



Preporuke za rad policije u multietničkim društvima

Februar 2006. godine

Preporuke za rad policije u multietničkim društvima

Februar 2006. godine

Ovu brošuru je objavio i distribuirao Visoki komesar za nacionalne manjine OEBS (VKNM).

Dozvoljeno je reprodukovanje 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

Izdanje na srpskom jeziku, 2006.

Štampano u Holandiji

Ova brošura je dostupna i u elektronskom izdanju (na <http://www.osce.org/hcnm/>) i na sledećim jezicima: engleskom i ruskom

Za dodatna obaveštenja, obratiti se nai:

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, donetim jula 1992. godine, Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS) ustanovila je instituciju Visokog komesara za nacionalne manjine (VKNM) kao "instrument za sprečavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi". Ovaj mandat je ustanovljen u velikoj meri kao odgovor na situaciju u bivšoj Jugoslaviji, za koju su neki strahovali da bi mogla da se ponovi u nekom drugom delu Evrope, naročito u zemljama u procesu tranzicije ka demokratiji, i da ugrozi izgleda za miru i prosperitet, predviđene Pariskom poveljom za novu Evropu koju su šefovi vlada i država usvojili novembra 1990. godine.

Tokom više od decenije intenzivnih aktivnosti VKNM je uočio da se neka pitanja i teme povezani s manjinama ponavljaju. Ta pitanja i teme postali su predmet njegove pažnje u većem broju zemalja u kojima je angažovan i, između ostalog, uključuju obrazovanje manjina i upotrebu manjinskih jezika; oni su od posebne važnosti za očuvanje i razvoj identiteta pripadnika nacionalnih manjina. U ta važna pitanja takođe spadaju i delotvorno učešće nacionalnih manjina u upravljanju državom i upotreba manjinskih jezika kao sredstva komunikacije u elektronskim medijima. U cilju postizanja zadovoljavajuće i skladne primene relevantnih manjinskih prava u zemljama članicama OEBS, VKNM je zatražio od četiri grupe međunarodno priznatih nezavisnih stručnjaka da izrade četiri serije smernica o ovim pitanjima: **Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje** (1996), **Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika** (1998), **Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu** (1999) i **Smernice o upotrebi manjinskih jezika u elektronskim medijima** (2003). Ovi dokumenti su kasnije poslužili kao okvir za formulisanje politike i zakona u mnogim državama. Tekstovi preporuka prevedeni su na nekoliko jezika i mogu se bez naknade dobiti od Kancelarije VKNM ili preuzeti elektronskim putem (www.osce.org/hcnm).

Pitanje rada policije u multietničkim društvima takođe je otvoreno u nekoliko situacija u kojima je VKNM bio angažovan. VKNM je uočio da u nekim državama ne postoje institucionalni mehanizmi za podršku međudejstvu i saradnji između policije i pripadnika nacionalnih manjina. Usled istovremenog nedostatka odgovarajuće obuke za rad u multietničkom društvu, često monoetničkog sastava policijske službe i diskriminatorne prakse, policija je u mnogim situacijama izazivala negativne reakcije u zajednicama nacionalnih manjina i čak postajala katalizator sukoba. VKNM je, pak, u drugim državama uočio da naponi uloženi u to da policija bolje odražava sastav zajednice kojoj

služi i u poboljšanje komunikacije između policije i zajednica nacionalnih manjina ne samo jačaju međuetničke odnose već i pojačavaju operativnu delotvornost policije.

S obzirom na ovu važnu ulogu policije, VKNM se angažovao u postupku analize međunarodnih standarda i prakse u oblasti rada policije. U tom cilju, VKNM je u konsultacijama sa Jedinicom za strateške policijske poslove Sekretarijata OEBS imenovao Dr. Robina Ouklija (Oakley), nezavisnog konsultanta i počasnog naučnog saradnika Centra za studije etničkih manjina Univerziteta Royal Holloway u Londonu, za svog savetnika i okupio grupu izuzetno iskusnih stručnjaka, u kojoj su predstavnici relevantnih međunarodnih organizacija i visoki policijski službenici, nezavisni stručnjaci i predstavnici nevladinih organizacija specijalizovanih za ovu oblast. VKNM je sazvao prvi sastanak ove grupe juna 2005. Sledeći sastanak održan je u oktobru, a završni u decembru iste godine. Tokom ovog procesa je sačinjen sledeći niz preporuka o radu policije u multietničkim društvima.

Grupu nezavisnih stručnjaka sačinjavali su:

G. Steve Bennett, Direktor Odeljenja za obrazovanje i razvoj policije, Misija OEBS na Kosovu; G-ca Ilze Brands Kehris, Direktor Latvijskog centra za ljudska prava i etničke studije; Dr. Anastasia Crickley, Predsedavajuća Evropskog centra za praćenje rasizma i ksenofobije; g. Francesc Guillen, načelnik, zamenik ministra unutrašnjih poslova Vlade Katalonije, Španija; Profesor Kristin Henrard, Odeljenje za međunarodno i ustavno pravo, Univerzitet u Groningenu; Dr Gordan Kalajdziev, član Izvršnog odbora Makedonskog helsinškog komiteta za ljudska prava; Dr Jenő Kaltenbach, Komesar Parlamenta Mađarske za nacionalna i manjinska prava; g. Michael Kellett, Predstavnik Mreže koordinatora za policiju i ljudska prava Saveta Evrope, Šef Severozapadnog regionalnog tima za povraćaj nezakonito stečene dobiti, Velika Britanija; Dr Robin Oakley, Nezavisni konsultant; g. Stig Odorf, Policijska jedinica, Generalni sekretarijat Evropske unije; g. Timothy Parsons, Stručnjak za zločine mržnje, Program za toleranciju i nediskriminaciju OEBS/ODIHR; g. Karl Pettersson, Savetnik za policijske poslove, Jedinica za strateška policijska pitanja, Sekretarijat OEBS; g. Ivan Šuškevič, policijski pukovnik u penziji, zamenik Generalnog direktora, Klub vojnih starešina Ruske Federacije; g. Chris Taylor, Nezavisni konsultant; g. Rinus Visser, Policijska akademija Holandije.

Kao i u slučaju ranijih preporuka iz Haga, Osla i Lunda i Smernica o medijima, ove Preporuke imaju za cilj da ohrabre države i pomognu im da usvoje konkretne mere radi

smanjenja napetosti vezanih za nacionalne manjine i time doprinesu ostvarenju konačnog cilja VKNM – sprečavanju sukoba. Preporuke o radu policije usredsređuju se na 'nacionalne manjine' u 'multietničkim društvima'. Po mišljenju stručnjaka, izraz 'nacionalne manjine' obuhvata širok opseg manjinskih grupa, uključujući verske, jezičke i kulturne, kao i etničke manjine. Preporuke se u načelu odnose na sve ove grupe. Takođe treba napomenuti da se u Preporukama povremeno koristi reč 'manjine' kao odgovarajuća skraćenica za izraz 'osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama'.

Cilj Preporuka je da državama pruži praktične smernice pri formulisanju politike i zakona u skladu sa međunarodnim normama i standardima a na osnovu međunarodnog iskustva i najboljih primera iz prakse koji mogu da očuvaju ravnotežu i zadovoljavaju potrebe i interese svih sektora stanovništva, uključujući i potrebe i interese pripadnika nacionalnih manjina. Preporuke očigledno treba sprovoditi na način koji uzima u obzir konkretnu situaciju u svakoj pojedinačnoj državi – uključujući i činioce kao što su reforma policije i situacija na terenu u dotičnoj zemlji.

Dvadeset i tri pojedinačne preporuke izložene su u sledećih šest poglavlja: opšta načela; regrutovanje i zastupljenost; obuka i profesionalna podrška; saradnja s etničkim zajednicama; operativna praksa; i sprečavanje i upravljanje sukobima. Sve preporuke treba tumačiti u skladu s Opštim načelima u Prvom delu, koja takođe utvrđuju potrebu država da razvijaju politiku i zakonodavstvo i pružaju smernice u ovoj oblasti. U ostalih pet delova se vladama, policijskim službama i manjinskim zajednicama predlažu neke konkretne mere. U napomenama koje slede detaljnije se objašnjava svaka preporuka ili smernica, izričito se upućuje na odgovarajuće međunarodne standarde i posebno se navode primeri dobre prakse.

Osnovna poruka Preporuka je da dobar rad policije u multietničkim sredinama zavisi od stvaranja odnosa poverenja, koji se gradi putem redovne komunikacije i praktične saradnje između policije i manjina. Sve strane imaju koristi od takvog odnosa. Manjine imaju koristi od rada policije koja je osetljivija na njihove brige i bolje reaguje na njihove potrebe za ličnom bezbednošću i pristupom pravdi. Policija ima koristi jer postaje delotvornija, pošto dobra komunikacija i saradnja predstavljaju ključ za delotvoran rad policije u svakoj zajednici. Država ima koristi kako od integracije manjina, tako i od veće delotvornosti policije. Ove Preporuke predstavljaju praktičan način ostvarenja napretka u državama koje žele da integrišu manjine i istovremeno razviju profesionalnu policiju usmerenu na pružanje usluga zajednici.

Visoki komesar za nacionalne manjine se nada da će se Preporuke široko primenjivati.

Februar 2006. godine

PREPORUKE ZA RAD POLICIJE U MULTIETNIČKIM DRUŠTVIMA

I. OPŠTA NAČELA

1. Države treba da usvoje politiku koja jasno ukazuje na važnost rada policije za međuetničke odnose. Ova politika treba da bude deo šire politike i programa koji će unapređivati integraciju manjina na nacionalnom i lokalnom nivou. Ona treba da bude usklađena sa širim nastojanjima da se unaprede profesionalizacija policije i njena orijentacija na pružanje usluga zajednici, kao i da obezbedi da celokupan rad policije bude u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.
2. Države treba da obezbede da policija i šira javnost, uključujući i manjine, shvate ulogu policije u unapređivanju dobrih međuetničkih odnosa. Takođe treba da obezbede da se policija osposobi i opremi da ispuni ovu ulogu. Ljudi koji zauzimaju visoke funkcije u politici i policiji treba javno da podrže tu ulogu i da unapređuju razumevanje i podršku javnosti takvoj politici.
3. Državne vlasti i policija treba da razrade akcione planove za sprovođenje takve politike i da redovno prate njeno sprovođenje u bliskoj saradnji sa predstavnicima manjina.

II. REGRUTOVANJE I ZASTUPLJENOST

4. Sastav policije – na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, na višim i nižim položajima, kao i civilni saradnici – treba da održava raznolikost stanovništva. Treba aktivno unapređivati javnu predstavu o policiji kao telu koje odražava etničku sliku stanovništva.
5. Treba postaviti statističke ciljeve radi poboljšanja ravnomerne etničke zastupljenosti u policiji i uvesti praćenje etničkog sastava policije radi merenja npretka.

6. Treba podstaći zapošljavanje pripadnika manjina nedovoljno zastupljenih u sastavu policije. Odgovarajuće inicijative treba da uključuju posebne mere koje će ohrabrivati kandidate i pomagati im da dostignu potrebne standarde, kao i korake za eliminisanje svih posrednih i neposrednih diskriminatornih prepreka.
7. Takođe treba uvesti mere koje će osigurati da policajci manjinskog porekla budu prihvaćeni i da se prema njima ravnopravno postupa u samoj policiji s ciljem obezbeđivanja neutralne radne sredine, 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 razume i prikladno reaguje na osetljivosti manjina i delotvorno vrši svoju policijsku ulogu na načine koji unapređuju slogu i smanjuju napetosti.
9. Preporučuje se da obuka o manjinskim pitanjima i međuetničkim odnosima bude uključena i u početnu i kasniju obuku na radu, kako za policajce na višim, tako i za policajce na nižim položajima. Predstavnici manjina treba da budu uključeni i u planiranje i u sprovođenje obuke.
10. Etički kodeks policije treba da uključuje profesionalne standarde rada policije u multietničkim društvima a programi obuke policije treba da sadrže komponente posebno osmišljene radi ostvarenja tih standarda. Treba da postoje korektivne radnje u slučaju kršenja tih standarda a uzorna dobra praksa treba da bude nagrađena profesionalnim i javnim priznanjem.
11. Preporučuje se da policijski rukovodioci i nadzornici budu jasno zaduženi da obezbede da njihovo osoblje ostvaruje ove standarde u radu sa manjinama i da svojim vođstvom i radom daju primere dobre prakse.

IV. SARADNJA S ETNIČKIM ZAJEDNICAMA

12. Policija treba da se stara za razvoj metoda i prakse komunikacije i saradnje sa manjinama i zajedničku izgradnju poverenja na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou.

13. Policija treba da se osposobi da komunicira sa manjinama na manjinskim jezicima, gde god je to moguće zapošljavanjem i obukom višejezičnog osoblja, kao i upotrebom kvalifikovanih prevodilaca.
14. Policija treba da igra aktivnu ulogu u obezbeđivanju ohrabrenja i podrške manjinama i da im pomaže da sa njom komuniciraju i sarađuju, na primer tako što će ih angažovati kao partnere u inicijativama za unapređivanje regrutovanja ili za držanje obuke u oblasti manjinskih pitanja. Manjine, pak, treba da budu spremne da komuniciraju i sarađuju sa policijom radi poboljšanja bezbednosti zajednice i pristupa pravdi.
15. Preporučuje se utvrđivanje mehanizama koji će obezbediti da policija za svoje postupke demokratski odgovara svim delovima zajednice. Oni treba da uključuju delotvorne sisteme podnošenja i razmatranja pritužbi, dostupne pripadnicima nacionalnih manjina. Svi delovi zajednice treba da budu svesni svojih prava i dužnosti u vezi sa policijom, kao i ovlašćenja policije i usluga koje ona treba da pruža.

V. OPERATIVNA PRAKSA

16. Treba preduzeti mere koje će obezbediti da policija primenjuje pravo na nepristrasan i nediskriminatorni način koji ne izdvaja nijednu konkretnu grupu npr. izradom 'rasnih profila'. Takve mere treba da uključuju kodeks ponašanja u operativnoj praksi, kao što je kodeks ponašanja pri upotrebi ovlašćenja policije da zaustavlja i pregleda ljude na ulici i ostalim javnim mestima.
17. Policija treba da preduzima mere da podstiču pripadnike nacionalnih manjina da prijavljuju krivična dela radi unapređenja bezbednosti zajednice i pristupa pravdi.
18. Kad god je to moguće, policija treba da šalje etnički mešovite timove u redovne patrole u multietničkim sredinama kako bi gradila poverenje javnosti i unapređivala svoju operativnu delotvornost. Policija takođe treba da obezbedi da njena taktika i izgled (broj, vidljivost oružja, izbor uniformi) odgovara zadatku i ne izazivaju nepotreban strah i napetost.
19. Policija treba da obezbedi energično i delotvorno sprovođenje zakona protiv diskriminacije. Policija pogotovu treba da preduzima korake da ohrabri

prijavljivanje etnički motivisanih zločina i obezbedi puno evidentiranje i istragu svih takvih zločina.

20. Države treba da obezbede jednaku dostupnost i delotvornost mehanizama za pružanje saveta i podrške žrtvama krivičnih dela i pripadnicima nacionalnih manjina.

VI. SPREČAVANJE SUKOBA I UPRAVLJANJE SUKOBIMA

21. Policija treba da bude zadužena i obučena da igra aktivnu ulogu u razvijanju odnosa sa manjinama radi prepoznavanja i po mogućstvu smanjenja napetosti koje bi mogle dovesti do međuetničkih sukoba.
22. Policija takođe treba da bude obučena i opremljena da na profesionalan i nepristrasan način upravlja međuetničkim građanskim nemirima i incidentima radi smanjenja intenziteta sukoba i, kad god je to moguće, njihovog rešavanja posredovanjem i uz minimalnu upotrebu sile.
23. Policija treba blisko da saraduje sa drugim javnim organima, naročito na lokalnom nivou, kako bi obezbedila da njeni postupci za sprečavanje i upravljanje međuetničkim sukobima budu usaglašeni sa širom akcijom unapređenja integracije manjina i izgradnje uspešnog multietničkog društva.

NAPOMENE S OBJAŠNENJEM PREPORUKA ZA RAD POLICIJE U MULTIETNIČKIM DRUŠTVIMA

I. OPŠTA NAČELA

1. *Države treba da usvoje politiku koja jasno ukazuje na važnost rada policije za međuetničke odnose. Ova politika treba da bude deo šire politike i programa koji će unapređivati integraciju manjina na nacionalnom i lokalnom nivou. Ona treba da bude usklađena sa širim nastojanjima da se unaprede profesionalizacija policije i njena orijentacija na pružanje usluga zajednici, kao i da obezbedi da celokupan rad policije bude u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.*

Dobri međuetnički odnosi i integracija pripadnika nacionalnih manjina u multietničkom društvu zavise od toga da li sve etničke grupe smatraju da su aktivnosti države legitimne i delotvorne.¹ Uloga policije kao najneposrednijeg i najvidljivijeg organa koji sprovodi zakon od presudnog je značaja: policajci su za manjine čuvari pravde. Treba očekivati da manjine koje smatraju da policija nepristrasno primenjuje pravo i obezbeđuje pristup pravdi i bezbednost zajednice poštuju državu; neuspeh policije i ostalih odgovornih organa da u očima manjina uspostave svoj legitimitet može dovesti do ozlojeđenosti i straha i stvaranja klime za bujanje ekstremizma.

Prihvatanje policije kao legitimne i delotvorne, kako na nacionalnom, tako i na regionalnom ili lokalnom nivou, zavisi od uspostavljanja odnosa poverenja zasnovanog na dobroj komunikaciji i praktičnoj saradnji između policije i manjina. Uspostavljanjem takvog odnosa ne samo što će se poboljšati međuetnički odnosi već će se i doprineti efikasnijem radu policije. Preporuke koje slede i koje su zasnovane na iskustvu imaju za cilj da pomognu državama da postignu takve odnose.

Vlade treba da pokažu da umeju da vode time što će iznseti jasnu 'viziju' uloge policije u izgradnji i očuvanju delotvornog demokratskog multietničkog društva. One treba da obave široke konsultacije kako bi obezbedile višepartijski i višenacionalni

¹ Preporuke o radu policije koncentrišu se na 'nacionalne manjine' u 'multietničkim društvima'. Po mišljenju stručnjaka, izraz 'nacionalne manjine' obuhvata širok dijapazon manjinskih grupa, uključujući verske, jezičke i kulturne, kao i etničke manjine. Preporuke se u principu odnose na sve ove grupe. Takođe treba napomenuti da se u Preporukama povremeno koristi reč 'manjine' kao odgovarajuća skraćena za izraz 'osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama'.

konsenzus za svoju politiku prema radu policije i manjinama; bez tog konsenzusa, državna politika može dovesti do podele društva i postati predmet političkih sukobljavanja. Politika i mere potrebne za njeno sprovođenje treba da budu izražene u jasnom zvaničnom 'saopštavanju politike' koju javno podržavaju politički lideri i koja se sprovodi zakonodavnim i drugim instrumentima.

Politika rada policije treba da bude deo šire nacionalne strategije za unapređenje integracije i izgradnju multietničkog društva. Ona treba da uključuje mere za podsticanje učešća pripadnika manjina u političkom i ekonomskom životu države, kao i mere u oblastima kao što su obrazovanje, jezik, političko predstavljanje, elektronski mediji i borba protiv siromaštva i isključenosti. Napredak u širim aspektima integracije će olakšati uvođenje mera potrebnih za rad multietničke policije.

Politika rada policije u manjinskim sredinama treba da bude integralni a istovremeno i jasno usmeren i prepoznatljiv deo programa razvoja policije. Dobra komunikacija i saradnja, zasnovane na poverenju, predstavljaju ključ delotvornog rada policije kako u većinskim tako i u manjinskim sredinama. Represivni pristup i pristup 'orijentisan na kontrolu', kojim se ignorišu ili krše osnovna ljudska i manjinska prava, neće obezbediti kontekst koji bi omogućio razvijanje dobrih odnosa između policije i manjina.

Zato demokratizacija i profesionalizacija policije predstavljaju neophodne preduslove koji će policiji omogućiti da igra svoju ulogu u izgradnji uspešnog demokratskog multietničkog društva, kao što je i uvođenje pristupa radu policije, orijentisanog na pružanje usluga i zasnovanog na ljudskim pravima i praćenog 'radom policije u saradnji sa zajednicom' na lokalnom nivou.²

2. *Države treba da obezbede da policija i šira javnost, uključujući i manjine, shvate ulogu policije u unapređivanju dobrih međuetničkih odnosa. Takođe treba da obezbede da se policija osposobi i opremi da ispuni ovu ulogu. Ljudi*

² Pojedine odgovarajuće međunarodne norme i standardi o radu policije i ljudskim pravima sadržane su u *Kodeksu UN o postupanju lica odgovornih za primenu zakona* (1979), dostupnom na: <http://www.uncjin.org/Standards/Conduct/conduct.html>, kao i u *Evropskom kodeksu policijske etike* (2001) *Saveta 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 treba da služe kao osnova svake politike i prakse policije u pogledu manjina i međuetničkih odnosa a rukovodioci policijskih službi treba neprestano da obezbeđuju da se njihovi potčinjeni stalno pridržavaju ovih standarda. Roterdamska 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 širom Evrope; ona takođe daje opšte smernice zasnovane na praktičnom iskustvu. Politika prema radu policije i manjinama takođe treba da uzima u obzir opštija prava izložena u *Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima* i *Okvirnoj konvenciji Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina* (1994), koje su dostupne na http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/.

koji zauzimaju visoke funkcije u politici i policiji treba javno da podrže tu ulogu i da unapređuju razumevanje i podršku javnosti takvoj politici.

Sprovođenje politike kreirane radi ojačanja sposobnosti policije da unapređuje dobre međuetničke odnose ne predstavlja samo tehničku vežbu, već podrazumeva i menjanje kulture policije. Ono nalaže razumevanje i predanost kreatora politike i policije na svim nivoima službe. Postojeća kultura unutar policijske službe možda ne gleda s odobravanjem na rešavanje ovih pitanja: štaviše, ona može biti neprijateljski raspoložena prema njima i, možda, podsticati otpor ka promenama uopšte. Uz to, policija može sebe (svesno ili nesvesno) doživljavati kao predstavnika dominantne etničke grupe i zaštitnika njenih interesa i stoga gledati na takvu politiku kao na pretnju. Važno je prepoznati da ponašanje prema određenim etničkim grupama sa ciljem iskorišćavanja, kao što je praksa traženja mita od ugroženih etničkih grupa, predstavlja oblik korupcije policije, koji ne samo što je suprotan međunarodnom pravu i ljudskim pravima već i ozbiljno podriva sposobnost policije da unapređuje dobre međuetničke odnose.

Zato je neophodno da politički lideri obezbede da visoki policijski službenici u potpunosti shvataju važnost svoje uloge u unapređenju dobrih međuetničkih odnosa i budu potpuno predani njenom ispunjavanju. Ova uloga ne uključuje samo unapređivanje dobrih etničkih odnosa van policije, već i u samoj njoj, uključujući obezbeđivanje odsustva diskriminacije na etničkim ili drugim osnovama (ili, ukoliko postoji, njeno delotvorno eliminisanje). Policijski čelnici, pak, treba da obezbede da celokupno osoblje policije – u svim regionima, svih specijalnosti i na svim nivoima hijerarhije - takođe shvata tu ulogu i njene posledice u svakodnevnoj praksi. Policijski čelnici na svim nivoima, dakle, treba jasno da izražavaju podršku ovoj ulozi, koju treba naglašavati tokom celokupne obuke. Ne treba tolerisati postupke koji podrivaju ovu ulogu, koji daju prednost određenim etničkim grupama ili izražavaju neprijateljstvo prema manjinama, eksploatišu ih ili diskriminišu. I kreatori politike i policijski čelnici treba da rade na uspostavljanju kulture u policiji koja spremno prihvata i podržava etničku raznolikost, kako unutar policije tako i van nje, i u kojoj policija sebe vidi kao pozitivnog aktera i uzor za stvaranje uspešnog multietničkog društva (videti takođe preporuku 7).

- 3. Državne vlasti i policija treba da razrade akcione planove za sprovođenje takve politike i da redovno prate njeno sprovođenje u bliskoj saradnji sa predstavnicima manjina.*

Važno je znati da li su politika i mere delotvorne i da li postižu predviđene rezultate. Manjine će verovatno biti zainteresovane da znaju da li je postignut napredak. Važno je prikupljati i pružati tačne informacije. Akcioni planovi i praćenje njihovog sprovođenja mogu pomoći u prevazilaženju ovih izazova. Akcioni planovi za sprovođenje ove politike treba da:

- Imaju integrativni pristup, koji uključuje sve oblasti akcije utvrđene ovim Preporukama;
- Budu zasnovani na analizi konkretnih problema i potreba u pogledu odnosa između policije i manjina: možda će biti potrebno naručiti nezavisno istraživanje u tu svrhu;
- Utvrde koja će lica (i u vladi i u policijskoj organizaciji) biti odgovorna i zadužena za sprovođenje politike u odnosu na rad policije i manjine;
- Označe konkretne službe ili jedinice koje treba da izvode ili koordiniraju neophodan rad;
- Predvide obezbeđenje dovoljno finansijskih i ostalih resursa;
- Obezbede stalne konsultacije i saradnju sa policijom (npr. preko stručnih udruženja) i sa manjinama (npr. preko NVO) tokom svih faza;
- Uključe otpočinjanje lokalnih pilot projekata kao korisnog prvog koraka.

Takođe neophodno redovno pratiti sprovođenje politike prema radu policije i manjinama. Vladini i policijski zvaničnici to treba rutinski da čine u sopstvene administrativne svrhe, kao i da sastavljaju izveštaje dostupne javnosti. Međutim, kako bi se povećalo javno poverenje i obezbedila demokratska odgovornost, to praćenje treba da vrši neko nezavisno telo. Tu ulogu mogu igrati parlamentarne institucije za ljudska prava (npr. skupštinski odbori ili ombudsmani) ili druga javna nadzorna tela. Takva tela treba da imaju pravo da postavljaju pitanja javnim službenicima i održavaju javne rasprave; njihovi izveštaji takođe treba da budu dostupni javnosti. Koji se god metodi koristili za praćenje sprovođenja te politike, neophodno je o njima stvarno konsultovati i manjine i policiju i uzimati u obzir njihova viđenja i iskustva prilikom pripreme izveštaja i preporuka. Policija treba rado da prihvata, a ne da pruža otpor takvom nezavisnom nadzoru, da shvata korist koju takav nadzor može doneti jednoj otvorenoj i naprednoj organizaciji. Eventualne greške i propuste ne treba kriti, već analizirati, kako bi se naučene lekcije primenjivale u budućnosti. Razvoj i

spровоđenje takve politike je zadatak koji ne treba preduzimati na brzinu; on treba da bude zasnovan na postepenom pristupu tokom određenog vremenskog perioda.³

II. REGRUTOVANJE I ZASTUPLJENOST

4. *Sastav policije – na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, na višim i nižim položajima, kao i civilni saradnici – treba da održava raznolikost stanovništva. Treba aktivno unapređivati javnu predstavu o policiji kao telu koje odražava etničku sliku stanovništva.*

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

- a) Kao pokazatelj da pripadnici svih etničkih grupa imaju kao pojedinci jednake mogućnosti da se zaposle i napreduju u policiji;
- b) Kao način za unapređenje integracije manjina njihovim učešćem u javnom životu države i njenih institucija;⁴
- c) Kao način kojim se obezbeđuje da službe policije raspolažu opsegom znanja i veština (uključujući i jezičke veštine) potrebnim za rad u etnički raznolikim sredinama;
- d) Kao sredstvo koje pomaže policiji da gradi odnose sa manjinskim zajednicama na osnovu delotvorne komunikacije, saradnje i obostranog poverenja.

Iz svih ovih razloga, povećanje zastupljenosti manjina u policiji treba posmatrati kao važan prioritet. Ovo je zvanično potvrđeno u Mišljenjima Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju o nacionalnim manjinama Saveta Evrope.⁵ Policija, dakle, treba ne samo da aktivno unapređuje svoj javni imidž tela u kom su zastupljene etničke manjine, već i korake koje preduzima kako bi to ostvarila u praksi (npr. metodama izloženim u preporuci br. 12). Policija treba da se postara da ti naponi obuhvataju kako manje i marginalizovane manjine tako i veće i bolje integrisane grupe. Ona

³ Za dodatne informacije i savete o sprovođenju programa reforme policije, videti *Program policije i ljudskih prava Saveta Evrope*, 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 Videti *Preporuke iz Lunda OEBS o delotvornom učešću 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/

takođe treba da obezbedi da se prema manjinama postupa pravedno i sa poštovanjem prilikom svih policijskih aktivnosti, kako bi manjine zaposlenje u policiji smatrale poželjnim.

Važno je da multietnički karakter policije bude prisutan i vidljiv u svim regionima. Ovo je značajno kako u monoetničkim tako i u multietničkim sredinama, a naročito u regionima u kojima manjine čine većinsko stanovništvo. Takođe je važno da pripadnici manjina budu 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 nivoima 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 da neposredno imenuje pripadnike manjina na više položaje, treba da pribegne alternativnom metodu uvođenja manjinske perspektive u upravljanje policijom tako što će imenovati pripadnike manjina s odgovarajućim iskustvom na mesta savetnika za specijalizovane oblasti.

- 5. Treba postaviti statističke ciljeve radi poboljšanja ravnomerne etničke zastupljenosti u policiji i uvesti praćenje etničkog sastava policije radi merenja npretka.*

Treba usvojiti strateški pristup kako bi se obezbedilo 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 opšte ili konkretne ciljeve povećanja zastupljenosti određenih grupa koji se mogu ostvariti na različite načine. Primeri metoda koji obezbeđuju jednake mogućnosti pojedincima prilikom regrutovanja opisani su u preporuci br. 6. Upotreba ciljeva kako bi se obezbedilo da etnički sastav zaposlenih odražava etnički sastav stanovništva predstavlja dobru praksu. Kvote predstavljaju dodelu mesta pripadnicima određenih grupa koje treba popuniti prilikom odabira. Upotreba kvota kao sredstva za ostvarenje ciljeva vezanih za regrutovanje manjina često dovodi do žalbi na nepravdu i tvrdnji o opasnosti spuštanja standarda i treba je izbegavati koliko god je to moguće.

Međutim, upotreba kvota može biti primerena i opravdana u posebnim okolnostima. Na primer, 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 celog stanovništva kako bi imao legitimitet i bio delotvoran. U takvim okolnostima će možda biti opravdano postaviti i popunjavati etničke kvote, pogotovu u prvobitnoj fazi odabira i obuke, pod uslovom da se od članova svih grupa zahteva ispunjenje prikladnih minimalnih profesionalnih standarda u fazi kada oni zvanično postaju policajci. Međutim, upotreba etničkih kvota treba da bude primenjivana samo u prelaznom periodu, posle čega treba težiti ostvarivanju ciljeva drugim sredstvima.

Treba redovno prikupljati podatke kako bi se utvrdilo da li se ovi ciljevi ostvaruju. Vlade treba da utvrde koja su tela odgovorna za svaki od ovih zadataka i da shodno tome raspodele odgovornost. Takvo 'etničko praćenje' treba da bude povezano ili da čini sastavni deo opštijeg praćenja radne snage kako bi se obezbedila usaglašenost sa međunarodnim pravom i širom nacionalnom politikom zapošljavanja.

Prikupljanje podataka o etničkoj pripadnosti predstavlja osetljivo i sporno pitanje - izgleda da zakoni o zaštiti podataka pojedinih zemalja sprečavaju prikupljanje podataka o nacionalnosti. Države, međutim, ne treba da izbegavaju ovo pitanje i takve podatke treba da prikupljaju i obrađuju s dužnim poštovanjem evropskih standarda u vezi sa zaštitom ličnih podataka i pravom na samooznačivanje (pravom svih da izaberu da li žele da se smatraju pripadnicima manjine ili ne). Etnički podaci treba da budu stavljeni u anonimnost, pretvoreni u statističke podatke - treba izbegavati sve mogućnosti da se preko njih uđe u trag bazama ličnih podataka. Ukoliko se ove zaštitne mere primenjuju, ne bi trebalo da dođe do povrede prava pojedinaca. Bez takvih podataka, države neće moći da prate da li radnje preduzete radi poboljšanja etničke zastupljenosti u policiji imaju željeno dejstvo.

- 6. Treba podstaći zapošljavanje pripadnika manjina nedovoljno zastupljenih u sastavu policije. Odgovarajuće inicijative treba da uključuju posebne mere koje će ohrabrivati kandidate i pomagati im da dostignu potrebne standarde, kao i korake za eliminisanje svih posrednih i neposrednih diskriminatornih prepreka.*

Do nedovoljne zastupljenosti manjina u policiji dolazi iz raznih razloga. Oni uključuju neobaveštenost o mogućnostima zaposlenja, nedostatak obrazovnih kvalifikacija,

ranije iskustvo nepravednog postupanja policije u takvim zajednicama, kao i posrednu i neposrednu diskriminaciju prilikom procesa regrutovanja. Da bi se povećalo regrutovanje manjina, prvo je potrebno utvrditi tačne razloge za njihovu nedovoljnu zastupljenost u određenoj državi, a zatim rešavati to pitanje primenom posebnih mera.

Sledeće posebne mere bi mogle biti prikladne:

- a) Inicijative za bolje obaveštavanje manjinskih zajednica o mogućnostima zaposlenja u policiji, stvaranje pozitivne slike o policiji i ohrabrivanje zainteresovanih osoba da se prijave na konkurs. Takve inicijative bi mogle uključivati deljenje letaka, korišćenje radija i televizije (uključujući reklame), posete policije školama i lokalnim centrima (uključujući kulturne i verske centre), omogućavanje mladim ljudima da posećuju policijske stanice ili centre za obuku, kao i zajedničke inicijative sa predvodnicima zajednica i etničkim udruženjima/nevladinim organizacijama. Ciljane kampanje za regrutovanje koje bi koristile mnoge ili sve ove metode mogle bi da budu usmerene na određene nedovoljno zastupljene grupe.
- b) Mere za rešavanje problema nedostatka dovoljnih obrazovnih kvalifikacija potencijalnih motivisanih kandidata koji ispunjavaju ostale kriterijume. One mogu uključivati intenzivne kratke kurseve kreirane da unaprede kvalifikacije uslovno odabranih kandidata do potrebnog nivoa.
- c) Postupci za utvrđivanje i rešavanje svih mogućih uzroka diskriminacije manjinskih kandidata tokom procesa regrutovanja i odabira. Oni mogu uključivati podučavanje pravičnom regrutovanju i odabiru osoba zaduženih za te poslove; postupke revizije (npr. oslanjanja na lične intervjuje) da bi se utvrdilo da li je prema manjinskim kandidatima konkursna komisija pristrasna ili ih nepotrebno stavlja u nepovoljniji položaj; i proveru kriterijuma odabira kako bi se obezbedila njihova potpuna opravdanost i osiguralo da ne postavljaju nepotrebne prepreke koje posredno stavljaju manjine u nepovoljniji položaj.

Prilikom uvođenja ovakvih inicijativa, prilikom zapošljavanja u policiji ne smeju se spuštati standardi za manjinske kandidate. Osobe koje pripadaju etničkoj većini (i mediji) ponekad olako posumnjaju i tvrde da se standardi spuštaju i da su one sad diskriminisane, dok se manjinama pružaju posebne povoljnosti. Policijski čelnici treba

da ih razuvere da se to ne događa. Ustvari, upravo policajci manjinskog porekla će verovatno biti najzainteresovaniji za to da se standardi ne spuštaju, jer ne žele da se na njih gleda kao na 'policajce drugog reda'.

- 7. Takođe treba uvesti mere koje će osigurati da policajci manjinskog porekla budu prihvaćeni i da se prema njima ravnopravno postupa u samoj policiji s ciljem obezbeđivanja neutralne radne sredine, kao i da imaju jednake mogućnosti za napredovanje.*

Prilikom unapređenja ravnomerne etničke zastupljenosti u policiji, nije dovoljno usredsrediti se samo na prijem novih policajaca. Iskustvo pokazuje da će pripadnici manjina verovatno 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 regrutovanja manjina, kada je njihov broj još mali i kada se policajci manjinskog porekla možda osećaju lično izolovanim od drugih članova svojih zajednica. Žene policajci manjinskog porekla se takođe mogu suočiti sa sličnim pritiscima s obzirom da su 'dvostruka manjina' kako u pogledu roda, tako i nacionalnosti.

Iz tih razloga je važno obezbediti neutralnu radnu sredinu, tj. sredinu u kojoj se policajci manjinskog porekla potpuno prihvataju kao jednaki, i kao pojedinci, i gde nisu stavljeni ni u kakav nepovoljan položaj niti suočeni s negativnim stereotipima zbog svog etničkog identiteta. Međutim, ta sredina takođe treba da bude osetljiva na raznolikost potreba, običaja i vera različitih grupa (npr. u pogledu odevanja, ishrane i verskih obreda, kao što su molitve i verski praznici). Takođe treba razmotriti preduzimanje pozitivnih mera podrške i ohrabrenja policajaca manjinskog porekla da napreduju u karijeri: one bi mogle uključivati specifične programe obuke za razvoj karijere ili pružanje 'mentorskih' šema onima sa mogućnošću napredovanja. Istovremeno je važno uspostaviti delotvorne interne mehanizme pritužbi da policajci izloženi diskriminaciji ne bi morali ćutke da trpe takvo ponašanje. Menadžeri treba da ohrabruju manjine da ulažu pritužbe kada su izložene diskriminaciji ili drugim oblicima etnički motivisanog ponašanja, kako bi bili svesni takvih problema i mogli neposredno da ih rešavaju.

S obzirom na specifična pitanja koja ih dotiču, neki policajci manjinskog porekla mogu smatrati da bi bilo korisno udružiti se i obrazovati sopstvena profesionalna udruženja.

Policijske vlasti treba u principu da podržavaju takve inicijative i da budu voljne da olakšaju njihovo osnivanje. Formiranje takvih udruženja je ljudsko pravo i ona mogu obezbediti uzajamnu ličnu pomoć manjinskim policajcima, pogotovu kada su malobrojni i kada su geografski izolovani. Ona takođe mogu obezbediti kanal za komunikaciju između policijskih vlasti i policajaca manjinskog porekla, i biti izvor dragocenih saveta vlastima o manjinskim pitanjima. Vlasti treba da osiguraju da članovi većinskog naroda razumeju razloge za obrazovanje takvih udruženja i da shvate da takva udruženja mogu da pomognu stvaranju bezbednije osnove na kojoj se može graditi integracija policajaca manjinskog porekla. Ne treba, međutim, primoravati manjinske policajce da se učlanjuju u ili osnivaju takva udruženja pošto neki možda neće želeći da na taj način iskazuju svoj etnički identitet.

Posebnu pažnju treba posvetiti raspoređivanju policajaca manjinskog porekla na dužnost. Oni ne treba da budu regrutovani kako bi služili isključivo u svojim zajednicama: oni treba da budu regrutovani kako bi postali profesionalni policajci sposobni da rade sa svim delovima društva. Međutim, u državama u kojima su manjine obično koncentrisane u određenim oblastima ili regionima, verovatno je da će većina manjinskih policajaca biti regrutovana i raditi u tim delovima zemlje. Kao što je navedeno u preporuci br. 4, policija od toga ima velike koristi u pogledu jačanja svesti zajednice, kontakata i poverenja javnosti. Međutim, takve policajce treba uvek prvenstveno posmatrati kao policajce a tek zatim kao policajce koji se zahvaljujući svojoj pripadnosti manjini mogu kvalifikovati za preduzimanje određenih uloga ili doprinos određenim veštinama. Policajci manjinskog porekla ne treba da budu izloženi pritisku da rade u manjinskim delovima zemlje ili zajednicama: u stvari, treba ih ohrabrivati da stiču iskustvo radom u etnički mešovitim delovima zemlje ili zajednicama iz kojih ne potiču. Ukoliko ovi policajci rade u svojim sredinama, menadžeri treba uvek da streme da ih rasporede na rad u etnički mešovitim timovima, kad god je to moguće.

Kao što je već rečeno, gore navedene vrste inicijativa i promena nalažu suštinsku promenu kulture policije – od monoetničke do multietničke organizacije – i druge suštinske vidove reforme policije, uključujući njenu profesionalizaciju i orijentaciju na pružanje 'javnog servisa'. Treba pažljivo upravljati procesom promene kulture kako bi se što pre ostvarila korist, a minimizovao otpor organizacije. Liderstvo, predanost i

vešto upravljanje od strane policijskih službenika na najvišim nivoima neophodno je radi postizanja ovog cilja.⁶

III. OBUKA I PROFESIONALNI RAZVOJ

8. *Policiji treba pružati obuku i ostale oblike profesionalne podrške potrebne da razume i prikladno reaguje na osetljivosti manjina i delotvorno 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 delotvorno obavljala svoju ulogu u multietničkom kontekstu. Ona treba da ima za cilj da obezbedi policiji određene kompetencije (tj svesti, znanja i veštine) potrebne za rad u takvim sredinama. Treba sprovesti 'analizu potreba za obukom' radi utvrđivanja tih potreba.

Verovatno će osnovne oblasti u kojima je potrebna obuka uključivati: kulturnu i versku svest, veštine posredovanja i odnosa u zajednici, jezičku obuku, obuku u oblasti ljudskih prava, uključujući prava pripadnika nacionalnih manjina. U multietničkim sredinama, svi pripadnici policije treba da prođu minimum obuke u ovim oblastima. Međutim, obim učenja manjinskog jezika i precizni sadržaj obuke u oblasti kulturne i verske svesti zavisice od lokalnih okolnosti.

Iskustvo pokazuje da takva obuka mora da bude praktična i vezana za posao. Ukoliko je obuka isključivo teoretska, verovatno će njen uticaj na ponašanje biti nikakav ili veoma mali, čak i u slučaju kognitivnog učenja. Obuka treba da ukaže policiji na značaj i praktične implikacije novih znanja i veština i da pokaže kako će joj pomoći da svoju ulogu vrši efikasno i stručno i kako će joj koristiti u svakodnevnom radu.

Treba pažljivo pristupiti osmišljavanju obuke pre no što se njome pokuša neposredno menjanje stavova policajaca, pogotovu onih iskusnijih. Lični stavovi su duboko ukorenjeni kod mnogih odraslih ljudi i svi pokušaji njihovog menjanja tokom kratkih kurseva obuke će verovatno naići na otpor a možda biti i kontraproduktivni, osim ukoliko ih ne vode izuzetno vešti treneri. Međutim, neophodno je da se obuka bavi temom predrasuda i stereotipa o etničkim grupama kao potencijalnoj prepreci

⁶ Dodatne smernice o pitanjima vezanim za regrutovanje i zastupljenost nalaze se u brošuri koju je izdala Evropska platforma o radu policije i ljudskim pravima: *Regrutovanje i zadržavanje policajaca iz manjinskih zajednica*, dostupno na <http://www.epphr.dk/downloads.htm>.

pravičnom i stručnom postupanju prema manjinama. Takva obuka treba da pruži policajcima mogućnost da razmisle o sopstvenim stavovima i predrasudama, kao i o tome na koji način da budu sigurni da oni ne utiču na njihov rad.

Glavni naglasak obuke, dakle, ne treba da bude na jednostavnom pružanju informacija ili menjanju stavova, već na praktičnoj pomoći policajcima da vrše svoje svakodnevne poslove u multietničkom kontekstu na način koji je usklađen sa profesionalnim standardima i međunarodnim ljudskim pravima. Obuku treba, dakle, posmatrati kao jedan određen, mada veoma važan, oblik stručne podrške i kao resurs za profesionalni razvoj. Drugi oblici profesionalne podrške navode se u preporukama br. 10 i 11 koje slede.

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

Ovaj praktičan pristup obuci nalaže promenu uloge trenera. Trener ne treba da nastupa isključivo kao stručnjak koji prenosi specijalističko znanje, već više kao moderator debate i iskustvenog učenja koji poseduje veštine i ubedljivost da vrši ovu ulogu. Stručnjak za određenu temu i dalje igra važnu ulogu ali on postaje osoba čije poznavanje manjina i međuetničkih odnosa postaje resurs koji se može koristiti. Postojeće znanje polaznika obuke (pogotovu iskusnih policajaca) i njihovo iskustvo u vezi sa manjinama takođe predstavlja izuzetno važan resurs, koji se mora koristiti, deliti sa drugima, i ocenjivati.

- 9. Preporučuje se da obuka o manjinskim pitanjima i međuetničkim odnosima bude uključena i u početnu i kasniju obuku na radu, kako za policajce na višim, tako i za policajce na nižim položajima. Predstavnici manjina treba da budu uključeni i u planiranje i u sprovođenje obuke.*

Obuka u oblasti manjinskih pitanja i etničkih odnosa treba da bude sastavni deo početne obuke policajaca i da obuhvata teme kao što su ljudska prava, rad policije u zajednicama i pristup orijentisan na pružanje usluga. Mada manjinska i etnička pitanja treba da dobiju određenu pažnju, ne treba ih izdvajati iz ostatka obuke: novi regruti treba da budu obučeni da rutinski izvršavaju sve policijske zadatke u multietničkoj

sredini. Iskusni policajci, pak, treba da prođu 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 da se usredsredi na prave operativne zadatke (patroliranje, istraga, hapšenje, itd.) i da bude predstavljena kao pozitivan doprinos njihovom stalnom stručnom razvoju. Civili zaposleni u policiji, pogotovu oni sa kojima javnost prvo dolazi u kontakt, treba da budu uključeni u ovakve programe.

Viši policijski službenici zaduženi za upravljanje takođe treba da prođu obuku o ovim temama, međutim, ona treba da se usredsredi na teme koje se razlikuju od onih obrađivanih tokom obuke policajaca koji pružaju (ili neposredno nadziru) usluge na terenu. Mada visoki policijski službenici treba da poseduju uopšteno razumevanje pitanja policijskog rada na terenu, njihova obuka treba da bude skoncentrisana na sprovođenje politike, postavljanje standarda i upravljanje organizacionim i kulturnim promenama, kao i na komandnu odgovornost vezanu za upravljanje etničkim tenzijama i sukobima u široj zajednici.

Osobe iz manjinskih sredina koje doprinose osmišljavanju obuke takođe predstavljaju važan resurs za obuku policije na temu pitanja vezanih za manjine i međuetničke odnose. Policija mora iz prve ruke da od manjina sazna o relevantnim manjinskim kulturnim i verskim običajima i njihovom doživljavanju policije. Obuka takođe pruža policajcima mogućnost ličnog međudejstva sa pripadnicima manjina i priliku za skupne diskusije, vežbe i igranje uloga (u kojima 'svako može da se stavi na mesto drugog'). Uspešno učešće manjina u obuci takođe gradi mostove i poboljšava razumevanje i poverenje samih manjina u policiju. Manjine ne treba samo pozivati da prisustvuju određenim delovima obuke; one treba da budu uključene u sve faze, uključujući i planiranje i ocenjivanje takvih sesija, kao i u početni proces utvrđivanja potreba za obukom. Policija treba da razvija redovno partnerstvo sa širokim opsegom manjinskih udruženja kako bi ona mogla da razviju poverenje i veštinu ispunjavanja potreba policijske obuke u oblasti manjinskih i međuetničkih pitanja. Takođe treba da obezbedi da saradnici iz redova tih manjinskih udruženja budu različitog uzrasta, roda i drugih relevantnih obeležja i da ne uključuju samo zvanično imenovane ili samoproklamovane 'lidere zajednica'.⁷

⁷ Dodatne smernice o takvoj obuci mogu se naći u poglavlju o 'Obuci policije o migrantima i nacionalnim manjinama' u publikaciji Saveta Evrope, *Ljudska prava i policija* (1997.g). Videti takođe [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).

10. *Etički kodeks policije treba da uključuje profesionalne standarde rada policije u multietničkim društvima a programi obuke policije treba da sadrže komponente posebno osmišljene radi ostvarenja tih standarda. Treba da postoje korektivne radnje u slučaju kršenja tih standarda a uzorna dobra praksa treba da bude 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 standardima. Kako bi se ti standardi definisali, potrebno je formulisati kodekse ponašanja i utvrditi znanja i sposobnosti koje potrebne profesionalcu da ostvari te standarde. Ovo načelo treba primenjivati u kontekstu obuke policije, naročito obuke za rad u multietničkim sredinama. Programi obuke, kao i 'analize potreba za obukom' na kojima su zasnovani (videti preporuku br. 8) treba da budu osmišljeni kao podrška sprovođenju takvih kodeksa ponašanja.

Kodeksi ponašanja zasnovani su na međunarodnim standardima i utvrđuju opšte etičke principe na kojima se zasniva dobar profesionalni rad policije.⁸ Kodeksi takođe mogu utvrđivati određene radnje koje treba preduzimati prilikom sprovođenja određenih policijskih zadataka i tad se obično nazivaju 'kodeksi prakse'. Kodeksi prakse obično uključuju primenu etičkih načela prilikom obavljanja određenih policijskih zadataka u određenim nacionalnim i pravnim okolnostima. Kodekse prakse, dakle, treba da formulišu pojedinačne države.

Posebno je važno formulisati kodekse ponašanja i određene prakse u vezi sa policijskim radom u multietničkim sredinama zbog specifičnih izazova koje taj rad može uključivati i njegove moguće sporne prirode. Primeri potencijalno izazovnih i spornih policijskih zadataka uključuju upravljanje otvorenim etničkim sukobom, smanjenje etničkih napetosti, sprovođenje operacija 'zaustavljanja i pregledanja' u etnički osetljivim oblastima ili opšte sprovođenje policijskih operacija u oblastima naseljenim manjinama. Detaljni kodeksi prakse treba da pruže konkretne savete i podršku policiji koja obavlja takve zadatke (Dodatna objašnjenja nalaze se u preporuci br. 16). Na primer, na etičkom će nivou možda postojati veća opasnost od korupcije koja je posledica etničkih veza, čime se povećava potreba za budnošću i akcijama koje će obezbediti integritet. Međutim, takva etička pitanja treba rešavati u okviru opštih kodeksa ponašanja policije a ne formulisanjem posebnih kodeksa za rad u multietničkim sredinama.

⁸ Videti *Kodeks UN o ponašanju lica odgovornih za primenu zakona i Evropski kodeks policijske etike Saveta Evrope*, navedene u napomeni br. 2.

Policijski menadžeri treba da shvate neophodnost poštovanja profesionalnih standarda i kodeksa ponašanja, koji treba da doprinose napredovanju u karijeri. Takav napredak treba da bude zasnovan na pojedinačnim procenama rada u odnosu na takve standarde. Nepoštovanje kodeksa i standarda treba da povlači korektivne radnje, a ozbiljni slučajevi kršenja disciplinske postupke protiv policajca. Obuka treba da pomaže policiji da se ponaša u skladu s ovim profesionalnim kodeksima i standardima. Policajce čiji rad predstavlja primer najbolje prakse treba pozivati da dele svoje iskustvo na časovima obuke. Sve ove mehanizme profesionalne podrške treba konkretno primenjivati na kontekst odnosa policije sa manjinama.

- 11. Preporučuje se da policijski rukovodioci i nadzornici budu jasno zaduženi da obezbede da njihovo osoblje ostvaruje ove standarde u radu sa manjinama i da svojim vođstvom i radom daju primere dobre prakse.*

Obuka i kodeksi ponašanja sami po sebi nisu dovoljni da obezbede usaglašenost policijske prakse sa politikom i profesionalnim standardima. Iskustvo pokazuje da vođstvo visokih policijskih službenika i upravljanje i nadzor zaposlenih u policiji takođe predstavljaju životno važne činioce. Veći broj policajaca na višim položajima u hijerarhiji treba da predstavlja uzor svojim mlađim kolegama i sprovodi potrebne standarde u svakodnevnom radu. Oni svojim potčinjenima da daju na znanje da od njih takođe očekuju ponašanje u skladu sa ovim standardima i treba aktivno da prate da li svi policajci poštuju ove standarde i ljudska prava. Ako privatno omalovažavaju ovu politiku ili izražavaju negativne stereotipe o manjinama, ili se ne bave slučajevima diskriminatornog ponašanja prema manjinama, njihovi zaposleni će brzo zaključiti da njihova predanost nije iskrena. Manjine, koje celog 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 menadžeri i nadzornici treba da prođu obuku koja će obezbediti svest o važnosti ovih pitanja i mogućnosti njihovog efikasnog rešavanja. Osnovna načela takve obuke izneta su u preporukama br. 9 i 10. Sposobnost rešavanja multietničkih pitanja tokom rada takođe treba da se uzima u obzir prilikom razmatranja napredovanja na više položaje u policijskoj hijerarhiji.

Kao što je naglašeno u preporuci br. 7, krajnji cilj bi trebalo da uključuje promenu kulture u okviru policijske organizacije tokom određenog perioda godina, do koje će

doći zahvaljujući odlučnom i doslednom vođstvu i upravljanju ovim pitanjima. Samo tako će organizacija sama po sebi postati istinski multietničko, profesionalno i nepristrasno telo, za koje je pravičan i delotvoran rad u multietničkoj sredini pitanje rutine.

IV. SARADNJA S ETNIČKIM ZAJEDNICAMA

12. Policija treba da se stara za razvoj metoda i prakse komunikacije i saradnje sa manjinama i zajedničku izgradnju poverenja na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou.

Demokratski pristup radu policije, usmeren na pružanje usluga uopšte, kao i pristup radu policije u zajednici, konkretno redovnu i delotvornu komunikaciju policije i građana. Delotvoran rad policije u demokratskom društvu ne sme se zasnivati na strahu, već na saglasnosti. Policiji je potrebna podrška javnosti kako bi obavljala posao, ne samo zbog potrebe da bude demokratski odgovorna već i zato što je praktična saradnja javnosti (npr. pružanje podataka, prijavljivanje krivičnih dela, svedočenje, itd) neophodna da bi policija ispunjavala svoju ulogu. U svakoj demokratskoj državi, dakle, policija treba da utvrdi metode i praksu kako bi postojala komunicirala sa javnošću na svim nivoima i kako bi zadobila poverenje javnosti.

Policija u multietničkom društvu suočava se sa još jednim izazovom. Komunikacija i izgradnja poverenja treba da obuhvata razne manjinske grupe, koje se mogu razlikovati po jeziku, kulturi, veri i ostalim okolnostima, koje mogu živeti u jednoj oblasti ili širom države. Štaviše, neke od ovih grupa su možda bile izložene diskriminaciji ili drugim oblicima ugnjetavanja od strane policije i možda i dalje gaje jaka osećanja nepoverenja prema njoj. Policija zato treba da osigura da metode i praksa korišćene u komunikaciji sa javnošću uzimaju u obzir ovu raznovrsnost i odnose u prošlosti, kao i da ona može delotvorno da dopire do svih različitih etničkih i nacionalnih grupa. Možda će biti potrebno uložiti poseban napor kako bi se uspostavio odnos i zadobilo poverenje etničkih i nacionalnih manjina koje su bile isključene i koje su se nekada nalazile u najnepovoljnijem položaju. To može iziskivati strpljivu izgradnju odnosa poverenja sa zajednicama i njihovim vođama tokom dužeg vremenskog perioda.

Policija može koristiti razne metode za razvoj komunikacije sa manjinama. Neki metodi, kao što je upotreba letaka ili radija i televizije, u suštini podrazumevaju

jednostranu komunikaciju i posebno su korisni za prenos informacija. Kako bi tim sredstvima doprla do manjina, policija treba da koristi letke na jezicima manjina i programe na masovnim medijima, uključujući one na manjinskim jezicima. Međutim, interaktivni metodi koji uključuju lični kontakt i komunikaciju između policije i manjina su od veće koristi za izgradnju poverenja i međusobnog razumevanja. U ove metode spadaju:

- a) Forumi zajednica. Ove forume treba da čine predstavnici etničkih manjina koji treba da se redovno sastaju i razgovaraju o pitanjima od zajedničkog interesovanja. Takvi forumi treba da imaju rutinsku konsultativnu ulogu i služe kao izvor informacija i boljeg razumevanja lokalne zajednice – pogotovu pitanja o radu službi odgovornih za primenu zakona koje zabrinjavaju manjine. Oni takođe treba da pomognu približavanju nacionalnih manjina državnim ustanovama, izgradnji poverenja u policiju i sprečavanju i smanjenju napetosti.
- b) Javni sastanci. Takvi sastanci bi trebalo da omoguće policiji da se konsultuje sa lokalnom zajednicom o što širem broju pitanja. Ovi sastanci treba da budu otvoreni za javnost i da se usredsrede na jedno određeno pitanje. Oni su posebno dragoceni kada postoje napetosti u zajednici, jer omogućavaju policiji da se neposredno od zajednice obavesti o celokupnom opsegu pitanja koja je zabrinjavaju, i pruža tačne informacije o situaciji i reagovanju policije.
- c) Savetodavna tela zajednica. Savetodavna tela zajednica imaju specifičnu svrhu – da savetuju više policijske službenike o tome kako policija može delotvornije vršiti svoju ulogu u kontekstu lokalne zajednice, uključujući i pitanja kao što su rad policije tokom etničkih sukoba, pitanja diskriminacije i uključenost u konsultacije sa zajednicom. Policija treba za članove savetodavnih odbora da uzima ljude za koje smatra da imaju relevantne veštine i iskustvo da joj daju takve savete. To treba da budu ljudi koji mogu da pružaju takve savete iz nezavisne perspektive a ne samo da odobravaju ono što policija predlaže. Sastav odbora treba da odražava raznovrsnost etničkog sastava lokalne zajednice.
- d) Zajedničke radionice policije i zajednice. Takve radionice bi spajale policiju i članove zajednice koji bi zajedno radili na rešavanju problema u vezi s određenim pitanjima odnosa policije i zajednice. Broj učesnika ne bi trebalo da bude velik i oni bi trebalo da se pažljivo odaberu i da budu osobe koje mogu

da doprinesu rešenju utvrđenog problema ili pitanja. Radionice se takođe mogu koristiti i prilikom obuke, radi povećanja uzajamnog razumevanja i poboljšanja metoda saradnje uopšte. Takve susrete mora da vode vešti moderatori.

- e) Mesta za kontakte sa zajednicama u policijskim stanicama. Na mestima za kontakte treba da rade policajci različitih nacionalnosti koji će davati obaveštenja pripadnicima nacionalnih manjina o pravnim postupcima i mogućnostima zaposlenja u policiji; ona takođe treba da služe i kao 'kancelarije za prijem stranaka' u kojim pripadnici nacionalnih manjina mogu da razgovaraju o pitanjima koja ih se tiču u vezi sa policijom. Mesta za kontakt se takođe mogu otvarati i u regionalnim i gradskim policijskim upravnim zgradama kao i u policijskim školama za obuku i akademijama. Takođe, mogu se organizovati 'dani otvorenih vrata' u policijskim stanicama i drugim institucijama gde bi se mogli organizovati obilasci (i za školsku decu); ti dani otvorenih vrata bi mogli da se posebno organizovati za pripadnike nacionalnih manjina.
- f) Određivanje pozornika koji će redovno posećivati određene zajednice. Lokalne policijske stanice bi mogle da zaduže određene policajce za razvijanje i održavanje kontakata sa svakom nacionalnom manjinom u toj oblasti. Pored toga što bi ti policajci bili osobe za kontakt tih manjina u policijskoj stanici, oni bi trebalo da redovno patroliraju i posećuju mesta u kojima žive pripadnici tih manjina (uključujući i posete školama) i da u što većoj meri uspostavljaju lične kontakte i poverenje sa članovima tih zajednica. Policija na taj način može upoznati potrebe i brige najšireg mogućeg kruga pripadnika nacionalnih manjina i uspostaviti kanale komunikacije i odnose uzajamnog razumevanja i poverenja.

Ove vrste metoda treba koristiti na svim nivoima: nacionalnom, regionalnom i lokalnom. Sagovornici i pitanja koja razmatraju će se razlikovati od nivoa do nivoa. Na primer, visoki policijski službenici i kreatori politike treba da se sastaju sa predvodnicima manjina na nacionalnom nivou kako bi raspravljali o opštim političkim i strateškim pitanjima ili incidentima od nacionalnog značaja, dok će na lokalnom nivou razgovori biti usredsređeni na praktična pitanja vezana za rad policije u lokalnoj sredini ili incidentima od lokalnog značaja. Policija treba da obezbedi upotrebu manjinskih jezika kao načina komunikacije na takvim sastancima (videti preporuku br. 13). Takođe, prilikom pravljenja praktičnih aranžmana policija treba da uzima u obzir

raznovrsnost verske i kulturne prakse, tako što će, na primer, obezbediti da se događaji ne zakazuju na verske praznike ili festivale. Policija takođe treba da svojom komunikacijom dopire do žena i mladih koji pripadaju nacionalnim manjinama, a ne samo do starijih muških pripadnika tih zajednica.

13. Policija treba da se osposobi da komunicira sa manjinama na manjinskim jezicima, gde god je to moguće zapošljavanjem i obukom višejezičnog osoblja, kao i upotrebom kvalifikovanih prevodilaca.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina u članu 10 navodi pravo nacionalnih manjina da koriste svoje jezike javno i koliko je to moguće u odnosima sa organima uprave. Takođe navodi njihovo pravo da koriste manjinske jezike u situacijama koje uključuju hapšenje ili krivično gonjenje. Policija, dakle, treba da omogući korišćenje manjinskih jezika u radu sa pripadnicima nacionalnih manjina, bilo da su oni zaposleni, osumnjičeni, svedoci ili jednostavno delovi šire javnosti (npr. prilikom konsultacija, aktivnosti usmerenih na sprečavanje zločina, ili u situacijama u kojima treba ponovo uspostaviti javni red). S obzirom da nacionalne manjine u različitoj meri koriste svoje sopstvene jezike, kao i da se njihovo usmeno i pismeno poznavanje zvaničnog (ili zvaničnih) jezika države razlikuje, možda bi bilo prikladno izvršiti procenu radi utvrđivanja praktičnih potreba. Policija naročito treba da ima u vidu da određene grupe u okviru nekih nacionalnih manjina (npr. stariji ljudi ili žene) verovatno slabije vladaju većinskim ili zvaničnim jezikom s obzirom da možda poseduju manje formalnog obrazovanja ili su u manjoj meri uključeni u javni život.

Zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u policiji će policiji odmah obezbediti važan resurs za ispunjavanje ove potrebe. Policajci manjinskog porekla koji rade u oblastima naseljenim sopstvenim manjinama biće u mogućnosti da se u radu služe manjinskim jezikom. Povremeno će moći da preuzimaju ulogu prevodilaca svojim kolegama, mada je važno obezbediti odgovarajuće učenje manjinskog jezika i za njihove kolege koje ne pripadaju manjini ali rade u takvim oblastima. Naročito je važno da se policija u komunikaciji s osumnjičenima ili svedocima ne oslanja na prevod članova porodice ili drugih osoba čije prevodilačke veštine nisu poznate, jer to može dovesti do nesporazuma i netačnosti, koje bi mogle da podriju kvalitet rada policije, a i do ozbiljne nepravde prema pripadnicima nacionalnih manjina.

14. *Policija treba da igra aktivnu ulogu u obezbeđivanju ohrabrenja i podrške manjinama i da im pomaže da sa njom komuniciraju i saraduju, na primer tako što će ih angažovati kao partnere u inicijativama za unapređivanje regrutovanja ili za držanje obuke u oblasti manjinskih pitanja. Manjine, pak, treba da budu spremne da komuniciraju i saraduju sa policijom radi poboljšanja bezbednosti zajednice i pristupa pravdi.*

Delotvoran rad policije u demokratskoj zemlji zavisi od postojanja aktivnog i dobro obaveštenog tela građana koji svoje građanske dužnosti ozbiljno shvataju i koji su spremni i podržavaju policiju u vršenju njene uloge i da saraduju 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 učešću u javnom životu, da se suočavaju sa preprekama takvom učešću (npr. zbog nepoznavanja jezika ili diskriminacije) ili da nemaju poverenja u taj način saradnje sa javnim vlastima - pogotovu sa policijom. Ako policija ozbiljno želi da delotvorno angažuje nacionalne manjine, ona treba da bude aktivna i ohrabruje i podržava manjine da igraju tu ulogu a ne da pasivno čeka pa da se zatim žali ako manjine nisu podjednako angažovane kao druge grupe.

Policija, dakle, treba da utvrdi načine na koje može da pomogne osposobljavanju manjina da se uključe na ovaj način i da im pomogne da izgrade svoje kapacitete da to čine. Ovo osposobljavanje može se delimično ostvariti preduzimanjem mera za izgradnju poverenja poput onih navedenih u preporuci br. 12, kao i unapređenjem svesti javnosti o pravima i dužnostima vezanim za rad policije i pravosuđa. Međutim, možda bi bilo delotvornije da policija gradi strukturane i trajne odnose s udruženjima manjinskih zajednica i drugim NVO aktivnim u ovoj oblasti. Takva udruženja i NVO mogu pomoći policiji da razvija komunikaciju sa manjinskim zajednicama i mogu joj pružati dragocene savete i informacije o manjinskim i etničkim pitanjima. Policija takođe može da uspostavi formalnije partnerstvo sa takvim telima koja će preduzimati inicijative kao što je prepoznavanje i podržavanje potencijalnih budućih zaposlenih iz redova nacionalnih manjina, pružati savete i doprinositi policijskoj obuci i procenjivati moguće načine reagovanja na etničke napetosti i sukobe. Takva vrsta partnerstva treba da podrazumeva formalni dogovor između dve ili više odvojenih organizacija o zajedničkom radu na ravnopravnoj i trajnoj osnovi radi ostvarenja zajedničkog cilja.

Izgradnja delotvorne saradnje sa grupama zajednica i NVO može potrajati te zahteva građenje poverenja i uzajamnog razumevanja. Možda će u početku obe strane biti oprezne: manjine mogu posumnjati da policija ima 'skrivena namere', kao što je

izvlačenje obaveštenja o krivičnoj delatnosti 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 kritikovale 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 tom svaka strana istovremeno poštuje različite uloge i stilove rada one druge (uključujući stalno pravo NVO da u ime svojih zajednica kada ona greši). Iskustvo pokazuje, pak, da je korist koje se može ostvariti u takvim partnerstvima značajna i da se obično vremenom uvećava. Takva partnerstva takođe obezbeđuju okvir u kojem svi kasniji problemi u odnosima između policije i manjine mogu biti rešavani dijalogom i posredovanjem.⁹

Manjine same mogu da doprinose bezbednosti zajednice i pristupu pravosuđu unapređenjem svesti o zakonskim pravima i sopstvenim odgovornostima tako što će pružati savete i podršku osobama koje su bile žrtve zločina, ohrabrivati učešće građana u aktivnostima vezanim za bezbednost zajednice i rad policije, i radom na unapređenju interesa i pravičnog postupanja prema pripadnicima svojih zajednica u aktivnostima vezanim za rad policije i pravosudnih organa. Mnoge se nepravde ili sukobi između osoba u manjinskim zajednicama takođe mogu rešiti 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 da održavaju red i mir) i da svi pripadnici manjina imaju neograničen pristup sopstvenim zakonskim pravima i pravosudnom sistemu države uopšte. Izuzetno je važno da interne strukture zajednice ne sprečavaju žene u manjinskim zajednicama, koje su možda izložene diskriminaciji na osnovu pola ili porodičnom nasilju, da koriste svoja zakonska prava i imaju pristup pravosudnom sistemu.

- 15. Preporučuje se utvrđivanje mehanizama koji će obezbediti da policija za svoje postupke demokratski odgovara svim delovima zajednice. Oni treba da uključuju delotvorne sisteme podnošenja i razmatranja pritužbi, dostupne pripadnicima nacionalnih manjina. Svi delovi zajednice treba da budu svesni svojih prava i dužnosti u vezi sa policijom, kao i ovlašćenja policije i usluga koje ona treba da pruža.*

⁹ Dodatne smernice o unapređenju saradnje između policije i NVO nalaze se u brošuri koju je izdala Evropska platforma o radu policije i ljudskim pravima: *Policija i NVO: Kako i zašto NVO koje se bave ljudskim pravima i policijske službe mogu i treba da rade zajedno*, dostupno na: <http://www.epphr.dk/downloads.htm>.

U demokratskim zemljama, policija treba da bude odgovorna za svoje postupke ne samo po zakonu, pred sudovima i pravosudnim sistemom, već i neposredno, pred javnošću; policija time dobija mogućnost da objasni svoje postupke zajednici kojoj služi i od čije saglasnosti zavisi u praksi. Odgovornost je fundamentalni princip 'rada policije u zajednici'.

Radi obezbeđenja demokratske odgovornosti, potrebno je osnovati formalne strukture na lokalnom i nacionalnom nivou, kao što su forumi ili predstavnički odbori, koji će policiji nalagati da podnosi izveštaje o svojim postupcima i koji od nje zahtevati da objasni i opravda takve postupke (videti takođe preporuku br. 12). Nacionalne manjine treba da imaju predstavnike u takvim odborima i mogućnost da učestvuju u takvim forumima, koji treba da se održavaju na mestima koja su njima dostupna. Nacionalne manjine takođe treba da imaju 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 da rukovodi sama policija, već treba da budu osnovane kao nezavisna tela. Države treba da olakšaju osnivanje takvih struktura, obezbede resurse za njih i omoguće nacionalnim manjinama da delotvorno učestvuju u njima. Države takođe treba da razmotre potencijalnu korist od toga da zakonom predvide osnivanje struktura za utvrđivanje odgovornosti policije.

Strukture za utvrđivanje odgovornosti policije takođe treba da uključuju delotvorne mehanizme koji će građanima da ulažu pritužbe na ponašanje policije (i to na manjinskim jezicima kad god je to moguće). Građani treba da imaju mogućnost da dobiju objašnjenja konkretnih postupaka policije koje oni smatraju štetnim i neprofesionalnim i odštetu u odgovarajućim slučajevima, a da ne moraju da se obraćaju sudu. Neke incidente je prikladno rešavati dijalogom između građanina i policije - takva mogućnost treba da bude predviđena žalbenim postupkom. Ozbiljnije incidente treba prosljeđivati nezavisnom žalbenom telu policije, osnovanom u tu svrhu ili opštijem telu za istraživanje pritužbi, kao što je ombudsman, ukoliko takvo telo postoji. Neophodno je omogućiti manjinama pristup žalbenim mehanizmima kako bi im odšteta zbog zloupotrebe policijskih ovlašćenja bila podjednako dostupna kao i drugim građanima. Policijski menadžeri treba da podržavaju postojanje takvih žalbenih sistema, ne samo u načelu, već i zato što njihovo postojanje doprinosi rastu poverenja zajednice u policiju i zato što oni pružaju važne informacije policijskim menadžerima o mogućim greškama u radu policije. Države treba da obezbede uspostavljanje i delotvorno funkcionisanje mehanizama za pritužbe na rad policije, koji će uključivati element civilnog (i manjinskog) učešća i nadzora i biti u potpunosti pristupačni svim etničkim i nacionalnim grupama.

Kako bi delotvorno učestvovala u komunikaciji sa policijom i zaista izvršavale svoje građanske dužnosti, manjine treba da budu svesne svojih prava i dužnosti u pogledu rada policije kao i ovlašćenja policije i usluga koje ona treba da pruža. Mada stvaranje te svesti među građanima možda nije konkretna odgovornost policije, policiji je neophodno da građani poseduju tu svest kako bi mogla da vrši svoju ulogu u skladu sa demokratskim načelima. Policija, dakle, treba da bude spremna da aktivno unapređuje i učestvuje u javnom obrazovanju u tu svrhu, a pogotovu da podržava rad u školama ili NVO. Naročito treba da bude spremna da doprinese podizanju svesti među manjinama i da učestvuje u sastancima ili obuci vođa zajednice organizovanih u ovu svrhu. Države, međutim, ne treba da ovaj zadatak prepuste samo policiji i NVO, već treba i da osiguraju da informacije o pravima i dužnostima građana u vezi sa radom policije budu dostupne široj javnosti, i na jezicima nacionalnih manjina, i uključene u zvanični nastavni plan i program škola.

V. OPERATIVNA PRAKSA

16. Treba preduzeti mere koje će obezbediti da policija primenjuje pravo na nepristrasan i nediskriminatorni način koji ne izdvaja nijednu konkretnu grupu npr. izradom 'rasnih profila'. Takve mere treba da uključuju kodeks ponašanja u operativnoj praksi, kao što je kodeks ponašanja pri upotrebi ovlašćenja policije da zaustavlja i pregleda ljude na ulici i ostalim javnim mestima.

Kao što je već navedeno, policija u jednoj demokratskoj zemlji obično predstavlja najvidljiviji organ javne vlasti kao i vlast sa najneposrednijim ovlašćenjima nad svakodnevnim životima građana. Zato je neophodno da se na policiju, kao predstavnika države, gleda kao na organ koji vrši svoja ovlašćenja na uzoran način. To nalaže da policija uvek postupa profesionalno i u skladu sa ljudskim pravima i da primenjuje zakon na nepristrasan i nediskriminatoran način.

Policajci se zapošljavaju iz širokih slojeva društva i mogu se u mnogome razlikovati po znanju i predrasudama o različitim manjinama. Neke predrasude mogu biti zajedničke i javno izražavane ili skrivene. U bilo kom obliku da postoje, one mogu uticati na ponašanje policajca prema određenim etničkim grupama. Dakle, uvek može postojati opasnost da policajci postupaju prema pripadnicima određenih etničkih grupa na različite načine, bilo na neposredan ili posredan način, osim ako se ne preduzmu aktivne mere za sprečavanje takvog ponašanja.

Posebnu pažnju treba posvetiti praksi 'rasnog profilisanja' koja podrazumeva unošenje podataka o rasi ili etnicitetu u profil lica za koje policija smatra da postoji veća verovatnoća da će počiniti određeni zločin. Lica koja se uklapaju u tako nastale profile postaju posebna meta policajaca i bivaju izložena merama kao što je 'zaustavljanje i pregledanje', inspekcija vozila, provera identiteta, itd. Rasno profilisanje podrazumeva korišćenje rasnih ili etničkih stereotipa a ne individualnog ponašanja kao osnove za odlučivanje o tome ko je verovatno uključen u kriminalne aktivnosti. Postoji mnogo dokaza da organi za primenu zakona u mnogim zemljama članicama OEBS na široko i nezvanično koriste rasno profilisanje, mada se ono zvanično osuđuje. Grupe izložene rasnom profilisanju se razlikuju od jedne države do druge, premda se čini da je rasno profilisanje Roma i nomadskih naroda rasprostranjeno širom Evrope.

Kakav god bio etnički sastav njihovog stanovništva, svim državama se savetuje da rade na uvođenju etničkog nadzora rezultata policijskih operacija kako bi utvrdile da li se tokom njih vrši diskriminacija. Takav nadzor uključuje statističko merenje da li su policijske operacije kao što je 'zaustavljanje i pregledanje' pravedne i da li srazmerno obuhvataju različite etničke grupe. Takvim nadzorom će države obezbediti poštovanje međunarodnih obaveza (npr. sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i Međunarodnom konvencijom o ukidanju rasne diskriminacije) i nacionalnog prava (Ustava i nacionalnog zakonodavstva) da sprečavaju rasnu i etničku diskriminaciju. Ukoliko se takav nadzor vrši s dužnim poštovanjem poverljivosti podataka i podaci budu predstavljeni kao anonimni i u statističkom obliku, prava pojedinaca ne bi trebalo da budu povređena.

Države treba da obezbede postojanje jasne politike i profesionalnih standarda, koji nalažu ravnopravno postupanje i zabranjuju diskriminaciju prilikom primene zakona od strane policije i koji su praćeni obukom i detaljnim kodeksima prakse. Kao što se kaže u preporuci br. 10, takvi kodeksi prakse treba precizno da utvrde kakvo se ponašanje očekuje od policajaca prilikom vršenja određenih policijskih zadataka, kako bi se rizik od diskriminatornog ili drugog neprofesionalnog ponašanja sveo na najmanju meru. Pogotovu treba da budu osmišljeni kodeksi za sprovođenje zadataka kod kojih može postojati opasnost od diskriminatornog postupanja: oni bi mogli da uključuju upotrebu policijskih ovlašćenja pri zaustavljanju i pregledanju ljudi na ulici ili drugim javnim mestima, kontrolu prilikom prelaska granice, upotrebu sile tokom hapšenja, sprovođenje policijskih 'upada' u stambene četvrti i upravljanje etničkim sukobima i javnim neredima. Nepoštovanje kodeksa treba da povlači disciplinske mere.

S obzirom na značaj obezbeđivanja nediskriminatorne i nepristrasne primene zakona od strane policije u multietničkim sredinama, države se pozivaju da razmotre preduzimanje 'sistematskog procenjivanja' politike i prakse rada policije uopšte u vezi s etničkim i nacionalnim manjinama.¹⁰ Ovo procenjivanje treba da podrazumeva poređenje tekuće policijske prakse sa međunarodnim profesionalnim policijskim standardima i međunarodno priznatim ljudskim pravima. Ono treba da bude zasnovano na dokazima dobijenim istraživanjem, analizom incidenata i putem konsultacija sa nacionalnim manjinama i NVO. Treba formulisati akcione planove koji će se baviti oblastima rada policije u kojima praksa nije usaglašena sa međunarodnim standardima.

17. Policija treba da preduzima mere da podstiču pripadnike nacionalnih manjina da prijavljuju krivična dela radi unapređenja bezbednosti zajednice i pristupa pravdi.

Rad policije na otkrivanju krivičnih dela svugde u velikoj meri zavisi od obaveštenja koja joj pruža stanovništvo. Postoje mnogobrojni dokazi u mnogim zemljama članicama OEBS da manjine ređe prijavljuju krivična dela od drugih delova društva. Da bi policija bila u mogućnosti da podjednako reaguje na zločine protiv pripadnika nacionalnih manjina, ona treba da obezbedi da oni budu podjednako spremni da prijave zločin kao i svi ostali. Policija takođe treba da bude podjednako efikasna i profesionalna prilikom evidentiranja i istraživanja krivičnih dela protiv pripadnika nacionalnih manjina i privođenja počinitelaca pravdi. Pripadnici nacionalnih manjina će krivično delo prijaviti policiji samo ako veruju da će se ona prema njima ophoditi s poštovanjem i da će njihove tvrdnje biti ozbiljno shvaćene. Policija treba da osigura da se pripadnici nacionalnih manjina, kao i svi ostali građani, obaveštavaju o toku i ishodu svih slučajeva u koje su uključeni kao žrtve ili svedoci. Kriminološka istraživanja neprekidno pokazuju da lično iskustvo žrtava zločina o postupanju policije prema njima predstavlja jednu od najmoćnijih determinanti stupnja poverenja u policiju, ne samo među manjinama već i među svim delovima društva.

Istraživanja pokazuju da ostali činioци koji utiču na meru u kojoj manjine prijavljuju krivična dela policiji uključuju njihovo poznavanje postupka prijavljivanja zločina i razumevanje sistema krivičnog prava uopšte. Policija može igrati veliku ulogu u

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

povećanju nivoa znanja i poverenja manjina, naročito ako zatraži saradnju od NVO 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 obezbedi da takve informacije i podrška dopru do žena u manjinskim zajednicama. Policija takođe treba da preduzima korake kako bi osigurala da manjine mogu da prijave incidente na sopstvenim jezicima (videti preporuku br. 13).

Građani će biti spremniji da krivično delo prijave policiji ako veruju da ih policija inače dobro štiti. Države treba da podstiču policiju i vlasti na lokalnom nivou da usvoje i primenjuju politiku koja unapređuje 'bezbednost zajednice'. 'Bezbednost zajednice' ima za cilj da obezbedi odsustvo kriminala u mestima u kojima ljudi žive i rade i da im omogući da se osećaju bezbedni, kako u svojim kućama tako i dok obavljaju svoje svakodnevne poslove na javnim mestima. NVO i građani treba da budu aktivno uključeni u inicijative koje osiguravaju da njihove sredine budu bezbedne za život i rad - treba ih ohrabrivati da saraduju sa policijom u tu svrhu. Manjine takođe treba da se aktivno uključe u takve aktivnosti. Povezivanje različitih etničkih grupa sa policijom na lokalnom nivou kako bi zajedno radile na unapređenju bezbednosti zajednice predstavlja dragocen metod poboljšanja etničke integracije u multietničkom društvu.

18. Kad god je to moguće, policija treba da šalje etnički mešovite timove u redovne patrole u multietničkim sredinama kako bi gradila poverenje javnosti i unapređivala svoju operativnu delotvornost. Policija takođe treba da obezbedi 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 te sredine. Time se obezbeđuje ne samo to da sve etničke grupe smatraju policiju legitimnom već i da policija ima praktične veštine i iskustvo u saradnji sa svim delovima društva.

Ovo je posebno važno na operativnom nivou u lokalnim sredinama sa multietničkim sastavom stanovništva. Policija treba da bude sposobna da komunicira sa svim grupama i da uživa njihovo poverenje, naročito u situacijama u kojima može doći do međuetničkih napetosti. Korišćenje mešovitih patrola i timova za istražni i drugi rad može pomoći policiji da ostvari ovaj cilj. Mešoviti timovi takođe mogu omogućiti policiji korišćenje više jezika prilikom izvršavanja policijskih zadataka u multietničkim

zajednicama. Istovremeno, policija daje javnosti primer dobre prakse multietničke saradnje u pružanju javnih usluga, što predstavlja osnovu za uspešnu multietničku državu.

Korišćenje multietničkih patrola i radnih timova može iziskivati pažljivu podršku i upravljanje u slučaju da su u njima raspoređeni novoprimitljeni policajci ili u slučaju međuetničkih tenzija u društvu uopšte. Menadžeri treba da uzimaju u obzir moguće izvore takvih napetosti i pritiske koje mogu osećati policajci određenog manjinskog porekla prilikom rešavanja takvih napetosti u jednoj zajednici. Rad policajaca manjinskog porekla u sopstvenim zajednicama može biti od koristi i policiji i zajednici. Međutim, ukoliko ima ikakvih sukoba između pripadnika te manjine i policije uopšte, neprijateljstvo može biti usmereno na policajca manjinskog porekla (videti takođe preporuku br. 7 o raspoređivanju policajaca manjinskog porekla). Mogu takođe postojati pritisci na policajce iz većinskog naroda koji rade u delovima uglavnom naseljenim manjinama; kolega manjinskog porekla može doprineti smanjenju ili uklanjanju takvih pritisaka. Korišćenje mešovityh patrola i radnih timova, dakle, može obezbediti zaštitu od ovih raznovrsnih tendencija, a takođe potvrđuje postojanu predanost policije multietničkoj saradnji i profesionalnoj integraciji.

19. Policija treba da obezbedi energično i delotvorno sprovođenje zakona protiv diskriminacije. Policija pogotovu treba da preduzima korake da ohrabri prijavljivanje etnički motivisanih zločina i obezbedi puno evidentiranje i istragu svih takvih zločina.

Pravo na jednako postupanje predstavlja osnovno ljudsko pravo i sve države imaju neke zakone koja se bave diskriminacijom. Takvi zakoni se razlikuju od države do države u pogledu načina i razmera zabrane različitih oblika diskriminacije. Na primer, u nekim državama diskriminacija je zabranjena građanskim pravom i ne potpada pod odgovornost policije. Takođe, neke zemlje inkriminišu činove nasilja motivisane etničkom mržnjom posebnim zakonima, druge ih u opštim krivičnim zakonima definišu kao kvalifikovana krivična dela, dok ih neke sankcionišu kao obična krivična dela.

Kakvu god zakonsku odgovornost imala u borbi protiv etnički motivisanih zločina i nasilja, policija treba da obezbedi čvrsto i dosledno sprovođenje ovih zakona. Da bi uspešno funkcionisala, svaka demokratska multietnička država mora da se oslanja na policiju koja obezbeđuje delotvorno sprovođenje njenih zakona protiv rasizma i

diskriminacije. Naravno, ovo treba činiti u saglasnosti 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 motivisanih zločina i najozbiljniju pretnju stabilnosti i dobrobiti multietničkih demokratskih društava uopšte. Takva dela ne samo da nanose ozbiljnu štetu pojedincima, već – pošto su usmerena na pojedince kao pripadnike etničkih grupa – takođe predstavljaju pretnju čitavim zajednicama a time i društvenom tkivu uopšte. Neophodno je da policija shvata važnost svoje uloge u borbi protiv tog oblika kriminala (npr. pružanjem obuke o toj temi) i da bude svesna u kojoj meri celo društvo zavisi od njene efikasne borbe protiv njega.

Element rasizma ili etničke mržnje u nekom zločinu često je eksplicitan, mada ponekad ume da bude i suptilan ili skriven. U multietničkom kontekstu, policija uvek treba da razmotri mogućnost takve motivacije nekog zločina, i (bez obzira na svoj prvobitni stav) treba uvek da prihvati da istraži tvrdnju žrtve ili svake druge osobe da zločin sadrži element rasne motivacije. U presudi Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Načova jasno je navedeno da sve evropske države imaju obavezu da istraže moguće rasističke motive koji se kriju iza činova nasilja.¹¹

Kako bi se delotvorno borila protiv kriminala motivisanog etničkom mržnjom, policija prvenstveno treba da razradi postupke za evidentiranje takvih krivičnih dela i za njihovu delotvornu istragu. Oni treba da obezbede pravilno prikupljanje dokaza elementa etničke motivisanosti kako bi se mogli izneti na sudu. Policajci treba da budu obučeni da sprovedu ove postupke i da shvataju zašto su oni važni. Policija treba da obezbedi da se i većinski i manjinski narodi koji su nesrazmerno žrtve takvih zločina osećaju da im se ništa neće dogoditi ako prijavljuju takve zločine a policija treba u tu svrhu da saraduje sa NVO i grupama zajednice. Policija takođe treba da prikuplja anonimne, zbirne statističke informacije o takvim zločinima i da ih analizira kako bi mogla da prati učestalost takvih zločina i sopstvenu delotvornost u reagovanju na njih. Takvi podaci treba da budu dostupni javnim vlastima i NVO kako bi one mogle da saraduju sa policijom na preduzimanju preventivnih radnji.¹²

¹¹ Evropski sud za ljudska prava (Veliko veće) 6. juli 2005. *Nachova et al v. Bulgaria* (brojevi predavki 43577/98 i 43579/98), dostupno na <http://www.echr.coe.int>.

¹² Poseban program OEBS – *Program ODIHR za borbu protiv zločina mržnje*, namenjen licima odgovornim za primenu zakona – od 2004. godine pomaže policijskim službama država članica OEBS da rešavaju ova pitanja. Videti: http://www.osce.org/odihr/item_11_16251.html.

20. Države treba da obezbede jednaku dostupnost i delotvornost mehanizama za pružanje saveta i podrške žrtvama krivičnih dela i pripadnicima nacionalnih manjina.

Zemlje članice OEBS trenutno se razlikuju po meri u kojoj shvataju potrebe i prava osoba koje su bile žrtve zločina i po meri u kojoj takvim osobama omogućavaju savetovanje i daju podršku. Mnoge države ne obezbeđuju takve usluge. Međutim, međunarodna zajednica poslednjih godina sve više stavlja naglasak na potrebu za većim razumevanjem prava žrtava zločina i bavljenje tim pitanjem u raznim međunarodnim konvencijama i deklaracijama, pogotovu onim koje se odnose na žene i decu. Takvi dokumenti utvrđuju konkretna ljudska prava koja su relevantna za žrtve zločina, uključujući pravo na ličnu slobodu i dostojanstvo, naknadu, medicinsku, fizičku i socijalnu pomoć, na informacije o napredovanju krivične istrage i na pristup pravdi uopšte.

Čak i u zemljama gde postoje takvi mehanizmi, istraživanja pokazuju da je za etničke manjine koje postanu žrtve zločina imaju pristupa takvoj podršci otežan i da postoji manja verovatnoća da će od nje imati koristi. Iza toga mogu da stoje razni razlozi, uključujući: mesto na kome se podrška pruža, nepostojanje svesti ili poverenja u takve usluge među manjinama i nedovoljno razumevanje pružalaca usluga za kulturnu raznovrsnost ili njihova nesposobnost da komuniciraju na manjinskim jezicima.

Odgovornost za podršku žrtvama ne leži isključivo, čak ni uglavnom, na policiji, već na državi uopšte. Države treba da osnuju nacionalne strukture koje su sposobne da pružaju usluge podrške žrtvama na lokalnom nivou i usluge koje su dostupne i primerene potrebama svih etničkih grupa. Organizacije za pružanje podrške žrtvama treba da budu sasvim nezavisne od javnih vlasti (i da se kao takve i doživljavaju) a da istovremeno blisko sarađuju sa njima. Treba maksimalno iskoristiti učešće građanskog društva i angažovanost NVO.

Policija, međutim, ima presudnu ulogu u pružanju podrške žrtvama i njeno obavljanje te uloge je, istovremeno, u velikoj meri u interesu delotvornosti policijskog rada. Policija često predstavlja prvi kontakt žrtava zločina sa javnim vlastima i one u toj fazi umeju da budu emotivno uznemirene, fizički povređene, nesvesne svojih prava i obično su im hitno potrebni saveti i podrška. Pored vršenja svojih dužnosti u pogledu krivičnog prava, policija treba da bude sposobna da pruža podršku u hitnim situacijama a zatim upućuje žrtve na druga odgovarajuća tela. Neophodno je da policija delotvorno vrši zadatke neposredne podrške žrtvama, kako radi bezbednosti

žrtve, tako i da bi očuvala poverenje žrtve u policiju. Policija treba da očuva to poverenje kako bi žrtve bile spremne da pružaju obaveštenja potrebna za istragu njihovog slučaja i da svedoče na sudu. Iz tih razloga je neophodno da policija informiše žrtve o napredovanju istrage. Policija će možda, takođe, morati da obezbedi žrtvama zaštitu ako im je bezbednost ugrožena posle zločina ili zbog njihove spremnosti da ga prijave policiji.

Policija treba da obezbedi da manjine, kao i većina, imaju poverenja u njenu podršku i zaštitu kad postanu žrtve krivičnih dela. U mestima sa dugom istorijom sukoba ili nedostatkom poverenja između manjina i policije, važno je da policija preduzima aktivne korake kako bi prevazišla ovu potencijalnu prepreku. Policija treba da posveti posebnu pažnju potrebi da obezbedi podršku i zaštitu žrtvama u slučajevima etnički motivisanih zločina ili nasilja. Takvi slučajevi često uključuju 'ponovnu viktimizaciju' ili čak i osvetu, kao i stalne razmene pretnji i nasilja između članova različitih etničkih grupa. Čitave zajednice, a ne samo pojedinci, mogu biti izložene viktimizaciji posle izvršenja etnički motivisanih zločina, i policija treba da prepozna moguću potrebu da pruži podršku i zaštitu zajednici a ne samo određenom pojedincu ili porodici. S tim ciljem, policija treba da procenjuje rizik gde god je to primereno.

VI. SPREČAVANJE SUKOBA I UPRAVLJANJE SUKOBIMA

21. Policija treba da bude zadužena i obučena da igra aktivnu ulogu u razvijanju odnosa sa manjinama radi prepoznavanja i po mogućstvu smanjenja napetosti koje bi mogle dovesti do međuetničkih sukoba.

Kako što je navedeno u Uvodu, Visoki komesar za nacionalne manjine je utvrdio da policija igra ključnu ulogu u sprečavanju etničkih sukoba. Taj zaključak proističe iz više činilaca: iz odgovornosti policije za održavanje javnog reda i mira, njenih odgovarajućih ovlašćenja, podataka koje policija ima o napetostima ili incidentima koji bi mogli dovesti do etničkih sukoba, i iz profesionalnih veština koje policija može primeniti kako bi doprinela sprečavanju 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 reagovanje 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 sprečavanje ovakvih sukoba i preduzimanje korektivnih radnji, ali ona može odigrati presudnu ulogu u saradnji sa drugim javnim vlastima i predstavnicima građanskog društva.

Ključni doprinos koji policija može dati sprečavanju etničkih sukoba predstavlja praćenje nivoa tenzija između etničkih grupa na osnovu dokaza i sistematskih pokazatelja. Dokazi treba da sadrže (a) broj i ozbiljnost konkretnih incidenata (npr. pretnji ili nasilja među pojedincima), i (b) informacije dobijene od izvora u zajednici o opštim nivoima međuetničke netrpeljivosti ili o planovima za sprovođenje konkretnih neprijateljskih radnji. Takve informacije nalažu policiji da gradi odnose poverenja i dobre komunikacije sa svim etničkim grupama i razvija kontakte sa pouzdanim i objektivnim izvorima informacija.

Treba razvijati sistematske pokazatelje radi prikupljanja i poređenja informacija o nivoima etničkih napetosti u različitim geografskim regionima tokom određenog vremenskog perioda. Takve pokazatelje treba pratiti na nacionalnom i lokalnom nivou. Ostale javne vlasti, lokalne ili regionalne, kao i nevladine organizacije možda takođe će biti u mogućnosti da doprinesu praćenju takvih napetosti. Iako će detaljne informacije koje se koriste tokom takvog praćenja možda morati da budu poverljive, važno je da policija i vlasti učine javno dostupnim svoje procene u određenim okolnostima (npr. ukoliko masovni mediji ili ekstremističke grupe iz svojih razloga preuveličavaju stvarne nivoe tenzija).

Države treba da obezbede da policija uspostavi sisteme praćenja etničkih napetosti koji će delotvorno funkcionisati i na lokalnom i nacionalnom nivou i da jasno odredi i obučeni zaposlene koji će biti zaduženi za vršenje ove uloge.

Države treba da obezbede da svi policajci u potpunosti shvataju važnost svoje uloge u sprečavanju etničkih napetosti i sukoba i da ova uloga bude obuhvaćena opštom policijskom obukom. Obuka treba da obezbedi da viši policijski i operativni menadžeri dobro razumeju potencijalne uzroke i dinamiku etničkih sukoba, poseduju dobre posredničke veštine i budu svesni da policija može vođstvom iskoristiti svoj javni autoritet da obezbedi da se grupe koje se potencijalno mogu naći u sukobu opredele da pronađu nenasilna rešenja.

Države takođe treba da obezbede da policija ne shvata 'sprečavanje etničkih sukoba' kao opravdanje za represivne radnje kojima se krše manjinska prava već da

preventivne radnje treba da čine deo šire politike unapređenja integracije manjina i dobrih međuetničkih odnosa. Legitimnost i delotvornost policije u obezbeđivanju opredeljenosti za nenasilna rešenja među svim etničkim grupama neposredno će zavisiti od toga da li javnost uviđa i veruje da će policija pravedno postupati prema svim grupama u skladu sa ljudskim pravima.

22. Policija takođe treba da bude obučena i opremljena da na profesionalan i nepristrasan način upravlja međuetničkim građanskim nemirima i incidentima radi smanjenja intenziteta sukoba i, kad god je to moguće, njihovog rešavanja 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. Kapacitet policije da upravlja i rešava svako takvo izbijanje javnih nereda je, dakle, presudan za očuvanje uspešnog multietničkog društva. Treba obezbediti konkretnu obuku policajcima odgovornim za upravljanje građanskim nemirima i međuetničkim incidentima i treba formulisati detaljne kodekse prakse u vezi sa tim zadatkom (Opšte smernice o obuci i kodeksima prakse nalaze se u preporukama br. 8-10).

Prilikom upravljanja međuetničkim incidentima policija ne treba da bude samo tehnički efikasna već i da očuva svoj legitimitet u očima svih grupa i da sve vreme postupa u skladu sa međunarodno priznatim ljudskim pravima. Upotreba sile od strane policije predstavlja ključno pitanje. Iako policija ima zakonsko pravo da koristi silu kako bi rešila otvorene sukobe, njen profesionalni cilj treba da bude korišćenje 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 formulisati jasne smernice koje će utvrditi u kojim je okolnostima upotreba sila opravdana i kako je treba primenjivati.¹³

Policija stalno treba da ima u vidu da njene radnje nisu odvojene ili 'izvan' dinamike međuetničkih odnosa: one predstavljaju sastavni deo stalnog socijalnog i političkog procesa u demokratskoj državi. Postupci policije, kao državnog organa zaduženog za upravljanje otvorenim sukobom u zemlji, mogu – u najmanju ruku kratkoročno ili

¹³ U pristupu upotrebi sile uopšte, policija treba da se rukovodi Smernicama UN: *Osnovna načela upotrebe sile i vatrenog oružja od strane policije*, dostupno na: http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp_43.htm.

srednjeročno – presudno uticati na razvoj međuetničkih odnosa i budućnost države uopšte. Iz ovih razloga, sposobnost policije da očuva poverenje 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 pristrasan način prema manjinama, ili se doživljava kao da se tako ponaša, izgubiće u očima manjina sav legitimitet da nastupa kao predstavnik države. Zato je neophodno da svi policajci, kog god etničkog porekla bili, postupaju sa strogim profesionalnim integritetom tokom međuetničkih sukoba.

23. Policija takođe treba da bude obučena i opremljena da na profesionalan i nepristrasan način upravlja međuetničkim građanskim nemirima i incidentima radi smanjenja intenziteta sukoba i, kad god je to moguće, njihovog rešavanja posredovanjem i uz minimalnu upotrebu sile.

Dok je upravljanje otvorenim etničkim sukobima primarna odgovornost policije, sprečavanje takvih sukoba i rešavanje napetosti posle sukoba predstavljaju zadatke kojima policija može i treba da doprinese, ali ne zadatke koje policija sama treba da rešava. Druge javne vlasti takođe treba da igraju ulogu, naročito preuzimanjem vođstva u otklanjanju uzroka takvih sukoba. Koje vlasti treba na tome da rade može donekle zavisiti od prirode uzroka: na primer, stambene vlasti će verovatno moći da odigraju važnu ulogu u nekim situacijama kada je sukob vezan za stambeno ili vlasničko pitanje. Ključnu ulogu će igrati one vlasti sposobne da povežu članove različitih grupa u sukobu, izgrade mostove na ličnom nivou i razviju zajedničke projekte za unapređenje različitih zajedničkih interesa. Dugoročno, obrazovanje – naročito obrazovanje koje spaja mlade ljude iz različitih grupa - odigraće presudnu ulogu, tako da se obrazovne vlasti takođe moraju sagledati u tom svetlu. 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 treba da rade zajedno na razvoju konkretnih strategija (uključujući medijskih) kako bi sprečile etničke sukobe i obezbedile koheziju zajednice u multietničkim društvima. Ima mnogo primera u kojima se takav sukob razvio ili produbio prvenstveno zato što odgovorni nisu na vreme prepoznali znake, nisu bili predani delovanju ili nisu delovali na delotvoran i koordinisan način. Države treba da se postaraju da unapređuju koordinisane akcije odgovarajućih vlasti i na nacionalnom i lokalnom nivou i da ovo bude deo njihovih širih strategija za unapređenje integracije manjina na svim nivoima.

U tu svrhu će biti potrebno osnovati formalne strukture i partnerstva. Uloga policije treba da se shvati kao sastavni deo procesa izgradnje kohezije zajednice u multietničkim društvima - zato policija treba da bude aktivan partner u tom procesu zajedno sa drugim javnim vlastima i predstavnicima nacionalnih i etničkih manjinskih grupa.