



Preporuke za rad policije u multietničkim društvima

Veljača 2006.

Preporuke za rad policije u multietničkim društvima

Veljača 2006.

Objavio i raširio Visoki povjerenik za nacionalne manjine OEES-a (VPMN).

Dozvoljeno je umnožavanje svih informacija iz ove brošure; preporučuje se navođenje izvora.

ISBN-10: 90-7598909-1

ISBN-13: 978-90-75989-09-0

© OSCE High Commissioner on National Minorities 2006

Ova brošura je dostupna na drugim jezicima u ukoričenom i/ili elektronskom izdanju (na <http://www.osce.org/hcnm/>) na:

engleskom, ruskom, albanskom, gruzijskom, srpskom i uzbečkom

Za dodatne informacije, obratiti se na:

OSCE High Commissioner on National Minorities

Prinsessegracht 22

2514 AP The Hague

Tel: +31 (0)70 312 5500

Fax: +31 (0)70 636 5910

E-mail: hcnm@hcnm.org

Website: www.osce.org/hcnm/

UVOD

Helsinškim odlukama iz srpnja 1992, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS) utemeljila je instituciju Visokog povjerenika za nacionalne manjine (VPNM) kao "instrument za spriječavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi". Ovaj mandat je utemeljen u velikoj mjeri kao odgovor na situaciju u bivšoj Jugoslaviji, za koju su neki strahovali da bi se mogla ponoviti u nekom drugom dijelu Europe, naročito u zemljama u tranziciji prema demokraciji, te bi mogla oštetiti izgleda za mir i prosperitet, predviđene Pariškom poveljom za novu Europu koju su šefovi država i vlada usvojili studenog 1990.

Kroz više od deset godina intenzivnog djelovanja, VPMN je uočio da se neka pitanja i teme povezane s manjinama ponavljaju. Ta pitanja i teme postali su predmet njegove pažnje u većem broju zemalja u kojima je angažiran i, između ostalog, uključuju obrazovanje manjina i upotrebu manjinskih jezika; one su od posebne važnosti za očuvanje i razvoj identiteta pripadnika nacionalnih manjina. U ta važna pitanja također pripadaju i djelotvorno sudjelovanje nacionalnih manjina u upravljanju državom i upotreba manjinskih jezika kao sredstva komunikacije u elektronskim medijima. S ciljem postizanja zadovoljavajuće i sukladne primjene relevantnih manjinskih prava u zemljama članicama OESS-a, VPMN je zatražio od četiri grupe međunarodno priznatih nezavisnih stručnjaka izraditi četiri serije smjernica o ovim pitanjima: **Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje** (1996), **Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika** (1998), **Preporuke iz Lunda o djelotvornom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu** (1999) i **Smjernice o upotrebi manjinskih jezika u elektronskim medijima** (2003). Ovi dokumenti su kasnije poslužili kao preporuke stvarateljima zakona i politike u mnogim državama. Tekstovi preporuka prevedeni su na nekoliko jezika i mogu se bez naknade dobiti od Ureda VPMN-a ili pristupiti elektronskim putem (www.osce.org/hcnm).

Pitanje rada policije u multietničkim društvima također se pojavilo u nekoliko situacija u kojima je VPMN bio angažiran. U određenom broju država VPMN se susreo sa izostanakom institucionalnih mehanizama za podršku interakcije i suradnje između policije i pripadnika nacionalnih manjina. Uslijed istovremenog nedostatka odgovarajuće obuke za rad u multietničkom društvu, te često monoetničkog sastava policijske službe i diskriminacijskog djelovanja, policija je u mnogim situacijama izazivala negativne reakcije u zajednicama nacionalnih manjina i čak postajala katalizator sukoba. VPMN je, pak, u drugim državama uočio da naponi uloženi da policija bolje odražava sastav

zajednice kojoj služi i u poboljšanje komunikacije između policije i zajednica nacionalnih manjina ne samo da jačaju međuetničke odnose već i pojačavaju operativnu učinkovitost policije.

S obzirom na ovu važnu ulogu policije, VPNM se uključio u postupak analize međunarodnih standarda i prakse u području rada policije. U tom cilju, VPNM je u konzultacijama sa Jedinicom za strateške policijske poslove Tajništva OESS-a imenovao Dr. Robina Oakleya, nezavisnog savjetnika i počasnog znanstvenog suradnika Centra za studije etničkih manjina Sveučilišta Royal Holloway u Londonu, za svog savjetnika i okupio grupu izuzetno iskusnih stručnjaka, sastavljenu od predstavnika relevantnih međunarodnih organizacija zajedno sa visokim policijskim službenicima, nezavisnim stručnjacima i predstavnicima nevladinih organizacija specijaliziranih za ovo područje. VPNM je sazvao prvi sastanak ove grupe u lipnju 2005. Sljedeći sastanak je održan u listopadu, a završni u prosincu iste godine. Tijekom ovog procesa je sačinjen sljedeći niz preporuka o radu policije u multietničkim društvima.

Grupu nezavisnih stručnjaka sačinjavali su:

g. Steve Bennett, Direktor, Obrazovanje i razvoj policije, Misija OESS-a na Kosovu; g-ca Ilze Brands Kehris, Direktor, Latvijski centar za ljudska prava i etničke studije; Dr. Anastasia Crickley, Predsjednik zasjedanja, Europski centar za praćenje rasizma i ksenofobije; g. Francesc Guillen, načelnik, zamjenik ministra unutrašnjih poslova Vlade Katalonije, Španjolska; Profesor Kristin Henrard, Odjel za međunarodno i ustavno pravo, Sveučilište u Groningenu; dr Gordan Kalajdziev, član Izvršnog odbora, Makedonski helsinški odbor za ljudska prava; Dr Jenő Kaltenbach, povjerenik Parlamenta Mađarske za nacionalna i manjinska prava; g. Michael Kellett, Predstavnik Mreže koordinatora za policiju i ljudska prava Savjeta Europe, Načelnik Sjeverozapadnog regionalnog tima za povrat nezakonito stečene dobiti, Velika Britanija; Dr Robin Oakley, Nezavisni savjetnik; g. Stig Odorf, Policijska jedinica, Glavno Tajništvo Europske Unije; g. Timothy Parsons, Stručnjak za zločine mržnje, Program za toleranciju i nediskriminaciju OESS/ODIHR; g. Karl Pettersson, Savjetnik za policijske poslove, Jedinica za strateška policijska pitanja, Tajništvo OESS-a; g. Ivan Šuškevič, policijski pukovnik u penziji, zamjenik Generalnog direktora, Klub vojnih vođa Ruske Federacije; g. Chris Taylor, Nezavisni savjetnik; g. Rinus Visser, Policijska akademija Nizozemske.

Cilj ovih Preporuka je, kao i u slučaju ranijih preporuka iz Den Haaga, Osla i Lunda i Smjernica o medijima, ohrabrivanje i pomaganje državama da usvoje posebne mjere sa svrhom smanjenja napetosti vezanih za nacionalne manjine i time doprinesu ostvarenju konačnog cilja VPNM-a – spriječavanju sukoba. Preporuke su formulirane u smislu rada policije sa 'nacionalnim manjinama' u 'multietničkim društvima'. Po mišljenju stručnjaka, izraz 'nacionalne manjine' obuhvaća širok opseg manjinskih grupa, uključujući vjerske, jezične i kulturne, kao i etničke manjine. Preporuke se u načelu odnose na sve ove grupe. Također treba napomenuti da se u Preporukama povremeno koristi riječ 'manjine' kao odgovarajuća skraćena za izraz 'osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama'.

Cilj Preporuka je državama pružiti praktične smjernice pri izradi politike i zakona u skladu sa međunarodnim normama i standardima, a na osnovi međunarodnog iskustva i najboljih primjera iz prakse koji mogu očuvati ravnotežu i zadovoljavaju potrebe i interese svih dijelova stanovništva, uključujući i potrebe i interese pripadnika nacionalnih manjina. Preporuke očigledno treba provoditi na način koji uzima u obzir konkretnu situaciju u svakoj pojedinačnoj državi – uključujući i činbenike kao što su reforma policije i situacija na terenu.

Dvadeset i tri pojedinačne preporuke izložene su u sljedećih šest poglavlja: opća načela; novačenje i zastupljenost; obuka i profesionalna podrška; suradnja s etničkim zajednicama; operativni postupci; i spriječavanje i upravljanje sukobima. Sve Preporuke treba tumačiti u skladu s Općim načelima u Prvom dijelu, koja također utvrđuju potrebu država za razvijanjem politike i zakonodavstva i pružaju smjernice u ovom području. U ostalih pet dijelova se vladama, policijskim službama i manjinskim zajednicama predlažu neke posebne mjere. U napomenama koje slijede detaljnije se objašnjava svaka preporuka ili smjernica, gdje se izričito upućuje na odgovarajuće međunarodne standarde i posebno navode primjeri dobre prakse.

Osnovna poruka Preporuka je da dobar rad policije u multietničkim sredinama ovisi o uspostavi odnosa pouzdanja i povjerenja, koji se grade putem redovne komunikacije i praktične suradnje između policije i manjina. Sve strane imaju koristi od takvog odnosa. Manjine imaju koristi od rada policije koja je osjetljivija na njihove brige i bolje reagira na njihove potrebe za osobnom sigurnosti i pristupom pravdi. Policija ima koristi jer postaje djelotvornija, s obzirom da dobra komunikacija i suradnja predstavljaju ključ za djelotvoran rad policije u svakoj zajednici. Država ima koristi kako od integracije manjina, tako i od veće djelotvornosti policije. Ove Preporuke predstavljaju praktičan način ostvarenja napretka u državama koje žele integrirati

manjine i istovremeno razviti profesionalnu policiju usmjerenu na pružanje usluga zajednici.

Visoki povjerenik za nacionalne manjine se nada da će se Preporuke široko primjenjivati.

PREPORUKE ZA RAD POLICIJE U MULTIETNIČKIM DRUŠTVIMA

I. OPĆA NAČELA

1. Države trebaju usvojiti politiku koja jasno prepoznaje važnost rada policije na međuetničkim odnosima. Ta politika treba biti dio šire politike i programa koji će unapređivati integraciju manjina na nacionalnoj i lokalnoj razini. Ona treba biti usklađena sa širim nastojanjima za unapređivanje profesionalizacije policije i njene orijentacije na pružanje usluga zajednici, kao i osiguravanje da je sveokupan rad policije u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.
2. Države trebaju osigurati da policija i šira javnost, uključujući i manjine, shvate ulogu policije u unapređivanju dobrih međuetničkih odnosa. One trebaju, također, osigurati da se policija osposobi i opremi za ispunjavanje ove uloge. Ljudi koji zauzimaju visoke funkcije u politici i policiji trebaju javno podržavati tu ulogu, te unapređivati razumijevanje i podršku javnosti takvoj politici.
3. Državne vlasti i policija trebaju razraditi planove akcije za izvršavanje takve politike, te redovno pratiti njeno izvršavanje u bliskoj suradnji sa predstavnicima manjina.

II. NOVAČENJE I ZASTUPLJENOST

4. Sastav policije – na lokalnoj, regijskoj i nacionalnoj razini, uključujući više i niže položaje, te civilne suradnike – treba odražavati raznolikost stanovništva. Javnu sliku policije kao tijela koje odražava etničku sliku stanovništva treba aktivno promovirati.
5. Treba postaviti statističke ciljeve radi poboljšanja ravnomjerne etničke zastupljenosti u policiji i uvesti praćenje etničkog sastava policije u svrhu mjerenja napretka.

6. Treba poticati zapošljavanje pripadnika manjina nedovoljno zastupljenih u sastavu policije. Odgovarajuće inicijative trebaju uključiti posebne mjere koje će ohrabrivati kandidate i pomagati im da dostignu potrebne standarde, kao i korake za uklanjanje svih posrednih i neposrednih diskriminacijskih prepreka.
7. Treba također uvesti mjere koje će osigurati da su policajci manjinskog porijekla prihvaćeni i da se prema njima ravnopravno postupa u samoj policiji, koja treba osigurati neutralnu radnu sredinu, kao i da imaju jednake mogućnosti za napredovanje.

III. OBUKA I PROFESIONALNI RAZVOJ

8. Policiji treba pružati obuku i ostale oblike profesionalne podrške potrebne da razumije i prikladno reagira na osjetljivosti manjina i djelotvorno vrši svoju policijsku ulogu na načine koji unapređuju slogu i smanjuju napetosti.
9. Preporučuje se da je obuka o manjinskim pitanjima i međuetničkim odnosima uključena i u početnu i kasniju obuku na radu, kako za policajce na višim, tako i za policajce na nižim položajima. Predstavnici manjina trebaju biti uključeni i u planiranje i u izvršavanje obuke.
10. Etički kodeks policije treba uključivati profesionalne standarde rada policije u multietničkim društvima, a programi obuke policije trebaju sadržavati posebno osmišljene komponente radi ostvarivanja tih standarda. Trebaju postojati stegovne mjere u slučaju kršenja tih standarda, a uzorna dobra praksa treba biti nagrađena profesionalnim i javnim priznanjem.
11. Preporučuje se da su policijski rukovodioci i nadzornici jasno zaduženi osigurati da njihovo osoblje ostvaruje ove standarde u radu sa manjinama i da svojim vodstvom i radom daju primjere dobre prakse.

IV. SURADNJA S ETNIČKIM ZAJEDNICAMA

12. Policija treba biti zadužena razvijati metode i prakse komunikacije i suradnje sa manjinama i graditi zajedničko povjerenje na lokalnoj, regijskoj i nacionalnoj razini.

13. Policija se treba osposobiti za komunikaciju sa manjinama na manjinskim jezicima, gdje god je to moguće zapošljavanjem i obukom višejezičnog osoblja, kao i upotrebom kvalificiranih prevodioca.
14. Policija treba igrati aktivnu ulogu da osigura ohrabrenje i podršku manjinama da im pomogne da sa njom komuniciraju i surađuju, na primjer tako što će ih angažirati kao partnere u inicijativama za unapređivanje novačenja ili za držanje obuke u području manjinskih pitanja. Manjine, pak, trebaju biti spremne komunicirati i surađivati sa policijom radi poboljšanja sigurnosti zajednice i pristupa pravdi.
15. Preporučuje se utvrđivanje mehanizama koji će osigurati da policija za svoje postupke demokratski odgovara svim dijelovima zajednice. Oni trebaju uključiti djelotvorne sustave podnošenja i razmatranja pritužbi, dostupne pripadnicima nacionalnih manjina. Svi dijelovi zajednice trebaju biti svjesni svojih prava i dužnosti u vezi sa policijom, kao i ovlasti policije i usluga koje ona treba pružati.

V. OPERATIVNI POSTUPCI

16. Treba poduzimati mjere koje će osigurati da policija primjenjuje zakon na nepristran i nediskriminacijski način, koji ne izdvaja nijednu konkretnu grupu npr. izradom 'rasnih profila'. Takve mjere trebaju uključiti kodeks ponašanja u operativnim postupcima, kao što je kodeks ponašanja pri upotrebi ovlasti policije da zaustavlja i pregledava ljude na ulici i ostalim javnim mjestima.
17. Policija treba poduzimati korake da ohrabri pripadnike nacionalnih manjina da prijavljuju krivična djela radi unapređenja sigurnosti zajednice i pristupa pravdi.
18. Kad god je to moguće, policija treba slati etnički mješovite timove u redovne ophodnje u multietničkim sredinama kako bi izgradila povjerenje javnosti i unapređivala svoju operativnu djelotvornost. Policija također treba osigurati da njena taktika i izgled (broj, vidljivost oružja, izbor uniformi) odgovara zadatku i ne izazivaju nepotreban strah i napetost.
19. Policija treba osigurati energično i djelotvorno izvršavanje zakona protiv diskriminacije. Policija pogotovo treba poduzimati korake da ohrabri prijavljivanje

etnički motiviranih zločina i osigura puno evidentiranje i istragu svih takvih zločina.

20. Države trebaju osigurati jednaku dostupnost i djelotvornost mehanizama za pružanje savjeta i podrške žrtvama krivičnih djela i pripadnicima nacionalnih manjina.

VI. SPRIJEČAVANJE SUKOBA I UPRAVLJANJE SUKOBIMA

21. Policija treba biti zadužena i obučena igrati aktivnu ulogu u razvijanju odnosa sa manjinama radi prepoznavanja i po mogućnosti smanjivanja napetosti koje bi mogle dovesti do međuetničkih sukoba.
22. Policija također treba biti obučena i opremljena da na profesionalan i nepristran način upravlja međuetničkim građanskim nemirima i incidentima radi smanjivanja intenziteta sukoba i, kad god je to moguće, njihovog rješavanja posredovanjem i uz minimalnu upotrebu sile.
23. Policija treba blisko surađivati sa drugim javnim organima, naročito na lokalnoj razini, kako bi osigurala da su njeni postupci za spriječavanje i upravljanje međuetničkim sukobima usaglašeni sa širom akcijom unapređivanja integracije manjina i izgradnje uspješnog multietničkog društva.

NAPOMENA S OBJAŠNENJEM UZ PREPORUKE ZA RAD POLICIJE U MULTIETNIČKIM DRUŠTVIMA

I. OPĆA NAČELA

1. *Države trebaju usvojiti politiku koja jasno prepoznaje važnost rada policije na međuetničkim odnosima. Ta politika treba biti dio šire politike i programa koji će unapređivati integraciju manjina na nacionalnoj i lokalnoj razini. Ona treba biti usklađena sa širim nastojanjima za unapređivanje profesionalizacije policije i njene orijentacije na pružanje usluga zajednici, kao i osiguravanje da je sveokupan rad policije u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.*

Dobri međuetnički odnosi i integracija pripadnika nacionalnih manjina u multietničkom društvu ovise o percepciji svih etničkih grupa da su aktivnosti države legitimne i djelotvorne.¹ Uloga policije kao najizravnijeg i najvidljivijeg organa koji izvršava zakon od presudnog je značaja: policajci su za manjine čuvari pravde. Za očekivati je da manjine, koje smatraju da policija nepristrano primjenjuje zakon i osigurava pristup pravdi i sigurnosti zajednice, poštuju državu; neuspjeh policije i ostalih odgovornih organa da u očima manjina uspostave svoj legitimitet može dovesti do ogorčenosti i straha i stvaranja klime za napredovanje ekstremizma.

Prihvatanje policije kao legitimne i djelotvorne, kako na nacionalnom, tako i na regijskoj ili lokalnoj razini, zavisi od uspostavljanja odnosa povjerenja zasnovanog na dobroj komunikaciji i praktičnoj suradnji između policije i manjina. Uspostavljanjem takvog odnosa ne samo što će se poboljšati međuetnički odnosi već će se i doprinjeti efikasnijem radu policije. Svrha preporuka koje slijede, i koje se temelje na iskustvu, je pomoći državama da postignu takve odnose.

Vlade trebaju pokazati sposobnost vodstva iznošenjem jasne 'vizije' uloge policije u izgradnji i očuvanju djelotvornog demokratskog multietničkog društva. One trebaju

¹ Preporuke o radu policije su formulirane u terminima rada policije sa 'nacionalnim manjinama' u 'multietničkim društvima'. Po mišljenju stručnjaka, izraz 'nacionalne manjine' obuhvaća širok niz manjinskih grupa, uključujući vjerske, jezične i kulturne, kao i etničke manjine. Preporuke se, u principu, odnose na sve ove grupe. Treba, također, spomenuti da se u Preporukama povremeno koristi riječ 'manjine' kao odgovarajuća skraćena za izraz 'osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama'.

provesti široke konzultacije kako bi osigurale višestranački i višenacionalni konsenzus za svoju politiku prema radu policije i manjinama, bez kojeg bi državna politika mogla dovesti do podjele društva i postati predmetom političkih sukobljavanja. Politika i mjere potrebne za njeno izvršavanje trebaju biti izražene u jasnim službenim 'političkim izjavama' koju javno podržavaju političke čelnici i koje se izvršavaju zakonodavnim i drugim instrumentima.

Politika rada policije treba biti dio šire nacionalne strategije za unapređivanje integracije i izgradnju multietničkog društva. Ona treba uključivati mjere za poticanje sudjelovanja pripadnika manjina u političkom i ekonomskom životu države, kao i mjere u područjima kao što su obrazovanje, jezik, političko predstavljanje, elektronski mediji i borba protiv siromaštva i isključenosti. Napredak u širim aspektima integracije će olakšati uvođenje mjera potrebnih za rad multietničke policije.

Politika rada policije u manjinskim sredinama treba biti integralni, a istovremeno i jasno usmjereni i prepoznatljivi, dio programa razvoja policije. Dobra komunikacija i suradnja, temeljene na poverenju, predstavljaju ključ djelotvornog rada policije kako u većinskim tako i u manjinskim sredinama. Represivni pristup i pristup 'orijentiran na kontrolu', kojim se ignoriraju ili krše osnovna ljudska i manjinska prava, neće osigurati kontekst koji bi omogućio razvijanje dobrih odnosa između policije i manjina.

Demokratizacija i profesionalizacija policije predstavljaju zato neophodne preduvjete koji će policiji omogućiti da igra svoju ulogu u izgradnji uspješnog demokratskog multietničkog društva, kao što je i uvođenje pristupa radu policije, orijentiranog na pružanje usluga i zasnovanog na ljudskim pravima i praćenog 'radom policije u suradnji sa zajednicom' na lokalnom nivou.²

² Odgovarajuće međunarodne norme i standardi o radu policije i ljudskim pravima sadržane su u *Zakoniku UN-a o postupanju osoba odgovornih za primjenu zakona* (1979), dostupnom na: <http://www.uncjin.org/Standards/Conduct/conduct.html>, kao i u *Europskom zakoniku policijske etike* (2001) *Savjeta Evrope*, dostupnom na http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Police_and_internal_security/Documents/_Intro_Documents.asp#P234_5187. Ovi dokumenti utvrđuju jasne međunarodne standarde profesionalnog rada policije, usklađene sa međunarodnim ljudskim pravima. Ti standardi trebaju služiti kao osnova svake politike i prakse policije u pogledu manjina i međuetničkih odnosa, a voditelji policijskih službi trebaju neprestano osiguravati da se njihovi potčinjeni stalno pridržavaju ovih standarda. Rotterdamska povelja *Rad policije u multietničkom društvu* (1996), dostupna na <http://www.rotterdamcharter.nl/>, predstavlja pravno neobavezujući dokument koji su zajedno izradili predstavnici policijskih službi, lokalnih vlasti i NVO-a širom Evrope; ona takođe daje opće smjernice zasnovane na praktičnom iskustvu. Politika prema radu policije i manjinama također treba uzimati u obzir opća prava izložena u *Europskoj konvenciji o ljudskim pravima* i *Okvirnoj konvenciji Savjeta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina* (1994), koje su dostupne na http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/.

- 2. Države trebaju osigurati da policija i šira javnost, uključujući i manjine, shvate ulogu policije u unapređivanju dobrih međuetničkih odnosa. One trebaju, također, osigurati da se policija osposobi i opremi za ispunjavanje ove uloge. Ljudi koji zauzimaju visoke funkcije u politici i policiji trebaju javno podržavati tu ulogu, te unapređivati razumijevanje i podršku javnosti takvoj politici.*

Provođenje politike namijenjene jačanju sposobnosti policije da unapređuje dobre međuetničke odnose ne predstavlja samo tehničku vježbu, već podrazumijeva i mijenjanje kulture policije. Ono nalaže razumijevanje i predanost stvaratelja politike i policije na svim razinama službe. Postojeća kultura unutar policijske službe možda ne gleda s odobravanjem na rješavanje ovih pitanja: štoviše, ona može biti neprijateljski raspoložena prema njima i, možda, poticati otpor ka promjenama uopće. Uz to, policija može sebe (svjesno ili nesvjesno) doživljavati kao predstavnika dominantne etničke grupe i zaštitnika njenih interesa i stoga gledati na takvu politiku kao na prijetnju. Važno je prepoznati da ponašanje prema određenim etničkim grupama sa ciljem iskorištavanja, kao što je postupak traženja mita od ugroženih etničkih grupa, predstavlja oblik korupcije policije, koji ne samo što je protivan međunarodnom pravu i ljudskim pravima već i ozbiljno potkopava sposobnost policije da unapređuje dobre međuetničke odnose.

Zato je nužno da politički čelnici osiguraju da visoki policijski službenici u potpunosti shvaćaju važnost svoje uloge za unapređenje dobrih međuetničkih odnosa i da su potpuno predani njenom ispunjavanju. Ova uloga ne uključuje samo unapređivanje dobrih etničkih odnosa van policije, već i u njoj samoj, uključujući osiguranje da diskriminacija na etničkim ili drugim osnovama ne postoji (ili, ukoliko postoji, njeno djelotvorno odstranjivanje). Policijski čelnici, pak, trebaju osigurati da sveukupno osoblje policije – u svim područjima, svih specijalnosti i na svim razinama hijerarhije – također razumije tu ulogu i njene posljedice u svakodnevnoj praksi. Policijski čelnici na svim razinama prema tome trebaju jasno izražavati podršku ovoj ulozi, koju treba naglašavati tijekom sveukupne obuke. Ne treba tolerirati postupke koji potkopavaju ovu ulogu, koji daju prednost određenim etničkim grupama ili izražavaju neprijateljstvo prema manjinama, iskorištavaju ih ili diskriminiraju. I stvaratelji politike i policijski čelnici trebaju raditi na uspostavljanju kulture u policiji koja spremno prihvaća i podržava etničku raznolikost, kako unutar policije tako i van nje, i u kojoj policija sebe vidi kao pozitivnog sudionika i uzor za stvaranje uspješnog multietničkog društva (vidjeti također Preporuku 7).

3. *Državne vlasti i policija trebaju razraditi planove akcije za izvršavanje takve politike, te redovno pratiti njeno izvršavanje u bliskoj suradnji sa predstavnicima manjina.*

Važno je znati da li su politika i mjere djelotvorne i da li postižu predviđene rezultate. Manjine će vjerovatno biti zainteresirane znati da li je postignut napredak. Važno je prikupljati i pružati točne informacije. Planovi akcije i praćenje njihovog izvršavanje mogu pomoći u savladavanju ovih izazova. Planovi akcije za izvršavanje ove politike trebaju:

- imati integracijski pristup, koji uključuje sva područja akcije utvrđene ovim Preporukama;
- se temeljiti na analizi konkretnih problema i potreba u smislu odnosa između policije i manjina: možda će biti potrebno naručiti nezavisno istraživanje u tu svrhu;
- utvrditi koja će lica (i u vladi i u policijskoj organizaciji) biti odgovorna i zadužena za izvršavanje politike u odnosu na rad policije i manjine;
- utemeljiti prikladne službe ili jedinice koje trebaju izvoditi ili koordinirati nužan rad;
- uključivati osiguravanje dovoljno financijskih i ostalih sredstava;
- osigurati stalne konzultacije i suradnju sa policijom (npr. preko stručnih udruženja) i sa manjinama (npr. preko NVO-a) tijekom svih faza;
- uključivati utemeljavanje lokalnih pilot projekata kao korisnog prvog koraka.

Također važno je redovno pratiti izvršavanje politike prema radu policije i manjina. Vladini i policijski dužnosnici to trebaju rutinski činiti u vlastite administrativne svrhe, kao i sastavljati izveštaje dostupne javnosti. Međutim, kako bi se povećalo javno povjerenje i osigurala demokratska odgovornost, praćenje treba vršiti nezavisno tijelo. Ovu ulogu mogu igrati parlamentarne institucije za ljudska prava (npr. saborski odbori ili ombudsmani) ili druga javna nadzorna tijela. Takva tijela trebaju imati pravo postavljanja pitanja javnim službenicima i održavati javne rasprave; njihovi izveštaji također trebaju biti dostupni javnosti. Koje se god metode koriste za praćenje izvršavanja te politike, neophodno je o njima stvarno konzultirati i manjine i policiju i uzimati u obzir njihova viđenja i iskustva prilikom pripreme izveštaja i preporuka. Policija treba rado prihvaćati, a ne pružati otpor takvom nezavisnom nadzoru, shvaćajući korist koju takav nadzor može donjeti jednoj otvorenoj i naprednoj organizaciji. Eventualne greške i propuste ne treba skrivati, već analizirati, kako bi se naučene lekcije primjenjivale u budućnosti. Razvoj i izvršavanje takve politike je

zadatak koji ne treba poduzimati na brzinu; on se treba zasnivati na korak-po-korak pristupu tijekom određenog vremenskog razdoblja.³

II. NOVAČENJE I ZASTUPLJENOST

4. *Sastav policije – na lokalnoj, regijskoj i nacionalnoj razini, uključujući više i niže položaje, te civilne suradnike – treba održavati raznolikost stanovništva. Javnu sliku policije kao tijela koje odražava etničku sliku stanovništva treba aktivno promovirati.*

Pravna zastupljenost manjina u policijskoj organizaciji važna je iz više razloga:

- a) kao pokazatelj da pripadnici svih etničkih grupa imaju kao pojedinci jednake mogućnosti zapošljavanja i napredovanja u policiji;
- b) kao način za unapređivanje integracije manjina njihovim sudjelovanjem u javnom životu države i njenih institucija;⁴
- c) kao način kojim se osigurava da službe policije raspolažu nizom znanja i vještina (uključujući i jezične vještine) potrebnim za rad u etnički raznolikim sredinama;
- d) kao sredstvo koje pomaže policiji graditi odnose sa manjinskim zajednicama na osnovu djelotvorne komunikacije, suradnje i međusobnog poverenja.

Iz svih ovih razloga, povećanje zastupljenosti manjina u policiji treba uzeti kao važan prioritet. Ovo je službeno potvrđeno u Mišljenjima Savjetodavnog Odbora za Okvirnu konvenciju o nacionalnim manjinama Savjeta Europe.⁵ Policija, dakle, treba ne samo aktivno unapređivati svoju javnu sliku tijela u kojem su zastupljene etničke manjine, već i korake koje poduzima kako bi to ostvarila u praksi (npr. metodama izloženim u Preporuci br. 12). Policija se treba potruditi da ti napori obuhvaćaju kako manje i marginalizirane manjine tako i veće i bolje integrirane grupe. Ona također treba

³ Za dodatne informacije i savjete o izvršavanju programa reforme policije, vidjeti *Program policije i ljudskih prava* Savjeta Europe, a pogotovu publikaciju *Rad policije u demokratskom društvu - je li vaša policijska služba pobornik ljudskih prava?* Dostupno na: http://www.coe.int/t/e/human_rights/police/2._publications.

⁴ Vidjeti *Preporuke OEES-a iz Lunda o djelotvornom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu i napomene* (1999), dostupne na nekoliko jezika na <http://www.osce.org/hcnm/documents.html>.

⁵ Dostupno na http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/

osigurati da se prema manjinama postupa pravedno i sa poštovanjem prilikom svih policijskih aktivnosti, kako bi manjine zaposlene u policiji smatrale poželjnim.

Važno je da je multietnički karakter policije prisutan i vidljiv u svim područjima. Ovo je značajno kako u monoetničkim tako i u multietničkim sredinama, a naročito u područjima u kojima manjine čine većinsko stanovništvo. Također je važno da su pripadnici manjina postavljeni i na viša mesta u hijerarhiji, a ne samo na najniže položaje. Time se ne samo dokazuje da pripadnici svih grupa imaju mogućnost napredovanja, već se u kreiranje politike na višim izvršnim razinama neposredno unosi i manjinska perspektiva i pokazuje da je policija organizacija u upravljanju svojom politikom istinski multietnička. Ako policija u kratkom roku nije u mogućnosti neposredno imenovati pripadnike manjina na više položaje, tada je imenovanje pripadnika manjina s odgovarajućim iskustvom na mjesta posebnih savjetnika alternativna metoda uvođenja manjinske perspektive u upravljanje policijom.

5. Treba postaviti statističke ciljeve radi poboljšanja ravnomjerne etničke zastupljenosti u policiji i uvesti praćenje etničkog sastava policije u svrhu mjerenja napretka.

Treba usvojiti strateški pristup kako bi se osiguralo da etnički sastav policije odražava etnički sastav stanovništva. Potrebno je utvrditi željeni etnički sastav kao cilj koji treba ostvariti, kao i međuciljeve koji se realno mogu postići u zadatom vremenskom okviru.

'Ciljeve' treba jasno razlikovati od 'kvota'. Ciljevi predstavljaju težnje ili svrhe povećanja zastupljenosti određenih grupa koji se mogu ostvariti na različite načine. Primjeri metoda koji osiguravaju jednake mogućnosti pojedincima prilikom novačenja opisani su u Preporuci br. 6. Upotreba ciljeva kako bi se osiguralo da etnički sastav zaposlenih odražava etnički sastav stanovništva predstavlja dobru praksu. Kvote predstavljaju dodjelu mjesta pripadnicima određenih grupa koje treba popuniti prilikom odabira. Upotreba kvota kao sredstva za ostvarenje ciljeva vezanih za novačenje manjina često dovodi do žalbi na nepravdu i tvrdnji o opasnosti spuštanja standarda i treba je izbjegavati koliko god je to moguće.

Međutim, upotreba kvota može biti primjerena i opravdana u posebnim okolnostima. Na primjer, kada se u okviru programa reforme policije u multietničkoj državi uvodi potpuno ili uglavnom novi kadar policijskog osoblja, možda će biti neophodno da taj kadar od početka odražava etnički sastav cijelog stanovništva kako bi imao legitimitet

i bio djelotvoran. U takvim okolnostima će možda biti opravdano postaviti i popunjavati etničke kvote, pogotovu u prvobitnoj fazi odabira i obuke, pod uvjetom da se od članova svih grupa zahtijeva ispunjenje prikladnih minimalnih profesionalnih standarda u fazi kada oni službeno postaju policajci. Međutim, upotreba etničkih kvota treba se primjenjivati samo u prelaznom razdoblju, poslije čega treba težiti ostvarivanju ciljeva drugim sredstvima.

Treba redovno prikupljati podatke kako bi se utvrdilo da li se ovi ciljevi ostvaruju. Vlade trebaju utvrditi koja su tijela odgovorna za svaki od ovih zadataka i da shodno tome raspodijele odgovornosti. Takvo 'etničko praćenje' treba biti povezano (ili biti njegov sastavni dio) sa općim praćenjem radne snage kako bi se osigurala usaglašenost sa međunarodnim pravom i širom nacionalnom politikom zapošljavanja.

Prikupljanje podataka o etničkoj pripadnosti predstavlja osjetljivo i sporno pitanje - izgleda da zakoni o zaštiti podataka pojedinih zemalja spriječavaju prikupljanje podataka o nacionalnosti. Države, međutim, ne trebaju izbegavati ovo pitanje i takve podatke trebaju prikupljati i obrađivati s dužnim poštovanjem europskih standarda u vezi sa zaštitom osobnih podataka i pravom na samooznačivanje (pravom svake osobe da izabere da li se želi smatrati pripadnikom manjine ili ne). Etnički podaci trebaju biti anonimni, pretvoreni u statističke podatke - treba izbjegavati sve mogućnosti da se preko njih uđe u trag bazama osobnih podataka. Ukoliko se ove zaštitne mjere primjenjuju, prava pojedinaca ne bi trebala biti povrijeđena. Bez takvih podataka, države neće moći pratiti da li radnje poduzete u svrhu poboljšanja etničke zastupljenosti u policiji imaju željeni učinak.

6. Treba poticati zapošljavanje pripadnika manjina nedovoljno zastupljenih u sastavu policije. Odgovarajuće inicijative trebaju uključiti posebne mjere koje će ohrabrivati kandidate i pomagati im da dostignu potrebne standarde, kao i korake za uklanjanje svih posrednih i neposrednih diskriminacijskih prepreka.

Do nedovoljne zastupljenosti manjina u policiji dolazi iz raznih razloga. Oni uključuju neobavještenost o mogućnostima zapošljavanja, nedostatak obrazovnih kvalifikacija, ranije iskustvo nepravednog postupanja policije u takvim zajednicama, kao i posrednu i neposrednu diskriminaciju prilikom procesa novačenja. Da bi se povećalo novačenje manjina, prvo je potrebno utvrditi točne razloge za njihovu nedovoljnu zastupljenost u određenoj državi, a zatim rješavati to pitanje primjenom posebnih mjera.

Sljedeće posebne mjere su vjerojatno prikladne:

- a) Inicijative za bolje informiranje manjinskih zajednica o mogućnostima zapošljenja u policiji, stvaranje pozitivne slike o policiji i ohrabrivanje zainteresiranih osoba da se prijave na najtječaj. Takve inicijative bi mogle uključivati dijeljenje letaka, korišćenje radija i televizije (uključujući promidžbene poruke), posjete policije školama i lokalnim centrima (uključujući kulturne i vjerske centre), omogućavanje mladim ljudima posjećivanje policijskih stanica ili centara za obuku, kao i zajedničke inicijative sa čelnicima zajednica i etničkim udruženjima/nevladinim organizacijama. Ciljane kampanje za novačenje koje bi koristile mnoge ili sve metode mogle bi biti usmjerene na određene nedovoljno zastupljene grupe.
- b) Mjere za rješavanje problema nedostatka dovoljnih obrazovnih kvalifikacija potencijalnih kandidata koji su motivirani i ispunjavaju ostale kriterije. One mogu uključivati intenzivne kratke tečajeve napravljene da unaprijede kvalifikacije uvjetno odabranih kandidata do potrebnog nivoa.
- c) Postupci za utvrđivanje i rješavanje svih mogućih uzroka diskriminacije manjinskih kandidata tijekom procesa novačenja i odabira. Oni mogu uključivati podučavanje pravnom novačenju i odabiru osoba zaduženih za te poslove; postupke revizije (npr. oslanjanja na osobne intervjuje) da bi se utvrdilo da li je prema manjinskim kandidatima natječajna komisija pristrana ili ih nepotrebno stavlja u nepovoljniji položaj; i provjeru kriterija odabira kako bi se osigurala njihova potpuna opravdanost i osiguralo da ne postavljaju nepotrebne prepreke koje posredno stavljaju manjine u nepovoljniji položaj.

Pri uvođenju ovakvih inicijativa, ne smiju se spuštati standardi za manjinske kandidate prilikom njihovog ulaska u policiju. Osobe koje pripadaju etničkoj većini (i mediji) ponekad olako posumljaju i tvrde da se standardi spuštaju, te da su one sada diskriminirane, dok se manjinama pružaju posebne povoljnosti. Policijski čelnici ih trebaju razuvjeriti da se to ne događa. Ustvari, upravo policajci manjinskog porijekla će vjerovatno biti najzainteresiraniji za to da se standardi ne spuštaju, jer ne žele da se na njih gleda kao na 'policajce drugog reda'.

7. *Treba također uvesti mjere koje će osigurati da su policajci manjinskog porijekla prihvaćeni i da se prema njima ravnopravno postupa u samoj policiji, koja treba osigurati neutralnu radnu sredinu, kao i da imaju jednake mogućnosti za napredovanje.*

Prilikom unapređivanja ravnomjerne etničke zastupljenosti u policiji, nije dovoljno usredotočiti se samo na prijam novih policajaca. Iskustvo pokazuje da će pripadnici manjina vjerovatno napustiti posao u policiji ako smatraju da se prema njima ne postupa kao prema ravnopravnim i poštovanim članovima organizacije i ako nemaju iste mogućnosti za napredovanje. Ova tendencija se može pojaviti naročito u ranim fazama novačenja manjina, kada je njihov broj još mali i kada se policajci manjinskog porijekla možda osjećaju osobno izoliranim od drugih članova svojih zajednica. Žene policajci manjinskog porijekla se također mogu suočiti sa sličnim pritiscima s obzirom da su 'dvostruka manjina' kako u pogledu roda, tako i nacionalnosti.

Iz tih razloga je važno osigurati neutralnu radnu sredinu, tj. sredinu u kojoj se policajci manjinskog porijekla potpuno prihvaćaju kao jednaki, i kao pojedinci, i gdje nisu stavljeni ni u kakav nepovoljan položaj niti suočeni s negativnim stereotipima zbog svog etničkog identiteta. Međutim, ta sredina također treba biti osjetljiva na raznolikost potreba, običaja i vjera različitih grupa (npr. u pogledu odijevanja, ishrane i vjerskih obreda, kao što su molitve i vjerski praznici). Također treba razmotriti poduzimanje pozitivnih mjera podrške i ohrabrenja policajaca manjinskog porijekla da napreduju u karijeri: one bi mogle uključivati posebne programe obuke za razvoj karijere ili pružanje 'mentorskih' programa onima sa potencijalom za napredovanje. Istovremeno je važno uspostaviti djelotvorne interne mehanizme pritužbi da policajci izloženi diskriminaciji ne bi morali u tišini trpiti takvo ponašanje. Voditelji trebaju ohrabrivati manjine da ulažu pritužbe kada su izložene diskriminaciji ili drugim oblicima etnički motiviranog ponašanja, kako bi bili svjesni takvih problema i mogli ih neposredno rješavati.

S obzirom na posebna pitanja koja ih dotiču, neki policajci manjinskog porijekla mogu smatrati da bi bilo korisno udružiti se i obrazovati vlastita profesionalna udruženja. Policijske vlasti trebaju u principu podržavati takve inicijative i biti voljne olakšati njihovo osnivanje. Formiranje takvih udruženja je ljudsko pravo i ona mogu osigurati međusobnu osobnu pomoć manjinskim policajcima, pogotovu kada su malobrojni i kada su zemljopisno izolirani. Ona također mogu osigurati put za komunikaciju između policijskih vlasti i policajaca manjinskog porijekla, i biti izvor vrijednih savjeta vlastima

o manjinskim pitanjima. Vlasti trebaju osigurati da članovi većinskog naroda razumiju razloge za obrazovanje takvih udruženja i shvaćaju da takva udruženja mogu pripomoći stvaranju sigurnije osnove na kojoj se može graditi integracija policajaca manjinskog porijekla. Ne treba, međutim, prisiljavati manjinske policajce da se učlanjuju u, ili osnivaju, takva udruženja pošto neki možda neće željeti da na taj način iskazuju svoj etnički identitet.

Posebnu pažnju treba posvetiti raspoređivanju policajaca manjinskog porijekla na dužnost. Oni ne trebaju biti novačeni kako bi služili isključivo u svojim zajednicama: oni trebaju biti novačeni kako bi postali profesionalni policajci sposobni za rad sa svim dijelovima društva. Međutim, u državama u kojima su manjine obično koncentrirane u određenim lokalitetima ili područjima, vjerovatno je da će većina manjinskih policajaca biti novačena i raditi u tim dijelovima zemlje. Kao što je navedeno u Preporuci br. 4, policija od toga ima velike koristi u pogledu jačanja svijesti zajednice, kontakata i povjerenja javnosti. Međutim, takve policajce treba uvijek prvenstveno promatrati kao policajce, a tek zatim kao policajce koji se zahvaljujući svojoj pripadnosti manjini mogu kvalificirati za poduzimanje određenih uloga ili doprinos određenim vještinama. Policajci manjinskog porekla ne trebaju biti izloženi pritisku da rade u manjinskim dijelovima zemlje ili zajednicama: u stvari, treba ih ohrabrivati da stiču iskustvo radom u etnički mješovitim dijelovima zemlje ili zajednicama iz kojih ne potiču. Ukoliko ovi policajci rade u svojim sredinama, voditelji trebaju uvijek težiti da ih rasporede na rad u etnički mješovitim timovima, kad god je to moguće.

Kao što je već rečeno, gore navedene vrste inicijativa i promjena nalažu suštinsku promjenu kulture policije – od monoetničke do multietničke organizacije – i druge suštinske vidove reforme policije, uključujući njenu profesionalizaciju i orijentaciju na pružanje 'javne službe'. Treba pažljivo upravljati procesom promjene kulture kako bi se što prije ostvarila korist, a minimizirao otpor organizacije. Vodstvo, predanost i vješto upravljanje policijskih službenika na najvišim razinama neophodno je za postizanja ovog cilja.⁶

⁶ Dodatne smjernice o pitanjima vezanim za novačenje i zastupljenost nalaze se u brošuri koju je izdala Europska platforma o radu policije i ljudskim pravima: *Novačenje i zadržavanje policajaca iz manjinskih zajednica*, dostupnoj na <http://www.epphr.dk/downloads.htm>.

III. OBUKA I PROFESIONALNI RAZVOJ

8. *Policiji treba pružati obuku i ostale oblike profesionalne podrške potrebne da razumije i prikladno reagira na osjetljivosti manjina i djelotvorno vrši svoju policijsku ulogu na načine koji unapređuju slogu i smanjuju napetosti.*

Obuka je neophodan, ali ni u kom slučaju jedini oblik stručne podrške potreban policiji kako bi djelotvorno izvršavala svoju ulogu u multietničkom kontekstu. Ona treba imati za cilj osigurati policiji određene kompetencije (tj. svijest, znanje i vještinu) potrebne za rad u takvim sredinama. Treba provesti 'analizu potreba za obukom' radi utvrđivanja tih potreba.

Vjerovatno će osnovna područja u kojima je potrebna obuka uključivati: kulturnu i vjersku svijest, vještine posredovanja i odnosa u zajednici, jezičnu obuku, obuku u području ljudskih prava, uključujući prava pripadnika nacionalnih manjina. U multietničkim sredinama, svi pripadnici policije trebaju proći minimum obuke u ovim područjima. Međutim, opseg učenja manjinskog jezika i precizni sadržaj obuke u području kulturne i vjerske svijesti zavisti će od lokalnih okolnosti.

Iskustvo pokazuje da takva obuka mora biti praktična i vezana za posao. Ukoliko je obuka isključivo teorijska, vjerovatno će njen uticaj na ponašanje biti nikakav ili jako mali, čak i u slučaju kognitivnog učenja. Obuka treba ukazati policiji na značaj i praktične implikacije novih znanja i vještina, te pokazati kako će joj pomoći efikasno i stručno vršiti svoju ulogu, i kako će joj koristiti u svakodnevnom radu.

Treba pažljivo pristupiti osmišljavanju obuke prije no što se njome pokuša neposredno mijenjanje stavova policajaca, pogotovu onih iskusnijih. Osobni stavovi su duboko ukorijenjeni kod mnogih odraslih ljudi i svi pokušaji njihovog mijenjanja tijekom kratkih tečajeva obuke će vjerovatno naići na otpor, a možda biti i kontraproduktivni, osim ukoliko ih ne vode izuzetno vješti nastavnici. Međutim, neophodno je da se obuka bavi temom predrasuda i stereotipa o etničkim grupama kao potencijalnoj prepreci pravičnom i stručnom postupanju prema manjinama. Takva obuka treba pružiti policajcima mogućnost razmišljanja o vlastitim stavovima i predrasudama, kao i o tome na koji će način biti sigurni da oni ne utječu na njihov rad.

Glavni naglasak obuke, dakle, ne treba biti na jednostavnom pružanju informacija ili mijenjanju stavova, već na praktičnoj pomoći policajcima pri vršenju svojih svakodnevnih poslova u multietničkom kontekstu na način koji je u skladu sa

profesionalnim standardima i međunarodnim ljudskim pravima. Obuku treba, dakle, promatrati kao jedan određeni, iako veoma važan, oblik stručne podrške i kao sredstvo za profesionalni razvoj. Drugi oblici profesionalne podrške navode se u Preporukama br. 10 i 11 koje slijede.

U pogledu potrebe da obuka bude praktična, važno je koristiti odgovarajuće metode. Formalna predavanja će vjerovatno imati ograničen učinak ako nisu praćena interaktivnim metodama, kao što su strukturiran razgovor i debata, koji uključuju razmjenu mišljenja i iskustava. Praktične vježbe i igranje uloga u simulacijama policijskih zadataka u multietničkim društvima vjerovatno će biti od najveće koristi.

Ovaj praktičan pristup obuci nalaže promjenu uloge nastavnika. Nastavnik ne treba nastupati isključivo kao stručnjak koji prenosi specijalističko znanje, već više kao moderator debate i iskustvenog učenja koji posjeduje vještine i vjerodostojnost za izvršavanje ove uloge. Stručnjak za određenu temu i dalje igra važnu ulogu, ali on postaje osoba čije poznavanje manjina i međuetničkih odnosa postaje sredstvo koje se može koristiti. Postojeće znanje polaznika obuke (pogotovu iskusnih policajaca) i njihovo iskustvo u vezi sa manjinama također predstavlja izuzetno važno sredstvo, koje se mora koristiti, dijeliti sa drugima, i ocjenjivati.

9. Preporučuje se da je obuka o manjinskim pitanjima i međuetničkim odnosima uključena i u početnu i kasniju obuku na radu, kako za policajce na višim, tako i za policajce na nižim položajima. Predstavnici manjina trebaju biti uključeni i u planiranje i u izvršavanje obuke.

Obuka o manjinskim pitanjima i etničkim odnosima treba biti sastavni dio početne obuke policajaca i obuhvaćati teme kao što su ljudska prava, rad policije u zajednicama i pristup orijentiran pružanju usluga. Iako manjinska i etnička pitanja trebaju dobiti određenu pažnju, ne treba ih izdvajati iz ostatka obuke: novi novaci trebaju biti obučeni rutinski izvršavati sve policijske zadatke u multietničkoj sredini. Iskusni policajci, pak, trebaju proći posebnu obuku o tim predmetima u okviru obuke na poslu, pogotovu ukoliko oni nisu bili uključeni u njihovu prethodnu obuku. Obuka policajaca na terenu treba se usmjeriti na prave operativne zadatke (patroliranje, istraga, privođenje, itd.) i biti predstavljena kao pozitivan doprinos njihovom stalnom stručnom razvoju. Civilni zaposleni u policiji, pogotovu oni sa kojima javnost prvo dolazi u kontakt, trebaju biti uključeni u ovakve programe.

Viši policijski službenici zaduženi za upravljanje također trebaju proći obuku o ovim temama, međutim, ona treba biti usmjerena na teme koje se razlikuju od onih obrađivanih tijekom obuke policajaca koji pružaju (ili neposredno nadziru) usluge na terenu. Iako visoki policijski službenici trebaju imati opće razumijevanje pitanja policijskog rada na terenu, njihova obuka treba biti koncentrirana na izvršavanje politike, postavljanje standarda i upravljanje organizacijskim i kulturnim promjenama, kao i na zapovjednu odgovornost vezanu za upravljanje etničkim tenzijama i sukobima u široj zajednici.

Osobe iz manjinskih sredina koje doprinose osmišljavanju obuke također predstavljaju važan izvor za obuku policije na temu pitanja vezanih za manjine i međuetničke odnose. Policija mora iz prve ruke od manjina saznati o relevantnim manjinskim kulturnim i vjerskim običajima i njihovom doživljavanju policije. Obuka također pruža policajcima mogućnost osobne interakcije sa pripadnicima manjina i priliku za skupne diskusije, vježbe i igranje uloga (u kojima 'se svatko može staviti na mjesto drugoga'). Uspješno sudjelovanje manjina u obuci također gradi mostove i poboljšava razumijevanje i povjerenje samih manjina u policiju. Manjine se ne trebaju samo pozivati da prisustvuju određenim dijelovima obuke; one trebaju biti uključene u sve faze, uključujući njeno planiranje i ocjenjivanje, kao i u početni proces utvrđivanja potreba za obukom. Policija treba razvijati redovno partnerstvo sa širokim nizom manjinskih udruženja kako bi ona mogla razvijati povjerenje i vještinu ispunjavanja potreba policijske obuke u području manjinskih i međuetničkih pitanja. Također treba osigurati da su suradnici iz redova manjinskih udruženja različitog uzrasta, roda i drugih relevantnih obilježja i da ne uključuju samo službeno- ili samo-imenovane 'čelnike zajednica'.⁷

10. Etički kodeks policije treba uključivati profesionalne standarde rada policije u multietničkim društvima, a programi obuke policije trebaju sadržavati posebno osmišljene komponente radi ostvarivanja tih standarda. Trebaju postojati stegovne mjere u slučaju kršenja tih standarda, a uzorna dobra praksa treba biti nagrađena profesionalnim i javnim priznanjem.

Profesionalna obuka predstavlja oblik obrazovanja koje ima određenu svrhu: osposobiti neku osobu da vrši određenu stručnu ulogu u skladu sa profesionalnim

⁷ Dodatne sjmernice o takvoj obuci mogu se naći u poglavlju o 'Obuci policije o imigrantima i nacionalnim manjinama' u izdanju Savjeta Europe, *Ljudska prava i policija* (1997.g). Vidjeti također [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/2._Publications/2.1_Trainers'_Supply_Kit/CI\(98\)1_Workbook_for_practice_oriented_teaching.asp](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Police/2._Publications/2.1_Trainers'_Supply_Kit/CI(98)1_Workbook_for_practice_oriented_teaching.asp).

standardima. Kako bi se ti standardi definirali, potrebno je formulirati kodekse ponašanja i utvrditi znanja i sposobnosti koje omogućavaju profesionalcu ostvariti te standarde. Ovo načelo treba primjenjivati u kontekstu obuke policije, naročito obuke za rad u multietničkim sredinama. Programi obuke, kao i 'analize potreba za obukom' na kojima su zasnovani (vidjeti Preporuku br. 8) trebaju biti osmišljeni kao podrška izvršavanju takvih kodeksa ponašanja.

Kodeksi ponašanja zasnovani su na međunarodnim standardima i utvrđuju opće etičke principe na kojima se zasniva dobar profesionalni rad policije.⁸ Kodeksi također mogu utvrđivati određene radnje koje se trebju poduzimati prilikom izvršavanja određenih policijskih zadataka i tada se obično nazivaju 'kodeksi prakse'. Kodeksi prakse obično uključuju primjenu etičkih načela prilikom obavljanja određenih policijskih zadataka u određenim nacionalnim i pravnim okolnostima. Kodekse prakse, dakle, trebaju formulirati pojedinačne države.

Posebno je važno formulirati kodekse ponašanja i određene prakse u svezi sa policijskim radom u multietničkim sredinama zbog specifičnih izazova koje taj rad može uključivati i njegove moguće sporne prirode. Primjeri potencijalno izazovnih i spornih policijskih zadataka uključuju upravljanje otvorenim etničkim sukobom, smanjenje etničkih napetosti, izvršavanja operacija 'zaustavljanja i pregledanja' u etnički osjetljivim područjima ili opće izvršavanje policijskih operacija u područjima naseljenim manjinama. Detaljni kodeksi prakse trebaju pružiti konkretne savjete i podršku policiji koja obavlja takve zadatke (dodatna objašnjenja nalaze se u Preporuci br. 16). Na primjer, na etičkoj će razini možda postojati veća opasnost od korupcije koja je posljedica etničkih veza, čime se povećava potreba za budnošću i akcijama koje će osigurati integritet. Međutim, takva etička pitanja treba rješavati u okviru općih kodeksa ponašanja policije, a ne formuliranjem posebnih kodeksa za rad u multietničkim sredinama.

Policijski upravitelji trebaju shvatiti neophodnost poštovanja profesionalnih standarda i kodeksa ponašanja, koji trebaju doprinositi napredovanju u karijeri. Takav napredak treba biti zasnovan na pojedinačnim procjenama rada u odnosu na takve standarde. Nepoštovanje kodeksa i standarda trebaju biti ispravljeni, a ozbiljni slučajevi kršenja dovesti do stegovnih postupka protiv policajca. Obuka treba pomoći policiji da se ponaša u skladu s ovim profesionalnim kodeksima i standardima. Policajce, čiji rad predstavlja primjer najbolje prakse, treba pozivati da dijele svoje iskustvo na

⁸ Videti *Zakonik UN o ponašanju lica odgovornih za primjenu zakona i Europski kodeks policijskeetike Savjeta Europe*, navedene u napomeni br. 2.

satovima obuke. Sve ove mehanizme profesionalne podrške treba konkretno primjenjivati u kontekstu odnosa policije sa manjinama.

- 11. Preporučuje se da su policijski rukovodioci i nadzornici jasno zaduženi osigurati da njihovo osoblje ostvaruje ove standarde u radu sa manjinama i da svojim vodstvom i radom daju primjere dobre prakse.*

Obuka i kodeksi ponašanja sami po sebi nisu dovoljni da osiguraju usaglašenost policijske prakse sa politikom i profesionalnim standardima. Iskustvo pokazuje da vodstvo visokih policijskih službenika i upravljanje i nadzor zaposlenih u policiji također predstavljaju životno važne činbenike. Policijski časnici na višim položajima u hijerarhiji trebaju predstavljati uzor svojim mlađim kolegama i provoditi potrebne standarde u svakodnevnom radu. Oni svojim podređenima moraju jasno dati na znanje da od njih također očekuju ponašanje u skladu sa ovim standardima i trebaju aktivno pratiti da li svi policajci poštuju ove standarde i ljudska prava. Ako privatno ocrnjuju ovu politiku ili izražavaju negativne stereotipe o manjinama, ili se ne bave slučajevima diskriminacijskog ponašanja prema manjinama, njihovi zaposleni će brzo zaključiti da njihova predanost nije iskrena. Manjine, koje cijelog života stiču iskustvo prepoznavanja različitih oblika diskriminacije od strane većine, ubrzo će razlikovati kada se neko prema njima ponaša kao prema ravnopravnim osobama i sa istinskim poštovanjem, a kada ne.

Policijski upravitelji i nadzornici trebaju proći obuku koja će osigurati svijest o važnosti ovih pitanja i mogućnosti njihovog učinkovitog rješavanja. Osnovna načela takve obuke iznjeta su u Preporukama br. 9 i 10. Sposobnost rješavanja multietničkih pitanja tijekom rada također se treba uzeti u obzir prilikom razmatranja napredovanja na više položaje u policijskoj hijerarhiji.

Kao što je naglašeno u Preporuci br. 7, krajnji cilj bi trebao uključivati promjenu kulture u okviru policijske organizacije tijekom određenog niza godina, do koje će doći zahvaljujući odlučnom i dosljednom vodstvu i upravljanju ovim pitanjima. Samo tako će organizacija sama po sebi postati istinski multietničko, profesionalno i nepristrano tijelo, za koje je pravičan i djelotvoran rad u multietničkoj sredini pitanje rutine.

IV. SURADNJA S ETNIČKIM ZAJEDNICAMA

12. *Policija treba biti zadužena razvijati metode i prakse komunikacije i suradnje sa manjinama i graditi zajedničko povjerenje na lokalnoj, regijskoj i nacionalnoj razini.*

Demokratski pristup radu policije, usmjeren na pružanje usluga uopće, kao i pristup radu policije u zajednici, posebno zahtjeva redovnu i djelotvornu komunikaciju policije i građana. Djelotvoran rad policije u demokratskom društvu ne smije se zasnivati na strahu, već na suglasnosti. Policiji je potrebna podrška javnosti kako bi obavljala posao, ne samo zbog potrebe da bude demokratski odgovorna već i zato što je praktična suradnja javnosti (npr. pružanje podataka, prijavljivanje krivičnih djela, svjedočenje, itd) neophodna da bi policija ispunjavala svoju ulogu. U svakoj demokratskoj državi, dakle, policija treba utvrditi metode i praksu kako bi postojala komunikacija sa javnošću na svim razinama i kako bi zadobila povjerenje javnosti.

Policija se u multietničkom društvu suočava sa još jednim izazovom. Komunikacija i izgradnja povjerenja treba obuhvaćati razne manjinske grupe, koje se mogu razlikovati po jeziku, kulturi, vjeri i ostalim okolnostima, koje mogu živjeti u jednom području ili širom države. Štaviše, neke od ovih grupa su možda bile izložene diskriminaciji ili drugim oblicima ugnjetavanja od strane policije i možda i dalje posjeduju veliko nepovjerenja prema njoj. Policija zato treba osigurati da metode i postupci korišteni u komunikaciji sa javnošću uzimaju u obzir ovu raznovrsnost i odnose u prošlosti, kao i da ona može djelotvorno doprijeti do svih različitih etničkih i nacionalnih grupa. Možda će biti potrebno uložiti poseban napor kako bi se uspostavio odnos i zadobilo povjerenje etničkih i nacionalnih manjina koje su bile isključene i koje su se nekada nalazile u najnepovoljnijem položaju. To može tražiti strpljivu izgradnju odnosa povjerenja sa zajednicama i njihovim vođama tijekom dužeg vremenskog razdoblja.

Policija može koristiti razne metode za razvoj komunikacije sa manjinama. Neke metode, kao što je upotreba letaka ili radija i televizije, u suštini podrazumijevaju jednostranu komunikaciju i posebno su korisni za prijenos informacija. Kako bi tim sredstvima doprla do manjina, policija treba koristiti letke na jezicima manjina i programe na masovnim medijima, uključujući one na manjinskim jezicima. Međutim, interaktivne metode koje uključuju osobni kontakt i komunikaciju između policije i manjina su od veće koristi za izgradnju povjerenja i međusobnog razumijevanja. U ove metode spadaju:

- a) Forumi zajednica. Ove forume trebaju činiti predstavnici etničkih manjina koji se trebaju redovno sastajati i razgovarati o pitanjima od zajedničke važnosti. Takvi forumi trebaju imati rutinsku savjetnu ulogu i služiti kao izvor informacija i boljeg razumijevanja lokalne zajednice – pogotovu pitanja o radu službi odgovornih za primjenu zakona koje zabrinjavaju manjine. Oni također trebaju pomagati približavanju nacionalnih manjina državnim ustanovama, izgradnji povjerenja u policiju i spriječavanju i smanjenju napetosti.
- b) Javni sastanci. Takvi sastanci bi trebali omogućavati policiji da se savjetuje sa lokalnom zajednicom o što širem broju pitanja. Ovi sastanci trebaju biti otvoreni za javnost i usmjereni na jedno određeno pitanje. Oni su posebno vrijedni kada postoje napetosti u zajednici, jer omogućavaju policiji da se direktno od zajednice obavijesti o svim pitanjima koja je zabrinjavaju, i pružaju točne informacije o situaciji i reagiranju policije.
- c) Savjetodavna tijela zajednica. Savjetodavna tijela zajednica imaju specifičnu svrhu – savjetovati više policijske službenike o tome kako policija može djelotvornije vršiti svoju ulogu u kontekstu lokalne zajednice, uključujući i pitanja kao što su rad policije tijekom etničkih sukoba, pitanja diskriminacije i uključenost u savjetovanja sa zajednicom. Policija treba za članove savjetodavnih odbora uzimati ljude za koje smatra da imaju relevantne vještine i iskustvo da joj daju takve savjete. To trebaju biti ljudi koji mogu pružiti takve savjete iz nezavisne perspektive, a ne samo odobravati ono što policija predlaže. Sastav odbora treba odražavati raznovrsnost etničkog sastava lokalne zajednice.
- d) Zajedničke radionice policije i zajednice. Takve radionice bi spajale policiju i članove zajednice koji bi zajedno radili na rješavanju problema u vezi s određenim pitanjima odnosa policije i zajednice. Broj sudionika ne bi trebalo biti velik i oni bi trebali biti pažljivo odabrani te biti osobe koje mogu doprinjeti rješenju utvrđenog problema ili pitanja. Radionice se također mogu koristiti i prilikom obuke, za povećanje uzajamnog razumijevanja i poboljšanja metoda suradnje uopće. Takve susrete moraju voditi vješti moderatori.
- e) Mjesta za kontakte sa zajednicama u policijskim stanicama. Na mjestima za kontakte trebaju raditi policajci različitih nacionalnosti koji će davati informacije pripadnicima nacionalnih manjina o pravnim postupcima i mogućnostima zapošljavanja u policiji; ona također trebaju služiti i kao 'uredi

za prijem stranaka' u kojima pripadnici nacionalnih manjina mogu razgovarati o pitanjima koja ih se tiču u vezi sa policijom. Mjesta za kontakt se također mogu otvarati i u područnim i gradskim policijskim upravnim zgradama kao i u policijskim školama za obuku i akademijama. Također, mogu se organizirati 'dani otvorenih vrata' u policijskim stanicama i drugim institucijama gde bi se mogli organizirati obilasci (i za školsku djecu); ti dani otvorenih vrata bi se mogli posebno organizirati za pripadnike nacionalnih manjina.

- f) Određivanje redarstvenika koji će redovno posjećivati određene zajednice. Lokalne policijske stanice bi mogle zadužiti određene policajce za razvijanje i održavanje kontakata sa svakom nacionalnom manjinom u tom području. Pored toga što bi ti policajci bili osobe za kontakt sa manjinama u policijskoj stanici, oni bi trebali redovno patrolirati i posjećivati mjesta u kojima žive pripadnici tih manjina (uključujući i posjete školama) i u što većoj mjeri uspostavljati osobne kontakte i povjerenje sa članovima tih zajednica. Policija na taj način može upoznati potrebe i brige najšireg mogućeg kruga pripadnika nacionalnih manjina i uspostaviti puteve komunikacije i odnosa uzajamnog razumijevanja i povjerenja.

Ove vrste metoda se trebaju koristiti na svim razinama: nacionalnim, regionalnim i lokalnim. Sugovornici i pitanja koja se razmatraju će se razlikovati od razine do razine. Na primjer, visoki policijski službenici i stvaratelji politike trebaju se sastajati sa predvodnicima manjina na nacionalnom nivou kako bi raspravljali o općim političkim i strateškim pitanjima ili incidentima od nacionalnog značaja, dok će na lokalnom nivou razgovori biti usmjereni na praktična pitanja vezana za rad policije u lokalnoj sredini ili incidentima od lokalnog značaja. Policija treba osigurati upotrebu manjinskih jezika kao načina komunikacije na takvim sastancima (videti Preporuku br. 13). Također, prilikom pravljenja praktičnih aranžmana policija treba uzeti u obzir raznovrsnost vjerske i kulturne prakse, tako što će, na primjer, osigurati da se događaji ne zakazuju na vjerske praznike ili festivale. Policija također treba svojom komunikacijom doprijeti do žena i mladih koji pripadaju nacionalnim manjinama, a ne samo do starijih muških pripadnika tih zajednica.

13. *Policija se treba osposobiti za komunikaciju sa manjinama na manjinskim jezicima, gdje god je to moguće zapošljavanjem i obukom višejezičnog osoblja, kao i upotrebom kvalificiranih prevodioca.*

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina u članku 10. navodi pravo nacionalnih manjina na korištenje svojih jezika javno i koliko je to moguće u odnosima sa organima uprave. Također navodi njihovo pravo korištenja manjinskih jezika u situacijama koje uključuju privođenje ili krivično gonjenje. Policija, dakle, treba omogućiti korišćenje manjinskih jezika u radu sa pripadnicima nacionalnih manjina, bilo da su oni zaposleni, osumnjičeni, svjedoci ili jednostavno dijelovi šire javnosti (npr. prilikom savjetovanja, aktivnosti usmjerenih na spriječavanje zločina, ili u situacijama u kojima treba ponovo uspostaviti javni red). S obzirom da nacionalne manjine u različitoj mjeri koriste svoje vlastite jezike, kao i da se njihovo usmeno i pismeno poznavanje službenog (ili službenih) jezika države razlikuje, možda bi bilo prikladno izvršiti procjenu u svrhu utvrđivanja praktičnih potreba. Policija naročito treba imati u vidu da određene grupe u okviru nekih nacionalnih manjina (npr. stariji ljudi ili žene) vjerojatno slabije vladaju većinskim ili službenim jezikom s obzirom da možda imaju manje formalnog obrazovanja ili su u manjoj mjeri uključeni u javni život.

Zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u policiji će policiji odmah osigurati važan izvor za ispunjavanje ove potrebe. Policajci manjinskog porijekla koji rade u područjima naseljenim vlastitim manjinama biti će u mogućnosti služiti se u radu manjinskim jezikom. Povremeno će moći preuzimati ulogu prevodilaca svojim kolegama, mada je važno osigurati odgovarajuće učenje manjinskog jezika i za njihove kolege koji ne pripadaju manjini, ali rade u tim područjima. Naročito je važno da se policija u komunikaciji s osumnjičenima ili svjedocima ne oslanja na prijevod članova obitelji ili drugih osoba čije prevodilačke vještine nisu poznate, jer to može dovesti do nesporazuma i neispravnosti, koje bi mogle potkopati kvalitetu rada policije, a i dovesti do ozbiljne nepravde prema pripadnicima nacionalnih manjina.

- 14. Policija treba igrati aktivnu ulogu da osigura ohrabrenje i podršku manjinama da im pomogne da sa njom komuniciraju i surađuju, na primjer tako što će ih angažirati kao partnere u inicijativama za unapređivanje novačenja ili za držanje obuke u području manjinskih pitanja. Manjine, pak, trebaju biti spremne komunicirati i surađivati sa policijom radi poboljšanja sigurnosti zajednice i pristupa pravdi.*

Djelotvoran rad policije u demokratskoj zemlji zavisi od postojanja aktivnog i dobro obavještenog tijela građana koji svoje građanske dužnosti ozbiljno shvaćaju i koji su spremni i podržavaju policiju u vršenju njene uloge i surađuju s njom. U multietničkim

državama je neophodno da i nacionalne manjine igraju aktivnu ulogu u ovom procesu. Kao što je rečeno u Preporuci br. 12, moguće je da nacionalne manjine imaju manje iskustva u sudjelovanju u javnom životu, da se suočavaju sa preprekama takvom sudjelovanju (npr. zbog nepoznavanja jezika ili diskriminacije) ili da nemaju povjerenja u taj način suradnje sa javnim vlastima - pogotovu sa policijom. Ako policija ozbiljno želi djelotvorno uključiti nacionalne manjine, ona treba biti aktivna i ohrabrivati i podržavati manjine da igraju tu ulogu, a ne pasivno čekati pa se potom žaliti ako manjine nisu podjednako angažirane kao druge grupe.

Policija, dakle, treba utvrditi načine sa kojima može pomoći osposobljavanju manjina da se uključe na ovaj način i da im pomogne izgraditi svoje kapacitete u tu svrhu. Ovo osposobljavanje može se djelomično ostvariti poduzimanjem mjera za izgradnju povjerenja poput onih navedenih u Preporuci br. 12, kao i unapređenjem svijesti javnosti o pravima i dužnostima vezanim za rad policije i pravosuđa. Međutim, možda bi bilo djelotvornije da policija gradi struktuirane i trajne odnose s udruženjima manjinskih zajednica i drugim NVO aktivnostima u ovom području. Takva udruženja i NVO-i mogu pomoći policiji razvijati komunikaciju sa manjinskim zajednicama i mogu joj pružati dragocjene savjete i informacije o manjinskim i etničkim pitanjima. Policija također može uspostaviti formalnije partnerstvo sa takvim tijelima koja će poduzimati inicijative kao što je prepoznavanje i podržavanje potencijalnih budućih zaposlenih iz redova nacionalnih manjina, pružati savjete i doprinositi policijskoj obuci i procjenjivati moguće načine reagiranja na etničke napetosti i sukobe. Takva vrsta partnerstva treba podrazumijevati formalni dogovor između dvije ili više odvojenih organizacija o zajedničkom radu na ravnopravnoj i trajnoj osnovi u svrhu ostvarenja zajedničkog cilja.

Izgradnja djelotvorne suradnje sa grupama zajednica i NVO-a može potrajati te zahtjeva građenje povjerenja i međusobnog razumijevanja. Možda će u početku obje strane biti oprezne: manjine mogu posumljati da policija ima 'skrivena namjere', kao što je izvlačenje informacija o krivičnoj djelatnosti unutar nacionalnih manjina; dok policija, pak, može imati nedovoljno iskustva u radu sa grupama građanskog društva i stoga sumnjati u njihove motive, pogotovu ako su u prošlosti javno kritizirale policiju. Važno je naći zajedničke ciljeve, kao što je poboljšanje odnosa između policije i manjina i bolji pristup manjina pravosuđu, a zatim na tim osnovama utvrditi načine na koje one mogu pomagati jedna drugoj, a da pri tome svaka strana istovremeno poštuje različite uloge i pristupe radu one druge (uključujući stalno pravo NVO-a da kritizira policiju u ime svojih zajednica kada ona griješi). Iskustvo pokazuje, pak, da su koristi koje se mogu ostvariti u takvim partnerstvima značajne i da se obično

vremenom uvećavaju. Takva partnerstva također osiguravaju okvir u kojem svi kasniji problemi u odnosima između policije i manjine mogu biti rješavani dijalogom i posredovanjem.⁹

Manjine same mogu doprinositi sigurnosti zajednice i pristupu pravosuđu unapređenjem svijesti o zakonskim pravima i vlastitim odgovornostima tako što će pružati savjete i podršku osobama koje su bile žrtve zločina, ohrabrivati sudjelovanje građana u aktivnostima vezanim za sigurnost zajednice i rad policije, i radom na unapređenju interesa i pravnog postupanja prema pripadnicima svojih zajednica u aktivnostima vezanim za rad policije i pravosudnih organa. Mnoge se nepravde ili sukobi između osoba u manjinskim zajednicama također mogu riješiti posredovanjem ili drugim tradicionalnim sredstvima u okviru takvih zajednica, bez obraćanja policiji ili drugim nacionalnim pravosudnim vlastima. Neophodno je, međutim, da manjine, ili pojedine grupe unutar manjina, ne uzimaju pravdu u svoje ruke (npr. počnu sami održavati red i mir) i da svi pripadnici manjina imaju neograničen pristup vlastitim zakonskim pravima i pravosudnom sustavu države uopće. Izuzetno je važno da interne strukture zajednice ne spriječavaju žene u manjinskim zajednicama, koje su možda izložene diskriminaciji na osnovu spola ili obiteljskom nasilju, da koriste svoja zakonska prava i imaju pristup pravosudnom sustavu.

15. Preporučuje se utvrđivanje mehanizama koji će osigurati da policija za svoje postupke demokratski odgovara svim dijelovima zajednice. Oni trebaju uključiti djelotvorne sustave podnošenja i razmatranja pritužbi, dostupne pripadnicima nacionalnih manjina. Svi dijelovi zajednice trebaju biti svjesni svojih prava i dužnosti u vezi sa policijom, kao i ovlasti policije i usluga koje ona treba pružati.

U demokratskim zemljama, policija treba biti odgovorna za svoje postupke ne samo po zakonu, pred sudovima i pravosudnim sustavom, već i neposredno, pred javnosti; policija time dobija mogućnost objašnjavanja svojih postupaka zajednici kojoj služi i od čije suglasnosti ovisi u praksi. Odgovornost je fundamentalni princip 'rada policije u zajednici'.

Radi osiguravanja demokratske odgovornosti, potrebno je osnovati formalne strukture na lokalnom i nacionalnom nivou, kao što su forumi ili predstavnički odbori, koji će

⁹ Dodatne smjernice o unapređenju suradnje između policije i NVO-a nalaze se u brošuri koju je izdala Europska platforma o radu policije i ljudskim pravima: *Policija i NVO: Kako i zašto NVO koje se bave ljudskim pravima i policijske službe mogu i trebaju raditi zajedno*, dostupno na: <http://www.epphr.dk/downloads.htm>.

policiji nalagati da podnosi izveštaje o svojim postupcima i koji će od nje zahtjevati da objasni i opravda takve postupke (vidjeti također Preporuku br. 12). Nacionalne manjine trebaju imati predstavnike u takvim odborima i mogućnost sudjelovanja u takvim forumima, koji se trebaju održavati na mjestima koja su njima dostupna. Nacionalne manjine također trebaju imati mogućnost da same postavljaju pitanja koja ih zanimaju u vezi sa radom policije i da to čine služeći se svojim jezicima. Tim formalnim strukturama ne treba neposredno rukovoditi sama policija, već trebaju biti osnovane kao nezavisna tijela. Države trebaju olakšati osnivanje takvih struktura, osigurati sredstva za njih i omogućiti nacionalnim manjinama da djelotvorno sudjeluju u njima. Države također trebaju razmotriti potencijalnu korist od toga da zakonom predvide osnivanje struktura za utvrđivanje odgovornosti policije.

Strukture za utvrđivanje odgovornosti policije također trebaju uključivati djelotvorne mehanizme koji će omogućiti građanima da ulažu pritužbe na ponašanje policije (i to na manjinskim jezicima kad god je to moguće). Građani trebaju imati mogućnost dobivanja objašnjenja konkretnih postupaka policije, koje oni smatraju štetnim i neprofesionalnim, i odštetu u odgovarajućim slučajevima, a da se ne moraju obratiti sudu. Neke incidente je prikladno rješavati dijalogom između građanina i policije - takva mogućnost treba biti predviđena žalbenim postupkom. Ozbiljnije incidente treba prosljeđivati nezavisnom žalbenom tijelu policije, osnovanom u tu svrhu ili općijem tijelu za istraživanje pritužbi, kao što je ombudsman, ukoliko takvo tijelo postoji. Neophodno je omogućiti manjinama pristup žalbenim mehanizmima kako bi im odšteta zbog zloupotrebe policijskih ovlasti bila podjednako dostupna kao i drugim građanima. Policijski upravitelji trebaju podržavati postojanje takvih žalbenih sustava, ne samo u načelu, već i zato što njihovo postojanje doprinosi rastu povjerenja zajednice u policiju i zato što oni pružaju važne informacije policijskim upraviteljima o mogućim greškama u radu policije. Države trebaju osigurati uspostavljanje i djelotvorno funkcioniranje mehanizama za pritužbe na rad policije, koji će uključivati element civilnog (i manjinskog) sudjelovanja i nadzora i biti u potpunosti pristupačni svim etničkim i nacionalnim grupama.

Kako bi djelotvorno sudjelovale u komunikaciji sa policijom i zaista izvršavale svoje građanske dužnosti, manjine trebaju biti svjesne svojih prava i dužnosti u pogledu rada policije kao i ovlasti policije i usluga koje ona mora pružati. Iako stvaranje te svijesti među građanima možda nije konkretna odgovornost policije, policiji je neophodno da građani poseduju tu svijest kako bi mogla vršiti svoju ulogu u skladu sa demokratskim načelima. Policija, dakle, treba biti spremna aktivno unapređivati i sudjelovati u javnom obrazovanju u tu svrhu, a pogotovu podržavati rad u školama ili

NVO-ima. Naročito treba biti spremna doprinjeti podizanju svijesti među manjinama i sudjelovati u sastancima ili obuci vođa zajednice organiziranih u ovu svrhu. Države, međutim, ne trebaju ovaj zadatak prepustiti samo policiji i NVO-ima, već trebaju i osigurati da su informacije o pravima i dužnostima građana u svezi sa radom policije dostupne široj javnosti, i na jezicima nacionalnih manjina, i uključene u službeni nastavni plan i program škola.

V. OPERATIVNI POSTUPCI

16. Treba poduzimati mjere koje će osigurati da policija primjenjuje zakon na nepristran i nediskriminacijski način, koji ne izdvaja nijednu konkretnu grupu npr. izradom 'rasnih profila'. Takve mjere trebaju uključiti kodeks ponašanja u operativnim postupcima, kao što je kodeks ponašanja pri upotrebi ovlasti policije da zaustavlja i pregledava ljude na ulici i ostalim javnim mjestima.

Kao što je već navedeno, policija u demokratskoj zemlji obično predstavlja najvidljiviji organ javne vlasti kao i vlast sa najizravnijim ovlastima nad svakodnevnim životima građana. Zato je neophodno da se na policiju, kao predstavnika države, gleda kao na organ koji vrši svoje ovlasti na uzorit način. To zahtjeva da policija uvijek postupi profesionalno i u skladu sa ljudskim pravima i da primjenjuje zakon na nepristran i nediskriminacijski način.

Policajci se zapošljavaju iz širokih slojeva društva i mogu se jako razlikovati po znanju i predrasudama o različitim manjinama. Neke predrasude mogu biti zajedničke i javno izražavane ili skrivene. U bilo kojem obliku bile, one mogu utjecati na ponašanje policajca prema određenim etničkim grupama. Dakle, uvijek može postojati opasnost da policajci postupaju prema pripadnicima određenih etničkih grupa na različite načine, bilo na neposredan ili posredan način, osim ako se ne poduzmu aktivne mjere za spriječavanje takvog ponašanja.

Posebnu pažnju treba posvetiti postupcima 'rasnog profiliranja' koji podrazumijevaju unošenje podataka o rasi ili etnicitetu u profil osobe za koje policija smatra da postoji veća vjerojatnost da će počinuti određeni zločin. Osobe koja se uklapaju u tako nastale profile postaju posebna meta policajaca i bivaju izložena mjerama kao što je 'zaustavljanje i pregledanje', inspekcija vozila, provjera identiteta, itd. Rasno profiliranje podrazumijeva korišćenje rasnih ili etničkih stereotipa, a ne individualnog ponašanja kao osnove za odlučivanje o tome tko je vjerovatno uključen u kriminalne

aktivnosti. Postoji mnogo dokaza da organi za primjenu zakona u mnogim zemljama članicama OEES-a naširoko i neslužbeno koriste rasno profilisanje, iako se ono službeno osuđuje. Grupe izložene rasnom profiliranju se razlikuju od jedne države do druge, premda se čini da je rasno profiliranje Roma i nomadskih naroda rasprostranjeno širom Evrope.

Kakav god bio etnički sastav njihovog stanovništva, svim državama se savjetuje da rade na uvođenju etničkog nadzora rezultata policijskih operacija kako bi utvrdile da li se tijekom njih vrši diskriminacija. Takav nadzor uključuje statističko mjerenje da li su policijske operacije kao što je 'zaustavljanje i pregledavanje' pravedne i da li srazmjerno obuhvaćaju različite etničke grupe. Takvim nadzorom će države osigurati poštovanje međunarodnih obveza (npr. sa Europskom konvencijom o ljudskim pravima i Međunarodnom konvencijom o ukidanju rasne diskriminacije) i nacionalnog prava (Ustava i nacionalnog zakonodavstva) da spriječavaju rasnu i etničku diskriminaciju. Ukoliko se takav nadzor vrši s dužnim poštovanjem prema povjerljivosti podataka i podaci su predstavljeni kao anonimni i u statističkom obliku, prava pojedinaca ne bi trebala biti povrijeđena.

Države trebaju osigurati postojanje jasne politike i profesionalnih standarda, koji nalažu ravnopravno postupanje i zabranjuju diskriminaciju prilikom primjene zakona od strane policije i koji su praćeni obukom i detaljnim kodeksima prakse. Kao što se kaže u Preporuci br. 10, takvi kodeksi prakse trebaju precizno utvrditi kakvo se ponašanje očekuje od policajaca prilikom vršenja određenih policijskih zadataka, kako bi se rizik od diskriminirajućeg ili drugog neprofesionalnog ponašanja sveo na najmanju mjeru. Pogotovo trebaju biti osmišljeni kodeksi za izvršavanje zadataka kod kojih može postojati opasnost od diskriminacijskog postupanja: oni bi mogli uključivati upotrebu policijskih ovlasti pri zaustavljanju i pregledavanju ljudi na ulici ili drugim javnim mjestima, kontrolu prilikom prelaska granice, upotrebu sile tijekom privođenja, provođenje policijskih 'upada' u stambene četvrti i upravljanje etničkim sukobima i javnim neredima. Nepoštovanje kodeksa treba povlačiti stegovne mjere.

S obzirom na značaj osiguravanja nediskriminacijskih i nepristranih primjena zakona od strane policije u multietničkim sredinama, države se pozivaju da razmotre poduzimanje 'sustavnog procjenjivanja' politike i prakse rada policije uopće u svezi s etničkim i nacionalnim manjinama.¹⁰ Ovo procjenjivanje treba podrazumijevati uspoređivanje tekuće policijske prakse sa međunarodnim profesionalnim policijskim

¹⁰ Kao što se preporučuje u poglavlju o radu policije *Akcijskog plana OEES-a za poboljšanje situacije Roma i Sintija*, 2003, dostupnom na: http://www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1562_en.pdf

standardima i međunarodno priznatim ljudskim pravima. Ono treba biti temeljeno na dokazima dobijenim istraživanjem, analizom incidenata i putem savjetovanja sa nacionalnim manjinama i NVO-ima. Treba odrediti akcijske planove koji će se baviti područjima rada policije u kojima praksa nije usuglašena sa međunarodnim standardima.

17. Policija treba poduzimati korake da ohrabri pripadnike nacionalnih manjina da prijavljuju krivična djela radi unapređenja sigurnosti zajednice i pristupa pravdi.

Rad policije na otkrivanju krivičnih djela svugdje u velikoj mjeri ovisi od informacija koje joj pruža stanovništvo. Postoje mnogobrojni dokazi u mnogim zemljama članicama OESS-a da manjine rijede prijavljuju krivična djela od drugih dijelova društva. Da bi policija bila u mogućnosti podjednako reagirati na zločine protiv pripadnika nacionalnih manjina, ona treba osigurati da su oni podjednako spremni prijaviti zločin kao i svi ostali. Policija također treba biti podjednako efikasna i profesionalna prilikom evidentiranja i istraživanja krivičnih djela protiv pripadnika nacionalnih manjina i privođenja počinitelja pravdi. Pripadnici nacionalnih manjina će krivično djelo prijaviti policiji samo ako veruju da će se ona prema njima ophoditi s poštovanjem i da će njihove tvrdnje biti ozbiljno shvaćene. Policija treba osigurati da se pripadnici nacionalnih manjina, kao i svi ostali građani, obaviještavaju o tijeku i ishodu svih slučajeva u koje su uključeni kao žrtve ili svjedoci. Kriminološka istraživanja neprekidno pokazuju da osobno iskustvo žrtava zločina o postupanju policije prema njima predstavlja jednu od najmoćnijih determinanti stupnja povjerenja u policiju, ne samo među manjinama već i među svim dijelovima društva.

Istraživanja pokazuju da ostali činbenici koji utječu na mjeru u kojoj manjine prijavljuju krivična djela policiji uključuju njihovo poznavanje postupka prijavljivanja zločina i razumijevanje sustava krivičnog prava uopće. Policija može igrati veliku ulogu u povećanju nivoa znanja i povjerenja manjina, naročito ako zatraži suradnju od NVO-a i udruženja manjinskih zajednica, koji mogu širiti informacije o prijavljivanju zločina i pružati podršku žrtvama zločina i ohrabrivati ih da prijavljuju incidente. Posebnu pažnju treba posvetiti potrebi da se osigura da takve informacije i podrška dopru do žena u manjinskim zajednicama. Policija također treba poduzeti korake kako bi osigurala da manjine mogu prijaviti incidente na vlastitim jezicima (vidjeti Preporuku br. 13).

Građani će biti spremniji da krivično djelo prijave policiji ako vjeruju da ih policija inače dobro štiti. Države trebaju poticati policiju i vlasti na lokalnom nivou da usvoje i primjenjuju politiku koja unapređuje 'sigurnost zajednice'. Pod 'sigurnost zajednice' smatra se kao cilj osigurati nepostojanje kriminala u mjestima u kojima ljudi žive i rade i da im se omogući osećaj sigurnosti, kako u svojim kućama tako i dok obavljaju svoje svakodnevne poslove na javnim mjestima. NVO i građani trebaju biti aktivno uključeni u inicijative koje osiguravaju da su njihove sredine sigurne za život i rad - treba ih ohrabrivati na suradnju sa policijom s tom svrhom. Manjine se također trebaju aktivno uključiti u takve aktivnosti. Povezivanje različitih etničkih grupa sa policijom na lokalnom nivou kako bi zajedno radile na unapređenju sigurnosti zajednice predstavlja vrijednu metodu poboljšanja etničke integracije u multietničkom društvu.

18. Kad god je to moguće, policija treba slati etnički mješovite timove u redovne ophodnje u multietničkim sredinama kako bi izgradila povjerenje javnosti i unapređivala svoju operativnu djelotvornost. Policija također treba osigurati da njena taktika i izgled (broj, vidljivost oružja, izbor uniformi) odgovara zadatku i ne izazivaju nepotreban strah i napetost.

Kao što je objašnjeno u napomeni uz Preporuku br. 4, važno je da u multietničkoj sredini sastav policije odražava etnički sastav sredine. Time se osigurava ne samo da sve etničke grupe smatraju policiju legitimnom već i da policija ima praktične vještine i iskustvo u suradnji sa svim dijelovima društva.

Ovo je posebno važno na operativnom nivou u lokalnim sredinama sa multietničkim sastavom stanovništva. Policija treba biti sposobna komunicirati sa svim grupama i uživati njihovo povjerenje, naročito u situacijama u kojima može doći do međuetničkih napetosti. Upotreba mješovitih patrola i timova za istražni i drugi rad može pomoći policiji u ostvarivanju ovog cilja. Mješoviti timovi također mogu omogućiti policiji upotrebu više jezika prilikom izvršavanja policijskih zadataka u multietničkim zajednicama. Istovremeno, policija daje javnosti primjer dobre prakse multietničke suradnje u pružanju javnih usluga, što predstavlja osnovu za uspješnu multietničku državu.

Upotreba multietničkih patrola i radnih timova može tražiti pažljivu podršku i upravljanje u slučaju da su u njima raspoređeni novoprimitljeni policajci ili u slučaju međuetničkih tenzija u društvu uopšte. Upravitelji trebaju uzeti u obzir moguće izvore

takvih napetosti i pritiske koji mogu osjećati policajci određenog manjinskog porijekla prilikom rješavanja takvih napetosti u zajednici. Rad policajaca manjinskog porijekla u vlastitim zajednicama može biti od koristi i policiji i zajednici. Međutim, ukoliko ima ikakvih sukoba između pripadnika te manjine i policije uopće, neprijateljstvo može biti usmjereno na policajca manjinskog porijekla (vidjeti takođe Preporuku br. 7 o raspoređivanju policajaca manjinskog porijekla). Mogu također postojati pritisci na policajce iz većinskog naroda koji rade u dijelovima uglavnom naseljenim manjinama; kolega manjinskog porijekla može doprinjeti smanjenju ili uklanjanju takvih pritisaka. Upotreba mješovitih patrola i radnih timova, dakle, može osigurati zaštitu od ovih raznovrsnih tendencija, a također potvrđuje postojanje predanosti policije multietničkoj suradnji i profesionalnoj integraciji.

19. Policija treba osigurati energično i djelotvorno izvršavanje zakona protiv diskriminacije. Policija pogotovo treba poduzimati korake da ohrabri prijavljivanje etnički motiviranih zločina i osigura puno evidentiranje i istragu svih takvih zločina.

Pravo na jednako postupanje predstavlja osnovno ljudsko pravo i sve države imaju neke zakone koji se bave diskriminacijom. Takvi zakoni se razlikuju od države do države u pogledu načina i razmjera zabrane različitih oblika diskriminacije. Na primjer, u nekim državama diskriminacija je zabranjena građanskim pravom i ne spada pod odgovornost policije. Također, neke zemlje inkriminiraju čino ve nasilja motivirane etničkom mržnjom posebnim zakonima, druge ih u općim krivičnim zakonima definiraju kao kvalificirana krivična djela, dok ih neke sankcioniraju kao obična krivična djela.

Kakvu god zakonsku odgovornost imala u borbi protiv etnički motiviranih zločina i nasilja, policija treba osigurati čvrsto i sustavno izvršavanje ovih zakona. Da bi uspješno funkcionirala, svaka se demokratska multietnička država mora oslanjati na policiju koja osigurava djelotvorno izvršavanje njenih zakona protiv rasizma i diskriminacije. Naravno, ovo treba činiti u suglasnosti sa tužiocima i sudovima, u skladu sa postupcima i odgovornostima utvrđenim u svakoj pojedinačnoj državi. Međutim, uloga policije je presudna u svakoj državi.

Činovi fizičkog nasilja izazvani etničkom mržnjom predstavljaju najozbiljnije oblike etnički motiviranih zločina i najozbiljniju prijetnju stabilnosti i dobrobiti multietničkih demokratskih društava uopće. Takva djela ne samo da nanose ozbiljnu štetu

pojedincima, već – s obzirom da su usmjerena na pojedince kao pripadnike etničkih grupa – također predstavljaju prijetnju čitavim zajednicama, a time i društvenom tkivu uopće. Neophodno je da policija razumije važnost svoje uloge u borbi protiv tog oblika kriminala (npr. pružanjem obuke o toj temi) i da bude svjesna u kojoj mjeri cijelo društvo zavisi od njene efikasne borbe protiv njega.

Element rasizma ili etničke mržnje u nekom zločinu često je eksplicitan, iako ponekad zna biti i suptilan ili skriven. U multietničkom kontekstu, policija uvijek treba razmotriti mogućnost takve motivacije nekog zločina, i (neovisno na svoj prvobitni stav) treba uvijek uzeti pod istragu tvrdnju žrtve ili svake druge osobe da zločin sadrži element rasne motivacije. U presudi Europskog suda za ljudska prava u slučaju Nachova jasno je navedeno da sve europske države imaju obvezu istražiti moguće rasističke motive koji se kriju iza činova nasilja.¹¹

Kako bi se djelotvorno borila protiv kriminala motiviranog etničkom mržnjom, policija prvenstveno treba razraditi postupke za evidentiranje takvih krivičnih djela i za njihovu djelotvornu istragu. Oni trebaju osigurati pravilno prikupljanje dokaza elementa etničke motiviranosti kako bi se mogli iznijeti na sudu. Policajci trebaju biti obučeni provoditi ove postupke i shvaćati zašto su oni važni. Policija treba osigurati da se i većinski i manjinski narodi koji su nesrazmjerno žrtve takvih zločina osjećaju da im se ništa neće dogoditi ako prijavljuju takve zločine, a policija treba u tu svrhu surađivati sa NVO-ima i grupama zajednice. Policija također treba prikupljati anonimne, zbrojne statističke informacije o takvim zločinima i analizirati ih kako bi mogla pratiti učestalost takvih zločina i vlastitu djelotvornost u odzivu na njih. Takvi podaci trebaju biti dostupni javnim vlastima i NVO-ima kako bi one mogle surađivati sa policijom na poduzimanju preventivnih radnji.¹²

20. Države trebaju osigurati jednaku dostupnost i djelotvornost mehanizama za pružanje savjeta i podrške žrtvama krivičnih djela i pripadnicima nacionalnih manjina.

Zemlje članice OESS-a trenutno se razlikuju po mjeri u kojoj shvaćaju potrebe i prava osoba koji su bile žrtve zločina i po mjeri u kojoj takvim osobama omogućavaju

¹¹ Europski sud za ljudska prava (Veliko vijeće) 6. srpanj 2005. *Nachova et al protiv Bugarske* (brojevi stavki 43577/98 i 43579/98), dostupno na <http://www.echr.coe.int>.

¹² Poseban program OESS-a – *Program ODIHR za borbu protiv zločina mržnje*, namenjen osobama odgovornim za primjenu zakona – od 2004. godine pomaže policijskim službama država članica OESS-a pri rješavanju ovih pitanja. Videti: http://www.osce.org/odihr/item_11_16251.html.

savjetovanje i daju podršku. Mnoge države ne osiguravaju takve usluge. Međutim, međunarodna zajednica posljednjih godina sve više stavlja naglasak na potrebu za većim razumijevanjem prava žrtava zločina i bavljenje tim pitanjem u raznim međunarodnim konvencijama i deklaracijama, pogotovo onim koje se odnose na žene i djecu. Takvi dokumenti utvrđuju konkretna ljudska prava koja su relevantna za žrtve zločina, uključujući pravo na osobnu slobodu i dostojanstvo, naknadu, medicinsku, fizičku i socijalnu pomoć, na informacije o napredovanju krivične istrage i na pristup pravdi uopće.

Čak i u zemljama gdje postoje takvi mehanizmi, istraživanja pokazuju da je za etničke manjine koje postanu žrtve zločina pristup takvoj podršci otežan i postoji manja vjerojatnost da će od nje imati koristi. Iza toga mogu stajati razni razlozi, uključujući: mjesto na kojem se podrška pruža, nepostojanje svijesti ili povjerenja u takve usluge među manjinama i nedovoljno razumijevanje pružatelja usluga za kulturnu raznovrsnost ili njihovu nesposobnost da komuniciraju na manjinskim jezicima.

Odgovornost za podršku žrtvama ne leži isključivo, čak ni uglavnom, na policiji, već na državi uopće. Države trebaju osnivati nacionalne strukture koje su sposobne pružati usluge podrške žrtvama na lokalnom nivou i usluge koje su dostupne i primjerene potrebama svih etničkih grupa. Organizacije za pružanje podrške žrtvama trebaju biti sasvim nezavisne od javnih vlasti (i da se kao takve i doživljavaju), a da istovremeno blisko surađuju sa njima. Treba maksimalno iskoristiti sudjelovanje građanskog društva i angažiranosti NVO-a.

Policija, međutim, ima presudnu ulogu u pružanju podrške žrtvama i njeno obavljanje te uloge je, istovremeno, u velikoj mjeri u interesu djelotvornosti policijskog rada. Policija često predstavlja prvi kontakt žrtava zločina s javnim vlastima i one u toj fazi znaju biti emocionalno uznemirene, fizički povrijeđene, nesvjesne svojih prava i obično su im hitno potrebni savjeti i podrška. Pored vršenja svojih dužnosti u pogledu krivičnog prava, policija treba biti sposobna pružati podršku u hitnim situacijama, a zatim upućivati žrtve na druga odgovarajuća tijela. Neophodno je da policija djelotvorno vrši zadatke izravne podrške žrtvama, kako radi sigurnosti žrtve, tako i da bi očuvala povjerenje žrtve u policiju. Policija treba očuvati to povjerenje kako bi žrtve bile spremne pružati informacije potrebne za istragu njihovog slučaja i da svjedoče na sudu. Iz tih razloga je neophodno da policija obavijesti žrtve o napredovanju istrage. Policija će možda, također, morati osigurati žrtvama zaštitu ako im je sigurnost ugrožena poslije zločina ili zbog njihove spremnosti da ga prijave policiji.

Policija treba osigurati da manjine, kao i većina, imaju povjerenja u njenu podršku i zaštitu kad postanu žrtve krivičnih djela. U mjestima sa dugom povijesti sukoba ili nedostatkom povjerenja između manjina i policije, važno je da policija poduzima aktivne korake kako bi savladala ovu potencijalnu prepreku. Policija treba posvetiti posebnu pažnju potrebi da osigura podršku i zaštitu žrtvama u slučajevima etnički motiviranih zločina ili nasilja. Takvi slučajevi često uključuju 'ponovnu viktimizaciju' ili čak i osvetu, kao i stalne razmjene prijetnji i nasilja između članova različitih etničkih grupa. Čitave zajednice, a ne samo pojedinci, mogu biti izložene viktimizaciji poslije izvršenja etnički motiviranih zločina, i policija treba prepoznati moguću potrebu da pruži podršku i zaštitu zajednici, a ne samo određenom pojedincu ili obitelji. S tim ciljem, policija treba procijeniti rizik gdje god je to primjereno.

VI. SPRIJEČAVANJE SUKOBA I UPRAVLJANJE SUKOBIMA

21. Policija treba biti zadužena i obučena igrati aktivnu ulogu u razvijanju odnosa sa manjinama radi prepoznavanja i po mogućnosti smanjivanja napetosti koje bi mogle dovesti do međuetničkih sukoba.

Kako što je navedeno u Uvodu, Visoki povjerenik za nacionalne manjine je utvrdio da policija igra ključnu ulogu u spriječavanju etničkih sukoba. Taj zaključak proistječe iz više činbenika: iz odgovornosti policije za održavanjem javnog reda i mira, njenih odgovarajućih ovlasti, podataka koje policija ima o napetostima ili incidentima koji bi mogli dovesti do etničkih sukoba, i iz profesionalnih vještina koje policija može primijeniti kako bi doprinjela spriječavanju prerastanja takvih napetosti i incidenata u otvoreno fizičko nasilje između etničkih grupa.

Često se pretpostavlja da je odgovornost policije u pogledu etničkih sukoba ograničena na reagiranje na stvarne otvorene incidente: na ponovno uspostavljanje reda i privođenje pravdi onih koji krše zakon. Ovaj stav ne uzima u obzir važnost uloge policije u ranijim fazama potencijalnog razvoja takvih sukoba kao i u smanjenju napetosti među etničkim grupama po ponovnom uspostavljanju javnog reda. Naravno, policija nema isključivu odgovornost za spriječavanje ovakvih sukoba i poduzimanje stegovnih mjera, ali ona može odigrati presudnu ulogu u suradnji sa drugim javnim vlastima i predstavnicima građanskog društva.

Ključan doprinos koji policija može dati spriječavanju etničkih sukoba predstavlja praćenje razine napetosti između etničkih grupa na osnovu dokaza i sustavnih

pokazatelja. Dokazi trebaju sadržavati (a) broj i ozbiljnost konkretnih incidenata (npr. prijetnji ili nasilja među pojedincima), i (b) informacije dobijene od izvora u zajednici o općim razinama međuetničke netrpeljivosti ili o planovima za izvršavanje konkretnih neprijateljskih radnji. Takve informacije nalažu policiji graditi odnose povjerenja i dobre komunikacije sa svim etničkim grupama i razvijati kontakte sa pouzdanim i objektivnim izvorima informacija.

Treba razvijati sustavne pokazatelje radi prikupljanja i usporedbe informacija o nivoima etničkih napetosti u različitim zemljopisnim područjima tijekom određenog vremenskog razdoblja. Takve pokazatelje treba pratiti na nacionalnoj i lokalnoj razini. Ostale javne vlasti, lokalne ili regijske, kao i nevladine organizacije možda će također biti u mogućnosti doprinjeti praćenju takvih napetosti. Iako će detaljne informacije koje se koriste tijekom takvog praćenja možda morati biti povjerljive, važno je da policija i vlasti učine javno dostupnim svoje procjene u određenim okolnostima (npr. ukoliko masovni mediji ili ekstremističke grupe iz svojih razloga preuveličavaju stvarne razine napetosti).

Države trebaju osigurati da policija uspostavi sustave praćenja etničkih napetosti, koji će djelotvorno funkcionirati i na lokalnoj i nacionalnoj razini, te da jasno odredi i obučni zaposlenike koji će biti zaduženi za vršenje ove uloge.

Države trebaju osigurati da svi policajci u potpunosti razumiju važnost svoje uloge u spriječavanju etničkih napetosti i sukoba i da ova uloga bude obuhvaćena općom policijskom obukom. Obuka treba osigurati da viši policijski i operativni upravitelji dobro razumiju potencijalne uzroke i dinamiku etničkih sukoba, posjeduju dobre posredničke vještine i da su svjesni da policija može vodstvom iskoristiti svoj javni autoritet da osigura da se grupe koje se potencijalno mogu naći u sukobu odluče pronaći nenasilna rješenja.

Države također trebaju osigurati da policija ne shvaća 'spriječavanje etničkih sukoba' kao opravdanje za represivne radnje kojima se krše manjinska prava već da preventivne radnje trebaju činiti dio šire politike unapređenja integracije manjina i dobrih međuetničkih odnosa. Legitimitet i djelotvornost policije u osiguravanju opredijeljenosti za nenasilna rješenja među svim etničkim grupama neposredno će zavisiti od toga da li javnost uviđa i vjeruje da će policija pravedno postupati prema svim grupama u skladu sa ljudskim pravima.

22. *Policija također treba biti obučena i opremljena da na profesionalan i nepristran način upravlja međuetničkim građanskim nemirima i incidentima radi smanjivanja intenziteta sukoba i, kad god je to moguće, njihovog rješavanja posredovanjem i uz minimalnu upotrebu sile.*

Održavanje javnog reda predstavlja ključnu odgovornost policije u svakoj demokratskoj državi. U multietničkoj državi, otvoreni etnički sukob predstavlja veoma ozbiljan oblik javnih izgređa pošto dovodi u opasnost samu osnovu socijalne kohezije države. Sposobnost policije da upravlja i rješava svako takvo izbijanje javnih nereda je, dakle, presudna za očuvanje uspješnog multietničkog društva. Treba osigurati posebnu obuku policajcima odgovornim za upravljanje građanskim nemirima i međuetničkim incidentima i treba formulirati detaljne kodekse prakse u vezi sa tim zadatkom (Opće smjernice o obuci i kodeksima prakse nalaze se u Preporukama br. 8-10).

Prilikom upravljanja međuetničkim incidentima policija ne treba biti samo tehnički efikasna već i sposobna očuvati svoj legitimitet u očima svih grupa i sve vrijeme postupati u skladu sa međunarodno priznatim ljudskim pravima. Upotreba sile od strane policije predstavlja ključno pitanje. Iako policija ima zakonsko pravo korištenja sile kako bi rješila otvorene sukobe, njen profesionalni cilj treba biti upotreba minimalne količine neophodne sile, i to samo u krajnjem slučaju. Kad god je to moguće, treba koristiti alternativne pristupe, kao što je posredovanje, i treba formulirati jasne smjernice koje će utvrditi u kojim je okolnostima upotreba sile opravdana i kako je treba primjenjivati.¹³

Policija stalno treba imati u vidu da njene radnje nisu odvojene ili 'izvan' dinamike međuetničkih odnosa: one predstavljaju sastavni dio stalnog socijalnog i političkog procesa u demokratskoj državi. Postupci policije, kao državnog organa zaduženog za upravljanje otvorenim sukobom u zemlji, mogu – u najmanju ruku kratkotrajno ili srednjetrojno – presudno utjecati na razvoj međuetničkih odnosa i budućnost države uopće. Iz ovih razloga, sposobnost policije da očuva povjerenje svih etničkih grupa dok upravlja sukobom i ponovo uspostavlja javni red je od osnovnog značaja. Ako se policija prilikom vršenja ove uloge ponaša na etnički pristran način prema manjinama, ili se doživljava kao da se tako ponaša, izgubiti će u očima manjina sav legitimitet da nastupa kao predstavnik države. Zato je neophodno da svi policajci, kojeg god

¹³ U pristupu upotrebi sile uopće, policija se treba rukovoditi Smjericama UN: *Osnovna načela upotrebe sile i vatrenog oružja od strane policije*, dostupno na: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp_43.htm

etničkog porijekla bili, postupaju sa strogim profesionalnim integritetom tijekom međuetničkih sukoba.

23. Policija treba blisko surađivati sa drugim javnim organima, naročito na lokalnoj razini, kako bi osigurala da su njeni postupci za spriječavanje i upravljanje međuetničkim sukobima usaglašeni sa širom akcijom unapređivanja integracije manjina i izgradnje uspješnog multietničkog društva.

Dok je upravljanje otvorenim etničkim sukobima primarna odgovornost policije, spriječavanje takvih sukoba i rješavanje napetosti poslije sukoba predstavljaju zadatke kojima policija može i treba doprinjeti, ali ne zadatke koje policija sama treba rješavati. Druge javne vlasti također trebaju igrati ulogu, naročito preuzimanjem vodstva u otklanjanju uzroka takvih sukoba. Koje vlasti trebaju na tome raditi može donekle ovisiti od prirode uzroka: na primjer, stambene vlasti će vjerovatno moći odigrati važnu ulogu u nekim situacijama kada je sukob vezan za stambeno ili vlasničko pitanje. Ključnu ulogu će igrati one vlasti sposobne povezati članove različitih grupa u sukobu, izgraditi mostove na osobnom nivou i razviti zajedničke projekte za unapređenje različitih zajedničkih interesa. Dugotrajno, obrazovanje – naročito obrazovanje koje spaja mlade ljude iz različitih grupa – odigrati će presudnu ulogu, tako da se obrazovne vlasti također moraju sagledati u tom svijetlu. S obzirom na značaj bavljenja ovim pitanjima na lokalnom nivou, lokalne vlasti će zasigurno igrati važnu ulogu.

I na nacionalnom i na lokalnom nivou, policija i druge javne vlasti trebaju raditi zajedno na razvoju konkretnih strategija (uključujući medijskih) kako bi spriječile etničke sukobe i osigurale koheziju zajednice u multietničkim društvima. Ima mnogo primjera u kojima se takav sukob razvio ili produbio prvenstveno zato što odgovorni nisu na vrijeme prepoznali znakove, nisu bili predani djelovanju ili nisu djelovali na djelotvoran i koordiniran način. Države se trebaju pobrinuti da unapređuju koordiniranje akcije odgovarajućih vlasti i na nacionalnom i lokalnom nivou i da ovo bude dio njihovih širih strategija za unapređenje integracije manjina na svim nivoima. U tu svrhu će biti potrebno osnovati formalne strukture i partnerstva. Uloga policije se treba shvatiti kao sastavni dio procesa izgradnje kohezije zajednice u multietničkim društvima - zato policija treba biti aktivan partner u tom procesu zajedno sa drugim javnim vlastima i predstavnicima nacionalnih i etničkih manjinskih grupa.