8-12.

⁷⁸⁵ Према: Downes Mark, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service*, OSCE Mission to Serbia and Montenegro, Belgrade 2004., pp. 19-20.

Несумњиво је да ће без стриктног поштовања и примењивања Етичког кодекса полиције даљи реформски процеси у оквиру полиције бити знатно отежани. С тим у вези, неопходно је да Министарство унутрашњих послова Републике Србије инсистира на томе да полиција у извршавању својих задатака стриктно поштује лична права грађана, укључујући људска права и слободе и да избегава арбитрерне и незаконите акције. Такође, Служба унутрашње контроле МУП-а се мора недвосмислено придржавати „правила“ да они који припремају, објављују и примењују закон морају и сами бити предмет тог истог закона. У том смислу, МУП Републике Србије треба да створи услове да полиција саму себе обавезује и подвргава истом оном закону за који се обавезала да ће га спроводити.⁷⁸⁶ Због тога се сматра потребним да се законски уреде односи између унутрашњих контролора у Министарству или да се обједине све надлежности унутрашње контроле у једну организациону јединицу, укључујући у то и вођење централног регистра за пријем притужби и представки на рад свих запослених у Министарству.⁷⁸⁷

На законито понашање полицијских службеника и на спречавање њихових погрешака у раду требало би у значајној мери да утичу и одређени интерни контролни инструменти нефомалног карактера. У том смислу, самоконтрола представља механизам који се заснива на усвајању етичких, законских и професионалних норми о понашању у служби и активира се као саставни део свесне реакције у одређеним ситуацијама. У полицијским службама у Србији је у дугом периоду развијан професионализам бирократског типа, који се заснива на формалној дисциплини и који као такав не носи довољно мотивације за преузимање личне одговорности у односу на последице поступања. Развој механизма самоконтроле може се подстицати квалитетнијом обуком полицајаца, развојем професионалне етике и посебно системом оцењивања, напредовања и одговорности у служби.⁷⁸⁸

Од стране Мисије ОЕБС-а у Србији постоји и начелна примедба која се тиче недовољне усклађености закона који регулишу надлежности државних актера и рада државне управе у сектору безбедности и закона који уређују јавни надзор над

⁷⁸⁶ Литавски Јан, „Професионална култура, етика, грешке и одговорност полиције“, *op. cit.* стр. 72.

⁷⁸⁷ Елек Бојан, Тасић Дуња, Ђорђевић Саша, *Процена интегритета полиције у Србији*, *op. cit.* стр. 41.

⁷⁸⁸ Литавски Јан, „Професионална етика, култура и одговорност полиције у Србији“, *op. cit.* стр. 10.

њима, те заштиту људских права. Као пример се наводи несклад који постоји између Закона о полицији и Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Наиме, Закон о полицији препушта Министарству унутрашњих послова да арбитрарно процењује да ли постоји оправдан интерес за достављање тражених информација од јавног значаја из свог делокруга, чиме се ограничава и/или поништава дејство Закона о слободном приступу.⁷⁸⁹ Постојећа пракса је у нескладу и са одређењима из документа Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016, у коме стоји да је „неопходно је пратити захтеве за достављањем информација од јавног значаја, како би се омогућило да су информације које се најчешће траже редовно доступне грађанима, путем интернет презентације Министарства, извештаја који се јавно објављују и Информатора“, те да су „у начелу сви документи јавни осим оних који су означени као поверљиви у складу са законом.“⁷⁹⁰

Истраживања стања заштите људских права запослених у полицији у Србији представљају реткост. У протеклим годинама полицијски службеници су неколико пута најављивали штрајк због свог економског и социјалног статуса и непостојања колективног уговора. У фебруару 2011. године штрајк је реализован, након чега је уследило и потписивање уговора. Такође, административни капацитети организационих јединица задужених за здравствену и психолошку заштиту запослених у МУП-у нису довољни. Ипак, сматра се да је главни узрок нерешавања проблема заштите економских и социјалних проблема припадника полиције економска и „буџетска“ криза у земљи.⁷⁹¹

О ставовима које припадници полиције имају о поштовању људских права не може се извести коначан став. Временски интервал за процену вредности и културе људских права запослених исувише је кратак, а истраживања о томе веома су ретка. Начињен је почетни корак у развијању свести о људским правима припадника полиције и других државних актера сектора безбедности организовањем различитих семинара, тренинга и предавања. Резултати тих обука не обећавају, јер забрињава то што више од половине полицијских службеника, на

⁷⁸⁹ Видети: Хацић Мирослав, Стојановић Гајић Соња (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2012., стр. 25-26.

⁷⁹⁰ *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016*, оп. cit. стр. 22.

⁷⁹¹ Хацић Мирослав, Стојановић Гајић Соња (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, оп. cit. стр. 38-39.

основу истраживања у Управи криминалистичке полиције Полицијске управе за град Београд, сматра да би требало проширити законска овлашћења за употребу средстава принуде, односно да закон представља фактор који ограничава ефикасан рад полиције.⁷⁹²

Карактеристично је да, према налазима једног од емпиријских истраживања обављеном 2011. године, више од 38% анкетираних грађана са целокупног подручја Србије изражава неповерење у полицију као институцију, а да свега 20% њих полицију доживљава као сервис грађана. Такође, поменуто истраживање указује да више од половине испитаника изражава незадовољство радом и професионалношћу деловања полицијских службеника у ситуацијама када им је требала њихова заштита. Резултати овог истраживања су показали и да постоји значајан степен необавештености грађана о токовима реформских процеса у полицији Србије у периоду после 2000. године.

На основу налаза неколико емпиријских истраживања, међу највећим замеркама које грађани упућују полицијским службеницима у Србији су оне које се тичу подложности корупцији и одсуству ефикасности у раду. Такође, полицији се замера и то што нису развијени прави механизми и процедуре за активније учешће грађана, невладиних организација и органа локалне самоуправе у дефинисању приоритета полицијског рада у локалној заједници.⁷⁹³

Индикативно је и да су мишљења испитаника о подложности полиције политичким (страначким) утицајима негативнија у односу на период до 2006. године. С тим у вези, готово половина анкетираних сматра да је полиција у првом реду инструмент заштите Владе (петина томе додаје и владајућу странку), а чак четири петине испитаника је мишљења да постоји утицај и недозвољено мешање политичких структура у оперативно деловање полиције. На основу изнетог, извлачи се општи закључак да су у протеклом периоду владајуће елите у Србији учиниле веома мало или скоро ништа како би се обезбедило политички неутрално, транспарентно, непристрасно и законито функционисање полиције.⁷⁹⁴

⁷⁹² Ibidem, стр. 39.

⁷⁹³ Елек Бојан, Тасић Дуња, Ђорђевић Саша, *Процена интегритета полиције у Србији*, op. cit. стр. 18.

⁷⁹⁴ Хацић Мирослав, Стојановић Гајић Соња (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, op. cit. стр., стр. 41-42.

7.1. Реформе МУП-а Републике Србије у периоду 2013. - 2016. година

а) Реформска стратешка документа

Влада Републике Србије је 30. априла 2013. године донела Стратегију полиције у заједници, којом су дате смернице у успостављању и развоју нових начина сарадње полиције са грађанима, заједницом и институцијама ради повећања личне и колективне безбедности у Републици Србији. Концепт полиције у заједници промовише идеју о већем учешћу заједнице и грађана у полицијском одлучивању и деловању као савремени приступ безбедности грађана, друштва и државе, а самим тим подразумева и подизање нивоа свести, професионалне културе и рада полиције кроз проактивно деловање и исказивање интересовања за безбедност заједнице и уважавање безбедносних потреба грађана. По доношењу Стратегије, Влада је усвојила и Акциони план за њено спровођење за 2015. и 2016. годину. Народна скупштина Републике Србије је 01. јула 2013. године донела Националну стратегију за борбу против курупције у Републици Србији,⁷⁹⁵ а Влада Републике Србије је 25. августа 2013. године усвојила Акциони план за њено спровођење. Такође, Влада је у јулу 2013. године усвојила Националну стратегију за борбу против недоличног понашања на спортским приредбама за период од 2014. до 2018. године и Акциони план за њено спровођење. Донет је и Акциони план за спровођење Стратегије контроле стрељачког и лаког оружја у Републици Србији за период 2010 – 2015. године, чији је носилац Министарство унутрашњих послова. Поред овога, у оквиру Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова, која је донета 2011. године, усвојен је и примењује се Акциони план за период од 2014. до 2016. године. Са представницима државних органа и организација цивилног друштва израђен је нацрт Националне стратегије превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава у Републици Србији за период од 2014. до 2020. године.⁷⁹⁶

⁷⁹⁵ Прва Национална стратегија за борбу против курупције у Србији била је донета 2005. године („Службени гласник РС“, бр. 109/2005).

⁷⁹⁶ Упореди: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/strategije.h

б) Реформа праксе

Документом „Стратегија развоја МУП-а Републике Србије 2011 – 2016“ амбициозно је најављивано спровођење нових пројеката у области реформе полиције који би се, уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији, финансирани средствима из фондова релевантних међународних организација, донацијама страних земаља, буџетским средствима Републике Србије, те коришћењем неутрошених средстава из донација за пројекте који су били прихваћени у претходном периоду. С тим у вези, поменути документ је планирано да одређене активности на пројектима МУП-а буду финансиране кроз прихваћене IPA пројекте Европске уније, укупне вредности 12.700.000 евра, и то: Реформа полиције - унутрашња контрола (IPA 2007), вредност пројекта 1.000.000 евра; Изградња информационог система за контролу државне границе (IPA 2008), у вредности од 4.000.000 евра; Унапређење капацитета за прикупљање, анализу, статистичку и аналитичку обраду података (IPA 2010), вредност пројекта 1.200.000 евра; Успостављање ефикасног система борбе против илегалних миграција на територији Републике Србије (IPA 2010), у вредности од 5.000.000 евра, Развој стратешког планирања и унапређења хоризонталне комуникације у Министарству унутрашњих послова (IPA 2011), вредност пројекта 1.500.000 евра.⁷⁹⁷

Током јануара 2013. године, у МУП-у Републике Србије започета је реализација твининг пројекта под називом „Успостављање ефикасног система за спречавање и сузбијање илегалних миграција на територији Републике Србије“. Корисници поменутог пројекта, вредног 4.881.000 евра (твининг компонента 1.000.000 евра), били су Одељење за борбу против високотехнолошког криминала Управе криминалистичке полиције и Управа граничне полиције МУП-а Републике Србије. Пројекат набавке опреме је реализован у сарадњи са Европском комисијом (IPA 2010 - претприступна помоћ ЕУ у транзицији и изградњи институција) и Мисијом ОЕБС-а у Србији, те владама Чешке Републике и Велике Британије, као твининг партнерима. Од поменутог пројекта се очекује да унапреди примену специјалних истражних техника у циљу откривања и расветљавања везе између злоупотребе савремених информационих технологија, са једне,

⁷⁹⁷ Стратегија развоја МУП-а Републике Србије 2011 – 2016, *op. cit.* стр. 26.

и илегалних миграција и трговине људима, са друге стране. У оквиру реализације пројекта, у протеклом периоду су организовани различити видови обуке и стручног усавршавања припадника полицијских служби МУП-а, као и више студијских посета Великој Британији и Чешкој Републици. Пројекат је реализован у септембру 2014. године.⁷⁹⁸

У фебруару 2014. године започет је пројекат „*Реформа полиције и управљање миграцијама – твининг/набавка опреме: Компонента: Људски ресурси*“ (ИРА 2012), укупне вредности 1.900.000 евра, од чега је вредност твининг компоненте 1.000.000 евра, а износ предвиђен за набавку опреме је 900.000 евра. Имплементациони партнери у овом двогодишњем пројекту, чији се завршетак очекује у марту 2016. године су Велика Британија и Пољска. Очекивани ефекти реализације пројекта су развијање укупних институционалних капацитета за управљање људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије. У оквиру истог пројекта, у марту 2014. године започета је и реализација *Компоненте: Легалне миграције* (твининг партнери Холандија, Аустрија и Словенија), укупне вредности 2.210.000 евра, од чега је вредност твининг компоненте 1.000.000 евра, а износ предвиђен за набавку опреме 1.210.000 евра. Очекивани ефекти реализације ове компоненте Пројекта су јачање капацитета Министарства унутрашњих послова и Министарства спољних послова за боље управљање миграцијама кроз ефективне политике и процедуре усклађивања. Завршетак овог дела пројекта се очекује у марту 2016. године.⁷⁹⁹

Током 2013. и 2014. године, у Министарству унутрашњих послова Републике Србије је реализована друга и трећа фаза пројекта "*Заједничка гранична антикорупцијска иницијатива*", који су од октобра 2012. године, заједнички спроводили Сектор унутрашње контроле полиције МУП-а и Међународни програм за помоћ при криминалистичкој обуци (ICITAP) при Амбасади САД у Београду. У оквиру тога, организована је студијска посета полицијских службеника Сектора унутрашње контроле полиције Сједињеним Америчким Државама у марту 2013. године, током које су се представници Министарства унутрашњих послова упознали са најбољим праксама које користе сродне службе САД у борби против криминала и корупције на граници између Мексика и Јужне Калифорније,

⁷⁹⁸ Према: http://www.mup.gov.rs/cms_lat/aktivnosti.nsf/300113-tvining-projekat.h

⁷⁹⁹ Упореди: <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Projekti-031214.lat.pdf>

као и са методологијом и начином на који се воде истраге и процесуирају коруптивна кривична дела извршена на граничним прелазима. Током јула 2013. године, реализоване су активности којима је покренута трећа фаза пројекта, везана за извођење обука, сачињавање процене националног законодавства и унутрашњих прописа из ове области и друго. У оквиру треће фазе пројекта, у децембру 2013. године је одржан семинар на тему "Борба против корупције и питања етике", а крајем 2014. године реализован је програм обуке полицијских службеника, чиме је поменути пројекат окончан.⁸⁰⁰

На међународној конференцији одржаној 26. априла 2013. године у Београду јавности је представљен реформски пројекат *"Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције у Србији"* (PACS), вредан 1.183.748 евра. Пројекат је инициран од стране Савета Европе и Европске уније (IPA 2011) у децембру 2012. године, а односи се на извођење специјалистичке обуке намењене запосленима у правосудним институцијама, тужилаштвима и полицијским службама, увођење нових информатичких алата за вођење истрага у случајевима корупције и привредног криминала и друго. Циљ пројекта је унапређење капацитета полиције, тужилаштва и правосуђа у откривању, вођењу истрага, кривичном гоњењу и суђењу у случајевима корупције. Као прва активност у оквиру спровођења Пројекта, сачињени су анализа ризика од корупције у полицији, те процена регулаторних и организационих препрека ефикасним истрагама и поступцима и координацији између државних служби у Србији које су надлежне за сузбијање корупције. Поменути пројекат је завршен у марту 2015. године.⁸⁰¹

У октобру 2014. године започета је реализација двогодишњег пројекта „Јачање капацитета за стратешку анализу и стратешке процене у управама криминалистичких полиција министарстава унутрашњих послова Србије, Црне Горе и БЈР Македоније“, за који су средства у износу од 393.882 евра обезбедили Женевски центар за демократску контролу оружаних снага (DCAF) и Швајцарска агенција за развој и сарадњу (SDC). Имплементациони партнер пројекта је Организација за европску безбедност и сарадњу. Очекивани ефекти реализације пројекта су јачање превентивног приступа борби против организованог криминала кроз полицијски

⁸⁰⁰ Видети: <http://www.prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/2013.html>

⁸⁰¹ Детаљније: „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције у Србији (PACS)“, Канцеларија Савета Европе у Београду, Београд 2012., стр. 2-10.

рад заснован на обавештајним подацима и стратешком планирању у трима државама западног Балкана. С тим у вези, пројекат има за циљ да оспособи људске, процедуралне, административне и техничке капацитете за обављање квалитетних стратешких анализа обавештајних података.⁸⁰²

У новембру 2013. године завршен је трогодишњи реформски пројекат „*MOLI- Србија*“. Циљ поменутог пројекта био је да допринесе унапређењу демократије и владавине права кроз превенцију, спречавање и контролу активности прања новца, финансирања тероризма и других облика привредног и финансијског криминала у Србији. Основна сврха пројекта је била везана за унапређење капацитета за спречавање прања новца и финансирање тероризма у Републици Србији. Укупни буџет из кога је пројекат финансиран износио је 2.200.000 евра, обезбеђених из ИРА фондова Европске уније за 2009. годину (Република Србија је учествовала са 65.000 евра у опреми). За спровођење овог пројекта је био задужен Савет Европе. Главни носилац је била Управа за спречавање прања новца при Министарству финансија, а МУП Републике Србије је био један од корисника средстава обезбеђењних за реализацију пројекта. У оквиру имплементације планираних активности, институције-учеснице пројекта су током 2013. године биле ангажоване на изради нове Стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма, имајући у виду да је спровођење Националне стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма из 2008. године завршено у новембру 2013. године. С тим у вези, формирана је Пројектна група са задатком израде нове Стратегије и Акционог плана, а основ за израду нове стратегије представља Национална процена ризика од прања новца усвојена априла 2013. године, као стратешки документ који обухвата сагледавање и квантификовање вероватноће да се поједини сектори у друштву злоупотребе у сврху прања новца и финансирања тероризма. У оквиру наведеног пројекта, током 2013. године, ангажовани су страни експерти који су давали стручна мишљења у вези са израдом нове Националне стратегије и Акционог плана. Такође, у октобру и децембру 2013. године одржане су радионице у Орашцу и Руми, на којима су усвојене теме, циљеви, мере и активности који ће бити садржани у новом

⁸⁰² Видети: <http://www.srbijadanas.com/clanak/projekat-za-borbu-protiv-organizovanog-kriminala-u-regionu-03-10-2014>

документу Стратегије, чије се усвајање планирало за прву половину 2014. године.⁸⁰³

Током фебруара 2013. године, окончана је реализација пројекта „*Унапређење форензичких капацитета у борби против прекограничног организованог криминала у области трговине наркотицима*“, који су заједно реализовали Одсек Националног криминалистичко-техничког центра у Нишу Министарства унутрашњих послова Републике Србије и Истраживачки институт за форензику и криминологију Министарства унутрашњих послова Републике Бугарске. Наведени пројекат је имао за циљ јачање капацитета МУП-а Републике Србије у борби против транснационалног криминала и јачање сарадње полиције двју суседних држава. Током реализације пројекта је извршена набавка спот тестова, организоване су радионице за употребу наведених тестова, израђен је Приручник са упутством за тестирање наркотика спот тестовима за полицијске службенике, извршена је набавка апарата за форензичку лабораторију у Нишу, те формиране базе података за форензичке лабораторије у Нишу и Софији. Укупна вредност поменутог пројекта била је преко 580.000 евра, од чега је Министарству унутрашњих послова Републике Србије опредељено око 310.000 евра.⁸⁰⁴

У склопу реализације пројекта "*Јачање капацитета лабораторијских испитивања и форензичке обраде лица места у Националном криминалистичко - техничком центру МУП-а Републике Србије у Ужицу*", који су заједнички финансирани Министарство унутрашњих послова Републике Србије и Влада Краљевине Норвешке, у Ужицу је 21. јуна 2013. године отворен нови Криминалистичко - технички центар. Значај оснивања овог Центра је у томе што се од тада вештачења трагова пронађених на лицу места врше у поменутој полицијској управи, чиме се скраћује време које протекне од момента узимања трагова са места догађаја до момента вештачења. Вредност донације Краљевине Норвешке у куповини опреме за лабораторију и обуку форензичара у Полицијској управи у Ужицу износила је 560.000 евра; учешће МУП-а Републике Србије је износило око 800.000 евра, док је Град Ужице донирао земљиште и објекат у коме се Криминалистичко - технички центар сада налази.⁸⁰⁵

⁸⁰³ Детаљније: http://www.coe.org.rs/def/tdoc_sr/coe_office_in_belgrade/projects_sr/?conid=2059

⁸⁰⁴ Упореди: <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Projekti-031214.lat.pdf>

⁸⁰⁵ Према: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/projekti-u-sprovodjenju.h

У Новом Саду је у јуну 2013. године представљен пројекат *"Нови Сад - Сегедин - прекогранична сарадња у развоју усклађених метода и изради заједничке базе података за анализу дизајнерских дрога"*. Водећи партнер на овом пројекту је Одсек Националног криминалистичко-техничког центра у Новом Саду, а пројектни партнер је Регионална лабораторија за испитивање наркотика у Сегедину при Мађарском институту за форензичке науке. Од укупне вредности пројекта која износи око 452.000 евра (за МУП Републике Србије 227.000 евра), близу 85% је финансирано из средстава IPA Програма прекограничне сарадње Мађарска - Србија. Циљ овог пројекта је унапређење форензичких капацитета поменутих институција како би се што ефикасније бориле против прекограничног кријумчарења наркотика и организованог криминала у пограничној зони између Мађарске и Србије. У том контексту, посебан акценат је стављен на изазове у борби на сузбијању такозваних „дизајнерских дрога“, као релативно нове, специфичне и опасне врсте наркотика. У склопу наведеног пројекта, у току 2014. године је набављена опрема за форензичку лабораторију у Новом Саду у вредности од 150.000 евра. Пројекат је завршен у септембру 2014. године.⁸⁰⁶

У склопу реализације Твининг пројекта *„Имплементација Стратегије за борбу против опојних дрога – компонента смањења понуде и тражње“* (твининг партнери Немачка и Шведска), укупне вредности 1.500.000 евра, у периоду од 2012. до 2014. године реализоване су бројне обуке и студијске посете полицијских службеника и руководиоца МУП-а земљама чланицама Европске уније. Такође, у склопу имплементације Пројекта донета је Стратегија Републике Србије о спречавању злоупотребе дрога за период од 2014. до 2021. године. Пројекат је реализован у јулу 2014. године.⁸⁰⁷

У оквиру наставка активности на реализацији реформског пројекта *"ЕАСТ - Европска обука за борбу против корупције"*, финансираног из фондова Европске уније, а за чију реализацију је задужен Савезни биро за борбу против корупције Савезног министарства унутрашњих послова Републике Аустрије са партнерима из Словачке и Словеније, током 2013. године, представници МУП-а Републике Србије су узели учешће на два састанка радне групе *"Истрага и кривично гоњење"*

⁸⁰⁶ Видети: http://www.mup.gov.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/novisad-segedin.h

⁸⁰⁷ Упореди: *Стратегија Републике Србије о спречавању злоупотребе дрога за период од 2014. до 2021. године*, Влада Републике Србије, 05 број 515-16742/2014, Београд, 27. децембар 2014.

која су одржана у Бечу, Аустрија, и то у периоду од 28. јануара до 01. фебруара 2013. и у периоду од 17. до 21. јуна 2013. године, када је одржан завршни састанак радне групе на ком су разматране најбоље праксе на основу студије случаја и предавања. Резултати деловања поменуте радне групе су објављени у Приручнику који је представљен на завршној конференцији одржаној у периоду од 14. до 17. октобра 2013. године, на Брду код Крања у Словенији. Наведени приручник је намењен за потребе служби које се баве применом закона (полиција, самосталне безбедносне агенције, тужилаштва и друге) и обухвата препоруке које се тичу сузбијања и превенције корупције и јачања међународне сарадње. Иначе, надлежни органи Републике Србије су учествовали и на иницијалној конференцији одржаној у септембру 2011. године, у Бадену, Аустрија. У оквиру пројекта "ЕАСТ - Европска обука за борбу против корупције", формирано је више радних група (група за превенцију, група за међународну сарадњу и група за истрагу и кривично гоњење) које су током одржаних радних састанака разматрале различите методе и развијале најбоље праксе на основу презентованих студија случаја и предавања, при чему су представници Србије узела учешће у оквиру радне групе "Истрага и кривично гоњење".⁸⁰⁸

Уз учешће ОЕБС као имплементационог партнера, у новембру 2013. године започет је пројекат „*Унапређење капацитета полиције Републике Србије у борби против корупције*“, вредан 284.138 евра. Очекивани ефекти реализације овог пројекта су унапређење капацитета одабране групе кривичних инспектора МУП-а Републике Србије у спровођењу истрага кривичних дела са елементима корупције на делотворан и ефикасан начин, у складу са приоритетима постављеним у Стратегији развоја Министарства унутрашњих послова. Пројекат је успешно окончан у септембру 2015. године.⁸⁰⁹

У оквиру имплементације двогодишњег пројекта „*Развој стратешког планирања и унапређење хоризонталне комуникације у МУП-у Републике Србије*“, који је обухватао примену модерних аналитичких техника и процеса стратешког планирања, успостављање функционалног система за стратешко планирање, више обука и тренинга, током 2013. и 2014. године, одржане су бројне обуке у области

⁸⁰⁸ Детаљније: *Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, МУП Републике Србије, Београд, август 2014., стр. 131-134.

⁸⁰⁹ Видети: <http://www.osce.org/sr/serbia/26532?download=true>

стратешког планирања и реализоване студијске посете Великој Британији и Ирској. Поред тога, у октобру 2013. године је у Београду одржана конференција под називом "Стратешко размишљање - развој, иновација и вођство у стратешком планирању у Србији", са фокусом на примену савремених метода и техника стратешког управљања у јавној управи, унапређењу капацитета и способности расположивих ресурса. Иначе, поменути пројекат, укупног буџета 1.500.000 евра, започет је у јулу 2012. године, а завршен у јуну 2014. године, а за његову реализацију су били задужени Министарство унутрашњих послова Велике Британије и британска владина организација Skills for Justice. Носилац пројекта у Министарству унутрашњих послова Републике Србије био је Биро за стратешко планирање при Кабинету министра. Према оцени Бироа, остварен је основни циљ пројекта – помоћ у успостављању савремених система за стратешко планирање у полицији Републике Србије који ће јој помоћи да у још већој мери делује проактивно, као и институционализација стратешког планирања, управљања, мониторинга и евалуације у Министарству унутрашњих послова, на који начин ће, између осталог, бити олакшан прелазак на програмски буџет.⁸¹⁰

У периоду 2012 - 2014. година, спровођене су активности на реализацији пројекта „Представљање модерног концепта управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије“, укупне вредности 1.450.000 евра, који је финансирала Шведска развојна агенција - SIDA, а имплементирао Центар за демократску контролу оружаних снага (DCAF) из Женеве. Циљ пројекта, намењеног Управи за људске ресурсе и окончаног у септембру 2014. године, био је постављање неопходних предуслова за креирање модерног система управљања људским ресурсима у МУП-у Републике Србије, као централног полазишта за дугорочну реформу Министарства и државне администрације у складу са процесима интеграције у Европску унију.⁸¹¹

Од маја 2011. до јуна 2014. године, у МУП-у Републике Србије је спровођен пројекат "Развој капацитета за стратешко управљање у Министарству унутрашњих послова Републике Србије", чији је укупан буџет износио 1.073.000 евра. Наведени пројекат је финансирала влада Краљевине Шведске, а непосредна

⁸¹⁰ Упореди: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/projekti-u-sprovodjenju.h

⁸¹¹ Елек Бојан, Тасић Дуња, Ђорђевић Саша, *Процена интегритета полиције у Србији*, оп. cit. стр. 20-21.

реализација је била поверена Центру за демократску контролу оружаних снага (DCAF) из Женева. У оквиру тога, кроз одговарајуће програме стручног образовања и обуке прошло је више од 80 руководилаца МУП-а. Такође, у протеклом периоду су одржане четири основне обуке из области менаџмента за полицијске службенике Министарства. Главни циљ тих обука је било упознавање полазника са стандардима и савременим тенденцијама које се односе на демократско деловање полиције, са посебним акцентом на међународно окружење.⁸¹²

У МУП-у Републике Србије је у децембру 2014. године окончан трогодишњи *"Пројекат унапређења система управљања информацијама - фаза 3"* (МПРЗ), који је својим донацијама финансирала Влада Краљевине Норвешке. Реализацијом овог пројекта, укупне вредности 4.280.000 евра, чији је циљ било унапређење процеса који зависе од информационих и комуникационих технологија, руководила је међународна организација "International Management Group". Иначе, спровођење Пројекта МПРЗ одвијало се у три фазе. У том смислу, прва фаза је била везана за финансије и рачуноводство, друга за моторна возила и објекте, а трећа фаза се односила на набавке, управљање документима и људским ресурсима, ослањајући се на прве две. У вези са имплементацијом МПРЗ, у фебруару 2013. године, усвојена је Повеља пројекта. Крајњи корисник поменутог пројекта је био Сектор финансија, људских ресурса и заједничких послова МУП-а Републике Србије, у коме је спровођењем поменутих реформских активности дошло до унапређења најважнијих пословних процеса, а самим тим и до повећања укупне ефикасности и побољшање квалитета интерних и екстерних услуга Министарства.⁸¹³

Током 2012. и 2013. године, у оквиру ИРА Програма прекограничне сарадње Румунија – Србија започета су три пројекта из области деловања Министарства унутрашњих послова у ванредним ситуацијама:

- *„Побољшање способности румунских и српских власти за реаговање у ванредним ситуацијама“*, укупне вредности 1.744.401 евра (за МУП Републике Србије 744.401 евро). Циљ пројекта је развијање ефикасног система за рано упозоравање и реаговање између Србије и Румуније, у складу са ЕУ стандардима. Пројекат је завршен у децембру 2014. године;

⁸¹² Према: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/aktivnosti.nsf/160614-stratesko-upravljanje.h

⁸¹³ Упореди: <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Projekti-031214.lat.pdf>

- *"Заједничко управљање ванредним ситуацијама у пограничним областима Румуније - Републике Србије"*, укупне вредности 2.298.678 евра (за МУП Републике Србије 1.020.992 евра). Циљ пројекта је јачање сарадње надлежних органа румунско-српске граничне регије путем двосмерне размене информација о ванредним ситуацијама, као и повећање капацитета власти за праћење и реаговање у ситуацијама елементарних непогода развојем интегрисаног информационог система. Пројекат је завршен у априлу 2015. године;
- *„Заједничко управљање ванредним ситуацијама у пограничним областима Карансебеш – Јужнобанатски округ“*, укупне вредности 2.300.000 евра (за МУП Републике Србије 1.064.000 евра). Циљ пројекта је јачање сарадње надлежних органа румунско-српске граничне регије путем двосмерне размене информација о ванредним ситуацијама, као и повећање капацитета власти за праћење и реаговање у ситуацијама елементарних непогода развојем интегрисаног информационог система. Пројекат је завршен у априлу 2015. године.⁸¹⁴

У јуну 2013. године, у оквиру IPA Јадранског програма прекограничне сарадње започет је пројекат *„Свеобухватна заштита од шумских пожара у Јадранском региону“*, укупне вредности 9.363.801 евра (Сектору за ванредне ситуације МУП-а 447.089 евра). Реализацијом пројекта се очекује унапређење територијалне анализе у вези са превенцијом и заштитом од пожара, ефикаснија примена напредних информационих и комуникационих технологија у превенцији и заштити од пожара, те дефинисање заједничких техника процене ризика ради успостављања трајног инструмента за превенцију, контролу и управљање ризицима који могу нанети штету природном и културном наслеђу. Пројекат је завршен у новембру 2015. године.⁸¹⁵

⁸¹⁴ Према: <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Projekti-031214.lat.pdf>

⁸¹⁵ Видети: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/najava.nsf/241115-najava-dogadjaja.h

в) Нова законска регулатива

Преговарачка поглавља број 24 (правда, слобода и безбедност) и 23 (реформа правосуђа и основна права) у процесу приступања Републике Србије Европској унији захтевају и увођење одређених нових начина рада у полицији.

С тим у вези, а имајући у виду раширену оцену да недостатке постојећег Закона о полицији није могуће отклонити изменама и допунама његових одредби, из МУП-а Републике Србије је још од 2012. године најављивано доношење новог законског акта. У међувремену је у Дирекцији полиције формирана Радна група којој је у задатак стављено да припреми текст измена и допуна Закона о полицији, са акцентом на усаглашавање са правним оквиром ЕУ и добром праксом и искуствима европских и других полиција.

Након трогодишњих различито образлаганих одлагања, почетком 2015. године Министарство је презентovalo Нацрт закона о полицији, а током марта и априла исте године је организовало и консултације са заинтересованим странама о поменутом законском тексту. У оквиру њих, одржано је пет јавних расправа у које су били укључени и представници организација цивилног друштва, као и међународне заједнице. Иако је процес консултација допринео да се јавност упозна са Нацртом закона о полицији, на интернет презентацији МУП-а нису објављени извештаји о томе који су предлози заинтересованих страна у вези са понуђеним законским текстом усвојени, а који нису прихваћени и из којих разлога.⁸¹⁶

У образложењу предлога новог Закона о полицији је наведено да су од 2006. године у правни систем Републике Србије уведени нови институти доношењем новог Закона о кривичном поступку, Закона о прекршајима, Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривично правној заштити малолетних лица, Закона о организацији судова и тужилаштва, Закона о заштити државне границе, као и препоруке надлежних органа (Повереник, Заштитник грађана и др.) посебно у делу који се односи на полицијске послове и полицијска овлашћења. Овим предлогом закона врши се усклађивање са наведеним прописима и препорукама.

⁸¹⁶ Елек Бојан, Тасић Дуња, Ђорђевић Саша, *Процена интегритета полиције у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2015., *op. cit.* стр. 8.

Истакнуто је да се концепт новог закона заснива на раздвајању послова у МУП-у на унутрашње и полицијске послове (и подели службеника на полицијске и државне службенике), при чему је Дирекција полиције надлежна за вршење полицијских послова и других послова, док остале послове из делокруга министарства обављају сектори. Очекивање аутора закона је да ова подела доведе до значајних резултата у реорганизацији послова унутар делокруга Министарства. С тим у вези, шири концепт новог закона огледа се у томе да је направљена јасна разлика у овлашћењима службеника који раде на полицијским пословима (полицијска овлашћења) и овлашћењима других државних службеника који обављају послове у вези са полицијским пословима, која су знатно ужа. У односу на досадашњи закон, дат је знатно већи простор одредбама о сарадњи полиције, било да се она заснива на другом закону, Закону о полицији или међународном споразуму, а на знатно детаљнији начин је уређен рад полиције у локалној заједници.

У образложењу Предлога закона, као значајна новина је наведено то што ће се на основу Стратегије развоја министарства, доносити стратешка процена и стратешки план Дирекције полиције,⁸¹⁷ на основу којих ће полицијске управе доносити своје оперативне процене и планове. Такође, наглашена је функција управљања људским ресурсима, којом ће се са уређеним делокругом успоставити систем каријерног напредовања унутар Министарства, при чему ће се напредовање остваривати на основу остварених резултата рада, годишњих оцена и одговарајуће обуке. С тим у вези, руководећа радна места су подељена на три нивоа, при чему се одредбе о напредовању примењују у случају напредовања унутар једног управљачког нивоа, и приликом преласка на следећи управљачки ниво. Оно на шта се ставља акценат у целокупном процесу каријерног напредовања су стручна обука, образовање и усавршавање, као и оцењивање службеника које ће бити основни параметар приликом одлучивања о одабиру кадрова и персоналним решењима за одређена радна места. Као окосница тог система су истакнути законом прописани услови за напредовање, који дискрецију руководиоца треба да сведу на минимум. Предлогом новог Закона о полицији су уређене

⁸¹⁷ То би у крајњем исходу требало да доведе до пуне примене модела „Полицијско обавештајни модел” (Intelligence Led Policing – ILP) који је део препорука Европске уније у Поглављу 24. („Полицијска управа као организациона јединица полиције ради оперативну процену безбедности на подручју које покрива на основу одређених параметара и оперативног плана“).

специфичности рада и радних односа у Министарству, узимајући у обзир текући процес рационализације државне управе, при чему се водило рачуна о изналажењу могућности да реорганизација доведе до резултата у процесу рационализације система.

Истакнуто је и да ће новим законом о полицији досадашњи Сектор унутрашње контроле полиције добити надлежност у односу на све запослене у Министарству унутрашњих послова и постати основни механизам у борби против корупције унутар МУП-а. У том смислу, будући Сектор унутрашње контроле ће имати значајно већа овлашћења, укључујући вршење „тестова интегритета” и депоновање имовинских карти руководиоца у Министарству, са могућношћу провере и осталих запослених.⁸¹⁸

⁸¹⁸ Видети детаљније: *187. седница Владе Републике Србије*, Београд, 30. децембар 2015. године (http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=255719)

8. СУБЈЕКТИВНЕ ПЕРЦЕПЦИЈЕ РЕФОРМЕ ПОЛИЦИЈЕ У СРБИЈИ И УЛОГЕ МИСИЈЕ ОЕБС У ПРОЦЕСУ РЕФОРМИ (ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ)

8.1. Концептуални оквир

Емпиријско истраживање под насловом „Место у улога ОЕБС-а у реформи полиције у Републици Србији и земљама бивше Југославије“ представљало је научно истраживање, којим се настојало да се сагледају индикатори стања и веза међу појавама. Генерални циљ овог истраживања је био да се на основу прикупљених и анализираних података и изнетих вредносних ставова и оцена полицијских руководилаца нижег, средњег и вишег нивоа, као и експерата са радним искуством у Мисији ОЕБС-а у Србији и другим релевантним државним институцијама, дође до научне дескрипције места и улоге ОЕБС-а у реформи полиције у Републици Србији (на индиректан начин и у другим земљама насталим на простору бивше СФРЈ). Емпиријско истраживање је спроведено на територији Републике Србије у периоду новембар 2015. – фебруар 2016. године.

Прва од техника испитивања, која је примењена с циљем утврђивања личних ставова, погледа и мишљења полицијских руководилаца МУП-а Републике Србије нижег и средњег нивоа, била је **анонимна анкета** заснована на скали процене, којом је обухваћено 88 испитаника подељених у шест група по субузorcима везаним за кључне области реформе Гранична полиција (15), Одговорност рада полиције (16), Односи са јавношћу (12), Организовани криминал (14), Полиција у заједници (18) и Полицијско школство (13 испитаника).

Једна од техника спроведеног емпиријског истраживања био је и индивидуални **експертски интервју**, који је обављен са укупно 24 руководиоца вишег ранга у МУП-у Републике Србије и установама полицијског школства, за које су за у том циљу сачињени упитници по кључним областима реформи полиције, који су били конципирани у форми полуотворених (полудиригованих) питања. У оквиру истраживања су обављени и експертски интервјуи са двојицом истакнутих стручњака изван МУП-а Републике Србије, који су у одређеним периодима били радно ангажовани у оквиру Мисије ОЕБС-а на спровођењу реформи у Србији

(Заштитник грађана и специјални саветник министра унутрашњих послова Републике Србије). Њихова гледишта и ставови из интервјуа су били од значаја не само за анализу домета реформе полиције у Србији, већ и за оцену стања реформи у другим државама са простора бивше Југославије. Примена полуструктурисаног експертског интервјуа у овом истраживању је оправдана због добијања квалитативних података из релативно малих узорака,

На основу резултата скала процене и структурираних експертских интервјуа су прикупљени вредносни судови, оцене и подаци о стању и дометима спроведених реформи у МУП-у Републике Србије и о улози Мисије ОЕБС-а у том процесу. Из наведених разлога, поменуте методе испитивања су дале корисне, али у одређеној мери разнолике резултате, због чега су добијени подаци условно прихваћени у сврху верификовања хипотеза.

Основна примена **статистичког метода**, као допунског и помоћног у овом истраживању, била је пре свега везана за квантитативну обраду података који се тичу дистрибуције ставова у скалама процене које су уз питања понуђене учесницима анонимне анкете. Статистички метод је овде коришћен уз ограничења, условљена истраживањем претежно квалитативних садржаја.

Графички модели коришћени су у облику графикона и табела за приказивање квантитативних резултата примене статистичке методе на податке добијене испитивањем, који као такви имају одређену улогу у потврђивању или оповргавању тврдњи. Математички модели су примењени у склопу статистичке методе, у припреми приказивања резултата на графиконима и у табелама.

Потребно је напоменути да је спровођење овог емпиријског истраживања било скопчано са значајним потешкоћама и да је било потребно више месеци прибављања потребних сагласности, усаглашавања и давања гаранција о анонимности испитаника, како би се направио корак од званичног писменог обраћања декана Факултета безбедности директору Полиције до почетка теренског рада са учесницима анкете.

8.2. *Анализа квалитативних података добијених анонимном анкетом и експертским интервјуима*

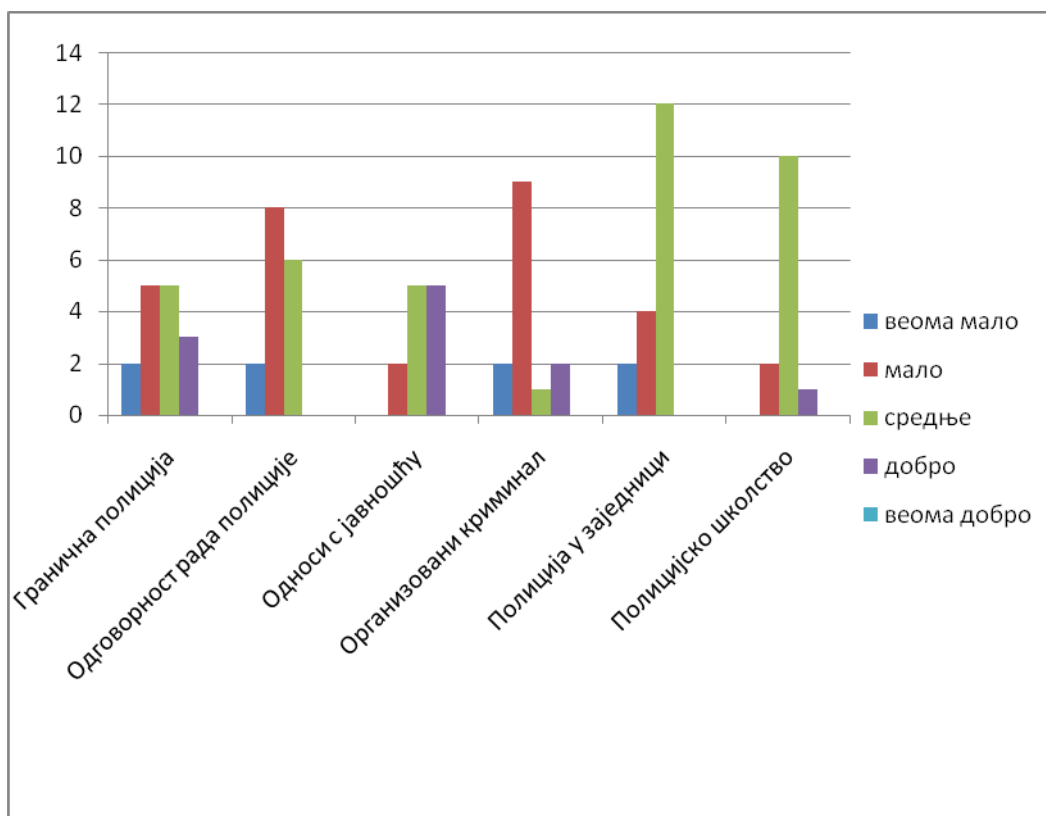
8.2.1. Резултати испитивања полицијских руководилаца методом анонимне анкете (ставови, хомогеност и разлике)

Теренско истраживање је спроведено по добијеном одобрењу Кабинета министра, а у договору са Дирекцијом полиције, Сектором унутрашње контроле полиције, Управом за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку МУП-а. За вршење анкете је одабран случајни репрезентативни узорак по одговарајућим организационим јединицама Полиције и Министарства. Као прва од техника испитивања изабран је анкетни упитник (скала процене) с опцијом гарантоване анонимности испитаника, који је попунило укупно 88 руководилаца полиције и других организационих јединица МУП-а нижег, средњег и вишег нивоа. Посматрано по кључним областима реформи полиције Републике Србије, на питања из скале процене су одговарали испитаници из Управе граничне полиције (15), Сектора унутрашње контроле полиције (16), Управе полиције (18), Управе криминалистичке полиције (14), установа полицијског школства (13), осталих организационих јединица Министарства (12). Већина испитаника је на питања из скале процене одговорила уз задржавање анонимности.

Сама питања у скали процене су постављена тако да су понуђени одговори у облику апсолутних бројева од 1 до 5. Сваки број је са собом носио одређену вредност, тј. интензитет одређене појаве. Свака апсолутна вредност је подједнака дескриптивној вредности (нпр. 1 – веома мало; 2 – мало; 3 – средње; 4 – добро; 5 – веома добро). Од учесника анкете се тражило да обележавањем одређене вредности – цифре утврде утицај једне појаве (процеса) на другу. Циљ овако засноване скале процене је био да се прикупе ставови, погледи и мишљења испитаника о учешћу Мисије ОЕБС-а у процесу реформи полиције Републике Србије и оствареним донетима самих реформи.

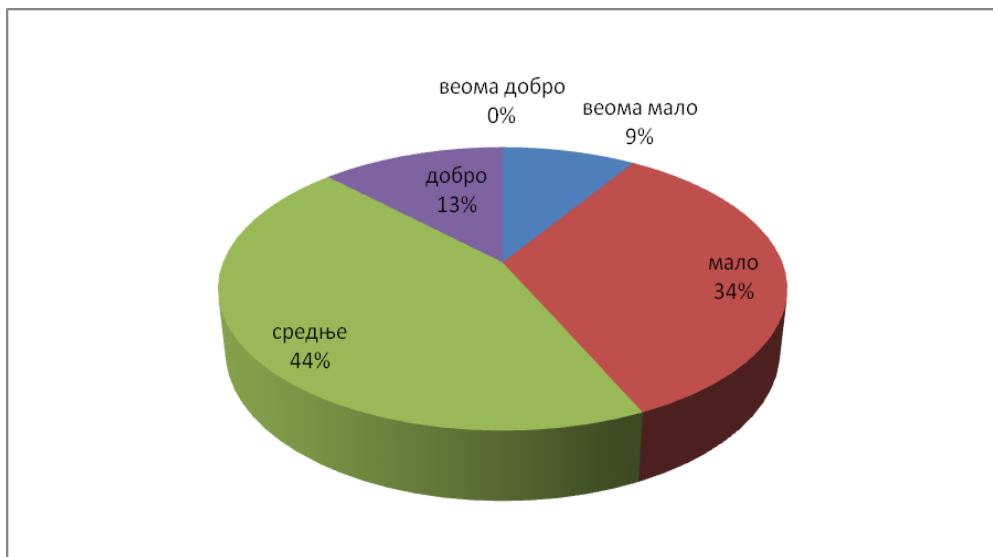
1. *Процените колико је успешно, односно у којој је мери реформисан сектор безбедности у Републици Србији (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).*

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (1).



Графикон 1.

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на следећем графикону (2):



Графикон 2.

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на ј табели (1):

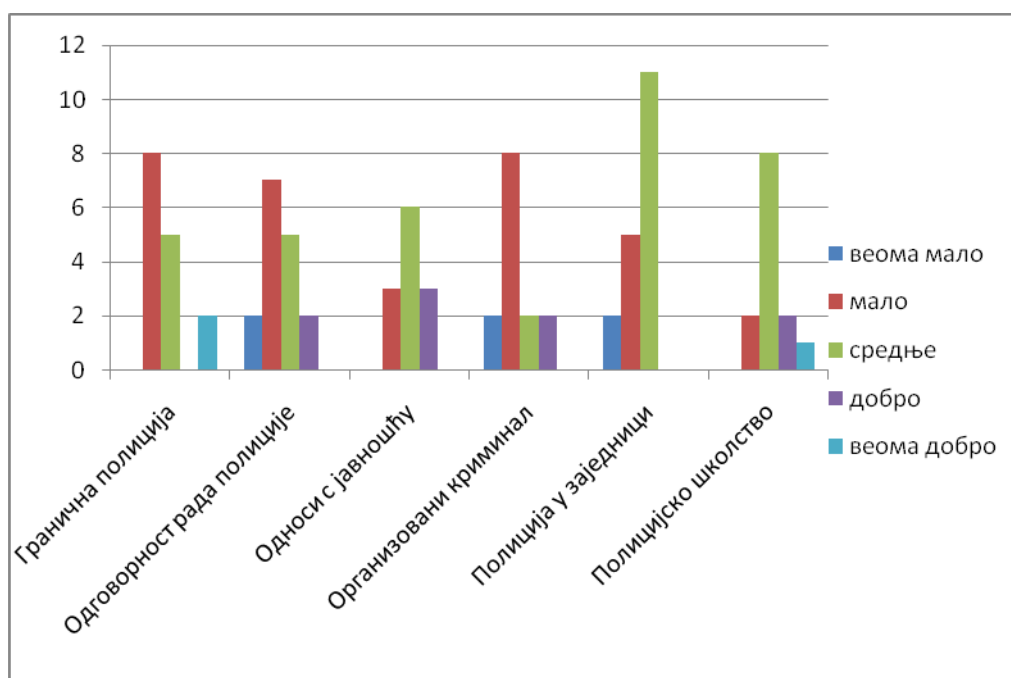
Табела 1

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	2	13,33%	5	33,33%	5	33,33%	3	20%	0	0%
Одговорност рада полиције	2	12,5%	8	50%	6	37,5%	0	0%	0	0%
Односи с јавношћу	0	0%	2	16,66%	5	41,66%	5	41,66%	0	0%
Организовани криминал	2	14,28%	9	64,29%	1	7,14%	2	14,28%	0	0%
Полиција у заједници	2	11,11%	4	22,22%	12	66,67%	0	0%	0	0%
Полицијско школство	0	0%	2	15,39%	10	76,92%	1	7,69%	0	0%

Квалитативна анализа добијених резултата указује на изражену критичност испитаника у погледу остварене реформисаности укупног сектора безбедности у Републици Србији. Наиме, чак 43% њих сматра да је тај сектор у протеклом периоду мало или веома мало реформисан, а ниједан од 88 анкетираних не сматра да су на том плану остварени веома добри резултати. Карактеристично је да су највећу критичност испољили испитаници субузорка Организовани криминал, од којих чак 78,57% сматра да су домети остварених реформи сектора безбедности у Србији слаби. С друге стране, укупно повољније оцене стања реформисаности тог сектора дали су учесници анкете везани за субузорке Односи са јавношћу и Полицијско школство.

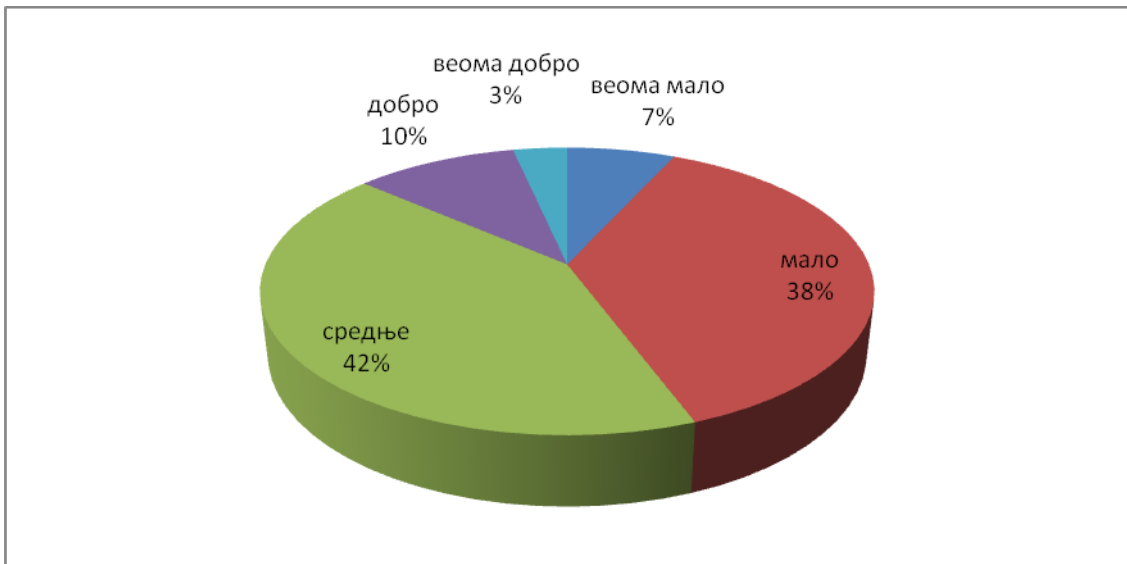
2. *Процените колико су успешно изведене реформе полиције у Републици Србији (оцене на скали од један до пет: 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).*

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (3):



Графикон 3

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на следећем графикону (4):



Графикон 4

Процентуална заступљеност резултата по субзорцима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели (2) :

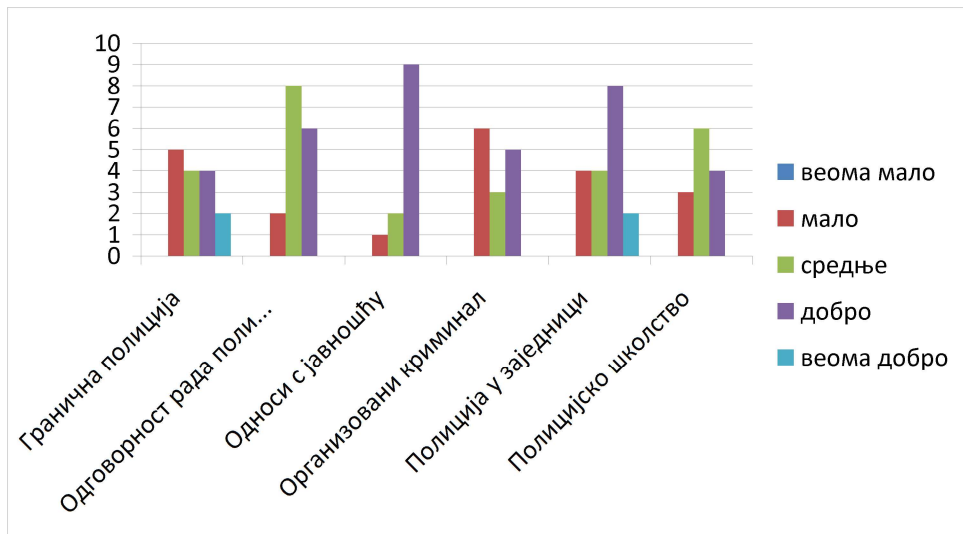
Табела 2

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	8	53,33%	5	33,33%	0	0%	2	13,34%
Одговорност рада полиције	2	12,50%	7	43,75%	5	31,25%	2	12,50%	0	0%
Односи с јавношћу	0	0%	3	25%	6	50%	3	25%	0	0%
Организовани криминал	2	14,28%	8	57,15%	2	14,28%	2	14,28%	0	0%
Полиција у заједници	2	11,11%	5	27,78%	11	61,11%	0	0%	0	0%
Полицијско школство	0	0%	2	15,38%	8	61,55%	2	15,38%	1	7,69%

Добијени резултати су донекле изненађујући, јер показују чак незнатно већи степен критичности испитаних полицијских руководиоца и службеника у погледу успешности реформе полиције у Републици Србији, него што је то исказано у скали процене за прво питање. Уз претпоставку да је анонимност анкете допринела слободнијем изношењу ставова о стању у матичном органу – Министарству унутрашњих послова, треба истаћи да чак 45% испитаника сматра да је полиција у Србији у протеклом периоду мало или веома мало реформисана. Ипак, за разлику од оцене стања у укупном сектору безбедности, овде је 3% анкетираних оценило да су на том плану остварени веома добри, а 10% да су постигнути добри резултати. Као и код резултата везаних за прво питање, преовладава став да је успех реформи полиције у Србији осредњи. И овде су највећу критичност испольили испитаници субузорка Организовани криминал, од којих чак 71,43% сматра да донети остварених реформи полиције у Србији нису задовољавајући. Придружили су им се и учесници анкете из субузорка Одговорност рада полиције (56,25% их дели претходни став). С друге стране, укупно повољније оцене стања реформисаности тог сектора дали су учесници анкете везани за субузорок Односи са јавношћу и донекле анкетирани из субузорка Полицијско школство.

3. *По вашем мишљењу, у коликој мери је ОЕБС утицао на спровођење реформи сектора безбедности у Републици Србији (оцене на скали од један до пет: 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).*

Анализом квалитативних података дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (5):



Графикон 5

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на следећем графикону (6):



Графикон 6

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на следећој табели (3):

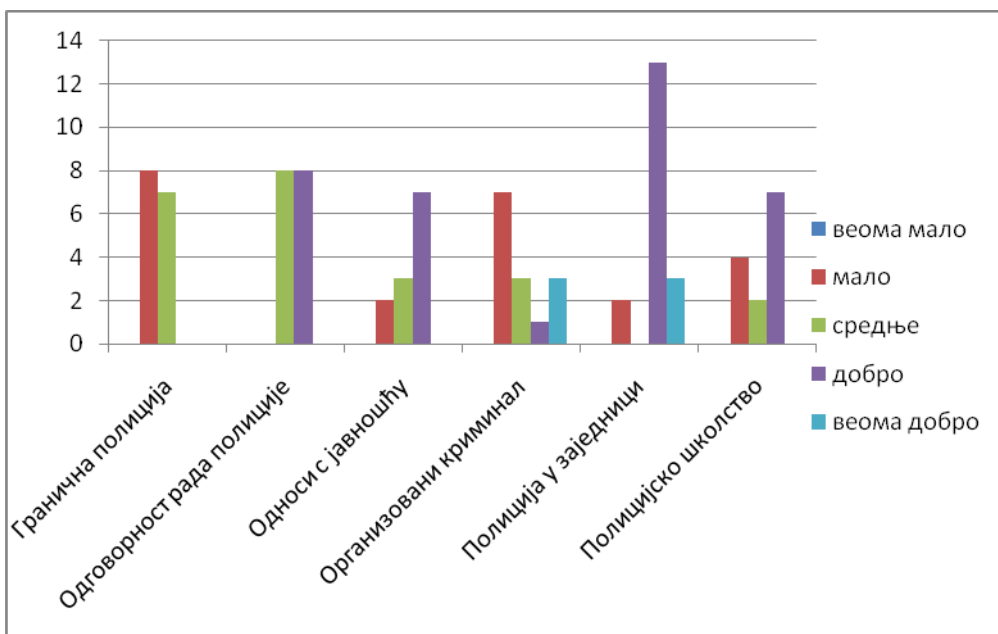
Табела 3

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	5	33,34%	4	26,66%	4	26,66%	2	13,34%
Одговорност рада полиције	0	0%	2	12,50%	8	50%	6	37,50%	0	0%
Односи с јавношћу	0	0%	1	8,33%	2	16,67%	9	75%	0	0%
Организовани криминал	0	0%	6	42,86%	3	21,43%	5	35,71%	0	0%
Полиција у заједници	0	0%	4	22,22%	4	22,22%	8	44,45%	2	11,11%
Полицијско школство	0	0%	3	23,08%	6	46,16%	4	30,76%	0	0%

Анализа резултата добијених на основу скале процене показује да испитаници релативно добро оцењују улогу Мисије ОЕБС у досадашњем току реформи укупног сектора безбедности у Републици Србији (свакако знатно повољније него домете самих реформи), што може значити да учесници анкете не сматрају поменутог представника међународне заједнице најодговорнијим за неиспуњена очекивања на овом плану. Карактеристично је да у овом случају ставови испитаника по субузorcима показују доста уједначености, уз изостанак екстрема. Први пут преовлађује оцена да је ОЕБС добро (41%) и веома добро (4%) обавио своју улогу. Нешто критичнији су били учесници анкете из субузорака Организовани криминал и Гранична полиција, у којима је 43%, односно 33% испитаника оценило да је Мисија ОЕБС релативно мало утицала на ток реформи сектора безбедности у Србији.

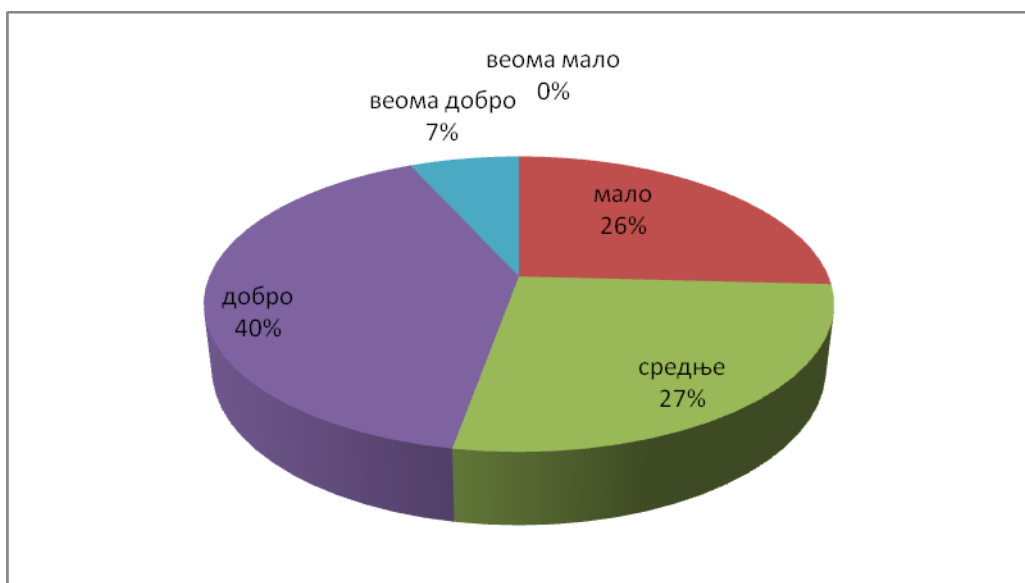
4. *Колико је значајна улога ОЕБС-а у реформи полиције Републике Србије као дела сектора безбедности (оцене на скали од један до пет: 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).*

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (7):



Графикон 7

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (8):



Графикон 8

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области ре-форме полиције) представљена је на табели (4):

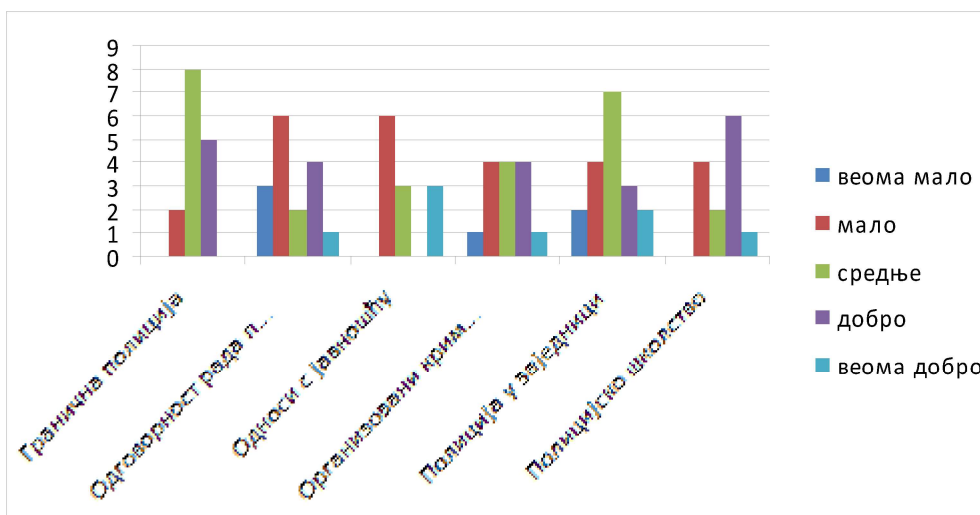
Табела 4

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	8	53,33%	7	46,67%	0	0%	0	0%
Одговорност рада полиције	0	0%	0	0%	8	50%	8	50%	0	0%
Односи с јавношћу	0	0%	2	16,66%	3	25%	7	58,34%	0	0%
Организовани криминал	0	0%	7	50%	3	21,43%	1	7,14%	3	21,43%
Полиција у заједници	0	0%	2	11,11%	0	0%	13	72,23%	3	16,66%
Полицијско школство	0	0%	4	30,77%	2	15,39%	7	53,84%	0	0%

Добијени резултати показују значајну подударност са мишљењима и оценама испитаника везаним за претходно питање, што значи да учесници анкете углавном афирмативно оцењују улогу Мисије ОЕБС у досадашњем току реформи полиције у Републици Србији (у већој мери него саме остварене реформе). Као и у претходном случају, ниједан испитаник није савим негативно оценио улогу ОЕБС-а, док око четвртине испитаника сматра да је утицај ове организације на ток реформи ипак био мали. У сичној мери је заступљена и оцена да је Мисија ОЕБС-а у Србији добро (40%) и веома добро (7%) утицала на реформе полиције. Овог пута су улогу Мисије најафирмативније оценили анкетирани из субузорка Полиција у заједници и Одговорност рада полиције, док су највише примедби имали испитаници из субузорака Гранична полиција, те први пут и Полицијско школство, у којима је 53,33%, односно 30,77% анкетираних оценило да је Мисија ОЕБС-а мало утицала на досадашње реформе у МУП-у Републике Србије.

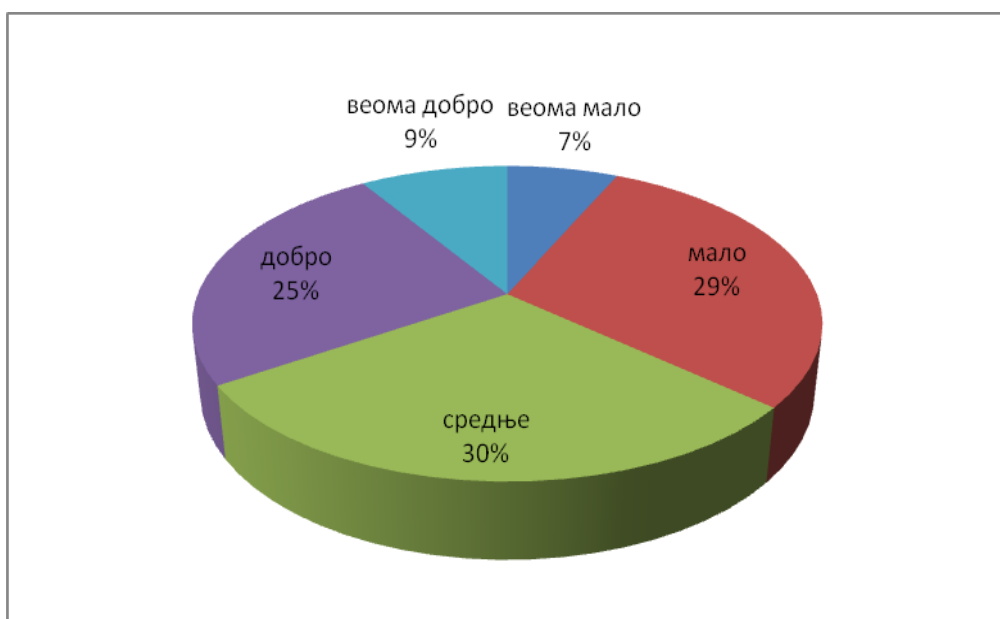
5. Оцените заступљеност жена у полицији (оцене на скали од један до пет:
1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субзорцима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (9):



Графикон 9

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (10) :



Графикон 10

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полицијe) представљена је на табели (5) :

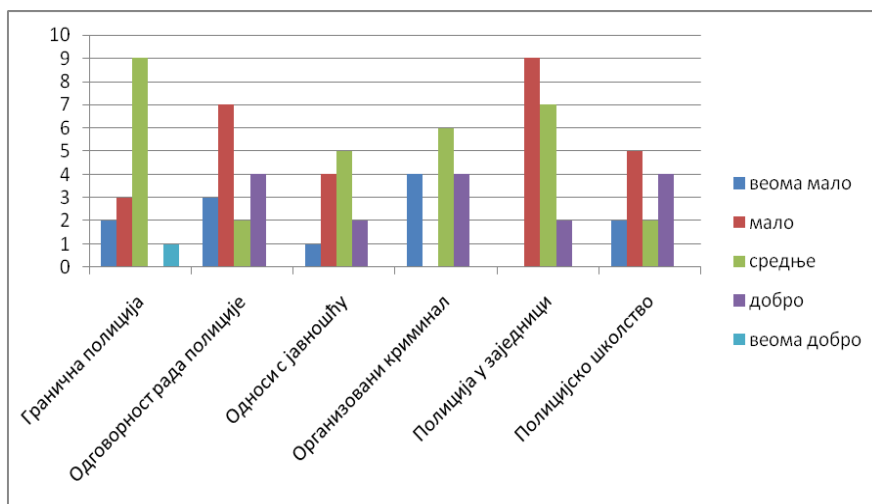
Табела 5

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	2	13,33%	8	53,34%	5	33,33%	0	0%
Одговорност рада полицијe	3	18,75%	6	37,50%	2	12,50%	4	25%	1	6,25%
Односи с јавношћу	0	0%	6	50%	3	25%	0	0%	3	25%
Организовани криминал	1	7,14%	4	28,57%	4	28,57%	4	28,57%	1	7,14%
Полиција у заједници	2	11,11%	4	22,22%	7	38,89%	3	16,67%	2	11,11%
Полицијско школство	0	0%	4	30,77%	2	15,38%	6	46,16%	1	7,69%

Анализа квалитативних података добијених скалом процене показују веома равномерну дистрибуцију ставова испитаника о актуелној заступљености жена у полицији Србије. Наиме, 34% учесника анкете сматра да су припаднице женског пола добро и веома добро заступљене на полицијским дужностима. Насупрот томе, 36% испитаника сматра да их у полицији има мало и веома мало, а 30% је гледишта да су на том плану остварени просечни резултати. Најзадовољнији садашњом заступљеношћу жена на полицијским дужностима су учесници анкете из субузорака Полицијско школство и Гранична полиција, док је испитаници из субузорака Одговорност рада полицијe и Односи са јавношћу у натполовичном проценту сматрају малом и веома малом. Иако је из овако дистрибуираних одговора прилично тешко извући неке далекосежније закључке, они би могли значити да су на плану побољшања родне равноправности у МУП-у ипак направљени помаци, те да постоје недоумице око тога када је та равноправност уистину остварена.

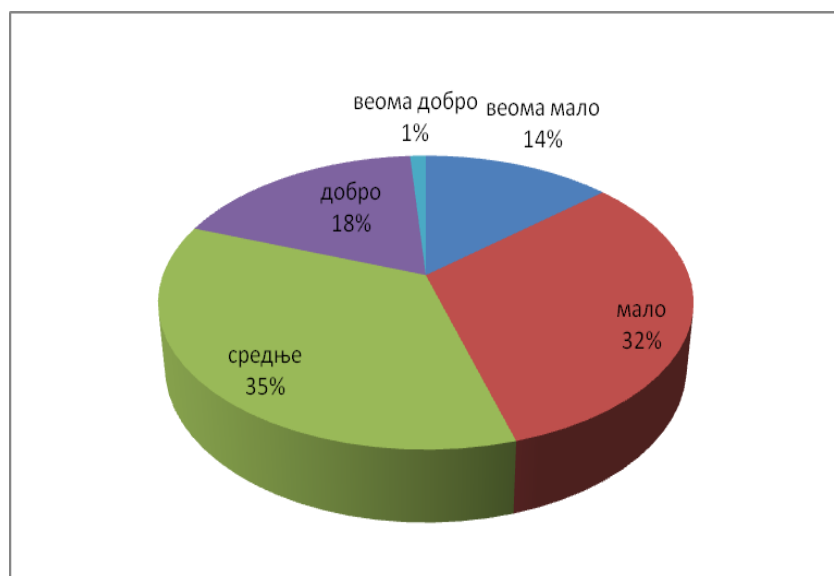
6. *Колико су заступљене националне мањине у полицији (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).*

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (11) :



Графикон 11

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (12):



Графикон 12

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полицијe) представљена је на табели (6):

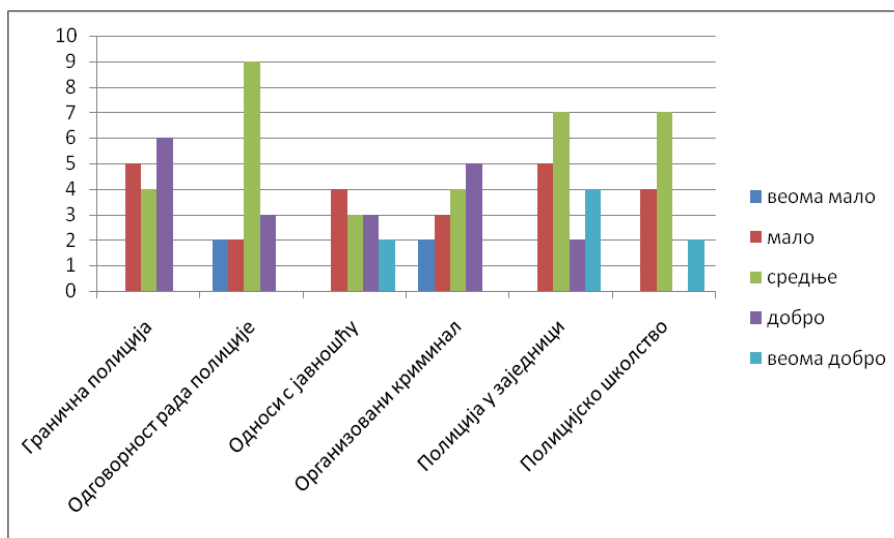
Табела 6

	вeома мало		мало		средње		добро		вeома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	2	13,33%	3	20%	9	60%	0	0%	1	6,67%
Одговорност рада полицијe	3	18,75%	7	43,75%	2	12,50%	4	25%	0	0%
Односи с јавношћу	1	8,33%	4	33,33%	5	66,67%	2	16,67%	0	0%
Организовани криминал	4	28,57%	0	0%	6	42,86%	4	28,57%	0	0%
Полиција у заједници	0	0%	9	50%	7	38,89%	2	11,11%	0	0%
Полицијско школство	2	15,38%	5	38,47%	2	15,38%	4	30,77%	0	0%

Одговори испитаника на релативно осетљиво питање из скале процене показују да се са побољшањем заступљености припадника националних мањина у полицијским структурама Републике Србије започело, али да остварени резултати још увек нису у потпуности задовољавајући. Евидентан показатељ таквих ставова је и то да је само један од 88 учесника анкете оценио да су мањине вeома добро заступљене у полицији (мишљење да је та заступљеност добра дели 18% испитаника). Насупрот томе, 46% анкетираних полицијских руководилаца сматра да међу запосленима у МУП-у Републике Србије нема довољно припадника националних мањина. У овом случају, нема чак ни значајнијих разлика у оквиру субузорака, што сведочи да се овом питању и даље мора посвећивати пуна пажња.

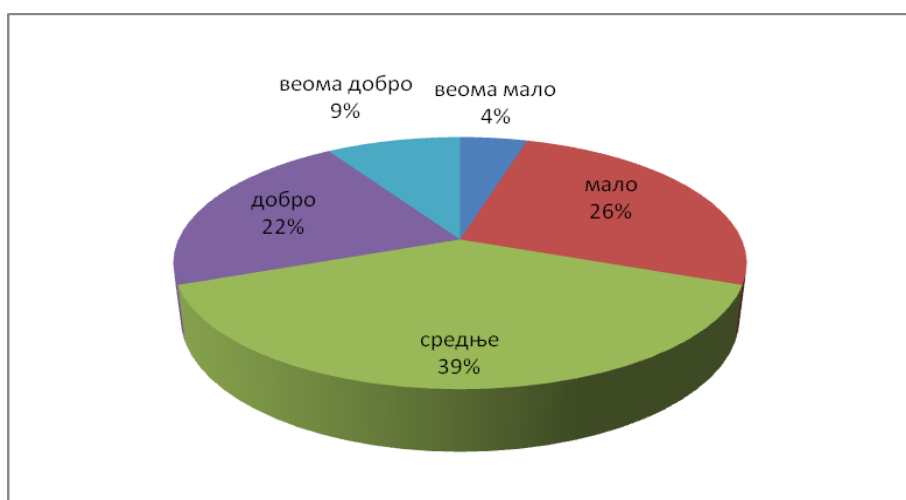
7. Оцените степен транспарентности, односно јавности у раду полиције (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузорцима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (13) :



Графикон 13

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (14):



Графикон 14

Процентуална заступљеност резултата по субузорцима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели (7):

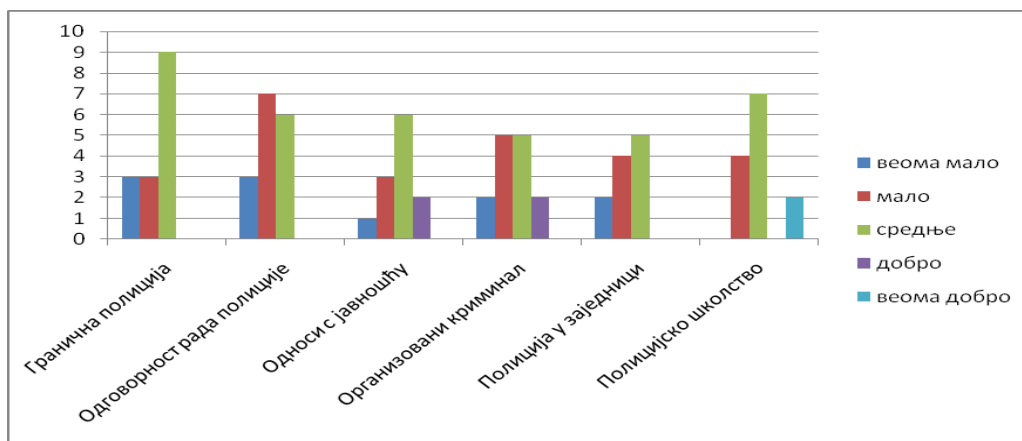
Табела 7

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	5	33,33%	4	26,66%	6	40%	0	0%
Одговорност рада полиције	2	12,50%	2	12,50%	9	56,25%	3	18,75%	0	0%
Односи с јавношћу	0	0%	4	33,33%	3	25%	3	25%	2	16,67%
Организовани криминал	2	14,29%	3	21,43%	4	28,57%	5	35,71%	0	0%
Полиција у заједници	0	0%	5	27,78%	7	38,89%	2	11,11%	4	22,22%
Полицијско школство	0	0%	4	30,77%	7	53,85%	0	0%	2	15,38%

Питање јавности рада полиције у Србији је у протеклом периоду често било предмет политизације и различитих тумачења. Имајући то у виду, резултати добијени скалом процене потврђују подељеност ставова, тако да је 30% испитаника мишљења да је јавност у раду полиције мало или веома мало изражена. Насупрот томе, 31% анкетираних полицијских руководиоца сматра да се принцип јавности у раду полиције добро или веома добро спроводи. Већина – 39%, заступа став да су у остварењу тог начела постигнути просечни резултати. Значајна подељеност мишљења о степену транспарентности у раду полиције у Србији је заступљена и у оквиру субузорака.

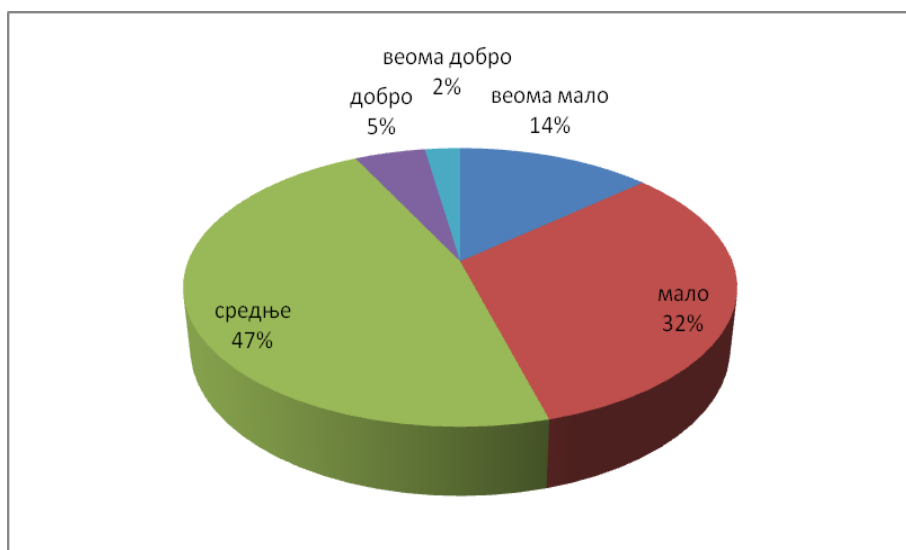
8. Ваш став о томе у којој мери постоји финансијска транспарентност МУП-а (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (15):



Графикон 15

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (16):



Графикон 16

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели (8):

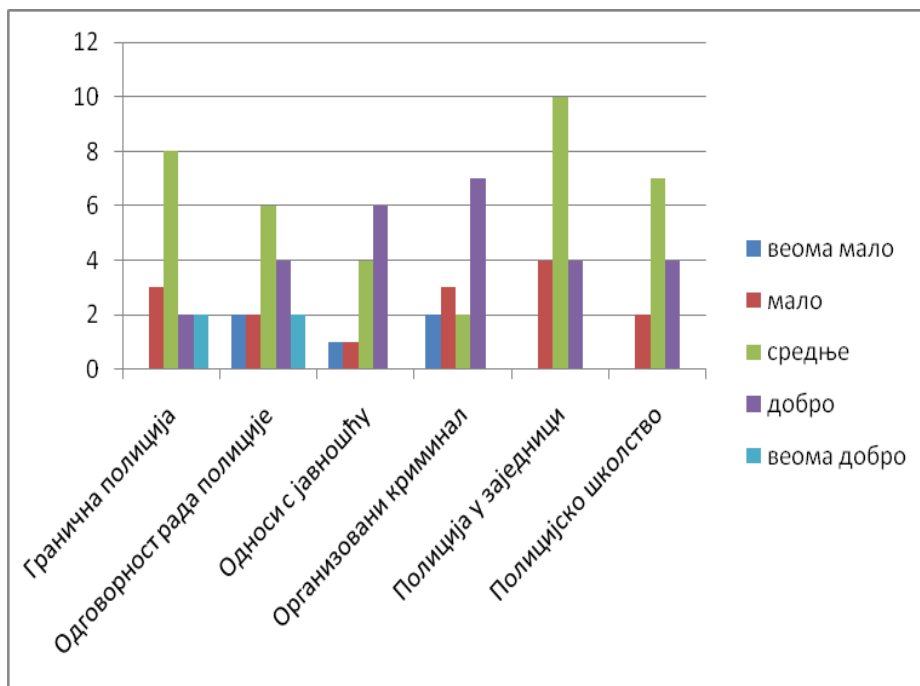
Табела 8

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	3	20%	3	20%	9	60%	0	0%	0	0%
Одговорност рада полиције	3	18,75%	7	43,75%	6	37,50%	0	0%	0	0%
Односи с јавношћу	1	8,33%	3	25%	6	50%	2	16,67%	0	0%
Организовани криминал	2	14,29%	5	35,71%	5	35,71%	2	14,29%	0	0%
Полиција у заједници	2	13,33%	4	26,67%	9	60%	0	0%	0	0%
Полицијско школство	0	0%	4	30,77%	7	53,85%	0	0%	2	15,38%

Анализа добијених резултата из скале процене указују на нешто израженију критичност испитаника него што је то био случај са претходним питањем (општа транспарентност рада полиције). Премда незнатно преовлађују оцене испитаника да се може говорити о средњем степену финансијске транспарентности МУП-а, уочљиво је да је само 7% учесника анкете заузело став да у Министарству унутрашњих послова постоји добра и веома добра финансијска транспарентност, док њих 46% сматра да је тај вид транспарентности мало или веома мало изражен. У оквиру релативно приближне дистрибуције ставова по субузorcима, највећи степен критичности је био изражен код испитаника у оквиру субузорка Одговорност рада полиције.

9. Уколикој мери функционише контролна и надзорна улога извршне власти (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (17) :



Графикон 17

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (18) :



Графикон 18

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели (9) :

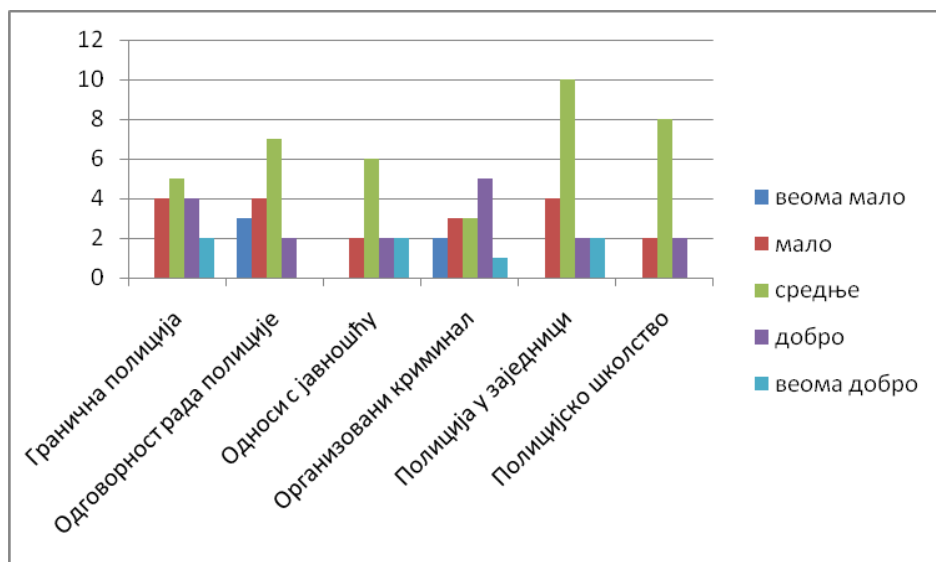
Табела 9

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	3	20%	8	53,34%	2	13,33%	2	13,33%
Одговорност рада полиције	2	12,50%	2	12,50%	6	37,50%	4	25%	2	12,50%
Односи с јавношћу	1	8,33%	1	8,33%	4	33,34%	6	50%	0	0%
Организовани криминал	2	14,29%	3	21,42%	2	14,29%	7	50%	0	0%
Полиција у заједници	0	0%	4	22,22%	10	55,56%	4	22,22%	0	0%
Полицијско школство	0	0%	2	15,38%	7	53,85%	4	30,77%	0	0%

Добијени резултати се на одређени начин могу сматрати очекиваним, јер одражавају ставове анкетираних полицијских руководиоца о актуелној позицији полиције у Србији у односу на извршну власт. Дистрибуција ставова из скале процене показује да 36% испитаника сматра да се надзорна и контролна улога извршне власти добро и веома добро спроводи, а још 41% оцењује да се то остварује у средњој мери. Ставови по којима се ова улога не остварује у довољној мери су мањински (23%). У том погледу најафирмативније ставове испољавају анкетирани руководиоци из субузорака Односи с јавношћу и Одговорност рада полиције, док су негативније оцене нешто заступљеније код испитаника из субузорака Организовани криминал.

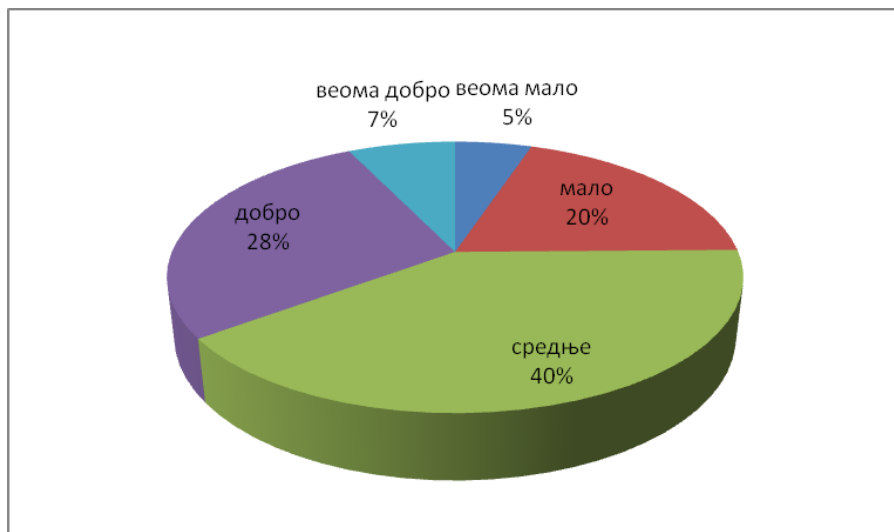
10. *Ваше мишљење о томе у којој мери функционише парламентарна контрола и надзор (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).*

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (19):



Графикон 19

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на следећем графикону (20):



Графикон 20

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели (10):

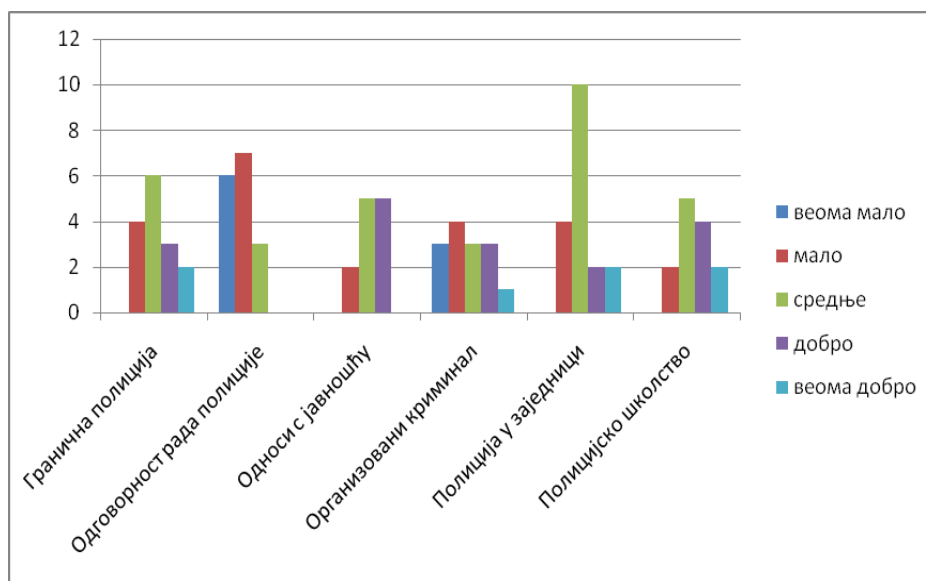
Табела 10

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	4	26,67%	5	33,33	4	26,67%	2	13,33%
Одговорност рада полиције	3	18,75%	4	25%	7	43,75%	2	12,50%	0	0%
Односи с јавношћу	0	0%	2	16,67%	6	50%	2	16,67%	2	16,67%
Организовани криминал	2	14,29%	3	21,43%	3	21,43%	5	35,71%	1	7,14%
Полиција у заједници	0	0%	4	22,22%	10	55,56%	2	11,11%	2	11,11%
Полицијско школство	0	0%	2	16,66%	8	66,67%	2	16,66%	0	0%

Добијени одговори на питање које се логички надовезује на претходно, имају и доста сличности у резултатима, који одступају у оквиру неколико процената. На основу ставова из скале процене, могло би се закључити да се парламентарна контрола и надзор полиције у Србији релативно успешно спроводе. Наиме, 35% испитаника сматра да надлежна радна тела Народне скупштине добро и веома добро спроводе поменути надзор и контролу, док 40% анкетираних оцењује да се то остварује у просечној мери. Испитаници који о квалитету парламентарног надзора полиције немају позитиван став (25%) нису малобројни, али су ипак у мањини. Посматрано по субузorcима, о ефикасности парламентарне контроле најафирмативније ставове имају учесници анкете из субузорака гранична полиција и Организовани криминал (индикативно је, међутим, да у овом субузorkу постоји потпуна поларизованост гледишта, јер 36% испитаника сматра да се парламентарни надзор полиције у Србији не спроводи на задовољавајући начин).

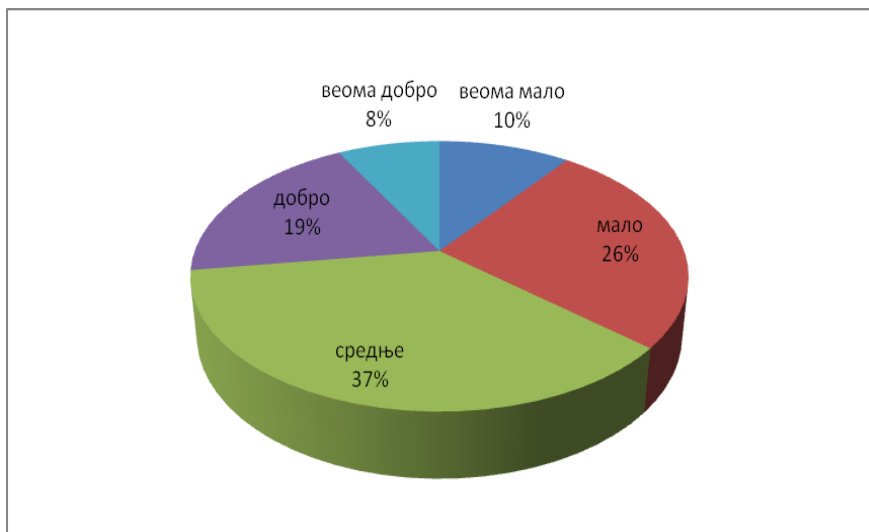
11. *Ваша оцена домета судске контроле рада МУП-а (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).*

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (21):



Графикон 21

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (22) :



Графикон 22

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели (11):

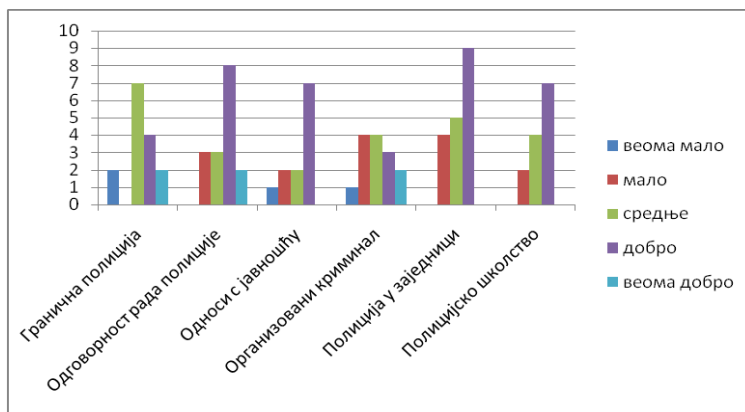
Табела 11

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	4	26,67%	6	40%	3	20%	2	13,33%
Одговорност рада полиције	6	37,50%	7	43,75%	3	18,75%	0	0%	0	0%
Односи с јавношћу	0	0%	2	16,67%	5	41,66%	5	41,66%	0	0%
Организовани криминал	3	21,43%	4	28,57%	3	21,43%	3	21,43%	1	7,14%
Полиција у заједници	0	0%	4	22,22%	10	55,56%	2	11,11%	2	11,11%
Полицијско школство	0	0%	2	15,38%	5	38,46%	4	30,77%	2	15,38%

Добијени резултати у вези са остваривањем трећег вида надзора и контроле над радом полиције – судском контролом, показују за нијансу негативније оцене учесника анкете него што је то био случај са парламентарним надзором и контролом од стране извршне власти. Наиме, на основу дистрибуције ставова из скале процене, види се да је проценат испитаника који сматрају да се судска контрола полиције остварује у малој или веома малој мери нарастао на 36%, док је проценат анкетираних полицијских руководилаца који о судској контроли имају афирмативан суд смањен на 27%. Опао је и проценат испитаника (37%) који сматрају да се овај вид контроле у Србији остварује у просечној мери. Већ на први поглед пада у очи изузетна критичност полицијских руководилаца из субзорка одговорност рада полиције (81% њих је мишљења да се судска контрола остварује у малој или веома малој мери, а ниједан испитаник није оценио да је она успешна). Насупрот њима, далеко већу благонаклоност у оцени досадашњих домета судске контроле полиције испољили су анкетирани руководиоци у оквиру субзорка Полицијско школство и Односи с јавношћу.

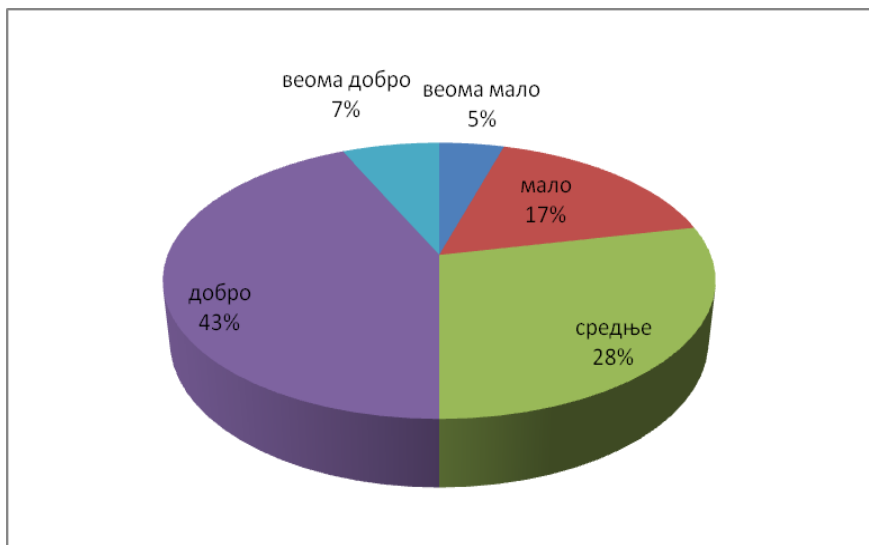
12. *Како на рад МУП-а утичу независне државне институције - Омбудсман, Повереник за информације од јавног значаја, Агенција за борбу против корупције итд (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).*

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субзорцима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (23):



Графикон 23

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (24) :



Графикон 24

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели (12) :

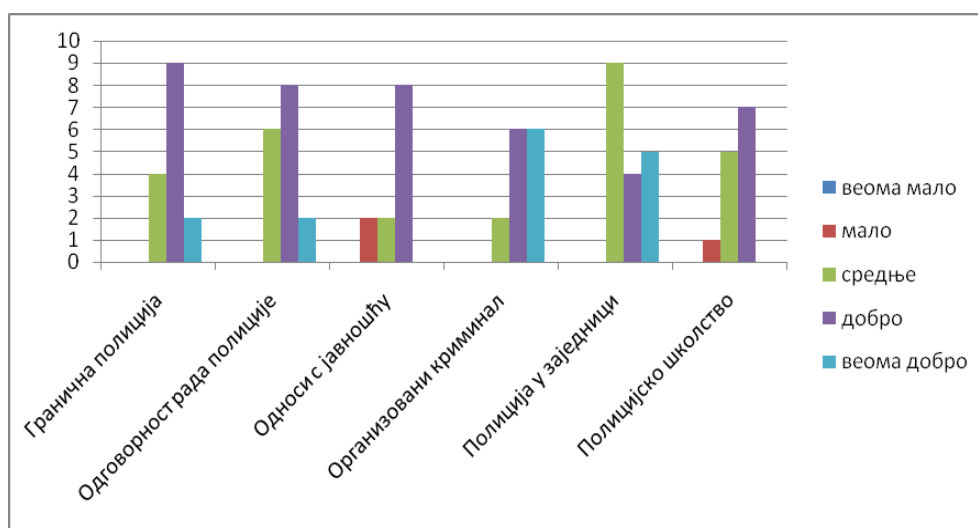
Табела 12

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	2	13,33%	0	0%	7	46,67%	4	26,67%	2	13,33%
Одговорност рада полиције	0	0%	3	18,75%	3	18,75%	8	50%	2	12,50%
Односи с јавношћу	1	8,33%	2	16,67%	2	16,67%	7	58,33%	0	0%
Организовани криминал	1	7,14%	4	28,57%	4	28,57%	3	21,43%	2	14,29%
Полиција у заједници	0	0%	4	22,22%	5	27,78%	9	50%	0	0%
Полицијско школство	0	0%	2	15,38%	4	30,77%	7	53,85%	0	0%

Одговори испитаника би могли навести на донекле парадоксалан закључак да се од свих видова надзора и контроле над радом полиције у Републици Србији највећи утицај имају који потичу од независних државних институција. Наиме, да се ти облици контроле МУП-а добро или веома добро спроводе, став је 50% анкетираних полицијских руководилаца. Да је утицај контроле независних државних тела просечан мисли 28% испитаника, док свега 22% њих сматра да је њихов утицај на полицију мали или веома мали. С тим у вези, дистрибуција ставова по субузorcима у оквиру скале процене не показује значајнија одступања. На основу оваквих резултата анкете, могла би чак остати извесна недоумица – да ли су испитаници уистину задовољни ефикасношћу контроле полиције од стране независних државних тела, или одговори имплицирају да такве контроле има и више него што је неопходно.

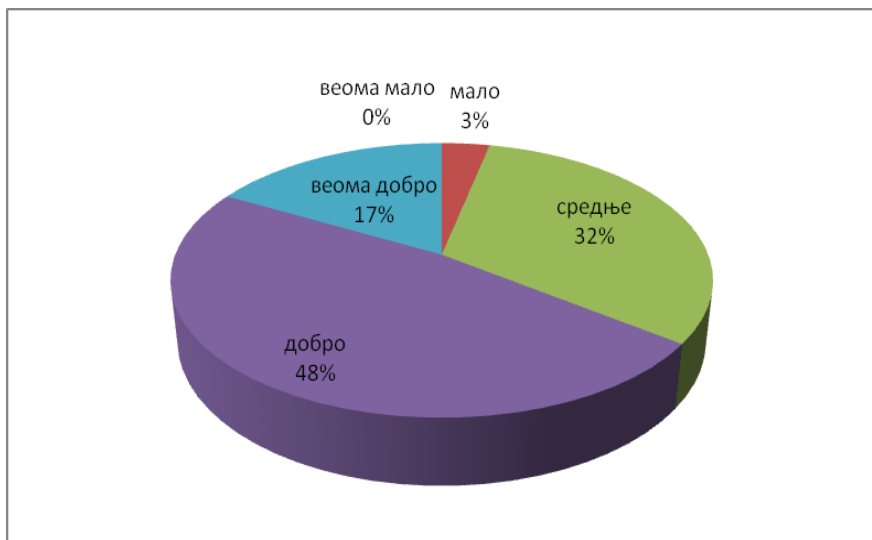
13. У којој мери су заштићена људска права у поступању припадника МУП-а? (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (25):



Графикон 25

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (26):



Графикон 26

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели (13) :

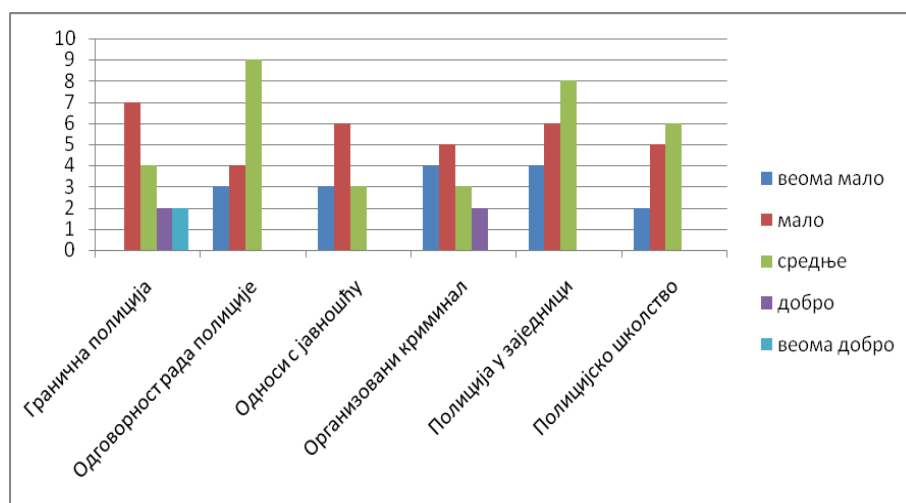
Табела 13

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	0	0%	4	26,67%	9	60%	2	13,33%
Одговорност рада полиције	0	0%	0	0%	6	37,50%	8	50%	2	12,50%
Односи с јавношћу	0	0%	2	16,67%	2	16,67%	8	66,66%	0	0%
Организовани криминал	0	0%	0	0%	2	14,29%	6	42,85%	6	42,85%
Полиција у заједници	0	0%	0	0%	9	50%	4	22,22%	5	27,78%
Полицијско школство	0	0%	1	7,69%	5	38,46%	7	53,85%	0	0%

Анализа квалитативних података указује на скоро плебисцитаран приступ учесника анкете када је у питању поштовање људских права у поступању полиције. Наиме, од 88 испитаника, ниједан није одговорио да је заштићеност људских права у тим околностима веома мала, а свега три анкетирани полицијска руководиоца су мишљења да је мала. Насупрот томе, чак 65% испитаника сматра да су људска права у вези са поступањем полиције добро и веома добро заштићена. Интересантно је да су учесници анкете из субузорка Организовани криминал, који су у одговорима на нека од претходних питања испољавали значајну дозу критичности, овог пута имали далеко најафирмативније ставове – више од 85% их сматра да се полиција у свом поступању добро или веома добро односи према људским правима. Могло би се закључити да анкетирани полицијски руководиоци сматрају да је време кад је полиција била сила изнад друштва прошлост (што означава успех у овом сегменту реформи) и да је законитост њеног деловања и у пракси неупитна.

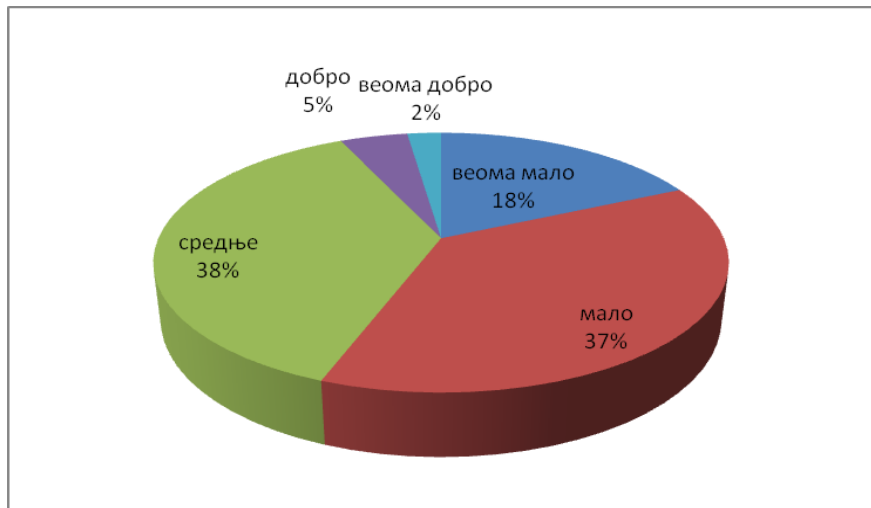
14. *Колико је ефикасно управљање људским ресурсима у МУП-у ? (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро).*

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (27):



Графикон 27

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (28) :



Графикон 28

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на ј табели (14):

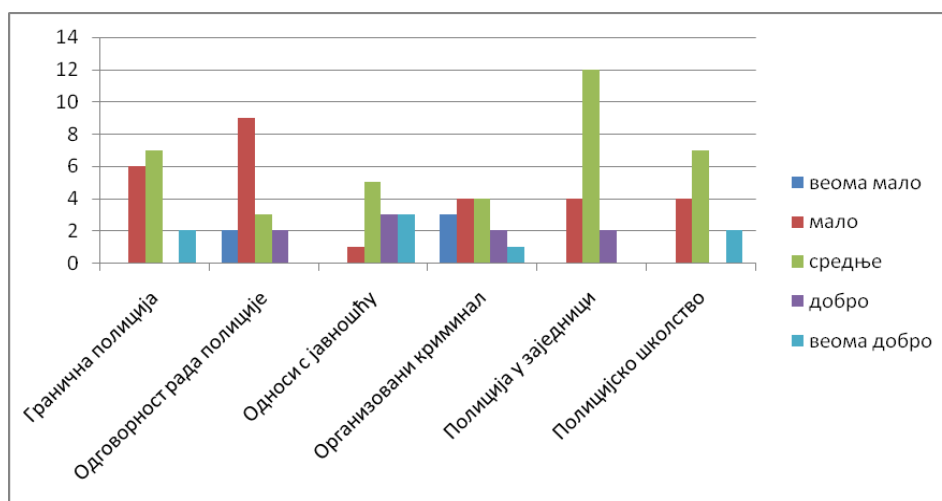
Табела 14

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	7	46,67%	4	26,67%	2	13,33%	2	13,33%
Одговорност рада полиције	3	18,75%	4	25%	9	56,25%	0	0%	0	0%
Односи с јавношћу	3	25%	6	50%	3	25%	0	0%	0	0%
Организовани криминал	4	28,57%	5	35,71%	3	21,43%	2	14,29%	0	0%
Полиција у заједници	4	22,22%	6	33,33%	8	44,45%	0	0%	0	0%
Полицијско школство	2	15,38%	5	38,47%	6	46,15%	0	0%	0	0%

Дистрибуција ставова у скали процене манифестовала је изражено незадовољство испитаника из свих субузорака (до)садашњим стањем управљања људским ресурсима, односно „кадровском политиком“ у МУП-у Републике Србије, што би могло имплицирати да се у овој кључној области реформи у протеклом периоду није далеко одмакло у пракси. О преовлађујућим ставовима испитаника сведочи чињеница да свега 7% њих сматра да је управљање људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова ефикасно. Насупрот томе, чак 55% испитаника оцењује стање у тој области незадовољавајућим. У том погледу нема битнијих одступања у оквиру субузорака (можда најблаже оцене су дате у субузорку Гранична полиција). Иначе, да досадашње стање у области управљања људским ресурсима у МУП-у није на нивоу реформских очекивања потврдило је и доношење новог Закона о полицији, у коме је у овој области унето неколико битних новина – од формирања новог Сектора за људске ресурсе на нивоу Министарства, до увођења система каријерног напредовања у полицији.

15. По вашем мишљењу, колико је интегрисано управљање различитим управама и секторима у оквиру МУП-а? (оцене на скали од један до пет: 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро)

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (29):



Графикон 29

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (30):



Графикон 30

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели (15) :

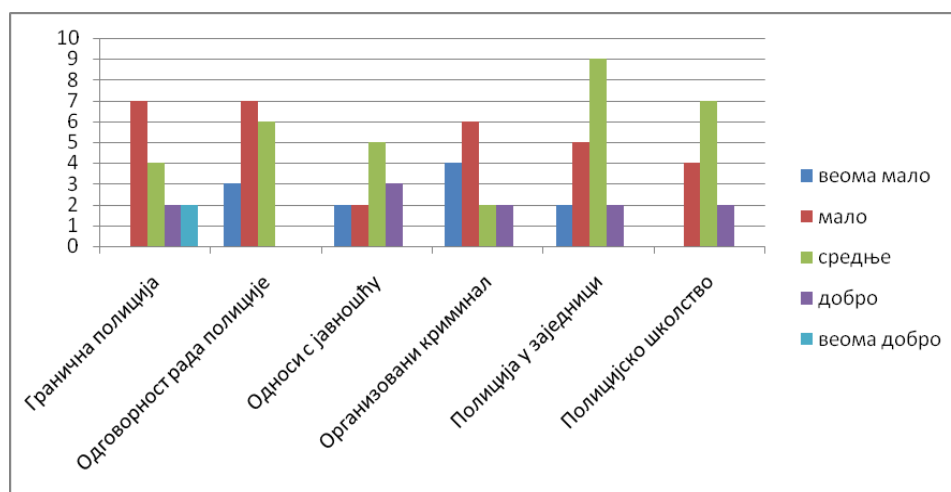
Табела 15

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	6	60%	7	46,67%	0	0%	2	13,33%
Одговорност рада полиције	2	12,50%	9	56,25%	3	18,75%	2	12,50%	0	0%
Односи с јавношћу	0	0%	1	8,33%	5	41,67%	3	25%	3	25%
Организовани криминал	3	21,43%	4	28,57%	4	28,57%	2	14,29%	1	7,14%
Полиција у заједници	0	0%	4	22,22%	12	66,67%	2	11,11%	0	0%
Полицијско школство	0	0%	4	30,77%	7	53,85%	0	0%	2	15,38%

Добијени одговори на питање које се тиче актуелног функционисања хоризонталне и вертикалне комуникације у МУП-у, донекле слично као и код претходног питања, указују да и у овој области постоје проблеми, који нису неочекивани у сложенем и гломазном механизму какав је Министарство унутрашњих послова. Наиме, дистрибуција ставова у скали процене показује да 38% испитаника сматра да се интегрисано управљање различитим управама и секторима у МУП-у мало или веома мало спроводи. Задовољство актуелним стањем изражава свега 19% учесника анкете, док највећи проценат њих (43%) заступа гледиште да су на овом плану осварени просечни резултати. У оквиру субузорака, одступају ставови у кључној области реформе Односи с јавношћу, где 50% испитаника сматра да интегрисано управљање различитим управама и секторима у МУП-у добро функционише. Насупрот томе, 69% анкетираних руководилица у субузорку сматра актуелно стање незадовољавајућим (њихова гледишта дели и 50% испитаника везаних за кључну област реформе Организовани криминал).

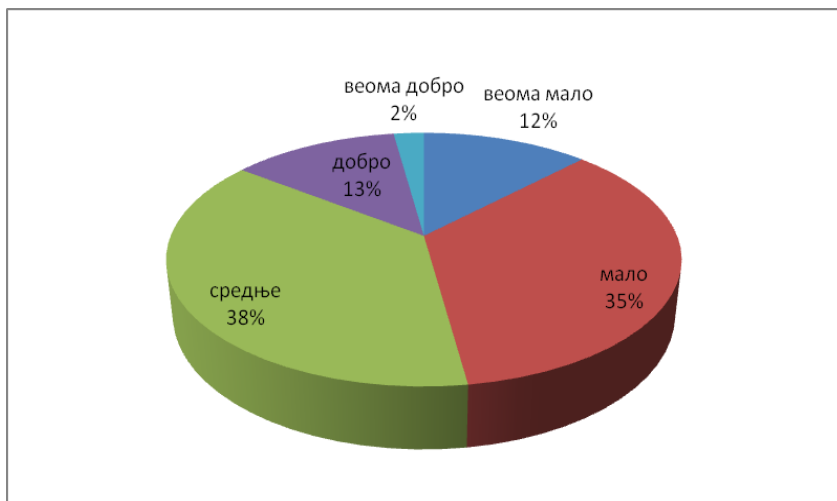
16. У којој мери у МУП-у постоји усклађеност између циљева, ресурса и исхода? (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро)

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (31) :



Графикон 31

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (32):



Графикон 32

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели (16) :

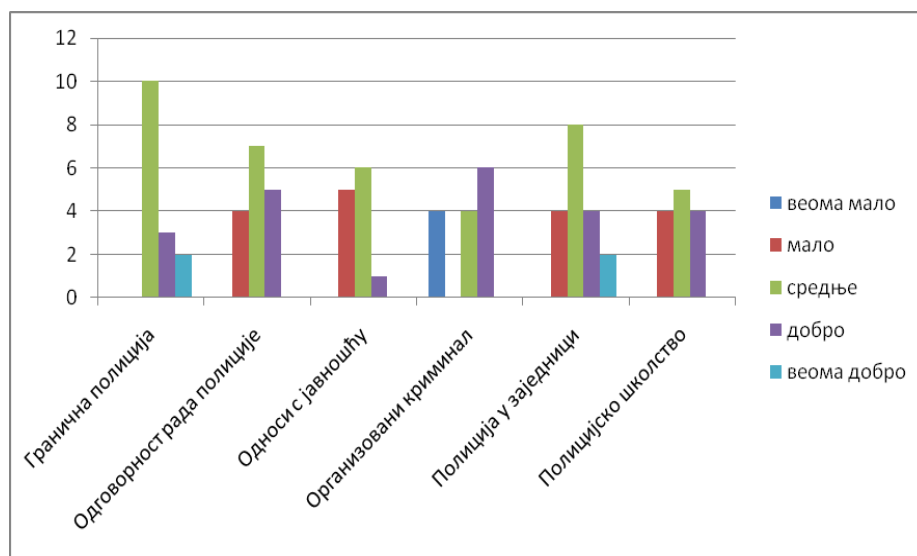
Табела 16

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	7	46,67%	4	26,67%	2	13,33%	2	13,33%
Одговорност рада полиције	3	18,75%	7	43,75%	6	37,50%	0	0%	0	0%
Односи с јавношћу	2	16,66%	2	16,66%	5	41,67%	3	25%	0	0%
Организовани криминал	4	28,57%	6	42,85%	2	14,29%	2	14,29%	0	0%
Полиција у заједници	2	11,11%	5	27,78%	9	50%	2	11,11%	0	0%
Полицијско школство	0	0%	4	30,77%	7	53,85%	2	15,38%	0	0%

Дистрибуција ставова у скали процене и поред дисперзираности указује на преовлађујућу оцену да у функционисању Министарства унутрашњих послова нема довољно усклађености између циљева, расположивих ресурса и остварених исхода, што указује на недостатке у планирању и недовољну ефективност. С тим у вези, уочљиво је да свега 15% учесника анкете сматра да постоји добро и веома добро стање усклађености циљева и резултата у раду, док чак 47% испитаника актуелно стање не сматра задовољавајућим. У том смислу су посебно критични анкетирани руководиоци из субузорака Организовани криминал и Одговорност рада полиције (72%, односно 62% заступа став да постоји мала или веома мала усклађеност између циљева, ресурса и исхода). Благонаклонији од просека су били испитаници из субузорака Гранична полиција и Односи с јавношћу, у којима 27%, односно 25% њих има позитиван став о поменутој усклађености.

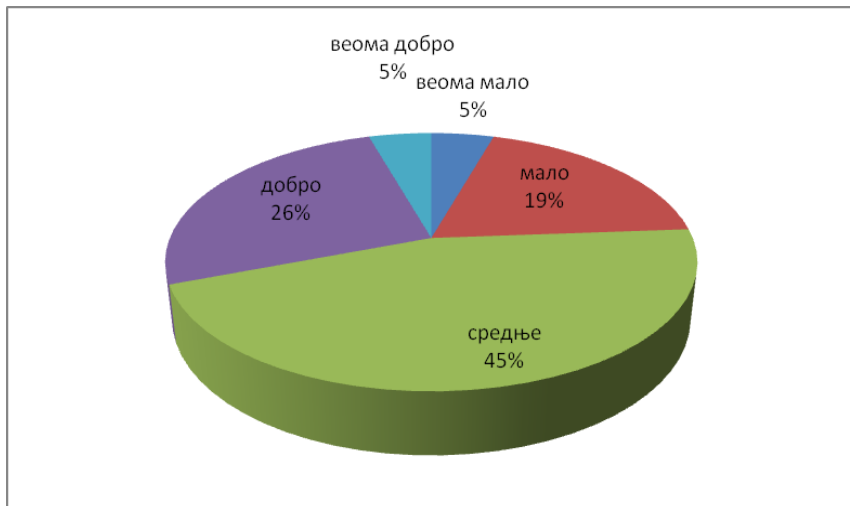
17. *Процените степен заштите података о личности у МУП-у (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро)*

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикаону (33):



Графикон 33

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (34):



Графикон 34

Процентуална заступљеност резултата по субузорцима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели (17):

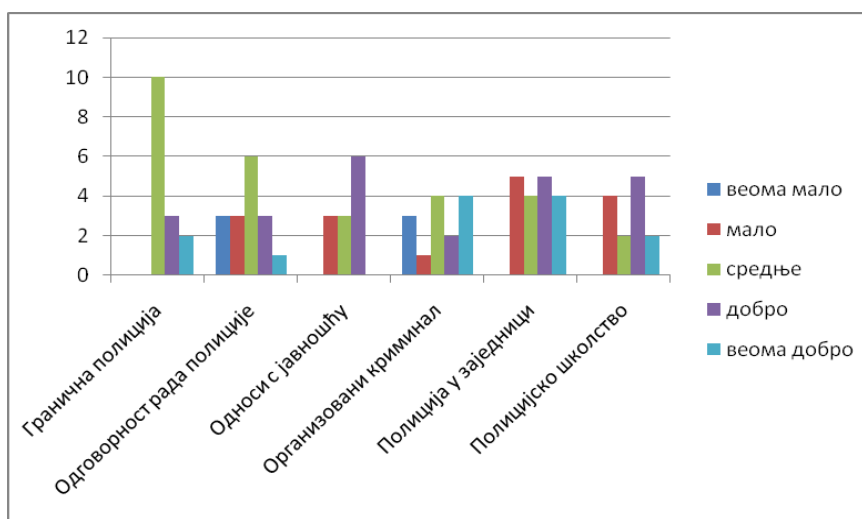
Табела 17

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	0	0%	10	66,67%	3	20%	2	13,33%
Одговорност рада полиције	0	0%	4	25%	7	43,75%	5	31,25%	0	0%
Односи с јавношћу	0	0%	5	41,67%	6	50%	1	8,33%	0	0%
Организовани криминал	4	28,57%	0	0%	4	28,57%	6	42,86%	0	0%
Полиција у заједници	0	0%	4	22,22%	8	44,45%	4	22,22%	2	11,11%
Полицијско школство	0	0%	4	30,77%	5	38,46%	4	30,77%	0	0%

Анализа квалитативних података добијених скалом процене указује на преовлађујући став испитаника да се обавезе припадника Министарства унутрашњих послова да у свом поступању доследно придржавају одредби Закона о заштити података о личности и других прописа спроводе у просечној мери (то је гледиште 45% анкетираних полицијских руководилаца). Близу трећине испитаника (31%) је задовољно стањем у овој области, а није занемарљив ни проценат анкетираних (24%) који сматрају да је степен заштите података о личности мали или веома мали. За разлику од одговора на ранија питања, овог пута су највећу критичност испољили анкетирани из субузорка Односи с јавношћу, док натпросечно повољно мишљење о односу припадника МУП-а према заштити података о личности имају испитаници из субузорка Организовани криминал. Из наведених одговора је могуће закључити да стање у овој области и даље није на потребном нивоу, те да је потребно предузимати додатне мере како не би долазило до случајева угрожавања људских права везаних за заштиту података о личности.

18. У којој мери су доступна сва радна места и нивои руковођења женама (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро)

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (35):



Графикон 35

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (36):



Графикон 36

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели (18):

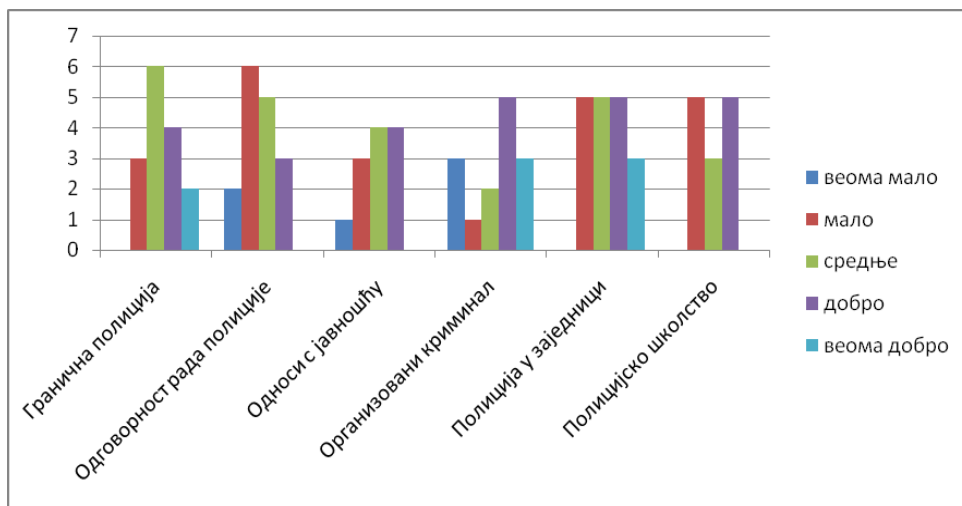
Табела 18

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	0	0%	10	66,67%	3	20%	2	13,33%
Одговорност рада полиције	3	18,75%	3	18,75%	6	37,50%	3	18,75%	1	6,25%
Односи с јавношћу	0	0%	3	25%	3	25%	6	50%	0	0%
Организовани криминал	3	21,43%	1	7,14%	4	28,57%	2	14,29%	4	28,57%
Полиција у заједници	0	0%	5	27,78%	4	22,22%	5	27,78%	4	22,22%
Полицијско школство	0	0%	4	30,77%	2	15,38%	5	38,46%	2	15,38%

На основу анализе квалитативних података добијених скалом процене може се уочити да већина испитаника нема суштинских примедби у погледу актуелног стања доступности свих радних места и руководећих дужности у МУП-у припадницама женског пола. Наиме, 42% учесника анкете сматра да је поменута доступност добра и веома добра, а још 33% да је просечна. Интересантно је да су испитаници били критичнији у одговорима датим на питање број 5 са сличном тематиком (заступљеност жена у полицији), где је већи проценат испитаника заступао гледиште да у полицији није учињено довољно на родној равноправности састава, него што их је оценило да је заступљеност жена на задовољавајућем нивоу. Из тога би се могло закључити и да је женама теже доћи у полицију него потом напредовати у служби. Индикативно је да ниједан испитаник из субузорка Гранична полиција није оценио доступност свих радних, односно руководећих места женама као малу или веома малу. Опште узев, најзадовољнији доступношћу руководећих места у МУП-у припадницама женског пола су учесници анкете из субузорака Полицијско школство (53%) и Полиција у заједници (50%), док испитаници из субузорака Одговорност рада полиције у натполовичном проценту (37%) сматрају ту доступност малом и веома малом. Ако би се из овако дистрибуираних одговора могли извући неки општији закључци, они би могли значити да је сада женама знатно лакше доћи на руководеће дужности у МУП, али да у оквиру постојећег полицијског састава постоје гледишта по којима на том виду равноправности не треба стриктно инсистирати.

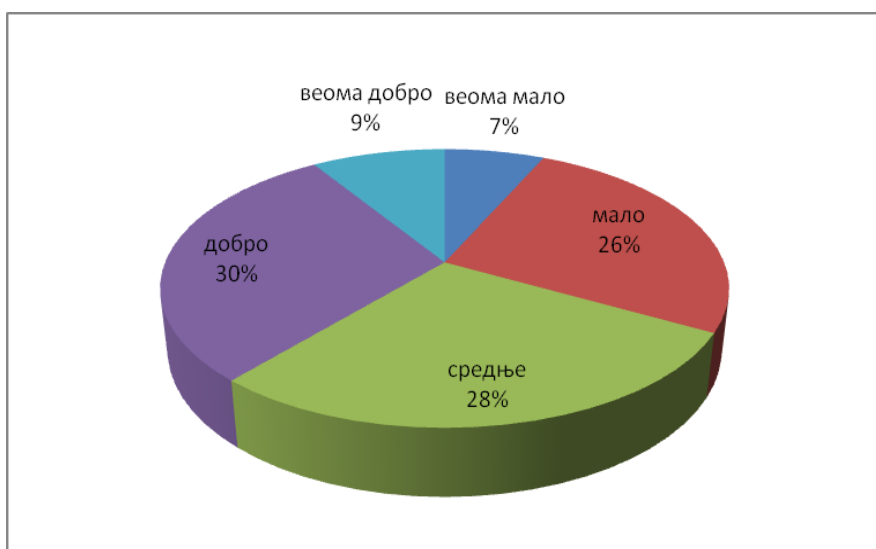
19. *Доступност свих радних места и нивоа руковођења националним мањинама (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро)*

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (37):



Графикон 37

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (38):



Графикон 38

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели:

Табела 19

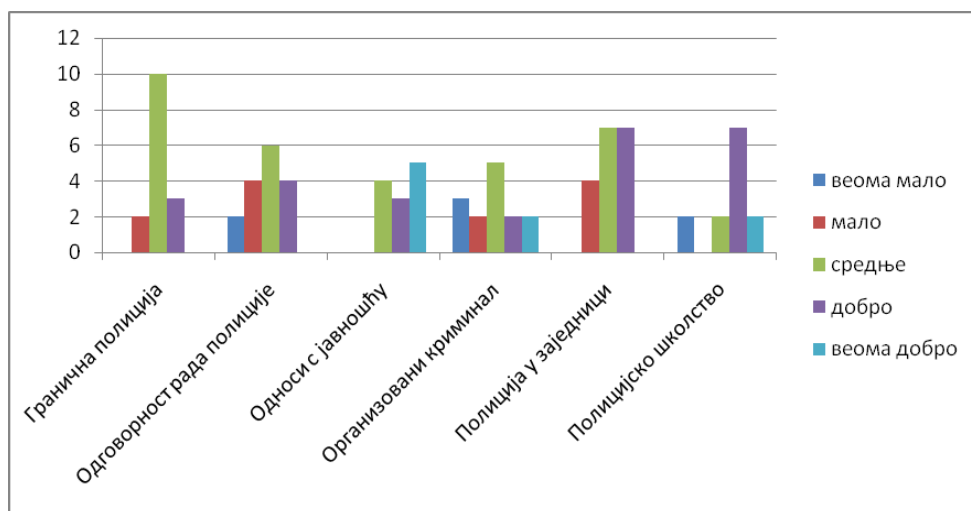
	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	3	20%	6	40%	4	26,67%	2	13,33%
Одговорност рада полиције	2	12,50%	6	37,50%	5	31,25%	3	18,75%	0	0%
Односи с јавношћу	1	8,33%	3	25%	4	33,33%	4	33,33%	0	0%
Организовани криминал	3	21,43%	1	7,14%	2	14,28%	5	38,46%	3	21,43%
Полиција у заједници	0	0%	5	27,78%	5	27,78%	5	27,78%	3	16,66%
Полицијско школство	0	0%	5	38,46%	3	23,08%	5	38,46%	0	0%

Резултати добијени на основу дистрибуције ставова из скале процене су донекле необични, јер у знатној мери одступају од одговора на релативно слично питање под бројем 6. (заступљеност припадника националних мањина у полицијским структурама Републике Србије). Наиме, ту је чак 46% анкетираних полицијских руководиоца оценило да међу запосленима у МУП-у Републике Србије нема довољно припадника националних мањина. Међутим, када је реч о доступности свих радних места и руководећих дужности у Министарству припадницима националних мањина, свега 33% сматра да су те могућности мале или веома мале. Слично томе, свега 19% испитаника је сматрало да су мањине добро или веома добро заступљене у полицији Србије, док овде 39% учесника анкете оцењује да за запослене из редова националних мањина постоји добра или веома добра доступност руководећих и других специфичних места у МУП-у. Оваква дистрибуција ставова би могла значити да је појединцу из мањинске заједнице проблем да заснује радни однос у Министарству унутрашњих послова, а да му се потом могућности напредовања повећавају (позитивна дискриминација, политички опортунитет). Више критичности у одговорима су испољили испитаници из субузорка Одговорност рада полиције (50% их сматра да су могућности за долазак припадника националних мањина на руководећа места у МУП-у мале или веома

мале), док натпросечно афирмативно актуелно стање виде учесници анкете из кључне области реформе Организовани криминал, од којих 60% испитаника заступа гледиште да запослени из мањинских заједница имају добру или веома добру доступност свих радних, односно руководећих места.

20. *Колико је значајно учествовање грађана и њихових удружења у обликовању безбедносне политике (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро)*

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикаону (39):



Графикон 39

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикаону (40):



Графикон 40

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области ре-форме полиције) представљена је на табели (20):

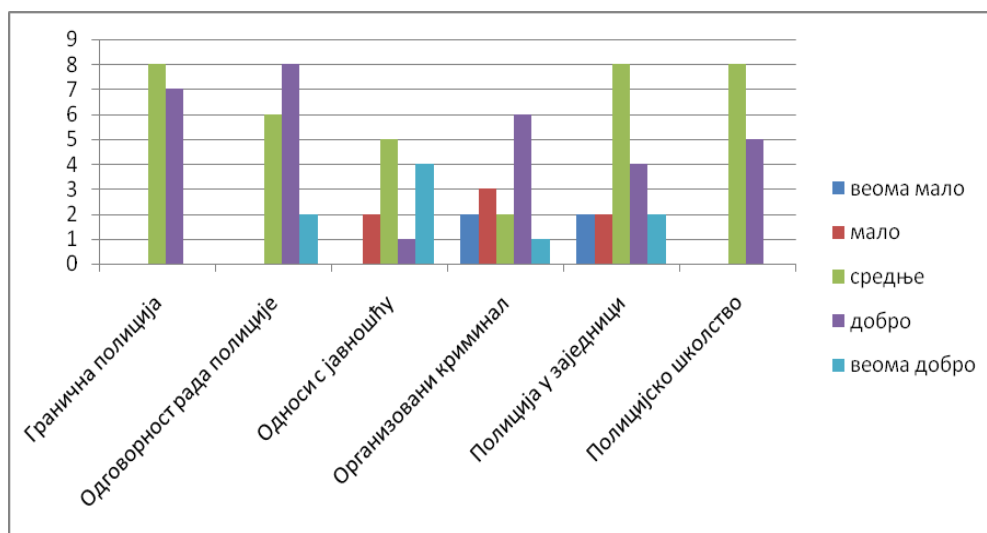
Табела 20

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	2	13,33%	10	66,67%	3	20%	0	0%
Одговорност рада полиције	2	12,50%	4	25%	6	37,50%	4	25%	0	0%
Односи с јавношћу	0	0%	0	0%	4	33,33%	3	25%	5	41,67%
Организовани криминал	3	21,43%	2	14,28%	5	35,72%	2	14,28%	2	14,28%
Полиција у заједници	0	0%	4	22,22%	7	38,89%	7	38,89%	0	0%
Полицијско школство	2	15,38%	0	0%	2	15,38%	7	53,85%	2	15,38%

Анализа квалитативних података указује на релативно равномерну дистрибуцију ставова унутар скале процене. Наиме, идентичан проценат (по 39%) испитаника заступа гледиште да је учешће грађана и њихових удружења у обликовању безбедносне политике на националном нивоу значајно или веома значајно, односно да је важност њиховог учешћа просечна. С друге стране, око 22% испитаника сматра утицај грађана на безбедносну политику мање значајним. Одступања у оквиру субузорака постоје код кључне области реформе полиције Полицијско школство, где веома афирмативан однос према учешћу грађана у креирању безбедносне политике има чак 69% испитаника, те у обрнутом смислу код субузорка Организовани криминал, где 35% анкетираних руководиоца сматра поменути улогу грађана мало значајном.

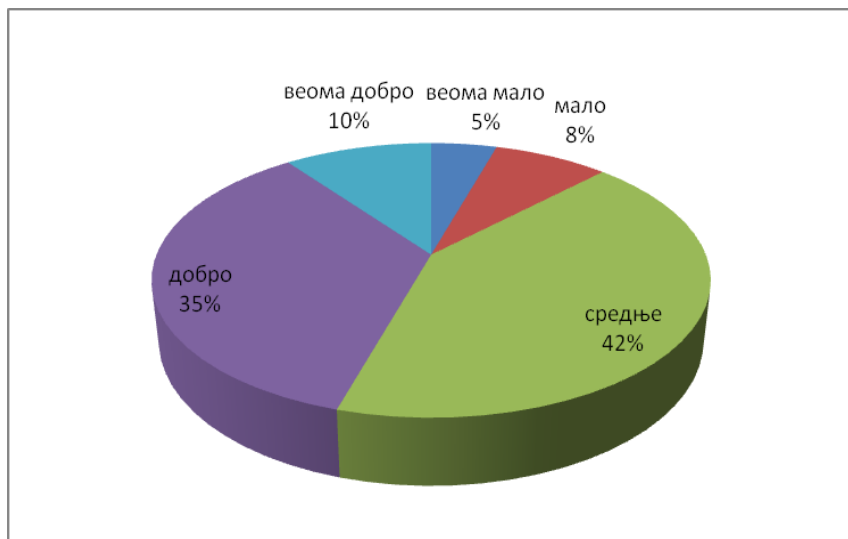
21. *Како по вашем мишљењу функционише контрола и надзор законитости и поштовања људских права у полицији. (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро)*

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикону (41):



Графикон 41

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (42):



Графикон 42

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели:

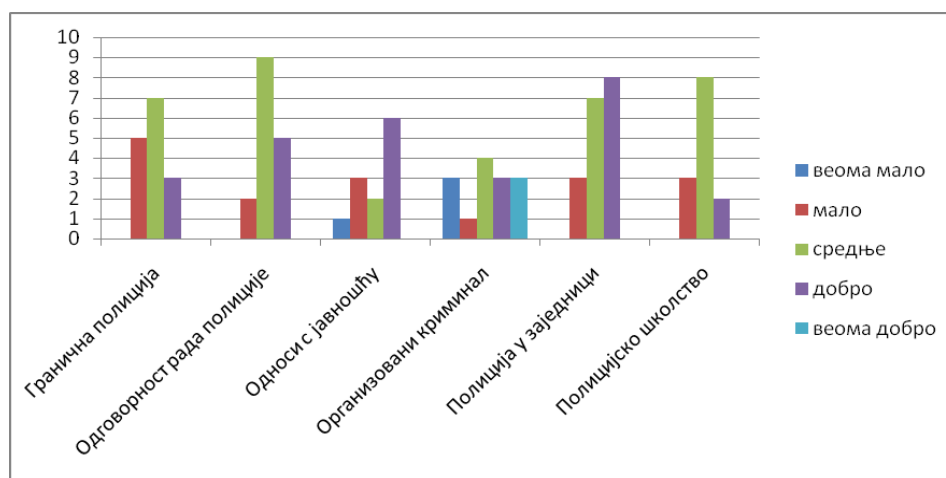
Табела 21

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	0	0%	8	53,33%	7	36,67%	0	0%
Одговорност рада полиције	0	0%	0	0%	6	37,50%	8	50%	2	12,50%
Односи с јавношћу	0	0%	2	16,67%	5	41,67%	1	8,33%	4	33,33%
Организовани криминал	2	14,28%	3	21,43%	2	14,28%	6	42,86%	1	7,14%
Полиција у заједници	2	11,11%	2	11,11%	8	44,45%	4	22,22%	2	11,11%
Полицијско школство	0	0%	0	0%	8	61,54%	5	38,46%	0	0%

Анализа резултата одговора на питање чија се суштина односи на стање у кључној области реформе Одговорност стања полиције показује да су на овом плану учињени одговарајући помаци у претходном периоду. Како се може уочити из дистрибуције ставова у скали процене, релативна већина испитаника (45%) сматра да контрола и надзор над законитошћу и поштовањем људских права у полицији Србије добро или веома добро спроводе, а још 42% њих да је реализација тога осредња. Свега 15% анкетираних полицијских руководилаца оцењује да је на том плану учињено мало или веома мало. Одступања од овако доминантно изражених ставова су донекле присутна код субзорка Организовани криминал, где 36% испитаника негативно оцењује актуелно стање контроле и надзора над законитошћу и поштовањем људских права у полицији. На другом полу су учесници анкете из субзорка односи с јавношћу, од којих чак 62% сматра да се поменута контрола и надзор у МУП-у добро или веома добро спроводе.

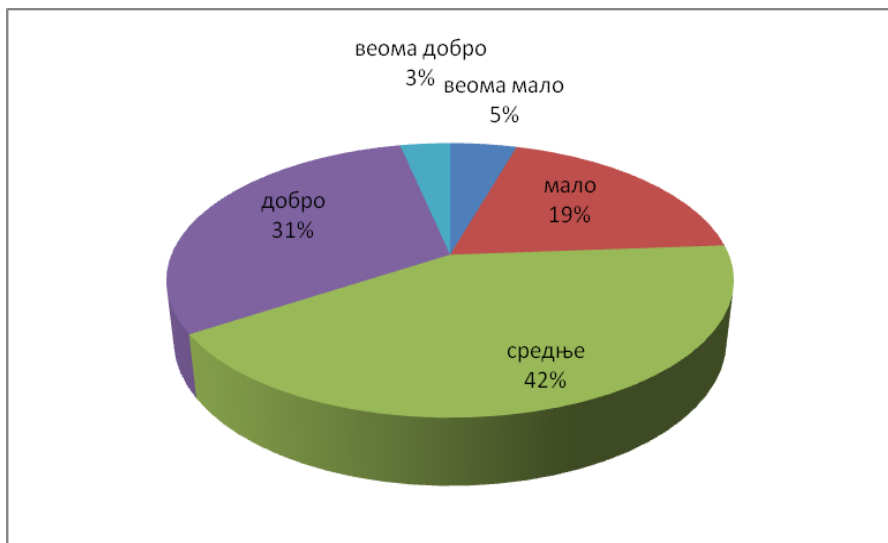
22. *Колика је важност улоге других међународних организација у области реформе полиције у Републици Србији? (оцене на скали од један до пет : 1 – веома мало; 2 – мало, 3 – средње, 4 – добро, 5 – веома добро)*

Анализом добијених одговора дошли смо до следећих резултата по субзорцима (кључне области реформе полиције), чија је бројчана заступљеност представљена на графикаону (43):



Графикон 43

Процентуална заступљеност резултата у укупном узорку испитаника представљена је на графикону (44):



Графикон 44

Процентуална заступљеност резултата по субузorcима (кључне области реформе полиције) представљена је на табели (22):

Табела 22

	веома мало		мало		средње		добро		веома добро	
	н	%	н	%	н	%	н	%	н	%
Гранична полиција	0	0%	5	33,33%	7	46,67%	3	20%	0	0%
Одговорност рада полиције	0	0%	2	12,50%	9	56,25%	5	31,25%	0	0%
Односи с јавношћу	1	8,33%	3	25%	2	16,67%	6	50%	0	0%
Организовани криминал	3	21,43%	1	7,14%	4	28,57%	3	21,43%	3	21,43%
Полиција у заједници	0	0%	3	16,66%	7	38,89%	8	44,45%	0	0%
Полицијско школство	0	0%	3	23,08%	8	61,54%	2	15,38%	0	0%

У односу на одговоре испитаника на питање број 4. (утицај Мисије ОЕБС-а на реформе полиције у Србији), уочљиво је да дистрибуција ставова анкетираних полицијских руководилаца у скали процене показује њихову нешто већу критичност према осталим међународним чиниоцима који су се у протеклом периоду укључивали у процес реформи у МУП-у. Наиме, оцену да су остале међународне организације добро или веома добро обавиле своју улогу у поменутом процесу подржава 34% учесника анкете (47% код ОЕБС-а), док је најзаступљенији став да је њихов утицај био осредњи (42%, у односу на 27% код питања које се односи на Мисију ОЕБС-а). У оквиру субузорака није било значајнијих одступања у одговорима на ово питање, с тим што су нешто критичнији према осталим међународним организацијама били испитаници из кључне области реформи Полицијско школство (свега 15,38% њих је афирмативно оценило улогу поменутих организација) док је с друге стране такав став имало 50% анкетираних из субузорака Односи с јавношћу. Када се анализирају овакви резултати анкете, треба имати у виду да су се у протеклих 15 година друге међународне организације у МУП-у Републике Србије појављивале углавном *ad hoc*, док је Мисија ОЕБС-а била и званични координатор међународне помоћи реформама полиције, те је самим тим била и најекспонирана, односно најбоље позната припадницима Министарства.

8.2.1. Резултати испитивања методом експертског интервјуа

8.2.1.1. Анализа одговора из експертског интервјуа са руководиоцима средњег и вишег нивоа у МУП-у Републике Србије (ставови, хомогеност и разлике)

Индивидуални експертски интервју је обављен са укупно 24 руководиоца вишег ранга у Министарству унутрашњих послова Републике Србије и установама полицијског школства. За ову категорију испитаника су претходно сачињени упитници по кључним областима реформи полиције, који су били конципирани у форми полуотворених (полудиригованих) питања. Структура учесника експертског интервјуа према кључним областима реформи била је следећа: Гранична

полиција (5), Одговорност рада полиције (4), Односи са јавношћу (3), Организовани криминал (3), Полиција у заједници (5) и Полицијско школство (4 испитаника). Сагласно добијеном одобрењу за спровођење емпиријског истраживања у МУП-у Републике Србије, интервјуисаним полицијским руководиоцима је дата гаранција анонимности, у смислу да њихова имена и функције неће бити навођени као извори података у тексту научног рада.

Гранична полиција

1. Какво је Ваше опште мишљење о преузимању обезбеђења државне границе у надлежност полиције? Да ли мислите да је то био добар приступ? Молим Вас да објасните свој став.

Квалитативна анализа одговора интервјуисаних руководилаца Граничне полиције указује на сагласност испитаника да је преузимање послова обезбеђења државне границе од стране МУП-а Републике Србије било неминовно и сврсисходно. Као разлоге за то, учесници интервјуа су истицали да:

- полицијски службеници боље познају гранично и пригранично подручје од припадника војске и од њих су боље специјалистички обучени;
- МУП Републике Србије располаже полицијским кадром који поседује адекватна општа и уско стручна знања потребна за обављање тих послова;
- Гранична полиција има веће могућности оперативне комуникације и координације са другим линијама рада у оквиру МУП-а које могу дати значајан допринос на плану размене безбедносно интересантних информација и заједничких поступања;
- преузимање контроле и обезбеђења државне границе у надлежност полиције има за резултат смањење прекограничног криминала;
- напуштање ранијег милитаристичког приступа обезбеђењу границе представља нужан корак ка европским интеграцијама, помирењу у региону и изградњи поверења између суседних земаља;

- демилитаризација границе доприноси бољој заштити људских права, јер је полиција боље обучена од војске у примени овлашћења (лишење слободе, ограничење кретања и слично);

Уз то, експерти су указали да је Војска СЦГ/Србије вршила обезбеђење државне границе углавном кроз патролну делатност дуж граничне линије и без савремених средстава и опреме, док концепт дубинског обезбеђења границе који спроводи гранична полиција, уз комбиновање патролних, заседних и других врста делатности, опсервације прилазних путних праваца који гравитирају ка граници, надзор саме државне границе уз коришћење савремене опреме и средстава, представља бољи и савременији начин обезбеђења. Ипак, од стране појединих учесника инетрвјуа је изнета и примедба да је само преузимање обезбеђења границе у надлежност полиције изведено донекле „на брзину“, уз одређена лутања у погледу организације, систематизације послова и кадровских решења у Граничној полицији, те кашњења у дефинисању и имплементацији концепта интегрисаног управљања границом.

2. Какво је Ваше мишљење о интегрисаном управљању државном границом?

На основу квалитативне анализе одговора експерата, као општи став се може узети мишљење да је интегрисано управљање државном границом теоријски добар концепт, који подразумева међусобну сарадњу, размену података и заједничко деловање надлежних органа државне управе на граничним прелазима, уз могућност образовања радног тела за надзор и контролу спровођења предвиђених мера, што треба да доведе до рационалнијег коришћења људских и материјалних ресурса, уз унапређење безбедност на државној граници. Интервјуисани полицијски руководиоци су, међутим, истакли да је примена тог концепта комплексна и захтевна, те да претпоставља постојање високе безбедносне културе и изражене радне дисциплине. С тим у вези, интегрисано управљање границом у нашим условима неретко постаје начин да се проблеми на граници и одговорности за пропусте са пребацују са институције на институцију.

3. Да ли мислите да концепт интегрисаног управљања државном границом може квалитетно да се спроводи на свим спољним границама Србије? Да ли су све организационе јединице граничне полиције за то оспособљене?

Анализа одговора интервјуисаних полицијских експерата садржи заједничку оцену да што се тиче оспособљености Граничне полиције, концепт интегрисаног управљања границом може да се имплементира на свим спољним границама Србије. С друге стране, имајући у виду специфичности појединих граничних подручја, укључујући безбедносну проблематику, конфигурацију терена, комуникације, граничну инфраструктуру, правце миграција, обученост и опремљеност појединих служби, указује се да се поменути концепт спроводи уз тешкоће и недовољно квалитетно, посебно на делу границе према Републици Македонији и на административној линији са Косовом.

4. Да ли сте спремни да прихватите промене у свом раду које подразумева спровођење концепта интегрисаног управљања државном границом?

На основу обављених интервјуа са полицијским експертима може се извући закључак да у кључној области реформе Гранична полиција постоји спремност и оспособљеност полицијских службеника за прихватање и спровођење промена које у њиховом раду доноси имплементација концепта интегрисаног управљања границом. Основне претпоставке за то су јасно дефинисање процедура заједничког поступања, сарадње и размене информација са надлежним државним органима, као и обезбеђење одговарајуће логистичке подршке за такве промене.

5. Оцењујете ли да сте довољно материјално стимулисани за обављање својих задатака у реализацији концепта интегрисаног управљања државном границом?

Анализом одговора испитаника, уочљиво је да интервјуисани експерти изражавају разумевање за економско стање у друштву и спремност да деле судбину других организационих јединица и запослених у Министарству унутрашњих послова. С тим у вези, напомиње се да се спровођење концепта интегрисаног

управљања границом у актуелним околностима сматра редовним пословима и активностима полицијских службеника, што значи да такав вид ангажовања не подразумева додатак на плату.

6. Да ли постојећа опрема коју користите у раду може да задовољи потребе интегрисаног управљања државном границом?

Квалитативном анализом добијених одговора експерата долази се до закључка да је стање опремљености Граничне полиције побољшано у односу на претходни период, при чему су већи гранични прелази знатно боље опремљени од мањих. На појединим деловима државне границе се могу уочити и застарела моторна возила, средства везе и слично. Такође, карактеристичан је дефицит савремене техничке опреме и помагала (docu box, рентгени, бустери, фиброоптика, CO2 детектори, читачи путних исправа, читачи таблица и друго), при чему је постојећа опрема набављена углавном кроз међународне пројекте и донације. С тим у вези, интервјуисани полицијски руководиоци сматрају да је савремена техничка опрема од пресудног значаја за квалитетно обављање послова из надлежности граничне полиције, уз обученост полицијских службеника за њено коришћење и употребу у свакодневном раду.

7. Да ли сте задовољни бројем и квалитетом едукације коју сте похађали у вези са реализацијом концепта интегрисаног управљања државном границом?

Анализом обављених интервјуа може се закључити да су у погледу едукације припадника Граничне полиције у вези са спровођењем концепта интегрисаног управљања границом постојали, односно да постоје одређени проблеми. Сматра се да ова врста обуке полицијских службеника није увек спровођена на задовољавајућем нивоу, није је чак било ни довољно, нити је у једнакој мери доступна свим полицијским службеницима на различитим нивоима и линијама рада. Дефицитарност у овој области се посебно односи на извођење семинара, специјалистичких курсева, студијских посета, размене искустава и слично.

8. Да ли је нови информатички систем олакшао обављање полицијских послова на државној граници и да ли је њиме подигнут степен безбедности на граници?

Квалитативном анализом одговора се може закључити да је информатички систем који користи Гранична полиција у протеклом периоду омогућио праћење кретања безбедносно интересантних лица и вршење провера, и опште узев олакшао обављање полицијских послова на државној граници. Сматра се, међутим, да је поменути систем (ГРАНИЦА) већ релативно застарео и да се не користи у пуном обиму, због чега је у припреми нови информациони систем који би поред читача путних исправа и базе податка Интерпола, требао да буде увезан и са читачима регистарских таблица. Примена новог система ће захтевати и додатну обуку полицијских службеника Граничне полиције.

9. Да ли сматрате адекватним актуелни начин територијалне поделе зоне одговорности регионалних центара и станица граничне полиције за контролу преласка и обезбеђење државне границе?

Из одговора интервјуисаних полицијских руководиоца је уочљиво залагање да се на основу процене угрожености делова државне границе делимично промени постојећа организација Граничне полиције, што се пре свега односи на укрупњавање станица граничне полиције (СГП), предвиђање мањих зона одговорности за регионалне центре Управе граничне полиције и адекватнију покривеност територије расположивим људским и материјално техничким ресурсима. С тим у вези, учесници интервјуа сматрају целисходним да се у циљу рационализације трошкова и смањења броја сувишних евиденција, интегришу станице граничне полиције за послове обезбеђења државне границе и СГП за послове контроле преласка државне границе.

10. Уопштено говорећи, да ли сматрате да је концепт интегрисаног управљања државном границом ефикаснији од традиционалног концепта који је коришћен пре његовог увођења?

Квалитативном анализом добијених одговора се закључује да сви анкетирани експерти сматрају концепт интегрисаног управљања границом напреднијим и примеренијим данашњим потребама од традиционалног. Такође, сматрају га и ефикаснијим, уколико се примењује у свим предвиђеним сегментима и у сврху за коју је намењен, а не само ради задовољења форме. Проблем у Србији је по њима у томе што овде тај концепт још увек није заживео у пуној мери, да би показао све предности у односу на традиционални концепт заштите државне границе.

11. Како оцењујете улогу ОЕБС-а у увођењу и имплементацији концепта интегрисаног управљања државном границом? Да ли и у ком формату ОЕБС треба да убудуће буде ангажован у овом сегменту реформи МУП-а?

Добијени резултати указују на једнодушну оцену интервјуисаних експерата да је уз остале међународне институције и организације, и Мисија ОЕБС-а имала важну улогу у промовисању концепта интегрисаног управљања границом у Србији, посебно с аспекта организовања различитих видова обуке и размене искустава, те координирања пројеката међународне донаторске помоћи Граничној полицији. Заједнички је став експерата да Мисија ОЕБС-а у Србији треба и даље да буде ангажована у овом сегменту реформи полиције, нарочито на плану стручне помоћи даљем развоју регулативе и процедура везаних за интегрисано управљање границом.

Одговорност рада полиције

1. Како је ваше генерално мишљење о унутрашњој контроли рада МУП-а која се сада остварује преко посебног Сектора унутрашње контроле полиције? Да ли мислите да је то адекватан и оптималан приступ у обављању унутрашње контроле полиције? Молим вас да објасните свој став.

Квалитативном анализом одговора испитаника се може закључити да интервјуисани полицијски руководиоци сматрају да је унутрашња контрола полиције у основи добро замишљен концепт, али да су у досадашњој пракси постојали

проблеми услед законских ограничења, одређених проблема у сарадњи са другим организационим јединицама полиције и недовољног броја систематизованих извршилаца у односу на проблематику. Очекује се да ће се део тих проблема отклонити решењима новог Закона о полицији (проширење надлежности на читаво Министарство, унапређење превентивних механизма и оперативног фонда).

2. Да ли се функционисањем Сектора унутрашње контроле полиције изграђује веће поверење грађана у односу на полицију? Зашто?

Добијени резултати указују на амбивалентност ставова испитаника о овом питању. С једне стране, присутно је оптимистично гледиште, по коме постојање једног независног механизма какав је унутрашња контрола полиције улива поверење како грађанима тако и запосленима у МУП-у да ће им бити непристрасно размотрена свака евентуална притужба уз спровођење одговарајуће истраге. С друге стране, присутна је одређена доза скептичности – указивање да велики број грађана и даље није упознат са радом и функционисањем Сектора унутрашње контроле полиције (СУКП), те да досадашња медијска промоција тог сектора због своје неадекватности није битно допринела изградњи поменутог поверења.

3. Да ли мислите да сектор унутрашње контроле своју делатност квалитетно спроводи на подручју целе Републике Србије и у свим организационим јединицама полиције? Постоје ли неке препреке, односно проблеми?

Анализа добијених одговора указује да су у досадашњем периоду на терену постојали проблеми у раду Сектора унутрашње контроле полиције, који се с једне стране тичу саме процедуре поступања (обавезан писмени акт и најава руководиоцу организационе јединице где се врши контрола, проблеми у мањим срединама да се активности СУКП држе у дискрецији). С друге стране, фокус деловања унутрашње контроле полиције био је на проверама навода из пред-ставки грађана, уз тежњу да се подноси што више кривичних пријава, као мерила остварених резултата рада СУКП. То је доводило до занемаривања превентивне улоге овог Сектора и ситуације у којој се, уместо смањивања броја почињених

кривичних дела од стране полицијских службеника, тај број континуирано повећавао (уз похвале на рад Сектора унутрашње контроле полиције).

4. Да ли сматрате да би се надлежност СУК требала проширити и на остале запослене у МУП, поред запослених у Дирекцији полиције?

Сви учесници експертског интервјуа су једнодушно оценили да је надлежности Сектора унутрашње контроле полиције потребно проширити на све запослене у Министарству унутрашњих послова, што је пракса и у осталим европским државама.

5. Мислите ли да сте довољно материјално стимулисани за рад у СУК? Молим вас да објасните свој став.

Анализа одговора испитаника указује на њихово разумевање економских и материјалних услова у којима Министарство унутрашњих послова делује, те да им је позната чињеница да су плате полицијских службеника у Сектору унутрашње контроле полиције веће у односу на друге организационе јединице у Дирекцији полиције, али да су ниже од месечних примања у Жандармерији и Специјалној антитерористичкој јединици. Део интервјуисаних експерата изражава неслагање с тим, уз указивање да су одговарајући коефицијенти плате и звања једна од битних претпоставки независности у раду СУКП.

6. Да ли постојећа опрема коју користите у раду може да задовољи потребе полицијског рада у Сектору унутрашње контроле? Које су ваше препоруке за унапређење стања у тој области?

Из добијених резултата проистиче да су у протеклој деценији учињени значајни напори да се, пре свега средствима из међународних донација набави одговарајућа опрема за рад Сектора унутрашње контроле полиције, али да иста већ почиње да бива застарела. С тим у вези, у одговорима се као ургентна истиче потреба набавке савремене опреме за примену посебних доказних радњи, као и

возила за ту намену. На тај начин СУКП би у свом раду престао да буде зависан од Управе криминалистичке полиције, што би осигурало спречавање могућег одливања информација.

7. Да ли сте задовољни бројем и квалитетом едукација које сте завршили у вези са обављањем послова у СУКП?

Анализа добијених одговора указује на подељеност ставова испитаника. Наиме, један део њих наводи да је у протеклом периоду похађао одговарајуће облике едукације које су организовали Управа за људске ресурсе МУП-а, односно Мисија ОЕБС-а и друге међународне организације у оквиру реализације реформских пројеката везаних за одговорност рада полиције. С друге стране, део интервјуисаних полицијских руководиоца заступа став да поједине реализоване едукације нису задовољиле својим квалитетом и озбиљношћу приступа, те самим тим нису ни доприносиле већој стручној оспособљености припадника СУКП који су их похађали.

8. Уопштено говорећи, да ли сматрате да је садашњи начин обављања послова унутрашње контроле ефикаснији од традиционалног концепта који је коришћен пре његовог увођења?

Одговори учесника интервјуа изражавају неподељени став да је, уз све проблеме, стање боље него што је било пре успостављања Сектора унутрашње контроле полиције, односно да је свака унутрашња контрола боља од непостојеће. У том смислу, традиционални концепт одговорности припадника полиције не може бити алтернатива, јер је везан за милитаристички концепт те службе.

9. Које би биле ваше сугестије или предлози на плану унапређења квалитета обављања унутрашње контроле у полицији?

Квалитативном анализом добијених одговора, издвојене су следеће сугестије:

- што брже спровођење одредби новог Закона о полицији (доношење одговарајућих подзаконских аката и процедура које се тичу СУК);
- адекватна организација и систематизација радних места, уз спровођење система каријерног напредовања у Сектору унутрашње контроле;
- већи акценат на превентивном раду Сектора, уз примену нових механизма деловања (тест интегритета, анализа ризика од корупције и провера промене имовног стања);
- системско регулисање сарадње са другим организационим јединицама у МУП-у по питању откривања и расветљавања кривичних дела запослених у Министарству;
- изналажење механизма да се спрече злоупотребе у деловању припадника СУК.

10. Како оцењујете улогу ОЕБС-а у реформи унутрашње контроле у МУП-у Републике Србије? Да ли и у ком формату ОЕБС треба да убудуће буде ангажован у овом сегменту реформи МУП-а?

Из одговора интервјуисаних полицијских руководиоца се може извести закључак да досадашње деловање Мисије ОЕБС-а у спровођењу кључне области реформе Одговорност рада полиције сматрају позитивним и корисним, пре свега на плану организовања и извођења програма едукације за припаднике СУКП. Када је реч о будућој улози ове организације, оцењује се да тежиште њених активности треба да буде на помоћи МУП-у у изради различитих процедура везаних за управљање људским ресурсима (пријем, напредовање, спровођење конкурса и слично), а када је реч о Сектору унутрашње контроле – на едукацији његових припадника у вези са спровођењем нових механизма превентивног деловања.

Односи са јавношћу

1. Какво је ваше генерално мишљење о транспарентности рада полиције? Молим вас да објасните свој став?

Анализом квалитативних података се може извући закључак да је рад полиције у Србији у основи транспарентан, али и да у тој области има недостатака. С једне стране, реч је о спорној медијској експлоатацији појединих случајева из полицијске праксе, а са друге о чињеници да Министарство унутрашњих послова углавном има праксу издавања кратких и штурих саопштења за јавност, док се подаци о резултатима рада не објављују ажурно.

2. Да ли би се већом транспарентношћу изградило веће поверење грађана у односу на полицију? Зашто?

Резултати интервјуа са полицијским руководиоцима указују на њихов неподељени став да је транспарентност корисна и за саму полицију, најпре да би се отклониле сумње да иза њеног поступања стоје политички или други утицаји, потом да би се са грађанима успоставила боља сарадња у сузбијању криминала и најзад да би грађани полицију доживљавали као своју.

3. Да ли мислите да је медијска заступљеност тема везаних за рад полиције задовољавајућа по обиму, квалитету и приступу? Објасните свој став?

Резултати интервјуа имплицирају закључак да је медијска заступљеност тема везаних за рад полиције у Србији задовољавајућа по обиму, али не и по квалитету и приступу. То значи да су веома присутне сензационалистички интониране вести, емисије и новински чланци, али у медијима има мало садржаја који се баве превентивним радом полиције и побољшањем њене сарадње са грађанима. Интервјуисани експерти се, с тим у вези, залажу за то да полиција и МУП треба генерално да буду отворенији према медијима и да им омогуће лакши, а не као сада селективни приступ информацијама о актуелним темама.

4. Да ли је отвореност полиције у комуникацији према јавности иста на целокупном подручју Србије и у свим организационим јединицама полиције? Постоје ли препреке за то?

Према одговорима испитаника, на отвореност полиције у комуникацији према јавности утиче актуелна централизованост Министарства, тако да је комуникација са јавношћу израженија у већим центрима (Београд, Нови Сад), док су организационе јединице полиције у унутрашњости углавном затворене према јавности, што се по правилу образлаже потребом добијања одговарајућих одобрења из седишта Министарства.

5. Да ли сте задовољни бројем и квалитетом публикација које објављује МУП у вези свог рада ?

Анализом квалитативних података се може извући закључак да интервјуисани експерти сматрају да је део публикација које Министарство унутрашњих послова објављује о свом раду пригодног карактера, те да су као такве усмерене ка самој полицији и другим запосленима у МУП-у. Постоје и публикациије научног карактера које су намењене стручњацима из ове области, али нису довољно атрактивне широј јавности.

6. Које би биле ваше сугестије или предлози на плану унапређења квалитета односа МУП-а и полиције са јавношћу?

Резултати интервјуа указују на потребу отворенијег односа МУП-а и полиције у комуникацији са медијима, те више објективних информација о случајевима за које се јавност интересује. Такође, потребно је и веће присуство полицијских службеника на терену, као и боља комуникација припадника Министарства са представницима локалне самоуправе, месним заједницама, школама.

7. Како оцењујете улогу ОЕБС-а побољшању транспарентности рада полиције ? Да ли и у ком формату ОЕБС треба да убудуће буде ангажован у овом сегменту реформи МУП-а?

На основу одговора испитаника може се закључити да је Мисија ОЕБС-а у Србији у протеклом периоду доста учинила на едукацији припадника полиције и МУП-а о међународним стандардима и вредностима за које треба да се залаже полиција у демократском друштву, а које укључују и транспарентност њеног рада. С тим у вези, имајући у виду да и у овој области има недостатака, потребно је да се активности ОЕБС-а наставе.

Организовани криминал

1. Како је Ваше опште мишљење о садашњој организацији СБПОК? Да ли мислите да је служба требала да задржи ранији аутономни статус који је имала до 2005. године када је постојала УПБОК ? Молим вас да свој став објасните.

Квалитативном анализом података се може извући закључак да интервјуисани полицијски експерти сматрају да је садашња Служба за борбу против организованог криминала у основи добро организована и да су њене унутрашње организационе јединице оспособљене и спремне да поступају у свим случајевима организованог криминала, укључујући општи и привредни организовани криминал, сузбијање недозвољене трговине наркотицима, високотехнолошки криминал и друге облике. Ипак, из њихових одговора провејава став да је било целисходније да је некадашња Управа за борбу против организованог криминала остала посебна организациона јединица у оквиру Дирекције полиције.

2. Да ли се појачаном борбом против организованог криминала у заједници изграђује веће поверење грађана у односу на полицију? Зашто? На који начин се то одржава на ваш рад?

Добијени резултати недвосмислено потврђују тезу да се супротстављањем организованом криминалу на нивоу друштвене заједнице јача поверење грађана у односу на полицију уопште. Наиме, грађани на тај начин виде да функционише правна држава, јер њени надлежни органи не санкционишу само појединце који крше закон и врше кривична дела, већ се боре и против организација и група чије деловање подрива и сам систем и прихваћене друштвене вредности. Интервјуисани експерти то сматрају важним подстицајем за њихов рад на заштити и спровођењу закона.

3. Сматрате ли да се борба против организованог криминала квалитетно спроводи на целокупном подручју Србије и у свим организационим јединицама полиције? Постоје ли препреке за то?

Анализом добијених одговора полицијских експерата се може закључити да се борба против организованог криминала на квалитетан начин спроводи на читавом подручју Србије, уз оптимистичан став да пред СБПОК на том плану нема никаквих политичких, институционалних, законских, персоналних нити других препрека или опструкције.

4. Сматрате ли да сте довољно материјално стимулирани за рад у СБПОК? Молим вас да објасните свој став.

Учесници интервјуа су изразили незадовољство што се у Министарству унутрашњих послова Републике Србије у вези са одређивањем коефицијената плате не примењује Закон о организацији државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела и пратећа Уредба, чиме су полицијски службенициу СБПОК материјално оштећени.

5. Да ли опрема коју сада користите у раду одговара захтевима полицијског рада у СБПОК? Које су ваше препоруке за унапређење стања у тој области?

Квалитативном анализом добијених одговора експерата долази се до закључка да је стање опремљености Службе за борбу против организованог криминала побољшано у односу на претходни период, при чему је постојећа опрема набављена углавном кроз међународне пројекте и донације. Испитаници сматрају да ће у ближој будућности бити нужна набавка савременије опреме за специјалне истражне методе, као и обнављање дела возног парка.

6. Да ли сте задовољни бројем и квалитетом едукација које сте похађали у вези са обављањем ваших послова у СБПОК?

Анализа добијених одговора указује да су испитаници углавном задовољни едукацијама, семинарима и студијским посетама које су протеклих година организоване за припаднике СБПОК, а посебно оне које су спроводиле различите међународне организације и институције у координацији са Мисијом ОЕБС у Србији.

7. Да ли постојећи начин функционалне и територијалне организације СБПОК сматрате адекватним? Објасните нам свој став.

Квалитетном анализом података се може закључити да испитаници, у постојећим неизмењивим околностима (СБПОК у саставу Управе криминалистичке полиције), сматрају да постојећа линијско-територијална организација и систематизација радних места у овој служби одговарају постојећим условима и обезбеђују потребне предуслове за супротстављање различитим видовима организованог криминала, односно за ефикасну употребу расположивих људских и материјалних ресурса.

8. Уопштено говорећи, да ли сматрате да је концепт полицијског рада у локалној заједници ефикаснији од традиционалног концепта који је спровођен пре његовог увођења?

Резултати одговора испитаника указују да се рад полиције у заједници сматра ефикаснијим у односу на традиционални концепт секторског рада, будући

да се њиме успоставља већи степен поверења између полиције и јавности и побољшава углед полиције у друштву, рационалније користе људски ресурси и буџетска средства, те повећава прилив безбедносно релевантних информација од стране самих грађана, што представља помоћ и подршку полицијским акцијама.

9 Које би биле Ваше сугестије или предлози на плану унапређења борбе против организованог криминала?

Добијени одговори учесника интервјуа указују да од решености и способности чинилаца политичког система и надлежних државних институција да се обрачунају са организованим криминалом зависи успех те борбе. Такође, сматра се неопходним да се спроводи перманентна едукација и специјализација ради сагледавања специфичности различитих облика организованог криминала, усавршавања метода борбе, тактике истраживања и документовања савремених облика криминала, примене специјалних истражних техника, спровођења финансијских истрага и ефикасног одузимања имовине проистекле извршењем кривичних дела, имплементације међународних стандарда и слично.

10. Како оцењујете улогу Мисије ОЕБС-а у формирању, едукацији и опремању службе надлежне за борбу против организованог криминала? Да ли и у ком формату ОЕБС треба да убудуће буде ангажован у овом сегменту реформи МУП-а?

Анализом квалитативних података се може закључити да су интервјуисани полицијски руководиоци сагласни да је Мисија ОЕБС у протеклом периоду пружила значајну подршку и помоћ у успостављању организационе јединице у МУП-у Републике Србије надлежне за борбу против организованог криминала, њеном техничком опремању и стручном оспособљавању и обуци њених припадника, за шта су издвојена значајна материјална средства. Оцена свих учесника интервјуа је да Мисија ОЕБС-а на овом плану треба да буде и даље ангажована, посебно на плану едукације полицијских службеника, будући да се последњих година помоћ у опремању СБПОК и Управе криминалистичке полиције све више одвија преко Претприступних фондова Европске уније.

Полиција у заједници

1. Како је Ваше опште мишљење о концепту полиције у заједници? Да ли мислите да је то добар приступ у обављању полицијских послова? Молим вас да свој став објасните.

Резултати интервјуа са полицијским руководиоцима сугеришу да постоји заједнички став о концепту полиције у заједници као доброј замисли која се, међутим, у пракси још увек не спроводи у довољној мери, првенствено због обима посла са којим се сусрећу полицијски службеници опште надлежности. Као добре стране овог концепта, испитаници су истакли:

- увођење проблемски оријентисаног рада полиције, са акцентом на усклађивање проблема, циљева, резултата и анализе;
- активније укључивање грађана и њихових асоцијација у изградњу безбедније заједнице;
- успостављање већег поверења грађана у полицију, што је од посебне важности за постконфликтне средине (услов за то је присутност полицијског службеника на одређеном сектору у дужем периоду);
- свестраније сагледавање и ефикасније решавање безбедносних проблема на локалном нивоу.

2 Да ли се спровођењем концепта полиције у заједници изграђује веће поверење грађана у односу на полицију? Зашто? На који начин се то одржава на ваш рад?

Анализом квалитативних података се долази до закључака да интервјуисани експерти сматрају неоспорним да спровођење концепта полиције у заједници позитивно утиче на успостављање већег поверења грађана у полицију. У том смислу, рад полиције у заједници доводи по бољег међусобног упознавања, непосреднијег контакта, успостављања сарадње и размене информација, омогућава грађанима остваривање одређеног увида у остваривање полицијске функције, побољшава ефикасност рада полиције и чини да се грађани осећају безбедније.

3. Сматрате ли да је концепт полиције у заједници могуће квалитетно спроводити на целокупном подручју Србије и у свим организационим јединицама полиције? Постоје ли препреке за то?

Према добијеним резултатима, интервјуисани полицијски експерти сматрају да не постоје формалне препреке за спровођење концепта полиције у заједници на целокупној територији Србије. Одређених проблема у пракси, међутим, има и једним делом су везани за саму полицију, односно Министарство. Реч је с једне стране о инерцији и конзервативизму дела полицијских руководилица, односно о задржавању класичних и стереотипних форми полицијског рада, уз занемаривање проактивних пројеката и специфичних потреба локалних средина. Такође, сматра се да су полицијски службеници оптерећени претераним администрирањем, које им смањује време ефективног рада на терену, што код грађана оставља утисак да полиција не ради свој основни посао. У препреке спровођењу овог концепта у самом МУП-у се сматра нејасно вредновање резултата превентивног рада полиције, као и недовољан број полицијских службеника ангажованих на овим пословима, посебно у највећим градовима. С једне стране, препреке могу постојати и у самој локалној заједници, почев од незаинтересованости органа локалних самоуправа за рад полиције у заједници, до постојања предрасуда и неповерења грађана у припаднике полиције, посебно у неким постконфликтним подручјима.

4. Да ли сте спремни да се прилагодите свим променама у раду које подразумева концепт полиције у заједници? Шта о томе мисле ваше колеге? Да ли мислите да су и Ваше колеге спремне на промене које подразумева концепт полицијског рада у заједници? Сматрате ли да Ваши руководиоци (виши менаџмент) прихватају промене које подразумева концепт полицијског рада у заједници?

Анализом квалитативних података се долази до закључка да је већина полицијских службеника и руководилица различитих нивоа спремна да се прилагоди променама у раду које захтева спровођење концепта полиције у заједници, чему су допринеле и бројне едукације које су у МУП-у реализоване током протекле деценије. Ипак, сматра се да је део полицијског менаџмента усмерен на

решавање традиционалних појава криминалитета због чега рад полиције у заједници не убраја у приоритете деловања својих организационих јединица. Такође, као последица концепта рада из ранијег периода, одређени број полицијских службеника себе и даље доживљава као силу изнад грађана. Већина их је свесна да ће у наредном периоду морати да пружи више на својим пословима, те да ће им квалитетан контакт са грађанима бити важан за рад и резултате. Интервјуисани експерти указују и да је за спровођење концепта полицијског рада у заједници неопходно одређено прераспоређивање послова у Дирекцији полиције уз одговарајућа прилагођавања аката о организацији и систематизацији, као и боље вредновање превентивног рада. Такође, уз потребу даљих едукација у овој области, указује се да је једна од претпоставки полицијског рада у заједници релативна сталност ангажованих полицијских службеника на одређеном терену (како би их грађани боље упознали) што је у нескладу са праксом честих премештаја полицајаца на друге секторе и послове.

5. Сматрате ли да сте довољно материјално стимулирани за реализацију концепта полиције у заједници? Молим вас да објасните свој став.

Одговори испитаника једнодушно указују да полицијски службеници који су ангажовани на пословима полиције у заједници нису адекватно материјално стимулирани, нити је сам превентивни рад довољно вреднован, што утиче на њихову мотивацију и представља потенцијални ризик да буду изложени изазовима корупције.

6. Да ли опрема коју сада користите у раду одговара захтевима полицијског рада у локалној заједници? Које су ваше препоруке за унапређење стања у тој области?

Анализа квалитативних података указује да је за кључну област реформе Полиција у заједници ангажовање међународних организација, буџетских средстава и стране донаторске помоћи било превасходно усмерено на обуке и едукације, а у знатно мањој мери на опремање. Из тих разлога је стање опремљености извршилаца на овим пословима незадовољавајуће, што се односи и на основна средства за рад, укључујући заштитна средства, возила, средства везе.

7. Да ли сте задовољни бројем и квалитетом едукација које сте похађали у вези са реализацијом концепта полицијског рада у локалној заједници?

Из одговора интервјуисаних експерата се може закључити да је на плану едукације и обуке полицијских службеника за рад у заједници у протеклом периоду доста учињено, за шта посебне заслуге припадају Мисији ОЕБС-а. Замерке у овом погледу су везане за то да су у питању углавном основне обуке, без допунских садржаја. Такође, присутна је пракса да полицијски руководиоци не чине довољно да својим радницима присуствовање тим обукама учине занимљивим и корисним, већ их често "намештају" ван радног времена.

8. Да ли постојећи начин територијалне поделе квартова и безбедносних сектора сматрате адекватним? Објасните нам свој став.

Анализом квалитативних података се може извући закључак да је и независно од концепта рада полиције у заједници, сходно безбедносним проценама неопходно периодично (барем једном у две године) разматрати адекватност постојеће поделе безбедносних сектора и позорничких реона. Основни разлози за то су миграциони токови становништва, а посебно изградња нових насеља у великим градовима, што непосредно утиче на безбедносну проблематику. Интервјуисани полицијски руководиоци су такође сагласни да је постојећи број полицијских службеника у секторима и реонима, у односу на стање безбедности, територију и број становника које покривају, недовољан.

9. Уопштено говорећи, да ли сматрате да је концепт полицијског рада у локалној заједници ефикаснији од традиционалног концепта који је спровођен пре његовог увођења?

Одговори учесника интервјуа наводе на закључак да је концепт полицијског рада у локалној заједници у начелу ефикаснији од традиционалног концепта полицијског деловања, уз напомену да је и у бившој СФРЈ спровођен један вид полицијског рада у заједници, који је, међутим, био идеолошки усмерен. Интервјуисани

полицийски руководиоци указују да је за успешност концепта рада полиције у заједници неопходна потпунија едукација како полицијских службеника, тако и грађана, као и одговарајућа медијска и шира друштвена подршка том концепту. С тим у вези, истиче се да постављањем грађана у фокус интересовања, полиција као сервис грађана може заживети у Србији, при чему ће се јачањем међусобног поверења олакшати њен рад, побољшати остварени резултати полицијског деловања и довести до тога да се сами грађани осећају безбедније и сигурније.

10. Које би биле Ваше сугестије или предлози на плану унапређења квалитета имплементације концепта полиције у заједници?

Анализом квалитативних података се као најважнији предлози за квалитетнији рад полиције у заједници издвајају:

- свеобухватнија и квалитетнија едукација полицијских службеника и грађана;
- развој проблемски оријентисаног рада полиције;
- боље вредновање превентивног рада у полицији;
- већа материјална стимулисаност, обезбеђење континуитета у раду и побољшана техничка опремљеност полицијских службеника који раде на тим пословима
- веће укључивање представника локалне заједнице и активнија улога медија у промовисању концепта полицијског рада у заједници;
- веће анимирање целокупног друштва где треба указати на велику друштвену опасност криминалитета;
- већу сарадњу полиције са другим органима у заједници.

11. Како оцењујете улогу Мисије ОЕБС-а у увођењу и имплементацији концепта полицијског рада у заједници? Да ли и у ком формату ОЕБС треба да убудуће буде ангажован у овом сегменту реформи МУП-а?

Из одговора интервјуисаних полицијских руководилаца се може извести закључак да досадашње деловање Мисије ОЕБС-а у спровођењу кључне области реформе Полиција у заједници сматрају корисним, пре свега на плану органи-

зовања и извођења програма едукације за полицијске службенике и руководиоце. Изостали су, међутим, значајнији пројекти у координацији ОЕБС-а везани за техничко опремање полиције. Када је реч о досадашњим едукацијама које је организовала Мисија ОЕБС-а, мишљење експерата је да су бројни предавачи - представници страних полиција пренели слушаоцима из МУП-а Републике Србије значајна искуства из рада својих служби, али да су услови у којима они раде умногоме различити, због чега не треба наметати универзалне моделе. Имајући то у виду, испитаници се залажу да будућа улога ОЕБС-а у вези са кључном области реформе „полиција у заједници“ треба више да буде усмерена на координацију међународне помоћи у техничком опремању полиције у Србији.

Полицијско школство

1. Уопштено говорећи, сматрате ли да је до сада спроведена реформа полицијског образовања и обуке у МУП-у Републике Србије кореспондентна компаративној европској пракси и искуствима земаља у окружењу?

Анализа квалитативних података указује на подељеност ставова испитаника у погледу до сада остварених домета реформе полицијског школства. Наиме, иако је у организационом смислу спроведена реформа школства и обуке по угледу на развијене европске земље, постигнути резултати у погледу стручне обучености полицијског састава нису сасвим у складу са прокламованим циљевима. С тим у вези, оцењује се да се у МУП-у Републике Србије највећи терет обуке још увек налази на полицијским службеницима који поред извођења наставе и обуке обављају и редовне послове у својим организационим јединицама.

2. Како је Ваше опште мишљење о спроведеној трансформацији Средње школе унутрашњих послова у Центар за основну полицијску обуку? Да ли мислите да је то био добар приступ у образовању полицијских послова? Молим вас да објасните свој став.

Из одговора интервјуисаних полицијских експерата се може закључити да је спроведена трансформација Средње школе унутрашњих послова у Центар за основну полицијску обуку (ЦОПО) била оправдана, јер су садашњи полазници ЦОПО пунолетна лица и формиране личности, чији је процес социјализације извршен кроз друго, неполицијско образовање. На тај начин је извршена и демилитаризација овог сегмента полицијског образовања и уведен систем основне полицијске обуке примеренији демократском друштву. Такође, учесници интервјуа сматрају да је једна година школовања и једна година праксе довољан временски период за стицање неопходних знања и вештина, односно за формирање полицајца приправника. С тим у вези, код појединих анкетираних експерата постоје и резерве у погледу нивоа практичних знања полазника поменуте двогодишње обуке.

3. Како је Ваше опште мишљење о спроведеном спајању Више школе унутрашњих послова и Полицијске академије у једну високошколску установу? Да ли мислите да је то био добар приступ у реформи полицијског образовања? Молим вас да објасните свој став?

Добијени резултати указују на амбивалентност ставова испитаника у вези са спроведеном интеграцијом Више школе унутрашњих послова и Полицијске академије у Криминалистичко-полицијску академију (КПА). С једне стране, сматра се да је тај потез барем краткорочно довео до рационализације кадрова и других ресурса, односно да је за потребе МУП-а Републике Србије довољна једна установа високог полицијског школства, тим пре што на КПА постоје одговарајући смерови. С друге стране, већина интервјуисаних експерата заступа став да у овом сегменту реформи нису остварени постављени циљеви, односно да у високом школовању за потребе полиције нису остварени квалитативни помаци (има мишљења и да је дошло до назадовања у односу на ниво стечених знања и вештина релевантних за полицију која су имали дипломирани официри полиције са некадашње полицијске академије). Такође, постоје оцене и да је школовање официра полиције у међувремену изгубило на значају, о чему сведочи чињеница да се оно и не помиње у новом Закону о полицији.

4. Да ли мислите да је формирање посебне Управе за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку у оквиру МУП-а Републике Србије допринело побољшању приступа у образовању полицијских кадрова?

Анализа квалитативних података указује на неподељено мишљење испитаника да је формирање Управе за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку била добра замисао, која у пракси није оправдала очекивања која су у њу полагана. Наиме, та организациона јединица се годинама успоставља, а још увек није стручно и кадровски оспособљена да у потпуности на себе преузме послове обуке и стручног усавршавања припадника полиције.

5. Сматрате ли да сте довољно материјално стимулисани за обављање својих задатака у области полицијског образовања и обуке?

На основу анализе добијених одговора може се закључити да је својим материјалним припадностима задовољан углавном наставно особље криминалистичко-полицијске академије. С друге стране, полицијски руководиоци који изводе наставу и обуку полицијских службеника у матичним организационим јединицама и Тренинг центрима МУП-а, изузев утврђеног коефицијента плате, не примају никакве друге надокнаде за додатно ангажовање.

6. Да ли сматрате да су студенти који су завршили Криминалистичко-полицијску академију припремљенији и стручнији за обављање полицијских послова од колега који су раније завршили Вишу школу унутрашњих послова или Полицијску академију?

Анализа квалитативних података показује подељеност ставова испитаника. Преовлађује мишљење да студенти који заврше Криминалистичко-полицијску академију имају боље опште образовање од својих претходника, али и слабију обученост за рад у полицији. Уз остало, као разлози за то, наводе се промене наставних програма из којих је у оквиру демилитаризације полицијског школства фактички избачена основна полицијска обука, нижи ниво дисциплине и

поштовања принципа субординације током школовања у КПА у односу на Полицијску академију, па и на Вишу школу унутрашњих послова. Такође, проблем је и суфицитарност одшколованог кадра, односно отклон МУП-а од обавезе њиховог преузимања у радни однос.

7. Да ли мислите да постојећи наставнички кадар по свом квалитету одговара захтевима савременог полицијског образовања и обуке?

На основу добијених одговора може се закључити да наставни кадар у установама полицијског школства испуњава формалне услове за обављање послова на којима је ангажован, али да су и ту присутни одређени проблеми који се тичу недостатка искуства из праксе дела особља, уз појаве непотизма и страначких утицаја.

8. Које би биле ваше сугестије или предлози на плану унапређења квалитета полицијског образовања и обуке у МУП-у?

Када је реч о обуци припадника полиције, анализа квалитативних података указује на став испитаника да на различите обуке треба упућивати полицијске службенике искључиво по принципу добровољности, што у досадашњој пракси није био случај. Такође, сматра се потребним да се припадници полиције специјализују за поједине области, као и да спровођење обучавања треба тако организовати да се не доживљава као оптерећење у раду и сметња обављању редовних послова у организационим јединицама. Што се тиче Криминалистичко-полицијске академије, интервјуисани експерти су мишљења да у њене наставне програме треба увести више стручне обуке и да треба инсистирати на интернатском смештају свих студената. Такође, сматра се да треба кориговати политику уписа на КПА, односно школовати на тој институцији само онолико кадрова колико је Министарству унутрашњих послова заиста потребно.

9. Како оцењујете улогу ОЕБС-а у реформи система полицијског образовања и обуке у МУП-у Републике Србије? Да ли и у ком формату ОЕБС треба да убудуће буде ангажован у овом сегменту реформи МУП-а?

Из одговора интервјуисаних полицијских руководиоца се може закључити да је Мисија ОЕБС-а у Србији у великој мери утицала на ток реформи у систему полицијског образовања и обуке, те да је кроз различите курсеве и семинаре у Наставном центру ОЕБС-а прошао велики број полицијских старешина и службеника. Преовлађујуће мишљење испитаника је да Мисија ОЕБС-а треба да настави да пружа помоћ и подршку реформама полицијског школства у Србији у досадашњем формату, с тим да полазници програма едукације треба у већој мери него до сада буду руководиоци полиције вишег нивоа.

8.2.1.2. Анализа одговора из интервјуа са експертима који су били радно ангажовани у мисијама ОЕБС-а

У оквиру емпиријског истраживања, обављени су и експертски интервјуи са релевантним саговорницима изван активног састава МУП-а Републике Србије, који су у одређеним периодима био радно ангажовани у оквиру Мисије ОЕБС-а на спровођењу реформи у Србији, укључујући Заштитника грађана и специјалног саветника министра унутрашњих послова Републике Србије Амадеа Воткинса. Њихова гледишта и ставови, изражени током полуусмерених разговора, без коришћења класичних упитника, била су од значаја не само за општу анализу домета реформе полиције у Србији, већ и за оцену стања реформи у другим државама са простора бивше Југославије.

Квалитативна анализа одговора из експертског интервјуа са Заштитником грађана

1. Како је Ваше виђење улоге Мисије ОЕБС-а у Србији након 2000. године? Да ли је та мисија оправдала очекивања која су се у њу полагала када је реч о реформама у Србији? Да ли је имала одговарајући мандат за то?

Према мишљењу испитаника, незахвално је давати сводну оцену рада Мисије ОЕБС-а, имајући у виду да је Мисија, заједно са државом у којој је деловала, мењала име три пута, те да је у том политички турбулентном периоду власт често мењана, а самим тим и перцепција улоге и резултата Мисије ОЕБС-а. Још је незахвалније дати оцену да ли је Мисија оправдала очекивања, јер се поставља питање каква су очекивања постојала и да ли су се мењала. У интервјуу је указано и да су мандати теренских мисија ОЕБС-а, по правилу, општи и широки, те да ни Меморандуми о разумевању између ОЕБС-а и државе домаћина, такође нису нарочито садржајни. У том смислу, мандати ових теренских мисија резултат су преговарања на највишем међународном политичком нивоу и, поред тога што се усвајају консензусом, увек на крају изражавају вољу великих сила. Испитаник сматра да је позитивна нуспојава тако опште формулисаних мандата је да, на крају, омогућују флексибилност на терену и прилагођавање захтевима и потребама државе домаћина. Из одговора експерта се може извући закључак да је Мисија ОЕБС-а у Србији у протеклом периоду у потпуности деловала у оквирима свог широко постављеног мандата, али да је посебно питање да ли се држава искрено односила према Мисији и иницијативама које су одатле долазиле.

2. Да ли је од стране ОЕБС и других међународних чинилаца било шаблонског и парцијалног приступа реформама, без довољно осећаја за специфичности стања у Србији?

Из одговора испитаника произилази да је од стране ОЕБС-а и других међународних чинилаца било шаблонског и парцијалног приступа реформама у Србији, те да је то честа одлика теренских мисија међународних организација. По

његовој оцени, такав приступ посебно долази до изражаја када у мисијама постоји велики број тзв. секундованих позиција, које се по правилу попуњавају службеницима из малог броја држава које имају средстава да их плаћају. С тим у вези, интервјуисани експерт је навео да према неким подацима преко 40% особља свих теренских мисија ОЕБС-а долази из свега неколико држава, те да се Мисија ОЕБС-а у Србији у том смислу не разликује од других. По његовом мишљењу, због тога је од посебне важности да домаћи кадар запослен у теренским мисијама, који по правилу чини већину запослених, буде квалитетан. Испитаник је оценио да је шаблонски рад ОЕБС-а и других мисија, по правилу, последица непознавања домицилних прилика. Указујући да је предуслов сваке успешне реформе, потпомогнуте од стране међународне заједнице, адекватно третирање специфичности локалног контекста, закључио је да треба бити свестан да све међународне организације увек имају само парцијалан приступ реформама, у зависности од свог мандата, а да је на држави да осмисли и спроводи план целокупне реформе, у складу са својим стратешким и програмским опредељењима.

3. Да ли је у Србији било политичке воље и искреног опредељења за реформе?

Резултати одговора испитаника указују да је и у условима честе промене власти у Србији било начелне политичке воље да се реформе спровode (некад мање, некад више) али је питање да су и у временима када је та воља заиста у пуној мери постојала коришћени сви ресурси да се на том плану у пракси учине суштински помаци.

4. Да ли је Мисија ОЕБС-а у Србији располага адекватним људским ресурсима?

Теза испитаника је да Мисија ОЕБС-а није та која треба и може да реформише Србију, већ да у томе пружа подршку и да буде нека врста корективног фактора надлежним државним институцијама. У том смислу, он сматра да је Мисија остваривала такву улогу, односно да је за такав мандат углавном имала потребне људске ресурсе, односно да је у највећем броју случајева ангажовала људе који имају довољно знања и компаративних искустава

из праксе. По његовој оцени, повремено је постојао проблем недостатка довољног броја особља, односно преоптерећености постојећих службеника ангажовањем на разнородним пројектима.

5. Да ли је било опструкције у државним институцијама, укључујући МУП?

Анализом одговора интервјуисаног експерта се може закључити да су у државним институцијама које су биле предмет реформи, укључујући и Министарство унутрашњих послова, постојали и постоје различити видови опструкције спровођења тих процеса, што је по њему и потврда да су реформе у њима потребне.

6. Је ли било у реформи полиције и МУП-а резултата који би били вредни помена?

По оцени испитаника, хипотетички треба поћи од тога како би МУП Републике Србије данас изгледао да каквих реформи није било, односно да нису спровођени пројекти ОЕБС-а и других међународних организација, што значи да су се ствари у протеклих деценију и по помериле са почетне тачке. Ипак, иако је што се тиче полиције формално реализована тзв. прва генерација реформи, њени кључни циљеви – професионализација, деполитизација, реорганизација, нису остварени у довољној мери и на прави начин.

7. Ви сте кроз све ове године на различите начине били упознати, а донекле и укључени у процесе кроз које је МУП пролазио и кроз које сада пролази. Како видите српску полицију кроз овај 15-годишњи период? Је ли то била узлазна линија, или кривуља са успонима и падовима? Јесу ли реформе обустављене? Где је МУП данас у односу на 2000? Зашто је тако?

Анализа одговора испитаника указује да је реформу Министарства унутрашњих послова, као што је то случај и са другим ресорима, пратило доста успона и падова. Према оцени експерта, МУП је у протеклом периоду усвајао стратешке документе, који су добрим делом остајали мртво слово на папиру. Такође, било је

много пилот пројеката, на којима су се неки реформски потези и завршавали. Примера ради, концепт полиције у заједници морао је, по мишљењу испитаника, далеко брже да заживи.

Интервјуисани саговорник је и мишљења да упркос дугогодишњим декларативним залагањима за јачање професионализације и деполитизације полиције, то остају горући проблеми. Према његовој оцени, полиција у Србији је данас дезоријентисана као и цело друштво, недовољно одвојена од дневнополитичких догађаја, недовољно опремљена за заштиту припадника полиције који укажу на неправилности и незаконитости, недовољно синдикално организована, недовољно заштићена од мањка професионализма који постоји у вишим хијерархијским структурама. Такође, испитаник оцењује да су реформе у Србији постале дневнополитичко питање, те сматра да су параметри које у вези с њима износи МУП сматра недовољно објективни и поуздани. У том смислу, има индиција да се чак мења и методологија вођења званичних полицијских евиденција како би се резултати рада приказали у повољнијем светлу.

8. Како оцењујете решења у сфери унутрашње контроле полиције? Да ли су механизми у тој области адекватни – регулатива, организација пракса?

Интервјуисани експерт заступа гледиште да нема те контроле која може да исправи недостатке ако су они уграђени у саму срж система. Наиме, смисао спољне и унутрашње контроле је да систем који добро функционише учини још бољим. Али, ако систем у стару прави много грешака, онда контрола може да да само примере тих грешака, али не и да отклони саме дефекте. Уз то, по његовој оцени, у МУП Републике Србије је последњих година ушло сувише дневне политике, због чега су грађани у значајној мери изгубили поверење у политичку непристрасност његовог рада. Испитаник је указао и да је Служба унутрашње контроле у МУП-у у протеклом периоду доживела различите турбуленције (почела као Служба генералног инспектора, па је због сукоба министра и тадашњег генералног инспектора готово била укинута, па успостављена на новоу сектора) уз тражење оптималног модела, који још увек није пронађен. Уз то, по његовој оцени, спољна контрола и надзор полиције се у континуитету од стране

врха МУП-а схвата као непожељна, посебно она која долази од стране независних контролних органа и тела.

9. Замолио бих Вас и да прокоментаришете решења у предлогу новог Закона о полицији, након примедби које су на претходни текст ставили европска комисија и ОЕБС?

Према мишљењу испитаника, назив и предмет Закона о полицији нису усклађени. Наиме, назив закона упућује на ужу материју од оне која је њиме обухваћена (уређују се и унутрашњи послови, организација и надлежност Министарства, као и друга питања од значаја за рад Министарства, иако то значајно превазилази полицијске послове, организацију и надлежност Полиције). Интервјуисани експерт сматра да последице неусклађености у називу и предмету закона посебно долазе до изражаја у поглављу које се односи на контролу рада, како унутрашњу тако и спољашњу, те се тако њиме прописује спољашња и унутрашња контрола рада Министарства. Уз то, предложена решења и даље не представљају јасно дефинисане облике демократске контроле рада полиције. Тако се као носиоци спољашње контроле, пре независних државних органа надлежних за послове надзора и других овлашћених државних органа и тела, посебно наведени органи који, према Уставу Републике Србије уопште немају контролна овлашћења - скупштине јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, укључујући и градске општине, док се изричито не помиње Заштитник грађана, који је као независна институција уставног ранга, једина изричито овлашћена да поред законитости, контролише и правилност рада органа управе. Такође, испитаник сматра да у Предлогу закона о полицији постоје мањкавости у области права детета (деца као жртве кривичних дела, насиља, злостављања и занемаривања), у погледу вршења безбедносних провера, посебних случајева престанка радног односа, полиграфског испитивања, дисциплинске одговорности за "цурење" информација из истраге и пласирања информација у јавност којима се вређају права грађана.

10. *С тим у вези, да ли сматрате да стварне реформе полиције може наметнути само процес преговарања са Европском унијом, односно отварање поглавља 23 и 24?*

Анализом одговора испитаника се закључује да то не би смео да буде случај, јер су реформе полиције и реформе у другим областима потребне нама самима. Наиме, процес преговора са Европском унијом ЕУ треба да буде само средство да се дође до циља – европских стандарда у погледу квалитета живота грађана, правне заштите грађана, једнакости свих пред пред законом и применљивости закона једнако за све правне сигурности, и да тек када се ти стандарди испуне, уследи и формално чланство у Европској унији. Ипак, по мишљењу испитаника, у пракси се уистину и показало да је досадашњи ток процеса преговора са ЕУ највише помогао да се нека питања реформи покрену са мртве тачке. Он се, међутим, не слаже да Организација за европску безбедност и сарадњу нема своје механизме деловања, будући да њене извештаје о стању у појединим земљама чланицама у обзир при доношењу одлука узима и Европска комисија.

Квалитативна анализа одговора из експертског интервјуа са специјалним саветником министра унутрашњих послова Републике Србије

Специјални саветник министра унутрашњих послова Републике Србије Амадео Воткинс се сматра тренутно најупућенијом личношћу по питањима даљег тока реформи у МУП-у. То је, с једне стране, искључило обављање класичног интервјуа с њим по моделу припремљеног упитника, а с друге, дало прилику да се кроз полуусмерени разговор дође до кључних оцена и закључака везаних за реформе полиције у Србији и земљама у окружењу, односно за улогу Организације за европску безбедност и сарадњу у тим процесима.

1. У медијима је пренета Ваша оцена да у Министарству унутрашњих послова Републике Србије у последњих десет година није било никаквих реформи. То се временски поклапа са 2005. годином када је донет Закон о полицији (тада хваљен као круна реформи у тој области) и када је власт држала Демократска странка

Србије, а министар унутрашњих послова био Драган Јочић. Ако се има у виду поменута оцена, на којој су тачки реформе МУП-а биле у том тренутку? Из којих разлога су даље реформе обустављене? Како осигурати да смене политичке власти на државном нивоу не блокирају процес реформи у овој области?

Анализа квалитативних података из интервјуа указује на оцену да су системске реформе Министарства унутрашњих послова и полиције у Србији биле започете 2001. године, али је рад на томе обустављен већ 2004/2005. године. Разлози за то су били искључиво политичке природе (унуташња политичка нестабилност, одсуство политичке воље и консензуса владајућих странака, непостојање интереса да се стварне реформе спроведу, безбедносно стање у Србији након убиства премијера Зорана Ђинђића, често одржавање избора). Став испитаника је да реформа као системска, односно стратешка функција, у МУП-у Републике Србије никад није ни започета. Наиме, само је за време мандата министра Душана Михајловића нешто на том плану било започето, али је убрзо прекинуто. С тим у вези, он напомиње да реформе не трпе дисконтинуитете и превелик утицај политике на професионалце у државним институцијама и јавној администрацији.

2. Полазећи од Вашег дугогодишњег искуства и непосредног личног учешћа у реформама сектора безбедности у различитим земљама, да ли су релевантни субјекти у међународној заједници, укључујући ОЕБС, након 2000. године имали кохерентан, координиран и целовит програм реформи за Министарство унутрашњих послова и полицију Србије и да ли су имали капацитете за његово спровођење, односно ауторитет да те реформе наметну?

Анализом одговора испитаника се закључује да је Мисија ОЕБС-а могла да има озбиљнију улогу него што уистину јесте и могла је да има боље капацитете за подршку реформама у Србији. По његовој оцени, ОЕБС тек сада добија једну стратешку димензију, док је деловање Мисије раније више имало оперативни карактер, односно било је фокусирано на одређене тематске области, док је мало ресурса било издвајано за стратешки/системски приступ реформама. Будући да у протеклих 15 година Министарство унутрашњих послова није препознало ОЕБС

као стартешког партнера, и у условима одсуства реформи, ни постављени тактичко-оперативни задаци нису били одрживи. Примера ради, највећи успех Мисије ОЕБС-а била је трансформација Средње школе унутрашњих послова у Центар за основну полицијску обуку у Сремској Каменици, што значи да је потписани Меморандум о сарадњи МУП-а и ОЕБС-а спроведен само у делу полицијског школства. С друге стране, на неким помпезно најављиваним пројектима, попут Полиције у заједници, до сада по мишљењу интервјуисаног експерта ништа озбиљније до сада није урађено до сада. Кривицу за то, по њему, не сноси Мисија ОЕБС-а (која је имала воље да помогне, али је потиснута у страну), већ вођство МУП-а које није желело стварну сарадњу.

3. Да ли су међународни субјекти (укључујући ОЕБС) реформама МУП-а повремено приступили шаблонски, не водећи довољно рачуна о специфичностима окружења у Србији?

Према мишљењу интервјуисаног експерта, Мисија ОЕБС-а у Србији је од 2001. године деловала у оквиру свог мандата, при чему треба имати у виду да је у читавом досадашњем периоду међу њеним особљем у Београду увек било и запослених домаћих службеника, којима се не може приговорити да нису познавали специфичности окружења. Сходно томе, кривица за досадашњи неуспех реформи није била на ОЕБС-у, већ на политичкој елити и руководству МУП-а, који нису желели искрену и озбиљну сарадњу са мисијом те организације.

4. У подршку реформама полиције и Министарства унутрашњих послова била су укључена обимна средства из страних донација. Да ли су их резултати оправдали, или су по локалним обичајима у неким случајевима нерационално или ненаменски потрошена?

Према подацима којима испитаник располаже, из донација су МУП-у Републике Србије пристигла значајна средства (више од 27 милиона евра), али су остварени резултати у минималној мери оправдали та улагања.

5. Можете ли нешто више рећи о кључним решењима новог Закона о полицији?

Према одговорима испитаника, кључне новине новог Закона о полицији у односу на досадашњи су одвајање полицијских од других послова, одвајање полицијских и државних службеника и њихова деполитизација, професионализација полиције, увођење стратешког и оперативног планирања у Дирекцију полиције, заокруживање функције управљања људским ресурсима, те успостављање система каријерног напредовања унутар Министарства, при чему ће се напредовање остваривати на основу остварених резултата рада, годишњих оцена и одговарајуће обуке.

6. Где се Министарство унутрашњих послова Републике Србије у овом тренутку налази у процесу реформи? Је ли оно сада у 2005. или 2015. години?

Оцена испитаника је да се у МУП-у Републике Србије 2015. године реформе налазе на самом почетку и да ће требати барем годину дана да се са њима озбиљно крене, почев од измене законског оквира, при чему је опште стање на том плану неповољно. Интервјуисани експерт сматра да се доста касни, посебно ако се имају у виду обавезе које проистичу из процеса придруживања ЕУ (посебно поглавља 23 и 24, али и десетак других), те да је тек почело успостављање озбиљних параметара за дискусије о овим питањима.

7. Два питања која се тичу МУП-а и полиције у Србији се још од 2000. године у свим реформским пројектима и плановима заобилазе. Прво се тиче делокруга надлежности Министарства. Да ли су те надлежности оптималне и компатибилне са реформским циљевима? Постоје ли размишљања према којима би неки од послова Министарства могли да се обављају изван МУП-а (нпр. ванредне ситуације, обезбеђење границе и КЗБ, управни послови...), или би Министарству требало додати још неке надлежности? Друго је везано за централизацију, односно децентрализацију у вршењу полицијских послова. Познато је да Србија већ 25 година има потпуно централизовано Министарство унутрашњих послова и исто тако организоване полицијске послове. Да ли је оваква организација

оптималан оквир за спровођење реформи, или то није битно? Постоје ли полицијски послови (не рачунајући полицију у заједници) који се могу обављати без уплитања централног нивоа?

Из одговора интервјуисаног експерта проистиче да се у МУП-у Републике Србије сада обављају и неки послови који су у већини европских земаља изван полицијских служби и органа унутрашњих послова (ванредне ситуације, гранична служба, управни послови и слично). С тим у вези, његова оцена је да су надлежности Министарства прешироке у односу на друге земље, што треба да буде кориговано у средњорочном периоду, посебно када је реч о управљању ванредним ситуацијама. Иначе, у Републици Србији је у примени систем вертикалног управљања јавним сектором, који је у развијеним западним земљама напуштен крајем 80-их година прошлог века. Када је реч о могућој децентрализацији полицијских послова у Србији, испитаник сматра да је она тренутно тешко изводљива, јер на локалном и регионалном нивоу не постоје услови за преузимање нових надлежности (уставни и законски основ, питање финансирања, опремања, обучавања, успостављања новог система одговорности на нивоу локалне заједнице). По његовом мишљењу у првој фази треба ићи на потпуну централизацију полиције, а потом средњорочно ка њеној децентрализацији.

8. Можете ли дати неку компаративну оцену тока и домета реформи и улоге ОЕБС у другим државама бивше Југославије?

Анализа квалитативних података указује да су озбиљније реформе полиције у државама са простора бивше Југославије започете тек са отварањем преговарачких поглавља са Европском унијом, при чему мисије ОЕБС нису имале значајнију улогу ни у једној од тих земаља. Наиме, тек је Европска комисија имала механизме да те процесе стварно покрене. Пример за то је Хрватска, где спроведене реформе полиције и МУП-а нису биле директно везане за активности ОЕБС, већ за испуњавање обавеза у поступку приступања Европској унији. Након њиховог успешног окончања, Мисија ОЕБС у Загребу је затворена.

Испитаник је указао да је Мисија ОЕБС чак давала и нека погрешна мишљења и решења, попут оних у процесу реформи полиције у Црној Гори (сувише велики акценат на Дирекцију полиције и њено одвајање од Министарства, што је уместо деполитизације појачало политизацију полиције). С тим у вези, Мисија ОЕБС у Црној Гори је почела да коригује свој ранији приступ. Када је реч о будућој улози ОЕБС у државама са простора бивше Југославије, интервјуисани експерт сматра да та организација остаје дугорочни партнер ових земаља, с тим што треба имати у виду да је мандат везан њених теренских мисија везан за нестабилне државе (не за чланице ЕУ и земље кандидате које су пред затварањем преговарачких поглавља).

9. Да ли су реформе полиције у Срби изводљиве у условима честих промена политичке власти?

Анализа одговора испитаника имплицира закључак да је веома тешко избећи да промене политичке власти привремено не блокирају реформе, посебно у земљама попут Србије, у којој постоји превелики утицај политике на јавни сектор. Када је реч о реформи полиције, неки заштитни механизми се могу уредити законом (пре свега селекција професионалних кадрова до нивоа помоћника министра), Ипак, министар унутрашњих послова је тај који даје смернице за рад Министарства, што значи да у условима промене власти следећи министар може дати супротне смернице и фактички поништити већ спроведене реформе. Средњорочно гледано, интервјуисани експерт испољава оптимизам у погледу напретка реформи у Србији, оцењујући да су кораци државе уназад могући, али да не могу дуго трајати, имајући у виду окружење и започете процесе интеграција које није могуће трајно обуставити.

8.3. Верификовање резултата емпиријског истраживања

Верификовање резултата истраживања реализовано је методом провере полазних претпоставки (хипотеза) истраживања, с циљем да се анализом квалитативних података потврде или одбаце хипотезе истраживања.

Претходни поступак сређивања података добијених емпиријским истраживањем спровођен је у четири корака: исказивање ставова (примењено у скали процене), односно изношење образложених гледишта (експертски интервјуи), што је омогућавало да се у првом кораку сређивања података добије дистрибуција ставова за сваку испитивану димензију; анализа исказа које су учесници интервјуа нудили као образложење својих ставова, уз груписање према теми на коју се односе, као и на тип израженог става (прихватање / одбијање, слагање / неслагање, задовољство / незадовољство , спремност / неспремност) ; утврђивање разлога због којих учесници анкете, односно интервјуа заузимају одређени став у вези са реформом полиције у Србији и улогом ОЕБС-а у том процесу; обједињавање свих ставова који се, упркос различитим језичким формулацијама, односе на исту ствар и даљи процес кодирања којим се сви одговори категоризују и групишу у оквиру одређених шема.

Резултати испитаника емпиријског истраживања указују на изражену критичност испитаника у погледу остварених домета реформи полиције у Србији, уз оцене да су започети процеси годинама били успорени због унутрашње нестабилности, одсуства консензуса и непостојања интереса да се стварне реформе спроведу. Ипак, и поред свих тешкоћа, оцена је да је у протеклих деценију и по формално реализована тзв. прва генерација реформи полиције, с тим што њени кључни циљеви – професионализација, деполитизација, реорганизација, нису остварени у довољној мери и на прави начин.

Емпиријским истраживањем је утврђено да су у протеклом периоду направљени одређени помаци на плану побољшања заступљености припадника националних мањина и унапређења родне равноправности у полицијским структурама Републике Србије, али да остварени резултати још увек нису у потпуности задовољавајући.

Када је реч о кључним областима реформе полиције, ставови испитаника указују да је у области Гранична полиција остварено преузимање послова обезбеђења државне границе од Војске Србије у надлежност МУП-а Републике Србије, те да је у току пуна имплементација концепта интегрисаног управљања границом. У погледу кључне области Одговорност рада полиције интервјуисани полицијски руководиоци сматрају да је унутрашња контрола полиције у основи добро

замишљен концепт, али да су у досадашњој пракси постојали проблеми услед законских ограничења, одређених проблема у сарадњи са другим организационим јединицама полиције и недовољног броја систематизованих извршилаца. у односу на проблематику. Када је реч о области Односи са јавношћу, резултати емпиријског истраживања указују на проблем политичких утицаја на рад полиције.

Резултати емпиријског истраживања указују да је садашња Служба за борбу против организованог криминала у основи добро организована и оспособљена да поступа у складу са законским овлашћењима, с тим што су ставови испитаника подељени око тога да ли је некадашња Управа за борбу против организованог криминала требало да остане посебна организациона јединица у оквиру Дирекције полиције.

Резултати одговора испитаника указују да се рад полиције у заједници сматра ефикаснијим у односу на традиционални концепт секторског рада, будући да се њиме успоставља већи степен поверења између полиције и јавности и побољшава углед полиције у друштву, рационалније користе људски ресурси и буџетска средства, те повећава прилив безбедносно релевантних информација од стране самих грађана, што представља помоћ и подршку полицијским акцијама.

Анализа квалитативних података указује на подељеност ставова испитаника у погледу до сада остварених домета реформе полицијског школства. Наиме, иако је у организационом смислу спроведена реформа школства и обуке по угледу на развијене европске земље, постигнути резултати у погледу стручне обучености полицијског састава нису сасвим у складу са прокламованим циљевима.

Резултати емпиријског истраживања указују да испитаници релативно добро оцењују улогу Мисије ОЕБС-а у досадашњем току реформи укупног сектора безбедности у Републици Србији (свакако знатно повољније него домете самих реформи), посебно на плану организовања и спровођења програма едукације полицијских службеника и координирања пројеката стране донаторске помоћи реформама у МУП-у, што значи да учесници анкете и експертских интервјуа не сматрају Организацију за европску безбедност и сарадњу најодговорнијом за неиспуњена очекивања на овом плану. С тим у вези, оцењено је да је Мисија ОЕБС-а у Србији од 2001. године деловала у оквиру свог мандата, при чему треба имати у виду да је у читавом досадашњем периоду међу њеним особљем у

Београду увек било и запослених домаћих службеника, којима се не може приговорити да нису познавали специфичности окружења. Сходно томе, кривица за досадашњи неуспех реформи није била на ОЕБС-у, већ на политичкој елити и руководству МУП-а, који нису желели искрену и озбиљну сарадњу са мисијом те организације.

Емпиријско истраживање је делимично потврдило и оцену да је од стране ОЕБС-а и других међународних чинилаца у појединим ситуацијама било шаблонског и парцијалног приступа реформама у Србији, што није редак случај код теренских мисија међународних организација. Ипак, испитаници сматрају да је Мисија ОЕБС-а у Србији за мандат који поседује углавном имала потребне ресурсе, односно да је у највећем броју случајева ангажовала особље са довољним знањем и компаративним искуствима из праксе.

Такође, резултати емпиријског истраживања указују да се не може очекивати да Мисија ОЕБС-а реформише Србију, већ да у томе пружа подршку и буде нека врста корективног фактора надлежним државним институцијама. У том смислу, он сматра да је Мисија остваривала такву улогу, односно да је за такав мандат углавном имала потребне људске ресурсе, односно да је у највећем броју случајева ангажовала људе који имају довољно знања и компаративних искустава из праксе. По његовој оцени, повремено је постојао проблем недостатка довољног броја особља, односно преоптерећености постојећих службеника ангажовањем на разнородним пројектима.

Емпиријско истраживање спроведено техником експертског интервјуа потврдило је оцену да су озбиљније реформе полиције у државама са простора бивше Југославије започете тек са отварањем преговарачких поглавља са Европском унијом, при чему мисије ОЕБС-а нису имале значајнију улогу ни у једној од тих земаља. Наиме, тек је Европска комисија имала механизме да те процесе стварно покрене. Пример за то је Хрватска, где спроведене реформе полиције и МУП-а нису биле директно везане за активности ОЕБС, већ за испуњавање обавеза у поступку приступања Европској унији, при чему је након њиховог успешног окончања Мисија ОЕБС у Загребу затворена.

Резултати експертског интервјуа указују и да су мисије ОЕБС-а у појединим ситуацијама нудиле и нека погрешна решења националним властима, као што се

десило у процесу реформи полиције у Црној Гори (сувише велики акценат на Дирекцију полиције и њено одвајање од Министарства, што је уместо деполитизације појачало политизацију полиције).

Резултати емпиријског истраживања у вези са будућом улогом Организације за европску безбедност и сарадњу у државама са простора бивше Југославије, указују да ОЕБС, имајући у виду унутрашњу нестабилност и споре токове европских интеграција, остаје дугорочни стратешки партнер ових земаља.

На основу добијених резултата спроведеног емпиријског истраживања извршена је провера истинитости хипотеза.

Одговори испитаника су потврдили генералну (општу) хипотезу научног истраживања, по којој су у име међународне заједнице, мисије ОЕБС-а у Републици Србији и осталим земљама са простора бивше Југославије (осим Словеније), преузеле значајан део одговорности за реформу полиције и постконфликтну транзицију укупног сектора безбедности, односно за иницирање, координирање, пружање експертских услуга и надгледање процеса реформи у тим државама. Потврђено је да су обим, трајање, природа ангажовања и остварени резултати ових мисија били су различити и условљени локалним безбедносним и политичким околностима и проблемима, при чему су најобимнији ресурси ОЕБС-а били активирани у Републици Србији, а затим у Македонији, Хрватској, на Косову, у Црној Гори и на крају у Босни и Херцеговини, где је Мисија ОЕБС-а имала споредну улогу у реформи полиције. Потврђена је и оцена да је ОЕБС, делујући на простору бивше СФРЈ, често имао шаблонски приступ процесу реформе полиције, уз недовољно вођење рачуна о специфичностима појединих земаља и потреби одређене нијансираности у приступу, али и да би без константног присуства и притиска међународне заједнице, а посебно мисија ОЕБС-а и институција Европске уније, реформа полиције у Србији и другим државама са овог простора била знатно тежа и спорија, а њени резултати слабији.

Емпиријским и теоријским истраживањем је потврђена и прва посебна хипотеза, по којој је уз значајну улогу мисија ОЕБС-а, у Републици Србији и другим земљама са подручја бивше Југославије, изузев Босне и Херцеговине и самопроглашеног Косова, формално или суштински је реализована прва фаза реформе полиције и других установа сектора безбедности, која подразумева

доношење уставних норми и основних закона, успостављање структура неопходних за стављање полиције и других структура које примењују силу под контролу демократски изабраних цивилних власти, демилитаризацију и деполи- тизацију управљања сектором безбедности, отклањање потенцијалне опасности да полиција и други актери сектора безбедности дођу у ситуацију да могу да угрозе демократско функционисање политичке заједнице.

Због чињенице да се емпиријско истраживање могло спроводити само на територији Републике Србије (без Косова и Метохије) на овај начин нису могле бити непосредно верификоване друга, трећа, четврта и пета посебна хипотеза истраживања, са појединачним хипотезама, које гласе:

- *Друга посебна хипотеза*: За разлику од постконфликтне рехабилитације и изградње државних структура у области одбране, када је реч о резултатима у реформи полиције у Босни и Херцеговини, мисија ОЕБС- у тој земљи, успоста- вљена у децембру 1995. године, сматра се најмање успешном од свих мисија ове организације које делују у државама са простора бивше СФРЈ. С тим у вези, Мисију ОЕБС-а у Босни и Херцеговини карактерише специфичан положај, будући да су кључне иницијативе у области реформе полиције и обавештајно-безбедно- сне заједнице у читавом периоду од Дејтонског мировног споразума биле у рука- ма Високог представника за БиХ. Радикална реорганизација полицијских снага на нивоу Босне и Херцеговине (њихово измештање из МУП-ова ентитета и органи- зовање на државном нивоу, у оквиру регионалних центара) коју је крајем 2004. године иницирао Високи представник, од 2008. године је у потпуности блокирана од стране институција Републике Српске;

- *Појединачне хипотезе*: Актуелна неререформисана полицијска структура у Босни и Херцеговини прати компликовану, скупу и неефикасну државну структу- ру на нивоу БиХ и ентитета. Иначе, укупан процес реформе сектора безбедности, те напредак Босне и Херцеговине у процесу придруживања ЕУ су због унутра- шњих политичких блокада заустављени, што је потврдила и Европска комисија у својим извештајима након 2011. године; Будућа улога Мисије ОЕБС-а у БиХ умногоме ће зависити од спремности и способности политичких вођстава двају ентитета и трију народа да постигну договор о трајним решењима за функцио- налну Босну и Херцеговину;

- *Трећа посебна хипотеза:* У Републици Хрватској због ратног стања у периоду 1991. – 1995. година није било услова за спровођење реформе полиције и других структура сектора безбедности. Уместо реформи, дотадашње службе јавне и државне сигурности Хрватске су на почетку тог периода преименоване, етнички и идеолошки очишћене и стављене у функцију одбране проглашене државне независности. Успостављена 1996. године, Мисија ОЕБС у Хрватској је, када је реч о реформи полиције, имала најкраћи и најуспешнији мандат у односу на друге државе са простора бивше СФРЈ, тако да је крајем 2007. године, с образложењем да су достигнути европски стандарди у овој области, објавила завршетак своје мисије у тој земљи;

- *Појединачне хипотезе:* У Хрватској је процес реформе полиције и сектора безбедности у целини суштински добио на замаху након смрти председника Републике Фрање Туђмана и изборног пораза владајуће странке ХДЗ 2000-те године. Испуњавање потребних стандарда је резултирало и уласком Републике Хрватске у чланство НАТО у априлу 2008. године; Реформа полиције у Хрватској је симболично окончана 22. децембра 2010. године, затварањем Поглавља 24 (Правда, слобода и безбедност) у преговорима о приступању Европској унији;

- *Четврта посебна хипотеза:* У Републици Македонији је и поред најдужег присуства мисије ОЕБС-а на постјугословенским просторима (од 1992. године), отпочињање стварних реформи полиције и других установа сектора безбедности било у вишегодишњем закашњењу, пре свега због њихове приоритетне ангажованости на заштити нестабилне и крхке државне независности и на спречавању међуетничких тензија. Тек је унутрашњи оружани сукоб у Македонији из 2001. године, окончан тзв. Охридским споразумом, подстакао даље реформске промене у полицији и безбедносним службама те државе. Полиција у тој земљи је сада под демократским цивилним надзором, али је утицај владајућих политичких странака на њено деловање и даље изражен у сувише великој мери;

- *Појединачне хипотезе:* Полиција у Републици Македонији је, посебно због улоге у унутрашњим сукобима 2001. године, била предмет бројних оптужби за озбиљна и масовна кршења људских права и није уживала поверење дела становништва, пре свега етничких Албанаца; Мисија ОЕБС-а је веома заслужна за почетак отварања македонске полиције према грађанима, пре свега због покретања и

развоја пројекта “Полиција у локалној заједници” у национално мешовитим подручјима те земље, а поред ње, значајан допринос постконфликтној транзицији и реформи полиције у Македонији су у периоду 2003. – 2006. година, дали и Полицијска мисија Европске уније “Proxima“, односно Саветодавни тим ЕУ (EUPAT);

- *Пета посебна хипотеза:* Мисија ОЕБС-а у Црној Гори која је отворена непосредно по стицању државне независности те земље у јуну 2006. године, у формалном смислу најкраће делује у односу на сличне мисије у државама у окружењу. Она је наследнила Канцеларију ОЕБС-а у у Подгорици, која је од 2002. године имала аутономан статус у оквиру Мисије ОЕБС-а у СР Југославији/Државној заједници Србија и Црна Гора. Политичка нестабилност која је карактерисала Црну Гору све до поновног стицања државне независности је, независно од пројекта које су покренули представници ОЕБС, резултирала неконзистентношћу и успореношћу реформе полиције, јер приоритети на националном нивоу често нису били у вези са полицијским радом. У том смислу, период до 2006. године, који је Црна Гора провела у државној заједници са Србијом, могао би се означити и као фаза реформске инкубације и акумулације, током које су њена полиција и други апарати силе само реорганизовани;

- *Појединачне хипотезе:* Реформа полиције у Црној Гори је фактички отпочела тек крајем 2000. године, након пада аутократског режима Слободана Милошевића у Србији, другој републици чланици тадашње Савезне Републике Југославије. Будући да су затечене полицијске и безбедносне службе играле важну улогу у остваривању независности Црне Горе, њиховом се преуређењу приступило тек по успешном окончању тог подухвата; Од 2005. године су, у знатној мери захваљујући упорном, мада често и шаблонизованом деловању Мисије ОЕБС, постигнути планирани нормативни и институционални помаци везани за прву генерацију реформи полиције у Црној Гори. Остварени напредак је, међутим, за разлику од Војске Црне Горе, углавном формалан и у пракси много мање присутан, при чему у полицијском раду има рецидива прошлости, попут политичких утицаја, нетранспарентности, корупције, непотизма, клановске повезаности и другог.

Све наведене хипотезе су, међутим, потврђене примењеним методама теоријског истраживања (секундарна анализа посредних извора података, компаративна анализа истих типова података у два или више ентитета, триангулација, односно комплементарна примена различитих истраживачких приступа или њихових посебних елемената у истраживању једног проблема), при чему је анализом квалитативних података спроведена организација података добијених истраживањем, њихова редукција, те поређење са почетном теоријом и радним хипотезама, уз сортирање, категоризовање и смислено кодирање квалитативних података о предмету истраживања.

Емпиријским истраживањем је потврђена шеста посебна хипотеза, по којој је полиција у Републици Србији до 2000. године, уместо да уђе у процес реформи, била политизована, милитаризована, изложена криминализацији и претворена у репресивни инструмент за одржање режима на власти. Као таква, назадовала је у функционалном, организационом и кадровском погледу и није уживала поверење и углед код великог броја грађана. Нове демократске власти у Србији су такође дуго одлагале започињање суштинских реформи полиције и сектора безбедности у целини. Од успостављања нове Мисије ОЕБС-а у Београду у јануару 2001. године, уз њену подршку и стручну помоћ се споро одвијала, али је углавном и спроведена прва фаза реформе полиције.

У погледу појединачних хипотеза у вези са реформом полиције у Србији и улогом Мисије ОЕБС-а у том процесу, емпиријским истраживањем је потврђена хипотеза по којој се првих неколико година спровођења реформи полиције у Србији свело на скицирање њених праваца, уместо на предузимање практичних корака у том смеру, чему је допринела и Мисија ОЕБС; Непосредна улога Мисије у овом процесу је иначе била изражена у периоду до 2005. године када је донет Закон о полицији, након чега се деловање представника ОЕБС-а углавном фокусирао на саветодавну улогу и на координацију донаторске помоћи. Одређена маргинализација позиције Мисије ОЕБС-а у Београду која је потом уследила, била је везана и за однос нових влада према укупном процесу реформи у Србији.

Емпиријским истраживањем је делимично потврђена појединачна хипотеза према којој су заокрети у унутрашњој и спољној политици Републике Србије до којих је долазило након формирања нових републичких влада 2004, 2007, 2008,

2012. и 2014. године, утицали, углавном негативно, на ток и динамику реформи полиције у Србији.

Такође, емпиријским истраживањем је делимично потврђена и појединачна хипотеза по којој у тренутном односу снага у Србији, не постоји спремност да се озбиљније крене у другу фазу реформе полиције и да се покрене решавање питања која у првој фази нису разрешена (централизованост, нетранспарентност, политички утицаји, корупција и друго), а ни Мисија ОЕБС-а у Београду не располаже ресурсима нити показује амбиције да тај процес активније подржи.

Емпиријско истраживање је потврдило појединачну хипотезу да је након потписивања Кумановског споразума 10. јуна 1999. године, којим је Косово фактички изашло из јурисдикције Србије, на том подручју започето реорганизовање служби безбедности албанског сепаратистичког покрета, насталих крајем 90-их година XX века у илегални и у ратним условима, те да помоћ реформама полиције и других служби безбедности на Косову, које се спроводе од 2008. године, али су још увек у почетној фази, координира Мисија ОЕБС-а у Приштини.

9. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Функционисање Организације за европску безбедност и сарадњу и сарадња држава чланица у њеним оквирима значајно утичу на стабилност и конзистентност европске безбедносне архитектуре. Као евроатлантска организација за безбедност, ОЕБС има незаменљиву улогу у обликовању и поштовању норми и начела деловања својих држава чланица на спољном плану и унутар њих самих (демократија, људска права, правна држава и друго), а такође и у савременим међународним односима (сарадња уместо грубог наметања, мирољубиво решавање проблема и спорова и слично). У складу с тим, најважније активности постојећих теренских мисија ОЕБС-а су везане за подршку програмима усмереним на јачање владавине права и поштовање људских права, укључујући реформе безбедносног сектора. С тим у вези, Организација за европску безбедност и сарадњу у првом реду даје стручну саветодавну помоћ националним институцијама у вези са доношењем и имплементацијом законских прописа и стратегија из ових области, спроводи координацију страних донаторских активности усмерених на подршку реформама сектора безбедности, те пружа подршку и помоћ националним властима у јачању капацитета у кључним областима реформе тог сектора.

Иако је бивша СФРЈ била један од оснивача Конференције о европској безбедности и сарадњи, држава која ју је наследила – Савезна Република Југославија, суспендована је 1992. године из учешћа у раду КЕБС-а због оптужби за умешаност у ратне сукобе у Босни и Херцеговини. То није била сметња да се у СР Југославији у августу 1992. године успостави прва теренска операција КЕБС-под називом „Мисија дугог трајања“, која је свој мандат остваривала на подручјима Војводине, Санцака и Косова и Метохије. Одмах потом, слична мисија је успостављена и у Македонији, а након окончања ратних дејстава на некадашњем југословенском простору 1995. године, мисије ОЕБС-а су сукцесивно успостављане у и другим државама насталим распадом СФРЈ. Теренске мисије Организације за европску безбедност и сарадњу су у периоду који је уследио своју улогу у тим државама првенствено манифестовале кроз подршку демократским процесима, а у оквиру њих пружањем различитих видова помоћи реформама полиције. Када је

реч о резултатима које су мисије ОЕБС-а оствариле на том плану, спроведеним истраживањем је утврђено следеће:

- Реформе полиције у Босни и Херцеговини су због унутрашњих политичких блокада у дужем периоду заустављене, уз маргинализовање улоге Мисије ОЕБС-а у БиХ, што и Европска комисија континуирано потврђује у својим годишњим извештајима. Та земља се, укупно узев, налази у веома неповољној економској, социјалној, политичкој и безбедносној ситуацији, при чему се доводи у питање и њен опстанак. Постојеће стање удаљава Босну и Херцеговину и њене ентитете од било ког облика европских интеграција и повећава опасности од ескалације нових конфликта, што би довело у питање кредибилитет Европске уније, Организације за европску безбедност и сарадњу и НАТО, као и досадашњи улог тих организација у обнови и изградњи Босне и Херцеговине;
- У делу мандата који се односи на помоћ у изградњи безбедносних институција, садашње активности Мисије ОЕБС у Босни и Херцеговини се свODE на подршку парцијалним програмима усмереним на побољшање рада и функционалности појединих полицијских структура унутар БиХ, без икаквог уплива у суштинске, институционалне реформе у овој области. Несумњиво је да ће будућа улога ове мисије умногоме зависити од спремности и способности политичких вођстава двају ентитета и трију народа да постигну договор о решењима за функционалну Босну и Херцеговину;
- Уз суштински споредну улогу и ограничен мандат Мисије ОЕБС-а, процес реформе полиције у Републици Хрватској је практично завршен крајем 2010. године, затварањем Поглавља 24 у преговорима о приступању Хрватске Европској унији. Нешто више од годину дана касније, Мисија ОЕБС-а у Хрватској (у међувремену сведена на Уред) је, уз оцену да су сви задаци из њеног мандата испуњени, завршила своје присуство у тој земљи. То је био и први случај да је некој теренској мисији Организације за европску безбедност и сарадњу престао мандат консензусом држава чланица и званичном одлуком Сталног савета ОЕБС-а;
- Процес реформи полиције у Републици Македонији имао је, уз подршку Мисије ОЕБС-а у Скопљу, две фазе – од проглашења независности земље до

избијања етничких сукоба 2001. године, те од имплементације Охридског споразума до данас. У првој фази су донети основни законски акти из ове области, али су се реформе одвијале споро и неодлучно, уз задржавање круте централизације полицијских служби и фактичке једнонационалности њиховог састава, што је узроковало тешкоће у деловању полиције у мулти-етничким срединама. Након 2001. године, у оквиру процеса имплементације Охридског споразума, у сарадњи са Посматрачком мисијом ОЕБС-а, започети су кораци ка децентрализацији и адекватнијој заступљености припадника националних мањина у полицијском саставу, преношењу надлежности у обезбеђењу државне границе са војних на полицијске структуре, унапређењу превентивног деловања полиције, промовисању полиције као сервиса грађана и њеној техничкој модернизацији. Поменуте реформе су у досадашњем периоду имале тек половичне домете;

- У процесу реформи полиције у Црној Гори су, према оцени Мисије ОЕБС, најбољи резултати постигнути у кључној области Гранична полиција. Сматра се да су за то постојала два разлога: гранична полиција је послужила афирмисању независности Црне Горе и представља једну од кључних области у политичким, привредним и безбедносним односима између те земље и Европске уније. С друге стране, организовани криминал и политички утицаји на полицију се у Црној Гори се од стране ОЕБС-а и других међународним чинилаца и даље означавају као изазови у демократској транзицији те државе, односно као разлози због којих у реформама полиције у Црној Гори још увек нису начињени довољни помаци. С тим у вези, уочљиво је да је Црна Гора била прва земља кандидат за чланство ЕУ која је приступне преговоре са Европском унијом започела отварањем Поглавља 23 (Правосуђе и фундаментална права) и Поглавља 24 (Правда, слобода и безбедност), евидентно из разлога да би се што дуже могао пратити напредак у овим областима;
- У самопроглашеној Републици Косово, и поред веома изражене активности Мисије ОЕБС-а у Приштини на плану успостављања и реформисања полицијских служби на том подручју (укључујући спровођење формалне интеграција полицијског особља српске националности са севера Косова у активни и

резервни састав косовских полицијских структура) присутни су бројни отворени проблеми који све те потезе доводе у питање, укључујући обученост полицајаца да спроводе закон и прописане процедуре, пристрасност у случајевима када су стране различите националности, неефикасност, па и неспремност Косовске полиције да расветљава бројне случајеве кривичних дела угрожавања безбедности грађана, а посебно тешких кривичних дела (убиства, оружани напади, бацање бомби на имовину физичких лица и слично).

Када је реч о деловању Мисије ОЕБС-а у СР Југославији/Републици Србији и њеном учешћу у процесу реформи Министарства унутрашњих послова и полиције у Србији, треба имати у виду да је обављање полицијских послова на подручју бивше СФР Југославије у другој половини XX века било је суштински детерминисано друштвеним и политичким околностима у којима су полицијске снаге формиране и деловале, и од којих су и зависили њена организација и приоритетни задаци. У времену једнопартијског поретка у бившој Југославији (и СР Србији као њеном саставном делу), јавне и тајне полицијске структуре су у бројним приликама биле инструментализоване и служиле су као инструмент репресије ради очувања постојећег система и идеологије на којој је почивао, а искусиле су и задатке у ратним конфликтима. Полицијске снаге су нарочито злоупотребљаване за акције насилног, често и бруталног гушења мирних протеста против власти током протеклих деценија, што је стварало слику у јавности о милицији/полицији као отуђеној сили изван и изнад друштва, те доводило до све дубљег анимозитета знатног броја грађана према њима.

Према резултатима спроведеног истраживања, обављање полицијских послова у Србији у последњој деценији прошлог века су карактерисали: милитаризација, која је с једне стране била продукт ратних сукоба на бившем југословенском простору, а с друге, резултат неповерења тадашње ауторитарне власти у постојеће војне структуре; политизованост, то јест злоупотреба полицијских овлашћења за обрачунае режима са политичким противницима; потпуна централизација, која је гушила сваку иницијативу и аутономност одлучивања о било чему у вези са обављањем полицијских послова, те криминализованост и корумпираност врхова полиције.

С тим у вези, треба ипак имати у виду да је током 90-их година прошлог века процес стварања новог безбедносног система у Србији, укључујући и реорганизацију полицијских снага, спровођен у неповољним условима, везаним за ратне конфликте на подручју бивше СФРЈ, почетке транзиционих процеса, успостављање вишестраначја и квазипарламентаризма, међународне санкције, криминализацију политичке елите и друштва у целини, економско пропадање и припреме за сецесионистичку побуну на Косову и Метохији. С друге стране, тадашње Министарство унутрашњих послова Републике Србије, предвођено партијским министрима, било је инструмент у рукама врха ауторитарног режима. Због тога су се законске функције МУП-а спроводиле углавном формално и без иницијативности.

Претерана централизација и коцентрација моћи у уском кругу, војни принципи субординације, потпуна развлашћеност подручних организационих јединица Министарства, те негативна кадровска селекција у полицији, највидљивије су се одразили на област сузбијања криминалитета у Србији. Наведене тенденције су суштински поткопале професионализам у обављању полицијских послова и имале су негативан утицај и на укупно стање безбедности у Србији. Последице таквог полицијског деловања нису отклоњене ни до данас.

Након политичког преврата у октобру 2000. године, затечена пирамида моћи у МУП-у Републике Србије је донекле уздрмана, али су се многи њени делови прилагодили насталој ситуацији, опстали, а у наредним годинама се и регенерисали, утичући да се промене којима се приступило одвијају веома споро, неуједначено и да углавном буду формалног карактера.

Извесно је да процес демократских реформи у Републици Србији, који је започет у октобру 2000. године, није у једнакој мери захватио сва подручја друштвеног живота и функционисања државних институција. У неким секторима, попут економског и финансијског, дошло је до радикалнијих промена, пре свега у области својинских односа. Насупрот томе, безбедносни сектор (укључујући полицију) је у значајној мери остао оптерећен наслеђем последње деценије XX века, а убрзо се суочио и са новим политичким и безбедносним претњама и изазовима, на које још увек нису пронађени адекватни одговори.

На започете процесе демократизације веома негативно су се одразили догађаји попут убиства премијера Зорана Ђинђића у марту 2003. године, у коме су

учествовали и појединци из безбедносних и полицијских структура, као и тензије које су пратиле сарадњу Републике Србије са Хашким трибуналом.

Од 2001. године до сада су несумњиво успешно спроведени почетни кораци на плану реформи појединих подручја рада полиције у Србији. То се првенствено односи на издвајање послова државне безбедности из МУП-а, доследније поштовање родне равноправности у полицијским саставу, формирање тзв. мултиетничке полиције на југу Србије, развој пројекта полиције у заједници, преузимање послова обезбеђења државне границе, институционализацију унутрашње и спољне контроле и надзора законитости рада полиције, успостављање Дирекције полиције са дефинисаним оперативним овлашћењима, изградњу новог система полицијског образовања, усавршавања и обуке, потпуни повратак полиције Србије у међународну мултилатералну, регионалну и билатералну сарадњу и постепени повратак поверења јавности у полицијску службу. Никаквог напретка, међутим, нема када је реч о отклањању политичких и страначких утицаја на полицијски рад и селекцију кадрова.

У кључној области реформе Гранична полиција је успешно спроведено преузимање послова обезбеђења државне границе од Војске Србије у надлежност МУП-а, а одговарајућим техничким опремањем и обуком полицијских службеника успостављен је потребан ниво оспособљености Граничне полиције за имплементацију концепта интегрисаног управљања границом у Србији. Основне претпоставке за потпуну примену тог концепта су јасно дефинисање процедура заједничког поступања, сарадње и размене информација са надлежним државним органима, као и обезбеђење одговарајуће материјалне и техничке подршке за такве промене.

Концепт интегрисаног управљања границом, чија је имплементација у Републици Србији у току, сматра се напреднијим и примеренијим данашњим потребама од традиционалног. Такође, тај концепт треба да буде и ефикаснији, уколико се примењује у свим предвиђеним сегментима и у сврху за коју је намењен, а не само ради задовољења форме.

Што се тиче унутрашње контроле, она је у Министарству унутрашњих послова Републике Србије до доношења новог закона о полицији у јануару 2016. године била у надлежности Сектора унутрашње контроле полиције, који је пре

тога функционисао под називом Служба генералног инспектора МУП-а. Почетком процеса стварног конституисања службе унутрашње контроле сматра се именовање првог Генералног инспектора у јуну 2003. године. До тада су послови унутрашње контроле полиције вршени у оквиру Ресора јавне безбедности Министарства унутрашњих послова Републике Србије, од стране посебних одељења за контролу законитости у раду при Управи полиције и Управи криминалистичке полиције у седишту Министарства. Од подручних секретаријата унутрашњих послова, само је Секретаријат у Београду у својој систематизацији имао Одељење за контролу законитости у раду. Надлежности и овлашћења наведених организационих јединица су представљала наслеђе претходног периода, у коме је унутрашња контрола била сведена искључиво на утврђивање повреда радних дужности припадника полиције. Највеће ограничење овако конципиране унутрашње контроле било је то што су предмет надзора били углавном односи унутар полицијске организације, а веома ретко поступање полицијских службеника према грађанима. Такође, органи унутрашње контроле нису деловали самостално и издвојено, већ су функционисали у оквиру организационих јединица које су биле у њиховој надлежности, што је стварало простор за пристрасност и субјективност у одлучивању о одговорности полицијских службеника који је учинио повреду радних обавеза и дужности.

На транспарентност рада полиције у Србији, односно на спровођење кључне области реформе Јавност рада полиције, уз остало, негативно спорна медијска експлоатација и политизација бројних случајева из полицијске праксе, као и пракса Министарства унутрашњих послова да издаје кратка и штура саопштења за јавност, док су статистички извештаји о резултатима рада МУП-а већ годинама недоступни јавности.

У пракси постоје проблеми у спровођењу концепта полиције у заједници који су, с једне стране, везани за инерцију и конзервативизам једног дела полицијских руководилаца, односно за задржавање класичних и стереотипних форми полицијског рада, уз занемаривање проактивних пројеката и специфичних потреба локалних средина. С друге стране, полицијски службеници оптерећени претераним администрирањем, које им смањује време ефективног рада на терену, што код грађана оставља утисак да полиција не ради свој основни посао. Такође, у

препреке спровођењу овог концепта спадају и нејасно вредновање резултата превентивног рада полиције, као и недовољан број полицијских службеника ангажованих на овим пословима, посебно у највећим градовима. Најзад, препреке за рад полиције у заједници могу постојати и у самој локалној заједници, почев од незаинтересованости органа локалних самоуправа за рад полиције у заједници, до постојања предрасуда и неповерења грађана у припаднике полиције, посебно у неким постконфликтним подручјима.

Иако је у организационом смислу спроведена реформа полицијског школства и обуке по угледу на развијене европске земље, постигнути резултати у погледу стручне обучености полицијског састава МУП-а Републике Србије нису у складу са прокламованим циљевима. Још увек се у Министарству највећи терет обуке на полицијским службеницима и старешинама који поред извођења наставе и обуке обављају и редовне послове у својим организационим јединицама.

Спроведена трансформација Средње школе унутрашњих послова у Центар за основну полицијску обуку (ЦОПО) је потврдила оправданост у пракси (полазници пунолетна лица, демилитаризација основног полицијског образовања, систем основне полицијске обуке примеренији демократском друштву). Што се тиче интеграције Више школе унутрашњих послова и Полицијске академије у Криминалистичко-полицијску академију (КПА), тај потез је краткорочно довео до рационализације кадрова и других ресурса, али у високом школовању за потребе полиције нису остварени битни квалитативни помаци у погледу нивоа стечених знања и вештина релевантних за полицију.

Генерално узев, сувише централизована структура Министарства унутрашњих послова Републике Србије, политизованост врха МУП-а, недовољно уважавање основних етичких принципа професионалног полицијског рада, константна медијска манипулација, непознавање начина комуникације са грађанима, као и низак степен поверења грађана у полицију представљају факторе који отежавају даљи ток реформе полиције у Србији.

Истраживањем је утврђено и да се у МУП-у Републике Србије сада обављају и неки послови који су у већини европских земаља успостављени изван полицијских служби и органа унутрашњих послова (ванредне ситуације, гранична служба, управни послови и слично). Сходно томе, тим у вези, надлежности овог

Министарства су прешироке у односу компаративну праксу у другим земљама, што треба да буде кориговано у средњорочном периоду, посебно када је реч о управљању ванредним ситуацијама. Иначе, у Републици Србији је у примени систем вертикалног управљања јавним сектором, који је у развијеним западним земљама напуштен крајем 80-их година прошлог века. Када је реч о могућој децентрализацији полицијских послова у Србији, сматра се да је она тренутно тешко изводљива, јер на локалном и регионалном нивоу не постоје услови за преузимање нових надлежности (уставни и законски основ, питање финансирања, опремања, обучавања, успостављања новог система одговорности на нивоу локалне заједнице).

Уз образложење да Закон о полицији из 2005. године више не представља адекватан нормативни оквир за спровођење реформи у МУП-у Републике Србије, у јануару 2016. године је донет нови Закон о полицији. Његове кључне новине су одвајање полицијских од других послова, одвајање полицијских и државних службеника и њихова деполитизација, професионализација полиције, увођење стратешког и оперативног планирања у Дирекцију полиције, заокруживање функције управљања људским ресурсима, те успостављање система каријерног напредовања унутар Министарства, при чему ће се напредовање остваривати на основу остварених резултата рада, годишњих оцена и одговарајуће обуке. У којој мери ће наведени институти бити имплементирани и колико ће бити у функцији даљег тока реформи полиције, показаће пракса.

У Републици Србији је из различитих разлога већ дуже од деценије суштински блокирана и не спроводи се друга генерација реформи полиције и осталих актера безбедносног сектора – уочљива су само континуирана настојања да се институције у оквиру тог сектора ставе под што чвршћу политичку контролу.

У оваквим околностима, припадници полиције у Републици Србији деле судбину друштва. У том смислу, полиција није довољно одвојена од дневно-политичких догађаја, нема адекватне механизме заштите својих припадника који указују на неправилности и незаконитости, упркос бројних синдиката није довољно ни адекватно синдикално организована, нити заштићена од различитих видова притисака на њен професионализам.

Може се оценити да је у периоду 2000 – 2015. година пропуштена шанса да се у Републици Србији успостави адекватан институционални оквир полицијског деловања. И поред свих реформских покушаја, поједине кључне области рада Министарства унутрашњих послова имале су неуједначен развој, што се непосредно одразило и на саму полицију. Несумњиво је да је функционисање полицијских служби у МУП-у Републике Србије сада транспарентније и да су одговарајућа стратегијска документа везана за њен средњорочни развој усвојена. С друге стране, у процесу деполитизације полиције и успостављању одговарајућег система управљања људским ресурсима није начињен готово никакав помак. Догађаји чак иду у супротном смеру, јер је оперативна делатност полиције све више угрожена интересима и притисцима владајућег естаблишмента, док организациона јединица МУП-а за људске ресурсе представља само технички сервис.

У актуелним економским условима, није могуће ни планирање буџетских расхода, будући да се више од 80% средстава из буџета Министарства троши на плате запослених. Досадашње функционисање унутрашње контроле полиције такође није испунило предвиђена очекивања нити је утицало на унапређење законитости и квалитета полицијског рада. То се односи и на спољну контролу рада полиције – парламентарни надзор је формалан и без утицаја, док контрола од стране извршне власти има превсаходно страначки карактер.

Као општи закључак, могло би се констатовати да се почев од 2000. године до данас, у Републици Србији веома успорено, неуједначено и са прекидима одвијао и одвија процес реформе укупног сектора безбедности, укључујући сегмент који се тиче обављања полицијских послова. До сада је формално окончана само такозвана прва фаза тог процеса, која је спровођена у веома сложеним условима на унутрашњем и међународнополитичком плану, укључујући косовски проблем – некад и као алиби највиших носилаца политичке власти.

У читавом периоду спровођења реформи постојали су различити отпори и опструкције тих процеса, а ни сами носиоци реформи, па ни међународни фактори који су их подстицали и усмеравали, често нису испољавали довољну истрајност, а у неким ситуацијама ни јасну усмереност. У оваквим околностима, којима су се придружили актуелна дубока друштвена и економска криза у Републици Србији и у континуитету изражена политизација државе и друштва на свим

нивоима, наставак процеса суштинских реформи полицијских служби и Министарства унутрашњих послова у целини, вероватно ће бити одлагани или формално спровођени докле год то буде могуће, уз настојање да се постојеће стање фактички конзервира. С тим у вези, реално је очекивати да само ефикасан спољни подстицај, па и притисак, везан за наставак европских интеграција Србије, односно за отварање преговарачког поглавља 23 и 24, може довести до озбиљнијих искорака у том смеру.

Истраживањем је утврђено да је основни мандат Мисије ОЕБС-а у Србији/СР Југославији након 2000. године био везан за подршку демократизацији, односно владавини права и јачању демократских институција (подршка реформама полиције у Србији је била сегмент тога). С тим у вези, треба имати у виду да је свака реформа „локално власништво“ државе која је спроводи, што значи да је она та која је за њу одговорна, а да међународни чиниоци, попут теренских мисија ОЕБС-а и других организација ту могу само пружати подршку, а не могу бити носиоци реформи, нити одговорни за успехе и неуспехе у томе. Ако се има у виду да је у периоду од 2001. до 2014. године у Републици Србији промењено седам влада, несумњиво је да је Мисија ОЕБС-а пратила жеље, потребе и планове различитих владајућих структура у Србији, настојећи да према њиховој политици јавно не испољава сувише критички однос. Изузетак је био извештај који је за потребе Мисије ОЕБС-а у Србији и Црној Гори 2004. године сачинио међународни експерт Марк Даунс, а на који је тадашња Влада Републике Србије негативно реаговала. Испоставило се да је то био и последњи извештај Мисије ОЕБС-а у Србији те врсте.

Заједничко свим теренским мисијама међународних организација у Србији након 2000. године, па и Мисији ОЕБС-а било је пружање стручно-техничке подршке државним органима у спровођењу потребних реформи. Реч „подршка“ је овде кључна, јер указује да је то процес који треба да води држава, а не обрнуто. Наиме, да би реформе биле успешне, оне морају бити индуковане изнутра, јер то обезбеђује њихову одрживост. Несумњиво је да је у периоду транзиције неопходно спровести неке болне структурне реформе, које неупућеном или непажљивом посматрачу могу деловати као непотребне. С тим у вези, на државном вођству је да искористи утицај, па и притисак од стране међународних

организација и различите интегративне процесе као додатни замајак у спровођењу тих реформи.

Чињеница да је Мисија ОЕБС-а у Србији једна од најдуговечнијих у историји Организације за европску безбедност и сарадњу, сугерише да, према процени како те организације тако и државе домаћина, постоји потреба да она и даље постоји, али и да је током протеклих година дала довољно резултата да се процени колико је способна (у смислу капацитета и стручног знања) да то чини и у будућности.

Треба имати у виду да је веома тешко избећи да промене политичке власти привремено не блокирају реформе, посебно у земљама попут Србије, у којој постоји превелики утицај политике на јавни сектор. Међутим, иако су кораци државе уназад могући, они не могу дуго трајати, имајући у виду окружење и започете процесе интеграција које није могуће трајно обуставити.

Резултати спроведеног и емпиријског истраживања указују да је у вези са даљим током реформи у МУП-у Републике Србије и будућом улогом Мисије ОЕБС у тим процесима неопходно следеће:

- Постићи политички консензус око наставка реформских процеса у МУП-у Републике Србије, с циљем стварања одговорне и контролисане полиције, која делује уз општи пристанак јавности, по етичким принципима професионалног полицијског рада и која је ослобођена сваког политичког утицаја;
- У средњорочном периоду ставити на дневни ред питања везана за делокруг надлежности Министарства унутрашњих послова и децентрализацију дела полицијских послова;
- Изградњу и развој стабилних и јаким институција за унутрашњу и спољашњу контролу полиције ставити на листу приоритета Владе Републике Србије;
- Обезбедити дугорочно планирање и одређивање приоритета у кључним областима рада Министарства, кроз развој методологије, праксе и стручних знања неопходних за усвајање, имплементацију и оцењивање успешности стратешких одлука;
- Развити апсорбционе капацитете Министарства за реализацију стране донаторске помоћи, а посебно средстава претприступних ИРА фондова Европске уније, уз обезбеђивање контролних механизма у складу са стандардима ЕУ.

- Извршити ревизију свих интерних процедура за рад у Министарству унутрашњих послова како би се обезбедило ефикасно функционисање и оптимална хоризонтална комуникација, при чему све процедуре које су усмерене ка екстерним субјектима треба учинити рационалнијим тако да омогуће најефикасније реализовање потреба грађана и других субјеката који се обраћају Министарству ради задовољавања својих потреба и заштите својих интереса;
- Обезбедити да се напредовање у служби заснива на транспарентним процедурама, те да буде засновано на резултатима и стручном усавршавању, уз стандардизовано тестирање и коришћење интерних конкурса као правила приликом попуњавања средњег и вишег нивоа руководећих положаја;
- На основу процене угрожености делова државне границе Републике Србије делимично променити постојећу организација Граничне полиције МУП-а, што се пре свега односи на укрупњавање станица граничне полиције (СГП), интегрисање станица граничне полиције за послове обезбеђења државне границе и СГП за послове контроле преласка државне границе, одређивање мањих зона одговорности за регионалне центре Управе граничне полиције и адекватнију покривеност територије расположивим људским и материјално техничким ресурсима;
- Развити мастер-план за опремање и развој инфраструктурних капацитета на граничним прелазима, као и планове обуке за граничне службенике;
- Убрзати развој капацитета за управљање миграцијама, сузбијање илегалних миграција и борбу против трговине људима, у складу са усвојеним стратегијама, плановима и међународним стандардима;
- Осигурати што брже спровођење одредби новог Закона о полицији које се односе на одговорност рада полиције (доношење одговарајућих подзаконских аката и процедура које се тичу Сектора унутрашње контроле, утврђивање адекватне организације и систематизације радних места, уз спровођење система каријерног напредовања у СУК);
- Унапредити превентивни рад Сектора унутрашње контроле, уз закониту примену нових механизма деловања (тест интегритета, анализа ризика од корупције и провера промене имовног стања);

- Системски регулисати сарадњу Сектора унутрашње контроле са другим организационим јединицама у МУП-у Републике Србије по питању откривања и расветљавања кривичних дела запослених у Министарству;
- Утврдити адекватне механизме за спречавање злоупотреба у деловању припадника Сектора унутрашње контроле;
- Имајући у виду да је успостављање вишеструке и ефикасне контроле над радом полиције предуслов за заштиту људских права и владавину права, развијати институционалне механизме сарадње МУП-а са Народном скупштином, Заштитником грађана, Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и другим институцијама;
- У оквиру наставка процеса реформе полиције успоставити јасан правни основ за парламентарни надзор рада полиције у следећим областима: законитост трошења буџетских и других средстава за рад; законитост спровођења посебних доказних радњи дефинисаних у законнику којим се уређује кривични поступак, мере циљане потраге и теста интегритета; поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности рада полиције;
- Редовним ажурирањем Информатора о раду Министарства унутрашњих послова, који се објављује на веб сајту МУП-а, унапређивати систем информисања јавности о раду полиције, а поновним успостављањем праксе објављивања Извештаја о раду МУП-а омогућити јавности увид у резултате тог рада;
- Континуирано пратити захтеве за достављањем информација од јавног значаја, како би се омогућило да информације које се најчешће траже буду редовно доступне грађанима, путем интернет презентације Министарства, извештаја који се јавно објављују и Информатора о раду Министарства;
- Осигурати већу транспарентност финансијског пословања Министарства тако што би МУП јавности редовно, а најмање једном годишње, стављао на увид програмске циљеве, планиране активности и индикаторе из програмског буџета, финансијске планове за текућу годину уз пројекције за следећу фискалну годину, извештај о приходима и расходима, са новчаним токовима, те извештај о вредности имовине и обавеза;
- Обезбедити равномеран развој репресивног и реактивног модела са превентивним и проактивним моделом полицијског рада. Даљим развојем

правних, организационих и техничко-технолошких и људских ресурса обезбедити услове за функционисање криминалистичко обавештајног система. Усмеравањем на аналитички рад омогућити припрему оперативних и стратешких анализа и процену претњи, на основу којих ће поступати оперативни састав полиције;

- Даљим развојем капацитета Националног криминалистичко-техничког центра, обезбедити ниво рада који омогућава употребљивост доказа по стандардима ЕУ. Обезбедити одрживи развој форензичких капацитета у складу са динамичним развојем релевантних научних области;
- У много већој мери него до сада радити на изградњи поверења између полиције и локалних заједница, посебно у мултиетничким срединама;
- Свестраније сагледавати и ефикасније решавати безбедносне проблеме на локалном нивоу и предузимати потребне мере за активније укључивање грађана и њихових асоцијација у изградњу безбедније заједнице;
- Осигурати равноправност, равномерну заступљеност и једнаку доступност свих радних места у МУП-у Републике Србије женама и припадницима националних мањина;
- Пружити већу подршку развијању јединственог модела полиције у локалној заједници на нивоу земље;
- Промовисати проблемски оријентисани рад полиције, са акцентом на усклађивању проблема, циљева, резултата и анализе;
- Повећати број полицајских службеника ангажованих на пословима полиције у заједници, адекватно вредновати њихов рад и обезбедити континуирану и систематску едукацију;
- Тежити специјализацији припадника полиције за поједине области, а спровођење обучавања тако организовати да не представља битно оптерећење у раду и сметњу обављању редовних послова у организационим јединицама;
- У наставне програме на Криминалистичко-полицијској академији увести више садржаја из области стручне обуке;
- Кориговати досадашњу политике уписа на Криминалистичко-полицијску академију, у смислу да се на тој институцији школује само онолико кадрова колико је Министарству унутрашњих послова заиста неопходно;

- Имајући у виду да је Мисија ОЕБС-а у Србији је у протеклом периоду доста учинила на едукацији припадника полиције и МУП-а о међународним стандардима и вредностима за које треба да се залаже полиција у демократском друштву, а које укључују и јавност, односно транспарентност њеног рада, а с обзиром да у овој области деловања МУП-а и даље има значајних недостатака, потребно је да се активности ОЕБС-а на том плану наставе;
- Будући да је Мисија ОЕБС у протеклом периоду пружила значајну подршку и помоћ у успостављању организационе јединице у МУП-у Републике Србије надлежне за борбу против организованог криминала, њеном техничком опремању и стручном оспособљавању и обуци њених припадника, за шта су издвојена значајна материјална средства, ОЕБС треба да буде и даље ангажован у овој кључној области реформе, посебно на плану едукације полицијских службеника, с обзиром да се последњих година помоћ у опремању СБПОК и Управе криминалистичке полиције све више одвија преко Претприступних фондова Европске уније (ИРА);
- С обзиром на то да је Мисија ОЕБС-а у Србији у великој мери утицала на ток реформи у систему полицијског образовања и обуке, при чему је кроз различите курсеве и семинаре у Наставном центру ОЕБС-а у Земуну прошао велики број полицијских старешина и службеника, потребно је да се њена помоћ и подршка реформама полицијског школства у Србији настави у досадашњем формату, с тим да полазници програма едукације треба у већој мери него до сада буду руководиоци полиције вишег нивоа;
- Мисија ОЕБС у Србији треба и даље да буде ангажована на плану подршке спровођењу концепта интегрисаног управљања границом, нарочито на плану стручне помоћи даљем развоју регулативе и процедура везаних за интегрисано управљање границом.

ЛИТЕРАТУРА

МОНОГРАФИЈЕ, СТРУЧНЕ КЊИГЕ, УЏБЕНИЦИ И ЗБОРНИЦИ РАДОВА

1. Аћимовић Љ., *Свет и југословенска криза*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд 2001.
2. Бабовић Б., *Полиција у свјетском поретку*, Неа д.о.о, Београд 1997.
3. *Balkan Battlegrounds: A Military History of Yugoslav Conflict, 1990-1995*, Vol. 1, Office of Russian and European Analysis, Central Intelligence Agency, Washington D.C. 2002.
4. Ball N., *Security and Economy in the Third World*, Princeton University Press, Princeton NJ 1988.
5. Balcer A.; Kaczmarek M.; Stanislawski W., *Kosovo before the Final Decision: Regulating Kosovo's International Status – Historical & Political Conditions and Prospects for Future Developments*, Center for Eastern Studies, Warsaw 2008.
6. Barić N., *Srpska pobuna u Hrvatskoj 1990. - 1995.*, Golden marketing & Školska knjiga, Zagreb 2005.
7. Barry R., *The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization?*, BASIC Research Report, British-American Security Information Council, London 2002.
8. Bayley D.H., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, U.S. Department of Justice, Washington D.C. 2001.
9. Bayley D.H., *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, Rutgers University Press, New York NY 1985.
10. Baylies J.; Smith S.; Owens P., *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, New York 2001.
11. Бешић М., *Истраживање о оцјени рада полиције у локалној заједници*, CEDEM, Подгорица 2007.
12. Бешић М., *Ставови грађана Црне Горе о полицији и безбедносним проблемима*, Мисија ОЕБС у Црној Гори & CEDEM, Подгорица 2011.
13. Вјелош М.; Елек В.; Раифи Ф., *Police Integration in North Kosovo: Progress and Remaining Challenges in Implementation of the Brussels Agreement*, Belgrade

- Centre for Security Policy & Kosovar Center for Security Studies, Belgrade – Prishtina 2014.
14. Bloed A. (ed.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe – Analysis and Documents, 1972-1993*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht NL 1993.
 15. Богдановић Б., *Два века полиције у Србији* (друго издање), Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд 2002.
 16. Born H. (ed.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector – Principles, Mechanisms and Practices*, IPU & DCAF, Geneva 2003.
 17. Born H.; Caparini M.; Fluri P. (eds.), *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*, Nomos, Baden-Baden 2002.
 18. Braniff M., *Integrating the Balkans: Conflict Resolution and the Impact of EU Expansion*, I.B.Tauris & Co Ltd, London & New York 2011.
 19. Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold World Era*, Harvester Wheatsheaf, London 1991.
 20. Buzan B.; Waever O., *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge UK 2003.
 21. Busek E., *Otvorena kapija ka istoku – velika šansa za Evropu*, CLIO, Beograd 2007.
 22. Буцак Г.; Петровић Д., *Демократска модернизација у Србији*, Институт за политичке студије, Београд 2005.
 23. Vignjević B.; Topić T. (prir.), *Demokratski nadzor i kontrola nad bezbjednosnim sektorom u regionu*, М-импекс, Ванја Лука 2004.
 24. Војичић Б.; Копривица В., *Преврат '89*, Либерални савез Црне Горе, Подгорица 1994.
 25. Вујадиновић Д.; Гоати В. (урс.), *Национални и државни интерес модерне Србије*, Friedrich Ebert Stiftung & CEDET, Београд 2007.
 26. Гавриловић З.; Димитријевић П., *Извештај о имплементацији Бриселског споразума (од стране Републике Србије) за период јун – децембар 2014. године*, Биро за друштвена истраживања (БИРОДИ), Београд 2015.
 27. Germann N.W., Edmunds T., (eds.), *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment*, Nomos, Baden-Baden 2003.

28. Гоати В., *Партијске борбе у Србији у постоктобарском раздобљу*, Friedrich Ebert Stiftung & Институт друштвених наука, Београд 2006.
29. Goldstein I., *Hrvatska povijest*, Novi Liber, Zagreb 2003.
30. Голубовић З., *Куда иде постоктобарска Србија 2000 – 2005*, Службени гласник, Београд 2006.
31. Горјанц-Прелевић Т. (ур.), *Људска права у Црној Гори 2010 - 2011*, Акција за људска права, Подгорица 2011.
32. Gheballi V.Y.; Warner D. (eds), *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues*, PSIO & HEI, Geneva 2005.
33. Gyarmati I., Winkler T., *Looking Ahead: Security Challenges in the Balkans through 2010*, EastWest Institute, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, New York & Belgrade 2002.
34. Дапчевић Марковић Љ., *Контрола полиције и полицијски омбудсман*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2008.
35. Dvornik S.; Horvat V. (prir.) *Slaba društva i nevolje sa pluralizmom*, Fondacija Heinrich Böll, Zagreb 2005.
36. DeBlicek S., *The Critical Link – Community Policing Practices in Southeastern Europe*, UNDP Albania's Support to Security Sector Reform, New York 2007.
37. De Rover C., *Služiti i štiti – o ljudskim pravima i humanitarnom pravu za policiju i snage bezbjednosti*, Међународни комитет Црвеног крива, Zagreb 1998.
38. Dominguez R. (ed.), *The OSCE – Soft Security for a Hard World* (Euroclio Series), P.I.E. Peter Lang, Pieterlen CH 2014.
39. Downes M., *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service*, OSCE Mission to Serbia and Montenegro, Belgrade 2004.
40. Dugolli I.; Peci L., *Enhancing Civilian Management and Oversight of the Security Sector in Kosovo*, KIPRED, Prishtine 2005.
41. Ђерић В., *Чланство државе у Савету Европе: услови, поступак пријема и надзор над извршењем одлука*, Београдски центар за људска права, Београд 2001.
42. Ђорђевић С., *Процена корупције у полицији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2014.

43. Ђорђевић С.; Дичић Костић Н.; Литавски Ј., *Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији*, број 6, Београдски центар за безбедносну политику & Београдски центар за људска права & Центар за евроатлантске студије, Београд 2012.
44. Ђукановић Д; Лађевац И., *Србија и међународне организације*, Институт за међународну политику и привреду, Београд 2011.
45. Ђуровић Р.; Дедакин Ј.; Јанчић И., *Надлежности и пракса у азилном систему Србије*, Центар за заштиту и помоћ тражиоцима азила, Београд 2013.
46. Edmunds T., *Security Sector Reform in Transforming Societies: Croatia, Serbia and Montenegro*, Manchester University Press, Manchester UK 2008.
47. Елек Б; Тасић Д; Ђорђевић С., *Процена интегритета полиције у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2015.
48. Ерцег В., *Посланичка питања као механизам парламентарне контроле сектора безбедности*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2014.
49. Žunec O.; Domišljanović D., *Obavještajno-sigurnosne službe Republike Hrvatske*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb 2000.
50. Закарија Ф., *Постамерички свет*, Хеликс, Смедерево 2009.
51. Зимерман В., *Порекло једне катастрофе – Југославија и њени рушитељи*, Дан Граф, Београд 1996.
52. Zirojević M., *The Place of NATO and the OSCE in EU Security Policy*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade 2006.
53. Зорић Ј.; Павићевић М.; Стопић М., *Борба против организованог криминала у Србији – законодавство и пракса*, Београдски центар за људска права, Београд 2008.
54. Илић П. et al., *Десет година Управе за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије & Мисија ОЕБС-а у Републици Србији, Београд 2014.
55. *Изазови реформе: дијагностичка студија органа државне управе Републике Србије*, Влада Републике Србије, Београд, фебруар 2002.
56. Имами П., *Срби и Албанци кроз векове*, Samizdat Free B 92, Београд 2000.

57. Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије, МУП Републике Србије, Београд, август 2014.
58. Јанковић П. (прир.), *Девета школа реформе сектора безбедности*, ISAC Fond, Београд 2007.
59. Јањић Д.; Малићи Ш. (ур.), *Сукоб или дијалог: Српско-албански односи и интеграција Балкана*, Отворени универзитет & Европски грађански центар за решавање конфликта, Суботица 1994.
60. Jelavich C.; Jelavich B., *The Balkans in Transition*, University of California Press, Berkeley CA 1963.
61. Јелачић М. et al., *Изазови присилних миграција у Србији – други поглед на питања азила и реадмисије*, Група 484 & Београдски центар за безбедносну политику & Београдски центар за људска права, Београд 2013.
62. Југовић С., *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2013.
63. Kádár A. (ed.), *Police in Transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries*, CEU Press, Budapest 2001.
64. Кековић В., *Вријеме метежа 1988-89*, КПЗ Подгорица, Подгорица 2003.
65. Кешетовић Ж., *Социологија – избор текстова за раднике ОУП-а*, Виша школа унутрашњих послова, Београд 2002.
66. Kobieracki A. (ed.), *Survey of OSCE Field Operations*, Conflict Prevention Centre & OSCE Secretariat, Vienna 2015.
67. Klopfer F.; Cantwell D.; Hadžić M.; Stojanović S. (eds), *Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans*, Belgrade Center for Security Policy & DCAF, Belgrade-Geneve 2012.
68. Колшек К., *Први пуцњи у СФРЈ – Сећања на почетак оружаног сукоба у Словенији и Хрватској*, Дан Граф & Данас, Београд 2005.
69. Кржаловски А. (прир.), *Дискриминација по основу на етничка припадност*, ОБСЕ, Скопје 2010.
70. Крстић И., *Заштита права миграната у Републици Србији – приручник за државне службенике и службенике у локалним самоуправама*, Међународна организација за миграције – Мисија у Србији, Београд 2012.

71. Lachowski Z., *Confidence - and - Security Building Measures in the New Europe (SIPRI Research Report No. 18)*, Oxford University Press, New York NY 2004.
72. Линц Ј.Х.; Степан А., *Проблеми демократске транзиције и консолидације*, Филип Вишњић, Београд 1998.
73. Литавски Ј.; Ђорђевић С.; Марковић Ж., *Збирка предлога практичне политике за реформу полиције у Србији*, бр. 5, Београдски центар за безбедносну политику & Београдски центар за људска права & Центар за евроатлантске студије, Београд 2011.
74. Ličina Đ., *Dvadeseti čovjek*, Centar za informacije i publicitet, Zagreb 1979.
75. Лопандић Д.; Кроња Ј., *Регионалне иницијативе и мултилатерална сардања на Балкану*, Европски покрет у Србији & Friedrich Ebert Stiftung, Београд 2010.
76. Љепојевић М., *Реформа полиције у БиХ*, Триопринт, Бања Лука 2009.
77. Љубичић С.; Stephenson P.; Murrill R.; Лаличић Л., *Процена садашњег стања у погледу статистике о корупцији и привредном криминалу и препоруке за побољшање у мерењу напретка у управљању предметима и њиховом праћењу*, Савет Европе, Београд 2013.
78. Mamula B., *Slučaj Jugoslavija*, CID, Podgorica 2000.
79. Менај П., *ОНА – порака и надеж*, том 2, Фондација Институт отворено општество – Македонија, Скопје 2008.
80. Milardović A., *Zapadni Balkan – Pojam, ideje i dokumenti o rekonstrukciji Balkana u procesu globalizacije*, Politološko-dokumentacijski centar, Zagreb 2000.
81. *Међународна заједница и Косово – збирка релевантних докумената*, Хелсиншки комитет за људска права у Србији, Београд 1998.
82. Милосављевић Б., *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд 1997.
83. Милосављевић Б.; Павићевић Ђ., *Тајни досијеи – отварање досијеа Државне безбедности*, Центар за антиратну акцију, Београд 2001.
84. Милошевић М., Богдановић Б., *Безбедност обновљене Србије*, Службени гласник, Београд 2004.
85. Милошевић М.; Бакрески О.; Славески С., *Безбедносни системи - Теоријско концептуални оквир*, Факултет за пословне студије и право, Београд 2013.

86. Милошевић М.; Петровић П. (ур.), *Слободан приступ информацијама од јавног значаја – теорија и пракса*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2013.
87. Милошевић М.; Срећковић З., *Безбедносне службе света*, Војноиздавачки завод, Београд 2010.
88. Monk R., *Izveštaj o radu policije u SR Jugoslaviji*, Мисија OEBS у SRJ, Београд 2001.
89. Moyn S., *The Last Utopia – Human Rights in History*, Harvard University Press, Cambridge MA 2010.
90. Накарада Р.; Рачић О., *Распад Југославије – изазов европској безбедности*, Институт за европске студије, Београд 1998.
91. Нешковић С., *Безбедност и реформе у Србији*, Институт за политичке студије, Београд, 2006.
92. Никач Ж. (прир.), *Збирка прописа – Закон о полицији и подзаконски акти*, Библиотека МУП-а Републике Србије, Београд 2008.
93. Никач Ж., *Концепт полиције у заједници*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2011.
94. Николић К.; Петровић В., *Од мира до рата – документа Председништва СФРЈ, Том 2 (јун – јул 1991): рат у Словенији*, Институт за савремену историју, Београд 2012.
95. Нововић С. (прир.), *Успостављање мреже жена полицајаца Југоисточне Европе – Извештај о резултатима истраживања*, SEPCА, Софија-Београд 2010.
96. Nünlist C.; Svarin D. (eds), *Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*, Center for Security Studies (CSS) - ETH Zurich & Foraus – Swiss Forum on Foreign Policy, Zurich CH 2014.
97. Oakley R.; Dziedzic M.; Goldberg E. (eds), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, National Defence University Press, Washington 1998.
98. Орландић М., *У вртлогу*, Montenegropublic, Подгорица 1997.

99. Osmanović-Vukelić S., *10 godina Policijske misije Evropske unije – Priča o Policijskoj misiji Evropske unije u Bosni i Hercegovini*, Policijska misija Evropske unije u BiH, Sarajevo 2012.
100. Osse A. (ed.), *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna-New York 2011.
101. Павловић Д.; Антонић С., *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*, Службени гласник, Београд 2007.
102. Папић Ж. (ур.), *Међународне политике подршке земљама југоistoчне Европе – Лекције (не) научене у БиХ*, Фонд Отворено друштво Босне и Херцеговине, Сарајево 2001.
103. *Паралелне структуре на Косову 2006-2007*, Одељење за људска права, децентрализовану и заједнице Мисије ОЕБС на Косову, Приштина 2008.
104. Peake G., *Policing the Peace: Police Reform Experiences in Kosovo, Southern Serbia and Macedonia*. Saferworld, London 2004.
105. Петровић П. (ур.), *Корупција у сектору безбедности Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2013.
106. Петровић П.; Ђорђевић С.; Ђокић К.; Ерцег В., *Процена интегритета у сектору безбедности Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2014.
107. Петровски П., *Сведоштва 2001*, Киро Дандаро, Битола 2006.
108. Поповић Ђ.; Petrović P.; Odanović G.; Radoman J., *Context Analysis of the Security Sector Reforme in Serbia (1989-2009)*, Belgrade Centre for Security policy, Belgrade 2011.
109. Радаковић И., *Бесмислена ЈУ ратовања 1991-1995*, Друштво за истину о антифашистичкој борби у Југославији 1941-1945, Београд 1998.
110. Радловић С., *Судбина Крајине*, Дан Граф, Београд 1996.
111. Repe B., *Viri o demokratizaciji in osamosvojitvi Slovenije – Del 2: Slovenci in federacija*, Arhivsko društvo Slovenije, Ljubljana 2003.
112. Roksandić D., *Srbi u Hrvatskoj od 15. stoljeća do naših dana*, Vjesnik, Zagreb 1991.
113. Rupert M., *Ideologies of Globalization – Contending Visions of a New World Order*, Routledge, London 2000.

114. Ryan B., *Izveštaj o percepciji i reformi policije u Crnoj Gori 2010*, Misija OEBS u Crnoj Gori, Podgorica 2011.
115. Sekulić M., *Knin je rao u Beogradu*, Nidda Verlag GmbH, Bad Vilbel 2000.
116. Симић Д., *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ & Факултет политичких наука, Београд 2002.
117. Симић И. (прир.), *Жртве албанског тероризма на Косову и Метохији (убијена, отета и нестала лица, јануар 1998 – новембар 2001)*, Комисија Владе СРЈ за прикупљање података о извршеним злочинима против човечности и међународног права, Београд 2002.
118. Симић П., *Пут у Рамбује: Косовска криза 1995-2000*, НЕА, Београд 2000.
119. Slater J., *A Report on the Evaluation of Human Rights, Ethics and Standards of Police Functioning in the Federal Republic of Yugoslavia, Serbia and Montenegro*, The European Council, Belgrade 2001.
120. Спасески Ј.; Николовски М.; Герасимоски С., *Безбедносни системи – Прилог кон учењето за безбедносните системи*, Факултет за безбедност, Скопје 2010.
121. Спасић И.; Суботић М. (ур.), *Револуција и поредак*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд 2001.
122. Stoessel M., *The Role of the OSCE in Bosnia and Herzegovina*, The Graduate Institute of International Studies, Geneva 2001.
123. Стојановић С. (ур.), *Приватне безбедносне компаније у Србији – пријатељ или претња?*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2008.
124. Стојановић С.; Гајић Н., *Реформа полиције у Црној Гори 2006-2011: Пројена и препоруке*, Мисија ОЕБС у Црној Гори, Подгорица 2012.
125. Стојановић С.; Хацић М. (ур.), *Хронологија реформе сектора безбедности у Републици Србији 2000 – 2008*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2009.
126. Субошић Д., *Организација и послови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2010.
127. Schauten L.; Gajić N.; Riggle S., *Reforma policije u Crnoj Gori – ocene i preporuke*, Odeljenje za sprovođenje zakona Misije OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, Beograd 2006.

128. Талијан М.; Аранђеловић Д.; Велимировић Д., *Организација и послови униформисаних припадника полиције*, Виша школа унутрашњих послова, Београд 2001.
129. Tatalović S.; Grizold A., *Suvremene sigurnosne politike: države i nacionalna sigurnost početkom XXI stoljeća*, Golden market & Tehnička knjiga, Zagreb 2008.
130. Тркуља Ј., *Освајање демократије – оглед о посткомунизму*, Драганић, Београд 1993.
131. Tus A., *Rat u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini 1991-1995.*, Naklada Jesenski i Turk & Dani, Zagreb-Sarajevo 1999.
132. Fischer M. (ed.), *Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina: Ten Years after Dayton*, Lit Verlag Dr. W. Hopf, Berlin DE 2007.
133. Flessenkemper T.; Helly D. (eds.), *Ten Years After: Lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012 Joint Report*, EU Institute for Security Studies, Paris 2013.
134. Fogel D., *Policing in Central and Eastern Europe*, European Institut for Crime Prevention and Control & United Nations, Helsinki 1994.
135. Froese U. (ed.), *OSCE Summits in Changing Times*, OSCE Secretariat, Vienna 2010.
136. Hammarberg T., *Issue of Decertified Police Officers in Bosnia and Herzegovina*, Council of Europe – Special Mission to Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, December 2006.
137. Hängi H.; Bryden A., *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva 2004.
138. Hardt H., *Time to React – The Efficiency of International Organizations in Crisis Response*, Oxford University Press, New York NY 2014.
139. Хацић М., *Потрага за безбедношћу – случај Србија*, Данграф, Београд 2004.
140. Хацић М. (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији 2009*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2009.
141. Хацић М. (прир.), *Реформе сектора безбедности у Србији: достигнућа и перспективе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2007.

142. Хацић М. (ур.), *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије (приручник)*, Мисија ОЕБС у Србији & Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2012.
143. Хацић М.; Петровић П. (ур.), *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2008.
144. Хацић М.; Петровић П.; Стојановић С. (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности 2008*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2009.
145. Хацић М.; Стојановић Гајић С. (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2012.
146. Хацић М.; Тимотић М.; Милосављевић Б., *Смисао реформе сектора безбедности*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2004.
147. Hadžović D.; Kržalić A.; Kovačević A., *Pregled stanja u oblasti policije u Bosni i Hercegovini*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo 2013.
148. Huber M.; Lewis D.; Oberschmidt R.; du Pont Y., *The Effectiveness of OSCE Missions: The Cases of Uzbekistan, Ukraine and Bosnia and Herzegovina*, Conflict Research Unit, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“, The Hague NL 2003.
149. Hyde-Price A., *NATO and the Baltic Sea Region – Towards Regional Security Governance?*, Insitute for German Studies & University of Birmingham, Birmingham UK 1998.
150. Caparini M., *Security Sector Reform in the Western Balkans*, DCAF & TESEV Publications, Istanbul 2006.
151. Carty K., *Guidebook on Democratic Policing*, 2nd Edition, Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna 2008.
152. Cole E.(ed.), *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: regional perspectives*, Nomos, Baden-Baden 2005.
153. Cox M., *State Building and Post-Conflict Reconstruction: Lessons from Bosnia*, Center for Applied Studies in International Negotiations, Geneva 2001.
154. Chalmers M., *Security Sector Reform in Developing Countries: An EU Perspective*, Saferworld, London 2000.
155. Чупић Ч.; Милић З., *Речник корупције*, АНЕМ, Београд 2014.

156. Čutura D. et al, *Rad policije u zajednici u Bosni i Hercegovini* (priručnik), Švicarski ured za saradnju u BiH, Sarajevo 2010.
157. Štih P.; Simoniti V.; Vodopivec P., *Slovenska zgodovina*, Inštitut za novejšo zgodovino, Ljubljana 2008.
158. Watkins A., *Security Sector Reform and Donor Assistance in Serbia 2000–2010*, Initiative for Peacebuilding & Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, Brussels 2010.
159. Winkler T.; Gyármati I., *Security Sector Reform: A Summary of International Expertise and Best Practices, Prepared for the Federal Republic of Yugoslavia*, DCAF, Belgrade 2001.

ЧЛАНЦИ И ПРИЛОЗИ

160. Aitchison A., „Police Reform in Bosnia and Herzegovina – State, Democracy and International Assistance“, *Policing and Society*, Vol. 17, No. 4, Taylor & Francis, London 2007., pp. 321-343.
161. Allin D.; Roper J., „Facing Realities in Kosovo“, *The World Today*, Vol. 54, No. 11, London, November 1998, pp. 286-288.
162. Антонић С., „Демократија и политичка елита у Србији“, Vol. 2, br. 1, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд 1995., стр. 91-132.
163. Аћимовић Љ., „Конференција о безбедности и сарадњи у Европи – Хелсинки 1975 – Хелсинки 1992“, *Међународни проблеми*, Vol. 44, бр. 1–2, Институт за међународну политику и привреду, Београд 1992., стр. 161-170.
164. Аћимовић Љ., „ОЕБС на почетку XXI века – место, улога и донети“, *Међународни проблеми*, Vol. 52, број 3, Институт за међународну политику и привреду, Београд 2000., стр. 179-196.
165. Ackerman A., „OSCE Mechanisms and Procedures Related to Early Warning, Conflict Prevention, and Crisis Management“, *CORE Yearbook 2009* (English edition), Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Nomos DE 2010., pp. 223-231.

166. Бајагић М., ”Реформа обавештајно-безбедносног система Републике Србије“, Девета школа реформе сектора безбедности, ISAC Fund, Београд 2007., стр. 69-83.
167. Bakic B.; Gajic N., „Police Reform in Serbia: Five Years Later“, *Conflict Studies Research Centre Balkan Series 06/21*, Defence Academy of the United Kingdom, Swindon UK, May 2006., pp. 1-40.
168. Бановић Н.; Пурић Н.; Достић С., „Осврт на историјат, садашњост и перспективе развоја граничне полиције у Републици Србији“, *Безбедност*, Vol. 51, бр. 1-2, МУП Републике Србије, Београд 2009., стр. 89-104.
169. Barić N., „Srpska oblast Istočna Slavonija, Baranja i zapadni Srijem – od «Oluje» do dovršetka mirne reintegracije Hrvatskog Podunavlja“ (drugi dio), *Scientia Slavonica*, Vol. 12, No. 1, Hrvatski institut za povijest, Slavonski Brod 2012., str. 323-370.
170. Bieber F., „Policing the Peace after Yugoslavia: Police Reform between External Imposition and Domestic Reform“, *Discussion Paper 10-07*, GRIPS Policy Research Center, Tokyo JP 2010., pp. 1-21.
171. Bilić I., „Kronologija raspada SFRJ i stvaranje Republike Hrvatske do 15. siječnja 1992“, *National Security and the Future*, Vol. 6, No. 1-2, Udruga sv. Jurja, Zagreb 2005., str. 73-184.
172. Brander S., „Making a credible case for a legal personality for the OSCE“, *The OSCE Magazine*, Issue No. 1, OSCE Secretariat, Vienna AU, March-April 2009., pp. 18-22.
173. Brekalo M., „Povijesni prikaz i pravni karakter normativnih akata Republike Srpske Krajine“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Vol. 33, br. 2, Rijeka 2012., str. 550-572.
174. Brzoska M., „Development Donors and the Concept of Security Sector Reform“, *DCAF Occasional Paper no. 4*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2003., pp. 1-55.
175. Bubalo R., "Jesu li Srbi stvarno vladali Hrvatskom?" *Arkzin*, Vol. IV, br. 19-20, Arkzin d.o.o, Zagreb 1994., str. 7-9.
176. Buzan B.; Waever O., „Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory“, *Review of International Studies*, Vol.

- 35, Issue 02, British International Studies Association, Cambridge UK 2009., pp. 253–276.
177. Васовић-Мекина С., „Битка за принципе“, *Време*, бр. 762, Београд, 11.08.2005., стр. 29-30.
178. Вуковић С., „Актуелни приступи полиције у јачању поверења грађана и њихов значај за превенцију криминала“, у: Мијалковић С. (ур.), *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму IV* (зборник радова), Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2013., стр. 55-56.
179. Georgieva L., „Police Reform in Macedonia“, in: Ebnöther H. Anja, Fluri P. Philipp, Jurekovic Predrag, *Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform*, Austrian Ministry of Defence & DCAF, Vienna-Geneva 2007., pp. 393-409.
180. Глишић М., „Дипломатија свеобухватне безбедности и Организација за европску безбедност и сарадњу“, *Војно дело*, Vol. 62, бр. 4, Министарство одбране Републике Србије, Београд 2013., стр. 49-81.
181. Goldstein H., „Improving Policing: A Problem-Oriented Approach“, *Crime and Delinquency*, Vol. 25, No. 2, SAGE Publications, Thousand Oaks CA 1979., pp. 236–258.
182. Grizold A., „Nova europska sigurnosna arhitektura“, *Politička misao*, Vol. XXXVII, br. 2, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 2000., str. 34-55.
183. Grubač M., „Organizovani kriminal u Srbiji“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 46, br. 4/2009, Split 2009., str. 701-709.
184. Daalder I.H.; Froman M.B.G., „Dayton’s Incomplete Peace“, *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 6, Council of Foreign Relations, New York City NY, November/December 1999., pp. 106-113.
185. Dahinden E., „Meeting the challenges of small arms proliferation – example of the OSCE document“, in: Dahinden E.; Dahlitz J.; Fischer N. (eds), *Small Arms and Light Weapons – Legal Aspects of National and International Regulations, Arms Control and Disarmament Law*, Vol. IV, United Nations Publication, Geneva 2002., pp. 1-16.

186. Degan V. Đ., "Promatračke misije i mirovne operacije u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu", u: *Adrias – Zbornik Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu*, Svezak 14, Split 2007., str. 9-28.
187. Deflem M., "Bureaucratization and Social Control: Historical Foundations of International Policing", *Law & Society Review*, Vol. 34, No. 3, Amherst MA 2000., pp. 601-640.
188. Димитријевић Б., „Неки проблеми унутрашњих послова СФРЈ 1966 – 1970 као одјек Брионског пленума СКЈ“, *Безбедност*, Vol. 51, број 1, Полицијска академија, Београд 2004., стр. 109-125.
189. Димитријевић Б., "Историјски аспекти тероризма у Србији", *Историја 20. века*, Vol. XXVI, бр. 1, Институт за савремену историју, Београд 2008., стр. 131-140.
190. Ђукановић Д., „Политичке прилике и међуетнички односи у Македонији“, *Међународна политика*, Vol. LV, бр. 3-4, Институт за међународну политику и привреду, Београд 2003., стр. 396-412.
191. Edmunds T., "Security Sector Reform: Concepts and Implementation", *DCAF Working Papers*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva 2002., pp. 11-25.
192. Ејдус Ф., "Концепт реформе сектора безбедности", у: Хацић М.; Милосављевић Б.; Стојановић С.; Ејдус Ф. (прир.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2009., стр. 69-74.
193. Eck J.E., "Science, values, and problem-oriented policing: why problem-oriented policing", in: Braga A. Anthony, Weisburd L. David (eds.) *Police Innovation: Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, New York City NY 2006., pp. 117-132.
194. Žunec O., "Rat u Hrvatskoj 1991-1995: Prvi dio – uzroci rata i operacije do sarajevskog primirja", *Polemos – Journal of Interdisciplinary Research on War and Peace* Vol. 1, Issue 1, Hrvatsko sociološko društvo & Naklada Jesenski i Turk, Zagreb 1998., str. 57-88.

195. Зекавица Р., „Сарадња полиције и грађана у оквиру концепта полиција у заједници“, *Безбедност*, Vol. 47, бр. 1, МУП Републике Србије, Београд 2005., стр. 83-94.
196. Zellner W., „Identifying the Cutting Edge – The Future Impact of OSCE“, *Working Paper 17*, Centre for OSCE Research, Hamburg DE 2008., pp. 4-38.
197. „Историјат специјалних јединица у Србији“, *Милиционар*, број 12, МУП Републике Србије, Београд, децембар 1992.
198. Javorović B., „Politički sistem, ustavne promjene i ONO i DSZ“, *Politička misao*, Vol. XXV, No. 1, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 1988., str. 78-91.
199. Jakop Z., „OESS i mjere sigurnosti i povjerenja“, *Hrvatski vojnik*, br. 360, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, Zagreb 2011.
200. Јањић Д., „Криза на југу Србије“, *Анализа бр. 12*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, март 2005., стр. 1-6.
201. Jennings R.S., „Serbia – Evaluating the Bulldozer Revolution“, in: Stoner K.; Mcfaul M. (eds), *Transitions to Democracy: A Comparative Perspective*, The John Hopkins University Press, Baltimore MD 2013., pp. 91-119.
202. Јоксић И.; Мојашевић М., „Улога ОЕБС-а у систему безбедности Републике Србије – актуелно стање“, *Војно дело*, Vol. 65, бр. 4, Министарство одбране Републике Србије, Београд 2013., стр. 7-21.
203. Кешетовић Ж., „Реструктурирање полиције и тешки облици криминала“, у: Радовановић Добривоје (ур.), *Тешки облици криминала* (зборник радова), Институт за криминолошка и социолошка истраживања & ВШУП, Будва 2004., стр. 227-235.
204. Кешетовић Ж., „Реформа МУП-а Србије – од полиције поретка ка сервису грађана“, *Политичка ревија*, Vol. 2, бр. 1, Институт за политичке студије, Београд 2003., стр. 209-228.
205. Koneska C., „Context Analysis of the Security Sector Reforms in Macedonia (1991-2008)“, *Analytica Think Tank*, Skopje 2011., pp. 2-17.
206. Kralj Ž., „Unutarnja kontrola i nadzor policije“, *Policija i sigurnost*, Vol. 23, br. 1, Policijska akademija MUP-a Republike Hrvatske, Zagreb 2014., str. 73-81.
207. Križan M., „Post-Yugoslav States: Joinging the European Union by Developing Political Culture“, in: Hadžić Miroslav (ed.), *The Violent Dissolution of Yugoslavia*

- (*Causes, Dynamics and Effects*), CCMR & OSCE Mission to SaM, Belgrade 2004., pp. 193-210.
208. Kryvonos Y.; Kytömäki E., „The OSCE Experience with Surplus Small Arms and Ammunition“, in: Kaarp A. (ed.), *The Politics of Destroying Surplus Small Arms – Inconspicuous Disarmament*, Routledge, London-New York 2010., pp. 33-54.
209. Kulenović T., „Pripreme za rat i početak rata u Bosni i Hercegovini 1992. godine“, *Polemos – Journal of Interdisciplinary Research on War and Peace* Vol. 1, Issue 1, Hrvatsko sociološko društvo & Naklada Jesenski i Turk, Zagreb 1998., str. 89-112.
210. Kutnjak Ivković S., „Distinct and different: The transformation of the Croatian police“, in: Caparini M.; Marenin O. (eds), *Transforming Police in Central and Eastern Europe - Process and Progress*, DCAF, Geneva 2004., pp. 178-201.
211. Marat E., „OSCE Summit in Astana Likely to Emphasize Security Issues“, *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 7, Issue 144, The Jameston Foundation, Washington D.C., July 27, 2010., pp. 4-5.
212. Marchio R., „Operation Alba – A European Approach to Peace Support Operations in the Balkans“, *USAWC Strategy Research Project*, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania VA 2000., pp. 11-15.
213. Marijan D., „Hrvatsko ratište 1990. - 1995.“, u: Radelić Z.; Marijan D.; Barić N.; Bing A.; Živić D., *Stvaranje hrvatske države i Domovinski rat*, Školska knjiga & Hrvatski institut za povijest, Zagreb 2006., str. 97-190.
214. Mellish D.; Ђурђевић З., „Резултати евалуације пројекта полиције у локалној заједници и безбедна заједница у Србији“, *Наука, безбедност, полиција*, Vol. 9, бр. 2-3, Криминалистичка академија, Београд 2004., стр. 215-236.
215. Милић Ј., „Слон у соби – недовршена реформа сектора безбедности у Србији и последице по унутрашњу и спољну политику Србије“, *Нови век*, Центар за евроатлантске студије, Београд, август 2012., стр. 1-9.
216. Милосављевић Б., „Реформе обавештајно-безбедносних служби СР Југославије и Републике Србије“, *Правни информатор*, Година 4, број 10, Београд 2001., стр.125-137.
217. Милосављевић Б., „Уставно-правни статус полиције и других снага безбедности у Србији после доношења Устава 2006. године“, у: Јанковић П.

- (прир.), *Девета школа реформе сектора безбедности*, ISAC Fond, Београд 2007., стр. 51-66.
218. Милосављевић Б.; Ђорђевић С., „Корупција у сектору безбедности: унутрашња контрола“, *Предлог практичне политике*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, новембар 2012., стр. 1-20.
219. Милошевић М., „Неки аспекти реформе државне управе у области безбедности“, *Зборник радова Факултета цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране Београд, 2001., стр.125-137.
220. Милошевић М., „Органи и службе безбедности у Србији: између континуитета и дисконтинуитета“, *Политичка ревија*, Vol. 6, бр. 1, Институт за политичке студије, Београд 2007, стр. 291-310.
221. Михајловић Д., „Службе за унутрашњу контролу полиције, кратак упоредно-правни приказ“, *Безбедност*, Vol. 49, број 3, МУП Републике Србије, Београд 2007, стр. 83-108.
222. Mosser W.M., „The EU and the OSCE – Partners or Rivals in the European Security Architecture“, *Paper prepared for the 2015 European Union Studies Association (EUSA) Conference*, Boston MA, March 2015., pp. 1-15.
223. Никач Ж.; Симић Б., „Контрола полиције у Републици Србији у функцији заштите људских права“, *Култура полиса*, година IX, посебно издање 2, Нови Сад - Београд 2012., стр. 309-320.
224. Ortakovski T.V., „The Kosovo Conflict and Macedonia“, *Association for the Study of Nationalities Fourth Annual World Convention «Rethinking Identities: State, Nation, Culture»*, Harriman Institute & Columbia University, New York, April 15-17 1999, pp. 1-28.
225. Ostrom E.; Whitaker G., „Does Local Community Control of Police Make a Difference? Some preliminary Findings“, *American Journal of Political Science*, Vol 17, No. 1, Midwest Political Science Association, Bloomington IN 1973., pp. 48-76.
226. Паповић Д., „Националистички митинзи“, *Недељник Монитор*, број 1079, Подгорица, 24. јун 2011., стр. 62-63.
227. Pentikäinen M., „The Role of the Human Dimension of the OSCE in Conflict Prevention and Crisis Management“, in: Bothe M.; Ronzitti N.; Rossas A. (eds),

- The OSCE in the Maintenance of Peace and Security - Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer Law International, The Hague NL 1997., pp. 83-122.
228. Popetrevski V.; Latifi V., „The Ohrid Framework Agreement Negotiations“, in: Pettifer James (ed.), *The 2001 Conflict in FYROM – Reflections*, Institute of War & Peace Reporting (Balkan Series), Research & Assessment Branch, Wiltshire UK 2004., pp. 29-36.
229. Поповић М., ”Тоталитарне карактеристике реалсоцијализма”, *Социологија*, Вол. 33, број 4, Београд 1991., стр. 577-582.
230. Pušeljić M.; Jelenski M., „Policijski sustavi – realizacija policijske funkcije kroz ustroj“, *Policijska i sigurnost*, Vol. 16, br. 1-2, Policijska akademija MUP-a Republike Hrvatske, Zagreb 2007., str. 1-19.
231. Пушкар Б.; Умићевић М.; Мијаиловић М., „Реформа основне полицијске обуке“, *Безбедност*, Vol. 52, бр. 3, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд 2010., стр. 349-359.
232. Radević R., ”Nadzor nad obavještajnim službama u zemljama Zapadnog Balkana - Studija slučaja: Crna Gora“, *Case Studies on Intelligence Governance in the Western Balkans*, DCAF Geneva 2012., pp. 2-18.
233. Радевић Р.; Раичевић Н., ”Анализа контекста реформе сектора безбједности у Црној Гори (1989 – 2009)“, *CEDEM Newsletter*, бр. 35, Центар за демократију и људска права (CEDEM), Подгорица, октобар 2011. - март 2012., стр. 2-6.
234. Радовановић Р.; Дапчевић-Марковић Љ., „Високо полицијско образовање у Србији – стање и ниво усклађености са европским стандардима“, *Наука-безбедност-полиција*, Год. 12, број 2, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2007., стр. 147-168.
235. Радоман Ј., ”Концепт реформе сектора безбедности“, *Безбедност западног Балкана*, број 11, Центар за цивилно-војне односе & Београдска школа за студије безбедности, Београд, октобар-децембар 2008., стр. 4-10.
236. Ранковић Б., „Нормативне и институционалне претпоставке за реформу сектора безбедности“, *Трећа школа реформе сектора безбедности* (зборник предавања), G17 Институт, Београд 2004., стр. 21-30.

237. Rozes A., „The OSCE Presence in Albania: The Role of Field Stations and Their Activities“, *OSCE Yearbook 2005*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden DE 2006., pp. 115-124.
238. Симић П., „Оружане снаге у демократском друштву“, *Војно дело*, Vol. 54, бр. 2-3, Војноиздавачки завод, Београд 2002., стр. 56-68.
239. Словић С., „Улога великих сила у послехладноратовском концепту безбедности у оквиру КЕБС/ОЕБС-а и његова примена на кризним подручјима на Косову и у Босни“, *Баштина*, св. 29, Приштина-Лепосавић 2010., стр. 169-184.
240. Стојановић Гајић С., „Индекс реформисаности сектора безбедности као алатка за мерење напретка демократизације“, у: Хаџић М.; Стојановић Гајић С. (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2012., стр. 79-117.
241. Стојановић С., „Полиција“, у: Хаџић М.; Петровић П.; Стојановић С. (ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности 2008*, Центар за цивилно-војне односе, Београд 2009. стр. 169-214.
242. Stojanović S.; Downes M., „Policing in Serbia: negotiating the transition between rhetoric and reform“ in: Hinton S.M.; Newburn T. (eds.), *Policing Developing Democracies*, Routledge, London 2009., pp. 73-98.
243. Shaw M., „Communities in Action for Crime Prevention (Background Paper)“, In: *Summary Papers – ICPC Annual Colloquium Proceeding Communities in Action for Crime Prevention*, National Museum of Canberra, Canberra AU, September 14-15, 2006., pp. 4-19.
244. Теофиловић Н., „Место и улога контроле и надзора у реформи Министарства унутрашњих послова Републике Србије“, *Наука, безбедност, полиција*, Vol. 8, бр. 1, Полијска академија, Београд 2003., стр. 149-171.
245. Трапара В., „Улога ОЕБС операција на терену у земљама у транзицији“, *Међународни проблеми*, Vol. 63, бр. 1, Институт за међународну политику и привреду, Београд 2011., стр. 99-123.
246. Trivunović M., „Policy Reform in Serbia“, *Occasional Paper*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2003.

247. Tupy M.L., "EU Enlargement Costs, Benefits, and Strategies for Central and Eastern European Countries", Cato Policy Analysis No. 489, Cato Institute, Washington DC 2003, pp. 1-20.
248. Turković K., "Vladavina prava i zakona", u: Goldstein S. (ur.), *Indeks otvorenosti društva – Hrvatska 2006*, iDEMO – Institut za demokraciju, Zagreb 2006., str. 17-29.
249. „The Macedonian Question – Reform or Rebellion“, *ICG Balkans Report*, No. 109, International Crisis Group, Skopje-Brussels, 5 April 2001, pp. 2-34.
250. Faber V.; Cajner Mraović I., „Reforma operativno-preventivnog rada policije u odori“, *Strategija djelovanja «Policija u zajednici» (Pilot-projekt)*, Policijska akademija MUP-a Republike Hrvatske, Zagreb 2003., str. 1-53.
251. Hänggi H., "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction", in: Hänggi H.; Bryden A. (eds.), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva 2004., pp. 2-18.
252. Хорват З., "Реформа војних служби безбедности (ВБА и ВОА)", *Девета школа реформе сектора безбедности*, ISAC Fund, Београд 2007., стр. 121-135.
253. Cajner Mraović I.; Kešetović Ž.; Jelovčić N., „Legitimitet policije i socijalni kapital u postsocijalističkim zemljama: primjeri Hrvatske i Srbije“, *4th International Scientific and Professional Conference «Police College research Days in Zagreb»*, Policijska akademija, Zagreb 2015., pp. 71-81.
254. Carty K., „Implementation of Police-Related Programmes in South-Eastern Europe“, *SPMU Publication Series Vol. 7*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna 2010., pp. 6-71.
255. Cekov A., „Police Reforms in Macedonia on the Path to EU Integration“, *Analytical Journal*, Vol. 2, Issue 2, Analytica, Skopje 2009., pp. 1-10.
256. Cvrtila V., „Razvoj i nadzor sigurnosno-obavještajnog sustava u Republici Hrvatskoj“, *Strengthening Intelligence Governance in the Western Balkans*, DCAF Geneva 2012., str. 2-24.
257. Chandler D., "From Dayton to Europe", *International Peacekeeping* 12, No. 3, Routledge, London 2005., pp. 336-349.

258. Chizhov V., „The Istanbul summit“, *International Affairs - a Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, Vol. 46, No, 1, East View Press, Minneapolis MN 2000., pp. 68-73.
259. Watkins A., „Економски аспекти реформе: економија безбедности“, *Друга школа реформе сектора безбедности* (зборник предавања), G17 Институт, Београд 2003., стр. 111-135.
260. Weber R., „Police Organization and Accountability – A Comparative Study“, in: Kádár A. (ed.), *Police in Transition: Essays on Police Forces in Transition Countries*, CEU Press, Budapest HU 2001., pp. 36-69.
261. Wulf H., „Security Sector Reform in Developing Countries“, *Berghof Handbook Series*, The Berghof Center for Constructive Conflict Mangement, Berlin 2004., pp. 3-23.
262. Yusufi I., „Understanding the Process of Security Reform in Southeastern Europe“, *Journal of Security Sector Management*, Vol. 2, No. 2, University of Cranfield, Shrivenham UK 2004., pp. 1-18.

ДОКУМЕНТИ

263. *Vienna Concluding Document*, Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), Vienna 1989.
264. *Vienna Document 1999 on the Negotiations on Confidence and Security Building Measures*, FSC.JOUR/275, Organization on Security and Co-operation in Europe, Vienna, 16 November 1999.
265. *Dejtonski mirovni sporazum*, USAID Sarajevo 1996.
266. *Declaration on Furthering the Helsinki +40 Process*, MC/DOC/1/13, Ministerial Council of Organization for Security and Co-operation in Europe, Kyiv 2013.
267. *Документ визије за реформу Министарства унутрашњих послова Републике Србије*, МУП Републике Србије, Београд, март 2003.
268. *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), Moscow 1991.

269. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), Copenhagen 1990.
270. *EULEX Programme Report*, EULEX Programme Office & Office of the Head of Mission EULEX Kosovo, Prishtine, July 2009.
271. *Извештај на Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија за состојбата со човековите права во 2002. година*, Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, Скопје 2003.
272. *Извештај о евалуацији Пројекта „Развој полиције у заједници кроз унапређење обуке и проблемски оријентисаног рада у полицији Републике Србије – ЈУ НО 5“*, МУП Републике Србије & Национални полицијски директорат Краљевине Норвешке, Београд - Осло 2010.
273. *Извештај о резултатима рада Сектора унутрашње контроле полиције за 2012. годину*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд 2013.
274. *Извештај о уређивању, организовању и функционисању система обезбеђења председника Владе Републике др Зорана Ђинђића, са предлогом мера*, Комисија за испитивање система обезбеђења председника Владе Републике Србије др Зорана Ђинђића, Београд, 13. август 2003.
275. *Izveštaj o grobnicama u Batajnici – forenzički monitoring*, International Commission on Missing Persons - ICMP, Sarajevo 2004.
276. *Izješće o statusu br. 14 o napretku Republike Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obveza od prosinca 2003. godine*, Glavni ured Misije OSCE u Republici Hrvatskoj, Zagreb 2004.
277. *Istanbul Document*, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Istanbul 1999.
278. *Konačni izvještaj o radu Komisije za restrukturiranje policije Bosne i Hercegovine*, OHR & Police Restructuring Commission, Sarajevo, decembar 2004.
279. “Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for twenty-first century”, *Lisbon Document*, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Lisbon 1996.

280. *Military Technical Agreement between the International Security Force („KFOR“) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia*, U.N. Department on Political Affairs, New York, June 1999.
281. *Национална стратегија за борбу против организованог криминала у Републици Србији* (”Службени гласник РС“ број 23/2009).
282. *OS BiH: Jedna vojna sila za 21. vijek*, Izvještaj Komisije za reformu odbrane, Sarajevo 2005.
283. *Osnovno izvješće – postupci za ratne zločine pred domaćim sudovima u 2006*, Glavni ured Misije OSCE u Republici Hrvatskoj, Zagreb 2007.
284. *OSCE Document on Small Arms and Light Weapons*, FSC.JOUR 314, OSCE Forum for Security Co-operation, Vienna AT, 24 November 2000.
285. *OSCE Ministerial Council Decision No. 3/11 - Elements of the Conflict Cycle, Related to Enhancing the OSCE's Capabilities in Early Warning, Early Action, Dialogue Facilitation and Mediation Support, and Post-Conflict Rehabilitation*, MC/DEC/3/11, Ministerial Council of Organisation for Security and Co-operation in Europe, Vilnius LT 2011., pp. 1-6.
286. *Parliamentary Assembly Resolution 690 (1979)*, Council of Europe, Strassbourg 1979.
287. *Participation of Minorities in Policing: Community Policing as a Good Practice*, Office of the Commissioner for Human Rights, Palais des Nations, Geneva 2013.
288. *Police Oversight Principles*, European Partners against Corruption (EPAC) & Independent Police Complamints Commission, Laxenburg AT 2012.
289. *Pregled 2006. godina - Izvješće o napretku Republike Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obaveza od 2001 godine*, Misije OSCE u Republici Hrvatskoj, Zagreb 2006.
290. *Press Release of 2768th Council Meeting – Justice and Home Affairs*, 15801/06 (Presse 341), Council of the European Union, Brussels, 4-5 December 2006.
291. *Resolution 1101 (1997)*, United Nations Security Council, S/RES/1101 (1997), New York, 28 March 1997.
292. *Resolution 1160 (1998)*, United Nations Security Council, S/RES/1160 (1998), New York, 31 March 1998.

293. *Resolution 1199 (1998)*, United Nations Security Council, S/RES/1199 (1998), New York, 23 September 1998.
294. *Resolution 1203 (1998)*, United Nations Security Council, S/RES/1203 (1998), New York, 24 October 1998.
295. *Resolution 1207 (1998)*, United Nations Security Council, S/RES/1207 (1998), New York, 17 November 1998.
296. *SALW u фирме за приватно обезбеђење у југоисточној Европи: узрок или последица несигурности? - Извештај за UNDP и Пакт стабилности Југоисточне Европе*, Центар за контролу лаког наоружања у Југоисточној и Источној Европи (SEESAC), Београд 2006.
297. *Стратегија за борбу против корупције и организованог криминала за период од 2010. до 2012. године*, Министарство унутрашњих послова и јавне управе, Подгорица 2010.
298. *Стратегија за борбу против трговине људима у Републици Србији* ("Службени гласник РС" број 111/2006).
299. *Strategija za rad policije u zajednici u Bosni i Hercegovini*, DFID & Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC/DEZA), Sarajevo 2006.
300. *Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији* ("Службени гласник РС" број 111/2006).
301. *Стратегија националне безбедности Републике Србије* ("Службени гласник РС" број 88/2009).
302. *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011 – 2016*, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд 2010.
303. *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, Влада Републике Србије, Београд, март 2005.
304. *Screening report Serbia: Chapter 24 – Justice, freedom, and security*, MD 46/14, Commission of the European Communities, Brussels 15.05.2014.
305. *The Vision Document*, Ministry of Interior of the Republic of Serbia, Belgrade 2003.
306. "Uređivanje organa reda: dalji plan reforme u BiH", *Izveštaj za Balkan br. 130*, Међународна кризна група, Sarajevo/Brisel, 10.05.2002., str. 1-76.
307. *The Vision Document*, Ministry of Interior of the Republic of Serbia, Belgrade 2003.

308. *The European Code of Police Ethics*, Recommendation REC (2001) 10, Committee of Ministers, Council of Europe, Strassbourg 2001.
309. *Final Report of the Supplementary Human Dimension Meeting: The Role of Community Policing in Building Confidence in Minority Communities*, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Vienna 2002.
310. *Helsinki Document: The Challenges of Change*, Conference on Security and Co-operation in Europe Helsinki 1992.
311. *Helsinki Final Act*, Conference on Security and Co-operation in Europe, Helsinki 1975.
312. *CARPO Regional Project: Situation Report on Organised and Economic Crime in South-eastern Europe*, Council of Europe & European Commission, Strasbourg 2006.
313. *Code of Conduct on Politico-Military Aspects on Security*, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Bucharest 1994.
314. *Commission Staff Working Document: Serbia 2015 Report - SWD (2015) 211 Final*, European Commission, Brussels, 10.11.2015.
315. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012*, Commission of the European Communities COM(2011)666 final, Brussels 12.10.2011.
316. *Council of Europe and OSCE Final Joint Report on Police Accountability in Serbia – Final Draft*, CO-POL (2002), Council of Europe & Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Strasbourg, 10 September 2002.
317. *Charter for European Security*, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Istanbul 1999
318. *Charter of Paris for a New Europe*, Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), Paris 1990.

ЕЛЕКТРОНСКИ ИЗВОРИ

<http://www1.umn.edu/humanrts/osce/basics/finact75.htm>

<http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/200210/21007-001-pubs-sko.htm>

<http://www.aksp-ks.net/?page=3,1>

<http://www.akter.co.rs/weekly/34-bezbednost/96612-pali-se-makedonsko-bure-baruta.html#>

<http://www.austria.mfa.gov.by/en/osce/fsc/>

http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Friedenspolitik/OSZE/OSCE_node.html

<http://www.csmonitor.com/1992/0203/03041.html>

<http://www.ccc.nps.navy.mil/si/2006/Jan/CohenJan06.pdf>

<http://www.delme.ec.europa.eu/code/navigate.php?Id=2963>

<http://www.evroatzija.info/vladimir-trapara-sta-se-zapravo-desava-u-ukrajini>

http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulexkosovo/pdf/factsheet_eulex_kosovo_en.pdf

http://www.eeas.europa.eu/delegations/vienna/documents/eu_osce/permanent_council/2013/pc_962_eu_on_helsinki_40.pdf

http://www.eng.globalaffairs.ru/number/n_11274

[http://www.eng.globalaffairs.ru/number/The_Euro-Atlantic_Region:_Equal_Security_for_All-14888.](http://www.eng.globalaffairs.ru/number/The_Euro-Atlantic_Region:_Equal_Security_for_All-14888)

http://www.english.pravda.ru/society/stories/13-03-2015/130030-humanitarian_disaster_donbass-0/

<http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/163&format=HTML&aged=0&language =EN&guiLanguage=en>

http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2002_Brunnbauer.pdf

<http://www.hlc-rdc.org/stranice/Linkovi-modula/Kosovska-knjiga-pamcenja.sr.html>

http://www.huffingtonpost.com/2015/03/02/ukraine-conflict-death-toll_n_6782010.html

http://www.isn.ethz.ch/4isf/4/Papers/ISF_WS_II-1_Cox.pdf

<http://www.icty.org/sid/9943>

http://www.icty.org/x/cases/slobodan_milosevic/proswitness/bcs/mil-wit-jovic.htm

<http://www.kosovopolice/sr/departamenti>

<http://www.mvr.gov.mk/images/Organigram%20na%20MVR%20-%2005.122013.pdf>

<http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/kim/dokumenti/59-unmik-srj?lang=lat>

<http://www.moi.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=173>

<http://www.moi.gov.mk/page/organizaciona-postavenost-i-nadlezhnosti>

<http://www.mpb-ks.org/?page=3,1>

http://www.mup.gov.me/uprava_policije/informisanje_javnosti/istorija

<http://www.mup.gov.rs/svs/HTML/organizacija.html>

http://www.mup.gov.rs/cms_lat/direkcija.nsf/granicna-policija.h

<http://www.mchs.gov.ru/>

<http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/218585.pdf>

<http://www.ohr.decisions.archive.asp>
http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_1999073011120616bos.pdf
<http://www.osce.org/albania/106171>
<http://www.osce.org/bs/node/110235?download=true>
<http://www.osce.org/cio/item/46125>
<http://www.osce.org/library/14087?download=true>
<http://www.osce.org/library/14127?download=true>
<http://www.osce.org/mc/39516?download=true>
<http://www.osce.org/mc/98220?download=true>
<http://www.osce.org/node/45520>
<http://www.osce.org/serbia/>
<http://www.osce.org/secretariat/16733?download=true>
<http://www.osce.org/sr/cio/133911>
<http://www.osce.org/sr/kosovo/76511?download=true>
<http://www.osce.org/sr/kosovo/84987>
<http://www.osce.org/sr/kosovo/89309>
<http://www.osce.org/sr/kosovo/91676>
<http://www.osce.org/sr/kosovo/118288>
<http://www.osce.org/zagreb/45079>
http://www.osce.usmission.gov/permanent_council.html
<http://www.prezentacije.mup.gov.rs/sukp/sukp.htm>
<http://www.psa.gov.ba>
<http://www.react.usip.org/pub/m1/p.12.html>
<http://www.rt.com/news/157108-osce-observers-shot-ukraine/>
<http://www.sepca-see.eu/management/sepca-organigramme/25>
http://www.serbian.ruvr.ru/2014_05_12/Luganska-narodna-republika-proglasila-nezavisnost-u-odnosu-na-Ukrajinu-7475/
<http://www.specijalne-jedinice.com/Region/Jedinica-za-specijalne-zadatke-Tigrovi-Republike-Makedonije.html/#sthash.O0t87SoX-dpbs>
http://www.sps.gov.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2&lang=ba
<http://www.srpskapolitika.com/krajina/hronologija-2.html>
<http://www.star.vest.com.mk/default.asp?id=8945&idg=1&idb=266&rubrika=makedonija>
<http://www.star.dnevnik.com.mk/?pBroj=1612&stID=2381>
<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/03/18738.htm>
<http://www.state.gov/t/avc/cca/c43837.htm>

<http://www.un.org/documents/ga/res/34/a34res169.pdf>

<http://www.utrinski.com.mk/?pBroj=1253stID=3526&pR=2>

Биографија кандидата

Кандидат мр Горан Николић, рођен је 20.01.1976. године у Лозници. Држављанин је Републике Србије. Основну школу и гимназију је завршио у Лозници. Након тога је 1996. године уписао Полицијску академију у Београду, где је дипломирао 2000. године. Магистарске студије на смеру Међународни односи Факултета политичких наука Универзитета у Београду уписао је 2000. године, где је положио све испите, одбранио два семинарска рада и урадио нацрт пројекта научног истраживања. Магистарску тезу ”Улога обавештајно-безбедносне заједнице у спољној политици Велике Британије“ је одбранио 08.03.2011. године. Говори енглески, а служи се француским језиком.

Након дипломирања на Полицијској академији засновао је радни однос у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, где и сада ради као инспектор за криминалистичко обавештајне послове. У марту 2005. године завршио је Тренинг програм за Српску граничну полицију (Фаза 5), организован од стране ОЕБС-а, а 2006. године је на Вишој школи унутрашњих послова у Београду завршио Специјалистички курс за раднике на пограничним пословима и странцима, као и пратећи курс за борбу против трговине људима. Учесник је више семинара везаних за проблематику пограничних послова и трговине људима. У септембру месецу 2012. године завршио је Специјалистички курс за учешће у мировним мисијама Уједињених нација.

Аутор је и коаутор неколико радова, презентованих на стручним конференцијама односно објављених у часописима, како следи:

- Николић Г., “Институционални оквир међународне организације криминалистичке полиције-Интерпол”, Безбедност, Вол. XLIX, број 4, Београд, 2007, стр.33-57.
- Николић Г., “Велика Британија и европске интеграције”, Безбедност, Вол. XLVII, број 6, Београд, 2006, стр.917-938.
- Ђукановић Д.; Николић Г., „Сарадња држава југоисточне Европе у области унутрашњих послова и правосуђа”, Наука безбедност полиција, Вол. XIII, број 1, Београд, 2008, стр. 37-54.

- Горан Николић „Агенција за борбу против озбиљног и организованог криминала-SOCA, Међународна политика, Вол. LXIV, број 114, стр.111-120.
- Николић, Горан, „Тајне службе Велике Британије: улога обавештајно-безбедносне заједнице у спољној политици Велике Британије“, Службени Гласник, Београд, 2013.
- Николић Г., ”Асоцијација шефова полиција Југоисточне Европе (SEPCA) и Саветодавна група јавних тужилаца у Југоисточној Европи (SEEPAG)“, Међународни скуп у организацији Центра за истраживање националне безбедности ЦЕСНА-Б, Сребрно језеро, 2008.

Изјава о ауторству

Потписани-а мр Горан Николић

број уписа: _____

Изјављујем

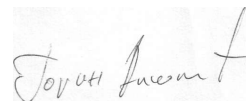
да је докторска дисертација под насловом

Место и улога ОЕБС-а у реформи полиције у Републици Србији и земљама бивше Југославије

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, ____ . ____ . 2016



Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора мр Горан Николић

Број уписа _____

Студијски програм науке безбедности

Наслов рада Место и улога ОЕБС-а у реформи полиције у Републици Србији и
земљама бивше Југославије

Ментор др Зоран Драгишић, редовни професор

Потписани мр Горан Николић

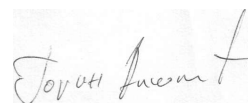
изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској
верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног
репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања
доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране
рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне
библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у
Београду.

Потпис докторанда

У Београду, _____ 2016



Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Место и улога ОЕБС-а у реформи полиције у Републици Србији и земљама бивше Југославије која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у **Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду** могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
- ③. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, _____._____.2016

